



## 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 49/2018 号来文的决定\* \*\*

来文提交人:	L.I. (由律师 N.E. Hansen 代理)
据称受害人:	B.I.
所涉缔约国:	丹麦
来文日期:	2018 年 7 月 17 日
决定通过日期:	2020 年 9 月 28 日
事由:	将一名母亲和她的女儿驱逐到北马其顿, 据称在该国, 该儿童将面临名誉杀害的风险
程序性问题:	用尽国内补救办法; 证实申诉
实质性问题:	儿童的最大利益; 不推回; 生命权; 获得国籍的权利; 身份保留权; 不歧视
《公约》条款:	第 2、第 3、第 6、第 7 和第 8 条
《任择议定书》条款:	第 7 条(e)和(f)项

1.1 来文提交人是 L.I., 北马其顿国民, 生于 1989 年。她代表 2015 年 2 月 15 日出生的女儿 B.I. 提交来文。提交人声称, 有关缔约国将她女儿驱逐到北马其顿, 将侵犯她女儿根据《公约》第 2、第 3、第 6、第 7 和第 8 条享有的权利。提交人由律师代理。《关于来文程序的任择议定书》于 2016 年 1 月 7 日对丹麦生效。

1.2 2018 年 7 月 20 日, 委员会通过其来文工作组行事, 根据《任择议定书》第 6 条和《任择议定书》议事规则第 7 条, 驳回了提交人关于临时措施请求。

\* 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、菲利普·雅费、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。



所述临时措施会导致在委员会审议该案件期间暂停将提交人及其女儿驱逐到北马其顿。

### 提交人陈述的事实

2.1 提交人在怀着第一个孩子时，通过家庭团聚方案<sup>1</sup>于 2015 年 2 月 4 日入境丹麦，与居住在丹麦的马其顿丈夫团聚。2015 年 2 月 15 日，提交人生下一名女婴，名为 B.I.。提交人指出，2015 年 2 月 28 日，她的丈夫试图用枕头蒙脸的方式杀死他们的女儿。提交人称，杀人未遂背后的动机是孩子的父亲对孩子的性别不满意。

2.2 提交人向警方报告了这一事件，并带着孩子搬进了一个妇女庇护所。丹麦东部高等法院随后判处 B.I. 的父亲接受五年强制精神病治疗。丹麦当局向提交人发放了临时签证，以便她能够在针对其丈夫的诉讼中作证。该签证于 2015 年 5 月 7 日到期。<sup>2</sup>

2.3 2015 年 10 月 2 日，提交人为自己和 B.I. 申请庇护，除其他外，声称她担心如果她和女儿被迫返回提交人的祖国，她的公公会杀了她们。她指出，她与公公的问题始于她丈夫 2012 年 12 月 18 日接受脑部手术之后性格发生变化。提交人还指出，她的公公至少有三四次威胁说，如果她伤害他的儿子，他就杀死她和 B.I.

2.4 2015 年 10 月 9 日，丹麦移民局驳回了她的庇护申请，根据《外国人法》第 53b 条，认为申请“明显没有根据”。拒绝的理由是，除其他外，根据《外国人法》第 7 条，该申请的动机不被认为是获得庇护地位的正当理由。移民局指出，假如提交人和 B.I. 被遣返回北马其顿，如果她的公公对她或她的女儿进行人身攻击或威胁，提交人应寻求当局的保护。移民局进一步指出，提交人没有向当地警方报告她公公的威胁，也没有说明为什么北马其顿警方缺乏保护她免受其公公伤害的意愿和能力。

2.5 由于其申诉是通过“明显没有根据”紧急程序处理的，提交人和 B.I. 无权就该决定向丹麦难民上诉委员会提出上诉，提交人认为这本身就是歧视。提交人指出，丹麦移民局在作出决定(也包括拒绝 B.I. 的庇护申请)时，没有对 B.I. 如果被迫返回北马其顿将面临的风险进行单独评估。提交人还指出，该决定仅侧重 B.I. 的父亲构成的威胁，而忽略了在北马其顿的其他家庭成员，特别是提交人的公公构成的威胁，提交人认为他可能试图杀害 B.I.，作为对提交人向警方举报其丈夫的报复。

2.6 庇护申请被驳回后，提交人和 B.I. 提出了基于人道主义理由的居留申请。移民上诉委员会于 2018 年 11 月 6 日驳回了申请，除其他外，指出提交人和 B.I. 都没有与丹麦建立牢固的独立联系，以至于有合理理由给予她们居留许可。

2.7 提交人还指出，B.I. 患有脑损伤，她的发育落后于其他同龄儿童。向移民上诉委员会提交了丹麦红十字会起草的教育心理学评估记录了这一情况。该报告

<sup>1</sup> 缔约国在 2019 年 3 月 4 日提交的意见(第 4.1.1 段)中指出，这是一次免签证入境。

<sup>2</sup> 从案件档案中的文件，特别是丹麦移民局 2015 年 10 月 9 日的决定来看，提交人于 2015 年 7 月 14 日在瑞典申请庇护，瑞典要求丹麦当局将她接回，因为她持有丹麦签证。2015 年 9 月 7 日，丹麦当局同意将她接回，她于 2015 年 10 月 2 日返回丹麦。

促使移民上诉委员会重新启动程序，以评估提交人基于人道主义理由提出的居留申请。该报告的结论认为，B.I.的运动能力、语言能力和社交能力与她的年龄不符，报告称，一名心理学家诊断 B.I.患有 F84.0 儿童自闭症。在 2018 年 7 月 10 日发给移民上诉委员会的报告所附的信中，提交人还指出，不确定这种疾病是否是由于 B.I.的父亲对她的攻击造成的。在 2019 年 2 月 12 日的决定中，移民上诉委员会维持了其 2018 年 11 月 6 日的决定。

2.8 提交人还指出，2018 年 7 月 6 日，她请求丹麦移民局重新审理她和 B.I.的庇护案件，因为她收到了新的信息，她公公已经就遣返的日期和时间与丹麦警方进行了联系。2018 年 7 月 4 日的警方报告证实了这一事件。2018 年 7 月 10 日，移民局驳回了重新审理庇护案件的请求，因为它认为没有任何重要的新信息。

## 申诉

3.1 提交人声称，如果 B.I.被驱逐到北马其顿，缔约国将侵犯她根据《公约》第 2、第 3、第 6、第 7 和第 8 条享有的权利。

3.2 提交人指出，返回北马其顿将对 B.I.的生命、生存和发展构成严重风险，不符合她的最大利益。因此，这将构成违反《公约》第 3 和第 6 条。提交人担心，她的前公公可能会试图杀害 B.I.，以报复提交人向警方举报 B.I.的父亲企图谋杀 B.I.的行为。她还指出，丹麦当局没有对 B.I.的庇护和居留申请进行单独评估。

3.3 提交人还指出，由于 B.I.的出生从未在北马其顿登记，她将无法获得她需要的社会保障或医疗，这违反了《公约》第 7 和第 8 条。提交人提出，由于 B.I.在她父亲试图杀死她时受到了脑损伤，她需要特殊护理和医院治疗，而她在北马其顿可能得不到这些服务。

3.4 最后，提交人声称，如果 B.I.被送回北马其顿，将构成违反《公约》第 2 条的行为，因为得不到向另一个行政机构或法院上诉的机会构成了歧视。

3.5 提交人提出，由于在“明显没有根据”紧急程序中没有上诉权，丹麦移民局的决定是最终决定，因此她已经用尽了所有可用的国内补救办法。

## 缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在 2019 年 3 月 4 日的意见中指出，根据《任择议定书》第 7 条(e)项，由于没有用尽国内补救办法，来文不可受理。缔约国称，提交人没有将丹麦移民局 2015 年 10 月 9 日的决定和移民上诉委员会 2019 年 2 月 12 日的决定提交国内法院。缔约国指出，根据《丹麦宪法》第 63 条规定的司法审查权的一般规则，即使移民局根据“明显没有根据”程序审查了该案件，该决定仍然可以提交法院。因此，提交人没有用尽所有可用的国内补救办法。

4.2 缔约国还指出，提交人未能为受理《公约》下的来文的目的，即根据《任择议定书》第 7 条(f)项，提出足以确认事实的证据。

4.3 关于案情实质问题，缔约国认为，提交人没有充分证明将 B.I.驱逐到北马其顿将构成违反《公约》第 3、第 6、第 7 或第 8 条，也没有充分证明缺少行政上诉构成歧视，违反《公约》第 2 条。

4.4 缔约国回顾说，委员会认为，应由国内法院负责审查相关事实和证据，除非这一审查明显任意或构成司法不公。<sup>3</sup> 缔约国认为，提交人未能发现作出决定过程中的任何违规行为或丹麦当局未能适当考虑的任何风险因素。在这方面，缔约国指出，丹麦移民局和移民上诉委员会对庇护和居留申请都进行了彻底的审议。

4.5 关于提交人声称缔约国未能适当评估 B.I. 寻求庇护的个别原因，特别是遭受“名誉杀人”（杀害女性）的风险，缔约国称，在最初进行风险评估时，B.I. 年龄尚小——不到 1 岁，有合理理由将对她的评估与对其母亲的评估相互关联起来。<sup>4</sup> 因此，缔约国认为，没有理由不接受国内当局对案件事实和证据的评估。

4.6 关于违反《公约》第 6 条的指称，缔约国指出，提交人依据的是潜在的违反《公约》的情况，即提交人如果被遣返将有可能遭受痛苦。缔约国重申，这个问题已经在丹麦移民局的庇护程序中得到援引和适当评估。

4.7 在这方面，缔约国指出，委员会在其第 6 号一般性意见(2005 年)中建议各国不要将儿童遣返回有充分的理由相信存在着对这名儿童产生不可弥补伤害的实际风险的国家，如《公约》第 6 条和第 37 条所设想的那些伤害。在此背景下，缔约国得出结论认为，只有在儿童被驱逐并面临不可弥补伤害的实际风险的情况下，才会违反《公约》。缔约国指出，提交人未提供任何与已经提供并得到彻底评估的资料不同的新的具体资料，以证实她在这方面的申诉。

4.8 关于《公约》第 3 条规定的儿童将其最大利益作为首要考虑的权利，缔约国称，鉴于在最初评估 B.I. 的案件时，她年龄尚小，她的庇理由与她母亲的庇理由被相互关联起来，因此，B.I. 的庇护申请与她母亲的庇护申请一起接受评估。缔约国认为，决定中没有明确提及《公约》并不意味着丹麦移民局没有考虑到《公约》。

4.9 缔约国还指出，2019 年 2 月 12 日作出的根据《外国人法》第 9c (1) 条驳回提交人和 B.I. 的居留申请的决定也包含了同样的最大利益评估。在该决定中，移民上诉委员会提到其关于儿童与丹麦形成独立联系和儿童最大利益的判例。然而，在本案中，移民上诉委员会并不认为 B.I. 与丹麦社会建立了牢固的联系，以至于能够独立地证明有合理理由，根据《外国人法》第 9c (1) 条，出于对其最大利益的考虑批准她在丹麦居留。

4.10 最后，缔约国认为，《公约》第 3 条没有规定除儿童国籍国以外的缔约国的义务。因此，儿童临时居留的缔约国没有义务确保该儿童的持续居留和家庭条件，也不能从该条推断出该儿童基于享受更好生活条件的愿望而享有独立移民权利。

4.11 缔约国指出，在移民上诉委员会审查该案期间，B.I. 被诊断患有儿童自闭症。然而，缔约国认为，这一事实并不意味着丹麦有积极义务确保儿童发展的持续条件。缔约国认为，提交人没有援引任何理由来说明有理由相信，一旦返回北马其顿，B.I. 的健康状况将会严重、迅速和不可逆转地恶化。在这方面，缔约国

<sup>3</sup> 除其他外，缔约国援引 A.A.A. 诉西班牙(CRC/C/73/D/2/2015)；欧洲人权法院，X 诉瑞典(第 36417/16 号申诉)，2018 年 1 月 9 日判决，第 47 段。

<sup>4</sup> 在这方面，缔约国提及委员会在 A.Y. 诉丹麦案中的意见(CRC/C/78/D/7/2016)，第 8.12 段；欧洲人权法院，R.C. 诉瑞典(第 41827/07 号申诉)，2010 年 3 月 9 日的判决，第 47 段。

还指出，移民上诉委员会 2019 年 2 月 12 日的决定强调，儿童自闭症不是一种威胁生命的疾病，驳回提交人的居留申请不会与丹麦的国际义务不相称或不相符。

4.12 缔约国指出，根据其资料，北马其顿的公民身份可以通过出身获得(《公民身份法》第 3 条)，提交人出生时其父母双方都是北马其顿国民。因此，缔约国认为，提交人没有证实她的说法，即无论提交人出生在丹麦这一事实，将提交人及其女儿(均为马其顿国民)遣返可能会以任何方式违反《公约》第 7 或第 8 条。

4.13 最后，缔约国不接受提交人关于无法对丹麦移民局的决定提出上诉构成违反《公约》第 2 条的歧视的说法，并提到了委员会在 K.Y.M.诉丹麦案中的意见(CRC/C/77/D/3/2016,第 10.3 段)，以及人权事务委员会在 E.P.和 F.P.诉丹麦案中的意见(CCPR/C/115/D/2344/2014,第 8.5 段起)。缔约国称，提交人的陈述非常笼统，没有证明提交人或 B.I.的出身或其他身份与没有针对移民局决定的上诉程序这一指称之间存在联系。

## 委员会需处理的问题和议事情况

### 审议可否受理

5.1 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》下议事规则第 20 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

5.2 委员会注意到缔约国的论点，即根据《任择议定书》第 7 条(e)项，来文不可受理，因为提交人没有要求对丹麦移民局的决定或移民上诉委员会的决定进行司法审查。然而，委员会注意到提交人的论点，即司法审查的请求不会中止对她和她女儿的驱逐。委员会认为，在提交人及其女儿即将被驱逐到北马其顿的情况下，任何不中止执行针对她们的现有驱逐令的补救办法都不能被视为有效。<sup>5</sup> 因此，委员会认为，根据《任择议定书》第 7 条(e)项，来文可以受理。

5.3 委员会注意到提交人的论点，即驱逐 B.I.不符合她的最大利益，将构成违反《公约》第 3 条和第 6 条。委员会回顾指出，应以对儿童和性别问题敏感的方式评估在接受国是否存在严重违反《公约》的风险，<sup>6</sup> 儿童的最大利益应成为决定是否遣返儿童的首要考虑因素，这种决定应确保儿童在返回后是安全的、能得到适当照顾并享有权利。<sup>7</sup> 应通过单独的程序明确保证儿童的最大利益，这些程序应成为关于儿童回返的任何行政或司法决定的组成部分。<sup>8</sup>

5.4 委员会认为，一般应由缔约国的有关机构审查和评价事实及证据，以确定返回后是否存在严重违反《公约》的风险，除非可以确定这种评价显然是任意的，或构成司法不公。<sup>9</sup>

<sup>5</sup> 在这方面，见委员会关于 N.B.F.诉西班牙的意见(CRC/C/79/D/11/2017)，第 11.3 段。

<sup>6</sup> 儿童权利委员会，第 6 号一般性意见(2005 年)，第 27 段。

<sup>7</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号(2017 年)和儿童权利委员会第 22 号(2017 年)联合一般性意见，第 29 段和第 33 段。

<sup>8</sup> 同上，第 30 段。

<sup>9</sup> U.A.I.诉西班牙(CRC/C/73/D/2/2015)，第 4.2 段；Z.Y.和 J.Y.诉丹麦(CRC/C/78/D/7/2016)，第 8.8 段。

5.5 在本案中，委员会注意到，丹麦移民局在其 2015 年 10 月 9 日的决定中，依据关于 B.I. 如果被遣返到北马其顿可能面临不可挽回伤害的风险的信息，彻底审查了提交人的申诉。委员会还注意到缔约国的论点，即鉴于 B.I. 在诉讼时年龄尚小，她无法在移民局的面谈中作出任何陈述。因此，提交人代表 B.I. 提供了相关信息。

5.6 委员会认为，尽管提交人不同意国家当局作出的决定，但她没有证明这些当局对事实和证据的审查显然是任意的或相当于司法不公。因此，委员会认为，提交人根据《公约》第 3 和第 6 条提出的申诉没有得到充分证实，并根据《任择议定书》第 7 条(f)项宣布这些申诉不可受理。

5.7 关于提交人根据《公约》第 7 和第 8 条提出的申诉，委员会注意到缔约国以下未受质疑的论点，即作为两名马其顿公民的女儿，B.I. 将有权获得北马其顿公民身份。在档案中没有任何其他资料的情况下，委员会认为，提交人没有充分证实她关于因被丹麦驱逐而导致 B.I. 根据这些条款享有的权利将遭到侵犯的申诉。因此，委员会认为这些申诉明显没有根据，并根据《任择议定书》第 7 条(f)项宣布这些申诉不可受理。

5.8 委员会注意到，提交人根据《公约》第 2 条提出的申诉，即她的女儿受到歧视，因为她的案件仅由丹麦移民局处理，没有任何上诉机会。然而，委员会注意到，提交人的申诉内容笼统，并没有证明无法对移民局 2015 年 10 月 9 日的决定提出上诉是由于提交人或其女儿的出身或任何其他歧视性理由。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第 7 条(f)项，这一申诉明显没有根据，不可受理。

6. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第 7 条(f)项，来文不可受理；
- (b) 将本决定转交来文提交人，并转交缔约国供参考。