



*МЕЖДУНАРОДНАЯ
КОНВЕНЦИЯ
О ЛИКВИДАЦИИ
ВСЕХ ФОРМ
РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ*

Distr.
RESTRICTED*

CERD/C/72/D/39/2006
3 March 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ЛИКВИДАЦИИ
РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ
Семьдесят вторая сессия
(18 февраля - 7 марта 2008 года)

ПРОЕКТ МНЕНИЯ

Сообщение № 39/2006

| | |
|---------------------------------|---|
| <i>Представлено:</i> | Д.Ф. (не представлен адвокатом) |
| <i>Предполагаемая жертва:</i> | заявитель |
| <i>Государство-участник:</i> | Австралия |
| <i>Дата сообщения:</i> | 23 октября 2006 года (первоначальное представление) |
| <i>Дата настоящего решения:</i> | 22 февраля 2008 года |

[Приложение]

* Публикуется по решению Комитета по ликвидации расовой дискриминации.

ПРИЛОЖЕНИЕ

МНЕНИЕ КОМИТЕТА ПО ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 14 МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНВЕНЦИИ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

Семьдесят вторая сессия

относительно

Сообщения № 39/2006

Представлено: Д.Ф. (не представлен адвокатом)

Предполагаемая жертва: заявитель

Государство-участник: Австралия

Дата сообщения: 23 октября 2006 года (первоначальное представление)

Комитет по ликвидации расовой дискриминации, учрежденный в соответствии со статьей 8 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, на своем заседании 22 февраля 2008 года,

завершив рассмотрение сообщения № 39/2006, представленного Комитету по ликвидации расовой дискриминации Д.Ф. в соответствии со статьей 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации,

приняв к сведению всю информацию, предложенную ему автором сообщения, его адвокатом и государством-участником,

утверждает следующее:

МНЕНИЕ

1. Заявителем является Д.Ф., гражданин Новой Зеландии, в настоящее время проживающий в Австралии. Он утверждает, что стал жертвой нарушения Австралией пункта 1 а) статьи 2 и подпункта iv) пункта е) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Он не представлен адвокатом.

Факты в изложении заявителя

2.1 30 июня 1970 года, когда заявителю было шесть лет, он со своей семьей иммигрировал в Австралию. Как гражданина Новой Зеландии, по прибытии в страну, его должны были автоматически признать постоянным жителем и освободить от любых визовых требований. В 1973 году он имел статус "пользующегося льготами негражданина" в соответствии с заключенным между Австралией и Новой Зеландией двусторонним Транстасманским соглашением о поездках граждан, согласно которому гражданам обеих стран разрешается пребывание на территории каждой из страны в течение неограниченного срока. В 1994 году заявителю была автоматически выдана виза специальной категории (ВСК), которая предусматривала возможность его пребывания в Австралии в течение неограниченного срока, пока он оставался гражданином Новой Зеландии. В 1998 году он был направлен в служебную командировку за рубеж своим работодателем. На тот момент срок его непрерывного проживания в Австралии составил 28 лет, и он состоял в браке с гражданкой Австралии. В период своего временного отсутствия он регулярно возвращался в Австралию и считает себя австралийцем. Он не сообщает дату своего возвращения в Австралию.

2.2. 26 февраля 2001 года было объявлено о заключении между Австралией и Новой Зеландией двустороннего соглашения о социальном обеспечении. В тот же день государство-участник ввело в действие национальные меры в отношении пособий по социальному обеспечению, вносящие поправки в Закон о социальном обеспечении (ЗСО) 1991 года и ограничивающие доступ к полному перечню льгот по социальному обеспечению для граждан Новой Зеландии, если они не являются обладателями постоянных виз. Этот новый законодательный акт, известный как Закон 2001 года о внесении поправок в законодательство по предоставлению услуг семьям и общинам (новозеландских граждан), вступил в силу 30 марта 2001 года. Согласно заявителю, такое пересмотренное законодательство было принято государством-участником в одностороннем порядке и не преследовало законной цели выполнения двустороннего соглашения.

2.3 Основная поправка, внесенная в Закон 1991 года, касалась определения понятия "постоянный житель Австралии", предусматривавшего право на получение большинства пособий по социальному обеспечению в соответствии с ЗСО. До принятия этой поправки определение понятия "постоянный житель Австралии" охватывало австралийских граждан, новозеландских граждан (обладателей ВСК) и обладателей постоянной визы. Поправка создала новую категорию неграждан по законодательству о социальном обеспечении: "защищаемые" обладатели ВСК, которые сохранили свои права на социальное обеспечение, в то время как все остальные обладатели ВСК утратили

определенные права в данной сфере. Те из новозеландцев, которые находились в Австралии 26 февраля 2001 года, и те из них, кто в этот день отсутствовал в Австралии, но пребывал в стране в общей сложности 12 месяцев в течение двух лет, предшествовавших этой дате, и кто впоследствии возвратился в Австралию, продолжали считаться постоянными жителями Австралии для целей Закона, поскольку теперь они имеют статус "защищаемых" обладателей ВСК. Другие новозеландские граждане должны отвечать обычным миграционным критериям, чтобы считаться "постоянными жителями Австралии" для целей Закона. Заявитель находился за пределами Австралии в указанный день и не соответствует требованиям переходного периода, поскольку он отсутствовал в государстве-участнике более 12 месяцев в течение двух лет, непосредственно предшествовавших 26 февраля 2001 года, включая эту дату. Таким образом, он утратил свой статус "постоянного жителя Австралии" для целей пересмотренного Закона. В дополнение к этому и в соответствии с пересмотренным Законом были использованы министерские полномочия, предусмотренные подразделом 5А(2) Закона о гражданстве 1948 года, для того чтобы лишить права на получение гражданства страны новозеландских граждан, не имевших "защищаемого" статуса обладателей ВСК и статуса постоянных жителей страны. Согласно заявителю, такая ситуация лишает его возможности добиться восстановления своего статуса "постоянного жителя Австралии" для того, чтобы воспользоваться правом на социальное обеспечение, получив австралийское гражданство в соответствии с подразделом 5А(2) Закона о гражданстве 1948 года¹, который теперь лишает его права на получение австралийского гражданства.

2.4 Поскольку заявитель утратил свой статус "постоянного жителя Австралии" для целей получения пособий по социальному обеспечению и гражданства, теперь ему необходимо запросить и получить визу на постоянное проживание, если он желает восстановить имевшиеся у него ранее права. Затем ему придется ждать еще два года (период ожидания для вновь прибывших лиц в связи с получением права на социальное обеспечение), даже несмотря на то, что он уже проживал в Австралии более 30 лет. Заявитель еще не пытался ходатайствовать о получении такой визы. Он утверждает, что новое законодательство ставит его в рискованное положение в том случае, если он заболет, получит травму или останется без работы. Хотя он и признает, что до принятия законопроекта новозеландские граждане пользовались преференциальным режимом по сравнению с гражданами других стран, он настаивает на том, что отмена "позитивной дискриминации" по отношению к новозеландским гражданам для обеспечения равенства между ними и другими негражданами никогда не провозглашалась в качестве цели указанного Закона и на практике не обеспечила достижения этой цели.

¹ *Australian Citizenship Permanent Resident Status (New Zealand Citizens) Declaration 2001 - см. добавление 2.*

2.5 В мае 2006 года заявитель обратился в Комиссию по правам человека и обеспечению равных возможностей (КПЧРВ) с жалобой о лишении пособий и прав, связанных с социальным обеспечением и гражданством, в соответствии с пересмотренным законодательством. 21 июня 2006 года его жалоба была отклонена по следующим основаниям: КПЧРВ не уполномочена рассматривать жалобы, подпадающие под действие МКЛРД; дискриминация по признаку гражданства или визового статуса какого-либо лица не является основанием, подпадающим под действие Закона о расовой дискриминации (1975 года); и Закон о КПЧРВ не распространяется на жалобы, в которых оспариваемые события являются результатом прямого действия законодательства.

Жалоба

3. Заявитель утверждает, что, обратившись с жалобой в КПЧРВ, он исчерпал внутренние средства правовой защиты. Он утверждает, что в результате принятия Закона о внесении поправок в законодательство по предоставлению услуг семьям и общинам (новозеландских граждан) 2001 года, которым были внесены изменения в Закон о социальном обеспечении (ЗСО) 1991 года, он подвергся дискриминации по признаку своего новозеландского гражданства, поскольку его лишили прав на социальное обеспечение и гражданство в нарушение подпункта iv) пункта е) статьи 5 Конвенции. Кроме того, своими действиями государство-участник совершило также акт расовой дискриминации в отношении группы лиц, членом которой он является, в нарушение пункта 1 а) статьи 2 Конвенции.

Представление государства-участника по вопросам приемлемости и существа сообщения

4.1 1 мая 2007 года государство-участник заявило, что данное сообщение является неприемлемым, поскольку заявителю не удалось продемонстрировать, что он является жертвой нарушения либо пункта 1 а) статьи 2, либо подпункта iv) пункта е) статьи 5 Конвенции. Оно отрицает, что Закон о внесении поправок в законодательство по предоставлению услуг семьям и общинам (новозеландских граждан) 2001 года подвергает дискриминации проживающих в Австралии новозеландских граждан по признаку их национального происхождения. По его утверждению, указанным Законом было изменено законодательство, которое ранее позволяло новозеландским гражданам, проживавшим в Австралии в качестве обладателей "виз особой категории", получать определенные пособия по социальному обеспечению, не обращаясь с ходатайством о предоставлении статуса постоянного жителя Австралии или австралийского гражданства. Согласно требованиям переходного периода новозеландские граждане, прибывающие в государство-участник, теперь должны удовлетворять определению "постоянный житель

Австралии", которое применяется в отношении всех прибывающих в Австралию лиц, прежде чем они получают право на определенные льготы по социальному обеспечению, финансируемые правительством Австралии. Эти изменения не затрагивают права проживающих в Австралии новозеландских граждан на автоматический доступ к таким другим льготам, как услуги по трудоустройству, медицинская помощь, государственное жилье, а также начальное и среднее образование.

4.2 По утверждению государства-участника, новые законодательные поправки не предусматривают каких-либо различий в отношении доступа к социальному обеспечению между гражданами Новой Зеландии и гражданами других стран, проживающими в Австралии. Ограничение права доступа заявителя к определенным пособиям по социальному обеспечению связано не с его национальным происхождением, а с тем, что он не является ни постоянным жителем, ни гражданином Австралии. Ранее граждане Новой Зеландии пользовались преференциальным режимом; последующая отмена таких привилегий не представляет собой дискриминацию, поскольку она всего лишь ставит новозеландских граждан в одинаковые условия с другими иностранцами, которые не являются ни постоянными жителями, ни гражданами Австралии. Заявитель, как и другие находящиеся в Австралии мигранты, вправе обратиться с ходатайством о предоставлении визы на постоянное проживание. Лица, прожившие в стране не менее двух лет по визе на постоянное проживание, имеют право на получение определенных льгот по социальному обеспечению, таких, как пособия по безработице.

4.3. Государство-участник отвергает как вводящее в заблуждение утверждение о том, что граждане Новой Зеландии, которые проживали в государстве-участнике, но временно отсутствовали на момент вступления поправок в силу, т.е. 26 февраля 2001 года, "утратили свои права" в отличие от граждан Новой Зеландии, которые на тот момент находились в государстве-участнике и могли воспользоваться переходными мерами, предусмотренными в законодательных поправках. Оно утверждает, что для граждан Новой Зеландии, временно отсутствовавших в Австралии 26 февраля 2001 года, были предусмотрены широкие переходные меры. Эти меры предусматривали такой режим, по которому многие новозеландские граждане могли продолжать получать пособия в соответствии с порядком, существовавшим до февраля 2001 года. В частности, изменения не распространялись на новозеландских граждан, которые временно отсутствовали в государстве-участнике, если они находились в Австралии на протяжении 12 месяцев непрерывно или нарастающим итогом в течение предшествующих двух лет непосредственно до 26 февраля 2001 года. Тем из новозеландских граждан, которые на момент ввода в действие изменений собирались постоянно проживать в Австралии, была предоставлена трехмесячная отсрочка, начиная с 26 февраля 2001 года (т.е. три месяца для того, чтобы начать или возобновить проживание в Австралии). Тем из новозеландских

граждан, которые временно отсутствовали в Австралии 26 февраля 2001 года и которые являлись получателями пособий по социальному обеспечению, была предоставлена 6-месячная отсрочка. Проживавшим в Австралии новозеландским гражданам, которые временно отсутствовали в стране и которые не могли возвратиться в Австралию в течение трехмесячного периода и при этом не являлись получателями пособий по социальному обеспечению, была предоставлена 12-месячная отсрочка.

4.4 По существу сообщения государство-участник указывает, что заявителю не удалось обосновать свои утверждения о расовой дискриминации и что таким образом данное сообщение лишено оснований. Оно отмечает, что законодательные поправки не влияют на доступ заявителя к услугам по трудоустройству, к медицинской помощи, государственному жилью, а также начальному и среднему образованию или семейным налоговым льготам, равно как и не затрагивают право заявителя на получение оплачиваемой работы в Австралии. Новозеландским гражданам по-прежнему разрешается совершать поездки, проживать и работать в течение неограниченного срока в соответствии с условиями Транстасманского соглашения о поездках граждан. В этом отношении, согласно Транстасманскому соглашению, они продолжают пользоваться значительными преимуществами по сравнению с гражданами других стран.

Замечания заявителя в отношении представления государства-участника

5.1 Заявитель отмечает, что государство-участник не оспаривает приемлемости жалобы в части исчерпания внутренних средств правовой защиты. Он утверждает, что, хотя государство-участник и признает, что, являясь новозеландским гражданином, он имеет право на "неограниченное" пребывание в государстве-участнике, он не считается "постоянным жителем" для целей измененного законодательства. По его мнению, любое различие, основанное на наличии у какого-либо лица ВСК (как в его случае) или визы на постоянное проживание, представляет собой различие, основанное на "правовом формализме" - поскольку при этом не учитывается тот факт, что обе визы разрешают неограниченное/постоянное проживание. Он утверждает, что вместо сравнения его положения с положением группы меньшинства неграждан (не имеющих разрешения на неограниченное проживание в Австралии и поэтому никогда не обладавших такими же правами на социальное обеспечение, как заявитель) его положение следует сравнивать с положением большинства, которое также пользуется правом на неограниченное проживание в Австралии, т.е. с австралийскими гражданами.

5.2 По мнению заявителя, аргумент о "равенстве посредством лишения" является нелогичным, поскольку его можно использовать для утверждения о том, что любая группа находится в "более выгодном положении" по сравнению с менее привилегированной

группой. Он отмечает, что в последние годы государство-участник уже неоднократно прибегало к этому аргументу для обоснования постепенного ограничения права неграждан на социальное обеспечение, включая продление двухгодичного срока ожидания, установленного для получения новозеландскими гражданами права доступа к большинству пособий по социальному обеспечению, с тем чтобы они тоже оказались "в равном положении" с обладателями постоянных виз. Относительно довода о том, что он может ходатайствовать о предоставлении ему "постоянной визы", автор утверждает, что возможность изменения его иммиграционного статуса на менее дискриминационный не имеет отношения к его жалобе о том, что он подвергается дискриминации из-за его нынешнего статуса обладателя визы специальной категории - особенно ввиду того, что его нынешняя виза имеет прямое отношение к его гражданству. Кроме того, нет никаких гарантий, что она ему будет предоставлена².

5.3 Заявитель утверждает, что новозеландские граждане сохраняют другие преимущества по условиям Транстасманского соглашения о поездках граждан, однако, на его взгляд, это не освобождает государство-участник от ответственности за проводимую в отношении них дискриминацию по новому измененному законодательству. В связи с доводами о переходных мерах он утверждает, что наличие у него потенциального права в течение ограниченного периода ходатайствовать о восстановлении своих прав не аннулирует того факта, что он все же утратил их. Он заявляет, что в любом случае предельный срок для восстановления его прав являлся неадекватным, равно как и метод информирования тех, кто отсутствовал в государстве-участнике в день вступления в силу законодательных изменений. Он отмечает, что государство-участник не представило никаких замечаний относительно лишения его права на получение гражданства Австралии на основании имеющегося у него гражданства.

² Он ссылается на заключительные замечания Комитета по докладу Австралии (шестьдесят шестая сессия, 21 февраля - 11 марта 2005 года), в которых Комитет выразил обеспокоенность по поводу ограниченности государственных услуг, предлагаемых беженцам, и указал, что "различное обращение, основанное на гражданстве или иммиграционном статусе, представляет собой дискриминацию, если критерии для таких различий, рассмотренные с учетом задач и целей Конвенции, не применяются в соответствии с законной целью и являются непропорциональными с точки зрения достижения этой цели". Заявитель ссылается также на Замечание общего порядка № 3 по статье 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), в котором указано, что "... любые умышленно ретрогрессивные меры [...] потребовали бы самого тщательного рассмотрения и нуждались бы в исчерпывающем обосновании с учетом всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте, и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов".

Вопросы и их рассмотрение в Комитете

6.1 Прежде чем приступить к рассмотрению любых жалоб, содержащихся в сообщении, Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации обязан в соответствии с пунктом 7 а) статьи 14 Конвенции определить, является ли данное сообщение приемлемым.

6.2 Комитет отмечает, что государство-участник не оспорило довод заявителя о том, что он исчерпал внутренние средства правовой защиты, и поэтому для целей приемлемости считает, что он это сделал.

6.3 Комитет отмечает довод государства-участника о том, что заявитель не продемонстрировал, что он является "жертвой" по смыслу Конвенции, поскольку отсутствие у него права на пособия по социальному обеспечению основано не на его национальном происхождении, а на том, что он не является ни обладателем постоянной визы, ни гражданином Австралии. Вместе с тем Комитет отмечает, что заявитель пострадал в результате принятия поправок к упомянутому Закону и, таким образом, может рассматриваться как "жертва" по смыслу пункта 1 статьи 14 Конвенции. Вопрос о том, подвергся ли заявитель дискриминации на основании своего национального происхождения, а также доводы государства-участника в этой связи касаются содержания заявления и ввиду этого должны быть рассмотрены по существу. Комитет не видит никаких иных оснований для того, чтобы считать данное заявление неприемлемым, и поэтому приступает к его рассмотрению по существу.

7.1 Комитет отмечает, что государство-участник оспаривает утверждение заявителя о том, что он подвергся дискриминации в связи с распределением пособий по социальному обеспечению на основании его национального происхождения. Комитет отмечает, что до вступления в силу Закона о внесении поправок в законодательство по предоставлению услуг семьям и общинам (новозеландских граждан) 2001 года проживавшие в Австралии новозеландские граждане пользовались правами на получение пособий по социальному обеспечению наравне с австралийскими гражданами. Эти пособия предоставлялись гражданам Новой Зеландии на основании их гражданства. В соответствии с Законом 2001 года эти льготы были изъяты у заявителя и всех других новозеландских граждан, которые не имели права на получение или не являлись обладателями "защищаемых" виз специальной категории или виз на постоянное проживание. Таким образом, различие, которое делалось на основании национального происхождения в пользу новозеландских граждан, стало неприменимым. Положения Закона 2001 года привели не к возникновению различия по признаку национального происхождения, а к устранению

такого различия, которое ставило заявителя и всех новозеландских граждан в более выгодное положение по сравнению с остальными негражданами.

7.2 Положения Закона 2001 года поставили новозеландских граждан в более равное положение по отношению к другим негражданам, и они могут на тех же условиях обращаться с ходатайствами о предоставлении визы на постоянное проживание или австралийского гражданства, получение каждого из которых позволит им считаться постоянными "жителями Австралии" для целей получения упомянутых льгот. В этом контексте Комитет отмечает, что заявитель не обосновал и не продемонстрировал того, что осуществление Закона 2001 года как таковое приводит к возникновению различий на основании национального происхождения. Ему не удалось доказать, что его национальное происхождение будет являться препятствием для получения визы на постоянное проживание или австралийского гражданства, что большинство обладателей визы являются негражданами, чье национальное происхождение отличается от его собственного, или тот факт, что ему было отказано в предоставлении визы на основании его национального происхождения. Поэтому Комитет пришел к заключению, что в упомянутом Законе не проводится каких-либо различий, основанных на национальном происхождении, и в этой связи не усматривает каких-либо нарушений подпункта iv) пункта е) статьи 5 или подпункта а) пункта 1 статьи 2 Конвенции.

8. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, действуя в соответствии с пунктом 7 а) статьи 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, пришел к мнению, что представленные ему факты не свидетельствуют о нарушении какого-либо из положений Конвенции.

[Совершено на английском, испанском, русском и французском языках, причем языком оригинала является английский. Впоследствии будет также издано на арабском и китайском языках в качестве части ежегодного доклада Комитета Генеральной Ассамблее.]
