

Distr.: General
24 May 2019
Arabic
Original: English

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية



اللجنة المعنية بحقوق الإنسان

آراء اعتمدها اللجنة بموجب المادة ٥(٤) من البروتوكول الاختياري،
بشأن البلاغ رقم ٢٤٩٨/٢٠١٤/٢٠١٤ *** ** *

إيكاترينا أبلدوايلافنا، باسمها ونيابة عن ابنتها القاصرة
إ. (يمثلها المحامي و. ج. فيشر)
صاحبة البلاغ وابنتها إ.
هولندا

الشخص المدعى أنه ضحية:
الدولة الطرف:
تاريخ تقديم البلاغ:
الوثائق المرجعية:
تاريخ اعتماد الآراء:
الموضوع:
المسائل الإجرائية:
المسائل الموضوعية:

٣١ تموز/يوليه ٢٠١٤ (تاريخ الرسالة الأولى)
القرار المتخذ بموجب المادة ٩٧ من النظام الداخلي
للجنة، والمحال إلى الدولة الطرف في ١٠ كانون
الأول/ديسمبر ٢٠١٤ (لم يصدر في شكل وثيقة)
٢٦ آذار/مارس ٢٠١٩
حصول الأفراد عديمي الجنسية على استحقاقات
الطفل
المقبولية - استنفاد سبل الانتصاف المحلية
مصالح الطفل الفضلي؛ حقوق الطفل؛ التمييز؛
التمييز على أسس أخرى؛ حقوق الأسرة؛ تدابير
الحماية؛ الجنسية؛ الأفراد عديمو الجنسية

* اعتمدها اللجنة في دورتها ١٢٥ (٤-٢٩ آذار/مارس ٢٠١٩).

** شارك في دراسة هذا البلاغ أعضاء اللجنة التالية أسماءهم: تانيا ماريا عبدو رشول، عياض بن عاشور،
إلزي براندز كيهريس، كريستوفر عارف بلكان، أحمد أمين فتح الله، شويشي فورويبا، كريستوف هاينس،
بامرايام كويتا، مارسيا ف. ج. كران، دنكان لاكي موهوموزا، بوتيني بازارتسيس، هيرنان كيزادا كابريرا،
فاسيلكا سانسين، خوسيه مانويل سانتوس بايس، يوفال شاني، هيلين تيرودجا، أندرياس تسيميميرمان، جينيان زييري.

*** يرد في مرفق هذه الآراء رأي مشترك لعضوي اللجنة مارسيا ف. ج. كران ويوفال شاني (رأي مؤيد).



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.19-08551(A)



* 1 9 0 8 5 5 1 *

مواد العهد: ٢٣(١)، و٢٤(١) و(٣) و٢٦، مقروءة مع المادتين
٢٣(١) و٢٤(١)

مواد البروتوكول الاختياري: ٥(٢)(ب)

١- صاحبة البلاغ هي إيكاترينا أبدوإيلافنا، مولودة في أوزبكستان في ١١ كانون الثاني/يناير ١٩٨٩، وهي حالياً عديمة الجنسية. وتقدم البلاغ باسمها ونيابة عن ابنتها إ. المولودة في ١٥ أيار/مايو ٢٠٠٨ في هولندا. وهي تدعي أن الدولة الطرف انتهكت حقوقها وحقوق ابنتها إ. المكفولة بموجب المواد ٢٣(١)، و٢٤(٣) و٢٦، مقروءة مع المادتين ٢٣(١) و٢٤(١)، وحقوق ابنتها إ. المنصوص عليها في المادة ٢٤(١) من العهد. وقد دخل البروتوكول الاختياري حيز النفاذ بالنسبة للدولة الطرف في ١١ آذار/مارس ١٩٧٩. ويمثل صاحبة البلاغ المحامي و. ج. فيشر.

الوقائع كما عرضتها صاحبة البلاغ

٢-١ في عام ٢٠٠٠، فرّت صاحبة البلاغ بصحبة أسرتها وعمرها ١١ سنة من أوزبكستان إلى هولندا. وفي ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، قدم والدا صاحبة البلاغ وأخوها طلب اللجوء لأنفسهم ونيابة عنها. وفي ٦ آذار/مارس ٢٠٠٢، رفض وزير الدولة للعدل الهولندي هذا الطلب. وأعلنت محكمة لاهاي المحلية في ١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤، وبعدها المحكمة الإدارية العليا في ٩ آذار/مارس ٢٠٠٥ أن الطعون المقدمة ضد هذا القرار لا تستند إلى أسس سليمة.

٢-٢ وغادرت صاحبة البلاغ وأسرته إلى النرويج وطلبوا اللجوء هناك. وبعد ذلك بوقت قصير، أُعيدوا إلى هولندا. وفي ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦، قدمت صاحبة البلاغ باسمها طلباً للجوء في هولندا. وفي ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦ و٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، أُجرت دائرة الهجرة مقابلة معها. وفي ١٥ أيار/مايو ٢٠٠٨، ولدت ابنتها إ. وفي ٣ تموز/يوليه ٢٠٠٨، رفض وزير الدولة للعدل طلب اللجوء المقدم من صاحبة البلاغ. وفي عام ٢٠٠٩، رفضت محكمة لاهاي المحلية طعنها وقررت أنه لا يستند إلى أسس سليمة؛ ولم تقدم صاحبة البلاغ طعناً آخر.

٢-٣ وفي ٢٤ آذار/مارس ٢٠٠٩، رفض وزير الدولة للعدل الائتماس المقدم من صاحبة البلاغ بموجب برنامج رانوف للعفو الذي وُضع لتسوية القضايا التي خلفها قانون الأجانب السابق. ومع ذلك، ارتأت محكمة لاهاي المحلية في ٥ شباط/فبراير ٢٠١٠ أن طلب صاحبة البلاغ يستند إلى أسس سليمة فألغت قرار وزير الدولة للعدل. وبناء على ذلك، سُمح لصاحبة البلاغ بالبقاء في هولندا في انتظار الطعن الذي قدمه وزير الدولة للعدل ضد قرار المحكمة المحلية. وفي ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، ألغى مجلس الدولة قرار المحكمة المحلية.

٢-٤ وفي تاريخ غير معلوم، استأجرت صاحبة البلاغ مسكناً في لاهاي تكفلت أطراف ثالثة بتسديد إيجاره. وعاشت صاحبة البلاغ لوحدها في بداية الأمر، لكن والداها وأخوها التحقوا بها بعد طردهم من مركز اللجوء. ولم يكن لصاحبة البلاغ ولا أفراد أسرتها رخصة عمل أو الحق في الاستحقاقات الاجتماعية بسبب القانون الذي أنشأ ما يسمى مبدأ الارتباط. فبموجب هذا المبدأ، يُشترط الحصول على رخصة للعمل للاستفادة من هذه الاستحقاقات. وقد اعتمدت صاحبة البلاغ وأسرته على أشخاص آخرين للحصول على الطعام والسكن والملبس.

٢-٥ وفي ١٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٩، تسلمت صاحبة البلاغ إشعاراً رسمياً بأنها فقدت جنسيتها الأوزبكية لأنها لم تسجل نفسها في السفارة الأوزبكية في غضون خمس سنوات بعد مغادرتها أوزبكستان^(١). وحاولت صاحبة البلاغ مغادرة هولندا والعودة إلى أوزبكستان بمساعدة دائرة المغادرة والعودة إلى الوطن في هولندا. لكن السلطات الأوزبكية رفضت إصدار شهادة العودة أو وثائق سفر لها. وتؤكد صاحبة البلاغ أن دائرة المغادرة والعودة إلى الوطن أُبلغت بأنها فقدت جنسيتها الأوزبكية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩.

٢-٦ وفي عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢، قدمت صاحبة البلاغ عدة طلبات للحصول على الاستحقاقات الاجتماعية واستحقاقات السكن والطفل. وطلبت في ١٤ حزيران/يونيه ٢٠١١ تحديداً إلى بلدية لاهاي الحصول على مأوى والاستفادة من المساعدة الاجتماعية. لكن طلباتها رُفضت في تموز/يوليه ٢٠١١، ورفضت المحكمة المحلية طعن صاحبة البلاغ في ١٨ تموز/يوليه ٢٠١٢. وكان طعنها المتعلق بطلبها مأوى لا يزال معروضاً على المحكمة الإدارية العليا وقت تقديم هذا البلاغ. وإضافة إلى ذلك، طلبت صاحبة البلاغ في ٣ نيسان/أبريل ٢٠١٤ إلى وزير الدولة الحصول على مأوى. وفي ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٥، رُفض هذا الطلب، وفي ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ آذار/مارس، اعتبر أن طلبات الطعن اللاحقة التي قدمتها صاحبة البلاغ لا تستند إلى أسس سليمة. وفي الشهر نفسه، أي آذار/مارس ٢٠١٦، وافق وزير الدولة على منح صاحبة البلاغ وأسرهما مأوى يحتوي على المرافق الضرورية لا غير.

٢-٧ وفي ١٤ حزيران/يونيه ٢٠١١، قدمت صاحبة البلاغ طلباً إلى الوكالة المركزية لاستقبال طالبي اللجوء من أجل الحصول على المأوى والمساعدة الاجتماعية. ورُفض ذلك الطلب، وفي ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، أيدت شعبة الولاية الإدارية التابعة لمجلس الدولة قرار المحكمة الابتدائية بعد أن خلصت إلى عدم وجود أي التزام، بموجب القانون الدولي، بتوفير مأوى للأشخاص عديمي الجنسية، بمن فيهم القاصرون. ولا يجوز الطعن في هذا القرار.

٢-٨ وفي ٩ شباط/فبراير ٢٠١٢، قدمت صاحبة البلاغ طلباً إلى الوكالة المركزية لاستقبال طالبي اللجوء للحصول على مساعدة مالية لابتئها، لكن طلبها رُفض. وفي ٥ تشرين الثاني/أكتوبر ٢٠١٢، رفضت شعبة الولاية الإدارية التابعة لمجلس الدولة الطعن الذي قدمته صاحبة البلاغ ضد قرار رفض طلبها.

٢-٩ وفي ١٥ حزيران/يونيه ٢٠١١، طلبت صاحبة البلاغ إلى بنك التأمينات الاجتماعية، وهو المؤسسة المسؤولة عن تنفيذ خطط التأمين الوطني في هولندا، الحصول على استحقاقات الطفل العامة (غير المقيدة بالدخل). وفي ١٣ حزيران/يونيه ٢٠١٢، رُفض طلبها^(٢). وفي ١٠ نيسان/أبريل ٢٠١٣، ارتأت محكمة لاهاي المحلية أن طعنها ضد القرار لا يستند إلى أسس سليمة. وكان طعن صاحبة البلاغ ضد هذا القرار، المقدم في تاريخ غير محدد، لا يزال قيد النظر وقت تقديم البلاغ.

(١) تقدم صاحبة البلاغ شهادات من سفارة أوزبكستان في بلجيكا مؤرخة ١٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٩، و ٢٥ أيار/مايو ٢٠١١، و ١٤ آذار/مارس ٢٠١٢، و ١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣. وتشير هذه الشهادات إلى أن صاحبة البلاغ فقدت جنسيتها الأوزبكية لأنها انقطعت عن العيش في أوزبكستان منذ عام ٢٠٠٠، ولم تسجل نفسها في السفارة الأوزبكية. وفي ضوء ذلك، لم تستطع الحصول على جواز سفر أوزبكي أو تأشيرة عودة.

(٢) وفقاً للملاحظات الأولية للدولة الطرف، رُفض طلب صاحبة البلاغ الاستفادة من استحقاقات الطفل العامة لأنها لم تكن مقيمة بصورة قانونية، ولا يحق لها من ثم الحصول على هذه الاستحقاقات.

٢-١٠ وفي ١٥ حزيران/يونيه ٢٠١١، قدمت صاحبة البلاغ كذلك طلباً إلى قسم الاستحقاقات التابع لإدارة الضرائب والجمارك بغرض الحصول على علاوة الطفل (المقيدة بالدخل). وفي ١٣ حزيران/يونيه ٢٠١٢، رفضت السلطات الضريبية طلبها. واعتزمت صاحبة البلاغ على هذا الرفض بحجة أن حرمانها من الاستحقاقات انتهاك لاتفاقية حقوق الطفل، والمادة ٨ من اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان). وفي ٢٧ آب/أغسطس ٢٠١٢، رفضت السلطات الضريبية اعتراض صاحبة البلاغ على أساس أنها لم تثبت أن ثمة ظروفاً خاصة تميز حصولها على علاوة الطفل على الرغم من أنها لا تحمل رخصة الإقامة. وفي ١٩ شباط/فبراير ٢٠١٣، أعلنت محكمة لاهاي المحلية أن طعن صاحبة البلاغ في هذا القرار لا يستند إلى أسس سليمة، وخلصت إلى أن حرمان الأجنبي الذين لا يحملون رخصة الإقامة ليس إجراءً تمييزياً ما لم يتعلق الأمر بأشخاص أثبتوا أن لهم ظروفاً خاصة جداً. وفي حالة صاحبة البلاغ، ارتأت المحكمة أن ليس لها أي ظروف خاصة لأنها لم تقدم أي دليل على أنها عديمة الجنسية، وأنها غير قادرة على مغادرة هولندا^(٣). وفي ٥ شباط/فبراير ٢٠١٤، رفض مجلس الدولة طعن صاحبة البلاغ ضد قرار المحكمة المحلية. ولم يكتشف المجلس أي انتهاك لحق صاحبة البلاغ في حياة أسرية، وفي عدم التمييز ضدها المنصوص عليهما في المادتين ٨ و ١٤ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. ولم يجد المجلس أي ظروف خاصة من شأنها أن تبرر منحها علاوة الطفل. وبالإضافة إلى ذلك، دفع المجلس بأن علاوة الطفل لا ترمي إلى ضمان دخل الكفاف للمستفيدين. وفيما يتعلق بحق الطفل في التمتع بمستوى معيشي لائق بموجب اتفاقية حقوق الطفل، ارتأت المجلس أن حقوق الطفل ليست عرضة للخطر لأن المستفيدين من علاوة الطفل هم الوالدان وليس الأطفال.

٢-١١ وفي ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، قدمت صاحبة البلاغ طلباً للحصول على رخصة إقامة بدعوى أنها عديمة الجنسية لأسباب خارجة عن إرادتها. وفي ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، رفض طلبها. وفي ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، أعلنت محكمة لاهاي المحلية أن طلب صاحبة البلاغ لا يستند إلى أسس سليمة. وفي ٢١ آب/أغسطس ٢٠١٢، قدمت صاحبة البلاغ طلباً آخر للحصول على رخصة إقامة لأنها عديمة الجنسية لأسباب خارجة عن إرادتها، لكن وزير الدولة للعدل رفض طلبها في التاريخ نفسه^(٤). وفي ١٨ تموز/يوليه ٢٠١٣، رفضت محكمة لاهاي المحلية طلب إعادة النظر الذي قدمته صاحبة البلاغ^(٥).

٢-١٢ وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، نشرت اللجنة الاستشارية لشؤون الهجرة تقريراً بعنوان "حماية من لا بلد لهم" يتعلق بتوفير الحماية بموجب المعاهدات الدولية للأشخاص عديمي الجنسية. وارتأت اللجنة الاستشارية أن هولندا لا تفي بالكامل بالتزاماتها بموجب المعاهدات المتعلقة بحالات انعدام الجنسية، بما فيها تلك التي تتعلق بالأطفال المولودين عديمي الجنسية.

(٣) تشير الدولة الطرف، في ملاحظاتها الأولية، إلى أن محكمة لاهاي المحلية ارتأت أن "الدفع بحجة أن [هذه] الحالة تتعلق بانعدام الجنسية وعدم القدرة على مغادرة هولندا حجة غير مثبتة بما يكفي. وليس في الحالة المالية ما يمثل ظروفاً خاصة لأنه لم يُثبت أو يُدفع بأنه ستنشأ عن عدم منح علاوة الطفل حالة من حالات الطوارئ الإنسانية".

(٤) قدمت الدولة الطرف المعلومات المتعلقة بهذا الطلب.

(٥) استناداً إلى الترجمة التي قدمتها صاحبة البلاغ، خلصت المحكمة المحلية إلى أن البيئة على صاحبة البلاغ لإثبات أنها غير مسؤولة عن وضعها، وذلك على الرغم من أنها عديمة الجنسية.

٢-١٣ وفي ٢٧ أيار/مايو ٢٠١٣، قدمت صاحبة البلاغ، نيابة عن ابنتها إ.، طلباً للحصول على رخصة الإقامة الطويلة الأجل المخصصة للأطفال وهي رخصة تُعرف أيضاً باسم رخصة "إعفاء الأطفال"^(٦). وفي ٣ تموز/يوليه ٢٠١٣، رفض وزير الدولة للعدل الهولندي هذا الطلب على أساس أن إ.، ابنة صاحبة البلاغ، لم تقض غير أربع سنوات من حياتها في هولندا قبل اعتماد القانون الذي نص على العمل بإعفاء الأطفال، وليس خمس سنوات اللازمة لذلك^(٧). وفي ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، رفض وزير الدولة للعدل طعن صاحبة البلاغ، لكنه منحها ووالديها وأخيها وابنتها إ. رخصة للإقامة صالحة لمدة سنة واحدة على أساس أن جميع أفراد الأسرة لم يتمكنوا من مغادرة هولندا لأسباب خارجة عن إرادتهم. وفي آذار/مارس ٢٠١٥، رفضت محكمة لاهاي المحلية طعن صاحبة البلاغ فيما يتعلق بإعفاء الأطفال. وقدمت صاحبة البلاغ طلباً لتمديد رخصة إقامتها لمدة سنة واحدة، وكانت لا تزال تنتظر الرد وقت تقديم هذا البلاغ^(٨).

٢-١٤ وتؤكد صاحبة البلاغ أنها استنفدت سبل الانتصاف المحلية ذات الصلة بادعاءاتها المتعلقة بانتهاك حقها في حياة أسرية، وفي عدم التمييز ضدها، وانتهاك حقوق ابنتها. وتذكر أنها لم تعرض هذه المسألة على نظر أي هيئة أخرى من هيئات التحقيق الدولي أو التسوية الدولية.

الشكوى

٣-١ تدفع صاحبة البلاغ بأن رفض الدولة الطرف طلبها الحصول على علاوة الطفل انتهاك لحقوقها وحقوق ابنتها إ. المنصوص عليها في المواد ٢٣(١) و ٢٤(٣) و ٢٦، مقروءة بالاقتران مع المادتين ٢٣(١) و ٢٤(١) من العهد، فضلاً عن الحقوق المكفولة لابنتها بموجب المادة ٢٤(١). ففيما يتعلق بالمادة ٢٣(١)، تؤكد صاحبة البلاغ أن المحاكم الهولندية، وفقاً للسوابق القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان^(٩)، خلصت إلى أنه يجوز اعتبار تسديد علاوة الطفل وفاء بالتزام الدولة الصريح بحماية الحياة الأسرية المنصوص عليه في المادة ٨ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وتضيف صاحبة البلاغ أن المادة ٢٣(١) من العهد تنص بالمثل على حماية علاوة الطفل، وأن رفض تطبيقها انتهاك للحق في حياة أسرية، وأنه لا ينبغي تطبيق مبدأ الارتباط على الأفراد عديمي الجنسية تطبيقاً صارماً، لا سيما عندما يتعلق الأمر بالقاصرين، كما هو الحال في هذه القضية. ومن الراسخ في القانون الهولندي أن مبدأ الارتباط ليس مبدأ لا رجعة فيه، وأنه لا يجوز ترجيحه عندما تكون حقوق الإنسان عرضة للانتهاك^(١٠). وفقدت صاحبة البلاغ جنسيتها الأوزبكية وعمرها ١٧ سنة. ونتيجة لذلك، وُلدت ابنتها إ. عديمة الجنسية في هولندا. وتقدم صاحبة البلاغ عدة وثائق رسمية من السلطات الأوزبكية لإثبات أنها فقدت جنسيتها. واعترفت دائرة المغادرة والعودة إلى الوطن بأنه

- (٦) تشير الدولة الطرف إلى أن هذا الإجراء برنامج انتقالي للأطفال الذين يحملون رخصة إقامة طويلة الأجل.
- (٧) تشير الدولة الطرف في ملاحظاتها الأولية إلى أن صاحبة البلاغ قدمت مرة أخرى في ٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣ طلباً للحصول على رخصة الإقامة لابنتها إ. في إطار البرنامج الانتقالي. لكن طلبها رفض في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ على الأسس السابقة نفسها. وطعنت صاحبة البلاغ في كلا القرارين.
- (٨) تلاحظ الدولة الطرف في ملاحظاتها الأولية أن رخصة الإقامة مُددت حتى ١٣ حزيران/يونيه ٢٠١٦.
- (٩) تستشهد صاحبة البلاغ بالمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، نيلزفيتسكي ضد ألمانيا (الطلب رقم ٥٨٤٥٣/٠٠)، الحكم الصادر في ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، الفقرة ٣١.
- (١٠) تستشهد صاحبة البلاغ بمحكمة الاستئناف المركزية، القضية رقم ECLI:NL:CRVB:2006:AV0197، الحكم الصادر في ٢٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦.

لا يمكن إعادتها إلى وطنها أو طردها لأنها فقدت جنسيتها^(١١). وبالإضافة إلى ذلك، لا يوجد إجراء في هولندا يجيز الإعلان أن صاحبة البلاغ وابنتها إ. من عديمي الجنسية. وبناء على ذلك، لا يمكنهما الحصول على الحماية الخاصة المكفولة للأشخاص عديمي الجنسية بموجب المادة ٣٢ من اتفاقية وضع الأشخاص عديمي الجنسية، والاتفاقية المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية، علماً أن هولندا طرف في الاتفاقيتين. ويشكل ذلك انتهاكاً لحقوق صاحبة البلاغ وحقوق ابنتها إ. المنصوص عليها في المادة ٢٤(٣) من العهد. ولما كانت صاحبة البلاغ وابنتها إ. غير قادرتين على الحصول على مسكن، فقد واجهتهما صعوبات جمة تشكل انتهاكاً لهما في حياة أسرية^(١٢).

٢-٣ وفيما يتعلق بالادعاء المقدم بموجب المادة ٢٤(١) من العهد، تؤكد الدولة الطرف أن الأطفال لا يتمتعون بمركز قانوني فيما يتعلق بعلاوة الطفل لأن العلاوة تُدفع للوالد، وأنه ينبغي اعتبار هذه العلاوة في واقع الأمر تديراً للحماية التي يفرضها وضع إ.، ابنة صاحبة البلاغ، بوصفها قاصرة. وتُكفل الحماية للأطفال على أساس ضعفهم بسبب السن. وبناء على ذلك، ينبغي مراعاة مصالح الطفل وحقوقه عندما تكون علاوة الطفل عرضة للضياع. وقد اعترفت المحكمة العليا في هولندا في واقع الأمر بأن الاستحقاقات الأسرية، مثل استحقاقات الطفل العامة، الغرض منها تحسين أوضاع الأطفال^(١٣). وينبغي تطبيق هذا الاستدلال أيضاً على علاوة الطفل؛ وبالنظر إلى أن السلطات الهولندية سددت هذه الاستحقاقات لصاحبة البلاغ، وليس لابنتها إ.، فإنها لم تُراعِ حقوق ابنة صاحبة البلاغ، أو وضعها بوصفها قاصرة عديمة الجنسية ومهاجرة لأسباب خارجة عن إرادتها. وقد كان من المفروض أن تولى الأهمية القصوى للمصالح الفضلى لابنة صاحبة البلاغ عند تقييم هذا الطلب.

٣-٣ وفيما يتعلق بالادعاء المقدم بموجب المادة ٢٦، مقروءة بالاقتران مع المادة ٢٣(١) من العهد، يُعتبر رفض علاوة الطفل تمييزاً فيما يتعلق بحياة أسرة صاحبة البلاغ وابنتها إ. لأن الدولة الطرف عاملتهما معاملة مختلفة عن مواطنيها بسبب وضعهما كمهاجرتين غير نظاميتين. ومع ذلك، لم تحتج صاحبة البلاغ ولا ابنتها أن تكونا عديمي الجنسية؛ فصاحبة البلاغ لم يكن عمرها يتجاوز ١١ سنة عندما فرّ والداها من أوزبكستان، ووُلدت ابنتها إ. عديمة الجنسية، ولم تتمكن لا هي ولا ابنتها من مغادرة هولندا بسبب انعدام الجنسية. وبناء على ذلك، لا يوجد "سبب مقنع"، استناداً إلى السوابق القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، يمكن أن يُبرر معاملتهما معاملة مختلفة.

٤-٣ ورفض دفع علاوة الطفل على أساس عدم حصول صاحبة البلاغ رخصة إقامة هو انتهاك للمادة ٢٦، مقروءة بالاقتران مع المادة ٢٤(١) من العهد، وتمييزٌ ضد ابنتها إ. لأن سلطات الدولة الطرف لم تتعامل مع حالة صاحبة البلاغ معاملة مختلفة عن حالة ابنتها إ. واختلاف المعاملة هذا عنصر حاسم لأن مصالح الوالد تختلف عن مصالح الطفل. والأطفال، لا سيما الصغار جداً، لا يستطيعون التأثير في خيارات والديهم^(١٤).

(١١) تقدم صاحبة البلاغ ترجمة لرسالة من دائرة المغادرة والعودة إلى الوطن مؤرخة ٢٤ تموز/يوليه ٢٠١٣. وتشير الرسالة إلى شهادة صادرة عن سفارة أوزبكستان في بلجيكا في ١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣ تفيد بأن صاحبة البلاغ فقدت جنسيتها الأوزبكية.

(١٢) تقدم صاحبة البلاغ رسالة من شخص يُدعى ز.، مؤرخة ١٨ تموز/يوليه (٢٠١١). وتشير الرسالة إلى أن ز. قدم دعماً مالياً لصاحبة البلاغ وأسرتها في لاهاي لعدة سنوات، لكنه لم يعد قادراً على مساعدتهما، باستثناء توفير الطعام لهما.

(١٣) تستشهد صاحبة البلاغ بالمحكمة العليا الهولندية، القضية رقم ECLI:NL:HR:BW7740K، الحكم المؤرخ ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، الفقرة ٣-٥-١٠.

(١٤) تشير صاحبة البلاغ إلى قضية ديركسن ضد هولندا (CCPR/C/80/D/976/2001).

ملاحظات الدولة الطرف على مقبولية البلاغ وأسس الموضوعية

٤-١ تقدم الدولة الطرف في ملاحظاتها المؤرخة ٢٤ تموز/يوليه ٢٠١٥ و ١٢ كانون الثاني/يناير ٩ حزيران/يونيه ٢٠١٦، معلومات إضافية عن نوعين من إعانات الطفل المنصوص عليهما في القانون الهولندي: علاوة الطفل المقيّدة بالدخل، واستحقاقات الطفل العامة. ولا يرمي أي من هذين النوعين إلى أن يكون بمثابة برنامج عام لدعم الدخل. فقد حُدّدت استحقاقات الطفل العامة بموجب قانون استحقاقات الطفل العامة لعام ١٩٦٢. وبموجب هذا القانون، يحق للأشخاص المشمولين بالقانون الذين يقدمون الرعاية أو الدعم لأطفال قاصرين الحصول على استحقاقات الطفل العامة. وتُسدّد هذه الاستحقاقات لكل أسرة معيشية، وهي مساهمة في التكاليف ذات الصلة؛ ولا يُطلب إلى المستفيدين سداد هذه التكاليف بالكامل. ولا تُمنح هذه الاستحقاقات على أساس دخل الوالدين.

٤-٢ وعلى النقيض من ذلك، فُيِّدت علاوة الطفل بالدخل، وهي علاوة أُقرت بموجب قانون علاوة الطفل لعام ٢٠٠٧، أي أن مبلغ العلاوة يرتبط ارتباطاً عكسياً بقدرة الوالدين على تحمل تكاليف تربية ورعاية الأطفال. ويجوز دفع علاوة الطفل للوالدين الذين لهم دخل سنوي منخفض، ويُقيّد مبلغ العلاوة بعدد الأطفال وأعمارهم. وتُدفع هذه العلاوة للوالد وليس الطفل. وقد اعتمدت هذه العلاوة كجزء من مقتضيات الضمان الاجتماعي بعد أن اتضح أن العديد من الأسر ذات الدخل المنخفض لا تستطيع دفع ضريبة الدخل الدنيا اللازمة لكي تستفيد من الإعفاء الضريبي للطفل المعمول به حالياً. ولا يحق للأجانب الذين لم يُقبلوا في هولندا الحصول على استحقاقات الطفل العامة أو علاوة الطفل، بسبب مبدأ ارتباط الاستحقاقات الاجتماعية بوضع الإقامة.

٤-٣ ويرمي مبدأ الارتباط، المنشأ بموجب قانون الحق في الاستحقاقات (المقيّد بوضع الإقامة) لعام ١٩٩٨، أساساً إلى ضمان ألا يطالب الشخص الأجنبي الذي لا يحمل رخصة إقامة غير مشروطة بالحق في الاستحقاقات العامة. فهذا القانون ينص على ثلاثة استثناءات لهذه القاعدة، وهي الاستحقاقات العامة المتعلقة بالتعليم والرعاية الصحية، والمعونة القضائية المتاحة لجميع الأجانب، بمن فيهم الذين لا يحملون رخصة إقامة^(١٥).

٤-٤ وعلاوة على ذلك، تُتاح الاستحقاقات الأساسية الدنيا في هولندا، مثل الرعاية الصحية والطبية اللازمة، لكل أجنبي يقيم في البلد ولو بصورة غير قانونية. وبالرغم من أن الأجانب المقيمين القانونيين لا يحق لهم الحصول على الاستحقاقات التي يتيحها نظام الضمان الاجتماعي العادي، فإن هناك استحقاقات بديلة متاحة لهم. وبإمكان الأجانب الذين ينتظرون البت في طلبات اللجوء الاستفادة من مرافق الاستقبال، والحصول على إعانة مالية أسبوعية وغيرها من الاستحقاقات المالية. ويحصل الأجانب من غير طالبي اللجوء على إعانة مالية ويستفيدون من نظام النفقات الطبية ضمناً لتوفير وسائل العيش الأساسية. وتُتاح مرافق الاستقبال للأفراد الذين يُحتمل أنهم سيغادرون هولندا. وتُخصّصت اعتمادات مالية محددة للقاصرين خاصة وأنهم أشد الفئات ضعفاً. وتُتاح مرافق استقبال إضافية للضعفاء من المقيمين الأجانب غير القانونيين، بمن فيهم القاصرون غير المصحوبين، والأجانب الذين يعانون من مشاكل طبية واستنفدوا سبل الانتصاف القانونية المكفولة لهم. وفي أعقاب قرار صدر عن المحكمة العليا في ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢،

(١٥) تضيف الدولة الطرف أن هناك استثناءات إضافية عديدة لهذه القاعدة تتعلق بفئات مختلفة من الأشخاص، بمن فيهم المشتبه في أنهم ضحايا الاتجار بالنساء.

يُنح القاصرون الأجانب المقيمون بصورة قانونية في هولندا ويعيشون مع أسرهم مأوى إذا اتضح أن ذلك ضروري لتفادي حالة إنسانية طارئة. وتُنح الأسر المأوى إلى حين مغادرتها إلى بلدها الأصلي، أو حتى يبلغ كل أطفالها سن الرشد.

٤-٥ وتضيف الدولة الطرف معلومات إلى بيان وقائع الشكوى وتعترف بأن صاحبة البلاغ فقدت جنسيتها الأوزبكية بعد أن عاشت خارج أوزبكستان لمدة خمس سنوات. وفي ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، مُنحت صاحبة البلاغ وابتنتها تلقائياً رخصة إقامة مؤقتة عادية صالحة للفترة الممتدة من ١٣ حزيران/يونيه ٢٠١٤ إلى ١٣ حزيران/يونيه ٢٠١٥، لاعتبارات إنسانية مؤقتة، وعلى أساس السياسة المتعلقة بتعذر مغادرة الأجنبي لأسباب خارجة عن إرادته. ومُددت رخصة الإقامة هذه حتى ١٣ حزيران/يونيه ٢٠١٦. فقد مُنحت هذه الرخصة بعد أن أصدرت دائرة المغادرة والعودة إلى الوطن مذكرة في ١٣ حزيران/يونيه ٢٠١٤ أشارت فيها إلى تعذر مغادرة صاحبة البلاغ وأسرتها هولندا لأسباب خارجة عن إرادتهم. وبفضل هذه المذكرة، استُكملت الشروط اللازمة لمنحهما رخصة إقامة لهذا السبب.

٤-٦ وفيما يتعلق باستحقاقات الطفل العامة، تلاحظ الدولة الطرف أن خلطاً وقع بين ملفين في منتصف عام ٢٠١٤، فاعتُبرت صاحبة البلاغ مقيمةً بصورة قانونية، ومُنحت بموجب القرار المؤرخ ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ استحقاقات الطفل العامة، وسُددت لها المتأخرات بأثر رجعي. وقد اكتُشف هذا الخطأ في أثناء دراسة هذا البلاغ. وفي ٢٣ تموز/يوليه ٢٠١٥، أُلغي قرار منحها استحقاقات الطفل العامة، لكن لم يُطلب منها تسديد ما دُفع لها سابقاً.

٤-٧ وترى الدولة الطرف أن البلاغ غير مقبول بموجب المادة ٥(٢)(ب) من البروتوكول الاختياري على أساس أن صاحبة البلاغ لم تستنفد سبل الانتصاف المحلية، وذلك لأن قرار محكمة لاهاي المحلية المؤرخ ١٠ نيسان/أبريل ٢٠١٣ بشأن طلبها الحصول على استحقاقات الطفل العامة لا يزال قيد النظر. وشددت على أن الحق في علاوة الطفل يتوقف على الحق في استحقاقات الطفل العامة.

٤-٨ وعلاوة على ذلك، ترى الدولة الطرف أن البلاغ ليس له أي أساس موضوعي. ولا تشترط المادة ٢٣(١) من العهد منح علاوة الطفل. ولما لم يكن رفض منح علاوة الطفل حاجزاً يحول دون الحياة الأسرية، فإن مسألة تدخل الحكومة أو عدم تدخلها في الأمور المتعلقة بحياة صاحبة البلاغ وابتنتها إ.، باعتبارهما وحدة أسرية، مسألة غير قائمة. وخلافاً لحجة صاحبة البلاغ، لا ينشئ العهد التزاماً صريحاً بحماية وحدة الأسرة بمساعدة ماليًا، ناهيك عن منحها علاوة للطفل أو استحقاقات الطفل العامة. فهذه العلاوة والاستحقاقات ليستا برنامجاً عاماً لدعم الدخل هدفه دعم الحد الأدنى للدخل المعيشي للأسر التي لديها أطفال، حتى لو كان الأفراد المعينون يقيمون في البلد منذ فترة طويلة، والدولة على علم بذلك. وعلى الرغم من أن المادة ٢٣ أنشأت التزامات صريحة في هذا الصدد، فإنها التزامات تتعلق بالأحرى بالتدابير الرامية إلى حماية وحدة الأسرة ولم تشملها.

٤-٩ ويتضح من تعليق اللجنة العام رقم ١٧(١٩٨٩) بشأن حقوق الطفل أن المادة ٢٤ من العهد تتعلق بحماية الأطفال من الضرر الذي قد يمس رفاههم البدني أو النفسي، وأن الوالدين يتحملان المسؤولية الرئيسية في ذلك، بما فيها المسؤولية المالية عن أطفالهما. وقد تحملت صاحبة البلاغ هذه المسؤولية باستئجارها مسكناً في لاهاي، وذلك اعتباراً من ١٥ حزيران/يونيه ٢٠١١،

وهو التاريخ الذي قدمت فيه طلب الحصول على علاوة الطفل، حتى ٢٦ آذار/مارس ٢٠١٤. وشددت الدولة الطرف على أن العوز ليس معياراً لمنح الاستحقاقات، وأن الاستحقاقات الأساسية متاحة للأجانب المقيمين في البلد بصورة غير قانونية. وفي واقع الأمر، أتاحت بلدية لاهاي في ٢٦ آذار/مارس ٢٠١٤ مأوى لصاحبة البلاغ وابنتها، ووفّرت لهما في ٢ أيار/مايو ٢٠١٤ مسكناً في مكان مخصص للأسر، وعملت على إتاحة ما يسمى "السكن العادي" لهما منذ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤. وعلاوة على ذلك، فإن ادعاءات صاحبة البلاغ بعدم وجود أماكن للإقامة ادعاءات لا صلة لها بموضوع البلاغ. فالحالات التي استشهدت بها لا تؤيد القول بأن المادة ٢٤ من العهد تنشئ بطريقة غير مباشرة حقوقاً خاصة للطفل مصدرها القرارات الحكومية المتعلقة بوالدي الطفل. وشددت الدولة الطرف على أن أيّاً من استحقاقات الطفل بنوعها لا يشكل حقاً من حقوق الطفل. وللسبب نفسه، تحفظت هولندا على المادة ٢٦ من اتفاقية حقوق الطفل على أساس أن هذه المادة لا تعني ضمناً أن للطفل الحق بصورة منفصلة في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي. وتندرج استحقاقات الطفل العامة وعلاوة الطفل على السواء ضمن نطاق هذا التحفظ. ففي هولندا، لا يُمنح الطفل القاصر حقوقاً منفصلة في استحقاقات الضمان الاجتماعي إلا في حالات استثنائية.

٤-١٠ وفيما يتعلق بالمادة ٢٦ من العهد، فإن المعاملة غير المتساوية على أساس الوضع القانوني للإقامة إجراءً عادي على أي حال في سياق معاهدات حقوق الإنسان^(١٦). وعلاوة على ذلك، تتطابق المادة ٢٦ من العهد ونطاق ومضمون المادة ١٤ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. فأحكام هاتين المادتين لا تحظر جميع أشكال المعاملة غير المتساوية، وإنما تحظر فقط أشكال المعاملة غير المتساوية التي تُعتبر تمييزاً. فالتمييز ينشأ عندما لا يوجد تبرير موضوعي ومعقول بالقدر الكافي، وعندما لا يوجد هدف مشروع ووسائل معقولة ومتناسبة لتحقيق ذلك الهدف.

٤-١١ ووفقاً للسوابق القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، فإن حالات التمييز القائم حصرياً على الجنسية هي التي تستوجب وجود أسباب وجيهة جداً لتقديم مبرر موضوعي ومعقول. وفيما يتعلق بحالة صاحبة البلاغ، تستند المعاملة غير المتساوية إلى الوضع القانوني المتعلق بإقامتها، وهي معاملة مبررة تبريراً كافياً بالنظر إلى أن ثمة مبرراً موضوعياً ومعقولاً يقضي بمعاملة مواطني البلد معاملة تختلف عن معاملة الأجانب المقيمين بصورة غير قانونية عندما يتعلق الأمر بالحقوق الاجتماعية. والواقع أن الالتزام غير المشروط بمعاملة الأجانب المقيمين بصورة غير قانونية على قدم المساواة مع رعايا البلد والمقيمين القانونيين من شأنه أن يحول دون قدرة الدولة على انتهاج سياسة تنظم الهجرة بغرض حماية الرفاه الاقتصادي للبلد. وبناء على ذلك، فإن من الموضوعي والمعقول أن تضع الدولة الطرف حدوداً للحق في استحقاقات الطفل العامة، وعلاوات الطفل المخصصة للمقيمين النظاميين. ووفقاً للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، يحق للدول أن تنظم عمليات دخول الأجانب وإقامتهم وطردهم، وأن تتخذ تدابير تضمن مراقبة فعالة للهجرة خدمة لهدف مشروع هو الحفاظ على الرفاه الاقتصادي للبلد^(١٧). ولا تنص الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ولا أي معاهدة أخرى للأمم المتحدة على حماية حقوق الطفل في استحقاقات الطفل.

(١٦) تشير الدولة الطرف، في جملة أمور، إلى المادة ١ من الاتفاقية الأوروبية للمساعدة الاجتماعية والطبية، والمادة (١) من البروتوكول رقم ٧ الملحق باتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

(١٧) تستشهد صاحبة البلاغ بالمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية ناسيك وآخرون ضد السويد (الطلب رقم ١٠١٦٥٦٧/١٠)، الحكم الصادر في ١٥ أيار/مايو ٢٠١٢، الفقرة ٧٩.

٤-١٢ وفيما يتعلق بالحجة القائلة إنه لا يوجد هدف مشروع يبرر معاملة صاحبة البلاغ وابتنتها إ.، كونها عديمي الجنسية، معاملة غير متساوية عند النظر في معايير الأهلية للاستفادة من استحقاقات الطفل العامة، تلاحظ الدولة الطرف أن القانون الهولندي يميز منح رخص الإقامة للأفراد الذين أثبتوا أنهم أصبحوا عديمي الجنسية لأسباب خارجة عن إرادتهم. فعندما قدمت صاحبة البلاغ طلبها الحصول على علاوة الطفل في عام ٢٠١١ لم تكن تحمل رخصة إقامة. وبناء على ذلك، لم تختلف حالتها حينها عن حالة الأجانب الآخرين المقيمين بصورة غير قانونية. وعلاوة على ذلك، كان عليها وقت تقديم الطلب مغادرة هولندا عملاً بقرار قضائي أصدرته أعلى هيئة قضائية في البلد. فإذا مُنح الأجانب المقيمون بصورة قانونية والأفراد عديمي الجنسية - بغض النظر عن أسباب انعدام جنسيتهم - جميع أنواع الاستحقاقات المالية، فإن ذلك سيفضي إلى إضفاء ما يشبه الشرعية على وضعهم، ويترتب عليه وضع قانوني قوي يجعل من المستحيل تقريباً طردهم. وعلاوة على ذلك، سيصبح من غير الضروري أن يقدم الأجانب طلب الحصول على رخصة الإقامة باتباع الإجراءات العادية.

٤-١٣ وفيما يتعلق بحجة صاحبة البلاغ أن ابتنتها إ. ضحية للتمييز غير المباشر لأن علاوة الطفل، التي دُفعت إلى صاحبة البلاغ، إنما هي لفائدة ابتنتها، تؤكد الدولة الطرف مجدداً أن هذه المساهمة تُمنح للوالدين، وتترك لهما حرية التصرف فيها دون أي التزام بإنفاقها في رعاية الطفل. وعلاوة على ذلك، لم تتعرض ابنة صاحبة البلاغ للتمييز لأن جميع الوالدين وأطفالهم المقيمين بصورة غير قانونية غير مؤهلين أصلاً للاستفادة من استحقاقات الطفل العامة ومن علاوة الطفل بموجب قانون الحق في الاستحقاقات (المقيدة بوضع الإقامة).

تعليقات صاحبة البلاغ على ملاحظات الدولة الطرف بشأن مقبولية البلاغ وأسس الموضوعية

٥-١ تدفع صاحبة البلاغ في تعليقاتها المؤرخين ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، و ١٨ نيسان/أبريل ٢٠١٦ بأن الإجراءات المتعلقة بطلبها الحصول على استحقاقات الطفل العامة ليست لها صلة بالموضوع لأنها قدّمت طلباً منفصلاً للحصول على علاوة الطفل، وتؤكد أن الاستحقاقين غير مترابطين. ولا يشير القرار النهائي لمجلس الدولة بشأن طلب علاوة الطفل إلى مسألة استحقاقات الطفل العامة التي لا تزال قيد النظر. ولم يعتبر مجلس الدولة أن القضية قيد النظر تجعل علاوة الطفل مسألة غير مقبولة.

٥-٢ وتجاهلت الدولة الطرف في ملاحظاتها على الأسس الموضوعية فقر صاحبة البلاغ وابتنتها إ.، ومصالح ابتنتها إ.، كونها طفلة عرضة للمخاطر. وهذه الظروف تتطلب مزيداً من المرونة لتطبيق سياسة الارتباط. والاستثناءات الثلاثة لمبدأ الارتباط التي أشارت إليها الدولة الطرف (تعليم القاصرين، وتوفير الرعاية الصحية لهم في الحالات التي تهدد حياتهم، والمعونة القضائية، وجعلها خدمات متاحة للأشخاص الذين لا يحملون رخصة الإقامة) لا تعني أن الدولة الطرف أوفت بالتزامها بحماية مصالح الطفل. فصاحبة البلاغ وابتنتها إ. تعيشان على دخل أدنى بكثير من عتبة الفقر في هولندا، وليس لهما أي وسيلة للتغلب على حالتهما هذه. وتؤكد الدولة الطرف أنها أتاحت لصاحبة البلاغ وابتنتها الخدمات الأساسية، لكن هذا القول لا يعكس بدقة ظروفهما لأنهما اعتمدتا اعتماداً كاملاً على أطراف ثالثة للحصول على المسكن والغذاء والملبس. ولم تتدخل الدولة الطرف على الرغم من أن السلطات الأوزبكية أكدت في مناسبات عديدة أن صاحبة البلاغ عديمة الجنسية. وقد أتاحت أحد ممثلي الدولة الطرف لصاحبة البلاغ وابتنتها إ. مأوى في ٢ أيار/مايو ٢٠١٤ في أحد المرافق البسيطة المخصصة للأسر. ولا تعترض الدولة الطرف على حالة الفقر المدقع لصاحبة البلاغ وابتنتها إ.

٣-٥ وقول الدولة الطرف إن علاوة الطفل غير مرتبطة بحاجته هو قولٌ غير صحيح لأن المذكرة التفسيرية التي قدمتها الدولة الطرف بشأن قانون علاوة الطفل تشير بوضوح إلى أنها "تعويض" أو "إعانة"، الغرض منها تغطية تكاليف رعاية الأطفال. وهذه العلاوة مقيّدة بالدخل، وهو ما يفترض أن ثمة حاجة للتعويض عن رعاية الأطفال.

٤-٥ وعلى الرغم من أن الدولة الطرف تدفع بأن من المقبول استبعاد صاحبة البلاغ وابنتها إ. من استحقاقات الأطفال لأن ذلك يعزز هدفها المشروع المتمثل في مراقبة حركة الهجرة، فقد أُبلغت الدولة الطرف منذ عدة سنوات خلت بأن صاحبة البلاغ وابنتها عديمتا الجنسية، وبأن الدولة الطرف لم تف في ملاحظاتها بالتزاماتها المتعلقة بكونهما عديمي الجنسية. ولا تعترف الدولة الطرف بأنه كان بإمكانها تصحيح حالة انعدام الجنسية لصاحبي البلاغ عن طريق السياسات الخاصة بها.

القضايا والاجراءات المعروضة على اللجنة

النظر في المقبولية

١-٦ قبل النظر في أي ادعاء يرد في بلاغ ما، يجب على اللجنة أن تقرر، وفقاً للمادة ٩٣ من نظامها الداخلي، ما إذا كان البلاغ مقبولاً أم لا بموجب البروتوكول الاختياري.

٢-٦ وقد تأكدت اللجنة، وفق ما تقتضيه المادة ٥(٢)(أ) من البروتوكول الاختياري، من أن المسألة نفسها ليست قيد البحث في إطار أي إجراء آخر من إجراءات التحقيق الدولي أو التسوية الدولية.

٣-٦ وتلاحظ اللجنة ادعاءات صاحبة البلاغ فيما يتعلق بالحرمان من علاوة الطفل، التي قدمتها باسمها ونيابة عن ابنتها إ. بموجب المادتين ٢٣(١) و٢٦، مقروءتين بالاقتران مع المادتين ٢٣(١) و٢٤(١) من العهد، ونيابة عن ابنتها إ. بموجب المادة ٢٤(١). وتلاحظ اللجنة أيضاً أن الدولة الطرف تعترض على ادعاء صاحبة البلاغ أنها استنفدت جميع سبل الانتصاف المحلية المتاحة، وذلك استناداً إلى طعنها الذي لا يزال قيد النظر بشأن طلبها الحصول على استحقاقات الطفل العامة. وفي هذا الصدد، تحيط اللجنة علماً بالمعلومات التي قدمتها الدولة الطرف وتشير إلى أن الحق في علاوة الطفل يتوقف على الحق في استحقاقات الطفل العامة. غير أن اللجنة تلاحظ أن صاحبة البلاغ طعنت في القرار السلبي الصادر عن محكمة لاهاي المحلية في ١٠ نيسان/أبريل ٢٠١٣ بشأن طلبها الحصول على استحقاقات الطفل العامة قبل تقديمها هذا البلاغ في ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤. وتذكر اللجنة بأن اشتراط المادة ٥(٢)(ب) من البروتوكول الاختياري استنفاد جميع سبل الانتصاف المحلية المتاحة ليس قاعدة عندما يستغرق استنفاد سبل الانتصاف هذه مدة غير معقولة. وبالنظر إلى عدم وجود معلومات تفسر هذا التأخير الذي استغرق أكثر من أربع سنوات لمعالجة طعن صاحبة البلاغ ذي الصلة بالاستحقاقات العامة للأطفال، ترى اللجنة أن تطبيق هذا الانتصاف استغرق مدة غير معقولة. وتحيط اللجنة علماً بحجة صاحبة البلاغ بأن مجلس الدولة لم يُشر، عند تقديم قراره النهائي المتعلق بطلب علاوة الطفل، إلى الطلب قيد النظر المتعلق باستحقاقات الطفل العامة، ولم يعتبر ذلك عقبة أمام مقبولية طلبها. وبالنظر إلى هذه الظروف، ترى اللجنة أن عدم إثبات صاحبة البلاغ حقها في استحقاقات الطفل العامة لا يمنع في حد ذاته اللجنة من النظر في ادعاءاتها بأن لها الحق في علاوة الطفل. وبناء على ذلك، وبالنظر إلى أن الدولة

الطرف لم تقدم اعتراضات أخرى على استنفاد صاحبة البلاغ سبل الانتصاف المحلية، ترى اللجنة أن المادة ٥(٢)(ب) من البروتوكول الاختياري ليست عائقاً يحول دون مقبولية جوانب البلاغ ذات الصلة بحرمان صاحبة البلاغ من علاوة الطفل.

٤-٦ وتلاحظ اللجنة أيضاً ادعاء صاحبة البلاغ بموجب المادة ٢٤(٣) من العهد أنها وابنتها إ. غير قادرتين على الحصول على إعلان رسمي بأتهما عديمتا الجنسية. لكن اللجنة تلاحظ أنه لا يبدو أن صاحبة البلاغ قد أثارت هذا الادعاء أمام السلطات المحلية. وبناء على ذلك، ترى اللجنة أن المادة ٥(٢)(ب) تمنعها من النظر في ادعاء صاحبة البلاغ بموجب المادة ٢٤(٣) من العهد.

٥-٦ وترى اللجنة كذلك أن صاحبة البلاغ قدمت أدلة كافية على ادعاءاتها، باسمها ونيابة عن ابنتها إ.، بموجب المادتين ٢٣(١) و٢٦، مقروءتين بالاقتران مع المادتين ٢٣(١) و٢٤(١) من العهد، ونيابة عن ابنتها إ. بموجب المادة ٢٤(١) لأغراض المقبولية. وبناء على ذلك، تعلن اللجنة مقبولية البلاغ وتشعر في النظر في أسسه الموضوعية.

النظر في الأسس الموضوعية

١-٧ نظرت اللجنة في البلاغ في ضوء جميع المعلومات التي قدمها الطرفان إليها، وفقاً للمادة ٥(١) من البروتوكول الاختياري.

٢-٧ وتلاحظ اللجنة ادعاءات صاحبة البلاغ أن رفض الدولة الطرف طلبها الحصول على علاوة الطفل قد حرّمها من تدابير الحماية اللازمة بموجب المادة ٢٤(١) من العهد. وفيما يتعلق بهذه المسألة، لا يُطلب إلى اللجنة البت عموماً في التزامات الدول الأطراف بتوفير استحقاقات الطفل، ولا تُقرر إلى أي مدى يمكن وضع حدود للحق في هذه الاستحقاقات استناداً إلى وضع الإقامة. وينحصر نظر اللجنة بالأحرى في مسألة ما إذا كان رفض طلب صاحبة البلاغ الحصول على علاوة الطفل في سياق الظروف الخاصة بهذه القضية قد انتهك حقوق إ.، ابنة صاحبة البلاغ، المنصوص عليها في المادة ٢٤(١).

٣-٧ وتذكر اللجنة بأن لكل طفل، بموجب المادة ٢٤، الحق في أن تُتخذ تدابير خاصة لحمايته بوصفه قاصراً^(١٨). وتذكر اللجنة أيضاً بأن يكون لمبدأ مصالح الطفل الفضلى الاعتبار الأول في جميع القرارات التي تعنيه، وأن هذه المصالح جزء لا يتجزأ من حق كل طفل في تدابير الحماية، وفقاً لما تقتضيه المادة ٢٤(١)^(١٩). وللدول الأطراف في العهد التزام صريح بحماية الأطفال من الأذى البدني والنفسي، وهي حماية تتضمن ضمان الحد الأدنى من الكفاف بغية الامتثال لمقتضيات المادة ٢٤(١).

٤-٧ وتخطط اللجنة علماً بداية بموقف الدولة الطرف الذي يشير إلى أنها تدفع علاوة الطفل لصاحبة البلاغ، وتترك لها خيار التصرف فيها كما تشاء، بما في ذلك صرفها في أشياء لا صلة لها برعاية ابنتها، وتدفع، بناء على ذلك، بأن حقوق إ.، ابنة صاحبة البلاغ، المنصوص عليها في المادة ٢٤(١) لا صلة لها برفضها تسديد علاوة الطفل. ومع ذلك، تلاحظ اللجنة وفقاً

(١٨) انظر تعليق اللجنة العام رقم ١٧، الفقرة ٤، وموناكو دي كالتيشيو ضد الأرجنتين (CCPR/C/53/D/400/1990) الفقرة ١٠-٥.

(١٩) بختياري وبختياري ضد أستراليا (CCPR/C/79/D/1069/2002)، الفقرة ٩-٧.

للمعلومات المقدمة من الدولة الطرف أن مبلغ علاوة الطفل يرتبط ارتباطاً عكسياً بقدرة الوالدين على دفع تكاليف تربية أطفالهم ورعايتهم، وأنه مُقيّد أيضاً بعدد الأطفال وسنهم في كل أسرة معيشية. وتحيط اللجنة علماً أيضاً بالمعلومات التي قدمتها الدولة الطرف في تقريرها الدوري الرابع إلى لجنة حقوق الطفل الذي أشارت فيه إلى أن علاوة الطفل هي مساهمة في تكاليف تربية الأطفال دون سن الثامنة عشرة (4/CRC/C/NLD، الفقرة ١٧٥). وترى اللجنة أنه على الرغم من أن الوالد هو المستفيد المباشر من علاوة الطفل، فإن الوالد والطفل يستفيدان منها. ولأحظت اللجنة موقف الدولة الطرف القائل بأن تعليق اللجنة العام رقم ١٧ رسم حدوداً للحماية المنصوص عليها في المادة ٢٤ فيما يتعلق برفاه الطفل البدني أو النفسي، وتلاحظ أيضاً أن عدم إتاحة الحماية الاجتماعية للطفل من شأنه أن يؤثر في بعض السياقات تأثيراً سلبياً على رفاهيته.

٧-٥ وتحيط اللجنة علماً بموقف الدولة الطرف الذي يشير إلى أن القانون الهولندي لا يحول للأجانب غير المقيمين حق الحصول على علاوة الطفل. وتلاحظ اللجنة أيضاً أنه وفقاً للقرارات التي أصدرتها السلطات المحلية، يجوز منح هذه العلاوة في سياقات خاصة للأشخاص الذين لا يحملون رخصة الإقامة. غير أن السلطات المحلية ارتأت في هذه القضية أن صاحبة البلاغ لم تثبت وجود ظروف خاصة مماثلة، وأشارت بوجه خاص إلى أنها لم تثبت ادعاءاتها بأنها عديمة الجنسية، وأنها لم تتمكن من مغادرة هولندا، ولم تبين أو تدفع بأن عدم منحها علاوة الطفل سيفضي إلى حالة من الطوارئ الإنسانية. وأضافت الدولة الطرف أن السلطات المحلية اتخذت قرارها على أساس تصورها أن علاوة الطفل لا ترمي إلى ضمان دخل الكفاف للمستفيدين، وعلى أساس مبدأ أن الوالد وليس الطفل هو المستفيد من العلاوة.

٧-٦ وعند تقييم هذا الاستدلال من منظور المادة ٢٤(١) من العهد، تلاحظ اللجنة أن الدولة الطرف لم تشر إلى نوع الظروف الخاصة التي يجوز بموجبها منح علاوة الطفل للأفراد الذين لا يحملون رخصة إقامة. ومن غير الواضح ما إذا كان ثمة معايير أو مبادئ توجيهية في قانون علاوة الطفل أو في غيره تنص على أن هذه الظروف الخاصة محددة المعالم على نحو يكفل إيلاء مصالح الطفل الفضلى الاعتبار الأول. وفي حين تؤكد سلطات الدولة الطرف أن صاحبة البلاغ لم تثبت ادعاءاتها بأنها عديمة الجنسية وغير قادرة على مغادرة هولندا، فإن اللجنة تلاحظ أن صاحبة البلاغ تدعي أنها أبلغت سلطات الدولة الطرف في عام ٢٠٠٩ بأنها أصبحت عديمة الجنسية. وفي هذا الصدد، تحيط اللجنة علماً بالشهادات المؤرخة ١٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٩، و ٢٥ أيار/مايو ٢٠١١، و ١٤ آذار/مارس ٢٠١٢، و ١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣ الصادرة من سفارة أوزبكستان في بلجيكا، وتشير إلى أن صاحبة البلاغ توقفت عن العيش في أوزبكستان منذ عام ٢٠٠٠، وأنها فقدت جنسيتها، ولا يمكن منحها جواز سفر أو تأشيرة عودة. وتذكر اللجنة بأن الدولة الطرف لا تنفي تلقيها هذه الشهادات، وتلاحظ أن آخرها رسالة مؤرخة ٢٤ تموز/يوليه ٢٠١٣ قدمتها دائرة المغادرة والإعادة إلى الوطن في الدولة الطرف؛ فقد أقرت هذه الدائرة في مذكرة مؤرخة ١٣ حزيران/يونيه ٢٠١٤ بأن صاحبة البلاغ وابتها لم تتمكن من مغادرة هولندا لأسباب خارجة عن إرادتها. وتلاحظ اللجنة أن صاحبة البلاغ قدمت طلباً للحصول على علاوة الطفل في عام ٢٠١١، وأن القرار النهائي بشأن طلبها هذا لم يتخذ إلا في عام ٢٠١٤. ولم تُشر الدولة الطرف إلى الخطوات التي كان لصاحبة البلاغ اتخاذها ولم تفعل لإثبات أنها عديمة الجنسية، وأنها غير قادرة على مغادرة هولندا خلال الفترة المحددة لها. وبالإضافة إلى ذلك، تلاحظ اللجنة

أن الدولة الطرف لا تعترض على تأكيدات صاحبة البلاغ أن القرارات التي أفضت إلى أن تصبح، هي وابنتها، عديمتي الجنسية خارجة عن إرادتهما. وفي هذا الصدد، تلاحظ اللجنة بيانات صاحبة البلاغ التي أشارت فيها إلى أنها فرّت من أوزبكستان بصحبة أسرتها وعمرها ١١ سنة، وأنها أصبحت عديمة الجنسية وعمرها ١٧ سنة، وأن ابنتها إ. وُلدت في هولندا عديمة الجنسية. وتلاحظ اللجنة أيضاً أنه بالرغم من رفض طلبها الأولين الحصول على رخصة الإقامة على أساس أنها عديمة الجنسية لأسباب خارجة عن إرادتها في عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٢، فقد مُنحت في نهاية المطاف هذه الرخصة في عام ٢٠١٤، وما فتئت تجدها منذ ذلك الحين. وبناء على ذلك، تكون سلطات الدولة الطرف قد أقرت بأن صاحبة البلاغ عديمة الجنسية لأسباب خارجة عن إرادتها.

٧-٧ وفيما يتعلق بحجة السلطات المحلية أن عدم صرفها علاوة الطفل لن يفضي إلى حالة إنسانية طارئة، تلاحظ اللجنة أن الدولة الطرف قد أشارت إلى أنه عندما قدمت صاحبة البلاغ طلبها الحصول على علاوة الطفل في عام ٢٠١١، كانت قد حصلت على مسكن. ومع ذلك، تحيط اللجنة علماً ببيان أحد الأشخاص في عام ٢٠١١ يدعي فيه أن صاحبة البلاغ كانت تعتمد على دعمه المالي، وأنه لم يعد قادراً على مواصلة دعمه. وتلاحظ اللجنة أن الدولة الطرف لم تعترض على ادعاءات صاحبة البلاغ بأنها اضطرت إلى الاعتماد على المؤسسات الخيرية لتلبية احتياجاتها الأساسية خلال الفترة المذكورة. وفيما يتعلق بموقف الدولة الطرف الذي مفاده أن على صاحبة البلاغ تحمل المسؤولية الرئيسية عن إعالة ابنتها إ.، تلاحظ اللجنة أن سوق العمل الرسمية ظلت مغلقة في وجهها خلال الفترة نفسها لأنها لا تملك رخصة الإقامة ولا رخصة العمل. وتحيط اللجنة علماً بأن موقف الدولة الطرف هو أن علاوة الطفل لا ترمي إلى ضمان دخل الكفاف، وتلاحظ أيضاً أن صاحبة البلاغ لم تتلق أي نوع آخر من أنواع المساعدة المالية من الدولة الطرف خلال الفترة ذات الصلة لتغطية تكاليف إعالة ابنتها إ. وفيما يتعلق بحجة سلطات الدولة الطرف أن المستفيد من علاوة الطفل هو الوالد وليس الطفل، تشير اللجنة إلى استنتاجاتها الواردة في الفقرة ٧-٣ أعلاه.

٧-٨ وفي ضوء مجمل الظروف المشار إليها أعلاه، بما فيها حالة ضعف صاحبة البلاغ وابنتها إ.، عديمتا الجنسية لأسباب خارجة عن إرادتهما، ترى اللجنة أن الدولة الطرف لم تحدد أنواع الظروف الخاصة التي تمكن الأفراد الذين لا يحملون رخصة إقامة من الحصول على علاوة الطفل، بالنظر إلى أن الطلبات الأخرى التي قدمتها صاحبة البلاغ للحصول على مختلف أنواع استحقاقات عيش الكفاف قد رُفضت. وترى اللجنة كذلك أن للدولة الطرف، بموجب المادة ٢٤(١) من العهد، التزام صريح بضمان حماية الرفاهية البدنية والنفسية لابنة صاحبة البلاغ، بما في ذلك ضمان الحد الأدنى من المعيشة لها، لأن والدتها لا تعمل ولا دخل آخر لها. ووفقاً لذلك، تُخلص اللجنة إلى أن الوقائع المعروضة عليها تكشف عن انتهاك لحقوق الإنسان المنصوص عليها في المادة ٢٤(١) من العهد.

٧-٩ وبالنظر إلى ما تقدم، لا ترى اللجنة أن من الضروري مواصلة النظر في ادعاءات صاحبة البلاغ فيما يتعلق بالمسألة نفسها بموجب المادتين ٢٣(١) و ٢٦، مقروءتين بالافتتان مع المادتين ٢٣(١) و ٢٤(١) من العهد.

٨- وترى اللجنة، بموجب المادة ٥(٤) من البروتوكول الاختياري، أن المعلومات المعروضة عليها تكشف عن انتهاك الدولة الطرف حقوق إ.، ابنة صاحبة البلاغ، المنصوص عليها في المادة ٢٤(١) من العهد.

٩- وعملاً بالمادة ٢(٣)(أ) من العهد، فإن الدولة الطرف ملزمة بتوفير سبيل انتصاف فعال لابنة صاحبة البلاغ. والدولة الطرف ملزمة أيضاً بتقديم تعويضات كاملة للأفراد الذين انتهكت حقوقهم المنصوص عليها في العهد. ووفقاً لذلك، فإن الدولة الطرف ملزمة، في جملة أمور، بما يلي: (أ) إعادة النظر في ظروف إ.، ابنة صاحبة البلاغ، بغية ضمان حصولها على الحد الأدنى من الكفاف، بما في ذلك إعادة تقييم طلب صاحبة البلاغ الحصول على علاوة الطفل، حسب الاقتضاء؛ (ب) تقديم تعويض كاف إلى ابنة صاحبة البلاغ عن هذه الانتهاكات. والدولة الطرف ملزمة كذلك باتخاذ جميع الخطوات اللازمة لمنع حدوث انتهاكات مماثلة في المستقبل.

١٠- واللجنة إذ تضع في اعتبارها أن الدولة الطرف، بانضمامها إلى البروتوكول الاختياري، قد اعترفت باختصاصها في تحديد ما إذا كان قد حدث انتهاك للعهد أم لا، وتعهدت عملاً بالمادة ٢ من العهد بأن تكفل تمتع جميع الأفراد الموجودين في إقليمها أو الخاضعين لولايتها بالحقوق المعترف بها في العهد وبأن تتيح سبيل انتصاف فعالاً وقابلاً للإنفاذ إذا ثبت حدوث انتهاك، تود أن تتلقى من الدولة الطرف، في غضون ١٨٠ يوماً، معلومات عن التدابير التي اتخذتها لوضع آرائها موضع التنفيذ. ويرجى من الدولة الطرف أيضاً أن تنشر هذه الآراء وأن تعممها على نطاق واسع باللغة الرسمية للدولة الطرف.

المرفق

رأي مشترك لعضوي اللجنة مارسيا ف. ج. كران، ويوفان شاني (رأي مؤيد)

١- نتفق مع اللجنة على أن الدولة الطرف لم تُشر بوضوح إلى نوع الظروف الخاصة التي تميز منح علاوة الطفل للأفراد الذين لا يحملون رخصة إقامة، وأنها لم توضح الخطوات التي كانت يمكن أن تتخذها صاحبة البلاغ ولكنها لم تفعل لإثبات أنها عديمة الجنسية وأنها غير قادرة على مغادرة هولندا خلال الفترة المحددة لذلك (الفقرة ٧-٦).

٢- وقد أفضى هذا الأمر إلى استنتاج أن معايير الأهلية المتعلقة بعلاوة الطفل، بما في ذلك الظروف الاستثنائية التي تميز للأسر غير المستوفية الشروط الحصول على هذه العلاوة، لم تُحدد بطريقة واضحة وموضوعية، ولم تُطبق على صاحبة البلاغ بطريقة معقولة. وبناء على ذلك، فإن حرمان صاحبة البلاغ فعلياً من أهلية الوصول إلى السبل العادية والاستثنائية على السواء للحصول على علاوة الطفل، استند في رأينا إلى معايير غير معقولة وغير موضوعية، مما شكل ضرباً من التمييز، خلافاً للمادتين ٢٦ و ٢(١)، مقروءتين بالاقتران مع المادة ٢٤ من العهد^(١).

٣- وفي الوقت نفسه، نتابنا بعض الشكوك بشأن ما يبدو أنه الاستنتاج الرئيسي الذي خلصت إليه اللجنة وهو أن الدولة الطرف مُلزَمة بأن تتيح لصاحبة البلاغ الحصول على علاوة الطفل بموجب المادة ٢٤. وفي حين نشاطر اللجنة موقفها المتمثل في أن للدولة الطرف، بموجب المادة ٢٤(١) من العهد، التزامٌ إيجابي بضمان حماية الرفاه البدني والنفسي لابنة صاحبة البلاغ، بما في ذلك بضمان الكفاف لها عندما كانت والدتها عاطلة عن العمل ولم يكن لها أي دخل آخر (الفقرة ٧-٨)، فنحن نرى أن للدولة سلطة تقديرية واسعة لتحديد برنامج الضمان الاجتماعي المناسب لتنفيذ هذا الالتزام. ونلاحظ كذلك ادعاء الدولة الطرف أن استحقاقات الطفل العامة وعلاوة الطفل ليستا برنامجاً عاماً لدعم الدخل هدفه توفير الحد الأدنى من الدخل المعيشي للأسر التي لها أطفال (الفقرة ٤-٨).

٤- ومع ذلك، لم تحدد الدولة الطرف ما هي تدابير الضمان الاجتماعي الأخرى القائمة لتلبية الاحتياجات والمصالح الفضلى للأطفال الذين يواجهون عوزاً وفقراً مدقعاً يعرضان رفاههم البدني والنفسي لخطر حقيقي.

(١) نظرت اللجنة مؤخراً في قضيتين مماثلتين تبينَ منهما أن تطبيق القوانين المحلية كان تمييزياً لأن مبررات السماح ببعض الاستثناءات من إحدى القواعد العامة وعدم السماح باستثناءات أخرى للقاعدة نفسها، لم تُبين بوضوح أو ترتبت عليها عواقب وخيمة بوجه خاص. انظر ياكس ضد فرنسا (CCPR/C/D/2747/2016)، الفقرة ٨-١٥ حيث لوحظ أن الدولة الطرف لم توضح بالمرّة كيف أن الحظر الشامل على نقاب صاحبة البلاغ معقول أو مبرر على عكس الاستثناءات المسموح بها بموجب القانون ذي الصلة؛ وتوسان ضد كندا (CCPR/C/123/D/2348/2014)، الفقرة ٨-١١ حيث لوحظ أن من شأن استبعاد صاحبة البلاغ من برنامج الرعاية ذي الصلة أن يفضي إلى وفاتها أو إلى آثار صحية سلبية تتعذر معالجتها؛ فالمعاملة غير المتساوية التي أخذت بها الدولة الطرف لأغراض قبول من هم في وضع قانوني في البلد من جهة، والذين لم يُقبلوا بالكامل في كندا من جهة أخرى، في برنامجها إجراء لا يستند إلى معيار معقول وموضوعي.

٥- ولهذه الأسباب، فإن استنتاج اللجنة فيما يتعلق بالمادة ٢٤ ما كان ليستند في رأينا إلى أن الدولة الطرف رفضت تحديداً تقديم الدعم لصاحبة البلاغ بموجب برنامج علاوة الطفل، بل كان سيستند بالأحرى إلى أن الدولة الطرف لم تحدد أي برنامج ضمان اجتماعي من شأنه أن يُقيّم ويلبي احتياجات الابنة القاصرة لصاحبة البلاغ. وبناء على ذلك، نقترح أن تُقرأ في ضوء ذلك الفقرة ٧-٨ من آراء اللجنة، المتعلقة بوقوع انتهاك منفصل للمادة ٢٤.
