

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
20 January 2021
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第四款通过的关于第
2918/2016 号来文的意见* ** ***

来文提交人:	D.Z.(由其母亲及开放社会正义举措的律师 James A. Goldston 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	荷兰
来文日期:	2016 年 11 月 23 日(首次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第 92 条作出的决定, 已于 2016 年 12 月 28 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2020 年 10 月 19 日
事由:	取得国籍的权利
程序性问题:	无
实质性问题:	儿童取得国籍的权利; 有效补救权
《公约》条款:	第二条第二和第三款、第二十四条
《任择议定书》条款:	第三条

1. 来文提交人 D.Z., 2010 年 2 月 18 日出生, 没有任何获得承认的国籍。提交人称, 他出生后, 国籍被缔约国主管机关登记为“不明”, 并且在缔约国没有取得国籍之可能, 缔约国这种做法侵犯了他根据《公约》第二十四条(单独解读以

* 委员会第一百三十届会议(2020 年 10 月 12 日至 11 月 6 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、克里斯托夫·海恩斯、邓肯·莱基·穆胡穆扎、大卫·摩尔、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。

*** 委员会委员亚兹·本·阿舒尔的个人意见(同意意见)和埃莱娜·提格乎德加的个人意见(同意意见)附于本意见之后。



及与第二条第二和第三款一并解读)享有的权利。《任择议定书》于 1979 年 3 月 11 日对缔约国生效。提交人由其母亲及律师代理。

提交人陈述的事实

2.1 提交人的母亲 1989 年在中国出生，但该国的户籍记录中并无其出生登记。出生登记和公民身份确认由个人加入家庭户口簿完成，而户籍登记(户口)是获得公共服务的前提。¹ 几年后，她的弟弟出生，父母就遗弃了她。

2.2 提交人的母亲未在中国的民事登记部门进行登记，因此无法取得中国公民身份证明。她没有可以证明自己身份的证件。2004 年她 15 岁时，被贩运到荷兰，但抵达阿姆斯特丹史基浦机场后得以逃脱。她于 2004 年 8 月 8 日申请庇护，但申请于 2004 年 8 月 25 日被驳回。上诉后维持了原判。2006 年，她被迫从事卖淫。她最终设法逃脱，并于 2008 年 3 月 20 日向荷兰警方举报称自己是人口贩运的受害者。警方对她被强迫卖淫一事开展了调查，但持续一年多之后于 2009 年 5 月 28 日结案，因为无法查明或找到贩运者。警方调查期间，她起初获得了特殊临时居留证，但调查结束后居留证也被取消。所有申请和上诉均被驳回，目前她和提交人都被归为“非法外国人”类别。提交人的父亲与提交人母子均无联系，也未承认亲子关系。

2.3 提交人于 2010 年 2 月 18 日在乌得勒支出生，并在该市个人记录数据库中进行了登记，注明“国籍不明”，因为他的母亲没有提供他的国籍证明。提交人的母亲曾多次尝试为儿子取得或确认中国国籍，包括请中国主管机关确认是否认为提交人是公民，以便满足荷兰法律的要求，即当事人必须提供关于国籍或无国籍的确证，才能在民事登记中改变其国籍“不明”的记录。为此她多次与中国的各单位联系。2010 年，提交人的母亲写信给她原来的小学、中国计划生育委员会和办公厅，但没有得到这些单位的答复。她还在荷兰难民事务理事会的协助下，试图从中国驻荷兰的机关获得文件。2009 年 4 月 10 日和 2010 年 1 月 11 日，她与荷兰难民事务理事会的代表一同前往中国使馆。然而，她要求澄清自己的身份的请求没有得到回应。2010 年 6 月 29 日、2011 年 11 月 21 日和 2012 年 10 月 18 日，她与红十字会的工作人员一同前往中国使馆。2012 年 10 月 18 日最后一次前往使馆时，她还请使馆出具关于提交人国籍的声明。中国使馆告知她，只有在她本人登记为中国公民的情况下，才能为她出具中国国籍证明，而她并未登记。2010 年 1 月 19 日和 2010 年 9 月 30 日，荷兰难民事务理事会向国际移民组织寻求援助，但这些努力没有产生任何实质结果。2012 年 1 月 19 日，红十字会还试图通过其追查部门获取文件。但是由于提交人的母亲自己没有身份证件，因此该案不符合追查的最低标准。

2.4 为此，提交人的母亲经多年努力，仍未能在民事登记处将提交人的国籍一项改为“无国籍”，以便他能够享受给予无国籍儿童的国际保护，包括获取出生国荷兰国籍的权利。登记手续所适用的国内规则要求严格的证据，加之缺乏适当的无国籍状态确定程序，导致不可能改正提交人的身份登记。提交人指出，这在缔约国是一个大问题。联合国难民事务高级专员公署(难民署)2011 年的一项摸底研究表明，登记册中有 90,000 人被登记为国籍“不明”，其中包括 13,000 名儿童，

¹ 提交人提及 Shuzhuo Li, Yexia Zhang and Marcus W. Feldman, “Birth registration in China: practices, problems and policies”。

他们许多人在荷兰出生。² 截至 2016 年 9 月，共有 74,055 人被登记为国籍“不明”，其中 13,169 人为 10 岁以下儿童。³

2.5 2012 年 7 月 12 日，提交人的母亲向乌得勒支民事登记部门提出申请，要求在登记处将提交人登记为无国籍，而不是“国籍不明”。2012 年 9 月 17 日，市政府拒绝了这一请求，理由是没有证据表明提交人无国籍。市政府认为，必须以官方法律文件或国家出具的文件证明提交人无国籍，也就是说，他不是中国公民。因此，市政府根据对中国法律的解读，推定提交人是中国公民。

2.6 提交人的母亲对市政府的决定提出行政上诉。2012 年 11 月 22 日，行政上诉被驳回，理由是没有证据表明提交人无国籍，例如，并无中国主管机关的官方文件确认提交人非中国公民。提交人的母亲就驳回之决定向 Midden-Nederland 地方法院提出上诉。法院在 2013 年 4 月 12 日的裁定中驳回了上诉，法院强调，要证明无国籍的举证责任须有提交人承担，市政府没有责任调查此事。提交人就这一裁定向国务委员会提起上诉。2014 年 5 月 21 日，国务委员会行政法司(荷兰的最高上诉法院)裁定，市政府关于提交人未充分证明自己无国籍的裁决是正确的。国务委员会认定，本国法律和国际法中都没有任何缔约国必须遵守的关于无国籍状态之确定程序的规则。它还认定，当局无权开展调查、确定无国籍状态。不过，国务委员会还是承认，没有身份确定程序意味着立法有缺失，遗漏了有权受到保护的个体，包括儿童。然而，国务委员会认为，应当由立法机构提供补救，同时指出，“没有国籍者只要无国籍状态未经确定，就不能基于无国籍问题公约和根据这些公约制定的荷兰立法要求获得保护。但是填补这一缺失超出了司法机关的立法任务。”

2.7 提交人指出，他不被登记为无国籍，就无法获得荷兰国籍。此外，即便他得以将登记身份从“国籍不明”改为无国籍，他仍然没有明确的办法可以获取荷兰国籍，因为该缔约国要求，在该国出生的无国籍儿童须持有合法居留证三年以上才有资格申请荷兰国籍。⁴ 他指出，这一立场有悖荷兰作为 1961 年《减少无国籍状态公约》缔约国所承担的义务，根据该公约，缔约国只能规定惯常居住地的要求。⁵ 他指出，缔约国已承认，其法律不符合 1961 年《公约》。

2.8 2015 年 3 月 26 日，提交人向卡特韦克市提出申请，要求承认他为荷兰公民，他称，尽管自己未被登记为无国籍人，也没有在荷兰的居留证，但还是应让他获得国籍。卡特韦克市市长拒绝了这项申请，同时承认，缔约国缺乏身份确定程序，而没有这一程序，提交人就无法证明自己无国籍。市长与国务委员会一样认为，确定身份超出了他作为市长的职责。2015 年 9 月 15 日，上诉委员会维持了市长的决定，称没有确定无国籍状态的程序，但改正这一“法律上的疏漏”并非市长的任务。2015 年 10 月 28 日，提交人就这一决定向海牙法院提出上诉。

² 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，《荷兰的无国籍问题摸底研究》，2011 年 11 月，第 46 段。

³ 提交人参考了荷兰中央统计局(Centraal Bureau Voor De Statistiek)的信息。

⁴ 《国籍法》，第 6(1)(b)条。

⁵ 1961 年《减少无国籍状态公约》，第 2(b)条；Katja Swider, “Statelessness determination in the Netherlands”, Amsterdam Law School research paper No. 2014-33 (May 2014)。

2016年3月3日，法院驳回上诉，理由是他没有被登记为无国籍人。2016年11月2日，国务委员会维持了这一决定。

2.9 提交人与母亲一起住在一个自由受限的中心，该处是为寻求庇护失败并带着年幼子女者开办的。他与荷兰社会几乎没有任何联系，而且一直面临被驱逐出境的威胁。他的母亲每周领取一小笔津贴，此外不享受任何社会福利。缔约国开办自由受限的中心是为了提供临时的戒断设施，但提交人指出，向委员会提交来文之时，他和母亲已在该中心生活了三年。他指出，这一制度受到儿童权利组织的严厉批评，认为它对儿童造成了极大的伤害和创伤。⁶ 中心的居民不得离开为他们指定的市政区域，并且除周日外必须每日严格报到，否则将受到刑事拘留的威胁。儿童生活在中心的这些限制之下，长期经受着恐惧、健康问题、家庭冲突和社会排斥。

申诉

3.1 提交人称，他童年时没有获得国籍的可靠机会，而且，由于缔约国处理无国籍问题的做法以及有关居住权和取得国籍的相关规则，他已多年处于困境，这侵犯了他根据《公约》第二十四条第三款享有的取得国籍的权利。他指出，向委员会提交来文之时，他在自己出生以及唯一居住过的国家被登记为“国籍不明”已超过六年，取得国籍无望，甚至无法被正式认定为无国籍人，而认定无国籍是取得国籍的前提。提交人认为，在审议第二十四条第三款的一般范围时，务必承认取得国籍的权利与个人享有法律人格和尊重人的尊严之间的联系，并承认有责任自儿童出生起在这些个人身份之重要方面确保其个人发展。

3.2 提交人还称，缔约国没有履行其义务，确保每个儿童，包括无国籍儿童和非正常移民的子女，均享有《公约》规定的所有权利，这违反了他根据《公约》第二十四条(单独解读以及与第二条第二款一并解读)享有的权利。他认为，侵犯取得国籍之权利并非某一孤立决定的结果，也并非只发生在他的案件中，而是缔约国当局未能本国立法以及有关民事登记、国籍和移民身份的相关行政规则中落实第二十四条所载权利的直接后果。提交人认为，国内防止无国籍状态的法律保护有所不足，原因如下：(a) 缔约国仍然缺少公平且平衡的程序以确定无国籍状态，包括出生时的无国籍状态；(b) 缔约国没有实施与防止和减少儿童无国籍状态有关的其他保障措施，而这些保障措施可确保考虑到他的最大利益，并确保在与其他儿童平等的基础上尊重他享有的全部《公约》权利。

3.3 提交人还称，缔约国没有向他提供有效的补救措施，这侵犯了他根据《公约》第二十四条(与第二条第三款一并解读)享有的权利，他认为，国务委员会在2014年5月21日的决定中承认了这一点。

3.4 提交人请委员会认定，他根据上述条款享有的权利受到了侵犯，并建议缔约国：(a) 将他在市政个人记录数据库中的身份记录从“国籍不明”改为“无国籍”；(b) 立即为他发放荷兰定期居留证，有效期追溯至其出生之日；(c) 在法律上规定无国籍状态确定程序和获得居住权等权利，并提供体制和程序上的保障，以确保其操作无障碍、公平且灵活，特别是对儿童而言；(d) 修订《国籍

⁶ 寻求庇护者中心儿童问题工作组，“Onderzoek naar het welzijn en perspectief van kinderen en jongeren in gezinslocaties” (report on family locations), October 2014.

法》第 6(1)(b)条，使在荷兰境内出生但没有居留证的无国籍儿童可以获得荷兰国籍。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2017 年 6 月 28 日，缔约国承认，提交人目前无法有效享有作为未成年人取得国籍的权利。

4.2 缔约国告知委员会，目前正在起草两项法案，其目的在于提供无国籍状态确定程序，并在满足特定条件时为在荷兰出生但非荷兰合法居民的无国籍儿童提供取得荷兰国籍之选择。缔约国还表示，愿向提交人提供 3,000 欧元作为赔偿，并为他支付委员会审理程序所产生的任何相关费用和开支，只要这些费用和开支明白合理。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2017 年 9 月 8 日，提交人提交了对缔约国声明的评论。他重申其要求，即缔约国应为他遭受的侵犯行为承担全部责任，承认他为荷兰国民，对他遭受的伤害给予适当补偿，并在法律上设立一个固定程序，承认他这类处境的人的无国籍状态，并让他们能够获得荷兰公民身份。提交人认为，尽管缔约国承认他的权利受到了侵犯，但就其答复的内容而言并未充分承担责任，因为：(a) 缔约国必须在答复中明确无疑地接受对所有侵犯行为的指控以及这些侵权行为引起的责任，而不是含糊地声明曾发生某一侵权行为；(b) 提议的个人补救有所不足，因为缔约国只给他 3,000 欧元，再无其他补偿，不保证他将取得荷兰国籍，甚至不保证将他登记为无国籍人；(c) 缔约国提议的一般补救办法不能保证不会重蹈覆辙。因此，提交人认为，委员会应全面审查他的申诉，特别是考虑缔约国负有积极义务，应根据《公约》第二条第二款提供保障以防止儿童无国籍状态，并按照《公约》第二条第三款的要求，在仍发生无国籍情况时提供补救措施。

5.2 提交人认为，为了按照儿童最大利益原则有效恢复其权利，需要采取以下补救措施：(a) 应承认他拥有“否则出生即无国籍”的身份并给予相应待遇，因为这将令他有权取得有效期可追溯至其出生之日的居留证，并令他得以通过快速申请程序立即申请荷兰国籍；(b) 让他和家人一同离开受限居住设施；(c) 提供 25,000 欧元的适足补偿金，这一数额能够适当反映他所受伤害之程度；⁷ (d) 采取一般措施，解决目前和今后侵犯《公约》规定之国籍权的问题。

5.3 提交人认为，为了履行《公约》义务，缔约国应以法律建立方便、高效的无国籍状态确定框架，该框架应具备以下特点：(a) 在涉及儿童的一切行动或决定中，特别是在执行避免无国籍状态的各项保障措施时，均应以儿童的最大利益为首要考虑；⁸ (b) 任何情况下，儿童进入无国籍状态确定程序以及获得对其诉求

⁷ 提交人指出，剥夺国籍对他的整个童年造成了深刻的负面影响，并让他感到，他和家人在哪里都没有归属。他的童年几乎一半时间都处于无国籍状态，受到法律和社会排斥，失去了许多过上正常生活的机会。他长期陷于法律困境，他认为，委员会应建议为他长期遭受的法律困境提供至少 13,000 欧元补偿。提交人还指出，没有国籍导致他本人与社会隔绝，并对他的教育和社会发展造成了无法弥补的损害。他指出，缔约国法院曾认定，自由受限的设施对儿童伤害极大，并下令为这些设施中的居民提供每月 250 欧元的补偿。他指出，来文提交之时，他已在自由受限的设施居住了近 48 个月，相当于应获取 12,000 欧元的补偿。

⁸ A/HRC/31/29, 第 9 段。

的审议绝不能以父母的移民身份为条件；⁹ (c) 确定程序应向所有人开放，无论其在缔约国的居留是否合法；¹⁰ (d) 负责确定无国籍状态的主管当局应接受培训并得到支助，包括国籍法、国际人权法和无国籍状态方面的专门培训；¹¹ (e) 确定程序的取证方法应考虑到认定某人是否无国籍这项工作的固有困难；¹² (f) 不应将任何儿童登记为国籍不明或不确定超过五年；¹³ (g) 应给予国籍不确定者特别保护措施，在确定国籍之前，应将在境内出生的儿童视为“无国籍”，在确定程序期间，无国籍状态等待确定个人应自动获得居留证。

缔约国的补充陈述

6. 2018年4月23日，缔约国重申了2017年6月28日提交的材料中所述立场。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据其议事规则第97条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

7.2 根据《任择议定书》第五条第二款(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审查之中。

7.3 委员会注意到，提交人称，他已经用尽所有可用的国内补救办法。鉴于缔约国没有提出异议，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求已经满足。

7.4 委员会注意到，提交人称，缔约国没有出台实现《公约》第二十四条所载权利所需的法律或行政法规，因此违反了它根据《公约》第二条第二款(与第二十四条一并解读)承担的义务。委员会回顾其判例，¹⁴ 即在根据《任择议定书》提交的来文中，不能结合《公约》其他条款，援引第二条第二款规定提出申诉，除非缔约国不遵守第二条规定的义务是明显违反《公约》从而对自称为受害者的个人产生直接影响的近因。然而，委员会注意到，提交人已经声称，缔约国现行法律的解释和适用导致其根据《公约》第二十四条享有的权利受到侵犯，并且委员会认为，审查缔约国是否违反了《公约》第二条第二款(与第二十四条一并解读)规定的一般义务与审查提交人根据第二十四条享有的权利是否受到侵犯并无差别。因此，委员会认为，提交人在这方面的申诉不符合《公约》第二条，根据《任择议定书》第三条不可受理。

⁹ 同上，第8段。

¹⁰ 难民署，《无国籍人保护手册》(2014年，日内瓦)，第69段。

¹¹ 难民署，《荷兰的无国籍问题摸底研究》，第60页，建议3(f)；Katja Swider, “Statelessness determination in the Netherlands”, pp. 16–18。

¹² 难民署，《荷兰的无国籍问题摸底研究》，第59页，建议3(b)。

¹³ 难民署《第4号无国籍问题准则》(“通过1961年《减少无国籍状态公约》第一至第四条确保每个儿童取得国籍的权利”)，第22段。

¹⁴ 《Poliakov 诉白俄罗斯》(CCPR/C/111/D/2030/2011)，第7.4段。

7.5 委员会认为,就可否受理而言,提交人充分证实了他根据《公约》第二十四条第三款(单独解读以及与第二条第三款一并解读)提出的申诉,因此着手审议实质问题。

审议实质问题

8.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款,结合各当事方提交的所有资料审议了本来文。

8.2 委员会回顾,根据第二十四条,由于儿童的未成年地位,每一个儿童都应有权享受特别措施保护。¹⁵ 委员会还回顾,在影响儿童的一切决定中,必须将儿童的最大利益作为首要考虑,这是每一个儿童根据《公约》第二十四条第一款享受保护措施的权利中重要的一部分。¹⁶ 委员会回顾其第 17 号一般性意见(1989 年),其中指出,《公约》第二十四条第三款之目的在于避免儿童因无国籍而无法享受社会和国家提供的充分保护,但它未必使国家有义务授予每一名在其领土内出生的儿童其国籍。¹⁷ 但委员会在该一般性意见中还指出,“国家必须在本国并与其他国家合作,采取一切适当的措施,确保每名儿童在出生时都有国籍。关于这一点,国内法不得因子女是婚生或非婚生、或子女的父母无国籍,或根据父母两人或其中一人的国籍,而对国籍的取得加以歧视。”¹⁸

8.3 委员会注意到,荷兰是《减少无国籍状态公约》的缔约国,难民署《第 4 号无国籍问题准则》(“通过 1961 年《减少无国籍状态公约》第一至第四条确保每个儿童取得国籍的权利”)规定,“缔约国必须接受,如果某国的主管当局拒绝承认某人为本国国民,则此人非该国国民。一国可以明确声明某人非本国国民,或者对确认某人是否该国国民的问询不予答复,从而拒绝承认此人为本国国民”。¹⁹ 委员会又注意到,上述准则还指出,由于确定某人是否已取得国籍时经常出现困难,举证责任须由申诉人和缔约国主管当局分担,以获取证据并确立事实,查明是否此人否则将无国籍。²⁰ 委员会还注意到,关于使用“国籍不确定”描述民事状况的问题,准则指出,“各国需要尽快确定是否儿童否则将无国籍,以免儿童国籍长期不确定。就 1961 年公约第一和第四条的适用而言,这一期限以不超过五年为宜。这些儿童虽然被定为国籍不确定,但应与身为公民的儿童同等享有人权(如健康权和受教育权)。”²¹

8.4 委员会还回顾其关于缔约国第五次定期报告的结论性意见,其中委员会表示关切的是,建立无国籍状态确定程序的立法草案没有规定向被认定的无国籍人发放居留证,立法草案设想的无国籍状态确定程序,包括父母无国籍的儿童取得荷

¹⁵ 人权事务委员会第 17 号一般性意见(1989 年),第 4 段;《Mónaco de Gallicchio 诉阿根廷》(CCPR/C/53/D/400/1990),第 10.5 段。

¹⁶ 《Bakhtiyari 和 Bakhtiyari 诉澳大利亚》(CCPR/C/79/D/1069/2002),第 9.7 段。

¹⁷ 见第 8 段。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 见第 19 段。另见难民署《第 5 号无国籍问题准则》(“1961 年《减少无国籍状态公约》第五至第九条下之丧失和剥夺国籍”),第 86-90 段。

²⁰ 难民署《第 4 号无国籍问题准则》,第 20 段。

²¹ 同上,第 22 段。

兰公民身份的标准，不符合国际标准。²² 委员会建议缔约国审查和修订其立法草案，以确保被认定的无国籍人获得居留证，从而充分享有《公约》所载权利，确保无国籍状态确定程序完全符合国际标准，旨在减少无国籍状态，并在涉及儿童的案件中考虑儿童的最大利益。²³ 此外，委员会注意到，儿童权利委员会在其关于缔约国根据《儿童权利公约》提交的第四次定期报告的结论性意见中建议缔约国“确保在其领土出生的所有无国籍儿童，不论居留身份，都可以无任何条件地获得公民身份”。²⁴

8.5 关于本来文，人权事务委员会注意到，提交人的母亲曾多次联系中国主管机关，以确认中国方面是否认为提交人是中国公民，但均未成功。委员会还注意到，她前往中国大使馆后被告知，只有她本人被登记为中国公民，才可能为提交人出具中国国籍证明。委员会还注意到，她提供的资料显示，她在出生时或出生后的任何阶段都没有被登记为中国公民。委员会注意到，提交人的母亲申请在缔约国的民事登记处将提交人登记为无国籍，但被国内主管机关拒绝，理由是她未提交任何证明提交人无国籍的证据，例如中国主管机关出具的确认提交人无中国公民身份的官方文件。委员会又注意到，提交人的母亲多次试图获得关于提交人国籍状态的官方文件但均未成功，而国内主管机关在其决定中没有列出为从中国主管机关获得这些文件可采取的任何进一步行动。委员会还注意到，国内主管机关本身并未开展调查，以试图确认提交人的国籍或无国籍状态。委员会注意到，国务委员会在 2014 年 5 月 21 日的决定中承认，缔约国缺乏身份确定程序，这意味着立法有缺失，遗漏了有权受到保护的个体，包括儿童。委员会注意到，缔约国声明，它在审查提交人的申诉之后认定并承认，提交人目前无法有效享有未成年人取得国籍的权利。因此，委员会的结论是，现有事实显示，提交人根据《公约》第二十四条第三款享有的权利受到了侵犯。委员会还认为，未向提交人提供有效补救构成了侵犯提交人根据《公约》第二十四条第三款(与第二条第三款一并解读)享有的权利。

9. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实显示，缔约国侵犯了提交人根据《公约》第二十四条第三款(与第二条第三款一并解读)享有的权利。

10. 根据《公约》第二条第三款(子)项，缔约国有义务给予提交人有效的补救。这要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个体提供充分赔偿。因此，除其他外，缔约国有义务向提交人提供适当补偿。缔约国还必须考虑到委员会本意见中的结论，审查其关于提交人要求在缔约国民事登记处登记为无国籍的申请的决定，并审查其关于提交人要求被承认为荷兰公民的申请的决定；缔约国还必须考虑到儿童最大利益的原则和委员会本意见中的结论，审查提交人的居住情况和居留证问题。此外，缔约国有义务采取一切必要步骤，以避免今后发生类似违约行为，包括根据《公约》第二条第二款规定之义务审查其立法，以确保建立无国籍状态确定程序，并审查其关于公民身份申请资格的立法，以确保其立法和程序符合《公约》第二十四条。

²² CCPR/C/NLD/CO/5, 第 22 段。

²³ 同上，第 23 段。

²⁴ CRC/C/NLD/CO/4, 第 33 段。

11. 缔约国加入《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，而且根据《公约》第二条，缔约国也已承诺确保在其领土内和受其管辖的所有个人享有《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。鉴此，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，并以缔约国的官方语言广泛传播。

附件一

[原件：法文]

委员会委员亚兹·本·阿舒尔的个人意见(同意意见)

1. 我完全同意委员会认定缔约国侵犯了提交人根据《公约》第二十四条第三款享有的权利。

2. 但我不同意本意见第 7.4 段关于可否受理的内容。提交人称，缔约国在过长时期内没有出台实现《公约》第二十四条所载权利所需的法律或行政法规，因此违反了它根据《公约》第二条第二款(与第二十四条一并解读)承担的义务。对于这一观点，委员会回顾其长期判例称，不能结合《公约》其他条款援引第二条提出申诉，除非缔约国不遵守第二条规定的义务是明显违反《公约》从而对自称为受害者的个人产生直接影响的近因。委员会表示，它认为，审查缔约国是否也违反了《公约》第二条第二款(与第二十四条一并解读)规定的一般性义务，与审查提交人根据《公约》第二十四条享有的权利是否受到侵犯并无差别。因此，参照对《Poliakov 诉白俄罗斯》案(CCPR/C/111/D/2030/2011)的裁决，委员会认为提交人的这项申诉不可受理。

3. 首先，我谨此重申，我不同意委员会在《Poliakov 诉白俄罗斯》案的意见中提出的两条一般规则。第一条规则称，《公约》第二条为缔约国规定了一般性义务，在根据《任择议定书》提交的来文中，不能单独援引该条款提出申诉。第二条规则称，不能结合《公约》其他条款援引第二条提出申诉，除非缔约国不遵守第二条规定的义务是明显违反《公约》从而对自称为受害者的个人产生直接影响的近因。

4. 第一条规则可追溯到 1990 年代的判例，远早于《Poliakov 诉白俄罗斯》案，其依据的理念是，《公约》第二条的规定属于次级或“辅助”性质，对《公约》所载个人权利并无实质性影响。这些权利在《公约》第三部分才列明，因此，根据委员会在《Lubicon Lake Band 诉加拿大》案(CCPR/C/38/D/167/1984)中的决定，在根据《任择议定书》提交的来文中，不能直接援引序言以及第一至第五条提出申诉。对于这种解释一直存在诸多争论。我只想说，这一解释似乎有问题，原因很多，特别是因为它有悖于《维也纳条约法公约》第三十一条规定的解释通则，还因为难以理解为何在《公约》之下，在委员会的结论性意见中可以援引这项义务(这些意见当然可能被要求缔约国尊重其权利的个人援引)，而在同一《公约》之下，在根据《任择议定书》提交的来文中却不能援引这项义务。然而，《任择议定书》只是执行《公约》的一项程序性文书，它涉及整个《公约》而不仅仅是其中的一部分。

5. 此外，在《Rabbae 等人诉荷兰》等以往案件中，委员会并未避免采取这一立场(CCPR/C/117/D/2124/2011, 第 9.7 段)。被告国称，《公约》第二十条并未表述为可由法院审理的权利，但委员会认为正好相反，权利受到侵犯的个人可以援引这一条，它遵循的是整个《公约》所依据的保护逻辑。《公约》第二十条第二款与第二条类似，因为它涉及缔约国承诺以法律(第二条中是制定法律)禁止任何鼓吹仇恨之主张。如果第二条，如同第二十条，无可争辩地构成了公约这一整体的一部分，为何将之与第二十条区别对待？如此割裂《公约》是不可接受的。

6. 关于委员会在《Poliakov 诉白俄罗斯》案的意见中确立的第二条规则，假设它基于健全的法律原则(而我认为并非如此)，则这条规则完全适用于本案。委员会在关于荷兰第五次定期报告的结论性意见中也含蓄地指出了荷兰立法机关的疏漏，这种疏漏是提交人所受重大伤害的直接和唯一原因。提交人受到相当大的伤害，不仅因为儿童权利受到了影响，而且还因为伤害的持续时间加重了伤害。

7. 本案中，缔约国侵犯行为的程度严重，已达到《公约》第十六条的范围，因为它几乎构成拒绝承认为法律人格。提交人的母亲努力多年，仍未能将他的身份从“国籍不明”改为“无国籍”，以便使他作为在荷兰出生、母亲无国籍的儿童能够享有取得国籍的权利。提交人则认为，由于缔约国在无国籍状态、居留权和取得国籍问题上的做法，他多年来处于法律困境，在他出生的国家与社会隔绝，并且身处极其有害的社会条件。

8. 因此，本案中，缔约国不遵守《公约》第二条第二款规定的义务是明显违反《公约》的直接近因。我认为，根据第二条第二款(与第二十四条一并解读)提出的申诉与仅根据第二十四条提出的申诉有重大差别。前者事关违反第二十四条的行为，但同时更具体地强调缔约国对提交人所受的伤害负有直接责任。

9. 出于这些原因，我认为，本案中，根据《公约》第二条第二款提出的申诉可以受理。

附件二

委员会委员埃莱娜·提格乎德加的个人意见(同意意见)

1. 我完全同意委员会多数委员就缔约国违反《公约》第二十四条第三款的行为得出的结论。这一决定无疑是对防止无国籍状态的重要贡献，特别是如本来文在涉及儿童的情况下。
2. 然而，正如我的同僚亚兹·本·阿舒尔在他的同意意见(见第 7 段)中所强调的，我感到遗憾的是，大多数委员没有详细审议提交人的情况所导致的其他违反《公约》的行为，更确切地说，没有详细审议隐含的违反第十六条(承认为法律人格)和第七条(人道待遇)的行为。
3. 提交人在来文第 3.1 段中要求承认“取得国籍的权利与个人享有法律人格和尊重人的尊严之间的联系”。虽然提交人没有正式根据第七条和第十六条提出申诉，但委员会多数委员本应彻底、仔细地审议这一诉求。
4. 实际上，正如非洲人权和民族权法院最近所确认的，“国籍权是人的尊严的一个基本方面”。¹ 同样，美洲人权法院的判例确认，国籍是“所有人固有的权利”，也是“行使政治权利的基本要求”，是“个人法律行为能力”的关键要素。² 该法院在这一领域有说服力的法律根据在 2020 年 5 月通过的难民署《第 5 号无国籍问题准则》中得到了承认。更为关键的是，美洲人权法院在《Yean 和 Bosico Girls》案中指出，没有国籍的人处境极端脆弱，儿童的处境则更加脆弱。³ 无国籍儿童被置于“法律困境”，⁴ 即他们“没有被承认的法律人格，因为[他们没有与任何国家建立司法和政治关系]”。⁵
5. 提交人在提交委员会的来文第 3.1 段中描述的情况正是如此。因此，他的无国籍状态不单构成对其国籍权的侵犯(《公约》第二十四条第三款)。大多数委员还应将之分析为侵犯被承认为法律人格之权利(第十六条)和享有人道和尊严待遇的权利(第七条)。

¹ 非洲人权和民族权法院，《Penessis 诉坦桑尼亚联合共和国》，第 013/2015 号申诉，2019 年 11 月 28 日的判决，第 87 段。另见非洲人权和民族权委员会，《开放社会正义举措诉科特迪瓦》，第 318/06 号申请，2015 年 2 月 18 日至 28 日的决定。

² 美洲人权法院，《哥斯达黎加宪法中的入籍规定拟议修正案》，1984 年 1 月 19 日 OC-4/84 号咨询意见。汇编 A，第 4 号，第 32-33 段。

³ 美洲人权法院，《Yean 和 Bosico Girls 诉多米尼加共和国》，初步反对主张、案情实质、赔偿和费用。2005 年 9 月 8 日的判决。汇编 C，第 130 号，第 134 段：“本法院曾表示，如侵犯人权行为的受害者是儿童，则案件尤其严重。一切以儿童最大利益为重应理解为需要满足儿童的所有权利，这是国家的义务，并在涉及儿童的案件中影响对《公约》确立的其他权利的解释。此外，国家必须特别关注所称受害者的需要和权利，因为他们作为女童属于弱势群体。”

⁴ 同上，第 180 段。另见美洲人权法院，《被驱逐的多米尼加人和海地人诉多米尼加共和国》。初步反对主张、案情实质、赔偿和费用。2014 年 8 月 28 日的判决。汇编 C，第 282 号，第 265 段和 f。

⁵ 美洲人权法院，《Yean 和 Bosico Girls 诉多米尼加共和国》，初步反对主张、案情实质、赔偿和费用。2005 年 9 月 8 日的判决。汇编 C，第 130 号，第 178 段。