

消除对妇女一切形式歧视
公约Distr.: General
15 August 2018
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

委员会根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(c)项通过的关于第
76/2014 号来文的决定** **

来文提交人:	H.D.(由律师 Niels-Erik Hansen 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	丹麦
来文日期:	2014 年 10 月 30 日(首次提交)
参考文件:	已于 2014 年 11 月 5 日转交缔约国
决定通过日期:	2018 年 7 月 9 日

* 经委员会第七十届会议(2018 年 7 月 2 日至 20 日)通过。

** 委员会下列委员参加了对本来文的审议: 艾谢·费里德·阿贾尔、克拉迪斯·阿科斯塔·巴尔加斯、尼科尔·阿默林、马加里斯·阿劳恰·多明格斯、冈纳尔·博格比、马里·昂·贝塞尔、路易扎·查拉尔、埃斯特·伊戈巴敏-穆谢利亚、内尔拉·贾布尔、希拉里·戈贝德玛、纳赫拉·海达尔、露特·哈尔帕林-卡达里、林阳子、里廉·霍夫梅斯特、达利娅·莱伊纳尔特、罗萨里奥·马纳罗、里亚·纳达莱亚、阿鲁纳·德维·纳莱恩、班达娜·拉纳、帕特里夏·舒尔茨、宋文艳和艾伊查·瓦勒·维尔吉斯。



1.1 来文提交人为 H.D.，系索马里国民，1989 年出生。她声称，将其遣返回索马里，将侵犯她依据《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条、第十二条和第十五条享有的权利。《公约》及其《任择议定书》分别于 1983 年 5 月 21 日和 2000 年 12 月 22 日对丹麦生效。提交人由律师 Niels-Erik Hansen 代理。

1.2 2014 年 10 月 27 日，丹麦拒绝了提交人的庇护申请，并勒令她离开丹麦。应提交人的请求，委员会依据《任择议定书》第 5 条第 1 款和委员会议事规则第 63 条，要求缔约国不要将提交人遣返回索马里，等待委员会对其案件进行审议。2014 年 11 月 7 日，丹麦难民上诉委员会暂不将提交人驱逐出境，等待进一步通知。

提交人陈述的事实

2.1 提交人属于阿什拉夫族裔，是一名穆斯林，来自索马里南部。她于 2007 年结婚。她声称其丈夫在 2010 年失踪了。¹

2.2 2013 年，提交人开始与另一名男子 A. 交往。随后，她的小叔子来到她家，询问她与 A. 的关系；他打了她耳光。她起初否认与 A. 有任何关系，但后来又承认了。

2.3 提交人未将这段关系告知索马里青年党，因为如果该团体发现她有婚外关系，会用石头将她砸死。2014 年 2 月 10 日，提交人的小叔子再次来到她家，发现她和 A. 在一起，就用刀子捅了 A.。提交人害怕自己也被她的小叔子攻击，所以将自己与婚生的两个孩子中的一个锁在一间屋子里(另外一个孩子在外面玩耍)。她的小叔子之后不久便离开。那天晚些时候，邻居们来到提交人家中，敲开提交人所在房间的房门。随后，提交人被指控谋杀了 A.。

2.4 2014 年 2 月 20 日，当地的伊斯兰宗教法院以谋杀 A. 为罪名判处提交人死刑，并将在 15 日之后执行。根据提交人的陈述，她说是她的小叔子应对这起谋杀案负责，但没人相信她。提交人声称，因为她是女人，所以没人理会她的辩解。

2.5 在监狱里，她遭到了狱警的殴打，尤其是他们用步枪的枪托打她。2014 年 2 月 23 日，小镇遭到政府部队的攻击。在战斗中，有人闯入监狱，提交人在其他囚犯的亲戚帮助下逃离了监狱。² 自 2014 年 3 月 22 日起，政府部队控制了该地区。在镇上一名妇女的帮助下，提交人搭乘卡车去了埃塞俄比亚。³ 她没有护照。她在亚的斯亚贝巴待了两个月。在一位代理人支助下，她的祖父安排她乘坐飞机去丹麦，那位代理人为她提供了别人的护照。

2.6 2014 年 5 月 16 日，提交人抵达丹麦，并在那里寻求庇护。在申请中，她坚称，不管是哪一方控制她生活的地区，她都无法得到保护以免受其丈夫的家人或 A. 的家人的伤害。2014 年 8 月 5 日，丹麦移民局拒绝了她的申请。

2.7 2014 年 10 月 27 日，难民上诉委员会确认这一裁决有效。

¹ 未提供进一步信息。

² 未提供进一步信息。

³ 提交人未提供进一步信息，说明她是如何坐卡车设法逃离的。

2.8 提交人辩称，因为难民上诉委员会的裁决属于最终裁决，她已用尽一切国内补救办法。

申诉

3.1 提交人认为，应从其《公约》规定权利遭受侵犯的角度评估她的庇护申请，因为她已提交遭受性别暴力侵害的证据。她声称，缔约国未遵守《公约》第二条规定的义务，难民上诉委员会的裁决违反了不推回原则，且不符合委员会关于暴力侵害妇女行为的第 19(1992)号一般性建议。丹麦若将她递解出境，还会违反《公约》第十二条和第十五条的规定。

3.2 提交人担心，如果被遣返回索马里，青年党会将她处死，因为她在那里已经被判死刑。她也畏惧 A.的家人，他们认为她杀了 A.，她还畏惧她丈夫的家人，因为他们在得知其婚外情后作出反应。

3.3 提交人还声称，索马里当局既无能力也不愿意保护她身为一个女人免受其丈夫的家人和 A.的家人的伤害。此外，她不能住到索马里其他地方；因为她是一名单身女性，没有当局或其族人的保护，她会有遭受虐待的风险。

3.4 提交人又声称，她已经遭受了来自其丈夫兄弟的性别暴力侵害。她的小叔子殴打她却能够免受任何惩罚，这一事实说明了索马里女性遭受的压迫。妇女被当成是男人的财产，丈夫不在了，他的家人行使对其配偶的权利。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 缔约国在 2015 年 5 月 5 日的普通照会中就来文可否受理和案情阐述了意见。缔约国质疑来文的可受理性。关于案情，缔约国确认将提交人遣返回索马里不会违反《公约》规定。

4.2 缔约国回顾，提交人系索马里国民，1989 年出生，2014 年 5 月 16 日进入丹麦并申请庇护。2014 年 8 月 5 日，移民局拒绝了她的申请。2014 年 10 月 27 日，提交人上诉时，难民上诉委员会确认这一裁决有效。

4.3 在该裁决中，除其他外，难民上诉委员会指出，提交人声称她未加入任何政治或宗教协会或组织，也不参与政治活动。提交人在其庇护申请中声称，她害怕被遣返回索马里，是因为她可能会被索马里青年党杀害，因为他们已经判处她死刑。她还害怕她已故男友 A.的家人，因为他们怀疑是她杀了 A.。为证实她的主张，她坚称自己于 2007 年结婚，但其丈夫自 2010 年起就失踪了；她最后一次与他联系是通过电话交谈，其间他告诉她他自己正被青年党追捕。她于 2013 年开始与 A.交往。她的小叔子知道此事后，让她结束这段关系，但她没有理会。2014 年 2 月 10 日，她的小叔子闯入她的家中，用刀子捅了 A.。A.因此死亡。同一天，青年党成员指控提交人是谋杀者。2014 年 2 月 20 日，当地的伊斯兰宗教法院以对配偶不忠罪和谋杀罪判处她死刑。几天后，提交人设法逃离监狱。

4.4 难民上诉委员会指出，它不能接受提交人陈述的事实。委员会认为，提交人与 A.的关系已经到了她的孩子称呼 A.为“叔叔”的地步，在这种情况下，提交

人不可能不遇到任何麻烦，尤其是来自其丈夫家人的刁难。委员会极其重视提交人对庇护理由由关键要素的陈述存在着不一致之处。例如，提交人在其庇护申请中称，她的小叔子在杀了 A 之后并未对她实施暴力侵害，因为她当时已经大声喊叫。然而，在委员会听证会上，提交人却说她是因为将自己锁在隔壁的房间里才躲过遭受暴力侵害。还是在那次听证会上，提交人详细陈述了她的小叔子之前对她实施的暴力行为，并拿出了相关照片。在难民上诉委员会听证会上，当被问到她为何只在这时候才提供这一资料时，她解释说因为她惧怕索马里青年党。委员会认为这个解释不合逻辑，尤其是在考虑到提交人已经作出控告青年党的陈述以及她的小叔子并不是该党成员这些事实之后。委员会还指出，从总体上来看，提交人不愿提供关于监狱布局和 A 死亡的确切方式的具体细节。委员会指出，从所有方面来看，提交人的答复都模棱两可且“粗略不全”。因此，基于综合评估，委员会认为，提交人未能证实她申请庇护的理由，包括如果被遣返回索马里她可能会被处决的理由，而且，她的陈述，包括关于受虐待的陈述，也是不可信的。

4.5 难民上诉委员会认为，生活在索马里的妇女总体处境艰难，这一事实不足以断定提交人在该国面临遭受酷刑的风险。缔约国认为，对于寻求庇护者在整个程序中都缺乏可信度的案件，委员会通常不会下令检查受酷刑的痕迹。在这种情况下，委员会完全驳回了寻求庇护者关于酷刑的陈述。提交人关于酷刑的陈述严重的前后不一。根据上述情况，委员会多数成员认为没有理由下令检查受酷刑的痕迹。最后，委员会认定，提交人不会面临《外国人法》第 7(1)条⁴所述的被迫害风险，也不会因此面临第 7(2)条所述的遭受不人道待遇的风险，因此维持了移民局的裁决。缔约国支持委员会的评估，认定没有必要对提交人遭受酷刑的痕迹进行检查。

4.6 缔约国提供了大量信息，说明上诉委员会的独立性、成员构成、运行情况和特权以及各项裁决的法律依据。委员会是一个独立的准司法合议机构。它根据丹麦的国际义务作出裁决，尤其是 1951 年《关于难民地位的公约》。委员会没有明确提及《消除对妇女一切形式歧视公约》的条款，这并不表示它未考虑《公约》规定的丹麦应尽的义务。缔约国认为，委员会在评估庇护案件时一直都将这些义务考虑在内。此外，委员会不仅负责审查和获得关于案件具体事实的资料，还负责提供必要的背景资料，包括关于寻求庇护者原籍国或第一庇护国国内局势的资料。委员会通过多种渠道收集背景资料，包括互联网、联合国难民事务高级专员公署、非政府组织的报告或丹麦的主管当局。

4.7 缔约国坚持认为提交人在请求域外适用《公约》。缔约国援引委员会的判例，⁵ 认为提交人未能证实，如果被遣返回索马里，她将面临遭受真实的、人身的和可预见的严重形式性别暴力的风险。缔约国认为，提交人未能为其来文的可受理性拿出使案件成立的初步证据。因此，委员会得出的结论认为，鉴于提交人来文中的主张显然毫无根据，应宣布该来文不可受理。

⁴ 《外国人法》第 7(1)条将《关于难民地位的公约》第一条纳入国内法。

⁵ 见 M.N.N 诉丹麦案 (CEDAW/C/55/D/33/2011)。

4.8 缔约国认为，提交人只是声称，如果她被遣返回索马里，将面临遭受严重形式性别暴力的风险，但并未解释这在何种程度上将违反《公约》第十二条和第十五条。这些条款与本案件并不相关，因为本案件不涉及获得医疗或保健服务问题，提交人也未因女性身份受到不公正待遇。

4.9 据缔约国称，提交人试图把委员会用作一个上诉机构，以便为支持她的主张对事实情况进行评价，这将相当于由委员会重新评估其庇护申请。提交人只是表示不同意国内法院所作的裁决，但未能确定决策过程有任何不当之处，也未能确定难民上诉委员会在认定不推回原则对其案件的适用性时未考虑到的任何风险因素。缔约国辩称，委员会应当着重考虑难民上诉委员会确立的事实，因为后者更适合评估提交人案件的事实情况。

提交人对缔约国关于可否受理和案情的意见所作的评论

5.1 2016年3月1日，提交人提交了她对缔约国意见的评论。她报告称自己害怕被递解出境，因为有四名索马里国民最近被丹麦当局递解出境。她声称，鉴于最近一名索马里寻求庇护者在瑞典的情况，⁶ 丹麦上诉委员会重新审理了几起涉及索马里单身女性的类似案件，且这些案件包括第 93/2015 号来文的提交人。⁷ 提交人对其案件并未被重新审理表示惊讶，因为她的情况与第 93/2015 号来文提交人的情况类似。

5.2 提交人还声称丹麦未遵守联合国不同人权条约机构的裁决。她举例说明，提及了一份提交人权事务委员会有关递解出境的来文。⁸ 据提交人称，难民上诉委员会否认该裁决⁹ 对其具有法律约束力，因为丹麦从未将《公民权利和政治权利国际公约》的条款纳入其本国立法中。同样地，丹麦也未使其立法与《公约》实现统一。

5.3 关于是否应在庇护程序中对提交人进行一次有关受酷刑痕迹的体检问题，提交人指出，难民上诉委员会并非一致通过拒绝其申请的裁决。少数一两个成员认为有理由进行这种体检。¹⁰

5.4 提交人声称，仅仅索马里并未签署《公约》这一事实，就足够证明她有理由害怕如果她被遣返回索马里将降临到她身上的不幸。她回顾，在这份裁决中，难民上诉委员会并未提及《公约》，尽管她的律师向委员会提出了这一问题。据提交人称，这表明丹麦当局无意履行国际义务。有关对这些事实所作的解释出现矛盾，提交人辩称，证明国内法院的裁决提及《公约》应由缔约国承担首要责任。

⁶ 提交人提及欧洲人权法院 2015 年 9 月 10 日对 R.H. 诉瑞典案所作的判决(第 4601/14 号申请)。

⁷ 第 93/2015 号来文，K.I.A 诉丹麦案，2017 年 11 月 6 日中断。

⁸ 见 Omo-Amenaghawon 诉丹麦案(CCPR/C/114/D/2288/2013)。

⁹ 提交人向委员会提供了难民上诉委员会 2015 年 11 月 17 日的裁决。

¹⁰ 提交人未向委员会提供这份资料的来源。

5.5 为强调索马里单身女性的艰难处境，提交人援引欧洲人权法院最近的一项裁决。¹¹ 提交人还称，缔约国不能认为她未能证明遭受酷刑的指控，因为当她要求体检时，难民上诉委员会拒绝了她的请求。

缔约国的补充意见

6.1 缔约国通过 2016 年 10 月 18 日的普通照会通知委员会，根据欧洲人权委员会对 R.H.诉瑞典案所作的判决，丹麦移民当局决定重新审理提交人的案件，并下令由一个新的分庭举行口头听证，供提交人的家人和提交人原籍国的其他支助网说明情况。2016 年 7 月 15 日，难民上诉委员会又一次维持了移民局的裁决。考虑过提交人的口头意见后，委员会认为，提交人未能解释她如果回到索马里会遭遇怎样的风险。在这方面，委员会坚持认为，提交人在整个过程的陈述似乎都是伪造的。此外，委员会认定，提交人未能证实，如果被遣返回原籍国，她将处于一种没有“男性社交网络”的单身女性的境地。委员会因此得出结论，应推定提交人可以获得家人和其他社交网络的支持，包括一个“男性社交网络”，以得到保护。

6.2 在 2016 年 7 月 15 日的裁决中，难民上诉委员会再次拒绝对提交人受酷刑的痕迹进行检查，并确认移民局的裁决有效。

6.3 缔约国额外提交了关于索马里局势的一般资料。根据大不列颠及北爱尔兰联合王国内政部 2016 年的一份报告，¹² 缔约国确认索马里青年党不再控制下谢贝利州的主要城市。

6.4 缔约国重申应宣布来文不可受理，因为其中的主张显然毫无根据。如果委员会认为该来文可受理，则缔约国坚持认为，没有充足理由支持将提交人遣返回索马里将构成违反《公约》这一主张。

委员会需审理的关于可否受理的问题和程序

7.1 根据议事规则第 64 条，委员会须根据《任择议定书》规定决定可否受理来文。

7.2 根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(a)项，委员会确认同一事项过去和现在均未有另一国际调查或解决程序进行审查。

7.3 委员会注意到，提交人声称已用尽国内补救办法，而缔约国也未以此为由来文的可受理性提出异议。委员会指出，鉴于其本质上是一个独立的准司法主管机构，难民上诉委员会实际上在行使上诉法院的职能，因此不能对难民上诉委员会的裁决提出上诉。所以，委员会认为，《任择议定书》第 4 条第 1 款的规定并不妨碍审议来文。

¹¹ 见上文脚注 6。

¹² 联合王国内政部，“国家信息和指导意见：索马里：索马里南部和中部的安全和人道主义局势”（2016 年 7 月）。

7.4 委员会注意到，缔约国认为，来文显然毫无根据，并且由于证据不足违反了《任择议定书》第4条第2款(c)项的规定。委员会感到遗憾的是，尽管提交人是由律师代理的，但所提交材料质量不高，且一再重复相同的指控，也未详细说明或提供资料以更好地证实提交人提出的权利主张。在这方面，委员会回顾，提交人声称，她担心如果被遣返回索马里，她将可能面临其丈夫的家人、A.的家人以及青年党对她实施暴力的风险，因为在其丈夫失踪三年后，尽管仍处于在婚状态，但她开始与A.交往，而A.现在已经去世。提交人声称，如果缔约国将她遣返回索马里，她本人将面临遭受严重形式性别暴力的风险，这侵犯了依据《公约》第二条、第十二条和第十五条享有的权利。

7.5 委员会提及关于妇女的难民地位、庇护、国籍和无国籍状态与性别相关方面的第32(2014)号一般性建议第21段，其中指出，根据国际人权法，不推回原则规定各国义务避免将一人遣返至其可能面临严重侵犯人权，特别是任意剥夺生命或酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的管辖下。委员会又提及其第19号一般性建议第7段，其中指出，性别暴力损害或阻碍妇女依照一般国际法或具体的人权公约享受人权和基本自由，符合《公约》第一条所指的歧视，这些权利包括生命权和不受酷刑权。在其更新了第19号一般性建议关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第35(2017)号一般性建议中，委员会进一步解释了暴力侵害妇女行为作为一种性别歧视形式的定义。在一般性建议第21段中，委员会重申缔约国有义务消除对妇女歧视的行为，包括基于性别的暴力侵害妇女行为，并回顾该义务包括国家为此种暴力行为承担的两方面责任，一方面是为缔约国或其行为体的行为或不作为承担的义务，另一方面是为非国家行为体承担的义务。

7.6 提交人声称，如果被遣返回索马里，她将面临遭受严重形式性别暴力的风险，暴力行为将来自其丈夫的家人、A.的家人以及索马里青年党。

7.7 委员会回顾，通常是由《公约》缔约国当局对具体案件中的事实和证据以及国家法律的适用情况进行评价，除非可以确定开展评价的方式存有偏见或基于构成歧视妇女的性别陈规定型观念，明显武断或造成司法不公。在这方面，委员会指出，提交人实质上是在质疑缔约国庇护当局评估其案件事实情况、适用立法规定和得出结论的方式。因此，委员会正在处理的问题是，与提交人的庇护申请有关的决策过程是否存在任何不规范之处，缔约国当局是否未能正确评估她若返回索马里可能遭受的严重性别暴力的风险。

7.8 委员会指出，缔约国当局认定，提交人的叙述事实中有多处不一致之处且缺乏证据，因此不足采信，且看起来系伪造。委员会注意到，提交人的律师向委员会提供的资料不够充足，印证了缔约国当局认为提交人的权利主张缺乏证据的判断。委员会也注意到缔约国考虑到了索马里的总体局势。

7.9 委员会进一步注意到，提交人声称尽管她的律师在难民上诉委员会听证会上提出过，但丹麦移民当局未能从《公约》的角度审议她的案件，也未在其裁决中提及《公约》。委员会注意到，提交人的律师要求移民当局根据《公约》审议她的庇护申请，但没有提到具体条款，也没有根据任何具体条款证实她的权利主张。

7.10 委员会注意到，提交人声称她已在索马里的家乡因谋杀 A. 的罪名被非法判处死刑，这是一项根据伊斯兰教法宣布的判决，当时该地区还在索马里青年党管理之下。委员会注意到，根据档案材料，索马里青年党已于 2014 年停止对该地区的控制。委员会还注意到，现在该地区由索马里政府当局管理，提交人便不再声称有关的死刑判决目前仍然有效。因此，委员会不能得出结论，说明提交人会面临被监禁和/或被执行索马里青年党管理该地区时宣布的死刑判决的风险。所以，依据《任择议定书》第 4 条第 2 款(c)项，来文这一方面不可受理。

7.11 此外，提交人未提供充足资料证明她将无法与自家亲戚住在一起或她在索马里将孤苦无依。在这方面，委员会指出，即便曾被给予向难民上诉委员会上诉的机会，提交人也未能证实她在索马里没有家人网络或纽带、包括男性网络可以依靠这一主张(见上文第 6.1 段)。委员会还指出，提交人未声称她在索马里没有亲戚，但声称自从她到达丹麦后就没有与他们联系过。根据案件资料，提交人在原籍地有直系家庭成员，实际上正是她的家庭成员安排她来到丹麦并支付了费用。

7.12 委员会注意到提交人声称她在被索马里青年党囚禁期间遭受暴力侵害，但丹麦当局在审议其案件时并未下令进行受酷刑的痕迹检查，尽管她提出这一请求，也向他们提供了背部伤疤的照片，据称这些伤疤就是在索马里被虐待所致。委员会还注意到，提交人只在向难民上诉委员会上诉阶段提出这一主张，并提交了有关照片，难民上诉委员会认为，她对延迟提交这些资料的理由所作解释不能令人满意也不合逻辑，难民上诉委员会对提交人的指控所作的综合评估是这些指控证据不足。委员会也注意到，缔约国辩称索马里青年党已不再控制有关地区。此外，委员会认为，没有资料可以让委员会得出结论，认为难民上诉委员会是因为提交人的女性身份才拒绝下令对其进行受酷刑痕迹检查。

7.13 鉴于上述情况，虽然没有低估针对索马里一般人权状况特别是妇女人权状况合理表达的关切，但委员会认为卷宗内容不允许它得出如下结论，即缔约国当局未充分审议提交人的庇护申请，或对其庇护案进行的审查在其他方面存在任何程序性缺陷。依据上述因素，委员会认为，提交人未能证实，如果被遣返回索马里，她将面临真实的、人身的和可预见的严重形式性别暴力的风险。

8. 委员会因此决定：

- (a) 根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(c)项，来文不可受理；
- (b) 将本决定通知缔约国和提交人。