



儿童权利公约

Distr.: General
3 October 2025
Chinese
Original: French

儿童权利委员会

根据《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》第 13
条对法国进行调查的报告* **

一. 导言

1. 根据《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》第 13 条，如果儿童权利委员会收到可靠资料，表明一缔约国严重或系统侵犯《公约》或其《任择议定书》所规定的权利，则委员会将邀请该缔约国合作审查这些资料，并为此目的迅速就相关资料提出意见。在考虑了有关缔约国可能已提出的任何意见以及委员会掌握的任何其他可靠资料后，委员会可以指派一名或多名成员进行调查，并从速向委员会报告。如有正当理由，在征得缔约国同意后，调查可以包括前往该国领土访问。
2. 法国于 1990 年 8 月 7 日批准了《儿童权利公约》，并于 2016 年 1 月 7 日批准了《关于设定来文程序的任择议定书》。因此，《任择议定书》第 13 条规定的程序自 2016 年 4 月 7 日起适用。
3. 2020 年 11 月 4 日，委员会收到法国儿童权利协会理事会和儿童赋权组织关于对孤身移民儿童权利受到侵犯的情况开展调查的请求，上述组织由律师 Camille Oberkampf 和 Delphine Mahé 代表。委员会于 2021 年 8 月 27 日和 2022 年 12 月 5 日收到了补充资料。

二. 信息来源方提交的材料

4. 信息来源方指控在法国存在严重且系统侵犯孤身移民儿童权利的行为，涉及《公约》第 2 至第 4 条、第 6 条、第 8 条第 2 款、第 12 条、第 16 条、第 19 条、第 20 条、第 24 条、第 26 至第 28 条、第 34 至第 37 条和第 39 条。信息来源方指出，儿童权利在年龄评估程序中遭到侵犯，导致他们不被儿童保护系统接纳，包括无法获得住房、卫生保健、教育和法律代表，并被剥夺隐私权。信息来源方还表示，一些孤身移民儿童被剥夺自由。被纳入儿童保护体系的孤身移民儿童据

* 委员会第九十八届会议(2025 年 1 月 13 日至 31 日)通过。

** 委员会根据《关于设定来文程序的任择议定书》议事规则第 42 条发表本报告。



称受到差别待遇，分配给他们的照护资源少于其他儿童。对孤身移民儿童所获照护缺乏监管。在通过直接或间接涉及孤身移民儿童的国家和地方标准之前，未就其对儿童最大利益的影响进行评估。

5. 信息来源方指出，这些侵犯人权的行为具有《任择议定书》第 13 条所指的严重性。这些行为涉及众多受害者，不仅在时间上持续超过十年，而且在范围上涉及缔约国全境，都堪称规模巨大。这些侵犯人权行为对受害者造成严重伤害，影响到他们生活的各个方面。

6. 信息来源方指出，这些侵犯人权的行为具有系统性，因为它们是普遍而系统的侵犯人权行为，扎根于一个偏离儿童保护普通法的法律框架内，打击非法移民和经济考虑被置于孤身移民儿童的利益之上。

三. 程序背景

7. 2021 年 3 月 5 日，委员会认定从信息来源方收到的资料可靠并表明存在严重或系统侵犯《公约》所载权利的情况，决定请缔约国于 2021 年 5 月 5 日前提交意见。法国于 2021 年 9 月 29 日提交了意见。

8. 在 2022 年 1 月 31 日至 2 月 11 日举行的第八十九届会议上，委员会指派两名成员索菲·基拉泽和伯努瓦·范凯尔斯比尔克进行调查，并根据《任择议定书》第 13 条第 2 款和《任择议定书》之下的议事规则第 37 和第 38 条，请法国政府在调查中与委员会合作。委员会还请法国政府接受委员会指派的成员前往该国领土访问。

9. 2023 年 8 月 30 日，法国同意委员会指派的两名成员进行访问。在联合国人权事务高级专员办事处一名工作人员的陪同下，两名成员于 2023 年 10 月 16 日至 20 日进行了考察，并会见了总理府主管儿童事务的国务秘书，以及内政和海外领土部、欧洲和外交事务部、司法部、儿童事务国务秘书处、法国庇护地组织、欧特伊基金会、儿童事务监察员、博比尼法院(院长办公室、检察官办公室和少年法庭)、巴黎上诉法院(少年法庭)以及法国难民和无国籍人保护局的代表。他们参观了巴黎戴高乐机场的等候区，并会见了国家边境警察局、加莱海峡省议会、青少年司法保护局(“孤身未成年人事务”小组)、消息来源方以及一些孤身移民儿童和几家致力于这一领域工作的组织和私人行为体。

10. 委员会对其要求会面的所有政府机构所给予的合作表示满意。

四. 调查范围

11. 委员会注意到，不同类别的孤身移民儿童权利受到侵犯的方式和程度各异，包括：(a) 未成年人身份遭拒、不被儿童保护体系所接纳的儿童；(b) 儿童身份得到承认并得到儿童保护体系接纳的儿童；(c) 经法国领土过境前往第三国的儿童；以及(d) 在边境被拒绝进入法国领土的儿童。

五. 关于孤身移民儿童的法律框架

12. 委员会注意到并欢迎缔约国为实现孤身移民儿童的权利而制定的众多法规以及采取的其他措施，其中一些法规系近期通过并开始生效。根据《外国人入境和居留以及庇护权法典》第 L611-3 条，所有未满 18 岁的儿童均有权在法国居留，并可在年满 18 岁前 6 个月起申请居留许可。

13. 2022 年 2 月 7 日，缔约国通过了一项法律，其中包含多条关于孤身移民儿童的规定，为制定识别、接收和保护此类儿童的服务和政策提供了法律依据。¹ 然而，该项法律尚未全面实施。²

14. 2022 年 2 月 7 日的第 2022-140 号法规定，除其他外：

(a) 为所有自称为儿童且暂时或永久失去家庭保护者设立临时紧急收容所；³

(b) 禁止将儿童福利系统接收的儿童和年轻成年人(16 至 21 岁)安置在旅馆内，⁴ 在紧急情况或需要住宿的情况下，此类人员有权在其他类型的住宿设施中获得最长两个月的住宿；⁵

(c) 对儿童年龄及其无人陪伴之事实的评估程序；

(d) 在宣布某人并非儿童的首次决定作出之前，推定其为未成年人；

(e) 禁止省级议会对已交由儿童福利系统照管的儿童的年龄及其无人陪伴的状况进行重新评估；

(f) 扩大少年法庭法官在授予亲权方面的职权；

(g) 国家向各省提供固定数额的拨款以覆盖相关费用，包括年龄评估期间的住宿费用；

(h) 为有需要者提供卫生保健服务。

15. 此外，该法引入了对年龄评估程序生成的个人数据进行自动化处理的机制（“未成年人身份评估支持”），以更好地协调服务，并根据各省的分配比例在全国范围内分配儿童。

¹ 2022 年 2 月 7 日关于儿童保护的第 2022-140 号法。

² 见 2024 年 2 月 16 日关于为儿童福利系统照管的儿童设立辅导制的实施细则的第 2024-117 号法令；2024 年 2 月 16 日关于为儿童福利系统照管的儿童设立社会陪伴制度的实施细则的第 2024-118 号法令；以及 2024 年 2 月 16 日关于由儿童福利系统照管的、在特殊情况下入住所谓青少年和体育相关住宿设施或属于申报范围的住宿设施的未成年人和青少年接收条件的第 2024-119 号法令。

³ 见 2023 年 12 月 22 日第 2023-1240 号法令，该法令修订了对自称未成年且失去家庭保护者的收容和评估细则，并修订了国家就各省关于此类人员年龄评估花费发放固定数额拨款的细则，该法令系为实施第 2022-140 号法第 40 条而制定。

⁴ 自 2024 年 2 月起。

⁵ 经 2024 年 2 月 16 日第 2024-119 号法令修订的《社会行动和家庭法典》第 L227-4 和第 L321-1 条。

六. 事实认定⁶

A. 孤身移民儿童的识别、年龄评估和未成年推定

16. 委员会承认，与其他许多欧洲国家一样，法国面临大量人员涌入该国领土的情况，其中许多人自称孤身移民儿童，但可能并非所有人都未满 18 岁或与父母离散。大城市、边境城市以及巴黎尤其面临这种情况。

17. 在法国，当某人被认定为未成年且无人陪伴时，在法律上首先被视为需要照顾和保护的儿童，并应由儿童保护或福利系统负责照管，这是值得称赞的。

18. 对自称孤身移民儿童者进行识别和评估属于各省的职权范围。每个省都制定了各自的识别和年龄评估程序。这些程序因省而异，承认未成年人身份的比率也各不相同。在某些省份，年龄评估被委托给非政府组织进行。承认或拒绝某人具有孤身移民儿童身份的最终决定由各省议会主席确认。2019 年，团结和卫生部社会凝聚力总局发布了关于评估自称未成年且暂时或永久失去家庭保护者的未成年人身份和孤身状况的良好做法指南。

19. 根据国家法律，在评估之前，各省必须为当事人安排为期五天的紧急临时住宿——该期限可延长两次，每次五天——包括立即提供住宿以及 2022 年 2 月 7 日第 2022-140 号法所规定的“缓冲期”。

20. 然而，权利维护者组织曾多次收到与对儿童进行初步筛选的做法有关的警示，部分儿童在年龄评估前即可获得紧急安置，而另一些儿童则不得不滞留街头或被安置在缺乏适当监管的旅馆等待面谈，未获得事先紧急安置。这种筛选仅基于现场对年龄的主观评估。在这种情况下，儿童可能面临暴力、人口贩运和其他侵犯儿童权利的行为。

21. 评估以面谈形式进行，内容涉及公民身份、家庭构成、原籍国的生活条件、离开原籍国的原因、到达法国前的迁移历程、抵达法国后的居住条件以及未来计划。

22. 委员会获悉，由于需要评估的人数众多，在大多数情况下，程序仅基于与当事人的一次面谈，通常由一名调查员进行，平均时长一小时。自称儿童者往往独自参与面谈，没有可信任的成年人、法定监护人或律师协助。当事人的外貌特征往往是决定性因素，尽管这一因素具有高度主观性。

23. 当各省将进行此类评估的权限委托给民间社会组织时，对这些组织的运作缺乏监督和控制。例如，在巴黎，对这些儿童的识别工作被委托给法国庇护地组织，该组织接受公共资金拨款进行这项工作。

24. 在当事人提交的户籍或身份证明文件被认为可疑时，省议会将联系主管部门评估文件的真实性，这些主管部门可进一步要求原籍国领事机构提供意见。举证责任通常由儿童、而非政府来承担。委员会注意到该国政府的解释，涉及某些原籍国的文件伪造率高以及缺乏合作的情况。然而，部分省份倾向于忽视当事人提供的身份证明文件。

⁶ 本章是根据委员会指定成员在访问该国期间与国务秘书和其他官员、各部委和公共部门的交流，以及非政府组织、国家人权机构和其他实体汇总的几份报告编写的。

25. 如果对当事人的年龄仍然存疑，省议会可将案件提交给共和国检察官，以进行包括 X 光检查在内的医学检查；此类检查仅在当事人所称年龄不合理时进行，且必须由司法机关决定并征得当事人同意后方可进行。检查结论应注明误差范围，且存疑时应有利于当事人。然而，在实践中，大量案例都对当事人年龄提出质疑，甚至在某些已提供确凿身份证件的情况下仍进行 X 光检查。

26. 未成年推定仅在首次年龄评估决定作出前有效。自该决定作出之时起，整个程序中不再适用此类推定。这意味着，如果某人自称儿童，但被评估为成年人，则将在整个程序期间被视为成年人，该程序可能长达八个月甚至更久，具体取决于居住地。与此同时，成人照护和援助机构通常拒绝保护此人，因为它们将其视为儿童(因此不应与成年人安置在同一环境中)。这些人员的法律地位非常模糊，因为他们既是儿童又是移民，因此在保护儿童的法律与打击非法移民的法律之间陷入两难境地。在最终决定作出之前，他们一直处于这种无保护的不确定状态，而根据各省和司法管辖区的数据，经年龄重新评估并被认定为未成年人的比例非常高，达到 50% 至 80%。因此，在所有重新评估程序中适用未成年推定至关重要。只有未成年人才能获得儿童保护，而其他人则将受到移民政策管控。因此，拥有“合适”的年龄成为了一个生存问题。⁷

27. 负责年龄评估的部门还负责向当事人提供信息，包括告知其就年龄评估决定提出异议的权利。然而，大多数情况下，决定是以口头形式告知的，似乎并未以对儿童友好的方式提供，而且许多人似乎并不了解自己有权对决定提出异议。被评估为成年人者可以“处境危险的儿童”的名义直接向少年法庭法官提出上诉，对省议会的决定提出异议(此程序通常被称为“对决定提出上诉”)。该程序不具有中止效力，不给予住宿权，也不受时间限制，在事实上导致年轻人在数月内处于无人照管状态，大多数时间流落街头，得不到官方援助。

28. 关于由国家照管的孤身移民儿童的官方数据极为有限，关于未成年人身份认定程序的数据就更是如此。博比尼少年法庭承认，必须人工清点案件才能了解其数量，而且不同法庭间的数据可能存在很大差异。各省也未就经评估后认定未成年人身份的比例提供信息。司法部则每年公布最终安置于儿童保护与福利系统的孤身儿童人数，但未说明启动未成年人身份认定程序且未获通过的人数。

29. 在某些省份，一些非政府组织开展了走访活动，为孤身儿童——包括那些试图穿越英吉利海峡的儿童——提供紧急庇护所，但这些举措仍然不足。

B. 照护与住宿

30. 根据缔约国法律，在其领土内处于危险中的任何儿童均应获得保护措施，无论其个人身份或在法国领土入境和居留的法律地位如何。⁸ 当某人被确定为孤身移民儿童时，将由国家引导支持小组根据分配制度引导至某一省份。该儿童随后

⁷ 孤身未成年人事务组提供的数据：2023 年 8 月，在 8 家上诉法院并与 15 名少年法庭法官进行了调研。处理时间和程序各不相同。上诉后被认定为孤身未成年人的比例分别为：里昂 82%、克雷泰伊 59%、马赛 60%、凡尔赛 57%。上诉数量也存在差异。在里昂，有 285 人向法官提起上诉，马赛 339 人，凡尔赛仅 7 人。因此，需结合上述数据对这些百分比进行分析。博比尼上诉法院审理了 1,293 起案件，巴黎上诉法院审理了 1,060 起案件，克雷泰伊上诉法院审理了 563 起案件。各法院的处理周期从 45 天至 9 个月不等，取决于案件数量。

⁸ 《民法典》第 375 条。

被送至共和国检察官处，由检察官签发临时安置令并将其移交少年法庭法官，由其下令为儿童提供包括住宿、卫生保健、教育及其他权利在内的法律保护，直至 18 岁。在某些省份，保护期延长至 21 岁(“低龄成年人合约”)。这一年龄上限将成为所有省份针对既无家庭支持也无经济来源的青年的普遍规定。

31. 然而，近来拒绝接收孤身移民儿童已经成为一些省份的惯例做法，有时甚至以此为官方立场。例如，安省曾于 2023 年 11 月 29 日采取这一立场，后被里昂行政法院于 2023 年 12 月 20 日撤销。索恩-卢瓦尔省于 2023 年 4 月关闭了孤身移民儿童紧急收容中心，而贝尔福地区省则于 2023 年 9 月对孤身移民儿童实施了收容限制。

32. 被确认为孤身移民儿童者被安置在专门的收容中心里。他们可在此类机构中获得社会与心理支持，接受教育，并获得其他必要服务。然而，这些收容中心的数量仍然不足，导致使用旅馆等其他形式的住宿设施，而儿童在此类设施中生活时得不到适当的监管和照护。此类做法本应自 2024 年 2 月起被禁止。然而，各省认为该禁令不具备可适用性。

33. 声称是儿童但在首次评估后被认定为成人者无法入住儿童收容中心。在被告知不被儿童福利系统接纳时，个人可向少年法庭提起申诉，但在此程序期间不提供住宿安排。此类申诉(以及必要时向上诉法院甚至最高法院提起上诉)对拒绝将其纳入儿童福利系统的决定不具中止效力，少年法庭也无需在规定时限内审理此类申诉。成人收容所通常不接受这些人员，因为他们继续主张自己的儿童身份，这使他们处于不确定状态。委员会获悉，在此程序期间(最长可达八个月)，他们得不到任何国家援助，只能在户外、公园、简易营地及其他临时场所生活，依赖个人和非政府组织的服务获取食物和基本必需品。

34. 委员会注意到，2023 年 10 月底，数百名年轻男孩已在巴黎贝尔维尔公园的帕利考街花园内滞留数月，彼时当局决定拆除该营地。当局对 430 名年轻人进行了安置，他们被用巴士送往法兰西岛的六个为寻求庇护者提供住宿的收容和情况评估中心。当晚，有一百多名未获安置的年轻人在 19 区的一座桥下过夜。在被安置到收容中心后，这 430 名已提交未成年人身份认定申请的年轻人收到了警察局的传唤，要求他们提交庇护申请或居留许可申请——这些程序仅适用于成年人，而他们当时已进入另一项未成年人身份认定程序。由于担心被当作成年人对待，有几十名年轻人未按传唤到场，他们随后收到了由法国移民与融入办公室发出的驱逐通知，被赶出收容中心，重新流落街头。委员会发现，至少有 350 名自称是儿童但被评估为成年人且正在等待上诉决定的人员生活在贝尔维尔公园内，条件极其恶劣，仅靠帐篷或塑料布遮蔽，依赖私人慈善组织存活。这些人经常面临警方的驱散行动，在行动中简易营地遭到拆除。这些行动往往在清晨他们还在熟睡时进行，并常常伴有暴力和没收其财产(帐篷和其他物品)的行为。在驱散行动中，一些年轻人被转移到与其需求不符且无长期解决方案的安置机构中。

35. 委员会还注意到，近年来，用于孤身移民儿童的预算有所增加，这些儿童占接受儿童保护服务的儿童人数的五分之一。然而，权利维护者组织关切地注意到，为孤身移民儿童建立的众多长期照护设施往往成本低廉，每日费用标准似乎无法保证受照护的年轻人所应获得的教育支持质量(有时每日不足 50 欧元)。由于缺乏资金以及社会工作者的人数不足，后者的工作量很大(负责多达 100 至 150 名儿童)，无法提供高质量的个性化帮助。

36. 委员会获悉，一些孤身移民儿童在原籍国、在旅途中(例如穿越利比亚的许多儿童，包括女童)或在法停留期间遭到贩运、剥削、暴力，包括性虐待，并因此遭受嗣后创伤。流落街头或非法占用房屋的儿童特别容易受到成年人各种形式的虐待和剥削，这些成年人有时单独行动，有时属于犯罪网络的一部分。由于缺乏对这些儿童的适当监管和照护，此类案件未被报告或在报告后未得到国家妥善处理。此外，为贩运受害者提供的庇护所数量不足：全国仅有六家。

37. 关于经法国领土前往联合王国的儿童，委员会在加莱和格朗德桑特见到了一些非正式营地，蛇头在那里以大约 2,000 至 3,000 欧元的价格出售前往联合王国的通行服务，儿童在不卫生的条件下生活，自己也经常被用作蛇头。为防止形成新的“丛林”(有时可容纳多达 10,000 人，其中包括 1,000 多名儿童)，警方定期拆除这些营地并没收移民的所有财物，包括身份证件。当局称，正在努力识别这些非正式营地中的儿童，以便为其提供庇护所。然而，若干非政府组织对此持不同意见，指出许多孤身移民儿童未能获得安置，且总体而言专门的收容中心普遍缺乏资金。许多孤身移民儿童集中滞留在海岸附近，等待时机乘船离开法国。他们居住在帐篷中，获得由红十字会或其他非政府组织提供的食物、水和卫生设施的机会有限。这些儿童遭受贩运、侵害、虐待和警察暴力的风险很高。2021 年，人权观察员组织记录了加莱地区居住地发生的超过 1,226 起驱逐事件。⁹

C. 获得卫生保健和教育

38. 负面的年龄评估结果和长期处于司法不确定状态对儿童的身心健康造成了沉重的负担。在经历了漫长而危险的旅程后，绝大多数抵达法国的移民儿童在接受儿童援助服务的照管之前，都表现出创伤后应激障碍的症状，心理健康恶化，无法获得心理支持。由于未被正式认定为儿童，便无权享受法国全民卫生服务系统的保障，这些儿童的健康需求往往得不到识别和满足，医疗及心理支持可能被延迟，牙科问题同样如此。委员会获悉，在某些情况下，一些年轻女孩向为她们工作的专业人员报告说，她们遭受了性暴力或可能陷入性剥削的陷阱，但并未获得身心援助。

39. 在法国，就年龄评估结果提起上诉者缺乏法律代理人，而向儿童提供医疗保健需要得到法律代理人的同意，这构成了另一重障碍。对孤身移民儿童而言，国家向在该国境内停留时间超过三个月、行政身份尚不规范的外国人所提供的医疗援助不容易获得——尽管曾有部际通告¹⁰ 建议孤身移民儿童亦可享受同等医疗援助，即便其未符合在法国领土停留最短时间和经济来源证明方面的标准。然而，这些人无法被视为行政身份不正常者，并且作为未成年人，不属居留许可制度管辖；因此，国家医疗援助很难适用于那些就其年龄评估决定提出上诉的人。

40. 孤身移民儿童接受教育的机会受到行政、法律或预算障碍的阻碍。对于那些未被纳入儿童保护体系、仍在等待法官裁决的儿童来说，情况更加严峻：大多数教育主管部门拒绝评估他们的学业水平，而这是他们被安置就学的先决条件。

⁹ 见 Human Rights Observers, « Observation des expulsions de lieux de vie informels : Calais et Grande-Synthe – rapport annuel 2021 »。

¹⁰ 2011 年 9 月 8 日关于国家医疗援助规定的具体要点，特别是家庭状况和家庭构成(未成年人身份)的第 DSS/2A/2011/351 号通告。

D. 庇护申请

41. 尽管庇护保护可带来长期利益，如居留权和家庭团聚的可能性，但仅有少数孤身移民儿童在抵达法国后申请庇护(在儿童福利机构照管的 14,782 名儿童中，仅 1,003 名提出申请)。¹¹ 主要原因包括对程序缺乏了解、缺乏法律支持引导年轻人申请庇护，以及缺乏心理健康服务，这也阻碍了庇护申请过程，因为该过程可能触发创伤。此外，孤身移民儿童必须拥有一位法定代理人才能提交申请，但临时管理人常常缺位或迟迟未被任命。最后，年轻人有时更倾向于选择其他更简便的身份正常化方式，以方便他们的职业培训计划，或从法国前往联合王国。委员会注意到，负责一审评估庇护申请的法国难民和无国籍人保护局制定了一项具体政策，处理孤身移民儿童的庇护申请事宜。根据这项政策，儿童由一名临时管理人代表，并由一名具有资质的工作人员进行面谈。面谈室及程序均适应儿童需求，并向其提供多语言的信息手册。2022 年，82% 的寻求庇护者获得了难民身份(若包括国家庇护权法院的裁决，则比例为 95%)。¹²

E. 进入缔约国领土与边境拘留

42. 委员会还访问了巴黎戴高乐机场的等候区，该区域为孤身移民儿童提供了六个床位，设在大楼的一个独立区域内，有红十字会代表驻场。这些设施专为接纳儿童所设计。在该区域的拘留期限为四天，可延长两次，共八天。根据边境警方的统计数据，2021 年，已有 309 名未成年人被扣留在等候区，其中 104 名是孤身移民儿童。2022 年，321 名儿童、包括 82 名孤身移民儿童被安置在该设施内，2023 年则有 288 名儿童，包括 62 名孤身移民儿童。法国法律规定，孤身移民儿童仅在例外情况下才能被关押在等候区，但权利维护者组织指出，实际做法与此相悖。¹³

43. 委员会获悉，法国存在将在意大利边境拦截的孤身未成年人遣返意大利的做法，这一做法已得到行政法院——包括尼斯行政法院——若干裁决的确认。

F. 平等待遇

44. 委员会注意到，识别和保护孤身移民儿童的权限在很大程度上已下放至地方，而司法、卫生和教育仍属于国家管辖范围。法国法律也致力于根据明确标准将这些儿童公平分配至各省，并通过发布指南和对负责机构进行非强制性培训，努力协调各省的照护工作，以确保平等待遇，并避免频繁转移现象。此外，宪法委员会为年龄评估提供了一个共同框架(包括心理社会评估、核查官方身份证件，以及作为最后手段进行包括 X 光骨骼检查在内的医学检查)。

45. 然而，委员会注意到，在儿童保护系统中，孤身移民儿童与法国儿童在待遇方面存在差异。这种差异尤其体现在资金支持方面——孤身移民儿童获得的资金

¹¹ 见法国难民和无国籍人保护局，《2022 年活动报告：聆听世界》。

¹² 同上。

¹³ Défenseur des droits, *Les mineurs non accompagnés au regard du droit*, 2022, p. 14.

支持较少，还体现在住宿、活动、饮食和照顾儿童的专业人员薪酬方面。孤身移民儿童的待遇也因省份而异。

G. 法律代理和援助以及诉诸司法

46. 接收孤身移民儿童的儿童福利机构应提请共和国检察官将案件移交负责未成年人监护的家事法庭法官，以考虑将监护权转移至儿童福利机构。¹⁴ 此举可能是必要的，例如，为了开设银行账户以及办理其他一些法律手续，如申请护照或居留证。

47. 此外，2002 年 3 月 4 日关于亲权的第 2002-305 号法规定，总检察长应指定一名临时管理人，在两种情况下代表孤身移民儿童：当他们被安置在等候区时，或当他们申请庇护时。然而，在现行制度下，孤身移民儿童可能会成为所谓的“社会”监护对象。监护法官指定一名监护人，其职责是在保护措施实施期间确保儿童的福祉并管理其财产。

48. 任命的临时管理人数量严重不足。其中大多数是从上诉法院确定的名单中遴选出的志愿者。例如，克雷泰伊只有 2 名临时管理人，大西洋卢瓦尔省只有 4 名；他们并不都是处理孤身移民儿童事宜的专业人员，却每人负责约 150 名儿童。

49. 虽然孤身移民儿童都需要法律支助，但却未系统性地为其指定律师或法律代理人。法国难民和无国籍人保护局为他们提供的法律援助是无偿的，而很少有律师愿意提供无偿援助。法律援助的质量是另一个令人关切的问题。总体而言，法律代表不足；在申请庇护的孤身移民儿童中，仅有约 30% 获得法律援助。

七. 法律调查结果

A. 侵犯《公约》所载权利

1. 儿童的最大利益

50. 根据《公约》第 3 条第 1 款，关于儿童的一切决定，均应以儿童的最大利益为首要考虑。

51. 缔约国应确保在移民立法、移民政策的规划、执行和评估以及个案决策过程中，充分考虑到儿童的最大利益，包括在准许或拒绝入境或居留申请时，在关于适用移民法和限制儿童或其父母或法定监护人享有社会权利的决定中，以及在有关家庭团聚和儿童监护的决定中，儿童的最大利益必须是首要考虑并因此具有高度优先性。

52. 评估面谈应由多学科团队进行。

53. 尽快指定一名称职的监护人是确保孤身或离散儿童的最大利益得到尊重的基本程序保障。当离散或孤身儿童被转至庇护程序或其他行政或司法诉讼程序时，除监护人外还应为他们提供一名法律代表。

¹⁴ 《民法典》第 411 条。

54. 委员会还强调，应向这些儿童提供一切相关信息，包括关于其权利、可用服务、沟通手段、申诉机制、移民和庇护程序及其结果的信息。提供信息应当及时，并使用儿童本身的语言，通过适合儿童及其年龄的方式进行，以便在这一过程中听取他们的意见并得到予以适当考虑。鉴于年龄认定程序是适用《公约》的起点，若不能履行这项义务，即构成对《公约》第 3 和第 12 条的违反。关于陈述意见权与儿童最大利益之间的重要关系，委员会已经指出，只有尊重第 12 条的各项规定才能正确执行第 3 条。

55. 委员会提及上文第 22 和第 25 段中关于缺乏多学科方法和使用 X 光骨骼检查方面的发现，以及第 46 至第 49 段中关于为保护儿童利益而指定的临时管理人数量有限、工作条件差及法律援助不足等内容。

56. 委员会认定缔约国未履行《公约》第 3 条(结合第 12 条)规定的义务，特别是因为：

- (a) 在法律和政策中未优先考虑儿童的最大利益；
- (b) 缺乏多学科的方法；
- (c) 将 X 光骨骼检查作为首选评估方法；
- (d) 提供的服务资金不足，影响代表孤身移民儿童利益的监护人员的数量和质量；
- (e) 获得法律援助的机会有限，儿童对其权利缺乏了解；
- (f) 专业人员缺乏评估儿童最大利益方面的培训。

2. 不人道和有辱人格的待遇

57. 《公约》第 37 条(a)项规定，任何儿童不受酷刑或其他形式的残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。委员会指出，缔约国有义务确保所有被剥夺家庭环境的移民儿童得到保护。委员会提及上文第 33 至第 37 段中的发现，其中指出未成年人身份未被承认并在等待上诉决定的未成年人，以及经法国领土前往联合王国的未成年人在营地或街头生活，无论是在安全、住房、卫生还是获得食物和照护方面，其生活条件完全不适合他们的儿童身份，考虑到他们的年幼年龄，这种不稳定的生活状态是不可接受的。在营地和街头，这些儿童面临遭受贩运、暴力(包括性暴力)、吸毒或卷入犯罪活动的风险。委员会提及欧洲人权法院在 Khan 诉法国案中的裁决，该裁决认为，对这些条件的考虑“明显不足”，构成“缺陷，使[他们]明显面临遭受不人道或有辱人格的待遇的风险，从而严重且明显非法地侵犯了基本自由”。¹⁵

58. 委员会赞同欧洲人权法院的立场，即虐待行为必须达到最低程度的严重性，方可被定性为不人道或有辱人格的待遇。这种严重性的评估是相对的，取决于案件的所有情况，如虐待的持续时间、对身体和精神的影响，以及在某些情况下受害者的性别、年龄和健康状况。某种待遇之所以被称为是“有辱人格的”，是因为它可能使受害者产生恐惧、痛苦和自卑感，令其受到羞辱和贬低。这种情况可

¹⁵ 欧洲人权法院，Khan 诉法国案，第 12267/16 号诉请，2019 年 2 月 28 日的判决，第 81 段(援引最高行政法院紧急程序法官的命令)。

被视为达到《公约》第 37 条(a)项意义上的严重程度，从而构成有辱人格的待遇。

59. 因此，委员会认为，缔约国未能履行《公约》第 37 条(a)项规定的义务，对于生活在营地和街头的孤身移民儿童而言尤其如此，因为这些儿童：

- (a) 生活条件极端恶劣且损害人类尊严，获得食物、饮用水和卫生设施的机会有限；
- (b) 面临遭受暴力，包括性虐待，以及遭受人口贩运、接触毒品和犯罪活动的风险。

3. 剥夺自由

60. 根据《公约》第 37 条(b)项，缔约国应确保不非法或任意剥夺任何儿童的自由。对儿童的逮捕、拘留或监禁应符合法律规定并仅被作为最后手段，且期限应尽可能短。委员会回顾其与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)联合发布的第 23 号一般性意见(2017 年)，其中指出，涉及非正常入境或逗留的违法行为在任何情况下都不能产生与实施犯罪行为相似的后果。因此，作为最后手段拘留儿童的可能性在少年刑事司法等其他情况下可能适用，但不适用于移民程序，因为它与儿童最大利益原则和儿童的发展权相冲突。

61. 委员会注意到，在机场等候区，儿童被限制在特定区域内，那里的条件与封闭式拘留中心相似，并认为，因移民身份而剥夺儿童的自由，无论拘留时间长短，通常都是不相称的，因此具有《公约》第 37 条(b)项所指的任意性。

62. 委员会回顾其在 A.M.K. 和 S.K. 诉比利时案中的立场，在该案中，委员会认为，因未能考虑到可能替代拘留儿童的办法，缔约国未能将儿童的最大利益作为首要考量进行考虑，无论在拘留儿童之时或延长其拘留时长之时都是如此。¹⁶

63. 鉴于上述情况，委员会得出结论认为，由于将孤身移民儿童拘留在巴黎戴高乐机场的等候区，而未考虑采取除剥夺自由以外的措施，缔约国违反了《公约》第 37 条(b)项(单独或与第 3 条一并解读)的规定。

4. 儿童保护

64. 委员会指出，《公约》第 6 条第 2 款规定，缔约国有义务最大限度地确保儿童的存活与发展。应根据第 20 条第 1 和第 2 款保障孤身移民儿童的这项权利，该条规定，应对脱离家庭环境的儿童给予特别保护和协助，并提供替代照料。与此同时，儿童在获得教育、适当住房、充足的安全食品和水或健康服务时可能面临障碍，这会对孤身移民儿童的身体、心理、精神、道德和社会发展造成负面影响。委员会回顾说，各国应特别注意保护无证儿童。各国还应该考虑到移民儿童因其性别以及诸如贫困、族裔、残疾、宗教、性取向、性别认同等其它因素而可能面临的具体脆弱情况，这些情况可能加剧儿童在整个移民过程中遭受性暴力、剥削、其他形式暴力和其他侵犯人权行为的可能性。

65. 委员会提及上文第 34 至第 37 段所载事实认定，即被拒绝未成年人身份的孤身移民儿童，等待数月方能乘船前往联合王国的儿童，以及那些被国家照管并安

¹⁶ A.M.K. 和 S.K. 诉比利时案(CRC/C/89/D/73/2019)，第 10.13 段。

置在旅馆、照护系统缺乏监管的儿童，他们的生活条件恶劣，对其福祉构成了重大风险。

66. 此外，委员会提及上文第 36 至第 38 段关于孤身移民儿童面临暴力、性虐待和人口贩运风险，以及从事孤身移民儿童工作的专业人员缺乏适当培训的问题。

67. 委员会认为，缔约国未履行《公约》第 3、第 6、第 19、第 20、第 22、第 27 和第 34 条规定的义务，因为缔约国：

- (a) 拒绝向正在等待上诉法院裁决结果的儿童提供儿童保护服务，导致这些儿童流落街头，没有住所和基本卫生设施；
- (b) 对于试图乘船前往联合王国并在恶劣条件下居住在帐篷里的儿童缺乏保护服务；
- (c) 使儿童面临遭受暴力、虐待和贩运的危险，包括那些流落街头、住在帐篷里的儿童，以及住在旅馆里没有适当监管的儿童；
- (d) 对暴力侵害儿童案件、包括性虐待和贩运人口案件缺乏应对措施。

5. 身份权

68. 《公约》第 8 条要求缔约国尊重儿童维护其身份的权利。

69. 儿童的出生日期是其身份的一部分。对自称未成年的年轻人进行年龄确定具有重大意义，因为确定结果决定当事人能否作为儿童获得国家的特别保护。同样，并且对于委员会而言极其重要的是，享有《公约》所载的各项权利与年龄确定息息相关。因此，确定某人的年龄必须经过适当的程序，并且可以通过有效和迅速的上诉程序对结果提出质疑，这一点至关重要。只要在此程序期间，当事人就应享有疑点利益，并应被当作儿童对待。

70. 除非有相反的证据，否则所有现有证件都应被认为是真实的。举证责任不能仅由当事人承担，特别是考虑到这些当事人和缔约国在获得证据方面并不平等，而且往往只有缔约国才能获得相关资料。委员会回顾称，缔约国在采取行动时不得违背主权国家签发的官方身份证件原件所确立的事实，除非缔约国正式质疑该证件的有效性。

71. 在大多数情况下，自称为儿童者提供的证件可信度受到质疑，工作人员先入为主地认为这些证件无效，即便儿童出示了带有照片的领事证件。举证责任往往由儿童、而非政府来承担。在许多情况下，当官员怀疑文件系伪造时，他们并未努力与原籍国的领事当局联系以核实文件的真实性。委员会注意到缔约国提供的资料，涉及某些国家的文件伪造率高以及缺乏合作的情况。

72. 委员会认为，在进行年龄评估时，缔约国未履行其根据《公约》第 8 条所承担的义务，因为缔约国将提供身份证明和领事文件的举证责任全部强加于相关个人，同时未自行努力核实这些文件的可信度。

6. 健康权

73. 在根据《公约》第 24 条落实享有最佳健康和医疗及康复设施的权利方面，缔约国有义务确保孤身儿童及离散儿童与作为国民的儿童一样，享有获得同等卫生保健的机会。为了保证这种机会，各国必须评估和处理这些儿童面临的特殊情

况和脆弱处境。各国尤其应当考虑到孤身儿童与其家庭成员失散，并在不同程度上也经历了损失、创伤、混乱和暴力。许多当事儿童遭受心灵重创，在对他们的照管和康复过程中需要特别敏感和细心。

74. 《公约》第 39 条规定，缔约国有义务为遭受各种形式的虐待、忽视、剥削、酷刑、残忍、非人道和有辱人格的待遇或武装冲突的受害儿童提供康复服务。为了促进这种康复和重新回归社会，应当提供适合儿童文化和性别的心理保健服务，并为之提供合格的心理社会咨询。

75. 委员会提及其在上文第 38 段中关于孤身移民儿童缺乏心理服务的认定。生活在营地或街头、未成年身份遭拒以及过境前往联合王国的人员无法获得医疗卫生系统的服务，包括康复和重新融入社会的服务，因为他们的儿童身份未获正式承认，因此无权享受缔约国的全民医疗卫生系统。

76. 委员会认为缔约国违反了《公约》第 24、第 26 和第 39 条，特别是因为：

- (a) 在评估当事人年龄和无人陪伴身份时，没有进行专业的医疗检查；
- (b) 未向生活在营地和街头的孤身移民儿童、包括那些未成年身份遭拒并正在等待上诉决定的当事人，提供卫生保健服务；
- (c) 对经历过创伤的孤身移民儿童提供的心理和心理社会咨询及其他康复服务不足。

7. 受教育权

77. 《公约》第 28 条要求缔约国保障受教育的权利。委员会回顾称，各国应确保在移民的各个阶段均能接受教育。根据《公约》第 28 条、第 29 条第 1 款(c)项、第 30 条和第 32 条以及委员会所提出的一般原则，每一位孤身或离散儿童，无论其身份如何，都必须在其进入的国家里获得充分的教育机会。应允许所有青少年接受培训或职业教育，并为幼童提供学前教育的机会。

78. 在法国，并非所有孤身移民儿童都能获得就学保障。那些生活在营地或街头、未成年身份遭拒且正在等待法官裁决的年轻人无法进入学校或其他教育机构就读。

79. 在这方面，委员会认为缔约国违反了《公约》第 28 条，因为生活在营地或街头、未被纳入儿童保护体系的儿童，包括那些在等待未成年人身份评估上诉决定的儿童，无法获得受教育的机会。

8. 不歧视

80. 《公约》第 2 条第 1 款规定，缔约国应尊重《公约》所载列的权利，并确保其管辖范围内每一儿童均享有这些权利，不因儿童或其父母或法定监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、伤残、出生或其他身份而有任何差别。

81. 委员会注意到，不受任何形式歧视的原则适用于孤身移民儿童的所有关系。该原则，除其他外，尤其禁止因儿童无人陪伴或与父母离散，或作为难民、寻求庇护者或移民的地位而加以任何歧视。同样，缔约国应确保移民儿童融入接收国社会，与国民一起在平等的基础上切实享有人权并获得服务。缔约国应采取必要措施，在实践中确保所有寻求庇护者和移民都有平等的权利提出充分有效、具有

中止效力的上诉，特别是确保其获得专业口译服务和法律援助，包括在行政拘留中心获得此类服务。

82. 关于孤身移民儿童在法国的待遇问题，委员会提及上文第 35 段，其中涉及儿童福利系统接纳的儿童在住宿和照护方面的资金差异。

83. 因此，委员会认为，缔约国未履行《公约》第 2 条规定的义务，特别是因为，向孤身移民儿童提供的保护标准低于拥有法国国籍或居民身份的儿童，后者得到国家的照顾，可以不受限制地获得所有现有服务。

B. 侵犯权利行为的严重性或系统性

84. 根据《任择议定书》第 13 条，委员会必须评估侵犯权利行为是否具有严重或系统性质。

85. 委员会认为，如果侵犯权利的行为可能对受害者造成实质性伤害，则具有严重性质。确定侵犯权利行为的严重性必须考虑到所发现的侵犯权利行为的规模、普遍性、性质和影响。

86. “系统性”一词是指导致侵犯权利事件的行为或不作为具有组织性，以及这些行为或不作为不可能随机发生。

87. 委员会根据侵犯权利行为的规模及其造成的实质性伤害，对在缔约国实施的侵权行为的严重性进行评估。委员会特别注意到，由于这些侵犯权利行为，大量孤身移民儿童的身心健康和发育受到严重伤害和持久影响。许多生活在营地或街头的孤身移民儿童处于不稳定的生活条件中，面临威胁和暴力，导致他们感到恐惧和焦虑。

88. 委员会认为，缔约国的侵犯权利行为具有系统性，因为缔约国一再未能采取法律、政治和其他措施，保护生活在街头、帐篷和简易营地中的孤身移民儿童。缔约国系统性地拒绝向这些儿童提供儿童保护服务，剥夺了他们获得适当生活水准和基本服务的机会。这些侵犯权利行为长期反复发生，并非孤立事件。

89. 委员会认为，根据所掌握的文件和调查期间获得的资料，缔约国严重或系统地违反了《公约》规定的义务，原因如下：

(a) 许多自称是儿童但被评估为成年人并在整个程序中被当作成年人对待的年轻人，在等待法庭的上诉裁决期间，被系统性地剥夺了获得儿童保护服务的机会，导致他们滞留在简易营地和街头，无法获得生存所需的基本服务，如食物、饮用水、住所和基本卫生设施，同时也被剥夺了获得医疗和教育服务的机会；

(b) 生活在营地、街头或未受到儿童保护系统充分监管的旅馆中的孤身移民儿童面临遭受暴力，特别是性暴力，以及遭受人口贩运、接触毒品和犯罪活动的风险；

(c) 他们中的许多人试图乘船前往联合王国，这些人未被纳入儿童保护系统照护，被迫生活在条件极其恶劣的营地中，无法获得基本生活保障、卫生保健和教育；

- (d) 未被纳入儿童保护系统的孤身移民儿童无法获得专业心理健康服务，尽管这些儿童在原籍国或在前往法国途中遭受了严重创伤；
- (e) 孤身移民儿童常因与移民身份相关的原因而在国际机场等候区或边境拘留中心被剥夺自由，这可能对其心理健康和发育产生长期影响；
- (f) 在年龄评估程序中，缔约国系统性地未能：(一) 在法律和政策中优先考虑儿童的最大利益，(二) 采取多学科方法并对专业人员进行充分培训，(三) 为孤身移民儿童提供专门监护人，并(四) 提供法律援助和信息；
- (g) 缔约国通常将提供身份证明和领事文件的举证责任完全施加于当事人本人，并将 X 光骨骼检查作为评估未成年人年龄的首选方法，尽管这种方法不太可靠且具有大幅误差。

90. 委员会指出，尽管有证据表明存在违反《公约》第 2 条的情况，但委员会无法得出结论认为，这些侵犯权利行为已达到《任择议定书》第 13 条所要求的严重性或系统性程度。

C. 侵犯权利行为的责任归于国家

91. 国家对侵犯《公约》所载儿童权利的行为负有直接责任。国家在孤身移民儿童问题上的作为和不作为，无论涉及中央和地方国家机构，还是行使国家授予职权的私人实体，均应由法国承担责任。委员会指出，缔约国将职能授予或外包给私营企业或非盈利组织后，并不能解除其根据《公约》及其任择议定书承担的义务。

八. 建议

92. 委员会建议缔约国采取措施，履行其关于孤身移民儿童的义务，特别是：

- (a) 确保孤身移民儿童的权利在全国范围内得到尊重，尤其是全面落实 2022 年 2 月 7 日关于儿童保护的第 2022-140 号法；
- (b) 根据未成年推定原则，在年龄方面为相关人员提供疑点利益；
- (c) 确保当事人提交的文件得到考虑，如该文件由主管公共机构或大使馆签发或认证，则应作为真实文件予以接受；
- (d) 停止将使用 X 光骨骼检查作为确定儿童年龄的唯一方法，采用已被证明更为适当的多学科方法；
- (e) 系统性地为当事人指定一名法律代理人(监护人或临时管理人)和律师，以确保在所有程序——包括在确定年龄的程序——中，自程序伊始时起便保障当事人的权利；
- (f) 在当事人年龄存在争议的情况下，提供有效、便捷、快速并可迅速给出结果的补救措施、并确保当事人充分了解此类补救措施及相关程序；
- (g) 确保以当事人理解的语言提供口译服务；
- (h) 停止将孤身移民儿童拘留在机场等候区和拘留中心的做法，并确保根据儿童的最大利益采取非拘禁类措施；

- (i) 确保在尊重孤身移民儿童隐私的情况下收集并公布分类统计数据；
- (j) 在整个领土和管辖范围内划拨充足的人力、技术和财政资源，确保所有孤身移民儿童得到平等对待。

93. 委员会还建议缔约国：

- (a) 确保向所有孤身移民儿童提供住房和足够的食物与水，以确保没有儿童生活在非正式营地或街头，包括那些未成年身份遭拒、正在等待上诉裁决的儿童；
- (b) 加强社区层面的活动，特别是在加莱海峡省和北部省，为孤身移民儿童提供信息和建议，提供住所，并根据该地区儿童的具体需要调整儿童保护服务；
- (c) 确保所有孤身移民儿童，包括正在就年龄评估决定提出质疑的儿童，都有平等的受教育机会；
- (d) 确保所有孤身移民儿童，不论其身份如何，都能不受阻碍地获得卫生保健服务；
- (e) 确保孤身移民儿童能够获得心理和心理社会咨询以及其他助其重新融入社会的服务；
- (f) 建立一个机制来预防和应对孤身移民儿童可能面临的风险，如暴力、性暴力和人口贩运；
- (g) 向移民官员、警察、检察机关人员、法官和其他相关专业人员提供与寻求庇护的儿童和其他移民儿童权利有关的培训，特别是关于委员会第 6 号一般性意见(2005 年)以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)，及其第 4 号和第 23 号联合一般性意见(2017 年)的培训。

九. 后续行动

94. 委员会请缔约国在六个月内向其通报已经采取和有意采取的措施，并建议缔约国在委员会根据《任择议定书》之下的议事规则第 42 条公布其结论和建议后，立即予以传播。¹⁷

¹⁷ CRC/C/158/Rev.1 号文件。