

**Международный пакт
о гражданских и политических
правах**

Distr.: General
7 June 2019
Russian
Original: English

Комитет по правам человека**Соображения, принятые Комитетом в соответствии
с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола
относительно сообщения № 2489/2014* ** *****

<i>Сообщение представлено:</i>	Джамшедом Хашеми и Мариам Хашеми (представлены адвокатом В.Г. Фишером)
<i>Предполагаемые жертвы:</i>	авторы сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Нидерланды
<i>Дата сообщения:</i>	19 июля 2013 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 97 правил процедуры Комитета, препровожденное государству-участнику 4 декабря 2014 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	26 марта 2019 года
<i>Тема сообщения:</i>	отказ в предоставлении пособия по уходу за ребенком в отсутствие вида на жительство; права ребенка; права семьи
<i>Процедурный вопрос:</i>	отсутствует
<i>Вопросы существа:</i>	дискриминация по признаку «иного обстоятельства» (социальные пособия); права семьи и детей на социальное обеспечение
<i>Статьи Пакта:</i>	статья 23, пункт 1 статьи 24 и статья 26
<i>Статья Факультативного протокола:</i>	2

* Приняты Комитетом на его 125-й сессии (4–29 марта 2019 года).

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

*** Особое (несогласное) мнение члена Комитета Жозе Мануэла Сантуша Паиша содержится в
приложении к настоящим Соображениям.



1.1 Авторами сообщения являются Джамшед Хашеми, родившийся 13 мая 1977 года, и Мариам Хашеми, родившаяся 25 октября 1980 года, граждане Афганистана. Они представляют сообщение от своего имени и от имени двух своих детей, родившихся в Нидерландах, – Р., родившейся 23 мая 2002 года, и К., родившегося 19 декабря 2008 года. Авторы утверждают, что отказ Банка социального обеспечения в удовлетворении их ходатайства о получении общего пособия по уходу за ребенком представляет собой нарушение Нидерландами статьи 23, пункта 1 статьи 24 и статьи 26 Пакта. Факультативный протокол к Пакту вступил в силу для Нидерландов 11 марта 1979 года. Авторы представлены адвокатом.

Обстоятельства дела

2.1 Авторы утверждают, что они бежали из Афганистана из-за движения «Талибан» и прибыли в Нидерланды 14 августа 2001 года. 15 августа 2001 года они подали первое ходатайство о предоставлении убежища, которое было отклонено 24 февраля 2003 года. 21 марта 2003 года авторы обжаловали это решение в региональный суд Гааги, который отклонил их апелляцию. 8 февраля 2005 года административно-правовое управление Государственного совета подтвердило решение регионального суда.

2.2 Авторы указывают, что 21 декабря 2005 года они от имени Р. ходатайствовали о предоставлении вида на жительство в связи с состоянием ее здоровья (см. пункт 2.7). Не получив ответа, 17 августа 2006 года они подали возражение. 7 сентября 2007 года данное возражение было признано обоснованным, однако это не повлекло за собой никаких юридических последствий, учитывая, что 19 сентября 2006 года авторы представили от имени Р. второе ходатайство о предоставлении вида на жительство. 23 ноября 2006 года второе ходатайство было отклонено, и 9 октября 2008 года это решение было подтверждено административно-правовым управлением Государственного совета.

2.3 13 октября 2008 года авторы представили ходатайство об отсрочке исполнения распоряжения о выезде из Нидерландов, поскольку г-жа Хашеми была беременна вторым ребенком автора, К., который родился 19 декабря 2008 года. 3 ноября 2008 года статс-секретарь юстиции Службы иммиграции и натурализации разрешил отсрочку, которая позволила авторам сообщения остаться в Нидерландах с 11 ноября 2008 года до тех пор, пока ребенку не исполнится шесть недель.

2.4 Авторы сообщения указывают, что 22 января 2009 года они подали второе ходатайство о предоставлении убежища. 29 мая 2009 года статс-секретарь юстиции отклонил это ходатайство, и 17 июля 2009 года авторы подали апелляцию. 17 декабря 2009 года окружной суд Гааги отменил решение статс-секретаря юстиции, потребовав от него принятия нового решения. 7 января 2010 года статс-секретарь юстиции выдал авторам имеющий обратную силу временный вид на жительство на основании предоставления убежища на период с 22 января 2009 года по 22 января 2014 года с учетом того факта, что они не могли вернуться в Афганистан. 5 июня 2014 года авторы ходатайствовали о получении гражданства Нидерландов в порядке натурализации, и 26 ноября 2014 года им было предоставлено нидерландское гражданство.

2.5 С момента прибытия в Нидерланды 14 августа 2001 года авторы проживали в центре для просителей убежища, находящемся в ведении Центрального агентства по приему просителей убежища, однако 17 марта 2005 года они были вынуждены покинуть этот центр в соответствии с решением Государственного совета от 8 февраля 2005 года об отклонении их ходатайства о предоставлении убежища. 4 ноября 2005 года¹ они переехали во временный приют, предоставленный благотворительной организацией «Голос в городе» в Харлеме², и получали от этой благотворительной организации 62 евро в неделю. С декабря 2007 года они проживали в квартире, предоставленной «Голосом в городе», а благотворительная организация оплачивала

¹ Авторы не указывают, где они проживали в период с 17 марта по 4 ноября 2005 года.

² Авторы представляют копию подтверждающего это письма координатора благотворительной организации «Голос в городе» от 7 декабря 2007 года. В письме указывается также, что у авторов не было дохода.

счета за электричество и воду³ и предоставляла им еженедельную помощь в размере 80 евро.

2.6 В разные моменты времени авторы сообщения получали финансовую помощь от государственных учреждений. С 1 января по 4 сентября 2007 года и с 11 ноября 2008 года (см. пункт 6.2) они имели доступ к центрам приема и получали от Центрального агентства по приему просителей убежища ежемесячную помощь в размере примерно 213,72 евро, адресованную Р., в соответствии с Положением о выплатах определенным категориям иностранцев⁴. Авторы указывают, что выплаты, производимые в соответствии с этим Положением, доступны для лиц, ходатайства которых о выдаче вида на жительство находятся на рассмотрении, и что заявка на такой платеж должна подаваться ежемесячно. Кроме того, они указывают, что их заявки на другие формы государственной помощи были отклонены. Авторы указывают также, что получали поддержку от различных благотворительных организаций⁵. В феврале 2010 года авторы переехали в «обычное жилье» в муниципалитете Харлема.

2.7 У дочери авторов имеются проблемы со здоровьем. Представитель учреждения дневного ухода, которое она посещала, представил письмо о ее положении от 1 февраля 2008 года, где указал, что она страдает от «хронического стрессового расстройства» в результате «травмирующего опыта» в прошлом и что депортация будет иметь «катастрофические последствия» для ее развития. Бюро по делам детей также подготовило доклад о положении Р. от 1 августа 2008 года, в котором подтвердило, что она страдает от «хронического стрессового расстройства». Кроме того, оно указало, что девочка испытывает «задержку развития речи», «задержку социально-эмоционального развития», отчужденность от родителей и «регрессию из-за травмирующего ее положения» семьи. Авторы отмечают, что по состоянию на 23 июля 2007 года помощь в решении проблем, касающихся здоровья Р., оказывали пять медицинских учреждений.

2.8 Авторы сообщения указывают, что 6 ноября 2007 года, 27 февраля 2009 года⁶ и 8 марта 2010 года⁷ они подали в Банк социального обеспечения три ходатайства о получении общего пособия по уходу за ребенком, которое предоставляется всем родителям с маленькими детьми для помощи в покрытии расходов на воспитание. Данное сообщение касается только отказа государства-участника в удовлетворении первого ходатайства авторов от имени Р. о получении общего пособия по уходу за ребенком, представленного 6 ноября 2007 года и охватывающего период с четвертого квартала 2006 года по первый квартал 2008 года. Одним из условий получения общего пособия по уходу за ребенком является обязательное страхование лица. В пункте 1 статьи 6 Закона о выплате общего пособия по уходу за ребенком указывается, кто может считаться застрахованным лицом, а в пункте 2 статьи 6, введенном Законом об

³ Авторы представляют копию договора аренды между организацией «Живое сотрудничество» (неясно, является ли она частной или государственной структурой) и организацией «Голос в городе» от 14 декабря 2007 года. Они представляют также счета за воду и электричество за март 2006 года и июнь и декабрь 2007 года, направленные в «Голос в городе».

⁴ Положение о выплатах определенным категориям иностранцев является министерским распоряжением, основанным на Законе о Центральном агентстве по приему просителей убежища и обеспечивающим определенным категориям иностранцев базовые средства к существованию.

⁵ Авторы представляют список благотворительных организаций, оказывавших семье помощь. Однако в нем не указывается, какую помощь и в течение какого времени оказывали эти организации.

⁶ Охватывает период со второго квартала 2008 года по первый квартал 2009 года от имени обоих детей.

⁷ Охватывает период с первого квартала 2009 года по первый квартал 2010 года от имени обоих детей. После того как 7 января 2010 года авторам был выдан вид на жительство, имеющий обратную силу с 22 января 2009 года, в неизвестную дату Банк социального обеспечения предоставил авторам общее пособие по уходу за ребенком с обратным действием начиная со второго квартала 2009 года.

увязке⁸, предусматривается, что иностранец, который не является законно проживающим в Нидерландах по смыслу пунктов а)–е) и l) статьи 8 Закона об иностранцах, не считается застрахованным лицом⁹.

2.9 22 января 2008 года Банк социального обеспечения отклонил первое ходатайство авторов, поскольку они не имели действительного вида на жительство. 29 января 2008 года авторы подали возражение против этого решения. 30 мая 2008 года Банк отклонил возражение авторов на том основании, что у них отсутствовал действительный вид на жительство¹⁰. 31 мая 2008 года авторы обжаловали это решение, заявив, что их право на получение общего пособия по уходу за ребенком гарантировано различными международными конвенциями. 25 ноября 2008 года региональный суд Амстердама отклонил апелляцию авторов на том основании, что государство-участник, взвешивая цели Закона об увязке и интересы заявителя при принятии решения о предоставлении общего пособия по уходу за ребенком, может разумно ограничивать число получателей общего пособия по уходу за ребенком теми, кто имеет действительный вид на жительство. Авторы обжаловали решение в центральный административный суд¹¹.

2.10 11 марта 2011 года апелляция авторов на решение регионального суда Амстердама от 25 ноября 2008 года была рассмотрена в центральном административном суде вместе с десятью другими аналогичными апелляциями. 15 июля 2011 года суд отменил решение Банка социального обеспечения, потребовав от него принять новое решение по ходатайству авторов о получении общего пособия по уходу за ребенком. Суд счел, что различие между законно проживающими в стране лицами и незаконно проживающими в стране лицами для целей предоставления общего пособия по уходу за ребенком является оправданным, если оно преследует законную цель и если средства, используемые для ее достижения, являются разумно пропорциональными (см. пункт 4.9). Кроме того, ссылаясь на Европейскую конвенцию по правам человека, суд заявил, что различие, основанное главным образом на соображениях гражданства, должно быть оправдано «очень вескими причинами». Он считает пункт 2 статьи 6 Закона о выплате общего пособия по уходу за ребенком разумным в принципе, но не в случае авторов, поскольку те проживают в Нидерландах в течение длительного времени, причем часть его – на законных основаниях, и у них установились такие связи с Нидерландами, что их можно считать «частью голландской общины». Суд принял также во внимание тот факт, что власти были осведомлены о том, что авторы проживали в государстве-участнике в течение этого продолжительного периода времени. Банк социального обеспечения обжаловал это решение в Верховный суд, и 16 мая 2012 года Генеральный прокурор сообщил Верховному суду о том, что рассмотрение этой апелляции следует разрешить.

2.11 23 ноября 2012 года Верховный суд отменил решение центрального административного суда. Верховный суд счел, что лишение авторов сообщения права на получение общего пособия по уходу за ребенком обусловлено главным образом не соображениями гражданства, а соображениями как гражданства, так и статуса пребывания; поэтому применять критерий «очень веских причин» не требовалось¹².

⁸ Закон об увязке направлен на недопущение доступа иностранцев, незаконно проживающих в Нидерландах, к государственной помощи.

⁹ Пункты а)–е) статьи 8 Закона об иностранцах касаются лиц, имеющих постоянный или временный вид на жительство или проживающих в стране на основании договоренности в рамках Договора, учреждающего Европейское сообщество, или Договора, учреждающего Европейское экономическое пространство.

¹⁰ Банк социального обеспечения указал, что только лицо, которое было застраховано в первый день календарного квартала, имеет право на получение общего пособия по уходу за ребенком в этом квартале.

¹¹ В своей апелляции авторы ссылаются на дело European Court of Human Rights, *Niedzwiecki v. Germany* (application No. 58453/00), judgment of 25 October 2005.

¹² Суд сослался на дело European Court of Human Rights, *Niedzwiecki v. Germany*, para. 33. Он сослался также на дело European Court of Human Rights, *Gaygusuz v. Austria* (application No. 17371/90), judgment of 16 September 1996, и дело *Andrejeva v. Latvia* (application No. 55707/00), judgment of 18 February 2009.

Кроме того, ссылаясь на статью 14 Европейской конвенции по правам человека и статью 26 Пакта, суд указал, что дискриминация имеет место, когда спор в ходе разбирательства не преследует законной цели или когда средства, используемые для ее достижения, не являются пропорциональными и разумными. Суд счел, что существуют объективные и разумные обоснования для различия, проводимого в Законе об увязке по признаку гражданства и статуса пребывания. Он счел также, что различие, проводимое в случаях, аналогичных делу авторов, преследует законную цель. Суд счел далее, что лишение авторов сообщения права на получение общего пособия по уходу за ребенком было разумным и пропорциональным с учетом преследуемой цели, поскольку при принятии иммиграционных мер государствам разрешается проводить различия по признаку гражданства¹³. Помимо этого, он счел, что государства могут принимать меры, направленные на защиту своих экономических интересов¹⁴, и что при регулировании социального обеспечения они имеют право на широкие рамки оценки. Суд указал, что такие факторы, как долгосрочное проживание авторов в Нидерландах и их связь со страной, не меняют этого вывода, и отметил, что долгосрочное проживание авторов в Нидерландах без действительного вида на жительство не является «неотъемлемым или неизменяемым признаком личности, но содержит элемент выбора»¹⁵.

2.12 Авторы указывают, что они исчерпали все внутренние средства правовой защиты и что этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

Жалоба

3.1 Авторы утверждают, что отказ Банка социального обеспечения в удовлетворении их ходатайства о получении общего пособия по уходу за ребенком на основании статуса их пребывания является дискриминационным и представляет собой нарушение Нидерландами статьи 23, пункта 1 статьи 24 и статьи 26 Пакта.

3.2 Авторы утверждают, что, поскольку общее пособие по уходу за ребенком выплачивается родителям в интересах ребенка, то его следует рассматривать в качестве одного из средств выполнения государством-участником своих обязательств по статьям 23 и 24 Пакта. В этой связи они указывают, что, поскольку Нидерланды сделали оговорку к статье 26 Конвенции о правах ребенка, в соответствии с которой возможность того, что ребенок имеет собственное право на получение социальных пособий исключается, то общее пособие по уходу за ребенком выплачивается родителям в интересах ребенка. Поэтому они утверждают, что выплата общего пособия по уходу за ребенком должна рассматриваться как одна из мер по защите семьи, направленная на соблюдение пункта 1 статьи 23 Пакта. Они ссылаются на решение Европейского суда по правам человека по делу *Недзвецкий против Германии*¹⁶, в котором суд постановил, что, предоставляя пособия по уходу за ребенком, государства могут продемонстрировать свое уважение к семейной жизни в соответствии со статьей 8 Европейской конвенции по правам человека. Кроме того, авторы сообщения указывают, что общее пособие по уходу за ребенком может рассматриваться в качестве одной из мер защиты, которые требуются в положении ребенка как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства, как это предусмотрено в статье 24 Пакта.

3.3 Авторы утверждают, что, поскольку право на равную защиту закона в соответствии со статьей 26 Пакта не ограничивается дискриминацией в отношении

¹³ Суд сослался на дело European Court of Human Rights, *A and others v. United Kingdom* (application No. 3455/05), judgment of 19 February 2009.

¹⁴ Суд сослался на дело European Court of Human Rights, *Nacic and others v. Sweden* (application No. 16567/10), judgment of 15 May 2012.

¹⁵ Суд сослался на дело European Court of Human Rights, *Bah v. United Kingdom* (application No. 56328/07), judgment of 27 September 2011, para. 47.

¹⁶ European Court of Human Rights, *Niedzwiecki v. Germany*.

прав, закрепленных в Пакте¹⁷, то такое положение должно применяться в их случае, в частности в связи с дискриминацией, которой они подверглись в отношении своих прав на социальное обеспечение, защиту и помощь и достаточный уровень жизни, закрепленных в статье 9, пункте 1 статьи 10 и пункте 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

3.4 Авторы утверждают, что государству-участнику следовало принять во внимание их особые обстоятельства, такие как причины ходатайства о предоставлении убежища, проблемы со здоровьем, связи с Нидерландами и пущенные там корни, а также длительное проживание в стране, поскольку властям потребовались годы для рассмотрения их ходатайства о предоставлении убежища и принятия решения об их «допуске». Они утверждают, что их иск подкрепляется Соображениями, принятыми Комитетом относительно дела *Вината и др. против Австралии*, в которых он постановил, что государство-участник имеет право проводить ограничительную иммиграционную политику, но не может применять ее произвольно и без учета особых обстоятельств конкретного лица¹⁸. Авторы заявляют, что, таким образом, государство-участник не может безоговорочно применять Закон об увязке для отказа в предоставлении всех пособий всем лицам, незаконно проживающим в стране¹⁹, особенно тем, чьи ходатайства о выдаче вида на жительство находятся на рассмотрении²⁰. Они утверждают, что негибкое лишение авторов права на получение общего пособия по уходу за ребенком из-за отсутствия действительного вида на жительство противоречит принципу, установленному в деле *Вината и др. против Австралии*. Кроме того, авторы заявляют, что они не были «нелегалами» по смыслу Закона об увязке; по прибытии они предстали перед властями, подали ходатайство о предоставлении убежища и большую часть времени проживали в Нидерландах, имея вид на жительство. Они добавляют, что с учетом целей Закона об увязке²¹ лишение права на получение социальных пособий было бы эффективным только в том случае, если бы соответствующие лица имели возможность покинуть государство-участник, и что, учитывая тот факт, что они не могли вернуться в Афганистан, они не должны были лишаться данного права.

3.5 Авторы утверждают также, что отказ в удовлетворении их ходатайства о получении общего пособия по уходу за ребенком заставил их существовать на «уровне физического выживания», что противоречит статьям 23, 24 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах. Они утверждают, что жили в условиях

¹⁷ Авторы ссылаются на дела *S.W.M. Broeks v. Netherlands*, communication No. 172/1984, paras. 12.2–12.5, и *F.H. Zwaan-de Vries v. Netherlands*, communication No. 182/1984, paras. 12.2–12.5.

¹⁸ *Хендрик Вината и Со Лан Лу против Австралии* (CCPR/C/72/D/930/2000), пункт 7.3. Авторы сообщают, что аналогичная аргументация использовалась в следующих делах: ECHR, Application 22689/07, *De Souza Ribeiro v. France*, 13 December 2012; ECHR, Application 55597/09, *Nunez v. Norway*, 28 June 2011; и ECHR, Application 31465/96, *Sen v. The Netherlands*, 21 December 2001.

¹⁹ Авторы указывают, что государство-участник признало такую «гибкость» в своих обсуждениях в контексте принятия Закона об увязке. Они ссылаются на документы заседающих органов, в которых указывается, что Закон об увязке должен применяться с некоторыми нюансами и что он, безусловно, не предполагает, что «недопущенным» иностранцам негибко отказано во всех мерах, услугах, пособиях и разрешениях.

²⁰ Авторы утверждают, что государство-участник признало трудность применения Закона об увязке к незаконно проживающим в стране лицам, чьи ходатайства о предоставлении вида на жительство находятся на рассмотрении. Они ссылаются на документы заседающих органов, в которых указывается, что некоторые иностранцы находились в Нидерландах с ведома и одобрения голландских властей, несмотря на то, что они еще не были «допущены» в страну иммиграционными властями, что государство даже предоставляло им жилье, а также услуги и некоторые пособия и что группа «рассматривала вопрос о том», будут ли они «допущены» в страну.

²¹ Ссылаясь на документы заседающих органов, авторы указывают, что Закон об увязке преследует две цели: не допустить, чтобы «иностранцы, нелегально находящиеся в стране», продолжали свое незаконное пребывание в ней, получая услуги и пособия без предъявления действительного вида на жительство; и препятствовать тому, чтобы «нелегалы» и незаконно проживающие в стране лица создавали видимость законного проживания.

абсолютной нищеты²² и что, хотя общее пособие по уходу за ребенком обычно не считается пособием, обеспечивающим прожиточный минимум, в случае авторов сообщения оно приобрело такой характер, поскольку оно было необходимо для предотвращения их проживания за чертой бедности. Авторы напоминают, что после того, как в 2005 году их попросили покинуть Центральное агентство по приему просителей убежища, они получали только еженедельную помощь в размере 62 евро, предоставлявшуюся организацией «Голос в городе», и что в конце 2007 года они переехали в квартиру, оплачивавшуюся этой же благотворительной организацией, и получали еженедельную помощь в размере 80 евро от нее же. Они утверждают, что степень их нищеты можно продемонстрировать, сравнив помощь, которую они получали в эти периоды, с ежемесячным размером социальных пособий, установленным для пар с детьми Национальным институтом консультирования по бюджетным вопросам и составляющим 1 256 евро. Авторы указывают, что состояние здоровья Р. было вызвано в основном ситуацией «острой нищеты» семьи, которая оказалась чрезвычайно стрессовой.

3.6 Авторы ссылаются на решение Федерального конституционного суда Германии от 2012 года, в котором он постановил, что неспособность государства реалистично оценить фактические потребности просителей убежища при предоставлении пособий равнозначна нарушению принципа гуманности, закрепленного в Основном законе Германии. Суд отметил, что пункт 1 статьи 1 Основного закона гарантирует право на прожиточный минимум, которое, как утверждают авторы, вытекает из статей 23 и 26 Пакта. Авторы просят Комитет толковать Пакт таким образом, чтобы признать наличие права, аналогичного праву, закрепленному в Основном законе Германии. Они заявляют, что на основе статьи 26 Пакта такое право должно предполагать, что от государства-участника требуется обеспечивать прожиточный минимум лицам, законно проживающим в стране, но не имеющим действительного вида на жительство.

3.7 Авторы утверждают, что непринятие во внимание государством-участником интересов детей представляет собой нарушение статьи 24 Пакта²³. Они утверждают, что при получении общего пособия по уходу за ребенком интересы детей должны рассматриваться отдельно от интересов их родителей²⁴. Поэтому они отвергают довод Верховного суда о том, что статус пребывания авторов в стране содержал «элемент выбора», отмечая, что Р. явно не имела возможности делать выбор относительно своего статуса пребывания. Авторы отвергают также решения Банка социального обеспечения и доводы судов, согласно которым права детей, в том числе предусмотренные Конвенцией о правах ребенка, не имеют отношения к их делу²⁵. Кроме того, они указывают на несоответствия в решениях Верховного суда, отмечая, что в решении от 21 сентября 2012 года²⁶ суд постановил, что в соответствии с

²² Авторы ссылаются на данное Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры определение, согласно которому «абсолютная нищета» определяется в зависимости от суммы денег, необходимых для удовлетворения таких основных потребностей, как питание, одежда и жилье.

²³ Авторы ссылаются на следующие дела, в рамках которых Комитет рассматривал права детей, закрепленные в статье 24 Пакта, в контексте иммиграционной политики: *Вината и др. против Австралии, Мадафери и др. против Австралии* (CCPR/C/81/D/1011/2001), *Бахтияри и др. против Австралии* (CCPR/C/79/D/1069/2002) и *С.Х.Л. против Нидерландов* (CCPR/C/102/D/1564/2007).

²⁴ Авторы утверждают, что данный принцип подкрепляется Соображениями, принятыми Комитетом относительно дела *Дерксен против Нидерландов* (CCPR/C/80/D/976/2001), пункты 9.2–9.3. Авторы ссылаются также на дело European Court of Human Rights, *Nunez v. Norway*, paras. 79–85.

²⁵ Авторы ссылаются на замечание общего порядка № 17 (1989 год) Комитета о правах ребенка, пункты 2–5. Они ссылаются также на дело European Court of Human Rights, *Moser v. Austria* (application No. 12643/02), judgment of 21 September 2006, paras 68–69. Они указывают, что в своем решении суд постановил, что государство обязано оказывать помощь родителям, которые не в состоянии обеспечивать своих детей, но не уклоняются от обязанности проявлять заботу о своих детях.

²⁶ Авторы цитируют в качестве источника решение Верховного суда от 21 сентября 2012 года (ECLI: BW 5328).

международным правом государство-участник обязано обеспечивать удовлетворение жизненно необходимых потребностей детей, родители которых не в состоянии позаботиться об этом²⁷.

3.8 Ссылаясь на доклад Комиссара Совета Европы по правам человека о его поездке в Нидерланды 20–22 мая 2014 года²⁸, авторы заявляют, что при решении вопроса о выдаче вида на жительство детям незаконных иммигрантов первоочередное внимание следует уделять наилучшему соблюдению интересов детей. Они утверждают также, что государству-участнику следует рассматривать долгосрочное пребывание детей в государстве в качестве одного из факторов в пользу предоставления им вида на жительство. Хотя упомянутый доклад касается вопроса о выдаче вида на жительство, авторы утверждают, что эти принципы в равной степени применимы и к вопросу о предоставлении общего пособия по уходу за ребенком. Авторы ссылаются на принятое Европейским комитетом по социальным правам в 2014 году решение, в котором тот постановил, что Нидерланды нарушают свои международные обязательства по предоставлению питания, одежды и жилья своим жителям, в том числе лицам, не имеющим действительного вида на жительство²⁹. Из этого решения авторы делают вывод о том, что они имеют право на прожиточный минимум в соответствии с европейским и международным правом.

Замечания государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения

4.1 10 июля 2015 года государство-участник представило свои замечания относительно приемлемости и существа сообщения.

4.2 Государство-участник описывает актуальное законодательство и политику, включая Закон о выплате общего пособия по уходу за ребенком, Закон об иностранцах и Закон об увязке. Что касается Закона о выплате общего пособия по уходу за ребенком, то государство-участник указывает, что общее пособие по уходу за ребенком было создано для оказания помощи родителям, воспитывающим детей, поэтому данная льгота адресована родителям, а не детям. Кроме того, в данном законе подтверждается, что это пособие не предназначено для использования в рамках «схемы поддержки доходов». Государство-участник указывает далее, что в соответствии с упомянутым Законом одним из основных принципов является то, что все лица, проживающие в Нидерландах, застрахованы. Однако иностранцы, которые не были «допущены» в страну, не застрахованы. Это исключение вытекает из принципа увязки социальных прав со статусом пребывания в стране, предусмотренного в Законе об увязке, цель которого заключается в том, чтобы положить конец ситуации, когда многим иностранцам, незаконно проживающим в Нидерландах, удается продлить свое фактическое пребывание, частично потому что они имеют возможность претендовать на социальные пособия. В нем закреплен базовый принцип, согласно которому иностранец без «безусловного вида на жительство» не может претендовать на получение государственных пособий. Таким образом, иностранец, получивший разрешение на временное пребывание в государстве-участнике, не может претендовать на получение государственных пособий.

²⁷ Авторы указывают, что при принятии решения Верховный суд основывался на директиве 2003/9/EG Исполнительного совета от 27 января 2003 года, устанавливающей минимальные стандарты приема просителей убежища, и на директиве 2008/115/EG Европейского парламента и Исполнительного совета от 16 декабря 2008 года об общих стандартах и процедурах в государствах-членах для возвращения на родину граждан из третьих стран, нелегально находящихся на территории Европы, а также на прецедентном праве Европейского суда по правам человека.

²⁸ Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, “Report following his visit to the Netherlands from 20 to 22 May 2014”. С материалом можно ознакомиться по адресу <https://rm.coe.int/16806db830>.

²⁹ European Committee of Social Rights, *Conference of European Churches v. Netherlands* (complaint No. 90/2013), decision of 1 July 2014.

4.3 Государство-участник указывает, что система, установленная в Законе об увязке, не является жесткой и лишает пособий только тех иностранцев, которые не были допущены в страну, независимо от их обстоятельств, а также что существуют исключения из принципа увязки социальных прав со статусом пребывания. Во-первых, имеются общие исключения в области образования, здравоохранения и юридической помощи. Любое лицо, не достигшее 18-летнего возраста, принимается в систему образования независимо от его статуса пребывания, каждому предоставляется медицинская помощь в случае возникновения опасных для жизни ситуаций, риска для третьих лиц, беременности и родов, и каждый имеет право на получение юридической помощи. Во-вторых, имеются следующие конкретные исключения: а) определенные категории иностранцев, в том числе жертвы торговли людьми и иностранцы, занимающиеся воссоединением семьи, имеют право на социальную помощь; б) иностранцы, ожидающие решения по своему ходатайству о выдаче вида на жительство, несмотря на то, что они не имеют права на какую-либо социальную помощь в рамках обычной системы социального обеспечения, они могут получать определенные льготы в соответствии с конкретными положениями, такими как распоряжения о просителях убежища и других категориях иностранцев и об определенных категориях иностранцев. В первом распоряжении определяются центры приема, еженедельное денежное пособие и другие финансовые положения, а во втором предусматривается предоставление иностранцам, не являющимся просителями убежища, необходимых средств к существованию, включая денежное пособие и оплату медицинских расходов. Государство-участник указывает, что просителям убежища, законно проживающим в Нидерландах и ожидающим результатов процедуры подачи и рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища, обеспечиваются жилье, еженедельное денежное пособие на питание, одежду и другие личные расходы, билеты на общественный транспорт, связанные с участием в процедуре подачи и рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища, досуговые мероприятия, оплата медицинских расходов, обязательное страхование на случай причинения вреда и покрытие чрезвычайных расходов.

4.4 Государство-участник напоминает об основных фактах, изложенных в сообщении авторов. Оно указывает, что пока рассматривалось их первое ходатайство о предоставлении убежища (см. пункт 2.5), авторы имели доступ к жилью, образованию, еженедельному пособию, плану медицинского страхования и страхованию на случай причинения вреда. Это относится к их ходатайствам о предоставлении вида на жительство и общего пособия по уходу за ребенком.

4.5 Государство-участник утверждает, что авторы не смогли доказать, что отказ в удовлетворении их ходатайства о получении общего пособия по уходу за ребенком представляет собой нарушение статьи 23, пункта 1 статьи 24 и статьи 26 Пакта. Что касается утверждения авторов по статье 23, то государство-участник считает, что такое положение не влечет за собой позитивного обязательства оказывать семьям какую-либо финансовую помощь, в частности выплачивать им пособия по уходу за ребенком³⁰, и что поэтому вопрос о вмешательстве государства или его бездействии в отношении семейной жизни авторов не возникает. Государство-участник вновь заявляет, что пособие по уходу за ребенком не предназначено для использования в рамках общей схемы поддержки доходов и не выплачивается для обеспечения семьям с детьми прожиточного минимума. Кроме того, оно утверждает, что в той мере, в какой статья 23 может порождать позитивные обязательства, они касаются мер по защите единства семей и воссоединения семей³¹. Оно указывает, что, таким образом, проведенная авторами аналогия с делом *Вината и др. против Австралии*

³⁰ Государство-участник ссылается на дело *Уладжин и Каисс против Нидерландов*, сообщения № 406/1990 и 426/1990.

³¹ Государство-участник ссылается на дела *Вината и др. против Австралии* и *Сахид и др. против Новой Зеландии* (CCPR/C/77/D/893/1999).

недействительна³², и отвергает их аргумент о том, что из этого решения может вытекать позитивное обязательство по оказанию семьям финансовой помощи.

4.6 В отношении утверждения авторов по статье 24 Пакта государство-участник замечает, что в соответствии с замечанием общего порядка № 17 Комитета пункт 1 статьи 24 направлен на защиту детей от вреда их физическому или психологическому благополучию и налагает на государство обязательство предоставлять детям более надежную защиту, чем взрослым. В замечании общего порядка № 17 Комитет указывает, что главная ответственность за защиту детей лежит на родителях и что государство обязано вмешаться, если родители не справляются со своими обязанностями. Оно вновь заявляет, что общее пособие по уходу за ребенком не направлено на обеспечение семьям прожиточного минимума и что базовые пособия предоставляются всем лицам, незаконно проживающим в Нидерландах. Оно добавляет, что обязательство по статье 24 Пакта не распространяется на предоставление пособия по уходу за ребенком даже с учетом его потребностей и интересов. Государство-участник не согласно с утверждением авторов о том, что упомянутые дела дают какое-либо основание полагать, что из косвенных последствий решений правительства в отношении родителей вытекают конкретные права детей в соответствии со статьей 24 Пакта. Оно вновь заявляет, что пособие по уходу за ребенком представляет собой финансовый вклад в покрытие понесенных родителями расходов, на который ребенок права не имеет. Государство-участник подтверждает, что оно сделало оговорку к статье 26 Конвенции о правах ребенка, поскольку считает, что такое положение не подразумевает наличия у ребенка независимого права на социальное обеспечение, включая социальное страхование, такое как пособие по уходу за ребенком.

4.7 В отношении утверждения авторов по статье 26 Пакта государство-участник замечает, что в договорах по правам человека нередко проводится различие по признаку статуса пребывания³³. Оно указывает, что подобное различие проводится в Европейской конвенции по правам человека³⁴ и что сфера применения и содержание статьи 26 Пакта аналогичны соответствующим положениям этой Конвенции³⁵. Государство-участник утверждает, что такие договоры запрещают не все формы неравного обращения, а только дискриминационные³⁶. Оно замечает, что в соответствии с прецедентным правом Европейского суда по правам человека должны существовать «очень веские основания» для проведения различия только по признаку гражданства³⁷. Государство-участник утверждает, что в деле авторов сообщения проведенное различие основано главным образом на статусе пребывания и что для проведения такого различия имеется достаточное обоснование³⁸. При оценке этого

³² Государство-участник напоминает, что данное дело касалось решения о депортации родителей ребенка, в результате чего ребенок был бы также вынужден покинуть страну в интересах сохранения семейных связей, хотя необходимость в выезде ребенка отсутствовала.

³³ Государство-участник ссылается на статью 1 Европейской конвенции о социальной и медицинской помощи и пункт 1 статьи 1 добавления к пересмотренной Европейской социальной хартии, с которыми можно ознакомиться по адресам www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/014 и <https://rm.coe.int/168007cde4> соответственно.

³⁴ Государство-участник указывает, что в соответствии с пунктом 1 статьи 1 протокола № 7 к Европейской конвенции по правам человека иностранец не считается законно проживающим в стране, если ожидает допуска в эту страну.

³⁵ Государство-участник цитирует в качестве актуальных положений статью 14 Европейской конвенции по правам человека и статью 1 протокола № 12 к ней и сообщает, что это было подтверждено решением Верховного суда по делу авторов от 23 ноября 2013 года.

³⁶ Государство-участник утверждает, что дискриминация возникает в отсутствие достаточно объективного и разумного обоснования, т. е. неравное обращение должно служить законной цели, а средства ее достижения должны быть разумными и пропорциональными.

³⁷ Государство-участник ссылается на дела Европейского суда по правам человека *Gaygusuz v. Austria* и *Andrejeva v. Latvia*.

³⁸ Государство-участник напоминает, что в своем решении от 23 ноября 2013 года Верховный суд сослался на решение Европейского суда по правам человека по делу *Niedzwiecki v. Germany*, para. 33.

обоснования оно ссылается на ряд элементов³⁹. Во-первых, государство-участник напоминает, что Закон об увязке увязывает предоставление социальных прав со статусом пребывания для предотвращения того, чтобы иностранцы, незаконно проживающие в стране, или те, кто законно проживает в стране, но только потому, что ожидает решения по своим ходатайствам о предоставлении вида на жительство⁴⁰, создавали видимость законного пребывания или такую прочную правовую позицию, что по завершении юридических процедур их было бы практически невозможно выслать. Во-вторых, оно замечает, что иностранцы, законно проживающие в стране по смыслу Закона об иностранцах, имеют право на определенные услуги, пособия и выплаты и что авторы сообщения пользовались этими правами. В-третьих, государство-участник сообщает, что в отношении социального обеспечения национальные законодательные органы, как правило, осуществляют дискреционные полномочия при решении вопроса о том, существует ли объективное и разумное обоснование для проведения различия.

4.8 Государство-участник утверждает, что безоговорочное обязательство обращаться с иностранцами, не имеющими законного статуса пребывания, так же как с собственными гражданами и лицами, допущенными в страну, лишило бы его возможности проводить иммиграционную политику, защищающую национальное экономическое благосостояние⁴¹. В соответствии с прецедентным правом Европейского суда по правам человека оно замечает, что согласно международному праву государства имеют право контролировать въезд, проживание и высылку иностранцев⁴². Государство-участник отмечает, что ни один из договоров Организации Объединенных Наций по правам человека не защищает право на пособие по уходу за ребенком⁴³. Оно указывает, что лишение авторов сообщения права на получение общего пособия по уходу за ребенком является разумным и пропорциональным его законной цели и поэтому достаточно обоснованным и что факт длительного проживания авторов в Нидерландах с ведома властей не меняет этого вывода. Кроме того, государство-участник отвергает довод авторов о том, что Верховный суд применил неверный критерий, не оценив, оправдано ли дифференцированное обращение с ними «очень вескими причинами»⁴⁴, и утверждает, что интересы авторов были в достаточной степени взвешены относительно общественных интересов⁴⁵. Тот факт, что иностранец проживает в Нидерландах в течение продолжительного времени без действительного вида на жительство, не является неотъемлемым или неизменяемым признаком личности, но содержит элемент выбора. С учетом этого элемента выбора государство-участник утверждает, что требуемое обоснование не должно быть столь же весомым, как в случае проведения различия по признаку гражданства⁴⁶. В этом контексте государство-участник отвергает аналогию, проведенную авторами с Соображениями Комитета относительно дела *Дерксен против Нидерландов*, поскольку в деле авторов просто упоминается различие, основанное на статусе пребывания.

4.9 Государство-участник указывает, что ссылка авторов на решение Европейского комитета по социальным правам по делу *Конференция европейских церквей против*

³⁹ Государство-участник ссылается на дело European Court of Human Rights, *Weller v. Hungary* (application No. 44399/05), judgment of 31 March 2009, para. 28.

⁴⁰ Государство-участник ссылается на пункты f), g) и h) статьи 8 Закона об иностранцах.

⁴¹ Государство-участник ссылается на дело European Court of Human Rights, *N. v. the United Kingdom* (application No. 26565/05), judgment of 27 May 2008.

⁴² Государство-участник ссылается на дело European Court of Human Rights, *Nacic and others v. Sweden*, para. 79.

⁴³ Государство-участник утверждает, что ссылки авторов на дела *De Souza Ribeiro v. France* и *Nunez v. Norway* не имеют отношения к делу.

⁴⁴ Государство-участник считает, что оценка существа решения Верховного суда не входит в его функции.

⁴⁵ Государство-участник определяет общественный интерес как исключение возможности обращения за пособиями при отсутствии действительного вида на жительство, что может способствовать продлению незаконного проживания в стране.

⁴⁶ Государство-участник ссылается на дело European Court of Human Rights, *Bah v. United Kingdom*, para. 47.

Нидерландов не относится к их делу, поскольку оно не имеет ничего общего с предоставлением социальных пособий.

Комментарии авторов по замечаниям государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения

5.1 18 ноября 2015 года авторы представили свои комментарии по замечаниям государства-участника. Они утверждают, что государство-участник, отклонив их ходатайство о получении общего пособия по уходу за ребенком только на основании статуса их пребывания в стране, проигнорировало тот факт, что на момент подачи ходатайства Р. была четырехлетним уязвимым ребенком с особыми потребностями, живущим в условиях крайней нищеты и лишений, что не оспаривалось государством-участником. Они утверждают, что обстоятельства, в которых оказалась Р., требовали более гибкого применения Закона об увязке и политики правительства, и отмечают, что в замечаниях государства-участника не учитываются эти обстоятельства, в частности ее интересы как ребенка.

5.2 Отвечая на аргумент государства-участника о том, что иностранцы, не имеющие вида на жительство, имеют доступ к образованию для несовершеннолетних, к медицинскому обслуживанию в случае возникновения опасных для жизни ситуаций и к услугам юридической помощи, авторы утверждают, что государство-участник не смогло продемонстрировать, каким образом предоставление этих льгот отвечает обязательствам государства-участника по защите интересов детей. Они вновь заявляют, что состояние здоровья Р. было вызвано положением семьи, которая жила на доход намного ниже «минимального порога», и что ходатайство о получении общего пособия по уходу за ребенком было направлено на достижение такого порога. Отвечая на аргумент государства-участника о том, что миграционный статус Р. содержит элемент выбора, авторы указывают, что Р. не имела выбора при определении своего миграционного статуса и что она родилась в Нидерландах.

5.3 Авторы указывают, что Европейская комиссия признает важность обязательства государства защищать интересы детей⁴⁷. Поэтому они утверждают, что аргументацию государства-участника нельзя оставить в силе, поскольку игнорирование независимых интересов детей не соответствует его обязательствам по международному праву.

Дополнительные представления государства-участника

6.1 12 января и 24 марта 2016 года государство-участник направило Комитету дополнительные представления. Оно утверждает, что комментарии авторов, по всей видимости, представляются с точки зрения Р., которая не является автором сообщения. Государство-участник отмечает, что оно осознает актуальность интересов Р. для настоящего разбирательства, однако утверждает, что ее интересы не могут рассматриваться в качестве единственной или основной отправной точки согласно Пакту. Кроме того, оно подчеркивает, что авторы сообщения были обязаны покинуть Нидерланды после отказа в удовлетворении их ходатайства о предоставлении убежища.

6.2 В отношении утверждения авторов о том, что Р. была вынуждена жить и расти в бедственном положении, государство-участник указывает, что авторам оказывалась необходимая помощь в соответствующий период с 1 октября 2006 года по 31 марта 2008 года. Оно напоминает, что с января по сентябрь 2007 года они получали ежемесячное пособие в виде выплаты в соответствии с Положением о выплатах

⁴⁷ Авторы ссылаются на дело Court of Justice of the European Union, *H.C. Chavez-Vilchez and others v. Board of Directors of the Social Security Bank and others* (case No. C-133/15), в котором Центральный административный суд просил Европейскую комиссию вынести предварительное решение. Комиссия указала, что использование национальными властями применимых норм, касающихся семейного права и благосостояния, ограничено национальным и международным правом с учетом положений Европейской конвенции по правам человека и Конвенции о правах ребенка и на этих основаниях обеспечивает надлежащую защиту права на уважение семейной жизни и соблюдение интересов ребенка.

определенным категориям иностранцев (см. пункт 2.6 выше) в ожидании решения по их второму ходатайству о выдаче вида на жительство. Оно отмечает, что Р. обеспечивалась соответствующей заботой; четыре дня в неделю она посещала медицинское учреждение дневного ухода, а авторы сообщения жили в доме, арендованном фондом «Голос в городе» и субсидированном муниципалитетом Харлема.

6.3 Государство-участник напоминает, что в соответствующий период Р. и ее семья ожидали решения по своему ходатайству о предоставлении вида на жительство. Оно утверждает, что сложившаяся ситуация не может рассматриваться как бедственное положение, равно как и отказ в выплате пособия по уходу за ребенком не может привести к его возникновению.

6.4 Государство-участник согласно с авторами в том, что данное сообщение касается общего пособия по уходу за ребенком. Вместе с тем оно вновь заявляет, что пособие по уходу за ребенком не предназначено для использования в рамках общей схемы поддержки доходов и выплачивается не для обеспечения семьям с детьми прожиточного минимума. Оно вновь заявляет также, что цель общего пособия по уходу за ребенком заключается в том, чтобы частично покрывать расходы по уходу за детьми и их воспитанию и что нужда не является критерием для его предоставления.

6.5 В отношении замечаний авторов по поводу «Голоса в городе» (см. пункт 7.1) государство-участник заявляет, что, говоря о том, что «Голос в городе» получает государственную поддержку, оно намеревалось лишь указать, что в течение соответствующего периода с 1 октября 2006 года по 31 марта 2008 года авторам сообщения предоставлялась крыша над головой и оплачивались затраты на жилье и повседневные расходы.

Комментарии авторов по дополнительным представлениям государства-участника

7.1 15 февраля 2016 года авторы представили свои комментарии по дополнительным представлениям государства-участника. Они приветствуют признание государством-участником их потребности в прожиточном минимуме. Вместе с тем они по-прежнему утверждают, что семьи, в частности с уязвимыми детьми, не могут оставаться в бедственном положении, как это было в случае с Р. Они напоминают, что их бедственное положение было создано государством-участником и что организация «Голос в городе» вмешалась для предоставления семье убежища путем аренды «трущобы [жилья], внесенной в список для сноса». Авторы утверждают, что государство-участник ложно изображает «Голос в городе» как организацию, получающую поддержку правительства; они указывают, что муниципалитет Харлема не направлял благотворительную организацию для оказания семье помощи и что она финансируется в основном местными церквями и за счет индивидуальных пожертвований⁴⁸.

7.2 В отношении утверждения государства-участника о том, что семье было предоставлено достаточно денег для удовлетворения ее основных потребностей, поскольку в период с 1 января 2007 года по 4 сентября 2007 года они получали выплаты в соответствии с Положением о выплатах определенным категориям иностранцев, они указывают, что имеются периоды времени, которые не охвачены в представлении государства-участника, в частности с момента их прибытия в государство-участник в 2005 году по 1 января 2007 года и после 4 сентября 2007 года. Авторы отвергают довод государства-участника о том, что в соответствующий период семья находилась «в обычном для просителей убежища положении», поскольку они не получали выплаты большую часть времени с того момента, как «оказались на улице» 17 марта 2005 года до получения вида на жительство 22 января 2009 года. Они указывают, что это давало им право на получение ежемесячного пособия по

⁴⁸ Авторы указывают, что в последние годы государственные субсидии составляли 9–13% от бюджета «Голоса в городе».

уходу за Р. в размере примерно 215 евро, что составляет лишь «крупницу» от минимального жизненного уровня семьи в Нидерландах.

7.3 Авторы напоминают, что их сообщение касается только пособий по уходу за ребенком. Они утверждают, что такие пособия имеют важное значение для достижения прожиточного минимума, которого семья была лишена. Они считают, что ежеквартальное пособие в размере 186 евро стало бы значительным шагом на пути к достижению минимального порогового уровня.

7.4 Авторы вновь заявляют, что с запросом о выплате пособия по уходу за ребенком может обращаться только родитель, оно выплачивается родителю и может быть обжаловано только родителем. Поэтому, хотя Р. не является автором сообщения, ее позиция и права человека всегда были в центре внимания в ходе судебного разбирательства. Авторы утверждают, что, будучи родителями, они по закону обязаны обеспечивать Р.; тем не менее отсутствие минимального жизненного уровня отрицательно сказалось на семье как едином целом. Они утверждают, что тот факт, что Р. не могла обращаться за пособиями сама, не меняет этого вывода.

7.5 Отвечая на комментарии государства-участника по их утверждениям по статьям 23 и 24 Пакта, авторы заявляют, что подобные утверждения нельзя оценить без учета точки зрения Р. Они указывают, что действия государства-участника нарушили права Р. как ребенка. Они утверждают, что обязательства государства-участника согласно Пакту не затрагиваются их обязательством покинуть Нидерланды и что государство-участник, проводя свою иммиграционную политику, не может игнорировать свои обязательства в области прав человека в соответствии со статьями 23 и 24 Пакта.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

8.1 Прежде чем рассматривать какое-либо содержащееся в сообщении утверждение, Комитет по правам человека должен в соответствии с правилом 93 своих правил процедуры принять решение о том, является ли это сообщение приемлемым согласно Факультативному протоколу к Пакту.

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

8.3 Комитет принимает к сведению утверждение авторов о том, что они исчерпали все доступные им эффективные внутренние средства правовой защиты. Поскольку государство-участник не выдвинуло никаких возражений на этот счет, Комитет считает, что требования пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола были выполнены.

8.4 Комитет полагает, что авторы в достаточной степени обосновали свои утверждения по статье 23, пункту 1 статьи 24 и статье 26 Пакта для целей приемлемости. Поэтому он объявляет сообщение приемлемым и переходит к его рассмотрению по существу.

Рассмотрение сообщения по существу

9.1 Комитет рассмотрел данное сообщение с учетом всей представленной ему сторонами информации, как это предусмотрено в пункте 1 статьи 5 Факультативного протокола.

9.2 Комитет принимает к сведению утверждение авторов о том, что общее пособие по уходу за ребенком может рассматриваться в качестве необходимой меры защиты в силу положения ребенка как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства, как предусмотрено в статье 24 Пакта, и что, отклонив их ходатайство о получении общего пособия по уходу за ребенком, государство-участник не обеспечило Р. необходимых мер защиты в силу ее положения как малолетней в соответствии с пунктом 1 статьи 24 Пакта. Комитет отмечает утверждение авторов о

том, что при решении вопроса о предоставлении пособия по уходу за ребенком государству-участнику следует уделять первоочередное внимание наилучшему соблюдению интересов детей. По данному вопросу от Комитета не требуется принимать общих решений относительно обязательств государств-участников Пакта по предоставлению пособий по уходу за ребенком и решать, в какой степени ограничение права на получение такого пособия на основании статуса пребывания в стране является оправданным. Вместо этого Комитет ограничивается вопросом о том, является ли отклонение ходатайства авторов о получении общего пособия по уходу за ребенком в конкретных обстоятельствах данного дела нарушением прав Р. согласно пункту 1 статьи 24.

9.3 Комитет напоминает о том, что в соответствии со статьей 24 каждый ребенок имеет право на особые меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего⁴⁹. Он напоминает также, что при принятии всех затрагивающих ребенка решений применение принципа, предполагающего уделение первоочередного внимания наилучшему обеспечению интересов ребенка, является неотъемлемой частью права каждого ребенка на меры защиты, предусмотренные в пункте 1 статьи 24 Пакта⁵⁰. В рамках обеспечения соответствия положениям пункта 1 статьи 24 государства – участники Пакта несут позитивное обязательство по защите детей от физического и психологического вреда, которое может включать в себя гарантирование прожиточного минимума.

9.4 Комитет отмечает, что 15 августа 2001 года авторы подали первое ходатайство о предоставлении убежища, которое было отклонено 24 февраля 2003 года, и что это решение стало окончательным после вердикта Государственного совета от 8 февраля 2005 года. Комитет отмечает также, что авторы жили в приюте, находящемся в ведении Центрального агентства по приему просителей убежища, с момента их прибытия в 2001 году до 17 марта 2005 года, когда им было предложено покинуть страну после отклонения их ходатайства о предоставлении убежища. Комитет отмечает далее, что в течение этого периода авторы сообщения имели право на еженедельное денежное пособие на питание, одежду и другие личные расходы, досуговые мероприятия и оплату медицинских расходов в соответствии с распоряжением о просителях убежища и других категориях иностранцев. Комитет отмечает, что 21 декабря 2005 года и 19 сентября 2006 года авторы представили два ходатайства о предоставлении вида на жительство и что 13 октября 2008 года они представили ходатайство об отсрочке исполнения распоряжения о высылке, поскольку г-жа Хашеми была беременна их вторым ребенком. Комитет принимает к сведению предоставленную статс-секретарем юстиции 2 ноября 2008 года отсрочку, которая позволила авторам сообщения оставаться в стране с 11 ноября 2008 года до конца января 2009 года и дала им право на законное пребывание в течение этого периода.

9.5 Комитет считает, что в соответствии с пунктом 1 статьи 24 Пакта на государстве-участнике лежит позитивное обязательство обеспечивать защиту физического и психологического благополучия детей, в том числе путем гарантирования средств к существованию в условиях, когда их родители не имеют другого дохода или помощи. Комитет принимает к сведению не оспариваемое авторами утверждение государства-участника о том, что с января по сентябрь 2007 года авторы сообщения получали ежемесячное пособие в соответствии с Положением о выплатах определенным категориям иностранцев и что четыре дня в неделю за Р. осуществлялся медицинский уход. Комитет отмечает, что с 11 ноября 2008 года авторы вновь начали получать ежемесячное пособие и что Р., независимо от ее статуса пребывания, имела доступ к медицинскому обслуживанию в случае возникновения опасных для жизни ситуаций и к образованию.

9.6 Комитет отмечает утверждение авторов о том, что государству-участнику следовало принять во внимание их конкретные обстоятельства, в частности положение Р. как уязвимого ребенка с особыми потребностями, а также их крайнюю

⁴⁹ См. замечание общего порядка № 17, пункт 4; см. также дело *Mónaco de Gallicchio v. Argentina* (CCPR/C/53/D/400/1990), para. 10.5.

⁵⁰ Дело *Бахтияри и др. против Австралии*, пункт 9.7.

нищету и лишения, которые, по их мнению, являются основной причиной состояния здоровья Р. Тем не менее в конкретных обстоятельствах данного дела Комитет считает, что авторы сообщения не установили связи между состоянием здоровья Р. и лишением их права на получение общего пособия по уходу за ребенком, поскольку не доказали, что имеющаяся у них альтернативная финансовая помощь ставила Р. в неблагоприятное положение с точки зрения ее здоровья по сравнению с помощью в рамках общей системы пособий по уходу за ребенком.

9.7 В свете всех вышеуказанных обстоятельств Комитет приходит к выводу о том, что представленные ему факты не являются нарушением прав дочери авторов, закрепленных в пункте 1 статьи 24 Пакта.

9.8 С учетом вышеизложенного Комитет не считает необходимым дальнейшее рассмотрение утверждений авторов по тому же вопросу в соответствии со статьями 23 и 26 Пакта.

10. Комитет, действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола, считает, что имеющиеся в его распоряжении факты не свидетельствуют о нарушении государством-участником прав авторов или их дочери, закрепленных в статьях 23, 24 и 26 Пакта.

Приложение

Особое (несогласное) мнение члена Комитета Жозе Сантуша Паиша

1. К сожалению, я не могу согласиться с выводом Комитета, согласно которому государство-участник не нарушило права авторов, закрепленные в пункте 1 статьи 24 Пакта.
2. Авторами сообщения являются граждане Афганистана Джамшед Хашеми и Мариам Хашеми, представляющие сообщение от своего имени и от имени двух своих детей, родившихся в Нидерландах: Р. 2002 года рождения и К. 2008 года рождения.
3. Авторы прибыли в Нидерланды в 2001 году, спасаясь от движения «Талибан». В 2001 году они подали первое ходатайство о предоставлении убежища, которое было отклонено в 2003 году. Они обжаловали данное решение в региональный суд Гааги, но эта апелляция была также отклонена. В 2005 году Государственный совет подтвердил решение регионального суда (см. пункт 2.1).
4. После принятия этого решения в марте 2005 года авторам сообщения было предложено покинуть центр для просителей убежища, в котором они проживали. В ноябре 2005 года, не имея дохода, они переехали во временный приют, предоставляемый благотворительной организацией «Голос в городе» в Харлеме, и получали 62 евро в неделю от этой благотворительной организации.
5. В декабре 2005 года авторы от имени своей дочери в связи с состоянием ее здоровья обратились с ходатайством о предоставлении вида на жительство, которое было отклонено и в котором было окончательно отказано Государственным советом в 2008 году (см. пункт 2.2). Р. страдала от «хронического стрессового расстройства» в результате «травмирующего опыта» в прошлом, «задержки развития речи», «задержки социально-эмоционального развития», отчужденности от родителей и «регрессии из-за травмирующего ее положения» семьи. С июля 2007 года помощь в решении проблем, касающихся здоровья Р., оказывали несколько медицинских учреждений (см. пункт 2.7).
6. С января по сентябрь 2007 года авторы имели доступ к центрам приема и получали от Центрального агентства по приему просителей убежища ежемесячную помощь в размере примерно 213,72 евро, адресованную Р., в соответствии с Положением о выплатах определенным категориям иностранцев. С декабря 2007 года они проживали в квартире, предоставленной организацией «Голос в городе», которая оплачивала счета за электричество и воду и оказывала им еженедельную помощь в размере 80 евро (см. пункт 2.5).
7. Настоящее сообщение касается отклонения государством-участником ходатайства, поданного авторами от имени Р. в ноябре 2007 года Банку социального обеспечения для получения общего пособия по уходу за ребенком, которое предоставляется всем родителям с маленькими детьми для покрытия расходов на воспитание, в период с четвертого квартала 2006 года по первый квартал 2008 года. Для получения общего пособия по уходу за ребенком лицо должно быть застраховано; иностранец, не проживающий в Нидерландах на законных основаниях, не может считаться застрахованным (см. пункт 2.8). Соответственно, Банк социального обеспечения отклонил ходатайство авторов, поскольку они не имели действительного вида на жительство (см. пункт 2.9). Авторы обжаловали это решение, но Государственный совет подтвердил его (см. пункты 2.10–2.11).
8. Первый вопрос заключается в том, были ли авторы и их дети вынуждены существовать на «уровне физического выживания» и жить в условиях абсолютной нищеты с учетом отказа авторам в удовлетворении ходатайства о получении общего пособия по уходу за ребенком. Хотя общее пособие по уходу за ребенком в целом обычно не считается пособием, обеспечивающим прожиточный минимум, в случае

авторов сообщения оно приобрело такой характер, поскольку было необходимо для предотвращения их проживания за чертой бедности и для обеспечения прожиточного минимума для их детей. В течение рассматриваемого периода авторы получали от Центрального агентства по приему просителей убежища ежемесячную помощь в размере лишь приблизительно 213,72 евро, адресованную Р. (всего девять месяцев), и еженедельную помощь в размере 62 евро, предоставляющуюся организацией «Голос в городе», которая финансируется главным образом местными церквями и за счет индивидуальных пожертвований и в которой доля государства-участника составляет только 9–13% бюджета (см. пункт 7.1). Впоследствии семья получала еженедельную помощь в размере 80 евро, также от организации «Голос в городе» (см. пункт 3.5). Такие финансовые условия едва ли соответствуют прожиточному минимуму для детей, не говоря уже о всей семье. При подобных лишениях получение ежеквартального пособия в размере 186 евро было бы действительно значительным шагом на пути к достижению минимального порогового уровня (см. пункт 7.3).

9. Другой вопрос заключается в том, ухудшилось ли состояние здоровья Р. из-за ситуации «острой нищеты» семьи, которая оказалась чрезвычайно стрессовой (см. пункт 3.5). В этой связи тяжелое правовое и финансовое положение семьи оказало значительное влияние на состояние здоровья ребенка (см. пункты 5.1–5.2), хотя она могла получать некоторую медицинскую помощь (см. пункт 6.2).

10. Отказав в общем пособии по уходу за ребенком, которое является частью системы пособий по уходу за ребенком и призвано покрывать расходы на уход за детьми и их воспитание (пункт 6.4), государство-участник не учло должным образом наилучшую защиту интересов ребенка. В этой связи государство-участник следует обязать обеспечивать минимальные жизненно необходимые потребности детей, родители которых не в состоянии позаботиться об этом (пункт 3.7), помогая им достичь прожиточного минимума. Это особенно актуально в случае авторов, которые проживали в Нидерландах с 2001 года и не могли вернуться в Афганистан.

11. Поэтому, вопреки выводам Комитета, я пришел бы к выводу о том, что, отказав авторам в удовлетворении их ходатайства о получении общего пособия по уходу за ребенком, государство-участник нарушило права Р., закрепленные в пункте 1 статьи 24 Пакта, согласно которому каждый ребенок имеет право на специальные меры защиты в силу своего положения как малолетнего. В данном деле государство-участник не соблюло принцип, согласно которому во всех решениях, затрагивающих ребенка, наиболее важным соображением является наилучшее обеспечение его интересов. Как справедливо отмечает Комитет (см. пункты 9.3 и 9.5), на государствах-участниках Пакта лежит позитивное обязательство обеспечивать защиту детей от физического и психологического вреда, в том числе путем гарантирования средств к существованию в условиях, когда их родители не имеют другого дохода или помощи. Я считаю, что в данном случае это позитивное обязательство выполнено не было¹.

¹ См. также дело *Абдоеллаевна и У. против Нидерландов* (CCPR/C/125/D/2498/2014), пункт 7.4, в частности замечание Комитета о том, что отсутствие социальной защиты детей может при определенных обстоятельствах негативно сказаться на их физическом и психическом благополучии.