



儿童权利公约

Distr.: General
20 October 2022
Chinese
Original: English

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 100/2019 号来文的意见* ** ***

来文提交人：P.N.、K.K.和 O.M. (由律师 Johanna Niemi 代理)

据称受害人：S.N.、Mh.K.、Mu.K.、S.M.、K.M 和 J.M.

所涉缔约国：芬兰

来文日期：2019 年 9 月 30 日(首次提交)

意见通过日期：2022 年 9 月 12 日

事由：从阿拉伯叙利亚共和国难民营遣返父母与恐怖主义活动有联系的儿童

程序性问题：管辖权；用尽国内补救办法；属时管辖权；申诉资格

实质性问题：保护措施；生命权；获得医疗；任意拘留

《公约》条款：第 2 条、第 6 条、第 19 条、第 20 条、第 24 条、第 27 条、第 28 条、第 37 条、第 39 条和第 40 条

《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》条款：第 7 条

* 委员会第九十一届会议(2022 年 8 月 29 日至 9 月 23 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查：苏珊娜·阿霍、艾萨图·阿拉萨内·穆拉耶、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、路易斯·埃内斯托·佩德内拉·雷纳、何塞·安杰尔·罗德里格斯·雷耶斯、安·斯凯尔顿、韦利娜·托多罗娃、伯努瓦·范凯尔斯比尔克、拉图·扎拉。

*** 委员会委员路易斯·埃内斯托·佩德内拉·雷纳和伯努瓦·范凯尔斯比尔克的联合意见(赞同)附于本意见之后。



《关于设定来文程序的

任择议定书》条款：

第 5 条第 1 和第 2 款，第 7 条(e)和(f)项

1.1 来文提交人是 P.N.，代表其侄女 S.N.(生于 2017 年)，K.K.，代表其孙子女 Mh.K.(生于 2017 年)和 Mu.K.(生于 2016 年)，以及 O.M.，代表其孙子女 S.M.(生于 2017 年)、K.M.(生于 2014 年)和 J.M.(生于 2013 年)。提交人为芬兰国民。她们代表同样为芬兰国民的上述儿童以及被关押在霍尔营地的其他 33 名芬兰儿童提交本来文，这些儿童得不到法律援助或法律资料，无法提交来文。据称，这些受害儿童的父母曾与达伊沙合作。受害儿童出生在阿拉伯叙利亚共和国，目前被关押在该国东北部的霍尔营地，该营地处于叙利亚民主力量的控制之下。提交人称，缔约国没有采取必要措施将受害儿童接回芬兰，这种不作为违反了《公约》第 2、第 6、第 19、第 20、第 24、第 27、第 28、第 37、第 39 和第 40 条及其《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》第 7 条。提交人由律师代理。《关于设定来文程序的任择议定书》于 2016 年 2 月 12 日对缔约国生效。

1.2 2019 年 10 月 10 日，根据《关于设定来文程序的任择议定书》第 6 条，来文工作组代表委员会行事，驳回了提交人关于采取临时措施将这些儿童遣返芬兰的请求。但委员会请缔约国采取一切必要措施，确保这些儿童的安全和福祉，包括确保他们获得可能需要的一切医疗照顾。

提交人陈述的事实

2.1 据提交人称，某日，这些受害儿童的母亲们从阿拉伯叙利亚共和国 Baghuz 市和其他以前被达伊沙控制的地区疏散到霍尔营地。她们称，尽管芬兰政府知道这些儿童在霍尔营地面临遭受不可弥补伤害的风险，但仍宣布不会援助受害儿童或将他们接回。

2.2 营地条件极其恶劣，那里人满为患，卫生条件差，食物短缺，缺乏清洁饮用水。此外，提交人称，营地中普遍存在各种形式的“极端主义压力和胁迫”。帐篷经常在风雨中倒塌。冬季没有暖气。这些条件导致营地中的儿童往往患有营养不良和各种疾病。

2.3 Mu.K.严重营养不良，并且经常腹泻。他没有获得任何医疗照顾，因此发育迟缓。2019 年夏季，他 1 岁 9 个月时，身高 73 公分，体重 7.9 公斤。J.最近得了肺炎，住了院。她目前正在康复中，但经常腹泻，还患有其他疾病。S.年龄 2 岁，已多次病危。他有营养不良和腹泻问题，发育迟缓，并且在语言和动作方面存在困难。S.N.髋部有伤，无法行走。

2.4 提交人称，缔约国的国内补救办法无法获得并且无效，因为无法通过行政或司法程序对芬兰当局的不作为提出质疑。

申诉

3.1 提交人称，缔约国的不作为违反了《公约》第 2、第 6、第 19、第 20、第 24、第 27、第 28、第 37、第 39 和第 40 条及其《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》第 7 条。她们称，缔约国基于这些儿童的族裔、其母亲的宗教信仰或其年龄因素，不允许他们获得领事服务(第 2 条)，没有帮助他们离开营地(第 37 条)，没有将他们从生活条件极度恶劣的营地接回，使他们的生命、健康和发展

面临风险(第 6、第 19、第 24 和第 27 条),也没有为他们提供康复(《公约》第 39 条和《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》第 7 条)。

3.2 提交人回顾,根据《公约》第 20 条,当家庭无法保护儿童时,儿童有权获得国家保护。提交人还指出,营地中一些年龄较大的儿童可能在胁迫或操纵下实施了“残忍行为”。如果是这样,应当根据第 40 条规定的保障对这些行为展开调查。提交人认为,在营地没有也不可能落实此类程序性保障和其他保障。

3.3 提交人强调,缔约国很清楚这些儿童生活在恶劣的卫生条件下,并有可能通过谈判使他们从霍尔营地获释并将他们接回。她们称,侵权行为发生在缔约国境外这一事实并不能免除该国根据《公约》承担的义务,因为缔约国的不作为直接助长了对受害儿童权利的持续侵犯。提交人指出,缔约国在接回受害儿童方面并无障碍,因为管理营地的当局已宣布允许并推动将欧洲公民遣返原籍国。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2019 年 12 月 10 日的意见中指出,来文不可受理,因为提交人不具备申诉资格,委员会没有属时管辖权,没有用尽国内补救办法,缔约国对这些儿童没有管辖权。

4.2 缔约国提及《关于设定来文程序的任择议定书》第 5 条第 2 款,认为提交人没有证明其行动已征得他们的未成年亲属的法定监护人的同意。本案的情况与委员会已裁定的涉及法国的类似案件有所不同,在那些案件中,大多数儿童的监护人通过电话表示了同意。¹ 关于提交人在本来文中所代表的其他 33 名儿童,缔约国指出,没有具体说明这些儿童的个人信息或身份,提交人也没有提供任何证据表明获得了代表他们行事的授权。缔约国甚至不清楚这 33 名儿童的法定监护人是否知道来文一事。因此,缔约国认为,应将代表他们的来文宣布为匿名来文,不可受理。

4.3 缔约国回顾,根据国际法一般规则和条约不溯及既往原则,《任择议定书》对缔约国在《任择议定书》生效之日以前所发生的任何行为或事实或已停止存在的任何情况不具有约束力。缔约国指出,提交人没有提到所称侵权行为的发生时间范围,因此,缔约国认为,如果任何事实或所称侵权行为发生在 2016 年 2 月 12 日《任择议定书》对缔约国生效之前,则应基于属时理由宣布来文不可受理。

4.4 缔约国指出,提交人没有向国内当局援引过向委员会提出的任何一条《公约》条款,因此国内补救办法尚未用尽。

4.5 缔约国对委员会的管辖权提出质疑,并认为,缔约国根据《公约》及其《任择议定书》承担的义务是由管辖权所决定的,而非个人的国籍。委员会已在其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 号一般性意见(2005 年)中指出,对《公约》所规定权利的享有不仅限于作为缔约国公民的儿童,如果《公约》未明确作出其他不同规定的话,也必须适用于所有儿童,包括寻求庇护、难民和移民儿童,而无须考虑其国籍、移民身份或无国籍身份。²

¹ S.H.等人诉法国案(CRC/C/85/D/79/2019-CRC/C/85/D/109/2019),第 9.4 段。

² 第 12 段。

4.6 缔约国认为，它只同意在其主权和职责范围内以及它可能予以有效控制的情况下尊重《公约》规定的权利。缔约国补充说，它不能对并非本国造成且本国无法有效控制的情况负责。

4.7 缔约国提及《维也纳条约法公约》第二十九条、欧洲人权法院对 *Banković* 等人诉比利时等国案³ 的裁决以及禁止酷刑委员会的判例。⁴ 缔约国主张，在国际公法中，除非条约体现了另外的意图或另有规定，否则管辖权的概念主要是属地性的，一国的域外管辖权源于它有可能在其边界之外行使有效控制。⁵ 缔约国提及欧洲人权法院、⁶ 国际法院⁷ 和美洲人权委员会⁸ 的判例，并回顾称，为确认这些儿童处于缔约国的管辖之下，提交人必须证明芬兰对这些儿童具有有效控制，或是经由其代理人，或是由于芬兰对某地方当局具有重要控制权，以致该地方当局事实上依赖芬兰。缔约国指出，在本案中，提交人没有提供任何证据证明芬兰对这些儿童或有关领土行使任何控制或权力。

4.8 最后，缔约国指出，提交人提出的指控没有得到证实，因为这些指控是一般性的，不涉及本来文所述儿童个人情况的事实。

提交人对缔约国关于可否受理意见的评论

5.1 2020 年 2 月 17 日，提交人就缔约国关于可否受理的意见提交了评论。她们回顾称，她们是本来文述及姓名的儿童的近亲，这些儿童与他们的母亲被关押在叙利亚民主力量控制的一处营地。在这种情况下，提交人有资格为本来文述及姓名的儿童的最大利益采取行动。提交人称，鉴于霍尔营地的所有其他芬兰籍儿童处境相同，她们也有资格代表处境相近儿童的整个群体采取行动。缔约国知道霍尔营地所有芬兰籍儿童的身份。如果委员会不接受提交人有资格代表整个群体，则应着手审议有关本来文述及姓名的儿童的实质问题。

5.2 对于缔约国关于因属时理由不符合《公约》的论点，提交人澄清说，来文涉及自 2019 年 3 月以来发生⁹ 的持续性侵权行为。

5.3 提交人强调，缔约国未就所援引的任何据称侵权行为提出任何一种国内补救办法。她们明确指出，她们向赫尔辛基儿童保护机构提出了采取儿童保护措施的请求，但她们的请求被驳回了。她们还向司法长官提出了申诉，司法长官于

³ 第 52207/99 号申诉，2001 年 12 月 12 日的裁定，第 59 段起。

⁴ *Roitman Rosenmann* 诉西班牙案(CAT/C/28/D/176/2000 和 CAT/C/28/D/176/2000/Corr.1)，第 6.6 段；*Z.诉澳大利亚案*(CAT/C/53/D/511/2012)；*Agiza* 诉瑞典案(CAT/C/34/D/233/2003)。

⁵ 缔约国提及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 12 段；人权事务委员会第 31 号一般性意见(2004 年)；欧洲人权法院，*Al Skeini* 等人诉联合王国案，第 55721/07 号申诉，2011 年 7 月 7 日判决，第 138 段；美洲人权委员会，*Djamel Ameziane* 诉美国案，2012 年 3 月 20 日关于可否受理的决定，第 30 段。

⁶ *Al Skeini* 等人诉联合王国案，第 134 段。

⁷ 在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，《2004 年国际法院案例汇编》，第 136 页，第 109-111 段。

⁸ *Ameziane* 诉美国案，第 30-35 段。

⁹ 未提供进一步详情。

2019 年 10 月 9 日作出了裁决。¹⁰ 然而，司法长官并不能推翻儿童保护机构的决定，也不能推翻政府的决定。

5.4 提交人提到，2019 年 12 月 16 日，政府发布了一项关于从霍尔营地遣返的原则性决定。这些指导原则没有授予个人权利，也没有产生任何实地效果。提交人称，就这项决定而言不存在补救办法，并提到，2019 年 5 月 22 日，提交人 K.K. 向议会监察员提出了一项申诉，该申诉仍有待处理。然而，这也不是有效的补救办法，因为监察员并不能推翻主管部门的任何决定。

5.5 关于管辖权，提交人指出，来文仅涉及缔约国管辖范围内的作为或不作为。提交人并未主张缔约国应在未经与控制该领土的当局进行适当谈判和达成一致的情况下采取遣返措施。

缔约国的补充意见

6.1 缔约国在 2020 年 8 月 4 日提交的材料中告知委员会，2019 年 12 月 16 日，缔约国政府发布了从阿拉伯叙利亚共和国霍尔难民营接回芬兰国民的指导原则。在这项指导原则的基础上，2019 年 12 月 19 日通过了 UM/2019/203 号政府决议。缔约国宣布，政府明确而广为人知的决心是尽快将儿童从营地接回。2019 年 12 月，有两名儿童被接回，2020 年 8 月，在芬兰当局的协助下，从霍尔营地逃至土耳其的一名母亲及其子女被接回。

6.2 缔约国还提到，三名妇女及其子女，包括 S.M.、K.M. 和 J.M. 自行离开了霍尔营地，并于 2020 年 5 月 31 日到达芬兰。由于这三名儿童已不再被关押在霍尔营地，就据称侵犯《公约》及其《任择议定书》所载权利的情况而言，提交人 O.M. 已丧失受害者地位。因此，缔约国请委员会根据《关于设定来文程序的任择议定书》第 7 条(c)项，宣布来文关于 O.M. 的部分不可受理。

6.3 2021 年 12 月 17 日，缔约国向委员会告知，2021 年 12 月 10 日，缔约国与土耳其当局合作，从霍尔营地经土耳其接回一名妇女及其四名子女。2021 年 7 月 16 日，缔约国又从罗杰营地接回一名妇女及其两名子女。自 2019 年以来，缔约国共接回 35 名被关押在阿拉伯叙利亚共和国东北部的芬兰国民(26 名儿童和 9 名成人)。营地仍有约 10 名芬兰国民。

6.4 缔约国申明，该国打算尽可能接回仍被关押在营地的芬兰儿童。如果无法接回个人，鉴于情况困难，出于首要保护儿童安全的目的，缔约国则努力寻求各种机会和途径，尽可能通过其他可用手段确保居住在霍尔营地的芬兰儿童的权利和福祉。已采取的措施包括为霍尔营地的芬兰儿童远程提供儿科医生和安排远程学校。

提交人的补充意见

7.1 提交人在 2021 年 2 月 11 日提交的材料中确认，S.M.、K.M. 和 J.M. 已于 2020 年 5 月 31 日与母亲一起回到芬兰。然而，她们称，就提交人 O.M. 而言，不应宣布来文不可受理，因为 S.M.、K.M. 和 J.M. 于 2019 年春季至 2020 年 5 月在营地期间遭受了违反《公约》的行为。在此期间，缔约国没有利用可用手段保护他们。

¹⁰ 未提供进一步详情或国内主管部门所签发文件的副本。

7.2 提交人提到，2020 年 12 月 16 日，缔约国监察员就 K.K. 的申诉作出了决定，其中确认外交部没有责任接回这些儿童，但强调需要尊重这些儿童的基本人权。

7.3 提交人指出，尽管芬兰政府 2019 年夏季公开表明不会帮助营地中的儿童，但在 2019 年 12 月改变了立场，致力于从霍尔营地接回儿童。不过，虽然芬兰驻土耳其大使馆为自行且自费离开营地的家庭(包括 S.M.、K.M. 和 J.M. 和他们的母亲)提供了旅行证件，但没有采取任何行动协助这些家庭离开营地。因此，缔约国在他们在营地逗留期间侵犯了他们的受保护权。

7.4 关于缔约国已设法确保营地儿童福祉的说法，提交人没有从她们在营地的亲属那里得知任何有关此类措施的信息。是联合国难民事务高级专员公署向霍尔营地的家庭提供了支助。提交人在营地的亲属从未见到过有芬兰代表团访问营地，不过他们见到过瑞典代表团。

缔约国关于实质问题的意见

8.1 2022 年 6 月 9 日，缔约国提交了关于实质问题的意见。缔约国重申关于不可受理的请求，并补充称，根据《公约》第 39 和第 40 条以及《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》第 7 条提出的指称完全是推测性的，因为这些指称仅涉及可能和假设的未来情况。缔约国指出，虽然提交人提到曾向儿童保护机构提出请求，但她们并未就该机构的决定提出上诉。缔约国回顾关于从阿拉伯叙利亚共和国霍尔难民营接回芬兰国民的指导原则的 UM/2019/203 号政府决议，¹¹ 重申该国明确而广为人共知的决心是尽快将儿童从营地接回。

8.2 关于实质问题，缔约国认为，不存在违反《公约》第 2 条、第 20 条、第 24 条第 4 款和第 37 条的情况。特别是根据《公约》第 2 条提出的申诉似乎只是推测，因此就可否受理而言证据不足。缔约国称，在本案的特殊情况下，来文是否符合《公约》和《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》有关管辖权的条款，特别是《公约》第 2 条和《任择议定书》第 6 条第 1 款，这一点并不明确。

8.3 缔约国指出，接回一些芬兰儿童及其母亲的决定是经过逐案评估，将儿童最大利益作为首要考虑，并利用所有掌握的信息评估了对国家安全的可能风险之后而作出的。外交部领事部门登记了关于领事援助和/或遣返的请求。对这些日本人及其(在芬兰的)亲属所提出的请求进行了登记并采取了行动，条件是，根据适用的保障隐私权的个人数据法，亲属并不总是有权获得被拘留者的所有个人信息。

8.4 缔约国指出，自 2019 年末和 2020 年初以来，芬兰主管部门已与每一名愿与其接触的被拘留者保持定期联系。这既包括在营地的现场会面，也包括几乎每天进行的系统性远程联系。已接回的此前被拘留在阿拉伯叙利亚共和国东北部的 35 人包括所有曾直接或间接请求芬兰提供领事协助的个人。缔约国宣布，尽管政府尽了最大努力，但出于政府无法控制的原因，迄今仍有约 10 人未能被芬兰当局接回，仍然留在营地，其中大多数为儿童。

¹¹ 指定的主管者是由外交部长任命为特使的一名外事官员。特使负责指导当局的活动，并按照芬兰《宪法》、国际条约义务和适用的国内法律，逐案作出遣返决定。

8.5 在这方面，缔约国指出，仍被拘留的成人中没有人为他们的子女或他们自己求助，也没有人表现出与芬兰政府代表接触的意向。根据该国领事法，公共当局不能违背公民意愿将其接回。

8.6 缔约国还提到，接回芬兰儿童和他们的母亲在任何阶段都不是仅仅取决于该国政府的意愿，因为所谓的叙利亚北部和东部自治行政当局，即控制该领土的非国家行为体，不愿未经对各种问题进行大量谈判就向国家代表移交家庭，即儿童和他们的母亲。事实上，自 2019 年 12 月以来，缔约国一再明确要求接回芬兰儿童和他们的母亲，但地方当局在经过长时间协商后才同意个别移交。例如，2020 年 12 月有关联合遣返一些芬兰和德国家庭的谈判持续了近一年，地方当局才表示同意遣返。

8.7 此外，就缔约国所知，2021 年 6 月之前，当地行政机关声明的政策是仅将孤儿和人道主义特殊情况者移交遣返，对于绝大多数欧洲国民，当局的首要目的是在当地审判成人，并在此之前不将家庭移交遣返。缔约国指出，当地审判尚未实现。2021 年 5 月，尽管事先达成协议，但地方当局拒绝将一个家庭移交给为此前往阿拉伯叙利亚共和国东北部的芬兰代表。

8.8 然而，2021 年 6 月，地方当局的立场有所改变。自那时起，地方当局对于向欧洲各国移交其国民表现出更强烈的意愿。这包括当局 2021 年 5 月拒绝移交的那个家庭，他们在 2021 年 7 月被成功接回。

8.9 缔约国指出，不可能只接回儿童，使他们与母亲分离，因为控制营地的地方当局明确提及《公约》，表示不允许此类分离，除非在极为紧急的医疗状况下。而芬兰当局也不能要求将儿童与母亲分离，因为唯一一个实际上能够实现这种分离的当局是一个非国家武装团体。

8.10 缔约国还指出，提交人没有以任何方式具体说明或证实据称违反第 6、第 19、第 24、第 27 和第 28 条的情况。缔约国还指出，2019 年 12 月，芬兰当局安排了一名儿科医生随时待命，为几位母亲就子女健康问题提供在线问诊。2020 年 4 月，芬兰当局安排了另一项远程服务，即芬兰学校的远程学习。可通过几位母亲的移动设备进行教学。霍尔营地共有 22 名芬兰儿童参加了日常课程和作业，科目包括芬兰语、数学、科学和英语。2021 年 11 月 3 日，芬兰发行量最大的报纸《赫尔辛基日报》刊登了对曾为营地芬兰儿童授课的一名教师的采访。¹²

8.11 目前仍向营地中的个人提供儿科医生远程问诊服务，但自 2021 年夏季以来，移动连接已严重减弱。在连接恢复之前，远程学校被迫暂停活动。缔约国认为，芬兰当局显然已在其管辖范围内尽可能确保儿童的生存和发展，并采取了一切适当的立法、行政、社会和教育措施，保护他们免遭一切形式的身心摧残、伤害和凌辱、忽视和照料不周、虐待和剥削，包括性侵犯。

8.12 最后，关于据称违反《公约》第 39 和第 40 条以及《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》第 7 条的情况，缔约国指出，例如，已返回芬兰的儿童享受到《儿童福利法》所述的措施。因此，他们有机会上学或接受学前教育。缔约国认为，芬兰当局显然在其管辖范围内采取了一切适当措施，促进儿童的身心恢复、重返社会和康复。

¹² 文章副本已备案。

8.13 2022 年 8 月 15 日，缔约国进一步详细介绍了为从冲突地区返回的儿童及其近亲提供的支助措施。

提交人对缔约国关于实质问题的意见的评论

9. 提交人在 2022 年 7 月 11 日的评论中对缔约国的意见提出了质疑。¹³ 特别是，提交人坚称，她们没有收到儿童保护机构的任何正式决定，因此没有具体决定可供其提出上诉。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

10.1 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《关于设定来文程序的任择议定书》规定的受理条件。

10.2 委员会注意到，缔约国指出，S.M.、K.M.和 J.M.和他们的母亲自行离开了霍尔营地，并于 2020 年 5 月 31 日到达芬兰，这一说法没有受到质疑。根据这一信息，委员会认为，来文中基于缔约国未能接回 S.M.、K.M.和 J.M.的部分已无意义，因此决定停止审议来文的这一部分。

10.3 委员会注意到，缔约国认为，提交人没有证明其行动征得了受害儿童或其母亲的同意，这有悖《任择议定书》第 5 条的要求。委员会又注意到，缔约国认为，提交人没有提供被关押在营地的其他 33 名芬兰儿童的身份，也没有证明其行动征得了这些儿童或其母亲的同意。委员会还注意到，提交人提出了有关受害儿童年龄和缺乏联络手段的论点，并指出，本来文显然符合这些儿童的最大利益，因为其目的是结束他们在营地危及生命的恶劣条件下的拘留。委员会注意到，提交人指出，其他 33 名芬兰籍儿童处于类似处境。委员会回顾，根据《任择议定书》第 5 条第 2 款，代表个人或群体提交的来文应当征得当事人的同意，除非提交人能说明未经当事人同意而代为提交的正当理由。委员会认为，在本案的特殊情况下，受害儿童及其母亲与提交人的联络有限，剥夺了他们提供书面同意的现实可能性。委员会指出，本来文看起来符合这些受害儿童的最大利益。因此，委员会认为，《任择议定书》第 5 条不妨碍受理本来文代表 S.N.、Mh.K.和 Mu.K.提交的部分。

10.4 然而，委员会认为，提交人未能证明她们代表并非自己亲属的其他儿童行事是正当的，也未能证明这些儿童的亲属不能代表他们向委员会提交来文。因此，委员会认为，提交人不具备代表被关押在营地的其他芬兰籍儿童的申诉资格。因此，委员会宣布，根据《任择议定书》第 5 条第 2 款，来文代表这些儿童提交的部分不可受理。

10.5 委员会注意到，缔约国称，由于没有用尽国内补救办法，来文不可受理。委员会还注意到，提交人称，她们向赫尔辛基儿童保护机构和司法长官提出了采取儿童保护措施的请求，但没有结果，就保护和/或接回儿童及其母亲的所有请求而言，国内补救办法无法获得并且无效。委员会还注意到，缔约国没有证明，包括没有通过国内法院的判例证明，存在任何可用和有效的司法补救办法，可供

¹³ 她们提到了委员会就 S.H.等人诉法国案所作的决定。

提交人质疑行政部门拒绝接回其亲属的决定。在这种情况下，委员会认为，就《任择议定书》第7条(e)项而言，不存在妨碍受理本来文的障碍。

10.6 委员会注意到，缔约国称，提交人的申诉基于属时理由不可受理，因为她们提到的事件发生在《公约》对缔约国生效之前。然而，委员会还注意到，提交人宣称，其来文提到的事件发生在《公约》对缔约国生效之后，而且缔约国的不作为使据称侵权行为在这一日期之后还在继续发生。在这方面，委员会还注意到，缔约国声称，该国通过营地的现场会面和几乎每天进行的系统性远程联系，与每一名愿与其接触的被拘留者保持定期联系。鉴于营地中持续存在危及生命的状况，而且缔约国在《任择议定书》生效后十分清楚这种状况，委员会认为，缔约国未能采取补救措施，委员会根据属时理由有权审查据称违反《公约》的情况。因此，委员会得出结论认为，《任择议定书》第7条(g)项并不妨碍委员会审查本来文。

10.7 关于管辖权问题，委员会注意到，缔约国认为，不能仅仅由于这些儿童是该国国民，就要求它为并非它造成且它无法有效控制的情况以及其他国家或非国家行为体的行为负责。缔约国还认为，这些儿童不属于缔约国的管辖范围，因为他们不在缔约国的有效控制之下，既没有经由其代理人控制，也没有经由缔约国控制的地方当局控制。

10.8 因此，委员会须判定缔约国是否对被拘留在阿拉伯叙利亚共和国东北部霍尔营地的儿童具有属人管辖权。委员会回顾，根据《公约》，各国义务尊重和确保其管辖范围内的儿童的权利，但《公约》并未将一国的管辖范围限制为“属地”。¹⁴ 一国也可对实施于或影响产生于国境之外的行为具有管辖权。¹⁵ 就移民而言，委员会认为，根据《公约》，国家应在保护境外的儿童国民方面承担域外责任，为此应提供顾及儿童、基于权利的领事保护。¹⁶ 委员会在C.E.诉比利时案的裁决中认定，比利时具有管辖权，应确保一名身在摩洛哥的儿童的权利，这名儿童与一对根据劳工移民担保制度收留她的比利时—摩洛哥夫妇离散。¹⁷ 委员会回顾，它已经审查了三份涉及法国的类似来文，并就此得出结论，法国确实对被拘留在阿拉伯叙利亚共和国东北部营地的儿童具有管辖权。¹⁸

10.9 委员会注意到，在本案中，缔约国了解被拘留在冲突地区难民营的儿童极度脆弱处境，这一点没有争议。有国际报告称拘留条件恶劣。¹⁹ 拘留条件使儿童的生命、身心健康和发展面临遭受不可弥补伤害的迫切风险。委员会认识

¹⁴ 《公约》第2条第1款有意不提及属地管辖权(联合国人权事务高级专员办事处，《儿童权利公约立法史：第1卷》，(纽约和日内瓦，2007年)，第332-333页)。

¹⁵ A/70/303，第33段；

www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/UNSRsPublicJurisdictionAnalysis2020.pdf，第8段。

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17(e)和第19段。

¹⁷ CRC/C/79/D/12/2017。

¹⁸ S.H. 等人诉法国案；S.B. 等人诉法国案 (CRC/C/89/D/77/2019-CRC/C/89/D/79/2019-CRC/C/89/D/109/2019)。

¹⁹ 见阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会的会议室文件，可查阅人权理事会第四十三届会议网页 (www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session43/Pages/ListReports.aspx)。

到，营地由一个非国家行为体实际控制，该行为体曾公开宣称没有能力和意愿照料被拘留在营地的妇女儿童，并希望被拘留者的国籍国将他们接回。委员会注意到，阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会建议外国战斗人员的原籍国立立即采取措施，尽快接回此类儿童。²⁰ 委员会认为，在本案的情况中，缔约国作为这些儿童的国籍国，具备能力和实力采取行动接回有关儿童或提供其他领事帮助，以保护他们的权利。这些情况包括缔约国与叙利亚民主力量的友好关系，叙利亚民主力量声明愿意在遣返方面合作，以及自 2019 年以来已从阿拉伯叙利亚共和国东北部的营地成功接回至少 26 名儿童。²¹

10.10 鉴于上述情况，委员会得出结论认为，缔约国确实对来文所涉儿童具有管辖权。

10.11 委员会认为，提交人未能充分证实她们根据《公约》第 40 条和《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》第 7 条提出的申诉，并根据《任择议定书》第 7 条(f)项，宣布这些申诉不予受理。

10.12 然而，委员会认为，提交人根据《公约》第 2、第 6、第 19、第 20、第 24、第 27、第 28、第 37 和第 39 条提出的申诉已得到充分证实，并着手审议实质问题。

审议实质问题

11.1 委员会根据《任择议定书》第 10 条第 1 款，结合当事各方提供的所有资料审议了本来文。

11.2 委员会主要需要确定的是，在本案的情况中，缔约国未能对被关押在霍尔营地的受害儿童采取保护措施是否侵犯了《公约》规定的儿童权利。提交人具体指称，缔约国未能接回这些儿童，而接回是向其提供必要保健、保障其生命权和发展权以及保护其免遭任意拘留和虐待的唯一可行办法。

11.3 委员会注意到，缔约国称，接回被拘留在霍尔营地的芬兰儿童不仅取决于缔约国的意愿，还取决于叙利亚东北部当局和这些儿童的母亲的同意。委员会重申在此前涉及法国的类似遣返案件中提出的观点，²² 并认为，缔约国是这些儿童的国籍国，掌握关于被拘留在霍尔营地的芬兰儿童的资料，并与叙利亚当局有联系，因此具备能力和实力采取行动接回有关儿童或提供其他领事帮助，以保护他们的权利。这种能力表现在缔约国已成功接回至少 26 名芬兰儿童，而除了与地方当局谈判出现拖延以外，在遣返上没有报告任何事件，叙利亚民主力量方面也没有拒绝合作。委员会注意到，相反，叙利亚民主力量领导人一再表示，希望被拘留在营地的所有外国人被其国籍国接回，因此是否接回由缔约国决定。

11.4 委员会注意到，提交人称，受害儿童大多为年幼儿童，他们被关押在位于战区并由叙利亚民主力量控制的霍尔营地，勉强存活。他们生活在不人道的卫生条件下，缺乏水、食物和保健等基本必需品，因而面临迫切的死亡风险。委员会回顾，根据《公约》第 4 条，缔约国有义务采取积极措施，充分落实其管辖范围

²⁰ 同上，第 99(c)段。

²¹ S.H.等人诉法国案，第 9.7 段；S.B.等人诉法国案，第 6.4 段。

²² S.B.等人诉法国案，第 6.4 段。

内所有儿童的权利。委员会认为，缔约国尤其有义务保护儿童免遭虐待并保护其生命权不受侵犯。²³ 委员会注意到，在本案中，包括阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会向人权理事会第四十三届会议提交的会议室文件在内的多份报告都曾指出，被关押在阿拉伯叙利亚共和国营地的儿童面临迫切的死亡危险。缔约国很清楚这一情况，并主动接回了其中一些儿童。

11.5 关于《公约》第 6 条，委员会注意到，提交人提出了有证据支持的论点称，所述生活条件，包括缺乏食物和水，对所有被关押在霍尔营地的儿童的生命构成了迫切和可预见的威胁。委员会注意到，缔约国对于提交人所述的营地条件未予否认。鉴于上述情况，委员会认为，有充分资料表明，拘留条件对受害儿童的生命构成了迫切和可预见的威胁，缔约国未能保护这些儿童构成了违反《公约》第 6 条第 1 款的情况。²⁴

11.6 关于提交人根据《公约》第 37 条提出的申诉，委员会认为，有充分证据表明，受害儿童被长期拘留在所述条件下，特别是缺乏保健、食物、水、卫生设施和教育，构成了残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，违反了《公约》第 37 条(a)项。²⁵

11.7 鉴于缔约国知道这些芬兰儿童被长期拘留并处于面临生命危险的境地，并且有能力采取行动，委员会认为，缔约国负有积极义务，应保护这些儿童免遭生命权受到侵犯的迫切风险，并保护他们不受残忍、不人道或有辱人格待遇的权利不受实际侵犯。²⁶

11.8 鉴于上述情况，委员会得出结论认为，在本案的具体情况下，缔约国未能保护受害儿童，侵犯了这些儿童根据《公约》第 37 条(a)项享有的权利，而缔约国未能保护受害儿童的生命不受迫切和可预见的威胁，构成违反《公约》第 6 条第 1 款的情况。²⁷

11.9 委员会得出这一结论之后，认为没有必要审查同样的事实是否构成违反《公约》第 2、第 19、第 20、第 24、第 27、第 28 和第 39 条的情况。²⁸

12. 委员会根据《关于设定来文程序的任择议定书》第 10 条第 5 款行事，认为现有事实表明，存在违反《公约》第 6 条第 1 款和第 37 条(a)项的情况。

13. 因此，缔约国应为提交人和受害儿童遭受的侵权行为提供有效赔偿。缔约国还有义务防止今后发生类似的侵权行为。在这方面，委员会建议缔约国：

- (a) 立即采取积极措施，怀着诚意接回受害儿童；
- (b) 支持每一名被接回或重新安置的儿童重新融入和重新安置；

²³ 同上，第 6.6 段。

²⁴ 同上，第 6.7 段。

²⁵ 同上，第 6.8 段。

²⁶ 同上，第 6.9 段。

²⁷ 同上，第 6.11 段。

²⁸ 同上，第 6.12 段。

(c) 同时采取额外措施，在受害儿童留在阿拉伯叙利亚共和国东北部期间，减少他们的生命、生存和发展所面临的风险。

14. 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，说明采取措施落实委员会意见的情况。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此类措施的资料，并请缔约国公布和广泛传播本意见。

附件

委员会委员路易斯·埃内斯托·佩德内拉·雷纳和伯努瓦·范凯尔斯比尔克的联合意见(赞同)

1. 我们同意委员会就这一极其困难和敏感的案件得出的结论，但我们认为，委员会应当审查违反《公约》第 6 条第 2 款和第 37 条(b)项的情况。
2. 本案与 S.B.等人诉法国案非常相似，¹ 但也有一些不同之处。在 S.B.等人诉法国案中，提交人的年龄稍大一些，而且其中大多数人出生在法国，有几人出生在阿拉伯叙利亚共和国。在本案中，所有儿童都出生在阿拉伯叙利亚共和国，并且在来文提交时不足 3 岁。
3. 委员会正确地认定，提交人充分证实了他们的如下主张，即生活条件不人道，缺乏水、食物和保健等基本必需品，构成了迫切的死亡风险。此外，有证据表明，阿拉伯叙利亚共和国东北部营地中的儿童被关押在恶劣的条件下，并且被剥夺了受教育和玩耍的权利以及其他多项权利。
4. 我们注意到阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会提交人权理事会第五十一届会议的报告，² 其中委员会指出：

97. 近 58,000 人(包括约 17,000 名妇女和 37,000 名儿童)仍被非法关押在霍尔和罗杰营地。其中 17,000 多名儿童是伊拉克人。由于 COVID-19 疫情和阿拉伯叙利亚共和国各地经济崩溃，营地的人道主义状况急剧恶化。没有正常供水，卫生设施不足，缺乏适当的营养、保健和住房，营地的帐篷经年风吹雨打，需要修补。在一些地区，10 个家庭共用 1 个厕所。儿童的日常生存仍十分艰难。

98. ……营地儿童的状况尤其令人关切。他们缺乏足够的医疗保健和受教育机会，许多人因营地中的暴力行为而遭受心理创伤。营地中的男童一旦进入青春期，就有可能被转移到军事拘留中心，与成年的据称前达伊沙战斗人员关押在一起，注定要被无限期拘留，并且没有法律追索权。数十名 10 至 12 岁男童与母亲分离，被关押在霍尔营地的附属建筑中，其中一些男童被关押在军事拘留所，成年男子也被拘留在那里。

……

103. 在霍尔营地和罗杰营地持续无差别拘留近 58,000 人是不合理的，等于非法剥夺自由。这一群体中的 37,000 名儿童被剥夺了作为儿童的最基本权利。有合理理由认为这两个营地的条件可能构成残忍或不人道的待遇，而营地中的安全状况不断恶化，被拘留者面临的相关风险日益增加，导致情况进一步恶化。

¹ [CRC/C/89/D/77/2019-CRC/C/89/D/79/2019-CRC/C/89/D/109/2019](#)。

² [A/HRC/51/45](#)。

这些说法越来越令人震惊，各国对此都很清楚，因此应以应有的速度和决心作出反应。

5. 根据《公约》第 6 条第 2 款，缔约国有义务最大限度地确保儿童的存活与发展。本案表明，这些儿童的生存权受到了严重损害(其中一名儿童多次濒临死亡)，他们的发展权不可能实现，哪怕是最低限度的实现。所有受害儿童都面临营养不良的风险，这将对他们的发展产生长期影响。受伤或患有特定疾病的年幼儿童遭受的影响将更大，本来文涉及的所有儿童均属于此类情况。缺乏接受幼儿教育的机会也将损害他们的长期发展。

6. 委员会已认定存在违反《公约》第 37 条(a)项的情况，并认定，这种情况实际上侵犯受害儿童不受残忍、不人道或有辱人格待遇的权利，委员会本应继续这一论证思路，认定存在违反第 6 条第 2 款的情况，因为儿童在不人道和有辱人格的待遇下根本不可能全面发展。缔约国保护儿童免遭违反第 37 条(a)项行为的义务与缔约国保护儿童免遭违反第 6 条第 2 款行为的义务相重叠。根据《公约》第 4 条，缔约国对不作为也负有责任。缔约国如果有义务采取行动，却没有采取任何措施确保《公约》所载的儿童权利，则必须对这种不作为承担责任。为确保遵守第 6 条第 2 款，缔约国本应接回这些儿童。缔约国没有提出任何合理论点说明为何无法接回这些儿童，但接回了其他儿童。因此，缔约国违反了《公约》第 6 条第 2 款。

7. 关于《公约》第 37 条(b)项，我们重申，阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会指出，数千名妇女儿童仍被非法关押在库尔德人领导的叙利亚民力量控制的阿拉伯叙利亚共和国东北部的营地中。这些妇女儿童被怀疑与达伊沙有关联，但没有诉诸法律的途径，也不知道自己会被关押到何日，在可能构成残忍或不人道待遇的条件下自生自灭。然而，大多数外国儿童仍然被剥夺自由，因为他们的原籍国拒绝将他们接回。大多数儿童的年龄在 12 岁以下。没有人指控他们犯罪，但三年多以来，他们被关押在恶劣条件下，被剥夺了受教育、玩耍和获得适当保健的权利。³

8. 受害儿童在没有任何拘留令的情况下被关押，当地没有对他们提起任何诉讼。此外，对并非冲突当事方、本应主要作为受害者对待的年幼儿童持续拘留是非法和过分之举，构成任意拘留，违反了《公约》第 37 条(b)项，包括拘留仅应作为最后手段且时间应尽可能短的原则。

9. 问题在于，缔约国是否对受害儿童的拘留负有责任，从而对违反《公约》第 37 条(b)项的行为负有责任。缔约国没有采取直接行动导致这些儿童被拘留。然而，作为缔约国，该国有义务根据《公约》第 4 条采取措施确保儿童返回。缔约国没有接回受害儿童，导致他们受到长期、非法的任意拘留。因此我们认为，缔约国有义务并且实际上能够通过接回这些儿童来防止他们受到长期拘留，因此，根据《公约》第 37 条(b)项，缔约国对不作为负有责任。

10. 最后，关于来文所提到的 33 名儿童，由于没有提供他们的确切身份，委员会未能将他们列入对来文的审议，我们认为，包括缔约国在内的国际社会所掌握的所有信息要求进行极为彻底的调查，以设法查明他们的身份，并向他们提供其

³ 联合国人权事务高级专员办事处，“联合国叙利亚委员会：日益增加的暴力和战斗使叙利亚困境加剧，导致无法安全返回”，2021 年 9 月 14 日。

处境所需的最迫切的援助。显然没有成年人能够为他们发声和维护他们的权利，这一事实表明，他们的处境甚至更加脆弱，这意味着缔约国必须采取更大的努力，以确保他们的基本权利得到尊重。
