



## 儿童权利公约

Distr.: General  
28 October 2020  
Chinese  
Original: English

## 儿童权利委员会

## 儿童权利委员会根据《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 81/2019 号来文的决定\*\*\*

来文提交人:	L.S. (由律师 Gabriella Tau 和 Boris Wijkström 代理)
据称受害人:	R.S.
所涉缔约国:	瑞士
来文日期:	2019 年 2 月 1 日(首次提交)
决定通过日期:	2020 年 9 月 30 日
事由:	家庭团聚
程序性问题:	可否受理——属事理由; 可否受理——显然证据不足; 保留
实质性问题:	儿童的最大利益; 儿童权利; 歧视; 家庭权利
《公约》条款:	第 2 条第 2 款、第 3 条、第 6 条、第 7 条第 1 款、第 22、第 24 和第 27 条
《任择议定书》条款:	第 7 条(c)和(f)项

1.1 来文提交人是 L.S., 厄立特里亚国民, 生于 1982 年 1 月 1 日。她代表未成年女儿 R.S. 提交来文, R.S. 是厄立特里亚国民, 生于 2014 年 8 月 21 日。提交人和 R.S. 目前居住在瑞士。提交人称, 缔约国驳回了代表 R.S. 的父亲提出的家庭团聚申请, 侵犯了 R.S. 根据《公约》第 2 条第 2 款、第 3 条、第 6 条、第 7 条第 1 款、第 22、第 24 和第 27 条享有的权利。《公约任择议定书》于 2017 年 7 月 24 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

1.2 2019 年 8 月 2 日, 根据《任择议定书》第 6 条, 来文工作组代表委员会行事, 决定批准缔约国关于将来文可否受理与实质问题分开审议的请求。

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

\*\* 委员会下列委员参加了本来文的审查: 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、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、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·温特。



## 提交人陈述的事实

2.1 提交人生于厄立特里亚。她在厄立特里亚结婚，并和丈夫育有一子。2000年，提交人的丈夫去世。2012年，提交人逃离厄立特里亚的政治迫害，前往苏丹，并在苏丹遇到了1989年5月5日出生的厄立特里亚国民F.W.。提交人和F.W.在喀土穆一起生活了两年，于2013年11月10日缔结习俗婚姻。因为无权在苏丹居住，他们处于很不稳定的状况。此外，他们还受到迫害，提交人曾两次被苏丹当局逮捕和监禁。因此，当提交人怀上F.W.的孩子R.S.时，这对夫妇决定，由提交人带着儿子逃离苏丹，前往一个安全的国家，一旦他们在其他地方定居下来，F.W.将与他们团聚。

2.2 2014年5月，提交人在怀R.S.六个月时，和儿子离开了苏丹。2014年6月24日，他们进入瑞士，同日，提交人提出庇护申请。2014年8月21日，R.S.在瑞士出生。2015年4月20日，国家移民秘书处听取了提交人的陈述。她在陈述中解释说，她希望与R.S.的父亲在瑞士团聚。2015年4月24日，国家移民秘书处拒绝了提交人的庇护申请，但向提交人、她的儿子和R.S.发放了临时入境居留许可(F许可)。

2.3 2016年10月11日，提交人和R.S.在非政府组织明爱组织(Caritas)的协助下，代表R.S.的父亲向国家移民秘书处提交了家庭团聚申请。她们援引了根据《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第8条享有的权利。她们向国家移民秘书处提供了一份2017年3月6日的医疗报告，该报告由弗里堡精神健康网络的医生出具。在报告中，医生诊断提交人患有创伤后应激障碍，并有抑郁发作和人格障碍。他们在报告中称，提交人自2015年7月29日以来一直在接受治疗。医生表示，提交人称在过去两年里一直有一些健康问题，包括紧张、易怒、背部和腿部疼痛、胃肠疼痛、食欲不振、睡眠困难以及感到不公正和绝望等。医生在报告中指出，提交人与丈夫的长期分离会给她带来新的创伤。医生说，提交人的丈夫是提交人及其子女的“保障”。提交人还向国家移民秘书处提供了一份弗里堡精神健康网络的两名医生2017年5月2日出具的补充医疗报告。医生在该报告中称，提交人在无限期内将完全无法工作。在2017年8月10日的一封信中，提交人向国家移民秘书处提供了一份声明，表明R.S.的父亲愿意接受DNA测试，以证明他与R.S.的关系。2017年9月19日，国家移民秘书处驳回了家庭团聚申请，理由是：(a) 瑞士法律只允许临时接纳的难民在临时接纳他们进入瑞士的决定发布三年后申请家庭团聚；(b) 提交人没有表现出法律要求的经济独立；(c) R.S.和她父亲之间的亲子关系没有得到证明；(d) 提交人提供的习俗结婚证不是原件，因此不能作为结婚证明。

2.4 2017年10月20日，提交人和R.S.就国家移民秘书处的决定向联邦行政法庭提出上诉。提交人在提交材料中承认，她能够依法实现家庭团聚的三年等待期还没到。但她认为，国家移民秘书处没有履行其根据《欧洲人权公约》第8条考虑R.S.最大利益的义务，也没有为其决定提供充分的依据。提交人还强调，父亲在身边对于保持R.S.的精神健康和教育是必要的。

2.5 2018年4月11日，联邦行政法庭驳回了上诉，理由是：(a) 提交人有长期完全依赖社会福利的严重风险；(b) 即使R.S.与父亲的血缘关系得到证明，她也从未与父亲住在一起，因为她出生在瑞士；(c) 虽然提交人称她在教育R.S.方面有困难，但她正在接受治疗，并且在为了R.S.的利益和教育领取社会福利；

(d) 提交人可以继续与 R.S. 身在国外的父亲保持联系；(e) R.S. 的父亲在学习法语后找到工作的前景只是假设性的，这表明他也有成为公共负担的风险。联邦行政法庭得出结论认为，国家移民秘书处没有侵犯 R.S. 根据《欧洲人权公约》第 8 条享有的权利。

2.6 2018 年 9 月 28 日，萨林治安法官为 R.S. 指定了一名教育监护人。在 R.S. 被提交人所在大楼的门房在走廊里发现，并两次被警察在街上发现之后，提交人的情况被告知弗里堡的一位儿童保护人员。指定监护人的原因是，有一次，提交人因其抑郁症而忘记了时间，没有来学校接 R.S.，致使 R.S. 被临时安置在一个紧急之家。据该儿童保护人员说，提交人非常疲惫，缺乏耐心，因此很难独自照顾 R.S.

2.7 提交本来文时，R.S. 正在上特殊托儿所/幼儿园。提交人称，据 R.S. 的老师们说，R.S. 表现出不可预测和攻击性的行为，尚且不能进入普通小学，因为她需要特殊的幼儿教育。在提交本来文时，弗里堡的精神健康网络正在向 R.S. 提供儿科精神病学服务。据她的儿科精神病医生说，R.S. 正处于一个父母在身边对她而言十分重要的发展阶段。

## 申诉

3.1 提交人声称，缔约国驳回代表 R.S. 的父亲提出的家庭团聚申请，侵犯了 R.S. 根据《公约》第 2 条第 2 款、第 3 条、第 6 条、第 7 条第 1 款、第 22、第 24 和第 27 条享有的权利。R.S. 受到歧视，因为她根据《公约》第 2 条享有的权利遭到了侵犯。瑞士法律允许持有 B 类居留许可的难民在获得庇护后即将核心家庭成员接来，无论其经济状况如何。然而，通过获得 F 类居留许可而获准临时入境的难民必须满足某些条件，才能与核心家庭成员团聚。也就是说，他们必须在三年后才能提出申请，而且必须表明经济独立。提交人和 R.S. 由于她们无法控制的原因，在经济上不独立，因为提交人因病无法工作。在确定家庭团聚的权利时，区分持有 B 类和 F 类居留许可的难民没有合法依据。

3.2 缔约国当局违反了《公约》第 3 条，没有考虑到 R.S. 作为一名家中的唯一家长身患重病的难民儿童的利益。如果这一因素得到充分考虑，R.S. 的父亲就会获准进入瑞士，特别是因为 R.S. 的情况很不稳定。根据《公约》第 3 条，在影响儿童的事项中，儿童的最大利益必须优先于其他考虑因素，因此必须给予更大重视。根据委员会第 14 号一般性意见(2013 年)，在评估儿童的最大利益时，必须考虑以下因素：(a) 儿童的意见；(b) 儿童的身份；(c) 维护家庭环境与保持关系；(d) 儿童的照料、保护和安全；(e) 弱势境况；(f) 儿童的健康权；(g) 儿童的受教育权。在本案中，缔约国当局没有明确阐述他们就 R.S. 的最大利益所提出的理由。提交人告知缔约国当局，为了 R.S. 的心理健康和教育，她需要父亲在身边。提交人健康状况不佳，致使她无法工作，这构成了一种脆弱性，而当局未予考虑。

3.3 缔约国违反了《公约》第 6 条第 6 款、第 7 条、第 24 条和第 27 条，侵犯了 R.S. 的发展权、享有能达到的最高标准健康的权利以及认识其父亲并受其照顾的权利。熟悉提交人情况的医学、社会和教育专家一致认为，R.S. 的父亲在是必要的，不仅对提交人是如此，对 R.S. 的心理健康和教育也是如此。R.S. 是一个脆弱的孩子，因此可以肯定的是，她的父亲每天都在，会让她在最好的条件下成长。

3.4 最后，缔约国侵犯了她根据《公约》第 22 条享有的权利，因为缔约国拒绝给予 R.S.适当的保护，从而使她无法享有《公约》和其他国际人权文书规定的权利，特别是家庭生活受到保护的權利。保护家庭生活的义务要求《公约》缔约国采取积极措施维护家庭团结，包括让分离的家庭成员团聚。

#### 缔约国关于可否受理的意见

4. 缔约国在 2019 年 5 月 24 日的意见中认为，根据《任择议定书》第 7 条(c)项，来文因属事理由不可受理。根据缔约国对《公约》第 10 条第 1 款的保留，瑞士不保障某些类别外国人家庭团聚的法律不受影响。无论是《公约》的其他缔约国，还是委员会，都没有质疑这项保留的有效性。提交人的申诉是基于她的家庭团聚请求。虽然提交人援引了《公约》第 2、第 3、第 6、第 7、第 22、第 24 和第 27 条，但她对瑞士关于家庭团聚的立法提出了质疑。这属于缔约国对《公约》第 10 条第 1 款的保留范围。这项保留非常清楚地表明了缔约国在此问题上的立场。

#### 提交人关于可否受理的评论

5. 提交人在 2019 年 6 月 25 日的评论中，除其他外表示：(a) 在来文中，她没有援引《公约》第 10 条第 1 款，而是援引了第 2 条第 2 款、第 3 条、第 6 条第 6 款、第 7 条第 1 款、第 22、第 24 和第 27 条；(b) 这项保留的确切效果模糊不清，而保留必须具体才能有效；(c) 从这项保留中并不能得出不歧视和儿童最大利益原则不适用于家庭团聚程序的结论，不歧视和儿童的最大利益是体现《公约》存在的根本理由的基本权利；(d) 如果缔约国打算限制《公约》第 2 条或第 3 条的范围，就应以确切明白的措辞提出；(e) 在国内诉讼期间，联邦行政法庭没有质疑《公约》任何规定的适用性；(f) 如果保留意在否定缔约国根据《公约》第 2 条或第 3 条承担的义务，它就不符合《公约》的目标和宗旨，因此是无效的；(g) 接受缔约国的立场将产生荒谬的结果，因为欧洲人权法院在其关于家庭团聚的判例中认为，瑞士根据《欧洲人权公约》尊重家庭生活权的义务必须以符合《儿童权利公约》第 3 条所产生的义务的方式来解释；<sup>1</sup> (h) 该项保留不符合瑞士《宪法》第 8 (2)条和第 11 条，这两条保护免遭基于年龄、出身或社会背景的歧视的权利，以及青少年的完整性受到特别保护及其发展得到鼓励的权利；(i) 《公约》的其他缔约国没有反对瑞士所作的保留这一事实并不具有决定性，因为《公约》是一项多边人权条约，不适用于对等原则。

#### 委员会需处理的问题和审议情况

##### 审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何请求之前，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，缔约国没有质疑提交人已经用尽国内补救办法。委员会还注意到，在国家移民秘书处发布驳回提交人家庭团聚请求的决定后，提交人就该决定向联邦行政法庭提出上诉，联邦行政法庭于 2018 年 4 月 11 日驳回了上诉。因此，委员会认为，《任择议定书》第 7 条(e)款并不妨碍委员会审查本来文。

<sup>1</sup> 提交人援引了欧洲人权法院，El Ghatet 诉瑞士，第 56971/10 号申诉，2016 年 11 月 8 日的判决，第 27、第 28 和第 53 段。

6.3 委员会注意到缔约国对《公约》第 10 条第 1 款的保留，该款要求，缔约国应以积极的人道主义态度迅速办理儿童或其父母关于进入或离开一缔约国以便与家人团聚的申请。委员会还注意到，缔约国关于这一条款的保留意见如下：“瑞士不保障某些类别外国人家庭团聚的法律不受影响”。委员会注意到，提交人没有援引《公约》第 10 条第 1 款，而是援引了其他条款。因此，委员会认为，提交人的申诉不受该保留的影响。

6.4 委员会注意到提交人根据《公约》第 2 条和第 3 条提出的申诉，大意是以缺乏经济独立为由拒绝她和女儿的庇护申请具有歧视性，缔约国当局没有考虑到 R.S. 作为一名家中的唯一家长身患重病的难民儿童的利益。委员会还注意到提交人根据《公约》第 6、第 7、第 22、第 24 和第 27 条提出的申诉，即缔约国侵犯了 R.S. 的发展权、享有所能达到的最高标准健康的权利、认识其父亲并得到其照顾的权利以及通过家庭团聚获得适合难民儿童的保护的权利。委员会回顾指出，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。<sup>2</sup> 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>3</sup> 在本案中，委员会注意到，提交人就适用在家庭团聚方面对暂时获准进入瑞士的难民和寻求庇护者之间确立不同资格条件国家法律提出了质疑。委员会还注意到，提交人对国家当局就 R.S. 的最大利益得出的结论提出质疑。但委员会注意到，第 22 条没有规定为了家庭团聚目的，难民儿童的家庭成员有权获得居留身份。因此，委员会认为，提交人根据第 2 和第 22 条提出的申诉是基于 R.S. 拥有这种权利的假设，显然证据不足，因此根据《任择议定书》第 7 条(f)款不予受理。此外，委员会注意到，缔约国当局全面审查了提交人的申诉，认定 R.S. 在申请与她父亲团聚方面的三年等待期并没有损害她的最大利益，并提供了详细的理由。委员会认为，提交人就她根据《公约》第 3、6、7、24 和 27 条提出的申诉而言，没有证明法院对事实和证据的评估显然具有任意性，或者构成司法不公。因此，委员会认为提交人根据这些条款提出的申诉证据不足，并根据《任择议定书》第 7 条(f)项宣布不予受理。

7. 因此，委员会决定：

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

<sup>2</sup> U.A.I. 诉西班牙(CRC/C/73/D/2/2015)，第 4.2 段；A.B.H. 和 M.B.H. 诉哥斯达黎加(CRC/C/74/D/5/2016)，第 4.3 段；以及 A.Y. 诉丹麦(CRC/C/78/D/7/2016)，第 8.8 段。

<sup>3</sup> C.E. 诉比利时(CRC/C/79/D/12/2017)，第 8.4 段。