



儿童权利公约

Distr.: Restricted
25 February 2021
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 77/2019 号来文的决定* **

来文提交人： F.B.等人(由律师 M.D.代理)
据称受害人： S.B.等人
所涉缔约国： 法国
来文日期： 2019 年 3 月 1 日(首次提交)
决定通过日期： 2021 年 2 月 4 日
事由： 遣返与恐怖主义活动有关人员的子女；保护措施；
生命权；非法拘留
程序性问题： 域外管辖权；证实申诉
《公约》条款： 第 2、3、6、19、20、37 条
《任择议定书》条款： 第 5 条和第 7 条(e)款和(f)款

1.1 来文提交人是以下法国国民：F.B.，代表她的孙子/孙女(S.B.，2015 年出生；A.B.，2016 年出生；A.S.B.，2019 年出生)，N.S.，代表她的孙子/孙女(K.A.，2015 年出生；M.A.，2018 年出生)，S.A.，代表她的孙子/孙女(H.K.，2010 年出生；S.K.，2013 年出生；H.K.，2016 年出生)，Z.B.，代表她的孙子(S.B.，2017 年出生)，A.D.，代表她的孙子/孙女(A.S.，2015 年出生；S.S.，2016 年出生；A.S.，2017 年出生；I.S.，2017 年出生)，A.N.R.，代表她的孙子/孙女(O.G.，2011 年出生；A.G.，2013 年出生；H.G.，2014 年出生；S.J.G.，2015 年出生；M.G.，2016 年出生；S.G.，2018 年出生)，S.D.，代表她的侄女(I.J.，2008 年出生)，M.D.，代表

* 委员会第八十六届会议(2021 年 1 月 18 日至 2 月 5 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查：苏珊娜·阿霍·阿苏马、阿迈勒·萨尔曼·阿尔杜萨里、辛德·阿尤毕·伊德里斯、菲利普·雅费、奥尔加·哈佐娃、杰哈德·马迪、贝纳亚默·达维特·梅兹穆尔、大谷美纪子、路易·埃内斯托·佩德内拉·雷纳、艾萨图·阿拉萨内·西迪库、安·玛丽·斯凯尔顿、韦利娜·托多罗娃和雷娜特·温特。



他的侄女 S.D.,¹ L.L., 代表他的孙子/孙女(Q.L., 2010 年出生; H.L., 2014 年出生; I.L., 2016 年出生; A.L., 2018 年出生), P.D., 代表她的孙子/孙女(E.C., 2009 年出生; A.H., 2012 年出生; I.H., 2014 年出生; Y.D., 2018 年出生), A.E., 代表他的侄子(A.R.E., 2015 年出生; H.E., 2017 年出生), S.G., 代表她的孙子(N.B., 2016 年出生), Z.I., 代表她的侄子(S.B.,² 2015 年出生), N.B., 代表她的孙子(S.B., 2017 年出生), N.B., 代表她的侄子(D.B., A.B.和 S.B., 出生日期不详); 以及居住在法国的阿尔及利亚国民 F.F., 代表 Y.H., 出生日期不详。³ 所涉儿童均为法国国民。提交人由律师 M.D.代理。《任择议定书》自 2016 年 4 月 7 日起对缔约国生效。

1.2 2019 年 3 月 13 日, 根据《任择议定书》第 6 条, 来文工作组代表委员会行事, 拒绝了提交人关于采取临时措施, 将这些儿童遣返法国的请求。但委员会请缔约国采取必要的外交措施, 以确保保护这些儿童的生命权和人身完整, 包括确保他们获得可能需要的任何医疗照护。

提交人陈述的事实

2.1 本来文所涉儿童——其父母据称与伊拉克和黎凡特伊斯兰国合作——大多出生在阿拉伯叙利亚共和国东北部的库尔德自治领土罗贾瓦, 目前生活在战区的罗杰、艾因伊萨和霍尔难民营。有些是孤儿, 大多不满 6 岁, 缺乏照料、水和食物, 卫生条件极其恶劣。

总体背景

2.2 自 2018 年初以来, 许多法国妇女逃离伊拉克和黎凡特伊斯兰国, 向罗贾瓦的库尔德部队投降, 希望回到法国。目前这些妇女和她们的孩子一起被拘留在霍尔、艾因伊萨和罗杰难民营。提交人回顾说, 被拘留在这些营地的母亲和儿童不受制于任何拘留令, 当地没有对他们提起任何诉讼。罗贾瓦当局没有司法机构, 已提醒法国政府, 他们不会对营地的被拘留者提起任何诉讼或作出任何决定。

关于遣返问题

2.3 2018 年初, 叙利亚库尔德领导人多次表示, 希望看到营地关押的所有外国公民被接回国籍国。⁴ 2019 年 2 月初, 法国政府宣布接回 70 名儿童和几十名法国母亲, 但随后在没有任何解释的情况下反悔。

2.4 2018 年 3 月, 法兰西共和国总统埃马纽埃尔·马克龙的总统府秘书长在会见律师后, 对一些家庭作出书面保证称, 根据关于保护未成年人和被遣返人员的规定, 身在伊拉克或阿拉伯叙利亚共和国的法国未成年人, 只要地方当局已排除其刑事责任, 均有权受到法国保护并可以得到帮助。尽管有这些声明, 但缔约国并

¹ 2019 年 3 月 15 日遣返。

² 2019 年 3 月 15 日遣返。

³ 提交人 2019 年 9 月 6 日的评论显示了儿童的姓名和出生日期。

⁴ 见 Gwendoline Debono, “Syrie: les Kurdes ne veulent plus garder les djihadistes français de Daech”, Europe 1, 13 April 2018。

未采取公开行动保护在罗贾瓦被任意拘留的儿童，并将他们从悲惨的命运中解救出来。法国政府尚未为这些儿童及其母亲安排任何保护或遣返措施。提交人称，在阿拉伯叙利亚共和国生活一段时间后返回法国的法国儿童都是通过非政府组织或蛇头经土耳其返回的，法国政府完全没有参与。

2.5 提交人指出，尽管马克龙先生保证将逐案处理这些儿童的情况，但缔约国没有采取积极步骤保护和接回他们。提交人补充说，法国政府避而不谈这些儿童的遭遇，着实令人担忧。

营地儿童的人道主义状况

2.6 提交人强调，库尔德部队控制的位于战区的战俘营中的这些儿童很多不满 6 岁，勉强存活，面临不人道的卫生条件，缺乏基本必需品(水、食物和医疗保健)；因此，面临迫在眉睫的受伤或死亡危险。⁵ 提交人提到关于两名孤儿的新闻报道，其中一名孤儿被炮弹或飞弹碎片炸伤，健康状况令人担忧。

2.7 提交人指出，自 2018 年 11 月以来，阿拉伯叙利亚共和国至少有 29 名儿童在与家人逃离伊拉克和黎凡特伊斯兰国最后的阵地时死于寒冬。提交人还指出，世界卫生组织对霍尔流离失所者营地不断恶化的状况表示严重关切，指出 29 名儿童和新生儿都是冻死的，并得出结论称，营地人数增加到原来的三倍(从 10,000 人增加到近 33,000 人)，情况危急。

2.8 提交人指出，库尔德部队一再表示，他们无力为营地的法国妇女和儿童提供治疗、食物和照顾，这些被拘留者面临迫在眉睫的饥饿和死亡危险。

用尽国内补救办法

2.9 提交人指出，就保护或接回目前被拘留在罗贾瓦的儿童及其母亲的所有请求而言，国内补救办法均无法获得并且无效。受理这一问题的法院将宣布自己无权受理，因为巴黎行政法院已宣布自己无权受理临时措施申请，理由是申诉事由为外交事务而非缔约国的行政责任。

2.10 提交人指出，自 2012 年以来，缔约国在阿拉伯叙利亚共和国——更不用说罗贾瓦——没有代表或领事机构，因此无法提供任何有效补救或承担任何责任，导致在行政法院对法国当局提出的任何诉讼都无效且没有意义。

申诉

3.1 提交人认为，缔约国的不作为违反了《儿童权利公约》第 2、3、6、19、20、37 条。他们声称，缔约国没有采取积极措施，确保尊重《公约》第 2 条规定的权利，并按照《公约》第 3 条的规定，在儿童的父母或其他法定监护人无法提供保护和照顾时，保障儿童得到必要的保护和照顾。

3.2 提交人声称，缔约国未能确保儿童的生存和发展权，违反了《公约》第 6 条。

⁵ 见 Luc Mathieu and Chloé Pilorget-Rezzouk, “Jihadistes et leurs familles: le défi du retour”, *Libération*, 31 January 2019; and Sophie Parmentier, “Enfants de djihadistes en Syrie: ‘Il faut les sauver, et il y a urgence!’ demandent leurs familles”, *France Inter*, 27 December 2018.

3.3 提交人指出，缔约国没有履行义务，采取措施保护儿童不受在罗贾瓦的照顾者任何形式的虐待，并向被剥夺了家庭环境的儿童提供特殊保护，前者违反了《公约》第 19 条，后者违反了《公约》第 20 条。

3.4 最后，提交人主张，缔约国没有保护这些儿童不受非法拘留，这违反了《公约》第 37 条，因为从库尔德当局向缔约国提供的信息来看，这些儿童在没有任何法律依据的情况下被拘留，当地也没有对他们的母亲提起任何诉讼。鉴于这三个营地的条件特别艰苦，这些儿童受到身心伤害，面临迫在眉睫的死亡危险，这些情况构成了残忍待遇。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2019 年 7 月 22 日的意见中主张来文不可受理，理由是提交人没有资格提交来文，缔约国对这些儿童没有管辖权，来文证据不足。

4.2 缔约国提到《任择议定书》第 5 条第 1 款，指出提交人没有提供户口本，证明他们与来文所涉儿童的母亲的亲属关系。此外，缔约国辩称，提交人没有证明他们的行为得到了所涉儿童或其母亲的同意。鉴于这些儿童的法定代表人仍然是他们的母亲，因此必须征得母亲的同意，特别是在关于接回儿童的请求上。

4.3 缔约国注意到，提交人似乎主张来文可予受理的理由是，他们是法国国民并且住在法国。但《任择议定书》第 2 条和第 5 条第 1 款指的是缔约国管辖范围内的儿童的权利。在本案中，来文是代表被拘留在阿拉伯叙利亚共和国东北部的儿童提出的，这些儿童不在缔约国的管辖范围内。委员会必须核实这些儿童，而不是提交人，是否在缔约国管辖范围内。反向分析将在事实上令《公约》普遍适用，这有悖其文本。缔约国主张，管辖权的概念涉及一国行使对人员、财产和状况产生影响的权力。因此，它只同意在其主权和职责范围内的情况下以及它可能有效控制的情况下尊重《公约》规定的权利。缔约国补充道，它可能无法为并非它造成的、它无法有效控制的情况以及其他国家或非国家行为方的行为导致的结果负责。

4.4 缔约国提及《维也纳条约法公约》第二十九条，Banković 等人诉比利时等国案⁶ 以及禁止酷刑委员会的判例⁷。缔约国主张，在国际公法中，除非条约中体现了不同的意图或另有规定，管辖权的概念本质上具有属地性，一国的域外管辖权源于它有可能在其边界之外行使的有效控制。⁸ 缔约国提及欧洲人权法院⁹、

⁶ 欧洲人权法院，Bankovic 等人诉比利时等国，第 52207/99 号申诉，2001 年 12 月 12 日关于可否受理的决定，第 59 段及之后段落。

⁷ Roitman Rosenmann 诉西班牙(CAT/C/28/D/176/2000 和 Corr.1)，第 6.6 段。另见 Z.诉澳大利亚(CAT/C/53/D/511/2012)；Agiza 诉瑞典(CAT/C/34/D/233/2003)。

⁸ 保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会第 3 号/儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)，第 12 段；人权事务委员会第 31 号一般性意见(2004 年)；欧洲人权法院，Al-Sekeini 等人诉联合王国，第 55721/07 号申诉，2011 年 7 月 7 日的判决，第 138 段；美洲人权委员会，Djamel Ameziane 诉美国，第 P-900-08 号申诉，2012 年 3 月 20 日关于可否受理的决定，第 30 段。

⁹ Al-Skeini 等人诉联合王国，第 134 段。

国际法院¹⁰ 和美洲人权委员会¹¹ 的判例，回顾称，要认定儿童处于缔约国管辖之下，提交人必须证明法国对这些儿童具有有效控制，无论是经由代理人，还是由于法国对地方当局有重要控制权以致于地方当局实际上依附于法国，或是出于法国对某一领土的有效控制。

4.5 本案中，缔约国指出，提交人没有证明法国对阿拉伯叙利亚共和国东北部的营地行使有效控制。相反，提交人自己承认，这些儿童目前受到库尔德部队的关押和控制。首先，缔约国声称，法国没有通过其代理人对儿童行使任何控制或权力，因为阿拉伯叙利亚共和国东北部的营地完全由外国当局控制。第二，缔约国反驳关于法国对阿拉伯叙利亚共和国北部的营地行使任何领土控制的说法。法国是在打击伊拉克和黎凡特伊斯兰国的过程中与叙利亚民主力量保持战斗合作和联系的国际联盟成员之一，但这并不意味着法国对阿拉伯叙利亚共和国东北部的营地实施有效控制，也不意味着存在某种依附关系，使叙利亚民主力量成为法国下属的一个地方行政当局。叙利亚民主力量是法国之外的一个权力机构，法国可以与之谈判，但它绝不隶属于法国。事实上，法国最高行政法院在 2019 年 4 月 23 日的决定中指出，提交人提出的遣返措施要求缔约国与外国当局谈判或在外国领土上进行干预，这也说明缔约国对阿拉伯叙利亚共和国东北部和叙利亚民主力量没有控制权。最后，缔约国指出，比利时法院在审理从阿拉伯叙利亚共和国遣返比利时国民(包括儿童)的请求时裁定，根据人权公约，比利时对被关押在阿拉伯叙利亚共和国的儿童没有管辖权。

4.6 缔约国主张，F.B.、N.B.、S.D.、F.F.和 S.G 提出的指控证据不足。或许可以确定提交人的身份，但来文没有提供提交人所代表的、据称缔约国未能维护其权利的未成年人的名单。虽然可以从来文所附的文件中推断出其中一些未成年人的身份，但其他一些人的身份仍然存疑，因为来文没有列出他们或他们父母的名字，所附文件中也没有出现他们或他们父母的名字。此外，来文指出，所涉未成年人目前被拘留在罗贾瓦的罗杰、艾因伊萨和霍尔难民营，其中一些人下落不明，而且无法确定他们是否确实被叙利亚民主力量拘留。

4.7 关于 S.D.和 S.B.，缔约国表示他们已于 2019 年 3 月被遣返。因此，就这两名儿童而言，来文不可受理，因为明显没有根据。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2019 年 9 月 6 日，提交人提交了对缔约国意见的评论。提交人提供了来文所涉儿童的姓名和一些个人信息，确认了他们目前被关押在罗杰、霍尔和艾因伊萨难民营。

¹⁰ 在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，《2004 年国际法院案例汇编》，第 136 页起，见第 179 页，第 109-111 段。

¹¹ Djamel Ameziane 诉美国，第 30-35 段。

5.2 提交人指出，缔约国情报部门已经对罗贾瓦这三个营地的妇女和儿童进行了人口调查，并定期更新数据。此外，《解放报》上发表了一篇文章，¹² 报道情报部门应缔约国要求制定的遣返计划。情报部门为此列出了营地关押的数百名男女和儿童。2019 年 3 月更新的这一表格列有这些法国成年人和未成年人的婚姻状况、所在营地、进入营地的日期、被库尔德部队逮捕的日期、前往阿拉伯叙利亚共和国的日期、在该区域的居留时间。文章指出，缔约国因担心公众反对，放弃了遣返计划。法国内政部长克里斯托夫·卡斯塔内在回答法新社提问时证实确有这样一份名单，称之为“工作假设”。¹³ 提交人指出，鉴于情报部门应政府要求制定的遣返计划是 2019 年 3 月更新的，可见政府知道本来文所涉儿童的身份。此外，缔约国可以获得库尔德部队关押的法国国民的所有信息，因为在红十字国际委员会对难民营进行人口调查后，他们的家人被约谈，而且提交人的律师每周都给外交部发邮件。

5.3 提交人表示，在提交人律师的努力下，S.D. 成为 2019 年 3 月 15 日被缔约国接回的 17 名法国孤儿之一。本来文提交时，她仍被关押在霍尔难民营。提交人认为就 S.D. 而言，来文已经没有实际意义，但对其余儿童而言，来文仍然可以受理。

5.4 关于来文因提交人没有资格而不可受理的论点，提交人指出，缔约国已经充分确认了他们与关押在难民营的家人的亲属关系。¹⁴ 他们补充说，被拘留在罗贾瓦的儿童祖父母、叔叔和婶婶——居住在法国——经常被情报部门约谈，或是基于反恐诉讼司法官员的调查委托书，或是与国家反恐检察机关的初步调查有关。因此，提交人声称，既然传唤和约谈所涉儿童的家人，说明缔约国并不怀疑他们之间的亲属关系。提交人指出，自开战以来，缔约国接回的孤儿没有一个先接受 DNA 检测以核实亲子关系。这些儿童是在被带回法国后才接受的检测。因此，缔约国掌握的关于本来文所涉儿童的信息，与它掌握的关于其主动接回的儿童的信息一样准确。此外，提交人的律师得到了七名儿童的母亲的明确同意，其中三人提供了书面授权。然而，自 2019 年 3 月 1 日以来，提交人的律师没有再收到其中六位母亲的消息，她们或她们的孩子可能已经死亡。

5.5 提交人宣称，关押在营地的母亲与提交人联系是危险的，因为拥有和使用手机将受惩罚，会被关进罗贾瓦的“黑牢”至少一个月。之所以称为“黑牢”，是因为牢房在地下，不见光。他们声称，许多法国妇女被发现拥有手机后，和她们的孩子一起被囚禁在那里。

5.6 关于缔约国的管辖权，提交人指出，欧洲人权法院已经确认，国家可通过直接影响境外人员状况的纯粹国内行为，行使《保护人权与基本自由公约》第 1 条意义上的管辖权。换言之，提交人强调了在领土之外实施的行为与在领土之外产生影响的行为的区别。¹⁵ 提交人辩称，缔约国援引的判例法与本案毫无相似之处，不能作为委员会推理的依据，因为本案的争议不在于代理人是否对叙利亚

¹² Luc Mathieu, Willy Le Devin and Dominique Albertini, “État islamique: un rapatriement programmé, préparé, mais gelé”, *Libération*, 4 April 2019.

¹³ 法新社 2019 年 4 月 5 日的报道。

¹⁴ 提交人提供了部分提交人和所涉儿童的身份证和户口本。

¹⁵ 欧洲人权法院，*Ilașcu* 等人诉摩尔多瓦和俄罗斯，第 48787/99 号申诉，2004 年 7 月 8 日的判决，第 314 段。

领土或被关押在叙利亚难民营的儿童行使控制权，或叙利亚民主力量是否隶属于法国，而在于法国当局完全在法国境内作出的决定，即不接回法国未成年人并将他们留在三个营地中由库尔德部队控制，是否在法国境外产生了影响，以至于这些儿童因为这一决定而被置于缔约国管辖之下。

5.7 提交人主张，对管辖权概念的这一解释符合国际公法对管辖权的理解，国际公法一贯承认国家与其国民之间的密切联系，无论他们身在何处。这些儿童被有关当局拘留，虽然该行为不是缔约国造成的，但这一事实并不影响缔约国行使管辖权，因为这些儿童被拘留和关押在法国境外的唯一原因是缔约国决定不接回他们。

5.8 提交人在 2019 年 10 月 16 日的评论中指出，外交部长让-伊夫·勒德里昂当天宣布，缔约国正在考虑将关押在罗贾瓦难民营的法国妇女和儿童转移到伊拉克。他们补充说，缔约国清楚地知道伊拉克实行酷刑，并通过即决审判作出死刑判决。关于这一点，提交人指出，曾有 12 名法国圣战分子被非法转移到伊拉克，在几分钟装模作样的审判后被判处死刑，这一事件导致缔约国被联合国质问。

第三方意见

6.1 应委员会邀请，域外义务联合会的三位国家域外义务问题专家¹⁶ 以及来自多所大学的 31 位专家于 2020 年 6 月 10 日提交了关于域外人权义务问题的第三方意见。

域外义务联合会的意见

6.2 专家们首先提及《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》的原则 4、8、9，并指出，在国家的行为或不作为对享有经济、社会和文化权利产生可预见影响的情况下，不论发生在境内或境外，该国均有义务尊重、保护和实现经济、社会和文化权利。¹⁷ “莲花号”案的判决显示，国际法禁止可强制执行的域外管辖权，除非习惯法或国际条约明确允许。¹⁸ 根据习惯国际法，国家有权利、甚至有义务保护本国国民，而保护儿童是优先事项。¹⁹ 此外，只有当行使管辖权的国家与规范或裁决的域外事件联系充分时，才允许行使立法管辖权或裁决管辖权。

6.3 专家们指出，在本案中：(a) 缔约国有不作为之处，没有尽快并尽其可用资源采取措施，保护和实现儿童的权利；(b) 损害可以预见；(c) 缔约国有能力施加决定性影响或采取措施；(d) 缔约国有权行使管辖权，因为它可以扩大其权力范围；(e) 缔约国有义务保护儿童，确保他们享有人权，这可能包括将他们从营地解救出来；(f) 缔约国保护儿童权利的义务不应取决于其他国家的意愿。

¹⁶ Ana María Suárez Franco, 粮食第一信息和行动网；Mark Gibney, 美利坚合众国北卡罗来纳大学阿什维尔分校国际法教授，瑞典隆德拉乌尔·沃伦贝格人权和人道主义法研究所研究员；Neetu Sharma, 班加罗尔印度大学国内法学院附属儿童与法律中心。

¹⁷ Olivier De Schutter et al., “Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 34 (2012), pp.1084–1169, at pages 1104 ff.

¹⁸ 常设国际法院，“莲花号”案，1927 年 9 月 7 日的判决。

¹⁹ 见 Andrew W.R. Thomson, “Doctrine of the protection of nationals abroad: rise of the non-combatant evacuation operation”, *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 11, No. 3 (2012), pp. 627–668。

6.4 专家们的结论是，委员会应基于儿童的最大利益作出决定。不受理这一案件将导致据称受害者无法诉诸司法。专家们补充道，就缔约国或委员会的管辖权而言，没有不可受理的理由。最后，缔约国可以根据国际合作原则采取措施，或采取外交措施，以确保尊重关于国家主权的国际原则。因此，该第三方建议委员会认定来文可受理。

31 位学者的联合意见²⁰

6.5 专家们指出，《公约》没有排除域外管辖权，准备工作材料也指出，《公约》明确将属地性排除在外。就儿童权利而言，《公约》缔约国的义务确实超出本国领土。²¹ 就移民而言，委员会认为，根据《公约》，国家应在保护境外的儿童国民方面承担一定的域外责任，为此应制定顾及儿童的领事政策和服务，²² 甚至采取措施“协助叙利亚儿童安全、自愿和有尊严地返回”。²³ 缔约国没有质疑本国与这些儿童之间因儿童的法国国籍而建立的联系。还有一些国家将管辖权扩大至受恐怖主义影响的儿童。²⁴ 此外，多个联合国实体曾建议会员国允许外国战斗人员及家人回国，包括儿童。²⁵

²⁰ 意见提交人：Wouter Vandenhoele 和 Gamze Erdem Türkelli (比利时安特卫普大学法律和发展研究组)；Meda Couzens(澳大利亚西悉尼大学和南非夸祖鲁-纳塔尔大学)；Ton Liefwaard 和 Chrisje Sandelowsky-Bosman (荷兰莱顿大学法学院)。签署人：Karin Arts, 隶属于荷兰鹿特丹伊拉斯姆斯大学的海牙国际社会科学研究院；Warren Binford, 美国威拉姆特大学法学院；Laura Carpaneto, 意大利热那亚大学；Pablo Ceriani Cernadas, 阿根廷国立拉努斯大学；Aoife Daly, 大不列颠及北爱尔兰联合王国利物浦大学欧洲儿童权利研究组；Bina D'Costa, 澳大利亚国立大学国际关系学院；Ellen Desmet, 比利时根特大学；Jaap E. Doek, 荷兰阿姆斯特丹自由大学；Nicolás Espejo Yaksic, 墨西哥最高法院宪法研究中心和联合王国牛津大学埃克塞特学院；Michael Garcia Bochenek, 美国哥伦比亚大学人权研究所；Kathryn Hollingsworth, 联合王国纽卡斯尔大学；Ursula Kilkelly, 爱尔兰科克大学法学院；Thalia Kruger, 安特卫普大学；Sara Lembrechts, 安特卫普大学；Jernej Letnar Čerňič, 斯洛文尼亚新大学政府与欧洲研究学院；Laura Lundy, 联合王国贝尔法斯特女王大学社会科学、教育与社会工作学院；Nicholas Munn, 新西兰怀卡托大学；Manfred Nowak, 意大利人权研究全球校园；Noam Peleg, 澳大利亚新南威尔士大学法学院；Peter R. Rodrigues, 莱顿大学；Kirsten Sandberg, 挪威奥斯陆大学公法和国际法学院；Julia Sloth-Nielsen, 莱顿大学和南非西开普大学；Helen Stalford, 利物浦大学欧洲儿童权利研究组；Rebecca Thorburn Stern, 瑞典乌普萨拉大学；Tara Van Ho, 联合王国埃塞克斯大学法学院和人权中心；Jinske Verhellen, 根特大学法律、私法与商法跨学科研究学院。

²¹ 除其他外，见 Maarten den Heijer and Rick Lawson, “Extraterritorial human rights and the concept of ‘jurisdiction’”, in *Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Malcolm Langford et al., eds., (Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 153–195); Sharon Detrick, ed., *The United Nations Convention on the Rights of the Child: A Guide to the “Travaux Préparatoires”* (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992); and Wouter Vandenhoele, “Economic, social and cultural rights in the CRC: is there a legal obligation to cooperate internationally for development?”, *International Journal of Children’s Rights*, vol. 17, No. 1 (2009) pp. 23–63。

²² 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号/儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见 (2017 年)，第 17 和第 19 段。

²³ CRC/C/SYR/CO/5, 第 47 段。

²⁴ 见 Rik Coolsaet and Thomas Renard, “Foreign fighters and the terrorist threat in Belgium”, EGMONT, Royal Institute for International Relations, 10 January 2020; 德国柏林和勃兰登堡高级行政法院，2019 年 11 月 6 日命令德国接回一名母亲及其子女的决定；The New Arab, “Syrian Kurds repatriate Islamic State orphans to Austria”, 3 October 2019; 澳大利亚《2019 年反恐法案 (临时驱逐令)》，第 10 (3)–(4) 条。

²⁵ A/HRC/40/28, 第 66 段；A/HRC/40/52/Add.4, 第 47 段。

6.6 本案中的问题是，一国未采取行动保护境外儿童国民的权利是否构成侵犯《公约》所载权利，从而引起国际法律责任，这一问题事实上有别于欧洲人权法院和美洲人权法院现有判例中处理的问题。另一种方法是不考虑属地性，Giovanni Bonello 法官在 Al Skeini 等人诉联合王国案的赞同意见中曾作此建议。²⁶ 简言之，Bonello 法官指出，“仅是承担[人权]义务和有能力履行(或不履行)这些义务这一事实即产生管辖权”。²⁷

6.7 专家们认为，缔约国承担的域外义务的性质可以理解为类似于多个国家对某一领土同时行使管辖权的情况。因此，缔约国尽管并未有效控制该地区，但仍负有积极义务，应采取一切适当措施，并寻求其掌握的一切法律和外交途径，以保护儿童的权利。²⁸

6.8 该第三方的结论是，应考虑到以下背景因素：(a) 儿童受到无法弥补的伤害的严重风险和极度脆弱的处境；(b) 父母没有能力确保子女安全；(c) 领土国没有能力或不愿承担对儿童的管辖权；(d) 缔约国有能力行使外交保护权以保护其国民；(e) 上述因素将国籍国的域外管辖权局限于某些特殊情况，从而防止域外管辖权过度扩大。因此，专家们认为，鉴于这一问题对所涉儿童有极大影响，委员会应针对日益复杂的法律和事实背景，制定一种灵活的、侧重儿童权利的方法，用以处理《公约》的域外适用问题。这种方法可基于委员会第 16 号一般性意见(2013 年)提出的支柱、《公约》的特点和背景因素。

缔约国的补充意见

7.1 缔约国在 2020 年 9 月 14 日的补充意见中指出，提交人曲解了欧洲人权法院的判例。缔约国援引该法院在 M.N.等人诉比利时案中²⁹ 的决定，法院回顾称，管辖权原则上具有属地性，域外适用《公约》是特例，仅适用于以下情形：

- (a) 国家对领土外的地区实施有效控制；
- (b) 国家在领土外的地区行使公共权力，例如维护安全的权力和责任；
- (c) 国家在领土外运作的代理人使用武力在某些情况下使得代理人控制下的人员处于该国管辖之下；
- (d) 一国外交或领事人员在国外以公职身份就该国国民或财产行使权力时的作为或不作为；
- (e) 程序性的特殊情况。

7.2 缔约国指出，欧洲人权法院没有在域外管辖权的适用标准中纳入在一国领土内所作决定的域外效力。缔约国补充说，在实践中，法院始终拒绝对管辖权概念作出这种有因果关系的理解。欧洲人权法院在 Banković 等人诉比利时等国案的决定中指出，“申诉人的观点相当于认为，任何受到缔约国某项行为不利影响的人，

²⁶ Al-Skeini 等人诉联合王国，Bonello 法官的赞同意见，第 9-12 段。

²⁷ 同上，第 13 段。

²⁸ 见 Ilășcu 等人诉摩尔多瓦和俄罗斯。

²⁹ 欧洲人权法院，M.N.等人诉比利时，第 3599/18 号申诉，2020 年 5 月 5 日的决定。

无论行为本身或其结果发生在哪里，从《公约》第 1 条的角度来看，该人都在缔约国的管辖范围内。欧洲人权法院倾向于同意政府的意见，即第 1 条的案文并没有这样理解‘管辖权’”。³⁰ 缔约国指出，欧洲人权法院在 M.N.等人诉比利时案中再次拒绝对管辖权作出有因果关系的理解。

7.3 缔约国指出，提交人援引的案件与本案无关，因为它们涉及完全不同的情况，即缔约国的代理人行使权力或控制导致《保护人权与基本自由公约》的域外适用。

7.4 关于国际公法，缔约国指出，提交人混淆了两个概念：国家的属人管辖权与国家的域外管辖权，前者指国家因国籍联系而对其海外国民行使的既定权力，后者指可以要求国家对在境外实施或产生影响的行为承担责任的法律条件。缔约国指出，欧洲人权法院从未赞同提交人所说的对国际公法的理解。

7.5 缔约国表示不同意第三方的意见。它指出，《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》是专家工作的产物，不反映习惯国际法，不具有法律约束力，也没有对批准《公约》后国家义务的范围提出普遍接受的解释。缔约国指出，它在人权事务委员会通过第 36 号一般性意见(2018 年)时曾提醒，该一般性意见第 36 段对管辖权作出了有因果关系的解释，适用了过于宽泛的治外法权概念，不符合《公民及政治权利国际公约》的文字和精神，也不符合欧洲人权法院的判例。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

8.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会必须根据《任择议定书》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。

8.2 委员会注意到，提交人称，就保护和/或接回这些儿童及其母亲的请求而言，缔约国的国内补救办法均无法获得并且无效。委员会还注意到，缔约国对此没有异议。因此，委员会认为，就《任择议定书》第 7 条(e)项而言，不存在妨碍受理本来文的障碍。

8.3 委员会注意到缔约国称 S.D.和 S.B.已于 2019 年 3 月 15 日被送回法国，这一说法得到了提交人的确认。根据这一信息，委员会认为，来文关于缔约国未能接回这两名儿童的部分已无意义，故应停止审议。

8.4 关于其余儿童，委员会注意到缔约国的论点，即提交人没有提供户口本，证明他们与来文所涉儿童的母亲有亲属关系，也没有证明他们是在所涉儿童或其母亲的同意下行事，而这些儿童的法定代表仍然是他们的母亲。不过，委员会注意到，提交人提供了部分儿童的身份证件和户口本，并注意到鉴于所涉儿童目前的状况，很难拿到这类文件。委员会还注意到缔约国没有反驳提交人的这一论点，即作为本来文所涉儿童母亲的亲属，他们经常被情报部门约谈，或是基于反恐诉讼司法官员的调查委托书，或是与国家反恐检察机关的初步调查有关，这表明缔约国承认他们的亲属关系。委员会注意到，提交人出示了部分儿童的母亲的书面授权，在本案的特殊情况下，她们提供书面授权即使不危险，也是极其困难的。最后，委员会注意到，提交来文似乎是为了儿童的最大利益，也是为了保护和促进他们的权利。因此，委员会认为，《任择议定书》第 5 条不妨碍受理本来文。

³⁰ Banković 等人诉比利时等国，第 75 段。

8.5 关于管辖权问题，委员会注意到，缔约国主张，不能仅仅由于这些儿童是该国国民，就要求缔约国为并非它造成的、它无法有效控制的情况以及其他国家或非国家行为方的行为导致的结果负责。缔约国还主张，这些儿童不在其管辖之内，因为他们不在其有效控制下，无论是经由其代理人还是经由其控制的地方当局。

8.6 委员会须判定缔约国是否对被拘留在阿拉伯叙利亚共和国东北部营地的儿童具有属人管辖权。委员会回顾，根据《公约》，各国义务尊重和确保其管辖之内的儿童的权利，但《公约》并未将一国的管辖权限制在“域内”。³¹ 一国除了可以对境外领土或人员实施有效控制外，还可以对在境外实施或产生直接和可预见影响的行为行使管辖权。³² 就移民而言，委员会认为，根据《公约》，国家应在保护境外的儿童国民方面承担域外责任，为此应提供顾及儿童、基于权利的领事保护。³³ 委员会在 C.E.诉比利时案的决定中认定，比利时具有管辖权，应确保一名身在摩洛哥的儿童的权利，这名儿童与一对根据劳工移民担保制度收留她的比利时—摩洛哥夫妇离散。³⁴

8.7 本案中，委员会注意到，缔约国不否认提交人向其通报了关押在冲突地区难民营的儿童极度脆弱的处境。国际上的报告称拘留条件恶劣，提交人在国内也曾多次提出申诉，提请缔约国政府注意此事。³⁵ 拘留条件造成对儿童造成了迫在眉睫的危险，他们的生命、身心健康和发展可能受到不可弥补的伤害。委员会认识到，几处营地由一个非国家行为方有效控制，该行为方曾宣称没有能力或意愿照顾营地中拘留的妇女儿童，并希望被拘留者的国籍国将他们接回。委员会还注意到，阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会曾建议外国战斗人员的原籍国立即采取步骤，尽快接回这些儿童。³⁶

8.8 根据本案的情况，委员会认为，缔约国作为这些儿童的国籍国，具备能力和实力，能够采取行动接回相关儿童或提供其他领事帮助，以此保护他们的权利。本案的具体情况包括：缔约国与库尔德当局的关系，库尔德当局愿意合作，以及缔约国自 2019 年 3 月以来已从罗贾瓦的营地接回至少 17 名法国儿童，这表明缔约国有这样的能力。

8.9 鉴于上述情况，委员会认定缔约国对本来文所涉儿童确实具有管辖权，提交人根据《公约》第 2、3、6、19、20、24、37 条提出的申诉已得到充分证实。

³¹ 《公约》第 2 条第 1 款有意排除了属地性。见联合国人权事务高级专员办事处，《儿童权利公约立法史：第 1 卷》，HR/PUB/07/1 号文件，第 332-333 页，第 157-163 段。

³² 人权事务委员会，第 36 号一般性意见(2018 年)，第 22 段；A/70/303，第 33 段；反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员和法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员，“各国对阿拉伯叙利亚共和国北部难民营、监狱或其他地方的儿童及其监护人的域外管辖权：法律分析”，第 8 段。

³³ 第 4 号/第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 17(e)段和第 19 段。

³⁴ 见 C.E.诉比利时(CRC/C/79/D/12/2017)。

³⁵ 见阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会的会议室文件(A/HRC/43/CRP.6)，可查阅委员会网站(www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/IndependentInternationalCommission.aspx)。

³⁶ 同上，第 99(c)段。

9. 因此，委员会决定：

- (a) 来文关于 S.D.和 S.B.的部分应停止审议；
 - (b) 就其余儿童而言，来文引起了《公约》第 2、3、6、19、20、24、37 条下的问题，可予受理；
 - (c) 将本决定转交来文提交人，并转交缔约国供参考。
-