

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

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》通过的关于第 2683/2015 号
来文的决定** *** ****

来文提交人: S.A 代表她本人和她未成年的女儿 Z (由律师 W.G. Fischer 代理)

据称受害人: 提交人和 Z

所涉缔约国: 荷兰

来文日期: 2015 年 9 月 4 日(初次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 97 条(现为第 92 条)作出的决定, 2015 年 11 月 20 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2019 年 7 月 17 日

事由: 获得儿童福利

程序性问题: 可受理性——用尽国内补救办法; 可受理性——理由明显不充分

实质性问题: 儿童的最高利益; 儿童权利; 歧视; 基于其他理由的歧视; 家庭权利; 保护措施; 无国籍人

《公约》条款: 第二十三条第 1 款; 第二十四条第 1 款; 与第二十三条第 1 款和第二十四条第 1 款一并解读的第二十六条

《任择议定书》条款: 第二条和第五条第 2 款(丑)项

* 由于技术原因于 2020 年 1 月 24 日重发。

** 委员会第一二六届会议(2019 年 7 月 1 日至 26 日)上通过。

*** 委员会下列委员参加了对来文的审议: 塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、亚兹·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹·科里斯、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·法萨拉、古谷修一、克里斯托夫·海恩斯、巴马里阿姆·科伊塔、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、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、安德烈亚斯·齐默尔曼和根提安·齐伯利。

**** 委员会委员塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、埃莱娜·提格乎德加和根提安·齐伯利(反对)的联合意见附于本决定之后。



1. 提交人是 S.A.，她是一名无国籍的罗姆人，1987 年 3 月 6 日出生于前南斯拉夫。她代表自己和她未成年的女儿 Z 提交来文，Z 是 2012 年 2 月 15 日出生的荷兰国民。提交人声称，缔约国侵犯了她根据第二十三条第 1 款和与第二十三条第 1 款一并解读的第二十六条应享的权利。提交人还声称，缔约国侵犯了 Z 根据《公约》第二十三条第 1 款、第二十四条第 1 款和与第二十三条第 1 款和第二十四条第 1 款一并解读的第二十六条应享的权利。《任择议定书》于 1979 年 3 月 11 日对该缔约国生效。提交人由律师代理。

提交人陈述的事实

2.1 提交人无国籍，没有认领任何国籍。她出生在今天的北马其顿，14 岁时随父母移居荷兰，在荷兰被视为非法移民。她有精神健康问题，包括创伤后应激障碍和边缘性人格障碍，并于 2009 年开始在格罗宁根镇独自生活。提交人的女儿 Z 因其父亲是缔约国荷兰国民而拥有荷兰国籍。2012 年 Z 出生后不久，她父亲就开始有暴力虐待行为。因此，2012 年 4 月 3 日，提交人带着 2 个月大的 Z 逃到提交人的父母居住的收容所，因为她没有其他地方可去。该收容所位于 Katwijk，由中央寻求庇护者接收署负责运营。

2.2 提交人抵达后对收容所的工作人员说，她希望暂时与 Z 一道住在那里。然而，工作人员当晚 11 点就将她们赶走，并给了她们一张手写的纸条，上面写着一家旅馆和吸毒者收容设施的地址。工作人员没有试图提供紧急庇护所，也没有试图联系儿童保护服务机构或当地危机庇护所。一个未透露姓名的人打电话给莱顿的一家私营的妇女庇护所，向其工作人员讲了提交人的情况。妇女庇护所的工作人员前来接走提交人和 Z，并为她们提供了临时紧急庇护所。提交人和 Z 留在那里，没有任何收入可供生存。

2.3 为了获得最低限度的维持生存福利，提交人寻求法律援助，以提出各种行政申请。在荷兰，家庭的最低生活标准是根据不同的福利计划制定的。一般福利可由儿童福利和儿童预算加以补充。儿童预算付给符合条件的低收入父母，旨在作为抚养儿童费用的补偿。不过，由于一项确立了所谓的联系原则的法律，提交人无法获得工作许可证或社会福利，因为根据这项原则，能否获得社会服务取决于是否拥有居留证。

2.4 根据国家法律，父母任何一方都可以申请儿童福利，但领取仅限于一方。2012 年 5 月 3 日，提交人申请了儿童福利。2012 年 5 月 11 日，社会保险银行拒绝了她的申请，理由是她不是合法居民。2014 年 9 月 5 日，北荷兰区法院以同样的理由驳回了她对该决定的上诉。此后，Z 的父亲申请并获得了儿童福利。然而，他不抚养 Z，提交人也不希望对他采取法律行动。

2.5 Z 的父亲没有申请、也没有收到儿童预算。2012 年 4 月 20 日，提交人申请儿童预算，她在申请中称她没有收入，暂时住在妇女收容所，Z 拥有荷兰国籍。2012 年 8 月 2 日，税务局拒绝了她的申请，理由是她不是合法居民，也没有证明存在允许向非法居留的外国人支付儿童预算所需的“非常特殊的情况”。2012 年 10 月 15 日，税务局驳回了提交人对该决定的正式反对意见。2014 年 2 月 21 日，北荷兰区法院以理由不充分为由，驳回了提交人对有关驳回其反对意见的决定提出的上诉。2014 年 5 月 14 日，税务局驳回了提交人对区法院裁定提出的上诉。2014 年 9 月 17 日，国务委员会行政管辖权司以理由不充分为由，驳回了提交人的进一步上诉。

2.6 2012 年 10 月 16 日，格罗宁根市政府开始为提交人及其女儿提供某些一般福利以维持生存。然而，这些福利还不够，其结果，提交人和她作为弱势儿童的女儿生活在极端贫困之中，生活水平远远低于最低生活标准。

2.7 2013 年 3 月 21 日，提交人根据“儿童赦免”申请了临时定期居留证，“儿童赦免”是一项过渡计划，目的是使长期居住在荷兰的儿童和家庭的居留身份正规化。¹ 2013 年 6 月 18 日，司法和安全部长驳回了提交人的申请。2014 年 3 月 26 日，移民归化局宣布提交人反对 2013 年 6 月 18 日的决定是没有充分理由的。2014 年 5 月 28 日，区法院认为提交人提出的就其反对意见所作决定进行司法复核的申请不可受理。²

2.8 2014 年 7 月 14 日，移民归化局通知提交人，由于特殊的个人情况，她基于“非临时人道主义理由”获得了居留证。³ 居留证的有效期为 2014 年 6 月 6 日至 2019 年 6 月 6 日。

2.9 提交人认为，她已用尽所有国内补救办法，而且没有提交同一事项由另一国际调查或解决程序加以审查。

申诉

3.1 提交人认为，缔约国以其无国籍为由拒绝其儿童预算申请，侵犯了她根据《公约》第二十三条第 1 款和与第二十三条第 1 款一并解读的第二十六条应享的权利。缔约国还侵犯了 Z 根据《公约》第二十三条第 1 款、第二十四条第 1 款和与第二十三条第 1 款和第二十四条第 1 款一并解读的第二十六条应享的权利。

3.2 关于第二十三条第 1 款，提交人声称，根据欧洲人权法院的判例，⁴ 荷兰法院认为，支付儿童预算可被视为履行国家根据《保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》）第八条应负的保护家庭生活的积极义务。因此，儿童预算同样受到《公约》第二十三条第 1 款的保护，拒绝提交人的申请相当于侵犯家庭生活权。联系原则不应僵硬地适用于无国籍个人，尤其是在涉及未成年人的情况下，如本案就是如此。国内法已经明确规定，联系原则并非一成不变，在侵犯人权受到威胁时，不能以联系原则为准。⁵ 需要对每宗个案的具体情况进行评估。提交人是一名无国籍母亲，缔约国当局错误地将她的无国籍负担压在其身为缔约国国民的女儿肩上。在本案中，基于母亲和儿童无法控制的因素，联系原则的适用伤害了身为缔约国国民的儿童。由于提交人和 Z 没有真正的或有成效的机会改变他们的处境，适用联系原则造成了相当于侵犯其家庭生活权利的困苦。

3.3 关于根据《公约》第二十四条第 1 款提出的权利主张，尽管缔约国坚持认为，因儿童预算支付给父母的，在儿童预算方面儿童没有法律资格，但儿童预算实际上应被视为 Z 作为未成年人所需的一种保护措施。儿童受到保护，原因

¹ 缔约国在有关案情的初步意见中具体指明了申请日期。

² 这一信息是缔约国在其有关案情的初步意见中提供的。

³ 有关居留证性质的信息是缔约国在其有关案情的初步意见中提供的。

⁴ 提交人援引了欧洲人权法院，Niedzwiecki 诉德国(第 58453/00 号申请书)，2005 年 10 月 25 日的判决，第 31 段。

⁵ 提交人援引了 2006 年 1 月 24 日的判决(ECLI: NL: CRVB: AV 0197)。

是他们因年龄而被认为易受伤害。因此，当牵涉到有关儿童预算的权利主张时，应该考虑到儿童的利益和权利。事实上，最高法院已经承认，家庭福利，如一般儿童福利，旨在改善儿童的处境。⁶ 这一推理同样应适用于儿童预算，荷兰当局认为预算归提交人而不是 Z，就没有考虑 Z 作为拥有缔约国国籍的儿童的权利，而且对其母亲的移民身份没有影响。在评估权利主张时，Z 的最高利益本应是最重要的因素。

3.4 关于根据与《公约》第二十三条第 1 款一并解读的第二十六条提出的权利主张，就提交人和 Z 的家庭生活而言，拒绝发放儿童预算具有歧视性。由于提交人的非正常移民身份，缔约国对待她和 Z 不同于其本国公民。然而，对于提交人的无国籍状态，Z 没有选择，提交人也没有认领任何国籍。因此，没有任何“重大理由”可以证明其所受的不同待遇是合理的。

3.5 违反与《公约》第二十四条第 1 款一并解读的第二十六条，以提交人没有居留证为由拒绝发放儿童预算，对 Z 来说是歧视性的，因为缔约国当局没有对提交人的情况与 Z 的情况进行任何区分。这种区分至关重要，因为父母的利益不同于儿童的利益。儿童，尤其是非常年幼的儿童，无法影响父母的选择。⁷ 在提交人申请儿童预算时，Z 的年龄还不大，无法影响她父亲不去实施暴力行为或她母亲随后决定离开虐待她的伴侣。

3.6 缔约国当局所作的相关决定是有缺陷的，因为这些决定让提交人和 Z 生活在极端贫困中，远远低于适用于单身母亲及其子女的最低贫困门槛。行政和司法当局不应接受税务局的推理，即由于提交人和 Z 获得了一些福利，她们没有被剥夺生存手段，也没有事实上被迫离开缔约国领土。此外，缔约国当局没有从儿童权利的角度考虑这一问题。

缔约国关于可受理性的意见

4.1 缔约国在 2016 年 1 月 19 日关于可受理性的意见中认为，根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，来文不可受理，因为提交人没有用尽所有国内补救办法。具体而言，她没有对北荷兰区法院 2014 年 9 月 5 日的判决提出上诉。

4.2 此外，来文不可受理还因为它证据不足，而且显然没有揭示任何违反《公约》第二十三、二十四或二十六条的行为。父母为照顾未成年子女的目的获得儿童福利的权利只能享有一次，无论父母的婚姻情况如何。根据提交人提交的来文，Z 的父亲在 2012 年第二、第三和第四季度已获得儿童福利。根据区法院的判决，该福利已转入提交人在申请表中提供的银行账户。因此，提交人已获得所申请的用于支付其女儿抚养费用的款项。

提交人对缔约国关于可受理性的意见的评论

5.1 提交人在 2016 年 2 月 15 日的评论中认为，国务委员会行政管辖司 2014 年 9 月 17 日的判决为最终判决。因此，她用尽了有关儿童预算的所有国内补救办法。缔约国错误地提到了与她申请儿童福利有关的事实，而这不是本来文的主

⁶ 提交人援引了荷兰最高法院，2012 年 11 月 23 日，第 3.5.10 节，ECLI: NL: HR: BW7740。

⁷ 提交人提到了 Derksen 诉荷兰案(CCPR/C/80/D/976/2011)。

题。区法院 2014 年 9 月 5 日的判决不涉及儿童预算。有关儿童福利的程序与有关儿童预算的程序是分开的，归属不同的法院。

5.2 关于缔约国认为来文没有得到证实的意见，提交人辩称，儿童预算没有支付给 Z 的父亲。父亲不能申请，也没有开始申请手续。因此，缔约国有关提交人申请儿童福利的意见是不相干的。

缔约国关于案情的意见

6.1 在 2016 年 5 月 17 日的意见中，缔约国提供了关于国家法律规定的两类儿童津贴的补充信息：(a) 儿童预算，这是经家计调查的；(b) 儿童福利。这两种津贴都不是用作一般收入补助计划。儿童福利是根据 1963 年《一般儿童福利法》设定的。根据该法，照顾或支持未成年子女的受保人有权享受儿童福利。这项福利支付给家庭，是对抚养子女相关费用的一种补助；这并不意味着要将这些费用全额报销。儿童福利不是根据父母的收入发放的。

6.2 另一方面，根据 2007 年《儿童预算法》设定的儿童预算要经家计调查，这意味着预算金额与父母支付抚养和照顾儿童费用的能力成反比。儿童预算可支付给年收入低的父母。儿童预算的金额也取决于儿童的数量和年龄。它归属父母，而不是孩子。它是作为社会保障条款的一部分推出的，因为许多低收入家庭显然不欠从现有儿童税收抵免中受益所需的最低所得税。由于将应享社会福利与居留身份联系起来的原则，未获荷兰接纳的外国人没有资格享受儿童福利或儿童预算。

6.3 这一联系原则是根据《社会权利(居留身份)法》确立的，其主要目的是确保没有无条件居留许可的外国人不能要求享受由公款支付的应享福利。与提交人的说法相反，联系原则的适用并不僵硬，“因为没有(或尚未)获荷兰接纳的外国人无论在什么情况下都不会被剥夺福利、服务、执照或豁免”。不过，作为一项规则，应享福利是由居留身份决定的。该法规定了这一规则的三种例外情况，即所有外国人，包括没有居留证的外国人，都可以获得由公款支付的教育、医疗保健和法律援助。⁸

6.4 缔约国补充了申诉的事实背景，并指出，2001 年 9 月 29 日，提交人的父母为她申请了庇护。申请遭拒绝。此后，提交人一直留在荷兰，并提起了若干法律程序。移民归化局确定，无论是基于“无过错”政策还是基于紧急人道主义需要，提交人都没有资格获得庇护居留许可证或常规居留证。这一决定得到了区法院和国务委员会行政管辖司的支持。

6.5 缔约国承认 Z 拥有荷兰国籍，因为她的父亲拥有荷兰国籍。父亲承认 Z 是他的女儿。缔约国还指出，由于家庭暴力，提交人和 Z 的父亲之间的关系在 Z 出生后不久就结束了。

6.6 Z 的父亲获得了 2012 年 11 月和 12 月的儿童预算。因此，缔约国推定，来文涉及拒绝给予提交人 2012 年 3 月至 2012 年 10 月期间的儿童预算。

⁸ 缔约国还指出，对于各类人员，包括涉嫌贩运妇女的受害者，该规则还有其他一些例外。

6.7 来文没有任何法律理由。《公约》第二十三条第 1 款不要求提供儿童预算。由于拒绝给予儿童预算并不阻碍家庭生活，不存在政府就提交人和 Z 作为家庭单元的生活进行干预或不作为的问题。与提交人的论点相反，《公约》并未规定有通过提供经济援助、更不用说任何具体的儿童预算或儿童福利来保护家庭单元的积极义务。儿童福利和儿童预算都不是支付给只有仅供糊口的收入的有子女家庭的一般收入补助计划。《公约》第二十三条更多地涉及保护家庭团结和家庭团聚的措施，而不是提供经济援助的任何义务。

6.8 委员会关于儿童权利的第 17 号一般性评论(1989 年)很明确，《公约》第二十四条涉及保护儿童的身心健康不受伤害，父母对其子女负有主要责任，包括经济责任。需要强调的是，这两种类型的儿童福利都不是儿童应有的权利。缔约国有其他计划来满足基本需求。

6.9 关于《公约》第二十六条，以是否拥有居留身份予以区别对待在人权条约中并非罕见。⁹ 此外，第二十六条与《欧洲人权公约》第十四条的范围和内容相一致。这些规定并非禁止所有形式的不平等对待，而是只禁止属于歧视的不平等对待。在缺乏足够客观合理的理由、合法的目的以及实现该目的的合理相称的手段时，才会产生歧视。

6.10 根据欧洲人权法院的判例，只有在歧视完全基于国籍的情况下，才必须有非常“重大的理由”来确立客观合理的理由。就提交人的情况而言，这一区别基于居留身份，而且有充分理由的，因为在应享的社会福利方面，有客观合理的理由区别对待本国国民和非法居留的外国人。事实上，如果有无条件义务将非法居留的外国人与本国国民和合法居民同等对待，国家就难以推行移民政策，保护本国的经济福祉。联系原则旨在防止非法居留的外国人通过领取儿童预算等延长其在荷兰的居留时间，防止其造成合法居留的假象并建立几乎不可能将其驱逐的强有力的法律地位。因此，缔约国作出限制，规定仅合法居民才可享有儿童福利和儿童预算，是客观合理的。根据欧洲人权法院，各国有权控制外国人的入境、居留和驱逐，而旨在确保有效移民控制的措施可协助达到维护国家经济福祉的合法目的。¹⁰

6.11 关于因提交人无国籍，儿童福利资格标准中的区分达不到任何合法目的的论点，缔约国指出，国家法律允许向证明并非由于自身的过错而成为无国籍的个人发放居留证。提交人在 2012 年申请儿童预算时没有这种居留证。因此，当时她的情况与其他非法居留的外国人没有什么不同。

6.12 提交人辩称，Z 受到间接歧视，因为儿童预算尽管支付给了她的父母，却应是给她的，对于这一论点，缔约国重申，预算给父母的。国家社会制度不允许儿童索取社会福利。此外，荷兰对《儿童权利公约》第 26 条提出了保留，大意是该条款并不意味着儿童有权独立享有社会保障，包括社会保险。儿童福利和儿童预算都在这项保留范围内。

⁹ 缔约国除其他外，援引了《欧洲社会和医药援助公约》第 1 条和《欧洲人权公约第 7 号议定书》第 1(1)条。

¹⁰ 缔约国援引了欧洲人权法院“Nacić 和其他人诉瑞典”案(第 16567/10 号申请)，2012 年 5 月 15 日的判决书，第 79 段。

6.13 在 2016 年 9 月 14 日的进一步意见中，缔约国表示其立场保持不变。

6.14 在 2018 年 2 月 21 日的进一步意见中，缔约国评论了提交人为支持其论点而援引的欧洲联盟法院最近的一项裁决。¹¹ 缔约国指出，法院的判决涉及以何种方式评估是否在特定情况下可拒绝给予居留权。具体而言，它涉及受抚养儿童是欧洲联盟成员国国民、而其父母不是欧盟成员国国民的情形。根据判决，如果儿童有义务离开整个欧洲联盟，他或她将不能真正享有欧洲联盟公民资格所附属权利的实质内容。该判决发布后，缔约国修改了其政策。此后，如果儿童是欧洲联盟成员国国民，但其父母不是，而拒绝给予父母居留权将因儿童对父母的依赖而迫使儿童离开欧洲联盟领土的话，则会给予父母居留权。缔约国认为，来文中提供的细节，加上缔约国可以获得的细节，未能让人充分清楚地了解相关事实和情况，因此缔约国无法确定提交人的情形是否与欧洲联盟法院判决中提到的情形相似。

提交人对缔约国关于案情的意见的评论

7.1 提交人在 2016 年 6 月 17 日的评论中称，支付儿童预算是达到在社会中抚养儿童所需最低生活水平的一个重要组成部分。母亲和子女的最低水平高于单身妇女，这种差异反映在儿童福利与经家计调查的儿童预算之间的差异上。提交人对缔约国声称需求不是儿童预算的标准提出异议；相反，预算是根据儿童父母的收入来评估的。对于儿童福利来说，推定有此需求。提交人还认为，缔约国无视 Z 的国籍。

7.2 提交人在 2017 年 8 月 14 日和 9 月 29 日的进一步评论中指出，欧洲联盟法院在上述裁决中裁定，荷兰的儿童应得到平等对待，无论其父母的居留身份为何。¹² 由于这项裁决，缔约国的做法发生了变化。现在，在涉及荷兰儿童的情况下，政府向照看的父母发放居留证。因为这类居留是由事实而不是法律确立的，所以福利的发放可追溯到居留最初确立时。提交人认为，法院的裁定触及到本来文的核心，而且由于缔约国已相应地修改了做法，缔约国应改变其在提交人案件中的立场。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可受理性

8.1 在审议来文中的申诉前，委员会必须根据其议事规则第 97 条，决定根据《任择议定书》来文是否可受理。

8.2 委员会已根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，确定同一事项没有另一国际调查或解决程序下得到审查。因此，委员会可以审议此来文。

8.3 委员会注意到，缔约国认为提交人没有用尽所有可用的国内补救办法，因为她没有对北荷兰区法院 2014 年 9 月 5 日的判决提出上诉。不过，委员会指出，这一判决涉及提交人的儿童福利申请，这在本来文中没有争议。缔约国声称，它

¹¹ Chavez-Vilchez 和其他人诉 Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank 和其他方面，C-133/15 号案，2017 年 5 月 10 日判决。

¹² 同上。

已批准提交人的儿童福利申请，提供了提交人在本来文中寻求的补救，但委员会指出，儿童福利和儿童预算是不同的社会福利，是经不同程序确定的。委员会还指出，缔约国没有对提交人的说法提出异议，即当国务委员会行政管辖司于2014年9月17日驳回她的上诉时，她的儿童预算申请被拒是最终决定。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第2款(丑)项不构成受理来文的障碍。

8.4 委员会还注意到缔约国的立场，即根据《任择议定书》第二条，来文不可受理，因为它没有充分证据。委员会注意到，提交人称，作为荷兰儿童的无国籍母亲，拒绝其儿童预算申请是歧视性的，侵犯了她的家庭生活权，违反了 Z 的最高利益。提交人称，这侵犯了她根据第二十三条第1款和与第二十三条第1款一并解读的第二十六条应享有的权利；侵犯了 Z 根据《公约》第二十三条第1款、第二十四条第1款和与第二十三条第1款和第二十四条第1款一并解读的第二十六条应享有的权利。委员会注意到，出生在当今的北马其顿的提交人没有证实以下说法，即在评估她的儿童预算申请时，她没有认领其他地方的国籍或居留身份，也没有向缔约国提供证据，证明她没有能力改变自己的无国籍状况，从而表明她无法获得作为另一国国民或居民有权获得的经济援助。在这方面，委员会注意到，提交人对缔约国的下列说法没有作出回应，即她根据“无过错”政策提出的居留证申请遭到拒绝。委员会还注意到，提交人没有表明她无法通过 Z 作为荷兰国民的父亲获得 Z 的经济援助。在这个问题上，委员会注意到提交人的说明，即她没有试图就父亲未能提供子女抚养费而对他采取法律行动。委员会注意到，按照移民归化局2014年3月26日的决定，提交人和 Z 的父亲共同抚养女儿。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24条的保护限于与儿童身心健康有关的保护，并回顾，在某些情况下，缺乏对儿童的社会保护可能会对其身心健康产生不利影响。¹³ 不过，委员会注意到，提交人尽管本质上认为支付儿童预算是保护 Z 和保障她的家庭生活权的必要措施，但没有证实她在相关时间内的经济需求指称。在这一问题上，委员会注意到缔约国没有争议的说法，即在2012年三个季度里，Z 的父亲获得了儿童福利，这笔钱存入了提交人指明的银行账户。此外，尽管提交人声称 Z 的父亲没有申请只有父母一方有权领取的儿童预算，委员会注意到，提交人没有对缔约国有关 Z 的父亲在2012年11月和12月申请并获得了儿童预算的不同说法作出回应。此外，提交人没有说明她是否申请并获得了相对于儿童预算而言可为她的家庭生活和 Z 的保护提供类似水平支持的其他社会福利。因此，委员会认为，就可否受理而言，提交人没有充分证实有关她和 Z 根据她所援引的《公约》条款应享有的权利受到侵犯的指控。

9. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第二条，来文不可受理；
- (b) 将本决定通知缔约国和提交人。

¹³ Abdoellaevna 和 Y 诉荷兰案(CCPR/C/125/D/2498/2014)，第74段。

附件

委员会委员塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、埃莱娜·提格乎德加和根提安·齐伯利的联合意见(反对)

1. 我们感到遗憾的是，我们未能与委员会大多数委员一样，认为根据《任择议定书》第二条来文不可受理。
2. 委员会最近根据案情就两份来文(CCPR/C/125/D/2498/2014 和 CCPR/C/125/D/2489/2014)作了决定，这两份来文虽然不一定在所有细节上都与本来文相同，但具有与其背景相同的总体立法框架。在其中一份来文中，委员会得出结论认为，存在侵犯《公约》规定的某些权利的情况，而在另一份来文中，委员会得出结论认为，没有发生权利受侵犯的情况，不过有一人持反对意见。我们认为，对本来文原本也应该根据案情实质作出决定，并得出结论认为，存在提交人提出的《公约》条款遭到违反的情况。
3. 来文涉及某一特定时期(2012年3月至2012年10月，包括2012年10月，第6.6段)没有支付被称为儿童预算的社会福利，该福利须经家计调查，意味着预算数额与父母支付抚养和照顾儿童费用的能力成反比(第6.2段)。不过，缔约国认为，这一福利属于父母，因此不构成儿童应享福利(第6.2、6.8和6.10段)。相反，我们认为这种福利属于儿童，而不是父母，儿童是这项福利的最终享受者，而父母只是有权领取和利用这种福利来抚养孩子。
4. 来文涉及一名母亲(无国籍个人)代表她本人和她的女儿(荷兰国民)提出的申诉(第6.5段)。不过，委员会在其决定中没有评估提交人代表其女儿要求提供的福利的币值，或者，就此而言，没有提供她们除此外原本已领取的其他社会或一般福利的币值。因此，我们无法评估缔约国是否恰当地进行了家计调查，以确定是否需给予儿童预算。将此完全归咎于已经处于非常脆弱地位的提交人，而缔约国则小心翼翼地避免就此事提供任何具体细节，这引起了严重关切，特别是考虑到确保儿童最高利益原则——这一基本原则似乎在委员会通过的决定中没有提及。此外，我们还必须考虑到缔约国最终的确给予了儿童预算这一事实(第6.6段)，从而承认提交人所提的基本需求。
5. 决定不予受理的原因之一，是提交人没有证实她的说法，即在申请儿童预算时没有认领其他地方的国籍或居留身份。然而，我们必须理解，她出生在当今的北马其顿，当她小时候来到荷兰时没有证件，没有这些证件就不能返回她的国家。事实上，恰恰由于这些原因，她无法在荷兰获得居留证。因此，由于确立了所谓联系原则的法律，提交人无法获得工作许可证或社会福利，因为根据这项原则，能否获得社会服务取决于是否拥有居留证(第2.3段)。要求处于这种境况的人证明她是无国籍的，似乎确实不相称。特别是，缔约国还毫不犹豫地承认，无论是基于“无过错”政策还是基于紧急的人道主义需求，提交人都没有资格获得庇护居留许可证或常规居留证(第6.4段)。

6. 委员会还注意到，提交人没有表明她无法通过她女儿作为缔约国国民的父亲获得女儿的经济援助。委员会注意到提交人没有试图就父亲未能提供子女抚养费而对他采取法律行动。不过，提交人确实指出，在她的孩子于 2012 年出生后不久，父亲开始有暴力虐待行为，因此，2012 年 4 月 3 日，她不得不带着当时只有 2 个月大的女儿逃到提交人父母居住的收容所(第 2.1 段)。缔约国承认存在家庭暴力的情况(第 6.5 段)。此外，尽管父亲提出申请并获得了儿童津贴，他并没有供养他的女儿(第 2.4 段)或申请儿童预算(第 2.5 段)。在这种情况下，鉴于提交人是家庭暴力的受害者，不应从她最初不愿意与丈夫接触让他供养女儿得出任何负面推论。委员会的大多数委员没有考虑提交人遭受的身体或经济伤害(见《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》第 3 条)，并且没有关注母亲和父亲之间存在的又恐惧又依赖的现实情况，而是从有暴力倾向的父亲确实为孩子领取了一些经济援助这一事实中得出了重大的法律结论。即使父亲和母亲后来是共同抚养子女的，这一点直到 2014 年、即在提交人申请儿童预算两年之后才得到缔约国当局承认。

7. 最后，委员会认为，提交人没有证实她在相关时间有经济需求的说法。但是，如前所述，双方都没有提供这方面的具体信息。同时，由于联系原则，提交人没有获得工作许可证或社会福利，这是事实。她是父母双方中唯一照料她女儿的人，也不能工作，没有收入，在 2012 年 4 月申请儿童预算时，暂时住在一个妇女收容所里(第 2.5 段)。格罗宁根市政府直到 2012 年 10 月才开始为她提供某些供生存的一般福利(第 2.6 段)。直到 2014 年 9 月之后，才向她的丈夫发放儿童福利(第 2.4 段)。因此，我们可以肯定地得出结论，在提交人 2012 年 4 月申请儿童预算时，提交人和她的女儿确实生活在远远低于最低生活标准的极端贫困中。

8. 根据关于儿童权利的第 17 号一般性评论(1989 年)，《公约》第二十四条保护儿童的身心健康不受伤害，父母对其子女负有主要责任，包括经济责任。不过，与缔约国的立场(第 6.7-6.8 段)相反，在父母无法履行这一首要责任、特别是无力为子女提供最低限度的经济支持时，社会和国家应进行干预(第 17 号一般性意见，第 6 段)。这就要求国家采取相关保护措施，包括经济、社会和文化措施(同上，第 1 和 3 段)，并避免任何类型的歧视(同上，第 5 段)。

9. 欧洲联盟法院大审判庭最近在一项重大判决中确认了儿童的最高利益与国家义务之间的关系，特别是当儿童拥有欧洲联盟成员国国籍并因此拥有欧洲联盟公民身份时两者间的关系。该判决提出了类似但不完全相同的法律问题(Chavez-Vilchez 等人诉 Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank 等人案，第 C-133/15 号案，2017 年 5 月 10 日的判决)。提交人在对缔约国的辩词作出回应(第 6.14 和 7.2 段)时确实提到了这一判决，我们感到遗憾的是，委员会大多数委员在关于可受理性的决定中甚至没有提及。具体而言，法院提供的关于儿童“日常”照料的分析(判决书第 71 段)原本有助于妥善地处理可申请经济援助的暴力父亲(他的确获得了经济援助)、作为日常照料者的母亲与儿童之间的关系。尽管提交人的女儿是缔约国国民，因此也是欧洲联盟公民，她确实因母亲是无国籍人而受到歧视，因此在所涉期间无法获得儿童预算。

10. 出于这些原因，我们认为来文可以受理，并得出结论认为，提交人根据第二十三条第 1 款和与第二十三条第 1 款一并解读的第二十六条享有的权利受到了侵犯；她女儿根据《公约》第二十三条第 1 款、第二十四条第 1 款和与第二十三条第 1 款和第二十四条第 1 款一并解读的第二十六条应享的权利也遭到侵犯。
