



Международный пакт о гражданских и политических правах

Distr.: General
3 October 2019
Russian
Original: English

Комитет по правам человека

Решение, принятое Комитетом в соответствии с Факультативным протоколом относительно сообщения № 2683/2015** *** ****

<i>Сообщение представлено:</i>	С.А. от своего имени и от имени своей несовершеннолетней дочери З (представлена адвокатом В.Г. Фишером)
<i>Предполагаемые жертвы:</i>	автор сообщения и З
<i>Государство-участник:</i>	Нидерланды
<i>Дата сообщения:</i>	4 сентября 2015 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение в соответствии с правилом 97 правил процедуры Комитета (ныне правило 92), препровожденное государству-участнику 20 ноября 2015 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия решения:</i>	17 июля 2019 года
<i>Тема сообщения:</i>	доступ к пособиям на ребенка
<i>Процедурные вопросы:</i>	приемлемость – исчерпание внутренних средств правовой защиты; приемлемость – явная обоснованность
<i>Вопросы существа:</i>	наилучшее обеспечение интересов ребенка; права детей; дискриминация; дискриминация по другим признакам; права семьи; меры защиты; лицо без гражданства

* Переиздано по техническим причинам 23 января 2020 года.

** Принято Комитетом на его 126-й сессии (1–26 июля 2019 года).

*** В рассмотрении настоящего сообщения принимали участие следующие члены Комитета: Танья Мария Абдо Рочоль, Яд Бен Ашур, Илзе Брандс Кехрис, Ариф Балкан, Ахмед Амин Фатхалла, Сюити Фуруя, Кристоф Хейнс, Бамариам Койта, Данкан Лаки Мухумуза, Фотини Пазардзис, Эрнан Кесада Кабрера, Василька Санцин, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Юваль Шани, Элен Тигруджа, Андреас Циммерман и Гентиан Зюбери.

**** Совместное (несогласное) мнение членов Комитета Таньи Марии Абдо Рочоль, Жозе Мануэла Сантуша Паиша, Элен Тигруджи и Гентиана Зюбери приводится в приложении к настоящему решению.



<i>Статьи Пакта:</i>	пункт 1 статьи 23; пункт 1 статьи 24; и статья 26, рассматриваемая в совокупности с пунктом 1 статьи 23 и пунктом 1 статьи 24
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	2 и пункт 2 б) статьи 5

1. Автором сообщения является С.А., лицо без гражданства, рома по происхождению, родившаяся 6 марта 1987 года в бывшей Югославии. Она представляет сообщение от своего имени и от имени своей несовершеннолетней дочери З, родившейся 15 февраля 2012 года в Нидерландах. Автор утверждает, что государство-участник нарушило ее права по пункту 1 статьи 23 и статье 26, рассматриваемой в совокупности с пунктом 1 статьи 23 указанного Пакта. Автор утверждает также, что государство-участник нарушило права З по пункту 1 статьи 23, пункту 1 статьи 24 и статье 26, рассматриваемой в совокупности с пунктом 1 статьи 23 и пунктом 1 статьи 24 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 11 марта 1979 года. Автор представлена адвокатом.

Факты в изложении автора

2.1 Автор является лицом без гражданства, не претендующим ни на какое гражданство. Она родилась на территории нынешней Северной Македонии и в возрасте 14 лет переехала со своими родителями в Нидерланды, где она считается нелегальным мигрантом. Она страдала психическими расстройствами, в том числе посттравматическим стрессом и пограничным расстройством личности, и начала самостоятельно жить в городе Гронингене в 2009 году. Дочь автора сообщения З имеет гражданство Нидерландов в силу того, что ее отец является гражданином государства-участника. Вскоре после рождения З в 2012 году ее отец стал жестоко издеваться над семьей. В результате 3 апреля 2012 года автор вынуждена была бежать вместе с З, которой на тот момент исполнилось два месяца, в приют, в котором проживали родители автора, поскольку ей было некуда больше пойти. Приют в Катвийке находится в ведении Центрального агентства по приему просителей убежища.

2.2 По прибытии автор сообщила сотрудникам приюта, что она хотела бы некоторое время пожить в нем вместе с З. Однако в тот же вечер в 23 ч 00 мин сотрудники выгнали их из приюта, вручив им написанную от руки записку с адресом гостиницы и пункта приема для наркоманов. Сотрудники не сделали больше ничего, чтобы дать им временный приют или связаться со службами защиты детей или местными кризисными центрами. Неназванное лицо позвонило в частный приют для женщин в Лейдене и сообщило его сотрудникам о ситуации, в которую попала автор. Сотрудники приюта для женщин приехали за автором и З и предложили им временно принять их с учетом их чрезвычайной ситуации. Автор и З находились в этом приюте без каких-либо источников дохода, позволяющего им обеспечивать себя.

2.3 Для заполнения различных административных документов с целью получения минимального социального пособия автор обратилась за юридической помощью. В Нидерландах минимальный уровень жизни для семей обеспечивается благодаря различным программам пособий. Общецелевые пособия могут дополняться как детским пособием, так вспомоществованием на содержание ребенка. Вспомоществование на содержание ребенка выплачивается удовлетворяющим критериям программы родителям с низкими доходами для компенсации расходов на воспитание детей. Однако автор не могла претендовать ни на разрешение на работу, ни на социальные пособия в силу закона, уязвляющего доступ к социальным услугам с наличием вида на жительство.

2.4 В соответствии с национальным законодательством ходатайствовать о получении детского пособия может любой из родителей, но только один из них может его получить. 3 мая 2012 года автор подала заявление на получение детского пособия. 11 мая 2012 года Банк социального страхования отклонил ее заявление на том основании, что она не является законным резидентом. Окружной суд Северных Нидерландов 5 сентября 2014 года отклонил ее апелляцию, поданную на это решение,

на том же основании. После этого отец З обратился за детским пособием и получил его. Однако он не оказывал материальную поддержку З, а автор не хотела привлекать его к юридической ответственности.

2.5 Отец З не обращался за вспомоществованием на содержание ребенка и не получал его. 20 апреля 2012 года за вспомоществованием на содержание ребенка обратилась автор, которая указала в своем заявлении, что у нее отсутствуют источники дохода и что она временно проживает в приюте для женщин и что З является гражданкой Нидерландов. 2 августа 2012 года Налоговая администрация отклонила ее заявление на том основании, что она не является законным резидентом и не продемонстрировала наличие «исключительных обстоятельств», необходимых для выплаты вспомоществования на содержание ребенка иностранцу, проживающему в стране нелегально. 15 октября 2012 года Налоговая администрация отклонила официальное возражение автора против этого решения. 21 февраля 2014 года Окружной суд Северных Нидерландов оставил без удовлетворения апелляцию автора сообщения на решение об отклонении ее возражения по причине необоснованности. 14 мая 2014 года Налоговая администрация отклонила апелляцию автора на решение окружного суда. 17 сентября 2014 года Отдел административной юрисдикции Государственного совета отклонил еще одну апелляцию автора, признав ее необоснованной.

2.6 16 октября 2012 года муниципалитет Гронингена стал выдавать автору и ее дочери некоторые минимальные социальные пособия. Однако этих пособий не достаточно, и, как следствие, автор и ее дочь, которая является слабым ребенком, живут в крайней нищете, значительно ниже минимального уровня жизни.

2.7 21 марта 2013 года автор подала прошение о выдаче ей временного стандартного вида на жительство в рамках переходной программы «детской амнистии», разработанной с тем, чтобы узаконить статус детей и семей, которые проживают в Нидерландах в течение длительного времени¹. 18 июня 2013 года министр юстиции и безопасности отклонил прошение автора. 26 марта 2014 года Служба иммиграции и натурализации объявила необоснованным возражение автора против решения от 18 июня 2013 года. 28 мая 2014 года окружной суд признал неприемлемым ходатайство автора о судебном пересмотре решения, принятого в ответ на ее возражение².

2.8 14 июля 2014 года Служба иммиграции и натурализации проинформировала автора о том, что ей был предоставлен вид на жительство по «гуманитарным соображениям невременного характера» в силу исключительных индивидуальных обстоятельств³. Разрешение действует с 6 июня 2014 года по 6 июня 2019 года.

2.9 Автор утверждает, что она исчерпала все внутренние средства правовой защиты и что этот вопрос не рассматривается в рамках другой процедуры международного разбирательства или урегулирования.

Жалоба

3.1 Автор утверждает, что, отклонив ее ходатайство о вспомоществовании на содержание ребенка по причине ее безгражданства, государство-участник нарушило ее права, предусмотренные в пункте 1 статьи 23 и статье 26, рассматриваемой в совокупности с пунктом 1 статьи 23 Пакта. Государство-участник нарушило также права З, предусмотренные в пункте 1 статьи 23, пункте 1 статьи 24 и статье 26, рассматриваемой в совокупности с пунктом 1 статьи 23 и пунктом 1 статьи 24 Пакта.

3.2 Применительно к пункту 1 статьи 23 автор утверждает, что в соответствии с практикой Европейского суда по правам человека суды Нидерландов постановили, что

¹ Дата подачи ходатайства была указана государством-участником в его первоначальных замечаниях по существу сообщения.

² Эта информация была представлена государством-участником в его первоначальных замечаниях по существу сообщения.

³ Информация о характере вида на жительство была представлена государством-участником в его первоначальных замечаниях по существу сообщения.

выплата вспомоществования на содержание ребенка может рассматриваться как выполнение государством своего позитивного обязательства по защите семейной жизни в соответствии со статьей 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека)⁴. Таким образом, право на получение вспомоществования на содержание ребенка также защищается пунктом 1 статьи 23 Пакта, и отказ в удовлетворении ходатайства автора равнозначен нарушению права на семейную жизнь. Принцип увязки не должен жестко применяться в отношении апатридов, особенно когда речь идет о несовершеннолетних, как в данном случае. В национальном праве четко зафиксировано, что принцип увязки не является неизменным и не может иметь примат, когда речь идет о нарушениях прав человека⁵. Требуется оценивать индивидуальные обстоятельства каждого конкретного случая. Автор сообщения является матерью, не имеющей гражданства, и власти государства-участника ошибочно возложили бремя безгражданства на плечи ее дочери, которая является гражданкой государства-участника. В данном случае применение принципа увязки наносит вред ребенку, являющемуся гражданином государства-участника, с учетом факторов, над которыми ни мать, ни ее ребенок не имеют контроля. Поскольку у автора и З нет реальной или фактической возможности изменить свое положение, применение принципа увязки серьезно осложнило их жизнь, что равнозначно нарушению их права на семейную жизнь.

3.3 Что касается жалобы по пункту 1 статьи 24 Пакта, вопреки заявлению государства-участника о том, что дети не имеют права на вспомоществование на содержание ребенка, поскольку оно выплачивается родителям, автор считает, что такое вспомоществование на самом деле следует рассматривать в качестве меры защиты, в которой З нуждается как несовершеннолетняя. Детям предоставляется защита, поскольку они считаются уязвимыми в силу своего возраста. Таким образом, в случае обращения за вспомоществованием на содержание ребенка должны приниматься во внимание интересы и права ребенка. Действительно, Верховный суд Нидерландов признал, что такие семейные пособия, как общецелевые пособия на ребенка, предназначены для улучшения положения детей⁶. Эта аргументация должна применяться и к выплате вспомоществования на содержание ребенка, и, утверждая, что на такое вспомоществование может претендовать автор, но не З, Нидерланды отказались учитывать права З как ребенка с гражданством государства-участника, не имеющего никакого отношения к миграционному статусу ее матери. При оценке ходатайства необходимо было исходить из наилучших интересов З.

3.4 Что касается жалобы по статье 26, рассматриваемой в совокупности с пунктом 1 статьи 23 Пакта, то отказ в предоставлении вспомоществования на содержание ребенка является дискриминационным по отношению к автору и З с точки зрения их права на семейную жизнь. По причине статуса автора как мигранта, находящегося в стране без законных оснований, государство-участник продемонстрировало, что относится к ней и З иначе, чем к своим собственным гражданам. Однако З никак не может повлиять на безгражданство автора, а автор не претендует ни на какое гражданство. Таким образом, нет никаких «веских причин», которые могли бы оправдать иное отношение к ним.

3.5 Отказ в предоставлении вспомоществования на содержание ребенка по причине отсутствия у автора вида на жительство является нарушением статьи 26, рассматриваемой в совокупности с пунктом 1 статьи 24 Пакта, и носит дискриминационный характер по отношению к З, поскольку власти государства-участника не провели никакого различия между положением автора и положением З. Это различие имеет решающее значение, поскольку интересы родителя отличаются от интересов ребенка. Дети, особенно дети младших возрастов, не могут влиять на выбор своих родителей⁷. В то время, когда автор обращалась за вспомоществованием на

⁴ Автор ссылается на European Court of Human Rights, *Niedzwiecki v. Germany* (application No. 58453/00), judgment of 25 October 2005, para. 31.

⁵ Автор цитирует решение от 24 января 2006 года (ECLI: NL: CRVB: AV 0197).

⁶ Автор ссылается на the Supreme Court of the Netherlands, 23 November 2012, section 3.5.10, ECLI:NL:HR:BW7740.

⁷ Автор ссылается на сообщение *Дерксен против Нидерландов* (CCPR/C/80/D/976/2011).

содержание ребенка, З была недостаточно взрослой, чтобы повлиять на агрессивное поведение отца или на последующее решение матери оставить своего склонного к насилию партнера.

3.6 Соответствующие решения, принятые властями государства-участника, были ошибочными, поскольку из-за этих решений автору и З пришлось жить в условиях крайней нищеты, значительно ниже минимального порога бедности для одиноких матерей с детьми. Административным и судебным органам не следовало соглашаться с доводом Налоговой администрации, посчитавшей, что, поскольку автор и З получали некоторые пособия, они не были лишены средств существования и не были фактически вынуждены покинуть территорию государства-участника. Кроме того, власти государства-участника не рассматривали этот вопрос с точки зрения прав детей.

Замечания государства-участника относительно приемлемости сообщения

4.1 В своих замечаниях от 19 января 2016 года государство-участник указывает, что, по его мнению, сообщение является неприемлемым в соответствии с пунктом 2 b) статьи 5 Факультативного протокола к Пакту, поскольку автор не исчерпала все внутренние средства правовой защиты. В частности, она не обжаловала решение окружного суда Северных Нидерландов от 5 сентября 2014 года.

4.2 Кроме того, сообщение является неприемлемым, поскольку оно недостаточно обосновано и четко не свидетельствует о каких-либо нарушениях статей 23, 24 или 26 Пакта. Право на получение пособия на ребенка предоставляется родителям для целей ухода за несовершеннолетним ребенком независимо от гражданского состояния родителей. Согласно представленным автором материалам, отец З получал пособие на ребенка во втором, третьем и четвертом кварталах 2012 года. По решению окружного суда это пособие переводилось на банковский счет, указанный автором в ее заявлениях. Таким образом, автор получала запрашиваемую ей помощь для покрытия расходов на воспитание дочери.

Комментарии автора к замечаниям государства-участника относительно приемлемости сообщения

5.1 В своих комментариях от 15 февраля 2016 года автор утверждает, что решение Отдела административной юрисдикции Государственного совета от 17 сентября 2014 года является окончательным. Таким образом, она исчерпала все внутренние средства правовой защиты, касающиеся вспомоществования на содержание ребенка. Государство-участник ошибочно ссылается на факты, касающиеся ее обращения за пособием на ребенка, которое не является предметом настоящего сообщения. Решение окружного суда от 5 сентября 2014 года не касается вспомоществования на содержание ребенка. Порядок выплаты детских пособий отличается от порядка выплаты вспомоществования на содержание ребенка и относится к сфере компетенции разных судов.

5.2 Что касается замечания государства-участника о том, что сообщение не является обоснованным, автор утверждает, что вспомоществования на содержание ребенка отцу З не выплачивалось. Отец не мог ходатайствовать о его предоставлении и не начинал в этой связи никаких процессуальных действий. Поэтому замечания государства-участника в отношении заявления автора о выплате детского пособия не имеют отношения к делу.

Замечания государства-участника по существу

6.1 В замечаниях от 17 мая 2016 года государство-участник представляет дополнительную информацию о двух видах пособий на детей, предусмотренных национальным законодательством: а) вспомоществовании на содержание ребенка, которое выплачивается в зависимости от материального положения семьи; и б) детском пособии. Ни одно из этих пособий не носит общецелевого характера и не предназначается для поддержки малоимущих. Детское пособие предусмотрено Законом 1963 года о всеобщем детском пособии. По этому закону право на получение

детского пособия имеют застрахованные лица, осуществляющие уход за несовершеннолетними детьми или содержащие их. Такое пособие выплачивается домохозяйству и представляет собой вклад в покрытие расходов на воспитание детей; оно не предназначается для полного покрытия таких расходов. Выплата детского пособия не зависит от дохода родителей.

6.2 Напротив, выплата вспомоществования на содержание ребенка, предусмотренного Законом о вспомоществовании на содержание ребенка 2007 года, зависит от материального положения семьи, в силу чего размер этого пособия обратно пропорционален возможностям родителей оплачивать расходы на воспитание детей и уход за ними. Вспомоществование на содержание ребенка может выплачиваться родителям, имеющим низкий годовой доход. Размер такого вспомоществования также зависит от количества детей и их возраста. Оно причитается родителям, а не ребенку. Это пособие было установлено в рамках системы социального обеспечения после того, как стало очевидно, что многие малообеспеченные семьи не облагаются даже минимальным подоходным налогом, уплата которого дает возможность воспользоваться существующими налоговыми льготами на детей. Иностранцы, которые находятся в Нидерландах без законных оснований, не имеют права на получение ни детского пособия, ни вспомоществования на содержание ребенка, поскольку получение социальных льгот принципиально увязывается со статусом резидента.

6.3 Принцип увязки, установленный в Законе о социальном страховании (для резидентов), направлен прежде всего на то, чтобы иностранец, не имеющий безусловного разрешения на проживание в стране, не мог претендовать на получение государственных льгот. Вопреки утверждению автора, применение принципа увязки не является жестким, «поскольку иностранцам, которые не были (или еще не были) официально приняты Нидерландами, не отказывают в праве на пособия, услуги, лицензии или изъятия, независимо от обстоятельств». Однако, как правило, это право имеют резиденты. Закон предусматривает три исключения из этого правила, в соответствии с которыми государственные льготы в сфере образования, здравоохранения и юридической помощи доступны всем иностранцам, включая тех, кто не имеет вида на жительство⁸.

6.4 Государство-участник дополняет фактическую подоплеку жалобы и заявляет, что 29 сентября 2001 года родители автора подали ходатайство о предоставлении ей убежища. Данное ходатайство было отклонено. С тех пор, оставаясь в Нидерландах, автор сообщения задействовала несколько юридических процедур. Служба иммиграции и натурализации установила, что заявитель не имеет права на получение вида на жительство в качестве просителя убежища или обычного вида на жительство ни на основании политики «отсутствия вины», ни на основании острой гуманитарной необходимости. Это решение было оставлено в силе окружным судом и Отделом административной юрисдикции Государственного совета.

6.5 Государство-участник признает, что З имеет гражданство Нидерландов, поскольку ее родной отец обладает гражданством этой страны. Отец признал З своей дочерью. Государство-участник также заявляет, что отношения между автором сообщения и отцом З прекратились вскоре после рождения З по причине бытового насилия.

6.6 Отец З получал вспомоществование на содержание ребенка в ноябре и декабре 2012 года. Поэтому государство-участник исходит из того, что сообщение касается отказа в предоставлении автору вспомоществования на содержание ребенка на период с марта 2012 года по октябрь 2012 года включительно.

6.7 Сообщение не имеет под собой никаких оснований. Пункт 1 статьи 23 Пакта не требует выплачивать вспомоществование на содержание ребенка. Поскольку отказ в выплате вспомоществования на содержание ребенка не является препятствием для

⁸ Государство-участник также заявляет, что существует несколько дополнительных исключений из этого правила для различных категорий лиц, в том числе для предполагаемых жертв торговли женщинами.

семейной жизни, вопрос о вмешательстве государства в жизнь автора и З как семьи или его бездействии в их отношении не встает. Вопреки доводу автора, Пакт не устанавливает позитивного обязательства по защите семьи путем предоставления денежной помощи, не говоря уже о выплате какого-либо конкретного вспомоществования на содержание ребенка или детского пособия. Ни детское пособие, ни вспомоществование на содержание ребенка не являются общецелевым механизмом материальной поддержки семей, гарантирующим им прожиточный минимум. Статья 23 Пакта в большей степени касается мер по сохранению семейного единства и воссоединению семей, чем каких-либо обязательств по оказанию финансовой помощи.

6.8 Из принятого Комитетом замечания общего порядка № 17 (1989) о правах ребенка прямо следует, что статья 24 Пакта касается защиты детей от ущерба их физическому или психическому благополучию и что родители несут основную ответственность, в том числе финансовую, за своих детей. Подчеркивается, что ни один из видов детских пособий не предоставляется ребенку. Для удовлетворения основных потребностей у государства-участника существуют другие программы.

6.9 Что касается статьи 26 Пакта, то различия, связанные с наличием у человека того или иного статуса для целей проживания в стране, отнюдь не являются необычными в контексте договоров о правах человека⁹. Кроме того, статья 26 Пакта по своей сфере применения и по своему содержанию соответствует статье 14 Европейской конвенции о правах человека. Эти положения запрещают не все виды неравного обращения, а только те, которые квалифицируются как дискриминация. Дискриминация возникает в отсутствие достаточно объективного и разумного обоснования, законной цели и разумных и соразмерных средств для достижения цели.

6.10 В соответствии с судебной практикой Европейского суда по правам человека только в тех случаях, когда дискриминация основана исключительно на гражданстве, должны существовать очень веские основания, являющиеся ее объективным и разумным оправданием. В случае автора различие с точки зрения права на социальные пособия основано на ее статусе для целей проживания в стране и является достаточно обоснованным, учитывая наличие у государства объективных и разумных причин обращаться с собственными гражданами иначе, чем с незаконно проживающими в стране иностранцами. В самом деле, безоговорочное обязательство обращаться с иностранцами, нелегально проживающими в стране, как с собственными гражданами или законными резидентами, лишило бы государство возможности проводить иммиграционную политику для защиты экономического благосостояния страны. Принцип увязки направлен на то, чтобы не допустить продления незаконно проживающими в Нидерландах иностранцами своего пребывания в стране, в частности за счет получения вспомоществования на содержание детей и создания видимости законного проживания и такого прочного правового положения, которое делало бы их выдворение из страны практически невозможным. Поэтому и объективно, и разумно, что государство-участник ограничивает круг лиц, имеющих право на получение детского пособия и вспомоществования на содержание ребенка, законно проживающими в стране лицами. По мнению Европейского суда по правам человека, государства имеют право контролировать въезд, пребывание и высылку иностранцев, а меры, направленные на обеспечение действенного иммиграционного контроля, могут служить законной цели поддержания экономического благосостояния страны¹⁰.

6.11 По поводу того аргумента, что по причине безгражданства автора различия в критериях, дающих право на получение детских пособий, не служат законной цели, государство-участник отмечает, что законодательство Нидерландов допускает предоставление вида на жительство лицам, которые доказали, что они стали

⁹ Государство-участник ссылается, в частности, на статью 1 Европейской конвенции о социальной и медицинской помощи и пункт 1 статьи 1 Протокола № 7 к Европейской конвенции о правах человека.

¹⁰ Государство-участник ссылается на European Court of Human Rights, *Nacić and others v. Sweden* (application No. 16567/10), judgment of 15 May 2012, para. 79.

апатридами не по своей вине. Автор не имела такого вида на жительство в 2012 году, когда она подавала заявление на получение вспомоществования на содержание ребенка. Таким образом, на тот момент ее положение не отличалось от положения других незаконно находящихся в стране иностранцев.

6.12 В ответ на утверждение автора о том, что З подверглась косвенной дискриминации, поскольку вспомоществование на содержание ребенка, хотя и выплачивается родителям, предназначается для ребенка, государство-участник вновь заявляет, что такое вспомоществование предоставляется родителям. Национальная социальная система не позволяет детям получать социальные пособия. Кроме того, Нидерланды сделали оговорку к статье 26 Конвенции о правах ребенка, уточнив, что это положение не подразумевает самостоятельного права детей на социальное обеспечение, включая социальное страхование. Действие этой оговорки распространяется как на детские пособия, так и на вспомоществование на содержание ребенка.

6.13 В последующих замечаниях от 14 сентября 2016 года государство-участник указало, что его позиция остается неизменной.

6.14 Позднее в замечаниях от 21 февраля 2018 года государство-участник прокомментировало недавнее решение Суда Европейского союза¹¹, на которое автор ссылалась в поддержку своих аргументов. Государство-участник отмечает, что в решении Суда речь идет о том, как оценивать возможность отказа в праве на проживание в той или иной конкретной ситуации. В частности, речь идет о ситуации, когда находящийся на иждивении ребенок является гражданином государства – члена Европейского союза, в то время как его родитель – нет. Согласно этому решению, если ребенок будет вынужден покинуть территорию Европейского союза, он реально лишится возможности по существу пользоваться правами, которые дает наличие гражданства Европейского союза. После вынесения этого решения государство-участник изменило свою политику. Отныне родителю, который не является гражданином государства – члена Европейского союза, но чей ребенок является гражданином такого государства, предоставляется право на проживание в стране, если отказ в этом праве заставит ребенка покинуть территорию Европейского союза в силу зависимости от родителя. Государство-участник считает, что изложенные в сообщении подробности в сочетании с подробностями, имеющимися в распоряжении государства-участника, не дают достаточно четкого представления о соответствующих фактах и обстоятельствах и не позволяют государству-участнику установить, аналогична ли ситуация автора ситуации, о которой идет речь в решении Суда Европейского союза.

Комментарии автора к замечаниям государства-участника по существу сообщения

7.1 В своих комментариях от 17 июня 2016 года автор утверждает, что получение вспомоществования на содержание ребенка является важнейшей предпосылкой достижения прожиточного минимума, необходимого для воспитания ребенка в обществе. Этот прожиточный минимум выше для матери и ребенка, чем для одинокой женщины, о чем свидетельствует разница между детским пособием и вспомоществованием на содержание ребенка, размер которого зависит от материального положения семьи. Автор оспаривает утверждение государства-участника о том, что нужда не является критерием для выплаты вспомоществования на содержание ребенка; напротив, размер вспомоществования рассчитывается на основе дохода родителей ребенка. Что касается детского пособия, фактор нужды предполагается. Автор также утверждает, что государство-участник игнорирует гражданство З.

7.2 Далее в комментариях от 14 августа и 29 сентября 2017 года автор заявляет, что в вышеупомянутом решении Суд Европейского союза постановил, что отношение к

¹¹ *Chavez-Vilchez and others v. Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank and others*, case C-133/15, judgment of 10 May 2017.

детям в Нидерландах должно быть одинаковым независимо от того, какой статус имеют их родители для целей проживания в стране¹². В результате этого решения практика государства-участника изменилась. Сегодня, когда речь идет о детях, правительство Нидерландов выдает вид на жительство родителю-опекуну. Поскольку такое разрешение на проживание существует на практике, но не предусмотрено законом, пособия могут предоставляться (и предоставляются) ретроактивно за период с начала фактического проживания. Автор утверждает, что, поскольку решение Суда имеет отношение к самой сути настоящего сообщения и поскольку государство-участник уже внесло соответствующие изменения в свою практику, государство-участнику следует изменить свою позицию по делу автора.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

8.1 Прежде чем рассматривать какую-либо жалобу, содержащуюся в сообщении, Комитет должен в соответствии с правилом 97 своих правил процедуры определить, является ли данное сообщение приемлемым согласно Факультативному протоколу.

8.2 Согласно пункту 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. Поэтому ничто не мешает ему рассмотреть сообщение.

8.3 Комитет отмечает, что, по мнению государства-участника, автор не исчерпала все доступные внутренние средства правовой защиты, поскольку она не обжаловала решение окружного суда Северных Нидерландов от 5 сентября 2014 года. Вместе с тем Комитет отмечает, что это решение связано с заявлением автора на получение детского пособия, которое не является предметом настоящего сообщения. Хотя государство-участник утверждает, что оно уже пошло навстречу требованию автора, которое она изложила в настоящем сообщении, удовлетворив ее ходатайство о предоставлении детского пособия, Комитет отмечает, что детское пособие и вспомоществование на содержание ребенка являются разными социальными пособиями и право на их получение определяется на основе разных процедур. Комитет также отмечает, что государство-участник не оспорило утверждение автора о том, что решение отказать ей во вспомоществовании на содержание ребенка вступило в силу после того, как 17 сентября 2014 года Отдел административной юрисдикции Государственного совета отклонил ее апелляцию. В этой связи Комитет считает, что пункт 2 б) статьи 5 Факультативного протокола не является препятствием для признания сообщения приемлемым.

8.4 Комитет принимает также к сведению позицию государства-участника, согласно которой сообщение является неприемлемым в соответствии со статьей 2 Факультативного протокола, поскольку оно недостаточно обосновано. Комитет отмечает утверждения автора о том, что отказ ей как не имеющей гражданства матери ребенка из Нидерландов в получении вспомоществования на содержание ребенка является дискриминационным, нарушает ее право на семейную жизнь и противоречит наилучшим интересам 3. По мнению автора, это нарушает ее права, предусмотренные в пункте 1 статьи 23 и статье 26, рассматриваемой в совокупности с пунктом 1 статьи 23 Пакта; и нарушает права 3, предусмотренные в пункте 1 статьи 23, пункте 1 статьи 24 и статье 26, рассматриваемой в совокупности с пунктом 1 статьи 23 и пунктом 1 статьи 24 Пакта. Комитет отмечает, что автор, родившаяся на территории нынешней Северной Македонии, не доказала, что при рассмотрении ее заявления о предоставлении ей вспомоществования на содержание ребенка она не претендовала на получение гражданства или статуса резидента в другой стране, и не представила государству-участнику доказательств неспособности изменить свое положение апатрида, с тем чтобы продемонстрировать, что она не могла получить финансовую помощь, на которую она имела бы право как гражданка или резидент другой страны. В этой связи Комитет отмечает, что автор не ответила на утверждение государства-

¹² Ibid.

участника о том, что ее ходатайство о предоставлении вида на жительство на основании политики «отсутствия вины» было отклонено. Комитет также отмечает, что автор не доказала, что она не имела доступа к финансовой помощи для З через отца З, который является гражданином Нидерландов. В этой связи Комитет принимает к сведению заявление автора о том, что она не пыталась привлечь отца к юридической ответственности за то, что он не предоставляет алименты на ребенка. Комитет отмечает, что в соответствии с решением Службы иммиграции и натурализации от 26 марта 2014 года автор и отец З должны нести совместную родительскую ответственность за воспитание ребенка. Принимая к сведению позицию государства-участника, считающего, что в принятом Комитетом замечании общего порядка № 17 гарантии статьи 24 ограничиваются защитой физического или психического благополучия детей, Комитет отмечает, что отсутствие социальной защиты детей может при определенных обстоятельствах негативно сказаться на их физическом и психическом благополучии¹³. Вместе с тем Комитет отмечает, что, хотя автор по существу утверждает, что выплата вспомоществования на содержание ребенка была необходима для защиты З и ее права на семейную жизнь, она не никак не подтвердила, что в соответствующий период испытывала материальные лишения. В этой связи Комитет принимает к сведению неоспоренное утверждение государства-участника о том, что в течение трех кварталов 2012 года отцу З выплачивалось детское пособие, которое переводилось на указанный автором банковский счет. Кроме того, хотя автор утверждает, что отец З не обращался за вспомоществованием на содержание ребенка, на которое может претендовать только один родитель, Комитет отмечает, что автор не отреагировала на встречное утверждение государства-участника о том, что отец З подавал заявление и получал вспомоществование на содержание ребенка в ноябре и декабре 2012 года. Кроме того, автор не указала, обращалась ли она за другими социальными пособиями и получала ли она другие пособия, которые могли бы по аналогии с вспомоществованием на содержание ребенка обеспечить схожий уровень поддержки ее семьи и защиты З. Поэтому Комитет считает, что для целей приемлемости сообщения автор недостаточно обосновала свои утверждения о нарушении ее прав и прав З, предусмотренных в указанных ею статьях Пакта.

9. Таким образом, Комитет постановляет:

- a) признать сообщение неприемлемым согласно статье 2 Факультативного протокола;
- b) препроводить настоящее решение государству-участнику и автору сообщения.

¹³ *Абдоеллаевна и У против Нидерландов* (CCPR/C/125/D/2498/2014), пункт 7.4.

Приложение

Совместное (несогласное) мнение членов Комитета Таньи Марии Абдо Рочоль, Жозе Мануэла Сантуша Паиша, Элен Тигруджи и Гентиана Зюбери

1. Мы сожалеем, что не смогли присоединиться к большинству членов Комитета и признать сообщение неприемлемым в соответствии со статьей 2 Факультативного протокола.

2. Недавно Комитет вынес решения по двум сообщениям по существу (CCPR/C/125/D/2498/2014 и CCPR/C/125/2489/2014), которые, хотя они и не полностью идентичны нынешнему сообщению во всех деталях, имеют в своей основе одну и ту же законодательную базу. В одном из этих сообщений Комитет пришел к выводу о том, что имело место нарушение некоторых прав, предусмотренных Пактом, а в другом – что такого нарушения не было, хотя с этим мнением согласились не все его члены. Мы считаем, что данное сообщение также следовало рассмотреть по существу и сделать вывод о том, что имело место нарушение статей Пакта, упомянутых автором.

3. Сообщение касается невыплаты в конкретный период (с марта 2012 года по октябрь 2012 года включительно – пункт 6.6) социального пособия, известного как вспомоществование на содержание ребенка, выплата которого зависит от материального положения заявителя, т. е. его размер обратно пропорционален способности родителей оплачивать расходы на воспитание детей и уход за ними (пункт 6.2). Вместе с тем государство-участник считает, что право на получение такого пособия является правом родителей, а не ребенка (пункты 6.2, 6.8 и 6.10). Напротив, мы считаем, что такое пособие причитается ребенку, который является конечным обладателем этого права, а не его родителям, которым всего лишь доверено получить и использовать это пособие на цели воспитания своих детей.

4. Сообщение касается жалобы матери (лица без гражданства), поданной от ее имени и от имени ее дочери (гражданки Нидерландов – пункт 6.5). Вместе с тем Комитет в своем решении не дал оценки денежной стоимости пособия, затребованного автором от имени своей дочери, или, если на то пошло, денежной стоимости других социальных или общецелевых льгот, которые они могли бы получить в ином случае. Поэтому у нас нет возможности оценить, правильно ли государство-участник провело проверку материального положения, с тем чтобы установить необходимость выплаты вспомоществования на содержание ребенка. Возлагать вину за это исключительно на авторов, которые и без того находятся в весьма уязвимом положении, когда государство-участник тщательно избегает раскрытия каких-либо конкретных подробностей по данному делу, вряд ли было бы оправдано, особенно в свете принципа обеспечения наилучших интересов ребенка – основополагающего принципа, который, как представляется, не учитывается в решении, принятом Комитетом. Кроме того, мы должны также принять во внимание тот факт, что государство-участник в конечном итоге приняло решение о выплате вспомоществования на содержание ребенка (пункт 6.6), тем самым признав факт тяжелого материального положения, на который ссылаются авторы.

5. Одна из причин признания сообщения неприемлемым заключается в том, что автор ничем не подкрепила свое утверждение о том, что, когда она обращалась за вспомоществованием на содержание ребенка, она не претендовала на получение гражданства или вида на жительство в другой стране. Однако мы должны понимать, что она родилась на территории современной Северной Македонии, не имела документов, когда несовершеннолетней приехала в Нидерланды, и не могла вернуться в свою страну без таких документов. Действительно, именно по этим причинам она не смогла получить вид на жительство в Нидерландах. В результате автор не могла получить разрешение на работу или претендовать на социальные пособия в силу существования закона, устанавливающего так называемый принцип увязки, согласно которому доступ к социальным услугам зависит от наличия вида на жительство

(пункт 2.3). Просить лицо, оказавшееся в такой ситуации, представить доказательства того, что оно является апатридом, выглядит некоторым преувеличением, особенно поскольку государство-участник охотно признает, что автор не имеет права на получение вида на жительство в качестве просителя убежища или обычного вида на жительство ни на основании политики «отсутствия вины», ни на основании острой гуманитарной необходимости (пункт 6.4).

6. Кроме того, Комитет отмечает, что автор не доказала, что она не получала финансовой помощи для дочери от отца ребенка, который является гражданином государства-участника. Он также отмечает, что она не пыталась привлечь отца к юридической ответственности за то, что он не оказывает материальную помощь ребенку. Однако автор заявила, что вскоре после рождения ребенка в 2012 году отец стал жестоко издеваться над ними, в результате чего 3 апреля 2012 года ей пришлось бежать со своей дочерью, которой на тот момент было два месяца, в приют, где проживали родители автора (пункт 2.1). Государство-участник признало факт бытового насилия (пункт 6.5). Кроме того, хотя отец подал заявление и получал детское пособие, он не обеспечивал свою дочь (пункт 2.4) и не обращался за вспомоществованием на содержание ребенка (пункт 2.5). В этих условиях, учитывая, что автор стала жертвой бытового насилия, из-за ее первоначального нежелания обращаться к мужу за материальной помощью для дочери не следует делать никаких негативных выводов. Большинство членов Комитета предпочли обойти стороной физический или экономический ущерб, причиненный автору (см. статью 3 Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием), и вместо того чтобы обратить внимание на страх и зависимость, которые реально царили в отношениях между матерью и отцом, сделали важные правовые выводы из того, что отец, несмотря на его жестокое отношение, получал некоторую финансовую помощь на ребенка. Даже если отец и мать позднее стали оба выполнять свои родительские обязанности, власти государства-участника признали это только в 2014 году, спустя два года после обращения автора за вспомоществованием на содержание ребенка.

7. Наконец, Комитет считает, что автор сообщения никак не подкрепила свое утверждение о том, что в соответствующий период испытывала финансовые трудности. Однако, как уже отмечалось ранее, ни одна из сторон не представила конкретной информации по этому вопросу. В то же время налицо тот факт, что в силу принципа увязки автор не могла получить разрешение на работу или претендовать на социальные пособия. Являясь единственным родителем, воспитывающим свою дочь, она не могла работать, не имела дохода и временно проживала в приюте для женщин, когда в апреле 2012 года она обратилась за вспомоществованием на содержание ребенка (пункт 2.5). Муниципалитет Гронингена стал выдавать ей некоторые минимальные общецелевые пособия только в октябре 2012 года (пункт 2.6). Детское пособие было предоставлено ее мужу только после сентября 2014 года (пункт 2.4). Поэтому мы можем с уверенностью заключить, что автор и ее дочь действительно жили в условиях крайней нищеты, значительно ниже прожиточного минимума, когда в апреле 2012 года автор обратилась за вспомоществованием на содержание ребенка.

8. Из принятого Комитетом замечания общего порядка № 17 (1989) о правах ребенка следует, что статья 24 Пакта защищает детей от ущерба их физическому или психическому благополучию и что родители несут основную ответственность, в том числе финансовую, за своих детей. Однако, вопреки позиции государства-участника (пункты 6.7–6.8), именно общество и государство должны вмешаться, когда родители не выполняют эту главную обязанность, особенно когда они не в состоянии обеспечить своим детям минимальную финансовую поддержку (пункт 6 замечания общего порядка № 17). Это требует от государств принятия необходимых мер защиты, включая экономические, социальные и культурные меры (там же, пункты 1 и 3), и недопущения любых форм дискриминации (там же, пункт 5).

9. Взаимосвязь между наилучшими интересами ребенка и обязанностями государств, особенно когда ребенок имеет гражданство государства – члена Европейского союза и, как следствие, гражданство Европейского союза, была недавно подтверждена Большой палатой Суда Европейского союза в важном решении,

в котором затрагивались схожие, хотя и несколько иные правовые вопросы (*Chavez-Vilchez and others v. Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank and others*, case C-133/15, judgment of 10 May 2017). Автор действительно упомянула об этом решении в своем ответе на доводы государства-участника (пункты 6.14 и 7.2), и мы сожалеем, что большинство членов Комитета даже не сослались на него в своем решении о приемлемости. В частности, анализ «повседневного» ухода за ребенком, проведенный Судом (пункт 71 решения), был бы полезен для надлежащей оценки взаимоотношений между прибегающим к насилию отцом, который имел возможность обратиться за финансовой помощью (и который действительно получал финансовую помощь), матерью, которая осуществляет повседневный родительский уход за ребенком, и самим ребенком. Несмотря на то, что дочь автора сообщения является гражданином государства-участника и следовательно гражданином Европейского союза, она действительно подвергалась дискриминации за то, что ее матерью является лицо без гражданства, что лишало ее возможности получать вспомоществование, выплачиваемое на содержание ребенка, в течение рассматриваемого периода.

10. По этим причинам мы бы посчитали сообщение приемлемым и пришли к выводу, что имело место нарушение прав автора, предусмотренных в пункте 1 статьи 23 и статье 26, рассматриваемой в совокупности с пунктом 1 статьи 23; а также прав дочери, предусмотренных в пункте 1 статьи 23, пункте 1 статьи 24 и статье 26, рассматриваемой в совокупности с пунктом 1 статьи 23 и пунктом 1 статьи 24 Пакта.
