



儿童权利公约

Distr.: General
9 July 2019
Chinese
Original: Spanish

儿童权利委员会

委员会根据《任择议定书》第 10 条通过的关于第 22/2017 号来文的意见***

来文提交人:	J.A.B.(由 Fundación Raíces 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	西班牙
来文日期:	2017 年 6 月 12 日
决定通过日期:	2019 年 5 月 31 日
事由:	据称无人陪伴未成年人的年龄鉴定程序
程序性问题:	未用尽国内补救办法; 滥用提交权; 不符合属人理由; 申诉证据不足
《公约》条款:	第 2、第 3、第 6、第 8、第 12 条、第 18 条第 2 款、第 20 条第 1 款、第 24 和第 27 条
《任择议定书》条款:	第 6 条

1.1 来文提交人 J.A.B.是喀麦隆公民, 2000 年 12 月 1 日出生。他声称, 《公约》第 2、第 3、第 6、第 8、第 12 条、第 18 条第 2 款、第 20 条第 1 款、第 24 和第 27 条受到违反, 使他成为受害人。《任择议定书》于 2014 年 4 月 14 日对缔约国生效。

1.2 根据《任择议定书》第 6 条, 2017 年 6 月 13 日, 来文工作组代表委员会行事, 要求缔约国采取临时措施, 在委员会审查提交人案件期间暂停执行驱逐令, 并将他转往未成年人保护中心, 对他的疾病进行适当治疗。

* 委员会第八十一届会议(2019 年 5 月 13 日至 31 日)通过。

** 下列委员会成员参加了本来文的审议: 苏珊娜·阿霍·阿苏马、阿马尔·沙尔曼·阿尔多塞里、辛德·阿尤毕·伊德里斯、布拉基·古德布兰松、菲利普·雅费、奥尔加·哈佐娃、西法斯·卢米纳、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、何塞·安杰尔·罗德里格斯·雷耶斯、艾萨图·阿拉萨内·西迪库、安·玛丽·斯凯尔顿、韦利娜·托多罗娃和雷娜特·雯特尔。



1.3 2017 年 12 月 18 日，来文工作组代表委员会行事，根据《任择议定书》议事规则第 18 条第 5 款，驳回了缔约国关于分开审议来文可否受理和案情的请求。

提交人陈述的事实

抵达西班牙以及为获得监护人而采取的步骤

2.1 提交人与父亲和五个兄弟姐妹居住在喀麦隆，10 岁开始流落街头。由于资源不足以养活自己，又没有就业机会，提交人于 2015 年 5 月 5 日离开喀麦隆。他途经尼日利亚、贝宁、尼日尔、阿尔及利亚和摩洛哥抵达休达(西班牙在非洲的飞地)，于 2016 年 4 月 23 日被红十字会接收。

2.2 他自称是无人陪伴的未成年人，却被告知“最好说自己是成年人，因为在这里[休达]，未成年人什么也做不了”。¹ 提交人被带到警察局，由于没有翻译，他听不懂问话。随后他被带到休达的移民临时居留中心，在那里得到一名律师和一名翻译的帮助。提交人在这个成人中心居留了五个月。

2.3 2016 年 9 月 27 日，提交人被转往马德里自治区 Asociación Dianova 经营的成人居留中心。这家中心接收移民、难民和吸毒者，提交人因居留条件而离开了中心，其后三个月在公园和青年旅舍过夜。

2.4 2016 年 10 月，提交人从家人那里收到了自己的喀麦隆出生证明原件，出生证上他的出生日期是 2000 年 12 月 1 日。² 提交人于 2016 年 10 月 27 日持出生证明原件前往喀麦隆驻马德里使馆申请护照，并于 2016 年 11 月 3 日收到领事身份证，11 月 30 日收到领事登记证书。

2.5 2016 年 12 月 29 日，提交人联系了非政府组织 Fundación Raíces，该组织告诉他，务必指出自己是未成年人，这样才能得到缔约国的适当保护。提交人请 Fundación Raíces 代表他与西班牙当局交涉，并表示他将拒绝接受体检确定年龄，因为他持有证明自己是未成年人的官方文件原件。提交人提及最高法院民事庭 2013 年 12 月 23 日第 453/2013 号裁决和 2014 年 12 月 24 日第 452/2014 号裁决，其中称，“移民的护照或同等身份证件表明其未成年的，不应视为无证件外国国民，不得要求其进行额外的年龄鉴定检测，因为如果他或她持有原籍国合法签发的护照且护照有效，在无合理理由的情况下进行此类检测是不适当的”。³ 提交人还要求：(a) 承认他的未成年人身份；(b) 将他转往未成年人收容中心；(c) 宣布他缺乏保护；(d) 委任儿童保护机关担任其监护人。

2.6 同日，Fundación Raíces 联系了马德里市警察局，希望请他们负责这名无保护的未成年人。来自 Hortaleza 市警察局的两名儿童保护官员来到 Fundación

¹ 随后提交的材料显示，据称独自抵达休塔和梅利利亚边境地区的未成年外国人自称成年人以便过境前往西班牙是十分常见的(下文第 5.1 段)。

² 该文件根据 2000 年 12 月 29 日杜阿拉一家诊所签发的第 1678/2000 号出生声明起草，其中载有提交人出生证明的彩色副本。

³ 随后提交的材料提到了西班牙最高法院民事庭的其他决定，其中禁止对有身份文件的无人陪伴未成年人进行年龄鉴定医学检查(例如，2015 年 5 月 22 日第 320/2015 号决定)。

Raíces 的办公地点。考虑到提交人的无保护身份、上述情况以及他持有官方身份证件，提交人被转往马德里 Hortaleza 的未成年人初始接待中心。⁴

2.7 2017 年 1 月 11 日，提交人在未成年人中心的一名教育工作者的陪同下前往拉巴斯大学医院，经医院诊断，他患有肺结核、血吸虫病(一种死亡率低但引起高烧虚弱的寄生虫病)、类圆线虫病(肠道寄生虫感染，与恶劣的卫生条件和社会经济水平低有关，可能导致创伤、运动损伤以及皮肤、肠粘膜和肺部炎症)和疟疾。⁵

缔约国确定提交人的成人身份

2.8 2017 年 1 月 23 日，提交人告知 Fundación Raíces，马德里未成年人事务检察官办公室传唤他参加当天的听证会，他希望律师陪同前往。但未成年人中心的工作人员通知 Fundación Raíces 的律师称，不允许他陪同提交人。Fundación Raíces 随即向检察官办公室发送了一份传真，其中包括：(a) 提交人的身份证件和一份说明，说明中喀麦隆使馆称，提交人的护照将在两周内签发；(b) 代表声明及发表意见的权利声明；(c) 提及最高法院民事庭关于禁止为确定有身份文件的无人陪伴未成年人的年龄而进行医学检查的判例。

2.9 2017 年 1 月 23 日，提交人在没有监护人或律师的情况下出席了听证，尽管他要求有监护人或律师陪同。听证过程中，检察官要求提交人接受年龄鉴定检测，因为其体貌与报告的年龄不符。检察官告诉他，如果拒绝则将被认定为成年人。提交人并未获知计划进行的检测、对检测结果的考量或结果对其健康和权利的影响。提交人持有原籍国机关签发的官方文件的原件，因此拒绝接受检测。

2.10 2017 年 1 月 26 日发布了一项年龄鉴定裁定，宣布提交人为成年人，同时发布了一项行政决定，下令将他驱逐出未成年人中心。2017 年 2 月 3 日，该中心的工作人员将这些材料转交给提交人，并通知他，当天下午他将被驱逐出中心。⁶

2.11 该裁定称，出生证明是复印件，无法评估。提交人指出，由于签发护照的需要，原件在使馆。检察机关尽管已获知这一事实并收到了护照申请收据，也得到保证称文件将在几周内递交，但仍选择不推迟听证。裁定还称，领事身份证“签发时当事人已身在西班牙，因此可信度受到影响”，又称他的体貌与报告所称年龄不符，他自从抵达西班牙就被视为成年人并受到成年人的待遇，“一再拒绝接受 X 光和法医的身体检查表明当事人担心这些检查暴露其真实年龄”。裁定称提交人的出生日期为 1998 年 1 月 3 日，也就是因非法入境对他提起的驱逐程序使用的日期。将他驱逐出未成年人中心的行政决定也以这一日期为他的出生日期。

⁴ 卷宗显示，提交人被转往未成年人中心，令他真正处于有效监护之下。

⁵ 卷宗中有卡洛斯三世医院儿科开具的医学报告副本，报告日期分别为 2017 年 1 月 11 日、2017 年 2 月 22 日、2017 年 3 月 1 日、2017 年 3 月 24 日、2017 年 4 月 21 日。

⁶ 卷宗显示，这实际上结束了他的监护。

2.12 提交人流落街头之后，被带往 Catalina Labouré 无家可归者中心，之后的几天中，他在那里和成年人相处，在椅子上过夜。随后，提交人在街上、San Juan de Dios 市政收容所和偶尔收留他的人家中过夜。

2.13 2017 年 3 月，喀麦隆驻马德里使馆向提交人颁发了护照，

2.14 2017 年 4 月 5 日，驱逐提交人的行政决定下达。

提交人寻求的国内补救

2.15 2017 年 4 月 3 日，提交人对撤销其监护的决定提出正式反对，并要求采取保护措施。⁷

2.16 2017 年 6 月 19 日，提交人要求检察机关审查 2017 年 1 月 26 日的年龄鉴定裁定，并提交了他的护照作为新的证明文件。⁸

2.17 2017 年 6 月 20 日，提交人对 2017 年 4 月 5 日的驱逐令提出行政上诉。⁹

申诉

3.1 提交人称，由于他所持原籍国签发的官方文件原件的有效性得不到承认，并且他拒绝接受不必要的年龄鉴定检测，他被错误地认定为成年人，以至于得不到国家保护，流落街头，健康状况不佳，并面临被驱逐出境的风险。

3.2 提交人称，检察机关发布关于年龄鉴定的裁定无法直接上诉(根据宪法法院第一庭 2013 年 9 月 9 日第 172/2013 号裁决)，他已经用尽可用的补救办法，这些补救办法对质疑其年龄鉴定无效。

3.3 提交人声称是《公约》第 2 条受到违反的受害人，因为国家机关质疑喀麦隆使馆签发的官方文件原件，构成了对他的歧视。他还称，其护照和出生证明从未被称为或举报为假文件，如果对文件的真实性有任何怀疑，缔约国本应联系喀麦隆驻西班牙的国家机关以进行必要检查。

3.4 提交人还称，缔约国未考虑《公约》第 3 条所载儿童的最大利益。他称，自己身为无人陪伴未成年人处境特别弱势，因此在年龄鉴定过程的各个阶段尤其需要注意适用这一原则，而该原则从未被提起。提交人在申诉中提及委员会关于远离原籍国无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇的第 6 号(2005)一般性意见，称检察机关无视对他未成年人身份的推定，没有疑罪从无，特别是考虑到他持有的官方文件，因此违反了这一原则。他还称检察机关无视最高法院的判例，由于他拒绝接受年龄鉴定医学检测就宣布他为成年人。

3.5 提交人还称，与《公约》第 18 条第 2 款一并解读的《公约》第 3 条受到违反，使他成为受害人，因为没有指定监护人保护他的利益，而这是确保尊重无人陪伴未成年人的最大利益的关键程序保障。¹⁰ 他还主张，缔约国违反了与第

⁷ 随后提交的一份材料显示，法院驳回了正式反对(下文第 11.2 段)。

⁸ 随后提交的材料显示，检察官办公室两度驳回审查该裁定的请求(下文第 5.5 和第 11.1 段)。

⁹ 随后提交的材料显示，法院撤销了驱逐令，但未处理提交人重新由未成年人中心接收一事(下文第 5.5 和第 11.1 段)。

¹⁰ 提交人援引第 6 号一般性意见，第 21 段。

20 条第 1 款一并解读的第 3 条，因为他是无保护、非常弱势、无人陪伴且患病的移民儿童，而国家未能提供保护。提交人主张，儿童的最大利益应优先于与外国人相关的公共秩序关切，对于持有原籍国签发之正规文件的未成年人，缔约国应请行政机构采取行动，并且自然应指定一名监护人。¹¹

3.6 提交人又称，他是《公约》第 6 条受到违反的受害人，他流落街头，全靠好心人相助，因此没有获得确保的存活与发展的最佳条件。

3.7 提交人还称，缔约国侵犯了他根据《公约》第 8 条享有的身份权，指出年龄是一个人身份的基本方面，国家有义务对此不加干预。但缔约国为他指定了与他实际年龄不同的年龄和与他身份证件上出生日期不符的出生日期。提交人具体指出，根据缔约国本国的法律和最高法院的判例，原籍国国家机关签发的文件构成外国公民身份的权威证明。¹²

3.8 提交人还称，他发表意见的权利从未得到尊重，这违反了《公约》第 12 条，因为他无法在律师在场的情况下与检察机关面谈，并且在当局解决其年龄问题之前无法获得律师协助。

3.9 提交人又称，他是被剥夺家庭环境的儿童，缔约国未能提供保护，这违反了《公约》第 20 条。

3.10 另外，提交人称自己是《公约》第 24 条受到违反的受害人，因为他被诊断患有多种疾病，需要持续、仔细的跟踪治疗，而他在初次体检过后 23 天即被逐出保护系统，从而无法接受治疗，因此医治被强行中断。不仅如此，他未能接种一些疫苗，因为需要法律代表同意，或必须登记为居住在马德里，而没有法律代表的准许则无法登记。¹³ 提交人指出，他的疾病诊断是在年龄鉴定检测之前，未成年人中心的教育工作者知晓这些诊断，2017 年 4 月 21 日的医疗报告也指出，“这名未成年人需由收容中心接收，直到治疗结束”。

3.11 最后，提交人称，缔约国违反了与第 24 条一并解读的《公约》第 27 条。根据第 6 号一般性意见第 44 段，他主张，缺乏监护人的指导令他的自然发展受阻，不仅如此，流落街头且健康状况不佳令他无法正常发展。

3.12 提交人提出了以下可能的解决办法：(a) 缔约国承认，不应单凭拒绝接受年龄测而推定一个人是成年人；(b) 判定可就年龄鉴定裁决向法院直接上诉；(c) 承认其未成年人身分；(d) 给予他无人陪伴未成年人的待遇，包括获得保护、监护人及所有必要医治；(e) 承认他作为未成年人的所有权利，包括获得国家保护和法律代表的权利、受教育权、获得居住和工作许可证的权利，以便他能

¹¹ 提交人援引了 La Merced-Migraciones-Mercedoros 等人，*Aximación a la Protección Internacional de Los menores extranjeros en España*(对西班牙境内外国未成年人的国际保护办法)，2009 年，第 96 页：“一旦确定了无人陪伴的外国未成年人，他或她必须被指定一名监护人或法律代表，具有必要的知识，以保证未成年人的利益，并适当照顾他或她的法律、社会、医疗和心理需要。”

¹² 提交人援引了关于在西班牙的外国人的权利、自由与社会融入的《第 4/2000 号组织法》第 4 条，以及最高法院民事庭第 368/2015 号判例。

¹³ 提交人援引了第 6 号一般性意见，第 46 和第 47 条。

够充分发展潜能并融入社会；(f) 承认他通过专门从事儿童权利的个人或机构发表意见的权利。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2017 年 8 月 14 日关于来文可否受理的意见中指出，提交人对事实的描述有偏见且不准确。2016 年 4 月 23 日，101 人冲进休达的边境围栏，提交人被国民警卫队抓获后，同意被转移到移民临时居留中心。提交人在接收登记表上填写的出生日期是 1998 年 1 月 3 日(也就是说，他入境西班牙时年龄为 18 岁零 3 个月)。缔约国还指出，由于他的体貌，无论在该中心还是在非政府组织 Dianova 经营的成人设施，他的成人身份从未引起疑问，直到 2016 年 12 月 29 日他才提出自己是未成年人，同时提供了一份简单的喀麦隆出生证明复印件。缔约国称，在一次有翻译协助的听证会上，提交人因不持有“包含生物特征数据的可靠官方文件”并且拒绝接受医学检测而受到警告并获知了后果。

4.2 缔约国又指出，Fundación Raíces 要求审查提交人的年龄鉴定裁定，并提供了提交人的护照作为新的证明文件，该文件是根据出生证明和“当事人的声明”签发的。2017 年 6 月 26 日，检察机关拒绝了审查请求，原因是：(a) 没有提供证明关于提交人父母和出生的资料属实的客观文件；(b) 护照是根据“不可靠”的出生证明签发的；(c) 提交人拒不接受年龄鉴定医学检测，“证明这些检查将暴露他的真实年龄”；(d) 如果对当事人的年龄有合理怀疑，则医学检测的结果应取代所有文件。

4.3 缔约国认为，由于提交人是成年人，来文基于属人理由不可受理。缔约国称：(a) 提交人入境西班牙时 15 岁的说法完全不合逻辑；(b) 提交人称自己出生于 1998 年 1 月 3 日，并要求被安置在成人中心；(c) 他在移民临时居留中心的五个月期间从未向专们律师提出自己是未成年人；(d) 当他被转移到 Dianova 在欧洲经营的成人收容设施时并未提出自己是未成年人；(e) 他得知行政驱逐程序已经启动之后联系 Fundación Raíces 时才提出自己是未成年人；(f) 他只提供了一份喀麦隆出生证明的复印件，该证明不含生物特征数据且真实性无法确定；(g) 随后印发的文件完全基于上述副本，因此缺乏证据价值；(h) 他拒绝接受非侵入性年龄鉴定医学检测只可能是为避免真相暴露。

4.4 缔约国认为，在客观证据证明申诉人是成年人的情况下仍受理来文只会“鼓励偷运移民团伙建议移民不持证件旅行，然后声称自己是未成年人”。

4.5 此外，根据《任择议定书》第 7 条(e)项和《任择议定书》之下委员会的议事规则第 20 和第 21 条，缔约国主张，由于尚未用尽一切可用且有效的国内补救办法，因此来文不可受理；同时补充道，必须用尽所有补救办法。具体而言，提交人可使用的补救包括：(a) 请检察机关进行补充医疗检测；(b) 请民事法院根据《民事诉讼法》第 780 条规定的程序审查不为他指定监护人的决定；(c) 对其案件转交行政法院的裁定提出上诉；(d) 根据第 15/2015 号法，向民事法院提出非讼管辖动议，以鉴定年龄。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 提交人在 2017 年 11 月 6 日的评论中重申，他抵达休达时告知红十字会工作人员他是未成年人，但工作人员建议他不要提及这一事实，否则他将留在休

达。提交人指出，如联合国儿童基金会(儿童基金会)所言，独自抵达休塔和梅利利亚边境地区的外国未成年人自称成年人以便前往西班牙的现象十分常见，因为两个自治城市的儿童保护中心条件差，并且各自治社区的儿童保护中心之间转移的机会少。¹⁴ 提交人称，他当时没有从律师那里得到帮助，这表明保障措施缺乏，并且在压力之下提供的信息不应作为其案件的关键要素，这点不应忘记。

5.2 缔约国称，提供的文件¹⁵ 不含生物特征数据，对此提交人称，这些文件不可能包含生物特征数据，并非文件有缺陷或有不规范之处，而是因为此类文件向来不包含生物特征数据。主管当局至少应根据这些文件采用推定当事人为未成年人之原则。只有护照是包含生物特征数据的文件，而当时喀麦隆驻马德里大使馆正在处理他的护照，检察部门理应该联系使馆核实信息。

5.3 缔约国称受理来文将鼓励偷运移民团伙建议移民不持证件旅行然后自称未成年人，对此提交人称，这一说法证明控制移民流量优先于儿童的最大利益。

5.4 缔约国认为来文出于属人理由不可受理，对此提交人称，他的年龄问题是来文的核心，因此不应被视为不可受理的理由。提交人指出：(a) 缔约国对其外貌的主观评估表明，年龄鉴定过程毫无保障；(b) 一度自称成年人并不能证明他实际上是成年人；(c) 他提供的文件无法给缔约国足够的保证并不意味着他是成年人；(d) 他拒绝接受结果极具争议的年龄检测，不应被解读为他是成年人的证据。提交人认为，上述所有都说明，年龄鉴定过程缺乏保障，鉴定过程中，当事人是未成年人的推定已经变为他或她是成年人的推定。对此，提交人提及各种机构对西班牙年龄鉴定过程缺乏保障所表示的关切。¹⁶ 此外，提交人指出，无人陪伴未成年人待遇的适用程序框架守则已在最高法院受到质疑，因为它侵犯了基本权利，特别是发表意见的权利和请律师的权利，本案中他被剥夺了这两项保障。

5.5 关于国内补救办法，提交人强调，他关于审查年龄鉴定裁定的申请是无效办法。首先，因为检察机关以护照并非证明个人身份真实性与合法性的客观文件

¹⁴ 联合国儿童基金会西班牙委员会，Acogida en España de los niños refugiados: estudio sobre el sistema de acogida de personas refugiadas en España desde la perspectiva de derechos de la infancia (西班牙难民儿童接收：从儿童权利角度研究西班牙难民接收系统)，2016年，参阅 <https://www.unicef.es/publicacion/estudio-sobre-el-sistema-de-acogida-de-personas-refugiadas-en-espana-desde-la>。

¹⁵ 喀麦隆出生证明原件复印件、喀麦隆驻西班牙使馆签发的领事身份证和护照申请收据。

¹⁶ 提交人引用了下列报告：“拯救儿童”的报告 Infancia y Justicia: una cuestión de Derechos (童年与正义：权利问题)，2012年，参阅 https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/infancia_y_justicia.pdf，以及 Infancias invisibles (隐形童年)，2016年，参阅 <https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/infancias-invisibles-ninos-migrantes-refugiados-trata-save-the-children.pdf>；儿童基金会西班牙委员会的报告 Informe Complementario al V y VI Informe de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en España (西班牙关于《儿童权利公约》执行情况的第五次和第六次合并定期报告的替代报告)，2017年，参阅 https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/CRC-UNICEF_ESP_publicacion.pdf；监察员 Asistencia Jurídica a Extranjeros en España 的报告，2005年，第316-340页，参阅 <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2005-05-Informe-sobre-asistencia-jur%C3%ADdica-a-los-extranjeros-en-Espa%C3%B1a.pdf>，Fundación Raíces 等人的报告，Sólo por estar Solo (独自一人)，2014年，参阅 <http://www.fundacionraices.org/wp-content/uploads/2014/05/SOLO-POR-ESTAR-SOLO.pdf>。

为由拒绝审查该裁定。¹⁷ 第二,《民事诉讼法》第 780 条规定的补救对于没有指南、支持或法律援助且语言不通的无人陪伴未成年人而言是无效办法。程序用时和保护措施并非自动措施说明了其无效性。这方面,2017 年 4 月 3 日发出了一份针对撤销监护之行政决定的上诉通知,同时要求采取保护措施,由未成年人保护中心接收提交人。提出上诉的日期是 2017 年 10 月 25 日。¹⁸ 第三,提交人称,对驱逐令提出上诉不是有效补救办法,因为他身为无监护人且患病的未成年人没有得到保护,并且上诉只能取消驱逐的影响,而不是无保护状态对他的影响。尽管如此,他还是用尽了这一补救办法,对驱逐令提出了上诉,并要求暂停受质疑的行政决定以及由 Hortaleza 的未成年人最初接待中心重新接收。2017 年 7 月 25 日,马德里第 24 号行政法院批准了“诉求的关于暂停驱逐令的保护措施,但无法对进入接收中心的请求作出裁决,因为该法院不具有这类事项的管辖权”。第四,提交人指出,Fundación Raíces 发起了非诉管辖权动议,以便在其他情况下确定当事人的年龄,但这些动议被否定,理由是它们并非适当补救办法。

缔约国关于案情的意见

6.1 缔约国在 2017 年 12 月 21 日的意见中称,《公约》第 3 条所载之儿童最大利益的原则没有受到违反,因为提交人是成年人。缔约国指出,只有在对当事人年龄存疑时,才应将其推定为未成年人,当事人显然是成年人则不需这样做。缔约国认为,“本案中,当事人不持有任何文件且看似成年人,国家机关可以在法律上认为他是成年人而不进行任何检查”。

6.2 缔约国还主张,《公约》第 18 条第 2 款和第 20 条第 1 款所指儿童最大利益的原则没有受到违反,缔约国称:(a) 提交人踏上西班牙土地之后立即得到了医疗援助;(b) 为他提供了文件以及律师和翻译,费用由国家承担;(c) 他的情况立即被通报主管司法当局,以确保在与非常规处境相关的程序中他的权利得到保护;(d) 提交人声称自己是未成年人之后,检察机关立即得到通知并暂定他是成年人。该决定后来应提交人的要求得到了修改。因此,缔约国认为,不能说提交人被剥夺了法律援助或处于无保护状态。

6.3 缔约国认为,即使提交人确实是未成年人,《公约》第 8 条规定的身份权也没有受到侵犯,因为“他非法入境西班牙后申报的身份立即得到了登记”。

6.4 缔约国还认为,《公约》第 12 条规定的发表意见的权利没有受到侵犯,缔约国称提交人一直有机会发表意见,并提出他认为合适的任何主张。

6.5 最后,缔约国称《公约》第 20 条没有受到违反,因为该条款“仅可在未成年人年龄不存在疑问时援引。本案中,这项权利完全不适用”。

¹⁷ 检察机关随后拒绝二次审查该裁决,即便行政法院以提交人是未成年人为由取消了驱逐令。

¹⁸ 随后提交的材料显示,法院驳回了上诉(见下文第 11.2 段)。

提交人对缔约国关于案情的意见的评论

7.1 提交人在 2018 年 3 月 5 日的评论中指出，没有义务用尽所有国内补救办法，只需用尽可获得和有效的补救办法。¹⁹ 他还称，考虑到虽然对驱逐令提出司法上诉后采取了一项保护措施，即不驱逐，但提交人没有获得进入未成年人中心的保护措施，因此上述国内补救办法的在可及性和有效性方面的缺陷越来越明显。此外，由于国家不采取行动，作为对撤销监护的正式反对的一部分，只得再次要求采取保护措施。²⁰ 提交人指出，缔约国尚未按照委员会的要求采取临时措施，包括将他转往未成年人中心，他只得到了一些个人和组织的零星援助，帮助他免于流落街头。

7.2 提交人称，缔约国的多项决定构成侵犯儿童的最大利益，具体包括：(a) 认为他无证件，即便他提供了充分证实其年龄的身份证件；(b) 希望他接受年龄鉴定，即使他有记录在案；(c) 单纯基于他拒绝接受这些检测而将他视为成年人；(d) 他提交护照后未审查年龄鉴定裁定。提交人回顾道，委员会表示关切的是，这类检测使用广泛，甚至用于身份证件看似真实的案件，尽管最高法院已就此做出几项决定。²¹

7.3 最后，提交人称，无法认为总检察长办公室在年龄确定程序中发挥的作用充分补偿了他本可指定的律师的作用，因此这侵犯了他享有的国家机关之决定以其最大利益为首要考虑因素的权利。

第三方意见²²

8.1 2018 年 5 月 3 日法国监察员办公提交的关于保护无人陪伴未成年人的第三方意见书也涉及年龄鉴定问题，鉴定程序应包含保护儿童最大利益的所有必要保障，因为正是这一步决定了未成年人获得保护制度的机会。

8.2 第三方在提交的材料中称，Greulich-Pyle 图谱法有所不足且不适用于移民人口，这些人口主要来自撒哈拉以南非洲、亚洲和东欧的青少年组成，他们通常正在逃离不稳定的社会经济条件。多项研究表明，骨骼发育的差异取决于一个人的种族和社会经济状况，由此可见，有理由认为该方法不适合确定非欧洲人的年龄。²³ 该方法误差幅度相当大，特别是在 15 至 18 岁青少年中。²⁴ 欧洲委员

¹⁹ 提交人提及条约机构的判例(CAT/C/42/D/261/2005, 第 7.1 段)和欧洲人权法院的判例(Moreira Barbosa 诉葡萄牙; Jeličić 诉波斯尼亚和黑塞哥维那; Karakó 诉匈牙利; Aquilina 诉马耳他; Riad 和 Idiab 诉比利时; Kozacioğlu 诉土耳其; Micallef 诉马耳他)。

²⁰ 随后提交的材料显示，法院最终驳回了上诉(下文第 11.2 段)。

²¹ CRC/C/ESP/CO/5-6, 第 44 段。提交人提交人还忆及委员会第 6 号一般性意见, 第 31 段(i); 关于原籍国、过境国、目的地国和返回国在具国际移民背景儿童的人权方面的国家义务的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 (2017)号和儿童权利委员会第 23 (2017)号联合一般性意见。

²² 该意见涉及提交委员会的第 11/2017 号、第 14/2017 号、第 15/2017 号、第 16/2017 号、第 20/2017 号、第 22/2017 号、第 24/2017 号、第 25/2017 号、第 26/2017 号、第 28/2017 号、第 29/2017 号、第 37/2017 号、第 38/2017 号、第 40/2018 号、第 41/2018 号、第 42/2018 号和第 44/2018 号来文。

²³ Fiona M. Bright 等人, The applicability of Greulich and Pyle atlas to assess skeletal age for four ethnic groups, *Journal of Forensic and Legal Medicine*, vol. 22 (2014), 第 26-29 页。

会人权专员认为，欧洲儿科学会明确表示，凭牙齿和骨骼成熟度无法准确鉴定儿童的年龄；它们仅能提供估测，误差幅度相当大，在两到三年之间。此外，对信息的解读可能因国家而异，甚至因专家而异。²⁵ 儿童权利委员会也呼吁各国不要采用骨龄鉴定方法。²⁶

8.3 此外，只有在对当事人的年龄有合理怀疑的情况下才应进行年龄鉴定，并且应对照身份证件核实年龄，应认为证件是真实的，除非证明并非如此。

8.4 监察员提出多项建议，其中下列建议与本案有关：(a) 年龄鉴定应是多学科的，对当事人年龄有合理怀疑时，医学检测应是最后手段；(b) 不得单纯因为当事人拒绝接受医学检测而拒绝给予保护。

当事各方对第三方意见的评论

9. 缔约国在 2018 年 8 月 6 日的意见中指出，西班牙并非只使用 Greulich-Pyle 这一种检查方法，并且只有在当事人看似不是儿童的情况下才进行医学检查。缔约国肯定道，最高法院裁定，当事人持有护照或类似文件时，无要求他或她进行年龄鉴定检测，除非有合理理由怀疑文件有效性或主管当局已认定文件无效。因此，缔约国承认，如果当事人“提供了真实的官方身份证件(护照或类似身份证件)，其中含有证明其年龄的生物特征数据，则无需进行检测，因为此人被认为是未成年人”。

10. 提交人在 2018 年 8 月 17 日的评论中同意第三方提交的意见，并注意到西班牙的监察员也按照同样的思路做出了裁决。他主张，年龄鉴定程序只有在对所称未成年人的年龄严重存疑时才应启动而决非例行，并且应假定当事人的声明和证明文件是真实的，除非已证明并非如此。

提交人提交的补充资料

11.1 2018 年 10 月 26 日，提交人告知委员会，2018 年 4 月 9 日，马德里第 24 号行政法院以他是未成年人为由撤销了驱逐令，同时指出，“护照与未成年申诉人相符，行政当局没有提出任何证据以质疑护照的可信性或真实性”。法院 2018 年 5 月 28 日宣布该决定为最终裁决。然而，缔约国坚持进行年龄鉴定检测(为此于 2018 年 7 月 3 日将提交人传唤到 Gregorio Marañón 医院)，马德里省检察机关还于 2018 年 7 月 23 日决定不审查年龄鉴定裁定。

²⁴ 除其他外，监察员引述了：Terry Smith 和 Laura Brownlees，《年龄评估实践：文献评估和附带说明的书目》，儿童基金会，2011 年；法国国家医学科学院，Rapport sur la fiabilité des examens médicaux visant à déterminer l'âge à des fins judiciaires et la possibilité d'amélioration en la matière pour les mineurs étrangers isolés (关于司法目的的年龄评估医学检测之可靠性及改善无人陪伴外国儿童状况之可能的报告)，2007 年；S. Depallens 等人，“Détermination de l'âge des jeunes migrants. Position de la Société Suisse de Pédiatrie”(确定年轻移民的年龄——瑞士儿科学会的立场)，Paediatrica, vol. 28, No. 2 (2017)，第 3 页。

²⁵ 欧洲委员会人权专员，《必须改进移民儿童年龄评估方法》，2011 年。

²⁶ 第 6 号一般性意见以及关于具国际移民背景的儿童人权问题一般性原则的保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会第 3 (2017) 号和儿童权利委员会第 22 (2017) 号联合一般性意见。

11.2 2019年3月25日，提交人告知委员会，2018年11月12日，对撤销监护的正式反对被驳回。法院指出，提交人入境西班牙时自称成年人，他的体貌和拒绝接受年龄鉴定都成为“他是成年人的证据”，护照不足以证明他的年龄。

11.3 提交人指出，没有按委员会的要求采取临时措施，因为他仍然没有监护人，依靠个人和组织的零星支持才得以存活。他还指出，他从2016年12月开始上课，却无法获得正式的木工培训证书，因为他仍然没有居留许可证，而如果他有监护人就有资格获得这一权利。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可否受理

12.1 在审议来文所载的任何主张之前，委员会必须根据《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》规定的关于来文程序的议事规则第20条，决定来文是否可以受理。

12.2 委员会注意到，缔约国称，来文因属人理由不可受理，因为提交人显然是成年人，他拒绝接受年龄鉴定医学检测只能解释为试图不让真相暴露。尽管如此，委员会认为，卷宗中无任何证据表明，事件发生时这自称未成年人的年轻男子实际上是成年人。委员会特别注意到，提交人向检察机关提交了喀麦隆驻马德里使馆签发的护照，并要求审查年龄鉴定裁定。检察机关2017年6月26日拒绝了他的请求，理由是护照根据出生证明签发，而出生证明缺乏真实性，但没有提供任何进一步理由。委员会指出，案件卷宗中没有任何其他资料或证据使人对提交人原籍国签发的官方护照之有效性产生疑问，因此可以推定护照有效。²⁷ 因此，委员会认为，就属人理由而言，来文符合《公约》，并认为，根据“任择议定书”第7条(c)项，来文可受理。

12.3 委员会肯定了缔约国的论点，即提交人未用尽国内补救办法，因为他没有：(a) 向检察机关申请补充医疗检查；(b) 根据《民事诉讼法》第780条，就不为他指定监护人的决定向民事法院提出上诉；(c) 就驱逐令向行政法院提起上诉；(d) 向民事法院发起非诉管辖权动议，以确定他的年龄。但委员会指出：(a) 鉴于最高法院禁止对记录在案的未成年人进行年龄鉴定医学检查的决定，补充医疗检查对提交人而言并非适当补救(见上文第2.5段)；(b) 就拒绝提供监护的决定向民事法院上诉对提交人而言不构成有效补救，因为他是没有监护人或律师的无人陪伴未成年人(见上文第5.5段)；(c) 2017年6月20日，提交人就驱逐令向行政法院提出上诉，法院以护照确实属于提交人为由驳回了上诉；但缔约国随后并未对提交人的年龄鉴定进行审查(见上文第11.1段)；(d) *Fundación Raíces* 在其他情况下为年龄鉴定发起的非讼管辖权动议因并非适当补救而被驳回(见上文第5.5段)。因此，委员会认为，《任择议定书》第7条(e)款并不妨碍受理本来文。

12.4 委员会认为，提交人根据《公约》第6条、第18条第2款和第27条提出的主张就受理目的而言证实不充分，因此根据《任择议定书》第7条(f)款认定为不可受理。

²⁷ Y.M.诉西班牙(CRC/C/78/D/8/2016)，第8.2段。

12.5 但委员会认为提交人充分证实了他根据《公约》第 2、第 3、第 8、第 12 条、第 20 条第 1 款和第 24 条提出的申诉。因此，委员会认为，申诉的这一部分可以受理，并着手审议案情。

审查案情

13.1 委员会根据《任择议定书》第 10 条第 1 款，参照当事各方向委员会提供的所有资料，审议了本来文。

13.2 委员会需审议的问题是，本案中，对提交人进行年龄鉴定的程序是否侵犯了他根据《公约》享有的权利。具体而言，提交人主张：他遭受了歧视，因为原籍国国家机关签发的正式文件原件没有得到考虑；年龄鉴定程序从未顾及儿童的最大利益；他发表意见的权利受到了侵犯；他的身份权受到了侵犯；他需要的医疗检查无法实施，因为他不在保护系统之内且没有法律代表。

13.3 委员会认为，确定自称未成年人的青年人年龄具有根本重要性，因为这一结果决定着当事人是**有权获得国家儿童保护**，还是属于国家儿童保护范围之外。这一点对委员会同样极为重要，《公约》所载各项权利的享有源自这一测定。因此，确定个人年龄必须经由正当程序，而且必须有机会通过上诉程序质疑鉴定结果。因此，委员会认为，整个年龄鉴定过程中，应以儿童的最大利益为一项首要考虑。²⁸

13.4 委员会回顾道，保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 (2017) 号和儿童权利委员会第 23 (2017) 号联合一般性意见指出，身份证件应视为真实，除非有相反证据。²⁹ 此外，不应单纯因为当事人拒绝接受医学检测而被宣布其为成年人。

13.5 本案中，委员会注意到：(a) 年龄鉴定程序中，在年龄鉴定裁定宣布提交人为成年人之前，他提交的官方身份证件原件，包括完整的出生证明(原件在喀麦隆驻马德里使馆)、领事身份证、领事登记证书和护照申请收据，从未被认定为有效文件，他随后为支持审查年龄鉴定裁定的请求而提交国家机关的生物特征护照也未被认定为有效文件；(b) 因此，缔约国认为提交人是无证件移民，并要求他接受医学检测；(c) 提交人以持有官方身份证件原件为由拒绝接受检测，据此，未成年人事务检察官办公室发布裁定称提交人是成年人；(d) 提交人在年龄鉴定程序中未得到监护人或代表的协助。

13.6 委员会认可缔约国的结论，即提交人显然貌似成年，因此可以在不做进一步调查的情况下被视为成年人。但委员会回顾道，第 6 号一般性意见称，年龄评估不仅应考虑当事人的体貌特征，也应考虑其心理成熟程度，评估方式应当科学、安全、顾及儿童和性别并且公正，如有不确定之处，应对当事人适用疑罪从无，也就是说，若当事人有可能是儿童，则应给予儿童的待遇。³⁰

²⁸ N.B.F.诉西班牙(CRC/C/79/D/11/2017)，第 12.3 段。

²⁹ 第 4 段。

³⁰ 第 6 号一般性意见，第 31 段(i)。

13.7 委员会还注意到，提交人称，年龄鉴定程序中，他未得到自己选择的监护人或代表的协助，以捍卫他作为所称未成年人的利益，对此缔约国未予反驳。委员会应为所有自称未成年人的青年人指定具有必要语言技能的合格法律代表，或认可他们自己指定的代表。委员会认为，在年龄鉴定程序中为这些人提供代表对于尊重他们的最大利益和表达意见权利至关重要。反之，不及时指派代表则可能导致严重的不公正。³¹

13.8 委员会还认可缔约国的说法，即无人陪伴未成年人持有护照或其他类似身份证件，其中的生物特征数据可以证明年龄的，则视为有证件。但委员会注意到，本案中，提交人提供了生物特征护照，但检察机关在没有证据的情况下不承认护照的真实性。

13.9 鉴于上述情况，委员会认为，自称儿童的提交人年龄鉴定程序中未得到保护其《公约》权利所需的保障。本案情况下，特别是鉴于提交人持有的主权国家签发的身份证件原件未得到考虑提交人因拒绝接受年龄鉴定检测而被宣布为成年人，并且缔约国不准代表在程序中协助他，委员会认为，提交人的年龄鉴定程序中，儿童的最大利益并非首要考虑，这违反了《公约》第 3 和第 12 条。

13.10 委员会还注意到，提交人称，缔约国给他分派了一个与护照原件等原籍国签发之官方文件所载信息不符的出生日期，因此侵犯了他根据《公约》第 8 条享有的权利。委员会认为，儿童的年龄和出生日期构成其身份的一部分，缔约国有义务尊重儿童保留自己身份的权利而不应剥夺其身份的任何要素。本案中，委员会指出，缔约国拒绝认可证据中所有证明提交人是未成年人的官方文件，甚至没有评估这些文件的有效性或向原籍国国家机关核实这些文件所载信息，因此没有尊重提交人的身份。因此，委员会认定，缔约国违反了《公约》第 8 条。

13.11 委员会还指出，提交人称：他身为无保护、十分弱势、无人陪伴且患病的移民儿童，缔约国未根据他的处境提供保护；缔约国宣布提交人为成年人，同时却又要求他有监护人才能接受治疗和接种疫苗，这自相矛盾。对此缔约国未予驳斥。委员会指出，即便提交人向西班牙当局提交了证明他是儿童的身份证件之后，还是发生了这种缺乏保护的情况。委员会认为，上述情况构成违反《公约》第 20 条第 1 款和第 24 条的行为。

13.12 委员会已认定存在违反《公约》第 3、第 8、第 12 条、第 20 条第 1 款和第 24 条的行为，因此将不再单独审议提交人关于相同行为还构成违反第 2 条的行为的主张。

13.13 最后，委员会注意到，提交人指控缔约国在其案件审议期间未采取将他转往儿童保护中心并为他提供必要医疗的临时措施。委员会认为，各缔约国批准《任择议定书》即已承诺遵守《任择议定书》第 6 条所要求的临时措施规定，防止在来文审议未决期间造成无法弥补的损害，从而确保个人来文程序的有效性。因此，委员会认为，未采取所要求的临时措施本身违反了《任择议定书》第 6 条。

³¹ N.B.F.诉西班牙(CRC/C/79/D/11/2017)，第 12.8 段。

13.14 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》第 10 条第 5 款行事，认为收到的事实表明存在违反《公约》第 3、第 8、第 12 条、第 20 条第 1 款和第 24 条的情况。

14. 因此，缔约国必须为侵权行为向提交人提供有效赔偿，包括为他提供机会，使他在缔约国的行政身份正规化。此外，缔约国有义务防止今后发生类似的侵权，特别是确保所有对可能的无人陪伴儿童进行年龄鉴定的程序均以符合《公约》的方式进行，并在此类程序中及时为接受鉴定者指派免费的合格法律代表或承认他们自行选择的律师。

15. 委员会忆及，缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》或其两项实质性任择议定书的行为。

16. 根据《任择议定书》第 11 条，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取步骤落实委员会本意见的情况。还请缔约国在根据《公约》第 44 条提交委员会的报告中列入关于任何此类措施的资料。最后，缔约国最后，请缔约国公布并广泛传播本意见。
