

**Международный пакт о  
гражданских и политических  
правах**

Distr.: General  
19 May 2015  
Russian  
Original: English

**Комитет по правам человека****Сообщение № 2001/2010****Соображения, принятые Комитетом на его 113-й сессии  
(16 марта – 2 апреля 2015 года)**

<i>Представлено:</i>	К (представлен Информационно-консультационным центром по вопросам расовой дискриминации)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор
<i>Государство-участник:</i>	Дания
<i>Дата сообщения:</i>	15 июля 2010 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение Специального докладчика согласно правилам 92 и 97, препровожденное государству-участнику 21 апреля 2010 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия соображений:</i>	1 апреля 2015 года
<i>Тема сообщения:</i>	отказ в предоставлении гражданства посредством натурализации
<i>Процедурные вопросы:</i>	жалоба, выходящая за рамки сферы применения Пакта
<i>Вопросы существа:</i>	право на равную защиту закона
<i>Статьи Пакта:</i>	статья 26
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	статья 2



## Приложение

### **Соображения Комитета по правам человека в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах (113-я сессия)**

относительно

#### **Сообщения № 2001/2010\***

<i>Представлено:</i>	К (представлен Информационно-консультационным центром по вопросам расовой дискриминации)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор
<i>Государство-участник:</i>	Дания
<i>Дата сообщения:</i>	15 июля 2010 года (первоначальное представление)

*Комитет по правам человека, учрежденный в соответствии со статьей 28 Международного пакта о гражданских и политических правах,*

*на своем заседании 1 апреля 2015 года,*

*завершив рассмотрение сообщения № 2001/2010, представленного Комитету по правам человека К в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах,*

*приняв во внимание всю письменную информацию, представленную ему автором сообщения и государством-участником,*

*принимает следующее:*

#### **Соображения в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола**

1. Автор сообщения является К, гражданин Ирака, родившийся 2 мая 1971 года. Он утверждает, что является жертвой нарушения Данией статьи 26 Пакта<sup>1</sup>. Автор представлен Информационно-консультационным центром по вопросам расовой дискриминации.

#### **Факты в изложении автора**

2.1 Автор прибыл в Данию 15 октября 1997 года, где ему была предоставлена гуманитарная защита. 30 апреля 1998 года он получил вид на жительство, а 9 мая 2001 года ему был предоставлен бессрочный вид на жительство. Автор состоит

\* В рассмотрении настоящего сообщения принимали участие следующие члены Комитета: Ядх Бен Ашур, Лазхари Бузид, Сара Кливленд, Ахмед Амин Фаталла, Оливье де Фрувиль, Юдзи Ивасава, Ивана Елич, Дункан Лаки Мухумуза, Фотини Пазарцис, Мауро Полити, сэр Найджел Родли, Виктор Мануэль Родригес-Ресия, Фабиан Омар Сальвиоли, Дируджлалл Ситулсингх, Аня Зайберт-Фор, Юваль Шани, Константин Вардзелашвили и Марго Ватервал.

<sup>1</sup> Факультативный протокол вступил в силу для Дании 23 марта 1976 года.

в браке и имеет трех детей. Он неграмотен с точки зрения владения датским и родным арабским языком.

2.2 12 мая 2005 года автор подал в полицию Копенгагена заявление о натурализации в Дании. В этой связи 16 января 2006 года он был вызван на собеседование в полицию. 17 января 2006 года полиция передала его заявление в Министерство по делам беженцев, иммиграции и интеграции. 27 января 2006 года Министерство уведомило автора о том, что его заявление получено и что процедура рассмотрения начнется в течение ближайших 12–16 месяцев. 25 июня 2007 года автора, среди прочего, просили представить информацию о владении датским языком, конфликтах с законом и публичной задолженности. Автор представил запрошенную информацию 2 июля 2007 года.

2.3 4 июля 2007 года Министерство уведомило автора о том, что представленные им документы об обучении на языковых курсах не удовлетворяют требованию владения языком, изложенному в "Руководящих принципах натурализации", в разделе 24 которых указывается, что заявитель должен владеть датским языком и обладать знаниями о датском обществе, культуре и истории. В связи с этим автор просил освободить его от аттестации по языку по медицинским причинам согласно пункту 3 раздела 24 "Руководящих принципов"<sup>2</sup>. 5 октября 2007 года Министерство сообщило автору, что его просьба об освобождении от упомянутого требования отклонена и что не найдено достаточных оснований для ее передачи в Комитет по натурализации, поскольку автор не представил документов в подтверждение его тяжелого физического или психического заболевания.

<sup>2</sup> Раздел 24 циркулярного письма № 61 от 22 сентября 2008 года, содержащий "Руководящие принципы натурализации", гласит:

1) Условием включения лица в список кандидатов на натурализацию является удостоверение заявителем своих навыков владения датским языком в форме свидетельства о сдаче экзамена по датскому языку третьей категории в центрах по изучению датского языка или одного из экзаменов, перечисленных в регламенте 3.

2) Следующим условием включения в список кандидатов на натурализацию является удостоверение заявителем знаний о датском обществе, культуре и истории в форме свидетельства о прохождении специальной проверки в связи с процедурой предоставления гражданства.

3) В случае, если этого требуют исключительные обстоятельства, вопрос об освобождении от соблюдения условий, изложенных в подразделах 1) и 2) выше, передается в Комитет по натурализации Парламента Дании. Вопрос передается на рассмотрение, если заявитель документально подтвердит, что он или она страдает крайне серьезным физическим или психическим расстройством и вследствие этого не может выполнить условия вышеупомянутых подразделов 1) и 2) или не имеет для этого разумных перспектив.

4) обстоятельства, упомянутые в подразделе 3) выше должны быть задокументированы в форме заключения медицинского специалиста. В заключении должно быть указано, исчерпаны ли возможности лечения и сможет ли заявитель в будущем освоить навыки владения датским языком на требуемом уровне. В сноске к пункту 3 указывается: "Министерство по делам интеграции передает вопрос об освобождении от аттестации по датскому языку и т.д. Комитету по натурализации в случаях, когда заявитель, например, страдает тяжелым физическим нарушением здоровья (например, синдромом Дауна), повреждением головного мозга, слепотой или глухотой либо серьезным психическим расстройством, например, (параноидной) шизофренией, психозом или тяжелой депрессией. Министерство по делам интеграции отклоняет ходатайства заявителей, которые страдают [посттравматическим стрессовым синдромом] и хроническим заболеванием, что должно документально подтверждаться заключением медицинского специалиста". В сноске к пункту 4 говорится: "Как и в случае с выдачей видов на жительство по гуманитарным соображениям, требованием медицинского заключения можно пренебречь, если медицинский специалист по собственной инициативе ходатайствует о натурализации и принимает такое личное участие в деле, которое может вызывать сомнения в том, что заключение отражает беспристрастную оценку состояния здоровья заявителя. В таких случаях заявителю, который является кандидатом на натурализацию, предлагается представить заключение от другого медицинского специалиста".

2.4 После этого автор представил медицинское заключение от своего психиатра д-ра С. Б. Й. и просил вновь рассмотреть его просьбу об освобождении от аттестации. В результате дело было представлено на рассмотрение Комитета по натурализации. 3 июня 2008 года Министерство проинформировало автора о том, что Комитет не нашел оснований для его освобождения от аттестации. При этом причины отказа не были разъяснены.

2.5 9 сентября 2009 года д-р С. Б. Й. направил в Министерство письмо по поводу медицинского освидетельствования автора. Он указал, что наблюдает автора с декабря 2007 года; что автор страдает тяжелым хроническим психическим расстройством в форме параноидного психоза и депрессии; что он проходил медикаментозное лечение и что перспектив на улучшение его состояния нет. В результате Министерство вновь рассмотрело его дело. Однако 6 ноября 2009 года автор получил сообщение о том, что письмо д-ра С. Б. Й. не содержало новой информации и поэтому Министерство не нашло оснований для повторной передачи дела в Комитет по натурализации.

2.6 12 ноября 2009 года д-р С. Б. Й. обратился в Министерство с просьбой детально разъяснить обоснование отказа с тем, чтобы он мог учесть эту информацию в интересах оптимального лечения своего пациента. Он также указал, что с медицинской точки зрения такой отказ является беспочвенным, поскольку твердо установлено, что автор страдает вышеупомянутыми расстройствами, вследствие этого *prima facie* удовлетворяет условиям освобождения от требования его аттестации по языку. Он также отметил, что принятое решение "затрудняет последующее лечение, поскольку тактика лечения имеет крайне важное значение для того, чтобы пациент смог вести нормальный образ жизни в семье и в общественном окружении". 8 декабря 2009 года Министерство ответило, что не находит оснований для повторного направления дела в Комитет по натурализации, что положение об освобождении от аттестации открыто для толкования и что сам факт передачи дела в Комитет по натурализации не означает, что автор будет от нее освобожден.

### **Жалоба**

3.1 Автор утверждает, что своим отказом освободить его от аттестации по датскому языку и тем самым позволить ему натурализоваться, государство-участник нарушило статью 26, рассматриваемую совместно с пунктом 1 статьи 2 Пакта. Он представил многочисленные медицинские доказательства его тяжелого психического расстройства, которое не позволяет ему освоить датский язык на необходимом уровне. Таким образом отказ освободить его от аттестации носит произвольный характер. Нежелание рассматривать автора как лицо, страдающее психическими расстройствами и не способное к обучению, и тем самым признать необходимость освобождения его от выполнения требования об аттестации, предусмотренного в законе, является дискриминационной мерой и нарушением его права на равенство перед законом. Автор добавляет, что такие действия несоизмерны ни одной законной цели.

3.2 В сноске к пункту 4 раздела 24 циркулярного письма № 61 указывается, что наличием медицинского заключения можно пренебречь, если медицинский специалист по собственной инициативе ходатайствует о натурализации и принимает такое личное участие в деле, которое может вызывать сомнения в том, что заключение отражает беспристрастную оценку состояния здоровья заявителя. Автор утверждает, что власти должны были проинформировать его о возможности применения такого положения к его делу и позволить ему представить заключение другого медицинского специалиста. Поскольку этого не было сделано,

решение не принимать во внимание значимую и доступную медицинскую информацию не может считаться законным.

3.3 Власти не разъяснили причины отказа, поскольку датское административное право не применяется к решениям, которые формально относятся к компетенции законодательной власти. Это обстоятельство использовалось как средство сокрытия незаконного решения под предлогом разделения властей. Комитет по натурализации ранее допускал исключения из требования языковой аттестации в аналогичных случаях, которые также были связаны с физическими и психическими расстройствами.

3.4 Автор далее утверждает, что включенные в раздел 24 "Руководящих принципов" критерии разработаны недостаточно конкретно, что открывает возможности для дискриминации. Датское законодательство не предусматривает каких-либо правовых гарантий объективного применения упомянутых критериев, и при этом не осуществляется контроль за объективным применением практики освобождения от аттестации по датскому языку. Не исключено, что в своей оценке Комитет по натурализации руководствовался не имеющими отношения к делу факторами, в частности этническим происхождением автора.

3.5 По поводу исчерпания внутренних средств правовой защиты автор утверждает, что не располагал возможностями для обжалования решения Комитета по натурализации об отказе в гражданстве. Вследствие этого автор не мог оспорить это решение во внутренних судах страны.

#### **Замечания государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения**

4.1 17 мая 2011 года государство-участник представило свои замечания по приемлемости и существу жалобы. Государство-участник ссылается на заявление автора о натурализации и указывает, что письмом от 25 июня 2007 года Министерство уведомило автора о том, что 8 декабря 2005 года было заключено новое соглашение по вопросам гражданства (циркулярное письмо № 9 от 12 января 2006 года о новых руководящих принципах натурализации), и что оно применяется к заявлениям, которые были представлены начиная с 12 декабря 2005 года. Поскольку автор подал свое заявление 12 мая 2005 года, оно подпадало под действие циркулярного письма № 55 от 12 июня 2002 года о новых руководящих принципах составления списков кандидатов на натурализацию. Однако пункт 3 раздела 24 циркулярного письма № 9 об освобождении от выполнения требования владения датским языком продолжал действовать независимо от даты подачи заявления. В этой связи Министерство просило автора представить, в частности, доказательство навыков владения датским языком. Поскольку автор не сообщил такие сведения, 4 июля 2007 года Министерство вновь обратилось к нему с этой просьбой.

4.2 10 августа 2007 года автор представил медицинское заключение от 9 августа 2007 года, в котором д-р А. Р. и д-р Н. Й. заявили, что автор страдает посттравматическим стрессовым синдромом и тяжелыми остаточными явлениями, т.к. во время тюремного заключения подвергался пыткам и допросам; что следствием этого стало расстройство концентрации, депрессия, тревожность и перевозбуждение, в результате чего автор не способен участвовать в учебных мероприятиях. 20 августа 2007 года автор подал прошение об освобождении его от аттестации по датскому языку. К своему письму он приложил медицинское заключение от 10 августа 2007 года от С. К., психиатра-консультанта, в котором указывалось, что автор страдает посттравматическим стрессовым расстройством, проявляющимся в изменениях его личности, тяжелых приступах депрессии/хроническом

состоянии. Автор также испытывает боли в обоих коленях, респираторные трудности и страдает искривлением позвоночника.

4.3 5 октября 2007 года Министерство сообщило автору, что оно не нашло оснований направлять его заявление в Комитет по натурализации и просить Комитет принять решение о возможности его освобождения от аттестации по языку, поскольку он не представил доказательств того, что он страдал тяжелым физическим или психическим расстройством, как это оговорено в пункте 3 раздела 24 "Руководящих принципов". Министерство основывало свое решение на том, что автор страдал посттравматическим стрессовым синдромом, который проявлялся в форме изменения личности, умеренных эпизодов депрессии и врожденной слабостью правой стороны тела и что согласно "Руководящим принципам" такие расстройства не требуют представления дела в Комитет по натурализации.

4.4 24 января 2008 года Министерство получило от автора письмо с приложением медицинского заключения от 10 января 2008 года за подписью д-ра С. Б. Й., утверждавшего, что у заявителя наблюдаются симптомы психоза в форме потери чувства реальности со слуховыми галлюцинациями и параноидными идеями, а также повреждение головного мозга, которое может быть врожденным. Министерство рассматривало это письмо как прошение о повторном рассмотрении ходатайства автора о предоставлении ему датского гражданства и сообщило автору о том, что его заявление будет представлено Комитету по натурализации для принятия решения об освобождении его от аттестации по языку. Автор будет включен в список кандидатов на натурализацию только в случае его освобождения от выполнения этого требования.

4.5 Министерство передало указанное заявление в Комитет по натурализации на его заседании 22 мая 2008 года. К нему прилагались различные медицинские заключения о том, что на тот момент автор страдал тяжелым психозом со слуховыми галлюцинациями и параноидными идеями, повреждением головного мозга, эпизодами умеренной и тяжелой депрессии, посттравматическим стрессовым расстройством с изменением личности и различными физическими патологиями в форме болей в обоих коленях, респираторных проблем, искривления позвоночника и врожденного гемипареза. Комитет решил, что на основе имеющихся документов он не может освободить заявителя от аттестации по языку. Соответственно в письме от 3 июня 2008 года Министерство уведомило автора о том, что его прошение о натурализации было отклонено.

4.6 Министерство вновь вернулось к рассмотрению этого заявления по получению от д-ра С. Б. Й. письма от 9 сентября 2009 года (см. пункт 2.5 выше). Письмом от 6 ноября 2009 года Министерство проинформировало автора о том, что из подписанного д-ром С. Б. Й. медицинского заключения явствовало, что автор страдает хроническим психическим расстройством в форме параноидного психоза и что вследствие этого Министерство сочло, что полученное заключение не содержит никакой принципиально новой информации по сравнению с теми медицинскими заключениями, которые послужили основой для решения Комитета по натурализации не освобождать автора от выполнения упомянутого требования.

4.7 На просьбу д-ра С. Б. Й. об уточнении его позиции (см. пункт 2.6 выше) Министерство 8 декабря 2009 года ответило, что решение вопроса о том, кого включать в списки кандидатов на натурализацию, относится к компетенции Парламента Дании и что в соответствии со статьей 44 Конституции Парламент большинством голосов своих членов принял руководящие принципы, согласно которым Министерство обеспечивает применение законодательства. Оно отметило, что руководящие принципы включения лиц в списки кандидатов на натурализацию согласовывались сторонами в правительстве, что соглашение было опубликовано в циркулярном письме № 61 от 22 сентября 2008 года и что, по мнению

сторон этого соглашения, речь идет о разумном требовании, согласно которому кандидаты на получение датского гражданства должны быть способны жить в датском обществе, в том числе говорить и читать на датском языке, а также понимать этот язык. Таким образом требование знания языка является одним из решающих условий натурализации. Только в исключительных случаях физических или психических заболеваний крайне серьезного характера дело передается в Комитет по натурализации для принятия решения о целесообразности освобождения от его выполнения. Положение об освобождении открыто для толкования, и это значит, что такая практика определяется большинством голосов членов Комитета по натурализации в любой данный период времени. Сам факт передачи заявления в Комитет для принятия решения об освобождении от указанного требования не означает, что Комитет даст на него согласие. Кроме того, решения Комитета не подпадают под действие положений закона о государственной администрации, касающихся оснований для разьяснения принятых в письменной форме решений, однако Министерство обеспечивало надлежащую практику ведения административных дел в рамках всех разбирательств, связанных с рассмотрением заявлений. Министерство, по возможности, информирует лиц, подавших заявления на получение гражданства, о причинах отказа в удовлетворении их заявлений. Однако работа Комитета носит конфиденциальный характер, и Министерство не может сообщать более подробные сведения о причинах принятия Комитетом того или иного решения. Такие решения не могут опротестовываться ни в каком ином органе. Согласно полученному запросу Министерство предоставило адвокату автора доступ к документам, имеющим отношение к ходатайству последнего о предоставлении гражданства от 31 мая 2010 года.

4.8 В соответствии с пунктом 1 статьи 44 Конституции Дании вопросы натурализации относятся к исключительной компетенции законодательной власти. Система, в рамках которой гражданство предоставляется на основе решения Парламента, означает, что административные или судебные органы не вправе по собственному усмотрению решать, могут ли иностранцы получать датское гражданство посредством натурализации, а Парламент не предоставляет центральным административным органам каких-либо дискреционных полномочий в этом вопросе. В этой связи данный процесс не может считаться административным. Прения и голосование в Комитете по вопросам освобождения от выполнения тех или иных требований носят закрытый характер, и участвовать в таких заседаниях имеют право только члены Комитета. Это объясняется тем, что при оценке индивидуальных ходатайств о предоставлении гражданства Комитет имеет дело с сугубо личной информацией, которую не считает возможным обсуждать на открытых заседаниях Парламента без ведома заявителя.

4.9 Производимое Министерством первоначальное рассмотрение заявлений о натурализации на основе акта Парламента, включая отклонение заявлений лиц, которые не удовлетворяют установленным требованиям, а также решения представлять или не представлять дела на рассмотрение Комитета по натурализации по аналогии с решениями Комитета принимаются не в соответствии с тем или иным актом Парламента, а рассматриваются в качестве его подготовки. При составлении списков кандидатов на натурализацию и оценке вопроса о том, могут ли заявители быть включены в один из таких списков, Министерство обязано следовать "Руководящим принципам натурализации", изложенным в циркулярном письме № 61, которые были согласованы большинством членов Парламента. Сказанное также означает, что процедура натурализации на основе акта Парламента не регулируется общими принципами административного права.

4.10 Ни заявителям, ни Министерству не сообщаются причины, по которым Комитет по натурализации предоставляет или не предоставляет освобождение от исполнения требований, выполнение которых необходимо для включения канди-

дата в список на натурализацию. Тем не менее Парламент объявил, что при изучении Министерством заявлений решения, принимаемые в рамках процесса натурализации на основании акта Парламента, должны надлежащим образом учитывать положения закона о государственной администрации и другие принципы государственного управления. Парламент изложил это мнение в своем решении № V 36 от 15 января 1998 года, согласно которому Парламент предписывает Министерству соблюдать международные конвенции и обеспечивать при подготовке списков кандидатов на натурализацию выполнение положений закона о государственной администрации и других принципов государственного управления.

4.11 "Руководящие принципы натурализации", содержащиеся в циркулярном письме № 61, предусматривают требования, которые должны выполняться в интересах включения заявителей в список кандидатов на натурализацию без предварительной подачи их заявлений в Комитет по натурализации. Таким образом включенные в список кандидатов на натурализацию заявители либо выполнили требования "Руководящих принципов" или были освобождены от выполнения определенных требований в результате передачи заявлений на рассмотрение Комитета. На этой основе стороны в правительстве, которые согласовали "Руководящие принципы", будут голосовать в поддержку законопроекта правительства о натурализации при его чтении в Парламенте. Если какой-либо кандидат не соответствует одному или нескольким требованиям, изложенным в "Руководящих принципах натурализации", Министерство отклонит его заявление во исполнение полномочий, возложенных на него Парламентом. В случае, если позднее такой заявитель будет удовлетворять установленным требованиям, он или она могут просить Министерство повторно рассмотреть свое заявление. Если же в этот раз все установленные требования будут выполнены, заявитель будет включен в список кандидатов на натурализацию.

4.12 В случае невыполнения заявителем требований пунктов 1 и 2 раздела 24 "Руководящих принципов", вопрос о предоставлении ему освобождения должен передаваться в Комитет по натурализации, когда этого требуют исключительные обстоятельства. Если же Комитет сочтет возможным предоставить такое освобождение, то заявитель будет включен в список кандидатов на натурализацию. В случае, если Комитет сочтет нецелесообразным предоставлять такое освобождение, то заявителю в этом будет отказано. Если заявитель позднее выполнит установленные требования или если поступит новая информация о здоровье заявителя, он может ходатайствовать перед Министерством о переоценке его заявления. Министерство не может по своему усмотрению включать в список заявителя, который не соответствует установленным требованиям. В рассматриваемом случае заявитель может быть включен в этот список только, если Комитет предоставит ему испрашиваемое освобождение.

4.13 Лица, имеющие действующий постоянный вид на жительство пользуются теми же правами, что и граждане Дании, в большинстве аспектов жизни датского общества, в частности правом на получение пенсии по утрате трудоспособности вследствие ухудшения здоровья или на другие соответствующие социальные льготы. Решение о предоставлении социальных льгот, в том числе негражданам, принимается на основе одной из целей интеграционной политики Дании, которая состоит в обеспечении каждому лицу независимо от его гражданства возможностей участвовать в жизни общества и вносить в нее вклад на основе равноправия и приобретать необходимые компетенции для применения своих способностей и ресурсов. Сюда входит доступ к языковой подготовке, рынку труда и образованию. Вследствие этого большинство прав и обязанностей, закрепленных в датском законодательстве, зависят от постоянного проживания в Дании, а не от гражданства данного лица. Однако вполне естественно, что реализация некото-



рых прав и обязанностей требует датского гражданства. Так, например, только датские граждане могут владеть датскими паспортами, участвовать во всеобщих выборах членов Парламента, а также в назначении на определенные государственные должности, в частности на должности судьи, сотрудника полиции или члена коллегии присяжных, для которых требуется наличие датского гражданства. Граждане Дании также имеют право на дипломатическую защиту и не могут быть высланы из Дании.

4.14 Государство-участник публикует статистические данные о количестве дел, представленных Комитету по натурализации для рассмотрения вопроса об освобождении от аттестации по датскому языку и прохождения специальной проверки в рамках предоставления гражданства за 2005–2010 годы. Освобождения были предоставлены в следующих случаях: 65 из 540 случаев, запрошенных в 2005 году; 103 из 359 случаев, запрошенных в 2006 году; 37 из 108 случаев, запрошенных в 2007 году; 32 из 168 случаев, запрошенных в 2008 году; 72 из 187 случаев, запрошенных в 2009 году; и 118 из 234 случаев, запрошенных в 2010 году.

4.15 Относительно приемлемости настоящего сообщения государство-участник заявляет, что жалоба автора не подпадает под действие статьи 26 Пакта и что сообщение, таким образом, должно быть объявлено неприемлемым согласно статье 2 Факультативного протокола. Несмотря на то, что Пакт не содержит какого-либо положения, гарантирующего право на получение гражданства, статья 26 тем не менее применяется к выполнению нормативных положений о гражданстве, поскольку она гарантирует равенство перед законом и запрещает дискриминацию. Соответственно государственно-административные и судебные органы обязаны обеспечивать соблюдение и выполнение всех нормативных положений таким образом, чтобы такие действия не носили произвольный или дискриминационный характер. Однако, как указано выше, предоставление гражданства посредством натурализации является не административным, а законодательным процессом согласно пункту 1 статьи 44 Конституции. Циркулярное письмо, в котором излагаются "Руководящие принципы натурализации", регулирует выполняемую Министерством роль в качестве органа, который готовит заседания Комитета по натурализации, но не предоставляет гражданам никаких прав и не возлагает на них никаких обязанностей. Вследствие этого заявители не могут законным образом претендовать на получение датского гражданства или на освобождение от аттестации по датскому языку. Автор, по определению, не был лишен своего права на равенство перед законом или на равную защиту закона. Предоставление датского гражданства является исключительной прерогативой законодательной власти, и статья 26 не применяется в контексте такой конституционной системы. В этой связи настоящее сообщение отличается от сообщения № 1136/2002, *Борзов против Эстонии*, которое Комитет признал приемлемым. В противоположность принятой в Дании процедуре получения гражданства в силу акта Парламента, гражданство в Эстонии предоставляется на основании нормативных положений о гражданстве в форме общего законодательного акта при условии соблюдения конкретных критериев и прохождения юридической экспертизы.

4.16 По существу сообщения государство-участник отмечает, что, если Комитет сочтет это сообщение приемлемым, это не станет нарушением статьи 26. Международное право не является источником какого-либо отдельно взятого обязательства государств предоставлять гражданство постоянно проживающим на их территории лицам. Скорее, по международному праву государства могут определять лиц, которым они могут предоставить свое гражданство посредством процедуры натурализации и, в этой связи, определять условия получения гражданства.

4.17 Датская процедура предоставления гражданства на основе акта Парламента глубоко укоренилась в конституционной практике после принятия Конституции в 1849 году. Кроме того, в своем решении № V 36 от 15 января 1998 года Парламент поручил Министерству соблюдать международные конвенции и обеспечивать выполнение положений закона о государственной администрации и других принципов государственного управления при подготовке проектов списков кандидатов на натурализацию.

4.18 Государство пользуется широкими дискреционными полномочиями при определении требований в отношении предоставления гражданства, которые оно считает необходимыми для обеспечения реальной связи между государством и лицами, ходатайствующими о предоставлении им гражданства. Владение датским языком и знание датского общества, культуры и истории считаются исключительно важными для интеграции в жизнь датского общества и поэтому должны рассматриваться как законные требования. По этой же причине освобождение от этих требований предоставляется только в исключительных случаях. К тому же такие требования в целом должны признаваться соразмерными.

4.19 Государство-участник оспаривает утверждение о том, что автор был лишен равенства перед законом или подвергнут дискриминации с точки зрения равной защиты закона. Автор не представил никаких доказательств, свидетельствующих о том, что другие находившиеся в аналогичном положении лица по сравнению с ним пользовались более благоприятным отношением. Его ходатайство о предоставлении гражданства рассматривалось наравне со всеми прочими заявлениями лиц, которые находились в сходном положении. При изучении его заявления была внимательно проанализирована вся имеющаяся информация. Предоставив все соответствующие сведения о своем здоровье, автор был полностью осведомлен о документации по его делу и об основе оценки его заявления.

4.20 Автор не обосновал свое утверждение о том, что оценка его заявления Комитетом по натурализации носила произвольный характер. Он также не указал, что именно послужило основанием для якобы имевших место проявлений дискриминации. Свое утверждение о дискриминации он строит исключительно на том, что Комитет по натурализации имел отличное от самого автора мнение о возможности его освобождения от выполнения установленного требования.

4.21 Государство-участник понимает, что пострадавшие беженцы могут нуждаться в особой помощи для успешного обучения датскому языку. В таких случаях разрабатываются специальные методики преподавания для подобных групп заявителей. Министерство предпринимает ряд инициатив с целью расширения участия травмированных беженцев в программах обучения датскому языку.

#### **Комментарии автора по замечаниям государства-участника**

5.1 11 июля 2011 года автор представил свои комментарии к замечаниям государства-участника. Автор полагает, что ни одно государство не может уклоняться от своих обязательств по международному праву ни по причине своего внутреннего законодательства, ни по той причине, что рассматриваемые акты приняты законодательной либо исполнительной ветвями власти. Ратифицировав Пакт и другие документы о правах человека, государство-участник приняло на себя обязательство обеспечивать находящимся под его юрисдикцией лицам равенство перед законом, среди прочего, в соответствии со статьей 26. Поскольку в этом отношении не было сделано никакой конкретной оговорки, ни одно из положений внутреннего законодательства не может быть использовано для освобождения государства-участника от такого обязательства. Соответственно государство-участник не может опираться на тот аргумент, что содержащиеся в циркулярном письме № 61 "Руководящие принципы" являются не административными ин-

струкциями в традиционном понимании этого слова, а скорее набором принципов, которые были согласованы большинством членов Парламента для упорядоченного руководства его законотворческой деятельностью. Статья 26 является международным стандартом, который применяется и к конституционной системе.

5.2 В 2011 году проблема натурализации получила широкое освещение в средствах массовой информации Дании в связи с незаконной административной практикой Министерства в вопросах рассмотрения дел о натурализации апатридов. В этом контексте юридические эксперты выразили серьезную обеспокоенность по поводу других аспектов процедуры натурализации в целом. Так, например, они усомнились в соответствии Конвенции о правах инвалидов одного из положений циркулярного письма № 61, касающегося исключения лиц, страдающих посттравматическим стрессовым расстройством, из сферы применения освобождения от требования владения датским языком. В средствах массовой информации также упоминались заявления некоторых членов Комитета по натурализации о том, что основные принципы верховенства права не принимаются во внимание при вынесении решений об освобождении лиц от требования аттестации по языку.

5.3 Автор отвергает довод государства-участника о том, что его жалоба не подпадает под действие статьи 26 Пакта. Он ссылается на правовую практику Комитета, согласно которой закрепленный в статье 26 принцип недискриминации не ограничивается прописанными в Пакте правами, и применяется как к принятию законодательства, так и к его применению. Кроме того, принятие решений по делам о натурализации входит в сферу регулирования и защиты органами государственной власти, даже если правила формулирует и применяет один и тот же орган. Было бы странно, если бы государство могло уклониться от исполнения своих договорных обязательств в отношении верховенства права в части, касающейся таких фундаментальных принципов, как равная защита и недискриминация, ссылаясь при этом на незаконные решения в области, где по внутригосударственному праву такие правовые гарантии не применяются. Согласие с аргументацией государства-участника по этому вопросу означало бы предоставление государствам свободы действий в плане ухода от выполнения любого международного стандарта путем наделения в рамках внутренней конституционной системы полномочиями любого органа власти, который традиционно не имеет отношения к принятию решений. Поэтому автор считает, что применяемая в Дании процедура натурализации подпадает под действие статьи 26.

5.4 По существу дела автор заявляет, что он не утверждает о существовании отдельного права на получение гражданства через механизм натурализации. Он признает суверенную прерогативу государства принимать решение в отношении требований о предоставлении гражданства и не оспаривает существо требований, изложенных в циркулярном письме № 61. Он также не ставит под сомнение решение уделять особое внимание, в частности, датскому языку, полагая, что оно должно приниматься по усмотрению государства, или считая освобождение от выполнения установленных требований только в исключительных случаях несопоставимым подходом. Его жалоба касается только вопроса о том, применялось ли данное требование произвольным или дискриминационным образом.

5.5 Автор *prima facie* обосновал свою жалобу с помощью нескольких четких, убедительных и согласующихся между собой заключений и неопровержимых предположений по поводу того, что отклонение его ходатайства носило произвольный и дискриминационный характер, в частности по той причине, что игнорирование медицинского заключения прямо противоречило формулировке циркулярного письма № 61 и что члены Комитета по натурализации не правомочны

выносить решения и делать это произвольным и, в данных обстоятельствах, дискриминационным образом.

5.6 Нельзя ожидать, чтобы заявитель обратился к другому заявителю, который страдает таким же что и он заболеванием и который был освобожден от выполнения требования аттестации по знанию языка. Для цели обоснования *prima facie* жалобы на дискриминацию было бы достаточно доказать, что при рассмотрении заявления соответствующие власти действовали *contra legem*. Если государство-участник захочет заявить, что ни одно лицо, ходатайствовавшее о предоставлении гражданства посредством натурализации, никогда не было освобождено от выполнения требования аттестации по языку по причинам его состояния здоровья, аналогичного состоянию здоровья автора, или по каким-либо иным причинам, перечисленным в качестве основания для исключения из сферы действия циркулярного письма № 61, то государство-участник должно продемонстрировать, что дело обстоит именно таким образом. В отличие от государства-участника автор не имеет доступа к такой информации.

5.7 Относительно аргументации государства-участника о том, что автор не указал причины, по которым якобы была допущена дискриминация, автор утверждает, что любое лицо, к которому было проявлено недоброжелательное отношение в рамках произвольного по своему характеру процесса, лишено равной защиты закона, независимо от любой предполагаемой причины. Действующая в Дании процедура натурализации столь непредсказуема, что заявителю не имеет смысла приводить какие-либо конкретные основания, которые послужили причиной для произвольного отклонения его заявления. Кроме того, отказ в равной защите закона обосновывается такими признаками, как раса, цвет кожи, религия, национальное или социальное происхождение и/или статус беженца и жертвы пыток. Эти сомнительные основания четко просматривались как факторы, которые повлияли на оценку Комитетом по натурализации заявления автора об освобождении от выполнения вышеупомянутого требования. По существу, за исключением медицинских освидетельствований, которые подтверждали, что автор страдал указанными в циркулярном письме № 61 заболеваниями, и предполагали его освобождение от исполнения требования в отношении владения языком, в своем решении об отказе в удовлетворении заявления Комитет руководствовался только информацией о стране происхождения автора и другими аналогичными сведениями. Это дает серьезные основания полагать, что неоправданный отказ объяснялся расовыми, этническими или аналогичными соображениями.

5.8 Наконец, автор заявляет, что пункт 1 раздела 44 Конституции не предусматривает какого-либо ограничения в отношении подготовки списков кандидатов на натурализацию. Это положение содержит только правила в отношении компетенции. Оно не создает препятствия для соблюдения основных принципов верховенства права в процессе подготовки таких списков.

### **Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете**

#### *Рассмотрение вопроса о приемлемости*

6.1 Прежде чем приступить к рассмотрению любой жалобы, содержащейся в сообщении, Комитет по правам человека должен принять решение в соответствии с правилом 93 своих правил процедуры о том, является ли данное сообщение приемлемым согласно Факультативному протоколу к Пакту.

6.2 В соответствии с подпунктами а) и б) пункта 2 статьи 5 Факультативного протокола Комитет удостоверился, что этот же вопрос не рассматривается в рамках другой процедуры международного разбирательства или урегулирования, и полностью убедился в исчерпании внутренних средств правовой защиты.

6.3 Комитет принимает к сведению оспаривание государством-участником приемлемости сообщения на том основании, что жалобы автора на дискриминацию в связи с процессом его натурализации не подпадают под сферу применения статьи 26 Пакта, поскольку натурализация производится по акту Парламента, к которому статья 26 не применяется. Однако Комитет напоминает, что статья 26 предусматривает равенство перед законом и равную защиту закона без какой-либо дискриминации; что настоящее положение касается возлагаемых на государства-участники обязательств в отношении их законодательства и его применения<sup>3</sup>; и что она запрещает дискриминацию в любой области, которая регулируется и защищается государственными органами<sup>4</sup>. В этой связи Комитет напоминает, что все ветви государственной власти (исполнительная, законодательная и судебная) на всех структурных уровнях – общенациональном, региональном или местном – могут принимать на себя ответственность государства-участника<sup>5</sup>. Кроме того, Комитет отмечает жалобу автору на то, что отказ государственных органов предоставить ему освобождение от выполнения требования в отношении владения языком из-за его тяжелого хронического психического расстройства носит дискриминационный характер, что было в достаточной мере обосновано для целей определения приемлемости. Соответственно, Комитет считает, что настоящее сообщение является приемлемым согласно статьям 2 и 3 Факультативного протокола.

6.4 В силу выполнения всех требований в отношении приемлемости Комитет объявляет настоящее сообщение приемлемым и приступает к его рассмотрению по существу.

#### *Рассмотрение сообщения по существу*

7.1 Комитет рассмотрел настоящее сообщение в свете всей представленной ему сторонами информации, как этого требует пункт 1 статьи 5 Факультативного протокола.

7.2. Комитету предстоит решить вопрос о том, нарушило ли государство-участник статью 26 Пакта в результате отказа в предоставлении автору освобождения от выполнения требования в отношении аттестации по датскому языку для целей его натурализации. Комитет отмечает, что автор не оспаривает требование о подтверждении владения языком для целей натурализации в целом, но лишь в части его применения произвольным или дискриминационным образом. Комитет напоминает, что статья 26 предусматривает отдельное право запрещать дискриминацию по закону или на практике в любой области, которая регулируется и защищается государственными органами, и что применение закрепленного в статье 26 принципа недискриминации не ограничивается предусмотренными Пактом правами<sup>6</sup>. При принятии своего законодательства государство-участник должно соблюдать требование статьи 26 о том, что его содержание не должно быть дискриминационным<sup>7</sup>. В контексте настоящего сообщения это означает, что Комитет должен изучать вопрос о том, производилось ли рассмотрение заявления автора на предоставление ему исключения компетентными датскими органами таким образом, который гарантировал право автора на равенство перед законом и равную защиту закона без какой-либо дискриминации.

<sup>3</sup> См. замечание общего порядка № 18 (1994) о недискриминации, пункты 1 и 12.

<sup>4</sup> Там же, пункт 12.

<sup>5</sup> См. замечание общего порядка № 31 (2004) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта, пункт 4.

<sup>6</sup> См. замечание общего порядка № 18, пункт 12.

<sup>7</sup> См. сообщение № 172/1984, *Брекс против Нидерландов*, соображения от 9 апреля 1987 года, пункт 12.4.

7.3 Комитет напоминает, что ни Пакт, ни международное право в целом не содержат конкретных критериев предоставления гражданства посредством натурализации и что государства свободны самостоятельно выносить решение по таким критериям<sup>8</sup>. Однако, принимая и применяя законодательство, власти государств-участников должны соблюдать права заявителей, закрепленные в статье 26. Комитет напоминает в этой связи, что статья 26 требует разумного и объективного обоснования, а также законной цели проведения различий в связи с особенностями того или другого лица, которые перечислены в статье 26<sup>9</sup>, включая "иное обстоятельство", как например инвалидность.

7.4 Комитет отмечает, что жалоба автора на то, что отказ обращаться с ним как с лицом, страдающим психическими расстройствами и не способностью к обучению, и тем самым признать необходимость освобождения его от выполнения требования о владении языком, которое предусмотрено в законе, является дискриминационным актом. Комитет отмечает, что автор ходатайствовал об освобождении его от требования в отношении представления доказательств владения датским языком на основе пункта 3 раздела 24 "Руководящих принципов натурализации". К его заявлению прилагались медицинские заключения, свидетельствовавшие о том, что в то время он страдал острым психозом со слуховыми галлюцинациями и параноидными идеями, повреждением головного мозга, эпизодами умеренной и тяжелой депрессии, посттравматическим стрессовым расстройством, проявлявшимся в изменении личности, а также различными физическими патологиями в форме болей в обоих коленях, респираторных проблем, искривления позвоночника и врожденного гемипареза. После получения первоначального отказа 5 октября 2007 года заявление и сопроводительная документация были переданы Министерством в Комитет по натурализации датского Парламента, который отклонил это заявление 22 мая 2008 года. Однако Комитет отмечает, что письмо Министерства, в котором автору сообщалось о решении Комитета по натурализации, не содержит никаких сведений о принципиальных причинах такого отказа. В последующих письмах, которые Министерство направляло в ответ на просьбы автора пересмотреть принятые по нему решения, также отсутствовало какое-либо обоснование отказа в просьбе об освобождении его от выполнения требования, прописанного в "Руководящих принципах".

7.5 Комитет считает, что государство-участник не продемонстрировало, что отказ в предоставлении освобождения был основан на разумных и объективных причинах. Министерство не смогло подробно изложить причины решения Комитета по натурализации отказать в просьбе автору, поскольку работа Комитета велась в закрытом режиме. В соответствии с представлением самого государства-участника положение об освобождении от выполнения установленного требования открыто для толкования, а практика его применения определялась большинством голосов членов Комитета по натурализации в любой данный момент времени. Кроме того, отсутствие мотивов упомянутого решения и транспарентности процедуры его принятия крайне ограничивало возможности автора в плане представления дополнительной документации в поддержку его просьбы, так как он не знал истинных причин отказа и общих тенденций в отношении принятия решений Комитетом по натурализации в порядке применения пункта 3 раздела 24 "Руководящих принципов". По мнению Комитета, тот факт, что Комитет по натурализации является частью законодательной власти, не освобождает государство-участник от принятия мер для информирования, пусть даже в краткой форме, автора о принципиальных причинах решения Комитета по натурализации. В отсутствие такого обоснования государство-участник не доказало, что его решение не

<sup>8</sup> См. сообщение № 1136/2002, *Борзов против Эстонии*, соображения от 26 июля 2004 года, пункт 7.4.

<sup>9</sup> См. замечание общего порядка № 18, пункт 13, и *Борзов против Эстонии*, пункт 7.3.

принимать к сведению психическое расстройство автора в качестве основы для освобождения от выполнения требования в отношении владения языком, которое предусмотрено в законодательстве, и требовать от автора документального подтверждения владения языком, несмотря на его неспособность к обучению, было основано на разумных и объективных причинах. Исходя из этого, Комитет считает, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении права автора на равенство перед законом и равную защиту закона согласно статье 26 Пакта.

8. Действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, Комитет пришел к выводу о том, что представленная ему информация свидетельствует о нарушении статьи 26 Пакта.

9. В соответствии с подпунктом а) пункта 3 статьи 2 Пакта государство-участник обязано предоставить автору эффективные средства правовой защиты, включая выплату компенсации, и пересмотреть его просьбу о выполнении требования в отношении владения языком в рамках такой процедуры, которая учитывает выводы Комитета. Государство-участник также должно избегать подобных нарушений в будущем.

10. Принимая во внимание, что в силу присоединения к Факультативному протоколу, государство-участник признало компетенцию Комитета определять, имело ли место нарушение Пакта и, что в соответствии со статьей 2 Пакта государство-участник обязалось обеспечивать всем находящимся на его территории или под его юрисдикцией лицам права, признаваемые Пактом, Комитет хотел бы получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о принятых мерах по выполнению соображений Комитета. Государству-участнику также предлагается опубликовать настоящие соображения, обеспечить их письменный перевод на официальный язык государства-участника и их широкое распространение.