



经济、社会及文化权利委员会

第 1/2013 号来文

委员会第五十七届会议(2016 年 2 月 22 日至 3 月 4 日)通过的意见

事由： 囚犯领取非缴费性残疾津贴问题

实质性问题： 不受歧视地行使《公约》权利；社会保障权

程序性问题： 在用尽国内补救办法后一年内提交来文；委员会的属时管辖权

《公约》条款： 第二和第九条

《任择议定书》条款： 第三条第二款(一)项和(二)项

GE.16-06490 (C) 160916 271016



\* 1 6 0 6 4 9 0 \*

请回收



## 附件

### 经济、社会及文化权利委员会根据《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》在第五十七届会议上

通过的关于

#### 第 1/2013 号来文的意见\*

提交人： Miguel Ángel López Rodríguez (由安达卢西亚人权协会的律师 Valentin J. Aguilar Villuendas 代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 西班牙

来文日期： 2013 年 11 月 6 日，2013 年 12 月 6 日转交缔约国

根据经济及社会理事会第 1985/17 号决议设立的经济、社会及文化权利委员会，  
于 2016 年 3 月 4 日举行会议，

结束了对根据《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》提交委员会的第 1/2013 号来文的审议工作，

通过如下：

#### 根据《任择议定书》第九条第一款提出的意见

1.1 来文的提交人是 Miguel Ángel López Rodríguez，西班牙成年国民。他声称缔约国侵犯了他根据《经济、社会及文化权利国际公约》(《公约》)第二和第九条享有的权利。<sup>1</sup> 他由律师代理。

1.2 委员会于 2013 年 12 月 6 日决定，应将来文可否受理的问题与案情分开审议。

1.3 在本意见中，委员会首先概括介绍当事各方提交的资料和论点，然后审议来文可否受理的问题和案情，最后说明其结论和建议。

---

\* 依照《任择议定书》临时议事规则第 5 条第 1 款(c)项，委员会委员迈克尔·曼西西杜尔·德拉丰特先生没有参加审议本来文。

<sup>1</sup> 《公约》的《任择议定书》于 2013 年 5 月 5 日对缔约国生效。

## A. 当事各方提交材料和论点的概要

### 提交人陈述的事实

2.1 自 2003 年 3 月至本来文提交时，提交人一直被关押在塞维利亚监狱。此前，安达卢西亚地区政府平等和社会福利厅科尔多瓦省办公室(地区厅)每月向他发放 301.55 欧元的非缴费性残疾福利/补助。地区厅于 2006 年 3 月 23 日作出一项决定，把他的补助扣减为每月 147.71 欧元，理由是，在计算补助金额时，应将提交人在监狱内的食宿费计入其收益或收入，此项费用为每年 2,062.25 欧元。

2.2 2006 年 10 月 1 日，提交人提起行政申诉，反对扣减补助额。这项申诉于 2006 年 10 月 11 日被驳回。2006 年 11 月 27 日，提交人就地区厅的决定向科尔多瓦第四社会法院提出上诉，要求全额恢复补助，并补发扣减以来少发的金额。提交人说，在计算自己的经济来源和确定非缴费性残疾补助时，不应将他服刑期间的食宿费计入个人收入。

2.3 2008 年 3 月 17 日，社会法院宣布提交人的上诉部分成立，撤销了地区厅 2006 年 3 月 23 日的决定，命令全额恢复 301.55 欧元的补助，并补发截至当时提交人没有收到的款项。该法院称，没有相关的案例法可供参考，因为最高法院对这种事项之前只作出过两次判决，而且两次判决相互矛盾。社会法院的判决提到了最高法院的两项判决：在 1999 年 12 月 14 日的判决中，最高法院认定，即便将囚犯的食宿费计入在内，囚犯仍有权享有全额非缴费性补助；而在 2000 年 12 月 20 日的另一项判决中，最高法院的立场与此相反。该项判决认为，囚犯服刑期间的食宿费既不属于资本收入，也不属于劳动收入，因为这种款项并不是通过自营职业或在外就业获得的。这种款项也不属于任何社会保险方案之下承认的福利之一，因为监狱当局提供的服务不是一项公共服务，而是源自当局因剥夺囚犯自由而承担的一项义务。地区厅不服判决，上诉至安达卢西亚高等法院。

2.4 2009 年 6 月 10 日，安达卢西亚高等法院推翻了社会法院的判决，驳回了提交人的申请。高等法院指出，最高法院于 2008 年 1 月 30 日作出的另一项判决肯定了 2000 年 12 月 20 日的判决，确定囚犯的食宿费应该被视作《一般社会保障法》第 144.5 条所指的“杂项资产和具有福利性质的待遇”，可计入受益人的收入和收益，因此可从非缴费性残疾补助中扣除监狱食宿费。提交人援引卡斯普里亚-莱昂高等法院于 2007 年 11 月 29 日作出的相反判决，上诉至最高法院，要求统一判例法。

2.5 2010 年 5 月 27 日，最高法院总检察长办公室认定上诉应予受理，理由是非缴费性残疾补助是受益人的一项福利待遇，应得到与所有其他社会保障补助相同的对待，唯一的资格标准应该是：在西班牙居住、资源不足且确实患有某种程度的残疾。另外，按照《第 357/1991 号诏令》第 12.2 条，不应将服刑人员的食宿费视作可从公共和私人资金支付的劳动收入的替代或劳动收入的任何其他补充，因为这种款项并不源自领取人从事的自愿活动，而是源自《一般监狱法》第 21.2 条所规定的监狱当局因剥夺囚犯自由而承担的一项义务。

2.6 2010年9月29日，最高法院驳回了要求统一判例法的上诉，理由是最高法院2000年12月20日和2008年7月15日的判决已经统一了有关案例法。该法院认为，非缴费性福利旨在保障有需求人士的最低福利，相应地，如果领取人的基本生活需求通过其他手段得以满足，则无需领取福利。该法院还指出，减少非缴费性残疾补助对受益人的家庭义务没有不利影响，因为有其他途径填补这些支出。此外，囚犯的食宿费可被视作一种福利性收入。最高法院就此指出，虽然提供食宿不是一项社会保障福利，但《一般社会保障法》第144.5条并未作出此种规定，只是宽泛地提到“具有福利性质的...财产或待遇”。相反的解释会使囚犯享受到比其他受益人或申请人更有利的条件，因为计算收入上限时会计入后者收到的任何收入。

2.7 2010年12月9日，提交人向宪法法院提出宪法保护申请，称他根据《宪法》第14条(法律面前人人平等)、第24.1条(获得有效保护的權利)和第25.2条(因被剥夺自由而享有的社会保障权)享有的权利受到了侵犯。具体而言，提交人声称，与西班牙其他自治区内处境相同的其他人员、监狱中没有领取非缴费性福利的其他西班牙公民以及可在医院和社区食堂等类似的中心就餐而福利不受损失的自由人相比，他在法律面前获得平等对待的权利受到了侵犯。

2.8 2012年10月29日，宪法法院驳回了提交人的宪法保护申请，裁定他提出的受到歧视对待的主张笼统、不充分且缺乏证据。

## 申诉

3.1 提交人称，上述事实构成对他根据《公约》第二和第九条享有的权利的侵犯。

3.2 提交人声称，缔约国侵犯了他的社会保障权以及不受歧视地以平等条件享有社会保障权的权利，地区厅采取的行动构成相比下列人群的不平等对待：其他囚犯，包括有自己经济来源的囚犯、享有其他福利的囚犯，以及既没有经济来源也没有其他福利但不支付监狱食宿费的囚犯；其他自治区监狱内非缴费性残疾福利不被扣减的囚犯，如诸项司法诉讼所显示，至少有一个自治区显然改变并适用了不同的福利金额确定标准，认定囚犯的监狱食宿费不具有福利性质；其他可以使用医院、收容所和社区厨房等公共服务免费就餐而社会保障福利不受损失的自由人。

3.3 提交人声称，当局没有考虑西班牙《宪法》，《宪法》规定被剥夺自由者享有所有基本权利；也没有考虑《一般监狱法》第3条，该条规定，必须采取措施，确保囚犯及其家人继续享有在入狱前取得的社会保障福利待遇。

3.4 提交人声称自己已用尽所有国内补救办法。虽然构成侵犯他权利的事件发生在《任择议定书》生效以前，但在本来文提交委员会之时，侵权行为仍继续存在。

## 缔约国关于可否受理的意见

4.1 2014年2月28日，缔约国提交了关于可否受理的意见，要求根据《任择议定书》第三条第二款(一)项宣布来文不可受理。

4.2 提交人提交来文的时间是在用尽国内补救办法，即宪法法院于2012年10月29日作出判决逾一年之后。宪法法院关于宪法保护申请的判决不仅送达了当事各方，而且也刊登在《政府公报》上，供公众查询。对提交人一案的判决于2012年11月28日刊登。允许提起任何国际程序的时效，应该从申请人被正式告知判决、从而知悉诉讼的终审判决之日起计算，而不是从《政府公报》刊登判决之日起计算。

4.3 宪法法院确认，适用西班牙社会保障法并未侵犯提交人根据《公约》第二和第九条享有的权利。宪法法院在2012年10月29日的判决中注意到最高法院的解释，根据这一解释，囚犯的就餐福利被视为一种公共服务，因此在计算收入以确定非缴费性残疾补助时应计算在内。<sup>2</sup>

4.4 相对于其他领取同类福利、已被判刑的囚犯，提交人并未处于不平等地位。同样的规定平等地适用于缔约国全境同时领取非缴费性社会保障补助的所有囚犯。

## 提交人对缔约国关于可否受理意见的评论

5.1 2014年3月20日，提交人回应了缔约国关于可否受理的意见。

5.2 关于《任择议定书》第三条第二款(一)项规定的要求，提交人坚称，根据西班牙《宪法》第164.1条：“宪法法院的判决应刊登在《政府公报》上；如有任何不同意见，也应一并刊登。判决自刊登之日起产生既判力……”。这一必要程序完成之前，判决不具备法律效力，因此不得对其提出上诉。

5.3 此外，判决是于2012年11月6日通知提交人的，而非缔约国所称的2012年10月29日。<sup>3</sup> 提交人补充称，按照国内法，以年、月为单位的时限从通知日次日开始计算。无论如何，鉴于本案涉及被剥夺自由者，宜采取将本案特殊情况考虑在内的灵活解释。

## 缔约国关于案情的意见

6.1 2015年5月22日，缔约国提交了关于来文案情的意见。缔约国认为，该国既没有侵犯提交人的社会保障权，也没有歧视性地适用法律。

<sup>2</sup> 缔约国提到第189/2012号判决。

<sup>3</sup> 提交人附上一份宪法法院于2014年3月12日出具的证明，注明法院对提交人提起的宪法保护诉讼的判决是于2012年10月29日作出的，并于2012年11月6日送交提交人的法律代理人。

6.2 缔约国《宪法》第 41 条规定，当局应维持一个面向所有公民的公共社会保障体系，该体系要保证在受益人需要的情况下，尤其是失业情况下，提供充分的社会福利和援助。在这一框架内，《一般社会保障法》规定，收入不足是获得非缴费性福利的条件之一。该法第 145.2 条规定，非缴费性福利的金额“匹配每名受益人的年度收益或收入，但该年度收益或收入不得超过”非缴费性福利“金额的 35%，每年计算一次”。此外，该法第 144.5 条规定，“任何劳动或资本产生的资产和权益，以及具备福利性质的资产和权益，应被视为可计算的收入或收益”。此外，《第 3765/1991 号诏令》具体规定，可从公共和私人资金支付的劳动收入的任何其他补充收入应被视为劳动收入的替代，申请人有权领取的任何性质的收益或收入均应计入在内。

6.3 《一般社会保障法》第 145.2 条规定的上限是立法部门考虑了各方经济利益和所涉受保护的法律效力后酌情确定的。这一规定的目的在于确定合理且符合逻辑的无资格领取国家福利的收入限额，以及国家福利的实际金额与受益人年度收益或收入之间的关系——尤其是考虑到，这一福利是由国家出资的，不需要受益人事先缴纳任何保费。

6.4 与处境相同的任何其他人员相比，向提交人提供的非缴费性残疾福利是平等且没有歧视的，处境相同的任何其他人员指已被判有罪、被剥夺自由、受监狱制度管辖并且享有同类福利的其他受益人。最高法院在其 2010 年 9 月 29 日的判决中认定，行政当局正确地对提交人一案适用了《一般社会保障法》第 144 和第 145 条，提交人受到的待遇与处境相同的任何其他人员没有任何不同。随后，宪法法院在其关于提交人宪法保护申请的判决中认定，提交人并未被剥夺根据《宪法》享有的权利，他也没有被剥夺有关的社会保障福利，特别是非缴费性残疾福利。宪法法院还认定，提交人未能在诉讼程序中证明，在计算其他日常生活费由公费承担的非缴费性福利领取人的非缴费性补助金额时没有将上述日常生活费考虑在内。

6.5 缔约国指出，所有在监狱服刑的人都免费由国家出资提供食宿，这是缔约国法律所规定的一项主观公权利。根据 9 月 26 日《第 1/1979 号组织法》（《一般监狱法》）第 3 和第 21 条，国家行政部门有义务保护囚犯的生命、人身完整和健康，包括提供食宿。不论囚犯的个人状况或经济状况如何，这都是囚犯的一项权利。然而，这些规定并不意味着，从社会保障的角度而言，不能将个人食宿费视为某种其他类型的国家福利（例如非缴费性残疾福利）的可扣减项目。因此，若年度收益或收入超过限额，则应考虑所涉社会保障福利的类型，将超额按合理比例扣除。

6.6 只有查明受益人客观上确实有此需求，才能确定其有资格领取非缴费性社会保障福利。发放这种福利的唯一依据是受益人的个人境况，不需要受益人事先缴费、存款或向社会保障体系支付一定额度的保险金。这是一种国家出资的国家福利，即由该国整体经济出资的福利，有关其领取资格的豁免项和扣减项制度应受到《一般社会保障法》第 144 条及其后各条的规范。相应地，如果受益人同时

还领取某些其他类型由国家出资且不需事先缴费或支付保险金的国家福利，应从其中一种福利中扣除另一种福利。

6.7 就被剥夺自由的非缴费性福利领取人而言，该人在监狱中的食宿费由国家支付，并从领取的福利金中扣除，本案就是如此。这是缔约国立法部门为了国家这一稀缺社会商品提供方的经济利益而作出的合理选择。

6.8 事实上，与提交人处境相同的其他被剥夺自由的非缴费性社会保障残疾福利领取者相比，提交人并未受到歧视对待。提交人未能证明，对其他与其处境相同、关押在同一监狱的人员，当局未从非缴费性福利中扣除狱中所享食宿的等额款项。他也没有出具证据，证明其待遇与其他自治区监狱或任何其他类型拘留设施的囚犯待遇存在不同这一说法。<sup>4</sup> 此外，缔约国认为，提交人也未能证明其待遇与医院、孤儿院、疗养院或军事机构等其他公营机构内的人员待遇有何不同。即便待遇存在差异，这种比较也是站不住脚的，因为这类设施内人员的个人情况从性质上来讲就与被定罪的被剥夺自由者的情况存在客观不同。

#### 提交人对缔约国关于案情意见的评论

7.1 2015 年 7 月 10 日，提交人提交了对缔约国关于来文案情意见的评论。他说，自己遭到了负责发放非缴费性补助主管部门和监狱管理部门的不平等待待。规范非缴费性福利的法律，特别是《一般社会保障法》第 144 条及其后各条，并未明文规定应从囚犯所领取的任何缴费性福利中扣除估算的囚犯食宿费。这种情况下，对福利的扣减是中央政府或承接了该领域职权的地区政府根据其适用的法律的解释所作出决定的结果。由于适用的法律并不明确，当局采用了不同的标准，而法院也作出了相互矛盾的判决。

7.2 一方面，缔约国称每个被剥夺自由者都有资格免费获得食宿，费用由国家承担。然而，受所涉措施影响的人员实际上是通过扣减非缴费性福利来自己支付食宿。提交人补充称，根据《一般监狱法》第 3 条，当局必须采取措施，确保囚犯及其家人保留其入狱前取得的社会保障福利待遇，因为福利也会惠及领取者的家庭。<sup>5</sup>

7.3 缔约国认为，不能将囚犯待遇与医院、孤儿院或疗养院等公营机构内人员的待遇进行比较，对此，提交人表示他不作评论，因为缔约国的这一意见本身就具有歧视性含义。他补充称，在缔约国，与住院病人或戒毒中心病人等其他人群相比，被剥夺自由的非缴费性福利领取者要受到额外的惩罚，因为他们必须自付食

<sup>4</sup> 宪法法院还补充指出，“最高法院已在其独有管辖权内行事，确立了对《一般社会保障法》第 144 和第 145 条的法律解释，在任何案件中，即便能证明其他自治区不适用所涉标准，也不得以法律面前平等权为由认定已适用所涉标准的自治区的判决无效”。

<sup>5</sup> 提交人提到最高法院 2014 年 10 月 14 日的判决，该判决规定“绝不能仅仅因为受益人的父亲入狱就停止支付抚养费，这会将独自抚养子女的义务强加在母亲身上”。

宿。因此，实际上，对被剥夺自由的受益人适用和解释《一般社会保障法》第144条及其后各条的方式不同。

7.4 提交人声称，尽管最高法院裁定公立医院中的食宿属于医疗福利，但这也是国家卫生制度下规定的基本服务清单中所列的一项权利，包括住院病人的餐食。因此，尽管受益人的处境和情况相似，但实际上未被剥夺自由的人员能够在福利金不受影响的情况下，由公共或私人资源提供免费餐饮。

## B. 委员会审议可否受理问题和案情

### 审议可否受理问题

8.1 委员会第五十三届会议在2014年11月26日举行的一次会议上审查了来文的可否受理问题。

8.2 根据各方按照《任择议定书》第八条第一款提交的所有材料，委员会注意到，同一事项过去和现在都不在其他国际调查或解决程序的审查之中。因此，委员会认定，受理本来文不存在《任择议定书》第三条第二款(三)项所规定的障碍。

8.3 委员会注意到，缔约国认为本来文不可受理，因为提交来文的时间超过了时限，即来文未在《任择议定书》第三条第二款(一)项确定用尽国内补救办法后一年内提交。然而，委员会指出，根据宪法法院于2014年3月12日出具的证明，表明已用尽国内补救办法的宪法法院判决是于2012年10月29日作出的，并于2012年11月6日送交提交人的法律代理人。就此，委员会认为，计算《任择议定书》第三条第二款(一)项确定的时限的起点，是提交人或其法律代理人充分获悉终审判决，以便能起草提交委员会的来文并提供已用尽国内补救办法证明的日期。当来文提交人有权得到通知或已接到通知、收到表明已用尽国内补救办法的国家法院终审判决时，《任择议定书》第三条第二款(一)项确定的时限起点必须被认定是通知之日次日。因此，委员会认为，《任择议定书》第三条第二款(一)项不妨碍委员会审查提交人根据《公约》第二和第九条提出的申诉。

8.4 委员会注意到提交人的主张，即虽然导致他权利受到侵犯的决定是在《任择议定书》对缔约国生效之前作出的，但这些决定在来文提交时仍然有效，因此，应认定委员会有权审查他的申诉。委员会还注意到，缔约国没有根据《任择议定书》第三条第二款(二)项提出反对意见。在这方面，委员会注意到来文载有涉及西班牙当局扣减提交人非缴费性补助的决定和涉及扣减补助本身的违反《公约》的指控。这些决定，包括西班牙当局的所有司法判决在内，均是在2013年5月5日《任择议定书》对西班牙生效之前作出的，但是，提交人迄今仍然只收到经扣减的补助。因此，考虑到本案的特殊情况，委员会认为《任择议定书》第三条第二款(二)项不妨碍委员会审查本来文。



8.5 委员会认为，提交人根据《公约》第二和第九条提出的申诉证据充分，符合受理条件。因此，委员会认为，本来文提出了涉及《公约》第二和第九条的问题，可予受理。

## 审议案情

### 事实和法律问题

9.1 委员会按照《任择议定书》第八条的规定，结合收到的所有资料审议了本来文。

9.2 提交人声称，缔约国侵犯了他的社会保障权，安达卢西亚地区政府平等和社会福利部(地区厅)扣减了他非缴费性残疾福利的金额，理由是必须偿付被剥夺自由的提交人所在监狱的食宿费。提交人声称，被剥夺自由者应享有自身的所有权利，因此当局必须采取措施确保囚犯及其家人继续享有其入狱前取得的社会保障福利待遇。提交人还声称，扣减他福利的决定与下列人群相比，构成不平等待遇：(a) 不必支付监狱食宿费的其他被剥夺自由者；(b) 其他自治区监狱内非缴费性残疾福利未被扣减的囚犯；(c) 临时居住在公营设施内的自由人，或使用医院、收容所、社区厨房或戒毒中心等公共服务免费就餐而社会保障福利不受损失的自由人。

9.3 缔约国指出，扣减提交人的非缴费性残疾福利符合法律规定，特别是《一般社会保障法》第 144 条及其后各条的规定。缔约国还指出，扣减是合理的，因为所涉福利是非缴费性福利，是根据受益人的需求授予，而不是因为提交人事先向该计划缴纳过保费。缔约国认为，所有被剥夺自由者不论个人处境或资产多寡均有权享有免费食宿，从非缴费性福利中扣除食宿费来保护公共资金是合理的，因为受益人的需求已经得到了满足。缔约国还指出，扣减平等地适用于与提交人处境相同的任何人员，因此不存在歧视。由于该福利是非缴费性的，与提交人在同所监狱内或其他任何监狱内服刑并且享有同类福利的人相比才可作准。然而，缔约国认为，提交人未能向西班牙各法院以及委员会证明，他与此类人相比受到了不同对待。此外，缔约国认为，提交人也未能证明其待遇与医院、孤儿院、疗养院或军事机构等其他公营机构内的人员待遇有何不同。缔约国指出，即便待遇存在差异，这种比较也是站不住脚的，因为这类设施内人员的个人情况从性质上就与被定罪的被剥夺自由者存在客观不同。

9.4 委员会注意到，双方均无争议的事实是，地区厅批准每月向提交人提供 301.55 欧元的非缴费性残疾福利；提交人于 2003 年 3 月被关入在塞维利亚监狱；地区厅于 2006 年 3 月 23 日将他的补助减为每月 147.71 欧元，理由是，在计算补助金额时，应将提交人在监狱内的食宿费计入其收益或收入，此项费用为每年 2,062.25 欧元。

9.5 考虑到委员会对有关事实的结论以及提交人和缔约国提出的主张，本来文提出了两项独立但又相互关联的问题：(a) 从提交人非缴费性残疾福利中扣除其监狱食宿费等额款项，本身是否构成对《公约》第九条规定的社会保障权的直接违反；(b) 这一扣减是否属于歧视性待遇，违反与《公约》第九条一并解读的第二条。为了回答这些问题，委员会将首先回顾社会保障权的某些要素，特别是关于非缴费性福利、残疾人和被剥夺自由者的要素，之后再开始单独分析每个问题。

#### 社会保障权和不受歧视地领取非缴费性福利的权利

10.1 委员会回顾称，在人们面临困境而没有能力充分实现《公约》权利时，社会保障权对于确保所有人的尊严是极为重要的。这一权利在防止社会排斥和促进社会包容方面发挥着重要的作用。社会保障权包括不受歧视地领取和保持现金或实物形式的社会福利的权利。<sup>6</sup>

10.2 现金或实物福利必须数量足够多、发放时间足够长，以便所有的人都能实现享有家庭保护和援助、适足生活水准和适足医疗服务的权利。缔约国还必须充分尊重《公约》序言中所规定的人类尊严原则以及不歧视原则，以避免对福利的水平和提供方式造成不利的影响。<sup>7</sup>

10.3 委员会回顾指出，虽然实现社会保障权会对缔约国带来重大的财政负担，但后者有义务确保至少满足《公约》所规定的这一权利的最低基本水平。<sup>8</sup> 除其他外，缔约国应确保所有个人和家庭都能受惠于提供最低基本福利的社会保障计划，以便他们能够至少获得基本的医疗保健、基本的住房、用水和公共卫生、食品和最基本形式的教育。<sup>9</sup>

10.4 在个人或群体因可被合理认为超出其控制的原因而无法依靠自身力量在现有社会保障制度中实现自己的权利时，缔约国有义务提供社会保障权。为此，缔约国必须制定非缴费性计划或其他社会援助措施，以便向那些没有能力为自我保护交纳足够保费的个人和群体提供支助。<sup>10</sup>

<sup>6</sup> 关于社会保障权(《公约》第九条)的第 19 号一般性意见(2008 年)，第 1-3 段。

<sup>7</sup> 同上，第 22 段。

<sup>8</sup> 同上，第 41 段。另见委员会的声明，“对《公约任择议定书》下‘最大限度利用现有资源’采取措施这一义务的评估”(E/C.12/2007/1，2007 年 9 月 21 日，第 4 段)。

<sup>9</sup> 第 19 号一般性意见，第 59 段。另见委员会的声明，“社会保护的底线：社会保障权和可持续发展目标的一个基本要素”(E/C.12/2015/1，2015 年 4 月 15 日，第 7-8 段)。

<sup>10</sup> 第 19 号一般性意见，第 50 段。

10.5 对由于残疾或残疾相关因素而暂时失去收入、收入减少、被剥夺就业机会或永久残疾的残疾人，社会保障和收入维持计划尤为重要<sup>11</sup>，并应让这种人员有能力享有适足的生活水准、独立生活并以有尊严的方式融入社区。<sup>12</sup> 提供的支助应当涵盖家庭成员和其他负责照料残疾人的人员。<sup>13</sup>

10.6 委员会还回顾称，对任何歧视，只要其目的或效果是使社会保障权的平等享有或行使无效或受到妨碍，不论这种歧视是法律上还是事实上的歧视，也不论是直接歧视还是间接歧视，《公约》均一律禁止。<sup>14</sup> 按照《公约》第二条第一款，缔约国必须最大限度利用现有资源，采取有效措施并在必要时定期修正这些措施，以充分实现所有人不受歧视地享有社会保障权。<sup>15</sup>

### 社会保障和狱中被剥夺自由者

11.1 狱中被剥夺自由者不受歧视地享有《公约》所载的经济、社会及文化权利，剥夺自由这一行为本身所包含的限制除外。<sup>16</sup> 委员会回顾指出，虽然人人有权享有社会保障，但缔约国应特别关注在行使这一权利方面向来面临困难的个人和群体，例如囚犯和被拘留者。<sup>17</sup>

11.2 委员会还回顾称，社会保障权包括现有社会保障范围(不论公营或私营)不受任意和无理限制的权利，以及平等享有适足保护以抵御社会风险和意外事件的权利。<sup>18</sup> 领取福利的资格条件必须是合理、适度和透明的。福利的取消、减少或中止应该有所限制，必须出于合理的原因、由国家法律规定。<sup>19</sup>

11.3 有鉴于此，原则上不得因受益人被剥夺自由而取消、扣减或中止非缴费性福利，除非有关措施是法律所规定、合理适度并能至少保障最低限度的福利(见上文 10.3 段)。对措施合理性和适度性的评估应考虑到受益人的个人情况逐案进行。因此，对狱中被剥夺自由者而言，如果扣减非缴费性福利是法律所规定，且向其提供了相同水平的福利，则这一扣减是可能符合《公约》规定的。

<sup>11</sup> 关于残疾人的第 5 号一般性意见(1994 年)，第 28 段。

<sup>12</sup> 同上，第 16 段。另见于 2008 年 5 月 3 日对缔约国生效的《残疾人权利公约》，特别是第二十八条。

<sup>13</sup> 第 5 号一般性意见，第 28 段；第 19 号一般性意见，第 20 段。

<sup>14</sup> 第 19 号一般性意见，第 29 段。

<sup>15</sup> 同上，第 4 段。

<sup>16</sup> 另见《囚犯待遇基本原则》原则 5，大会 1990 年 12 月 14 日第 45/111 号决议。

<sup>17</sup> 第 19 号一般性意见，第 31 段。

<sup>18</sup> 同上，第 9 段。

<sup>19</sup> 同上，第 24 段。

## 案件分析

12. 委员会回顾指出，其审议来文的任务仅限于评估来文中所述事实是否构成缔约国对《公约》所载经济、社会及文化权利的侵犯。委员会认为，首先应由缔约国的法院评估每宗个案的事实和证据以及适用有关法律的情况，委员会受邀发表意见时，意见只涉及证据的评估情况或国内法律的适用情况是否显然具有任意性或者是否构成司法不公，导致《公约》所承认的权利受到侵犯。<sup>20</sup>

### 分析有关社会保障权受侵犯的指控

13.1 委员会将首先审议从提交人的非缴费性残疾福利中扣除其监狱食宿费、使福利从每月 301.55 欧元减少至 147.71 欧元这一行为本身是否构成对《公约》第九条的违反。委员会注意到缔约国的论据，即该福利是由公费提供的非缴费性福利，而同时国家还通过公费提供另一种福利，因此应从其中一种福利中扣除另一种福利；并且扣减提交人福利是依法实施的。

13.2 如前文所述，只要扣减非缴费性福利金额的措施是法律所规定并且合理、适度，就是符合《公约》的(见上文第 11.2-11.3 段)。在提交人一案中，根据《一般社会保障法》第 144 及其后各条，之所以扣减他非缴费性福利的金额，是因为原福利旨在提供的核心服务(即食宿)已由监狱直接免费提供了，因此，按照西班牙最高法院的解释，认为扣减是符合上述条款规定的。因此，扣减是有法可依的。

13.3 此外，个人权利的实现离不开对政府财政的保护，保护政府财政符合《公约》，扣减福利就是实现这一目的的一种合理手段。对非缴费性福利这种完全由国家出资、不需要受益人事先缴纳保费的具体福利而言，国家享有一定的裁量权，能采取最适当的方式使用税收，以期保障充分实现《公约》所承认的权利，并除其他外，确保社会保障制度向所有个人和家庭提供最低限度的基本水平的福利(见上文 10.3 段)。因此，委员会认为，受益人的需求是非缴费性福利的确定依据，如果这一需求发生变化，那么为了更加有效地分配国家资源，考虑扣减非缴费性福利是合理的。本案中，提交人的需求发生了变化，因为他在监狱的食宿是由缔约国提供的。

13.4 最后，委员会注意到，自当局采取有关措施之后，提交人仍能领取 147.71 欧元的非缴费性补助，以及由所在监狱提供的食宿。因此，缔约国是用实物支助，即提交人在被剥夺自由期间的食宿，来取代了提交人在自由时领取的现金福利。在这方面，委员会认为缔约国不具备用其他形式的支助替代现金福利的绝对裁量权。在有些情况下，如果替代本身或现金福利的扣减对当事人造成了过度影响，则这种措施可能构成对社会保障权的侵犯。只有进行逐案分析，方能确定这种措施是否符合《公约》义务。在本具体案件中，没有证据证明将以现金形式发

<sup>20</sup> 见第 2/2014 号来文，I.D.G.诉西班牙，2015 年 6 月 17 日通过的意见，第 13.1 段。

放的非缴费性福利的一部分替代为狱中食宿对提交人造成了严重的不利影响。事实上，提交人没有提交任何资料或文件证明所涉措施过度、妨碍了其本人及家人满足非缴费性福利旨在涵盖的基本需求(见上文第 10.3 段)，也没有证明他由于身有残疾而尤其受到这一措施的影响。因此，在本案的具体情况下，委员会认为根据提交人的申诉以及提供的资料，无法得出这样的结论，即提交人非缴费性福利的扣减本身构成对《公约》第九条的违反。

#### 分析有关歧视和社会保障权享有情况的申诉

14.1 委员会现在将审议扣减提交人的非缴费性福利是否构成涉及他社会保障权的歧视性对待。委员会回顾指出，并非所有区别待遇都是歧视，只要这种区别待遇的标准是合理和客观的，并且是为了达到根据《公约》属于合法的目的，就不属于歧视。<sup>21</sup> 委员会注意到，提交人是残疾人，并且被剥夺了自由，因此，他比普通民众更容易受到歧视(见上文第 10.5 和 11.1 段)。这意味着，在审议提交人可能遭到的歧视问题时需要更加严格。

14.2 委员会首先将分析提交人的以下主张，即与非缴费性福利未被扣减的囚犯相比，他受到了区别对待。关于这一点，委员会认为，提交人所作的比较似乎是适当的，因为比较的对象是就所审议的问题而言与提交人处境大体相同的人员。的确，提交人提供的法院判决和文件似乎都表明，在一段时期内，对《一般社会保障法》关于被剥夺自由者非缴费性福利金额计算标准的第 144 条及其后各条的解释和适用，可能存在司法判决相互矛盾的情况。然而，提交人未能通过援引法律或法律适用情况等方式，证明实践中其他自治区对狱中被剥夺自由者非缴费性福利的计算方法有任何不同。此外，最高法院 2010 年 9 月 29 日的判决确定，2000 年 12 月 20 日和 2008 年 7 月 15 日的判决已经统一了这方面的法律解释，批准当局从囚犯的福利中扣除食宿费。提交人未能证明，在最高法院作出判决后，不同自治区在实践中采取了不同的处理方式。有鉴于此，委员会认为没有必要审议某个案中不同自治区据称存在的待遇差别是否可能构成违反《公约》。委员会因此得出结论认为，没有证据表明地区厅扣减提交人福利构成相比其他自治区监狱内被剥夺自由者的不平等对待。

14.3 委员会现在将着手审查提交人的以下主张，即与不领取非缴费性福利、免费获得监狱食宿的其他被剥夺自由者相比，他受到了区别对待。提交人认为，其他囚犯不需要自付食宿而他却需要，这是歧视。

14.4 委员会认为，在这一点上，提交人的出发点有误，因而作出了不适当的比较。提交人想当然地认为，非缴费性现金福利属于自己的收入，是自己资产的一部分，因此扣减他的收入以偿付食宿费就是让他“自付”食宿。但情况并非如此，他的现金福利是非缴费性的，具备上文第 13.3 段所述的那些特征，因此并

<sup>21</sup> 关于经济、社会及文化权利方面不歧视(《公约》第二条第 2 款)的第 20 号一般性意见(2009 年)，第 13 段。

不是提交人缴费所产生的收入，缴费性福利才属于这种收入；之所以向他提供福利，是因为其他收入或福利无法满足他的需求。因此，只要提交人收到其他收入或福利，使他可以满足上述需求，就可以扣减原福利的金额。因此，在计算提交人的非缴费性补助时将其食宿费计为收益或收入、导致提交人在监狱中必须自付食宿而其他囚犯则不需要的这种说法，并不属实。提交人的情况与不领取非缴费性福利的人员不同。因此，委员会认为，提交人所称的区别不构成违反《公约》第二和第九条。

14.5 最后，委员会将审议提交人的以下主张，即相比在医院、收容所和戒毒中心等公营机构免费就餐、有时免费住宿且非缴费性社会保障福利不被扣减的自由人，他受到了歧视性对待。委员会认定，提交人未能提供有关资料 and 文件，证明事实上确实存在这种区别对待，况且即便提交人在这方面的说法属实，对他也不存在歧视。

14.6 提交人的情况与领取非缴费性补助并在医院等公共服务设施免费获得食宿的自由人确实存在相似之处。两者均从国家领取非缴费性现金福利以及另一种实物福利，因此可以得出结论，国家必须以相同的方式对待两者：要么对两者的现金福利均不扣减，要么均予以适度扣减。然而，委员会认为，尽管两者具有相似之处，但其情况也存在显著的差异，能够解释国家为什么予以区别对待而不犯下歧视行为。委员会认为，因被判有罪而被剥夺自由者的情况与提交人提到的其他人员(例如住院治疗的病人或在收容所就餐的人员)的情况至少在两方面存在不同。

14.7 首先，被定罪人员被剥夺自由以依法院判决服刑，刑期通常为几个月或几年。这种人员因此具有专门的法律地位，此外，也较容易计算其食宿费并确定狱中食宿是否能充分涵盖原本非缴费性福利旨在满足的全部或部分需求，也比较容易确定这种食宿将提供多长时间。相比之下，使用提交人所提到的医院或治疗中心等公共服务的自由人的情况是不同的，因为他们与因犯罪而被剥夺自由的人员不一样，原则上是自愿使用这些服务并同意住进这些中心的，目的是为了保护他们的基本权利，且持续时间难以预测，通常较短。在这种情况下，很难确定扣减福利金不会影响非缴费性福利旨在满足的需求。此外，鉴于提供的服务是不定期和临时的，这种扣减很可能在受益人离开为其提供食宿的医院或治疗中心之后生效。

14.8 其次，即便这类设施的用户会获得食宿，也不应将这种服务视为一种额外、单独的服务，而应将之视为国家所提供的服务的内在的、不可分割的一部分，国家提供这种服务是为了让受益人能应对其(通常是暂时)陷入的不利境地，如此方能确保他们的健康权和食物权等基本权利受到保护。

14.9 因此，委员会认为，提交人的情况与他所比较的自由人的情况存在相似之处。但考虑到上文所述重大差异，缔约国没有义务向被剥夺自由的非缴费性福利领取者与医院、治疗中心或收容所中领取相同补助的自由人提供完全相同的待遇。因此，提交人提出的差异即便真实存在，也不构成违反《公约》第二和第九条的歧视性待遇。

### C. 结论

15. 根据上述对事实和法律的审议，委员会依照《公约任择议定书》第九条第一款行事，认定扣减提交人的非缴费性现金残疾福利不构成对他根据《公约》第二和第九条所享有权利的侵犯的情况。

---