



## 儿童权利公约

Distr.: General  
28 October 2020  
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 53/2018 号来文的意见\* \*\* \*\*

来文提交人:	J.A.和 E.A. (由律师 Klausfranz Rüst-Hehli 代理)
据称受害人:	E.A.和 V.N.A.
所涉缔约国:	瑞士
来文日期:	2018 年 8 月 3 日(初次提交)
意见通过日期:	2020 年 9 月 28 日
事由:	将一个育有两个孩子的家庭驱逐至尼日利亚, 其中一名孩子被指定监护
程序性问题:	因属时理由和属人理由不可受理; 用尽当地救济; 申诉证据不足
实质性问题:	儿童的发展; 儿童的最大利益; 歧视; 意见自由; 身份权; 非法或任意干涉私生活; 保护儿童免受一切形式的暴力、忽视或照料不周; 保护失去家庭环境的儿童
《公约》条款:	第 2 条、第 3 条第 1 和第 2 款、第 6 条第 2 款、第 8 条、第 9 条、第 11 条、第 12 条、第 16 条、第 19 条、第 20 条、第 27 条、第 31 条、第 37 条(a)项
《任择议定书》条款:	第 7 条(c)、(e)、(f)和(g)款

1.1 来文提交人系 J.A.(尼日利亚国民, 生于 1991 年 1 月 1 日)及其子 E.A.(尼日利亚国民, 生于 2008 年 9 月 2 日)。他们称, 瑞士侵犯了 E.A.和他同母异父的弟

\* 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、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、雷娜特·雯特尔。

\*\*\* 根据《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》规定的委员会议事规则第 8 条第 1(a)款, 委员会委员菲利普·雅费没有参加本来文的审议。



弟 V.N.A.(同为尼日利亚国民, 生于 2014 年 5 月 8 日)根据《公约》第 2 条、第 3 条第 1 款和第 2 款、第 6 条第 2 款、第 8 条、第 9 条、第 11 条、第 12 条、第 16 条、第 19 条、第 20 条、第 27 条、第 31 条和第 37 条(a)项享有的权利, 使他们成为受害人。提交人由律师 Klausfranz Rüst-Hehli 代理。《任择议定书》于 2017 年 7 月 24 日对缔约国生效。

1.2 2018 年 9 月 28 日, 根据《任择议定书》第 6 条, 来文工作组代表委员会决定不要求缔约国以给予瑞士入境签证的形式向提交人采取临时措施。

1.3 2019 年 10 月 21 日, 来文工作组代表委员会决定同意缔约国的请求, 将来文可否受理与案件实质分开审议。

### 提交人陈述的事实

2.1 2008 年 6 月 21 日, J.A.非法进入瑞士, 向联邦移民局(现称国家移民事务秘书处)提出庇护申请。她称, 她在尼日利亚被迫嫁给一名 70 岁的男子, 对方为此会支付她母亲的医疗费。<sup>1</sup> 她不堪忍受这种情况, 后决定离开尼日利亚, 她从哈科特港出发,<sup>2</sup> 途经摩洛哥和利比亚。她遭到了几名男子的强奸并怀孕。<sup>3</sup> 2008 年 9 月 2 日, E.A.在瑞士出生。

2.2 2009 年 8 月 13 日, 联邦移民局驳回了她的申请, 下令将 J.A.和 E.A.驱逐出境。2009 年 11 月 23 日, 联邦行政法院受理了对联邦移民局决定的上诉, 裁定该案没有考虑到儿童的福利。<sup>4</sup> 法院将此案发回联邦移民局重新作出决定。

2.3 2010 年 1 月 20 日, 费兰登镇监护事务局(2013 年 1 月 1 日由迪本多夫镇儿童和成人保护局取代)发现 E.A.的发展面临风险, 并指定了一名儿童福利监护人。

2.4 2010 年 6 月 4 日, 联邦移民局再次驳回了提交人的庇护申请, 并下令将他们驱逐出境。移民局指出, 尼日利亚不存在战争或普遍暴力的情况, 他们被遣返后不会面临切实危险。移民局还认为, J.A.是一名健康的工作年龄年轻妇女, 曾在卡杜纳市上过小学, 受过一些教育。该局认为, 她称自己曾嫁给一名 70 岁的男子的说法不可信; 因此, 移民局认为她可以回到父母身边, 而且她有强大的家庭网络。移民局还认为, 尼日利亚有许多机构和组织向与她处境类似的妇女提供支持、庇护、保护和法律援助。此外, 移民局认为, E.A.在瑞士生活了一年半, 由母亲抚养长大, 因此可能对非洲文化不陌生。此外, 考虑到他尚属年幼且在瑞士的时间很短, 移民局认为将该儿童驱逐出境不会使他背井离乡。

<sup>1</sup> 缔约国表示, J.A.声称她在 12 岁时被迫结婚。

<sup>2</sup> J.A.对联邦行政法院说, 她不记得自己离开尼日利亚的时间。

<sup>3</sup> 不清楚她在哪个国家遭到了强奸, 也不清楚她在这两个国家逗留了多久。

<sup>4</sup> 缔约国指出, 联邦行政法院尤其认为, 在执行涉及儿童的驱逐令时, 儿童的福利是一个决定性因素。法院指出, J.A.是一名育有子女的单身妇女, 属于弱势群体, 因此必须从 E.A.被遣送到尼日利亚后的福利状况, 特别是 J.A.的社会和家庭网络、她照顾孩子的能力以及该国育有幼儿的单身妇女的情况等方面, 证明驱逐决定具有充分理由。

2.5 2010年8月16日，联邦行政法院驳回提交人的上诉，认为联邦移民局充分证实了驱逐令儿童福利方面的理由。<sup>5</sup>

2.6 2010年10月25日，J.A.第一次向联邦移民局提出对2010年6月4日决定的复议请求，并强调她面临抚养E.A.的严重困难。2013年4月3日，移民局驳回了她的请求，认为该案没有新的事实。2013年5月21日，联邦行政法院维持了这一决定。

2.7 2014年2月17日，J.A.第二次向联邦移民局提出复议请求，2016年7月28日被驳回。联邦行政法院于2016年10月3日维持该决定。

2.8 2014年5月8日，J.A.的次子V.N.A.出生。2017年5月23日，乌斯特初审法院认定孩子的父亲是一名居住在西班牙的非洲裔男子。

2.9 2015年10月18日，由于J.A.对E.A.实施虐待，儿童和成人保护局将E.A.无限期安置在Buechweid基金会教育机构。保护局亦开始向J.A.提供继续进修资助。E.A.在监督下与母亲保持有限联系；在他的母亲恢复一定程度的信心且他自己的行为也稳定下来后，他从2016年9月开始重新花一部分时间回家过周末。<sup>6</sup>然而，当J.A.和E.A.在2017年初得知将被驱逐出境时，他们又变得不稳定和焦虑起来。他们相处得十分困难，E.A.表示他希望留在Buechweid机构中。

2.10 2017年6月29日，J.A.向联邦移民局的继任机构——国家移民事务秘书处第三次提出复议请求。她报告说，她正在接受精神治疗，无法在尼日利亚抚养和照顾两个孩子。2017年7月6日，国家移民事务秘书处驳回了她的请求。2017年8月3日，联邦行政法院维持该决定，认为可否执行驱逐的问题已历经三次诉讼，包括两次复议，而且没有新的事实可以改变此前的结论。<sup>7</sup>

2.11 2017年11月22日，警方逮捕了J.A.，当局将这家人送回尼日利亚。2018年4月17日，儿童和成人保护局取消了对E.A.的指定监护。提交人说，他们已就该决定向乌斯特区议会提出上诉。

2.12 2018年5月4日，E.A.根据《公约》第8条第2款，以其身份被无理侵犯为由，向国家移民事务秘书处提出申请，要求准许他进入瑞士领土。他要求恢复

<sup>5</sup> 缔约国表示，联邦行政法院审查了提交人为支持上诉而提交的儿童福利服务机构的报告，法院除其他外认定J.A.“以自己但适当的方式”照料该儿童。法院最终认定，根据这些事实以及联邦移民局考虑的事实，将E.A.送回其母亲的原籍国尼日利亚后，不会使其福利面临风险；提交人提交的报告中主张的考虑因素并未使这些结论受到怀疑。

<sup>6</sup> 根据Buechweid机构的一份未注明日期的报告(内容涵盖2015年9月21日至2017年11月22日的情况)，E.A.表现出攻击行为、严重焦虑、歇斯底里间歇性发作和注意力缺陷。

<sup>7</sup> 缔约国指出，联邦行政法院和国家移民事务秘书处都认为，对两名提交人采取的社会教育措施(为两名儿童指定监护人、将E.A.安置在教育机构中以及提供家庭支持)是作为支持复议请求的新论点提出的，它们本身并不构成可能改变普通庇护申请程序和随后的两次复议请求的结论的因素。同样，当局拒绝将J.A.的情况视为困难个案的申请并随后进行了离境访谈，她此后承受的额外心理负担并未改变当局的评估结果。两个机构还指出，J.A.几年来一直拒绝执行全家必须离开瑞士的应执行决定，这是造成她所说的家庭状况的原因之一。它们还说，提交的文件表明，由于儿童和成人保护局采取了措施，她家的状况有所改善。此外，在离境访谈期间，当局提出向J.A.提供援助金和帮助，以便她在尼日利亚寻求照料长子的支助，但被她拒绝。

生活条件，使他能够以瑞士身份生活。2018年6月5日，国家移民事务秘书处拒绝行使管辖权。<sup>8</sup>

2.13 2018年6月22日，提交人要求迪本多夫镇儿童和成人保护局按照《公约》第8条第2款向E.A.提供保护和援助，并正式通知国家移民事务秘书处它无法将儿童保护措施移交给尼日利亚的任何一个国家实体。

2.14 在2018年7月18日的一封电子邮件中，瑞士国际社会服务社负责提交人重新融入尼日利亚社会事务的工作人员说，这两名儿童的情况似乎不太好，很难融入社会，E.A.的情况尤其如此，他看起来情绪抑郁。这位母亲负责照料孩子，但对他们的安全和未来感到担忧。据提交人说，E.A.还没有被安置在尼日利亚的教育机构中。提交人补充说，J.A.身体严重不适，无法照顾她的孩子。

## 申诉

3.1 提交人称，缔约国将他们送回尼日利亚，侵犯了E.A.和V.N.A.根据《公约》第2条、第3条第1款和第2款、第6条第2款、第8条、第9条、第11条、第12条、第16条、第19条、第20条、第27条、第31条和第37条(a)项享有的权利。

3.2 提交人说，联邦行政法院2017年8月3日的裁决没有任何一处提及《公约》，州和联邦立法者没有确定瑞士批准《公约》后必须修改哪些国内法律。提交人解释说，立法者的疏忽在行政和司法实践中也有发生。

3.3 提交人指出，《公约》第2条第2款保护E.A.不因他的母亲是寻求瑞士庇护者而处于不利地位。将他们驱逐回尼日利亚是非法的，因为瑞士当局从未提供证明这一决定正当性的理由；提交人认为，该决定的依据是J.A.在瑞士居住却没有融入社会。此外，瑞士将他们驱逐出境，使这两名儿童(特别是E.A.)遭受了《公约》第2条第1款所禁止的多种非法形式的歧视。父母的庇护被拒绝的儿童与当地儿童享有同等权利，可要求儿童和成人保护局等主管专门机构对他们的情况加以评估。联邦行政法院对该局有权判断执行驱逐令是否会损害这两名儿童的发展视而不见，便剥夺了这一职能。

3.4 《公约》第3条第1款和第2款保护儿童的最大利益，提交人就违反这两款的情况主张，联邦行政法院和国家移民事务秘书处都没有采用有条不紊的原则适用该规定。联邦行政法院2017年8月3日的裁决没有详细说明该家庭在尼日利亚的生活条件、他们的经济实力、儿童的医疗状况，以及将保护措施移交给国家机构的情况，尼日利亚甚至都不存在这些服务。缔约国当局仅仅因为这两名儿童在母亲身边长大就称他们熟悉尼日利亚文化；提交人驳斥了这种说法，因为E.A.在过去30个月里没有与他的母亲住在一起，而且他们之间的关系因母亲对他实施虐待而出现了矛盾。移民当局没有考虑到E.A.在瑞士度过的八年时间里，特别是他在Buechweid机构生活期间与瑞士建立的所有社会关系。

3.5 提交人还称，E.A.和V.N.A.是缔约国违反《公约》第6条第2款的受害者，因为缔约国没有考虑他们的发展。这两名儿童由于被送回尼日利亚而受到创伤，严重威胁他们的心理、身体、精神和智力发展。将他们驱逐出境正在损害他们的发育，尤其考虑到这两名儿童在瑞士得到了有助于解决他们发育障碍的特殊支

<sup>8</sup> 提交人说，秘书处以一封非官方信件的形式作出该决定。

持：V.N.A.上的是学前班，E.A.被安置在一家教育机构中。提交人补充说，E.A.患有抑郁症，有自杀的危险。

3.6 提交人还坚称，E.A.因缔约国违反《公约》第 8 条而受害，缔约国应尽快恢复他的瑞士身份，也就是说他必须返回瑞士。E.A.非常习惯瑞士文化，他曾被安置在一所教育机构中，这是一个非常有利于融入社会的环境。他的第一语言是德语，但他不懂尼日利亚的任何一种语言。他在尼日利亚的日常生活中没有朋友或老师。E.A.拥有世俗的道德价值观，而尼日利亚社会因宗教背景而严重分裂。他的瑞士身份将在尼日利亚遭到“抑制和扼杀”。

3.7 提交人称，缔约国还违反了《公约》第 9 条。瑞士当局过早地将 E.A.送交他母亲照顾，扼杀了他将来能够在适合成长的条件下与她一起生活的任何机会。儿童和成人保护局没有为 E.A.回归他母亲照顾做好充分的准备；这种准备工作只可能在瑞士而不是在尼日利亚完成。保护局没有评估 E.A.在教育机构的安置期是否应该延长，也没有评估是否可将他送交其母照料，Buechweid 机构对此提出了异议。保护局也无法移交保护措施，因为尼日利亚没有类似的机构。<sup>9</sup>

3.8 提交人援引《公约》第 11 条，该条规定缔约国有义务采取措施遏制将儿童非法转移国外和不使返回本国的行为；而缔约国没有采取有效措施保护 E.A.和 V.N.A.，未使他们免受决定将其送往尼日利亚的当局的非法干预。

3.9 提交人说，缔约国将 E.A.从 Buechweid 机构“强行带走”，因而还违反了《公约》第 16 条；因为将他从该机构除名的决定不是由主管当局作出的，国家没有理由干涉他的私生活。

3.10 提交人还称，缔约国违反了《公约》第 12 条，因为国家移民事务秘书处、联邦行政法院、苏黎世州移民局以及儿童和成人保护局没有听取 E.A.对终止他在 Buechweid 机构安置期的意见。这些机构从未解释为什么没有听取他的意见，也没有在复议程序中对他表达自己意见的能力表示任何怀疑，而联邦行政法院 2017 年 4 月 3 日的裁定已经结束了复议程序。提交人表示，这符合缔约国庇护机关的一贯做法，即有系统地剥夺 15 岁以下儿童根据《公约》第 12 条享有的权利，几乎无一例外。

3.11 提交人称，缔约国还违反了《公约》第 19 条。他们说，如果儿童移居到其他国家，儿童和成人保护局仍有责任移交保护措施，即使该国没有批准 1996 年 10 月 19 日《关于在父母责任和保护儿童措施方面的管辖权、适用法律、承认、执行和合作的公约》。他们辩称，在本案中，庇护机关没有考虑是否有可能移交对 E.A.和 V.N.A.实施的保护措施。在执行驱逐令之前，迪本多夫儿童和成人保护局没有就是否可将 E.A.送回他母亲身边照料作出决定。当局没有听取提交人的意见，也没有咨询 Buechweid 机构。

3.12 提交人说，2017 年 6 月 14 日，迪本多夫儿童和成人保护局局长写信给州移民局，指出将 E.A.安置在教育机构的目的是向他教授有关行为策略，帮助他克服暴躁的行为，同时帮助他的母亲提高鼓励和抚养他的能力。局长表示，他不反对将这家人驱逐回尼日利亚，但他承认无法将儿童保护措施移交到当地。他表示

<sup>9</sup> 提交人附上了迪本多夫儿童和成人保护局局长 2017 年 6 月 14 日给州移民局的一封电子邮件，他在电子邮件中写道，保护措施不能移交给尼日利亚，“原因很简单，两个法律体系在儿童保护方面不兼容；尼日利亚没有我们可以合作的机构。”

打算等驱逐令执行后再取消相关措施。提交人争辩说，取消对 E.A. 的指定监护的决定是无效的，因为该保护局无视这名母亲及两个孩子的所有程序性权利，也不履行将保护措施移交给尼日利亚、对强制执行驱逐提出反对以及将 E.A. 留在 Buechweid 机构中的义务。提交人说，对于女性来说，抚养强奸后怀孕生出的孩子极具挑战性，只有非常坚韧、稳定且具有坚实的支持网络的人才能成功做到这一点。当局称 J.A. 的家人可以为她提供支持，但并未评估她的家人是否准备好接纳一名曾遭到强奸的妇女并为她提供支持。儿童如遭受过严重虐待并随后被安置在照料机构中，则只有在虐待系由特殊的外部情况导致，且其母亲已在此期间接受了心理治疗的情况下，才应将该儿童送交其母亲照顾。

3.13 迪本多夫儿童和成人保护局应在尼日利亚找到一所可供 E.A. 生活的机构，J.A. 如果无法在瑞士照顾他，就更难在尼日利亚进行照顾，因为她在尼日利亚将无法获得必要的公共服务。腐败在尼日利亚十分普遍，这意味着在生活的各个领域，购买力较高的个人拥有低收入者无法企及的优势。提交人认为，该保护局是唯一拥有必要专门知识的机构，可以开展调查以确定儿童福利是否面临风险。庇护机构应等待保护局得出评估结果，而保护局应向庇护机构通报任何必要的调查。

3.14 提交人还称，执行驱逐令违反了《公约》第 20 条(与第 2 条第 1 款一并解读)。他们认为，缔约国有义务监督儿童寄宿照料设施的情况，而尼日利亚没有任何机构来执行这项任务。

3.15 提交人还指称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第 27 条享有的权利，因为联邦行政法院未能确定 J.A. 是否能够赚到足够的生活费并确保 E.A. 和 V.N.A. 的发展，也没有确定她是否有足够的财力以保证在尼日利亚的适当生活水准。在瑞士，他们的生活水准得到保障。而尼日利亚缺乏国家的社会援助。提交人报告说，国际社会服务社目前每月向身处尼日利亚的这个家庭提供援助金，以便这两名儿童及其母亲得以生存。

3.16 提交人称，缔约国还违反了《公约》第 31 条，因为缔约国以歧视性的方式对待 E.A. 和 V.N.A.，将他们从在瑞士可以玩耍的正常环境中带走。E.A. 和 V.N.A. 无法在尼日利亚与其他孩子一起玩耍，因为他们不会说任何一种尼日利亚语言，他们还处于孤立无援的境地，他们的母亲被社会边缘化且无法给予他们适当照料。

3.17 最后，提交人称，缔约国将 E.A. 和 V.N.A. 遣送回尼日利亚，使他们面临有辱人格和不人道的待遇，因为当局使他们经历了对驱逐的恐惧，剥夺了缔约国对他们的保护，使他们失去了过上有尊严生活的所有希望；这些情况违反《公约》第 37 条(a)项。儿童和成人保护局忽视了提交人的诉讼权利，“像对待物品一样”对待他们，让他们蒙受羞辱。

#### 缔约国关于可受理性的意见

4.1 缔约国在 2018 年 11 月 28 日发表的意见中提出，本来文由于 J.A. 的属人理由不可受理，因为她生于 1991 年，已于 2009 年达到成年年龄。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。瑞士同样将成年年龄定为 18 岁。缔约国辩称，J.A. 已达到成年年龄，因此不受《公约》保护。

4.2 缔约国说，本来文没有有效的授权书。提交人的律师 Klausfranz Rüst-Hehli 向委员会提交了两份日期为 2018 年 4 月 19 日授权书。其中一份由居住在尼日利亚的 E.A. 签署，声明他希望 Rüst-Hehli 先生确保他能返回瑞士生活。另一份由 J.A. 签署，指示 Rüst-Hehli 先生在瑞士儿童保护机关面前代表她的利益，并向儿童权利委员会提交来文。然而，在随提交人来文附上的 2018 年 8 月 3 日的信函中，Rüst-Hehli 先生说，由于一个非政府组织因不可预见的情况不得不撤回援助，他几天前才收到起草本来文的指示。他在来文的第一页还说，他不知道提交人目前的居住地。Rüst-Hehli 先生在 2018 年 8 月 9 日的来文补充材料中表示，如果需要得到 E.A. 的授权，他将采取必要步骤获得授权。缔约国指出，这些相互矛盾的情况使人们对授权书的日期产生了严重怀疑，Rüst-Hehli 先生在本次来文程序中代表提交人的权力尚未充分确立。

4.3 缔约国表示，根据《任择议定书》第 7 条(e)项，本来文不可受理，因为提交人没有用尽所有可用的国内补救办法。缔约国指出，2018 年 7 月 11 日，苏黎世寻求庇护者法律咨询办公室代表 E.A. 向国家移民事务秘书处提交了人道主义签证申请，请求允许他返回瑞士。该申请仍在审查中。缔约国补充说，J.A. 于 2018 年 9 月 3 日向联邦行政法院提出司法不公的起诉，理由是她提出的获准进入瑞士的申请没有得到处理，导致她的身份遭到无理侵犯。法院在 2018 年 11 月 8 日的裁决中采纳了这一主张，并请国家移民事务秘书处就此事作出可上诉的决定。缔约国指出，这一程序也尚未结束。

4.4 缔约国指出，儿童和成人保护局于 2018 年 4 月 27 日作出的决定不属于本来文的事由。此外，它回顾说，J.A. 曾告知儿童权利委员会，对该决定的上诉正在审理中。

4.5 缔约国认为，根据《任择议定书》第 7 条(g)项，来文还因为属时理由不可受理，因为构成来文事由的事实早于《任择议定书》生效之日，即 2017 年 7 月 24 日。缔约国强调，本来文的事由是联邦移民局于 2010 年 6 月 4 日根据庇护程序作出的将 J.A. 及其两子遣返回尼日利亚的决定，联邦行政法院于 2010 年 8 月 16 日维持该决定，具有约束力。

4.6 缔约国坚持认为，当事人随后通过非常程序向联邦移民局、国家移民事务秘书处和联邦行政法院提出上诉，联邦行政法院没有受理，因为当事人或者没有垫付所需费用(就 2016 年 10 月 3 日的裁定而言)，或者只从有限的请求复议的角度考虑(就 2013 年 5 月 21 日的裁定而言)。J.A. 于 2017 年 6 月 29 日提出的第三次复议请求也是如此，法院于 2017 年 8 月 3 日作出的裁定已经终止了该复议程序。

4.7 缔约国还说，根据《任择议定书》第 7 条(f)项，来文显然没有根据，不可受理。

4.8 缔约国认为，从庇护程序过程中作出的决定以及随后的复议程序来看，国家庇护主管部门充分审议和考虑了该儿童的最大利益。缔约国提到联邦行政法院 2009 年 11 月 23 日的裁决，该裁决指出，当驱逐令影响到儿童时，法院多年来的做法是将儿童的福利作为优先事项加以考虑。<sup>10</sup> 法院裁定，鉴于 J.A. 是一名育有幼子的单身妇女，属于弱势群体，联邦移民局必须受理她提交的庇护申请，审查

<sup>10</sup> 缔约国指出，这一原则源于按照国内法所做的解释，即根据《儿童权利公约》第 3 条第 1 款对 2005 年 12 月 16 日关于外国国民和融入问题的 142.20 号联邦法令第 83 (4) 条的解释。

该申请的实质问题。法院还裁定，强制驱逐的决定在 E.A. 的福利方面必须具有充分理由，尤其考虑 J.A. 在尼日利亚的社会和家庭网络，她在尼日利亚照顾孩子的能力，以及尼日利亚育有年幼子女的单身妇女的情况。联邦移民局在 2010 年 6 月 4 日的决定中审查了这些标准，并得出结论认为，将 J.A. 及其子遣返回尼日利亚的决定是合理且可执行的。联邦行政法院在 2010 年 8 月 16 日的裁决中确认了这一观点，并明确提到了《公约》。

4.9 缔约国报告说，儿童和成人保护局随后下令采取了几项有利于提交人的措施。考虑到儿童的最大利益，联邦移民局本身和联邦行政法院都审查了联邦移民局 2010 年 6 月 4 日决定有关的新情况。移民局和法院的结论是，情况的改变不足以中止执行驱逐令。联邦行政法院还指出，相关报告表明这对母子的关系以及母亲给予孩子的照料有所改善。<sup>11</sup>

4.10 缔约国强调，在联邦行政法院 2017 年 8 月 3 日裁决终止的第三次复议请求中，该法院和国家移民事务秘书处都复核了提交人儿童福利方面的情况。它们认为，提交人提出的论点不足以改变普通庇护程序及此后的两次复议请求中得出的结论。它们特别指出，提交人的社会教育和家庭支助负责人于 2017 年 6 月 22 日起草的报告不足以改变它们的结论，特别是因为报告显示，由于儿童和成人保护局采取的措施，该家庭的状况已经稳定下来。缔约国补充说，就居留权而言，有父母陪伴的未成年子女通常与其父母的命运一样。在本案中，迪本多夫儿童和成人保护局的办案人员得出的结论是，为了保护儿童的福利，家庭不应分离，在实施驱逐时保持家庭团聚比 J.A. 的育儿困难和 E.A. 的行为问题更为重要。这位办案人员还认为，J.A. 很关心她孩子的福利，E.A. 和他的母亲之间有很强的纽带。办案人员并不反对让整个家庭离境。此外，在离境访谈期间，当局提出向 J.A. 提供援助金和帮助，以便她在尼日利亚寻求照料长子的支助，但被她拒绝。

4.11 缔约国表示，虽然提交人援引的《公约》条款可诉诸法院审理，但这些条款并不赋予个人在特定国家或地区获得庇护或居留的权利。缔约国补充说，《公约》并不赋予提交人返回瑞士的权利。提交人称国家庇护机关没有听取 E.A. 意见违反《公约》第 12 条，这一指称的证据不足，明显难以成立；根据《公约》第 11 条提出的驱逐该儿童不合法的主张也是如此。提交人就其在尼日利亚的生活条件提出的违反《公约》的主张，包括提交人以尼日利亚没有监督儿童寄宿设施的机构为由提出的违反《公约》第 20 条的指称，也缺乏根据和充分证据。就提交人在尼日利亚的现状而言，提交向委员会提交的唯一一份文件是一封日期为 2018 年 7 月 18 日的电子邮件，瑞士国际社会服务社负责该家庭在尼日利亚事务的办案人员在此前一个周末与提交人会面后在邮件里详细介绍了交人的情况。办案人员发现两名儿童(特别是 E.A.) 难以适应尼日利亚，E.A. 怀念他在瑞士的生活。对于 J.A. 和她两个儿子之间的关系，从这封电子邮件可以看出 J.A. 正在尽最大努力照顾她的孩子，而且做得很好。提交人报告说，他们正在接受国际社会服务社的援助金。

### 提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人在 2019 年 8 月 19 日的评论中说，他们于 2018 年 7 月 1 日和 2019 年 4 月 18 日要求迪本多夫儿童和成人保护局评估 J.A. 照顾她两个孩子的能力。他们

<sup>11</sup> 缔约国指的是联邦移民局 2013 年 4 月 3 日的决定和联邦行政法院 2013 年 5 月 21 日的裁定。

还请该局通知国家移民事务秘书处，该局无法向尼日利亚移交对这两名儿童实施的保护措施。在儿童和成人保护局不予答复的情况下，提交人于 2019 年 5 月 20 日向国家移民事务秘书处提出复议请求，要求它承认儿童和成人保护局无法移交对这两名儿童的现有保护措施构成驱逐这个家庭的障碍，并要求秘书处向这两名儿童及其母亲发放入境签证。2019 年 8 月 6 日，国家移民事务秘书处驳回了这一请求，因为驱逐令已于 2017 年 11 月 22 日强制执行。

5.2 提交人还说，2018 年 7 月 5 日，苏黎世州法院驳回了对迪本多夫儿童和成人保护局 2018 年 4 月 27 日作出的取消对 E.A. 的保护措施的决定的上诉。2019 年 4 月 16 日，乌斯特区议会维持了保护局的决定，因为 E.A. 身在国外，瑞士实际上不再对他拥有管辖权。提交人说，他们正准备就这一决定向洛桑联邦法院提出上诉。

5.3 2018 年 12 月 23 日，国家移民事务秘书处认定，它无权处理 J.A. 于 2018 年 5 月 4 日提出的申请，她在申请中根据《公约》第 8 条第 2 款，以身份受到非法侵害为由请求获准进入瑞士领土。2018 年 12 月 30 日，提交人将对驳回申请的决定诉至联邦行政法院；该诉讼的结果尚待裁决。

5.4 2019 年 7 月 5 日，提交人向苏黎世州移民局提交了 E.A. 和 V.N.A. 的入境签证申请。2019 年 8 月 7 日，该申请被一封非正式信函拒绝。2019 年 8 月 13 日，J.A. 要求当局作出可上诉的正式决定。

5.5 提交人认为，来文的属人理由可以受理，因为 J.A. 是 E.A. 和 V.N.A. 的母亲和合法代表，因此有权向委员会提交来文。他们表示缔约国对 2018 年 4 月 19 日 E.A. 出具的授权书没有异议，并称如有必要可提交新的授权书。

5.6 提交人重申，所有国内补救办法都已用尽，这在庇护申请和必须离开瑞士方面没有争议。提交人认为，缔约国违反了诚实信用原则，行为自相矛盾，因为它声称国内补救办法尚未用尽，但于 2019 年 8 月 6 日决定不受理特别法律补救办法。提交人说，他们的动机是为了争取儿童的最大利益，使用一切可能的手段尽快将这家人特别是两名儿童带回瑞士。

5.7 提交人还坚称，来文的属时理由可以受理，因为驱逐令的执行日期是 2017 年 11 月 22 日，《任择议定书》对缔约国已经生效 121 天。联邦行政法院于 2017 年 8 月 3 日即《任择议定书》对瑞士生效两周后对本来文的事由作出了裁定。对于来文的实质性问题，提交人重申，缔约国没有考虑到儿童的最大利益。

5.8 提交人称，这份来文有充分根据，因为国家移民事务秘书处和联邦行政法院仍然拒绝尊重这样一个事实，即只有儿童和成人保护局才在法律、专业和技术上有权收集有关儿童福利风险的证据，采取适当的保护措施，并将保护措施移交给第三国。此外，这些机构有系统地拒绝解决提交人与主管机关之间在管辖权方面存在的争议。提交人指出，缔约国并不否认 E.A. 和 V.N.A. 具有根深蒂固的瑞士身份的事实。

5.9 最后，提交人请委员会向缔约国提议以友好方式解决本来文的申诉。

## 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》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的立场，来文因 J.A. 的属人理由不可受理，因为她是成年人。然而，委员会认为，提交人诉称 E.A. 和 V.N.A. 得到《公约》承认的权利受到了侵犯。因此，委员会的结论是，在受理本来文方面不存在属人理由的障碍。

6.3 委员会还注意到，缔约国主张本来文没有有效的授权书，提交人 2018 年 4 月 19 日签署的授权律师 Klausfrz Rüst-Hehli 为其代理的文件存在疑问。在这方面，委员会注意到缔约国的以下论点：(a) 在 2018 年 8 月 3 日的信函中，Rüst-Hehli 先生表示，由于一个非政府组织因不可预见的情况不得不撤回援助，他几天前才收到起草本来文的指示；(b) Rüst-Hehli 先生在来文的第一页还说，他不知道提交人目前的地址；(c) Rüst-Hehli 先生在 2018 年 8 月 9 日的来文补充材料中表示，如果需要得到 E.A. 的授权，他将采取必要步骤获得授权。然而，委员会注意到，Rüst-Hehli 先生提交了提交人 J.A. 和 E.A. 于 2018 年 4 月 19 日签署的两份文件，授权他在瑞士儿童保护机关面前为他们代理，J.A. 的授权书包括授权他代表其子女向委员会提交来文。委员会还注意到，缔约国没有证明这些授权书无效。因此，委员会认为，在册证据不能使其最终认定 Rüst-Hehli 先生无权在委员会面前代表提交人行事。

6.4 委员会注意到，缔约国主张出于属时理由应宣布提交人的来文不可受理，因为构成来文事由的事实发生在 2017 年 7 月 24 日《任择议定书》对缔约国生效之前。委员会特别注意到缔约国的以下主张：(a) 联邦移民局于 2010 年 6 月 4 日作出了将提交人和 V.N.A. 驱逐回尼日利亚的决定，在联邦行政法院 2010 年 8 月 16 日的裁决中得到维持并产生约束力；(b) 随后向联邦移民局、国家移民事务秘书处和联邦行政法院提出的上诉或者是在特别程序的背景下提出的，或者未对提交人的案情做任何审查，对联邦移民局 2010 年 6 月 4 日决定提出的三次复议申请得到的审查有限。委员会注意到，联邦行政法院 2017 年 8 月 3 日的裁决完成了提交人的第三次复议请求的处理，该裁决是在《任择议定书》对缔约国生效几天后作出的，法院在该裁决中认定，提交人提出的论点不足以改变普通庇护程序及此后的两次复议请求中得出的结论。

6.5 委员会指出，根据《任择议定书》第 7 条(g)款，若来文所述事实发生在议定书对有关缔约国生效之前，除非这些事实存续至生效之日后，否则委员会出于属时理由不得审议该来文。委员会认为，就本案的具体情况而言，可能造成 E.A. 和 V.N.A. 的《公约》权利受到侵犯的事由是缔约国作出的驱逐决定，而不是此后要求对该决定进行复议的请求；前者作为一项可强制执行的决定，有可能侵犯所涉儿童向委员会申诉的权利。委员会认为，提交人一再提出的复议请求并不能自动证明委员会具有属时权限。<sup>12</sup>

<sup>12</sup> European Court of Human Rights, *Blečić v. Croatia* (application No. 59532/00), paras. 77–79, 29 July 2004.

6.6 鉴于上述情况并根据《任择议定书》第7条(g)款，委员会得出结论认为，委员会出于属时理由无法审议本来文。

7. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第7条(g)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。
-