



## 儿童权利公约

Distr.: General  
5 March 2025  
Chinese  
Original: English

## 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 148/2021 号来文的意见\* \*\* \*\*

来文提交人: M.F.和 L.B. (由律师 Boris Wijkström 代理)  
据称受害人: Me.F.、N.F.和 I.F.  
所涉缔约国: 瑞士  
来文日期: 2021 年 6 月 10 日  
意见通过日期: 2025 年 1 月 27 日  
事由: 子女因父亲被遣返至阿尔及利亚而与父亲分离  
程序性问题: 未用尽国内补救办法; 申诉证据不足  
实质性问题: 儿童的最大利益; 家庭分离; 表达意见的权利  
《公约》条款: 第 3 条第 1 款、第 9 条、第 12 条和第 16 条第 1 款  
《任择议定书》条款: 第 7 条(e)和(f)项

1.1 来文提交人 M.F., 阿尔及利亚国民, 1984 年出生; L.B., 瑞士国民, 1994 年出生。他们代表其子女 Me.F.、N.F.和 I.F.提交来文, 三人均为瑞士国民, 分别于 2011 年、2013 年和 2020 年出生。提交人称, 如果将 M.F.遣返至阿尔及利亚, 会侵犯他根据《公约》第 3 条第 1 款、第 9 条、第 12 条和第 16 条第 1 款享有的权利。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。

\* 委员会第九十八届会议(2025 年 1 月 13 日至 31 日)通过。

\*\* 委员会下列委员参加了本来文的审查: 苏珊娜·阿霍、艾萨图·阿拉萨内·西迪库、图韦巴·巴尔瓦尼、辛德·阿尤毕·伊德里斯、玛丽·贝洛夫、林钦·乔佩尔、罗莎丽亚·科雷亚、布拉基·古德布兰松、索皮奥·基拉泽、本雅姆·达维特·梅兹姆尔、大谷美纪子、路易斯·埃内斯托·佩德内拉·雷纳、安·斯凯尔顿、韦利娜·托多罗娃、伯努瓦·范凯尔斯比尔克和拉图·扎拉。根据《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》委员会议事规则第 8 条第 1 款(a)项, 委员会委员菲利普·雅费没有参加对来文的审议。

\*\*\* 委员会委员布拉基·古德布兰松、路易斯·埃内斯托·佩德内拉·雷纳、安·斯凯尔顿、韦利娜·托多罗娃和伯努瓦·范凯尔斯比尔克的联合意见(不同意见)附于本意见之后。



1.2 提交人请委员会要求缔约国采取临时措施，在委员会审查来文之前，暂不对 M.F. 执行遣返令。2021 年 6 月 14 日，委员会通过来文工作组采取行动，决定不要求缔约国根据《任择议定书》第 6 条和委员会会议事规则第 7 条采取临时措施。

### 提交人陈述的事实

2.1 M.F. 于 2008 年非法进入瑞士寻找工作。他在 2010 年 8 月遇到了 L.B.。L.B. 在日内瓦出生，在那里生活了一辈子，并于 2016 年加入瑞士籍。

2.2 提交人的第一个孩子 Me.F. 于 2011 年 10 月 5 日在日内瓦出生时，他们开始同居。M.F. 于 2012 年 2 月 2 日承认父女关系。2012 年 7 月 26 日，提交人向日内瓦民事登记和移民局提交申请，要求结婚并获得居留证。

2.3 2013 年 1 月 18 日，M.F. 被控谋杀未遂并被审前拘留。2013 年 8 月 22 日，L.B. 生下了他们的第二个孩子 N.F.。2013 年 10 月 9 日，M.F. 在狱中时承认是孩子的父亲。M.F. 称，尽管他被关在狱中，但他在子女在 Relais Enfants Parents Romands 组织的陪同下探监期间，与他们建立了牢固的联系。2016 年 8 月，L.B. 开始了护理和社区健康助理的全职学徒生涯。

2.4 2016 年 9 月 26 日，M.F. 因 2011 年 8 月 7 日谋杀未遂、2008 年 1 月 1 日非法入境瑞士以及 2008 年 1 月 1 日至 2013 年 1 月 16 日在瑞士非法居留，被刑事上诉庭判处五年零五个月监禁。他于 2017 年 2 月 10 日被有条件释放。2017 年 9 月 29 日，他被判定无证驾驶并使用非法药物，罚款 400 瑞郎。2017 年 12 月 22 日，他因对一名监狱官员提出虚假指控而被判有罪并被罚款。

2.5 M.F. 称，出狱后，他全身心地投入家庭生活，把时间都花在了子女身上。2018 年，他向缓刑和融入服务局提出的自愿跟进申请获得批准，他从 2018 年 2 月至 2019 年 1 月从事合法兼职工作。他试图重新融入职业生活，通过了叉车司机的考试。他还在 2019 年 3 至 4 月间获得了有酬就业。在此期间，他照顾自己的子女，并成为他们的主要监护人，日内瓦州儿童保护服务机构 2021 年 5 月 3 日的一封信证实了这一点。

2.6 2018 年 2 月 5 日，民事登记和移民局通知 M.F. 说，打算拒绝签发居留证，理由是将他遣返的公共利益超过了 he 留在瑞士给他及他家人带来的个人利益。他在 2018 年 3 月 8 日的回信中强调了他与 L.B. 的关系，以及他与两个子女的密切联系，他积极参与抚养这两个孩子。他还解释了他为重新融入劳动力市场所采取的行动，以及自犯罪以来所取得的进步。

2.7 2019 年 5 月 10 日，民事登记和移民局拒绝批准 M.F. 2012 年 7 月 26 日提出的居留申请，这意味着这一过程耗时已经七年。在此期间，M.F. 与他的子女建立了很强的父女/父子关系。提交人联系了儿童指导服务机构，以便孩子们能够因父亲被遣返而得到心理支持。一名医生对 Me.F. 和 N.F. 进行了探视，医生以书面形式证明父母在场对他的正常认知、情感和情感发展至关重要，并证明他被强行驱逐可能造成的创伤。一名医生对 Me.F. 和 N.F. 进行了探视，他提供书面证明，说明父亲在身边对他们的认知、情绪和情感的正常发展至关重要，并说明了他被强行驱逐可能造成的创伤。

2.8 2019 年 6 月 7 日，M.F. 对民事登记和移民局的决定提出上诉，认为该决定违反了《公约》第 3 条和第 9 条以及《保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公

约》)第 8 条(尊重私生活和家庭生活权)。2020 年 4 月 28 日,日内瓦州一审行政法院驳回了上诉,认为 M.F.的私生活和家庭生活权并不能成为发放居留证的理由。2020 年 5 月 28 日,M.F.对该决定再次提出上诉。

2.9 2020 年 8 月 18 日,L.B.生下了提交人的第三个孩子 I.F.,M.F.正式承认是孩子的父亲。提交人要求父母共同监护。

2.10 2020 年 1 月 9 日,M.F.开始了一项名为“就业指导”的失业救济措施,以提高他的就业技能。他还领取失业救济金,直到 2020 年 10 月底。他声称,他在积极寻找工作,但没有居留证是一大障碍。由于 I.F.无法进托儿所,M.F.全职照顾他,这样 L.B.可以找工作。

2.11 2020 年 12 月 1 日,日内瓦州法院行政庭驳回了 M.F. 2020 年 5 月 28 日的上诉,认为民事登记和移民局正确权衡了利害关系,驱逐他的决定没有违反《欧洲人权公约》第 8 条或《公约》第 3 条和第 9 条规定的相称性原则。M.F.称,这一判决对他的家庭,特别是对他的女儿 Me.F.造成了毁灭性的影响。他向委员会提交了日内瓦州儿童保护服务局 2021 年 5 月 3 日的一封信,连同一名儿科医生 2020 年 12 月 14 日的医生证明,证明 Me.F.情绪低落,食欲大减,在学校注意力下降,做噩梦,需要紧急心理治疗。

2.12 2021 年 1 月 5 日,M.F.向联邦法庭提出上诉,称国内主管机构决定将他驱逐出境侵犯了他根据《欧洲人权公约》第 8 条享有的权利,因为这一措施构成了对他家庭生活权的过度干涉。他特别提到了他与子女和 L.B.之间建立的牢固关系、他在刑满后改过自新的证据以及他出狱后为重新融入职业生活所作的一切努力。他还在上诉中补充说,驱逐措施违反了《公约》第 3 条和第 9 条。

2.13 2021 年 2 月 11 日,联邦法庭驳回了 M.F.的上诉,认为其刑事定罪的严重性高于本案中的其他所有考虑因素。不过,法庭指出,Me.F.和 N.F.是在没有父亲的情况下长大的,因为在最大的孩子一岁多一点的时候,父亲就被关进了监狱,在第二个孩子出生的时候,父亲也在狱中。鉴于 M.F.的刑事定罪和在瑞士的非法身份,这对夫妇在组建家庭时不可能有合理的期望能够继续生活在一起。法庭还认定,即使 M.F.被驱逐到阿尔及利亚,他也可以通过现代通讯手段与 L.B.及他们的子女保持联系。

2.14 对此,M.F.称,如果他被瑞士驱逐出境,他将被视为“犯罪的外国人”,不得再次进入瑞士。他指的是瑞士当局实行的多年“禁止入境”的做法,这种做法在整个申根地区都有效。他还称,他的子女 Me.F.和 N.F.不记得他被监禁时没有和他们住在一起。此外,瑞士当局花了近九年时间才对 M.F.的居留申请以及在这么长时间的分离会对他子女的健康和福祉造成的影响作出最后决定。

## 申诉

3.1 提交人认为,将 M.F.遣返至阿尔及利亚的决定违反了《公约》第 3 条第 1 款、第 9 条、第 12 条和第 16 条第 1 款所保障的其子女的权利。

3.2 提交人称,国内主管机构没有解释对 M.F.的驱逐措施如何符合其子女的最大利益,因为这违反了《公约》第 3 条第 1 款规定的程序性义务。也就是说,联邦法院本应解释儿童权利如何在裁决中得到尊重,即儿童的最大利益是如何确定的,确定时依据的标准是什么,以及儿童的最大利益是如何与其他考虑因素(无

论是广泛的政策问题还是个别案件)相权衡的。但法庭没有讨论这些问题。提交人强调,在关于强制遣返所谓的犯罪的外国人的任何决定中,必须根据《公约》将其合法居留的子女的最大利益作为具有约束力的国际法事项加以考虑。

3.3 提交人还称,存在着严重违反《公约》第3条第1款的情况,该条款规定,政府部门在采取涉及儿童的一切行动时,必须以儿童的最大利益为首要考虑。联邦法庭没有以儿童的最大利益为首要考虑,而是将M.F.的刑事定罪的严重性放在其他所有相关因素之上。

3.4 关于违反《公约》第9条的指称,提交人认为,他们子女的权利受到瑞士对M.F.的遣返令的影响,孩子们非常依恋他们的父亲,父亲每天都在照顾他们。驱逐M.F.等于使其子女失去父亲,使他们的心理健康及认知、情绪和情感发展受到负面影响。Me.F.今年9岁,由于父亲可能被驱逐,她已经经历了巨大的痛苦,需要紧急心理治疗来帮助她克服焦虑。应保护这几个儿童的健康和福祉,让他们继续与父亲生活在一起。其实,孩子们是在承受他们父亲2011年所犯罪行的后果。

3.5 提交人还称,缔约国违反了《公约》第12条,因为没有允许他们的子女在法庭诉讼中表达意见,尽管Me.F.已经9岁。由于没有听取儿童的意见,国内主管机构在确定他们的最大利益方面没有尽职尽责。

3.6 提交人重申了他们就《欧洲人权公约》第8条提出的论点,以证明他们根据《公约》第16条第1款提出的申诉是合理的。

#### 缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在2022年2月10日的评论中称,提交人没有向联邦法庭明确或实质上提出过违反《公约》第12条的申诉,因此,他们没有就这一申诉用尽他们可以利用的国内补救办法。

4.2 此外,缔约国认为,来文显然缺乏根据。缔约国指出,《公约》第3条并没有赋予获得庇护的主体权利或在特定国家或地区的居留的权利。提交人不能从第3条推断出在瑞士居留的权利。

4.3 缔约国认为,通常应由缔约国的法院审查事实和证据,并解释和适用国内法,除非它们作出的评估明显具有任意性或构成执法不公。因此,委员会在解释立法和评估事实和证据时,不得代替国家主管机构,而必须确定当局作出的评估不存在任意性或执法不公的情况,并确保在评估中以儿童的最大利益为首要考虑。

4.4 与提交人的说法相反,从国家法院的裁决中可以清楚地看出,它们考虑到了提交人的申诉,并深入地处理了这些申诉,并明确提到了《公约》和《欧洲人权公约》。就此而言,一审行政法院在2020年4月28日的判决中分析了M.F.留在瑞士的个人利益和子女不与父亲分离的利益。一审行政法院考虑到了M.F.出狱后与子女保持密切而有效的关系。然而,一审行政法院认定,遣返M.F.的公共利益超过了子女的利益。委员会还注意到,提交人如被遣返,仍可以保持联系,孩子们的母亲可以单独照顾他们,就像提交人在监狱时一样。

4.5 日内瓦州法院行政庭在 2020 年 12 月 1 日的判决书中，还用了几页纸仔细权衡了利害关系，考虑到 M.F. 与其子女的真实而密切的关系，他照顾他们，如果他驱逐出瑞士，而他们留在瑞士，这将损害他与他们的关系。

4.6 联邦法庭在 2021 年 2 月 11 日的判决中也考虑了子女的利益。具体而言，它认为，下级法院正确地阐述了适用的法律，特别是《欧洲人权公约》第 8 条和《公约》第 3 条和第 9 条。根据刑事上诉庭 2017 年 12 月 27 日的判决，M.F. 犯下了极其严重的罪行，侵犯了最重要的法律资产，即一个人的生命和身体完整。法庭对严重伤害他人身体完整的刑事暴力行为尤其严厉。随后，2017 年，M.F. 又被两次定罪，即因持外国驾照驾驶车辆和吸食毒品而被罚款 400 瑞郎，以及因诽谤狱警而被罚款 120 天，每天 30 瑞郎。因此，法庭认定，将 M.F. 遣返的公共利益是显而易见的，只有在特殊情况下，当事人留在瑞士的个人利益才能凌驾于驱逐他的公共利益之上。从个人利益的角度来看，法庭认为，虽然 M.F. 自 2008 年以来一直在瑞士居住，但需要记住，他是非法入境的，并已被监禁四年。对 M.F. 被定罪以后的时间也必须正确看待，因为他在其中的很大一部分时间里，即从 2013 年 1 月 18 日至 2017 年 2 月 10 日，都在监狱服刑。法庭认定，M.F. 之所以想获得居留证留在瑞士，主要是因为他与其伴侣及其子女的家庭关系。从这个角度来看，法庭认定，如果 M.F. 离开瑞士，而家人不跟随他去阿尔及利亚，他将与家人分离。关于子女与父母共同生活的利益，需要指出的是，前两个孩子分别于 2011 年 10 月和 2013 年 8 月出生，从 2013 年 1 月到 2017 年 2 月，他们在没有父亲的情况下长大，他们的父亲在最大的孩子刚满 1 岁时就被监禁，而第二个孩子则是在他服刑期间出生的。

4.7 联邦法院的判决不仅明确提到了子女的利益，而且还提到了家庭生活，其中当然也包括子女。因此，判决认为，M.F. 之所以想获得居留证以便能够留在瑞士，主要是因为他与其伴侣及其子女的家庭关系。判决还指出，如果他的子女不跟随他去阿尔及利亚，他离开瑞士将导致家庭分离。裁决进一步审查了子女与父母双方共同生活的利益，指出提交人自出狱以来一直在照顾他们，他们已经建立了密切的关系，提交人返回原籍国将对这种关系的质量产生重大影响。然而，法庭调和了这些因素，指出除了提交人从未获得居留证之外，他们的第二个孩子是在民政当局于 2012 年 10 月 22 日宣布他们的结婚申请不可受理之后怀上的。在这种情况下，提交人冒了不得不远离家庭生活的风险。在这一点上，法庭指出，拒绝给予居留证并不一定意味着家庭分离；因为提交人的伴侣来自阿尔及利亚，一家人可以选择在该国共同生活。缔约国指出，判决提到，提交人与子女要维持关系，阿尔及利亚与瑞士之间的距离还算合理，它指的是 M.F. 的伴侣和她的孩子去阿尔及利亚，而不是相反。

4.8 综上所述，联邦法院在其判决中审查了子女的情况，并按照《公约》第 3 条和第 9 条的要求，适当考虑了他们的最大利益，同时铭记这些条款并没有赋予他们直接获得居留证的权利。委员会还深入审查了《公约》第 16 条所要求的对提交人家庭生活的尊重，鉴于提交人因谋杀未遂被而判处五年零五个月的监禁，如果提交人的伴侣和子女不跟随他去阿尔及利亚，尽管家庭分离会给子女带来困难的后果，提交人留在瑞士的个人利益也不能占上风。关于《公约》第 9 条，法院强调，这一家人可以选择在阿尔及利亚共同生活。如果孩子们的母亲决定不跟随 M.F. 去阿尔及利亚，他也可以与子女经常保持联系，因为瑞士离阿尔及利亚的距离还算合理，而且目前的通信手段也很方便。此外，拒绝给予居留证和将他驱逐

出瑞士的决定并非是无期限的。如果 M.F.能证明自己清白，而且五年内他的行为在原籍国没有引起投诉，他将能够重新申请居留证。

4.9 关于民事登记和移民局花了许多年才作出决定的申诉，该国政府指出，时间这么长是因为移民局在审查居留申请之前不得不等待对 M.F.的刑事诉讼结果。无论如何，诉讼的拖延并没有阻止 M.F.与他的伴侣和子女保持家庭关系，因为在移民局审查他的申请期间，他一直留在瑞士。

4.10 从上述情况可以清楚地看出，在本案中，国内法院详细审查了提交人的申诉。提交人没有证明各法院对事实和证据的审查明显具有任意性或构成执法不公。因此，他们的申诉明显缺乏根据，不可受理。

4.11 缔约国指出，关于《公约》第 12 条，司法程序涉及让违法的父亲返回其原籍国，母亲和子女则可留在瑞士。这种情况不同于委员会在关于儿童表达意见的权利的第 12 号一般性意见(2009 年)中所设想的情况。据缔约国所知，委员会尚未有机会考虑在这种情况下，特别是在没有提出听证要求的情况下，以及在法院无论如何已经考虑到儿童与面临遣返的父亲保持密切联系的最大利益的情况下，如何适当考虑到儿童的意见。

4.12 缔约国强调，联邦法庭在判决中明确考虑到了子女的利益，特别是提交人自出狱以来一直在照顾其子女，而且他们之间已经建立了密切的关系。缔约国还强调并承认，提交人返回原籍国将对他与子女的关系质量产生重大影响。在这种情况下，没有理由认为单独听取子女的意见会有助于确定与审查提交人案件相关的事实。因此，缔约国认为，该申诉也明显缺乏根据。

4.13 如果委员会决定来文可以受理，缔约国认为，由于上述理由，也不存在违反所援引的条款的情况。

#### 提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 提交人在 2022 年 7 月 22 日的评论中称，缔约国对《公约》第 12 条所载权利的看法过于狭隘。他们认为，缔约国没有首先听取他们子女的意见并赋予他们的意见应有的分量，就不可能适当确定他们的最大利益。《公约》第 3 条和第 12 条规定的权利是密不可分的。正如委员会所解释的那样，只有尊重第 12 条的各项规定才能正确执行第 3 条。<sup>1</sup>

5.2 提交人称，《公约》第 12 条的要求没有得到满足，因为在关于驱逐其父亲的移民诉讼中，并没有听取提交人子女的意见，因此，他们的最大利益从未得到适当确定。表达意见的权利在落实儿童将其利益置于影响其本人的所有决策中心的权利方面发挥的作用至关重要。

5.3 提交人还重申，他们的子女受到驱逐其父亲的决定的影响，因此，他们根据《公约》第 3 条和第 12 条所享有的权利受到了影响。提交人的子女受到驱逐其父亲的决定的影响，这一点对双方都是无可争议的。

5.4 在这方面，提交人指出，M.F.从 2017 年 2 月出狱至今已经五年半了。此后他并没有因会被驱逐而受到行政拘留，因为日内瓦州决定不对此采取任何措施，在此期间，他一直与妻子和子女住在一起。自上述国内判决以来，M.F.与其子女

<sup>1</sup> 第 12 号一般性意见(2009 年)，第 74 段。

的关系更加密切了，特别是因为他的妻子现在工作时间更长，包括经常上夜班，而他承担了更多的育儿和家务责任。

5.5 提交人指出，联邦法庭于 2021 年 2 月 11 日作出判决时，他们的女儿 Me.F. 9 岁半，N.F. 7 岁。孩子们已经完全有主见能力并能够描述他们的困境。提交人指出，缔约国瑞士一贯不听取受移民程序影响的儿童的意见。

5.6 提交人称，导致他被定罪的事件发生在 2011 年初，即超过 11 年前。此后，提交人没有再犯下任何暴力罪行。虽然他因交通违法(无有效驾照驾车)和持有受管制物质(大麻)而被罚款，但这些违法行为的严重性较轻。后一项罪行是由于他主动寻求治疗毒瘾而且取得了成功。

5.7 M.F.称，作为他改过自新的证据，他因服刑期间表现良好而提前出狱。此外，2017 年 2 月，在他出狱后，日内瓦州移民局两次向他颁发临时工作许可，并向他签发了再入境签证，以便他能够前往阿尔及利亚探望生病的母亲。瑞士当局作出上述决定，包括不因将要驱逐他而实施行政拘留，这完全不符合 M.F.对公共秩序构成威胁的看法。

5.8 提交人指出，民事登记和移民局花了将近七年的时间才对 M.F.的居留申请作出决定。旷日持久的诉讼表明，驱逐他显然不是迫在眉睫，这一事实也完全不符合他对公共安全构成威胁的看法。

5.9 毫无理由地拖延处理他的案件，也给他的子女造成了严重影响，他们跟他一起长大，甚至不记得他不在他们生活中的时候，现在却突然面临他要被驱逐的可能性。

5.10 提交人称，委员会已经解释说，儿童与成人对时间流逝的感受不同。具体而言，决策的延误或延长随着儿童的成长会对他们产生特别不利的影响。因此，最好将有关或影响儿童的程序或进程列为优先事项，并在尽可能短的时间内完成。<sup>2</sup> 提交人称，在本案中，委员会所表达的从速原则没有得到尊重。此外，他指出，瑞士没有一个主管机构考虑到这些重大延误的后果对他的子女产生了影响，尽管他们在这件事上没有任何过错。

5.11 提交人得出结论认为，上述考虑只是强化了这样一种想法，即有非常充分的理由在国内诉讼中认真考虑子女的最大利益，尽管 M.F.被判严重的刑事罪，但对所有相关权益加以适当的权衡并不一定有利于驱逐他的公共利益。<sup>3</sup>

5.12 提交人认为，联邦法庭高度草率的裁决完全从 M.F.的角度审查了各方的利益，在某种程度上也从 L.B.的角度审查了各方的利益，但甚至没有提到儿童的最大利益。

<sup>2</sup> 关于儿童将他或她的最大利益列为一种首要考虑的权利的第 14 号一般性意见(2013 年)，第 93 段。

<sup>3</sup> 提交人援引了欧洲人权法院 I.M.诉瑞士，第 23887/16 号申诉，2019 年 4 月 9 日的判决，其中申诉人被判犯有性胁迫和强奸罪，法院裁定存在违反《欧洲人权公约》第 8 条的情况，因为瑞士当局只关注申诉人定罪的严重性，而没有考虑对他有利的因素，包括他与其成年子女的关系以及他自 12 年前犯罪以来行为的改变。

5.13 提交人认为，在优先考虑儿童利益以外的利益的情况下，国内主管机构尤其应该说明作出这一决定的理由，而且这项义务必须是全面的。<sup>4</sup> 考虑到瑞士法院的裁决甚至没有开始处理委员会确定的适当分析儿童最大利益所必需的因素，提交人坚持认为，联邦法院和下级法院的裁决具有任意性，构成执法不公。

5.14 提交人指出，缔约国认为没有必要听取儿童的意见，这突出表明了瑞士在移民问题上的做法，并解释了国家当局为什么普遍不尊重《公约》第 12 条所载权利。

5.15 提交人认为，任何不考虑儿童的意见或不根据儿童年龄和成熟程度赋予他们的意见应有的分量而作出的决定，都不尊重儿童在确定其最大利益发挥影响时的可能性，因此违反了《公约》第 3 条的程序性规定。

5.16 评判儿童的最大利益势必包括尊重儿童表达本人意见的权利，在影响儿童的所有事项中，包括可能涉及儿童或其父母的移民或庇护程序中，必须赋予这些意见应有的分量。<sup>5</sup> 根据《公约》第 12 条，缔约国有义务尊重和保护儿童表达意见的权利。

5.17 鉴于儿童在移民和庇护程序中更易受到伤害，给予儿童在这类程序中表达意见的机会尤为重要。<sup>6</sup>

## 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》下的议事规则第 20 条，决定根据《任择议定书》来文可否受理。

6.2 委员会注意到，缔约国称，提交人没有就其根据《公约》第 12 条提出的指控用尽国内补救办法，因为他们没有向国内当局明确或实质上提出过这些问题。委员会还注意到提交人的论点，即如果不首先听取儿童的意见并赋予他们的意见应有的分量，就无法适当地确定他们的最大利益，因此，他们认为，事实上已经提出过申诉，因为这些申诉与《公约》第 3 条第 1 款规定的权利密不可分。然而，委员会认为，根据第 12 条提出的申诉本应自动向国内当局提出，以便使缔约国有机会对指称的侵权行为作出补救。<sup>7</sup> 因此，委员会认定，根据《公约》第 12 条提出的申诉没有明确或实质上向国内当局提出过，因此得出结论认为，根据《任择议定书》第 7 条(e)项，这些申诉不可受理。

<sup>4</sup> 委员会在第 14 号一般性意见(2013 年)第 97 段中指出，倘若出于例外情况，国内主管机构选择的解决方案不符合儿童的最大利益，就必须列明这么做的理由，以证明尽管结果如此，但还是把儿童最大利益列为了首要考虑。泛泛地声称其它考虑压倒了儿童最大利益是不够的，必须就处置本案所涉的一切考虑都具体列明，就此具体案情必须解释清楚为何原因上述其它考虑具有更重大的分量。推论还必须以令人信服的方式展示，说明为何儿童最大利益不足以强大到压倒其他诸项考虑。在此类情况下必须认识到，儿童最大利益必须被列为最重大的考虑。

<sup>5</sup> 第 14 号一般性意见(2013 年)，第 1 和第 43 段。

<sup>6</sup> 提交人援引了第 12 号一般性意见(2009 年)，第 123 段。

<sup>7</sup> 比照见 K.K.诉瑞士(CRC/C/92/D/110/2020)，第 8.3 段。

6.3 委员会还注意到，缔约国称，来文明显缺乏根据，因此不可受理。然而，委员会认为，就可否受理而言，提交人根据《公约》第3条第1款、第9条和第16条充分证实了他们的申诉，即因M.F.过去的刑事定罪而将他遣返至阿尔及利亚的决定将导致Me.F.、N.F.和I.F.与其父亲分离，这侵犯了提交人根据《公约》享有的权利。因此，委员会宣布这些申诉可予受理，并着手审议实质问题。

#### 审议实质问题

7.1 委员会根据《任择议定书》第10条第1款，参照各当事方提交的全部资料审议了本来文。

7.2 委员会面临的主要问题是，在本案的情况下，因M.F.过去的刑事定罪而决定将他遣返至阿尔及利亚，从而使他与Me.F.、N.F.和IF分离，是否侵犯了《公约》第3条第1款、第9条和第16条规定的儿童权利。因此，委员会必须考虑，根据缔约国在《公约》下的义务，这种分离是否合理，以及在导致对提交人的遣返决定的程序中，儿童的最大利益是否是首要考虑。

7.3 委员会注意到，缔约国司法当局认为，M.F.犯下了极其严重的罪行(谋杀未遂)，基于他对公共安全构成的威胁，将他遣返的公共利益高于他留在瑞士对他本人和他子女的个人利益。委员会注意到，后来，在2017年，M.F.又被判定两项罪名，一项是用外国驾照驾车和吸食毒品，另一项是诽谤一名狱警。

7.4 委员会又注意到提交人的论点，即缔约国司法当局没有对儿童最大利益作出评判，司法裁决没有解释对M.F.的遣返令如何符合他们的最大利益。委员会还注意到提交人的论点(这一论点得到了法院和医生报告的认可)，即孩子们非常依恋每天照顾他们的父亲，因此，分离会对他们的心理健康以及认知、情绪和情感发展产生负面影响。委员会还注意到提交人的论点，即导致他被刑事定罪的情况发生在多年前，而他并没有犯下任何进一步的暴力罪行。委员会还注意到提交人的论点，即民事登记和移民局花了将近七年时间才对M.F.的居留申请作出决定，这不符合他对公共安全构成威胁的假设，而且时间的流逝对他们的子女产生了不利影响，子女在他身边长大，现在却突然面临他要被驱逐的可能性。

7.5 委员会回顾指出，根据《公约》第9条第1款，缔约国应确保不违背儿童的意愿使儿童与父母分离，除非主管当局按照适用的法律和程序，经法院审查，判定这样的分离符合儿童的最大利益而确有必要。委员会还回顾其第14号一般性意见(2013年)第6段，其中指出，以儿童最大利益为首要考虑的权利是一项实质性权利、一项基本的解释性法律原则，也是一项行事规则。因此，评判儿童最大利益的法律职责适用于所有可对儿童产生直接或间接影响的决策和行动，即使这些儿童并不是上述措施的直接针对者；委员会明确指出，在决策会对儿童产生重大影响的情形中，加深对儿童最大利益的保护程度和履行深入细致的程序不啻为妥善之举。<sup>8</sup>在这方面，委员会认为，对于儿童可能与其父母分离的情况，必须就儿童的最大利益作出评判和确定。<sup>9</sup>最后，委员会指出，通常应由国家主管机构对事实和证据进行审查并对国内法作出解释，除非这种审查或解释显然具有任意性或构成执法不公。因此，委员会不应代替国家主管机构解释国内法或评估案

<sup>8</sup> 第14号一般性意见(2013年)，第19和第20段。

<sup>9</sup> 同上，第58和第59段。

件事实和证据，而应确保国家主管机构的评估不具任意性或构成执法不公，并确保儿童的最大利益是评估中的首要考虑。<sup>10</sup>

7.6 委员会承认，缔约国在执行刑法和移民法及决定方面有着正当利益，但认为需要对这一利益与儿童不与父母分离的权利加以权衡。<sup>11</sup> 在进行权衡时，应特别重视遣返令的相称性以及分离会对儿童造成的特殊影响，同时考虑到他们的意见。在本案中，委员会注意到，国家主管机构认为，遣返M.F.的公共利益是显而易见的，只有在特殊情况下，当事人留在瑞士的个人利益才能凌驾于遣返他的公共利益之上。委员会还注意到，缔约国称，国家法院在裁决中考虑到了儿童的最大利益以及对M.F.的家庭生活的影响。法院尤其考虑到M.F.自出狱后与子女建立了密切的关系。然而，法院认为，在M.F.被监禁的四年里，大的两个孩子由他们的母亲独自照顾，她也能够再次独自照顾这两个孩子。他们还认为，这家人可以跟随M.F.去阿尔及利亚，因为L.B.也是从阿尔及利亚来的。法院还认为，如果这家人决定留在瑞士，鉴于阿尔及利亚离瑞士的距离还算合理，又有现代通信手段，M.F.仍然可以与子女经常保持联系。因此，委员会认为，缔约国确实评估了这些决定对子女的具体影响，并考虑了在实践中是否能够保证他们与父亲继续保持联系。鉴于上述情况，委员会得出结论认为，缔约国将提交人遣返至阿尔及利亚并不会构成侵犯《公约》第3条第1款和第9条所载权利的行为。

7.7 既已得出上述结论，委员会认为没有必要根据同样的事实单独审议提交人根据第16条提出的申诉。

8. 委员会根据《任择议定书》第10条第5款行事，认定现有事实并未显示存在违反《公约》第3条第1款、第9条和第16条的情况。

<sup>10</sup> 除其他外，见委员会不予受理以下案件的决定：U.A.I.诉西班牙(CRC/C/73/D/2/2015)，第4.2段；Navarro Presentación和Medina Pascual诉西班牙(CRC/C/81/D/19/2017)，第6.4段；A.R.G.诉西班牙(CRC/C/85/D/92/2019)，第4.2段。

<sup>11</sup> C.C.O.U.等人诉丹麦(CRC/C/94/D/145/2021)，第8.7段。

## 附件

## 委员会委员布拉基·古德布兰松、路易斯·埃内斯托·佩德内拉·雷纳、安·斯凯尔顿、韦利娜·托多罗娃和伯努瓦·范凯尔斯比尔克的联合意见(不同意见)

1. 在撰写本不同意见时，我们认识到，缔约国的法律和实践中有考虑家庭分离(将父亲 M.F.遣返至阿尔及利亚)的影响的措施，但如关于本案的《意见》第 7.5 和 7.6 段所述，缔约国没有作出充分的努力来重视儿童的最大利益。本个别意见侧重于缔约国法院作出的裁决，这些裁决表明，针对父亲因过去的刑事定罪而与子女分离的情况，对法院适用《公约》第 3 条和第 12 条的义务存在误解。
2. 关于可否受理问题，我们谨不同意委员会多数委员在多数《意见》第 6.2 段中的结论，即提交人根据《公约》第 12 条提出的申诉不可受理，因为他们没有自动向国内主管机构明确或实质性地提出这些问题，因此，他们尚未用尽涉及根据第 12 条提出的指控的国内补救办法。我们回顾委员会的坚定立场，即如果不首先听取儿童的意见并适当考虑他们的意见，就无法适当确定儿童的最大利益。儿童表达意见的权利与《公约》第 3 条第 1 款规定的权利密不可分。事实上，缔约国的联邦法院在其裁决中考虑到了儿童的最大利益，特别是 M.F.自出狱以来与子女建立了密切的关系(多数《意见》第 4.7 和第 4.8 段)。然而，联邦法院在对两个年龄较大的子女 Me.F.和 N.F.的最大利益评估和确定程序中从未听取过他们的意见。他们显然受到将其父亲驱逐出缔约国的决定的影响，而第 12 条确实赋予儿童在影响其本人的司法或行政诉讼中，包括有关家庭分离的决定中表达意见的权利。因此，我们会认定根据第 12 条代表 Me.F.和 N.F.提出的申诉可以受理。关于实质问题，我们也谨不同意委员会多数委员关于根据第 3 条和第 12 条提出的申诉的意见。我们承认，国家法院在其裁决中考虑到了儿童的最大利益，特别是 M.F.自出狱以来与子女建立了密切的关系。我们还注意到，法院和医生报告均认可提交人的论点，即孩子们非常依恋他们的父亲，他每天都在照顾他们，因此，分离会对他们的心理健康及认知、情绪和情感发展产生负面影响。
3. 第 3 条第 1 款规定，涉及儿童的一切行动，包括法院和行政当局采取的行动，均应以儿童的最大利益为首要考虑。因此，有必要考虑有关将父亲从其子女身边带走的决定是否“涉及”儿童的行动。我们毫不怀疑，这是“涉及”儿童的行动，而且我们理解，这是委员会多数委员的意见，载于多数《意见》第 7.4 段。然而，在本案中，大多数员认为，缔约国已经充分履行了责任，因此没有违反《公约》第 3 条第 1 款。
4. 在确定儿童的最大利益和了解与父亲分离对子女的影响时，必须听取他们的意见。在本案中，Me.F.和 N.F.已经有主见能力。第 12 条要求各国确保儿童有权“对影响到其本人的一切事项”表达自己的意见，并允许直接或通过代表提供这种机会。我们没有看到任何证据表明，国家法院在关于民事登记和移民局拒绝向父亲颁发居留证的上诉裁决中直接或间接(即通过代理)考虑了 Me.F.和 N.F.的意见。
5. 我们承认，缔约国在执行刑法和移民法及相关决定方面有着正当利益，但我们认为，需要对这一利益与儿童的最大利益加以权衡。在进行权衡时，应特别重

视遣返令的相称性以及分离对儿童的特殊影响，同时考虑到他们的意见。在本案中，我们注意到，司法当局没有对分离可能对 Me.F.、N.F.和 I.F.造成的后果进行详细的、针对具体案件的审查，这种后果包括：(a) 与主要照顾者分离可能带来的心理影响；(b) 家庭的经济状况，以确定他们是否有能力经常前往阿尔及利亚；(c) 分离对最小的孩子的特殊影响，以及确定她如何能够与提交人保持有效的联系；(d) 如果子女们决定跟随 M.F.去阿尔及利亚，他们会面临何种挑战。考虑到五年内禁止再入境的规定和这些子女年龄尚小，如果对他们的最大利益进行详细评估，就可以确保决策者在作出权衡决定之前充分意识到所有相关因素。

6. 鉴于上述情况，我们会认定，Me.F.和 N.F.根据《公约》第 3 条和第 12 条应享的权利受到了侵犯，I.F.根据《公约》第 3 条第 1 款应享的权利受到了侵犯。

---