



儿童权利公约

Distr.: General
25 June 2024
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》通过的关于第 80/2019 号来文的意见* *** ***

来文提交人: A.M.(由律师 Guido Ehrler 代理)
据称受害人: 提交人
所涉缔约国: 瑞士
来文日期: 2019 年 4 月 3 日(首次提交)
意见通过日期: 2024 年 5 月 21 日
事由: 孤身儿童的年龄认定程序; 遣返瑞典
程序性问题: 无
实质性问题: 儿童的最大利益; 儿童在影响他们的司法和行政程序中表达意见的权利
《公约》条款: 第 3 条第 1 和第 3 款以及第 12 条
《任择议定书》条款: 无

1.1 来文提交人是 A.M., 阿富汗国民, 生于 2000 年。¹ 他声称缔约国当局侵犯了他根据《公约》第 3 条第 1 和第 3 款以及第 12 条享有的权利。提交人由律师 Guido Ehrler 代理。《任择议定书》于 2017 年 7 月 24 日对缔约国生效。

1.2 2018 年 9 月 14 日, 提交人在瑞士提出庇护申请。他声称, 在这种情况下, 瑞士主管部门任意宣布他为成年人, 特别是无视在瑞典进行的年龄鉴定的结论,

* 委员会第九十六届会议(2024 年 5 月 6 日至 24 日)通过。

** 委员会下列委员参加了对来文的审查: 苏珊娜·阿霍、艾萨图·阿拉萨内·穆拉耶、苏瓦伊巴·巴尔瓦妮、辛德·阿尤毕·伊德里斯、玛丽·贝洛夫、林钦乔佩尔、罗莎丽亚·科雷亚、布拉基·古德布兰松、索皮奥·基拉泽、本雅姆·达维特·梅兹姆尔、大谷美纪子、路易斯·埃内斯托·佩德内拉·雷纳、安·斯凯尔顿、韦利娜·托多罗娃、伯努瓦·范凯尔斯比尔克和拉图·扎拉。

*** 根据《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》之下的委员会议事规则第 8 条第 1 款(a)项, 菲利普·雅费没有参加对来文的审查。

¹ 瑞典主管部门称是 2000 年 11 月 2 日, 瑞士主管部门称是 2000 年 1 月 1 日。



即他出生于 2000 年 11 月 2 日，并在没有代理人在场的情况下听取了他的陈述。2018 年 10 月 9 日，国家移民政事务秘书处决定不审查提交人庇护申请的实质内容，理由是他出生于 2000 年 1 月 1 日，因此在提交申请时已经成年。瑞士主管部门认为，瑞典主管部门已经处理并驳回了他在欧洲最初的庇护申请，有责任根据《都柏林第三条例》² 重新接管他的案件。同一天，瑞典同意重新接收提交人。2018 年 11 月 8 日，联邦行政法院驳回了提交人的上诉。2019 年 8 月 29 日，国家移民政事务秘书处决定不处理提交人提出的复审 2018 年 10 月 9 日决定的请求，因为提交人没有支付预付费用。

1.3 2019 年 4 月 8 日，根据《任择议定书》第 6 条，来文工作组代表委员会行事，请缔约国采取临时措施，在委员会审议来文期间暂停将提交人遣返瑞典。2019 年 4 月 10 日，缔约国告知委员会，已暂停执行遣返。

1.4 2021 年 5 月 31 日，委员会第八十七届会议审议了来文可否受理的问题。³ 委员会得出结论认为，根据《任择议定书》第 7 条(c)款，来文基于属人理由可予受理。委员会认为，缔约国根据《都柏林第三条例》承担的义务及其关于提交人试图使其在瑞典提出的庇护申请得到复审的论点并不能证明来文不可受理。最后，委员会指出，根据缔约国承担的保护义务，《任择议定书》规定，《公约》所有规定都具有可诉性，因此，提交人可在委员会援引《公约》第 3 条。因此，委员会宣布，来文提出了与《公约》第 3 条第 1 和第 3 款以及第 12 条相关的问题，可予受理。关于事实、申诉、各方的意见和评论以及委员会对可否受理问题的审议情况，请参阅委员会通过的关于可否受理问题的决定。

1.5 2022 年 10 月 6 日，委员会通知各方，委员会决定驳回缔约国的请求，即在联邦行政法院就提交人对国家移民政事务秘书处 2021 年 6 月 25 日决定提出的上诉作出裁决之前，暂停审议来文。

缔约国关于实质问题的意见

2.1 缔约国在 2023 年 1 月 24 日的意见中指出，提交人在 2021 年 5 月 3 日的复审请求中称，委员会目前的程序可能会持续数年，这与《都柏林第三条例》尽快指定一个有权处理庇护申请的国家的目标不符。因此，提交人请求国家移民政事务秘书处适用《都柏林第三条例》第 17(1)条中的主权条款，审查其庇护申请的实质内容。2021 年 6 月 25 日，国家移民政事务秘书处驳回了该请求，理由是自上次复审请求以来，没有发生任何需要复审的变化。国家移民政事务秘书处强调，众所周知，本来文的程序冗长，因此，通过提交本来文，反对将提交人遣返到根据《都柏林第三条例》有权对庇护理由进行实质性审查的国家，然后又辩称与该条例有关的快速程序理念没有得到尊重，而且由于程序冗长，应将责任移交给迄今为止无权处理的国家，这是自相矛盾的。国家移民政事务秘书处认为，《都柏林第三条例》程序所依据的原则是，对申请进行实质性审查的管辖权应根据明确的标准分配给一个国家，寻求庇护者不能自行选择这个国家，而且提交人从第一次裁定不审查实质问题起就知道，他必须返回瑞典。2021 年 6 月 29 日，提交人就这

² 《欧洲议会和欧盟理事会 2013 年 6 月 26 日关于确立负责对第三国国民或无国籍人在某一成员国提出的国际保护申请进行审查的成员国的判定标准和机制的(EU)604/2013 号条例》。

³ A.M.诉瑞士案(CRC/C/87/D/R.80/2019)。

一决定向联邦行政法院提出上诉。截至缔约国提交意见时，该上诉仍在审理之中。

2.2 缔约国声称，并未侵犯提交人根据《公约》第3条享有的权利。缔约国注意到，就提交人针对国家移民政事秘书处2018年10月9日的决定向联邦行政法院提出的上诉而言，本来文并未就提交人的年龄认定问题提供任何新的证据。为了认定寻求庇护者是否为未成年人，国内主管部门首先依据所提交的真实身份证件，如果没有，则依据从听证会得出的结论，特别是关于申请人在原籍国的环境、家庭环境和学校教育情况，甚至可能依据为认定其年龄而进行的医学分析的结果。因此，在没有证据的情况下，要对所有其他相关因素进行总体评估。然而，提交人有责任证明他的未成年身份可信。此外，虽然1998年6月26日关于庇护的第142.31号法第17条允许国家移民政事秘书处下令进行专家评估，以认定据称未成年的申请人的年龄，但这一规定给国家移民政事秘书处留下了很大的酌处权，只有在该机构有疑问的情况下才适用。

2.3 缔约国指出，在本案中，2018年9月24日，国家移民政事秘书处给予了提交人就其年龄发表意见的权利。在审查了提交的论据和文件之后，国家移民政事秘书处得出结论认为，提交人未能证明他的未成年人身份可信。首先，他没有提供任何身份证件。其次，国家移民政事秘书处和联邦行政法院都对提交人的论据作出了裁决，并详细解释了选择2000年1月1日作为提交人出生日期的理由。它们注意到，提交人曾表示不知道自己的确切出生日期。在向缔约国提交庇护申请时，提交人称自己出生于2000年11月2日。然而，在对其本人进行询问时，他说自己出生于1997年。后来，他声称自己出生于伊斯兰历1379年，然后又说“我不太清楚”，“在瑞典，我只说了年份，也就是2000年”。提交人最后提到瑞典当局登记的出生日期，即2000年11月2日，并声称在瑞典进行的年龄鉴定表明，他在瑞典提出庇护申请时仍是未成年人。提交人指出，瑞典主管部门选择2000年11月2日作为他的出生日期，因为那是他在2015年11月3日提出庇护申请的前一天。因此，国内主管部门认为这是一个任意选择的日期。联邦行政法院还指出，提交人无法从2017年夏天进行的放射性检查中推断出任何对他有利的信息，因为检查结论只说明他当时是未成年人。提交人提到的检查方法都无法确定他的出生日期，无论是哪个月还是哪一天。鉴于提交人负有举证责任，并考虑到所有情况，法院得出结论认为，假定提交人为成年人是适当的。

2.4 缔约国认为，瑞典主管部门同意接收提交人，表明这一假设得到了支持。国家移民政事秘书处在2018年10月3日的接收请求中指出，它认为提交人已经成年。根据《都柏林第三规则》第8(4)条，如果瑞典主管部门仍认为提交人是未成年人，则应拒绝请求。瑞典接受了这一请求，从而可以得出结论认为，瑞典同意瑞士主管部门的评估，对提交人的未成年身份提出质疑。鉴于提交人的陈述自相矛盾，而且瑞典主管部门选择的出生日期是随机的，因此国家移民政事秘书处并不怀疑提交人的成年人身份。因此，国家移民政事秘书处没有理由需要提交人在瑞典进行年龄鉴定，也没有理由自行进行年龄鉴定。联邦行政法院强调，国家移民政事秘书处不进行这种评估，并未违反任何国内法规定。缔约国认为，作为总体评估的一部分，国内主管部门将2000年1月1日定为提交人的出生日期是有依据的，可以合理地认为他在抵达瑞士时已超过18岁。缔约国认为，就委员会第6号一般性意见(2005年)第31(一)段而言，对其成年人身份不存在持续的不确定性。

2.5 缔约国重申，它有义务执行《都柏林第三条例》。该条例的目标之一是能够迅速确定应负责任的成员国。寻求庇护者不能自行选择这个国家，因为责任是根据明确的标准分配给一个国家的。同样，重新提交已被另一国驳回的庇护申请是滥用权利。根据《都柏林第三条例》第 8(4)条，瑞典是提交人于 2015 年 11 月 3 日提出的国际保护申请的责任国。提交人受益于瑞典的完整的庇护程序。由于瑞典已同意重新接收提交人，缔约国不再有权审查其庇护申请的实质内容。缔约国认为，提交人不能以他自愿离开瑞典为由，要求瑞士主管部门重新审查他的庇护理由。

2.6 缔约国认为并未违反《公约》第 12 条。2018 年 9 月 24 日，国家移民政事秘书处就提交人的年龄问题听取了他的陈述。由于提交人已成年，国内主管部门没有理由为他指定一个可以信任的人，因为提交人不能援引《都柏林第三条例》或国内立法中关于无人陪伴人员的具体规定，也不能援引《公约》第 3 条和第 12 条。此外，提交人在瑞典受益于完整的庇护程序，在此期间，他被作为未成年人对待，得到了一名信任的人的协助，并能够对瑞典主管部门的决定提出上诉。

提交人对缔约国意见的评论

3.1 提交人在 2023 年 10 月 19 日的评论中指出，根据 2023 年 6 月 20 日的判决，联邦行政法院驳回了他就国家移民政事秘书处 2021 年 6 月 25 日决定提起的上诉。法院认为，包括在考虑到委员会目前程序时长的情况下，缔约国没有人道主义理由审查其庇护申请的实质内容。提交人认为，鉴于缔约国继续否认有责任处理他的庇护申请，因此，为了始终考虑他的最大利益，缔约国应确定他在提交申请时是否为未成年人。

3.2 提交人指出，在 2018 年 9 月 24 日的听证会上，他说不知道自己的确切出生日期。他从未上过学。关于缺乏证件的问题，提交人援引公开资料称，阿富汗人口中只有不到 10% 的人拥有正式出生证，全世界四分之一的儿童没有登记。因此，提交人认为，没有身份证件不应被视为他的陈述不可信或他在申请庇护时已成年的证据。提交人指出，委员会在关于本来文可否受理的决定中强调，举证责任不应完全转移给来文提交人。

3.3 提交人声称，缔约国主管部门没有充分考虑他的论据，采用了“最高”年龄值，在没有进行任何核实的情况下，通过任意评估认定他已成年。缔约国没有具体说明国家移民政事秘书处对证据的评估包括哪些内容，也没有说明采取了哪些措施来认定他的年龄或取消瑞典年龄鉴定专家意见的证据效力。提交人认为，缔约国没有提出任何论据，说明该专家意见不符合委员第 6 号一般性意见(2005 年)第 31(一)段的要求。因此，提交人认为专家意见可用作证据。他不理解瑞士主管部门为何不适用国内判例法，根据国内判例法，关于年龄鉴定的专家意见在以下情况下具有更大的证据效力：由卫生专业人员起草，似乎具有结论性，以可理解的方式进行推理，不自相矛盾，没有具体证据质疑其可靠性。

3.4 据提交人称，他关于自己年龄的陈述并非不可信或自相矛盾。没有任何证据表明他想冒充未成年人，以便利用瑞士的庇护程序。他在听证会上说，他 9 岁时被送进古兰经学校，在那里上了四年学，然后去了伊朗伊斯兰共和国，在那里呆了六个月。他还说，他离开阿富汗时还不到 14 岁。提交人认为，这些陈述特别可信，因为它们与他的年龄这一有争议的问题没有直接关系。根据提交人的陈述，他于 2015 年 11 月 3 日在瑞典申请庇护时最多 14 岁半。因此，他出生于 2001

年。这与瑞典主管部门运用科学方法进行的专家评估的结论没有重大差异，根据该结论，他出生于 2000 年 11 月 2 日。提交人否认曾说过他的年龄是瑞典任意认定的。他对专家意见的解释是主观的，可能并不确切。缔约国承认，提交人坚持要求缔约国当局承认专家意见，如果他认为专家意见是任意作出的，他是不会这样做的。他一直说自己出生于 2000 年。事实上，在 2018 年 9 月 24 日的听证会上，他说自己出生于 1997 年，这是由于伊斯兰历的换算错误。提交人认为，不可能用科学方法证明一个人的确切出生日期。

3.5 据提交人称，联邦行政法院没有遵循其自身的判例，根据该判例，如果所称年龄与允许的骨龄标准差小于三岁，则手骨分析具有更大的证据效力。提交人申报的年龄和瑞典通过手骨分析和其他法医方法科学鉴定的年龄都在允许的三岁偏差范围内。在另一起案件中，法院认可了国家移民事务秘书处的年龄认定结果，因为瑞典主管部门认为申请人已成年。⁴ 然而，在相反的情况下，如果认定为未成年，则不考虑瑞典进行的年龄鉴定专家意见。提交人声称，他已经证明，根据他的陈述认定的年龄比国家移民事务秘书处采用的年龄更准确。由于国内主管部门没有说明放弃瑞典年龄鉴定专家意见的理由，而且他的陈述被一概描述为不可信，提交人否认证据受到了全面评估。

3.6 提交人声称，国家移民事务秘书处没有向瑞典主管部门通报有利于他未成年人身份的证据。向瑞典主管部门提供的资料表明，举证责任完全由提交人承担，在有疑问的情况下，通常以尽可能高的年龄值，即出生年份的第一天为依据。然而，在对未成年身份有疑问的情况下，恰恰相反的做法才符合儿童的需要；如果仍有疑问，则应假定尽可能低的年龄，如果遵循缔约国的立场，即瑞典的专家意见不具证据效力，就是这种情况。没有任何证据表明提交人可能出生于 2000 年 1 月 1 日，这是一个纯粹随机的日期。瑞典同意重新接收他的理由不详，缔约国不能从中推断出任何有利于其立场的结论。该程序的目的不是为了儿童的最大利益，而是为了将他送回瑞典。提交人认为，他在瑞士提出庇护申请并非滥用权利，鉴于他在提交申请时还是未成年人，因此根据《都柏林第三条例》，缔约国应承担责任。

3.7 提交人认为，鉴于 2018 年 9 月 24 日听证会时他是未成年人，听证会在没有任何信任的人在场的情况下进行，因此违反了《公约》第 12 条。他已经在瑞典接受庇护程序这一事实并不相关。

委员会需处理的问题和议事情况

审议实质问题

4.1 委员会根据《任择议定书》第 10 条第 1 款，结合各当事方提交的所有资料审议了本文文。

4.2 委员会必须确定，在本案的情况下，在《都柏林第三条例》程序框架下对提交人年龄的认定是否侵犯了他根据《公约》享有的权利。特别是，提交人声称，国内主管部门在这一程序中没有考虑他的最大利益，特别是拒绝接受他的陈述，

⁴ 见联邦行政法院，F-5656/2018 号判决，2018 年 10 月 10 日。

认为他的陈述不可信，无视瑞典的年龄鉴定专家意见，没有给予他疑点利益，他没有得到代理人或信任的人的协助，尤其是在 2018 年 9 月 24 日的听证会上。

4.3 委员会认为，认定自称为未成年人的青年人年龄具有根本重要性，因为这一程序的结果可以确定当事人是否有权作为儿童获得国家保护，在本案中，则可以确定他是否有权根据《都柏林第三条例》被作为儿童对待。同样，这一点对委员会也极为重要，《公约》所载各项权利的享有与年龄的认定有关，因此必须有正当程序认定年龄，而且必须有机会通过上诉程序对其结果提出质疑。在进行上诉程序期间，必须给予当事人疑点利益，将其视为儿童。因此，委员会认为，在整个年龄认定过程中，儿童的最大利益应是首要考虑。⁵

4.4 委员会回顾，在没有身份证件或其他适当手段来合理估计年龄的情况下，各国应安排儿科医生、专家和能够综合考虑儿童各方面发展情况的其他专业人员全面评估儿童的身心发展。这些评估应尽快进行，并采用适当的程序，考虑到儿童的性别和文化，包括以儿童能理解的语言与儿童进行面谈。提供的文件应被视为真实文件，除非有相反的证据；也必须适当考虑儿童的陈述。⁶

4.5 委员会回顾，举证责任不能完全由来文提交人承担，特别是考虑到提交人和缔约国并非总能平等获得证据，而且往往只有缔约国才能获得相关资料。⁷

4.6 委员会还回顾，年龄评估必须以科学的方式进行，考虑到儿童的安全，以适合儿童的状况和性别的方式公平地进行，避免对儿童身体的任何侵犯；在进行评估时，还必须尊重人的尊严，在不确定性持续存在的情况下，必须给予当事人疑点利益，如果当事人确实有可能是未成年人，则必须将其作为儿童对待。⁸

4.7 在本案中，委员会注意到，国家移民事务秘书处在 2018 年 10 月 9 日的决定中认定，提交人出生于 2000 年 1 月 1 日，指出他没有出示任何身份证件，他关于出生日期的陈述自相矛盾，他声称瑞典当局任意选择 2000 年 11 月 2 日作为他的出生日期，而且瑞典主管部门接受了缔约国提出的重新接收提交人的请求。此外，联邦行政法院指出，2017 年在瑞典进行的放射性检查只证实了提交人当时是未成年人，提交人提到的检查方法都无法确定其出生日期，无论是哪个月还是哪一天。

4.8 委员会还注意到，提交人在抵达瑞士时声称自己是未成年人，尽管他无法提供出生日期的证据，也无法告知瑞士当局他的确切出生日期，但他依据的是瑞典当局在他在瑞典的庇护程序中取得的专家意见，该意见确立了他的未成年人身份。⁹ 委员会注意到，缔约国当局忽视了专家意见的内容，只是笼统地提及对提交人进行了总体评估，但没有具体说明评估的具体内容，特别是这一结论的科学依据。此外，委员会注意到，虽然联邦行政法院强调，提交人不能依据以前进行的放射性检查，而且提交人提到的检查方法都无法确定他的确切出生日期，但当

⁵ N.B.F.诉西班牙案(CRC/C/79/D/11/2017)，第 12.3 段；以及 M.B.诉西班牙案(CRC/C/85/D/28/2017)，第 9.8 段。

⁶ 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号(2017 年)和儿童权利委员会第 23 号(2017 年)联合一般性意见，第 4 段；以及 N.B.F.诉西班牙案，第 12.4 段。

⁷ M.A.B.诉西班牙案(CRC/C/83/D/24/2017)，第 9.2 段；以及 M.B.诉西班牙案，第 9.2 段。

⁸ 儿童权利委员会，第 6 号一般性意见(2005 年)，第 31(一)段。

⁹ A.M.诉瑞士案(CRC/C/87/D/R.80/2019)，第 6.2 段。

局并没有根据委员会第 6 号一般性意见(2005 年)对提交人的身心发展进行全面评估。因此,委员会注意到,缔约国当局确立的原则是,提交人已经成年,应由他证明自己是未成年人,举证责任完全由他承担。委员会还注意到,缔约国对提交人的陈述提出质疑,但没有提出任何证据来支持其关于提交人已经成年或出生于 2000 年 1 月 1 日的结论。

4.9 委员会还注意到,提交人声称,在庇护程序期间,特别是在关于其年龄的听证会期间,他没有得到代理人或信任的人的协助。在这方面,委员会注意到,虽然国内主管部门在 2018 年得出结论认为提交人出生于 2000 年,但它们没有适用这样一项原则,即如果提交人确实有可能是未成年人,则应在诉讼程序期间将其作为儿童对待。委员会回顾,缔约国有义务确保所有自称未成年人的外国青年人在抵达该国后尽快获得合格法律代理人的免费援助,并在必要时获得口译员的免费援助。¹⁰ 委员会认为,为这些人在年龄认定程序中获得代理人提供便利,是尊重他们的最大利益和发表意见的权利的一项基本保障。由于年龄认定程序是适用《公约》的起点,如果不能确保获得代理人的权利,将违反《公约》第 3 条和第 12 条。如果不提供适当的代理人,可能导致严重的不公正。

4.10 委员会注意到缔约国的意见,即缔约国有义务执行《都柏林第三条例》,根据该条例,瑞典应对提交人的庇护申请负责。然而,委员会回顾,在不质疑《公约》缔约国批准的国际协定的前提下,缔约国仍然要根据《公约》对其机关因国内法或因需要遵守国际法律义务而产生的所有行为和不作为负责。¹¹ 因此,在执行国际条约时,缔约国有义务考虑其在《公约》下的义务。¹²

4.11 鉴于上述情况,委员会认为,虽然提交人在向缔约国申请庇护时声称自己是儿童,并提到瑞典年龄鉴定专家意见认为他是儿童,但在提交人的年龄认定程序中没有采取保护《公约》所载权利的必要保障措施。委员会认为,由于没有对申诉人的身心发展进行全面评估,也没有指定一名代理人在庇护程序期间协助申诉人,因此没有将儿童的最大利益作为首要考虑,违反了《公约》第 3 条和第 12 条。

4.12 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,认为现有事实构成了对《公约》第 3 条和第 12 条的违反。

5. 因此,缔约国有义务确保为提交人遭受的侵权行为提供有效补救,酌情向他提供如果在进入缔约国时被视为孤身儿童则本应享有的福利。缔约国还有义务防止今后发生类似的侵权行为,确保可能是孤身儿童的人员的年龄认定程序符合《公约》的规定,特别是确保国内主管部门进行全面的年龄评估;从声称自己是未成年人的青年人进入缔约国领土的那一刻起以及在整个程序中,对他们采取保护措施,将他们作为儿童对待并承认他们根据《公约》享有的所有权利;在这些程序中,包括与执行《都柏林第三条例》有关的程序中,当事人应及时得到合格代理人的免费援助。

¹⁰ A.L.诉西班牙案([CRC/C/81/D/16/2017](#)),第 12.8 段; J.A.B.诉西班牙案([CRC/C/81/D/22/2017](#)),第 13.7 段;以及 M.A.B.诉西班牙案,第 10.8 段。

¹¹ 另见欧洲人权法院, Tarakhel 诉瑞士案,第 29217/12 号申诉,2014 年 11 月 4 日判决,第 88 段。

¹² A.M.诉瑞士案([CRC/C/87/D/R.80/2019](#)),第 6.3 段。

6. 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，说明为落实本意见而采取的措施。还请缔约国在根据《公约》第 44 条提交委员会的报告中列入此类资料。委员会还请缔约国公布并广泛传播本意见。
