



公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General*
15 September 2011
Chinese
Original: English

人权事务委员会
第一〇二届会议
2011 年 7 月 11 日至 29 日

意见

第 1564/2007 号来文

提交人:	X. H. L. (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:	2007 年 1 月 8 日(首次提交)
参考文件:	特别报告员根据议事规则第 97 条作出决定, 于 2007 年 5 月 15 日送达缔约国(未作为文件印发) CCPR/C/97/D/1564/2007-2009 年 10 月 7 日关于可否 受理的决定
意见的通过日期:	2011 年 7 月 22 日
事由:	无人陪伴的未成年人申请庇护
程序性问题:	援用无遗国内补救办法
实质性问题:	人道待遇; 任意干涉家庭; 作为儿童予以保护
《任择议定书》条款:	第一条、第二条和第五条第 2 款(丑)项
《公约》条款:	第七条、第十七条和第二十四条

2011 年 7 月 22 日, 人权事务委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款通过了有关第 1564/2007 号来文的意见。意见全文附于本文件。

[附件]

* 根据人权事务委员会的决定公布。

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》第五条第 4 款在第一〇二届会议上

通过的关于

第 1564/2007 号来文的意见**

提交人： X.H.L.(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： 2007 年 1 月 8 日(首次提交)
 决定受理的日期： 2009 年 10 月 7 日

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 2011 年 7 月 22 日举行会议，

结束了根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》代表 X. H. L. 先生
 提交人权事务委员会的第 1546/2007 号来文的审议工作，

考虑了来文提交人和缔约国提出的全部书面资料，

通过了如下的意见：

根据任择议定书第五条第 4 款

1.1 2007 年 1 月 8 日来文提交人，X.H.L. 先生是 1991 年出生的中国公民。他宣称因荷兰违反《公约》第七条、第十七和第二十四条使之沦为受害者。他由律师 M.A. Collet 代理。

** 参加审查本来文的委员会委员有：阿卜杜勒法塔赫·奥马尔先生、莱兹赫里·布齐德先生、克里斯蒂娜·沙内女士、艾哈迈德·阿明·法萨拉先生、岩泽雄司先生、海伦·凯勒女士、拉杰苏默·拉拉赫先生、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、尤利亚·安托阿尼拉·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·里瓦斯·波萨达先生、奈杰尔·罗德利爵士、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生和克里斯特·特林先生。

根据委员会议事规则第 90 条，委员会委员：科内利斯·弗林特曼先生和马戈·瓦特瓦尔女士未参加本决定的通过程序。

委员会委员奈杰尔·罗德利爵士、克里斯特·特林先生、杰拉尔德·纽曼先生、岩泽雄司先生和费边·奥马尔·萨尔维奥利先生签名的个人意见案文附于本《意见》之后。

1.2 2007 年 10 月 16 日，委员会通过新来文特别报告员行事，批准缔约国的要求，拟分开审议来文可否受理问题与来文案情。

提交人陈述的事实

2.1 提交人系为无人陪伴的未成年人进入荷兰国境，时年 12 岁。他说，2004 年 2 月 24 日，他随母亲搭乘飞机从北京飞往基辅。他们在基辅滞留了三天。2 月 27 日晚，他们乘小轿车驶离基辅，一路驱车行进直至次日晚。然后，他母亲随两个陌生人走了，提交人则由一男人驱车送往荷兰，他于 2004 年 3 月 3 日入境。

2.2 提交人一抵达荷兰国境之后，即提出了庇护申请。2004 年 3 月 24 日，经所谓“48 小时快捷程序”处置后，他的申请被驳回。¹ 2004 年 7 月 30 日，区法庭经上诉审理推翻了部长的决定，并下令按正规程序重审提交人的庇护申请。

2.3 2005 年 4 月 21 日，移民事务部长拒绝了提交人的申请，辩称提交人说不担心会遭受迫害的任何合理原因。部长认为，由于提交人年纪小，这位无人陪伴的中国籍未成年人无资格获得特殊居住许可，因为他的原籍国可为之提供充分的照顾。2006 年 2 月 13 日，区法庭下达裁决，驳回了提交人的上诉。2006 年 7 月 17 日，经律师提出的第二次上诉被驳回。提交人继续居住在荷兰境内。

申诉

3.1 提交人宣称，决定将他遣返回中国是违反《公约》第七条之举，因为他会遭受不人道的待遇。他说，当初他离开中国才 12 岁，他既无身份证，亦无户口簿。在中国没有这些证件，他就无法证明自己的身份，得不到孤儿院的收留、享受不了医疗保健、无法上学或享有任何其他各类社会援助。他说，鉴于他与中国无联系或家庭关系，他将不得不流落街头乞讨。

3.2 他还称，缔约国拟将他送返回中国的决定，构成违犯《公约》第十七条确认的隐私和家庭生活权行为。他指出，他认为荷兰监护人是他唯一的家庭，因为他在中国没有家庭，而且他也不知道母亲的下落。

3.3 最后，他宣称，由于荷兰不考虑他身为儿童的最大利益，对他采取快捷庇护程序处置，违背了《公约》第二十四条和《儿童权利公约》第 3 条的规定。他宣称，他被要求承担举证责任，提供他无法被中国孤儿院收留的证明，这对一位儿童来说是不堪承担的过分负担。提交人再次提出了违反第二十四条的指控，因为拒绝基于人道主义原因给予他庇护或居住许可，与他作为未成年人的最大利益相悖。他说，自 2004 年来到荷兰之后，他学会了荷兰语并且已经融入了荷兰社会。

¹ 提交人指出，这是一项用于处置案情庇护理由明显薄弱的快捷程序。

缔约国关于来文可否受理的意见

4.1 2007 年 7 月 16 日，缔约国发表意见请求委员会宣布来文不可受理。

4.2 关于提交人依据第七条提出的宣称，缔约国辩称，来文并没有为了受理目的提供充分的实证，因为提交人提供的所有文件都是泛泛的说辞，并无与其具体案情相关的证据。

4.3 缔约国还说，提交人未曾向国内法庭提出依据第十七条所列的申诉，为此，这项申诉因未援用无遗国内补救办法而不可受理。

4.4 关于依据第二十四条提出的申诉，缔约国指出，提交人第一次申诉经快捷程序审理后被驳回，但区法庭下令按正规庇护程序重审了提交人的申请。法庭后来重新进行了审理，为此，提交人有充分的机会来证明他的宣称。因此，缔约国称，这部分来文缺乏为了受理目的提出的充实证据。

4.5 最后，缔约国宣称，据《任择议定书》第一条，来文关于违背《儿童权利公约》指控的部分不可受理。

提交人的评论

5.1 2008 年 7 月 31 日和 2008 年 12 月 2 日，提交人就其依据《公约》第十七条提出的申诉说，无法依据荷兰庇护法就侵犯家庭生活问题寻求补救。然而，他曾向荷兰上诉法庭提出过申诉，指称可能违反了一条相等的条款，即《欧洲人权公约》第八条。

5.2 关于提交人就违反第七条提出的申诉，他声称由于他自 2004 年即已来到荷兰，他无法提供过去他在中国国内的相关个人情况。他提及的大体情况说明，没有任何证件，他无法返回中国并在那儿生活。

5.3 提交人解释说，他援引《儿童权利公约》第 3 条只是为了与《公约》第二十四条一并解读。他还坚称，缔约国原本打算按快捷程序处置他的请求——即便这项裁决后来被区法庭推翻了一系属违反《公约》第二十四条之举。

委员会关于可否受理的决定

6. 2009 年 10 月 7 日，委员会根据第七条、第十七条和第二十四条规定，宣布来文可受理。关于缔约国宣称提交人未在国内法庭上明确援用第十七条之说，委员会注意到，提交人宣称，法庭无法按庇护程序对此申诉采取补救，此外，他还在其上诉中提出可能违反了《欧洲人权公约》第八条，这项与类同实质性权利相关的申诉。至于提交人因受到快捷庇护程序处置，依据第二十四条提出的申诉，委员会认为，依照《任择议定书》第二条，这部分来文不可受理，因为法庭下令依正规程序重新审理他的申请，最终对他的请求进行了重审。然而，委员会认为没有障碍阻止受理，提交人来文所述部分声称，由于提交人已完全融入了荷兰社会，却拒绝基于人道主义理由准予其庇护申请和居住许可的裁决，违反了依第二十四条规定他应享有权利的申诉。

缔约国关于来文所述案情和提交人评论的意见

7.1 2010 年 5 月 4 日，缔约国指出，提交人有责任举证证明有确凿理由可认为，若返回中国，他将遭受违反第七条规定的待遇。缔约国还称，根据荷兰外交部长发布的中国国别报告，中国的每家每户都有户口簿，或户籍册，而各地区主管当局都永久保存户籍底册，即使公民已离境也依然存档保留，为此，对于这类移徙变更必须就居住迁徙报备户籍管理机构。缔约国指出，提交人未提供任何可认定他在中国并无登记的佐证。缔约国认为，提交人曾在中国上过学并享受过医保，证明他曾有过登记。缔约国还指出，提交人如今已到了成年年龄，可期待其生活自理和自立。缔约国说，仅因他若被移送出荷兰，他的境遇会大为不利，其本身并不能认为是违反《公约》第七条之举。缔约国还说，没有理由可以认为，提交人在中国就得不到充分的照顾。根据近期的报告，中国把照管孤儿列为优先事务，虽说仅为基本医保，但按地方标准则是可接受的医保。

7.2 关于提交人依据第十七条提出的申诉，缔约国指出，在国内诉讼期间，与其母亲团圆是他提出的唯一问题。缔约国指出，提交人并未凭借依据 2000 年《外籍人法令》提出正式居住许可申请的机会，评估他的私人和/或家庭生活权。缔约国还指出，他与其监护人的关系不可被定性为家庭关系，特别是他本人现在已年满 18 岁，不再需要人监护了。此外，缔约国指出，提交人既未具体阐明，为何他与荷兰的关系如此之重要，而不能返回中国；也未提供任何证据证明，他为何不能重返中国定居。缔约国最后指出，委员会若认为干预了提交人依第十七条规定享有的权利，那么，委员会应认识到此种干预既非任意，也并非违法之举。

7.3 关于提交人依据第二十四条提出的申诉，缔约国强调，如今提交人已达成成年年龄，可期望他生活自理和自立。缔约国指出，送回无人陪伴未成年人的决策是以其本人最大利益为立足点，因为几乎没有一个背井离乡或流离失所的儿童可得益于与其家庭亲人的分离。相反，正是出于儿童的最大利益，才必须恢复儿童与其父母、家庭和社会环境的关系。

8. 2010 年 12 月 31 日，提交人指出缔约国未提出任何新的论点，因此，提交人未再对案情理由作任何新的评论。

委员会需处理的问题和议事情况

重新审议委员会关于受理提交人依第十七条提交的来文的决定

9. 对于提交人宣称他若返回中国将会侵犯他的私人和家庭生活权，委员会注意到，缔约国从其角度提出的反驳论点，指出提交人未抓住机会，依据国内相关立法，以个人特殊情况为由，通过申请正规居住许可的方式援用此项权利。鉴于提交人未对此新情况提出异议，委员会为因未援用无遗国内补救办法，提交人就第十七条提出的申诉不可受理。

审议案情

10.1 人权事务委员会参照《任择议定书》第五条第 1 款，审议了上述所有收到的材料。

10.2 委员会回顾缔约国不得由于引渡、驱逐或驱回，致使个人在返回时面临遭酷刑或残忍，不人道或有辱人格待遇或惩罚的危险。² 因此，委员会必须评估是否有充分理由可认为，一旦提交人被移送回中国会致使他面临第七条所禁止待遇的真正风险。³ 对于本案，委员会注意到提交人的论点称，由于他没有身份证或户口簿，因此他在中国无法证明自己的身份或获得社会援助，并且由于他在中国既举目无亲，与中国也无关系，他将不得不靠乞讨生存。委员会注意到缔约国辩称说，提交人在中国必定曾有过登记，但认为不可期望一个无人陪伴的 12 岁未成年人会懂得要履行通告相关户籍管理机构的行政义务。此外，鉴于他在寻求庇护的事实，让身居荷兰境内的他去通知中国主管当局则是没有道理的要求。委员会注意到，提交人依据第七条提出的申诉与第二十四条的申诉密切相关，即：倘若当初下达的遣返令得以执行，那么，他就可能已陷入了乞讨的境遇。因此，委员会将合并审查这两项申诉。

10.3 关于提交人声称，缔约国在下达将之遣送回中国的裁定时，并未考虑到他身为儿童的最大利益，委员会注意到，从遣送裁决和缔约国函文可看得出，缔约国并未考虑到，一旦在当初申请庇护期间将时值年少的提交人送返回去，他可能面临的艰难程度。委员会还注意到，缔约国未辩明提交人若返回中国可投靠的任何亲属。有鉴于此，委员会驳回了缔约国关于将身为儿童的提交人返回中国最符合其利益的宣称。委员会得出结论，鉴于缔约国未彻底审查提交人身为儿童，在既无确切的亲戚可投靠，又无确凿无疑的户籍情况下，决定将提交人返回中国后他可能面对的境遇，缔约国未为当时身为未成年人的提交人提供必要的保护措施。⁴

11. 人权事务委员会依据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款行事，认为缔约国决定将提交人送回中国，违反了依据《公约》第二十四条与《公约》第七条一并解读，他应享有的权利。

12. 遵照《公约》第二条第 3 款(甲)项，委员会认为，缔约国有义务参照案情的演变重新审议他的申请，为提交人提供有效的补救，包括可能批准他的居住许可。缔约国还有义务采取步骤防止今后发生类似的违约情况。

² 见第 20 号关于第七条(禁止酷刑或残忍、不人道或有辱人权的待遇或惩罚)的一般性意见,第 9 段。

³ 见第 31 号关于第二条(《公约》对缔约国规定的一般法律义务的性质)的一般性意见,第 12 段;还见委员会 2006 年 3 月 30 日就第 1315/2004 号来文, *Singh* 诉加拿大案通过的《意见》第 6.3 段; 1997 年 11 月就第 706/1996 号来文, *T* 诉奥地利案,通过的《意见》,第 8.4 段;和 1997 年 7 月 28 日就第 692/1996 号来文, *A.R.J.*案通过的《意见》第 6.12 段。

⁴ 还见,委员会 2010 年 7 月 22 日就第 1554/2007 号来文, *El-Hichou* 诉丹麦案通过的《意见》第 7.4 和 7.5 段。

13. 缔约国须铭记，加入《任择议定书》即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况，而且根据《公约》第二条规定，缔约国也已承诺确保其境内所有在其领土上或受其管辖的每个人均享有《公约》承认的权利，并承诺一旦经确定发生了违约行为，即予以有效且可强制执行的补救，鉴此，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实委员会《意见》的情况。此外，还请缔约国公布委员会的《意见》。

[通过时有英文、法文和西班牙文本，其中英文本为原文。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。]

附录

委员会委员奈杰尔·罗德利爵士和克里斯特·特林先生的个人(不同)意见

委员会仅寥寥数语，未作解释，贸然开创了异想天开的判例。委员会曾就以关于若遣返决定得到执行，会担心产生不良后果的案件表达的意见阐明，若执行遣返决定，将会侵犯所涉权利。*El-Hichou* 诉丹麦即是一起这样的确凿案例。委员会恰恰援引这起案例(脚注 4)作为下达裁决的典据。同时，颇具特点的是，委员会分析报告的执行日期，从来就不是主管当局下达裁决的日期，而是委员会本身的裁定日期，从而确保避免产生严重的伤害。

如今，委员会竟然突发奇想地判定，只要不执行缔约国主管机构的裁决，即出现了第二十四条(保护儿童——当初当局下达裁决时提交人还是儿童，现在他已 19 或 20 岁)，至少与第七条(禁止酷刑和类似虐待行为)一并解读所述的违约现象。委员会引述了儿童最大利益的概念，似乎这就是解释第二十四条唯一适用的标准，然而即使依据委员会引述的《儿童权利公约》，此案亦并不享有此类地位。根据《儿童权利公约》第 3 条第 1 款，儿童利益是“一种首要考虑”，不是“首要考虑”，因此，绝非是唯一的考虑。

对于委员会来说，另一个因素似乎是缔约国未对这种遣返的后果进行“彻查”。委员会却忽略了在实际实施决定的阶段可对这些影响后果进行处置的事实。总之，决定从未付诸执行。

因此，我们并不认同这项前所未有、不公正和任意的裁定。此不同意见不可被解读为认同缔约国的行为。缔约国应当显示出的人道行为，是推翻遣返裁决，毕竟提交人已在荷兰境内生活了多年，并已落地生根。对于一项这类未执行的决定，委员会恰恰无法律依据可判定为违反《公约》的行为。

[签名] 奈杰尔·罗德利爵士

[签名] 克里斯特·卡林

[通过时有英文、法文和西班牙文本，其中英文本为原文。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。]

委员会杰拉尔德·纽曼先生和岩泽雄司先生的个人(不同)意见

缔约国对该来文的意见，详细阐述了缔约国致力于确定提交人若被送回原籍国，可得到适当的监护和照顾。我们不认同，缔约国的决定未把尽力考虑到儿童最大利益列为首要考虑因素的评估。

缔约国倘若同时采取一些额外步骤，就缔约国拟打算执行的遣返令，澄清提交人的相关情况，也许会有助益，然而，遣返令从未予以执行，而今他已长大成人，不再需要监护了。我们希望，委员会今后在处置类似案情时，别开创一种鼓励对落入偷渡蛇头魔爪，既无身份证，又无人陪伴未的成年儿童，予以毫无必要地安置的模式，这样做会致使儿童面临人口贩运、伤害，乃至死亡的严重风险。

[签名] 杰拉尔德·纽曼

[签名] 岩泽雄司

[通过时有英文、法文和西班牙文本，其中英文本为原文。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。]

委员会委员费边·萨尔维奥利先生的个人意见

1. 我赞同委员会就第 1564/2007 号来文，关于 *X.H.L* 诉荷兰案，表达的《意见》，因为我完全认同，委员会关于缔约国违反与第七条一并解读的第二十四条规定的论点和结论。然而，我认为，委员会还应查明存在着单独违反第二十四条规定的现象。
2. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十四条第 1 款是一项述及大范畴和实权的指令性条款，因为该款阐明，每一位儿童都应享受家庭、社会和国家为其未成年地位给予的必要保护措施。
3. 委员会第 17 号一般性意见阐明，《公约》并未阐明依据第二十四条第 1 款应采取的措施，而应由每个国家依据在其领土上和隶属其管辖之下儿童是否需要保护的情况来决定。¹
4. 当然，这些均非可任意采取，而且必须在缔约国所承担的其它国际义务框架范畴内采取的措施，为此，荷兰 1995 年批准的《儿童权利公约》² 即确立了这样的一个框架。
5. 《公约》确立的义务，就其相关程度而论，与《公民权利和政治权利国际公约》第二十四条所列义务并驾齐驱。这些义务构成了委员会针对每个涉及男孩或女孩的案情以及针对上述两项公约的缔约国应加以分析的参照标准。针对涉及男女孩的案件，缔约国一直负有更大的责任，要确保儿童不再沦为受害者。若不对各缔约国自由承担的义务开展全面的分析，无疑会在各相关做法之间，制造一种人为的分裂，然而，这些做法均受到就此问题更为恪守一致准则的监督。上述准则的重点势必在于确保各项人权文书所载的条款产生应有的实效。
6. 就本案而论，除了违反与第七条一并解读的第二十四条的规定之外，委员会还应查明单独违反第二十四条的现象。就本案的具体案情而论，荷兰将 *X.H.L* 遣返回中国的决定其本身即构成了单独违反《公约》第二十四条的行为，不论遣返决定是否损害该未成年人的身心健康。
7. 最后，我认为，这份个人意见应着重阐明一个重要的问题。委员会《意见》第 11 段正确地裁定，缔约国对下达遣返决定之举，即对他违反了依据《公约》与第七条一并解读的第二十四条所列的权利，这证明了一个现实存在，并非一种可能的违约现象。
8. 委员会若因为 *X.H.L* 还生活在荷兰境内，实际上未被送回中国，裁定存在着“潜在的违约”现象，那么，委员会即未考虑到违约行为本身的存在。眼下本案

¹ 人权事务委员会第 17 (1989)号一般性意见，第 3 段。

² 本人认为，出于用语恰当的必要性，1989 年通过的《儿童权利公约》应命名为“男女童权利公约”。

与将某人送回可能遭酷刑之地的案例毫不相关。对于典型的案例，遣送发生之际才有可能出现违约现象的属时原因是符合逻辑的思维，因为违约取决于当事人是否被遣送回去的情况下才存在。

9. 这是一桩性质截然不同的案件，当初缔约国下达裁决之举(即，这项决定产生了国际责任)，即实际已违反了《公约》第七条和第二十四条所列的规定，而这一点人权事务委员会完全了然于胸。

[签名] 费边·萨尔维奥利

[通过时有英文、法文和西班牙文本，其中英文本为原文。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。]
