

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
25 September 2020
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》通过的关于 2974/2017 号
来文的决定*, **

来文提交人:	B.P.和 P.B.(无律师代理)
据称受害人:	提交人
缔约国:	荷兰
来文日期:	2016年10月15日(首次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第92条作出的决定,已于2017年4月28日转交缔约国(未以文件形式印发)
决定通过日期:	2020年3月13日
事由:	邮寄地址注册、社会福利、健康保险
程序性问题:	未用尽国内补救办法;明显缺乏依据
实质性问题:	生命权;酷刑;残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚;人身自由;隐私;对名誉或声誉的非法攻击;歧视;有效补救
《公约》条款:	第二条第三款、第六条、第七条、第九条、第十七条和第二十六条
《任择议定书》条款:	第二条和第五条第二款(丑)项

* 委员会第一二八届会议(2020年3月2日至27日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查:亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、克里斯托夫·海恩斯、巴马里阿姆·科伊塔、马西娅·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼、埃莱娜·提格乎德加和根提安·齐伯利。



1.1 来文提交人 B.P.和 P.B.，分别于 1966 年和 1970 年出生，均为匈牙利国民。他们声称，荷兰侵犯了他们根据《公约》第二条第三款、第六条、第七条、第九条、第十七条和第二十六条享有的权利。《任择议定书》于 1979 年 3 月 11 日对荷兰生效。提交人无律师代理。

1.2 2017 年 4 月 12 日，委员会通过新来文和临时措施特别报告员行事，决定不要求采取临时措施。

1.3 2018 年 12 月 26 日，委员会通过新来文和临时措施特别报告员行事，决定分开审议来文可否受理问题和案情实质。

提交人陈述的事实

2.1 近 20 年来，B.先生每日依赖高剂量的药物治疗，并患有精神和身体疾病。他和 P.女士自 2001 年以来一直居住在荷兰。他们不是伴侣，但住在一起。2014 年 B.先生在阿姆斯特丹的一次袭击中受伤，P.女士负责照顾 B 先生的伤情。日期为 2016 年 2 月 8 日的一份医生证明称，B.先生的经济和住房状况阻碍了他的康复，因此他有遭受不可弥补的损害的风险。2016 年 3 月 16 日，暴力犯罪赔偿基金驳回了 B.先生的损害赔偿申请，因为申请仅包含 B.先生的证词。2016 年 8 月 29 日，B.先生被拒绝治疗，据提交人称，这将导致他失去一条腿，甚至丧失生命。

2.2 2015 年 1 月 20 日，阿姆斯特丹市政府驳回了 P.女士的社会福利申请，因为她在荷兰没有合法居住至少五年。2015 年，提交人搬到了哈勒姆。2015 年 7 月 27 日，哈勒姆市政府向提交人每人每月发放 549 欧元社会福利金，金额有所减少是因为他们与另外四名成年人住在一起。2015 年 11 月 13 日，哈勒姆市政府驳回了 B.先生的复审申请。2016 年 2 月 16 日，北荷兰地区法院裁定，对市政府决定的上诉不可受理，因为上诉没有在法定时限内提交。2016 年 6 月 29 日，北荷兰地区法院宣布，B.先生的复审申请没有根据。法院认为，B.先生未能及时上诉，原因不在于他的健康和财务状况。

2.3 2015 年 8 月 12 日和 10 月 12 日，B.先生和 P.女士分别申请了社会福利和邮政地址。2015 年 9 月 11 日，他们还申请了房租补贴。2015 年 9 月 28 日，哈勒姆市政府驳回了他们的房租补贴申请，因为他们必须在 2015 年 10 月 1 日前离开他们的住所。

2.4 2015 年 10 月 27 日，市政府取消了提交人的社会福利，因为提交人没有与福利主管部门合作，以确定他们是否可以拥有哈勒姆的居民身份和福利。P.女士声称，她每天晚上都给主管部门发短信告知他们的所在。随后提交人在基本民事登记处被登记为非居民。他们要求纠正这一信息，但仍未得到答复。

2.5 2015 年 11 月 5 日，P.女士向哈勒姆市长申请了一个邮政地址，并申请撤销取消他们福利的决定。提交人多次向市政府申请邮政地址，但每次都申请无果。

2.6 2016 年 3 月 10 日，哈勒姆市政府通知提交人，根据相关法律，已在基本民事登记处注销了他们的登记。法律规定，当无法联系到居民，没有收到地址变更通知，并且经过彻底调查，没有获得关于居民在荷兰居留的信息时，可以采取这种行动。

2.7 2016年5月11日，提交人的健康保险公司通知他们，对于他们是否仍然拥有根据《长期护理法》投保的资格存在疑问，并建议他们，如果在荷兰工作或居住，必须向主管部门核实他们的数据。保险公司计划于2016年7月5日终止他们的健康保险。

2.8 2016年6月25日，提交人致函北荷兰省省长，寻求救济，包括在基本民事登记处登记。他们声称，他们不能去收容所，因为B.先生需要在卫生的环境中接受治疗。省长将这封信转交给阿姆斯特丹市政府，因为这个问题不属于省长的职权范围。

2.9 2016年10月12日，提交人的邮政地址申请被拒。国家身份数据办公室的一名官员通知提交人，鉴于他们没有住址或邮政地址，他们在基本民事登记册中被登记为非居民没有错，但此事日期不详。2017年2月，P.女士向阿姆斯特丹监察员提出申请，要求为B.先生提供一个临时邮政地址，并恢复他的健康保险和社会福利。2017年4月6日，阿姆斯特丹市政府驳回了B.先生的社会福利申请，对此他提出了上诉。2017年6月14日，市政府驳回了B.先生的另一份申请，因为他没有出席一次会议。2017年7月，B.先生变更了住所，但市政当局仍然不愿意帮助他。

2.10 从2017年3月9日起，阿姆斯特丹市政府以P.女士无家可归为由向她发放了社会福利。市政府通知她，鉴于她在荷兰合法居留的资格可能受到影响，市政府将向移民和归化局通报此事。2017年4月26日，移民和归化局致函P.女士，通知她该局正在调查她居留的合法性。对此，P.女士向该局提出申请，要求市政府撤回其通知。移民和归化局于2017年7月20日向她发送了一份决定，认为她从未拥有合法居留权，因为她在国外逗留期间两次被基本民事登记处注销登记超过六个月的时间，因此丧失了作为欧洲联盟公民的任何权利。移民和归化局于2018年1月29日宣布，她的复审申请不可受理，因为她提出申请时已经超出了法定时限。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国违反了《公约》第六条，因为他们的健康保险被取消，B.先生无法接受治疗，尽管他的病情很严重。此外，削减他们的社会福利的决定是不对的，因为提交人不是伴侣，当局错误地认为，他们共同承担生活费用。市政府代表拒绝承认B.先生的特殊情况。这一决定和拒绝批准他们的邮政地址申请之举危及了提交人的生命。

3.2 提交人认为，缔约国违反了《公约》第七条，因为即使他们再次获得社会福利，他们也会在国家持续控制下，靠每周50欧元的预算度过余生。他们将被迫在健康、生活和独立之间做出选择。此外，恢复健康保险的条件，包括预算控制，是不可接受的。对B.先生的社会福利申请的答复被严重拖延，显然阿姆斯特丹市政府打算让他无家可归。

3.3 提交人声称，缔约国拒绝提交人的房租补贴申请，从而使他们无法获得适当住房，违反了《公约》第九条。他们有能力负责任地生活，但必须有基本收入才行。

3.4 上述事实以及法院关于提交人的社会福利申请的决定，构成了对《公约》第二条第三款的违反。此外，北荷兰地区法院在 2016 年 6 月 29 日的决定中，没有承认提交人直到 2015 年 11 月 17 日才收到 2015 年 11 月 13 日的决定。地区法院在其决定也没有指出，拒绝向个人提供邮政地址违反《基本民事登记法》。地区法院本应考虑到提交人没有收入以及 B.先生患有慢性病的事实。地区法院在截止日期 29 天后作出决定，但仍然重申提交人的上诉因迟交而不可受理。

3.5 提交人认为，缔约国违反《公约》第十七条，拒绝了他们的邮政地址申请，损害了他们的信誉和声誉。这阻碍了他们的通信能力。

3.6 提交人声称是缔约国违反《公约》第二十六条的歧视性待遇的受害人。主管部门计划取消他们的合法居留身份。提交人在基本民事登记处的登记被注销，这意味着他们无法获得法律代理。他们没有提供进一步的细节，但声称非国民受到监视，需遵守不同的规则，可能被剥夺任何东西，而荷兰国民则免于遭受这一切。缔约国在自己和不参加工作的非国民之间建立了不平衡的关系。北荷兰地区法院做出的判决明显有偏颇。

3.7 移民和归化局 2017 年 7 月 20 日的决定将 P.女士置于不可接受的境地，因为只有对在荷兰居住不满五年的人才能向该局通报。提交人怀疑 P.女士从该局收到的信件是伪造的，因为它们由不同的人发送，也没有签名，因此是不合法的。移民和归化局将她在基本民事登记处的“非居民”登记误解为她居住在荷兰境外。尽管内政部认定提交人一直住在荷兰，但移民局还是做出了这样的决定。

3.8 提交人要求缔约国登记他们的地址，支付他们的全部债务，并立即向他们提供至少 5,000 欧元，恢复他们的健康保险，并保证他们终生享有健康保险，为他们提供社会福利，金额相当于为独居者指定的金额，并保证将终生支付房租补贴，允许他们自由选择住所，为 B.先生遭受的攻击赔偿损害，并撤销对他们的欺诈调查。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2017 年 7 月 3 日的普通照会中对来文可否受理问题提出质疑。缔约国指出，来文几乎无法理解，因而证据不足。

4.2 缔约国认为，据其理解，来文的实质是，提交人声称哈勒姆市政府拒绝向他们提供邮政地址。根据《参与法》第 40 条，固定地址或邮政地址是获得福利的一项先决条件，这导致他们被剥夺社会福利。他们还有可能失去健康保险。

4.3 2015 年 10 月 27 日取消提交人福利的决定是在对他们的居住情况进行调查后做出的，调查确定他们在哈勒姆没有固定地址，并且不符合获得邮政地址的条件。北荷兰地区法院宣布，提交人的上诉不可受理。

4.4 缔约国认为，这一事态发展是由于提交人不符合申请邮政地址的资格，而且他们总体不愿意与相关部门合作。提交人不能被视为任何违反《公约》行为的受害人。因此，来文证据不足，不可受理。

4.5 此外，提交人没有利用所有可用的国内补救办法，因为他们没有及时提出上诉。

4.6 尽管如此，最近发生的事件已经超越了上述事实。提交人目前居住在阿姆斯特丹，P.女士已经得到了邮政地址和社会福利。B.先生有机会获得同样的福利，这也将使他有资格获得健康保险。然而，迄今为止，他一直不愿为此目的与地方主管部门会面。因此，即使提交人曾经可以被视为违反《公约》行为的受害人，他们现在也不能了。此外，鉴于B.先生拒绝与主管部门会面，不能认为他已经利用了哪怕一种国内补救办法。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 提交人在2018年9月10日对缔约国意见的评论中，并在2016年10月17日、21日和23日、11月22日和12月14日、2017年3月25日、8月7日和9日、11月8日和12月14日、15日、17日和19日、2018年1月17日、19日、24日和26日、2月26日、4月10日、9月11日和11月23日、2019年3月13日、4月11日、12日和16日、5月31日、6月12日和20日、7月13日以及9月5日提交的材料中重申，他们是违反《公约》第六、第七、第九、第十七和第二十六条的行为的受害人。他们无法在国内获得补救，他们的来文是基于记录在案的事实，而缔约国的意见大多基于假设和不完整或错误的报告。

5.2 提交人认为，他们从未实施欺诈。他们的租赁合同表明，他们本应获得独居者的社会福利，而不是同居者的社会福利。他们向主管部门表明，社会福利减少导致他们无力支付房租。提交人在荷兰居住的时间已足以使他们被视为荷兰国民。

5.3 2017年9月28日，阿姆斯特丹市政府通知P.女士，移民和归化局的决定意味着，从第二天开始将停止支付她的社会福利。2018年1月23日，市政府驳回了P.女士的复审申请。阿姆斯特丹地区法院于2018年7月31日驳回了她的上诉。随后，P.女士向中央上诉委员会提出上诉。她单独要求对阿姆斯特丹市政府不给予她社会福利的决定进行复审。2017年10月2日，市政府通知她，它收到了一份通知，使其怀疑她的正式住址是否仍然正确。它要求提供最新地址，并表示，如果调查确认她已离开了正式地址，市政府将注销她的登记。2017年11月6日，P.女士在基本民事登记处的登记被注销。她于2018年9月4日提交了另一份社会福利申请，但申请于2018年9月6日被驳回，原因是她没有在荷兰合法居住。她后来于2018年12月11日提出的申请于2018年12月14日被驳回，理由是缺乏新的相关事实。她的复审申请于2019年4月17日被驳回。

5.4 自2017年以来，提交人一直生活在阿姆斯特丹的一个大篷车队中，成为一个被称为城市流浪者的约40人团体的成员。自2017年8月14日起，B.先生获得了社会福利，他的健康保险得到恢复，他做了几次手术。2018年9月20日，提交人报告说，他们已在基本民事登记处重新登记。

5.5 B.先生被剥夺了居住在市政府收容所的机会，因为他的市政档案称，他完全能够自力。然而，后来输入了错误数据，得出了他不具备自力能力的结论。由于他住在大篷车里，并且一直遵守规章制度，他应该被认为是能够自力的。2017年10月7日，B.先生需要紧急住院治疗。他由于负担不起医疗费用而有失去双腿的危险。2019年3月14日，阿姆斯特丹市政府认定，B.先生有资格在政府收容所

获得一个位置。B.先生要求对这一决定进行审查，因为他申请的是“康复单身寓所”，城市流浪群体的其他成员都得到了这种住所，而且他还有心理和身体问题。市政府于 2019 年 5 月 9 日拒绝了他的申请，因为他需要的支持超过了康复单身寓所所能提供的支持。市政府希望强迫他接受“一些不可接受的城市护理安排”，这与他所需要的“正常的独立社会住房”正好相反。主管部门于 2019 年 10 月重新安置了包括提交人在内的城市流浪群体。新的地点对提交人的安全构成了威胁，并且“完全无视”消防安全规则，没有水电连接。仅向荷兰国民提供此类服务属于违反欧洲联盟法律，而提交人也是欧洲联盟成员国的国民。B.先生的社会住房预约安排在 2019 年 12 月。

5.6 2018 年 10 月 18 日，B.先生接受治疗的 Brijder 诊所以书面形式确认，该诊所不得不停止对他的治疗，因为他不再住在哈勒姆，尽管在居住地接受治疗并不是必要条件。B.先生对他同意由市卫生服务局接手他的治疗的说法提出质疑，并声称他的档案被动过手脚。B.先生要求 Brijder 诊所重新承担对他的治疗责任，因为根据提交人的说法，阿姆斯特丹市政府有意让市卫生服务局无视对他的诊断。市卫生服务局诊所阻碍了 B.先生的社会住房申请，并基于他的国籍对他进行歧视。提交人认为，Brijder 诊所与市卫生服务局共享虚假信息，还违反了《公约》第十七条，而且，干涉 B.先生的治疗违反了《公约》第六条和第九条。

5.7 至于 P.女士，提交人声称，阿姆斯特丹市政府关于她的福利的通知既不完整也不正确。2014 年和 2015 年她获得了社会福利，这对她的居留身份并没有影响，因为主管部门已经确定，她在荷兰居住了五年以上。主管部门继续拒绝承认 P.女士在荷兰居留的合法性。因此，她无法恢复健康保险或社会福利。2019 年 1 月 22 日，她请求阿姆斯特丹市政府在基本民事登记处为她重新登记，并向她提供社会福利。2019 年 10 月，P.女士报告说，她的案件仍有待中央上诉委员会审理，这表明荷兰法院的程序受到不合理的拖延。

缔约国的补充意见

6. 缔约国在 2018 年 12 月 6 日的普通照会中通知委员会，提交人的评论没有提供任何足以让缔约国改变立场的理由。

提交人的补充评论

7. 2020 年 1 月 20 日，提交人提交了补充意见，称他们已搬迁到阿姆斯特丹市城市流浪者在 Westpoortweg 的新地点，他们的地址已得到相应的登记。然而，阿姆斯特丹市政府拒绝提供自来水，并且无视消防安全条例，而大篷车彼此靠得太近。因此，提交人自 2019 年 12 月以来一直住在 B.先生在布达佩斯的家，以便他能够继续接受腿部治疗。不过，B.先生仍然计划参加 2020 年 1 月与市政府关于住房的会面。中央上诉委员会审理的 P.女士的案件仍悬而未决。她仍然没有收入和健康保险。

缔约国的进一步意见

8. 2020年2月21日，缔约国重申，应宣布来文不可受理。它表示关切的是，提交人提交的材料难以理解，并感到遗憾的是，提交人没有利用荷兰法律援助系统提供的法律援助。提交人是所谓的城市流浪者的成员，这是一群希望以自己的方式居住在阿姆斯特丹的人。¹ 市政府对这一群体实行宽容政策，允许他们生活在指定的地点，并向弱势成员提供特殊照顾和援助。提交人离开过该团体一段时间，2017年至2019年间又在阿姆斯特丹的 Westhavenweg 重新加入该团体。他们目前被允许在阿姆斯特丹的 Westhavenweg 住到2021年底。每个成员都有一份单独的临时豁免令。在提交人的案件中，由于他们的缺席，豁免令尚未发出。市政府的联络官知道B.先生的病情，包括他每周接受治疗的烧伤。他也在市卫生服务局接受治疗。在之前的两年里，该联络官曾与市卫生服务局和一家护理机构一起试图为B.先生安排临时住所，以便他的伤口能够在卫生的环境中愈合，但每次提交人都拒绝了这一提议。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

9.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据其议事规则第97条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

9.2 根据《任择议定书》第五条第二款(子)项的要求，委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

9.3 委员会注意到缔约国的反对意见，即来文不可受理，因为提交人没有及时向北荷兰地区法院提出上诉，而且在B.先生的案件中，提交人拒绝与主管部门会面，因此没有用尽国内补救办法。委员会还注意到，提交人声称，P.女士向中央上诉委员会提出的上诉遭到不合理的拖延，他们在基本民事登记处的登记被注销，使他们无法获得法律代理，他们无法从国内程序中获得补救。委员会回顾其判例指出，如果国内补救办法没有成功的机会，也就没有用尽国内补救办法的义务；尽管如此，但是来文提交人仍必须履行尽责义务寻求可用的补救办法，单凭对补救办法有效性的怀疑或假设并不能免除提交人用尽这类办法的义务。²

9.4 关于在基本民事登记处登记的问题，委员会注意到，尽管提交人向阿姆斯特丹监察员提出了申诉，但他们似乎没有采取任何司法补救措施。关于提交人的社会福利申请，委员会注意到，北荷兰地区法院认为，他们提出上诉时超出了法定时限。委员会注意到，提交人对其上诉的拖延提出质疑，他们声称上诉是及时提交的，因为他们直到2015年11月17日才收到2015年11月13日的决定。然而，委员会注意到，该决定指出，上诉必须在其公布之日后六周内提出。提交人没有解释为什么他们不能在该时限内提出上诉。此外，委员会注意到，从档案资料来看，提交人似乎没有就其申诉的案情实质获得最终裁决，也没有解释他们为什么不能这样做。

¹ 缔约国提到关于城市流浪者的市政政策，根据该政策，在 Westpoortweg 定居点提供饮用水和卫生设施，自2020年3月起将免费提供有限用途的自来水和电力。

² 例如，见V.S.诉新西兰(CCPR/C/115/D/2072/2011)，第6.3段。

9.5 因此，委员会认为，提交人未能充分解释他们的立场，即他们的司法程序遭到不合理拖延，或者他们无法利用荷兰现有的国内补救办法，或是这些补救办法即便可用也无效。因此，委员会得出结论认为，在本案中，提交人未能用尽所有可用的国内补救办法，因此根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，来文不可受理。

10. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，来文不予受理；
 - (b) 将本决定转交缔约国和来文提交人。
-