



## 儿童权利公约

Distr.: General  
30 October 2020  
Chinese  
Original: French

## 儿童权利委员会

委员会根据《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》  
通过的关于第 56/2018 号来文的意见\* \*\* \*\*

来文提交人： V.A.(由律师 Immacolata Iglio Rezzonico 和 Paolo Bernasconi 代理)

据称受害人： E.A.和 U.A.

所涉缔约国： 瑞士

来文日期： 2018 年 9 月 21 日(首次提交)

意见通过日期： 2020 年 9 月 28 日

事由： 驱逐至意大利

程序性问题： 未用尽国内补救办法；明显缺乏依据；《公约》权利的可诉性

实质性问题： 歧视；儿童的最大利益；儿童的发展；在影响到儿童的任何司法和行政诉讼程序中陈述意见的权利；为难民儿童提供保护和人道主义援助；儿童享有能达到的最高标准健康的权利；不人道或有辱人格的待遇

《公约》条款： 第 2 条、第 3 条、第 6 条第 2 款、第 12 条、第 22 条、第 24 条和第 37 条

《任择议定书》条款： 第 6 条及第 7 条(e)款和(f)款

\* 委员会第八十五届会议(2020 年 9 月 14 日至 10 月 1 日)通过。

\*\* 参加审查本来文的委员会委员有：苏珊娜·阿霍·阿苏马、辛德·阿尤毕·伊德里斯、布拉基·古德布兰松、奥尔加·哈佐娃、杰哈德·马迪、本雅姆·达维特·梅兹姆尔、大谷美纪子、路易·埃内斯托·佩德内拉·雷纳、何塞·安杰尔·罗德里格斯·雷耶斯、安·玛丽·斯凯尔顿、韦利娜·托多罗娃和雷娜特·雯特尔。

\*\*\* 根据《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》规定的委员会议事规则第 8 条第 1 (a) 款，委员会委员菲利普·雅费没有参加本来文的审议。



1.1 来文提交人 V.A. 是阿塞拜疆国民，生于 1986 年。她代表自己的两个儿子提交本来文。她的两个儿子分别是 2009 年出生的 E.A. 和 2014 年出生的 U.A.，两人都是阿塞拜疆国民。V.A. 称，E.A. 和 U.A. 是缔约国违反《公约》第 2 条、第 3 条、第 6 条第 2 款、第 12 条、第 22 条、第 24 条和第 37 条行为的受害者。提交人由律师代理。《任择议定书》于 2017 年 7 月 24 日对缔约国生效。

1.2 根据《任择议定书》第 6 条，来文工作组于 2018 年 10 月 2 日代表委员会行事，要求缔约国采取临时措施，在委员会审查案件期间暂停将 E.A. 和 U.A. 驱逐至意大利。2018 年 10 月 5 日，缔约国告知委员会，已暂停驱逐。

## 提交人陈述的事实

2.1 提交人和她的丈夫是记者，也是 Ilkxeber Info 报纸的所有者。2017 年 3 月，他们带着儿子 E.A. 和 U.A. 逃离阿塞拜疆，因为阿塞拜疆反对派记者当时面临的形势日益严峻，提交人丈夫的生命处于严重危险之中。提交人和她的丈夫被迫关闭了报纸的实体办公室，只提供在线访问。

2.2 2017 年 3 月 20 日，这家人在瑞士克鲁兹林根申请庇护。由于没有阿塞拜疆语翻译，一家人被转移到提契诺州，住在贝林佐纳 Leon d'Oro 宾馆的一个房间里。因为没有口译员，他们与官员几乎无法沟通。他们请求允许他们自己做饭，而不是在食堂用餐，还要求住进公寓里，并为提交人的丈夫的肩伤提供治疗，但这些请求没有得到认真对待。但是，这家人得到了 APA 13 协会、Baobab 中心和 DaRe 协会的支持。“糟糕和有辱人格的”住宿条件和语言上的隔绝导致其家庭成员的身心健康受到影响。提交人的丈夫变得抑郁起来，家庭暴力事件不断增多。U.A. 得了饮食和消化功能障碍，E.A. 在一起自行车与汽车相撞事故中受伤，这些事件都透露出这家人的痛苦处境。2017 年 11 月 3 日，在等待举行第二次庇护听证会 7 个月后，一家人不情愿地同意撤回庇护申请，并自愿被遣返。由于提交人的公公贿赂了阿塞拜疆警方，以确保他的儿子不被监禁，他们相信自己是安全的。2017 年 11 月 13 日，这家人离开瑞士。

2.3 2018 年 2 月 26 日，提交人的丈夫与另一些记者和知识分子在巴库被捕，被捕时正在纪念在阿塞拜疆和亚美尼亚冲突中丧生的阿塞拜疆人。提交人也开始与警方发生问题。阿塞拜疆当局向她施压，为了让她停止发表文章而对她进行威胁。作为 2018 年 4 月 11 日总统选举期间的观察员，她谴责自己亲眼目睹的违规行为。2018 年 4 月 16 日，她遭到两名身份不明的人的殴打。2018 年 4 月 20 日，她在巴库检察院受到长达 4 个小时的讯问。她受到威胁说，如果她不停止发表文章、参加示威和质疑政府，就会被抓进监狱。仍在狱中的丈夫建议她离开阿塞拜疆。

2.4 提交人联系的偷运者说，他们返回瑞士的唯一途径是获得意大利签证。因此，提交人、E.A. 和 U.A. 持 2018 年 5 月 9 日获得的有效期为 2018 年 5 月 15 日至 6 月 8 日的意大利签证，取道意大利回到了瑞士。2018 年 5 月 25 日，提交人、E.A. 和 U.A. 抵达提契诺，并提交了新的庇护申请。提交人的母亲告诉她，她现在被阿塞拜疆警方通缉。2018 年 6 月 4 日，国家移民事务秘书处听取了提交人的陈述。

2.5 由于经历的创伤，提交人的健康状况恶化。根据 Baobab 中心的一名心理学家兼心理治疗师 2018 年 7 月 31 日编写的一份报告，提交人出现了焦虑和抑郁、失眠和躯体反应等症状。据该报告说，提交人和她的孩子们第一次在提契诺逗留期间建立的社交网络仍“存在且活跃”，使他们能够保持最低程度的身心健康。报告的结论是，将母亲和她的孩子们送回原籍国，或将他们送到另一个国家或瑞士另一个州，会严重损害他们的身心发展。

2.6 欧洲议会和欧洲理事会 2013 年 6 月 26 日第 604/2013 号规则(EU)(“都柏林第三规则”)规定了确定负责审查第三国国民或无国籍人在一个成员国提出的国际保护申请的成员国的标准和机制。根据该规则第 19 (2)条第二分段，对寻求庇护者实际离开一国后提出的庇护申请，应启动新的程序，确定负责处理该申请的成员国。2018 年 7 月 5 日，提交人请求瑞士国家移民事务秘书处适用“都柏林第三规则”第 17 条第 1 款所述主权条款，宣布瑞士有权审查她的庇护申请，理由包括该案涉及一个脆弱的家庭；该家庭此前曾逃离原籍国，儿童的父亲后来被捕；两名儿童已融入提契诺社会并在提契诺上学；提交人处于抑郁状态；将这家人送到意大利会损害两名儿童的权利和最大利益等。2018 年 6 月 13 日，国家移民事务秘书处向意大利提交了一份请求，要求意大利接管提交人及其两个儿子。意大利当局开始予以拒绝，后来于 2018 年 7 月 19 日同意接管这家人。<sup>1</sup>

2.7 2018 年 7 月 20 日，国家移民事务秘书处决定不审议此案，并下令将提交人及其两个儿子遣送到意大利。该决定称，E.A.和 U.A. “与瑞士没有特别的联系，他们在 2017 年返回原籍国之前只在瑞士生活了 8 个月，以及自 2018 年 5 月 25 日至今住在瑞士”。国家秘书处指出，意大利当局已同意根据 2015 年 6 月 8 日关于难民和寻求庇护者保护制度的通知(SPRAR)接管该家庭。关于提交人所称其抑郁症的说法，国家秘书处指出，她正在接受治疗。国家秘书处表示，意大利医疗系统将能够为精神疾病提供治疗，根据欧洲议会和欧洲理事会 2013 年 6 月 26 日第 2013/33/EU 号指令第 19 (1)条规定的接受国际保护申请者的标准，意大利有义务为寻求庇护者提供疾病和严重精神障碍的基本治疗。

2.8 申诉人就国家移民事务秘书处的决定，于 2018 年 7 月 31 日向瑞士联邦行政法院提出了上诉。法院于 2018 年 8 月 8 日驳回了她的上诉，指出提交人及其两个儿子已作为一个家庭单位，得到意大利承认。关于 2018 年 7 月 31 日的报告，法院裁定，程序性文件中没有具体和确凿的内容表明有关人员无法旅行，或所称健康问题非常严重，以至于将这家人转移到意大利违反欧洲人权法院的要求。联邦法院指出，所谓的需要精神治疗没有任何具体证据支持，如有必要，意大利可以提供这种治疗。关于提交人所称缔约国应适用“都柏林第三规则”第 17 条第 1 款所载主权条款以不损害儿童的最大利益的论点，法院指出，法院对事实的评估不能取代国家移民事务秘书处的评估，法院的审查权仅限于核实国家秘书处的评估是否符合客观和透明的标准，并非任意评估。

2.9 尽管一名医生向瑞士当局告知 E.A.和 U.A.感染了水痘，有传染风险，<sup>2</sup> 但 2018 年 9 月 12 日凌晨 2 点，有警察到宾馆接提交人、E.A.和 U.A.，要把他们遣

<sup>1</sup> 意大利起初因缺乏证据，拒绝了国家移民事务秘书处的要求。

<sup>2</sup> 提交人提交了日期为 2018 年 9 月 7 日的两份医生证明，表明 E.A.和 U.A.健康状况良好，但根据第三方声明，两名儿童可能在 2018 年 8 月 23 日至 26 日期间感染了水痘。

送上上午 7 时 30 分从苏黎世机场起飞的航班。警察给两名儿童看了一张强行遣送的照片(照片中显示有人受到限制), 告诉他们说, 如果他们的母亲不配合, 将用同样的方式把他们送走。提交人惊恐发作, 又发生了严重的焦虑发作, 导致遣送无法进行。警察在苏黎世机场丢下了身无分文的提交人和她的孩子, 让他们“自己想办法回到”提契诺。

2.10 提交人提交了一份日期为 2018 年 9 月 17 日的证明, 由 Baobab 中心的一名心理学家兼心理治疗师根据与 E.A. 的谈话出具。根据该证明, 当 E.A. 谈到警方试图把他们遣送至意大利时, 他低下了头, 显得不愿意谈论此事, 他谈到“要直接与警察打交道来保护他的母亲”, 并提到“与警察接触时的几个极为可怕的时刻, 例如半夜被意外叫醒, 到达机场, 警察的粗鲁语气, 被限制的人的照片, 以及警察试图让他们的母亲感到内疚的行为”。这份证明援引了一名语言治疗师和一名民族文化临床治疗师与 E.A. 电话通话后总结的 E.A. 的陈述, 根据这一陈述, “那天晚上, 他被带到苏黎世机场, 在那里受到警察非常严重的语言和精神虐待, 自那之后”, E.A. 多次在夜间哭醒, 因为害怕被警察带走。U.A. 也曾哭醒说, 一些“可怕的人想把他带走”。这份证明的结论是, E.A. 对他的弟弟和母亲表现出强烈的责任感, 他患上了创伤后应激障碍。根据这份证明, E.A. 和 U.A. 需要医疗和心理支持, 强制遣送他们会对他们的精神健康构成重大风险。

## 申诉

3.1 提交人认为, 缔约国在通过不审议申请的决定时, 没有考虑 E.A. 和 U.A. 的脆弱性, 此外, 在试图遣送他们时采取的行动侵犯了他们的权利, 上述行为违反了遵守《公约》第二条规定的权利的义务。

3.2 提交人声称, 国家移民事务秘书处或联邦行政法院以及警方在试图遣送时没有对儿童的最大利益进行有意义的评估, 违反了《公约》第 3 条。提交人认为, 几份医学报告和教育评估指出, E.A. 和 U.A. 需要稳定。当局拒绝认真审查适用“都柏林第三规则”所载主权条款的可能性。两名儿童没有机会发表意见。没有专门机构参与评估他们的最大利益。此案涉及一位脆弱的母亲, 她的丈夫因政治原因入狱, 她正经历着焦虑, 因为自己在原籍国被通缉, 考虑到这一点, 这样的评估更加必要。提交人认为, 在未事先通知的情况下凌晨 2 点来接两名儿童, 威胁他们的母亲, 还用一张恐怖的照片恐吓他们, 这些行为与保护儿童的最大利益相悖。E.A. 和 U.A. 已经多次换地居住, 他们需要呆在一个安全的地方, 和他们认识的人在一起。提交人提到 A.N. 诉瑞士一案的决定, 在该决定中, 禁止酷刑委员会认为, 根据“都柏林第三规则”将酷刑受害者送回意大利违反《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》, 因为提交人将被剥夺康复的权利。<sup>3</sup> 两名儿童的母亲受到阿塞拜疆当局的威胁, 并遭到可能与政府有关的不明身份人员的殴打, 将她遣送到意大利不符合上述判例。最后, 提交人提到联合国人权事务高级专员关于意大利移民问题的声明。<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 见 A.N. 诉瑞士(CAT/C/64/D/742/2016)。

<sup>4</sup> 联合国人权事务高级专员办事处, “人权理事会听取新任人权事务高级专员的最新情况通报”, 2018 年 9 月 10 日。

3.3 提交人声称缔约国违反了《公约》第 6 条第 2 款。据她说，在试图遣送过程中经历的创伤，导致 E.A.和 U.A.在健康的条件下健康发展的权利受到无视。

3.4 提交人声称，缔约国侵犯了 E.A.和 U.A.根据《公约》第 12 条享有的发表意见和参加诉讼程序的权利。E.A.和 U.A.没有参与诉讼程序，当局也没有考虑诉讼过程中提供的大量报告和证词。

3.5 提交人认为，E.A.和 U.A.是缔约国违反《公约》第 22 条行为的受害者。当局没有考虑该家庭的极端脆弱性，也没有考虑适用“都柏林第三规则”所载主权条款，以允许该家庭留在瑞士，瑞士是该家庭唯一有联系并保持一定程度稳定的国家。在试图遣送期间，也发生了违反第 22 条的行为，因为 E.A.和 U.A.没有得到任何保护或援助。

3.6 提交人说，缔约国侵犯了 E.A.和 U.A.根据《公约》第 24 条享有的能达到的最高健康标准的权利。如果他们被遣送到意大利，这一权利将被忽视，因为在意大利，遭受虐待的人得不到足够的精神护理。试图遣送时对 E.A.和 U.A.施加的待遇构成有辱人格的待遇。如果被遣送到意大利，他们将无法在遭受这种对待后得到足够的精神护理。

3.7 提交人称，E.A.和 U.A.根据《公约》第 37 条享有的免受不人道和有辱人格待遇的权利受到侵犯。试图遣送儿童的方式构成有辱人格的待遇，特别是警察对儿童进行的言语和精神虐待。

#### 缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在 2018 年 3 月 19 日的意见中解释说，由提交人、她的丈夫及两个儿子于 2017 年 3 月 20 日启动的第一次庇护程序在他们宣布希望离开瑞士、获得援助返回后结束。提交人说，他们撤回庇护申请的原因包括缺乏口译员、他们从克鲁兹林根被转移到提契诺州，以及他们认为接待条件糟糕且有辱人格。

4.2 2018 年 5 月 23 日，提交人及两个儿子持意大利在巴库的主管机关签发的签证抵达意大利，签证有效期为 2018 年 5 月 15 日至 6 月 8 日。在 2018 年 5 月 25 日提交新的庇护申请后，有人于 2018 年 6 月 4 日就提交人的个人情况与她进行了简短面谈。她说，她不想去意大利，理由是她就在那里不认识任何人，而她在瑞士有一个可以帮助她的关系网。E.A.和 U.A.没有接受面谈，因为他们都不到 14 岁。2018 年 6 月 13 日，根据“都柏林第三规则”第 12 条第 2 款，<sup>5</sup> 国家移民事务秘书处向意大利当局发出请求，要求意大利接管提交人及其子女。2018 年 7 月 19 日，意大利当局同意接管他们，明确称他们将被视为一个家庭单位，将为他们安排合适的住房。根据 2018 年 7 月 20 日的一项决定，国家移民事务秘书处决定不审议他们的庇护申请，并下令将他们遣送到意大利。2018 年 8 月 8 日，联邦行政法院驳回了提交人对这一决定的上诉。法院认为，意大利有权审议庇护申请，因为提交人及其子女是在意大利驻巴库领事馆获得签证，而且意大利同意将他们移交至该国。法院指出，适用“都柏林第三规则”第 3 条第 2 款第二分段是不合理的，因为意大利在庇护程序和接收寻求庇护者的条件方面没有任何系统性缺陷。此外，意大利是多项有关保护人权的国际协定和欧洲协定的缔约国。法院

<sup>5</sup> 根据这一规定，“申请人持有有效签证的，应由签发签证的成员国负责审查国际保护申请”。



认为，意大利提供的保证足够具体和个性化，可以排除酷刑或不人道或有辱人格待遇的风险。最后，法院认定，国家移民事务秘书处否认存在人道主义理由(如果存在这类理由，可以根据 1999 年 8 月 11 日第 1 号“庇护条例”关于程序的第 29 (a)(3)条和“都柏林第三规则”第 17 条第 1 款的含义，处理不属于其审查职权范围的国际保护申请)，并没有滥用自由裁量权。

4.3 在 2018 年 9 月 12 日试图遣返提交人后，提契诺州警方遣返外国国民股对提交人进行了讯问。<sup>6</sup> 她解释说，她拒绝登上飞往意大利的航班，因为她在那里谁也不认识。2019 年 3 月 2 日，提交人的丈夫抵达瑞士并申请庇护。提交人关于试图遣返她的申诉引发了两项州层面的议会程序性请求，提交人的律师向负责监督州警方的提契诺州政府提交了一份报告。州政府在 2018 年 11 月 7 日的答复中表达了对此事的看法。州政府回顾说，国家移民事务秘书处对所有庇护决定有专属管辖权，如有上诉，则由联邦行政法院受理。州政府还指出，鉴于其职权范围的限制，以及出于数据保护和职业保密的原因，州政府不能对单独案件进行裁决，但规定了执行驱逐决定的方式，没有审议提交人案件的细节。

4.4 缔约国反驳提交人对 2018 年 9 月 12 日试图遣送事件的描述，缔约国称，州警察的行动符合国家确立的程序，也符合合法性和相称性原则。缔约国提到提契诺州警察遣返外国国民股 2018 年 9 月 19 日的报告和州政府 2018 年 11 月 7 日的答复。

4.5 关于提交人所称因夜间被遣送而受惊的指控，缔约国指出，她已被正式告知遣送即将进行。<sup>7</sup> 缔约国在没有告知提交人程序细节的情况下采取行动，将提交人驱逐出境，是因为提交人没有在国家移民事务秘书处 2018 年 7 月 20 日决定规定的最后期限内自行离开瑞士。遣送的时间取决于国家移民事务秘书处联邦服务专门机构 swissREPAT 预订的航班时间。缔约国否认警察破门而入提交人的住所。根据警方的报告，警方于凌晨 1 点 45 分进入宾馆，敲了门。提交人打开门后，警察作了自我介绍，解释了他们为什么出现。提交人自己收拾了行李，并有机会打电话给她的律师。

4.6 关于提交人 2018 年 9 月 7 日提出的推迟驱逐的请求，缔约国指出，州当局将提交人出具的医生证明提交给国家移民事务秘书处指定的医生，该医生认为，没有阻碍该家庭被驱逐到意大利的理由。证明显示，两名儿童健康状况良好，体检结果显示没有水痘传染的风险。

4.7 缔约国反驳提交人关于警察对儿童粗鲁、当着他们的面威胁他们的母亲，并给他们看特别航班遣送照片等指控。在起飞前面谈时，苏黎世机场的警察给提交人(而不是她的孩子们)看了一张某人在特别航班上受到强迫措施的照片。缔约国指出，苏黎世机场的警察让所有准备自愿遣返的人看照片，了解在拒绝离开的情况下，联邦规程规定了何种措施。这些强制措施是在特别航班上，而不是在定期航班上采取的。缔约国反驳提交人关于其儿子受到虐待或有辱人格待遇的指控。

<sup>6</sup> 2018 年 10 月 15 日听证会记录。

<sup>7</sup> 2018 年 8 月 17 日，这家人从 Biasca 的民防中心被转移到 Viganello 的 Della Santa 宾馆，等待被遣送意大利。2018 年 8 月 23 日，提交人和她的孩子接受了体检，以评估他们是否适合乘机旅行。

4.8 缔约国援引《任择议定书》第 7 条(e)款，对来文某些部分可否受理提出质疑。提交人于 2018 年 7 月 31 日向联邦行政法院提出上诉，其中提到其家人在瑞士生活的时间、在瑞士建立的关系、据称在巴库获得签证时的程序缺陷、提交人的健康问题，以及意大利的接待条件。虽然简要提到了儿童的最大利益，但没有向国家当局提及与 2018 年 9 月 12 日试图遣送有关的指控，特别是据称 E.A.和 U.A.遭受的有辱人格的待遇。提交人没有使用她可以采用的补救措施，包括使用刑事诉讼程序继续这一申诉。缔约国强调，国家当局没有机会审议联邦行政法院 2018 年 8 月 8 日发布裁决后由心理治疗师提供的医学证明和报告。因此，缔约国认为，关于 2018 年 9 月 12 日试图遣送违反《公约》第 2 条、第 3 条、第 6 条第 2 款和第 22 条的指控，以及关于第 24 条和第 37 条的指控不可受理，因为没有用尽国内补救办法。

4.9 缔约国进一步指出，应根据《任择议定书》第 7 条(f)款，宣布来文不可受理，该条适用于所有明显没有根据或缺乏充分证据的来文。

4.10 缔约国认为，应区分那些直接适用、可声称遭到违反的《公约》条款和那些不能直接适用的《公约》条款。<sup>8</sup> 直接适用的条款是那些无条件、足够清楚和精确的条款，可在特定案件中直接适用。另一些条款则含有“一般规定”，给缔约国留有相当的回旋余地。这类条款通常以承认儿童的特殊“权利”的形式拟订。然而，这些“权利”能否构成向当局提出可予审理的申诉的基础，首先是一个国内法问题。

4.11 关于《公约》第 2 条第 2 款，缔约国认为这一规定不能直接适用，也没有赋予个人可以主张的任何权利。缔约国认为，鉴于提交人没有就此提出任何论据，因此没有违反这一条款。缔约国提及委员会的第 5 号一般性意见(2003 年)，委员会在其中承认，禁止歧视并不意味着对所有人一视同仁。

4.12 缔约国指出，《公约》第 3 条确立了在颁布和解释法律时必须遵守的指导原则，但没有确立任何主观权利。缔约国补充说，委员会不能代替国家当局解释国内法和评估事实及证据。<sup>9</sup> 国家移民事务秘书处和联邦行政法院审查了提交人及其儿子 E.A.和 U.A.的情况，并指出，他们留在瑞士的愿望，对确定哪个国家有权审查他们的庇护申请并无影响。国家移民事务秘书处和联邦行政法院指出，意大利在庇护程序和接待寻求庇护者的条件方面没有系统性缺陷，不会导致不人道或有辱人格待遇的风险。因此，没有合理适用“都柏林第三规则”第 3 条第 2 款第二分段的理由。瑞士当局认为，意大利提供的保障足够具体和个性化，没有具体证据可质疑意大利没有能力安置该家庭、保证其适当住房和家庭团聚。国家移民事务秘书处指出，这家人在意大利可以受益于难民和寻求庇护者保护制度。法院也审查了这一点，并得出结论认为，国家秘书处拒绝承认存在 1999 年 8 月 11 日第 1 号条例第 29 (a)(3)条所指的人道主义理由，没有滥用自由裁量权。法院指出，申请人没有证明意大利不愿意负责和完成与其保护申请有关的程序，或者意大利不会遵守不驱回原则。法院认为，没有证据表明转移到意大利会使申请人面临被剥夺最低生存条件和遭受有损尊严的生活条件的风险。国家移民事务秘书处

<sup>8</sup> 缔约国指出，在 1996 年 10 月 11 日关于缔约国根据《公约》第 44 条第 1 (b)款所提交定期报告的形式和内容的一般准则原稿(CRC/C/58)中，委员会承认，并非《公约》的所有条款都可直接适用。

<sup>9</sup> C.E.诉比利时(CRC/C/79/D/12/2017)，第 8.4 段。

和联邦行政法院回顾说，根据第 2013/33/EU 号指令，意大利必须向申请人提供必要的医疗服务，包括紧急护理和疾病以及严重精神障碍的基本治疗。没有证据表明意大利会拒绝为孩子们和他们的母亲提供医疗服务。法院考虑了 2018 年 7 月 31 日的报告，该报告不是由医生出具的。法院认为，报告中没有任何具体和有充分根据的说明，表明有关人员的健康问题严重到不能被遣送到意大利。法院指出，该报告没有表明提交人或其儿子需要任何精神护理。法院具体指出，应由负责执行驱逐出境的瑞士当局向意大利当局转交关于被遣送者所需任何治疗的资料。法院的结论是，提交人没有提供任何严肃的证据，证明将其遣送至意大利会违反《禁止酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 3 条，也未证明意大利会违反为儿童提供适当发展所需的保护和照料的义务。与提交人的指控相反，国家秘书处和法院确实考虑了适用“都柏林第三规则”所载主权条款的可能性。国家秘书处发现，这些儿童与瑞士没有特别的联系。在国家秘书处作出决定时，他们在瑞士居住了不到两个月，此前他们在瑞士的逗留只有八个月。国家当局在考虑了儿童的利益的情况下，着手了审查申请人的具体情况。<sup>10</sup> 没有任何迹象表明国家当局对此案的审议具有任意性，或构成司法不公，或没有评估时考虑儿童的最大利益。<sup>11</sup> 在这种情况下，缔约国认为，根据《公约》第 3 条提出的指控显然没有根据。

4.13 此外，缔约国反驳所称违反《公约》第 3 条的指控。缔约国强调本来文与委员会认定违反第 3 条的另一案件之间的区别，因为在后一案件中，评估一名女孩被驱逐到邦特兰后是否有遭受残割女性外阴的风险时没有考虑儿童的最大利益。<sup>12</sup> 缔约国指出，儿童的最大利益是瑞士判例法在考虑执行遣送的障碍时极为重视的一项原则。根据这一原则，如果未成年人已融入瑞士社会，特别是因为建立了各种关系(亲近程度、密集程度、时长)，因其发展阶段和预期未来，以及因在东道国接受教育而融入了瑞士社会，则遣送该未成年人可能被视为不可强制执行。在本案中，E.A.和 U.A.不存在已融入瑞士社会或拥有的关系对他们的发展具有重要或决定性意义的问题。联邦行政法院做出裁决时，两名儿童分别为 8 岁和 3 岁。跟他们有关的主要被调查人，即他们和谐发展和教育的主要负责人是他们的母亲。国家移民事务秘书处只有在得到意大利当局单独担保的情况下，才将有未成年子女的家庭遣送到意大利。意大利当局保证，将为有关人员提供与儿童年龄相适应的照顾，并保证家庭团聚。由于提交人和儿子从未在意大利逗留过，他们关于如果返回该国会违反《公约》的风险的指控只是一个假设。在提契诺州警察局遣返外国人股 2018 年 10 月 15 日举行的听证会上，提交人对拒绝被遣送到意大利提出的唯一理由是她就在那里不认识任何人。缔约国说，如果 E.A.和 U.A.认为意大利违反了向他们提供援助的义务，他们应直接向意大利当局主张自己的权利。

4.14 关于《公约》第 6 条第 2 款，缔约国强调，这一条款的提法非常宽泛，具有明显的指导性质。缔约国认为，提交人关于被遣送到意大利的指控明显缺乏根据。此外，只要提交人没有提供任何补充证据，证明发生了违反《公约》第 6 条第 2 款的行为，她就不能声称该条遭到违反。

<sup>10</sup> C.E.诉比利时，第 8.5 段。

<sup>11</sup> A.Y.诉丹麦(CRC/C/78/D/7/2016)，第 8.10 段。

<sup>12</sup> K.Y.M.诉丹麦案(CRC/C/77/D/3/2016)。



4.15 关于据称违反《公约》第 12 条的问题，缔约国援引了联邦行政法院的判例，该判例认为，这一条款没有赋予儿童在影响他们的任何司法或行政诉讼中无条件地亲自发表口头意见的权利。该条款只是确保儿童能够以适当方式表达意见，例如通过其代表发表书面声明表达意见。根据 1998 年 6 月 26 日的《庇护法》(第 142.31 号法)，只有当儿童具备辨别力，即有能力和足够成熟，能够理解庇护程序的意义和目的，且能够解释他们有可能受到迫害的原因时，才应给予他或她在听证会上发表意见的机会。根据国家移民事务秘书处的做法，一般认为儿童从 14 岁开始具备辨别能力。在国家秘书处做出决定时，E.A.和 U.A.分别只有 8 岁和 3 岁。此外，因为他们是未成年人，所以他们被包括在母亲的难民申请中。鉴于儿童的年龄很小，没有必要听取他们的口头意见，或给予他们单独发表书面意见的权利。此外，提交人没有具体说明，如果国家秘书处按照她的理解给予 E.A.和 U.A.发表意见的权利，E.A.和 U.A.可能会提出哪些事实或要素。因此，所有迹象表明，提交人及其律师就能够确保儿童根据《公约》第 12 条享有的发表意见权得到行使。因此，关于违反《公约》第 12 条的指控显然没有根据，换句话说，即没有违反该条款的行为。

4.16 缔约国认为，《公约》第 22 条提出的义务也是指导性质的。提交人关于违反本条的指控显然没有根据，理由与她所称违反第 3 条的指控相同。此外，缔约国指出，提交人担心她在意大利得不到必要的保护和援助是基于假设性的考虑因素。她笼统地声称，将他们遣送到意大利将违反《公约》第 22 条，这样说不足以确定这一条款遭到违反。

4.17 至于《公约》第 24 条，根据联邦委员会的说法，该条款包含“对促进儿童健康方案的指示”。关于提交人声称儿童在试图遣送期间遭受了有辱人格的待遇，被遣送到意大利会妨碍他们获得适当的心理治疗，缔约国重申其意见，即国内补救措施尚未用尽，此外，提交人关于试图遣送的指控明显没有根据。因此，缔约国认为，没有违反《公约》这一条款。

4.18 关于所称违反《公约》第 37 条的问题，缔约国提及其关于来文缺乏根据的意见。因此，缔约国认为，没有违反《公约》这一条款。

### 提交人对缔约国的意见的评论

5.1 提交人在 2019 年 8 月 28 日的评论中指出，她已经用尽了所有可用的国内补救办法。联邦行政法院是她可以质疑国家移民事务秘书处 2018 年 7 月 20 日决定的最高法院。提交人在 2018 年 7 月 31 日向该法院提出的上诉中指出，缔约国未适用“都柏林第三规则”的主权条款，没有考虑到非常脆弱家庭的利益。案件所涉未成年人已经遭受了严重创伤，他们在原籍国以外的唯一支持来源在瑞士，不适用这一条款(不同情上述未成年人)相当于不人道和有辱人格的待遇。缔约国没有考虑遣送到意大利可能对 E.A.和 U.A.造成的情感和心理影响，破坏了 E.A.和 U.A.内心的宁静。

5.2 2018 年 12 月 10 日，提交人向提契诺州政府提交了关于 2018 年 9 月 12 日遣送情况的申诉，并向提契诺州议会提交了请愿书。提交人称，虽然国家移民事务秘书处有责任评估遣送的可执行性和可行性，但这种评估只涉及遣送目的地国接收的最低保障，不考虑遣送的方式。然而，提交人强调，她的来文不是关于 2018 年 9 月 12 日的试图驱逐一事，而是关于国家秘书处没有考虑 E.A.和 U.A.的福祉和最大利益的情况下适用“都柏林第三规则”的决定。

5.3 提交人反驳缔约国关于庇护当局没有机会查看医生证明的说法。提交人在 2018 年 9 月 7 日收到医生证明后，将其寄给了移民事务办公室，即在州一级负责执行国家移民事务秘书处驱逐出境命令的机构。

5.4 提交人承认，《公约》的某些条款不能直接适用。然而，缔约国声称，间接适用《公约》规范不是向委员会提交侵权指控的理由，她认为这一说法极为荒谬。

5.5 提交人反驳缔约国关于她的来文没有根据的指控。她解释说，2018 年 9 月 12 日遣送一事并不是提交来文的唯一原因。提交人反驳缔约国提到的警方报告中所载的事实，她认为该报告有偏见。她认为，缔约国不能以州政府的答复为依据，因为那是一个一般性文本，与她的具体案件无关。她补充说，州政府的答复是由有关单位撰写的，在本案中是由警方自己撰写的。

5.6 提交人指出，2018 年 8 月 17 日，她的家人从 Biasca 的民防中心——一个被认为结构不适合接待的“掩体”——转移到 Viganello 的 Della Santa 宾馆。SOS-Ticino 协会为 E.A. 准备了入学申请。虽然这个家庭在等待遣送意大利，但对 E.A. 和 U.A. 来说，他们从掩体里搬出来，住进了宾馆，并入了学，他们无法理解这只是暂时状况。

5.7 提交人指出，警察于 2018 年 9 月 12 日晚抵达 Della Santa 宾馆出乎他们的意料，因为没有人通过翻译通知他们一家人将在那天被遣送。这家人确信他们在瑞士的逗留时间会很长，因为 E.A. 已经入学，并参加了第一天的课程。虽然警察用意大利语解释了将要发生的事情，但提交人不能完全理解他们在说什么，表达自己的意思也很吃力。提交人的律师告知警方说，她拒绝登机，已基于医疗理由要求推迟飞行。因此，缔约国关于提交人自愿收拾行李的说法是“纯粹的谎言”。提交人指出，她没有说警察闯入她的住所。之所以说有不人道和有辱人格的待遇，是由于半夜被叫醒，受到惊吓、家人被要求将个人物品装箱，此外，警方与提交人之间的谈话是在没有翻译的情况下，当着两名受惊的儿童的面进行的。提交人及两个儿子确实没有在规定最后期限之前离开瑞士，但在这一最后期限后，是瑞士当局为他们分配了新的住所，并在学校给 E.A. 报了名，这也同样是事实。

5.8 提交人感到遗憾的是，警方的报告和缔约国的意见都没有提到儿童受到惊吓和哭泣，也没有提到苏黎世机场的警察给 E.A. 看照片，E.A. 在母亲与警方谈话时惊恐地哭泣等事实。缔约国对两名儿童在看到母亲的反应时感到害怕的解释，是两名儿童担心他们的母亲可能会因为拒绝登机而被带走。他们受到巨大的心理压力和恐惧，因此 E.A. 让他的母亲回到飞机上。对缔约国关于提交人决定乘火车返回提契诺的说法，提交人完全表示异议。

5.9 提交人说，国家当局无视《公约》第 2 条第 2 款，没有考虑 E.A. 和 U.A. 的脆弱性，并以最严格的形式适用“都柏林第三规则”，即不适用主权条款。提交人说，国家移民事务秘书处决定不审议她的案件，将问题一概而论，而不审议手头的具体案件，这是一种歧视性行为。

5.10 关于《公约》第 3 条和第 22 条，提交人说，瑞士当局没有考虑 E.A. 和 U.A. 的最大利益，因为没有考虑他们经历的创伤以及他们与在提契诺遇到的人的关系。提交人驳斥联邦行政法院关于意大利的庇护程序和接收条件没有系统性缺陷的推定。意大利当局将寻求庇护者视为一个家庭，并保证他们团聚的假设就说明

这是最低限度保证，没有考虑 E.A. 和 U.A. 的所有利益。在反对国家移民事务秘书处驱逐令的上诉中，提交人称，意大利存在系统性缺陷，将妨碍对她的儿子的真正保护。提交人反驳缔约国关于意大利可以为严重精神疾病和问题提供基本治疗的说法。国家当局基于 2018 年 7 月 31 日的报告断言，提交人及孩子们没有严重问题，可以遣送到意大利，这一事实表明，国家当局没有以任何方式权衡所涉人士的利益。提交人指出，意大利可能依据难民和寻求庇护者保护制度接收她们一家人。意大利政府通过了一项破坏这一制度的法律：意大利电视台不断播放无家可归的家庭流落街头的画面。正如她在向联邦行政法院的上诉中指出，难民和寻求庇护者保护制度下的项目虽然在纸面上很完美，但在实施时却是失败的。2018 年，意大利内政部颁布了一项“安全法令”(*decreto sicurezza*)，废除了人道主义保护。该法令导致 6 万名外国公民被排除在难民和寻求庇护者保护系统之外。提交人称，瑞士当局违反了《公约》第 3 条，因为当局认为将其遣送到意大利不会对 E.A. 和 U.A. 造成创伤，即使他们将丧失生活圈子和重要的人际关系，而且将不得不适应进一步的改变。提交人驳斥关于她的孩子 E.A. 在瑞士上学的 10 个月里没有形成任何重要关系这一说法。她返回瑞士的决定完全是基于其家人建立的生活圈子，包括她的朋友网络、学校熟人和心理支持。当局没有考虑提交人的陈述、提交人及其儿子的熟人的证词，最重要的是没有考虑两个孩子的情绪和感受，两个孩子认为他们在瑞士找到了一个稳定的地方，可以给他们一定程度的宁静。提交人声称，是偷运者而不是她选择在意大利驻巴库领事馆获得签证。她强调，如果违反《公约》遣送他们离境，不仅关系到她的孩子们在意大利受到接待的方式，而且还会导致他们因再次失去生活圈子而遭受创伤。

5.11 当局没有考虑医生的报告以及 E.A. 和 U.A. 因为所经历的一切而感到的压力、恐惧和焦虑，此行为构成拒绝对他们的保护，不利于《公约》第 6 条第 2 款意义所指他们的发展。

5.12 提交人说，关于违反《公约》第 12 条的指控不仅包括国家移民事务秘书处没有听取 E.A. 和 U.A. 的意见，还包括国家秘书处没有考虑儿童的律师和母亲所报告的他们留在瑞士的愿望，因为有认识的人组成的支持网络，所以他们在瑞士感到很安全。国家秘书处没有具体说明如何评估和权衡了 E.A. 和 U.A. 的利益。

5.13 关于《公约》第 22 条，提交人认为，缔约国没有尽其所能保护 E.A. 和 U.A.，在漠然决定将他们遣送到意大利时没有考虑他们的精神状态、恐惧、焦虑和希望。

5.14 提交人称，国家秘书处、警察部门和司法机构等主管部门未能解释和适用国内规范，以便有效保障《公约》第 24 条所指的 E.A. 和 U.A. 的健康权和身心健康。

5.15 关于违反《公约》第 37 条的指控，提交人重申，缔约国使 E.A. 和 U.A. 遭受了不人道和有辱人格的待遇。她指出，在第一次进入瑞士时，E.A. 和 U.A. 因为父母受迫害而逃离了他们的国家。抵达瑞士后，由于父母受到的待遇，孩子们遭受了精神压力。他们回到自己的国家后，经历了父亲失踪和第二次逃亡，希望在瑞士找到几个可以为他们提供一定程度稳定的人。然而，他们被“转送”到苏黎世机场，要被遣送到意大利。

5.16 提交人告知委员会，E.A. 正在上学，U.A. 上了幼儿园。他们的父亲已经抵达瑞士，和家人住在一个寻求庇护者中心。

## 委员会需处理的问题和议事情况

### 审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何诉求之前，委员会必须根据《任择议定书》规定的议事规则第 20 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

6.2 委员会注意到缔约国的论点，即提交人关于 2018 年 9 月 12 日试图遣送的指控未用尽所有可用的国内补救办法。委员会注意到，提交人向州主管当局——提契诺州政府和议会——投诉警方在试图遣送时的行为，但她没有提起诉讼。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第 7 条(e)款，涉及《公约》第 2 条、第 3 条、第 6 条第 2 款、第 24 条和第 37 条、关于 2018 年 9 月 12 日试图遣送及其对 E.A. 和 U.A. 的健康影响的指控不可受理。

6.3 委员会注意到，提交人指控瑞士在她第一次逗留期间违反了《公约》第 37 条关于对其家人的接待条件的规定。然而，委员会指出，从来文来看，提交人似乎未向瑞士当局质疑这些条件。委员会因此认定，根据《任择议定书》第 7 条(e)款，这一指控也不可受理。

6.4 委员会注意到，提交人指控说，缔约国违反了尊重《公约》第 2 条规定的权利的义务，因为国家移民事务秘书处没有考虑 E.A. 和 U.A. 的脆弱性。委员会还注意到，提交人指控说，国家秘书处歧视 E.A. 和 U.A.，该行为为《公约》第 2 条第 2 款所禁止。然而，委员会注意到，提交人只是泛泛陈述了这些不满，没有解释所称歧视的依据。因此，根据《任择议定书》第 7 条(f)款，委员会宣布这些指控明显缺乏根据，不可受理。

6.5 委员会注意到缔约国的论点，即《公约》第 2 条第 2 款、第 3 条、第 6 条第 2 款、第 22 条和第 24 条的规定没有提供依据，向委员会证明侵犯主观权利的观点。在这方面，委员会回顾，《公约》确认所有权利(公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利)相互依存，同等重要，使所有儿童能够尽量发展自己的心智和体格方面的能力、个性和天才。<sup>13</sup> 委员会还回顾，《公约》第 3 条规定的儿童的最大利益是一个三重概念，同时是一项实质性权利、一项解释性原则和一项程序规则。<sup>14</sup> 委员会注意到，根据《任择议定书》第 5 条第 1 款(a)项，声称是缔约国违反《公约》规定的任何权利的受害者本人或群体可以自己或由他人代理，提交指控《公约》缔约国的来文。因此，委员会认为，《任择议定书》第 5 条第 1 款(a)项没有任何内容表明应对个人来文程序中可能援引的侵犯权利的内容加以限制。委员会还回顾说，委员会过去曾在个人来文机制下就有关违反援引条款的行为作出裁决。<sup>15</sup>

6.6 委员会认为，尽管提交人提出了有关《公约》第 24 条的申诉——根据这一申诉，E.A. 和 U.A. 在意大利将得不到为遭受虐待的人提供的充分和必要的心理治疗——该申诉似乎也与所称提出第二次庇护申请之前的创伤有关，但她没有提供

<sup>13</sup> 儿童权利委员会，第 15 号一般性意见(2013 年)，第 7 段。

<sup>14</sup> 儿童权利委员会，第 14 号一般性意见(2013 年)，第 6 段。

<sup>15</sup> M.T. 诉西班牙(CRC/C/82/D/17/2017)，第 12.5 段；C.R. 诉巴拉圭(CRC/C/83/D/30/2017)，第 7.5 段；及 J.A.B. 诉西班牙(CRC/C/81/D/22/2017)，第 12.5 段。



任何证据证实这一指称。因此，根据《任择议定书》第 7 条(f)款，委员会宣布这一指控明显缺乏根据，不可受理。

6.7 但是，委员会认为，就可否受理而言，提交人已充分证实了她根据《公约》第 3 条、第 12 条和第 22 条提出的其余指控。因此，委员会宣布来文的这部分内容可予受理，并对案件实质问题进行审议。

### 审议实质问题

7.1 委员会根据《任择议定书》第 10 条第 1 款，参照各方提供的所有资料审议了本来文。

7.2 委员会还回顾指出，应由国家机构审查事实和证据并解释和执行国内法律，除非国家机构的评估显然具有任意性或构成司法不公。因此，委员会的工作不是代替国家机构评估案件的事实和证据，而是要确保这些机构的评估不具有任意性、不构成司法不公，并将儿童的最大利益作为评估的首要考虑因素。<sup>16</sup>

7.3 委员会注意到，提交人的指控称，缔约国违反了《公约》第 12 条，因为国家当局没有听取 E.A. 和 U.A. 的意见，也没有考虑诉讼期间提供的报告和证词。委员会注意到缔约国的论点，即鉴于 E.A. 和 U.A. 的年龄较小，所以没有听取他们的意见，他们与他们的母亲的利益是一致的，他们可以通过母亲及其法律顾问作为中介行使发表意见的权利。委员会注意到，《公约》第 12 条保障儿童在影响到他们的任何司法和行政诉讼中，直接或通过代表陈述意见的权利。但委员会指出，该条没有对儿童表达意见的权利设置年龄限制，不鼓励缔约国在法律或实践中引入年龄限制，那将制约儿童对影响到其本人的一切事项发表意见的权利。<sup>17</sup>委员会不同意缔约国关于不需要听取 E.A. 和 U.A. 的意见，因为他们和他们的母亲的利益一致的论点。委员会回顾，确定儿童的最大利益要求单独评估他们的情况，不论他们的父母提出庇护申请的理由是什么。因此，委员会认为，在本案中，没有直接听取儿童的意见构成违反《公约》第 12 条。

7.4 委员会注意到提交人的论点，即当局没有考虑儿童经历的创伤，包括两次逃离原籍国(一次是绕道第三国逃离)、返回出生国，以及另一次在非常痛苦的条件尝试逃离。委员会认为，缔约国当局没有听取 E.A. 和 U.A. 关于这些事实的意见，而这些事实对他们造成的后果可能与他们母亲的感受截然不同，因此，缔约国当局在评估他们的最大利益时没有尽到应尽的职责。

8. 委员会根据《任择议定书》第 10 条第 5 款行事，认为其掌握的事实构成违反《公约》第 3 条和第 12 条的行为。

9. 因此，缔约国有义务重新考虑提交人关于适用“都柏林第三规则”第 17 条的请求，作为紧急事项处理 E.A. 和 U.A. 的庇护申请，确保将儿童的最大利益作为首要考虑因素，并确保听取 E.A. 和 U.A. 的意见。在考虑儿童的最大利益时，缔约国应考虑 E.A. 和 U.A. 自抵达提契诺以来在当地建立的社会关系，以及他们因在阿塞拜疆和瑞士经历环境的多重变化而可能遭受的创伤。缔约国还有义务采取一切必要步骤，防止今后发生类似的侵权行为。在这方面，委员会建议缔约国确保在庇护程序中系统地听取儿童的意见，并确保适用于遣返儿童的国内规程符合《公约》。

<sup>16</sup> C.E. 诉比利时，第 8.4 段。

<sup>17</sup> 儿童权利委员会，第 12 号一般性意见(2009 年)，第 21 段。

10. 根据《任择议定书》第 11 条，委员会希望缔约国在 180 天内尽快提供资料，说明采取步骤落实本意见的情况。还请缔约国在根据《公约》第 44 条提交委员会的报告中列入关于任何此类措施的资料。最后，还请缔约国公布本意见，并用缔约国的官方语言广泛传播。

---