



公民权利和政治权利  
国际公约

Distr.: General  
29 April 2014  
Chinese  
Original: English

人权事务委员会

第 2197/2012 号来文

委员会在第一一〇届会议(2014 年 3 月 10 日至 28 日)上通过的决定

提交人: X.Q.H. (由律师 Frank Deliu 代理)

据称受害人: 提交人及其儿子

所涉缔约国: 新西兰

来文日期: 2012 年 3 月 22 日(首次提交)

参考文件: 特别报告员根据议事规则第 97 条作出的决定于 2012 年 10 月 1 日转交缔约国(未印成文件分发)

本决定日期: 2014 年 3 月 25 日

事由: 遭遣返回中国

实质性问题: -

程序性问题: 受害者地位; 用尽国内补救办法; 证据不足

《公约》条款: 第十七条第 1 款; 第二十三第 1 款; 第二十四条第 1 款; 第十四条第 1 款; 第二条第 3 款(甲)项

《任择议定书》条款: 第一条、第二条、第三条和第五条第 2 款(丑)项

GE.14-42900 (C) 160714 170714



\* 1 4 4 2 9 0 0 \*

请回收



## 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》在第一一〇届会议上

作出的关于

#### 第 2197/2012 号来文的决定\*

提交人： X.Q.H. (由律师 Frank Deliu 代理)

据称受害人： 提交人及其儿子

所涉缔约国： 新西兰

来文日期： 2012 年 3 月 22 日(首次提交)

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 2014 年 3 月 25 日举行会议，

通过以下：

#### 关于可否受理的决定

1.1 2012 年 3 月 22 日的申诉提交人是 X.Q.H. 女士，是中国公民。之后她于 2012 年 5 月 2 日又提交了一份来文。她代表她本人以及 2000 年 11 月 20 日出生的新西兰国籍的儿子提交来文。她声称，新西兰侵犯了《公约》第十七条第 1 款、第二十三条第 1 款、第二十四条第 1 款、第十四条第 1 款、第二条第 3 款(甲)项所规定的她与她的儿子应享有的权利。她由艾美斯律师事务所的 Frank Deliu 律师代表。<sup>1</sup>

1.2 2013 年 3 月 8 日，代表委员会的新来文和临时措施特别报告员决定来文的受理问题应与案情分开审议。

---

\* 参加审查本来文的委员会委员有：亚兹·本·阿舒尔先生、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、科内利斯·弗林特曼先生、岩泽雄司先生、活尔特·凯林先生、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、杰拉尔德·纽曼先生、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏先生、富宾恩·奥马尔·萨尔维奥利先生、安雅·塞伯特-佛尔女士、尤瓦尔·沙尼先生、马戈·瓦特瓦尔女士和安德烈·保罗·兹勒泰斯库先生。

<sup>1</sup> 《任择议定书》于 1989 年 5 月 26 日在缔约国生效。

## 提交人陈述的事实

2.1 提交人声称，她在遭受中国当局侵犯其权利之后，于 1996 年 4 月 27 日抵达新西兰。1990 年 3 月，她的医生强迫其终止怀孕，并通报了街道委员会<sup>2</sup> 她怀上了第二个孩子，违反了中国独生子女政策。1994 年 8 月，她又怀孕，为了保护她自己和其将来的孩子，她逃到广州，住在乡下。然而，她的医生又告诉街道委员会提交人已经怀孕，拘留了她的家庭成员，直至他们告诉当局她的下落为止。当提交人被找到时，她已将近 6 个月的身孕。街道委员会将其带回广州，违背她的意愿，终止了她的怀孕。结果她大量出血在医院里住了一个星期。

2.2 提交人及其当时的伴侣分别于 1996 年 4 月 27 日和 1996 年 12 月 10 日抵达新西兰。他们抵达时给予了他们短期访问许可，该许可目前已逾期。提交人在抵达新西兰后 8 天申请难民地位。1997 年 11 月 24 日，难民地位委员会(难民地位委员会)拒绝了她的诉求。提交人由此决定向难民地位上诉机构提出上诉。但她的上诉于 1998 年 4 月 3 日被驳回。1998 年 11 月 16 日提交人被找到，并且向其发出了一项遣返令。提交人于 1998 年 12 月 22 日就遣返令向当局提出上诉。1998 年 12 月 13 日，她向难民地位上诉局又提出了一项申请，理由是她与她先前的律师之间有误会。申请得到准许，1999 年 3 月 29 日审理了她的上诉。1999 年 6 月 17 日，难民地位上诉局驳回了该项上诉。

2.3 2000 年 8 月 2 日，难民地位局就提交人 1998 年 12 月 22 日的上诉作出决定。那时，提交人已怀孕。鉴于提交人在中国曾两次被强迫终止怀孕，难民地位局认为存在具有人道主义性质的例外情况，即“在其怀孕时将其遣返中国是不公正的或者过分严厉”。难民地位局下令取消遣返令，并认为应允许提交人留在新西兰直至其分娩和完成康复，并向提交人提供了直至 2001 年 2 月 28 日有效的来访者许可。2000 年 11 月，提交人及其伴侣结婚，他们的儿子在新西兰出生，因而获得了新西兰国籍。

2.4 2001 年 4 月 17 日，向移民部长发出了代表提交人的书信，要求特别授权提交人道主义类别下的居住申请。2001 年 5 月 29 日，部长的咨询意见是她不准备干预允许居住申请的事。2001 年 7 月 1 日，提交人及其当时的丈夫的临时许可到期。2001 年 10 月 2 日，提交人又一次诉求难民地位。2001 年 12 月 14 日对其进行了访询。难民地位局于 2002 年 2 月 18 日驳回了其诉求。2002 年 2 月 25 日，提交人向难民地位上诉局对难民地位局的决定提出上诉。2002 年 12 月 3 日该项上诉被撤回。<sup>3</sup> 提交人还于 2001 年 8 月 10 日向难民地位局提出了上诉。2003 年 6 月 27 日，难民地位局驳回了这一上诉。还向移民问题副部长提出了这些问题。2004 年 6 月 15 日，副部长解释说她未准备进行干预。

<sup>2</sup> 1980 年至 1990 年代，居民委员会/街道委员会在地区一级深入参与执法与调解。

<sup>3</sup> 提交人未解释她为何撤回这一上诉。

2.5 2005 年 9 月 19 日和 2005 年 9 月 12 日分别实施了对提交人及其丈夫的遣返令。其丈夫从新西兰遣返，目前在中国。提交人仍然居住在新西兰。审查了向高等法院提出的对遣返提交人的决定进行司法复审的申请，审讯法庭裁决<sup>4</sup> 按照行政法的意义遣返提交人的决定是合理的，由提交人提交的临时令申请以及实质性申请无效。<sup>5</sup> 2010 年 3 月，提交人与其丈夫离婚。2011 年 11 月，她与一名新西兰公民结婚。

## 申请

3.1 提交人认为，作为一名新西兰公民的孩子的母亲，又鉴于她现在与一名新西兰公民结婚，为了一个延伸家庭的利益，她应该留在新西兰。她认为，将她遣返回中国，缔约国将侵犯《公约》第十四、十七、二十三、二十四和第二条第 3 款之下的她和她和儿子享有的权利。

3.2 提交人认为，将她遣返将会影响其儿子的权利，她的儿子是新西兰人，而且一直居住在新西兰。她具体地指出，她的儿子不放弃其新西兰国籍则不可能成为中国公民。此外，她并非是提交人的第一个孩子，因而他在中国将被视为“黑孩子”。因此，他不能作为家庭的一部分予以登记，如果返回到中国，他将不能得到医疗照料、教育或就业，除非提交人能够支付作为违反计划生育制度惩罚的大量罚金。提交人进一步争论到，她的儿子自出生以来患有哮喘病，他需要定期地得到气雾剂治疗，如果返回到中国，由于污染与潮湿，他的健康将受到影响。

3.3 提交人提到委员会的判例法，认为她的案情属于 *Winata* 诉澳大利亚<sup>6</sup> 所确认的“例外情况”。在该案件内，委员会认为缔约国拒绝允许因家庭成员留在其领土内相当于干涉该人的家庭生活。在本案件内，她的儿子在提出申诉时为 12 岁，他仅知道新西兰是他的家。提交人认为，如果缔约国将其驱逐，她儿子的两位生身父母将在中国，她的家庭将不得不在两种情况下进行选择，一是提交人将其儿子在没有母亲的情况下留在新西兰，或者她跟他回到中国，而她的儿子从来没有到过中国。因而，提交人认为缔约国驱逐她的决定构成干预“他们的家庭生活”。此外，儿子的生身父亲被驱逐，并禁止其 5 年内不得返回新西兰，提交人认为，按照类比，她极其可能遭受同样的禁止。在这方面，提交人提到委员会在 *Sahid* 诉新西兰的判例法<sup>7</sup> 在该案件内，申诉被驳回，因为“提交人的遣返将其孙子留给在新西兰的母亲和其丈夫”。提交人认为，她的儿子在新西兰没有直系亲属，将一个孩子与其两位双亲分开显然对提交人及其儿子而言侵犯了《公约》第十七条和第二十三条，对其儿子来说，侵犯了第二十四条。

<sup>4</sup> HC Auckland CIV-2005-404-5202, 2006 年 12 月 29 日，见附件 B。

<sup>5</sup> *X.Q.H.* 诉移民局部长，CA 236/06, 2006 年 12 月 18 日；和 *X.Q.H.* 诉移民局部长(2009) 2 NZLR 700 (CA)，附件 C 与 D。

<sup>6</sup> 第 930/2000 号来文，*Winata* 诉澳大利亚，2001 年 7 月 26 日通过的《意见》。

<sup>7</sup> 第 893/1999 号来文，*Sahid* 诉新西兰，2003 年 3 月 28 日通过的《意见》。

3.4 就其按照第二条和第十四条提出的诉求，提交人认为，缔约国在办理其伴侣的庇护过程中没有采用“适当的法律测试”，她认为她家庭有资格获得的此类补救措施被拒绝，没有给她机会就这一事项得到审讯。提交人进一步认为，最高法院没有很好地分析她要求补救的申诉，因为法庭从来没有告诉提交人的律师会对该诉求通过一项决定。

3.5 提交人争辩到，她先前并没有提交其来文，因为，甚至在最高法院作出决定之后，她一直在努力在国家一级寻找补救措施。根据 1987 年《移民法》第 54 节于 2005 年 9 月 19 日发布了对她的遣返令，在提交申诉时，该项遣返令仍然有效。提交人认为，尽管在其与一名新西兰人结婚之后，她提出了新的居留许可申请，但是根据 2009 年《移民法》第 11 段，她仍然随时可以被驱逐，新西兰移民当局没有任何义务审议任何新的签证申请。在提出申诉时，提交人因害怕被驱逐而在躲藏之中。考虑到这一因素，委员会没有准允任何临时措施。

### 缔约国对来文是否受理的意见

4.1 缔约国在 2012 年 12 月 3 日的来文中要求委员会宣布来文不予受理。

4.2 缔约国指出，在得知其向人权事务委员会提交来文之前<sup>8</sup>，移民当局曾劝导提交人申请工作签证。她于 2012 年 11 月 6 日申请了工作签证，2012 年 11 月 21 日准允工作签证。因此提交人不再是非法的，要从新西兰被驱逐。缔约国进一步具体提出，工作签证核准限期为两年，可能再次审查和/或提出永久性居住地位的申请。

4.3 至于提交人的儿子，缔约国认为，他自出生就是新西兰公民，因而不需要移民允许而留在该国。缔约国认为，由于来文完全涉及移民准许的拒绝，以及相关的法律诉讼程序，其依据已经被撤销，因而根据《任择议定书》第一条来文不允许受理。

4.4 缔约国认为，移民当局及法庭根据这些权利全面地审查了提交人根据第一条第 3 款，第四条第 1 款，第十七条第 1 款；第二十三第 1 款；和第二十四条提出的诉求，缔约国进一步认为，来文并没有提出任何有关武断、不公正或者其他允许重新审视这些调查结果的依据。因而，缔约国认为，根据《任择议定书》第二条和第三条，来文不予受理。

4.5 关于提交人提出的有关家庭生活的问题，缔约国认为是因为提交人自其 1996 年到达新西兰之后立即启动了旷日持久的法律诉讼程序引起的，缔约国提到委员会在 *Rajan* 诉新西兰<sup>9</sup> 委员会的判例法。委员会认为，国内法庭在该程序的每个阶段都考虑了对儿童及其家庭的保护，之后在新西兰的时间一直“用于寻求可获得的补救或者躲藏”，因而认为，根据《任择议定书》第二条，提交人根

<sup>8</sup> 没有提供具体日期。

<sup>9</sup> 第 820/1998 号来文，*Rajan* 诉新西兰，2003 年 8 月 6 日的《决定》，第 7.3 段。

据第十七、第二十三和第二十四条提出的诉求没有得到充分的佐证。因而，缔约国认为，提交人根据第十七条和第二十三条和第二十四条，提出的申诉因证据不足不予受理。

4.6 缔约国进一步指出，提交人根据第二条第 3 款和第十四条第 1 款提出的有关最高法院 2009 年 5 月和 7 月对提交人上诉的审讯与决定提出的诉求不予受理，因证据不足和没有用尽国内补救措施。缔约国首先考虑到，最高法院拒绝提交人要求司法复审的请求的裁决是正当的，自 1994 年以来，移民局审查了其对寻求庇护者的做法，以期将缔约国的国际义务纳入国内法。经修订的立法优先考虑儿童的最大利益和家庭的最大利益。在三个不同的案例中，最高法院发现移民局在庇护处理过程中没有采取适当的标准。然而，在提交人的案件内，法庭认为，近期对提交人的情况作了比较性评估，她的律师没有确认移民局未考虑的任何相关新情况。缔约国认为，即便当局方面存在一些错误，对提交人案子的结果没有任何影响，提交人有关这一点的诉求没有足够地得到证实。

4.7 此外，缔约国认为，就第二条第 3 款和第十四条第 1 款而言，提交人并没有用尽国内补救办法，因为新西兰的制度允许法庭诉讼程序的各方努力回忆存在例外错误的判决。提交人有律师帮助，但没有利用这个可能性，因而根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，认为有关申诉不予受理。

#### 提交人对缔约国来文的评论

5.1 提交人在 2013 年 2 月 28 日提交的来文中争论到，她获得工作许可的事实并没有抵消缔约国所犯的违背《公约》的行为。如果提交人没有与一名新西兰人结婚，她永远不可能得到工作许可，她早回到了中国。因而，缔约国应对侵犯《公约》第十七条、第二十三条和第二十四条负责。

5.2 关于最高法院的裁决，提交人认为，尽管承认一名官员犯了错误是一项法律事项，但是拒绝了司法补救，因为案件的事实现状没有任何变化。提交人认为，有关其家庭的法律错误仍然应该予以赔偿。提交人进一步提出了 Rajan 诉新西兰的案件<sup>10</sup>，提交人认为，在她的案件中，她在新西兰的整个时期，始终处于被驱逐的风险，她儿子始终处于与其母亲相分开的风险之下。

5.3 至于申诉的假设性质，提交人认为，她拥有的是临时签证，如果她与一名新西兰人的关系终止，她仍然会处于被驱逐的风险。因而，提交人认为，她的移民地位仍然没有解决。

5.4 有鉴于此，提交人要求宣布来文予以受理，并审议该案的有关案情。

<sup>10</sup> 见脚注 12。

## 委员会需处理的问题和议事情况

### 审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何申请之前，人权事务委员会必须根据其议事规则第 93 条决定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。委员会注意到提交人的论点，即如果她被驱逐回中国，她的家庭生活，和她儿子的家庭生活将受到风险，她的儿子将在没有其生身父母的情况下留在新西兰；或者他将和她一起回到中国，而在中国他将被认为是一位“黑孩子”，因而将遭受到中国独生子女政策的所有民事、经济和社会后果。委员会还注意到，提交人的儿子自出生以来拥有新西兰国籍，并不需要移民准许。提交人关于提交人及其儿子受到侵犯《公约》第十七条和第二十三条的指控，以及有关其儿子受到侵犯第二十四条的指控完成取决于其移民地位。在这方面，委员会注意到，缔约国请提交人在其向委员会提交来文之前申请工作签证，但提交人仅在这以后才这么做。委员会还注意到，2012 年 11 月 21 日准允提交人工作签证，因而提交人不再受到新西兰的驱逐。

6.3 委员会进一步注意到，提交人完全是在假设性的基础上提出(一) 如果她没有与目前的丈夫结婚，她将不可能得到工作签证，和(二) 如果她与其目前的丈夫分开，她将再次受到驱逐风险，因为她的签证是临时性质的。委员会认为，有关提交人目前和将来婚姻状况的后一条论点并没有超越可能性与理论可能性的范畴。因此，提交人目前并不处于申诉《任择议定书》第一条意义内的受害者地位。<sup>11</sup>

6.4 关于所谓侵犯《公约》第二条第 3 款和第十四条第 1 款的申诉，委员会认为，提交人并没有指出明显的不公正或其他重新审议相关司法裁决和诉讼程序的依据，仅仅提到其前丈夫的权利，而其前丈夫并非是用来文的诉讼方。因此，委员会认为，就《公约》第二条第 3 款和第十四条第 1 款提出的指控，提交人没有为受理之目充分予以证实，因而认为根据《任择议定书》第二条论点不予受理。

7. 因此，人权事务委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第一条和第二条来文不予受理；
- (b) 将本决定送交缔约国及其提交人。

[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。]

<sup>11</sup> 特别见：第 932/2000 号来文，《Gillot 等人诉法国》，2002 年 7 月 15 日通过的意见。