



Международный пакт о гражданских и политических правах

Distr.: General
20 January 2021
Russian
Original: English

Комитет по правам человека

Соображения, принятые Комитетом в соответствии с пунктом 5 статьи 4 Факультативного протокола относительно сообщения № 2918/2016** *** ****

<i>Сообщение представлено:</i>	Д.З. (представлен адвокатом Джеймсом А. Голдстоном из правовой инициативы Фонда «Открытое общество» и его матерью)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Нидерланды
<i>Дата сообщения:</i>	23 ноября 2016 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 92 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 28 декабря 2016 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	19 октября 2020 года
<i>Тема сообщения:</i>	право на приобретение гражданства
<i>Процедурные вопросы:</i>	отсутствуют
<i>Вопросы существа:</i>	право ребенка на приобретение гражданства; право на эффективное средство правовой защиты
<i>Статьи Пакта:</i>	пункты 2 и 3 статьи 2 и статья 24
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	3

1. Автором сообщения является Д.З., родившийся 18 февраля 2010 года без признанного гражданства. Он утверждает, что, поскольку его гражданство было зарегистрировано властями государства-участника как «неизвестное» с момента его рождения и не оставляло ему никаких перспектив для приобретения гражданства,

* Переиздано по техническим причинам 9 февраля 2021 года.

** Приняты Комитетом на его 130-й сессии (12 октября — 6 ноября 2020 года).

*** В рассмотрении сообщения принимали участие следующие члены Комитета: Яд Бен Ашур, Ариф Балкан, Ахмед Амин Фатхалла, Фуруя Сюити, Кристоф Хейнс, Данкан Лаки Мухумуза, Дейвид Х. Мур, Фотини Пазардзис, Эрнан Кесада Кабрера, Василька Санцин, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Юваль Шани, Элен Тигруджа, Андреас Циммерман и Гентиан Зюбери.

**** В приложении к настоящим Соображениям приводятся особые мнения Яд Бен Ашура (согласное) и Элен Тигруджи (согласное).



государство-участник нарушило его права по статье 24, рассматриваемой отдельно и в совокупности с пунктами 2 и 3 статьи 2 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 11 марта 1979 года. Автор представлен адвокатом и своей матерью.

Факты в изложении автора

2.1 Мать автора родилась в Китае в 1989 году, однако ее рождение не было зарегистрировано в качестве акта гражданского состояния в этой стране. Такая регистрация осуществляется, а гражданское состояние устанавливается путем включения физического лица в регистр домашних хозяйств. Включение в регистр домашних хозяйств (хоуку) является необходимым условием для доступа к государственным услугам¹. Через несколько лет, после того как родился ее брат, родители бросили ее.

2.2 Поскольку мать автора не была зарегистрирована в системе записи актов гражданского состояния Китая, она не могла получить документы, доказывающие ее китайское гражданство. У нее нет документов, подтверждающих ее личность. В 2004 году в возрасте 15 лет она была незаконно вывезена в Нидерланды, но по прибытии в аэропорт Схипхол в Амстердаме смогла сбежать. Она подала ходатайство о предоставлении ей убежища в Нидерландах, которое было отклонено 25 августа 2004 года. Это решение было подтверждено в апелляционном порядке. В 2006 году ее принудили заниматься проституцией. В конечном итоге ей удалось сбежать, и 20 марта 2008 года она сообщила полиции Нидерландов, что является жертвой торговли людьми. Расследование по факту ее принудительной проституции продолжалось более года, но 28 мая 2009 года расследование было прекращено, поскольку полиция не смогла установить личность или местонахождение соответствующих торговцев людьми. Первоначально ей был выдан специальный временный вид на жительство на время полицейского расследования, однако этот вид на жительство был отозван, когда расследование было прекращено. Все ходатайства и апелляции были отклонены, и в настоящее время она, как и автор, рассматриваются в качестве незаконно находящихся в стране иностранцев. Отец автора не поддерживает связи ни с ним, ни с его матерью и не признает отцовства.

2.3 Автор родился 18 февраля 2010 года в Утрехте и был зарегистрирован в муниципальной базе личных данных с пометкой «гражданство неизвестно», поскольку его мать не предоставила никаких доказательств его гражданства. Мать автора предприняла несколько попыток получить или подтвердить китайское гражданство своего сына, в том числе обращалась к китайским властям с просьбой подтвердить, считают ли они автора гражданином Китая, с целью выполнения требований законодательства Нидерландов, согласно которым лицо должно представить неопровержимое доказательство гражданства или отсутствия гражданства, с тем чтобы изменить свой статус гражданства с «неизвестно» в системе записи актов гражданского состояния. Эти усилия включали множественные контакты с различными учреждениями в Китае. В 2010 году мать автора направила письма в свою начальную школу, в Китайскую комиссию по планированию семьи и в Генеральную канцелярию, однако не получила никакого ответа от этих учреждений. При содействии Голландского совета по делам беженцев она также пыталась получить документы у китайских властей в Нидерландах. 10 апреля 2009 года и 11 января 2010 года она посетила посольство Китая вместе с представителями Голландского совета по делам беженцев. Однако ответа на ее просьбы о разъяснении ее статуса предоставлено не было. 29 июня 2010 года, 21 ноября 2011 года и 18 октября 2012 года она посетила посольство Китая вместе с сотрудниками Красного Креста. Во время своего последнего посещения посольства 18 октября 2012 года она также просила дать ей справку о гражданстве автора. Посольство Китая проинформировало ее о том, что справку о китайском гражданстве автора можно было бы выдать только в том случае, если бы она сама была зарегистрирована в качестве гражданки Китая, каковой она не

¹ Автор ссылается на работу Shuzhuo Li, Yexia Zhang and Marcus W. Feldman, "Birth registration in China: practices, problems and policies".

является. 19 января 2010 года и 30 сентября 2010 года Голландский совет по делам беженцев обратился за помощью к Международной организации по миграции, однако эти усилия не принесли какого-либо материального результата. 19 января 2012 года Красный Крест также пытался получить документы через свою службу розыска. Однако, поскольку мать автора не имела документов, удостоверяющих ее личность, это дело не отвечало минимальным критериям розыска.

2.4 По этой причине, несмотря на многолетние усилия, мать автора не смогла изменить запись о гражданстве автора в системе записи актов гражданского состояния на «апатрид», с тем чтобы он мог пользоваться международной защитой, предоставляемой детям-апатридам, включая право на приобретение гражданства государства, в котором он родился, — Нидерландов. Регистрацию автора изменить невозможно из-за жестких внутренних правил, требующих предоставления доказательств, применимых к процессу регистрации, и отсутствия надлежащей процедуры определения статуса безгражданства. Автор отмечает, что это является серьезной проблемой в государстве-участнике. Аналитический обзор, проведенный в 2011 году Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), показал, что в системе записи актов гражданского состояния числится 90 000 человек с «неизвестным» гражданством, в том числе 13 000 детей, многие из которых родились в Нидерландах². По состоянию на сентябрь 2016 года общее зарегистрированных лиц с «неизвестным» гражданством составляло 74 055 человек, в том числе 13 169 детей в возрасте до 10 лет³.

2.5 12 июля 2012 года мать автора подала в отдел регистрации актов гражданского состояния муниципалитета Утрехта ходатайство о регистрации автора в качестве лица без гражданства вместо лица с неизвестным гражданством. 17 сентября 2012 года муниципалитет отклонил данное ходатайство на основании непредоставления доказательств отсутствия гражданства у автора. По мнению муниципалитета, необходимо было установить, имея официальные юридические или выданные государством документы, что автор является апатридом, т. е. что он не является гражданином Китая. Поэтому муниципалитет предположил, что автор является гражданином Китая, основываясь на своем прочтении китайского законодательства.

2.6 Мать автора подала административную апелляцию на решение муниципалитета. Административная апелляция была отклонена 22 ноября 2012 года на том основании, что не было предоставлено никаких доказательств безгражданства автора, таких как официальные документы китайских властей, подтверждающие, что автор не имеет китайского гражданства. Мать автора обжаловала данное решение в окружном суде Центральной Голландии. Суд отклонил апелляцию в решении от 12 апреля 2013 года, в котором он подчеркнул, что бремя доказывания отсутствия гражданства лежит на авторе, а муниципалитет не несет ответственности за расследование этого вопроса. Автор обжаловал это решение в Государственном совете. 21 мая 2014 года Отдел административного права Государственного совета, являющийся высшим апелляционным судом страны, постановил, что муниципалитет был прав, когда постановил, что автор не предоставил достаточных доказательств того, что он является апатридом. Государственный совет пришел к выводу о том, что ни во внутреннем, ни в международном праве не содержится каких-либо норм, касающихся процедур установления безгражданства, которым власти государства-участника обязаны следовать. Он также постановил, что проведение расследований и определение статуса безгражданства не входят в компетенцию властей. Вместе с тем Государственный совет признал, что отсутствие процедуры определения статуса означает, что лица, имеющие право на защиту, включая детей, сталкиваются с проблемами в законодательстве. Однако Государственный совет пришел к выводу о том, что именно законодательный орган должен предоставлять средство правовой защиты, отметив, что «до тех пор, пока безгражданство лиц, не имеющих гражданства, не будет определено, они не могут ссылаться на защиту, основанную на конвенциях о

² Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Mapping Statelessness in the Netherlands*, November 2011, para. 46.

³ Автор ссылается на информацию Центрального статистического бюро (Centraal Bureau voor de Statistiek).

безгражданстве и на законодательстве Нидерландов в соответствии с этими конвенциями. Однако восполнение этого пробела выходит за рамки законотворческой задачи судебной власти».

2.7 Автор отмечает, что, не будучи зарегистрированным в качестве апатрида, он не может приобрести голландское гражданство. Кроме того, даже если ему удастся сменить регистрацию с «неизвестного гражданства» на апатрид, у него все равно не будет ясных способов приобретения голландского гражданства, поскольку государство-участник требует, чтобы дети, родившиеся в стране апатридами, имели законный вид на жительство по меньшей мере в течение трех лет, до того как они будут иметь право подать ходатайство о получении голландского гражданства⁴. Он отмечает, что эта позиция противоречит обязательствам Нидерландов как участника Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства, в соответствии с которыми государства могут устанавливать только требования в отношении обычного проживания⁵. Он отмечает, что государство-участник признало, что его законодательство не соответствует Конвенции 1961 года.

2.8 26 марта 2015 года автор обратился в муниципалитет Катвейка с ходатайством о признании его гражданином Нидерландов, аргументируя это тем, что ему должно быть позволено получить гражданство, несмотря на отсутствие у него регистрации в качестве апатрида и вида на жительство в Нидерландах. Отклонив данное ходатайство, мэр Катвейка признал, что в государстве-участнике отсутствует процедура определения статуса, без которой автор не сможет доказать, что он является апатридом. Как и Государственный совет, мэр заключил, что это решение выходит за рамки его обязанностей как мэра. Апелляционная комиссия 15 сентября 2015 года оставила в силе решение мэра, заявив, что процедура определения безгражданства отсутствует, но восполнение этого «пробела в законе» не входит в задачу мэра. Автор обжаловал это решение в суде Гааги 28 октября 2015 года. 3 марта 2016 года Суд отклонил апелляцию на том основании, что автор не был зарегистрирован в качестве апатрида. Это решение было поддержано Государственным советом 2 ноября 2016 года.

2.9 Автор живет со своей матерью в центре с режимом ограничения свободы для получивших отказ просителей убежища с малолетними детьми. Он практически не имеет контактов с голландским обществом и живет под постоянной угрозой депортации. Его мать не имеет права на какие-либо социальные пособия, кроме небольшого еженедельного пособия. Центры с режимом ограничения свободы в государстве-участнике призваны служить временными местами содержания с базовыми удобствами, однако автор отмечает, что на момент представления своего сообщения Комитету он и его мать проживали в этом центре в течение уже трех лет. Он отмечает, что эта система подвергается жесткой критике со стороны групп, защищающих права детей, как особенно вредная и травмирующая для них⁶. Их обитатели не могут покинуть муниципальный район, который назначен для их проживания, и к ним предъявляются строгие требования в отношении ежедневной явки во все дни, кроме воскресенья, под угрозой уголовного заключения под стражу. Дети испытывают постоянный страх, проблемы со здоровьем, напряженность в семейных отношениях и социальную отчужденность из-за проживания в центрах в условиях таких ограничений.

Жалоба

3.1 Автор утверждает, что отсутствие у него разумной возможности приобрести гражданство в детстве и годы неопределенности, в течение которых он уже страдал из-за подхода государства-участника к решению проблемы безгражданства и соответствующих норм, касающихся прав на проживание и приобретение

⁴ Закон о гражданстве, статья 6 (1) b).

⁵ Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства, статья 2 b); и Katja Swider, "Statelessness determination in the Netherlands", Amsterdam Law School research paper No. 2014-33 (May 2014).

⁶ Working Group on Children in Asylum Seekers' Centres, "Onderzoek naar het welzijn en perspectief van kinderen en jongeren in gezinslocaties" (report on family locations), October 2014.

гражданства, нарушают его право на приобретение гражданства в соответствии с пунктом 3 статьи 24 Пакта. Он отмечает, что на момент представления своего сообщения Комитету он был зарегистрирован в качестве «лица неизвестного гражданства» на протяжении более шести лет в стране своего рождения и единственной стране, в которой он когда-либо проживал, не имея никаких перспектив приобретения гражданства или даже формального подтверждения того, что он является апатридом в качестве предварительного условия для приобретения гражданства. Автор утверждает, что при рассмотрении общей сферы применения пункта 3 статьи 24 важно признать связь между правом на приобретение гражданства и наличием у лица правосубъектности и уважением его человеческого достоинства, а также признать ответственность за обеспечение развития личности ребенка с учетом этих важных аспектов индивидуальности с момента рождения.

3.2 Автор далее утверждает, что государство-участник не выполнило свое обязательство по обеспечению того, чтобы каждый ребенок, включая детей без гражданства и детей, рожденных от родителей с неурегулированным миграционным статусом, пользовался всеми правами, предусмотренными в Пакте, в нарушение его прав, закрепленных в статье 24, рассматриваемой отдельно и в совокупности с пунктом 2 статьи 2 Пакта. Он утверждает, что нарушение его права на приобретение гражданства не является результатом какого-то отдельно взятого решения или особых обстоятельств его дела. Скорее, это является прямым следствием того, что власти государства-участника не обеспечили осуществление прав, закрепленных в статье 24, в законодательстве и административных нормах государства-участника, регулирующих регистрацию актов гражданского состояния, вопросы гражданства и иммиграционный статус. Автор утверждает, что внутренние средства правовой защиты от безгражданства являются недостаточными, поскольку: а) в государстве-участнике до сих пор отсутствуют справедливые и сбалансированные процессы определения безгражданства, включая безгражданство при рождении; и б) государство-участник не предусмотрело других гарантий, связанных с предупреждением и сокращением безгражданства в детстве, которые обеспечивали бы учет его наилучших интересов и уважение всех его закрепленных в Пакте прав наравне с другими детьми.

3.3 Автор также утверждает, что государство-участник не предоставило ему эффективного средства правовой защиты в нарушение его прав по статье 24, рассматриваемой в совокупности с пунктом 3 статьи 2 Пакта, и он утверждает, что это упущение было признано Государственным советом в его решении от 21 мая 2014 года.

3.4 Автор просит Комитет констатировать нарушение его прав по вышеупомянутым статьям и рекомендовать государству-участнику: а) изменить его запись в муниципальной базе личных данных с «лицо неизвестного гражданства» на «апатрид»; б) незамедлительно предоставить ему регулярный вид на жительство в Нидерландах, имеющий обратную силу по отношению к его рождению; в) установить в законодательном порядке процедуру определения безгражданства и доступ к таким правам, как право на проживание, со структурными и процедурными гарантиями для обеспечения доступности, справедливости и гибкости в его функционировании, особенно в отношении детей; и d) внести поправки в пункт 1 b) статьи 6 Закона о гражданстве, с тем чтобы голландское гражданство было доступно детям-апатридам, родившимся на территории страны, но не имеющим вида на жительство.

Замечания государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения

4.1 28 июня 2017 года государство-участник признало, что в настоящее время автор не может эффективно пользоваться своим правом в качестве несовершеннолетнего на приобретение гражданства.

4.2 Государство-участник информирует Комитет о том, что в настоящее время готовятся два законопроекта, которые предусматривают процедуру определения безгражданства и возможность получения голландского гражданства детьми, родившимися в Нидерландах без гражданства и не проживающими в государстве-

участнике на законных основаниях, при соблюдении определенных условий. Государство-участник также выражает свою готовность предложить автору компенсацию в размере 3000 евро и возместить ему любые расходы и издержки, понесенные в связи с процедурами, касающимися рассмотрения его дела Комитетом, при условии, что они будут надлежащим образом определены и обоснованы.

Комментарии автора сообщения по замечаниям государства-участника

5.1 8 сентября 2017 года автор сообщения представил свои замечания по заявлению государства-участника. Он вновь заявляет о том, что государство-участник должно взять на себя всю полноту ответственности за совершенные им нарушения, признать его гражданином Нидерландов, надлежащим образом компенсировать ему причиненный вред и учредить в законодательном порядке постоянную процедуру признания безгражданства тех, кто находится в его положении, и предоставить им возможность получить голландское гражданство. Автор утверждает, что, несмотря на признание государством-участником факта нарушения его прав, содержание его ответа в качестве признания ответственности является недостаточным, поскольку: а) оно должно содержать четкое и недвусмысленное признание как всех нарушений, так и ответственности государства-участника за эти нарушения, а не расплывчатое заявление о том, что имело место непредвиденное нарушение; б) предлагаемое индивидуальное средство правовой защиты является недостаточным, поскольку государство-участник предлагает ему компенсацию в размере 3000 евро и не более того, без каких-либо гарантий того, что он получит голландское гражданство или даже будет зарегистрирован в качестве апатрида; и с) предлагаемое государством-участником средство правовой защиты общего характера не дает никаких гарантий неповторения. Автор утверждает, что исходя из этого Комитету следует провести полное рассмотрение его жалобы, особенно в отношении позитивных обязательств государства-участника по обеспечению гарантий от безгражданства в детстве в соответствии с пунктом 2 статьи 2 Пакта и по предоставлению средств правовой защиты в случае безгражданства в тех случаях, когда оно, тем не менее, имеет место, как того требует пункт 3 статьи 2 Пакта.

5.2 Автор утверждает, что для эффективного восстановления его прав в соответствии с принципом наилучшего обеспечения интересов ребенка необходимы следующие способы правовой защиты: а) он должен быть признан и рассматриваться в качестве обладающего статусом «является по иным основаниям апатридом с рождения», поскольку это дало бы ему право на получение ретроактивного вида на жительство с момента его рождения и позволило бы ему незамедлительно подать ходатайство о приобретении голландского гражданства на основе процедуры ускоренного рассмотрения ходатайств; б) переселение из центра с режимом ограниченной свободы вместе с семьей; с) выплата надлежащей денежной компенсации в размере 25 000 евро, которая надлежащим образом отражала бы масштабы причиненного ему вреда⁷; и d) принятие общих мер по урегулированию нынешних и будущих нарушений права на гражданство в соответствии с Пактом.

⁷ Автор отмечает, что отказ в предоставлении гражданства глубоко и негативно повлиял на все его детство, поскольку предполагал, что никому и нигде нет дела ни до него самого, ни до его семьи. Почти половину своего детства он провел в условиях безгражданства, правового и социального отчуждения от общества, утратив многие возможности жить нормальной жизнью. Он оказался в ситуации затяжной юридической неопределенности и утверждает, что Комитет должен рекомендовать выплатить ему по крайней мере 13 000 евро в качестве компенсации за затяжную юридическую неопределенность, от которой он пострадал. Автор далее отмечает, что отсутствие у него гражданства привело к его физической изоляции от общества и нанесло непоправимый ущерб его образованию и социальному развитию. Он отмечает, что суды в государстве-участнике сочли центры с режимом ограниченной свободы особенно вредными для детей и постановили выплачивать компенсацию в размере 250 евро за месяц пребывания в этих учреждениях. Он отмечает, что на момент представления своих замечаний он прожил в центре с режимом ограниченной свободы почти 48 месяцев, что подразумевает выплату компенсации в размере 12 000 евро.

5.3 Автор утверждает, что для выполнения своих обязательств по Пакту государство-участник должно создать в законодательном порядке доступный, эффективный механизм для определения статуса апатрида, который должен охватывать следующие элементы: а) наилучшие интересы ребенка должны приниматься во внимание в качестве первоочередного соображения при вынесении всех затрагивающих его мер или решений, особенно при соблюдении гарантий предупреждения безгражданства⁸; б) доступ детей к процедуре определения безгражданства и рассмотрения их жалоб ни при каких обстоятельствах не должен ставиться в зависимость от миграционного статуса их родителей⁹; в) эта процедура должна быть доступна любому лицу независимо от законности его пребывания в государстве-участнике¹⁰; г) должностные лица, ответственные за принятие решений о безгражданстве, должны получать соответствующую подготовку и поддержку, включая специализированную подготовку по вопросам законодательства о гражданстве, международного права прав человека и безгражданства¹¹; д) эта процедура должна опираться на подход к доказательствам, учитывающий проблемы, связанные с установлением отсутствия гражданства¹²; е) ни один ребенок не должен регистрироваться как лицо с неизвестным или неопределенным гражданством в течение более пяти лет¹³; и г) лицам с неопределенным гражданством должны предоставляться специальные меры защиты, дети, рожденные на территории страны, должны рассматриваться как «лица без гражданства» до тех пор, пока не будет определено их гражданство, а лицам, ожидающим решения о безгражданстве, должно предоставляться автоматически вид на жительство в стране до конца завершения процедуры.

Дополнительная информация, представленная государством-участником

6. 23 апреля 2018 года государство-участник подтвердило свою позицию, изложенную в его представлении от 28 июня 2017 года.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

7.1 Прежде чем рассматривать любые утверждения, содержащиеся в сообщении, Комитет обязан в соответствии с правилом 97 своих правил процедуры установить, является ли сообщение приемлемым в соответствии с Факультативным протоколом.

7.2 Комитет удостоверился, что этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования, как это предусмотрено пунктом 2 а) статьи 5 Факультативного протокола.

7.3 Комитет принимает к сведению утверждение автора о том, что он исчерпал все имевшиеся в его распоряжении эффективные внутренние средства правовой защиты. При отсутствии каких-либо возражений в этой связи со стороны государства-участника Комитет считает, что требования пункта 2 б) статьи 5 Факультативного протокола были удовлетворены.

7.4 Комитет отмечает утверждение автора о том, что государство-участник нарушило свои обязательства по пункту 2 статьи 2 Пакта, рассматриваемому в совокупности со статьей 24, поскольку оно не приняло таких законов или административных норм, какие могут оказаться необходимыми для реализации прав, закрепленных в статье 24 Пакта. Комитет ссылается на практику своих решений¹⁴,

⁸ A/HRC/31/29, п. 9.

⁹ Там же, п. 8.

¹⁰ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons* (Geneva, 2014), para. 69.

¹¹ UNHCR, *Mapping Statelessness in the Netherlands*, p. 60, recommendation 3 (f); и Katja Swider, "Statelessness determination in the Netherlands", pp. 16–18.

¹² UNHCR, *Mapping Statelessness in the Netherlands*, p. 59, recommendation 3 (b).

¹³ UNHCR Guidelines on Statelessness No. 4 ("Ensuring every child's right to acquire a nationality through articles 1–4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness"), para. 22.

¹⁴ *Поляков против Беларуси* (CCPR/C/111/D/2030/2011), п. 7.4.

согласно которой на положения пункта 2 статьи 2 нельзя ссылаться в качестве основания для жалобы в том или ином сообщении по Факультативному протоколу в сочетании с другими положениями Пакта, кроме тех случаев, когда неисполнение государством-участником своих обязательств по статье 2 является непосредственной причиной отдельного нарушения Пакта, прямо затрагивающего лицо, которое утверждает, что оно является жертвой. Комитет, однако, отмечает, что автор уже заявлял о нарушении его прав по статье 24 в результате толкования и применения действующих законов государством-участником, и Комитет не считает, что рассмотрение вопроса о том, нарушило ли государство-участник еще и свои общие обязательства по пункту 2 статьи 2 Пакта в совокупности со статьей 24, отлично от рассмотрения нарушения прав автора по статье 24 Пакта. Поэтому Комитет приходит к выводу, что претензии автора на этот счет несовместимы со статьей 2 Пакта и являются неприемлемыми по смыслу статьи 3 Факультативного протокола.

7.5 Комитет считает, что автор достаточно обосновал для целей приемлемости свои претензии по пункту 3 статьи 24, рассматриваемой отдельно, и в совокупности с пунктом 3 статьей 2 Пакта, и поэтому приступает к рассмотрению по существу.

Рассмотрение сообщения по существу

8.1 В соответствии с требованиями пункта 1 статьи 5 Факультативного протокола Комитет рассмотрел сообщение с учетом всей информации, предоставленной ему сторонами.

8.2 Комитет напоминает о том, что в соответствии со статьей 24 на каждого ребенка, в силу его положения как несовершеннолетнего лица, распространяется право на особые меры защиты¹⁵. Он также напоминает, что в соответствии с пунктом 1 статьи 24 при принятии всех затрагивающих ребенка решений применение принципа, предусматривающего уделение первоочередного внимания наилучшему обеспечению интересов ребенка, является неотъемлемой частью права каждого ребенка на меры защиты¹⁶. Комитет ссылается на свое замечание общего порядка № 17 (1989 год), в котором он отметил, что, хотя цель этого положения заключается в предотвращении такого положения, когда ребенок получает меньшую защиту со стороны общества и государства ввиду его положения апатрида, оно не предписывает в обязательном порядке государствам предоставлять свое гражданство всем детям, родившимся на их территории¹⁷. Вместе с тем в том же замечании общего порядка Комитет далее отмечает, что государства обязаны принять все соответствующие меры как во внутреннем плане, так и в сотрудничестве с другими государствами в целях обеспечения предоставления любому ребенку гражданства в момент его рождения. В этой связи во внутригосударственном законодательстве не допускается никакой дискриминации в отношении приобретения гражданства между законнорожденными детьми и детьми, родившимися вне брака или детьми, родившимися от родителей-апатридов, или на основе гражданства одного или обоих родителей¹⁸.

8.3 Комитет отмечает, что в Руководящих принципах по вопросам безгражданства № 4 («Обеспечение права каждого ребенка на приобретение гражданства при помощи статей 1–4 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства» — Конвенции, участником которой являются Нидерланды) указывается, что «договаривающееся государство должно признать, что лицо не является гражданином того или иного конкретного государства, если власти этого государства отказываются признавать это лицо в качестве гражданина». Государство может отказать в признании лица гражданином, либо прямо заявив, что оно не является его гражданином, либо не ответив на запросы, направленные на

¹⁵ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 17 (1989 год), п. 4, и *Монако де Галликкио против Аргентины* (CCPR/C/53/D/400/1990), п. 10.5.

¹⁶ *Бахтияри и Бахтияри против Австралии* (CCPR/C/79/D/1069/2002), п. 9.7.

¹⁷ См. п. 8.

¹⁸ Там же.

подтверждение того, что лицо является гражданином»¹⁹. Комитет также отмечает, что в вышеупомянутых Руководящих принципах далее указывается, что из-за трудностей, которые часто возникают при определении того, приобрело ли лицо гражданство, бремя доказывания должно быть разделено между заявителем и властями договаривающегося государства для получения доказательств и установления фактов в отношении того, является ли лицо в противном случае апатридом²⁰. Комитет далее отмечает, что в отношении использования термина «неопределенное гражданство» в качестве гражданского статуса в Руководящих принципах указывается, что «государствам необходимо как можно скорее определить, станет ли ребенок в противном случае лицом без гражданства, с тем чтобы не продлевать ребенку статус лица с неопределенным гражданством. В целях применения статей 1 и 4 Конвенции 1961 года целесообразно, чтобы такой период не превышал пяти лет. Хотя эти дети трактуются как имеющие неопределенное гражданство, они должны пользоваться правами человека (такими, как право на здоровье и образование) на равных условиях с детьми, являющимися гражданами»²¹.

8.4 Комитет далее ссылается на свои заключительные замечания по пятому периодическому докладу государства-участника, в которых он выразил обеспокоенность сообщениями о том, что в соответствии с проектом закона, устанавливающего процедуру определения безгражданства, лицам, признанным апатридами, не предоставляется вид на жительство и предусмотренная в нем процедура определения безгражданства, включая критерии приобретения нидерландского гражданства детьми, имеющими родителей-апатридов, не соответствует международным стандартам²². Комитет рекомендовал государству-участнику пересмотреть и скорректировать проект закона с целью обеспечить выдачу вида на жительство лицам, признанным апатридами, с тем чтобы они могли в полной мере пользоваться правами, закрепленными в Пакте, и обеспечить, чтобы процедура определения безгражданства полностью соответствовала международным стандартам, была направлена на сокращение безгражданства и в случаях, связанных с детьми, учитывала наилучшие интересы ребенка²³. Кроме того, Комитет отмечает, что Комитет по правам ребенка в своих заключительных замечаниях по четвертому периодическому докладу государства-участника в соответствии с Конвенцией о правах ребенка рекомендовал государству-участнику «обеспечить, чтобы все дети-апатриды, родившиеся на его территории, независимо от статуса проживания имели доступ к гражданству без каких-либо условий»²⁴.

8.5 Что касается настоящего сообщения, то Комитет по правам человека отмечает, что мать автора неоднократно обращалась к китайским властям с просьбой подтвердить, считают ли они автора гражданином Китая, но безрезультатно. Комитет также отмечает, что после посещения посольства Китая она была проинформирована о том, что справку о китайском гражданстве автора можно будет выдать только в том случае, если она сама будет зарегистрирована в качестве гражданки Китая. Комитет далее принимает к сведению ее информацию о том, что она не была зарегистрирована в качестве гражданки Китая ни при рождении, ни на каком-либо более позднем этапе. Комитет отмечает, что ходатайство матери автора о регистрации автора в качестве лица без гражданства в системе записи актов гражданского состояния государства-участника было отклонено национальными властями на том основании, что она не предоставила никаких доказательств безгражданства автора, таких как официальные документы китайских властей, подтверждающие, что автор не имеет китайского гражданства. Он также отмечает, что в своих решениях национальные власти не указали никаких дальнейших шагов, которые мать автора могла бы предпринять для

¹⁹ См. п. 19. См. также Руководящие принципы УВКБ по вопросам безгражданства № 5 («Утрата и лишение гражданства в соответствии со статьями 5–9 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства»), пп. 86–90.

²⁰ Руководящие принципы УВКБ по вопросам безгражданства № 4, п. 20.

²¹ Там же, п. 22.

²² CCPR/C/NLD/CO/5, п. 22.

²³ Там же, п. 23.

²⁴ CRC/C/NLD/CO/4, п. 33.

получения от китайских властей официальных документов, касающихся статуса гражданства автора, после того как ее неоднократные попытки получить такие документы оказались тщетными. Комитет далее отмечает, что национальные власти не проводили никаких собственных расследований, с тем чтобы попытаться подтвердить гражданство автора или его отсутствие. Он отмечает, что Государственный совет в своем решении от 21 мая 2014 года признал, что отсутствие процедуры определения статуса в государстве-участнике означает, что лица, имеющие право на защиту, включая детей, сталкиваются с пробелами в законодательстве. Комитет принимает к сведению заявление государства-участника о том, что, рассмотрев жалобу автора, он пришел к выводу и признал, что автор в настоящее время не может эффективно пользоваться своим правом на приобретение гражданства в качестве несовершеннолетнего лица. Таким образом, Комитет делает вывод о том, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении прав автора по пункту 3 статьи 24 Пакта. Комитет также считает, что непредоставление автору эффективного средства правовой защиты равносильно нарушению прав автора по пункту 3 статьи 24, рассматриваемому в совокупности с пунктом 3 статьи 2 Пакта.

9. Действуя в соответствии с положениями пункта 4 статьи 5 Факультативного протокола, Комитет считает, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении государством-участником прав автора по пункту 3 статьи 24, рассматриваемой отдельно и в сочетании с пунктом 3 статьи 2 Пакта.

10. В соответствии с пунктом 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник должно предоставить автору эффективное средство правовой защиты. Для этого необходимо предоставить полное возмещение лицам, права которых, признаваемые в Пакте, были нарушены. Соответственно государство-участник обязано среди прочего выплатить автору достаточную компенсацию. Государство-участник также обязано пересмотреть свое решение по ходатайству автора о регистрации его в качестве апатрида в системе записи актов гражданского состояния государства-участника, а также свое решение по ходатайству автора о признании его гражданином Нидерландов с учетом выводов Комитета, содержащихся в настоящих Соображениях; государству-участнику предлагается также пересмотреть условия проживания и вид на жительство автора с учетом принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка и выводов Комитета, содержащихся в настоящих Соображениях. Кроме того, государство-участник обязано принять все необходимые меры для недопущения аналогичных нарушений в будущем, в том числе путем пересмотра своего законодательства в соответствии с его обязательством по пункту 2 статьи 2 Пакта для обеспечения установления процедуры определения статуса безгражданства, а также пересмотра своего законодательства о предварительных условиях для подачи ходатайства о предоставлении гражданства, с тем чтобы обеспечить соответствие своего законодательства и процедур статье 24 Пакта.

11. Принимая во внимание, что, присоединившись к Факультативному протоколу, государство-участник признало компетенцию Комитета определять, имело ли место нарушение Пакта, и что согласно статье 2 Пакта государство-участник обязалось обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам признаваемые в Пакте права, а также эффективные и обладающие исковой силой средства правовой защиты в случае установления факта нарушения, Комитет хотел бы получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о принятых мерах по осуществлению Соображений Комитета. Он также просит государство-участник опубликовать настоящие Соображения и обеспечить их широкое распространение на официальном языке государства-участника.

Приложение I

[Язык оригинала: французский]

Особое (согласное) мнение члена Комитета Яд Бен Ашура

1. Я полностью согласен с выводом Комитета о нарушении государством-участником прав автора по пункту 3 статьи 24 Пакта.
2. Однако я не согласен с пунктом 7.4 настоящих Соображений относительно приемлемости. Автор утверждает, что, поскольку государство-участник в течение неоправданно длительного периода времени не принимало законы и административные нормы, необходимые для осуществления его прав по статье 24 Пакта, государство-участник в результате этого нарушило свои обязательства по пункту 2 статьи 2, рассматриваемому в совокупности со статьей 24 Пакта. Этому аргументу Комитет противопоставляет свою традиционную практику, согласно которой на положения пункта 2 статьи 2 нельзя ссылаться в сочетании с другими положениями Пакта, кроме тех случаев, когда неисполнение государством-участником своих обязательств по статье 2 является непосредственной причиной отдельного нарушения Пакта, прямо затрагивающего лицо, которое утверждает, что оно является жертвой. Комитет отмечает, что он не считает, что рассмотрение вопроса о том, нарушило ли государство-участник также свои общие обязательства по пункту 2 статьи 2 Пакта, рассматриваемому в совокупности со статьей 24, будет отличаться от рассмотрения вопроса о нарушении прав автора по статье 24. Исходя из этого и ссылаясь на дело *Поляков против Беларуси* (CCPR/C/111/D/2030/2011), Комитет считает эти жалобы неприемлемыми.
3. Прежде всего я хотел бы вновь заявить, что я не согласен с двумя общими правилами, изложенными в Соображениях Комитета по делу *Поляков против Беларуси*. Первое касается того, что положения статьи 2 Пакта, в которой излагается общее обязательство государств-участников, не могут применяться в отдельности в сообщении, представляемом в соответствии с Факультативным протоколом. Второе подразумевает, что на статью 2 нельзя ссылаться в сочетании с другими статьями Пакта, если только не может быть доказано, что бездействие государства-участника является непосредственной причиной отдельного нарушения Пакта, которое непосредственно затрагивает жертву.
4. Первая норма, которая восходит к судебной практике, сформировавшейся задолго до дела *Поляков против Беларуси*, поскольку она датируется 1990-ми годами, основана на вторичном, или «вспомогательном», характере положений статьи 2 Пакта, которые не оказывают существенного влияния на субъективные права, которые провозглашаются Пактом. Поскольку формулировка этих прав начинается только в третьей части Пакта, из этого следует, что на преамбулу и статьи 1–5 нельзя прямо ссылаться в сообщении в соответствии с Факультативным протоколом, как это решил Комитет в деле *Bande du lac Lubicon c. Canada* (CCPR/C/38/D/167/1984). Такое толкование вызвало бурные дебаты. Достаточно сказать, что оно мне представляется сомнительным с нескольких точек зрения, в том числе то, что это противоречит правилам толкования, изложенным в статье 31 Венской конвенции о праве международных договоров, и что трудно понять, почему такое обязательство может быть оспорено в отношении государства-участника в соответствии с Пактом в заключительных замечаниях Комитета (которое вполне может служить основанием для отдельных лиц требовать уважения их прав со стороны государства-участника), а не в соответствии с тем же Пактом в контексте Факультативного протокола. Однако Факультативный протокол является лишь процедурным инструментом осуществления Пакта, а не его частью.

5. Кроме того, Комитет не воздерживается от вынесения подобных решений, как он это сделал в деле *Rabbae et consorts c. Pays-Bas* (CCPR/C/117/D/2124/2011, п. 9.7). Хотя государство-ответчик утверждало, что статья 20 Пакта не сформулирована с точки зрения права, оспариваемого в судебном порядке, Комитет, напротив, счел, что эта статья действительно имеет исковую силу в отношении государства-участника для жертв и согласуется с логикой защиты, подразумеваемой Пактом в целом. Однако пункт 2 статьи 20 Пакта имеет тот же смысл, что и статья 2, поскольку фактически государство-участник обязано запретить в законодательном порядке (законодательные меры в статье 2) любые выступления в пользу ненависти. И если статья 2, как и статья 20, несомненно, является частью Пакта в целом, то почему тогда к ней следует относиться иначе, чем к статье 20? Такой метод разбивки Пакта является неприемлемым.

6. Второе правило, изложенное в Соображениях Комитета по делу *Поляков против Беларуси*, если допустить, что оно является приемлемым с юридической точки зрения, хотя, на мой взгляд, и не является таковым, находит полное применение в данном деле. Действительно, отсутствие должной осмотрительности со стороны нидерландского законодательного органа, что, кроме того, косвенно отмечалось в заключительных замечаниях Комитета по пятому периодическому докладу Нидерландов, является прямой и единственной причиной огромного вреда, причиненного автору. Этот вред является значительным не только в силу его особой остроты в случае прав ребенка, но и в силу того, что он усугубляется с течением времени.

7. Поведение государства-участника в данном случае достигает уровня тяжести, предусмотренного статьей 16 Пакта, поскольку оно равносильно фактическому отрицанию правосубъектности. Несмотря на многолетние усилия, мать автора не смогла изменить регистрацию в качестве «лица с неизвестным гражданством» на «лицо без гражданства», с тем чтобы ребенок, родившийся на голландской земле у матери-апатрида, мог воспользоваться правом на приобретение гражданства. Автор, со своей стороны, утверждает, что он уже провел годы в условиях правовой неопределенности, будучи изгоем в своем собственном обществе, страдая от крайне неблагоприятных социальных условий в результате отношения государства к вопросам безгражданства, оформления вида на жительство и приобретения гражданства.

8. Соответственно, в данном случае невыполнение государством-участником своих обязательств по пункту 2 статьи 2 Пакта является прямой и непосредственной причиной отдельного нарушения Пакта. На мой взгляд, существует важное различие между нарушением пункта 2 статьи 2, рассматриваемого в совокупности со статьей 24, и простым нарушением статьи 24 Пакта. Первое, помимо нарушения статьи 24, более конкретно касается прямой и виновной ответственности государства-участника за вред, причиненный автору.

9. По этим причинам утверждение о нарушении пункта 2 статьи 2 Пакта было, на мой взгляд, приемлемым в данном конкретном случае.

Приложение II

Особое (согласное) мнение члена Комитета Элен Тигруджа

1. Я полностью разделяю вывод, к которому пришло большинство членов Комитета, о нарушении государством-участником пункта 3 статьи 24 Пакта. Это решение, несомненно, является важным вкладом в защиту от безгражданства, особенно когда речь идет о детях, как в случае настоящего сообщения.

2. Однако, как справедливо отметил мой коллега Яд Бен Ашур в своем согласном мнении (см. п. 7), я сожалею, что большинство членов не уделили пристального внимания другим нарушениям Пакта, обусловленных положением автора, а точнее статьи 16 (признание правосубъектности) и статьи 7 (гуманное обращение), о которых косвенно свидетельствует сообщение.

3. В пункте 3.1 сообщения автор утверждал о признании «связи между правом на приобретение гражданства и наличием у лица правосубъектности и уважением его человеческого достоинства». Хотя автор официально не обосновал свою претензию по статьям 7 и 16, ее следовало бы тщательно учесть большинству членов Комитета.

4. Действительно, как недавно подтвердил Африканский суд по правам человека и народов, «право на гражданство является основополагающим аспектом достоинства человеческой личности»²⁵. Продолжая в том же ключе, хочу отметить, что судебная практика Межамериканского суда по правам человека, несомненный авторитет которого в этой области признан в Руководящих принципах УВКБ ООН по вопросам безгражданства № 5, принятых в мае 2020 года, подтверждает, что гражданство является «неотъемлемым правом всех людей», а также «основным требованием для осуществления политических прав» и ключевым элементом «правоспособности человека»²⁶. Что еще более важно, Межамериканский суд по правам человека указал в деле *Девочки Йеан и Босико*, что, хотя лица без гражданства находятся в крайне уязвимом положении, дети находятся в еще более уязвимом положении²⁷. Дети-апатриды попадают в положение «юридической неопределенности»²⁸ в том смысле, что они «не имеют признанной правосубъектности, поскольку [они] не установили юридических и политических отношений с каким-либо государством»²⁹.

²⁵ African Court on Human and Peoples' Rights, *Pennessi v. United Republic of Tanzania*, application No. 013/2015, judgment of 28 November 2019, para. 87. См. также African Commission on Human and Peoples' Rights, *Open Society Justice Initiative v. Côte d'Ivoire*, petition No. 318/06, decision of 18–28 February 2015.

²⁶ Inter-American Court of Human Rights, *Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica*, Advisory Opinion OC-4/84 of 19 January 1984. Series A, No. 4, paras. 32–33.

²⁷ Inter-American Court of Human Rights, *Yean and Bosico Girls v. Dominican Republic*, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs. Judgment of 8 September 2005. Series C, No. 130, para. 134: «Этот Суд заявил, что дела, в которых жертвами нарушений прав человека являются дети, являются особенно серьезными. Преобладание высших интересов ребенка следует понимать как необходимость обеспечения осуществления всех прав ребенка, и это обязывает государство и влияет на толкование других прав, установленных в Конвенции, когда дело касается детей. Кроме того, государство должно уделять особое внимание потребностям и правам предполагаемых жертв в связи с их состоянием как девочек, принадлежащих к уязвимой группе».

²⁸ Там же, п. 180. См. также Inter-American Court of Human Rights, *Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic*. Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs. Judgment of 28 August 2014. Series C, No. 282, para. 265 and f.

²⁹ Inter-American Court of Human Rights, *Yean and Bosico Girls v. Dominican Republic*, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs. Judgment of 8 September 2005. Series C, No. 130, para. 178.

5. Именно такую ситуацию автор описал в пункте 3.1 своего сообщения, представленного Комитету. Таким образом, его положение безгражданства является не только нарушением его права на гражданство (пункт 3 статьи 24 Пакта). Его следовало бы также признать большинством голосов как нарушение права на признание его правосубъектности (статья 16) и права на гуманное и достойное обращение (статья 7).
