

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
17 August 2018
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
2673/2015 号来文的意见***

提交人： M.S.P.-B.(由 W.G. Fisher 代理)

据称受害人： 提交人和其女儿 S.P.

所涉缔约国： 荷兰

来文日期： 2013 年 6 月 10 日(首次提交)

参考文件： 根据委员会议事规则第 97 条作出的决定，已于
2015 年 11 月 10 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见的通过日期： 2018 年 7 月 25 日

事由： 拒绝向没有居留证的申请人发放儿童福利

程序性问题： 受害人的身份

实质性问题： 家庭生活权；基于其他身份的歧视

《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： 第一条

* 委员会第一二三届会议(2018 年 7 月 2 日至 27 日)通过。

** 委员会下列委员参加审议了本来文：塔尼亚·玛丽亚·阿卜杜·罗科尔、亚兹·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹·科里斯、萨拉·克利夫兰、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维耶·德弗鲁维尔、赫里斯托夫·海恩斯、巴玛利亚姆·科伊塔、马西娅·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、毛罗·波利蒂、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼和马戈·瓦特瓦尔。



1. 来文提交人 M.S.P.-B, 1972 年 8 月 25 日出生。她代表自己和未成年的女儿 S.P. (2001 年 4 月 10 日出生)提交来文。提交来文时, 提交人和女儿均为苏里南国民; 但此后取得荷兰国籍。提交人称, 缔约国侵犯了她和女儿根据《公约》第二十三条、第二十四条第 1 款和第二十六条应该享有的权利。《任择议定书》于 1979 年 3 月 11 日对荷兰生效。提交人由律师代理。

提交人陈述的事实

2.1 提交人带着女儿以旅游签证在 2005 年 10 月 19 日抵达荷兰, 签证有效期 90 天。到荷兰后, 提交人和女儿与提交人的父亲住在一起, 她父亲是荷兰居民, 在提交人和女儿抵达时住在缔约国。提交人的女儿在荷兰做了一次医疗检查, 被诊断患有罕见的代谢不良, 妨碍大脑摄取足够的右旋糖。自诊断以来, 她一直保持生酮饮食, 以确保脑组织能够摄取酮一替代右旋糖。但右旋糖缺失已经给她造成永久性身心残障。¹ 提交人本来准备回到苏里南, 但那里没有女儿生酮饮食所需的食物。她提到, 医疗顾问和医生都说如果得不到必要的饮食, 她的女儿会出现紧急医疗状况, 例如脑损伤或其他形式的严重身心状况恶化, 甚至会死亡。

2.2 2006 年 6 月 13 日, 提交人以医疗原因为女儿提出居留许可申请。在接下来一段时间里, 就其女儿的健康状况和居留身份连续展开了一系列程序, 在此期间, 提交人和其女儿以“诉讼程序待决”的身份在荷兰合法居住。2009 年 9 月 16 日, 她们获得有效期为一年的居留许可。2010 年, 他们取得荷兰公民身份。

2.3 在申请居留期间, 提交人于 2006 年 6 月 11 日为其女儿申请“普通儿童福利”, 这是向有子女的家庭提供的福利, 为了子女的利益支付给父母。2008 年 6 月 13 日, 提交人提出新的普通儿童福利申请, 但在 2008 年 7 月 10 日被社会保险银行拒绝。提交人就此事决定向阿姆斯特丹地区法院提出上诉, 称拒绝她 2007 年第二季度至 2008 年第三季度的福利申请是基于居留身份非法区别对待。2009 年 12 月 9 日, 地区法院驳回提交人的上诉, 认为提交人在所涉期内未获居留许可, 因此无权享有儿童福利。地区法院裁定, 对于非国民而言, 持有居留许可是发放普通儿童福利的一项条件。随后公共服务和社会保障事务上诉法院的八起其它相似案件加入到提交人对地区法院裁决的上诉。2011 年 7 月 15 日, 中央上诉法院撤销了地区法院和社会保险银行的裁决, 命令后者审查其裁决, 因为中央上诉法院认为, 《普通儿童福利法》根据国籍和居留身份对享有福利权区别对待。上诉法院认为, 如果(a) 申请人在缔约国长期居住, 了解有关机构; (b) 以“程序待决”身份在缔约国合法居住; (c) 与荷兰建立起足以使其被视为该国居民的联系, 则没有理由因其移民身份将此排除在普通儿童福利之外。中央上诉法院还认为, 符合了这些条件, 却仍将合法在荷兰居住的父母排除在普通儿童福利之外是适当的。社会保险银行就中央上诉法院的裁决向最高法院提起上诉。2012 年 11 月 23 日, 最高法院推翻了中央上诉法院的裁决, 认可了阿姆斯特丹地方法院 2009 年 12 月 9 日的裁决。

2.4 由于普通儿童福利申请被拒, 提交人和女儿生活贫困。2006 年 8 月 14 日, 提交人向阿姆斯特丹市政当局申请补助金, 每月得到 208.71 欧元补助, 直至对提交人的居留许可申请作出决定。2007 年, 这项福利被中央寻求庇护者接收署

¹ 申诉所附医疗报告中说女孩患有“痉挛性四肢瘫痪”和发育残疾。

根据 2007 年 1 月 1 日生效的《特定类别外国人条例》向提交人的女儿支付的款项所取代。2007 年，这项福利为每月 215.33 欧元，2008 年每月 217.77 欧元。2008 年 9 月 1 日，该机构停止支付，这是因为提交人和女儿的居留许可申请不再待决，失去了“程序待决”移民身份。提交人对该机构的决定提出上诉，但其上诉在 2009 年 2 月 24 日被海牙地区法院驳回。

2.5 提交人和女儿依靠提交人的父亲获得食物以及父亲的雇主和女儿的学校等捐助者来支助女儿的理疗和生活所需。父亲的雇主支付了女儿需要的特殊设施，即助步器、特殊座椅和轮椅。其所在学校承担理疗费，而她的饮食则由一个缔约国资助的慈善机构负担。阿姆斯特丹市政当局最初拒绝支付淋浴椅和楼梯升降机的费用，但上诉后，2008 年 8 月 11 日，市政当局同意支付这些费用。2009 年 4 月 23 日，市政当局给提交人发放了社会保障金，以每月 144 欧元的比率支付 2008 年 7 月 25 日至 2009 年 5 月 31 日期间的租金和燃料费，从 2008 年 7 月 25 日起每月支付 110.81 欧元的社会保障补贴。市政当局在 2008 年 9 月 30 日已经决定发放 2008 年 6 月 14 日至 2008 年 7 月 25 日期间的福利。提交人自己则被剥夺了社会保障，缔约国提供的福利无法使她和女儿维持最低生活水平。

申诉

3.1 提交人称，应把普通儿童福利视为缔约国履行其《公约》第二十三和第二十四条义务的一种手段。提交人称，缔约国根据居留身份拒绝批准其普通儿童补助金申请，歧视她和女儿，无视儿童的最大利益，违反了《公约》第二十三、第二十四和第二十六条。她表示，国内机构应当考虑到其案件的特殊情况超出她的控制，包括她和女儿无法离开缔约国是因女儿的健康状况这一事实；取得居留许可的程序需要几年时间；并且拒绝给予提交人普通儿童福利迫使她和女儿生活在贫困状态中。

3.2 有关机构也没有考虑到提交人并未试图规避移民法规或政策。她甫一抵达，就公开找到有关机构，申请根据女儿的医疗状况予以居留许可。提交人和女儿在缔约国居住的大部分时间里，居留身份是“诉讼程序待决”，因此在处理其居留许可申请的过程中，其居留身份合法。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 缔约国在其关于 2016 年 5 月 10 日来文可否受理和案情的意见中指出，提交人没有在来文上签字，只有其法律代表签字，其法律代表持有的委托书没有标注日期。缔约国指出，这使人怀疑在提交来文时其法律代表是否为提交人代理。缔约国要求委员会在审查来文可否受理时考虑到这一点。

4.2 缔约国提供信息说明有关社会保障福利的国内立法，指出有两类社会保险计划：雇员保险计划和国家保险计划。就业或曾经有偿就业人员享有雇员保险计划，而国家保险计划适用于荷兰居民和在荷兰从事有偿工作者，因此需要缴纳荷兰工资税。《普通儿童福利法》是一项国家保险计划，为看护或抚养未成年子女的投保人提供享有儿童福利的权利。因此，儿童福利的权利归于父母或看护人而非子女。儿童福利支付的是照料和抚养子女相关费用，并非补偿全部费用，也无意成为一般收入支助计划。儿童福利金由一般公共基金资助，按季度支付。福利金额根据一般价格水平每年调整两次，采用基数来确定，部分取决于子女在相关日历季度首日的年龄。如果申请的父母或看护人在该季度首日根据该《法案》

符合保险资格，则在该日历季度有权享受福利。该《法》的基本原则是每个荷兰居民或者受雇在荷兰工作并依此缴纳工资税者，根据该《法》可享有保险。没有获准加入荷兰的外国人根据该《法》没有保险。

4.3 1998 年《社会权益法》将享有福利的权利与各种福利、豁免、许可与在荷兰合法居留许可相联系。该法旨在消除荷兰存在的不公正和不良状况。在 1970 年代和 1980 年代，许多没有荷兰居留权的外国人成功地延长其在荷兰的实际居住期限，部分原因是他们能够申请到诸如失业和社会救助等公共福利，而《社会权益法》将外国人无条件居留身份与其享受公共福利的权利相联系，入境时只获准临时居留的外国人不得申请这类福利。

4.4 在荷兰合法居住的外国人，在等待其居留许可申请决定时，不会被剥夺任何形式的社会保障或福利。虽然他们不能从常规社会保障体系中获得权益，但可以得到提供的其他保障。根据《特定类别外国人条例》，没有寻求庇护的外国人可以财政补贴和医疗费用计划的形式获得必要生活资料。根据这些安排，已经为未成年人这一特别弱势群体提供了特定财政补贴，因此，住在荷兰的每位外国人都可以获得例如必需的医疗保健等最基本的保障。此外，不满 18 岁者，无论是否持有居留许可，都有权接受教育，无论居留身份如何，也都可以获得法律援助。

4.5 提交人在 2006 年 6 月 13 日以医疗原因为其女儿申请居留许可，申请于 2006 年 11 月 7 日被移民和归化局否决。2006 年 11 月 14 日，提交人提交了一份反对通知书，请求海牙地区法院提供临时救济。2007 年 5 月 29 日，位于阿姆斯特丹的法院准许临时救济请求，这意味着提交人在其复核申请裁决之前不会被驱逐。在此期间，根据 2000 年《外国人法》，提交人和其女儿在荷兰合法居留，因此根据《特定类别外国人条例》有资格获得经济补贴。2009 年 9 月 15 日，移民和归化局异议委员会就提交人提出异议进行了面谈。通过委员会的听证可以看出，该案显然涉及非常特殊的一系列因素。同一天，根据 2000 年《外国人法》，酌情作出部级决定，基于特殊的个人情况，批准提交人和女儿的居留许可，有效期一年，随后又顺延一年。2010 年 10 月 26 日，提交人和女儿取得荷兰国籍。他们采用了“选择程序”这一简捷的方式，使提交人一类因 1975 年之前在苏里南出生而曾经拥有荷兰国籍的人可以重新取得荷兰国籍。提交人的女儿以前没有荷兰国籍，但根据这个选择程序列入提交人的申请。

4.6 根据《特定类别外国人条例》，2007 年 1 月 1 日至 2009 年 10 月 15 日，提交人和女儿收到经济补贴，总额 7,313.30 欧元。签发给她们居留许可后，社会保险银行在 2009 年 11 月 25 日批准了提交人的儿童福利申请，自 2009 年 10 月 1 日起。

4.7 提交人认为以提交人和女儿没有居留许可为由拒绝给予她们普通儿童福利侵犯了其根据《公约》第二十三条、第二十四条和第二十六条应该享有的权利，对此，缔约国辩称，通常是根据居留身份以及伴随而来的国籍状况作出这类区别，²《公约》规定并非对所有形式的不平等待遇而仅只对构成歧视的不平等待

² 缔约国援引《欧洲社会和医药援助公约》第 1 条和《欧洲社会宪章》修订本附录第 1 条第(1)款。

遇加以禁止。在本案中，这种区别主要是根据居留身份以及是否具备充分理由这一事实。在评估其他类似情况的区别待遇是否以及在何种程度上证实待遇差别是合理的，缔约国在判断上有一定的伸缩余地，此类余地也视情况、事由和背景而有所不同。《社会权益法案》支持荷兰移民政策，将社会权益与居留身份相联是为了防止在荷兰非法居住的外国人或其合法居留仅只依据待决居留许可申请的外国人滞留荷兰或造成合法居留的印象，以免在申请程序结束后也无法驱逐他们。其他个人计划则保证了对因为居留许可申请待决而合法居留的外国人的保障、福利和支付。虽然提交人的申请待决，但她当时受益于允许提供基本必需品的命令。

4.8 将没有合法居留身份的外国人与本国国民和获准进入荷兰的个人平等对待是一种无条件的义务，使国家无法采取保护国家经济福祉的移民政策。移民政策主要是在民族国家一级应对的问题，如果国家必须承认非法居住在其领土内的人享有同等权利，便会延长非法局面，妨碍国家在公共利益和有关个人利益之间达成公正的平衡，就会违反这一原则。按照国际法，国家有权控制外国人的入境、居留和驱逐。缔约国援引欧洲人权法院在 *Nacic* 和其他人诉瑞典一案中的判决，³ 其中判定，旨在确保有效实施移民控制的措施，是为维护国家经济福祉，进而实现《欧洲保障人权和基本自由公约》（《欧洲人权公约》）第 8 条第 2 款含义内的合法目的。缔约国认为，在权衡公共利益和个人利益时，将享有全部社会福利的权利限于荷兰合法居民是客观而合理的。即使个人长期居住，对国家了解，这一点也是有效的。不持有有效居留许可而长期在荷兰居住这一事实并非固有和不可更改的个人特征，而是受制于选择因素。公共利益要求消除没有有效居留许可却能领取福利的问题，否则可能会延长原则上非法居留的机会。

4.9 关于提交人根据《公约》第二十三条提出的诉求，缔约国辩称，这一条款规定并非意味着有义务提供儿童福利。关于提交人未能领取儿童福利而生活贫困的说法，缔约国认为，普通儿童福利不是普通收入补助计划，不作为保证最低生活水平的一种方式向有子女的家庭提供。

4.10 关于提交人根据《公约》第二十四条提出的诉求，缔约国辩称，根据这一规定，父母对其子女负有主要责任，包括经济责任，不能把该项条款视为国家有义务为其提供儿童福利。在这方面，缔约国指出，普通儿童福利并非赋予儿童的权益。就荷兰社会保障制度而言，儿童只是间接地从社会保障中受益，因为社会保障福利是提供给父母和看护者的。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2016 年 6 月 27 日，提交人提交了对缔约国意见的评论。关于缔约国有关普通儿童福利不是一般收入支助计划的论点，她认为该计划假设了这一需要，因此承担了保证家庭最低生活水平的职能。

5.2 她还认为，根据《特定类别外国人条例》的规定，每月支付给她 218 欧元，数额远远低于维持在荷兰生活所需的最低水平。她重申其 2013 年 6 月 10 日提交的资料指出，她和女儿的案情特殊，应该批准其普通儿童福利申请。

³ 见欧洲人权法院，*Nacic* 和其他人诉瑞典(申请号：16567/10)，2012 年 5 月 15 日判决，第 79 段。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何请求之前，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。

6.2 根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，委员会查明同一事项没有在另一国际调查或和解程序中接受审查。

6.3 委员会注意到，提交人称自己已经用尽所有国内可利用的有效补救办法。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。

6.4 委员会注意到缔约国表示，提交人的律师持有的委托书没有日期，令人怀疑律师在本来文中是否代理提交人。但委员会注意到，提交人签署的授权书授权其律师代表她向委员会提出个人申诉，并代表她参加委员会的议事程序。因此，委员会认为《任择议定书》第一条并不妨碍委员会审议本来文。

6.5 在对来文可否受理没有其他质疑的情况下，委员会宣布提交人根据《公约》第二十三、第二十四和第二十六条提出的申诉可以受理，并着手审议案情实质。

审议案情

7.1 人权事务委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款的规定，参照各当事方提供的所有资料，审议了本来文。

7.2 委员会注意到提交人称，缔约国依据其未决居留身份而拒绝其普通儿童福利申请，使她和女儿遭受歧视，侵犯了其根据《公约》第二十三条、第二十四条和第二十六条应该享有的权利。委员会还注意到缔约国辩称，即限制在荷兰合法居住者享有全部社会福利目的合法，是客观和合理的。

7.3 委员会回顾其判例，其中指出，虽然《公约》规定没有要求缔约国通过社会保障立法，但如果通过，则这类立法及其适用必须符合《公约》第二十六条。⁴

7.4 委员会在其关于不歧视问题的第 18 号一般性意见(1989 年)中指出，《公约》中使用“歧视”一词的含义应理解为基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为否认或妨碍任何人在平等基础上认识、享有或行使一切权利和自由。⁵ 但是，并非基于第二十六条所列理由的每一种待遇差别都构成歧视，只要它基于合理和客观的标准，并且是为了追求《公约》规定的合法目

⁴ 见 Oulajin 和 Kaiss 诉荷兰(CCPR/C/46/D/406/1990)，第 7.3 段；Oulajin 和 Kaiss 诉荷兰(CCPR/C/46/D/406/1990)，第 7.3 段；Broeks 诉荷兰(CCPR/C/29/D/172/1984)，第 12.4 段；Zwaan-de-Vries 诉荷兰(CCPR/C/29/D/182/1984)，第 12.4 段；Vos 诉荷兰(CCPR/C/35/D/218/1986)，第 11.3 段；Pauger 诉奥地利(CCPR/C/44/D/415/1990)，第 7.2 段；及 Sprenger 诉荷兰(CCPR/C/44/D/395/1990)，第 7.2 段。

⁵ 见第 18 号一般性意见，第 7 段。

的，就不是歧视。⁶ 因此，委员会要检查的是在获得社会福利方面区别对待提交人和女儿是否符合合理、客观和合法目的标准。⁷

7.5 在本案中，委员会注意到，缔约国根据外国人居留身份对领取普通儿童福利的资格作了区分。这项规则平等适用于在缔约国没有居留许可的所有普通儿童福利申请人。委员会还注意到，2006 年 6 月 13 日，提交人以医疗原因为女儿申请了居留许可，海牙地区法院于 2007 年 5 月 29 日批准了提交人的临时救济请求，使她和女儿在其居留许可申请待决期间可以在荷兰合法居住。委员会还注意到缔约国的论点，而提交人对此没有提出质疑，即从 2007 年 1 月 1 日起，提交人和其女儿根据《特定类别外国人条例》有资格获得非居民外国人社会保险计划的替代保障，该条款为未成年人提供特定经济补助。因此，提交人和其女儿获得经济补贴、医疗费用计划、提交人的女儿可以接受教育和法律援助。委员会注意到，提交人没有证明其得到的替代性经济援助与普通儿童福利计划相比对其女儿的健康造成物质上的不利。鉴于这些情况，委员会认为提交人没有证明她和女儿的差别待遇违反了合理、客观和目的合法性的标准。因此，委员会得出结论认为，其掌握的事实表明，提交人和女儿根据《公约》第二十六条应该享有的权利没有受到侵犯。

7.6 根据上述结论，委员会还认为，提交人未能证明缔约国拒绝其普通儿童福利申请侵犯了她和女儿根据《公约》第二十三和第二十四条应该享有的权利。

8. 委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款规定行事，认为现有事实未显示缔约国侵犯了提交人和女儿根据《公约》第二十三、第二十四和第二十六条享有的权利。

⁶ 同上，第 13 段。还见 G 诉澳大利亚，第 7.12 段；Zwaan-de-Vries 诉荷兰，第 13 段；Drda 诉捷克共和国(CCPR/C/100/D/1581/2007)，第 7.2 段；Broeks 诉荷兰，第 13 段；Danning 诉荷兰(CCPR/C/29/D/180/1984)，第 13-14 段。

⁷ 见 G 诉澳大利亚，第 7.12 段。