



儿童权利公约

Distr.: General
5 November 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 17/2017 号来文的意见^{*,**}

来文提交人： M.T.(由非政府组织拉伊塞斯基金会代理)
据称受害人： M.T.
所涉缔约国： 西班牙
来文日期： 2017 年 5 月 19 日
意见通过日期： 2019 年 9 月 18 日
事由： 确定据称孤身未成年寻求庇护者的年龄
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 2、3、8、12、20 和 22 条
《任择议定书》条款： 第 6 条及第 7 条(c)、(e)和(f)款

1.1 来文提交人 M.T.为科特迪瓦公民，1999 年 12 月 31 日出生。他诉称自己是违反《公约》第 2、3、8、12、20 和 22 条行为的受害者。《任择议定书》于 2014 年 4 月 14 日对缔约国生效。

1.2 来文工作组根据《任择议定书》第 6 条，于 2017 年 5 月 23 日代表委员会要求缔约国承认提交人为未成年人，并给予他适当的保护，使他能够通过依法指定的监护人或代理申请庇护，并允许他在庇护申请处理期间留在西班牙境内。

1.3 2017 年 12 月 19 日，来文工作组代表委员会决定驳回缔约国提出的将来文可否受理问题与案情实质问题分开审议的请求。

* 委员会第八十二届会议(2019 年 9 月 9 日至 27 日)通过。

** 委员会下列成员参加了对来文的审议：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、克拉伦斯·纳尔逊、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。



提交人陈述的事实

2.1 2017年1月15日，提交人从摩洛哥纳祖尔乘小船抵达阿尔梅里亚。他是从科特迪瓦逃离的，此前，他的父亲因被控与该国的反政府民兵合作而被国家武装部队逮捕，后来被杀。提交人没有证件，他告知西班牙红十字会他是未成年人，然后被带到国家警察局，在那里他再次说明自己是未成年人。

2.2 2017年1月18日，阿尔梅里亚第五调查法院在没有见到提交人、也没有向马德里科特迪瓦大使馆进行必要的询问以确定他的年龄的情况下，下令将提交人安置在马德里阿卢切的成年外国国民收容中心，他在那里一直呆到2017年2月2日。提交人随后被转移到红十字会向移民提供人道主义援助方案下的一家招待所。

2.3 2017年4月，他的表哥从科特迪瓦给他寄来了他的出生证明、国籍证明和身份证明，其中有他的照片和指纹；这些文件证明了他为未成年人这一事实以及他的身份。

2.4 2017年4月19日，非政府组织拉伊塞斯基金会的成员将他带到受过未成年人事务培训的马德里市警察面前，他向他们提交了身份文件。¹ 他被转移到国家警察未成年人股，然后又被带到移民和边境大队。警察讲话用西班牙语，任何时候都没有口译员。三四个小时后，他们把他丢在街上，没有给他任何信息，没有把他交给保护部门，也没有通知未成年人案件检察官办公室。

2.5 2017年4月20日，提交人前往马德里难民援助办公室，用他的身份文件提交庇护申请。接待他的调查官员告诉他，他不能申请庇护，因为作为未成年人，他必须同他的法定监护人一起提交申请。经过一些询问之后，调查官员还告诉他，未成年人案件检察官办公室尚未确定他的年龄。提交人没有收到任何书面通知或副本，也没有收到关于他访问难民援助办公室的任何证据。提交人随后前往科特迪瓦大使馆申请护照。他指出，他的原始文件事实上被科特迪瓦大使馆承认为有效，因为这些文件作为申请护照的材料被接受了。

2.6 2017年5月4日，提交人在一名律师的陪同下，在难民援助办公室进行了第二次面谈。他再次被告知，作为未成年人，如果没有监护人，他不能申请庇护。调查官员给未成年人案件检察官办公室打了一个电话，然后告诉提交人，他的文件中显示的年龄(他的出生证明、国籍证明、身份证明和表明他申请了护照的收据)与检察院签发的成年认定书中认定的年龄相互矛盾，在这个矛盾解决之前，他不能申请庇护。检察院签发成年认定书并没有通知他。提交人要求调查官员提供书面确认，表明难民援助办公室已第二次决定不允许他申请庇护，但调查官员拒绝这样做。

2.7 2017年5月8日，拉伊塞斯基金会致函内政部庇护事务副主任，说明提交人两次被阻止申请庇护，指出他处境脆弱，要求让他与难民援助办公室紧急约见，以便能够提交庇护申请，并要求在申请被驳回时以书面形式通知他。

¹ 提交人后来解释说，红十字会将他介绍给拉伊塞斯基金会，是因为他有证明他是未成年人的文件，而且他的外表和行为显示他可能是未成年人。

2.8 在整个这一期间，提交人继续住在招待所，此处是成人宿舍，缺乏适当的卫生条件，没有提供提交人所需的支持，使他面临许多风险，因为那里经常爆发冲突。²

2.9 2017年6月6日，提交人前往马德里科特迪瓦大使馆领取护照。由于护照还没有准备好，他得到一张附有照片的证明，表明他的护照申请仍在处理中。当天，他在律师陪同下前往马德里未成年人案件检察官办公室，但律师被阻止在面谈时给他协助。他说他是未成年人，而且他在抵达西班牙时已经说明了这一点。他还提供了他能得到的所有文件：他所有文件的副本；证明他已申请护照的收据原件，附有照片；大使馆出具的证明原件，表明他的护照申请正在处理中；他的身份证明原件。检察官敦促他接受年龄鉴定测试，但提交人拒绝这样做，理由是他有文件证明自己是未成年人。检察官警告他说，他拒绝接受测试将被视为表明他是成年人。检察官要求提交人提交他的所有文件，以便向警方提供，并命令移民和边境大队将他带到阿卢切警察局，以便将他的案件写下来并录入警方登记册。检察官告诉律师，几个小时后他们就会知道提交人是被视为成年人还是未成年人。律师想陪同提交人去警察局，但被阻止。

2.10 当天下午，拉伊塞斯基金会接到警方电话，警方说未成年人案件检察官命令他们将提交人丢在街上。警方问拉伊塞斯基金会是否知道他们可以带他去哪里。拉伊塞斯基金会向警方提供了提交人此前一直居住的成人住所的地址。

2.11 由于难民援助办公室没有书面确认该办公室不允许他申请庇护的决定，提交人无法提起任何国内诉讼来维护他寻求国际保护的权利。此外，提交人指出，如果确实签发了成年认定书，他在任何时候都没有被告知这一情况。他补充说，无论如何，不可对检察院签发的年龄认定书向法院提出申诉，这一点在宪法法院2013年9月9日第172/2013号裁定中已确定，因此，他已用尽所有可用的国内补救办法。

申诉

3.1 提交人称，他是违反《公约》第2条行为的受害者，理由是他因孤身外国未成年人身份而受到歧视。如果他有家人陪同，他就不会处于如此脆弱的境地，也不会无法申请庇护，因为如有家人陪同，他的申请就会得到授权，或者，如果他是成年人，他就不需要授权。

3.2 提交人称，《公约》第3条承认的儿童的最大利益在庇护申请过程中没有得到考虑。他指出，按照委员会关于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)的规定，作为未成年人，他有权在联合国难民事务高级专员公署规定的保障和保证下申请庇护。³ 他指出，缔约国没有坚持这样一个原则，即特别在确实存在不可弥补的伤害风险的情况下，应推定一个人未成年

² 提交人指出，他在招待所两次遭到殴打。

³ 第68-75段。

年人，当一个人无法申请庇护并面临由此产生的后果时，就属于这种情况。⁴ 他解释说，他有原籍国的原始文件证明他的身份以及他是未成年人这一事实。

3.3 提交人认为，缔约国侵犯了他保持身份的权利，这是《公约》第 8 条规定的权利。他指出，年龄是身份的一个基本方面，缔约国有义务不损害他的身份，并保持和恢复身份的各种要素。他指出，由于他有原始文件证明自己的身份，包括他是未成年人的事实，这一事实始终不应受到怀疑，除非有相反的证据。

3.4 提交人称，缔约国没有给他表达意见的机会，因此违反了《公约》第 12 条。他指出，他两次被剥夺表达意见权，当时他因没有监护人而被阻止申请庇护。因此，他被剥夺了解释为何逃离原籍国的机会。

3.5 他还称，缔约国没有向他提供作为一名被剥夺家庭环境的儿童应该得到的保护，因此违反了《公约》第 20 条。

3.6 最后，提交人称其遭受了违反《公约》第 22 条的行为，因为他在收到一个专门处理此类事务的组织的咨询意见后，两次试图申请庇护但被阻止。此外，尽管一再提出请求，他没有得到关于被拒的书面通知，这意味着他无法提起任何国内程序来维护自己的权利。这使他面临各种风险，包括被驱逐的可能性，而且使他无法提起任何国内诉讼来维护他寻求国际保护的权利。

3.7 据提交人称，难民援助办公室要求所有希望申请庇护的未成年人在其法定监护人在场的情况下申请庇护，这一要求使那些根据骨龄测试被宣布为成年人的儿童无法寻求国际保护，即使他们有来自原籍国的有效文件证明他们是未成年人。⁵

3.8 提交人提出以下可能的解决办法：(a) 缔约国承认他是未成年人；(b) 允许他作为未成年人申请庇护；(c) 宣布他需要保护，并将他置于马德里自治区的监护之下；(d) 承认他作为未成年人的所有权利，包括表达意见、接受国家保护、拥有法律代理、接受教育以及获得居留和工作许可的权利，使他能够作为一个人得到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 18 日的意见中称，提交人和他乘坐的小船上的其他乘客在非法入境西班牙的当天被拘留在阿尔梅里亚警察局，他们在那里被确认身份，在一名口译员面前被告知他们的权利，并获得指派一名法院指定的律师。提交人称自己是成年人，这一说法与他的外表相符。缔约国报告说，由于提交人是非法入境西班牙，所以对他启动了驱逐程序，目的是将他遣返原籍国。在口译员的帮助下，他本人被告知驱逐令，并被告知他可以对此提出申诉。由于没有领事机构提出确认提交人的身份，驱逐令无法执行，所以他被释放并转至红十字会招待所。

⁴ 同上，第 31(一)段。

⁵ 提交人提到西班牙救助儿童会，*Infancias Invisibles: Menores extranjeros no acompañados, víctimas de trata y refugiados en España*(隐形儿童：西班牙境内的孤身外国未成年人、贩运行为受害者和难民)，2016 年。

4.2 缔约国指出，2017年4月19日，提交人在马德里移民和边境大队出面，声称自己生于1999年12月31日。他拒绝接受医学年龄鉴定测试，并要求根据他提供的文件被视为未成年人，这些文件包括：(a) 他的出生证明复印件；(b) 他的国籍证书复印件，上面用打字机打印的出生日期数字字体与该文件中用点阵打印机打印的其他数字明显不一致；(c) 身份证明，其中载有一张与提交人不相似的人的照片。警方没有启动孤身未成年人协议，因为考虑到他的外貌、国籍证书上年龄数字的“粗糙伪造”以及提交人与身份证明照片上的人不相似，他们确信无疑他是成年人。

4.3 缔约国解释说，检察官要求法医警察验证身份证明的内容。法医发现指纹与缔约国官方记录中先前取自提交人的指纹不符。2017年6月27日，检察官签发了一份成年认定书。

4.4 缔约国称，根据《任择议定书》第7条(c)和(f)款，来文基于属人理由不可受理，因为提交人是成年人。这一点从以下事实可以清楚看出：(a) 提交人在抵达西班牙时自愿声明他是成年人；(b) 他拒绝接受医学年龄鉴定测试；(c) 他的真实身份不明，因为获签身份证明的人不是提交人，具体原因是指纹不符，没有生物特征数据的证明复印件不构成身份或年龄证明，而且所提供的复印件显然是作假更改了出生日期。

4.5 缔约国还认为，根据《任择议定书》第7条(e)款，来文不可受理，因为没有用尽所有国内补救办法，具体原因是：(a) 如果提交人认为没有进行充分的医疗测试，他可以向检察院申请补充测试；⁶ (b) 根据《民事诉讼法》第780条，提交人可以要求复核任何认定他不是未成年人的自治区裁定；(c) 提交人可以向行政法院质疑对他的驱逐令；(d) 根据第15/2015号法案，提交人可以向民事法院提起非诉讼年龄认定程序。

4.6 对于提交人的论点，即根据宪法法院2013年9月9日关于第952/2013号宪法权利保护令申请的第172/2013号裁定，检察官关于无证件者年龄的认定不能在法院申诉，缔约国指出，法院在同一裁定中还说明，这一认定仅为“暂定”，可以通过适当渠道向司法当局寻求关于无证件者年龄的最终裁定，此案尚未用尽这种渠道。

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11月6日的评论中坚称，与缔约国的说法相反，他在4月19日向警方提交的文件是原件，并附有相应的复印件。关于身份证明，他指出，缔约国关于照片中的人不像提交人的说法纯属猜测。

5.2 提交人坚称，他和他的律师都没有被告知，根据2017年5月16日的法令，检察官对提交人启动了保护未成年人的调查程序，然后又在没有面见他本人或听取他或他的律师陈述的情况下结案，从而使他无法得到辩护，也使他无法了解自己在年龄认定方面的法律处境。

⁶ 见下文第7.1段。

5.3 2017年6月1日，提交人在律师陪同下第三次前往难民援助办公室申请庇护。他被告知，只要他声明自己是成年人，就可以提交国际保护申请。然而，提交人认为这不符合他作为未成年人的利益。

5.4 提交人指出，关于他的成年认定书虽然是2017年6月27日签发的，但他的代理直到2017年7月25日才得知这一情况，当时他们收到未成年人案件首席检察官的一封信，信中提到成年认定书。提交人称，这一情况使他无法依法维护自己的权利，并使他处境更加脆弱。2017年6月27日之前，警方和检察院都没有联系科特迪瓦驻西班牙大使馆，以核实提交人的身份或所提供文件的有效性。2017年7月18日，大使馆签发了提交人名下的护照，所载出生日期为1999年12月31日。⁷

5.5 提交人指出，2017年7月31日，检察院以身份盗窃罪和伪造罪对提交人和拉伊塞斯基金会的三名成员提出了刑事诉讼。⁸

5.6 2017年8月3日、10日和28日，提交人致信未成年人案件首席检察官办公室，表示他已收到护照，请求作为紧急事项向他发送一份成年认定书副本，并执行委员会要求的临时措施。他还告知该办公室，他处境脆弱，因为他被安置在成人收容所。最后，2017年9月5日，向他发送了2017年6月27日签发的成年认定书。

5.7 2017年9月26日，提交人在一名律师陪同下返回难民援助办公室。提交人出示了护照，证明他是未成年人，但该办公室再次考虑到检察院发布的成年认定书，因此他仍然无法作为未成年人申请庇护。提交人解释说，他的处境极为困难，以至于他最后以成年人身份提交了申请，因为这是他唯一可行的选择。他将出生日期填为1999年1月1日。

5.8 2017年10月27日，提交人向检察院申请复核成年认定书。他还再次请求马德里自治区保护部门将他作为需要保护的未成年人纳入保护系统。

5.9 针对缔约国关于来文应被视为基于属事理由不可受理的论点，提交人认为：(a) 根据他的护照，可以断定他是未成年人；(b) 他在入境西班牙时并未声称自己是成年人，而且无论如何，这样的声称也不能被视为他是成年人的证据；(c) 关于他真实身份不明的指称并不构成他是成年人的证据；(d) 他拒绝接受会产生非常可疑结果的高度侵入性年龄测试，无论如何不能被解释为他是成年人的证据。提交人指出，根据最新的科学文献，放射性年龄鉴定测试，特别是使用 Greulich 和 Pyle 方法对左手腕 X 光的评估，误差幅度很大，不能用来得出确切的结论。此外，这些测试适用于高加索人群，但不适用于来自其他大陆的人，例如具有不同骨成熟期的非洲人。⁹

⁷ 提交人附上了一份护照副本。

⁸ 见下文第 7.4、10.1 和 11.1 段。

⁹ 提交人提到“Conclusiones de la Jornada de Trabajo sobre Determinación Forense de la Edad de los Menores Extranjeros no acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España” (确定孤身外国未成年人年龄法医鉴定讲习班的结论。西班牙法医学研究所的良好做法共识文件)，*Revista Española de Medicina Legal*，第 37 卷，第 1 期(2011 年 1 月至 3 月)。

5.10 关于用尽国内补救办法，提交人称，缔约国提具了一份正式可用的补救办法清单，但没有对这些补救办法的可及性和(或)有效性给予说明，而举证责任在于缔约国。¹⁰ 他解释说，他从未被告知警方和检察院在年龄鉴定程序方面采取的步骤，因此无法使用缔约国提到的国内补救办法。

5.11 关于缔约国声称提交人已被告知可以对驱逐令提出申诉，提交人认为，不能直接向法院质疑驱逐令，只能通过提出申诉，由政府三个月内对申诉作出决定，而这并不中止驱逐令的效力。

5.12 针对缔约国的论点，即根据第 15/2015 号法案，提交人本可在民事法院启动非诉讼年龄认定程序，提交人称，拉伊塞斯基金会曾试图在另一场合使用这一补救办法，但因补救办法不适当，申请被驳回。¹¹

5.13 最后，提交人称，缔约国没有采取委员会要求的临时措施，因为他从未被置于监护之下，因此无法作为未成年人向难民援助办公室申请庇护。

缔约国关于案情的意见

6.1 在 2018 年 3 月 14 日的意见中，缔约国重申了对事件的陈述及其关于来文可否受理的论点。缔约国认为，没有证据表明提交人返回他有个人和家庭关系的原籍国会使他面临不可弥补的伤害风险，这样做也不会构成例外情况。

6.2 缔约国重申，提交人没有用尽可用的国内补救办法。缔约国补充说，“在稍后阶段可用有效手段质疑年龄认定”，如果提交新的客观证据，例如带有生物特征数据和年龄证明的原始身份证件或客观的医学反证，可能会促使检察院同意重新调查未成年人的真实年龄。¹²

6.3 缔约国指出，提交人声称他的最大利益受到侵犯纯属泛泛而谈，他没有清楚地说明有关条款是如何被违反的。委员会第 6 号一般性意见规定，在不确定的情况下，一个人应被推定为未成年人，但在该人显然是成年人的情况下，不应当被推定为未成年人，在这种情况下，国家当局可以在法律上视其为成年人，而不必进行任何测试。然而，在此案中，当局给了提交人进行客观医学测试以鉴定其年龄的机会。缔约国指出，如果成年人被接纳入住未成年人庇护所，他们可能会使真正的未成年人遭受虐待和凌辱。

6.4 关于提交人声称的违反《公约》第 18 条第 2 款和第 20 条第 1 款的行为，缔约国指出，提交人是在一艘薄船上被西班牙当局营救的；他在抵达西班牙领土时得到医疗部门的照顾，并免费获得律师和口译员服务；在他声称自己是未成年人

¹⁰ 提交人援引了欧洲人权法院阿克迪瓦等人诉土耳其案和美洲人权法院加林多·卡德纳斯等人诉秘鲁案。

¹¹ 提交人提供了第 261/2016 号裁定的副本，该裁定驳回了有关申请。

¹² 缔约国提到 1996 年 1 月 15 日关于对未成年人的法律保护的第 1/1996 号组织法第 6 条和第 12 条第 4 款。缔约国还指出，2000 年 1 月 11 日关于西班牙境内外国人的权利和自由及其社会融合的第 4/2000 号组织法第 35 条适用于此案。

后，这一情况立即报告给了负责保护儿童最大利益的机构即检察院；提交人目前是自由的，正在接受社会援助。

6.5 至于根据《公约》第 8 条提出的指控，缔约国认为，提交人没有表明他保持身份的权利是如何受到侵犯的。缔约国补充说，西班牙当局用他非法入境西班牙时给出的名字为他进行了登记，事实上，正是由此产生的文件使他今天能够行使其权利。

6.6 关于提交人声称其表达意见权受到侵犯，缔约国认为，提交人始终有机会表达意见和作出陈述。提交人最初被拘留在警察局时得以表达意见，在那里他被确定身份，在口译员面前被告知他的权利，并获得指派一名法院指定的律师。提交人也有权在难民援助办公室作出陈述。

6.7 关于提交人声称他被剥夺了《公约》第 20 条所载的接受国家特别保护和援助的权利，缔约国指出，“在此案中，由于有证据表明他是成年人，有关权利根本不适用”。

6.8 至于提交人在初次来文中提出的可能的解决办法，缔约国认为，提交人既没有要求、也没有提出“任何确切鉴定其年龄的手段”。他没有提出进行任何其他客观的医学测试，也没有提出向他的推定原籍国当局核实有关他的信息。

提交人对缔约国关于案情的意见的评论

7.1 提交人在 2018 年 3 月 19 日的评论中指出，缔约国的法律论点完全以客观医学检测的存在为前提，但缔约国并未具体说明检测内容或提供检测结果副本。他澄清说，自己从未在阿尔梅里亚或马德里接受过年龄检测。

7.2 2017 年 11 月 6 日，马德里省级检察官办公室驳回了 he 要求复核 2017 年 6 月 27 日成年认定书的申请，尽管 he 提交的护照并非伪造、没有造假迹象，且未曾涉及任何申诉或法律诉讼。检察官办公室认为，护照不在考虑因素之列，“因为根据本认定书所述的事实背景和拟定的专家报告，已确认 2017 年 6 月 6 日来到本检察官办公室的人不是 M.T.，此人的真实身份无从确定”。在这方面，提交人声称，没有确认当日出现的人不是 M.T.，因为检察院提起的刑事诉讼尚未结束。

7.3 2017 年 11 月 17 日，提交人向行政法院提起诉讼，直接质疑检察院签发的认定书，并要求采取预防措施。2017 年 12 月 19 日，法院裁定驳回其上诉，理由是法院对此案没有管辖权。提交人指出，已向该行政法院申请复议 he 提出的关于采取预防措施的请求，并就该法院无管辖权的裁定向高等法院提起上诉，目前这两方面尚无结果。

7.4 2018 年 2 月 26 日，马德里省级高等法院裁定驳回检察院对拉伊塞斯基金会成员提出的申诉，理由是没有证据表明这些成员参与过任何犯罪活动。

7.5 提交人重申其关于来文可予受理的主张。关于缔约国提出的指控，即 he 没有提供任何证据证明自己是未成年人，提交人坚称：(a) he 向警方提交了出生证和国籍证书；(b) he 于 2017 年 6 月 6 日向检察院提交了大使馆出具的护照申请收

据，其中包含一张照片和他的出生日期；(c) 他在收到护照后，立即于 2017 年 8 月 3 日和 28 日以及 10 月 27 日向检察院提交了护照。

7.6 提交人声称，尽管他提交了不涉及法律诉讼的有效护照，但他要求复核成年认定书的申请却被驳回，这表明现有的国内补救办法毫无效果。

7.7 提交人指出，缔约国先后四次未能考虑到他的最大利益：(a) 尽管他已经提供可充分证明其年龄和身份的身份证件，但缔约国仍然决定将他视为无证件者，要求他接受年龄检测；(b) 在检察院签发认定书之前，缔约国没有按照关于孤身外籍未成年人的议定书所提建议，采取预防措施，为他提供监护或将他安置在未成年人中心；(c) 缔约国将他拒绝接受检测的行为视为他是成年人的证据；(d) 在他收到护照后，缔约国驳回了要求复核成年认定书的申请。

7.8 提交人解释称，缔约国侵犯了他保留身份的权利，为他指定了与原籍国当局签发的身份证件上所示日期不同的出生日期，并将该日期记录在他的庇护身份证上。他指出，根据西班牙成文法和最高法院判例法，原籍国当局签发的证件构成外国国民身份的权威证明。¹³

7.9 最后，提交人请委员会要求缔约国承认他依照西班牙国内法作为未成年人享有的所有权利，包括向他发放居留证，因为他没有受到监护，无法获得为在监护下达到成年年龄的年轻人发放的居留证。

缔约国提供的补充资料

8.1 2018 年 8 月 27 日，缔约国报告称，马德里省级高等法院第一审判组 2018 年 2 月 26 日关于对被控盗用身份和伪造罪行进行刑事调查的第 188/2018 号裁定内容如下：2017 年 4 月 19 日，拉伊塞斯基金会工作人员将一名自称 M.T.的人交由马德里市警方处理，工作人员在信中声称此人是未成年人，并提供了科特迪瓦签发的一系列公共证件，其中显示他的出生日期为 1999 年 12 月 31 日。警方在进行检查后立即认定，名为 M.T.的上述人员提供了虚假证件，因此不会遵守关于孤身外籍未成年人的框架议定书的规定。拉伊塞斯基金会代表 M.T.向儿童权利委员会提交了由 L.R.和 E.F.签署的申诉书。因此，负责未成年人问题的首席检察官同意重启调查，并于 6 月 6 日举行听证会；出席听证会的人并非 M.T.，此人由律师 A.E.S.陪同，并提交了相关证件。检察官在对比照片和真人时，怀疑是否为同一人。专家对身份证进行分析，发现该身份证系虚假证件。

8.2 缔约国指出，根据上述情况确认：(a) 已经成年的提交人最初向市警方提供了虚假证件，自称未成年人；(b) 在此人向委员会提交自称未成年人的来文后，检察官亲自传唤提交人，允许他在出现支持其说法的新情况或新证件时再次接受年龄评估；(c) 一名代表提交人的拉伊塞斯基金会成员和一名并非提交人但试图冒充他的未成年人出席了此次听证会；(d) 因检察官提出质疑而进行的分析证实，有人企图冒充提交人。

¹³ 提交人援引《第 4/2000 号组织法》第 4 条和最高法院民事庭第 368/2015 号判决书(第 1 节，2015 年 6 月 18 日，理由 3 和 4)。

第三方意见¹⁴

9. 2018年11月12日，法国监察员就确定年龄和在驱逐出境前将当事人拘留在成人中心的问题提交了第三方意见。¹⁵

提交人的补充评论

10.1 提交人在2019年3月28日提交的评论中报告称，2019年2月18日，马德里省级高等法院驳回了他的律师为将此案交由少年法院审理而就管辖权提出的异议。¹⁶但在2019年3月11日，马德里第十八刑事法院在裁定中支持关于管辖权的异议，称“由于已在2017年4月确认被告为未成年人，少年法院对此案拥有管辖权”。¹⁷提交人指出，该裁定表明，检察院在口头诉讼期间承认护照有效。

10.2 提交人认定，这项裁定证实：**(a)** 在他进入西班牙境内寻求庇护时，以及在2017年12月31日之前的整个逗留期间，他是未成年人；**(b)** 缔约国第二次承认他是未成年人，因为西班牙当局此前曾通过更改其庇护卡上的出生日期，承认其护照所示出生日期有效；**(c)** 检察院拒绝承认有效护照，导致提交人无法得到正当保护，不能行使作为未成年人的权利。

缔约国的补充评论

11.1 缔约国在2019年4月1日提交的评论中报告称，马德里第十八刑事法院2019年3月11日的裁定结束了诉讼程序，因为其中确认提交人在有关事件发生时是未成年人。该裁定指出，“全体庭议期间提交了科特迪瓦共和国驻西班牙王国大使馆签发的证明，其中指出，科特迪瓦生物特征护照办公室主任于2017年7月16日向M.T.签发的17AL64055号生物特征护照于2017年4月20日由科特迪瓦驻西班牙马德里大使馆受理、为真实证件且符合生物特征护照的一般标准”。

11.2 缔约国称，国家司法当局承认提交人的出生日期为1999年12月31日，这表明，在向委员会提交来文时，现有的国内补救办法尚未用尽。因此，缔约国请求宣布来文不可受理，理由是在提交时尚未用尽有效的国内补救办法。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

12.1 在审议来文所载任何主张之前，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》规定的议事规则第20条，决定来文可否受理。

12.2 委员会注意到缔约国的论点，即提交人在提交来文时尚未用尽现有的国内补救办法，因为：**(a)** 他本可以向检察院申请进行更多测试；**(b)** 他本可以根据《民事诉讼法》第780条，要求复核自治区作出的认定他不是未成年人的任何裁定；

¹⁴ 这项意见涉及已在委员会登记的第17/2017、21/2017和27/2017号来文。

¹⁵ 法国监察员所提意见的摘要见N.B.F.诉西班牙(CRC/C/79/D/11/2017)，第8.1-8.6段。

¹⁶ 马德里省级高等法院裁定书，第55号文件。

¹⁷ 马德里第十八刑事法院裁定书。

(c) 他本可以在行政法院对驱逐令提出质疑；(d) 他本可以根据第 15/2015 号法，在民事法院提起非诉讼性的年龄确定程序。此外，缔约国还坚称，马德里第十八刑事法院在 2019 年 3 月 11 日的裁定中确认提交人为未成年人，这表明提交人并未用尽现有的国内补救办法。

12.3 但委员会也注意到提交人的论点，即他直到向委员会提交申诉之后，才获悉警方和检察院在确定其年龄方面采取的步骤。特别是他直到 2018 年 9 月 5 日、即成年认定书签发三个多月后才收到认定书，而他此前已经多次向检察院索要副本。委员会注意到，提交人向检察院申请复核成年认定书，并提交了科特迪瓦驻马德里大使馆正式签发给他的护照副本，但他的申请于 2017 年 11 月 6 日被驳回。委员会还注意到提交人的论点，即由于难民援助办公室没有以书面形式确认不允许他以未成年人的身份申请庇护，他无法提起任何国内诉讼，以维护自身寻求国际保护的权利。

12.4 委员会认为，在提交人即将被西班牙驱逐出境的情况下，任何持续时间过长或没有暂停执行现有递解出境令的补救办法都不能视为有效。¹⁸ 委员会注意到，缔约国并未具体说明，其提及的补救办法本可以暂停将提交人递解出境。因此，委员会认定，《任择议定书》第 7 条(e)款并不妨碍受理该文。

12.5 委员会认为，提交人已充分佐证其根据《公约》第 2、3、8、12、20 和 22 条提出的主张，这些主张涉及的问题包括未能考虑到儿童的最大利益、不允许法律代表陪同他接受年龄确定程序，以及未能指定监护人，导致他无法以未成年人的身份申请庇护。因此，委员会认为申诉的这一部分可予受理，并着手审议案情。

审议案情

13.1 委员会根据《任择议定书》第 10 条第 1 款的规定，参照当事方提交的所有资料审议了该文。

13.2 委员会需处理的问题之一是，在本案的情况下，针对自称未成年人并提供各种身份证件(即出生证、国籍证书、身份证和后来的护照)佐证这一说法的提交人所采取的年龄确定程序是否侵犯了《公约》为其规定的权利。特别是提交人声称，这一程序没有考虑到儿童的最大利益，因为缔约国并未以适当方式通知他为确定其年龄而采取的步骤，而且不允许法律代表陪同他接受年龄确定程序。

13.3 委员会忆及，确定自称未成年人的年轻人的年龄至关重要，因为其结果决定了当事人是否有权作为儿童获得国家保护。同样，《公约》所载各项权利的享有源自确定当事人的年龄，这一点对委员会极为重要。因此，必须通过正当程序确定当事人年龄，而且当事人必须有机会通过上诉程序对结果提出质疑。在开展这一程序期间，应对当事人适用无罪推定，将其视为儿童。因此，委员会忆及，在整个年龄确定程序中，应将儿童的最大利益作为首要考虑因素。¹⁹

¹⁸ N. B. F. 诉西班牙，第 11.3 段。

¹⁹ N. B. F. 诉西班牙，第 12.3 段。

13.4 在本案中，委员会注意到缔约国的论点，即当局将提交人视为成年人，因为：(a) 他在抵达西班牙时自愿宣布自己是成年人；(b) 他看起来显然像成年人；(c) 他拒绝接受测定年龄的医学测试；(d) 提交人提供的身份证件不足以证明其身份。委员会还提请注意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)，该意见涉及原籍国、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。其中指出，身份证件应被视为真实证件，除非有相反的证据。²⁰ 委员会注意到，缔约国当局认为，提交人提供的出生证和国籍证书不能视为他是未成年人的证据，因为其中不含生物特征数据、国籍证书上的出生日期已作更改，且身份证上的指纹与提交人的指纹不符。但委员会还注意到，提交人先后向缔约国当局提交了科特迪瓦驻马德里大使馆出具的表明他已申请护照的收据以及表明其护照正在受理当中的证明，并在收到护照后立即将其交予缔约国当局。委员会忆及，举证责任不仅在于来文提交人，特别是因为提交人和缔约国在获取证据方面并非始终享有同等机会，缔约国往往是唯一能够获取相关信息的一方。²¹ 在本案中，委员会注意到提交人的论点，即缔约国如果质疑所提交证件是否有效，本应联系科特迪瓦领事当局核实提交人身份，但缔约国没有这样做。委员会注意到，缔约国当局只是在提交人已被宣布为成年人后才联系领事当局核实护照真实性。

13.5 委员会还注意到提交人提出的指控，即在导致签发成年认定书的年龄确定程序中，缔约国不允许法律代表陪同提交人，而法律代表本可以维护他作为可能的孤身移民儿童的利益。委员会强调，缔约国应当允许所有自称未成年人的年轻人在抵达后尽快选择法律代表代表自己，或在必要时任命合格的法律代表和口译员，此类服务均应免费。委员会认为，在年龄确定程序中为此类人员提供代表是尊重其最大利益和倾诉权的基本保障。²² 否则便违反了《公约》第3和12条，因为年龄确定程序是适用《公约》的起点。如未及时提供代表，可能导致严重不公。

13.6 鉴于上述情况，委员会认为，针对自称儿童并提交证据佐证这一说法的提交人开展的年龄确定程序并未提供必要保障，无法保护《公约》为提交人规定的权利。鉴于本案的情况，特别是没有代表陪同他接受该程序，且缔约国拒绝将提交人提供的护照等证件视为证据，而没有请科特迪瓦领事当局澄清任何疑虑，委员会认为，提交人接受的年龄确定程序并未将儿童的最大利益作为首要考虑因素，这与《公约》第3和12条背道而驰。

13.7 委员会还须确定提交人无法作为未成年人申请庇护的事实是否侵犯了《公约》为其规定的权利。委员会注意到提交人提出的指控，即：(a) 他四次试图以未成年人的身份向难民援助办公室提交庇护申请，但由于没有监护人而无法提交；(b) 该办公室从未就此事出具书面决定；(c) 他因无法申请庇护而面临被驱逐出境

²⁰ 第4段。

²¹ 除其他外，见人权事务委员会，El Hassy 诉阿拉伯利比亚民众国(CCPR/C/91/D/1422/2005)，第6.7段；Medjnoune 诉阿尔及利亚(CCPR/C/87/D/1297/2004)，第8.3段。

²² N. B. F.诉西班牙，第12.8段。

的风险。委员会注意到，缔约国声称，提交人与原籍国有个人和家庭关系，没有任何证据表明提交人返回原籍国将导致他可能遭受无法弥补的损害，而且他的情况也不构成例外情况。但委员会注意到，提交人尽管拥有证明自己是未成年人的护照原件，但还是被迫自称成年人，才最终拿到庇护卡。

13.8 在这方面，委员会忆及第 6 号一般性意见，其中规定：

一旦无人陪伴或无父母陪伴儿童的身份得到确认，各国就应根据《公约》和其他国际义务立即为该名儿童指定监护人或顾问，并且在该名儿童成年之前或永久离开该国领土和/或该国管辖范围之前一直保持这种监护安排。

若儿童正在申请难民地位或在行政或司法诉讼过程中，除了指定监护人以外，还应为他们提供法律代表。²³

委员会认为，尽管提交人拥有官方证件证明自己是未成年人，但缔约国没有为提交人指定监护人，使其能够以未成年人的身份申请庇护，这剥夺了他作为寻求庇护的孤身未成年人所享有的特殊保护，使他在返回原籍国时可能遭受无法弥补的损害，违反了《公约》第 20 条第 1 款和第 22 条。

13.9 委员会还注意到提交人提出的指控，即缔约国更改了他的身份要素，为他指定了与西班牙当局收到的证件信息不符的年龄和出生日期，侵犯了他的权利。委员会认为，儿童的出生日期是其身份的一部分，缔约国有义务尊重儿童保留其身份的权利，不应剥夺其身份的任何要素。在本案中，委员会注意到，缔约国声称，提交人提供的出生证和国籍证书不能视为他是未成年人的证据，因为其中不含生物特征数据、国籍证书上的出生日期已作更改，且身份证上的指纹与提交人的指纹不符。委员会还注意到，提交人数次告知当局，他已向科特迪瓦驻马德里大使馆申请护照，并在护照签发后立即向当局提供了护照副本。委员会认为，缔约国拒绝将提交人提交的出生证和护照作为证据，而没有向提交人的原籍国当局核实这些证件所含信息，因而未能尊重提交人的身份。因此，委员会认定缔约国违反了《公约》第 8 条。

13.10 鉴于已认定有关事实违反《公约》第 3 条、第 8 条、第 12 条、第 20 条第 1 款和第 22 条，委员会认为不必审查这些事实是否还违反《公约》第 2 条。

13.11 最后，委员会注意到，提交人声称，缔约国未能采取临时措施，承认他是未成年人，向他提供适当保护，使他能够通过合法指定的监护人或代表申请庇护。委员会忆及，各缔约国批准《任择议定书》即已承诺遵守《任择议定书》第 6 条要求采取临时措施的规定，防止在来文悬而未决期间造成无法弥补的损害，确保个人来文程序的有效性。²⁴ 在本案中，委员会注意到缔约国的论点，即如果将提交人转移至儿童保护中心，可能对这些中心的儿童构成严重危险。但委员会指出，这一论点是以提交人是成年人为前提。委员会认为，更大的危险是将可能是儿童的人送到专门为确认已成年的人开设的中心。委员会还注意到，缔约国从未为提交人指定监护人，使其能够以未成年人的身份申请庇护，并且在提交人达到成年

²³ 第 33 和 36 段。

²⁴ N. B. F. 诉西班牙，第 12.11 段。

年龄之前不接受其关于出生日期的主张。因此，委员会认为，未按照要求采取临时措施的行为本身违反了《任择议定书》第 6 条。

13.12 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 10 条第 5 款行事，认定其获悉的事实表明，存在违反《公约》第 3 条、第 8 条、第 12 条、第 20 条第 1 款和第 22 条以及《任择议定书》第 6 条的情况。

14. 因此，缔约国应当为提交人遭受的侵权行为提供有效赔偿，包括为他提供在缔约国境内获得正规居留身份的机会，同时适当考虑到他最初申请庇护时是孤身未成年人这一事实。缔约国还有义务防止今后发生类似的侵权行为。在这方面，委员会建议缔约国：

(a) 确保针对自称未成年人的年轻人采取的所有年龄确定程序均符合《公约》规定，特别是在以下程序当中：(一) 对有关年轻人提交的证件予以考虑，如果证件是由相关国家当局或大使馆签发或认证，则接受其为真实证件；(二) 毫不拖延地为有关年轻人免费指定合格的法律代表或其他代表，任何被选定代表该名年轻人的私人律师均应得到承认，所有法律代表和其他代表均可在年龄确定程序中协助该名年轻人；

(b) 确保尽快为自称未满 18 岁、寻求庇护的孤身年轻人指定有能力的监护人，让这些年轻人能够以未成年人的身份申请庇护，即使年龄确定程序仍悬而未决；

(c) 建立行之有效、易于使用的补救机制，允许自称未满 18 岁的年轻孤身移民在年龄确定程序没有提供必要保障措施、无法保护儿童最大利益和倾诉权的情况下，向当局申请复核任何成年认定书；

(d) 向移民官、警察、检察院成员、法官和其他相关专业人员提供关于寻求庇护儿童和其他移民儿童权利的培训，特别是关于委员会第 6、22 和 23 号一般性意见的培训。

15. 委员会忆及，缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》或其两项实质性《任择议定书》的行为。

16. 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，说明采取措施落实委员会意见的情况。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。