



儿童权利公约

Distr.: General
22 March 2022
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 73/2019 号来文的意见* **

来文提交人:	K.K.和 R.H.(由律师 Bruno Soenen 代理)
据称受害人:	A.M.K.和 S.K.
所涉缔约国:	比利时
来文日期:	2019 年 1 月 30 日(首次提交)
意见通过日期:	2022 年 2 月 4 日
事由:	行政拘留; 驱逐到亚美尼亚
程序性问题:	用尽国内补救办法; 申诉的证据
实质性问题:	儿童的最大利益; 剥夺自由
《公约》条款:	第 3 条、第 24 条、第 27 条、第 28 条、第 29 条、第 31 条和第 37 条
《任择议定书》条款:	第 7 条(e)项和(f)项

1.1 来文提交人是 K.K.(男, 1982 年 2 月 16 日出生)和 R.H.(女, 1980 年 1 月 1 日出生), 两人均为亚美尼亚国民。他们代表在比利时出生的两个女儿(A.M.K., 2011 年 1 月 9 日出生; S.K., 2016 年 9 月 3 日出生)提交来文。提交人声称, 一方面, 因他们被拘留, 他们的女儿成为缔约国违反《公约》第 37 条(单独解读以及与第 3、24、28、29 和 31 条一并解读)的受害者; 另一方面, 缔约国将他们驱逐到亚美尼亚, 违反了《公约》第 27 条。《任择议定书》于 2014 年 8 月 30 日对缔约国生效。

* 委员会第八十九届会议(2022 年 1 月 31 日至 2 月 11 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 苏珊娜·阿霍、辛德·阿尤毕·伊德里斯、林钦·乔佩尔、布拉基·古德布兰松、菲利普·雅费、索皮奥·基拉泽、杰哈德·马迪、费斯·马歇尔-哈里斯、本雅姆·达维特·梅兹姆尔、克拉伦斯·纳尔逊、大谷美纪子、路易·埃内斯托·佩德内拉·雷纳、扎拉·拉图、何塞·安杰尔·罗德里格斯·雷耶斯、安·玛丽·斯凯尔顿和韦利娜·托多罗娃。



1.2 2019年2月4日，委员会通过来文工作组行事，根据《任择议定书》第6条，要求缔约国将提交人及其子女从移民拘留中心释放，但驳回了提交人关于暂停将他们遣返亚美尼亚的请求。

1.3 委员会在第八十五届会议上决定，在收到缔约国保证遵守联邦监察员的决定之前，不将该案件从案件清单中删除。

提交人陈述的事实

2.1 提交人是亚美尼亚国民，自2009年以来一直住在比利时。他们在抵达后即申请庇护，但申请于2010年12月被驳回。2011年1月，他们提出上诉，要求推翻这一决定，但上诉于2011年4月被外国人法律诉讼委员会驳回。因此，移民局于2012年10月向他们发出了离境令。提交人对这一命令提出了上诉，上诉于2013年2月被驳回。

2.2 2010年7月，在国际保护程序进行的同时，提交人根据1980年12月15日关于外国人入境、临时和永久居留及驱逐的法律第9条之三，以医疗为由申请居留许可。移民局于2010年10月宣布该申请虽无根据，但可受理，2011年9月确认了该决定。2012年3月，提交人第二次以医疗为由申请居留许可，申请于2012年6月被裁定不可受理；2012年10月，外国人法律诉讼委员会驳回了要求取消上述裁决的上诉。2013年1月，提交人第三次以医疗为由申请居留许可，也被宣布为不可受理。这时，移民局向提交人发出了禁止入境令。

2.3 此外，提交人根据1980年12月15日法律第9条之二，于2013年1月提交了身份正常化申请；该申请于2013年10月被宣布为不可受理。2018年5月，他们根据该条款提交了第二份身份正常化申请，该申请也于2018年12月被宣布为不可受理。

2.4 与此同时，在进行这几次庇护申请、以医疗为由申请居留许可和申请身份正常化期间，提交人在2011年和2016年有了两个孩子。

2.5 2019年1月8日清晨5时30分，这家人在家中被捕，他们被告知有新的离境令，并被带到布鲁塞尔扎芬特姆国际机场附近一个封闭的外国人中心的“家庭住宅”。

2.6 2019年1月14日，提交人以极其紧急为由，向外国人法律诉讼委员会提出暂停执行离境令的上诉；上诉于2019年1月18日被驳回。

2.7 2019年1月16日，提交人又向外国人法律诉讼委员会提交了一项动议，要求暂停并取消2018年12月作出的驳回其第二次身份正常化申请的决定；2019年1月21日，提交人就该动议提交了采取临时措施请求，试图以极其紧急为由，暂停不可受理的决定；该动议于2019年1月23日被驳回。

2.8 2019年1月21日，提交人向安特卫普法官办公室提交了释放申请；该申请于2019年1月28日被驳回。提交人还可向起诉庭提出上诉；该上诉也会被驳回。

2.9 在等待安特卫普法官办公室的裁决期间，提交人还于2019年1月23日向安特卫普一审法院提交了一份单方面申请，要求法院在对他们的拘留做出最终决定之前禁止驱逐提交人全家。这一请求于2019年1月24日被宣布可以受理，要求

在安特卫普法官办公室就释放申请作出最终决定之前暂停遣返。移民局提出了第三方反对意见，法院认为该反对意见有效。法院随后认为，由于法官办公室已驳回了释放申请，应取消暂缓驱逐。

2.10 在 2019 年 1 月 25 日的一份报告中，一名儿童心理医生指出，提交人的大女儿因拘留遭受伤害，并指出“拘留对[A.M.K.的]心理、个人和同一性发展产生了重大病理影响，而长期拘禁和令人极为痛苦的驱逐预期只会严重加剧有害影响”。

申诉

3.1 提交人称，对于申诉的两个理由，即拘留和驱逐，可用的补救办法已经用尽。关于就第一项理由提出的上诉，他们具体指出，对剥夺自由的决定，可以向刑事法院、法官办公室提出异议，以及在上诉时向起诉庭提起上诉。然而，这种上诉没有中止效力，因此不妨碍驱逐令的执行。在本案中，该家庭就他们被拘留一事，向安特卫普法官办公室表示质疑，提交了释放申请。在法官办公室驳回其申请、裁定拘留儿童合法后，这家人向起诉庭提出了上诉。提交人指出，他们的两个女儿没有有效的补救办法，因为补救办法不可能防止驱逐。

3.2 关于与第二个理由，即与驱逐有关的上诉，提交人指出，终止居留和驱逐的决定可以向行政法院、外国人法律诉讼委员会和最高行政法院提出行政上诉。在此案中，以极其紧急为由提出的反对离境令的申请被外国人法律诉讼委员会驳回。

与移民拘留有关的指控：自由权；在被剥夺自由的情况下获得有效补救的权利；对其他权利的影响

3.3 提交人指出，自 2018 年 7 月 22 日皇家法令通过以来，有子女的家庭可能因与移民相关的原因被拘禁。他们认为这违反了《公约》，因为自由权是一项基本权利，不能因为与移民有关的原因而有例外。¹

3.4 提交人进一步指出，拘留不是最后手段，因为此前没有采用更好地避免侵犯其基本权利的措施。他们指出，他们可以定期向当局报告，在家里为遣返做准备，或者被安置在一个开放式“待遣返收容所”，作为关押的替代办法。

3.5 提交人还指出，他们被拘留的时间过长，因为他们被关押了 3 周零 2 天。

3.6 此外，他们声称，当一家人被捕并被拘留在一个封闭的中心时，儿童的利益没有得到考虑。

3.7 最后，提交人认为，拘留侵犯了许多其他权利，特别是受《公约》以下条款保护的权利：第 3 条第 3 款；关于可达到的最高标准健康的第 24 条第 1 款，因为女儿们受到机场附近严重的空气和噪音污染，给该家庭带来持续的压力，而且条例没有规定在封闭的中心要有儿科医生在场；关于受教育权的第 28 条第 1 款和第 29 条第 1 款；以及关于休息和闲暇以及自由参加文化和艺术生活的权利的第 31 条。

¹ 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)，第 11 和 42 段；保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 5 段。

与驱逐有关的指控：享有适合儿童身心和社会发展的生活水平的权利

3.8 提交人还说，将儿童驱逐到一个他们不了解而且他们的父母在近 10 年前离开的国家，这构成了对他们享有适合其身心和社会发展的适当生活水准权的侵犯，因为他们在亚美尼亚没有任何亲友，整个家庭将陷入贫困，没有住房和谋生手段。

赔偿

3.9 提交人要求为他们的儿女提供儿童精神支持，并赔偿所遭受的损失，每个女儿约为 10,000 欧元。

缔约国关于可否受理和案情的意见

澄清事实

4.1 2019 年 8 月 5 日，缔约国澄清了提交人陈述的事实，指出已将他们安置在一个开放式待遣返收容所，因为提交人是 2014 年第一份行政监测报告的对象，该报告指出，他们在比利时非法居留，移民局因此向他们发出了离境令。然而，这家人逃离了开放式待遣返收容所。因此，提交人成为第二份行政监测报告的对象，报告再次指出他们在境内非法居留，移民局发布了新的离境令，以将他们驱逐出境并禁止入境，这家人这次被转移到一个封闭中心的家庭住宅，因为根据条例的定义，已确定他们有逃跑的风险。在这方面，法官办公室在提交人提出上诉后审议拘留的合法性时指出，拘留是合法的，因为提交人以前曾从一个待遣返收容所逃跑，打算躲藏起来。

4.2 缔约国还指出，2019 年 1 月 9 日，即他们被安置在家庭住宅的第二天，该家庭的成员接受了医生检查，医生发现他们的健康状况不妨碍他们被遣返原籍国，也不影响他们继续留在封闭的家庭住宅。2019 年 1 月 16 日再次对拘留对提交人的影响进行了评估，发现该家庭情况良好。

4.3 同一天，缔约国第一次试图遣返提交人，但行动取消，因为提交人以极其紧急为由，对离境令提出了上诉。因此，2019 年 1 月 21 日，该中心的总负责人书面传达了延长该家庭在家庭住宅逗留的原因。

4.4 2019 年 1 月 24 日和 30 日以及 2 月 2 日，另外三次遣返尝试被取消，因为提交人提出了各种上诉，包括一项国际保护申请，后者是在向委员会提交来文后提出的。正是由于这些上诉，移民局发布了一项决定，将该家庭关在一个封闭的中心。

4.5 2019 年 2 月 5 日，即委员会通过临时措施的第二天，提交人被转移到一个开放式待遣返收容所，作为关押的替代办法。

4.6 2019 年 2 月 11 日，提交人向安特卫普法官办公室提交了第二份释放申请，该申请于 2019 年 2 月 15 日被宣布为不可受理。提交人对该决定提出上诉；上诉于 2019 年 3 月 15 日被驳回。

4.7 2019 年 2 月 22 日，提交人向安特卫普法官办公室提交了另一份释放申请，该申请也于 2019 年 3 月 1 日被宣布为不可受理。

4.8 2019年3月11日，在向委员会提交来文后提出的国际保护申请被宣布为不可受理。

4.9 2019年4月5日，提交人从待遣返收容所获释，回到自己家中生活。

可否受理

4.10 缔约国称，来文应被视为不可受理，因为在关于拘留的指控和关于驱逐的指控两方面，都没有用尽国内补救办法。关于拘留，缔约国指出，提交人于2019年1月8日被关在一个封闭的中心，直到2019年1月21日才向安特卫普法官办公室提交第一份释放申请，这是在第一次15天拘留期延长之后。因此，提交人没有对最初的拘留提出质疑，因此必须宣布来文不可受理。关于驱逐，虽然提交人向安特卫普一审法院提出了单方面申请，但当法院批准该申请而缔约国提出第三方反对意见时，法院维持了反对意见，而提交人不认为该行为适合上诉；因此，他们没有用尽国内补救办法。

实质性问题

4.11 缔约国然后指出，根据比利时法律，可以将移民儿童拘留在封闭的中心。² 宪法法院曾指出，《公约》第37条没有绝对禁止拘留未成年人，在以下情况下可以进行这种拘留：如果拘留依法进行，只要不是任意拘留；如果将拘留作为最后手段使用，时间尽可能短；如果将有子女的家庭安置在符合儿童需要的中心。³ 因此，宪法法院裁定，根据这些条件，授权拘留有未成年子女的家庭的立法是合法的，并尊重他们的基本权利。

4.12 因此，缔约国认为，提交人关于未成年子女绝不能因与移徙有关的原因被拘留的论点是站不住脚的，因为《公约》第37条并没有绝对禁止拘留未成年人，也不包含任何反对因移徙原因拘留的内容。缔约国还回顾了人权事务委员会第35号一般性意见(2014年)，其中指出，自由权不是一项绝对权利，移民控制程序中实行的拘留本身不属于任意拘留，但拘留必须是根据有关情况决定的合理、必要、适当的拘留，并随着时间的延续进行重新评估。具体而言，除非作为最后手段，否则不应剥夺儿童的自由，剥夺自由的时间应尽可能缩短，而且必须首先考虑他们的最大利益。⁴ 缔约国还提到欧洲人权法院的判例，根据该判例，在某些情况下，如果驱逐程序正在进行中，可以拘留未成年人。⁵

4.13 缔约国将这些国际标准适用于本案，缔约国首先回顾说，委员会不应代替国家当局对国内法进行解释，或评估案件的事实和证据，而是要核实国家当局的评估不是任意的或相当于司法不公，并确保儿童的最大利益是缔约国进行评估时的

² 2011年11月16日法律第2条提出了在1980年12月15日关于外国人入境、临时和永久居留和驱逐的法律中插入第74/9条的可能性，涉及禁止在封闭中心拘留儿童。另见经2018年7月22日皇家法令修订的2002年8月2日皇家法令，规定将有未成年子女的家庭拘留在封闭中心设立的家庭住宅内。

³ 比利时宪法法院，第166/2013号判决，2013年12月19日，第B.14.2段。

⁴ 另见 Jalloh 诉荷兰(CCPR/C/74/D/794/1998)，第8.2和8.3段；及 D.等人诉澳大利亚(CCPR/C/87/D/1050/2002)，第7.2段。

⁵ 欧洲人权法院，Mubilanzila Mayeka 和 Kaniki Mitunga 诉比利时，第13178/03号申诉，2006年10月12日的判决，第101段。

首要考虑因素。⁶ 在本案中，由于调查法院对提交人的拘留进行了审查，并得出结论认为拘留是合法的，提交人没有表示国内当局的决定中有任何司法不公或任意评估的情况，因此，缔约国认为，这一指控应被驳回。另外，缔约国指出，提交人没有解释拘留为何是非法或任意的，并回顾说，提交人在第一次被拘留期间没有提交释放申请。

4.14 缔约国还说，拘留确实是最后手段。就此问题而言，缔约国向提交人发出过三份自愿离开该国的命令。⁷ 在注意到他们拒绝自愿返回原籍国后，移民局发布了一项离境令，其中包括一项强制措施，使其能够将提交人安置在一个开放式待遣返收容所，这是拘留有未成年子女的家庭的替代办法，⁸ 但提交人逃离了待遣返收容所。移民局再次逮捕他们后，选择将他们安置在一个封闭中心的家庭住宅中，理由是该家庭此前曾从一个开放式待遣返收容所逃走。关于这一点，有条例规定，“如果在推回或重新接收或有效遣返方面不予合作，可将所涉家庭拘留在封闭的中心”。⁹ 因此，委员会看到的这最后一项决定是万不得已的措施，因为已对提交人采取过关押的替代办法。此外，提交人也不能被关押在他们的住所，因为他们不符合法律规定的标准，涉案儿童的父母被禁止入境。缔约国还指出，最后一项决定是 2008 年 12 月 16 日第 2008/115/CE 号欧洲指令¹⁰ 第 6 条下的遣返措施。

4.15 关于程序不适合儿童的问题，缔约国称，用五天时间作出拘留决定不能被认为过长而不合理。在本案中，法院在紧急时限内作出了决定，提交人认为及时提交释放申请没有用；他们在拘留开始两周后才启动程序。针对成年人和儿童的时限相同，这一事实并不影响法院尽责地开展工作，并根据是否需要拘留个人的紧急情况开展工作。

4.16 关于拘留期限，2018 年 7 月 22 日的皇家法令第 13 条规定，对有未成年子女的家庭，拘留时间只能“尽可能短，不得超过两周”，并且只能在某些条件下延长“最多两周”，其中一项条件是拘留不得对未成年人的身心健康造成影响。因此，条例明确规定，拘留期限必须尽可能短，两周并非规定的期限，延长期限属于例外情况，必须符合若干标准。在本案中，该中心的主任就延长对涉案儿童的拘留是否合适起草了一份报告。报告指出，他们已经很好地融入了该中心的生活：大女儿参加了中心组织的活动，包括该中心开设的课程，还参加了语言治疗课程，她很高兴并自发地接近团队的工作人员——据缔约国称，提交人因此有机会受益于拘留期间的医疗和心理跟踪。此前，一份日期为 2019 年 1 月 16 日的心理报告称，该家庭显然情况良好。移民局正是基于这些因素，以及孩子们没有因为拘留而遭受痛苦，才决定延长拘留。

⁶ C.E.诉比利时(CRC/C/79/D/12/2017)，第 8.4 段。

⁷ 缔约国表示，该国鼓励在其领土上非法居住的他国国民自愿返回。由比利时组织自愿返回原籍国的费用包括交通费、旅途援助，以及视移民情况而定的离境津贴和重新融入原籍国的支助(开发商业项目、租赁或翻新住房或报销医疗费用等)。

⁸ 这样的家庭有支助人员陪伴，帮助他们为将来返回原籍国做好心理准备。正如 2009 年 5 月 14 日皇家法令第 19 条指出，“每个家庭成员可以每天离开住宅，无需事先批准”。

⁹ 见经 2010 年 4 月 22 日皇家法令修订的 2009 年 5 月 14 日皇家法令。

¹⁰ 欧洲议会和理事会 2008 年 12 月 16 日关于成员国遣返非法居留的第三国国民的共同标准和程序的第 2008/115/EC 号指令，《欧洲联盟公报》，L.348, 2008 年 12 月 24 日，第 98 页。

4.17 此外，缔约国认为，如果认为拘留时间过长，也是提交人行为的结果，而不是国家当局态度的结果，因为最初计划是在拘留开始八天后实施遣返。如果拘留被延长，那只是因为提交人启动的程序繁琐，他们在最后一刻以极其紧急为由提起起诉并申请国际保护，致使当局不得不取消遣返行动。从这个意义上来说，国家立法和欧洲条例规定，在审查国际保护申请人的申请期间可以将其拘留，特别是当外国人提出申请的目的是阻止或拖延对他们的遣返，或者当他们有潜逃风险时。

4.18 缔约国还指出，程序的每个阶段都考虑了儿童的最大利益：在逮捕这家人之前，移民局给了他们三次机会，让他们自愿离开比利时领土，以避免强制遣返程序。由于他们拒绝自愿遵守离开该国的义务，才对该家庭下了离境令，这次才将他们安置在待遣返收容所，这是一个专门为有子女的家庭设立的开放式住宅。然而，这家人逃离了开放式待遣返收容所。因此，移民局别无选择，只能将他们安置在一个封闭中心内的家庭住宅中。

4.19 关于侵犯其他权利的指称，缔约国指出，封闭中心内的家庭住宅保证了儿童在拘留期间的适当发展：该住宅仅供这一家人使用，与其他被拘留者完全分开，他们可以进入公共区域；此外，住宅配备了必要的家具和设施，包括足够数量的房间和一个厨房。精神病医生还指出，这个家庭的住宅舒适、宽敞、明亮，隔音效果很好。这家人可以每天打电话到医疗服务中心，该中心有一名心理医生在场。关于受教育问题，这家的女儿参加了适合她年龄的班级。提交人提到，空气污染影响到机场周围的各个社区，包括附近的许多家庭和一所小学，但提交人只在机场附近逗留了很短的时间，根本无法证明这种污染对他们的健康有任何不利影响。关于提交人提到的因靠近机场而产生的噪音问题，缔约国指出，根据一项独立研究，在室外，飞机降落时的噪音为 58 分贝，起飞时为 68 分贝，这符合规定；在室内，隔音设施降低了噪音。提交人在户外还可以使用降噪耳机；为他们提供了耳塞。缔约国还指出，在发布城市规划许可时审查了环境问题，这些家庭住房是建在建房许可区内。因此，噪音程度远远没有达到欧洲人权法院的判决所提及的噪音污染程度。¹¹

4.20 关于因将该家庭驱逐到亚美尼亚而侵犯其适当生活水准权的指称，缔约国指出，委员会驳回了采取临时措施、暂停将提交人驱逐回原籍国的请求，而且提交人没有提交任何证据，证明存在违反《公约》第 27 条的实际风险。

当事双方提供的补充信息

提交人

5.1 委员会秘书处三次提醒提交人对缔约国关于来文可否受理和实质性问题的意见作出评论，提交人的律师仅于 2020 年 2 月 24 日确认说，提交人已经返回了他们在缔约国的住所。

5.2 2020 年 6 月 5 日，提交人的律师告知委员会说，在提交人对移民局提出申诉后，联邦监察专员于 2020 年 6 月 3 日声明，关押提交人而非采用替代办法是有害的。律师指出，联邦监察专员的意见不是法院的决定，因为监察专员没有司法管辖权。律师要求委员会继续审议来文。

¹¹ 欧洲人权法院，A.B.等人诉法国，第 11593/12 号申诉，2016 年 7 月 12 日的判决，第 113-115 段；及 R.M.等人诉法国，第 33201/115 号申诉，2016 年 7 月 12 日的判决，第 74-76 段。

缔约国

6.1 2021年2月1日，缔约国告知委员会说，2019年3月1日，A.M.K.根据1980年12月15日法案第9条之二，首次以自己的名义提交身份正常化申请，2020年9月21日，她获得居留证，因此可以继续上学。

6.2 2020年12月8日，S.K.也提交了一份身份正常化申请，该申请目前正在审议中。

6.3 关于联邦监察专员的意见，缔约国首先回顾说，这类意见仅仅属于建议，不具有约束力。拘留的合法性经过主管法院，即法官办公室审查，该司法决定不能受到联邦监察专员意见的质疑。

6.4 缔约国表示不同意联邦监察专员的意见。提交人2019年1月8日至2月5日期间被拘留在一个封闭的中心，这一期间没有超过国内立法规定的时限。此外，提交人接受了一名医生的检查，该医生的报告支持继续拘留，提交人对此没有提出质疑。缔约国重申，儿童的最大利益得到了适当的考虑，拘留确实是最后的手段，缔约国此前已向提交人发出三次离开该国的命令，并没有采取强制措施，随后将提交人安置在一个待遣返收容所，但这家人第二天逃离了收容所，打算躲藏起来。缔约国指出，联邦监察专员没有提到该家庭不愿意遵守法律的情况。

6.5 此外，缔约国告知委员会，2020年10月1日，最高行政法院最终就有关取消2018年7月22日皇家法令的诉讼发布了一项裁决：该法院认为，有争议的皇家法令规定的封闭中心的家庭住宅确实符合因与移徙有关的原因拘留儿童的国际标准所产生的积极义务。¹² 具体而言，该裁决并没有取消关于拘留时限的规定，但取消了以下三项规定：第一项允许对住户进入户外空间施加限制；第二项允许中心的工作人员在早上6点至晚上10点之间无条件进入家庭住宅；第三项允许对构成安全威胁的16岁以上年轻人进行24小时隔离关押。

6.6 最后，关于提交人要求的补救办法，缔约国指出：(a) 驱逐不会发生，因为A.M.K.已经获得居留证，S.K.的身份正常化申请正在审议中；(b) A.M.K.有权获得社会援助，因此可以申请心理支助，S.K.有权获得医疗援助，包括预防和治疗服务；(c) 对每个女儿提供1万欧元经济赔偿的要求不能接受，因为对她们的身心健康造成的损害既没有证实，也没有得到证明。在这方面，缔约国指出，有独立专家进行了其他噪音研究¹³，得出的结论是，所有测量结果都符合规定，包括家庭住宅和待遣返收容所内外的测量结果，噪音程度完全符合世界卫生组织的建议(此外，世界卫生组织的建议是针对长期接触噪音的情况制定的，而本案的情况并非如此)。

提交人

7. 2021年2月6日，提交人的律师告知委员会，外国人法律诉讼委员会已于2021年1月15日撤销了离境令和入境禁令。

¹² 比利时最高行政法院，第248.424号判决，2020年10月1日。

¹³ 缔约国附上了2019年7月16日的噪音研究报告和2019年7月22日的声学报告。

缔约国

8.1 2021年3月18日，缔约国指出，在上述外国人法律诉讼委员会的裁决中，委员会指出，在发布离境令和入境禁令后，提交人的大女儿已获得居留许可，因为她在接受义务教育。因此，考虑到她的最大利益，即尊重其私人和家庭生活的权利，裁决称，已不再可能要求她跟随针对她的父母的行政命令；为了避免家庭关系破裂，已允许她的全家人留在缔约国。

8.2 缔约国具体指出，有关取消离境令和入境禁令的这一裁决丝毫没有质疑这些决定在通过时的合法性：是随后的事件——申请和发放居留证——改变了裁决的理由。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

9.1 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。

9.2 委员会注意到缔约国的论点，即根据《任择议定书》第七条(e)项，来文不可受理，因为提交人没有用尽所有国内补救办法，一方面是因为他们在第一次被拘留十五天期间没有申请释放，另一方面是因为他们没有对安特卫普一审法院的命令提出上诉，该法院在法官办公室要求暂停遣返后，认为缔约国的第三方反对意见有效。然而，委员会注意到提交人的论点，即他们已经寻求所有可用的补救办法，即使这些补救办法并非旨在防止驱逐。

9.3 委员会注意到，提交人自2019年1月8日被拘留，于2019年1月21日向安特卫普法官办公室提交了释放申请，申请被驳回后，他们向起诉庭提出了上诉。关于驱逐问题，委员会注意到：(a) 2019年1月14日，提交人以情况极其紧迫为由，向外国人法律诉讼委员会提出上诉，要求暂停执行离境令；(b) 2019年1月16日，他们向同一委员会提出申请，要求暂停和取消驳回其身份正常化的决定；(c) 2019年1月23日，他们向安特卫普一审法院提出单方面申请，要求法院禁止将他们驱逐出境。在这方面，委员会还注意到，虽然提交人没有对安特卫普一审法院的命令提出上诉(该法院在法官办公室要求暂停遣返后，认为缔约国的第三方反对意见有效)，但法院最终认定，由于法官办公室同时驳回了释放申请，应取消暂停驱逐令。委员会回顾，用尽国内补救办法规则并非要求提交人绝对用尽所有可用的国内补救办法；其目的是允许国家当局就提交人的指称作出决定。同样，在提交人即将被驱逐的情况下，任何不暂停执行现有驱逐令的补救措施都不能被视为有效措施。¹⁴ 在本案中，委员会注意到，缔约国当局有机会就拘留和驱逐做出决定。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第七条(e)项，来文应被视为可以受理。

9.4 委员会注意到提交人关于《公约》第27条的指称，根据该指称，将女童驱逐到她们不了解的国家，而她们的父母在将近10年前就离开了该国，将侵犯儿童的适当生活水准权，导致她们无法获得身心和社会发展，因为这一家人在亚美尼亚没有任何亲友，整个家庭将陷入贫困，没有住房和谋生手段。然而，委员会

¹⁴ B.I.诉丹麦(CRC/C/85/D/49/2018)，第5.2段。

注意到，A.M.K.最终于 2019 年 3 月 1 日以自己的名义提交了一份身份正常化申请，并因此于 2020 年 9 月 21 日获得居留许可；S.K.于 2020 年 12 月 8 日提交了相同的申请。委员会还注意到，外国人法律诉讼委员会于 2021 年 1 月 15 日撤销了离境令和入境禁令，因此整个家庭都获准留在缔约国。由于提交人及其子女不再会被遣返亚美尼亚，所以委员会认为他们根据《公约》第 27 条提出的指称已经失去意义。

9.5 另一方面，委员会认为，提交人根据《公约》第 37 条(单独解读以及与第 3、24、28、29 和 31 条一并解读)提出的、涉及他们因与移民有关的原因而被行政拘留的指称，就可否受理而言，证据充足。因此，委员会宣布这些指称可以受理，并着手审议案件实质性问题。委员会具体指出，需要审议的是 2019 年 1 月 8 日至 2 月 5 日发生在封闭中心家庭住宅的拘留。提交人于 2 月 5 日被转移到一个开放式待遣返收容所，他们白天可以自由离开该收容所，在 A.M.K.以自己的名义提交了身份正常化申请后，他们离开了那里。

审议实质问题

10.1 委员会根据《任择议定书》第 10 条第 1 款，基于各方提供的所有资料审议了本来文。

10.2 委员会注意到，提交人称，缔约国侵犯了他们的女儿根据《公约》第 37 条(单独解读以及与第 3 条、第 24 条、第 28 条、第 29 条和第 31 条一并解读)享有的权利，她们因移民原因被行政拘留。委员会特别注意到，据提交人称，对儿童的拘留不是最后手段，也没有尽可能缩短时间，而且离机场很近，使该家庭持续感到压力。

10.3 委员会还考虑了缔约国的立场，即根据国内法，¹⁵ 如果对青少年的拘留依法进行，并非任意实施；如果只是将拘留作为最后手段使用，时间尽可能短；如果拘留适应儿童的需要，则拘留就是合法的，也符合国际法。此外，委员会还考虑了缔约国的立场，即调查法院审查了对提交人的拘留，并得出结论认为拘留是合法的，提交人没有指控国内当局的决定有任何执法不公或任意裁定之处。在这方面，缔约国还指出，司法机构尊重紧急时限，迅速作出了裁决，而提交人认为没有必要立即提出释放申请。

10.4 具体而言，委员会审议了缔约国作出的澄清，即在本案中，拘留确实是最后手段，原因有几个：提交人拒绝遵守三项离开该国的命令；此前采取拘留的替代办法时，该家庭逃离了待遣返收容所；以及在等待驱逐时，这家人没有遵守留在家中的规定。缔约国具体指出，根据规定，因为此前不予合作，所以可以将该家庭拘留在一个封闭的中心。

10.5 委员会还注意到缔约国的论点，即封闭中心的家庭住宅保障了儿童在被拘留期间的适当发展：住宅与其他被拘留者完全分开；住宅完全供单独的家庭所用，并配备了必要的家具和设备；与提交人的说法相反，这些家庭每天都可以要求医疗和心理服务；儿童可以参加适合他们年龄的教育活动。

¹⁵ 2011 年 11 月 16 日的法律第 2 条和经 2018 年 7 月 22 日皇家法令修订的 2002 年 8 月 2 日皇家法令。

10.6 此外，委员会注意到，缔约国称，对有未成年子女的家庭，拘留的时间尽可能缩短，不得超过两周，最多只能延长两周，并且必须符合某些条件，其中一个条件是拘留不得对未成年人的身心健康造成影响。在本案中，缔约国称，从2019年1月8日至2月5日这一拘留期间是提交人启动的程序繁琐所致，迫使缔约国在各法院作出裁决之前延长对他们的拘留，而且缔约国是在收到该家庭已完全融入中心生活的报告之后，延长了对他们的拘留时间。

10.7 关于机场噪音问题，委员会也注意到缔约国的论点，即独立专家的报告结论认为，测量的所有噪音结果都符合规定，因为家庭住宅和待遣返收容所都建在建房许可区内。

10.8 最后，委员会注意到缔约国的说法，即在程序的每一阶段都考虑到了儿童的最大利益：移民局三次给予该家庭自愿离开该国的机会，以避免强制遣返程序；将该家庭安置在待遣返收容所(专门为有未成年子女的家庭设立的开放式住宿设施)的举措不成功；最后，在遣返中心，大女儿参加了活动和课程，包括语言治疗课。

10.9 委员会回顾其与保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第4号一般性意见(2017年)联合发布的第23号一般性意见(2017年)，根据该意见，由于儿童父母的移民身份而拘留儿童，构成对儿童权利的侵犯，违反儿童最大利益的原则；考虑到剥夺自由本身会造成伤害，移民拘留对儿童的身心健康和儿童发展造成不利影响，因此，作为最后手段拘留儿童的可能性不应适用于与移民相关的诉讼程序。¹⁶ 同样，委员会回顾其关于比利时第五次和第六次定期报告的结论性意见，其中要求缔约国不再将儿童羁押在封闭的中心内，并采用非拘禁式解决办法。¹⁷

10.10 委员会注意到，在本案中，2019年1月8日至2月5日，即委员会通过临时措施后的第二天，孩子们与其父母被拘留在一个封闭的外国人中心的家庭住宅中。那一天，他们被转移到一个供单独立生活的开放式待遣返收容所，这是拘留的替代办法，在以A.M.K.的名义于2019年3月1日根据1980年12月15日法案第9条之二提交的身份正常化申请获得批准后，他们于2019年4月5日离开了该收容所。

10.11 委员会注意到，孩子们在一个家庭住宅中被拘留了四个星期，尽管名字是家庭住宅，但那是一个封闭的拘留中心。在这方面，委员会认为，由于与其移民身份——或其父母的移民身份——相关的原因而剥夺儿童的自由通常是不相称的，¹⁸ 因此属于《公约》第37条(b)项意义内的任意行为。

¹⁶ 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第4号和儿童权利委员会第23号联合一般性意见(2017年)，第5、第9和第10段。

¹⁷ CRC/C/BEL/CO/5-6, 第44(a)段。

¹⁸ A/HRC/28/68, 第80段(“在行政移民执法的情况下，现在可以明确的是，因儿童或其父母的移民身份而剥夺儿童的自由绝不符合儿童的最大利益，超过了必要性要求，变得极不相称，并且可能构成残忍、不人道或有辱人格的待遇”。)另见 Manfred Nowak, *The United Nations Global Study on Children Deprived of Liberty*, Nov. 2019, p. 467 (指出有研究一再发现，被拘留的移民儿童遭受了严重伤害，移民拘留一直与身心健康问题相关，要么是由于被拘留儿童的现有健康状况在拘留期间恶化(特别是精神创伤)，要么是由于拘留环境中出现了新的状况(如焦虑和抑郁))。

10.12 在本案中，委员会注意到，缔约国认为长达四周的拘留期主要是由于提交人多次提交释放请求，迫使缔约国等待有关当局的决定。然而，委员会认为，提交人行使司法审查权，不能成为拘留其子女的理由。委员会还注意到：(a) 考虑拘留移民儿童的条件受缔约国立法管辖；(b) 在封闭的外国人中心，儿童住在专门供其家庭使用的住宅里；(c) 她们参加了教育工作者提议的活动；(d) 提交人此前未遵守三项自愿离开该国的命令，并且曾从一个开放式收容所逃离。

10.13 然而，委员会注意到，缔约国没有考虑拘留儿童的任何替代办法：这家人原来住在自己的住所，他们获释后回到家中，委员会没有收到任何证据，说明为什么在上诉程序进行期间这家人不能住在自己家里。委员会认为，缔约国没有将儿童的最大利益作为首要考虑给予应有的重视，因为在拘留儿童或延长拘留时没有考虑拘留儿童的可能替代办法。

10.14 鉴于上述情况，委员会得出结论认为，对 A.M.K.和 S.K.的拘留违反了《公约》第 37 条(单独解读以及与第 3 条一并解读)。

10.15 委员会的结论认为，存在违反《公约》第 37 条(单独解读以及与第 3 条一并解读)的情况，因此认为没有必要针对同样的事实，单独裁定是否存在违反《公约》第 37 条(与第 24、28、29 和 31 条一并解读)的情况。

11. 因此，缔约国应当为侵犯 A.M.K.和 S.K.权利的行为向她们提供适当赔偿。缔约国还有义务确保此类侵权行为不再发生，确保在决定拘留儿童时将儿童的最大利益作为首要考虑。

12. 根据《任择议定书》第 11 条，委员会希望缔约国在 180 天内尽快提供资料，说明为落实委员会的意见所采取的措施。委员会还请缔约国在根据《公约》第 44 条提交委员会的报告中列入关于这些措施的资料。委员会最后请缔约国公布并广为传播这些意见。
