

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
7 June 2019
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款通过的关于
第 2489/2014 号来文的意见* ** **

来文提交人: Jamshed Hashemi 和 Maryam Hashemi (由律师 W.G. Fisher 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 荷兰

来文日期: 2013 年 7 月 19 日(初次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 97 条作出的决定, 已于 2014 年 12 月 4 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2019 年 3 月 26 日

事由: 拒绝向无居留证者提供儿童福利; 儿童权利; 家庭权利

程序性问题: 无

实质性问题: 基于其他原因的歧视(社会保障福利); 家庭和儿童的社会保障权

《公约》条款: 第二十三条、第二十四条第 1 款和第二十六条

《任择议定书》条款: 第二条

* 委员会第一二五届会议(2019 年 3 月 4 日至 29 日)通过。

** 参加审议该来文的委员会委员有: 塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、亚兹·本·阿舒尔、伊力泽·布兰茨·克里斯、克里斯托弗·阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、赫里斯托夫·海恩斯、马西娅·V.J.·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼、埃莱娜·提格乎德加、安德烈亚斯·齐默尔曼和根提安·齐伯利。

*** 委员会委员何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯的个人意见(反对)载于本《意见》附件。



1.1 来文提交人 Jamshed Hashemi (生于 1977 年 5 月 13 日)及 Maryam Hashemi (生于 1980 年 10 月 25 日)均为阿富汗国民。他们代表自己及其在荷兰出生的两名子女 R(生于 2002 年 5 月 23 日)和 Q(生于 2008 年 12 月 19 日)提交了来文。提交人诉称, 社会保障银行对其普通儿童福利申请的拒绝构成了荷兰对《公约》第二十三条、第二十四条第 1 款和第二十六条的违反。《公约任择议定书》于 1979 年 3 月 11 日对荷兰生效。提交人由律师代表。

事实背景

2.1 提交人诉称, 他们因塔利班而逃离阿富汗, 于 2001 年 8 月 14 日抵达荷兰, 后于 2001 年 8 月 15 日首次提出庇护申请, 但于 2003 年 2 月 24 日遭到拒绝。2003 年 3 月 21 日, 提交人就那一决定向海牙地区法院提起上诉, 但该法院驳回了上诉。2005 年 2 月 8 日, 国务委员会行政管辖司确认了地区法院的判决。

2.2 提交人指出, 因 R 的疾病, 他们于 2005 年 12 月 21 日代表她提交了居留证申请(见第 2.7 段), 但未收到回复, 便于 2006 年 8 月 17 日提出了异议。该异议于 2007 年 9 月 7 日被宣布为理由充分, 却未产生任何法律后果, 因为提交人于 2006 年 9 月 19 日代表 R 提交了第二次居留证申请。第二次申请于 2006 年 11 月 23 日遭到拒绝, 国务委员会行政管辖司于 2008 年 10 月 9 日确认了这一决定。

2.3 2008 年 10 月 13 日, 鉴于 Hashemi 女士怀上了他们的第二个孩子(也就是于 2008 年 12 月 19 日出生的 Q), 提交人便提交了一份申请, 要求延期执行要求他们离开荷兰的命令。2008 年 11 月 3 日, 司法部长通过移民和归化局批准了延期, 允许提交人自 2008 年 11 月 11 日起留在荷兰, 直至孩子出生后六周为止。

2.4 提交人指出, 他们于 2009 年 1 月 22 日提交了第二次庇护申请。司法部长于 2009 年 5 月 29 日拒绝了那一申请, 而提交人则于 2009 年 7 月 17 日就此提起了上诉。2009 年 12 月 17 日, 海牙地区法院宣布司法部长的决定无效, 要求司法部长重新做出决定。2010 年 1 月 7 日, 司法部长考虑到提交人无法返回阿富汗的事实, 便以庇护为由向他们颁发了临时居留证, 追溯自 2009 年 1 月 22 日起生效, 有效期截至 2014 年 1 月 22 日。两位提交人于 2014 年 6 月 5 日通过入籍申请成为荷兰公民, 并于 2014 年 11 月 26 日获得荷兰国籍。

2.5 提交人自 2001 年 8 月 14 日抵达荷兰起, 便一直住在寻求庇护者中央接待局运营的寻求庇护者中心, 但国务委员会 2005 年 2 月 8 日决定拒绝他们的庇护申请后, 2005 年 3 月 17 日, 他们便被要求离开该中心。2005 年 11 月 4 日,¹ 他们搬进了哈勒姆慈善机构“城市之声”提供的应急住所,² 每周从该慈善机构领取 62 欧元。从 2007 年 12 月起, 他们住进了“城市之声”提供的房子, 该慈善机构为他们支付水电费,³ 并每周向他们提供 80 欧元的补助金。

¹ 提交人未说明 2005 年 3 月 17 日至 11 月 4 日他们住在哪里。

² 提交人提供了一份“城市之声”协调员 2007 年 12 月 7 日的信函副本, 确认了这一点。信函显示, 提交人没有收入。

³ 提交人提供了生活合作机构(未说明是私营还是公共实体)与“城市之声”2007 年 12 月 14 日签署的租赁协议副本, 此外还提供了 2006 年 3 月以及 2007 年 6 月和 12 月的水电费账单, 付款方是“城市之声”。

2.6 提交人不时得到政府机构的财政援助。2007年1月1日至9月4日之间以及自2008年11月11日起(见第6.2段),他们根据《特定类别外国人条例》,⁴获准进入接待设施,每月从寻求庇护者中央接待局领取给R的大约213.72欧元的补助金。提交人指出,根据该《条例》,居留证申请悬而未决者可获得补助金,但须每月提出申请。此外,他们指出,他们申请其他形式政府援助时都遭到了拒绝。提交人还表示,他们得到了各种慈善组织的支助。⁵2010年2月,提交人搬到了哈勒姆市的“正规住房”。

2.7 提交人的女儿患有健康问题。她所参加的儿童日托中心有一名代表提供了2008年2月1日有关其状况的信函,指出她因过往“创伤性经历”而患有“慢性应激障碍”,如果将她驱逐出境,将对她的成长造成“灾难性后果”。儿童服务局亦于2008年8月1日就R的状况起草了一份报告,证实她患有“慢性应激障碍”,此外指出她“语言发展停滞”,“社交情绪发展停滞”,与父母疏远,并因家庭“创伤状况而退行”。提交人指出,截至2007年7月23日,有5个卫生保健组织在协助解决R的健康问题。

2.8 提交人指出,他们分别于2007年11月6日、2009年2月27日⁶和2010年3月8日⁷向社会保障银行提交了三次普通儿童福利申请。该福利面向全部有年幼子女的父母,帮助支付抚养费用。该来文只涉及缔约国对提交人于2007年11月6日代表R首次提出的普通儿童福利申请的拒绝,所涉时间段为2006年第四季度至2008年第一季度。领取普通儿童福利的一个条件是必须持有保险。

《普通儿童福利法》第六条第1款规定了可视为被保险人的条件,而第六条第2款由《关联法案》⁸引入,规定《外国人法》第8条(a)至(e)和(l)项意义上的非法居住在荷兰的外国人不能视为被保险人。⁹

2.9 2008年1月22日,社会保障银行拒绝了提交人的第一次申请,因为他们当时尚无有效居留证。2008年1月29日,提交人对该决定提出了异议。2008年5月30日,该银行以提交人无有效居留证为由,驳回了提交人的异议。¹⁰2008年5月31日,提交人对这一决定提起了上诉,主张他们获得普通儿童福利的权利受到各种国际公约保障。2008年11月25日,阿姆斯特丹地区法院驳回了提交人的上诉,理由是:缔约国在决定是否给予普通儿童福利时按照《关联法案》

⁴ 《特定类别外国人条例》是基于《寻求庇护者中央接待局法案》的一项部长命令,旨在向特定类别外国人提供基本生活保障。

⁵ 提交人提供了一份帮助其家庭的慈善组织名单,但未说明这些组织提供的是哪类帮助或提供了多久。

⁶ 代表两名子女提出的申请所涉时间段为2008年第二季度至2009年第一季度。

⁷ 代表两名子女提出的申请所涉时间段为2009年第一季度至2010年第一季度。2010年1月7日向提交人颁发了居留证,追溯自2009年1月22日起生效。其后某日,社会保障银行给予了提交人普通儿童福利,追溯自2009年第二季度起生效。

⁸ 《关联法案》旨在防止非法居住在荷兰的外国人领取政府援助。

⁹ 《外国人法》第8条(a)至(e)项涉及持永久或临时居留证的居民或者通过《建立欧洲经济共同体条约》或《建立欧洲经济区条约》安置的居民。

¹⁰ 社会保障银行指出,只有在日历季度第一天已投保的人才有权领取该季度的普通儿童福利。

的目的权衡了申请人利益，可以将普通儿童福利合理限制在持有效居留证者范围内。提交人就该判决向中央行政法院提起了上诉。¹¹

2.10 2011年3月11日，中央行政法院审理了提交人就2008年11月25日阿姆斯特丹地区法院判决提起的上诉以及10项其他类似上诉。2011年7月15日，该法院宣布社会保障银行的决定无效，要求该银行对提交人的普通儿童福利申请重新做出决定。该法院认为，为给予普通儿童福利之目的而区别对待合法居民和非法居民的做法正当合理，前提条件是这种区别对待追求的是合法目的，并且为追求这一目的所用手段合理相称(见第4.9段)。此外，该法院援引《欧洲人权公约》认为，必须以“充分理由”来证明主要基于国籍的区别对待正当合理，而且认为《普通儿童福利法》第六条第2款原则上是合理的，但在提交人案中却并非如此，因为他们长期居住在荷兰，且部分时间段系合法居留，从而使他们对荷兰产生了如此一种归属感，以致可能自视为“荷兰社会的一部分”。该法院还考虑了当局知悉提交人长期留在缔约国的事实。社会保障银行就该判决向最高法院提起了上诉，司法部长于2012年5月16日建议最高法院应受理该上诉。

2.11 2012年11月23日，最高法院推翻了中央行政法院的判决。最高法院认为，不给予提交人普通儿童福利并非主要基于国籍，而是基于国籍和居留身份；因此，并不要求适用“充分理由”核实。¹²此外，该法院援引《欧洲人权公约》第14条和《公约》第二十六条指出，如果诉讼争端并非为了合法目的，或者如果追求那一目的所用手段并不相称或合理，则会出现歧视。该法院认为，《关联法案》基于国籍和居留身份的区别对待具有客观、合理的正当理由，且认为，提交人案等类似案件中的区别对待是为了合法目的。该法院进一步认为，考虑到所追求的目的，在提交人案中不给予普通儿童福利是合理且相称的，因为各国在采取移民措施时可以根据国籍实行区别对待。¹³此外，该法院认为各国可以采取旨在保护其经济利益的措施，¹⁴并且各国在监管社会保障时有权享有广泛判断余地。该法院表示，提交人长期居住在荷兰、以致对该国产生了归属感等因素并未改变这一结论，指出提交人无有效居留证而长期居住在荷兰的事实并非“人固有的或不变的特征，而是一个选择因素”。¹⁵

2.12 提交人指出，他们已用尽了所有国内补救办法，同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

¹¹ 在上诉中，提交人援引欧洲人权法院 Niedzwiecki 诉德国案(第 58453/00 号诉请书)，2005 年 10 月 25 日判决。

¹² 该法院援引欧洲人权法院 Niedzwiecki 诉德国案，第 33 段。该法院还援引了欧洲人权法院 Gaygusuz 诉奥地利案(第 17371/90 号诉请书)，1996 年 9 月 16 日判决；Andrejeva 诉拉脱维亚案(第 55707/00 号诉请书)，2009 年 2 月 18 日判决。

¹³ 该法院援引欧洲人权法院 A 等人诉联合王国案(第 3455/05 号诉请书)，2009 年 2 月 19 日判决。

¹⁴ 该法院援引欧洲人权法院 Nacic 等人诉瑞典案(第 16567/10 号诉请书)，2012 年 5 月 15 日判决。

¹⁵ 该法院援引欧洲人权法院 Bah 诉联合王国案(第 56328/07 号诉请书)，2011 年 9 月 27 日判决，第 47 段。

申诉

3.1 提交人诉称，社会保障银行基于他们的居留身份而拒绝其普通儿童福利申请的行为具有歧视性，构成了缔约国对《公约》第二十三条、第二十四条第 1 款和第二十六条的违反。

3.2 提交人提出，鉴于普通儿童福利系为儿童利益而付给父母，因此其本身构成了履行《公约》第二十三和第二十四条所规定缔约国义务的一种途径。他们就指出，鉴于荷兰已对《儿童权利公约》第 26 条提出了保留，从而排除了儿童本人享有社会保障福利权的可能性，因此普通儿童福利系为儿童利益而付给父母。因此，他们宣称，发放普通儿童福利应被视为旨在遵守《公约》第二十三条第 1 款的一项家庭保护措施。他们援引欧洲人权法院在 *Niedzwiecki 诉德国案*¹⁶ 中的判决，其中该法院认为，通过给予儿童福利，各国能够表明本国对《欧洲人权公约》第 8 条所保障家庭生活的尊重。此外，提交人指出，如《公约》第二十四条规定，就儿童家庭、社会和国家而言，普通儿童福利可被视为儿童以未成年人身份要求的保护措施。

3.3 提交人坚称，鉴于《公约》第二十六条下受到法律平等保护的权利并不局限于《公约》所规定权利方面的歧视，¹⁷ 这样的条款应适用于他们的案件，特别是对他们在《经济、社会、文化权利国际公约》第九条、第十条第一款和第十一条第一款保障的社会保障权、获得保护和协助权以及适当生活水准权方面所遭受的歧视而言。

3.4 提交人诉称，缔约国本应考虑到提交人的特殊情况，如他们寻求庇护的原因、健康问题、在荷兰的归属感以及在该国的长期居留，因为事实上当局花了多年时间来考虑他们的庇护申请，以决定是否“准许”他们留下。他们提出，他们的主张可得到委员会关于 *Winata 等人诉澳大利亚案* 的《意见》的支持，委员会在那一案中认为，缔约国有权实施限制性移民政策，但不可任意适用这样的政策，也不可考虑个人的特殊情况。¹⁸ 提交人宣称，因此，缔约国不能僵化地适用《关联法案》而拒绝给予所有非法居民一切福利，¹⁹ 特别是那些居留证申请悬而未决者。²⁰ 他们诉称，由于提交人当时尚无有效居留证而坚决不给予他们普通儿童福利的做法，违反了 *Winata 等人诉澳大利亚案* 所确立的原则。此

¹⁶ 欧洲人权法院，*Niedzwiecki 诉德国案*。

¹⁷ 提交人援引 *S.W. M.Broeks 诉荷兰案*，第 172/1984 号来文，第 12.2-12.5 段；*F.H.Zwaan-de Vries 诉荷兰案*，第 182/1984 号来文，第 12.2-12.5 段。

¹⁸ *Hendrick Winata 和 So Lan Li 诉澳大利亚案*(CCPR/C/72/D/930/2000)，第 7.3 段。提交人告知，下列案件遵循了类似的推理：欧洲人权法院，第 22689/07 号申请书，*De Souza Ribeiro 诉法国案*，2012 年 12 月 13 日；欧洲人权法院，第 55597/09 号申请书，*Nunez 诉挪威案*，2011 年 6 月 28 日；欧洲人权法院，第 31465/96 号申请书，*Sen 诉荷兰案*，2001 年 12 月 21 日。

¹⁹ 提交人指出，缔约国在讨论通过《关联法案》时承认过这种“灵活性”。他们援引议会文件，其中指出，《关联法案》的适用必须有一些细微差别，当然并不是说，坚决拒绝给予“未获准许”外国人一切保障、服务、福利和许可。

²⁰ 提交人确认，缔约国已认识到难以将《关联法案》适用于居留证申请悬而未决的非法居民。他们援引议会文件，其中指出，荷兰有一些外国人为荷兰当局所知悉并准许，即使移民法当局尚未“准许”他们进入该国；政府甚至为他们提供食宿、服务和一些福利；这一群体处于“待审中”，以确定是否“准许”他们留下来。

外，提交人辩称，他们并非《关联法案》所设想的“非法人员”；相反，他们一到荷兰就向当局报到，提出了庇护申请，大部分时间都持有居留证。他们补充道，考虑到《关联法案》的目的，²¹ 不给予社会福利的做法仅在有关人员可能离开缔约国的情况下有效，但对于他们，由于他们无法返回阿富汗，这种规定不适于他们。

3.5 提交人还诉称，由于其普通儿童福利申请遭到拒绝，他们被迫以“难以维生的水平”度日，这有悖于《公民权利和政治权利国际公约》第二十三、第二十四和第二十六条。他们宣称，他们生活在绝对贫困之中，²² 虽然普通儿童福利通常不被视为生活补助，但在提交人案中则有这种性质，系防止他们生活在贫困线以下所必需。提交人回顾，2005 年当他们被要求离开寻求庇护者中央接待局的庇护所时，他们每周只收到“城市之声”提供的 62 欧元补助金，而 2007 年底，他们搬到同一慈善机构付费的一个公寓，每周从该慈善机构领取 80 欧元。他们申明，国家预算顾问研究所确定的有子女夫妇每月社会保障福利金额为 1,256 欧元。将他们间断领取的补助与之相比，就可以显示他们的贫困程度。提交人指出，R 的疾病主要由家庭的“严重贫困”状况所致，这种状况压力巨大。

3.6 提交人援引了德国联邦宪法法院 2012 年判决，其中该法院认为，国家发放福利时若不切实考虑寻求庇护者的实际需要，即构成对《德国基本法》所载人道原则的违反。该法院指出，《基本法》第一条第一款保障了最低基本生活权，提交人宣称，这种权利源自《公约》第二十三和第二十六条。提交人请委员会诠释《公约》，以承认与《德国基本法》所保障权利类似的权利。他们提出，根据《公约》第二十六条，这种权利应要求缔约国向在该国合法居留、但无有效居留证者提供最低生活水平。

3.7 提交人诉称，缔约国未考虑儿童利益，构成了对《公约》第二十四条的违反。²³ 他们宣称，应将子女领取普通儿童福利的利益与其父母利益分开考虑。²⁴ 因此，他们拒绝接受最高法院的推理，即提交人的居留身份包含“选择因素”，指出 R 显然没有能力选择自己的居留身份。提交人还拒绝接受社会保障银行的决定和法院的基本推理，即称儿童权利，包括《儿童权利公约》所规定的儿童权利，与提交人案件无关。²⁵ 他们还指出了最高法院判决的不一致之处，说明该

²¹ 在援引议会文件时，提交人指出，《关联法案》有两个目的：防止“非法外国人”因无需出示有效居留证就能获得保障和福利而继续非法居留；防止“非法人员”和非法居民获得合法居留的表象。

²² 提交人援引了联合国教育、科学及文化组织提供的一项定义，其中从满足诸如食物、衣服和住房等基本需要所需资金数额方面定义了“绝对贫困”。

²³ 提交人援引下列案件，其中委员会在移民政策范围内审议了《公约》第二十四条规定的儿童权利：Winata 等人诉澳大利亚案；Madafferi 等人诉澳大利亚案(CCPR/C/81/D/1011/2001)；Bakhtiyari 等人诉澳大利亚案(CCPR/C/79/D/1069/2002)；X.H.L.诉荷兰案(CCPR/C/102/D/1564/2007)。

²⁴ 提交人指出，委员会在 Derksen 诉荷兰案的《意见》中支持那一原则(CCPR/C/80/D/976/2001)，第 9.2-9.3 段。提交人还援引了欧洲人权法院 Nunez 诉挪威案，第 79-85 段。

²⁵ 提交人援引委员会关于儿童权利的第 17 号一般性意见(1989 年)，第 2-5 段。他们还援引了欧洲人权法院 Moser 诉奥地利案(第 12643/02 号诉请书)，2006 年 9 月 21 日判决，第 68-69 段。他们指出，法院在判决中认为，国家有义务协助无力抚养子女的父母，同时又不减损父母照料子女的义务。

法院在 2012 年 9 月 21 日判决中认定，²⁶ 缔约国根据国际法有义务为儿童提供其父母无力提供的生活所需。²⁷

3.8 提交人援引欧洲委员会人权专员“2014 年 5 月 20 日至 22 日访问荷兰报告”，²⁸ 坚持认为，缔约国决定是否向非法移民子女颁发居留证时的主要考虑因素应该是儿童的最大利益。他们还申明，缔约国应将儿童的长期居留视为支持颁发居留证的一个因素。虽然上述报告关于颁发居留证问题，但提交人提出，这些原则同样适用于给予普通儿童福利的问题。提交人援引欧洲社会权利委员会 2014 年的一项决定，其中该委员会认定荷兰违反了向其居民(包括那些无有效居留证者)提供食物、衣服和住房的国际义务。²⁹ 提交人从这项决定推出，他们有权按照欧洲法律和国际法获得最低生活标准。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2015 年 7 月 10 日，缔约国就来文可否受理和案情提出了意见。

4.2 缔约国介绍了相关法律和政策，包括《普通儿童福利法》、《外国人法》和《关联法案》。关于《普通儿童福利法》，缔约国指出，设定普通儿童福利是为了帮助父母抚养子女，因此，这是一项给予父母、而不是给予子女的福利。此外，缔约国还申明，这项福利并非一项“收入支助计划”。缔约国进一步指出，后一项法案的基本原则是：荷兰居民人人持有保险。然而，未获“准许”进入该国的外国人却没有保险。例外源自《关联法案》规定的社会权益与居留身份挂钩的原则。该法案旨在结束许多非法居住在荷兰的外国人部分因能申请到社会福利而力图延长其实际居住的状况，因此确立了一项基本原则，规定未持有“无条件居留证”的外国人不能要求享有公共福利。因此，获准在缔约国暂时停留的外国人不能申请公共福利。

4.3 缔约国指出，《关联法案》所建立的制度并不僵化，只拒绝向未获准进入该国的外国人提供福利，不论他们的情况如何，而且将社会权益与居留身份挂钩的原则也有例外。首先，缔约国援引了教育、保健和法律援助领域的一般例外情况。准许 18 岁以下的所有人进入教育体系，不论其居留身份如何；在危及生命的情况下、在对第三方构成危险以及在怀孕和分娩的情况下，人人享有医疗保健；此外，人人有权获得法律援助。第二，缔约国援引了下列特殊例外情况：(a) 特定类别外国人有权获得社会援助，包括人口贩运受害者和前来家庭团聚的外国人；(b) 等待居留证申请决定的外国人虽然无权在常规社会保障体系下获得任何社会援助，但根据特殊条款可以获得特定福利，如依据《寻求庇护者和其他类别外国人令》及《特定类别外国人条例》。前一法令设立了接待设施、每周财政补贴和其他财政拨款，后一条例则向未寻求庇护的外国人提供财政补贴和医疗

²⁶ 提交人援引最高法院 2012 年 9 月 21 日判决(ECLI: BW 5328)。

²⁷ 提交人表示，最高法院判决基于欧盟理事会 2003 年 1 月 27 日规定寻求庇护者最低接待标准的第 2003/9/EG 号指令、欧洲议会和欧盟理事会 2008 年 12 月 16 日关于成员国遣返非法居留的第三国国民的共同标准和程序的第 2008/115/EG 号指令，以及欧洲人权法院的判例法。

²⁸ Nils Muižnieks, 欧洲委员会人权专员，“2014 年 5 月 20 日至 22 日访问荷兰报告”。可查阅 <https://rm.coe.int/16806db830>。

²⁹ 欧洲社会权利委员会，欧洲教会会议诉荷兰案(第 90/2013 号诉请书)，2014 年 7 月 1 日决定。

费用等必要生活手段。缔约国指出，依法居住在荷兰、等待庇护申请结果的寻求庇护者可以获得食宿以及每周财政补贴，用于食物、衣服和其他个人支出、出席庇护诉讼的公共交通票、娱乐活动、医疗费用、第三方责任保险和特殊费用。

4.4 缔约国回顾了提交人来文的关键事实，指出在审议其第一次庇护申请期间(见第 2.5 段)，提交人可以获得食宿、教育活动、每周补贴、医疗补贴计划和第三方责任保险，并援引了他们的居留证申请和普通儿童福利申请。

4.5 缔约国提出，提交人未能证实对其普通儿童福利申请的拒绝构成对《公约》第二十三条、第二十四条第 1 款和第二十六条的违反。对于提交人依据第二十三条提出的主张，缔约国认为，该条款并不产生为各个家庭提供任何财政援助的积极义务，如提供儿童福利的义务，³⁰ 因此不存在政府干预问题，或者在提交人家庭生活方面不作为的问题。缔约国重申，儿童福利并非一般收入支助计划，也并非作为保证最低生活水平的一种方式向有子女的家庭提供。此外，缔约国提出，在第二十三条范围内，如果产生积极义务，这些义务只涉及保护家庭团结和家庭团聚的措施。³¹ 缔约国指出，因此，提交人与 Winata 等人诉澳大利亚案的类比无效，³² 并驳斥他们的论点，即从那一判决可推出向家庭提供财政补贴的积极义务。

4.6 对于提交人依据《公约》第二十四条提出的主张，缔约国指出，按照委员会第 17 号一般性意见，第二十四条第 1 款旨在保护儿童身心健康免受伤害，形成了为儿童提供较成人更有力保护的义务。委员会在第 17 号一般性意见中指出，保护儿童的主要责任在于父母，如果父母未能做到，国家就有义务介入。委员会重申，普通儿童福利的目的不是向家庭提供最低生活水平，荷兰所有非法居民都享有基本福利。委员会补充道，即使考虑儿童需要和利益，《公约》第二十四条所规定的义务也不包括提供儿童福利。缔约国不同意提交人宣称所援引案件为以下概念提供了任何依据的说法，即政府关于父母的决定的间接后果产生了《公约》第二十四条规定的具体儿童权利，重申儿童福利是帮助父母支付费用的一种财政补贴，儿童无权领取。缔约国申明，该国对《儿童权利公约》第 26 条提出了保留，因为该国认为，此条款并不意味着儿童对包括儿童福利等社会保险在内的社会保障具有独立享有权。

4.7 对于提交人依据《公约》第二十六条提出的主张，缔约国指出，在人权条约范围内，根据居留身份予以区别对待绝非个例，³³ 并指出这一区别对待符合《欧洲人权公约》，³⁴ 而《公约》第二十六条的范围和内容与《欧洲人权公

³⁰ 缔约国援引 Oulajin 和 Kaiss 诉荷兰案，第 406/1990 号和第 426/1990 号来文。

³¹ 缔约国援引 Winata 等人诉澳大利亚案以及 Sahid 等人诉新西兰案(CCPR/C/77/D/893/1999)。

³² 缔约国回顾，该案件涉及驱逐儿童父母的决定，虽然该儿童不必离开，但结果也被迫离开该国，以便维持家庭关系。

³³ 缔约国援引《欧洲社会和医疗援助公约》第 1 条以及经修订的《欧洲社会宪章》附录第一条第 1 款，分别载于 www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/014 和 <https://rm.coe.int/168007cde4>。

³⁴ 缔约国指出，根据《欧洲人权公约第七议定书》第 1 条第 1 款，外国人在等待准许进入有关国家时不被视为合法居民。

约》相关条款相似。³⁵ 缔约国认为，这些条约并未禁止一切形式的不平等待遇，只禁止歧视性的不平等待遇。³⁶ 缔约国指出，根据欧洲人权法院的判例法，必须以“十分充分理由”来证明主要基于国籍的区别对待正当合理。³⁷ 缔约国认为，提交人案的区别对待主要是基于居留身份，如此区别对待有充分的理由。³⁸ 缔约国援引了评估这种理由的若干因素。³⁹ 首先，缔约国回顾，《关联方案》将社会权益与居留身份挂钩，是为了防止作为非法居民的外国人或仅因等待居留申请决定而作为合法居民的外国人⁴⁰ 获得合法居留的表象，或确立一种无可辩驳的法律地位，使得在其居留程序结束时，实际上不可能再予以驱逐。第二，缔约国指出，根据《外国人法》成为合法居民的外国人有权得到特定保障、福利和款项，提交人可从这些权益中受益。第三，缔约国告知，在社会保障方面，国家立法机关一般在决定是否存在区别对待的客观、合理的正当理由方面行使自由裁量权。

4.8 缔约国提出，对无合法居留身份的外国人给予与本国国民和获准进入本国的个人平等待遇的绝对义务将使各国不可能奉行保护本国经济福祉的移民政策。⁴¹ 根据欧洲人权法院的判例法，缔约国指出，按照国际法，国家有权控制外国人的入境、居留和驱逐。⁴² 缔约国指出，联合国各项人权条约均未保障儿童福利享有权利。⁴³ 缔约国指出，在提交人案中不给予普通儿童福利是合理且与其合法目的相称，因此理由充分，故而提交人在当局知悉的情况下长期居住在荷兰的事实并不能改变这一结论。此外，缔约国驳斥了提交人认为最高法院未评估其差别待遇是否有“十分充分理由”而合理、⁴⁴ 故而存在核实错误的论点，并认为已对提交人利益与公共利益进行了充分权衡。⁴⁵ 缔约国回顾，外国人无有效居留证而长期居住在荷兰的事实并非固有的或不变的个人特征，而是一个选择因素。鉴于这一选择因素，缔约国辩称，所需正当理由不必像在基于国籍的区别对待情况下那么重要。⁴⁶ 在这方面，缔约国拒绝接受提交人对委员会关于 *Derksen* 诉荷兰案的《意见》进行的类比，因为提交人案件仅涉及基于居留身份的区别对待。

³⁵ 缔约国援引《欧洲人权公约》第 14 条及其《第十二议定书》第 1 条为相关条款，并告知，最高法院 2013 年 11 月 23 日关于提交人案的判决已确认了这一点。

³⁶ 缔约国认为，在缺乏充分客观、合理的正当理由的情况下，才会产生歧视，也就是说，不平等待遇必须服务于合法目的，而实现该目的所用手段必须合理且与该目的相称。

³⁷ 缔约国援引欧洲人权法院 *Gaygusuz* 诉奥地利案和 *Andrejeva* 诉拉脱维亚案。

³⁸ 缔约国回顾，最高法院曾援引欧洲人权法院 *Niedzwiecki* 诉德国案的決定，2013 年 11 月 23 日決定，第 33 段。

³⁹ 缔约国援引欧洲人权法院 *Weller* 诉匈牙利案(第 44399/05 号诉请书)，2009 年 3 月 31 日判決，第 28 段。

⁴⁰ 缔约国援引《外国人法》第 8 条(f)、(g)和(h)款。

⁴¹ 缔约国援引欧洲人权法院 *N* 诉联合王国案(第 26565/05 号诉请书)，2008 年 5 月 27 日判決。

⁴² 缔约国援引欧洲人权法院 *Nacic* 等人诉瑞典案，第 79 段。

⁴³ 缔约国认为，提交人援引 *De Souza Ribeiro* 诉法国案和 *Nunez* 诉挪威案都毫不相关。

⁴⁴ 缔约国认为，评估最高法院判決的是非曲直并非其职责。

⁴⁵ 缔约国将公共利益定义为消除无有效居留证却能领取福利的可能性，这可能会制造延长非法居留的机会。

⁴⁶ 缔约国援引欧洲人权法院 *Bah* 诉联合王国案，第 47 段。

4.9 缔约国指出，提交人援引的欧洲社会权利委员会在欧洲教会会议诉荷兰案中的决定与提交人案件无关，因为那个案件与给予社会保障福利无任何关系。

提交人对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论

5.1 2015年11月18日，提交人就缔约国的意见提交了评论。他们诉称，缔约国仅仅基于其居留身份而拒绝了他们的普通儿童福利申请，完全无视申请时 R 只是一个有特殊需要的4岁脆弱儿童，一直生活在极端贫困和赤贫的条件下这一事实。缔约国对此未提出异议。他们认为，R 的情况需要更灵活地适用《关联法案》和政府政策，并认为缔约国的意见未考虑这些情况，特别是她作为儿童的利益。

5.2 针对缔约国关于无居留证的外国人可获得未成年人教育、危及生命情况下的保健及法律援助服务的论点，提交人提出，缔约国未能证明提供这些福利如何履行了缔约国保护儿童利益的义务。他们重申，R 的疾病由家庭状况所致，因为他们一家依靠远远低于“最低生活水平”的收入为生，申请普通儿童福利是为了达到最低生活水平。对于缔约国认为 R 的移民身份涉及选择因素的论点，提交人指出，R 对于自己的移民身份并无选择，因为她在荷兰出生。

5.3 提交人指出，欧洲委员会认识到国家有义务保护儿童利益的重要性。⁴⁷ 因此，他们提出，缔约国的推理得不到支持，因为无视儿童的独立利益不符合其依据国际法应承担的义务。

缔约国的补充意见

6.1 2016年1月12日和3月24日，缔约国向委员会提交了补充意见。缔约国认为，提交人的评论似乎是从 R 的角度提出的，但 R 并非来文提交人之一。缔约国指出，该国意识到 R 的利益与目前程序的相关性，但认为根据《公约》，R 的利益不能被视为唯一或主要的参照点。此外，缔约国强调指出，提交人有义务在其庇护申请遭到拒绝后离开荷兰。

6.2 关于提交人称 R 被迫在赤贫状况下生活和长大，缔约国指出，在2006年10月1日至2008年3月31日相关时间段内向提交人提供过必要援助。缔约国回顾，在2007年1月至9月期间，他们在等待关于其第二次居留证申请的决定时，依据《特定类别外国人条例》每月领取了补贴(见上文第2.6段)。缔约国指出，为 R 提供了少年看护；她每周四天获得日托医疗服务，而提交人则住在哈勒姆市政府补贴的“城市之声”基金会租下的房子里。

6.3 缔约国回顾，在相关时间段内，R 及其家人正在等待关于其居留证申请的决定。缔约国认为，不能把这种情况看作赤贫状态，剥夺儿童福利也不可能导致这种状态。

6.4 缔约国同意提交人的意见，即来文关于普通儿童福利。但是，缔约国重申，儿童福利的目的并非作为一般收入支助计划，也并非作为保证最低生活水平

⁴⁷ 提交人援引欧洲联盟法院 H.C. Chavez-Vilchez 等人诉社会保障银行董事会等案(第 C-133/15 号案件)，其中，中央行政法院要求欧洲委员会作出初步裁决。该委员会表示，国家当局对有关家庭法律和福利可适用规则的部署受国家法律和国际法管辖，包括《欧洲人权公约》和《儿童权利公约》管辖，并以此为依据适当保护尊重家庭生活的权利和儿童利益。

的一种方式向有子女的家庭提供。缔约国还重申，普通儿童福利的目的是帮助支付照料和抚养子女的费用，但需要并非给予福利的标准。

6.5 关于提交人对于“城市之声”的评论(见第 7.1 段)，缔约国申明，指出“城市之声”获得政府支助的目的仅仅在于说明在 2006 年 10 月 1 日至 2008 年 3 月 31 日相关时间段内向提交人提供了庇护、住房费用和生活费。

提交人对缔约国的补充意见的评论

7.1 2016 年 2 月 15 日，提交人就缔约国的补充意见进行了评论。他们欢迎缔约国承认他们需要最低生活标准。不过，他们坚称，一些家庭，尤其是那些子女体弱多病的家庭，就像有着 R 的他们家一样，不能处于赤贫状态。他们回顾，他们的赤贫状态系由缔约国所致，“城市之声”予以了干预，租用了一个“待拆除的贫民窟(住宅)”，为他们家提供了庇护。提交人认为，缔约国称“城市之声”系由政府支助并不正确；他们指出，该慈善机构主要由当地教堂和个人捐款供资，对他们家的援助也并非哈勒姆市政府的指示。⁴⁸

7.2 对于缔约国认为 2007 年 1 月 1 日至 9 月 4 日期间根据《特定类别外国人条例》为他们家提供了足够的资金来满足其基本需要的意见，他们表示，缔约国的意见未提及他们 2005 年抵达该国时至 2007 年 1 月 1 日期间以及 2007 年 9 月 4 日之后的情况。提交人拒绝接受缔约国的一个论点，即他们家在相关时间段处于“寻求庇护者的惯常状况”，鉴于他们在 2005 年 3 月 17 日“被赶到街上”至 2009 年 1 月 22 日收到居留证期间的大部分时间未收到过补贴。他们指出，这项权利使他们有权每月为 R 领取大约 215 欧元补贴，这只是一个荷兰家庭最低生活标准的“一小部分”。

7.3 提交人回顾，他们的来文只涉及儿童福利。他们认为，这些福利对于达到他们家被剥夺的最低生活标准非常重要。他们认为，每季度 186 欧元补贴是迈向最低生活水平的重要一步。

7.4 提交人重申，儿童福利只能由父母申请，并发放给父母，且只能由父母提起诉讼。因此，虽然 R 不是来文的提交人，但她的立场和人权一直是法院诉讼的焦点。提交人申明，作为父母，他们有抚养 R 的法律义务；但是，他们家庭作为单个实体却因缺乏最低生活标准而受到影响。他们认为，R 本人不能申请福利的事实并不会改变这一结论。

7.5 针对缔约国有关其依据《公约》第二十三和第二十四条所提主张的评论，提交人认为，如果不考虑 R 的角度，则无法评估这些主张。他们指出，缔约国的行动侵犯了 R 的儿童权利。他们认为，他们应离开荷兰的义务并不影响缔约国在《公约》下应承担的义务，缔约国在执行其移民政策时不能无视其根据《公约》第二十三和第二十四条应承担的人权义务。

⁴⁸ 提交人指出，近年来，政府补贴占“城市之声”预算的 9-13%。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可否受理

8.1 在审议来文所载的任何权利主张之前，委员会必须按照其议事规则第 93 条，决定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

8.2 按照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，委员会已确定同一事项不在任何其他国际调查或解决程序审查之中。

8.3 委员会注意到，提交人声称他们已用尽所有可用的国内有效补救办法。鉴于缔约国未就此提出任何异议，委员会认为《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的要求已得到满足。

8.4 委员会认为，提交人已出于可受理目的而充分证实了其根据《公约》第二十三条、第二十四条第 1 款和第二十六条提出的主张。因此，委员会宣布此来文可受理，并着手审议案情。

审议案情

9.1 委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款规定，参照各当事方提供的所有资料审议了此来文。

9.2 委员会注意到提交人的主张，即如《公约》第二十四条规定，就儿童家庭、社会和国家而言，普通儿童福利可被视为儿童以未成年人身份要求的保护措施，缔约国拒绝他们的普通儿童福利申请，未依据《公约》第二十四条第 1 款提供 R 以未成年人身份要求的保护措施。委员会注意到，提交人申明，缔约国决定是否给予儿童福利时的主要考虑因素应该是儿童最大利益。对于这个问题，委员会无需就《公约》缔约国提供儿童福利的义务做出一般性决定，亦未就基于居留身份在何种程度上限制此种福利享有权利即为合理做出决定。相反，委员会审议一个问题，即在本案的具体情形下，拒绝提交人的普通儿童福利申请是否侵犯了 R 依据《公约》第二十四条第 1 款享有的权利。

9.3 委员会回顾，根据第二十四条，每一儿童应有权享受因其未成年人身份给予的特殊保护措施，⁴⁹ 还忆及，影响儿童的所有决定都应将儿童的最大利益作为首要考虑的原则构成了每一儿童按照《公约》第二十四条第 1 款要求享受保护措施的权利不可分割的一部分。⁵⁰ 为了遵守《公约》第二十四条第 1 款的要求，《公约》缔约国负有保护儿童免受身心伤害的积极义务，其中可包括保障最低生活水平。

9.4 委员会注意到，提交人于 2001 年 8 月 15 日首次提出庇护申请，但于 2003 年 2 月 24 日遭到拒绝，而 2005 年 2 月 8 日国务委员会的决定使得这一决定成为了终局决定。委员会还注意到，提交人自 2001 年抵达荷兰起，便一直住在寻求庇护者中央接待局运营的庇护所，直到 2005 年 3 月 17 日继庇护申请遭到拒绝后他们被要求离开该中心。委员会还注意到，在此期间，提交人依据《寻求庇护者

⁴⁹ 见第 17 号一般性意见，第 4 段；另见 *Mónaco de Gallicchio 诉阿根廷案*(CCPR/C/53/D/400/1990)，第 10.5 段。

⁵⁰ *Bakhtiyari 等人诉澳大利亚案*，第 9.7 段。

和其他类别外国人令》有权每周获得财政补贴，用于食物、衣服和其他个人开支、娱乐活动和医疗费用。委员会注意到，提交人分别于 2005 年 12 月 21 日和 2006 年 9 月 19 日提交了两次居留证申请，后于 2008 年 10 月 13 日，他们请求推迟执行驱逐令，因为 Hashemi 女士怀上了他们的第二个孩子。委员会注意到，司法部长于 2008 年 11 月 2 日批准推迟执行，将提交人的居留日期由 2008 年 11 月 11 日延至 2009 年 1 月底，并在此期间授予他们合法居留权利。

9.5 委员会认为，根据《公约》第二十四条第 1 款，缔约国有确保儿童身心健康得到保护的积极义务，包括通过在其父母无其他收入或援助的情况下提供生活保障。委员会注意到提交人未提出异议的缔约国申明，即 2007 年 1 月至 9 月期间，提交人根据《特定类别外国人条例》领取每月补贴，R 则获得每周四天的医疗服务。委员会注意到，提交人从 2008 年 11 月 11 日起再次领取每月补贴。此外，R 无论居留身份如何，都可以在生命受到威胁的情况下获得医疗服务并能接受教育。

9.6 委员会注意到提交人的指控，即缔约国本应考虑他们的具体情况，特别是 R 作为一名有特殊需要的脆弱儿童的情况，以及他们的极端贫困和赤贫，他们认为这是 R 疾病的主要原因。但就本案具体情形而言，委员会认为，提交人未能证实 R 的疾病与提交人无法领取普通儿童福利之间的联系，因为他们未证明，与根据普通儿童福利计划可提供的援助相比，为他们提供的替代财政援助使得 R 在健康方面处于实质性的不利处境。

9.7 鉴于上述全部情况，委员会得出结论认为，其掌握的事实表明，提交人的女儿依据《公约》第二十四条第 1 款应享有的权利并未受到侵犯。

9.8 鉴于上述情况，委员会认为没有必要进一步审查提交人就同一事项依据《公约》第二十三和第二十六条提出的权利主张。

10. 委员会依据《任择议定书》第五条第 4 款规定行事，认为其掌握的资料未显示缔约国侵犯了提交人或其女儿依据《公约》第二十三、第二十四和第二十六条享有的权利。

附件

委员会委员何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯先生的个人意见
(异议)

1. 很遗憾，我不能同意委员会的结论，即缔约国未侵犯提交人依据《公约》第二十四条第 1 款享有的权利。
2. 提交人 Jamshed Hashemi 及 Maryam Hashemi 均为阿富汗国民，代表他们两个出生在荷兰的子女 R (生于 2002 年)和 Q (生于 2008 年)提交了来文。
3. 提交人于 2001 年逃离塔利班来到荷兰。他们于 2001 年首次提出庇护申请，但于 2003 年遭到拒绝。他们就此决定向海牙地区法院提起了上诉，但上诉也被驳回。2005 年，国务委员会确认了地区法院的判决(见第 2.1 段)。
4. 在那一决定之后，提交人于 2005 年 3 月被要求离开他们居住的寻求庇护者中心。2005 年 11 月，由于没有收入，他们搬进了哈勒姆慈善机构“城市之声”提供的应急住所，每周从该慈善机构领取 62 欧元。
5. 2005 年 12 月，提交人因其女儿的疾病而代表她提出了居留证申请，但申请遭到拒绝，并于 2008 年遭到国务委员会终局拒绝(见第 2.2 段)。R 因过往“创伤性经历”而患有“慢性应激障碍”，“语言发展停滞”，“社交情绪发展停滞”，与父母疏远，并因家庭“创伤状况而退行”。从 2007 年 7 月起，若干卫生保健组织在协助解决 R 的健康问题。(见第 2.7 段)。
6. 在 2007 年 1 月至 9 月期间，提交人根据《特定类别外国人条例》获准进入接待设施，每月从寻求庇护者中央接待局领取给 R 的大约 213.72 欧元的补助金(见第 2.6 段)。从 2007 年 12 月起，提交人住进了“城市之声”提供的房子，该慈善机构为他们支付了水电费，并每周向他们提供 80 欧元的补助金(见第 2.5 段)。
7. 目前来文涉及缔约国对提交人于 2007 年 11 月代表 R 首次向社会保障银行提出的普通儿童福利申请的拒绝，所涉时间段为 2006 年第四季度至 2008 年第一季度。该福利面向全部有年幼子女的父母，帮助支付抚养费。领取普通儿童福利者必须持有保险；非法居住在荷兰的外国人不能视为被保险人(见第 2.8 段)。因此，社会保障银行拒绝了提交人的第一次申请，因为他们当时尚无有效居留证(见第 2.9 段)。提交人就该决定提起上诉，但国务委员会确认了该决定(见第 2.10-2.11 段)。
8. 第一个问题是，由于提交人的普通儿童福利申请遭到拒绝，提交人及其子女是否被迫以“难以维生的水平”度日，迫使他们生活于绝对贫困之中。虽然普通儿童福利通常不被视为生活补助，但在提交人案中则有这种性质，系防止他们生活在贫困线以下并确保其子女的最低生活标准所必需。在所涉时间段内，提交人每月从寻求庇护者中央接待局领取给 R 的大约 213.72 欧元的补助金(9 个月)，每周领取“城市之声”提供的 62 欧元补助金。该慈善机构主要由当地教堂和个人捐款供资，缔约国对该慈善机构补贴仅占其预算的 9-13% (见第 7.1 段)。后来，这个家庭每周领取 80 欧元补助金，同样是从“城市之声”领取(见第 3.5 段)。对两名儿童而言，这种财政状况很难达到最低生活标准，更不用说整个家庭了。在这种赤贫状况下，每季度 186 欧元补贴是迈向最低生活水平的重要一步(见第 7.3 段)。

9. 另一个问题是，这个家庭的“严重贫困”状况虽压力巨大，但这是否让 R 的疾病不断恶化了(见第 3.5 段)。在这方面，虽然 R 能够得到一些医疗服务(见第 6.2 段)，但整个家庭悲惨的法律和财政状况严重影响到她的疾病(见第 5.1-5.2 段)。

10. 缔约国拒绝给予旨在作为儿童福利计划并帮助支付照料和抚养子女费用的普通儿童福利(第 6.4 段)时，未适当考虑保护儿童的最大利益。在这方面，缔约国有义务为儿童提供其父母无力提供的最低生活水平所需(第 3.7 段)，帮助他们达到最低生活水平。这对提交人案而言尤其重要，因为他们自 2001 年以来一直居住在荷兰，无法返回阿富汗。

11. 与委员会认定结果相反，我因此得出结论认为，缔约国对提交人普通儿童福利申请的拒绝，侵犯了 R 依据《公约》第二十四条第 1 款享有的权利。根据该条款，每一儿童应有权享受因其未成年人身份给予的特殊保护措施。实际上，缔约国在本案中未遵守那一原则，即影响儿童的所有决定都应将儿童的最大利益作为首要考虑。正如委员会恰当指出的那样(见第 9.3 段和第 9.5 段)，《公约》缔约国负有保护儿童免受身心伤害的积极义务，包括通过在其父母无其他收入或援助的情况下提供最低生活水平保障。我认为，在本案中，这一积极义务未得到履行。¹

¹ 另见 *Abdoellaevna 和 Y 诉荷兰案*(CCPR/C/125/D/2498/2014)，第 7.4 段，特别是委员会的意见，即在某些情形下，儿童缺乏社会保护可能会对其身心健康产生不利影响。