



儿童权利公约

Distr.: General
24 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》就第 55/2018 号来文通过的意见****

| | |
|------------|-----------------------------|
| 提来文交人: | E.B. (由律师 Hind Riad 代理) |
| 据称受害人: | E.H. 等人 |
| 缔约国: | 比利时 |
| 来文日期: | 2018 年 9 月 17 日(首次提交) |
| 意见通过日期: | 2022 年 2 月 3 日 |
| 事由: | 行政拘留; 驱逐到塞尔维亚 |
| 程序性问题: | 用尽当地救济; 证实索赔 |
| 实质性问题: | 儿童的最大利益; 剥夺自由 |
| 《公约》条款: | 第 3、9、24、27、28、29、31 和 37 条 |
| 《任择议定书》条款: | 第 7 条(e)和(f)项 |

1.1 来文提交人是 E.B., 1994 年 10 月 3 日出生于科索沃的塞尔维亚国民。她代表她的四个未成年子女提交来文, 他们都出生在比利时: E.H., 出生于 2012 年 2 月 13 日, R.B., 出生于 2013 年 7 月 6 日, S.B., 出生于 2014 年 11 月 16 日, 以及 Z.B., 出生于 2017 年 8 月 10 日。提交人声称, 她的子女因被拘留而成为缔约国违反《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, 将他们驱逐到塞尔维亚将违反《公约》第 9 和 27 条。她由律师 Hind Riad 代理。《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来文的审查: 苏珊娜·阿霍、海恩德·阿尤比·伊德里西、林钦·乔佩尔、布拉吉·古德布兰、菲利普·雅费、索皮奥·基拉泽、杰哈德·马迪、本亚姆·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、拉图·扎拉、何塞·安杰尔·罗德里格斯·雷耶斯、安·斯凯尔顿和韦利娜·托多罗娃。

*** 委员会委员路易斯·埃内斯托·佩德内拉·雷纳和何塞·安杰尔·罗德里格斯·雷耶斯的联合意见(部分同意)附于本意见之后。



1.2 2018年9月25日，根据《任择议定书》第6条，来文工作组代表委员会要求缔约国将提交人及其子女从移民拘留中心释放，但拒绝了暂停将他们遣返塞尔维亚的要求。

1.3 2018年9月27日，根据《任择议定书》第6条，来文工作组代表委员会再次请缔约国将提交人及其子女从移民拘留中心释放。

1.4 在第八十届会议上，委员会决定驳回缔约国关于停止审议本案的请求。

提交人陈述的事实

2.1 提交人出生在科索沃，属于罗姆人。2010年，她来到了比利时；2011年，她提出了身份正常化申请，但于2012年4月被移民局驳回。她于2012年12月13日、2013年9月18日、2017年3月14日和2017年12月5日接到离境令。

2.2 提交人决定不离开该国。2012年2月13日至2017年8月10日期间，她生下了四个孩子。他们都和祖母住在一起；这些孩子的父亲在被判多项刑事罪后正在缔约国服刑。

2.3 2018年8月14日上午6时，这些儿童与其母亲在家中被逮捕。由于他们是驱逐令的对象，他们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“家庭住房”。

2.4 2018年8月17日，布鲁塞尔圣皮埃尔大学医院儿科主任对孩子们进行了检查，发现孩子们想念祖母，饭吃得不多，睡眠困难。

2.5 2018年8月18日，提交人对驱逐令提出紧急上诉。

2.6 2018年8月21日，她向安特卫普市初审庭提交了一份申请，要求解除拘留。

2.7 同日，外国人诉讼委员会驳回了对驱逐令的上诉。

2.8 2018年8月22日，这两名儿童应与其母亲一起被驱逐出境，但驱逐没有发生，因为提交人已向安特卫普初审法院提交请愿书，请求在对关于拘留的上诉作出裁决之前停止驱逐。

2.9 2018年8月23日，为这些儿童提出了庇护申请。

2.10 2018年8月24日，安特卫普初审法院对提交人的申诉作出了积极回应，并要求缔约国在安特卫普市初审庭作出裁决之前不要将其家人驱逐出境。缔约国随后提出了第三方反对意见，法院维持了这一意见。

2.11 2018年8月27日，安特卫普市初审庭宣布要求释放的请愿没有根据。该市初审庭援引了宪法法院的一项裁决，即《公约》第37条允许在符合法律的情况下作为最后手段拘留儿童，并且拘留时间应尽可能短，因此认为，不使儿童与其母亲分离符合儿童的利益，因为他们的母亲不得离开该国；拘留也是最后的手段，因为他们的母亲已经无视几次离境命令，并两次在等待驱逐出境期间从拘留中心逃走。

2.12 2018年8月28日，提交人向安特卫普市初审庭提出了一份新的释放请愿书，声称她的孩子应该被释放，因为他们已经提出了庇护申请。

2.13 2018年8月31日，难民和无国籍人事务总专员办公室驳回了儿童的庇护申请。

2.14 因此，2018年9月4日，安特卫普市初审庭宣布第二次释放申请没有根据。

2.15 2018年9月7日，提交人就驳回庇护申请的决定向外国人诉讼委员会提出上诉。

2.16 同一天，安特卫普市初审法院驳回了释放请求，驳回了在当局就此事作出裁决之前不驱逐这家人的请求。

2.17 提交人说，同一天，一份医疗报告记录了对孩子们状况的关切，因孩子们对可能前往塞尔维亚表示了悲伤。

2.18 2018年9月10日，这家人因在封闭中心的家庭之家已经呆了四周(这是法律允许的最长时间)，被转移到开放的“离境前之家”(maison de retour)。这是另一种拘留形式，但这家人白天期间可以离开。¹

2.19 2018年9月11日，由于已经超过了最长4周的拘留期限，这家人向布鲁塞尔一审法院提交了紧急请愿书，要求结束对他们的拘留。请愿书被驳回，因为这家人已经被安置在一个开放的离境前住处。

2.20 2018年9月13日，由于缔约国认为这家人没有被拘留，而且提交人希望搬到一个更舒适的地方，提交人带着孩子离开了离境前住处。

2.21 2018年9月14日，提交人及其子女再次被捕，并被带往一个封闭中心的家庭住处。

申诉

3.1 提交人争辩说，对于分别涉及拘留和驱逐的两项申诉，现有的补救办法都已用尽。关于第一项申诉的补救办法，她说，可以就剥夺自由的决定向刑事法院、初审庭提出上诉，并且在进一步上诉时向起诉庭提出上诉。然而，此类上诉不具有暂停执行的效力，因此不妨碍执行驱逐令。在本案中，向初审庭提出了两份释放申请，对2018年8月14日至9月10日的第一次拘留提出了质疑，但两份申请均被驳回；在2018年9月14日第二次被拘留后，提交人没有等待提交另一次上诉就向委员会提出了申诉，因为那样做无论如何也不会阻止驱逐。

3.2 关于第二项申诉的补救办法，即关于驱逐出境的申诉，提交人说，关于终止居留和驱逐的决定可向行政法院、外国人诉讼委员会提出上诉，如需行政复议，可向国务委员会提出上诉。在本案中，对驱逐令提出了紧急上诉，但被驳回；对驳回这些儿童庇护申请的上诉仍在审理中。

关于因移民而受拘留的申诉：自由权和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 提交人辩称，她的子女由于被拘留，其自由权和在被剥夺自由的情况下获得有效补救的权利受到侵犯。她指出，与移民有关的拘留违反了《公约》，因为自由权是一项基本权利，只有极有限的例外，不包括与移民有关的理由。² 提交人

¹ 比利时，2018年7月22日国王敕令，第83/11条。

² 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和第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。

还指出，负责审查对他们的拘留的法院在不符合儿童具体情况的时限内作出裁决。她还说，除了拘留，还有其他办法，因为这家人住在当局知道的住所，没有失踪的危险。最后，她声称，这些儿童第一次被拘留时，拘留时间不是最短的适当时间，因为拘留的法定最长时间是四周，而且他们刚被释放就又被拘留。

3.4 此外，提交人认为，拘留的条件，特别是该国条例没有规定封闭中心内应有儿科医生、地点离机场跑道只有几百米、拘留时间和拘留环境等，严重侵犯了许多其他权利，包括儿童身心完整的权利以及《公约》第 3、第 24、第 28、第 29 和第 31 条所保护的权利。

关于驱逐出境的申诉：享有足以促进身心和社会发展的生活水准的权利；私人和家庭生活受到尊重的权利

3.5 提交人还争辩说，将这些儿童驱逐到他们不认识的国家，将侵犯他们享有身心和社会发展所需的生活水准的权利，因为罗姆人在塞尔维亚受到歧视，生活贫困，没有住房或生计。

3.6 最后，提交人指出，将她的孩子驱逐回塞尔维亚也将构成侵犯其与父母双方保持联系的权利，因为他们的父亲住在比利时，他们的祖母也住在比利时。

补救办法

3.7 提交人要求为她的子女提供儿童精神病支助，并对所受伤害给予赔偿，据估计每名子女应获赔偿 10,000 欧元。

提交人提交的补充资料

4.1 2018 年 9 月 26 日，提交人告知委员会，缔约国拒绝遵守前一天发出的采取临时措施请求。

4.2 2018 年 10 月 3 日，提交人告知委员会，外国人诉讼委员会驳回了这些儿童的庇护申请，理由是塞尔维亚已经制定了行动计划，以改善罗姆人的处境。

4.3 2018 年 10 月 9 日，委员会获悉，这些孩子和他们的母亲已被送回塞尔维亚，提交人同意自愿返回，以便在那里接受援助。委员会还获悉，在到达贝尔格莱德后，S.B.有一些严重的健康问题，被立即送进医院。

缔约国要求停止审议此案

5.1 2018 年 11 月 6 日，缔约国指出，尽管要求采取临时措施，提交人及其子女仍继续住在一个封闭的中心，原因是提交人没有遵守任何驱逐令，并已多次从开放的、一家人单独居住的离境前住处逃走，这些住处是监禁的替代办法，因为居住者白天可以自由外出。具体而言，2017 年 4 月 25 日，提交人带着她当时的三个孩子逃离了这个住处；2017 年 12 月 5 日，她再次在街上被拦下，并回到一个开放的离境前住处，但第二天就带着她的四个孩子逃走了，其中最小的孩子刚于 2017 年 8 月出生。

5.2 因此，缔约国认为，已经有两次提供了比监禁更人道、更和平的替代办法，但每次都是逃跑。正是由于这个原因，当提交人及其子女于 2018 年 8 月 14 日再次被捕时，他们被安置在一个封闭的中心。2018 年 9 月 10 日，由于提交人多次提出上诉以防被驱逐出境，封闭中心的法定拘留期限已过，一家人被转移到一个

开放的离境前住处，他们第三次逃走。当他们于 2018 年 9 月 14 日被捕时，他们一家被安置在一个封闭的中心，等待对他们的国际保护申请作出裁决，随后组织他们的遣返准备工作，最终于 2018 年 10 月 9 日进行了遣返。

5.3 缔约国解释说，由于在采取拘留替代办法时，这家人已经三次逃走，而且由于提交人一再拒绝遵守五项驱逐令，提交人为阻止将他们驱逐出境而提起了多次诉讼，据认为，如果这些儿童的国际保护申请被驳回，释放了他们实际上便无法再遣返他们。此外，按照本国条例，在有逃跑风险的情况下，拘留是一种备选办法。

5.4 最后，缔约国请委员会停止审议本案，因为提交人已自愿离开该国。

提交人对缔约国意见的评论

6.1 2019 年 1 月 12 日，提交人澄清称，他们被驱逐并非自愿返回；她被迫接受驱逐出境，以便在回国后获得财政援助，支付三个月的房租、水电费，领取食品包，在市政厅和学校以及社会服务部门登记，为孩子们购买上学用品和任何必要的药品。

6.2 一名护送人员陪同这家人前往贝尔格莱德，并在离开塞尔维亚前给了他们 800 欧元。他们一家人去了尼什镇，和孩子们父亲的祖母即孩子们的曾祖母一起生活。提交人说，孩子们没有上学，也得不到医疗保健；因此，她要求委员会不要停止对此案的审议并责成缔约国将他们遣返，使这些儿童能够享受其基本权利。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

7.1 2019 年 3 月 26 日，缔约国来函文称，应宣布来文不可受理，因为尚未用尽国内补救办法。提交人和她的孩子从离境前住处逃走后再次被关进一个封闭的中心，此后她没有提出新的释放申请。她也没有对安特卫普初审法院维持缔约国第三方反对意见的裁决提出上诉，此前法院曾要求在对他们的拘留作出最后决定之前暂停执行驱逐令。

7.2 关于第一项实质性申诉，缔约国认为，提交人关于绝不能以与移民有关的理由拘留未成年儿童的论点是无效的，因为《公约》第 37 条并没有绝对禁止拘留未成年人，也没有对与移民有关的拘留提出任何反对意见。相反，缔约国提到欧洲人权法院的案例，指出，如果作为最后手段，可以剥夺儿童的自由，但期限应尽可能短，而且在确定拘留期限和条件时应首先考虑儿童的最大利益。³ 此外，根据比利时法律，法律规定了以移民为由将未成年人拘留在封闭中心的可能性。宪法法院确认，这是合法的，条件是拘留依法进行，不是任意的，只是作为最后手段决定采用，拘留时间应尽可能短，并适合儿童。^{4 5} 缔约国在本案中适用了

³ 欧洲人权法院，Mubilanzila Mayeka 和 Kaniki Mitunga 诉比利时案，第 13178/03 号申诉，判决，第 101 段。

⁴ 2011 年 11 月 16 日的法律第 2 条规定了这种可能性。该项法律给 1980 年 12 月 15 日关于外国人入境、临时或永久居留和驱逐的法律中加入了第 74/9 条，涉及是否禁止在封闭中心拘留儿童一事。另见经 2018 年 7 月 22 日国王敕令修订的 2002 年 8 月 2 日国王敕令，修订的目的是为了作出必要安排，可将有未成年子女的家庭拘留在封闭中心的家庭住房中。

⁵ 比利时宪法法院，第 166/2013 号裁决，2013 年 12 月 19 日，第 B.14.2 段。

这些标准，指出调查法院和初审法院审查了对提交人及其子女的拘留，认为拘留是合法的。提交人没有申诉国家当局的决定有任何执法不公或任意评估的情况。

7.3 具体而言，缔约国重申，这一措施是最后手段，指出在塞尔维亚当局同意为提交人及其子女签发旅行证件之后，2010年7月至2017年3月期间向提交人签发了五份自愿离境令。由于她拒不服从，当局发出了驱逐令，这次将她安置在一个离境前住处(作为家庭拘留的一种替代办法)；提交人和她的子女每次都从这一住所逃走。因此，缔约国认为，在这些替代监禁的办法失败之后，缔约国可以执行法律规定的措施，在不合作的情况下，允许将这家人关押在封闭的中心。本来文所涉的拘留就是这种情况，当时这家人被安置在一个封闭中心的家庭住所。缔约国还说，将一家人留在他们自己家中的备选办法不适用，因为法律规定的条件没有得到满足：这位父亲曾多次被判有罪，对公共安全构成威胁，自愿离境的最后期限已经过了，提交人无法提出财务担保。因此，缔约国认为，这是最后采取的措施。

7.4 缔约国还争辩说，在程序的每一阶段都考虑到了儿童的最大利益：在这家人被捕之前，移民局给了五次自愿离境的机会，以避免强制遣返程序；这家人安置在一个离境前住处但未成功，这种住处是专门为有未成年子女的家庭设立的开放式住宿设施；最大的孩子在被拘留期间接受了面谈，并与她母亲一起参加了一次关于返回家园的会议，她在会上有机会就驱逐和延长拘留发表意见。没有听取其他儿童的意见，因为移民局认为他们没有足够的辨别力来回答问题。

7.5 关于拘留条件，缔约国坚持认为，封闭式中心的家庭住房保障了儿童的适当发展。事实上，家庭住房与其他被拘留者的住所完全分开，仅供家庭使用，家具齐全，含有厨房，以便父母满足子女营养需要，用从订单中挑选的配料自己做饭，从而尽可能尊重家庭饮食习惯。此外，与提交人的说法相反，家庭成员每天都可以求助于医疗和心理服务。住进去之后，对每个家庭成员进行了体检，由于他们身上都有虱子，因此给他们开了适当的治疗处方；另外，孩子们穿着脏衣服，所以给了他们二手衣服。此外，这些儿童还在中心参加了适龄教育活动。关于提交人提出的附近机场噪音问题，缔约国指出，一项独立研究表明，从室外测量，飞机着陆时的噪音为58分贝，起飞时为68分贝，这在适用的限值之内；这些家庭住房获得了必要的规划许可。因此，关于免受不人道和有辱人格待遇的权利，缔约国援引欧洲人权法院的案例，认为拘留条件是适当的，本案中的情况没有达到所说的严重程度。⁶

7.6 缔约国在对第一项申诉的意见作出结论时指出，拘留时间长不是国家当局采取的立场造成的，而是提交人极力寻求程序补救办法造成的；例如，她在预定遣返日期的前夕提出了国际保护申请，从而迫使缔约国在庇护程序有结果之前延长拘留期。此外，延长拘留期遵守了若干考虑到儿童最大利益的保障措施：该中心管理层的一份报告强调了儿童在到达中心时的脆弱状况，但指出他们已完全融入中心的生活。具体来说，孩子们参加了保育人员提议的活动，与保育人员一起玩耍，从玩具图书馆借DVD，在游乐场玩自行车和滑板。报告尤其指出，“中心的结构设置及为他们提供的日常活动受到儿童的欢迎”，他们“主动与现场的工作

⁶ 欧洲人权法院，A.B.和其他人诉法国案，第11593/12号申请，判决，2016年7月12日，第113-115段；和R.M.和其他人诉法国案，第33201/11号申请，判决，2016年7月12日，第74-76段。

人员接触，[主动给他们]拥抱”。正是因为有证据表明这些儿童没有因被拘留而遭受痛苦，才批准了延期。

7.7 关于第二项申诉，缔约国指出，委员会拒绝了提交人关于采取临时措施暂停将其一家人驱逐回塞尔维亚的请求。缔约国还认为，提交人没有证明在塞尔维亚存在着违反《公约》第 27 条第 1 款的任何实际危险，相反，S.B.在到达塞尔维亚后即得到了医疗护理。

7.8 关于与驱逐有关的私人和家庭生活受到尊重的权利，缔约国指出，国家当局已经认定，驱逐令并没有造成任何这种侵犯，提交人也没有声称存在任何执法不公或任意评估的情况。事实上，即使这些孩子没有被驱逐出境，他们的父亲(因犯罪而被判处的监禁刑期将持续到 2022 年 11 月 16 日)也无法亲自抚养他们，而且没有证据表明这些孩子曾定期去监狱探望他。⁷ 此外，在他服刑结束后，他可以向主管当局申请塞尔维亚居留许可，因为他的家人住在塞尔维亚。⁸ 缔约国还指出，私人生活和家庭生活的权利不是一项绝对的权利，提交人及其伴侣非法进入比利时，在几次驱逐决定之后仍非法留在比利时，在此期间生了四个孩子，这家人不可能合理地期望能够在比利时过家庭生活。在这方面，缔约国回顾说，欧洲人权法院曾裁定，“以家庭生活作为既成事实来对抗东道国当局，并不意味着东道国当局因此有义务允许申请人在该国定居。法院以前曾裁定，一般而言，处于这种情况中的人无权期望获得居留权。”⁹

提交人对缔约国意见的评论

8.1 2019 年 10 月 8 日，提交人重申，自由权是一项基本权利，不能以移民方面的理由作例外处理。在这方面，她援引了一份关于被剥夺自由儿童状况的全球研究报告，其中指出，“与移民有关的拘留儿童行为不能被视为最后手段，而且永远不符合儿童的最大利益”。¹⁰ 提交人还援引了欧洲人权法院的判例，根据该判例，“保护儿童的最大利益涉及……考虑替代办法，以使拘留未成年人只是作为最后手段使用”。¹¹

8.2 提交人还重申，拘留给儿童造成了严重的健康问题；噪音造成睡眠障碍并影响他们的日常生活，因为他们没有总是戴着降噪耳机，当他们玩耍时戴着耳机很麻烦，每次都必须去要耳机，用玩后再归还耳机。

8.3 提交人还指出，虽然她的四个孩子中有三个实际上最终于 2019 年 5 月在塞尔维亚获得了身份证，但她的大女儿没有获得。孩子们不上学，提交人既没有工

⁷ 孩子的父亲于 2015 年 2 月 9 日因入室盗窃罪被判处 18 个月监禁；2017 年 1 月 2 日因盗窃罪判处有期徒刑三个月；于 2018 年 10 月 3 日因夜间以暴力入室盗窃被判处 40 个月监禁。

⁸ 除了他的妻子和孩子，他的祖母住在那里，他的父亲已经被成功地遣返回那里。

⁹ 欧洲人权法院，Jeunesse 诉荷兰案，第 12738/10 号申请，判决，2014 年 10 月 3 日，第 103 段；Chandra 和其他人诉荷兰案，第 53102/99 号申诉，2003 年 5 月 13 日的决定；Benamar 诉荷兰案，第 43786/04 号申诉，2005 年 4 月 5 日的决定；和 Priya 诉丹麦，第 13594/03 号申诉，2006 年 7 月 6 日的决定。

¹⁰ A/74/136，第 56 段。

¹¹ 欧洲人权法院，Popov 诉法国案，第 39472/07 号和第 39474/07 号申诉，判决，2012 年 1 月 19 日，第 141 段(另见第 91 和 140 段)。

作，也没有得到塞尔维亚国家的任何财政支助，这构成了对孩子们的不人道和有辱人格的待遇。

8.4 最后，除了要求为每个孩子赔偿 10,000 欧元之外，提交人还要求将其一家人遣返回缔约国。

第三方介入

9.1 2019 年 12 月 20 日，比利时保护儿童国际组织提交了一份第三方介入声明，声称根据 2019 年“被剥夺自由儿童全球研究”支持的共识，以与儿童或其父母的移民身份有关的理由拘留儿童构成对其权利的侵犯。在这方面，委员会于 2019 年在关于缔约国第五次和第六次合并定期报告的结论性意见中，要求缔约国停止将移民儿童关押在封闭中心。¹²

9.2 第三方指出，在缔约国，2008 年至 2018 年 7 月期间，儿童不再因其移民身份而被拘留在封闭中心：他们被关在离境前住处，这些住处是开放式拘留设施，是封闭式拘留中心的一种替代办法。然而，自 2018 年 7 月 22 日国王敕令颁布以来，缔约国恢复了将儿童关押在封闭中心的做法。因此，以移民为由将儿童拘留在封闭中心的做法是基于 2011 年修订的 1980 年 12 月 15 日法律和 2018 年 7 月 22 日的国王敕令，后者规定了拘留条件。该法通过后，各协会向国务委员会提出了撤销国王敕令的上诉。2019 年 4 月 4 日，国务委员会暂停执行 2018 年 7 月 22 日国王敕令第 13 条，该条规定，在封闭中心的家庭住房停留时间可长达一个月；要求撤销国王敕令的上诉仍在审理中。

9.3 第三方还指出，暴露在噪音和空气污染中可能会加重已经对被拘留儿童造成的伤害。

9.4 第三方提请委员会注意关于剥夺儿童自由的两项基本保障措施：一是审查拘留儿童的合法性，二是审查剥夺儿童自由的地点。

9.5 最后，第三方认为，移民控制的考虑不能凌驾于儿童的最大利益之上，儿童的最大利益必须由儿童保护机构进行评估。

当事方提供的补充资料

来文提交人

10. 2020 年 6 月 22 日，提交人赞同第三方介入声明中阐述的立场，重申不能以与移民相关的理由剥夺任何儿童的自由。

缔约国

11.1 2020 年 6 月 25 日，缔约国指出，在比利时法律中，2011 年 11 月 16 日法律第 2 条规定了在移民背景下将未成年儿童拘留在封闭中心的可能性，该条给 1980 年 12 月 15 日关于外国人入境、临时和永久居留以及驱逐的法律增加了第 74/9 条。在这方面，宪法法院曾指出，由于《公约》第 37 条并不绝对禁止拘留未成年人，因此，如果拘留是依法进行的，并且如果有子女的家庭被安置在一个适合儿童需要的中心，就可以进行这种拘留。因此，宪法法院裁定，在符合这些

¹² CRC/C/BEL/CO/5-6, 第 44 (a)段。

条件的情况下，比利时立法授权拘留有未成年子女的家庭是合法的，并尊重他们的基本权利。

11.2 缔约国说，立法规定了对有未成年子女的家庭实行顺序拘留制度：首先给予他们自愿离开的机会，并告知他们在协助下自愿返回的可能性；如果这家人有正当理由不能在规定的时限内离开，他们可以要求推迟离开；如果这家人没有在规定的时限内离开，则指派一名支助干事，邀请这家人进行自愿返回面谈；如果他们决定不在规定的时限内返回，他们将被转移到一个离境前住处，这是一个开放式的住宿设施，家庭成员可以在白天离开，而无需事先批准，例如去上学或购物；在这种情况下，他们仍然可以决定自愿离开，而不受胁迫，同时得到必要的援助；如果他们拒绝离开，将组织强制返回。在最后一种情况下，将作出决定，将该家庭转移到一个适合有未成年子女家庭需要的封闭中心，时间尽可能短，以便安排他们的遣返。

11.3 关于拘留期限，2018年7月22日的国王敕令第13条规定，对有未成年子女的家庭只能拘留“尽可能短的时间，不得超过两周”，而且只能延长“最多两周”，而且须符合某些条件，包括拘留对未成年人的身心健康不会有任何不良影响。因此，这方面条例明确规定，拘留期限必须尽可能短，两周不是规则，任何延长都是例外情况，必须符合各种要求。

11.4 关于中心与机场跑道之间的距离，缔约国说，最近的跑道约有250米远，而且只用于着陆，噪音比起飞小，大约一公里外还有第二条跑道，两公里外还有第三条跑道。缔约国提到其关于噪音污染的评论，说自提交这些评论以来，已经进行了新的噪音研究，独立专家的报告得出结论认为，所有测量结果都符合规定。夜间噪音水平为19.8分贝，完全在世界卫生组织(世卫组织)建议的40分贝的最大值范围内。白天噪音水平也最大值范围内，因为世卫组织建议的最大值为45分贝，而测量结果为28分贝。

11.5 关于监测拘留对儿童身心健康的影响问题，缔约国具体指出，如果儿童被拘留超过14天，不仅必须监测他们的福祉，而且在此之前还必须定期接受医疗和心理护理。条例还规定，如果医生反对驱逐，或认为拘留严重危害儿童的身心健康，移民局局长可暂停执行驱逐或拘留令。

11.6 缔约国还指出，关于任何被拘留儿童对其拘留的合法性提出质疑的权利，如果与未成年子女一起被拘留的家庭认为情况紧急或绝对必要，因此当局作出决定的五天法定时限过长，他们可寻求以传票方式或向紧急申请程序法官提出单方申请，并可在当天获得决定。

11.7 关于对剥夺儿童自由的场所的监督，缔约国指出，条例规定，经认可的非政府组织可访问拘留场所。

11.8 最后，缔约国辩称，从被剥夺自由儿童状况全球研究报告中摘取的专家陈述不具有法律规范的地位，缔约国采用的是适用的国际法和国家法律规定。在这方面，《公约》第37条没有规定反对以与移民有关的理由拘留未成年人。同样，2016年9月19日的《难民和移民纽约宣言》也根本没有禁止拘留未成年儿童；宣言强调拘留应是最后手段，拘留期限应尽可能短，拘留条件应考虑到儿童的最大利益并尊重其基本权利，比利时法律就是这样规定的。此外，2008年12月16日欧洲联盟第2008/115/EC号指令第17条对拘留未成年儿童和家庭作了规

定。¹³ 人权事务委员会在第 35(2014)号一般性意见中指出，自由权不是绝对的，不应剥夺儿童的自由，除非作为最后手段和在最短的适当时间内剥夺儿童的自由，在拘留期限和条件方面，儿童的最大利益应是首要考虑。¹⁴ 同样，欧洲人权法院认为，在某些情况下，防止未成年人未经授权进入该国，或者如果正在进行驱逐或引渡程序，可以拘留未成年人。¹⁵ 缔约国还指出，本来文中的情况与 R.M. 和其他人诉法国案中的情况不同。在那一案件中，一名幼童被关，但关押的条件虽必然引起相当大的压力和焦虑，但被认为并不严重到属于《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 3 条的范围，即使拘留中心所在的地区正是由于噪音污染严重而不允许建筑；而在本案的情况中，该中心位于可建筑地带。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理问题

12.1 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。

12.2 委员会注意到缔约国的论点，即根据第 7 条(e)项来文不可受理，理由是提交人没有用尽所有国内补救办法：在一家人从离境前住处逃走后再次被关进拘留中心时，没有提出新的释放申请；在法院要求在对该家庭的拘留作出最后决定之前暂停遣返之后，没有针对安特卫普初审法院维持缔约国第三方反对意见的裁决提出上诉。然而，委员会注意到提交人的论点，即对第二次拘留提出新的上诉不会中止对提交人及其子女的驱逐。委员会认为，在提交人即将被驱逐的情况下，任何不暂停执行针对他们的现有驱逐令的补救办法都不能被视为有效。¹⁶ 委员会还认为，没有任何迹象表明，对第二次拘留提出上诉会导致缔约国当局作出与对第一次拘留提出的上诉的决定不同的决定。委员会还回顾，关于用尽国内补救办法的规则并不要求提交人绝对用尽所有现有的国内补救办法；相反，这一规则的目的是允许国家当局对提交人的要求作出裁决。在本案中，缔约国当局有机会多次就拘留和驱逐作出裁决。同样，虽然提交人没有对安特卫普初审法院的裁决提出上诉，该裁决维持了缔约国在法院要求在对这家人的拘留作出最后决定之前暂停遣返之后提出的第三方反对意见，但委员会注意到，国内诉讼程序后来开始进行，安特卫普初审法院最后宣布其最初提出的不驱逐这家人的请求没有实际意义，而当局在此期间对此事作出了裁决并驳回了提交人的申诉。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第 7 条(e)项，来文可受理。

12.3 委员会注意到，提交人根据《公约》第 27 条声称，将她驱逐回塞尔维亚将侵犯她的子女享有充足生活水准以促进身心和社会发展的权利，因为塞尔维亚的罗姆人受到歧视，生活贫困，得不到住房或谋生手段。委员会拒绝了关于采取临时措施暂停将提交人及其子女驱逐回塞尔维亚的请求，认为她后来未能证实这一

¹³ 欧洲议会和欧洲联盟理事会 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。

¹⁴ 另见 Jalloh 诉荷兰案(CCPR/C/74/D/794/1998)，第 8.2 和 8.3 段；和 D.等人诉澳大利亚案(CCPR/C/87/D/1050/2002)，第 7.2 段。

¹⁵ 欧洲人权法院，Mubilanzila Mayeka 和 Kaniki Mitunga 诉比利时案，第 13178/03 号申诉，判决，2006 年 10 月 12 日，第 100-101 段。

¹⁶ B.I. 诉丹麦案(CRC/C/85/D/49/2018)，第 5.2 段。

申诉，而这一申诉仍然以非常笼统的方式提出。因此，委员会宣布，根据《任择议定书》第7条(f)项，这一申诉显然没有根据，不予受理。

12.4 委员会还注意到，提交人根据《公约》第9条声称，将她驱逐到塞尔维亚将侵犯她的子女的私人 and 家庭生活受到尊重的权利，因为他们的父亲和祖母都在比利时。委员会认为，作为一般规则，应由缔约国的机关审查和评估事实和证据，以确定返回后是否有严重违反《公约》的危险，除非发现这种审查显然是任意的或相当于执法不公。¹⁷ 此外，委员会注意到，缔约国辩称，即使这些孩子没有被驱逐出境，他们的父亲(自2015年以来一直在监狱中)也无法亲自抚养他们，而且没有证据表明这些孩子曾定期探望他。委员会认为，尽管提交人不同意国家当局作出的决定，但她没有证明这些当局对事实和证据的审查明显是任意的，或相当于执法不公，也没有证明儿童的最大利益不是国内诉讼程序的首要考虑。委员会还注意到，提交人最终接受了自愿返回原籍国的要求，她和她的子女前往塞尔维亚与他们的曾祖母一起生活，他们的祖父也住在那里。因此，委员会认为提交人根据《公约》第9条提出的申诉没有得到充分证实，并根据《任择议定书》第7条(f)项宣布不予受理。

12.5 另一方面，委员会认为，提交人根据《公约》第37条(单独解读和与第3、24、28、29和31条一并解读)提出的关于其家人因与移民有关的理由而被行政拘留的申诉，为受理目的已得到充分证实。因此，委员会宣布这些申诉可予受理，并着手审议实质问题。

审议实质问题

13.1 委员会根据《任择议定书》第10条第1款，参照各当事方提交的所有资料审议了本来文。

13.2 委员会注意到，提交人指控缔约国侵犯了她的子女根据《公约》第37条(单独解读和与第3、24、28、29和31条一并解读)享有的权利，原因是他们因与移民有关的理由而被行政拘留。委员会特别注意到提交人说，拘留她的孩子不是最后的措施，因为有替代拘留的办法；其期限不是最短的适当期限；而且由于靠近机场而产生的噪音干扰了他们的睡眠，影响了他们的日常生活，而该中心又没有全职的儿科医生。

13.3 委员会也考虑到缔约国的立场，即根据国内法和国际法，对未成年人的拘留是合法的，理由是拘留是依法进行的，不是任意的，只是作为最后手段使用，拘留时间尽可能地短，并适应儿童的需要。¹⁸

13.4 缔约国特别指出，有未成年子女的家庭在被拘留在封闭中心之前有几个阶段，但在本案中，2018年8月14日和9月14日的拘留实际上是最后手段，原因如下：提交人一再拒绝遵守五项驱逐令；每当为她和她的子女采取拘留以外的其他办法时，她就一再逃走；以及在安排驱逐之前将这家人留在他们自己家中的条件没有得到满足。

¹⁷ U.A.I.诉西班牙案(CRC/C/73/D/2/2015)，第4.2段；A.Y.诉丹麦案(CRC/C/78/D/7/2016)，第8.8段；和B.I.诉丹麦案，第5.4段。

¹⁸ 2011年11月16日法第2条；以及经2018年7月22日国王敕令修订的2002年8月2日国王敕令。

13.5 委员会还注意到缔约国的论点，即封闭式中心的家庭住房确实确保了儿童在被拘留期间能得到适当的发展：这些住房与其他被拘留者的住所完全分开，仅供这家人使用，家具和设备齐全；一家人可以每天使用医疗和心理服务；儿童能参加适龄教育活动。

13.6 委员会还注意到缔约国称，对有未成年子女的家庭只能拘留尽可能短的时间，不超过两周，或最多延长两周，除非满足某些条件，包括拘留对儿童的身心健全没有任何不良影响。在本案中，缔约国认为，拘留时间过长是提交人极力寻求程序补救办法的结果，这迫使缔约国在各有关机构作出决定之前延长拘留期，而且，延长拘留期是在一份报告指出儿童已完全融入中心生活之后作出的。

13.7 关于机场噪音问题，委员会还注意到缔约国的论点，即独立专家的报告得出结论认为，所有测量都符合规定。

13.8 最后，委员会注意到缔约国的立场，即在程序的每一阶段都考虑到儿童的最大利益：移民局给了这家人五次自愿离开该国的机会，以避免强迫遣返程序；这家人被安置在一个离境前住处，这是一个专门为有未成年子女的家庭设立的开放式住宿设施，但没有结果；最大的孩子在被拘留期间接受了面谈，并与母亲一起参加了一次关于遣返程序的会议。

13.9 委员会回顾委员会第 23 号一般性意见/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)，其中指出，以父母的移民身份为由拘留儿童构成侵犯儿童权利行为，违反了儿童最大利益原则，鉴于任何剥夺自由的做法都有其固有的危害，而且移民拘留可能对儿童的身心健康及其发展产生不利影响，因此，在移民程序中不应将拘留儿童作为最后手段。同样，委员会回顾其关于比利时第五次和第六次合并定期报告的结论性意见，其中请缔约国停止在封闭中心拘留儿童，并采用非拘留解决办法。^{19 20}

13.10 委员会注意到，在本案中，2018 年 8 月 14 日至 9 月 10 日，这些儿童与母亲被关押在一个封闭的外国人中心的家庭住房中，在该日，他们得到了拘留的替代办法：一个开放的、单户的“离境前住处”。这家人于 2018 年 9 月 13 日从该开放的离境前住处逃走，在第二天被捕，并再次被安置在一个封闭中心的家庭住处中。这些孩子和他们的母亲一直呆在那里，直到 2018 年 10 月 9 日他们被遣返回塞尔维亚。

13.11 委员会指出，这些儿童第一次被拘留在一个封闭的中心四周(从 2018 年 8 月 14 日至 9 月 10 日)，第二次被拘留三周零四天(从 2018 年 9 月 14 日至 10 月 9 日)。

13.12 委员会首先注意到，虽然拘留地点被称为家庭住房，但它仍然是在一个封闭的拘留中心里。在这一点上，委员会认为，根据儿童的移民身份或其父母的

¹⁹ 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号/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。

²⁰ CRC/C/BEL/CO/5-6, 第 44 (a)段。

移民身份剥夺儿童的自由，这种行为一般是过于严重的，因此是《公约》第 37 条(b)项意义上的任意行为。²¹

13.13 在本案中，委员会注意到缔约国的意见，即长时间的拘留尤其是因为孩子的母亲极力寻求许多补救办法；例如，提交人在预定驱逐出境的前一天提出了释放申请，然后提出了一系列上诉，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。委员会还意识到以下几点：(a) 缔约国的法律限制了因移民而拘留儿童时可允许的条件；(b) 这些儿童住在封闭的外国人中心内专供他们一家人使用的房子里；(c) 他们参加了由儿童保育工作者组织的游戏和娱乐活动；(d) 他们的母亲没有遵守自愿离境的五项命令中的任何一项，每次一家人被安置在一个开放的离境前住处时，母亲都带着她的孩子逃走。

13.14 然而，委员会注意到，除了拘禁儿童之外，缔约国没有考虑其他替代办法。在这方面，委员会注意到，这些儿童一直与他们的祖母生活在一起，没有证据表明国家当局曾考虑维持这些生活安排或采用任何其他适当的替代办法，也没有证据表明在决定拘留这些儿童或延长其拘留期时进行了最大利益评估。委员会认为，由于缔约国没有考虑拘留儿童的可能替代办法，无论是在拘留他们还是延长拘留时间时，缔约国都没有适当地将他们的最大利益作为首要考虑。

13.15 根据上述情况，委员会认为，对 E.H.、R.B.、S. B.和 Z.B.的拘留违反了《公约》第 37 条本身以及与第 3 条一并解读的规定。

13.16 委员会认定存在违反《公约》第 37 条(单独解读和与第 3 条一并解读)的情况，因此认为没有必要就同样的事实是否构成违反《公约》第 37 条(与第 24、28、29 和 31 条一并解读)的情况作出裁决。

14. 因此，缔约国应针对 E.H.、R.B.、S. B.和 Z.B.权利受到的侵犯向他们给予适当赔偿。缔约国还有义务确保儿童的最大利益是关于返回的决定的首要考虑，从而防止再次发生这种侵权行为。

15. 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，说明为落实委员会意见而采取的措施。委员会请缔约国在根据《公约》第 44 条提交委员会的报告中列入关于任何此类措施的资料。委员会还请缔约国公布本意见，并广为散发。

²¹ A/HRC/28/68，第 80 段(“在移民行政执法的背景下，现在很明显的是，基于儿童或其父母的移民身份剥夺儿童的自由从来都不符合儿童的最大利益，超出了必要性的要求，变得极不相称，并可能构成对移民儿童的残忍、不人道或有辱人格的待遇”)。另见 Manfred Nowak，联合国关于被剥夺自由儿童的全球研究，2019 年 11 月，第 467 页(其中指出，研究一再发现，因移民被拘留的儿童受到严重伤害，移民拘留一直与身心健康问题有关，这或者是由于儿童被拘留时的原有健康状况在拘留期间恶化，特别是因遭受创伤而恶化，或者是由于拘留环境中出现的新状况，例如焦虑和抑郁)。

附件

[原文：西班牙文]

路易斯·埃内斯托·佩德内拉·雷纳和何塞·安杰尔·罗德里格斯·雷耶斯的联合意见(部分同意)

1. 我们同意委员会就第 55/2018 号来文通过的意见，理由如下。
2. 虽然第 13.9 段提到了保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号一般性意见/儿童权利委员会第 22 号一般性意见(2017 年)关于国际移民背景下儿童人权的一般性原则，联合一般性意见中的某些内容被认为没有必要列入意见。我们特别指不推回原则。
3. 上文提到的一般性意见第 45 段指出：

缔约国应尊重国际人权法、国际人道主义法、国际难民法和习惯国际法所产生的不推回义务。两委员会着重指出，不推回原则被国际人权机构、区域人权法院和国家法院解释为尊重、保护和落实人权的义务所内含的保证。该原则规定，如个人在回国后将面临不可弥补的损害，包括迫害、酷刑、严重侵犯人权行为或其他不可弥补的损害时，禁止各国将该人从其管辖范围内遣返，不论其移民、国籍、庇护或其他身份如何。
4. 应当指出，正如《意见》第 5.4 段所述，缔约国要求委员会停止审议本案，因为提交人已自愿离开比利时领土。然而，提交人在其评论中澄清说，这家人的遣返并不构成自愿返回；她被迫接受被驱逐出境，以便在返回时获得财政援助，支付三个月的房租、水电费，领取食品包，在市政厅和学校以及社会服务机构登记，为孩子购买上学用品和任何必要的药品(《意见》第 6.1 段)。提交人还说，有一名陪同人员陪同他们前往贝尔格莱德，并在离开塞尔维亚之前给了他们 800 欧元。他们一家人去了尼什镇，和孩子们父亲的祖母即孩子们的曾祖母一起生活。提交人说，这些儿童没有上学，也得不到医疗保健，她请委员会不要停止审议此案，并责成缔约国将他们遣返，以便这些儿童能够享受其基本权利(《意见》第 6.2 段)。
5. 此外，根据《意见》第 7.7 段，缔约国认为，提交人没有证明在塞尔维亚存在违反《公约》第 27 条第 1 款的任何实际危险，相反，在塞尔维亚，S.B.在到达时接受了医疗护理。然而，第 8.3 段指出，提交人反驳了这些论点，指出虽然到 2019 年 5 月底，四个孩子中的三个终于在塞尔维亚获得了身份证，但她的大女儿却没有。此外，孩子们没有上学，提交人既没有工作，也没有得到塞尔维亚国家的任何资助。这些情况表明，缺乏一个能够确保以基于人权的办法可持续地重返社会的回返计划，其中规定了立即的保护措施和长期的解决办法，特别是有效地获得教育、保健、心理社会支助和家庭生活。
6. 根据上述情况，我们可以得出结论，将这四名儿童驱逐到一个他们不认识和不讲当地语言的地方，也就是说，他们是完全意义上的外国人，这本身就构成了对他们权利的侵犯。显然，儿童被驱逐出境，剥夺了他们的家庭和社区环境，打

乱了作为成长过程一部分的活动。这些儿童被带离出生地、生活地和学习语言和文化的地方，其后果包括友谊和感情纽带的破裂。

7. 这位母亲的证词有力地证实，在新的情况下，孩子们在获得证件方面遇到了拖延，大女儿至今仍未收到证件，而且更重要的是，他们无法上学，生活在经济不安全的情况下，因为如前所述，他们的母亲没有工作，也没有得到国家援助来缓解她的处境。

8. 应当指出，委员会以前曾对不推回原则作过调整。¹ 换句话说，委员会已经超越了对人身暴力、酷刑或残忍、不人道和有辱人格的处罚行为的要求，并认识到在处理这类案件时，必须对这项原则进行调整，以考虑到未成年人的特殊情况。

9. 在这方面，委员会回顾，在评估接受国是否存在严重违反《公约》的危险时，应当对年龄和性别问题有敏感认识，在作出关于儿童返回的决定时，儿童的最大利益应当是一个首要考虑因素，而且这种决定应当确保儿童在返回时是安全的，并确保其充分和有效地享有《公约》所承认的权利和全面发展。²

10. 因此，在本意见中应重申这些考虑，以确认有必要考虑到不推回原则，因为这些儿童因返回塞尔维亚而受到的伤害可被视为不可弥补。

11. 我们还认为，应该更详细地讨论儿童的最大利益。在意见第 13.14 段中，委员会就此指出，这些儿童一直与其祖母生活在一起，没有证据表明国家当局考虑维持这些生活安排或采用任何其他适当的替代办法，也没有证据表明在决定拘留这些儿童或延长拘留期时进行了最大利益评估。委员会认为，由于缔约国没有考虑拘留儿童的可能替代办法，无论是在拘留他们还是延长拘留时间时，缔约国都没有适当地将他们的最大利益作为首要考虑。

12. 虽然上述情况属实，但也应该向缔约国说明，正如 A.B. 诉芬兰案中所述的，³ 应通过个别化程序明确确保儿童的最大利益，将之作为关于儿童返回的任何行政或司法决定的组成部分，所有司法和行政判决和决定的法律依据也应基于这一原则。

13. 鉴于上述情况，我们认为，在本案中，有必要提及违反不推回原则的行为，以便指出违反了《公约》第 6、8、24、29 和 31 条(与第 3 条一并解读)，并进一步阐述和澄清应如何适用儿童的最大利益原则，特别指出必须在适用该原则时针对每个儿童的具体情况。

¹ A.B. 诉芬兰案(CRC/C/86/D/51/2018)。

² 同上，第 12.2 段。

³ 同上。