



公民权利和政治权利  
国际公约

Distr.: General  
4 September 2012  
Chinese  
Original: English

人权事务委员会

委员会在第一〇五届会议上通过的决定  
(2012年7月9日至27日)

第1840/2008号来文

提交人:	X.J. (由律师 M.A. Collet 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	荷兰
来文日期:	2008年9月8日 (首次提交)
参考文件:	特别报告员根据《议事规则》第97条作出的决定, 于2008年12月10日转交缔约国(未作为文件印发)
本决定日期:	2012年7月23日
事由:	无人陪伴的未成年寻求庇护者
程序性问题:	任意干预家庭; 作为儿童予以保护
实质性问题:	未援用无遗国内补救办法; 无真凭实据; 和依属物理由, 不可受理
《公约》条款:	第十七条和第二十四条
《任择议定书》条款:	第一条、第二条、第五条第2款(丑)项

## 附件

### 人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》作出的决定(第一〇五届会议)

事涉

#### 第 1840/2008 号来文的决定\*

提交人: X.J. (由律师 M.A. Collet 代理)  
据称受害人: 提交人  
所涉缔约国: 荷兰  
来文日期: 2008 年 9 月 8 日(首次提交)

根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十八条设立的人权事务委员会，于 2012 年 7 月 23 日举行会议，

结束了对 X.J.依据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》提交人权事务委员会的第 1840/2008 号来文的审议，

考虑了来文提交人和缔约国提交委员会的所有书面资料，  
通过了如下：

#### 关于可否受理的决定

1.1 2008 年 9 月 8 日来文提交人，X.J.系为中国公民，1986 年 10 月 2 日出生。她声称，因荷兰违反《公约》第十七和二十四条行为使之沦为受害者。她由律师，M.A. Collet 代理。<sup>1</sup>

---

\* 参加本来文审查的委员会委员有：亚赫·本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐德先生、克里斯蒂娜·沙内女士、拉杰苏默·拉拉赫先生、岩泽雄司先生、瓦尔特·卡林先生、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、安托阿尼拉·尤利亚·莫托科女士、杰拉尔德·纽曼先生、迈克尔·奥弗莱厄蒂先生、拉斐尔·里瓦斯·波萨达先生、奈杰尔·罗德利爵士、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生、马拉特·萨尔先巴耶夫先生、克里斯特·特林先生和马戈·瓦特瓦尔女士。

根据委员会议事规则第 92 条，委员会委员，科内利斯·弗林特曼先生没有参与通过本《决定》。

<sup>1</sup> 1978 年 12 月 11 日，《任择议定书》对缔约国生效。

1.2 2009年4月1日，委员会透过新来文和临时措施特别报告员行事，拒绝了缔约国请委员会将来文可否受理问题与案情分开审议的要求。

### 提交人陈述的事实

2.1 提交人3岁时父母去世，而后，由她的祖母养育。她的祖母去世之后，被托给提交人家中的一位叔叔照管。提交人父母和祖母去世之前都曾积极地参与政治活动。他们相继去世之后，地方当局警告提交人别参与同样的政治活动。她还承受到居住地村民的压力。1999年，提交人的叔叔作出安排把她带到了荷兰。

2.2 1999年，提交人抵达荷兰境内，当年她13岁。她随一位男人生活了二年之后，2001年得以逃脱。至此，她提出了庇护申请。

2.3 2001年11月，提交人申请要求庇护。2001年12月12日，她的庇护申请被驳回。2002年1月24日，海牙区法庭驳回了她有关庇护方面申请的上诉；与此同时，法庭将她上诉提出的关于作为无人陪伴未成年人申请居住许可的请求，转交给了移民主管机构裁决，其理解是在对她的申请的期间，不得要求她出境离开荷兰。2007年2月27日，她作为无人陪伴未成年人申请居住许可的要求遭到驳回。2007年11月21日，设在‘s-Hertogenbosch的海牙区法庭驳回了她的上诉。2007年12月11日，提交人就该法庭的裁决再次提出了上诉。2008年3月11日，行政法院司法庭维持了海牙区法庭的判决，至此，已用尽了一切国内补救办法。

### 申诉

3.1 提交人宣称，缔约国违反了按《公约》第十七条规定她应享有的权利，因为她从13岁起就生活在荷兰，并且已竭尽全力融入荷兰社会。她一直由荷兰监护照料所(监照所)<sup>2</sup>照管，而在提交来文之际，她生活在一个受监察的家庭。她学会了荷兰语，同时也建立起了关系相处不错的朋友圈。至于委员会就Winata诉澳大利亚案确立的案例，<sup>3</sup>她说，由于她自13岁起就生活在荷兰，她在这儿建立起了她的全部生活，在此，她有安全感。因此，她若被驱逐回中国，即会构成侵犯她隐私和家庭生活的权利。

3.2 提交人还说，她是违反《公约》第二十四条行为的受害者。她宣称，移民局未考虑她提出庇护申请时才15岁，因此，把她当作成年寻求庇护者那样看待。提交人认为，缔约国应参照委员会的案例<sup>4</sup>并且根据《儿童权利公约》第三和二十条，尊重儿童最高利益的原则。

<sup>2</sup> 监照所基金是为无人陪伴的未成年难民和寻求庇护者设立的国家监护照料机构。

<sup>3</sup> 提交人述及2001年7月26日就第930/2000号来文通过的《意见》，第7.3段。

<sup>4</sup> 提交人述及2003年10月29日就1069/2002号来文，Bakhtiyari诉澳大利亚案，通过的《意见》，第9.7段。

## 缔约国关于可否受理问题和案情的意见

4.1 2009年2月10日，缔约国以未援用无遗国内补救办法为由，以及“属物理理由”就受理来文问题提出质疑。缔约国辩称，提交人未根据第十七条向该国各法庭提出指控，因此，未给予各法庭反驳上述申诉的机会。因此，缔约国辩称，根据《任择议定书》第五条第2款(子)项规定，这部分来文不可受理。

4.2 提交人遵循国家程序提出了庇护性居住许可的申请。鉴于提交人当初的年龄，政府审议了她是否还有资格获得按“无人陪伴外籍未成年寻求庇护者的居住”类项颁布的常规居住许可。因此，国内程序集中关注的是提交人是否需要获得《庇护法》所规定的保护问题，并非考虑她作为未成年人的身份。然而，提交人若认为，她有资格基于她在荷兰境内已建立起的家庭生活获得居住许可，那么，她本可以基于2000年颁布的《外籍人法令》第3.4条第3款，提出基于特殊理由的常规居住许可申请。鉴于她尚未提出上述申请，那么，她还未援用无遗国内补救办法。<sup>5</sup>

4.3 关于提交人所述委员会关于 Winata 诉澳大利亚案的案例，缔约国认为两者之间的案情不可比。案例涉及是整个童年期都在澳大利亚境内渡过的案情，而且与其父母的原籍国关系微乎其微，甚至根本毫无关系，驱逐其父母可构成对家庭生活的不法干扰。至于本案，提交人曾在中国境内生活，她在原籍国内一直成长至13岁。因此，她会讲中文，且熟悉中国文化和社会。

4.4 鉴于提交人未证实她在荷兰境内的家庭生活，因此，依据《任择议定书》第二条规定，也应视来文的这部分不可受理。显然，提交人在荷兰境内无家庭亲属。她自称建立起的家庭生活，即除她所说的一大群关系良好的朋友圈之外，再无其它的详情可陈。

4.5 缔约国还认为，提交人依据《公约》第二十四条提出的指控应被视为不可受理，因为提交人仅针对她是否具备获得按“无人陪伴外籍未成年寻求庇护者的居住”类项的常规居住许可资格的评估，通过法律诉讼提出质疑。她并未针对庇护申请被驳回本身采取抗诉行动。缔约国还指出，2007年4月18日在叙述申请司法复审的理由时，才第一次提及违反第二十四条的指控。当时，提交人已年满20岁。鉴于提交人的年龄，并考虑到当国内补救办法业已用完时提交人已成年这一事实，援用该项条款毫无缘由可陈。

4.6 缔约国称，根据《任择议定书》第一条，这些系提交人以《儿童权利公约》第三条和第二十条为据提出的指控，就这些系涉及违反《儿童权利公约》，而不涉及本《公约》所列权利的指控而论，亦不可予以受理。

4.7 2009年6月10日，缔约国就案情发表的意见坚称，该国就可否受理问题所述意见不仅有理有据而且无可辩驳。缔约国称，对于无人陪伴未成年人提出的庇护申请给予了审慎的评估。然而，鉴于未成年人的年龄，审议期间给予了额外的

<sup>5</sup> 缔约国还在下述第4.12段深化拓展了该论点。

保障。为此，儿童所需的最高利益是得恢复他们与其父母、家庭和/或生活环境的关系。缔约国还称，在驳回了无人陪伴未成年人的庇护的申请之后，国务秘书理所当然地调查了是否有可能和有责任将该未成年人送返回原籍国或任何其他国家的问题。一旦确定，上述两者均不可取，那么，即可按“无人陪伴外籍未成年人寻求庇护者的居住”类项，批准该未成年人寻庇护者常规的居住许可。

4.8 关于返回国内对未成年人的充分照料和充分保护的概念，缔约国界定，按与寻求庇护者可比的同龄人所受到的照顾的情况，与所述未成年人的情况无根本上的差别。只要按当地标准所提供的照料是可接受的，那么，不论是民间，还是公共设施提供的照料，即均可被视为充分足够。

4.9 除非一位外籍人希望留在荷兰境内的目的与原籍国国情存在如下所述方式相关性，那么，当国务秘书认为，经一项恰如其分的评论判定有必要提出庇护申请时，则不妨按《外籍人法令》第 3.4 条第 3 款，准予颁发居住许可，但仅限适用于该条款所列的情况。换言之，只有在特殊的个人情况下，才会批准居住许可。若当一位外籍人认为，在特殊的个人情况下，家庭生活权致使他/她有资格获得居住权利时，他/她不妨提出要求居住许可的申请。只有依据《外籍人法令》与第 3.6 条一并解读的第 3.4 条规定，才可批准这类居住许可。

4.10 就本案而论，缔约国首先指出，提交人向委员会叙述她离开中国的情况以及她抵达荷兰日期的陈述，与她向缔约国主管机构所述的情况不一致。提交人未提及她是 1999 年抵达荷兰，而且她被一男人扣留了两年后才得以逃脱，并提出了庇护申请。

4.11 缔约国提醒地指出，2011 年 12 月 11 日，依据庇护程序，举行了第一次面谈。12 月 12 日，提交人获得机会就她的庇护申请发表评论。然后，就前后两次均在一位中文翻译协助下进行的面谈情况，撰写了书面报告。2011 年 12 月 12 日，提交人获得机会以信件形式对报告内容作出更改和/或增删。2011 年 12 月 12 日，发出了驳回庇护居住申请以及拒绝按“无人陪伴外籍未成年人的居住”类项颁发正规居住许可意向的书面通知。提交人被给予机会就否决通知发表意见。2011 年 12 月 12 日，她确实就此发表了意见。2011 年 12 月 12 日下达了拒绝提交人申请的裁决，裁定不向她颁发“无人陪伴外籍未成年人的居住”类项的常规居住许可。

4.12 提交人向区法庭提出了要求就上述裁决进行复审的上诉。2012 年 1 月 24 日该份上诉通过函件发送至国务秘书，要求按反对意见处置这项依据行政法关于复审裁决的规定提出的请求。区法庭宣布，法庭无法按主管职责确认其复审请求，因为，提交人未就拒绝向她颁发临时居住许可提出反驳理由。<sup>6</sup> 因此，2012

<sup>6</sup> 根据《外籍人法》第 29 节第 1 分项，可向那些依《难民公约》条款划定为难民；向那些能依据切实理由向人展示一个令人可信的成立案情，阐明他若被驱逐回去，他即有可能面临遭受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇和处罚风险；向那些迫于同他本人离开原籍国出走切实无奈的相关人道主义性质原因，不可能预期返回原籍国；或向那些若返回原籍国会构成与原籍国总体情况相关的极端例外艰难困境的外籍人，颁发临时性质的庇护居住许可。

年 2 月 27 日下达的裁决宣布提交人的抗诉毫无根据。至于提交人提出司法复审的上诉，2007 年 11 月 21 日，设在's-Hertogenbosc 的海牙区法庭下达的裁决书宣布毫无根据。2007 年 12 月 11 日，提交人就区法庭的判决，向行政法院司法庭提出了上诉。2008 年 3 月 11 日，行政法院宣布上诉毫无根据。至缔约国发表意见之际，提交人既未以特殊个人情况的原因，提出请求颁发居住许可的申请，也未提出任何要求其它常规居住许可的申请。

4.13 关于提交人依据《公约》第十七条提出的指控，缔约国指出，按委员会关于缔约国第十六和第十七条发表的一般性意见，要以该《公约》缔约国本国文化传统为依据，就何为“家庭”术语之下所列人际间关系作出任何裁定。<sup>7</sup> 依据荷兰准则，无血缘关系的亲密友谊或同居关系，不可被视为家庭关系，即使依据比欧洲更宽泛得多的中国家庭准则也亦然。缔约国认为，就本案而论，不存在家庭生活问题，因此，不存在干预家庭生活权之说。

4.14 提交人直至 13 岁之前一直生活在中国国内，因此，不存在为何她不可返回中国的理由，尤其是她在荷兰境内无家庭亲属，再则，她会讲中文，熟悉中国文化和社会。她不论在哪方面都未呈现出，她若返回，会导致她遭社会排斥或陷入经济上的艰难困境。因此，缔约国认为，提交人依第十七条提出的申诉应被宣布明确缺乏依据。委员会若得出结论，认为缔约国干预了提交人的家庭生活，那么，缔约国认为这样的干预，既不属任意，也不是非法之举。相反，鉴于提交人对中国语言、文化和习惯的娴熟自如，本案在提交人的家庭生活权，与透过实施严格行政政策满足公共利益，两者之间达成了合理的平均。

4.15 关于提交人依《公约》第二十四条提出的指控，缔约国反驳称，芬兰制定有关拒绝无人陪伴外籍未成年人庇护申请的政策时，即将照顾儿童利益列为首要考虑。将无人陪伴外籍未成年人送回其原籍国的裁定，考虑到了未成年人本身的最佳利益。依据规则，最符合各位儿童利益的做法是必须恢复儿童与其父母、家庭亲属的关系，而恢复社会环境对本案具有首位重要的意义。若不依据本地标准为寻求庇护未成年人提供照料和保护，而且他们无法自立生存，那么，就得按“无人陪伴外籍未成年人的居住”类项，准予他们的居住许可。此外，对申请人的年龄给予了考虑，由监照所为无人陪伴未成年指定了委派的监护人。同样，在与这些未成年人面谈和评估他们的申请时，均考虑到了他们的年龄。因此，国家程序这在方面已设定了充分的保障。

4.16 最后，缔约国指出，提交人有充分的时间表明，就她本人的具体案情，由于特殊个人情况，在中国不会得到充分的照料和保护。提交人拥有监照所为她指派的法律代理并为其出面依据《外籍人法》进行诉讼的律师。然而，提交人却未在提交文件中确立令人信服的论点，以阐明为何她在中国得不到充分照料和保护。缔约国还称，这与提交人引述的 Bakhtiyari 诉澳大利亚案风马牛不相关，该

<sup>7</sup> 缔约国阐述了该国对大会第四十三届会议正式记录，补编第 40 (A/43/40)号附件六，第 5 段所载的委员会关于尊重隐私、家庭、住房和通信等权利以及保护声誉和名誉权问题第 16 (1988)号一般性意见的理解。

案例的父母不得离开澳大利亚，而孩子们则被允许留下。本案情则是另一码事，提交人在荷兰境内无家庭亲属，为之两者是不可比较，迥然不同的案情。

### 提交人的评论

5.1 2009年10月8日，提交人答复称，她在国家法庭上通过引述与《欧洲人权公约》并行的第八条，援用了第十七条的内容。提交人还称，按荷兰适用的《移民法》编制方式，可严格区别庇护程序与其它移民程序。据《移民法》，移民局在按庇护程序处置申诉时，可无视隐私权或家庭生活权的诉求。在提交人的庇护程序中，她就《欧洲人权公约》第八条提出了申诉。移民局和区法庭无视她基于国家《移民法》提出的申诉；依据荷兰《宪法》缔约国有义务履行诸如《欧洲公约》和本《公约》等各项国际文书，因此，缔约国本应审议上述申诉。

5.2 关于第二十四条可否受理问题，提交人宣称，她向国家法庭援引了该条款的实质内容。提交人13岁来到荷兰。然而，在办理庇护程序期间，她从未被当作未成年人对待，此外，还遭到无道理的拖延。在此期间，提交人已经融入了荷兰社会。至于她提出申诉时已经年满20岁实在无关紧要，因为在她不足18岁时，侵权行为业已发生了。

5.3 关于她依据《儿童权利公约》第三和二十条提出的申诉，尽管申诉可能不属委员会职责管辖范围，但上述条款的适用性却无可争议。上述条款的精髓与《公约》各条款精髓是相互关联的。

5.4 至于案情，提交人坚称，在履行庇护程序期间，她并不敢提及她在一位男性手中被控制了两年，因为她担心会对她的庇护程序会产生影响后果。但是，她随后在2007年4月18日叙述的上诉理由时披露了此实情。关于缔约国辩称，在庇护程序的初期阶段，她本来就早该知道，居住许可会遭遇拒绝，但她答复称，她有权针对这样的裁决提出上诉，而她不该因此遭到指责。

5.5 关于第十七条，提交人认为，从理论上讲，提交人是否能在中国得以扎根的问题与目前的案情毫不相关。相关的问题是，她已在荷兰确立起生活，却要将她送回中国，这是否会构成违反《公约》第十七条规定的行为。此外，她从13岁起，她即在荷兰境内渡过了其人生中最重要的一段时期。虽然，她能讲中文，但提交人并不习惯中国的生活，已经不再熟悉中国的风俗习惯了。鉴于对她家庭生活的干预，提交人认为，这种干预系有悖于《公约》第十七条规定的行为。

5.6 至于第二十四条，提交人认为，她承担的举证责任与任何成年寻求庇护者的负担一样沉重。听审与移民局举行的任何其它听审一样，而且通过裁决的方式亦无不同。唯一的区别是，她由监照所委派的一位监护人照料。提交人同意，儿童的最高利益是与父母一起生活。然而，她在中国的双亲已亡故，亦无家庭可投靠。因此，最符合她利益的是让她留在荷兰境内维持她的密切关系及其所依赖的社会网络。最后，提交人指出，她之所以引述“Winata 诉澳大利亚”案，旨在提请

注意在某些情况下可能会形成任意行使缔约国移民政策所列酌处权的现象。<sup>8</sup> 提交人之所以引述 Bakhtiyari 诉澳大利亚案，系该案例所强调的是《公约》第二十四条第 1 款所列的原则。

## 委员会需处理的问题和审议情况

### 审议可否受理问题

6.1 在审议来文所载的任何申诉之前，人权事务委员会必须根据其议事规则第 93 条，决定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

6.2 委员会依据《任择议定书》第五条第二款(子)项所要求，注意到任何其它国际调查和解决程序未在审理上述同一事务。

6.3 至于履行《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项规定，援用无遗国内补救办法问题，委员会注意到，缔约国辩称，提交人未按 2000 年《外籍人法令》第 3.4 条第 3 款，提出基于特殊原因的常规居住许可申请，而这只有在依据上述条款，与同一《法令》第 3.6 条一并解读情况下提出申请之后，才可能颁布常规居住许可。委员会注意到，提交人在作为无人陪伴外籍未成年人提出居住申请遭拒绝后，在提出上诉时援引了她的各项权利，但她没有依据国内立法，在以个人特殊情况为由提出的常规居住申请时，引述她的这些权利。<sup>9</sup> 就本案而论，监照所为提交人委派了一位法律代理为她出面受理依据《外籍人法》提出的诉讼程序。因此，她能够得到充分的咨询，为之，可预期她该依据《公约》规定申索她应享有的各项权利，包括以个人特殊情况为由提出居住许可的申请，援用无遗各项补救办法。为此原因，委员会依据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项规定，因国内补救办法尚未援用无遗，认定来文不可受理。

7. 因此，委员会决定：

- (a) 依据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，来文不予受理；
- (b) 该决定应通告缔约国和提交人。

[通过时有英文、法文和西班牙文本，其英文本为原文。随后还将印发阿拉伯文、中文和俄文本，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]

<sup>8</sup> 提交人述及委员会《意见》第 7.3 段。

<sup>9</sup> 见，2011 年 7 月 22 日就第 1564/2007 号来文，X.H.L 诉荷兰案，通过的《意见》，第 9 段。