



儿童权利公约

Distr.: General
10 July 2019
Chinese
Original: Spanish

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 16/2017 号来文的意见*，**

来文提交人:	A. L.(由非政府组织 Fundación Raíces 代理)
据称受害人:	A.L.
所涉缔约国:	西班牙
来文日期:	2017 年 5 月 15 日
意见通过日期:	2019 年 5 月 31 日
事由:	确定据称孤身未成年人的年龄
程序性问题:	基于属人理由不可受理; 未用尽国内补救办法
《公约》条款:	第 3 条、第 8 条、第 12 条、第 18 条第 2 款、第 20 条、第 27 条和第 29 条
《任择议定书》条款:	第 7 条(c)、(e)和(f)项

* 委员会第八十一届会议(2019 年 5 月 13 日至 31 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审议: 苏珊娜·阿霍·阿苏马、阿马尔·沙尔曼·阿尔多塞里、辛德·阿尤毕·伊德里斯、布拉基·古德布兰松、菲利普·雅费、奥尔加·哈佐娃、西法斯·卢米纳、杰哈德·马迪、费斯·马歇尔-哈里斯、本雅姆·达维特·梅兹姆尔、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、艾萨图·阿拉萨内·西迪库、安·玛丽·斯凯尔顿、韦利娜·托多罗娃和雷娜特·雯特尔。



1.1 来文提交人 A.L.为阿尔及利亚公民，生于 2000 年 2 月 29 日。他诉称自己依据《公约》第 3 条、第 8 条、第 12 条、第 18 条第 2 款、第 20 条、第 27 条第 29 条享有的权利受到侵犯。《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》于 2014 年 4 月 14 日对该缔约国生效。

1.2 2017 年 5 月 22 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在委员会审议提交人的案件期间，不要将他遣返原籍国，并将其转移到儿童保护中心。

1.3 2017 年 11 月 6 日，来文工作组代表委员会决定驳回缔约国提出的分开审议来文可否受理和实质问题的请求。

提交人陈述的事实

2.1 2017 年 4 月 11 日，西班牙国家警察和红十字会拦截了提交人乘坐的小船，当时他试图非法进入西班牙阿尔梅里亚。警察逮捕提交人时，他没有证件，他称自己是未成年人。

2.2 2017 年 4 月 13 日，提交人被转移到警察局，然后被转移到 Torrecárdenas 专科医院，当天在那里对他的左手进行了 X 光检查，并用 G-P 图谱法确定他的年龄。X 光检查结果显示，提交人的骨龄“超过 19 岁”。¹

2.3 2017 年 4 月 15 日，提交人被带到阿尔梅里亚省公共检察机关。当天晚些时候，公共检察机关根据 X 光检查的结果发布了一项判令，称提交人是成年人。²也是在当天，阿尔梅里亚省第五调查法院下令将提交人安置在马德里阿鲁切的外国成年人收容中心。提交人在公共检察机关的牢房里被关了四天，2017 年 4 月 19 日被转移到收容中心。提交人声称，他从未听说或被告知他的权利，尽管他不会说西班牙语，也没有给他安排律师或阿拉伯语或法语翻译。

2.4 2017 年 4 月 28 日，非政府组织 Fundación Raíces(提交人的法律代理人)的一名工作人员在外国人收容中心探访了提交人。提交人向她证实，他是未成年人，出生于 2000 年 2 月 29 日，他在阿尔及利亚的家人有他的出生证明。2017 年 5 月 12 日，提交人告知 Fundación Raíces，红十字会跟他说，每周都有一艘船载着收容中心的阿尔及利亚人从阿尔梅里亚前往阿尔及利亚，下周他可能会随这艘船被驱逐回阿尔及利亚。

2.5 提交人称，2017 年 5 月 17 日，收容中心的一名警卫用棍子殴打他。他说这种暴力事件在收容中心很常见。提交人称，被殴打后他未得到任何形式的医疗援助。当天，提交人就开始绝食抗议。

2.6 2017 年 5 月 18 日，Fundación Raíces 通过传真收到了提交人的阿拉伯文出生证明副本，³ 确认提交人出生于 2000 年 2 月 29 日。2017 年 5 月 22 日，将出

¹ 提交人提供了 Torrecárdenas 专科医院放射科出具的日期为 2017 年 4 月 13 日的检查结果副本。

² 西班牙规定的法定成年年龄为 18 岁。

³ 提交人提供了一份出生证明的副本。

生证明提交给阿尔梅里亚第五调查法院，作为复审年龄确定判令的依据。提交人称，他从未收到法院的答复。

2.7 提交人指出，如西班牙宪法法院 2013 年 9 月 9 日第 172/2013 号决定确认，不能就公共检察机关发布的年龄确定判令在法院提起上诉，因此他已用尽一切可用的国内补救办法。

申诉

3.1 提交人称，在确定其年龄的过程中，缔约国没有考虑到儿童的最大利益，违反了《公约》第 3 条。他指出，正如委员会本身所指出的，鉴于各自治区之间的差异，缔约国没有关于保护孤身未成年人的统一工作规程。⁴

3.2 提交人指出，西班牙目前使用的唯一的年龄确定方法是基于个人外貌特征的医学意见和估计。不使用其他方法，如基于面对面访谈的“社会心理和发展估计”，以评估个人趋于成熟的发育水平，以及“利用现有文件、知识和当地信息进行的估计”。西班牙使用的主要方法是用 X 光检测对照 G-P 图谱，G-P 图谱是 20 世纪 50 年代对美国中上层 6879 名健康儿童样本进行的一项研究成果。该检测可以评估一个人的年龄范围。与随后进行的其他研究一样，这项研究只是指示性，并非用于确定无证件者的年龄，而是为了其他目的。作者指出有必要区分实际年龄和骨龄，骨龄是通过临床经验发展出来的统计学概念，严格用于医学目的，例如评估一个人的骨骼成熟速度或预测一个人的未来身高。但是，实际年龄是一个人生活的时间长度。骨龄和实际年龄不一定相同，因为儿童的生长发育会受其社会地位相关因素的影响，如遗传、病理、营养、卫生和健康。⁵ 提交人补充道，多项研究表明，一个人的社会经济地位是其骨骼发育的关键决定因素。

3.3 提交人坚称，在整个年龄确定过程中，首要考虑因素应该是儿童的最大利益，而且应只进行符合医疗道德的必要医疗检测。最终的医疗报告应始终表明误差范围。此外，X 光片应由专门从事放射工作的专业医务人员拍摄和解读，⁶ 不应由放射科对结果进行总体评估(现实中经常如此)，而应由专门从事法医和法证工作的专业医务人员进行。最后，年龄评估应该利用各种补充证据和检测。⁷ 此

⁴ 提交人援引了委员会关于西班牙第三和第四次合并定期报告的结论性意见 (CRC/C/ESP/CO/3-4)。

⁵ 提交人引用了 I. Díez López 等人的文章“Valoraciones médico-legales sobre la determinación de la edad cronológica mediante pruebas radiológicas en torno a los 18 años” (关于利用 X 光检测确定 18 岁左右人群实际年龄的医学法律观点), Spanish Review of Paediatric Endocrinology, vol. 3, No. 1, 2012, pp. 12-18.

⁶ 提交人援引了西班牙监察员 Menores o adultos 的报告 Procedimientos para la determinación de la edad(未成年人还是成年人? 年龄确定程序), 2010。

⁷ 提交人援引了 J.L.Prieto, Determinación de la edad en jóvenes indocumentados (Protocolo de actuación médico forense) (Determining the age of undocumented young persons (Forensic Medical Protocol)), Madrid Institute of Forensic Anatomy。

外，根据关于西班牙境内外国国民的权利、自由和社会融合的第 4/2000 号组织法第 35 条，当儿童持有身份证件时，不应进行检测以确定其年龄。⁸

3.4 提交人称其依据《公约》第 3 条(与第 18 条第 2 款和第 20 条第 1 款一并解读)享有的权利受到侵犯，因缔约国没有为其指派监护人或代理人，而指派监护人或代理人是尊重孤身儿童最大利益的一项关键程序性保障。⁹ 他指出，尽管他称自己是未成年人，但根据 X 光片被宣布为成年人，随后他提交了由原籍国正式提供的出生证明以证明这一事实，他已经没有办法了。

3.5 提交人认为，缔约国侵犯了他依据《公约》第 8 条享有的身份权。他指出，年龄是身份的一个基本方面，缔约国有义务不损害其身份，并保留和恢复其身份要素，特别是在相关儿童在接收国没有亲属的情况下。

3.6 提交人称自己依据《公约》第 12 条享有的权利受到侵犯，因为缔约国没有给他发表意见的机会。

3.7 提交人还指称存在违反《公约》第 20 条的行为，因为他作为被剥夺家庭环境的儿童，没有得到缔约国应给予的保护。他补充说，缔约国在没有确凿证据的情况下，当即将他视为成年人，从而剥夺了他应获得的保护。

3.8 最后，提交人声称，他依《公约》第 27 条和第 29 条所享有的权利遭到侵犯，因为缔约国未能指定一名监护人照顾他的利益，这妨碍了他的适当发展。

3.9 提交人提出了以下潜在解决方案：(a) 缔约国承认不可能根据所进行的医学检测确定其年龄；(b) 可就公共检察机关发布的年龄确定判令向法院提出质疑；以及(c) 他作为未成年人享有的所有权利都应得到承认，包括表达意见的权利、接受公共主管机构保护的權利、拥有法律代理人的权利、接受教育的权利以及获得居留证和工作许可的权利，以使他能够实现个人的充分发展并融入社会。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 缔约国在 2017 年 8 月 16 日的意见中指出，提交人非法进入西班牙当天，在阿尔梅里亚警察局一名翻译在场的情况下说他的名字是 A.E.A.，而不是 A.L.，还说他于 1998 年 2 月 21 日出生在阿尔及利亚。缔约国补充道，提交人“曾声称自己是未成年人”，就安排他接受年龄确定检测，并指出提交人就此给予了明确和知情的同意。缔约国指出，由于提交人非法进入西班牙，已对他启动了驱逐程序，目的是将他遣返原籍国。

⁸ 提交人还援引了联合国儿童基金会(儿基会)、西班牙律师总理事会和 Banesto 银行 2009 年的一份报告，名为 *Ni ilegales ni invisibles, realidad jurídica y social de los menores extranjeros en España*(不违法、不隐蔽：西班牙外国未成年人的司法和社会现实)，2009，以及 *La Merced-Migraciones-Mercedarios*、联合国难民事务高级专员公署、拯救儿童组织、科米利亚斯大学桑坦德未成年人方案、Baketik 及西班牙天主教委员会移民协会的 2009 年报告 *Aproximación a la protección internacional de los menores no acompañados en España* (为西班牙孤身未成年人提供国际保护的方法)，Madrid, La Merced Migraciones, 2009。

⁹ 提交人援引了委员会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(2005 年)，第 21 段。

4.2 缔约国称，因为提交人是成年人，来文基于属人理由不可受理，理由是根据《任择议定书》第 7 条(c)和(f)项，该来文构成滥用提交权而且指控未得到充分证实。这是显而易见的，因为：(a) 他非法进入西班牙时没有证件，也从未提供任何身份证件；(b) 从他非法入境当天在警察局拍摄的照片可以看出，他的外貌看起来像成年人；¹⁰ (c) 进行了客观的医疗检测，结果表明提交人超过 19 岁；(d) 关于他的姓氏，他误导了西班牙主管机构，一开始说他姓 E.A.，后来又说他姓 L。因为在本案中，没有可靠证据表明提交人是未成年人，但有证据表明他已达到成年年龄，宣布来文可受理“只会使贩运非法移民的黑手党受益，提交人就是付钱给黑手党并使用了他们的服务”。

4.3 缔约国进一步指出，根据《任择议定书》第 7 条(e)项，来文不可受理，理由是没有用尽一切国内补救办法，因为：(a) 如果提交人认为进行的医疗检测不充分，他可以向公共检察机关申请再进行检测；(b) 提交人可以根据关于民事诉讼的第 1/2000 号法第 780 条规定的程序申请复审任何决定；(c) 提交人可以就其驱逐令向行政法院提出质疑；以及(d) 根据关于非诉讼管辖权的第 15/2015 号法案，提交人可以在民事法院提起关于年龄确定的非诉讼程序。

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 10 月 4 日的评论中坚称，他一直向主管机构声称自己是未成年人，在他抵达阿尔梅里亚时启动了年龄确定程序就证明了这一点。至于缔约国指称关于其姓氏的混淆，提交人坚称，E.A.和 L.在阿拉伯语里发音很像，不懂阿拉伯语的人可能察觉不到两者的差别，而说西班牙语的人会很容易把他姓氏误写成 E.A.。他进一步指出，没有人告知他将对他进行哪种医疗检测，他未获得任何形式的代理或援助，因此他并没有给予明确和知情的同意。

5.2 提交人认为，与缔约国的说法相反，不能确定他是成年人。他声称：(a) 提交人进入西班牙时无证件这一事实不构成他是成年人的证据；(b) 缔约国对提交人外貌的主观评估不是基于逻辑推理，不能予以考虑；(c) 对提交人进行的 X 光检测的结果不能被视为客观证据，因为这种检测有误差；以及(d) 2017 年 5 月 22 日，提交人向公共检察机关和阿尔梅里亚第五调查法院提交了出生证明副本，证明他是未成年人。他还声称，即使缔约国认为出生证明不能作为可靠证据证明他的未成年人身份，根据儿童的最大利益，也应基于无罪推定原则，假定他为未成年人。

5.3 关于用尽一切国内补救办法，提交人指出，《任择议定书》第 7 条(e)项规定，如果国内补救办法不大可能带来有效的救济，则没有必要用尽一切国内补救办法。他声称，缔约国提交了一份正式可用的补救办法清单，未说明这些补救办法的可获得性或有效性，但举证责任落在缔约国身上。¹¹ 提交人重申，不能就年龄确定判令直接在法庭上提出质疑，这使儿童彻底无助，不论是否可通过要求儿童保护机构提供监护或保护来质疑该判令的效力。提交人提出，在执行驱逐令

¹⁰ 缔约国提供了照片的副本。

¹¹ 提交人援引了欧洲人权法院 1996 年 9 月 16 日 Akdivar 等人诉土耳其案，以及美洲人权法院 Galindo Cárdenas 等人诉秘鲁案。

之前，他无法获得有效的补救办法以证明他是未成年人，因为缔约国列出的任何补救办法对执行驱逐都没有暂停效力。

5.4 最后，提交人声称，缔约国未能充分执行委员会命令的临时措施，外国人收容中心将其释放只是因为他在该中心的逗留时间已经达到最长限度(60 天)，他既没有被转移到儿童保护中心，也没有获得马德里自治区提供的保护。他补充说，西班牙监察员于 2017 年 9 月 22 日就此事发表了一项声明，其中指出：“尽管有关人员已经获释，但执法机构没有考虑儿童权利委员会启动的程序或该委员会提出的请求。”¹²

缔约国关于实质问题的意见

6.1 缔约国在 2018 年 3 月 14 日的意见中，重述了事件及其关于来文可否受理的论点。缔约国指出，提交人在西班牙没有提交庇护申请。缔约国指出，无证据表明提交人返回其原籍国(他在那里有个人关系和家庭关系)会面临遭受无法弥补的伤害的危险，本案亦不构成例外情形。缔约国补充说，提交人没有提供任何证据证明如果被驱逐，他将面临潜在的迫在眉睫的危险。

6.2 缔约国坚称，《任择议定书》规定受理来文的最低标准是，至少应提供一些基本证据证明提交人是儿童。在这方面，缔约国声称，出生证明应包含生物特征数据，可以与提交人的数据进行核对，但提交人的出生证明副件不包含这样的数据，所以不构成证据。没有任何迹象表明证书上的数据与提交人的数据相符。缔约国还提供资料说明西班牙适用一项关于处理推定孤身未成年人的特别工作规程(MENA Protocol)的情况，并提到如果一个人声称是未成年人，而且“明显看起来是未成年人”，他或她将立即被移交西班牙儿童保护当局。

6.3 缔约国指出，欧洲人权法院在 *Ahmade 诉希腊案*¹³ 的判决中确认了关于年龄确定的医疗检测符合尊重人权的标准。在该判决中，法院认为提交人拒绝接受牙科 X 光检查，是因为他担心检查会显示他并非自己所声称的年龄。此外，缔约国援引了 *M.E.B.诉西班牙案*，¹⁴ 在该案中，提交人声称自己是未成年人，尽管 X 光片证明他已经 18 岁。西班牙警方在提交人原籍国进行调查后，发现他曾试图使用假身份，实际上他已经 20 岁。

6.4 关于用尽一切国内补救办法的问题，缔约国称，如果提交人没有试图寻求任何补救办法，就不能辩称这些补救办法无效。

6.5 关于提交人声称他的最大利益受到侵犯，缔约国坚称，这项申诉具有通用性，立论依据似乎是，基于年龄确定医疗检测、显示已成年的任何结论都构成了对《公约》的违反。委员会的第 6 号一般性意见规定了在不确定情况下推定为未成年人，若有关个人显然为成年人则不作如此推定，在这种情况下，国家主管机构可在法律上将其视为成年人，无需进行任何检测。但在本案中，主管机构为提交人提供了机会，让其接受客观的医疗检测，以确定其年龄。

¹² 提交人提供了日期为 2017 年 9 月 22 日监察员关于其境遇的声明副本。

¹³ 欧洲人权法院，*Ahmade 诉希腊案*(第 50520/09 号申诉)，2012 年 9 月 25 日，第 77-78 段。

¹⁴ *M.E.B.诉西班牙案*(CRC/C/75/D/9/2017)。

6.6 在没有可靠证据的情况下，仅根据提交人的陈述，缔约国不能将提交人安置在未成年人中心，因为这可能使那里的未成年人面临遭受虐待和凌辱的严重风险。

6.7 提交人声称他依据《公约》第 18 条第 2 款和第 20 条第 1 款享有的最大利益受到侵犯，缔约国就此指出，提交人遗漏了一些事实：西班牙主管机构从一艘破船上营救了他；他进入西班牙领土后受到医疗保健机构的照料，并免费获得一名律师和一名翻译的服务；他声称自己为未成年人，相关情况便通报给了负责确保儿童最大利益的机构，即公共检察机关；而且他目前处于自由状态，正在接受社会援助。因此，即使提交人是未成年人(事实并非如此)，在这种情况下也很难说自己缺少法律援助或保护。

6.8 关于提交人就身份权提出的指控，缔约国强调，他未提供任何关于其本人的正式身份证件，更不用说载有可核生物特征数据的身份证件了。尽管如此，西班牙主管机构在提交人非法进入西班牙领土时还是用他所提供的姓名予以登记。

6.9 缔约国进一步声称，不存在违反《公约》第 27 条和第 29 条的情形。缔约国坚称，在收容中心的最长拘留期限内，提交人得到了该国的照料，拘留期限一满便获得释放，然后接受“协调援助”并享有医疗保险。因此，他的发展权并未受到侵犯。

6.10 关于提交人在其初次来文中提出的潜在解决办法，缔约国认为，提交人既没有要求也没有提出“任何可以确定提交人年龄的方法”。他也没有建议由其假定原籍国的主管机构进行调查以核实其信息。因此，要求西班牙承认不可能确定 A.L. 的年龄不是解决办法，因为就一个外貌看起来是成年人的人而言，仅仅根据其本人的陈述就认为其是未成年人，这是不可接受的。关于就公共检察机关发布的年龄确定判令向法庭提出质疑的请求，缔约国称，这种决定是高度临时性的，如果有新的证据，发布这些决定的检察官可以审查这些决定，并且可以由其他司法机构发布的最终决定来取代这些决定。关于提交人的其他请求，缔约国指出，提交人已经获得国家援助。如果提交人是未成年人，他将自动接受免费教育。最后，只有满足一般法律要求，才能获得西班牙居留证和工作许可；提交人非法入境，也没有申请国际保护，所以不满足这些要求。

提交人对缔约国关于实质问题的意见的评论

7.1 提交人在 2018 年 7 月 6 日的评论中坚称，在整个年龄确定过程中，他没有享有必要的保障，没有文件证明为他指定了一名律师或代理人，可告知他关于医疗检测及其影响的信息，也没有证据证明他给予了知情同意。他重申，只能通过行政渠道对驱逐令提出上诉，这种上诉对正待审查的驱逐令没有暂停效力。他说，鉴于缔约国未提供保护，他离开了西班牙领土，目前居住在法国，他表示打算在儿童权利委员会进行这一程序。

7.2 提交人重申了他关于来文可否受理的主张。他坚称，缔约国关于推定提交人已成年的主张正是本来文中提出的实质性问题。因此，这些主张不能构成不予受理的理由。提交人说，提交来文时他 17 岁，X 光检查结果表明他超过 19 岁，这种检查“不能确定一个人的准确年龄，而是提供年龄估计，专家认为这种估计的

误差幅度为正负两岁”。¹⁵ 在本案中，缔约国没有考虑检测的误差。提交人还认为，他的出生证明应被视为有效，并构成他是未成年人的“基本证据”。他补充说，从他的原籍国寄来的出生证明是他未成年人身份的可靠证据，应对该证明进行评估并将其视为证据。¹⁶

7.3 提交人声称，缔约国已经明确表示，在年龄确定程序中，“成年推定”优先于儿童的最大利益，服务于西班牙其他利益，例如控制西班牙境内的移民流动。

7.4 关于违反《公约》第 3 条规定的儿童最大利益，提交人提到保护所有移徙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，其中强调，在年龄确定过程中提交的文件必须被视为有效，除非有相反的证据，应考虑到儿童的陈述，如果不确定个人的年龄，应对其无罪推定。¹⁷ 提交人称，在他的案件中，缔约国从未考虑过他可能是未成年人，也未适用关于处理推定孤身未成年人的特别工作规程。相反，缔约国不承认证明他未成年身份的出生证明的证据效力。提交人进一步称，根据第 3 条，缔约国应该立即将他转移到儿童中心，或者在不确定的情况下，应该联系阿尔及利亚领事馆核实他的身份。但是，这两件事缔约国一件也没做。

7.5 提交人称，任何缔约国都不得利用推定儿童为成年人作为侵犯《公约》所承认权利的理由，但西班牙就是这样做的，它剥夺了提交人根据《公约》第 20 条第 1 款作为被剥夺家庭环境的孤身未成年人应得到的保护。他指出，缔约国似乎在暗示公共检察机关就是 A.L.的法律代理人并设法考虑其最大利益，而事实并非如此。一意识到提交人可能是未成年人，缔约国就应该指定一名监护人或法律代理人，但 A.L.从未得到保护。此外，作为被剥夺家庭环境的移民儿童，A.L.从未从任何照料和住宿安排中受益。他从未被带到儿童保护中心。

7.6 提交人辩称，在儿童被剥夺任何身份要素的情况下，缔约国有积极义务重新确立其身份。他辩称，《公约》第 8 条列出了儿童身份的具体要素，包括国籍、姓名和家庭关系，但不应将此清单视为详尽无遗。他称，一个人的年龄和出生日期是其身份的要素，因此受到第 8 条的保护。缔约国为提交人指定一个年龄和出生日期，与其出生证明上承认的年龄和出生日期不符，这就更改了他的身份要素，违反了《公约》第 8 条。¹⁸

7.7 提交人称，他抵达西班牙并自称为未成年人，登记时却被指定一个错误的年龄，在年龄确定过程中，他没有获得任何法律援助或保障，如果有这些法律援助或保障，他就可以了解情况，进而能够表达自己的意见，所以他的陈述权受到了侵犯。

¹⁵ 提交人援引了西班牙国家高等法院第二庭行政诉讼分庭 2017 年 10 月 9 日的判决 (JUR/2017/272319)。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 提交人援引了关于原籍国、过境国、目的地国和返回国在具国际移民背景儿童的人权方面的国家义务的保护所有移徙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。

¹⁸ 提交人援引了关于西班牙境内外国国民的权利、自由和社会融合的第 4/2000 号组织法第 4 条。

7.8 提交人坚称，缔约国未向他提供确保其身体、心理、精神和社会发展的必要条件。特别是，未为他指定监护人，未将他安置在儿童保护中心，从阿尔及利亚渡海到西班牙阿尔梅里亚海岸后，他未得到所需的心理援助。提交人补充说，缔约国没有提供证据证明他有效获得了医疗保健服务。

7.9 最后，提交人指出，缔约国没有遵循委员会 2017 年 5 月 22 日要求的临时措施，违反了《任择议定书》第 6 条。

第三方意见¹⁹

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。监察员坚称，年龄评估程序须包含必要的保障措施，以确保尊重儿童的最大利益。欧洲委员会 2017 年的一份报告显示，国际条约承认的程序性保障“在各成员国未得到一致贯彻”。²⁰

8.2 应根据有关个人提供的文件或陈述核实年龄，仅在严重怀疑一个人的年龄时才启动年龄评估程序。在这些程序中，各国不仅应考虑到个人外貌，还应考虑到其心理成熟度，从而采取多学科方式。如果在程序完成后仍然存疑，应对有关个人适用无罪推定。

8.3 欧洲国家在年龄评估方面并没有共同规则或协议。一些国家采取医疗检测与非医疗检测相结合的办法。医疗检测包括左腕 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；这种做法损害了儿童的尊严和人身完整；而且该检测没有医学理由，伦敦的皇家放射科医学院证实了这一点。在 2013 年 9 月 12 日发布的一项决议中，欧洲议会谴责基于骨龄评估年龄所使用的医疗技术不适当且具有侵扰性，可能会造成创伤，误差幅度很大，有时是在未经儿童同意的情况下进行的。

8.4 G-P 图谱法不合适，也不适用于移民人口，他们主要是来自非洲撒哈拉沙漠地区、亚洲和东欧的青少年，他们逃离原籍国，往往处于不稳定的社会经济条件下。一些研究表明，骨骼发育因人的族裔和社会经济地位而异，所以这种方法不适用于评估非欧洲人口的年龄。²¹ 这种方法也有很大的误差范围，特别是在 15 至

¹⁹ 该意见涉及提交委员会的第 11/2017 号、第 14/2017 号、第 15/2017 号、第 16/2017 号、第 20/2017 号、第 22/2017 号、第 24/2017 号、第 25/2017 号、第 26/2017 号、第 28/2017 号、第 29/2017 号、第 37/2017 号、第 38/2017 号、第 40/2018 号、第 41/2018 号、第 42/2018 号和第 44/2018 号来文。

²⁰ D. 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, p. 6.

²¹ 见 M. Mansourvar et al., "The applicability of Greulich and Pyle atlas to assess skeletal age for four ethnic groups", *Journal of Forensic and Legal Medicine*, vol. 22 (February 2014), pp. 26–29.

18 岁的人群中。²² 据欧洲委员会人权专员称，欧洲儿科协会明确表示，骨骼和牙齿成熟度不能用于确定儿童的确切年龄，只能提供估计值，误差在两至三岁之间。此外，对数据的解释可能因国家而异，甚至因专家而异。²³ 委员会还敦促各国不要使用骨龄评估技术。²⁴

8.5 因此，监察员建议：(a) 年龄评估应以多学科方法为基础，只有在有严重理由怀疑年龄时，才使用医疗检测作为最后手段；(b) 告知儿童并给予其事先同意的机会；(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，例如指定法律代理人在整个程序中提供援助；(d) 进行检测时应严格尊重儿童权利，包括尊严和人身完整；(e) 尊重儿童表达意见的权利；(f) 如果在程序完成后仍然存在怀疑，应对有关个人适用无罪推定；(g) 不得仅因为当事人拒绝接受医疗检测便拒绝给予保护；以及(h) 应提供有效的补救办法对基于年龄评估程序的决定提出质疑。

8.6 监察员回顾说，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不行，各国应采取替代措施。各国应禁止剥夺儿童自由，禁止将他们拘留在成人设施中。²⁵ 应立即通知儿童保护机构，以评估儿童的保护需要。²⁶

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，提交委员会的针对西班牙的案件中没有涉及被拘留者。第三方意见中提到的来文提交人可以在他们的行政和司法案件审理期间选择留在开放中心。它补充说，这些案件都不涉及寻求庇护者，而是涉及经济移民。

9.2 G-P 图谱法并非西班牙采用的唯一检测方法。在提交委员会的其他来文中，各提交人接受了多达五次确定年龄的医疗检测。而且，仅在提交人看起来不像儿童时，才会进行医疗检测。最高法院裁定，如果一个人持有护照或类似文件，则不应让其接受年龄评估检测。但是，法院也指出，如果有合理理由质疑这些文件的有效性，或主管机构已宣布这些文件无效，则该儿童不会被视为“有证件”，在不确定的情况下，可能会接受年龄评估检测。缔约国补充道，根据这一解释，一名孤身未成年人只有在持有护照或类似身份证件的情况下才可被视为有证件，而委员会收到的来文情况均非如此。因此，这些来文的提交人应被视为无证件。

²² 监察员特别引用了 T. Smith and L. Brownlees, *Age assessment practices: a literature review & annotated bibliography*, UNICEF, 2011; National Academy of Medicine of France, “Rapport 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” (关于为司法目的确定年龄的医疗检测的可靠性以及在这方面的外国孤身未成年人的可能改进的报告), *Bulletin de l’Académie nationale de médecine*, vol. 191, No. 1 (January 2007), pp. 139–142; 以及 S. Depallens 等人, “Détermination de l’âge des jeunes migrants. Position de la Société Suisse de Pédiatrie” (确定年轻移民的年龄。瑞士儿科学会的立场), *Paediatrica*, vol. 28, No. 2 (2017), p. 3.

²³ Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Human Rights Comments, Methods for assessing the age of migrant children must be improved*, 2011。

²⁴ 第 6 号一般性意见以及第 4 号和第 23 号联合一般性意见。

²⁵ 欧洲人权法院大审判庭, *Tarakhel* 诉瑞士案, 第 29217/2012 号申诉。

²⁶ 欧洲人权法院, *Abdullahi Elmi* 和 *Aweys Abubakar* 诉马耳他案, 第 25794/2013 号和第 28151/2013 号申诉。

此外，他们的外貌也不像未成年人，所以才让他们接受年龄评估检测。在有些案件中，提交人一开始声称已达到法定年龄，但随后又声称自己是未成年人。在其他案件中，西班牙主管机构承认提交人为儿童，委员会便因此结案。在另一个案件中，提交人原籍国主管机构确认提交人是成年人。那一来文也因此结案。这证明了所进行医疗检测的准确性。

9.3 缔约国重申，将医疗检测确定为成年人的人安置在儿童保护中心可能危及住在这些中心的儿童。

9.4 如果一个人外貌看起来是未成年人，或持有护照或身份证载有生物特征数据，则无需接受年龄评估检测。最后，法国监察员未具体说明应该采用哪种年龄评估检测。

10. 提交人在 2018 年 8 月 17 日的评论中坚称，提交的材料证实，用于评估他年龄的 X 光检查不可靠，误差范围很大，特别是对提交人所在年龄组而言。他指出，年龄评估只应作为最后手段使用，并应优先考虑推定为孤身移民儿童的陈述及其能够提供的任何文件。他坚称，西班牙定期对所有孤身移民儿童进行检测，而不评估他们提供的陈述和文件，正如在提交人的案子中一样。

委员会需审理的问题和议事情况

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《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》之下议事规则第 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)项和(f)项，来文基于属人理由不可受理，理由是其构成滥用提交权，因为提交人是成年人，而且未提供任何相反的“基本”或“可靠”证据。然而，委员会注意到，提交人称他在进入西班牙时已宣称自己是未成年人，他就事件提供了详细和一致的陈述，他向西班牙公共检察机关和调查法院提交了他的阿尔及利亚出生证明副本，证明他是未成年人，但这些主管机构未给予回复。委员会注意到缔约国的论点，即出生证明缺乏生物特征数据，无法与提交人的数据进行核对。委员会回顾，举证责任不仅仅落在来文提交人身上，特别是考虑到提交人和缔约国不是始终享有同等的获取证据的机会，很多情况下缔约国是唯一拥有相应信息的一方。²⁷ 在本案中，委员会注意到提交人的论点，即如果缔约国对其出生证明的有效性存疑，则应该联系阿尔及利亚领事机构核实提交人的身份，但缔约国没有这样做。鉴于上述情况，委员会认为《任择议定书》第 7 条(c)项不构成受理本来文的障碍。

11.3 委员会还注意到缔约国的论点，即提交人没有用尽一切可用的国内补救办法，因为：(a) 如果提交人认为进行的医疗检测不充分，他可以向公共检察机关申请再进行检测；(b) 提交人可以根据《民事诉讼法》第 780 条规定的程序申请复审任何决定；(c) 提交人可以就驱逐令向行政法院提出质疑；以及(d) 根据第

²⁷ 见人权事务委员会关于第 1422/2005 号来文的意见，El Hassy 诉阿拉伯利比亚民众国案，2007 年 10 月 24 日通过的意见，第 6.7 段；以及第 1297/2004 号来文，Medjnoune 诉阿尔及利亚案，2006 年 7 月 14 日通过的意见，第 8.3 段。

15/2015 号法案，提交人可以向民事法院提起关于年龄评估的非诉讼程序。但是，委员会指出，据缔约国称，只有在提出新证据的情况下，才能复审公共检察机关发布的年龄确定判令。委员会还注意到，2017 年 5 月 22 日，提交人向公共检察机关提交了证明其未成年身份的出生证明副本，但公共检察机关未将其纳入考虑。委员会认为，在提交人即将被驱逐出西班牙领土的情况下，任何耗时过长或不能暂停执行现有驱逐令的补救办法都不能被视为有效。²⁸ 委员会注意到，缔约国没有具体说明所援引的补救措施将暂停对提交人的驱逐。因此，委员会认为《任择议定书》第 7 条(e)项不构成受理来文的障碍。

11.4 委员会认为，就可否受理而言，提交人根据《公约》第 18 条第 2 款和第 29 条提出的申诉未得到充分证实，因此根据《任择议定书》第 7 条(f)项认为这些申诉不可受理。

11.5 但是，委员会认为，提交人充分证实了其根据《公约》第 3、第 8、第 12、第 20 和第 27 条提出的申诉，涉及在年龄确定过程中未能考虑儿童的最大利益以及未指定监护人或代理人。因此，委员会认为，申诉的这一部分可以受理，并着手审议实质问题。

审议实质问题

12.1 委员会根据《任择议定书》第 10 条第 1 款，参照各方提供的所有资料审议了本来文。

12.2 委员会面临的问题是，在本案的情况下，提交人声称自己是未成年人并出示了一份证明其说法的出生证明副本，确定提交人年龄的过程是否侵犯了他根据《公约》享有的权利。特别是，提交人声称，鉴于所使用的确定年龄医疗检测类型以及未能向他提供监护人或代理人，所以在他所经历的过程中没有考虑儿童的最大利益。

12.3 委员会回顾，就声称自己未成年的年轻人而言，确定其年龄至关重要，因为结果决定了此人是否能作为儿童获得国家保护还是被排除在国家保护之外。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源自对年龄的确定。因此，必须有正当程序来确定个人年龄，而且必须有机会通过上诉程序对结果提出质疑。在进行这一程序期间，应对相关人员适用无罪推定，将其视为儿童。因此，委员会回顾，在整个年龄确定过程中，应以儿童的最大利益为一项首要考虑。²⁹

12.4 委员会回顾，在无身份证件或其他适当证据的情况下，为了作出知情的年龄估计，各国应安排儿科专家或擅长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。应以快速、关爱儿童、顾及性别问题和适合当地文化的方式开展这项评估，包括以儿童能听懂的语言与儿童进行面谈。提供的文件应被视为真实有效，除非有相反的证据，还必须考虑儿童的陈述。应对被评估的

²⁸ 见委员会关于 N.B.F.诉西班牙案的意见(CRC/C/79/D/11/2017)，第 11.3 段。

²⁹ 同上，第 12.3 段。

个人适用无罪推定。各国应避免采用基于骨骼和牙齿检查的医学方法，这些方法可能不准确，误差范围大，还可能造成创伤，导致不必要的法律程序。³⁰

12.5 在本案中，委员会注意到：(a) 为了确定其年龄，提交人在无证抵达西班牙领土后接受了医疗检测，包括左手 X 光检查，没有安排其他检查(特别是心理测试)，也没有记录表明在这一过程中询问过提交人的意见；(b) 基于进行的单一检测，所涉医院根据 G-P 图谱法确定提交人的骨龄超过 19 岁，但未说明任何可能的误差范围；(c) 基于这一医学结果，阿尔梅里亚省公共检察机关签发了一项判令，宣布提交人是成年人。以及(d)公共检察机关认为提交人于 2017 年 5 月 22 日提供的出生证明副本不能作为对年龄确定判令进行潜在复审的依据。

12.6 缔约国援引了 M.E.B.诉西班牙案作为先例，证明可以依靠基于 G-P 图谱法的 X 光证据。然而，委员会注意到，卷宗中有充分信息表明，这种方法缺乏精确度，且误差范围较大，对自称为未成年人并提供了证明文件的年轻人而言，这不适合作为确定其实际年龄的唯一方法。³¹

12.7 委员会注意到缔约国的结论，即提交人看起来显然已成年，虽然无需任何检测就可以将他直接视为成年人，但还是对他进行了 X 光检查以确定他的年龄。但是，委员会回顾第 6 号一般性意见，其中规定，年龄评估不仅应考虑个人的外貌特征，还要考虑其心理成熟度，应当以科学、安全、关爱儿童和顾及性别及公正的方式进行这种评估，如有不确定的情况，应对有关个人适用无罪推定，如某人有可能是儿童，他或她就应当被视为儿童。³²

12.8 委员会还注意到提交人的指控，即在年龄确定过程之前或期间，没有为他指定监护人或代理人来捍卫他作为可能的孤身移民儿童的利益。委员会认为，缔约国应在所有自称未成年人的青年人抵达时尽快免费为其指定具有必要语言技能的合格法律代理人。委员会认为，在确定年龄的过程中为这些人提供一名代理人，就是对他们适用无罪推定，是尊重他们的最大利益和表达意见的权利的基本保证。³³ 未做到这些，就意味着违反了《公约》第 3 条和第 12 条，因为年龄确定程序是适用《公约》的起点。如果不及时指派代理人，则可能导致严重的不公正。

12.9 鉴于上述情况，委员会认为，提交人自称为儿童且后来提供了证据，但在接受年龄确定过程中未得到必要的保障以保护其依据《公约》享有的权利。在本案的情况下，特别是用于确定提交人年龄的检查、在此过程中没有代理人协助提交人以及提交人提供的出生证明的证据效力几乎被自动忽视，而缔约国甚至没有正式评估数据，并且在不确定的情况下，也未让阿尔及利亚领事机构对数据进行确认，委员会认为，在对提交人进行年龄确定过程中，未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。

³⁰ 第 4 号和第 23 号联合一般性意见，第 4 段。

³¹ N.B.F.诉西班牙案，第 12.6 段。

³² 第 6 号一般性意见，第 31 段第(一)分段，以及 N.B.F.诉西班牙案，第 12.7 段。

³³ N.B.F.诉西班牙案，第 12.8 段。

12.10 委员会还注意到，虽然提交人已向西班牙主管机构提交了出生证明副本，但缔约国还是给他指定了一个年龄和出生日期，与其出生证明上的信息不符，所以缔约国改变了他的身份要素，提交人指控缔约国侵犯了他的权利。委员会认为，儿童的年龄和出生日期构成其身份的一部分，缔约国有义务尊重儿童维护其身份的权利，而不剥夺其身份的任何要素。在本案中，委员会注意到，尽管提交人向西班牙当局提供了他的出生证明副本，其中载有与儿童身份有关的数据，但缔约国事先没有让相关主管机构对出生证明所载数据进行正式评估，也没有与提交人原籍国主管机构核对出生证明所载数据，就否认该出生证明具有任何证据效力，所以缔约国未尊重提交人的身份。因此，委员会认为缔约国违反了《公约》第 8 条。

12.11 委员会认定存在违反《公约》第 3、第 8 和第 12 条的行为后，将不再单独审议提交人提出的关于相同行为还违反了第 20 和第 27 条的指控。

12.12 最后，委员会注意到提交人声称，在其案件待审期间，缔约国未执行将他转移到儿童保护中心的临时措施。委员会回顾，通过批准《任择议定书》，缔约国承担了遵守《任择议定书》第 6 条所要求的临时措施的国际义务，这些措施通过防止来文待审期间不可挽回的伤害，确保了个人来文程序的有效性。³⁴ 在本案中，委员会注意到缔约国的论点，即提交人被转移到儿童保护中心会对这些中心的儿童构成严重风险。但是，委员会指出，这一论点的前提是提交人为成年人。委员会认为，把可能是儿童的人送到专门为成年人设立的中心，风险更大。因此，委员会认为，未能执行所要求的临时措施本身就违反了《任择议定书》第 6 条。

12.13 委员会根据《任择议定书》第 10 条第 5 款认定，其收到的事实资料表明，存在违反《公约》第 3、第 8 和第 12 条以及《任择议定书》第 6 条的行为。

13. 缔约国应确保提交人得到适当的赔偿。缔约国有义务防止今后发生类似的侵权行为，确保对可能为孤身儿童的人进行年龄确定的所有程序均以符合《公约》的方式开展，特别是在此类程序过程中接受测定者可迅速免费接触合格的法律代理人。

14. 委员会回顾，缔约国加入《任择议定书》即承认委员会有权确定是否存在违反《公约》或其两项实质性任择议定书的情况。

15. 根据《任择议定书》第 11 条，委员会希望缔约国尽快在 180 天内提供资料，说明为落实委员会的意见而采取的措施。还请缔约国在根据《公约》第 44 条提交委员会的报告中列入关于任何此类措施的资料。最后，请缔约国公布本意见，并广泛传播。

³⁴ 同上，第 12.11 段。