



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General  
24 April 2014  
Chinese  
Original: English

消除对妇女歧视委员会

第五十七届会议

2014年2月10日至28日

第 36/2012 号来文

2014年2月10日至28日委员会第五十七届会议通过的意见

提交人: Elisabeth de Blok 等(由律师 Marlies S. A. Vegter 代理)  
声称受害人: 来文人  
所涉缔约国: 荷兰  
来文日期: 2011年11月24日(初次提交)  
参考文件: 已于2012年1月13日转交缔约国(未以文件形式印发)  
决定通过日期: 2014年2月17日



## 附件

### 消除对妇女歧视委员会根据《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》通过的意见（第五十七届会议）

第 36/2012 号来文，Elisabeth De Blok 等人诉荷兰\*

提交人： Elisabeth de Blok 等（由律师 Marlies S. A. Vegter 代理）

声称受害人： 来文人

所涉缔约国： 荷兰

来文日期： 2011 年 11 月 24 日（初次提交）

参考文件： 已于 2012 年 1 月 13 日转交缔约国（未以文件形式印发）

根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第十七条设立的消除对妇女歧视委员会，于 2014 年 2 月 17 日举行会议

通过如下意见：

#### 根据《任择议定书》第 7 条第 3 款的意见

1. 来文的提交人是 6 名荷兰国民： Bettina Gerarda Elisabeth de Blok 女士（生于 1972 年）、Jolanda Huntelaar 女士（生于 1974 年）、Titia Helena Spreij 女士（生于 1969 年）、Jacqueline Antoinette Andrews 女士（生于 1971 年）、Henriette Sophie Lesia Koers 女士（生于 1975 年）和 Maria Johanna Hendrika den Balvert 女士（生于 1970 年）。她们声称自己是荷兰侵犯她们根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第 11 条第 2 款 b 项应享权利的受害人。她们的代理律师是“BoschAdvocaten”的 Marlies S. A. Vegter 女士。《公约》及其《任择议定书》分别于 1991 年 8 月 22 日和 2002 年 8 月 22 日对荷兰生效。

#### 来文人陈述的事实

来文人提交的关于一般情况的初步陈述

2.1 1998 年 1 月 1 日，《无力工作保险（自营职业者）法》开始生效。该法规定必须为自营职业者、专业人员和共同工作的配偶购买保险，以规避由于无力工作

---

\* 委员会下列成员参与审议本来文： Ayse Feride Acar、Olinda Bareiro-Bobadilla、Niklas Bruun、Nóela Gabr、Hilary Gbedemah、Nahla Haidar、Yoko Hayashi、Ismat Jahan、Dalia Leinarte、Violeta Neubauer、Theodora Nwankwo、Pramila Patten、Silvia Pimentel、Maria Helena Pires、Biancamaria Pomeranzi、Patricia Schulz 和邹晓巧。

而导致收入损失的风险，投保人为此承担保费。

2.2 根据《无力工作保险（自营职业者）法》第 22 条第 2 款，受孕妇女有权在分娩期至少 16 个星期内享受孕产津贴。受孕妇女无需为此支付额外保费。津贴数额完全根据可适用的依据来确定，但不超过法定最低工资（《无力工作保险（自营职业者）法》第 24 条，请与第 8 条一并阅读）。津贴的计算依据取决于（《无力工作保险（自营职业者）法》规定的）投保人在分娩前一段时间内所得的收入。

2.3 2001 年 12 月 1 日，《工作与照管法》生效，其中载有关于劳动和照管的不同的法定假期安排。按照第 3 条第 19 款，自营职业妇女（包括专业人员和共同工作的配偶）的孕产津贴安排成为《工作与照管法》的一部分。这一安排的资金来源保持不变。

2.4 2004 年 8 月 1 日，《无力工作保险（自营职业者）终止法》生效后，具有公共强制性的自营职业者、专业人员和共同工作的配偶无力工作保险失效。因此，自营职业妇女（包括专业人员和共同工作的配偶）不再有资格享受公共产假福利，自营职业若要弥补收入损失，必须购买私人保险。

2.5 在 2004 年 8 月 1 日关于自营职业者孕产保险的公共法律安排废除后，自营职业妇女别无选择，只能利用私营保险公司来弥补孕产造成的收入损失。在一些情况下，私营保险公司帮助规避了风险。但是，对自营职业妇女而言，此类无力工作保险有一定的限制。事实上，几乎所有的保单都含有一项条款，大意是，只有预产期在保险生效日至少两年之后，才能行使孕产福利权。

2.6 荷兰政府在给议会的《关于无力工作保险（自营职业者）终止法草案》的《解释性备忘录》中针对自营职业妇女孕产津贴问题指出：

政府已进行自我反省，思考这些福利是否必须成为公共法律安排的主题。国际条约不会施加这样的义务。将这一保险私有化是与将由于缺乏能力而导致的自营职业者的收入损失保险私有化相一致的。因此，负担是由自营职业者自身承担的，跟无力工作所造成的负担一样。自营职业者可以进行自我风险评估，如果她们愿意，可以自行解决（保留）。此外，还有保险公司提供孕产险，这是对《工作与照管法》福利的补充，而在某些情况下，作为丧失能力险的一部分。

2.7 “如上所述，政府不认为有任何理由保留针对自营职业者孕产津贴的公共法律安排”。“这意味着，自《无力工作保险（自营职业者）法》保险终止之日起，将不再提供任何新的孕产津贴”；以及“购买保险后前两年怀孕不在受保范围内。”<sup>1</sup>

2.8 在《无力工作保险（自营职业者）终止法》开始生效后，对于来文人而言通过私营保险公司购买孕再产险不可行，因为有两年的资格期；在这两年期间她们

<sup>1</sup> 非正式译文由来文人提供。

不会得到任何福利。关于再保险，私营部门无力工作保险的费用，包括生育津贴，大大高于自营职业妇女按照《无力工作保险（自营职业者）法》支付的费用。

2.9 在一些法庭判例中，来文人以外的妇女就与孕产有关的限制性条件对保险公司提起诉讼。她们称，保险公司没有资格施加条件，如两年的资格期，因为这样做违反了禁止性别歧视的规定。这一观点被缔约国最高法院所接受否决。荷兰最高法院认为，应该由保险公司决定是否无力工作的情况提供男女同等的保险，同样的保险也可以为由于怀孕而导致的收入损失提供保护。<sup>2</sup>荷兰最高法院认为，判断余地包括是否可能在保单中列出非正常情况。来文人提出，这一裁决让人毫不怀疑需要为自营职业妇女提供公共保险，因为私营保险（如果有的话）不提供适当的替代产品。

2.10 终止公共法保险的做法及其对自营职业妇女孕产津贴的影响在缔约国社会中激起了很大的波澜，结果，《自营职业者孕产福利法》于 2008 年 6 月 4 日生效。自此以来，《工作与照管法》规定，自营职业妇女有权享受至少 16 周的孕产津贴。但是，根据有关过渡条款第 6 条，在 2008 年 6 月 4 日之前生育的自营职业妇女不能按照这项新的法律申请福利，也就是说，该法不具追溯力。

2.11 在诉讼程序开始之前，来文人向她们的工会（荷兰工会联合会成员）提出了申请。工会联合会和其他组织收到了自营职业妇女递交的许多控诉，因为在公共保险失效以后，她们无法在怀孕前后投保收入损失险。因此，来文人称，这一问题不仅影响到她们，还影响到荷兰许多其他妇女。

来文人的具体情况

2.12 所有的来文人都是在 2004 年 8 月以后从事自营职业，在 2005 年 6 月至 2006 年 3 月之间生育。由于《无力工作保险（自营职业者）终止法》在 2004 年 8 月 1 日生效，她们在生育因而无力工作期间没有获得（社会保障）福利金。

2.13 2004 年 5 月 7 日，De Blok 女士购买了含有孕产津贴的私营无力工作险。但是，保险公司拒绝支付其任何津贴，理由是她的产假是在合同条款和条件所列的资格期结束前休的。最后，她从保险公司拿到了 1 818.76 欧元的补偿金（这是如果没有资格期，她应该获得的津贴，减去两个月的免赔额，因为她威胁说要把此事告上法庭）。

2.14 在媒体报道了《无力工作保险（自营职业者）终止法》后，Huntelaar 和 Spreij 女士询问了私营无力工作险的费用。然而，事实证明，保费过高，非她们所能承受。Huntelaar 女士每月的保费如此之高，几乎相当于她的收入。此外，她不想购买付不起保费的私营保险，因为考虑到她第一个小孩的生日，她不想等到资格期过后再生育第二个小孩。当时，Huntelaar 女士询问了至少五家私营保险公司，但是这些公司都规定了两年的资格期。

<sup>2</sup> 荷兰最高法院，2008 年 7 月 11 日，LJN BD1850，NJ 2008。

2.15 Andrews、Koers 和 Den Balvert 女士也由于保费太高和资格期问题没有购买私营无力工作险。

2.16 2005 年 12 月 12 日，来文人请求海牙地区法院（初审法院）做出说明性裁决，宣称荷兰当局没有做出法定安排，让自营职业妇女享受孕产津贴，因此违反了《消除对妇女歧视公约》第 11 条第 2 款 b 项等条款。她们认为，该条款的措辞表明，荷兰负有明确和具体的义务来取得狭义的结果，即赋予所有从事有报酬工作的妇女享受产假和收入损失补偿的权利。《公约》第 11 条第 2 款 b 项规定了取得具体结果的义务。她们还认为，该缔约国没有遵守孕妇必须获得健康风险和收入损失保护的原则。因此，她们的案件属于直接性别歧视案件，后果是，来文人遭受了损失。为此，她们要求获得国家赔偿和支付预付赔偿。

2.17 2007 年 7 月 25 日，海牙地区法院驳回了来文人的要求。法院称《公约》第 11 条第 2 款 b 项不能直接适用，因为该条款只包含请缔约国设置产假的“指令”，但由缔约国自行决定具体实现方式。因此，该条款不具有直接效力，也不构成来文人对缔约国提出索赔要求的依据。

2.18 2009 年 7 月 21 日，海牙上诉法院维持了地区法院的裁决，认定《公约》第 11 条第 2 款 b 项过于笼统，无法在法院适用，因为该条款仅要求缔约国采取适当措施，并没有规定应采取措施的具体内容。上诉法院认定，对产假的期限、方式和福利金数额并没有明确规定，因此无法适用该条款。2010 年 4 月 1 日，荷兰最高法院维持了上诉法院的判决。

## 申诉

3.1 来文人声称，她们按照《公约》第 11 条第 2 款 b 项应享的权利受到侵犯，因为该缔约国没有采取措施，在 2004 年 8 月 1 日至 2008 年 6 月 4 日期间为自营职业妇女提供产假和收入损失补偿。她们要求委员会建议该缔约国对她们所遭受的不利情况给予补偿。此外，她们请求委员会建议该缔约国采取适当措施，满足《公约》第 11 条第 2 款 b 项的要求。

3.2 2004 年 8 月 1 日至 2008 年 6 月 4 日期间，在废止到恢复孕产津贴的过程中，对来文人造成了损失，因为她们在休产假期间没有获得任何福利金。购买私营保险不可行，<sup>3</sup>因为：（a）保费过高，和（b）她们各自的产假是在保险公司规定的资格期失效之前休的。来文人所遭受的损失相当于如果《无力工作保险（自营职业者）法》没有在 2004 年 8 月 1 日废止应获得的数额。她们提供了每个人所遭受损失的详细计算情况。<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 事实上，根据来文人的解释，De Blok 女士没有购买私营保险。

<sup>4</sup> 来文人索赔的数额如下：Andrews 女士，2 080.08 欧元；Den Balvert 女士，4 086.60 欧元；De Blok 女士，3 003.27 欧元（但实际上她只索赔了 1 184.51 欧元，因为她从保险公司获得了 1 818.76

3.3 来文人提到委员会在关于Nguyen诉荷兰案的第3/2004号来文中所述的观点第10.2段，<sup>5</sup>认为：(a) 关于所有从事有报酬工作妇女的带薪产假或同等社会福利的安排必须符合《公约》第11条第2款b项的要求；和(b) 缔约国有责任取得这一结果，并且以为妇女创设可执行权利的方式这样做。因此，该缔约国的判断余地是，确定适当津贴的定义，并且针对从事自营职业和有报酬工作的妇女创建不同的制度。但是，认定不适合给予津贴的情况不在缔约国的判断余地范围。

3.4 来文人提出，带薪产假问题在该缔约国提交给委员会的第四次和第五次定期报告中有所阐述。追溯到2007年，委员会对其关于缺乏规定自营职业妇女收入问题的结论意见采取如下立场：“委员会对2004年《无力工作保险（自营职业者）法》被废止表示进一步关切，这导致独立创业者孕产津贴被终止。委员会呼吁该缔约国按照《公约》第11条第2款b项的要求恢复所有妇女的孕产福利”。<sup>6</sup>

3.5 来文人指出，委员会在审查荷兰第五次定期报告之前，请该缔约国提供对《问题清单》的书面答复，具体内容如下：“19. 委员会在其之前的结论意见（CEDAW/C/NLD/CO/4，第30段）中呼吁该缔约国恢复所有妇女的孕产福利，包括自营职业和创业妇女。这项工作将在《工作与照管法》生效后于2008年7月完成。在这方面，请指出该国政府是否已经考虑针对在2004年废止《无力工作保险法》和2008年7月期间怀孕的自营职业妇女做出补偿安排”。<sup>7</sup>

3.6 这些考虑因素让来文人得出结论认为，在委员会看来，《公约》第11条第2款b项明确、毫不含糊地规定，所有从事有报酬工作的妇女都有权利享受带薪产假，这一权利对于2004年8月至2008年7月期间的自营职业妇女也同样适用。但是，来文人被剥夺了这一权利，因此，该缔约国必须补偿她们所遭受的收入损失。

3.7 但是，该缔约国对第3.5段中提出的问题答复如下：

荷兰政府并不认为恢复自营职业妇女的孕产福利应该成为针对在孕产期间无权享受福利的妇女做出补偿安排的根据。这一福利将具有追溯性，因此这一安排将不会使有关妇女在产前或产后停止工作或缩短工作时间，而这是孕产福利的唯一目的。预计上诉法院将在2009年10月就这一问题做出裁决。<sup>8</sup>

3.8 来文人得出结论认为，该缔约国不愿承认该国按照《公约》第11条第2款b项应承担的义务，而且在国内诉讼中不断宣称，这一条款没有直接效力，来文人不能因此获得任何权利。荷兰最高法院驳回了来文人对缔约国提出的索赔要求。

---

欧元)；Huntelaar女士，1 756.73欧元；Koers女士，4 021.23欧元；和Spreij女士，2 213.08欧元。

<sup>5</sup> 见Dung Thi Thuy Nguyen诉荷兰，第3/2004号来文，2006年8月14日通过的意見（CEDAW/C/36/D/3/2004）。

<sup>6</sup> CEDAW/C/NLD/CO/4，第29至30段。

<sup>7</sup> CEDAW/C/NLD/Q/5，第19段。

<sup>8</sup> CEDAW/C/NLD/Q/5/Add.1。

## 缔约国就可受理性和案件实质所表述的意见

4.1 2012年7月12日，该缔约国提交就可受理性和案件实质提出的意见。该缔约国初步注意到，委员会面前的问题是，在本案中是否违反了《公约》第11条第2款b项。

4.2 委员会回顾，所有来文人都是自营职业者，都在2005年至2006年间生育。直到2004年7月31日，按照《无力工作保险（自营职业者）法》，自营职业者必须强制性投保由于无力工作而造成的收入损失风险。按照《工作与照管法》，自营职业妇女还可享受国家孕产福利，最多可达法定最低工资数额，为期至少16周。此项福利的资金来源是《无力工作保险（自营职业者）法》缴款。《自营职业者获得无力工作保险法》于2004年8月1日停止，终结了自营职业妇女享受孕产福利的权利。此后，她们可以加入私营保险计划；一位来文人加入，其他人没有。

4.3 来文人向海牙地区法院诉称，缔约国应按照《公约》所规定的义务等确保提供适当的孕产福利计划。该地区法院宣布她们的主张没有根据。上诉后，海牙上诉法院维持了地区法院的判决。最高法院审核了上诉案件并予以驳回，裁定《公约》第11条第2款b项不够精确，因此不宜由国内法院直接适用。

4.4 该缔约国还指出，荷兰的社会保险一直旨在保护从事有报酬工作的人免遭收入损失的风险。最初，雇员所获得的保护仅限于由于无力工作而造成的收入损失。后来，保护范围扩大到残疾、疾病、失业和年老。自1950年代以来，非雇员也被列入保护范围，建立了全民保险。1970年，《一般残疾法》生效，规定雇员和自营职业者必须享有力工作保险。1998年，当局修正了关于无力工作的立法，以便增强个人责任感和主动性。在风险极高、个人无力承担的领域，保留了公共计划。后来，《一般残疾法》被废除，被针对雇员、青年残疾人和自营职业者的法令所取代。《无力工作保险（自营职业者）法》就是这样的法令，它规定自营职业者、专业人员和在家庭企业工作的配偶必须享有力工作险。

4.5 在《无力工作保险（自营职业者）法》通过之前，没有任何针对自营职业妇女的公共孕产保险计划，在某些情况下，自营职业妇女可以按照《疾病福利法》选择投保，包括孕产福利；只有一小部分自营职业妇女投保。《无力工作保险（自营职业者）法》推出了独立的保险计划，资金由目标群体自行提供，包括自营职业妇女可享受的为期16周的孕产福利。

4.6 2011年，针对欧洲联盟法院的判例法，即怀孕不能被视为疾病，通过了《工作与照管法》；《无力工作保险（自营职业者）法》关于孕产的条款失效。《工作与照管法》还将现有的关于休假的法律规定变为单一的法律框架。福利金仍然来源于投保人的缴款。

4.7 在随后数年中，独立创业被认为需要接受相关机遇和风险。此外，自营职业者可以投保私营无力工作险。因此，国家计划被认为不再有必要。邻国也认为自

营职业保险不属于国家责任。自营职业者本身对《工作与照管法》制度不满，原因是缴款额较高，而且是基于收入。由于这些原因，在2004年8月推出了《无力工作保险（自营职业者）终止法》，废止了针对自营职业者的公共无力工作保险计划和《工作与照管法》孕产福利计划。2008年，对《工作与照管法》进行了修正，推出了保护母婴健康的国家孕产福利计划。自此以后，自营职业母亲可以申请最多16周的最低工资孕产福利。与以往的计划不同，福利金来源于公共资金，而不是缴款。

4.8 关于本来文所涉案件的实质，该缔约国不同意来文人提出的违反了《公约》第11条第2款b项的指称。该缔约国认为，《公约》的这一条款没有直接效力。它承认受到《公约》的约束，但认为这并不意味着《公约》的具体条款具有直接效力。该缔约国还指出，《公约》的案文和起草历史都没有表明有关条款旨在具有直接效力。该缔约国认为，是否具有直接效力的问题需要根据国内法律加以评估。在辩论是否核准《公约》的法律时曾经在荷兰议会提出这一问题。后来荷兰政府申明，第7条没有直接效力，但是对于国内法院是否赋予《公约》第11条第2款等直接效力存有疑问。

4.9 按照《宪法》第93条，其内容对所有人都具有约束力的条约规定在该缔约国公布后具有约束力。此类条款无须经过国内法律就可在荷兰法律制度中具有直接效力。为认定此类条款的内容是否对所有人都具有约束力，必须核实这些条款是否施加了义务或赋予了权利，这些条款是否是无条件的，而且是否足够明确，可以由有关法院在具体案件中加以适用。

4.10 该缔约国认为，《公约》第11条第2款b项并不是无条件的，而且不够明确，无法由有关法院在具体案件中加以适用。该条要求缔约国采取“适当措施”，防止妇女由于孕产而受到歧视，也就是说，这是一种最大努力义务，并没有规定明确的规则来说明如何努力实现这一目标。该条并没有规定缔约国必须列出哪些优先事项，哪些权利优先，也没有具体规定产假必须采取何种形式和相关条件。该缔约国认为，《公约》的该条款没有要求建立特定的产假制度，而是要求确保妇女有效的工作权利，包括在怀孕和生育的情况下。这一权利不够具体，无法由国内法院直接适用。在本来文中，国内法院有三次坚持了这一立场。此外，在两份判决中，中央公共服务和社会保障事项上诉法院强调指出，该条款属于最大努力义务，不具有直接效力。

4.11 该缔约国认为，来文人提到的委员会对Nguyen诉荷兰案的观点与本案无关，指出委员会曾解释称，按照《公约》第11条第2款b项，缔约国必须确保带薪产假或相应的社会福利。但是，委员会还指出，该条让缔约国自行决定福利计划应采取哪种形式。此外，委员会表示，缔约国可以针对有报酬工作的妇女和自营职业妇女采取不同的措施。



4.12 该缔约国还指出，并非像来文人所称的那样，该国接受《公约任择议定书》并不意味着《公约》所有的条款都很具体，因此具有直接效力。缔约国是否采取足够的措施来执行一项条款的问题，不同于某一条款是否有直接效力的问题。否则，《公约》就会对《任择议定书》的缔约国和非缔约国施加不同的义务。《任择议定书》仅规定程序，并未阐述《公约》的规定。

4.13 该缔约国认为，来文人对《公约》第 11 条第 2 款 b 项的解释过于宽泛，她们宣称该条款不仅适用于有报酬工作的雇员，也适用于自营职业者。该缔约国认为，这一条款仅适用于有报酬工作的妇女。其案文指出，引入产假的概念时必须保留“有酬”；“有酬”指的是有报酬的工作。案文不能被解释为对自营职业者提供保护。自营职业者不存在依附关系，而是由于其自营职业身份，享有产后休假和重返工作岗位的权利。此类人员可以采取储蓄或投保来自行规避收入损失风险。这是自营职业者与有报酬雇员的根本差别。

4.14 该缔约国还指出，与其他国际条约相比，来文人对第 11 条的宽泛解释也并不明显。《欧洲社会宪章》和劳工组织各项公约包含类似于第 11 条的条款。这一条款与劳工组织各项公约的相似之处不仅为该缔约国所承认，也得到劳工组织的承认。<sup>9</sup>劳工组织关于孕产保护的《公约》只注重保护签有就业合同的雇员，而不是保护自营职业者。

4.15 来文人认为，当局应对自营职业妇女由于孕产而遭受的收入损失予以补偿，私营孕产保险的条件比不上以前的强制性公共保险计划，对此，该缔约国首先指出，即使该国有义务为自营职业者提供福利，也可自由决定福利采取何种形式。在采取“适当措施”时，当局可自行决定孕产政策和福利的具体内容。当局可以推出公共福利计划，也可交由私营部门来做。《公约》的起草历史也表明，对于第 11 条第 2 款 b 项所述措施的资金筹措方式不予规定，也是有意为之。<sup>10</sup>就像在本案中，如果自营职业者可以获得适当的私营保险来规避风险，当局就没有必要插手。此外，该缔约国还为私营保险提供了便利，规定保费可以抵税。一些自营职业者能够自愿按照《疾病福利法》自行投保，其中规定可享受为期 16 周的孕产福利。该缔约国认为，由此看来，自营职业妇女可以享受适当的孕产福利计划。

4.16 该缔约国还指出，来文人认为私营保险公司所提供的条件，包括等待期，吸引力不足，并不能就此得出结论认为当局没有提供适当的福利。保险公司原则上可自行确定风险度、福利金数额和参保条件。保险公司针对怀孕规定等待期的原因是，与疾病和无力工作不同，怀孕不涉及不可预见的风险。《平等待遇法》保证，保险公司不会因为性别和孕产的原因而厚此薄彼，这是不允许的。

<sup>9</sup> 参考 Lars Adam Rehof 著《联合国消除对妇女一切形式歧视公约筹备工作指南》等（多德雷赫特，荷兰，Martinus Nijhoff 出版社，1993 年），第 128-130 页。

<sup>10</sup> 同上，第 139-140 页。

4.17 该缔约国的结论是，鉴于上述因素，在本案中并不存在违反《公约》第 11 条第 2 款 b 项的行为。

#### 来文人对该缔约国呈件的评论

5.1 2012 年 9 月 24 日，来文人针对该缔约国就可受理性和案件实质发表的意见提供了评论。关于直接效力问题，她们认为，《公约》第 11 条第 2 款第一句和第 11 条第 2 款 b 项的措辞明确地为该缔约国施加了取得一定成果的具体义务，即赋予从事有报酬工作的妇女对孕产期间的收入损失获得补偿的权利。来文人对这一条款的理解是，缔约国必须确保从事有报酬工作的妇女享受产假。来文人认为，缔约国不得决定拒绝做出女职工的产假安排。

5.2 该缔约国认为，《公约》所规定的针对产假采取“适当措施”的义务不够详细，因此没有直接效力，来文人对该缔约国的这一说法也不赞成。来文人指出，尽管缔约国不必采取适当措施给予产假，但不等于缔约国可以擅自不采取任何措施。她们认为，《公约》第 11 条第 2 款第一句和第 2 款 b 项向缔约国施加了给予产假的义务。在本案中，没有为来文人提供任何福利。《公约》的有关条款足够详细而且无条件，可以在法院加以适用。来文人认为，即便可以质疑需要实行的产假福利的多少，也没有任何信息表明，该缔约国没有责任给予产假。来文人认为，第 11 条第 2 款第一句和第 2 款 b 项的措辞是充分的，而且尽可能详细，由于缔约国的法律制度各不相同，像《公约》这样的条约无法详细描述所有缔约国的产假制度模式。

5.3 该缔约国解释称，按照荷兰的法律制度，只有在不需要国家立法的情况下，某项条款才具有直接效力，来文人也认为这是不正确的。她们认为，该缔约国的法律制度承认公约中的三类条款：(a) 不能在法院直接引用的作为指令的条款；(b) 可以在法院直接引用的足够详细的条款，即便需要通过采取进一步的立法行动才能执行；或(c) 个人在法院可以依赖的明确条款。来文人还指出，荷兰最高法院在 *Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP)* 案件中将《消除对妇女歧视公约》第 7 条归为第二类条款，认为“该缔约国必须采取进一步措施，真正赋予妇女参加 SGP 选举的权利，该缔约国所用的工具必须有效，而且尽可能不影响 SGP (成员) 的基本权利”。<sup>11</sup>

5.4 来文人认为，《公约》第 11 条第 2 款第一句和第 2 款 b 项与《公约》第 7 条属于同一类别。来文人称，关于《公约》第 11 条第 2 款第一句和第 2 款 b 项，最高法院本应认为，(1) 该条款同样具有直接效力，因为拟实现的目标足够明确，和 (2) 该条款要求该国采取进一步措施实现目标。最高法院在处理第 11 条时采用了不同于处理第 7 条的方法，其原因被她们所忽略，而且她们不解，法院为什么不更加详细地解释这样做的原因。

<sup>11</sup> 最高法院，2008 年 7 月 11 日，LJN BD1850, NJ 2008, 578, 司法审议 4.6.1。

5.5 来文人指出，在制定《消除对妇女歧视公约核准法》时，荷兰政府认为第 7 条将具有直接效力。但是，针对第 11 条却没有这样的表示。来文人认为，这并不意味着法院没有责任判定第 11 条第 2 款 b 项也具有直接效力。在来文人看来，在该缔约国，哪些条款具有直接效力、哪些条款不具有直接效力，由法院来决定。来文人认为，法院应考虑到《公约》已经通过相当长的时间，而且事实上，《公约》是一份现行文书。以前可能被严格视为没有直接效力的条款在今天有可能不同对待。

5.6 来文人认为，该缔约国提及的中央上诉法庭 2000 年 1 月和 2003 年 4 月的裁定与其案件无关。她们不同意该法庭的结论，即第 11 条第 2 款第一句和第 11 条第 2 款 b 项不具有直接效力。她们指出，2000 年 1 月的案件涉及的是在领取福利的同时参加学习方案的问题；中央上诉法庭只是在一般意义上裁定第 11 条不具有直接效力。2003 年 4 月做出的另一项裁定涉及的是向委员会提交的关于 Nguyen 诉荷兰案的裁定。在该案件中，委员会认定，《公约》第 11 条第 2 款第一句和第 11 条第 2 款 b 项命令缔约国设置产假，并且保留薪金或其他社会保障福利；在来文人看来，这意味着各国有义务设立产假计划，尽管其形态有待确定。

5.7 来文人认为，委员会对 Nguyen 案的定论与她们的案件相关。她们认为，最高法院在确定第 11 条第 2 款第一句和第 11 条第 2 款 b 项对本案是否有直接效力的问题时，应考虑到委员会对 Nguyen 案的看法。

5.8 她们提到委员会在审查了荷兰的第五次定期报告后通过的结论意见，其中委员会表示遗憾的是，《公约》条款是否可以直接适用的问题仍然由国内法院来确定，因此意见难以统一，而且该缔约国在法庭上辩称，《公约》的实质性条款不具备直接适用性。委员会重申其关切，即由于该缔约国的立场认为确定某项规定是否可直接适用属于司法部门的责任，因此在解决对妇女的歧视和将《公约》的所有实质性条款纳入国内法律方面未采取足够措施。<sup>12</sup>来文人称，该缔约国无视委员会针对第 11 条第 2 款第一句和第 2 款 b 项直接效力问题所表述的结论意见。她们强调指出，监督和司法机构的解释必须成为评估工作的一部分，而法院没有将这种解释纳入到本案中是错误的。

5.9 鉴于委员会针对 Nguyen 案的裁定，该缔约国意识到，按照第 11 条第 2 款第一句和第 11 条第 2 款 b 项，该国有义务为工作妇女安排产假。来文人认为，这一条款应具有直接效力，要求缔约国当局采取进一步措施。来文人要求获得的补偿是基于直到 2004 年 8 月适用的针对自营职业妇女的法律制度，这一制度在 2008 年 6 月得到恢复。来文人认为，这一制度可以被视为履行了缔约国按照《公约》第 11 条应尽的义务。

---

<sup>12</sup> 见 CEDAW/C/NLD/CO/5，第 12 段。

5.10 来文人还指出，该缔约国不能以国内法为由无视国际义务，并指出，缔约国应对本国的司法部门负责。该缔约国承认《公约》第 11 条施加了具有约束力的义务。委员会应发挥监督作用，针对本条款的范围给予对缔约国具有约束力的宽泛解释。

5.11 该缔约国称，第 11 条对自营职业妇女不适用，因为“有酬”主要指的是领薪的妇女<sup>13</sup>，对此，来文人称，第 11 条第 2 款第一句和第 11 条第 2 款b项指的不仅仅是用“有酬”表示保留薪金，还指“报酬或相当的社会福利”。她们认为，该缔约国的说法不正确。“报酬”的含义要大于工作所获得的薪金。她们指出，在Nguyen案中，《公约》的发展历史得到了反映，委员会的结论是第 11 条第 2 款第一句和第 11 条第 2 款b项适用于自营职业妇女。此外，该缔约国在首份呈件中并没有涉及来文人的说法。

5.12 该缔约国称，自营职业妇女应做出必要的产假安排，对此，她们重申，她们没有办法安排产假，原因是在 2004 年废除法定安排后，多数私营保险单都有两年的排除期。此外，来文人由于收入较低，无力承担私营保险的费用；该缔约国对此没有反驳，但指出保费是可以抵税的。因此，自营职业妇女特别需要产假安排；该缔约国在 2008 年恢复自营职业妇女的产假计划时对此有所认识。

5.13 该缔约国称，来文人可以购买私营保险，因此该国遵守了第 11 条规定的义务，对此，来文人指出，她们在法院诉称，保险公司规定的两年排除期对妇女有所歧视，但法院不予认同。因此，来文人认为，关于性别平等的法律并未得到切实执行。

5.14 来文人还指出，自愿购买私营疾病保险仅仅适用于作为雇员从事工作、后来从事自营职业的妇女。

5.15 最后，来文人表示，在 2008 年恢复产假制度时，人们曾经寄希望于该缔约国对 2004 年 8 月 1 日至 2008 年 6 月 4 日生育的自营职业妇女给予适当补偿。

5.16 最后，来文人认为，该缔约国提到邻国的情况是不正确的。实际上，她们提到的荷兰平等待遇委员会 2007 年根据一项比较研究结果向该缔约国政府提出的建议，即荷兰是欧洲经济区（当时）29 个成员国中唯一一个未由公共资金资助自营职业妇女产假计划的国家。

### 该缔约国的补充呈件

6.1 2013 年 4 月 10 日，该缔约国对来文人的说法提出质疑，即该缔约国曾经声称，《公约》条款只有在不需要进一步执行的情况下才有直接效力。它提及以往的呈件，并解释称，必须对条约条款进行审查，才能确定它是否具有直接效力，即需

<sup>13</sup> 来文人指出，该缔约国认为，《劳工组织公约》不适用于自营职业妇女，但又称，她们对此不予置评，因为在本诉讼中并未论及《劳工组织条约》。

要评估有关条款是否对公民赋予了权利或施加了义务，是否是无条件的，而且，是否足够精确，可以由法院在具体案件中加以适用。

6.2 来文人提到荷兰最高法院的判例法，该法院承认《消除对妇女歧视公约》第 7 条具有直接效力（见上文第 5.3 段），对此，该缔约国确认，在 SGP 一案中，法院认为，该国必须采取措施，真正赋予妇女参加 SGP 选举的权利，该国所用的工具必须有效，而且尽可能不影响 SGP（成员）的基本权利。但是，该缔约国对于最高法院在这方面指的是法定措施的说法持有异议，称从有关判决中可以看出，所引用的段落涉及的是针对 SGP 采取强制措施，而不是法定措施。

6.3 来文人建议，为履行《公约》第 11 条第 2 款 b 项规定的义务，推出 2008 年自营职业和孕产福利计划，对此，该缔约国重申了其观点，即，该项条款没有规定设立这一计划的义务；推出该计划是为了保护母婴健康。

6.4 来文人称，在 Nguyen 案中，委员会强调指出，《公约》第 11 条第 2 款 b 项适用于自营职业妇女，对此，该缔约国指出，有关案件涉及的是有薪就业妇女计划和自营职业妇女福利计划下的权利累积。在 Nguyen 案中，委员会决定，该缔约国可以针对有薪妇女和自营职业妇女实行不同的计划，但没有明确裁定第 11 条第 2 款 b 项适用于自营职业妇女。

6.5 来文人称，荷兰政府曾指出，自营职业妇女的孕产福利计划在邻国也不被认为是国家责任，该缔约国最后认为这种说法是不正确的。在其以往的呈件中，该缔约国曾指出，自营职业无力工作保险在邻国不被视为国家责任；这是终止《无力工作保险（自营职业者）法》制度的原因之一。

## 委员会面前的问题和诉讼程序

### 对可受理性问题的审议

7.1 依照其议事规则第 64 条，委员会应决定来文根据《任择议定书》是否可予受理。根据其议事规则第 72 条第 4 款，委员会在审议来文的案情实质前应做出决定。

7.2 根据《任择议定书》第 4 条第 2 款 a 项，委员会感到满意的是，同一案情过去和现在均未受到另一国际调查或解决程序的审查。

7.3 委员会还指出，该缔约国没有质疑来文的可受理性。因此，它没有任何理由认定来文不可受理，于是宣布来文是可以受理的。

### 对案件实质的审议

8.1 委员会按照《任择议定书》第 7 条第 1 款的规定，根据来文人和该缔约国提供的资料审议了来文。

8.2 委员会指出，来文人称，由于 2004 年进行了制度改革，她们没有获得任何产假福利，因此她们有权获得补偿，这相当于改革前按照《无力工作保险（自营职业者）法》制度的原因之一。

业者)法》她们本应获得的福利。委员会还指出,该缔约国称,第11条第2款b项仅适用于有偿工作的妇女,且不能理解为有保护自营职业者的意思;通过储蓄或购买私营保险,自营职业者自身能够弥补收入损失的风险;任何一个缔约国介入都没有必要,因为自营职业者的风险可由私营保险予以适当规避;而且适当的孕产计划是存在的,因为一些自营职业妇女能够按照《疾病福利法》自愿为自己投保,这提供了获得16周孕产福利的权利,此外,该缔约国甚至为自营职业者投私营保险提供了便利,规定保费可以抵税。

8.3 因此,委员会面前的问题是,2004年前该缔约国取消同样适用于自营职业妇女的现行产假计划是否违反了来文人按照《公约》第11条第2款应享受的权利,因为她们在2005年和2006年生育时没有获得任何产假福利。

8.4 该缔约国称,《公约》第11条第2款b项不适用于自营职业妇女,对此,委员会指出,一般而言第11条以及具体而言第11条第2款b项的措辞都不支持这种狭义的解释。相反,委员会指出,无论是在审查定期报告期间与缔约国代表开展建设性对话,还是在其结论意见和判例中,委员会系统地述及了自营职业者的问题,并提及了第11条的若干款项,特别是第11条第2款b项。此外,委员会回顾,在来文人和缔约国都提及的Nguyen案中,委员会根据一个明确的假设得出结论,该假设是,根据第11条第2款b项的规定,“所有自营职业妇女”的概念不仅涵盖处于雇用关系中的妇女,还包括自营职业妇女。因此,委员会认为,第11条第2款b项也适用于自营职业妇女,而不仅仅是女性雇员。

8.5 委员会进一步注意到海牙地区法院2007年7月25日的判决。该法院的结论是,《公约》第11条第2款b项不直接适用,因为其中仅包含一个“指令”,即让缔约国引入产假,并让缔约国自行决定落实这一指令的具体方式。委员会还指出,该缔约国称,采取“具体措施”防止因孕产歧视妇女的义务仅是“最大努力”。委员会回顾,在其关于该缔约国的第四次定期报告的结论意见<sup>14</sup>中,委员会表示《公约》条款直接适用。委员会重申,它深切关注《公约》在该缔约国法律制度中的地位,特别是,事实上,当局仍然认为并非《公约》的所有实质性规定对其都直接适用。

8.6 委员会指出,在此背景下,它呼吁该缔约国重新考虑其关于《公约》的实质性规定在其国内法律秩序中并非全部直接适用的立场,以及特别确保《公约》的所有条款都充分适用。委员会还回顾,该缔约国批准了《公约》及其《任择议定书》,就规定向个人,即《公约》保证的权利遭侵害的受害人提供补救。委员会还回顾,它关切2004年当局废止了《无力工作保险(自营职业者)法》,这导致自营职业者的孕产津贴终止;委员会特别呼吁该缔约国按照《公约》第11条第2款b项的规定恢复所有妇女的孕产福利,其中包括自营职业妇女。<sup>15</sup>此外,委员会

<sup>14</sup> 见CEDAW/C/NLD/CO/4,第11段和第12段。

<sup>15</sup> 同上,第29段和第30段。

还提及第 28 号一般性建议，根据该建议，《公约》在国家一级的直接适用问题是宪法问题，取决于条约在国内法律秩序中的地位。根据《公约》，该缔约国因而有义务“使《公约》条款生效”（《公约》，第 18 条），或实现或确保《公约》条款的适用，因此，该缔约国不能以缺乏直接适用性或“指令”或“最大努力”等资格为由，不履行第 11 条第 2 款 b 项规定的义务。

8.7 委员会进一步指出，尽管缔约国在《公约》第 11 条第 2 款 b 项的义务实际适用方面存在着一定的判断余地，但是在本案的情况下，初步实行了针对所有妇女（尽管是通过具体拨款来提供资金），同时也涵盖自营职业妇女的强制性公共产假计划，但是，该缔约国于 2004 年在不引入任何过渡性措施的情况下废止了有关制度，并决定，自营职业妇女将不属于公共保险计划的保护范围，而可以购买私营保险以弥补孕产期间的收入损失。因此，来文人在 2004 年 8 月 1 日失去了产假保险。来文人曾寻求购买此类私营保险，但由于她们的收入较低，私营保险的费用让她们望而却步，只有一人购买了保险，缔约国对此未予否认。此外，私营保险公司对于新客户实行两年的资格排除期，在此期间休产假不会享受任何弥补收入损失的孕产福利，缔约国对此也未予否认。

8.8 委员会指出，该缔约国未否认来文人的指控，只是做了如下解释，即决定到底以何种方式适用产假计划在国家当局的判断余地之内；此类保险的保费可以抵税；而且，在任何情况下，私营保险公司可自由决定关于风险范围的确切金融参数。在这种情况下，委员会认为，与先前的公共保险计划规定的产假福利相比，该缔约国于 2004 年实施的改革给第 11 条第 2 款 b 项所保障的来文人的产假福利造成了负面影响。

8.9 委员会指出，在这种情况下，来文人在 2005 年和 2006 年生育后休产假期间没有获得任何弥补收入损失的福利，只有 De Blok 例外，她购买了私营保险，从保险公司获得了一笔一次性总付福利金，但这只是在她通知保险公司打算对簿公堂后才获得的。因此，该缔约国没有提供孕产福利，给孕妇造成了负面影响，并因此是对妇女直接的性别和基于性别的歧视，同时该缔约国没有按照《公约》第 11 条的规定履行采取一切措施消除歧视的义务。因此，委员会认为，由于缔约国取消了本来存在的公共产假计划，并且在自营职业来文人生育期间，没有立即落实针对她们的适当的产假替代计划，以至于无法弥补产假期间所带来的收入损失。所以，该缔约国未能履行《公约》第 11 条第 2 款 b 项为其规定的义务。

9. 根据《公约任择议定书》第 7 条第 3 款，以及鉴于所有上述考虑因素，委员会认为，该缔约国未履行其义务，因此侵犯了《公约》第 11 条第 2 款 b 项规定的来文人的权利，并向该缔约国提出如下建议：

(a) 对于来文人：

提供补偿，包括适当的货币补偿，以弥补其孕产福利损失。

(b) 一般性:

委员会注意到，该缔约国（在《工作与照管法》生效后）于 2008 年 6 月修正了其立法，确保产假计划同样覆盖自营职业妇女，从而避免类似的违约行为再次发生。但是，委员会注意到，在 2004 年 8 月 1 日至 2008 年 6 月 4 日期间生育的自营职业妇女，如来文人，无法获得补偿。因此，请该缔约国处理此类妇女的情况并予以补救。

10. 根据《任择议定书》第 7 条第 4 款的规定，该缔约国应适当考虑委员会的意见和建议，并应在六个月内提交给委员会一份书面答复，其中包括根据委员会的意见和建议所采取的任何行动方面的信息。该缔约国还应公布委员会的意见和建议，将其在社会各个相关部门广泛传播。

[通过时有阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文本，其中英文本为原文。]