

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
24 May 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 2498/2014 号来文的意见* ** **

来文提交人: Ekaterina Abdoellaevna, 代表其本人及其未成年女儿 Y
(由律师 W.G. Fischer 代理)

据称受害人: 提交人和 Y

所涉缔约国: 荷兰

来文日期: 2014 年 7 月 31 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 10 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: 无国籍个人享有儿童福利的权利

程序性问题: 可否受理—用尽国内补救办法

实质性问题: 儿童的最大利益; 儿童权利; 歧视; 基于其他原因的歧
视; 家庭权利; 保护措施; 国籍; 无国籍人

《公约》条款: 第二十三条第 1 款、第二十四条第 1 和第 3 款、第二十六
条(与第二十三条第 1 款和第二十四条第 1 款一并解读)

《任择议定书》条款: 第五条第 2 款(丑)项

* 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、巴马里阿姆·科伊塔、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、瓦西尔卡·桑钦、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。

*** 委员会委员马西娅·V.J.·克兰和尤瓦尔·沙尼的联合意见(赞同)载于本意见的附件。



1. 来文提交人 Ekaterina Abdoellaevna 于 1989 年 1 月 11 日生于乌兹别克斯坦，现无国籍。她代表自己和 2008 年 5 月 15 日出生在荷兰的未成年女儿 Y 提交该来文。提交人诉称，缔约国侵犯了她和 Y 依据《公约》第二十三条第 1 款、第二十四条第 3 款及第二十六条(与第二十三条第 1 款和第二十四条第 1 款一并解读)享有的权利，侵犯了 Y 依据第二十四条第 1 款享有的权利。《任择议定书》于 1979 年 3 月 11 日对该缔约国生效。提交人由律师 W.G. Fischer 代理。

事实背景

2.1 2000 年，11 岁的提交人随同其家人从乌兹别克斯坦逃到了荷兰。2000 年 11 月 18 日，提交人的父母和兄弟(包括代表提交人)提交了庇护申请。2002 年 3 月 6 日，荷兰司法部长驳回了他们的申请。针对这一决定提起的上诉分别于 2004 年 10 月 12 日被海牙地区法院、2005 年 3 月 9 日被行政高等法院宣布为缺乏根据。

2.2 提交人及其家人随后前往挪威并在那里申请庇护。不久之后，他们被送回荷兰。2006 年 9 月 18 日，提交人以自己的名义在荷兰提交了庇护申请，并于 2006 年 9 月 19 日和 2007 年 1 月 4 日接受了移民局面试。2008 年 5 月 15 日，Y 出生了。2008 年 7 月 3 日，司法部长拒绝了提交人的庇护申请。2009 年，海牙地区法院以缺乏根据为由，驳回了提交人的上诉，她未进一步上诉。

2.3 2009 年 3 月 24 日，司法部长拒绝了提交人根据“罗曼诺夫赦免计划”提出的救济申请。该计划系为解决前《外国人法》遗留问题而制订。然而，2010 年 2 月 5 日，海牙地区法院认为提交人的申请依据充分，宣告部长决定无效。因此，在司法部长就地区法院判决提起上诉期间，提交人获准留在荷兰。2010 年 11 月 12 日，国务委员会宣告地区法院判决无效。

2.4 提交人租住在海牙，租约日期不详，费用由第三方支付。起初，她独自生活；后来她的父母和兄弟被驱逐出了庇护中心，便来与她合租。由于法律确立了所谓的关联原则，提交人及其家庭成员既无工作许可证，也无权获得社会福利。根据那一原则，能否获得社会服务取决于是否拥有居留证。提交人及其家人依靠别人获得食物、住房和衣物。

2.5 2009 年 4 月 14 日，提交人收到一份正式通知，称因她离开乌兹别克斯坦五年内未到乌兹别克斯坦大使馆登记，故而已丧失乌兹别克斯坦国籍。¹ 提交人在荷兰遣返与离境中心协助下，试图离开荷兰，回到乌兹别克斯坦。但是，乌兹别克斯坦当局拒绝向提交人签发归国证件或旅行证件。提交人坚持认为，荷兰遣返与离境中心在 2009 年 10 月已获知提交人丧失乌兹别克斯坦国籍事宜。

¹ 提交人提供了乌兹别克斯坦驻比利时大使馆 2009 年 4 月 14 日、2011 年 5 月 25 日、2012 年 3 月 14 日和 2013 年 7 月 12 日的证书，表明提交人由于自 2000 年以来一直未在乌兹别克斯坦居住，亦未到乌兹别克斯坦大使馆登记，故而已丧失乌兹别克斯坦国籍，因此，不能获得乌兹别克斯坦护照或回国签证。

2.6 2011 年和 2012 年，提交人提交了住房、社会福利和儿童福利方面的各种申请。具体而言，2011 年 6 月 14 日，她向海牙市提交了庇护和社会援助申请。她的申请于 2011 年 7 月遭到拒绝，地区法院于 2012 年 7 月 18 日驳回了提交人的上诉。截至此文提交时，提交人就其庇护申请向行政高等法院提起的上诉仍在等待审理。此外，提交人于 2014 年 4 月 3 日向部长提出了庇护申请。2015 年 4 月 22 日，该申请遭到拒绝，提交人随后的上诉又于 2016 年 1 月 25 日和 3 月 23 日被视为理由不充分。然而，就在 2016 年 3 月当月，部长向提交人及其家人提供了庇护，但其中只有必要设施。

2.7 2011 年 6 月 14 日，提交人向寻求庇护者中央接待局申请庇护和社会援助。该申请遭到拒绝，国务委员会行政管辖司于 2012 年 12 月 19 日维持了下级法院的判决，认为国际法并未规定为无国籍人(包括未成年人)提供庇护的义务。这一决定不可上诉。

2.8 2012 年 2 月 9 日，提交人为了 Y 而向寻求庇护者中央接待局申请资金。该申请遭到拒绝，国务委员会行政管辖司于 2012 年 10 月 5 日驳回了提交人就拒绝其申请的决定提起的上诉。

2.9 2011 年 6 月 15 日，提交人向荷兰实施国民保险计划的机构——社会保险银行提出了申请。该机构提供普通(无须经济状况调查)儿童福利。2012 年 6 月 13 日，她的申请遭到拒绝。² 2013 年 4 月 10 日，海牙地区法院认为她就此项决定提起的上诉缺乏根据。截至此文提交时，提交人就那一决定提起的上诉仍待审理，但提交日期不详。

2.10 2011 年 6 月 15 日，提交人还向税务和海关总署福利科提交了(须经济状况调查)儿童补贴申请。2012 年 6 月 13 日，税务机关拒绝了她的申请。提交人对这一决定提出了异议，认为剥夺福利构成了对《儿童权利公约》和《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 8 条的违反。2012 年 8 月 27 日，税务机关驳回了提交人的异议，理由是提交人未证明自己属于可据以向无居留证个人提供儿童补贴的特殊情形。2013 年 2 月 19 日，海牙地区法院宣布提交人对那一决定的上诉缺乏根据，认定只有所涉人员能够证明自己的情况非常特殊时，拒绝向无居留证的外国人提供儿童补贴才具有歧视性。在提交人案中，地区法院未发现任何特殊情形，因为她未提交关于她无国籍且无法离开荷兰的证据。³ 2014 年 2 月 5 日，国务委员会驳回了提交人针对地区法院判决的上诉，认定未侵犯《欧洲人权公约》第 8 条和第 14 条赋予提交人的家庭生活权和不受歧视权，且认定不存在任何特殊情形可以作为向提交人提供儿童补贴的正当理由。此外，国务委员会辩称，儿童补贴并非旨在保障受益人维持生活的收入水平。对于《儿童权利公约》规定的儿童享有适当生活水平的权利，国务委员会认为儿童权利并未受到威胁，因为补贴受益人是家长，而非儿童。

² 缔约国的初步意见表明，普通儿童福利申请遭到拒绝的原因在于提交人并非合法居民，因此无权享受福利。

³ 缔约国在其初步意见中指出，海牙地区法院认为，“有关无国籍且无法离开荷兰的状况的论点未得到充分证实。其财务状况也不构成特殊情形，因为她并未诉称或证明不予儿童补贴会造成人道主义紧急情况”。

2.11 2009年10月28日，提交人申请“无过错”居留证，称她并非由于自身过错而无国籍。2009年11月3日，她的申请遭到拒绝。2009年11月20日，海牙地区法院宣布提交人的复议申请缺乏根据。2012年8月21日，提交人又提交了一份无过错居留证申请，但同日遭到司法部长拒绝。⁴ 2013年7月18日，海牙地区法院驳回了提交人的复议申请。⁵

2.12 2012年12月，移民事务咨询委员会发表题为《没有自己的国家》的报告，内容关于国际条约对无国籍人的保护。咨询委员会认为，荷兰未充分履行无国籍相关条约所规定的义务，包括出生时无国籍的儿童问题。

2.13 2013年5月27日，提交人代表 Y 提交了长期儿童居留证(又称“儿童特赦居留”)申请。⁶ 2013年7月3日，司法部长拒绝了那一申请，理由是，在设定儿童特赦居留的法律通过之前，Y 在荷兰仅生活了四年，而不是规定的五年。⁷ 2014年10月8日，司法部长驳回了提交人的上诉，但以所有家庭成员都并非自身过错而不能离开荷兰为由，为提交人及其父母、兄弟和 Y 颁发了一年期居留证。2015年3月，海牙地区法院驳回了提交人关于儿童特赦居留的上诉。提交人提出了将其居留证延期一年的申请，截至此文提交时，尚待答复。⁸

2.14 提交人坚持认为，对于她就侵犯自己家庭生活权和不受歧视权以及侵犯她孩子权利的行为提出的权利主张，她已用尽了国内补救办法。她表示，她尚未将此事项提交另一国际调查或解决机构审议。

申诉

3.1 提交人认为，缔约国拒绝了她的儿童补贴申请，侵犯了她和 Y 依据《公约》第二十三条第1款、第二十四条第3款及第二十六条(与第二十三条第1款和第二十四条第1款一并解读)享有的权利，还侵犯了 Y 依据第二十四条第1款享有的权利。关于第二十三条第1款，提交人宣称，荷兰法院依照欧洲人权法院判例认定，⁹ 给予儿童补贴可被视为国家履行《欧洲人权公约》第8条所规定保护家庭生活的积极义务的行为。提交人补充道，儿童补贴同样受到《公约》第二十三条第1款保护，拒绝她的申请即构成对家庭生活权的侵犯。关联原则不应僵化地适用于无国籍个人，尤其是像本案这样涉及未成年人时。荷兰法律明确规定，关联原则并非一成不变，如果有侵犯人权的风险，则不能普遍适用。¹⁰ 提交人在17岁时便失去了乌兹别克斯坦国籍。因此，Y 在荷兰出生时即无国籍。提交人提交了乌兹别克斯坦当局的几份官方文件，以证明她丧失了国籍。遣返与

⁴ 缔约国提供了这项申请的相关资料。

⁵ 根据提交人提供的翻译，地区法院认为，虽然提交人无国籍，但她未履行举证责任来证明她对此状况不负有责任。

⁶ 缔约国表示，此程序是长期居留儿童的过渡计划。

⁷ 缔约国在其初步意见中指出，提交人于2013年9月6日再次根据过渡计划提交了 Y 的居留证申请。该申请于2013年12月2日遭到拒绝，理由与之前相同。提交人在上诉中对这两项决定提出了异议。

⁸ 缔约国在其初步意见中指出，居留证已延期至2016年6月13日。

⁹ 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，第31段。

¹⁰ 提交人援引中央上诉法庭 ECLI:NL:CRVB:2006:AV0197 号案件，2006年1月24日判决。

离境中心承认，由于提交人已丧失国籍，故不能将其遣返或驱逐。¹¹ 此外，由于荷兰并无相关程序，因此也不能正式宣布提交人和 Y 为无国籍。所以，她们无法获得依据荷兰所加入的《关于无国籍人地位的公约》第三十二条和《减少无国籍状态公约》给予无国籍人的特殊保护。这即构成对提交人和 Y 依据《公约》第二十四条第 3 款所享有权利的侵犯。由于提交人和 Y 无法解决其居留问题，因而陷入了困境，这构成了对其家庭生活权的侵犯。¹²

3.2 对于依据第二十四条第 1 款提出的权利主张，鉴于缔约国坚持认为，由于儿童补贴是给予家长的，因此儿童本身并不具备享受补贴的法律资格，所以儿童补贴实际上应被视为 Y 以未成年人身份要求的保护措施。为儿童提供保护系因他们年纪尚幼而非常脆弱。因此，当涉及儿童补贴权利主张时，应考虑到儿童的利益和权利。实际上，荷兰最高法院已承认，普通儿童福利等家庭福利旨在改善儿童状况。¹³ 这一理据也应适用于儿童补贴，可荷兰当局认为补贴为提交人而非 Y 所得，因此未考虑 Y 作为一名无法掌控自己移民身份的无国籍未成年人的权利或处境。评估这一权利主张时，Y 的最大利益本应是首要考虑因素。

3.3 有关依据《公约》第二十六条(与第二十三条第 1 款一并解读)提出的权利主张，拒绝儿童补贴申请是对提交人和 Y 家庭生活方面的歧视，因为缔约国基于她们作为非正常移民的身份而将她们与本国公民予以了区别对待。然而，提交人和 Y 并未选择无国籍状态，因为提交人父母逃离乌兹别克斯坦时她只有 11 岁，而 Y 出生时便无国籍，但她们都因无国籍而无法离开荷兰。因此，并无“充分原因”(援引欧洲人权法院判例)构成将她们区别对待的正当理由。

3.4 基于提交人无居留证而拒绝儿童补贴申请的做法违反了《公约》第二十六条(与第二十四条第 1 款一并解读)，对 Y 具有歧视性，因为缔约国当局未将提交人的境况与 Y 的境况进行任何区分。而这种区分至关重要，因为父母的利益不同于儿童利益。儿童，尤其是年幼儿童，无法影响父母的选择。¹⁴

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 缔约国在 2015 年 7 月 24 日、2016 年 1 月 12 日和 6 月 9 日的意见中提供了补充资料，说明荷兰法律规定的两种儿童津贴：儿童补贴和普通儿童福利。这两种津贴的目的都不是作为一般收入支助计划。普通儿童福利系根据 1962 年《普通儿童福利法》设立。根据这项法案，照顾或赡养未成年子女的投保人有权享有普通儿童福利。这些福利按户发放，帮助承担相关费用；领取人无需全额偿还这些费用。普通儿童福利的发放并不以父母收入为基础。

¹¹ 提交人提供了 2013 年 7 月 24 日遣返与离境中心信函翻译件。信函中提及乌兹别克斯坦驻比利时大使馆于 2013 年 7 月 12 日签发的证书，证明提交人已丧失乌兹别克斯坦国籍。

¹² 提交人提供了一封来自个人 Z 的信函，日期为 2011 年 7 月 18 日。其中称，几年来 Z 一直在经济上支助提交人及其在海牙的家人，但除了向他们提供食物外，再也无法提供其他援助了。

¹³ 提交人援引荷兰最高法院 ECLI:NL:HR:BW7740 号案件，2012 年 11 月 23 日判决，第 3.5.10 节。

¹⁴ 提交人援引 Derksen 诉荷兰案(CCPR/C/80/D/976/2001)。

4.2 相比之下,根据 2007 年《儿童补贴法》设立的儿童补贴则基于经济状况调查,这意味着补贴金额与父母支付养育和照顾子女费用的能力成反比。儿童补贴可向年收入较低的父母发放,其金额取决于子女人数和年龄。补贴由父母而非孩子获得。这是作为社会保障措施的一部分而推出的,因为许多低收入家庭显然并未达到从现有儿童税收抵免中受益所需的最低所得税标准。未经获准进入荷兰的外国人无资格享受普通儿童福利或儿童补贴,理由是应享社会福利与居留身份挂钩的原则。

4.3 根据 1998 年《福利享有权利(居留身份)法》确立的关联原则主要旨在确保不具备无条件居留证的外国人不能主张享有公共服务的权利。该法案对这一规则规定了三种例外情形,即所有外国人,包括无居留证的外国人,都可获得有关教育、保健和法律援助的公共服务。¹⁵

4.4 此外,荷兰还向非法居留在该国的每一位外国人提供最基本的服务,如必要的医疗保健。虽然合法居留的外国人无权享有常规社会保障体系的福利,但向他们提供了其他服务。等待庇护申请决定的外国人可以进入接待设施,并可获得每周财政补贴和其他经济补助。作为非寻求庇护者的外国人可享受财政补贴,并可参加医疗费用方案,以解决必要生活所需。对于可能会离开荷兰的个人,则提供接待设施。对于构成特别弱势群体的未成年人,还有特定经济补助。对于非法居住在该国的弱势外国人,包括孤身未成年人和已用尽法律补救办法的有医学问题的外国人,则有额外的接待设施。根据最高法院 2012 年 9 月 21 日的一项判决,非法居住在荷兰并与家人一起生活的未成年外国人,若为避免人道主义紧急情况所必需,则可以在家庭寄宿中心得到庇护。这些家庭在返回原籍国或家中所有子女均成年之前,可以一直得到庇护。

4.5 缔约国对申诉的事实背景予以了补充,并承认提交人在乌兹别克斯坦境外生活了五年之后已丧失了乌兹别克斯坦国籍。2014 年 10 月 8 日,基于无过错政策并出于临时人道主义理由,当局主动向提交人和 Y 颁发了临时正规居留证,有效期从 2014 年 6 月 13 日至 2015 年 6 月 13 日。后来,居留证延期至 2016 年 6 月 13 日。颁发居留证之前,遣返与离境中心于 2014 年 6 月 13 日印发了一份备忘录,表明提交人及其家人不能离开荷兰并非其自身过错。有了这份备忘录,才符合基于无过错颁发居留证的累积条件。

4.6 关于普通儿童福利,缔约国指出,2014 年年中,由于错将一份文件当作了另一份文件,因而误将提交人当成了合法居民,从而在 2014 年 12 月 1 日的判决中,向提交人授予了普通儿童福利,并向其支付了追溯法定利息。直到审查当前来文时才发现这个错误。2015 年 7 月 23 日,撤销了授予普通儿童福利的决定,但未要求偿还已付金额。

4.7 缔约国认为,由于提交人针对海牙地区法院 2013 年 4 月 10 日就其普通儿童福利申请所作判决提起的上诉仍有待审理,因此她未用尽国内补救办法,根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项,该来文不可受理。缔约国强调,儿童补贴享有权取决于普通儿童福利享有权。

¹⁵ 缔约国补充道,针对各类人员(包括被怀疑为贩运妇女受害者的人),该规则还有若干例外情形。

4.8 此外，缔约国认为该来文缺乏法律依据。《公约》第二十三条第 1 款并未要求提供儿童补贴。由于拒绝给予儿童补贴并未造成家庭生活的障碍，因此不存在政府干预问题，或者在提交人和 Y 的家庭生活方面不作为的问题。与提交人论点相反，《公约》并未设定通过提供财政援助来保护家庭单元的积极义务，更不用说任何具体的儿童补贴或儿童福利了。普通儿童福利和儿童补贴都不是向有子女家庭提供最低生活保障收入的一般收入支助计划，即使有关个人长期居住在该国、对国家知之甚详，也是如此。即使第二十三条确实设定了积极义务，这些义务也将更多涉及保护家庭团结和家庭团聚的措施。

4.9 委员会关于儿童权利的第 17 号一般性意见(1989 年)明确显示，《公约》第二十四条关于保护儿童免受身心健康方面的伤害，父母承担着对子女的主要责任，包括经济责任。提交人履行这一责任的方式是从 2011 年 6 月 15 日(她申请儿童补贴的日期)到 2014 年 3 月 26 日期间在海牙为自己找到了一处住所。应当强调的是，需要并非获得福利的标准。对于非法居留在该国的外国人，可以提供基本服务。事实上，2014 年 3 月 26 日，海牙市政府为提交人和 Y 提供了庇护，并于 2014 年 5 月 2 日为她们提供了一处家庭住所。自 2014 年 12 月起，她们便得到了所谓的“正规住房”。此外，提交人关于据称缺乏住所的主张与该来文主题事项无关。提交人所援引的案件并不支持那一看法，即《公约》第二十四条设定了具体儿童权利，而这些权利间接来自政府就儿童父母做出的决定。应该强调的是，这两种儿童福利都不构成儿童应享权利。出于同样的理由，荷兰对《儿童权利公约》第 26 条持保留意见，即该条款并不意味着儿童对包括社会保险在内的社会保障的独立享有权。普通儿童福利和儿童补贴都属于这项保留的范围。在荷兰，未成年人只在特殊情况下才具有独立的社会保障享有权。

4.10 关于《公约》第二十六条，在人权条约范围内，根据居留身份予以区别对待绝非个例。¹⁶ 此外，《公约》第二十六条与《欧洲人权公约》第 14 条的范围和内容相符。这些条款并未禁止一切形式的不平等待遇，而只是禁止那些构成歧视的不平等待遇。在缺乏充分客观、合理的正当理由，缺乏合法的目标以及实现目标的合理、相称手段的情况下，才会产生歧视。

4.11 根据欧洲人权法院判例，只有在歧视完全基于国籍的情况下，才须存在“十分充分原因”来确立客观、合理的正当理由。在提交人案件中，区别对待基于居留身份，而且有充分的正当理由，因为在社会福利享有权方面区别对待本国国民和非法居留的外国人本身便具有客观、合理的正当理由。实际上，像对待本国国民和合法居民一样平等对待非法居留的外国人的无条件义务会使得国家无法采取保护国家经济福祉的移民政策。因此，缔约国将普通儿童福利和儿童补贴享有权仅限于合法居民是客观且合理的。根据欧洲人权法院的意见，各国有权控制外国人的入境、居留和驱逐，旨在确保有效移民管制的措施是为了维护国家经济福祉的合法目的。¹⁷ 《欧洲人权公约》和任何联合国条约均未保障儿童福利享有权。

¹⁶ 缔约国特别援引《欧洲社会和医药援助公约》第 1 条以及《〈保护人权与基本自由公约〉第七议定书》第 1 条第 1 款。

¹⁷ 缔约国援引欧洲人权法院 Nacic 等人诉瑞典案(第 16567/10 号申请书)，2012 年 5 月 15 日判决，第 79 段。

4.12 对于因提交人和 Y 的无国籍状态而在享有儿童福利的合格标准方面予以区别对待并无合法目的的论点，缔约国指出，荷兰法律允许向证明并非自身过错而无国籍的个人颁发居留证。提交人在 2011 年申请儿童补贴时尚无这样的居留证。因此，她当时的状况与其他非法居留的外国人并无两样。此外，她在提出申请时有义务按照最高级别司法决定离开荷兰。如果向非法居留的外国人和无国籍个人(不论其无国籍的原因何在)提供所有类别的经济福利，这将造成表面上的合法性，并确立一种无可辩驳的法律地位，使得实际上不可能再予以驱逐。此外，这将使得外国人再无必要通过标准程序申请居留证。

4.13 关于提交人认为 Y 因本应给予她的儿童补贴(虽然实际是给予提交人)而间接遭受到歧视的论点，缔约国重申，该项福利是给予父母的，他们可按自己意愿自由支出，并无义务花在儿童福祉上。此外，Y 并未受到歧视，因为所有作为非法居民的父母及其子女都没有资格享受《福利享有权利(居留身份)法》规定的普通儿童福利和儿童补贴。

提交人对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论

5.1 提交人在 2015 年 12 月 1 日和 2016 年 4 月 18 日的评论中指出，关于她申请普通儿童福利的待决程序与本案无关，因为她的儿童补贴申请系单独提交，而这两种福利并无关联。国务委员会在关于儿童补贴申请的最后决定中，并未提及关于普通儿童福利的待决案件。国务委员会并不认为，这一待决案件会使得有关儿童补贴的事项不可受理。

5.2 缔约国在其关于案情实质的意见中，既未顾及提交人和 Y 所面临的贫困，也无视 Y 作为一个脆弱儿童的利益。这些情形表明，需要更灵活地适用关联政策。缔约国所援引关联原则的三种例外情形(涉及未成年人教育、危及生命情况下的保健及法律援助这些无居留证的个人可获得的服务)无法确保缔约国履行保护儿童利益的义务。提交人和 Y 的收入水平远远低于荷兰贫困线，而且她们无力改变自己的处境。虽然缔约国坚持认为她们可以得到基本服务，但这并不能准确反映她们的情况，她们的住房、食物和衣物完全依赖第三方。尽管乌兹别克斯坦当局多次证实了无国籍事实，但缔约国并未进行干预。直到 2014 年 5 月 2 日，缔约国代表才在一处简陋的家庭设施中为提交人和 Y 提供了庇护。缔约国并未就提交人和 Y 的赤贫提出异议。

5.3 缔约国认为儿童补贴并非基于需要的立场是不正确的，因为缔约国对《儿童补贴法》的解释性备忘录明确将儿童福利称为 *tegemoetkoming*，翻译为对儿童花费的“报销”或“津贴”。这要求对经济状况进行调查，从而将报销儿童花费设定为一种需要了。

5.4 虽然缔约国辩称，为了推进移民管制的合法目的，将提交人和 Y 排除在儿童福利之外是合理的，但缔约国多年前已获悉她们无国籍，在其意见中却未实质性讨论国家对她们的无国籍状态应承担义务的问题。缔约国不承认，该国本可以通过自己的政策补救提交人的无国籍状况。

委员会需审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权利主张之前，委员会必须根据其议事规则第 93 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

6.2 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另一国际调查或解决程序的审查之中。

6.3 委员会注意到，提交人代表自己和 Y 依据《公约》第二十三条第 1 款和第二十六条(与第二十三条第 1 款和第二十四条第 1 款一并解读)、并代表 Y 依据第二十四条第 1 款，就拒绝儿童补贴申请提出了权利主张。委员会还注意到，缔约国基于提交人就其普通儿童福利申请提起的上诉仍有待审理，反对提交人称已用尽所有可用国内补救办法的主张。在这方面，委员会注意到缔约国的资料，即儿童补贴享有权取决于普通儿童福利享有权。但是，委员会注意到，提交人在 2014 年 9 月 17 日提交该来文之前，曾就海牙地区法院 2013 年 4 月 10 日对其普通儿童福利申请的否定判决提起了上诉。委员会回顾，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项要求，对可以运用的国内补救办法悉已援用无遗，但如补救办法的实施有不合理的拖延，则不在此限。由于无资料解释对提交人就普通儿童福利提起的上诉的处理为何拖延了四年多，委员会认为，这一补救办法的实施被不合理拖延。委员会注意到提交人的论点，即国务委员会在就儿童补贴申请案件实质问题做出最后决定时并未提及待决的普通儿童福利申请，也不认为这会构成可否受理的障碍。鉴于这些情况，委员会认为，提交人未证明普通儿童福利享有权的唯一事实并不妨碍委员会审查她关于儿童补贴享有权的主张。因此，在缔约国对提交人已用尽国内补救办法无其他异议的情况下，委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项并不妨碍其可受理此来文关于拒绝给予提交人儿童补贴的问题。

6.4 委员会还注意到提交人依据《公约》第二十四条第 3 款提出的权利主张，即她和 Y 无法获得关于其无国籍的正式声明。但是，委员会注意到，提交人似乎并未向国内当局提出这一主张。因此，委员会认为，第五条第 2 款(丑)项不允许其审查提交人依据《公约》第二十四条第 3 款提出的权利主张。

6.5 委员会认为，提交人已为受理目的充分证实了其代表自己和 Y 依据《公约》第二十三条第 1 款和第二十六条(与第二十三条第 1 款和第二十四条第 1 款一并解读)、以及代表 Y 依据第二十四条第 1 款提出的主张。因此，委员会宣布此来文可予受理，并着手审议案情。

审议案情

7.1 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。

7.2 委员会注意到提交人的主张，即缔约国拒绝了她的儿童补贴申请，未依据《公约》第二十四条第 1 款提供 Y 以未成年人身份要求的保护措施。对于这个问题，委员会无需就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即为合理做出决定。相反，委员会仅受理一个问题，即在本案的具体情形下，拒绝提交人的儿童补贴申请是否侵犯了 Y 依据第二十四条第 1 款享有的权利。

7.3 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。¹⁸ 委员会还忆及，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。¹⁹ 为了遵守第二十四条第 1 款的要求，《公约》缔约国负有保护儿童免受身体和心理伤害的积极义务，其中可包括保障最低生活水平。

7.4 作为初步事项，委员会注意到缔约国的立场，即由于儿童补贴是给予家长的，可按家长意愿支出，包括花在与育儿无关的项目上，因此拒绝给予儿童补贴并不涉及 Y 依据第二十四条第 1 款享有的权利。但是，委员会注意到，根据缔约国提交的材料，儿童补贴金额与父母支付养育和照顾子女费用的能力成反比，并取决于每户子女人数和年龄。委员会还注意到，缔约国在其提交儿童权利委员会的第四次定期报告中所提供的资料指出，儿童补贴是对 18 岁以下儿童生活费的补助(CRC/C/NLD/4, 第 175 段)。委员会认为，虽然家长是儿童补贴的直接领取人，但家长和儿童都从中受益。委员会注意到缔约国的立场，即委员会第 17 号一般性意见将第二十四条的保护仅限于儿童的身心健康方面，但也指出，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。

7.5 委员会注意到缔约国的立场，即根据荷兰法律，非居民的外国人无权享有儿童补贴。但是，委员会也注意到，根据国内当局的决定，在特殊情况下，儿童补贴可以给予没有居留证的个人。尽管如此，在提交人案件中，国内当局认为她未证明存在这样的特殊情形，特别指出她并未证实自己无国籍且无法离开荷兰的论点，而且未指出或证明不给予儿童补贴会导致人道主义紧急情况。国内当局的决定基于儿童补贴并非旨在保障受益人维持生活的收入水平的理念，以及补贴受益人是家长而非儿童的原则。

7.6 委员会从《公约》第二十四条第 1 款的角度评价这一理据时注意到，缔约国并未说明在何种特殊情形下可以向无居留证的个人提供儿童补贴。也不清楚《儿童补贴法》或其他文件中是否存在任何标准或准则来据以确定此种特殊情形，从而确保将儿童的最大利益作为首要考虑。虽然缔约国当局坚持认为，提交人未证实自己关于无国籍且不能离开荷兰的论点，但委员会注意到，提交人声称已于 2009 年通知缔约国当局她无国籍的状态。委员会就此指出，乌兹别克斯坦驻比利时大使馆 2009 年 4 月 14 日、2011 年 5 月 25 日、2012 年 3 月 14 日和 2013 年 7 月 12 日的证书表明，提交人自 2000 年以来一直未在乌兹别克斯坦居住，因而已丧失乌兹别克斯坦国籍，且无法获得护照或回国签证。委员会注意到缔约国未就收到这些证书提出异议，并注意到缔约国遣返与离境中心 2013 年 7 月 24 日的信函承认收到了其中最近的一份证书，于 2014 年 6 月 13 日印发了一份备忘录，承认提交人及其女儿不能离开荷兰并非其自身过错。委员会注意到，提交人于 2011 年申请了儿童补贴，而关于此事项的最后决定于 2014 年才做出。缔约国未指出提交人为了证实自己在相关时间段内无国籍且无法离开荷兰而本可能、却未能采取的步骤。此外，委员会注意到，缔约国未反驳提交人认为自己和

¹⁸ 见委员会第 17 号一般性意见第 4 段，及 *Mónaco de Gallicchio 诉阿根廷案*(CCPR/C/53/D/400/1990)，第 10.5 段。

¹⁹ *Bakhtiyari 和 Bakhtiyari 诉澳大利亚案*(CCPR/C/79/D/1069/2002)，第 9.7 段。

Y 对于导致自己失去国籍的决定并无选择权的说法。在这方面，委员会注意到提交人的陈述，即她 11 岁时随家人逃离了乌兹别克斯坦，17 岁时便无国籍，而 Y 则在荷兰出生时即无国籍。委员会还注意到，尽管提交人前两次以无过失无国籍为由提出的居留证申请分别于 2009 年和 2012 年遭到拒绝，但她最终于 2014 年获得了居留证，并在那之后获得了续签。因此，缔约国当局已确定了提交人无国籍，且并非其自身过错。

7.7 对于国内当局关于不给予儿童补贴并不会导致人道主义紧急情况的论点，委员会注意到缔约国的意见，即当提交人于 2011 年申请儿童补贴时，她已找到了住所。但是，委员会也注意到提交人提供的 2011 年的一份个人声明，称提交人依靠他的经济支助为生，而他无法继续提供这种支助。委员会注意到，缔约国并未反驳提交人的这一主张，即在相关时间段内，她必须依靠慈善来满足基本需要。对于缔约国认为提交人应对 Y 的生活负主要责任的立场，委员会注意到，提交人在相关时间段内无资格进入正式劳动力市场，因为她没有居留证和工作许可证。委员会注意到缔约国关于儿童补贴并非旨在保障受益人维持生活的收入水平的立场，但也注意到提交人在相关时间段内未从缔约国获得任何其他类型的经济援助来维持 Y 的生活。对于缔约国当局有关儿童补贴的受益人是家长而非儿童的论点，委员会援引了上文第 7.3 段的结论。

7.8 鉴于上述全部情形，包括提交人和 Y 的弱势处境，以及两人并非其自身过错而无国籍的状况，委员会认为，缔约国并未说明在何种特殊情形下允许无居留证的个人获得儿童补贴，并考虑了提交人申请其他各种维持生活相关的福利均遭拒绝的事实。委员会进一步认为，根据《公约》第二十四条第 1 款，缔约国有确保 Y 身心健康得到保护的积极义务，包括通过在其母亲无法获得工作或其他收入的情况下提供生活保障。因此，委员会的结论是，其所获悉的事实表明，Y 依据《公约》第二十四条第 1 款享有的权利遭到侵犯。

7.9 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》第二十三条第 1 款和第二十六条(与第二十三条第 1 款和第二十四条第 1 款一并解读)提出的权利主张。

8. 委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款行事，认定现有资料显示缔约国侵犯了 Y 依据《公约》第二十四条第 1 款享有的权利。

9. 按照《公约》第二条第 3 款(甲)项，缔约国有义务向 Y 提供有效的补救。这要求其向《公约》所承认权利遭到侵犯的个人作出充分补偿。因此，缔约国有义务，除其他外特别是：(a) 审查 Y 的境况，以确保她可以获得最低生活保障，包括通过酌情重新评估提交人的儿童补贴申请；(b) 就 Y 被侵犯权利的遭遇提供适当赔偿。缔约国还有义务采取一切必要措施，防止今后发生类似的侵权行为。

10. 缔约国应牢记，加入《任择议定书》即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况，而且缔约国也已根据《公约》第二条规定承诺确保在其领土内或受其管辖的一切个人享有《公约》承认的权利，并承诺如违约行为经确定成立，即予以有效且可强制执行的补救。有鉴于此，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实委员会《意见》的情况。此外，还请缔约国公布本《意见》，并以缔约国官方语文广为传播。

附件

委员会委员马西娅·V.J.·克兰和尤瓦尔·沙尼的联合意见
(赞同)

1. 我们同意委员会的结论，即缔约国并未说明在何种特殊情形下可以向无居留证的个人提供儿童补贴，而且亦未指出提交人为了证实自己在相关时间段内无国籍且无法离开荷兰而本可能、却未能采取的步骤(第 7.6 段)。
2. 这使我们得出结论认为，未明确、客观规定儿童补贴的合格标准，包括不合格家庭有权获得补贴的例外情形，更未将此类标准合理适用于提交人。因此，我们认为，将提交人实际排除在获得儿童补贴的常规和例外渠道之外所依据的标准既不合理，也不客观，这构成了一种形式的歧视，违背了《公约》第二十六条和第二条第 1 款(与第二十四条一并解读)。¹
3. 与此同时，我们对貌似委员会主要结论的内容存在一些疑虑：即缔约国根据第二十四条须允许提交人获得儿童补贴支助。虽然我同意委员会的立场，即根据《公约》第二十四条第 1 款，缔约国有确保 Y 身心健康得到保护的积极义务，包括通过在其母亲无法获得工作或其他收入的情况下提供生活保障(第 7.8 段)，但我们认为，国家在确定适当的社会保障计划来履行这一积极义务方面具有广泛裁量权。我们还注意到，缔约国声称，普通儿童福利和儿童补贴都不是向有子女家庭提供最低生活保障收入的一般收入支助计划(第 4.8 段)。
4. 但是，缔约国并未说明有什么其他社会保障措施来满足面临严重贫困和赤贫的儿童的需求并保障他们的最大利益，这将他们的身心健康置于了真正危险之中。
5. 出于这些原因，我们认为，委员会涉及第二十四条的结论依据不在于具体拒绝为提交人提供儿童补贴计划下的支助，而在于缔约国未指明任何社会保障计划来评估和满足提交人未成年孩子的需要。因此，我们建议从这个角度来解读委员会意见关于单独违反第二十四条的第 7.8 段。

¹ 委员会最近审查了两起相似案件，其中国内法律的适用被认定具有歧视性，因为未明确解释允许对某一普遍规范适用一些例外情形、却不允许对相同规范适用其他例外情形的原因，或者此等原因造成了特别恶劣的后果。见 *Yaker 诉法国案*(CCPR/C/123/D/2747/2016)，第 8.15 段，其中指出，缔约国未解释为什么相比该法已经准许的多项例外，禁止提交人佩戴面纱是合理或正当的举措；以及 *Toussaint 诉加拿大案*(CCPR/C/123/D/2348/2014)，第 11.8 段，其中指出，鉴于将提交人排斥在临保方案之外可能导致提交人丧失生命，或对其健康造成不可逆的负面后果，缔约国为确定该方案的参保资格而对在国内拥有合法身份的人和尚未完全获准入境加拿大的人之间作出的区分并非基于合理、客观的标准。