



## 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 15/2017 号来文的意见\*、\*\*

来文提交人:	D.K.N. (由律师 Albert Parés Casanova 先生代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	西班牙
来文日期:	2017 年 3 月 13 日
意见通过日期:	2019 年 2 月 1 日
事由:	关于一名所称孤身儿童的年龄评估程序
程序性问题:	未用尽国内补救办法; 滥用提交权; 基于属人理由不符合规定
《公约》条款:	第十二条
《任择议定书》条款:	第 7 条(c)、(e)、(f)项

1.1 来文提交人 D.K.N., 加纳公民, 自称出生于 1999 年 8 月 6 日。他说自己是违反《公约》第十二条情形的受害者。《任择议定书》于 2014 年 4 月 14 日对所涉缔约国生效。

\* 委员会第八十届会议(2019 年 1 月 14 日至 2 月 1 日)通过。

\*\* 参加审议来文的委员会委员有: 阿迈勒·萨勒曼·埃勒杜塞里、苏珊娜·阿霍·阿苏马、辛德·阿尤毕·伊德里斯、贝尔纳·加斯托、奥尔加·A·哈佐娃、哈特姆·克特拉内、杰哈德·马迪、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、希尔斯滕·桑德伯格、安·玛丽·斯凯尔顿、韦利娜·托多罗娃、雷娜特·雯特尔。



1.2 2017年3月28日，按照《任择议定书》第6条，来文工作组代表委员会行事，请缔约国不要将提交人送回原籍国，并在委员会审议此案过程中将他送入某个儿童保护中心。

1.3 2017年10月19日，来文工作组代表委员会行事，决定驳回缔约国关于分开审议来文可否受理和案情的请求。

## 事实背景

2.1 提交人于2016年12月9日以非正规方式抵达西班牙。2016年12月10日，他主动到巴塞罗那省检察院少年服务科。他自述是未成年人，并出示了加纳出生证<sup>1</sup>，所示出生日期是1999年8月6日。然而，提交人表示，西班牙当局认为这份文件无效，并将他视为无证件者。

2.2 2016年12月10日，巴塞罗那省检察院下令对提交人进行体检，以评估他的年龄，并在进行这些体检之前将他送进一个儿童保护中心。该命令规定提交人应由法医检查，并由保护中心的一名教师陪同。

2.3 提交人于2016年12月12日被转到高迪儿童保护中心。同日，加泰罗尼亚高等法院检察院少年事务司下令进行初步调查，传唤提交人到场，并具体规定他应由保护中心的一名教师陪同。巴塞罗那省检察院同日发出的传票也规定，提交人必须于2016年12月20日到场，并须由保护中心的一名教师陪同。

2.4 2016年12月20日，提交人接受了为评估年龄进行的体检。这些检查包括与 Greulich-Pyle 图谱进行比对的左手 X 光片、法医身体检查、牙齿发育的外观检查、使用 Tanner 标准表评估青春期发育状况，以及拍摄曲面体全颌片，或使用 Demirjian 标准表评估腕骨年龄。检查结果显示，提交人的骨龄为19岁。法医检查结果表明，“最有可能的最低年龄是18岁”。也是在2016年12月20日，提交人被带到警方处理他的驱逐案。提交人于同一天被释放。<sup>2</sup>

2.5 根据体检结果，巴塞罗那省检察院于2016年12月21日发布命令，其中表示提交人被认定超过18岁。<sup>3</sup>

2.6 2017年1月12日对提交人发出了驱逐令。

2.7 提交人指出，正如西班牙宪法法院在第172/2013号裁定中确认的那样，没有可能为质疑检察机关发布的年龄评估令诉诸法庭，因此他已经用尽所有可用的国内补救办法。

2.8 他自述目前住在一个私营的移民住宿中心。

<sup>1</sup> 卷宗内收有日期为2016年10月20日的提交人出生证的认证复制件。

<sup>2</sup> 提交人说，根据关于西班牙境内外国人权利、自由和社会融合的2000年1月11日第4/2000号《组织法》，预审法官在驱逐程序中可采取预防措施，包括拘留有关人员。然而，在本案中，未对提交人采取预防措施。

<sup>3</sup> 该命令写明，由于提交人所提供的出生证的真伪存在疑问，并由于西班牙与所涉原籍国没有协议，因此不能认定该出生证有效。

## 申诉

3.1 提交人认为，在他所接受的年龄评估程序中，没有尊重《公约》第十二条规定的他的意见得到听取的权利。而 1996 年 1 月 15 日关于未成年人法律保护的第 1/1996 号《组织法》要求让未成年人以他们能够理解的语言获得他们行使这项权利所需的信息。

3.2 提交人表示，他没有被告知关于他的儿童保护案的结案决定，这侵犯了他的正当程序权和意见得到听取权。他仅被告知 2016 年 12 月 21 日的命令，巴塞罗那省检察院在该命令中认定他已达到成年年龄。

3.3 他说，虽然为他委派了一名指定律师，但这一委派是在检察院认定他已达到成年年龄之后，而不是在此之前。

3.4 提交人提出，作为可能的补偿形式：(a) 在他的案件提交行政部门之前，承认他得到自己选择的律师或代表协助的权利；(b) 通知他任何对他有影响的决定；并且(c) 承认可以就检察机关发布的年龄评估令向法院上诉。

## 缔约国关于可否受理的意见

4.1 在 2017 年 5 月 29 日的意见中，缔约国认为，根据《任择议定书》第 7 条 (c) 项，来文不可受理，因为它构成滥用提交权，并且基于属人理由不符合《公约》的规定。缔约国指出，提交人没有提供任何官方文件的原件，也没有提供任何客观的医学证据作为年龄的可靠证明。相反，是他自己同意西班牙主管机关进行 5 项医学检查评估他的年龄。

4.2 缔约国指出，与提交委员会的另一一些案件一样，提交人据称接近成年年龄，并且看似已经达到成年年龄；他没有出示任何带有生物特征数据的身份证件的原件，也没有出示任何与所进行的检查结果相矛盾的体检结果，尽管他有律师和有财力的非政府组织作为代理；他没有说明什么医学检查才是合适的。最后，缔约国援引了提交委员会的 M.E.B.诉西班牙一案，<sup>4</sup> 该案的提交人自述未成年人，尽管有 X 光证据确认他是 18 岁。西班牙警方在提交人原籍国进行调查后，发现他试图使用假身份，而他的实际年龄是 20 岁。缔约国警告说，“利用贩运非法移民牟利的黑手党，怂恿人们出国去追求欧洲不确定和虚幻的繁荣未来”，并经常叫这些走投无路的人不要携带身份证件，或者隐藏身份证件，而且尽可能自称未成年人。

4.3 缔约国还说，来文之所以不可受理，理由还在于提交人并未用尽国内补救办法，因为：(a) 年龄评估可在提交新的客观证据(带有生物特征数据的身份证件或客观医学证据)后进行复审，在这种情况下，检察机关可决定为评估个人的年龄进行新的调查；(b) 可以提交年龄司法评估申请；以及(c) 也可以通过行政或司法渠道反对驱逐令。

<sup>4</sup> CRC/C/75/D/9/2017,关于停止审议来文的决定。

4.4 缔约国提供了信息，说明可以运用一项关于处理被推定孤身未成年人的具体议定书<sup>5</sup>，根据该议定书，自述属孤身未成年人并且外貌明显为未成年人的非正常移民，会被立即委托给儿童保护机关，并记入无人陪伴未成年人登记册。如果个人的外貌引起对其年龄的怀疑，在得到本人事先知情同意的情况下会立即进行医学检查，以根据法医学界所接受的标准评估年龄。在考虑是否要采取具体的儿童保护措施时，要顾及这些检查的结果——而且是以最有利于移民的方式解读。

#### 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 9 月 12 日的评论中表示，2016 年 12 月 12 日，他被委派了一名指定律师，处理针对他的驱逐程序。然而，考虑到提交人自 2016 年 12 月 10 日以来一直被警方拘留，律师的委派被不当拖延。此外，他在政府就其年龄作出决定之前作为未成年人表达意见得到听取的权利没有得到尊重，这违反了《公约》第十二条。

5.2 提交人说，加泰罗尼亚警方将他移交给西班牙警方，目的是启动驱逐程序，这违反了国内立法确立的未成年人推定原则。

5.3 提交人重申，没有可能为质疑检察机关发布的年龄评估令诉诸法庭。

#### 缔约国关于可否受理和案情的意见

6.1 在 2018 年 2 月 22 日的意见中，缔约国重申其论点，即来文不可受理，因为提交人未能提供未成年的可靠证据，也未用尽可用的国内补救办法。它指出，虽然检察机关的临时年龄评估不受司法审查，但如果提出新的客观证据，检察机关本身可以同意采取进一步的调查措施。此外，根据 2015 年 7 月 2 日关于无争议管辖的第 15/2015 号法，可在民事法院提起年龄评估的无争议诉讼。在这方面，宪法法院认为，检察机关进行的年龄评估是高度临时性的，因此可以向法院申请进行最后定性的年龄评估。

6.2 缔约国指出，欧洲人权法院在 *Ahmade* 诉希腊一案的判决中确认，年龄评估的医学检验符合人权。<sup>6</sup> 在该判决中，法院将提交人拒绝接受牙科 X 光检查解读为一种迹象，表明他担心检查会揭示他的年龄并非如他所称。

6.3 缔约国认为，提交人的申诉属于很常见的一类，所依据的似乎是一种论点，即任何基于医学证据表明已经达到成年年龄的调查结果都构成违反《公约》的情形。缔约国说，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 号一般性意见确立了不确定情况下的未成年推定，但并不是像本案中那种个人外貌看似成年人的情况。它补充说，这种规定并不妨碍国家主管机关从法律上将一个明显看似已达法定成年年龄的无证个人视为成年人，并不需要进行任何检查。然而，在本案中，主管机关还是给了提交人接受客观医学检查以评估其年龄的机会。缔约国补充说，提交人没有说明应该用哪些检验方法否定所进行的医学检验的结果。

<sup>5</sup> 司法部、内政部、就业和社会保障部、卫生、社会服务和平等部、总检察长办公室以及外交和合作部之间关于实施 2014 年 10 月 16 日第 251 号《政府公报》中发表的具体干预措施框架协议定书的协定。

<sup>6</sup> 申诉号：50520/09，第 77 和第 78 段。

6.4 缔约国认为，并不存在侵犯儿童的最大利益的情况。提交人刚刚到西班牙主管机关投案并说明自己非法进入西班牙，就被免费提供一名律师和一名口译，他被告知道了自己的权利，他的案件被报告给检察机关，该机关就是负责根据国内法保障儿童最大利益的机构。

6.5 缔约国认为同样也没有侵犯提交人的身份或发育的权利。

### 提交人对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论

7.1 在 2018 年 3 月 28 日的评论中，提交人澄清说，本来文主要是基于在他的案件提交检察机关之前侵犯他的意见得到听取权利的情况，因为当局没有提供便利，使儿童能与自己选择的律师或代表接触，以确保他的意见得到听取。在本项诉讼中，提交人在《公约》第十二条之下的权利没有得到尊重，因为在省检察院处理他的案件时，他没有律师的协助。委派律师的时间是在提交人的案件提交检察机关两天之后。此外，律师被指定在驱逐程序中维护的是他作为成年人的权利，所代表的他并不是作为未成年人。

7.2 提交人否定缔约国关于所进行的医学检查是客观的论点，指出这一说法违背科学理论。

7.3 最后，提交人提交了加纳驻马德里大使馆于 2017 年 6 月 20 日签发的护照的复制件，证明他的出生日期是 1999 年 8 月 6 日。

7.4 提交人要求，在作出任何有关儿童的行政决定之前，应通过委派一名受过专门培训的律师，承认每个儿童发表意见的权利，并允许有关实体在行政机关代表儿童。

### 第三方意见<sup>7</sup>

8.1 2018 年 5 月 3 日，法国监察员就年龄评估问题提交了第三方意见。监察员认为，年龄评估过程必须伴有必要的保障措施，以确保尊重儿童的最大利益。2017 年欧洲委员会的一份报告显示，国际和欧洲标准下提供的程序保障在各成员国之间并没有得到一致贯彻。<sup>8</sup>

8.2 年龄评估应仅在对一个人的年龄有严重怀疑时进行，因为核实年龄的根据应当是当事人提供的文件或陈述。各国在这些程序中，不仅应考虑个人的外貌，还应考虑其心理成熟程度，这就要采取多学科方法。如果在程序完成后仍然存在怀疑，应采取暂时采信有关个人自述的做法。

8.3 欧洲国家在年龄评估方面没有共同的规则或协议。一些国家采取医学检测与非医学检测相结合的办法。医学检测包括左腕 X 光片(23 个国家)、牙科 X 光片(17 个国家)、锁骨 X 光片(15 个国家)、牙科检查(14 个国家)和基于外貌的评估(12 个国家)。虽然骨龄评估很常见，但并不可靠，而且有损于儿童的尊严和身体

<sup>7</sup> 这个意见涉及在委员会登记的第 11/2017、14/2017、15/2017、16/2017、20/2017、22/2017、24/2017、25/2017、26/2017、28/2017、29/2017、37/2017、38/2017、40/2018、41/2018、42/2018、44/2018 号来文。

<sup>8</sup> Daja Wenke, *Age assessment: Council of Europe member states' policies, procedures and practices respectful of children's rights in the context of migration*, Council of Europe, 2017.

完整。伦敦皇家放射学院证实，这种评估目前尚无医学指征。欧洲议会在 2013 年 9 月 12 日通过的一项决议中，表示谴责根据骨骼成熟度进行年龄评估所用医科技术的不适当性和侵入性，这些技术可能会造成创伤，而且误差范围很大，有时还是在未取得儿童同意的情况下进行的。<sup>9</sup>

8.4 Greulich-Pyle 图谱法也不合适，不适用于移民人口，这一人口主要是来自非洲撒哈拉地区、亚洲或东欧的逃离原籍国青少年，社会经济条件往往极差。若干研究表明，不同族裔和社会经济状况的个人骨骼发育存在差异，因此，这种方法不适用于非欧洲人口的年龄评估。<sup>10</sup> 该方法误差范围很大，尤其是对 15 至 18 岁年龄组而言。<sup>11</sup> 欧洲委员会人权专员表示，欧洲儿科医生协会明确指出，不能利用牙齿和骨骼成熟度评估儿童的确切年龄；所能获得的只是 2 年至 3 年的大误差范围的估计数。此外，对数据的解读可能因国家而异，甚至因专家而异。<sup>12</sup> 儿童权利委员会也呼吁各国不要采用骨龄评估方法。<sup>13</sup>

8.5 因此，监察员建议：(a) 在对当事人年龄存在严重怀疑时，应采取多学科方法进行年龄评估，医学检测应作为最后手段；(b) 告知儿童并给予其表示事先同意的机会；(c) 在年龄评估过程中应推定当事人为儿童，并采取保护措施，例如指定法律代表在整个程序中提供协助；(d) 进行检测时应严格尊重儿童权利，包括尊严和身体完整的权利；(e) 尊重儿童的意见得到听取的权利；(f) 如程序的结论不能定性，应当采用暂时采信当事人自述的做法；(g) 不可仅仅因为拒绝接受医学检查便对一项保护申请予以驳回；以及(h) 应提供有效补救办法，以便可以对基于年龄评估程序的决定提出质疑。

8.6 监察员回顾，国际法禁止拘留移民儿童，即使是短期拘留或出于年龄评估的目的也在禁止之列，各国应改用替代措施。各国应禁止剥夺儿童自由或将他们拘留在成人设施中的做法。<sup>14</sup> 应立即通知儿童保护服务部门，使他们能够确定儿童的保护需求。<sup>15</sup>

<sup>9</sup> 欧洲议会 2013 年 9 月 12 日关于欧洲联盟境内无人陪伴的未成年人处境的决议。

<sup>10</sup> Fiona M. Bright and others, “The applicability of Greulich and Pyle atlas to assess skeletal age for four ethnic groups”, *Journal of Forensic and Legal Medicine*, vol. 22 (2014), pp. 26–29.

<sup>11</sup> 监察员所引述的包括：Terry Smith and Laura Brownlees, *Age assessment practices: a literature review and annotated bibliography*(年龄评估实践，文献评估和附带说明的书目)，联合国儿童基金会(儿基会)，2011；法国国家医学科学院，*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*(法国国家医学科学院关于司法目的的年龄评估医学检测的可靠性及外国无人陪伴儿童可能的状况改善的报告)，2007；以及 S. Depallens and others, “Détermination de l’âge des jeunes migrants: Position de la Société Suisse de Pédiatrie”(移民青年年龄评估：瑞士儿科学会的立场)，2017。

<sup>12</sup> 欧洲委员会人权专员，*Methods for assessing the age of migrant children must be improved*(必须改进移民儿童年龄评估方法)，2011。

<sup>13</sup> 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。

<sup>14</sup> 欧洲人权法院，Tarakhel 诉瑞士(申诉号 29217/12)。

<sup>15</sup> 欧洲人权法院，Abdullahi Elmi 和 Aweys Abubakar 诉马耳他(申诉号 25794/13 和 28151/13)。

## 各方对第三方意见的评论

9.1 缔约国在 2018 年 8 月 3 日的意见中指出，提交人所附护照从未向西班牙主管机关出示，尽管护照是在 2017 年 6 月 20 日签发的，而且直到 2018 年 3 月 28 日才被引入诉讼程序，这表明提交人在程序上缺乏诚信。委员会议事规则第 15 条第 1 款(a)项<sup>16</sup> 明确规定，各方有义务确保与证明提交人身份和年龄相关的任何信息或文件立即提请委员会注意。然而，在缔约国已经提交了意见之后，提交人才拿出所称证据。因此，缔约国不可能考虑到护照。鉴于在向委员会提交来文之前必须用尽国内补救办法，提交人一拿到护照原件就应该向西班牙主管机关<sup>17</sup> 出示。

9.2 缔约国指出，提交人在最初来文中提出的补偿要求与他在 2018 年 3 月 28 日的评论中提出的不一致。

9.3 缔约国重申，5 项客观的医学检查表明提交人已经达到成年年龄，并说，他没有提供护照或身份证件否定这些检查的结果。缔约国指出，即使 2018 年 3 月 28 日所提供的提交人护照复印件中注明的出生日期可被认为是准确的，它仍然表明提交人不是未成年人，这意味着他不能提交本来文，因此没有实际意义。

9.4 缔约国重申其关于来文案情的意见。

10.1 提交人在 2018 年 9 月 21 日的评论中指出，2017 年 11 月 9 日，他在申请临时居留时向西班牙主管机关出示了护照。<sup>18</sup>

10.2 提交人重申，本来文所依据的情况是，自己的意见在案件提交检察院之前得到听取的权利被侵犯，这种侵犯是违反《公约》第十二条的。

## 委员会需审议的问题和议事情况

### 审议可否受理问题

11.1 在审议来文所载的任何主张之前，委员会必须根据《儿童权利公约关于来文程序的任择议定书》之下的《议事规则》第 20 条，决定来文可否受理。

11.2 委员会注意到缔约国的论点，即根据《任择议定书》第 7 条(c)项，来文不可受理，因为提交人没有提供任何官方文件的原件或任何证明他未成年的医学证据，而 5 项客观的医学检验的结果表明他已经达到成年年龄。然而，委员会注意到，卷宗中没有证据表明，提交人——自称在抵达西班牙时尚未成年的青年——在抵达时是成年人。<sup>19</sup> 委员会还注意到，提交人抵达西班牙时持有一份经核证

<sup>16</sup> 《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》之下的议事规则第 15 条第(1)款规定，“秘书长可在必要时要求来文提交人和(或)所称受害人作出澄清，包括：

(a) 提交人和(或)所称受害人的姓名、住址、出生年月日以及对提交人和(或)所称受害人身份的核实”。

<sup>17</sup> 缔约国提到，主管机关是检察机关、马德里自治区和内政部。

<sup>18</sup> 提交人提供了一份西班牙政府驻加泰罗尼亚代表团 2018 年 1 月 25 日一项决定的复制件，其中说明对提交人的临时居留申请不能予以考虑，因为并非“本人呈交巴塞罗那的外国人事务办公室，后者为受理此项申请的主管机构”。该决定并未表明提交人是否提供了护照。

<sup>19</sup> 在这方面，见 N.B.F.诉西班牙(CRC/C/79/D/11/2017)，第 11.2 段。

的出生证复制件，而缔约国从未验看过该复制件。因此，委员会认为，《任择议定书》第7条(c)项不妨碍受理本来文。<sup>20</sup>

11.3 委员会还注意到缔约国的论点，即提交人没有用尽可用的国内补救办法，因为他没有向检察机关申请复审年龄评估令；没有要求进行年龄的司法评估；并且没有向行政法庭质疑驱逐令。缔约国还说，提交人没有向西班牙主管机关出示加纳驻马德里大使馆2017年6月20日签发的护照，这也说明没有用尽可用的国内补救办法。提交人则说，他是因情况特殊才在申请临时居留时出示护照的。然而，委员会注意到，政府驻加泰罗尼亚代表团2018年1月25日的决定认定提交人的临时居留申请不可受理，理由是该申请没有提交主管机关。此外，该决定并未清楚说明发给提交人的护照是不是随同临时居留申请一起提交的。似乎也没有将护照提交检察机关，以寻求对认定他已达到成年年龄的命令进行审查。最后，提交人到2018年3月28日才将获发护照一事通知委员会，即事实发生9个月之后，也没有解释为何迟迟不交一份对可以证实他在抵达西班牙时是未成年人的说法如此重要的文件。

11.4 在不影响以上所述各点的情况下，委员会指出，提交人的申诉完全集中于他的意见在对他年龄的评估程序中被听取的权利受到侵犯的问题上，在这方面，缔约国没有说明哪些有效和可用的国内补救办法本可使提交人求得这项权利的落实。因此，委员会认为，《任择议定书》第7条(e)项不妨碍受理本来文。

11.5 委员会注意到提交人的说法，即在他的案件提交检察机关以确定他的年龄并就此作出决定之后才为他委派律师。然而，委员会注意到，提交人关于2016年12月12日为他委派一名指定律师的说法与客观证据所确立的事实相矛盾，因为对他年龄的评估和就此作出决定的时间是在为他委派一名律师之后。从缔约国提供的官方文件看，年龄评估检查是根据巴塞罗那省检察院和加泰罗尼亚高等法院检察官发布的命令于2016年12月20日进行的，而巴塞罗那省检察院于2016年12月21日发布的命令宣布提交人已达到成年年龄。委员会还注意到，从缔约国提供的官方文件看，提交人接受法医检查时，确有他所住的儿童保护中心的一名教师陪同，检查结果由少年事务检察官当着口译之面传达给他。

11.6 鉴于上述情况，委员会认为，提交人没有充分证实他关于自己意见得到听取的权利受到侵犯的说法，因此，根据《任择议定书》第7条(f)项，宣布这一申诉不可受理。

12. 儿童权利委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第7条(f)项，对来文不予受理；
- (b) 将本决定转交来文提交人，并转交缔约国供参考。

<sup>20</sup> 同上。