



## 儿童权利公约

Distr.: General  
28 February 2020  
Chinese  
Original: Spanish

## 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 48/2018 号来文的意见\* \*\*

来文提交人： Y.F.  
据称受害人： F.F.、T.F.和 E.F.提交人的子女  
所涉缔约国： 巴拿马  
来文日期： 2018 年 6 月 21 日  
决定通过日期： 2020 年 2 月 3 日  
事由： 父亲同意后将子女从贝宁带到巴拿马、未经父亲同意拒不安排子女返回；子女与父亲保持直接联系的权利  
程序性问题： 没有子女同意；属时管辖权；未用尽国内补救办法；索赔证据不足；  
公约条款： 第 2 条、第 5 条、第 8 条、第 9 条、第 10 条、第 11 条、第 16 条、第 35 条和第 37 条  
任择议定书条款： 第 5 条第 2 款和第 7 条(c)、(e)、(f)和(g)项

1.1 来文提交人 Y.F.是贝宁成年公民，他代表三名子女 F.F.、T.F.和 E.F.提交本来文，他们分别于 2001 年 12 月 22 日、2003 年 9 月 18 日和 2005 年 2 月 20 日出生，拥有贝宁和巴拿马国籍。他声称，其子女是违反《公约》第 2、第 5、第 8、第 9、第 10、第 11、第 16、第 35 和第 37 条行为的受害者。提交人没有律师代理。《任择议定书》于 2017 年 5 月 16 日对缔约国生效。

\* 委员会第八十三届会议(2020 年 1 月 20 日至 2 月 7 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、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、克拉伦斯·纳尔逊、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。



1.2 2018年7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，决定不要求缔约国采取临时措施，因为不存在明显的不可弥补的伤害的风险。

1.3 2019年9月3日，根据《任择议定书》第6条，来文工作组代表委员会行事，重申其不要求缔约国采取临时措施的决定，因为提交人没有提供更多的资料，说明存在其子女遭受不可弥补的伤害的风险。

1.4 2019年10月8日，根据《任择议定书》第9条，来文工作组代表委员会行事，决定驳回提交人提出的启动友好解决程序的请求。

1.5 2019年12月3日，根据《任择议定书》第6条，来文工作组代表委员会行事，重申其不要求缔约国采取临时措施的决定，因为提交人没有提供更多资料说明存在其子女有遭受不可弥补的伤害的风险。

### 提交人陈述的事实

2.1 提交人与一名巴拿马女子结婚，两人决定在提交人的原籍国贝宁居住。在这桩婚姻中，他们生了三个孩子：FF，TF和EF。2015年7月20日，父亲同意孩子与母亲一起前往巴拿马，意欲在2015年9月12日返回贝宁。然而，孩子和母亲均未返回。

2.2 2015年12月22日，国际刑事警察组织(国际刑警组织)驻贝宁办事处请求国际刑警组织驻巴拿马办事处提供协助，巴拿马办事处于2016年2月2日答复说，该母亲和三名子女正在接受医疗和心理治疗。

2.3 在未具体指明的某日，提交人向贝宁科托努初审法院提出上诉。在2016年4月20日的判决中，该法院命令将这些孩子遣返回他们在贝宁的家，并判决在母亲选择返回之前父亲享有全部监护权。

2.4 2016年5月20日，贝宁驻古巴大使馆与巴拿马驻古巴大使馆联系，请求在遣返这些儿童时给予合作，但没有收到答复。

2.5 2016年9月23日，提交人向巴拿马最高法院提交了承认和执行外国判决的请求。据提交人称，法院联系了巴拿马外交部。2016年9月29日，提交人的律师与外交部一名官员会面，据说被告知，如果要继续遣返这些儿童的程序，则需要贝宁出具一封正式信函。

2.6 因此，2016年11月3日，贝宁外交与合作部向巴拿马外交部转交了2016年4月20日的判决，请求该部协助遣返这几名儿童，并指定贝宁驻古巴大使馆为其与巴拿马有关机构在遣返运作方面的中间机构。

2.7 2016年11月9日，巴拿马外交部回复贝宁有关机构，指出贝宁不是《国际诱拐儿童民事方面的海牙公约》缔约国，也没有与巴拿马缔结任何打击非法转移儿童的双边协议。

2.8 2016年12月29日、2017年7月11日和2018年4月18日，贝宁外交与合作部再次向巴拿马有关机构提出请求。

### 孩子的母亲对提交人的投诉

2.9 2015年12月30日，在巴拿马“公诉机关官员的共谋”下，这几名儿童的母亲以家庭暴力和虐待儿童为由对提交人提出刑事诉讼。该案于2017年6月8日结案。

2.10 2015年12月30日，该母亲还向巴拿马第一司法巡回法庭第二家庭法院申请监护权、抚养权和探视权。法院于2016年1月11日接受了该诉讼。

2.11 2016年1月18日，法院下令采取临时保护措施，禁止父亲亲自、通过电话或以任何电子方式与孩子联系。2016年6月13日，法院将孩子的临时监护权判给了母亲。

2.12 2016年9月10日，法院最终允许提交人与其子女联系，但需在孩子外祖父的监督之下。然而，2016年11月11日，法院禁止孩子们在所有此类联系中使用法语或约鲁巴语(他们的母语)。2017年11月8日，在对提交人提出的上诉作出裁决时，高等家庭法院维持了禁止孩子们在与父亲的所有电话交谈中使用母语的措辞。

### 申诉

3.1 提交人称，缔约国官员对其子女进行恐吓、威胁和欺骗，以确保他们同意留在巴拿马，因此，他们根据《公约》第2、第5、第8、第9、第10、第11、第16、第35和第37条应该享有权利受到了侵犯，使他们成为了受害者。

3.2 提交人特别指出，法院本不应该同意审理并不在巴拿马居住的父母之一方提出的监护权诉讼，因为法院没有如此行事的属地管辖权，但法院应采取措施终止母亲对孩子的绑架。

3.3 提交人称，法院掩盖了一起母亲劫持子女的国际绑架案，犯下了极其严重的行为，并通过腐败行为成为非法遣返儿童的同谋。在这方面，提交人指出，他已向巴拿马总检察长办公室反腐败检察官办公室提出申诉。

3.4 提交人还诉称，缔约国禁止孩子们使用母语这一事实是危害人类罪，因为这是企图抹杀他们的身份认同。他请委员会与缔约国总检察长办公室联系，协助遣返其子女。

### 提交人提交的补充资料

4.1 提交人在2019年3月11日、14日和25日、4月16日和7月9日称，在2018年9月4日举行的听证会上，缔约国有关机构迫使他的子女签署了一份对他不利的文件，导致2018年9月18日通过了新的保护措施，将他与子女的联系时间限制为每星期六一小时。

4.2 提交人解释说，他已向巴拿马外交部和总统提交了进一步的遣返请求。

4.3 提交人还解释说，2019年2月27日，贝宁常驻联合国日内瓦办事处代表团与巴拿马常驻联合国日内瓦办事处代表团联系，请求缔约国就提交人向委员会提交的来文提出意见。

4.4 提交人请求为其本人和其子女遭受的伤害提供180万美元的赔偿。

## 缔约国关于可否受理和案情实质的意见

5.1 2019年8月16日，缔约国提交了关于来文可否受理和案情实质的意见，其中辩称，根据《任择议定书》第5条，由于提交人没有提供证据证明孩子同意由其代表他们提交来文，并且没有就其在未经同意的情况下即提交来文的行为进行辩护或作出解释，因此来文不可受理。

5.2 关于贝宁外交与合作部和贝宁驻古巴大使馆采取的外交步骤，缔约国表示，巴拿马外交部已将遣返儿童的国际司法协助请求转交总检察长办公室下属的国际事务高级检察官办公室和最高法院总秘书处，以决定该请求的可行性。缔约国注意到，巴拿马外交部已对贝宁有关机构作出答复，称其出于各种原因，无法同意他们的请求。关于这一点，巴拿马外交部指出，贝宁既不是《海牙公约》的缔约国，也未与巴拿马缔结任何有关打击非法转移儿童的双边协定，而且，任何主权权力对另一个主权权力都没有管辖权，因此，如果没有根据缔约国《司法典》第100条和第1420条向巴拿马最高法院第四庭(总务分院)提起关于承认和执行外国判决的诉讼，贝宁的判决就不能在巴拿马执行。因此，要请求执行外国判决，仅提供判决副本是不够的，必须首先取得强制执行令。

5.3 缔约国明确指出，提交人提出的向外交部提起关于承认和执行外国判决的诉讼请求之所以被驳回，是因为此类诉讼的主管机构是最高法院第四庭。

5.4 关于这一点，缔约国指出，巴拿马驻巴黎领事馆于2016年5月4日向巴拿马外交部提交了关于承认和执行外国判决的国际司法协助请求，且该请求已于2016年6月13日转交最高法院。2018年1月21日，第四庭宣布贝宁法院判决不可执行，理由是巴拿马法律禁止承认和执行在不出庭或缺席情况下作出的外国判决。

5.5 2018年5月3日，提交人通过外交渠道再次提出关于遣返三名儿童的申请。2018年5月10日，巴拿马外交部请求最高法院总秘书处提供2018年1月21日关于拒绝执行外国判决的认证判决副本，并于2018年6月4日将其送交提交人。

5.6 关于损害家庭和婚姻状况的罪行，特别是家庭暴力和虐待儿童的诉讼，缔约国指出，审理案件的法院参考了《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》，并且在一开始就表示，“一旦确定了刑事案件的事实，就迫切需要采取保护措施应对导致犯罪受害者提出申诉的攻击行为，以保证她的心灵安宁和安全”。然而，在此之后，巴拿马第一司法辖区第十一巡回刑事法院于2017年6月8日作出关于中止诉讼的最终裁定，使诉讼程序告一段落，理由是存在无法进行刑事起诉的理由。因此，缔约国驳回了提交人关于公诉机关与孩子母亲串通勾结的主张。

5.7 孩子的母亲向巴拿马第一司法辖区第二家庭法院提出了关于监护权、抚养权和探视权的申请，请求法院作出阻止孩子离境的裁决，关于这一点，缔约国指出，法院在接受诉讼之后下令，一名由法院指定的社会工作者应当访问这位母亲的住处，并将此事告知位于贝宁的提交人。法院表示，“由于关于阻止未成年人离开该国的请求是一项旨在保护儿童最大利益的措施”，法院将根据《家庭法》第766条同意该请求。因此，法院将孩子的临时监护权和抚养责任分配给母亲，下令阻止他们离开该国，决定不安排提交人探视孩子，并推迟就提交人关于允许其持续与孩子沟通联系请求作出裁决，直至获得进一步证据。

5.8 缔约国明确指出，提交人提出的请求是，允许其通过技术手段，与孩子直接进行亲身且持续的沟通联系。2016年8月29日，以符合儿童的最大利益为依据，法院决定允许提交人使用通信技术，明确在工作日和周末可以通过哪些形式进行沟通联系，并且澄清，在对案情实质作出裁决之前，所有对话都将由孩子的外祖父加以监督，“以避免出现任何问题或对孩子使用不恰当的语言，从而确保以符合其最大利益的方式对儿童进行保护”。2016年11月11日，法院收到来自提交人的一项特别请求，即要求使用法语与其孩子进行沟通联系。法院驳回了这项请求，理由是“对访问进行监督需要监督者通晓所使用的语言”，而现实情况是负责监督的人不懂法语，而提交人和孩子都说西班牙语。

5.9 随后，在2017年2月16日的裁决中，法院就提交人提出关于撤销诉讼的请求作出裁决，其中提交人请求法院宣布全部诉讼无效，同时剥夺孩子母亲的临时监护权。缔约国表示，法院审查了提交人提出的每一点并作出答复，且特别指出：提交人已经前往法院，亲自收到了关于此项决定的通知，因此，不再需要签发调查委托书；公诉机关参与了诉讼；法院有权处理关于监护权的申请，理由是母亲和孩子都是巴拿马国民，并且目前在该国居住。

5.10 缔约国还指出，专门处理民事和家庭事务的司法辖区检察官办公室在其向法院提出的最后建议中，建议法院邀请孩子出席口头听证会，以便确定他们与父亲利用技术手段进行的交流情况。2017年5月23日，预定于2017年6月26日在有由法院任命的社会工作者在场的情况下与孩子进行讨论。在讨论过程中，其中一个孩子 F.F.表示，尽管父亲知道外祖父不懂法语，他仍用法语与孩子们交谈，此外，父亲还抱怨这种沟通联系需要付费，他还告诉孩子们，他们不必入学，因为他们很快就会回到贝宁，与父亲生活在一起。此外，另一个孩子 T.F.表示，他们与父亲的对话枯燥无味，并不愉快，而且他还威胁和侮辱他们在巴拿马的家人，为此她感到心烦意乱，也不想学习。她还补充说：“我们请他冷静下来，但他一直在大喊大叫，他这样做是因为他认为我们不应该在巴拿马住，但我觉得在巴拿马更安全，因为他一直是一个非常暴力的人。[……]爸爸会为了一些鸡毛蒜皮的小事打我，也会打妈妈。在跟爸爸通话时，我有一种自己还在非洲的感觉”。因此，法院向提交人发出警告，敦促他反思自己的行为，确保所有沟通联系都用西班牙语，并且不要让他个人利益凌驾于孩子的安全和情绪稳定之上。

5.11 此外，缔约国解释称，在2017年7月10日的裁决中，法院就提交人提出的关于判处孩子母亲及外祖父藐视法庭的请求作出裁决。缔约国指出，据法院称，每当监督者因个人事务或特殊情况无法参与沟通联系过程时，他都会事先发出提示，而提交人错过预定沟通联系的时候都没有提前发出提示。法院驳回了关于判处孩子母亲及外祖父藐视法庭的请求。

5.12 2017年9月8日，法院审议了新的关于判处孩子母亲藐视法庭的请求。专门处理民事和家庭事务的司法辖区检察官办公室建议法院不要批准这一请求，而法院考虑到《法庭法》和《司法典》的各项条款，驳回了该请求。

5.13 2017年11月8日，高级家庭法院就提交人提出的关于反对2016年11月11日裁决的申诉作出裁决，该裁决驳回了提交人要求用法语或约鲁巴语与孩子们沟通联系的请求。法院在维持上诉裁决时援引了《关于弱势群体获得司法协助的巴西利亚章程》，裁定不存在任何可能使诉讼无效的程序性疏漏，并且“如果允许父亲使用监管者不会说或听不懂的语言与孩子进行沟通，将有损于委托第三

人实施的临时监督措施的性质，在本案中，第三人是只会说西班牙语的外祖父，这样做的目的不是为了向孩子灌输某些思想[……]，而是为了防止他们暴露于不适当的状况之下，从而确保他们得到全面保护”。法院还指出，在探视制度方面，通过电子手段进行沟通联系是个例外，因为理想的情况下，父母应该与子女进行面对面的交流，以便恢复因父母分居而破裂的情感纽带。然而，由于提交人不在巴拿马，这样做的目的也是为了“促进父亲和孩子之间保持某种沟通”。因此，高级法院遵循第一司法辖区第七高级检察官在 2017 年 10 月 18 日举行第 159-17 号民事听证会上提出的建议，即应维持上诉裁决。

5.14 2018 年 3 月 8 日，高级法院审理了针对 2017 年 7 月 10 日驳回提交人请求适用藐视法庭刑罚的裁决提起的上诉。在审查一审裁决时，高级法院认为上诉人有错，因为他已经就其关于不遵守探视制度的动议提供了证据，并且未能证实其主张。法院认为，提交人的论点并不直接涉及是否可以证明藐视法庭的问题，而是侧重于“非法转移和不送回儿童”以及法院没有审理关于儿童监护和抚养权诉讼的管辖权。高级法院还指出，提交人有时没有在预定的时间给孩子们打电话，让他们等他的电话，并且与孩子们的谈话也并不愉快，这都与孩子们的最大利益不符。

5.15 2018 年 4 月 3 日，巴拿马第一司法辖区第三家庭法院对这位父亲提交的动议作出裁决，在该动议中，提交人请求免去该案法官的职务，理由是她曾与孩子们的母亲在同一所学校、同一所大学学习，因此与其有私人关系。法院认为，“以案件的一方当事人与审理案件的法官曾就读于同一所小学、中学或高等教育机构为理由而免除法官是站不住脚的，因为这种情况既不意味着友谊，也不意味着敌意，这些人甚至可能从未见过面。因此，法院得出结论认为，鉴于所描述的事实，该请求是没有根据的”。此外，法院认为提交人的其他指称也不属实。

5.16 2018 年 7 月 20 日，针对提交人在关于监护权、抚养权和探视权的诉讼中提出的进一步指控，法院重申，鉴于母亲和三个孩子拥有巴拿马国籍，且目前居住在巴拿马，法院对此案拥有管辖权。此外，法院裁定，处理国际遣返请求的主管机构是少年法院，因此，法院宣布关于国际遣返儿童的申请不可受理。

5.17 缔约国表示，针对关于监护权、抚养权和探视权的诉讼，法院需要对提交人提出的各种诉讼和上诉作出裁决，而此案目前还处于采集证据阶段。缔约国辩称，诉讼都是按照适用的程序和手续彻底和认真地进行的，没有偏向任何一方，并且符合儿童的最大利益。因此，缔约国驳回了提交人关于他的孩子是违反《公约》行为、恐吓、威胁和欺骗的受害者的主张。

### 提交人对缔约国关于可否受理和案情实质意见的评论

6.1 2019 年 8 月 28 日，提交人提交了对缔约国意见的评论，他在评论中重申，他的孩子是危害人类罪的受害者，因为他们在他交谈时不能讲母语，他们是缔约国腐败官员参与的国际绑架案的受害者。在这方面，提交人声称，2019 年 3 月 27 日，巴拿马总检察长要求展开刑事调查，宣布他对腐败的指控可以受理。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 根据来文所附文件，2019 年 5 月 27 日，公诉机关拒绝处理这一申诉，因为针对各种官员的指控不属于政府检察官办公室的管辖范围，并将其移交给总检察长办公室。2019 年 7 月 22 日，总检察长办公室要求法院在调查违反公共行政罪的指控时，提供一份案件卷宗副本。

6.2 关于孩子们不同意以他们的名义提交来文这一事实，提交人称，作为父亲，他有权在委员会采取行动。

6.3 在这提交人还坚持认为，主管法院是少年法院。方面，2017年11月8日，他向巴拿马第一司法巡回法院第一少年法庭提起诉讼，以确保其子女跨国返回。然而，由于有关监护权、抚养权和探视权的诉讼已经启动，法院宣布自己无能为力。

6.4 提交人再次请求采取临时措施，允许他每周从少年法庭通过电子方式用母语与其子女联系。此外，提交人重申了其1,850,000美元的索赔要求。

### 提交人提交的补充资料

7.1 2019年9月9日，提交人提交了补充材料，他声称已请求贝宁常驻联合国日内瓦办事处代表团提供领事保护，以便后者能够代表他和其子女在委员会面前寻求友好解决办法。<sup>2</sup> 因此，他请求委员会继续进行友好解决程序(上文第1.4段)。

7.2 2019年11月4日，提交人向委员会转交了一名意大利记者向巴拿马城监察员办公室发出的一份声明，其中他申明：“由于一系列诡计和骇人听闻的非法行为，三名被绑架儿童无法返回祖国”。提交人重申，他请求采取临时措施，使他能够每星期通过电子方式用母语与其子女联系(上文第1.5段)。

7.3 2019年11月8日，提交人向委员会报告说，虽然报告中没有提及起草和授权向委员会转交缔约国报告的人的姓名，但所涉人员是外交部官员，因而他僭越了全国儿童、青少年和家庭秘书处的职责。因此，据提交人称，缔约国有关机构正在法律框架之外处理本来文。

### 委员会需审理的问题和议事情况

#### 审议可否受理问题

8.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会必须根据其议事规则第20条，决定该来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

8.2 委员会注意到缔约国的论点，即它认为来文不可受理，因为国内补救办法尚未援用无遗，法院必须在与监护权、抚养权和探视权相关的诉讼程序中解决提交人提出的各种诉讼和上诉，而这一诉讼程序目前还处于收集证据阶段。委员会还注意到，据缔约国称，该诉讼是根据适用程序为了儿童的最大利益而认真、彻底地进行的。委员会注意到提交人没有提交关于用尽国内补救办法的意见。委员会回顾指出，为了确定国内补救措施的有效性，应根据案件的具体情况，包括提交人的程序活动，对补救措施的期限进行评估。这可能会妨碍或拖延案件的处理，从而导致程序的解决被拖延。<sup>3</sup> 在这方面，委员会注意到，在本案中，法院

<sup>2</sup> 委员会未收到常驻代表团在这方面的来文。

<sup>3</sup> 美洲人权法院，Genie Lacayo 诉尼加拉瓜，案情实质、赔偿和费用，1997年1月29日的判决第79段，和 Argüelles 等人诉阿根廷《初步反对意见、案情、赔偿和费用》，2014年11月20日判决，第195段；欧洲人权法院，Ruíz Mateos 诉西班牙，1993年6月23日判决，第38段等等。

于 2016 年 11 月即对提交人关于用法语与其子女沟通的请求做了裁决；2017 年 2 月 16 日，法院就提交人提出的撤销诉讼动议做出裁决；2017 年 7 月 10 日，法院对提交人关于判处孩子的母亲和外祖父蔑视法庭的请求做出裁决；2017 年 9 月 8 日，法院听取了关于判处孩子母亲蔑视法庭的新请求；2017 年 11 月 8 日，高等法院对提交人因以法语进行沟通的请求被驳回而提出的上诉做出裁决；2018 年 3 月 8 日，高等法院审理了对驳回其关于适用蔑视法庭罪处罚请求裁决的上诉；2018 年 4 月 3 日，法院就撤销本案法官的动议做出裁决；2018 年 7 月 20 日，法院不得不就提交人提出的进一步诉讼进行裁决，2018 年 9 月 18 日，由于提交人在与其子女联系中的行为，法院不得不修改现行保护措施制度，以便将联系时间限于每星期六一小时。鉴于上述情况，委员会得出结论认为，国内补救办法的处理方式没有被过分拖延。

8.3 此外，委员会注意到，提交人没有证实其关于《公约》第 2、第 5、第 8、第 9、第 10、第 11、第 16、第 35 和第 37 条所载权利受到侵犯的指控，因此，根据《任择议定书》第 7 条(f)项，宣布来文不可受理，因为它显然没有根据。

8.4 鉴于上述情况，委员会宣布，根据《任择议定书》第 7 条(e)和(f)项，本来文不可受理。

9. 儿童权利委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第 7 条(e)和(f)项，来文不可受理；
  - (b) 将本决定转交来文提交人，并报送缔约国供参考。
-