



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 31/2017 号来文的意见^{*}, ^{**}

来文提交人:	W.M.C.(由律师 N.E. Hansen 代理)
据称受害人:	X.C.、L.G.和 W.G.
所涉缔约国:	丹麦
来文日期:	2017 年 8 月 8 日(首次提交)
意见通过日期:	2020 年 9 月 28 日
事由:	将三名儿童和他们的母亲驱逐到中国
程序性问题:	用尽国内补救办法; 证据不足
《公约》条款:	第 2、3、6、7、8 条
《任择议定书》条款:	第 7 条(c)、(e)和(f)项

1.1 来文提交人是中国公民 W.M.C, 代表其子女行事, 其子女 X.C.、L.G.和 W.G. 分别于 2014 年 3 月 7 日、2015 年 9 月 7 日和 2018 年 6 月 19 日出生于丹麦。提交人及其子女收到了驱逐令, 将被遣返回中国。她声称, 这将侵犯她的子女根据《公约》第 2、3、6、7、8 条享有的权利。提交人由律师代理。《任择议定书》自 2016 年 1 月 7 日起对缔约国生效。

1.2 根据《任择议定书》第 6 条, 2017 年 8 月 15 日, 来文工作组代表委员会行事, 要求缔约国在委员会审议该案件期间, 不要将提交人及其子女遣返原籍国。2017 年 8 月 16 日, 缔约国暂停执行对提交人及其子女的驱逐令。

* 委员会第八十五届会议(2020 年 9 月 14 日至 10 月 1 日)通过。

** 参加审查本来文的委员会委员有: 苏珊娜·阿霍·阿苏马、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、杰哈德·马迪、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、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 提交人来自中国福建省 Fuzschou Shi 村，未婚。在中国当局对她实施强制堕胎后逃离中国。她的父亲在与警察的扭打中丧生，她患有心脏病的母亲也因这一打击而撒手人寰。

2.2 2012 年 3 月 12 日，提交人使用假护照抵达丹麦。2012 年 10 月 27 日，她因为没有有效旅行证件而被警方拘留。2012 年 11 月 7 日，她提出庇护申请。2014 年 3 月 7 日，她生下第一个孩子 X.C。孩子的父亲也是在丹麦的寻求庇护者，孩子的出生证明上没有父亲姓名。2015 年 11 月 9 日，她的第二个孩子 L.G. 出生，据称是在提交人被行政拘留期间所生。

2.3 提交人辩称，她最初向丹麦寻求庇护是因为担心如果被遣返回中国并再次怀孕，她会被迫堕胎。在两个孩子出生后，她担心自己会因为未婚生育两个孩子而受到中国当局迫害。她还声称，她的孩子会被强行带走，或者上不了户口，而户口对于确保出生登记和获得卫生和教育等基本服务是必不可少的。

2.4 提交人表示，丹麦移民局没有对她的个人情况提出异议，但认为应当适用明显无根据申请的程序审查其庇护申请。¹ 根据丹麦法律，案件于 2015 年 6 月 23 日转交丹麦难民委员会，就是否应以明显无根据为由驳回该案这一程序性问题，多听取一种意见。2015 年 7 月 13 日，丹麦难民委员会答复说，不同意丹麦移民局的建议，即适用明显无根据申请的程序继续审查该庇护申请。难民委员会提到关于单身母亲状况、儿童权利和中国儿童登记的各种报告。² 2015 年 9 月 7 日，丹麦移民局拒绝向 X.C. 和她的母亲提供庇护。

2.5 因此，提交人就这一决定向难民上诉委员会提出上诉。她声称，该委员会从未举行过口头听证，因此她只能通过律师的书面材料陈述她和孩子们的案件。难民上诉委员会拒绝了口头听证请求，理由是移民局已接受提交人的证词。此外，她的第二个孩子是在丹麦移民局做出决定后出生的，因此她的案件没有二审的可能性。

2.6 提交人指出，应难民上诉委员会要求，外交部联系了她原籍省的一名当地律师，以获得更多背景资料。提供的信息显示，非法入境通常处以 1,000 至 5,000 元人民币(140.90 至 704.80 美元)的罚款。不支付罚款的，可能拘留数日，并禁止旅行长达三年。在中国境外生育子女的未婚人士给孩子上户口会遇到麻烦。母亲也很可能因未婚生子而被处以高额罚款。该律师还称，福建省当局素有不照章办事之风。有妇女被迫堕胎的案例；即使躲过堕胎，子女也无法登记户口。

2.7 2017 年 3 月 17 日，丹麦难民上诉委员会维持移民局拒绝向提交人及其子女提供庇护的决定。该委员会注意到，提交人在 2011 年被迫堕胎，几个月后非法离开中国。她在中国境外未婚生育了两个孩子，因此可能被处以高额罚款。或者，

¹ 缔约国在提交材料中解释说，《外国人法》第 53 (b) (1) 条规定，丹麦移民局可在咨询丹麦难民委员会后，决定如果申请必须被认为明显无根据，则根据《外国人法》第 7 条对居留申请作出的决定不得向难民上诉委员会上诉。

² 丹麦难民委员会提到：美利坚合众国国务院，“2013 年国别人权报告—中国”，2014 年 2 月 27 日；加拿大移民和难民委员会，“中国：计划生育政策外出生的‘非法’或‘黑户’儿童的待遇：未登记儿童是否无法获得教育、医疗及其他服务”，2012 年 10 月 1 日；Shuzhuo Li 等，“中国的出生登记：实践、问题与政策”，《人口研究与政策评论》，第 29 卷，第 3 期 (2010 年 1 月 1 日)；以及瑞典外交部 2014 年中国人权报告。

除了暂时禁止旅行外，她还可能得短期服刑。委员会的大多数成员还注意到，至少在一段时间内，寻求庇护者的子女上户口会相当困难。因此，与其他中国儿童相比，这些儿童在医疗、教育和社会服务方面处于不利地位。不过，大多数成员还表示，从丹麦的角度来看，这样的处罚似乎不公平，但大多数成员认为，根据丹麦《外国人法》第 7(1)或(2)条，处罚的性质和程度不至于构成迫害或攻击。该委员会还指出，即使根据《儿童权利公约》和丹麦加入的其他公约，也不会得出不同结论。

2.8 提交人解释说，由于不能就难民上诉委员会的决定向缔约国法院提出上诉，他们已经用尽了所有可用的国内补救办法。

申诉

3.1 提交人声称，如果将她的子女遣返回中国，缔约国将侵犯他们根据《公约》第 2、3、6、7、8 条享有的权利。她声称，将他们遣返回中国将违反不推回原则，导致违反第 2 条(与《公约》第 6、7、8 条一并解读)。提交人还辩称，将其子女驱逐到中国不符合他们的最大利益，因此将违反《公约》第 3 条。她还声称，遣返将使他们遭遇对生命、生存和发展的严重威胁，因此将违反第 6 条。此外，遣返他们将违反第 7 条和第 8 条，第 7 条规定儿童享有获得登记、获得姓名、取得国籍和受父母照料的权利，第 8 条规定有义务保护被剥夺身份的儿童。

3.2 提交人声称，她的子女无法在中国登记户口的情况毋庸置疑，与难民上诉委员会的结论相反，这种情况属于《公约》涵盖的范围。她还主张，遣返其子女后果严重，以至于引发不推回义务，因为遣返将导致不可挽回的伤害，包括无法获得基本医疗、教育和社会服务。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在 2018 年 2 月 15 日的意见中指出，提交人未能提供初步证据证明其申诉可以受理，因此，应根据《任择议定书》第 7 条(f)项，认为来文明显缺乏根据，不可受理。如果委员会认为来文可以受理，则缔约国认为尚未确定有充分理由认为将提交人的子女遣返回中国将违反《公约》第 3、6、7、8 条。缔约国还指出，国内当局在审议提交人提出的庇护申请时，没有违反《公约》第 2 条。

4.2 缔约国指出，提交人在来文中提供的她本人及其子女状况的信息，难民上诉委员会在 2017 年 3 月 17 日做出决定前就已经收到并进行了评估。缔约国指出，难民上诉委员会做决定时已将儿童的最大利益作为首要考虑。

4.3 缔约国指出，正如委员会第 6 号一般性意见(2005 年)确认的，缔约国不得将儿童遣返回有充分理由相信存在对这名儿童产生不可弥补伤害的真实风险的国家，如《公约》第 6 条和第 37 条所设想的那些伤害，无论这种风险是存在于这名儿童将要被遣返的国家或是在这名儿童随后将再被遣返的任何国家。应采取对年龄和性别敏感的方式对这类风险进行评估。

4.4 缔约国提到了委员会在 A.A.A.诉西班牙案中的决定，其中指出，作为一般规则，应由国内法院负责审查相关事实和证据，除非这一审查明显武断或构成司法不公。³ 缔约国指出，在本案中，难民上诉委员会充分审议了提交人子女的庇护

³ A.A.A.诉西班牙(CRC/C/73/D/2/2015)，第 4.2 段。

申请，提交人未能指出决策过程中的任何违规行为或该委员会未适当考虑的任何风险因素。提交人在给委员会的来文中质疑对案情的评估。她的来文仅反映了提交人不同意难民上诉委员会对她和她子女的具体情况以及对案件背景资料进行评估后作出的决定。

4.5 提交人声称难民上诉委员会将其子女遣返回中国的决定侵犯了他们根据《公约》第3条享有的权利，关于这一点，缔约国指出，难民上诉委员会在根据《外国人法》行使其权力时，在法律上有义务考虑缔约国的国际义务。显然，该委员会在决定中考虑了《公约》，包括关于儿童最大利益的第3条。但是该委员会认为，适用《公约》规定不会导致其作出不同的决定。

4.6 缔约国解释说，难民上诉委员会在审议上诉时，于2016年2月10日暂停审理，以等待外交部的答复。该委员会向外交部提出了启动咨询程序的请求，询问一名来自福建省的未婚中国妇女——非法离开中国并在境外生活了四年——如果带着两个被推定为中国公民的非婚生子女回到中国，预计会有怎样的后果。

4.7 外交部2016年12月12日的答复指出，由于这两个孩子是非婚生子女，没有获得丹麦护照、中国护照或任何其他文件，他们的户籍登记可能比婚生子女更复杂。答复还指出，根据《国务院办公厅关于解决无户口人员登记户口问题的意见》，非婚生子女登记户口须满足一些条件。首先，必须由指定机构进行DNA检测，确定亲子关系。第二，必须取得显示DNA检测结果呈阳性的出生证。出生证必须证明女方是两个孩子的生母，才能在她户口下登记。虽然法律没有明文规定，但据了解，丹麦签发的出生证应该足以满足这一目的，只要上面显示该妇女是孩子的生母。然而，如果孩子没有丹麦的出生证，该妇女将需要向中国计划生育机构取得中国的出生证。⁴

4.8 关于这一点，缔约国指出，现有资料显示，如有需要，提交人在通过DNA检测证明她是孩子的生母方面不会遇到任何困难。此外，提交人持有她两个孩子的丹麦出生证，根据外交部的答复，如果该出生证显示她是孩子的生母，她出示孩子的丹麦出生证就够了。

4.9 尽管提交人在进入缔约国六个多月后才申请庇护，但难民上诉委员会确定了以下事实。提交人在2011年被迫堕胎。几个月后，她非法离开中国，随后在丹麦未婚生下两个孩子。因此，她可能被处以高额罚款或短期监禁，还可能在一段时间内被禁止出国。

4.10 关于提交人子女登记户口的问题，难民上诉委员会的大多数成员预计他们很难登记户口，至少在一开始，他们在医疗、教育和社会服务方面的待遇将不如其他中国儿童。⁵

4.11 然而，根据对背景资料的总体评估和外交部2016年12月12日的答复，难民上诉委员会的大多数成员认为，这些情况并不意味着中国当局有可能强行将提交人的子女从她身边带走，或以其他方式对提交人及其子女实施严重虐待。大多数成员还认为，虽然从缔约国的角度来看，最可能的处罚似乎是不合理的，但处罚的性质或程度不足以构成《外国人法》第7(1)或(2)条范围内的迫害或虐待。

⁴ 缔约国提供了外交部2016年12月12日答复的副本。

⁵ 缔约国没有说明他们需要多长时间才能登记上户口。

4.12 在这一背景下，缔约国认为，提交人如被遣返回原籍国，不会因为在丹麦未婚生下两个孩子而面临《外国人法》第 7(1)条所指的待遇或处罚或第 7(2)条所指的虐待的真实风险。

4.13 缔约国认为，提交人的陈述——她的子女无法在中国登记户口的情况毋庸置疑——是不正确的。提交人子女的可以登记户口，只不过在一段时间内会有很大困难。尽管福建省当局在遵守关于强制堕胎和户口登记的法律法规方面名声不佳，但不能就凭这一点便断定提交人子女根据《公约》享有的权利将受到侵犯。提交人关于中国当局将强行将他们从提交人身边带走或以其他方式对他们实施严重虐待的说法只是猜测，不能导致对提交人的庇护资格得出不同的法律意见。

4.14 关于提交人的陈述，即委员会第 6 号一般性意见指出，缔约国必须考虑到儿童返回后面临的安全、安保和其他状况，包括社会经济状况，缔约国认为，不能要求寻求庇护的儿童享有与丹麦儿童完全相同的社会生活水平，但必须保护儿童的人身完整性。因此，缔约国认为，提交人的子女可能在一段时间内在医疗、教育和社会服务方面的待遇不如其他中国儿童，不足以成为庇理由。无法登记或很难登记户口，以及因此无法获得公共服务，不构成违反《公约》的行为，因为这不构成《公约》意义上的“不可挽回的伤害”。难民上诉委员会按照第 6 号一般性意见的要求，采取对年龄和性别敏感的方式对这类严重侵权行为的风险进行了评估。但大多数成员认为，适用《公约》规定不会导致不同的结果。因此，缔约国认为，没有充分理由认为提交人的子女如果返回中国将面临不可挽回伤害的真实风险。

4.15 缔约国还指出，中国已加入《公约》，必须履行《公约》规定的义务。因此，中国必须确保提交人的子女有机会登记户口，从而使他们能够获得公共服务。

4.16 提交人声称缔约国违反了《公约》第 2 条，理由是就提交人的第二个孩子 L.G. 而言，庇护申请仅由难民上诉委员会审议，且该委员会的决定不能向法院上诉。关于这一点，缔约国指出，根据难民上诉委员会的判例法，在大多数情况下，案件无需转交丹麦移民局，因为该委员会可以在充分知情的基础上通过听证会评估新信息。因此，通常只有在下列情况下才会将案件转交丹麦移民局：提供了关于寻求庇护者国籍的新信息；提供了关于寻求庇护者原籍国情况的重要新信息；或是对裁定案件至关重要的法律基础发生了变化。关于这一点，缔约国指出，难民上诉委员会在根据书面文件审议上诉之前，收到了提交人和丹麦移民局的评论，因此丹麦移民局有机会和义务在难民上诉委员会就此案作出决定之前审议任何新的信息。如果丹麦移民局根据任何此类新信息认定相关寻求庇护者符合获得庇护或保护地位的条件，则丹麦移民局有义务在难民上诉委员会根据书面文件审议上诉之前，将任何此类结论通知该委员会。这项义务也适用于本案，而丹麦移民局没有发出任何此类通知。

4.17 缔约国还指出，提交人的第二个孩子 L.G. 没有因为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、残疾、出生或其他状况而遭受任何形式的歧视。因此，缔约国没有违反《公约》第 2 条。此外，《公约》没有任何条款规定诸如本案的案件有上诉权。

4.18 缔约国的结论是，难民上诉委员会作为一个准司法性质的合议机构，充分评估了所有相关信息，提交人未能证明该委员会的决定明显武断或构成明显错误或司法不公。缔约国认为，提交人的来文仅反映了她不同意对她和她子女具体情况的评估结果。

提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 2018年7月9日，提交人报告说，她的第三个孩子 W.G. 于 2018年6月19日出生。她提出，驱逐 L.G. 还会导致 L.G. 与在丹麦寻求庇护的父亲分离。L.G. 不能申请与父亲家庭团聚，因为她的父亲还没有居留证。L.G. 的父亲也是提交人的新生儿 W.G. 的父亲。

5.2 提交人指出，丹麦移民局从未提及《公约》，因为决定只涉及提交人，从未提到她的子女。提交人认为，难民上诉委员会只是在大多数成员认为丹麦加入的《儿童权利公约》和其他公约不会导致不同结果的情况下，“修复”了移民局的决定。

5.3 提交人声称，缔约国决策过程中的主要“违规”是难民上诉委员会没有举行听证会；他们的案件仅根据书面材料进行审议；他们无权对该委员会的决定提出上诉。她认为这违反了第 2 条，因为涉及丹麦儿童和儿童最大利益的任何其他案件——例如儿童监护案件——由行政系统裁决，并可以向法院上诉。

5.4 提交人提到委员会先前的一项决定，其中指出，应根据审慎原则对儿童在驱逐的目的地国家遭受诸如女性生殖器残割等不可逆转的有害做法的风险进行评估，如有合理理由怀疑接受国不能保护儿童免受这种做法，缔约国应避免驱逐该儿童。⁶ 提交人认为，难民上诉委员会没有援引审慎原则。

5.5 提交人提到挪威原籍国信息中心 2017 年的一份报告，该报告称，未婚生子或不符合法定条件生育子女将受到严厉处罚，主要是罚款。其他处罚包括没收财产或强制堕胎或绝育，但无论如何不得将子女从父母身边带走作为处罚。然而，这种情况确实存在。在中国，法律与实践往往存在偏差，腐败现象普遍，官员时常侵犯了公民权利却不受惩罚。⁷ 提交人坚持认为，缔约国说她担心孩子被带走是“纯粹的猜测”是不对的。她补充说，缔约国可以看到这份报告，因为它是难民上诉委员会提供的信息的一部分。她指出，鉴于她家里现在有三个孩子，他们回国后情况会更糟。她还指出，中国已经修改了政策，允许已婚夫妇生育两个孩子。

5.6 最后，提交人请委员会在意见中列入一项声明，要求缔约国为她的子女提供免费法律援助，因为在法律修改后，⁸ 国家当局拒绝向所有投诉难民上诉委员会决定的案件提供免费法律援助，这对儿童是一个大问题，因为他们不可能自己提交来文。

5.7 提交人在 2019 年 2 月 5 日的评论中告知委员会，难民上诉委员会已重新审理他们的案件，并邀请他们参加 2018 年 12 月的听证会。她提供了 2018 年 12 月 13 日决定的非正式译文，该决定拒绝了他们的庇护申请(见下文第 6.1 至 6.9 段)。2019 年 2 月 12 日，提交人解释说，本来文也是代表她最小的孩子 W.G. 提交的。

⁶ I.A.M. 诉丹麦(CRC/C/77/D/3/2016)，第 11.8 段。

⁷ Landinfo——挪威原籍国信息中心，“Kina: Familieplanleggingspolitikken og kinesiske borgere som får barn i utlandet”，2017 年 5 月 15 日(挪威文)。英文概要见 <https://landinfo.no/en/land/china/>。

⁸ 提交人没有提供进一步信息。

缔约国的补充意见

6.1 缔约国在 2019 年 8 月 27 日的意见中，重申其对事件的陈述以及关于来文可否受理和实质问题的论点。

6.2 缔约国回顾说，2018 年 8 月 24 日，它通知委员会，难民上诉委员会已决定重新审理提交人及其子女的案件，因为她又生了一个孩子 W.G.，缔约国请委员会暂停审理此案，直至另行通知。

6.3 缔约国指出，在一个新的小组通过口头听证进行审查后，难民上诉委员会于 2018 年 12 月 13 日发布了一项新决定，维持丹麦移民局驳回提交人及其子女庇护申请的決定。新決定現在也适用于 L.G.和 W.G.。

6.4 难民上诉委员会认为，L.G.和 W.G.因为年龄的关系，无法提供任何对其庇理由具有重要意义的信息。不过，他们的母亲详细说明了与这两个孩子直接相关的庇理由。这些理由与大女儿 X.C.的理由完全相同，丹麦移民局在审议申请时已经考虑在内。难民上诉委员会认为，母亲提供的信息充分阐述了孩子们的观点，而且没有其他理由将案件的任何部分移交丹麦移民局。

6.5 提交人声称缔约国违反了第 2 条，理由是涉及丹麦儿童和儿童最大利益的任何其他事项都可以向普通法院上诉，缔约国认为这一指控非常笼统。⁹

6.6 缔约国指出，难民上诉委员会在 2018 年 12 月 13 日的决定中具体提到了《公约》条款。关于提交人称该委员会在提供庇护申请理由的能力问题上没有援引审慎原则，缔约国指出，在该委员会的诉讼期间，有关儿童由他们的母亲和一名律师代理。此外，母亲在 2018 年 12 月 13 日委员会听证会上代表子女提供了信息并做了陈述。因此，援引审慎原则与儿童提供庇护申请理由的能力无关。

6.7 提交人称，家里现在有三个孩子，因此会受到更严厉的处罚，关于这一点，缔约国指出，难民上诉委员会基于提交人有三个孩子这一事实进行了充分评估。结论是，没有理由认定中国当局会强行将孩子从母亲身边带走，或是认定母亲将面临遭受任何其他虐待的真实风险，包括强制绝育，因此这些不能作为庇理由。关于提交人的子女，难民上诉委员会认为，预计登记户口将面临困难以及可能导致他们被排除在免费医疗和学校教育之外，并不构成丹麦《外国人法》第 7 条范围内的严重虐待。

6.8 缔约国辩称，提交人没有证实将因为家里有三个孩子而受到更严厉处罚的说法。相反，中国的计划生育政策已经放宽。中国的独生子女政策自 2016 年 1 月改为二孩政策，该政策也已在福建省实施。缔约国提到加拿大移民和难民委员会发布的一份报告，其中指出，曾经的独生子女、后经修订的二孩人口法要求违反计划生育政策生育子女者支付社会抚养费。¹⁰这与难民上诉委员会 2018 年 12 月 13 日的决定作出的评估一致。此外，联合王国内政部发布的一份报告称，对超生的归国人员实施虐待的情况，包括强制堕胎和绝育，不像以前那么普遍。¹¹

⁹ 缔约国提到 I.A.M.诉丹麦(CRC/C/77/D/3/2016)，第 10.3 段。

¹⁰ 加拿大移民和难民委员会，“中国：实施二孩计划生育政策对国外出生的儿童及其父母的影响，包括获得社会服务和福利方面的影响，特别是在广东、福建、河北和辽宁；对违反计划生育政策生育子女后从国外返回的父母采取的惩罚措施，包括是否追溯适用二孩计划生育政策”，2018 年 10 月 18 日，第 1 页。

¹¹ 联合王国：内政部，“国家政策和信息说明——中国：违反国家人口与计划生育法”，2018 年 11 月，第 8-9 页。

6.9 提交人主张，从挪威原籍国信息中心 2017 年 5 月 15 日发布的报告来看，缔约国说她担心孩子被带走是“纯粹的猜测”是不对的，关于这一点，缔约国表示，该报告讨论的是 2016 年 1 月之前制定和实施的政策。缔约国指出，难民上诉委员会 2018 年 12 月 13 日的决定评估了相关背景资料，包括挪威原籍国信息中心的报告，委员会认为，无论是该报告还是任何更新的资料都不能证明中国当局将强行从母亲身边带走孩子。¹²

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何主张之前，委员会必须根据《任择议定书》议事规则第 20 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

7.2 委员会注意到提交人的说法，即丹麦难民上诉委员会的决定不得上诉，因此已用尽所有国内补救办法。缔约国没有对此提出异议。因此，委员会认为不存在《任择议定书》第 7 条(e)项所载受理来文的障碍。

7.3 委员会注意到提交人根据《公约》第 2 条提出的申诉，即她的子女受到歧视，因为他们的申诉仅由难民上诉委员会审议，不可能对其决定提出上诉，而涉及丹麦儿童和儿童最大利益的任何其他案件，例如儿童监护案件，均由行政系统审理，并有可能向法院提出上诉。然而，委员会注意到，提交人的这一申诉很笼统，没有表明她的子女或她本人的出身与所谓丹麦难民上诉委员会的决定不得上诉有何联系。¹³ 因此，根据《任择议定书》第 7 条(f)项，委员会宣布这一指控明显缺乏根据，不予受理。

7.4 委员会还注意到，提交人声称将其子女驱逐到中国将违反第 7 条，该条规定了儿童出生后获得登记、获得姓名、取得国籍和受父母照料的权利。但委员会注意到，提交人的子女已经在缔约国进行了出生登记，三名子女都有丹麦的出生证。委员会还注意到，提交人没有援引其子女如果被遣返回中国将成为无国籍人的风险。因此，委员会认为提交人未能充分证实其根据第 7 条提出的申诉，根据《任择议定书》第 7 条(f)项宣布这一指控不予受理。

7.5 不过，委员会认为，提交人根据《公约》第 3、6、8 条提出的指控，即缔约国对其庇护申请的审议侵犯了儿童的最大利益，将提交人的子女驱逐到中国将对他们的生命、生存和发展构成严重威胁——因为他们将无法登记户口，而户口对确保获得医疗、教育和社会服务至关重要——还将侵犯他们维护自己身份的权利，就可否受理而言，这些指控已得到充分证实。因此，委员会宣布这些申诉可以受理，并着手审议实质问题。

审议实质问题

8.1 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 缔约国提到：美国国务院，“2018 年国别人权报告——中国”，2019 年 3 月 13 日。

¹³ I.A.M.诉丹麦(CRC/C/77/D/3/2016)，第 10.3 段。

8.2 委员会注意到提交人指控缔约国在审议其子女的庇护申请时没有考虑到儿童的最大利益，违反了《公约》第 3 条。委员会还注意到，提交人称，将其子女驱逐出境将侵犯他们维护其身份的权利，从而违反《公约》第 8 条。

8.3 委员会回顾其第 6 号一般性意见，其中指出，各国不得将儿童遣返回有充分理由相信存在对这名儿童产生不可弥补伤害的真实风险的国家，这些风险包括但绝不局限于《公约》第 6 条和第 37 条所设想的那些伤害(第 27 段)；无论对《公约》所保障的这些权利的严重侵犯行为是否由非国家行为者作出，或这种侵犯行为是出于直接的目的，或是由任何行动或不行动造成的间接后果，都必须适用不推回义务。应采取对年龄和性别敏感的方式对这种严重的侵害行为的风险进行评估。¹⁴ 评估应遵循审慎原则，如果有合理理由怀疑接受国不能保护儿童免受这种风险，则缔约国应避免驱逐该儿童。¹⁵

8.4 在本案中，委员会注意到提交人的指控，即如果被驱逐到中国，她的三个非婚生子女将面临被强行带走的风险，而且无法登记户口，而户口是确保他们获得医疗、教育和社会服务的必要条件。

8.5 委员会注意到缔约国的论点，即难民上诉委员会在决定中显然考虑到了《公约》，包括第 3 条；该委员会充分考虑了儿童的情况；提交人未能指出决策过程中的任何违规。委员会注意到，缔约国当局通过外交部咨询了提交人这种情况的户口登记程序。外交部在 2016 年 12 月 12 日的答复中承认，他们登记户口可能比婚生子女更复杂，不过丹麦的出生证应该足以证明亲子关系。委员会还注意到，难民上诉委员会的大多数成员认为，提交人的子女预计很难登记户口，至少在一段时间内如此，因此他们在这段时间内，在医疗、教育和社会服务方面的待遇将不如其他中国儿童。

8.6 委员会回顾，在作出有关驱逐儿童的决定时首先要考虑的是儿童的最大利益，并且此类决定应确保在具有适当保障措施的程序中儿童是安全的，能够获得适当照料并享有权利。¹⁶ 委员会还回顾，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地获得证据，而且往往只有缔约国才能获得相关资料。¹⁷ 在本案中，委员会注意到缔约国提交的论点和资料。然而，委员会指出，缔约国似乎没有以不会危及提交人及其子女寻求庇护者身份的方式，充分核实：丹麦出生证是否足以用于登记户口，如果不能，孩子们获得中国出生证还需要什么其他程序；获得中国出生证的可能性有多大，以及孩子们需要等多久才能成功登记户口。委员会注意到，鉴于在中国获得出生证有诸多行政要求，登记程序复杂，且出生登记与户口挂钩，上述问题尤其重要。¹⁸ 委员会还认为，缔约国没有考虑在儿童登记户口前或在未能登记的情况下，如何确保他们的受教育权和健康权。

¹⁴ 消除对妇女歧视委员会第 32 号一般性建议(2014 年)，第 25 段。

¹⁵ I.A.M.诉丹麦(CRC/C/77/D/3/2016)，第 11.8 段。

¹⁶ 见保护所有移徙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)，第 29 段和第 33 段。

¹⁷ M.T.诉西班牙(CRC/C/82/D/17/2017)，第 13.4 段；El Hassy 诉阿拉伯利比亚民众国(CCPR/C/91/D/1422/2005)，第 6.7 段；以及 Medjnoune 诉阿尔及利亚(CCPR/C/87/D/1297/2004)，第 8.3 段。

¹⁸ CRC/C/CHN/CO/3-4，第 39 段。

8.7 在这方面，委员会注意到美国国务院 2019 年的一份报告，其中指出，虽然根据民法和婚姻法，单身妇女的子女与已婚夫妇的子女享有相同的权利，但在实践中，单身母亲或未婚伴侣的子女被视为政策外生育，须缴纳社会抚养费，可能无法获得出生证和户口等法律文件。¹⁹ 委员会还注意到联合王国内政部 2018 年的一份报告，其中指出，许多单身或未婚伴侣的子女被拒绝发放户口登记文件，导致无法获得公共服务、医疗和教育。虽然政府已经表示正在简化非婚生子女的登记程序，但实际执行不一致，仍然可能存在障碍。²⁰

8.8 因此，委员会得出结论认为，缔约国在评估提交人子女如果被驱逐到中国将面临的无法落户的风险时，没有适当考虑儿童的最大利益，也没有采取适当的保障措施确保儿童返回后的福祉，这违反了《公约》第 3 条。

8.9 委员会还注意到提交人的指控，即如果被驱逐，她的子女将无法登记户口，而户口是确保他们获得医疗、教育和社会服务的必要条件，也是在中国证明他们身份的唯一方式。关于这一点，委员会注意到加拿大移民和难民委员会 2016 年的一份报告，其中指出，人口和计划生育委员会的出生证明和出生医学证明本身都只是出生登记过程中的功能性民事文件。换句话说，它们不能证明法律身份或国籍；只能用于出生登记。在派出所登记后，出生登记才完成，户口是证明出生登记的唯一书证。²¹ 在中国，登记户口对于确保获得医疗、教育和社会服务至关重要，也是证明身份所必需的，而非婚生子女上户口面临诸多困难，因此委员会认为，缔约国驱逐提交人子女的决定将侵犯他们根据《公约》第 6 条享有的生命权、生存权和发展权，以及根据《公约》第 8 条享有的维护身份的权利。

9. 委员会根据《儿童权利公约关于来文程序的任择议定书》第 10 条第 5 款行事，认为所掌握的事实表明缔约国违反了《公约》第 3 条，将提交人及其子女遣返回中国还将违反《公约》第 6 条和第 8 条。

10. 缔约国有义务不将提交人及其子女驱逐到中国。缔约国还有义务采取一切必要措施，防止今后发生类似的侵权行为。

11. 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，请缔约国公布并广泛传播本意见。

¹⁹ 美国国务院：民主、人权和劳工事务局，“2019 年国别人权报告——中国”，第 67 页。

²⁰ 联合王国：内政部，“国家政策和信息说明——中国：违反国家人口与计划生育法”，2018 年 11 月，第 9 页。

²¹ 加拿大：加拿大移民和难民委员会，“中国：非婚生子女的出生登记情况；非婚生子女的出生证明是否填写父亲姓名；父亲不详的，如何填写；可否参考父亲的居民身份证，在子女的出生证明上加上父亲姓名，特别是就河南省的出生证明而言(2010 年至 2016 年 6 月)”，2016 年 6 月 29 日。