



儿童权利公约

Distr.: Restricted*
21 June 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 80/2019 号来文可否受理的决定** ***

来文提交人:	A.M.(由律师 Guido Ehrler 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	瑞士
来文日期:	2019 年 4 月 3 日(首次提交)
决定通过日期:	2021 年 5 月 31 日
事由:	关于一名孤身未成年人的年龄鉴定程序; 遣返至瑞典
程序性问题:	基于属人理由不可受理; 滥用提交来文的权利; 明显缺乏依据; 《公约》权利的可诉性
实质性问题:	儿童的最大利益; 儿童在影响到儿童的任何司法和行政诉讼中陈述意见的权利
《公约》条款:	第 3 条第 1、第 3 款和第 12 条
《任择议定书》条款:	第 7 条(c)和(f)项

* 请所有经手此文件的人注意保密。

** 委员会第八十七届会议(2021 年 5 月 17 日至 6 月 4 日)通过。

*** 委员会下列成员参加了对本来文的审议: 苏珊娜·阿霍·阿苏马、辛德·阿尤毕·伊德里斯、仁钦·乔贝尔、布拉基·古德布兰松、菲利普·雅费、索皮奥·基拉泽、杰哈德·马迪、费斯·马歇尔-哈里斯、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、扎拉·拉图、艾萨图·阿拉萨内·西迪库、安·玛丽·斯凯尔顿、韦利娜·托多罗娃和贝努瓦·范·基尔斯比尔克。



1.1 来文提交人 A.M. 是阿富汗国民，生于 2000 年¹。他声称，如果瑞士将他驱逐至瑞典，缔约国将侵犯他根据《公约》第 3 条第 1 和第 3 款以及第 12 条享有的权利。提交人由律师 Guido Ehrler 代理。《任择议定书》于 2017 年 7 月 24 日对所涉缔约国生效。

1.2 2019 年 4 月 8 日，根据《任择议定书》第 6 条，来文工作组代表委员会行事，要求缔约国采取临时措施，在委员会审议来文期间暂停将提交人遣返至瑞典。2019 年 4 月 10 日，缔约国告知委员会，已暂停执行遣返。

1.3 2020 年 10 月 15 日，来文工作组代表委员会行事，决定接受缔约国的请求，将来文可否受理问题与案情实质分开审议。

提交人陈述的事实

2.1 提交人与三个兄弟姐妹在阿富汗的一个村庄长大。在他 11 岁时，一个有权势的地主的儿子试图强奸他。提交人的父亲将此人告上法庭，使其被判处一年监禁。此人被释放后试图杀死提交人。提交人 14 岁时被父亲送到伊朗伊斯兰共和国，从那里去了欧洲。

2.2 2015 年 11 月 3 日，申诉人在瑞典提交庇护申请。2017 年 6 月底，他接到瑞典国家法医委员会的命令，使用 X 射线和 CT 扫描对其进行年龄鉴定。根据专家意见，他的出生日期被定为 2000 年 11 月 2 日。然而，他的庇护申请在二审中被瑞典当局驳回，瑞典当局决定在他年满 18 岁时将他遣返回阿富汗。在 2018 年 9 月 14 日的信函中，瑞典当局将执行令通知其法律代理人。在达到成年年龄前不久，提交人于 2018 年 9 月离开瑞典，以避免被驱逐至阿富汗²。

2.3 2018 年 9 月 14 日，提交人在瑞士申请庇护。2018 年 9 月 24 日，国家移民秘书处在他没有代理人或可信赖的人在场的情况下听取了他的陈述。当被问及年龄时，提交人说他出生于 2000 年，但不知道确切的出生日期，根据瑞典当局的专家意见，他被登记为 2000 年 11 月 2 日出生。提交人无法提供其他任何有关其年龄的证据，因为他在从土耳其过境至希腊时丢失了身份证。国家秘书处在听证会上告知提交人，根据他的陈述，没有证据能使行政部门得出他是未成年人的结论。此外，他无法提供证据来证明或以可信的方式表明他是未成年人。考虑到他的出生日期和月份是由瑞典当局任意选择的，国家秘书处将他的出生日期定为 2000 年 1 月 1 日，因此并未考虑在瑞典进行的年龄鉴定的专家意见。

2.4 基于提交人在瑞典的庇护申请中提供的信息，瑞士根据《都柏林第三规则》³ 启动了一项程序。由于他的庇护申请已在瑞典登记，瑞士当局认为应由瑞典负责庇护程序。因此，2018 年 10 月 9 日，国家移民秘书处决定不受理此案，并命令将提交人遣送回瑞典。国家秘书处在其决定中重申，2000 年 11 月 2 日的出生日期是任意选择的，瑞典当局已经同意重新接纳提交人，他不再是未成年人。

¹ 按照瑞典当局的说法是 2000 年 11 月 2 日，按照瑞士当局的说法是 2000 年 1 月 1 日。

² 2018 年 1 月，提交人的父亲在一次自杀式袭击中丧生。他的家人在一个月后离开阿富汗，在伊朗伊斯兰共和国停留了两个月，目前在土耳其。

³ 2013 年 6 月 26 日欧洲议会和欧盟理事会 604/2013 号条例(欧盟)确定了负责对第三国国民或无国籍人在某一成员国提出的国际保护申请进行审查的成员国的判定标准和机制。

2.5 提交人向联邦行政法院提出上诉。他申诉说，国家移民秘书处违反了依职权提供证据的原则，任意确定他的年龄，背离瑞典专家意见的结论，没有考虑瑞典的诉讼文件，也没有自行调查。提交人称，2018年9月24日的听证会上没有可信赖的人在场，这违反了《公约》第3条第3款和第12条。国家秘书处对举证责任的分配以及将其驱逐至瑞典也违反了《公约》第3条的规定，根据其责任分配，提交人必须承担缺乏证据证明其未成年身份的后果。

2.6 2018年11月8日，联邦行政法院驳回了提交人的上诉。与国家移民秘书处一样，法院认为，瑞典当局选择的出生日期是任意的。法院注意到提交人就其出生日期提供了相互矛盾的信息，但认为，国家秘书处没有义务向提交人提供可信赖的人，其决定并未违反《公约》规定。

2.7 日期为2019年4月3日的一份医疗证明证实，提交人有严重的睡眠障碍和自杀情况。

申诉

3.1 提交人首先认为，他在委员会具有申诉人身份。他援引了欧盟法院的一项判决⁴，根据该判决，确定年龄的相关日期是当事人提出国际保护申请的日期。提交人于2018年9月14日以孤身未成年人的身份在瑞士申请庇护。当时他还未成年，因为在没有相反证据的情况下，应当依据瑞典当局庇护机构的调查结论。因此，提交人有权在与《都柏林第三规则》⁵有关的诉讼中援引《公约》赋予的权利。即使委员会像瑞士当局一样，不依据瑞典年龄鉴定的专家意见，也必须适用这样的原则，即在有疑问的情况下，应该做出有利于未成年人的决定。根据这一原则，声称未满18岁的人应被视为儿童，并在整个调查过程中享有儿童的权利⁶。

3.2 从《公约》第3条的角度来看，提交人认为，瑞士当局违反了儿童的最大利益原则，因为它任意宣布他在2018年9月已经成年，与现有的年龄评估相反，并且采用了一个不可能准确的出生日期。在最近的一项决定中⁷，委员会明确了自称未成年者的年龄测定程序，而在本案中并没有遵循这一程序。此外，缔约国没有对他的年龄进行任何调查，包括核实此前年龄评估结果的合理性，而该结果是提交人应被视为未成年人。根据《都柏林第三规则》第8条第4款，无人陪伴的未成年人有权在其提出国际保护申请的国家申请庇护。提交人认为，瑞士当局在确定年龄方面的任意行为很容易解释：缔约国由此可以免除对提交人庇护申请的责任，也没有义务遵守关于保护未成年人的规则。

3.3 最后，提交人声称存在违反《公约》第12条第2款的情况，因为在《都柏林第三规则》的背景下，在年龄测定程序中，特别是在2018年9月24日的听证会上，他没有得到代理人或可信赖的人的协助。根据《都柏林第三规则》第6条第2款，成员国有义务确保无人陪伴的未成年人在《规则》规定的所有程序中都有代理人

⁴ 欧盟法院，A和S诉Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-550/16案，2018年4月12日判决。

⁵ 《都柏林第三规则》第6条明确提及儿童的最大利益。

⁶ 见儿童权利委员会，第6号一般性意见(2005年)。

⁷ N.B.F.诉西班牙(CRC/C/79/D/11/2017)。

和/或由代理人协助。与这种明确的法律情况相反，瑞士的做法⁸认为，在对申诉人的年龄仍有疑问的情况下，在举行庇护理由听证会之前，允许在没有可信赖的人参与的情况下对据称未成年人的可信度问题作出裁决。在与《都柏林第三规则》有关的诉讼中，国家移民秘书处不仅先决判定了其年龄，而且还根据这一评估决定了诉讼的结果，即决定不受理此案。这就是为什么有一个可信赖的人在场是客观必要的。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2019 年 6 月 6 日的意见中指出，考虑到提交人未能证明他在 2018 年 9 月进入瑞士时是未成年人，来文基于属人理由不可受理。根据《公约》第 1 条，儿童系指 18 岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于 18 岁。

4.2 缔约国指出，提交人无法出示任何身份证件，并在 2018 年 9 月 24 日的听证会上就其出生日期和年龄作出了相互矛盾的陈述。此外，关于瑞士当局任意背离瑞典当局采用的出生日期的指控，应当指出，提交人本人在听证会上确认，瑞典当局随机选择了一个出生日期和月份来确定他的年龄。因此，缔约国认为很难支持提交人的立场，即要求瑞士当局将毫无疑问缺乏合法性的出生日期视为真实日期。

4.3 缔约国称，虽然 1998 年 6 月 26 日第 142.31 号《庇护法》第 17 条第 3 款之二确实允许国家移民秘书处安排提供专家意见以确定寻求庇护者的年龄，但这一规定一方面给国家秘书处留有很大的判断余地，另一方面，规定只适用于该机构有疑问的情况。然而，在本案中，鉴于提交人在听证会上的陈述存在矛盾，以及瑞典当局采用的出生日期具有随机性，国家秘书处没有对提交人的成年人身份提出质疑。因此，正如联邦行政法院所强调指出的，秘书处不对提交人的年龄进行专家评估，并没有违反任何国家规定。无论如何，缔约国强调，根据瑞典当局采用的出生日期，在自由审查事实并行使自主权利的联邦行政法院于 2018 年 11 月 8 日作出判决时，提交人无论如何都已达到成年年龄。

4.4 缔约国还指出，根据《任择议定书》第 7 条(f)项，来文不可受理，因为它明显缺乏依据。缔约国认为，来文明显缺乏根据，这既源于提交人提交来文的理由，也源于所援引的一些条款的法律性质。

4.5 关于提交人的动机，缔约国首先回顾，根据《都柏林第三规则》第 8 条第 4 款，瑞典是负责提交人于 2015 年 11 月 3 日提出的国际保护申请的国家。因此，提交人受益于该国完整的庇护程序，在该程序中，他被视为未成年人对待，得到一名可信赖的人协助，并能够对瑞典主管当局的决定提出上诉。因此，提交人能够在整个瑞典庇护程序中享有《公约》第 3 条和第 12 条以及《都柏林第三规则》第 6 条所规定的保障，他对此没有异议。但是，根据《都柏林第三规则》第 18 条第 1(d)款，按照该规则规定的责任国，即瑞典，有义务重新接收申请被拒绝并已向欧盟另一个成员国或联系国提出申请的第三国国民。在本案中，瑞典于 2018 年 10 月 9 日同意根据《都柏林第三规则》规定的义务以及有效、快速处理国际保护申请的目标重新接收提交人。因此，缔约国不再有资格受理他的庇护申请。

⁸ 根据瑞士庇护审查委员会 2004 年 10 月 29 日第 2004/30 号政策决定，该决定继续适用。

4.6 因此，缔约国认为，提交人不能依据他自愿离开瑞典——其唯一动机是为了避免执行瑞典按照符合《公约》要求的程序作出、并且已经生效的决定——来要求瑞士当局重新审查其庇理由。事实上，如果缔约国同意这一请求，将违反其根据《瑞士联邦与欧洲共同体关于确定负责审查在成员国或瑞士提出的庇护申请的国家的标准和机制的协定》（《都柏林联系协定》）作出的国际承诺，并会使提交人所享有的瑞典庇护程序的合法性受到质疑。因此，关于提交人的指控，即缔约国将其遣返至瑞典是逃避对其庇护申请的责任并且违反《公约》第 3 条的规定，缔约国认为，来文的理由是滥用的，应宣布其明显没有根据。

4.7 关于《公约》第 3 条的法律性质，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⁹。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。这类规定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。

4.8 在这方面，瑞士联邦法院的判例在承认《公约》第 3 条的直接适用性方面普遍加以限制。关于《公约》第 12 条，缔约国指出，在 1997 年 12 月 22 日的一项判决中，联邦法院承认该条款可直接适用，因为它的落实度很高，内容和实施也足够明确¹⁰。然而，《公约》第 3 条第 1 款的情况并非如此¹¹。因此，缔约国认为，就据称其涉及违反《公约》第 3 条的指控而言，应宣布来文明显缺乏根据。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人在 2020 年 8 月 6 日的评论中指出，缔约国承认瑞典当局承认他是未成年人。他指出，他告诉瑞士当局，他不知道自己的确切出生日期——他从未上过公立学校¹²。据一般消息来源称¹³，虽然国民身份证(tazkira)是阿富汗常用的身份证件，但只有不到 10% 的阿富汗人口拥有出生证明。因此，提交人没有出示国民身份证或不知道他的确切年龄，并不表明他的陈述是不可信的。

5.2 提交人认为，缔约国关于他在 2018 年 9 月 24 日听证会上说他的年龄在瑞典是被任意确定的指控是不准确的。事实上，他当时说，2015 年 11 月 3 日在瑞典申请庇护后，他的出生日期被确定为 2000 年 11 月 2 日。然而，这是他对瑞典的年龄鉴定过程的主观解释，从客观角度看可能并不准确。从客观的角度看，应该说出生日期是在瑞典用科学方法确定的，与提交人的陈述没有明显差别。此外，缔约国承认，提交人坚持认为他在瑞典确定的出生日期也应得到瑞士当局的承认。

⁹ 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(CRC/C/58)原稿中，委员会承认，并非《公约》的所有条款都可直接适用。

¹⁰ 瑞士联邦法院，ATF 124 III 90 意见 3a, 1997 年 12 月 22 日判决。

¹¹ 瑞士联邦法院，ATF 144 II 56 意见 5.2, 2017 年 10 月 16 日决定。

¹² 提交人在 2018 年 9 月 24 日的听证会上说，他在 9 岁时被送到古兰经学校，在该学校学习了四年，直到他前往伊朗伊斯兰共和国。

¹³ 例如，见 Alexandra Geiser, 《阿富汗：国民身份证(Tazkira)——瑞士难民援助组织国别分析的情况》，瑞士难民援助组织，2013 年 3 月 12 日。

5.3 提交人指出，即使在委员会的审理程序中，缔约国也不能使瑞典当局年龄测定的证据价值失效。如有必要，这只有通过复核鉴定才有可能实现。然而，瑞典的专家意见甚至未被提交至国内诉讼程序；缔约国也没有辩称瑞典的专家意见存在技术缺陷，也没有根据科学原则自行进行年龄鉴定。缔约国对瑞典的年龄评估提出总体质疑，将其定性为“任意的”，这缺乏根据，不可理解。联邦行政法院也没有批评瑞士当局未对提交人的年龄进行自行调查。此外，缔约国没有提供任何证据证明提交人出生于 2000 年 1 月 1 日。

5.4 与缔约国的说法相反，提交人认为并未滥用权利，即使他在瑞士申请庇护的目的是为了避免被驱逐至阿富汗，因为瑞典预计在他达到成年年龄时进行驱逐。根据瑞士的判例，阿富汗的总体威胁局势被定性为无法容忍的，只有在存在额外的有利条件的情况下¹⁴，才认为可以接受执行驱逐至赫拉特和喀布尔的命令。提交人既不是喀布尔人，也不是赫拉特人；因此，根据瑞士的判例，即使作为成年人，他也需要得到保护。

5.5 撰文承认，瑞典当局将他当作未成年人对待，但声称缔约国无法解释为什么他在瑞士申请庇护时突然变成了成年人。他在瑞士提交庇护申请时仍未成年。《都柏林第三规则》第 17 条明确允许未成年人进行双重申请。缔约国也应遵守《公约》第 3 条和第 12 条规定的保障。由于进行庇护程序的责任已移交给缔约国，瑞典于 2018 年 10 月 9 日同意重新接纳提交人是无关紧要的。此外，这一保证早已失效。

5.6 最后，缔约国处理提交人的庇护申请完全不违反其国际承诺；相反，根据这些承诺，缔约国应当处理提交人的庇护申请。瑞士当局没有采取任何年龄测定的专家意见，也背离了瑞典当局使用法医方法进行年龄评估的结果，使提交人成为成年人，唯一目的是逃避其国际义务。

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。

6.2 委员会注意到缔约国的论点，即来文按属人理由不可受理，因为提交人未能证明自己在进入瑞士时未成年。然而，委员会注意到，撰文宣称自己在抵达瑞士时未成年，尽管他既无法提供出生日期证明，甚至也无法告知瑞士当局他的确切出生日期，但他仍然依据其在瑞典的庇护程序中瑞典当局提供的专家意见，确定他的未成年人地位。委员会还注意到，缔约国对瑞典当局的专家意见提出质疑，但没有提出有效论据。委员会回顾，举证责任不能完全由来文提交人承担，特别是考虑到提交人和缔约国并非总能平等地获得证据，而且往往只有缔约国才能获得相关资料。在本案中，委员会注意到提交人的论点，即如果缔约国对瑞典专家

¹⁴ 见联邦行政法院，ATAF 2011/38(2011 年 10 月 28 日决定)，ATAF 2011/49(2011 年 12 月 30 日决定)和 D-5800/2016(2017 年 10 月 13 日参考判决)。

意见的结论有任何质疑，应该对提交人的年龄进行复核鉴定，但它没有这样做¹⁵。鉴于上述情况，委员会认为，《任择议定书》第7条(c)项并不妨碍受理来文。

6.3 委员会还注意到缔约国的论点，即如果批准提交人的庇护申请，缔约国将违反其在《都柏林联系协定》下的国际承诺，并将使提交人享有的瑞典庇护程序的合法性受到质疑。在不质疑《公约》缔约国批准的国际协定的前提下，委员会认为，缔约国仍然要根据《公约》对其机关因国内法或因需要遵守国际法律义务而产生的所有行为和不作为负责¹⁶。因此，在执行国际条约时，缔约国有义务考虑其在《公约》下的义务。

6.4 委员会还注意到，缔约国指称，提交人不正当地要求瑞士当局复审他在瑞典提出的庇护申请，而如果批准这一要求，缔约国就会违反其在《都柏林联系协定》下的国际承诺。然而，委员会注意到，《都柏林第三规则》第17条允许每个成员国通过克减《规则》第3条第1款，审查向其提交的国际保护申请，即使根据《规则》规定的标准，它并不需要进行审查。此外，委员会注意到，各条约机构和欧洲人权法院都认为，在特定情况下，根据《都柏林第三规则》进行的移交可能引起缔约国的国际责任¹⁷。因此，委员会认为提交人没有滥用权利，因为《都柏林第三规则》规定，作为例外，可以由审查第一次庇护申请的国家以外的国家复审其庇护申请。

6.5 最后，委员会注意到缔约国的论点，即《公约》第3条的规定没有为向委员会援引侵犯主观权利提供依据。在这方面，委员会回顾，根据《任择议定书》第5条第1款(a)项，声称因缔约国侵犯《公约》规定的任何权利而受害的个人或个人团体，可以自己或由他人代理，针对该缔约国提交个人来文。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。相反，委员会认为，根据缔约国的保护义务，《公约》的所有条款都可以根据《任择议定书》进行审理。委员会还回顾，《公约》第3条所载的儿童最大利益是一个三重概念，既是一项实质性权利，又是一项解释性原则和一项行事规则¹⁸。最后，委员会回顾，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¹⁹。

6.6 鉴于上述情况，委员会得出结论，提交人根据《公约》第3条第1和第3款以及第12条提出的申诉证据充分。

¹⁵ M.A.B.诉西班牙(CRC/C/83/D/24/2017)，第9.2段；和H.B.诉西班牙(CRC/C/83/D/25/2017)，第9.2段。

¹⁶ 另见欧洲人权法院，Tarakhel诉瑞士，第29217/12号申诉，2014年11月4日判决，第88段。

¹⁷ 见Jasin诉丹麦(CCPR/C/114/D/2360/2014)；Harun诉瑞士(CAT/C/65/D/758/2016)，第9.2段；以及欧洲人权法院，Tarakhel诉瑞士，第29217/12号申诉，2014年11月4日判决，第90段。

¹⁸ 儿童权利委员会，第14号一般性意见(2013年)，第6。

¹⁹ 除其他外，见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；和J.A.B.诉西班牙(CRC/C/81/D/22/2017)，第12.5段。

7. 据此，儿童权利委员会决定：

(a) 来文提出了与《公约》第 3 条第 1 和第 3 款以及第 12 条相关的问题，可予受理；

(b) 请缔约国在收到本决定后四个月内提交对申诉案情的意见；

(c) 2019 年 4 月 8 日制定的临时措施继续有效，直到委员会就申诉案情作出决定；

(d) 将缔约国的意见转交提交人，供其评论；

(e) 将本决定通知缔约国和提交人。
