



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
8 December 2015
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

第 53/2013 号来文

委员会第六十二届会议通过的意见 (2015 年 10 月 26 日至 11 月 20 日)

提交人: A. (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: 2013 年 4 月 11 日(初次提交)
参考文件: 已于 2013 年 4 月 12 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期: 2015 年 11 月 19 日



附件

消除对妇女歧视委员会根据《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》

关于

第 53/2013 号来文的意见*

提交人： A. (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： 2013 年 4 月 11 日(初次提交)

根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第十七条设立的消除对妇女歧视委员会，

于 2015 年 11 月 19 日举行会议，

通过如下：

根据《任择议定书》第 7 条第款 3 提出的意见

1.1 来文的提交人 A. 是一名巴基斯坦国民，生于 1983 年。她声称，丹麦侵犯了其根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条、第二条(c)和(d)项、第三条、第十二条、第十五条和第十六条应享有的权利，她是受害人。提交人由律师代理。《公约》及其《任择议定书》分别于 1983 年 5 月 21 日和 2000 年 12 月 22 日在丹麦生效。

1.2 2014 年 1 月 8 日，缔约国得悉，委员会已通过任择议定书来文工作组决定审查来文可否受理及案情。

提交人陈述的事实

2.1 来文提交人是来自旁遮普省基督教少数群体的一名妇女，未接受过教育，在巴基斯坦的一个村庄长大，直至与其丈夫结婚后才离开村庄，其丈夫是一名巴基

* 委员会下列成员参加了本来文的审议：艾谢·费里德·阿贾尔、克拉迪斯·阿科斯塔·巴尔加斯、巴基塔·阿尔多萨里、尼科尔·阿默林、马加里斯·阿劳恰·多明格斯、芭芭拉·贝利、尼克拉斯·布鲁恩、内拉拉·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、伊斯马特·贾汉、里亚·纳达莱亚、狄奥多拉·恩汪科沃、普拉米拉·帕滕、西尔维娅·皮门特尔、比安卡玛里亚·波梅兰兹、帕特里夏·舒尔茨和邹晓巧。

斯坦国民，拥有丹麦永久居留证。提交人与其丈夫有两个孩子，分别生于 2009 年和 2011 年。2007 年其丈夫赴巴基斯坦时二人相识。由于提交人的丈夫本应与另一女子结婚，因而，2008 年，二人在未告知各自家里并获得其同意的情况下在巴基斯坦一家教堂结婚。婚后，提交人与其丈夫在另一村庄生活了大约两个月。随后其丈夫返回丹麦，在返回丹麦之前，为妻子安排好了食宿问题，由于妻子被夫妻双方的家庭所排斥，因而不得不在那里独自生活。在此期间，其丈夫在经济上支助提交人，随后他决定将提交人接到丹麦。2009 年，提交人获得了旅游签证，能够赴丹麦。然而，2009 年 5 月，由于其永久居留证申请遭到拒绝，此后不得不返回巴基斯坦。¹ 回到巴基斯坦后，提交人于 2009 年 6 月开始在一家美容院工作。

2.2 2009 年 7 月，三名男子闯入提交人家中，对其拳打脚踢，向其泼洒易燃液体，并点燃了其衣服，致使其身体和双臂严重烧伤。这三名男子指责提交人从事“肮脏的工作”，称提交人是妓女。在此袭击事件发生六天前，一群男子闯入美容院，故意破坏美容院的财产，并指责美容院员工从事“肮脏的工作”，称美容院是“性交诊所”。此次袭击事件之后，提交人从未去过美容院。在其家中的袭击事件发生之后，提交人住院长达 7、8 个月，以接受烧伤治疗和康复，在此期间生下了第一个孩子。提交人认为，两次袭击事件是有关联的，而且是由其丈夫的家人安排的。提交人称，自己未向警察举报是因为一名熟人告知自己，袭击事件发生时提交人的邻居通知了警察，但警察未采取任何行动，因为其认为提交人是一名妓女。

2.3 提交人还指称，2010 年 3 月，在自己带儿子去医院的出租车上，骑摩托车的陌生男子向其开枪。提交人认为这是故意所为，因为陌生男子靠近出租车向自己开枪。提交人自己并未受伤，但出租车司机中枪。提交人仍然未向警察举报该事件，因为她明白，由于有谣言称自己是一名妓女，警察不会采取行动。

2.4 2010 年 6 月 8 日，提交人抵达丹麦，其签证有效期至 2010 年 9 月 20 日。2010 年 7 月 19 日，提交人提出家庭团聚请求，但该请求于 2011 年 1 月 12 日遭到丹麦移民局的拒绝。提交人就该决定向难民、移民及融合事务部提出申诉。2011 年 6 月 17 日，该部宣布维持移民局的决定。2012 年 9 月 15 日，提交人被丹麦警方以非法滞留为由逮捕，一直被羁押至 2012 年 10 月 15 日。2012 年 9 月 16 日，提交人申请避难，称自己担心回到巴基斯坦后生命会受到威胁。2013 年 1 月 22 日，移民局驳回了其避难申请，² 因为移民局认为，根据背景资料，在巴基斯坦，妇女由男性家庭成员掌控，因而提交人不可能是在未经其家庭或其丈夫家庭的同意下结婚的。移民局还认为，提交人提出此种说法是为了使请求获得通过。移民

¹ 提交人未提供关于其丹麦之行或决定拒绝其家庭团聚请求的更多资料。

² 提交人提供了一份丹麦移民局所作决定的非官方译文。

局继而认为，提交人丈夫的家庭从未威胁过提交人，因此，提交人的担心毫无根据，提交人所提及的能够证明威胁的事件(发生在美容院、提交人家中及出租车上的袭击事件)只是普通的、孤立的且已经过去的刑事事件。此外，移民局得出结论，由于提交人抵达丹麦 2 年后才申请避难，而且如果提交人的担心有根据的话，其可以向巴基斯坦当局提出申诉，甚至其被认为是妓女这件事也可以向巴基斯坦当局提出申诉，因而，移民局认为提交人的说法不可信。³

2.5 2013 年 4 月 5 日，丹麦难民上诉委员会驳回了提交人的上诉请求。根据提交人的说法，委员会认为提交人在家中被袭击、被烧伤以及几日前在工作场所被袭击是事实。委员会还认为，这些袭击行为是由同一群人发起，因为他们提及袭击提交人的理由是认为提交人是妓女。但是，委员会认为，提交人无法证明几次袭击事件是其丈夫的家人因其婚姻而实施，也无法证明袭击是针对提交人自己。因此，委员会得出结论，提交人无法证明自己回到巴基斯坦后有可能遭到迫害，而且作为一名在巴基斯坦无任何人际网络的基督徒妇女，给予提交人避难的条件不充分。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国侵犯了其根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条、第二条(c)和(d)项、第三条、第十二条、第十五条和第十六条应享有的权利，自己是受害人。提交人认为，缔约国似乎认为如果袭击是由一群充当“道德警察”的男子所实施，那么其不构成暴力侵害妇女行为。提交人认为，这种解释构成侵犯自己根据《公约》应享权利的行为，因为无论袭击由谁实施，明显构成了针对性别的迫害。

3.2 提交人还声称，自己是以所谓的“荣誉”为名义实施的谋杀未遂的受害者，无论实施谋杀的原因是自己未经丈夫家里同意而结婚还是被认为从事不道德的工作。提交人称，自己在巴基斯坦未寻求正义或补救是因为在巴基斯坦，自己所遭受的这些行为通常不能得到适当的起诉和惩罚。因此，提交人认为将自己遣返巴基斯坦侵犯其根据《公约》上述条款应享有的权利。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2013 年 6 月 12 日，缔约国提交了关于来文可否受理的意见。缔约国表示，由于提交人的丈夫于 2002 年 5 月与一名丹麦国民结婚，因而于 2005 年 5 月获得了丹麦居留证。2007 年 3 月，提交人的丈夫与当时的配偶离婚，并于 2008 年在巴基斯坦与提交人结婚。缔约国表示，根据《外国人法》家庭团聚条款的规定，提交人的孩子因其丈夫获得丹麦居留证。2010 年 7 月 19 日，提交人提交了家庭团聚申请，2011 年 1 月 12 日被丹麦移民局驳回。2011 年 6 月 17 日，丹麦难民、

³ 丹麦移民局未就此说法提供其他资料。

移民及融合事务部维持丹麦移民局的决定，并要求提交人离开丹麦。2012 年 9 月 15 日，丹麦警察偶遇提交人，并将其羁押，指控其非法滞留丹麦。2012 年 9 月 16 日，丹麦移民局决定驱逐提交人，提交人申请避难。

4.2 缔约国称，提交人申请避难是担心，因为自己与丈夫未经双方家庭同意而结婚，双方家庭会对其实施暴力行为。2013 年 1 月 22 日，丹麦移民局拒绝了提交人的避难申请。2013 年 4 月 5 日，难民上诉委员会维持了该决定，认为提交人提到且丹麦当局认为是事实的袭击事件并不是直接针对提交人的。缔约国称，提交人声称袭击事件是由其丈夫的家庭发起的这种说法无证据支持，因为其从未受到其丈夫家庭的威胁，而且袭击事件是发生在其在美容院工作之后，而非婚礼之后。委员会得出结论，提交人未能证明其返回巴基斯坦后实际可能面临遭受迫害的风险。缔约国认为，提交人作为一名在巴基斯坦无任何人际网络的基督徒这一事实不足以改变委员会的评估结果。

4.3 缔约国提供了详细资料，介绍了难民上诉委员会的工作及构成以及其根据《外国人法》所作各项决定的法律依据。缔约国忆及，委员会是一家独立的准司法机构，其成员不能接受或征求任命或提名当局的指导意见。根据《外国人法》第 31 条第 1 款，根据不驱回原则，如果将一名外国人遣返至某一国家后其将可能面临死刑，或可能遭受残忍、不人道、或有辱人格的待遇或惩罚，或将无法受到保护保证其不被遣返至此类国家，则可以考虑不遣返该外国人。根据丹麦的国际法律义务，这一绝对条款适用于所有外国人。缔约国还称，委员会的各项决定是基于对相关案件的单个和具体评估做出的。委员会将根据所有相关证据对避难申请者的各项诉求进行评估，而且委员会的审查工作会考虑到避难申请者可能被遣往国家的背景资料。⁴

4.4 缔约国称，根据《任择议定书》第 2 条及第 4 条 2 款 b 项属地管辖权和属事管辖权的规定，应当宣布来文不予受理，因为根据《公约》，丹麦不应为提交人援引作为其来文的依据的行为负责。尽管《公约》中没有限制其适用范围的明确管辖权条款，但《任择议定书》第 2 条明确规定，来文“可由声称因为一缔约国违反《公约》所规定的任何权利而受到伤害的该缔约国管辖下的个人……或其代表提出”。同样，个人申诉的权利明显也受到管辖权条款的限制。缔约国承认，提交人目前属于丹麦管辖范围。然而，提交人的各项诉求并不是基于其在丹麦可能遭受的任何待遇，而是基于其被遣返回巴基斯坦后可能承担的后果。因此，提交人唯一控诉丹麦当局的一项行为是决定将其遣返至其指称可能遭受有悖于《公约》的歧视性待遇的地方。然而，将提交人遣返巴基斯坦的决定并不涉及缔约国

⁴ 缔约国表示，背景资料包括多种来源包括丹麦外交部、丹麦移民局文档与研究司、丹麦难民委员会、联合国难民事务高级专员公署提供的资料、各国的背景文件(例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国内政部、美利坚合众国国务院以及奥地利联邦内政部提供的报告)，以及非政府组织，包括人权监视组织和大赦国际提供的报告。

根据《公约》第一条、第二条(c)和(d)项、第三条、第十二条、第十五条或第十六条应承担的责任。

4.5 缔约国指出，根据《任择议定书》第2条，须认为管辖权的概念能够反映国际公法中该术语的含义，即一国的管辖权限主要是领土方面。只有在例外情况下，缔约国应当为其所采取的对其他国家产生影响的行为承担责任，这称之为域外效力。缔约国称，本案中不存在此类例外情况，而且丹麦不应当为丹麦领土及管辖权范围以外另一缔约国可能实施的违反《公约》的行为负责。

4.6 缔约国还称，委员会任何已公布的所有判例都未直接涉及域外效力问题，而且也无判例表明《公约》相关条款有任何域外效力。⁵ 但是，欧洲人权法院在其判例法⁶ 中明确强调了《欧洲保护人权与基本自由公约》中所载各项权利提供域外保护这一特性。

4.7 缔约国还认为，根据《任择议定书》第2条，委员会可能会收到缔约国管辖范围内个人的来文，声称自己是缔约国侵犯《公约》规定的各项权利的受害人。因此，缔约国援引了人权委员会的判例，根据该判例，如果缔约国向其他国家遣返人员会导致可预见的侵犯被遣返人员的生命权以及免遭酷刑的行为，则该遣返行为是侵权行为。但是，人权事务委员会从不审议担心其“次级人权”如可减损权利遭接受国侵犯的个人的遣返申诉。⁷

4.8 缔约国提及性别暴力的概念，即：性别暴力“是一种歧视形式，可损害或剥夺妇女享有人权，如生命权、人身安全权以及不遭受酷刑或不人道的权利”。尽管如此，缔约国认为，缔约国仅对其管辖权内个人负有相关义务，不能对另一缔约国管辖权内的歧视负责，即使提交人可确定巴基斯坦境内的性别暴力使其遭受《公约》所指的歧视。因此，将仅仅为了逃避在原籍国遭受歧视性待遇而来到丹麦的妇女遣返回国，无论这种歧视性待遇多么令人反感，都不构成违反《公约》。因此，缔约国认为，根据《公约》，丹麦不应当为提交人所宣称的侵权行为负责，而且根据《任择议定书》第4条(b)项结合第2条解读，应当按属地和属事宣布来文不可受理。

4.9 缔约国还称，鉴于提交人只泛泛地提到了《公约》第一条、第二条(c)和(d)项、第三条、第十二条、第十五条以及第十六条以及关于暴力侵害妇女的第

⁵ 缔约国引述第 10/2005 号来文，美国国家卫生基金会诉大不列颠及北爱尔兰联合王国，2007 年 5 月 30 日通过的不予受理决定。

⁶ 缔约国引述欧洲人权法院 1989 年 7 月 7 日判决，Soering 诉联合王国，第 14038/88 号诉案，第 88 段，以及法院 2004 年 6 月 22 日裁决，F 诉联合王国，第 17341/03 号诉案和 2006 年 2 月 28 日裁决，Z&T 诉联合王国，第 27034/05 号诉案)。

⁷ 缔约国引述萨拉·约瑟夫、珍妮·舒尔姿以及莫丽莎·卡斯坦编辑的《公民权利和政治权利国际公约：案例、材料及评论》，第 2 版(2004 年，牛津大学出版社，纽约)，第 94 页。

12(1989)号以及第 19(1992)号一般性建议，但未明确确定或说明自己被遣返至巴基斯坦后《公约》规定的哪些权利会受到侵犯，因而应根据《任择议定书》第 4 条 2 款(c)项以证据不足为由宣布来文不可受理。最后，缔约国称，丹麦一直通过相同的方式以及相同的程序来审核男性和女性的避难申请，意味着女性避难申请者不可能在丹麦遭受歧视性待遇。

提交人对缔约国意见的看法

5.1 2013 年 7 月 18 日和 2013 年 8 月 13 日，提交人针对缔约国的各项意见发表了评论。尽管提交人承认缔约国所掌握的关于其丈夫如何来到丹麦及其居留身份的各项信息准确无误，但同时质疑此类信息与其来文的相关性。此外，提交人强调了丹麦驳回其家庭团聚申请，并于 2009 年将其遣返至巴基斯坦以后自己所遭受的各项侵权行为，即使当时自己已经结婚且怀有身孕(见第 2.1 段)。

5.2 提交人重申，其丈夫的家人组织了前两次袭击事件，两次袭击事件间隔很短(见第 2.2 段)。与此同时，提交人澄清，自己从未宣称自己可以就发生在出租车上的袭击事件做出此肯定判断(见第 2.3 段)。提交人认为，自己遭受的袭击事件构成了性别暴力，而自己在返回巴基斯坦后无法获得保护。

5.3 至于缔约国提出的提交人的各项说法证据不足这一观点，提交人反驳称，自己已经提供了清晰的资料，说明自己返回巴基斯坦后将遭受的性别暴力。提交人援引了委员会的判例，根据该判例，《公约》涵盖了以所谓的“荣誉”为名义实施的犯罪行为，各国义务保护妇女不遭受此类行为。⁸

缔约国的补充意见

6.1 2013 年 10 月 14 日和 12 月 20 日，缔约国提供了补充意见，重申应当根据《任择议定书》第 4 条 2 款(c)项以证据不足为由宣布来文不可受理。缔约国注意到最近通过的委员会关于《公约》域外适用问题的意见，根据这些意见，各缔约国有义务保护妇女免于遭受真实的、个人的和可预见的严重性别暴力风险，不论这种后果是否发生在遣送国领土之外。因此，缔约国如果在可预见会发生严重性别暴力的情况下将一个人遣返至另一个国家，则该缔约国将违反《公约》。⁹ 尽管如此，缔约国认为，根据判例，仅在被遣返人员可能被剥夺生命权或遭受酷刑或虐待这种例外情况下《公约》才具有域外效力。

6.2 缔约国认为，提交人所提供的各项事实不构成其各项指控的表面证据。提交人只是宣称，其所遭受袭击事件的幕后指挥人员很可能是其丈夫的家人或其自己的家人，原因是家人反对其婚姻。然而，并没有实质证据来支持其指控，说明事

⁸ 见消除对妇女歧视委员会第 31 号以及儿童权利委员会有关有害做法的第 18 号(2014)联合一般性建议/意见，第 10 至 14 以及第 29 至 30 段。

⁹ 第 33/2011 号来文，M.N.N.诉丹麦，2013 年 7 月 15 日通过的不予受理决定，第 8.10 段。

实的确如此，而且说明其返回巴基斯坦后肯定会面临被迫害的风险，这样才足以根据《外国人法》第 7 条获得保护，或者说明其将遭受真实的、个人的和可预见的严重性别暴力风险。

6.3 缔约国还认为，根据《任择议定书》第 4 条 2 款(b)项来文不可受理，因为该来文有悖于《公约》相关条款。缔约国称，根据《公约》第二条(d)项，积极义务不包括缔约国有义务不要在未经相关国家同意或默许的前提下驱逐一名可能遭受由他人造成的痛苦或苦难的人员。缔约国引述禁止酷刑委员会的意见，根据这些意见，酷刑必须是由一名公职人员或以其身份形式官方职权的人员实施、发起或经其同意或默许发起。¹⁰ 缔约国还援引了欧洲人权法院的判例，该判例认为，只有在外侨能够证明接受国当局无法通过提供适当的保护来排除风险的前提下，缔约国才为外侨在其原籍国遭受的侵权行为负责。¹¹ 缔约国当前的案件不满足该条件，因为提交人从未寻求巴基斯坦当局的保护。提交人只是提到，由于自己当时身处险境无法报警，邻居联系了警方，而且警方回复称，由于据举报提交人是妓女，因而未就其案件采取行动。¹² 因此，缔约国认为，提交人未充分证明巴基斯坦国家当局无法为其提供充足的保护，因此提交人在此方面的要求应当被视为不予受理。

6.4 2014 年 3 月 10 日和 8 月 18 日，缔约国提交了其关于来文案情的意见，重申提交人未充分证明其返回巴基斯坦后将面临危险。缔约国称，难民上诉委员会认可提交人在美容院、自己家中以及出租车上被袭击的事件是事实，但认为提交人未证明这些袭击事件是针对其本人的，而且也未提供证据证明被遣返至巴基斯坦后一定会遭受真实的、个人的和可预见的严重性别暴力风险。

提交人的进一步意见

7.1 2013 年 12 月 23 日，提交人提供了补充意见。提交人表示，自己在避护程序中援引了《公约》，包括在避难委员会的听证会上也是如此，然而，缔约国当局认为其没有义务保护被遣返至原籍国后可能遭受性别暴力的妇女。因此，提交人欢迎缔约国的呈件，因为在呈件中缔约国承认在涉及不驱回原则的案件中《公约》具有域外效力。¹³

¹⁰ 见禁止酷刑委员会，第 130/1999 及 131/1999 号来文，V.X.N.和 H.N.诉瑞典，2000 年 5 月 15 日通过的意见。

¹¹ 见欧洲人权法院，第 24573/94 号来文，H.L.R.诉法国，1997 年 4 月 22 日通过的意见，第 40 段；第 1948/04 号来文，Salah Sheekh 诉荷兰，2006 年 12 月 12 日通过的意见，第 137 段；第 25904/07 号来文，N.A.诉联合王国，2008 年 6 月 24 日通过的意见，第 110 段。

¹² 缔约国引述 2013 年 1 月 10 日丹麦移民局与来文人进行的谈话。

¹³ 来文人援引了缔约国于 2012 年 10 月 14 日提供的意见。来文人还援引了第 35/2011 号来文，M.E.N. 诉丹麦，2013 年 7 月 26 日通过的不予受理决定。

7.2 提交人表示，自己已为自己的案件提供了充分证据，且已经提供了自己是性别暴力受害者的表面证据。提交人还表示，在印度和巴基斯坦的某些地区，纵火袭击行为是常见的性别暴力形式，其对妇女造成的影响十分严重。提交人宣称，作为一名妇女，自己的行为方式不符合某些社会阶层认可的方式，因而遭受了这种袭击。提交人重申，其违背自己家人以及丈夫家人的意愿而结婚也可能是造成自己所遭受袭击的原因，但是其无法提供额外证据。最后，提交人认为，作为一名独立生活基督徒妇女，在美容院工作这一事实也使得自己容易遭受袭击。在此方面，提交人援引了联合国难民事务高级专员公署提出的关于对巴基斯坦宗教少数群体的国际保护需求进行评估的准则，该准则称巴基斯坦全国各地频繁发生反基督教暴力袭击，而且在很多情况下，当局无法或不愿意保护基督徒的生命或将犯案者绳之以法。

7.3 提交人还表示，在遭受袭击之后，自己在住院治疗烧伤，无法去警察局报案；出院后，自己不敢去报案，是因为考虑到自己的邻居的说法，即：即使邻居报了案，但警方决定不开展调查，因为其认为提交人是一名妓女。

7.4 2014 年 6 月 10 日，提交人提交了关于来文案情的评论意见。提交人援引了委员会关于巴基斯坦第四次定期报告的结论性意见(CEDAW/C/PAK/CO/4，第 21 段)。该结论性意见表示，巴基斯坦仍然存在童婚、强迫婚姻、残酷杀戮、用炉子烧、泼硫酸、根据《古兰经》安排婚姻、多配偶制以及以“荣誉”为名谋杀的现象，委员会对此表示高度关切。委员会强调，尽管 2004 年的《刑法》中相关条款将以“荣誉”为名实施谋杀的行为定为刑事犯罪，但这些案件中仍然在适用报复和赔偿法令，导致法律对犯案者让步，或者犯案者被原谅，未受到起诉和惩罚。委员会还表示，巴基斯坦未提供充足的资料阐明对待暴力受害者妇女的标准操作程序的实施情况，而且避难所数目极少，委员会对此感到关切。提交人还援引了其他资料来源，根据这些资料来源，在巴基斯坦，与女儿选择自己丈夫的权利相比，父母更重视家庭的荣誉。¹⁴

7.5 提交人宣称，自己所遭受的袭击事件是针对其本人的，因为作为一名妇女，其行为与巴基斯坦传统的性别角色相悖，而且缔约国也认为自己所遭受的袭击事件是事实。因此，提交人认为，不可能得出结论自己在被遣返回巴基斯坦后不会遭受类似的袭击行为。而且，提交人认为，自己无法寻求巴基斯坦当局的保护。此外，提交人称，丹麦难民上诉委员会未提供正当理由说明为什么不考虑这一事实，即自己是一名独自生活且在巴基斯坦无任何人际网络的妇女。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

8.1 根据其议事规则第 64 条，委员会须根据《任择议定书》规定决定可否受理来文。根据第 66 条，委员会可决定共同审议来文可否受理问题及案情。

¹⁴ “巴基斯坦硫酸袭击事件的父母‘担心家庭荣誉受损’”，英国广播公司新闻，2012 年 11 月 5 日。

8.2 委员会注意到，提交人称，丹麦若将其遣返至巴基斯坦，则会违反《公约》第一条、第二条(c)和(d)项、第三条、第十二条、第十五条以及第十六条。委员会还注意到，缔约国称，只有在被遣返人将遭受真实的、个人的和可预见的严重性别暴力风险的例外情况下《公约》才具有域外效力。

8.3 委员会忆及其关于缔约国在《公约》第二条之下的核心义务的第 28 号一般性建议，根据该建议，缔约国的义务应毫无歧视地适用于在该国领土范围内或不在该国领土范围内但受该国有效控制的公民或非公民，包括难民、寻求避难者、移徙工人和无国籍者。缔约国“应当对由其采取的可能对人权造成影响的所有行动负责，无论受影响的个人是否在该国领土范围内”(第 12 段)。委员会还忆及，《公约》第一条将对妇女的歧视定义为“基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或目的均足以妨碍或否认妇女……认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由”。根据委员会第 19 号一般性建议，性别暴力是一种对妇女的歧视，其中包括施加身体的、精神的或性方面的伤害或痛苦、威胁施加此种行为、压制和其他剥夺自由的行为(第 6 段)。

8.4 委员会还忆及，正如关于妇女的难民地位、避难、国籍以及无国籍状态性别相关层面的第 32 号一般性建议第 10 段所述，《公约》相关条款巩固且补充了针对难民以及无国籍妇女和女童的国际法律保护机制，尤其是因为相关国际协定中缺乏明确的照顾性别的条款，其中最值得一提的是 1951 年《关于难民地位的公约》、1967 年《关于难民地位的公约议定书》、1954 年《关于无国籍人地位的公约》以及 1961 年《减少无国籍状态公约》。委员会还注意到，根据国际人权法，不驱回原则规定各国有义务避免将一个人遣返至其可能面临严重侵权行为、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区范围内。不驱回原则也构成了避难及国际难民保护的重要组成部分。¹⁵ 该原则的核心思想是，一国不得要求一个人回到其可能遭受迫害、包括受到与性别相关形式的迫害和以性别为由的迫害的地方。¹⁶

8.5 绝对禁止酷刑是国际习惯法的一部分，其中包括禁止遣返至有酷刑风险的地方，也就是说禁止将一个人驱回到其将面临酷刑危险的地方。禁止任意剥夺生命也是如此。人权法主要是通过禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚将性别暴力列为违法行为。禁止酷刑委员会在其第 2 号一般性意见第 18 段中明确将性别暴力和虐待列入《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》的范围。¹⁷

¹⁵ 见 1951 年《关于难民地位的公约》第 33 条。

¹⁶ 见第 33/2011 号来文，M.N.N.诉丹麦，第 8.8 段以及第 35/2011 号来文，M.E.N.诉丹麦，第 8.7 段(见上文脚注 13)。

¹⁷ 见人权委员会，第 2149/2012 号来文，M.I.诉瑞典，2013 年 7 月 25 日通过的意见，以及第 1465/2006 号来文，Kaba 诉加拿大，2010 年 3 月 25 日通过的意见。还值得一提的是，欧洲人

8.6 委员会忆及，根据《公约》第二条(d)项，缔约国承诺不采取任何歧视妇女的行为或作法，并保证公共当局和公共机构的行为都不违背这项义务。这种积极的责任包括缔约国有义务保护妇女免受真实的、个人的和可预见的严重性别暴力风险，不论此种后果是否会在发起遣送的缔约国领土之外：如果缔约国对一个在其管辖范围内的人作出一项决定，而其必然和可预见的后果是根据《公约》享有的权利将在另一司法管辖区受到侵犯，则该缔约国可能违反《公约》。因此，缔约国如果在可预见会发生严重性别暴力的情况下将一个人遣返至另一个国家，它本身就违反《公约》。¹⁶ 当预见到接收被遣返人员的国家无法保护该人员不受性别暴力时，采取遣返行动的缔约国也违反《公约》。何为严重性别暴力将取决于每个案件的具体情况，应当由委员会在逐案基础上在审理案情阶段决定，条件是提交人须向委员会提出表面上证据确凿的控诉并充分证实这些指控。¹⁸

8.7 在该案中，委员会注意到，缔约国称提交人未充分证实其在巴基斯坦遭受的袭击属于此类，即：如果被遣返至巴基斯坦，提交人将面临真实的、个人的和可预见的严重性别暴力风险。委员会还注意到，提交人称自己已经提供了表面证据证明自己在巴基斯坦遭受了性别暴力，而且自己担心回到巴基斯坦后会遭受类似的暴力行为。最后，委员会注意到，缔约国未就提交人描述的任何暴力行径提出质疑。考虑到所提供的各项资料，委员会认为，就案件的可受理性而言，提交人已经充分证实了其各项指控。因此，委员会继续审议本案案情。

审议案情

9.1 根据提交人及缔约国提供的各项资料，委员会依照《任择议定书》第7条第1款对本来文进行了审议。

9.2 委员会发现，尽管缔约国未质疑发生在提交人工作的美容院、提交人的家中以及提交人及其儿子所乘出租车上的三起袭击事件的真实性，但缔约国认为提交人未提供充分证据证明三起袭击事件是针对提交人个人的。委员会还发现，缔约国也未质疑破坏美容院、在提交人家中袭击提交人并焚烧提交人的衣服的两伙男子对提交人进行的语言侮辱(即：称美容院为“性交诊所”，称提交人从事“肮脏的工作”，是一名妓女)的真实性。委员会注意到，虽然提交人提供了关于其与自己家人以及丈夫家人(都反对其婚姻)之间的僵持状况的所有相关资料，并称自己“认为”袭击事件是由其丈夫的父母发起的，但是丹麦移民局仍然驳回了其申请，仅仅是因为其认为，由于提交人从未受到其丈夫家人的威胁，而且袭击事件是发

权法院及美洲人权委员会已经找到了强奸羁押人员等同于酷刑的例子。此外，根据《国际刑事法院罗马规约》，“强奸、性奴役、强迫卖淫、强迫怀孕、强迫绝育或任何其他形式、严重程度同等的性暴力”都构成危害人类罪。

¹⁸ 见第 35/2011 号来文，M.E.N.诉丹麦，第 8.8 段(见上文脚注 13)。

生在提交人开始在美容院工作之后而非婚礼之后，因此没有充分证据证实提交人提出的袭击是由其丈夫的家人发起的说法。

9.3 委员会还注意到了三起袭击事件的性质和严重性，这三起事件即：2009 年 7 月三名男子在提交人家中对提交人发起袭击，导致提交人严重烧伤，不得不入院接受治疗长达 7 或 8 个月；发生在提交人工作的美容院的袭击事件；以及 2010 年 3 月受到骑摩托车的陌生男子枪击，该事件可能使提交人及其儿子严重受伤。委员会认为，几次袭击事件的性质及情况均表明，袭击事件是针对提交人，因而是针对其“个人”。委员会还认为，提交人无法提供关于发起三起袭击事件的人员具体身份的准确信息并不降低提交人的可信度；因而，委员会认为缔约国拒绝提交人的避难申请显然太武断。即使三起袭击事件并非如提交人所“认为”的由提交人丈夫的父母发起，提交人仍然面临遭受其他严重伤害的风险，有充足的理由担心遭到其他性别暴力。因此，委员会回顾了第 32 号一般性建议，根据该一般性建议，缔约国应当考虑到，不应当根据可能性来衡量接受避难申请的条件，而是应当根据申请人有合理的理由担心受到迫害或被遣返后将遭受迫害的合理可能性来衡量。

9.4 委员会适当考虑了缔约国提出的意见，即：提交人未充分证明其所提出的关于巴基斯坦当局无法为其提供必要保护以避免其遭受所宣称的风险的说法。委员会还注意到，提交人认为自己未去报警是因为由于严重烧伤自己正在住院治疗，而且出院后不敢去报警，是因为其邻居告诉自己，尽管已经帮提交人报了警，但由于警察认为提交人是一名妓女，因而拒绝开展调查。委员会适当考虑了提交人不敢去报警的说法，而缔约国未对该说法提出质疑。在此方面，委员会回顾，根据第 32 号一般性建议第 29 段，“作为国际法事项，原籍国当局负有向公民提供保护的首要责任，包括确保妇女享有其《公约》规定的权利，而且只有在无法提供此种保护时，才可求助国际保护来保护面临严重威胁的基本人权”。在该案中，委员会认为，提交人在离开巴基斯坦之前未寻求巴基斯坦当局的保护或未向巴基斯坦当局提起申诉这一事实并不妨碍其避难申请，尤其是考虑到在应对由妇女提起的虐待申诉时巴基斯坦对针对妇女的暴力的宽容程度及失败案例，这在提交人提供的资料中都有所反映，考虑到巴基斯坦的这些现状，要求提交人在来丹麦之前寻求巴基斯坦当局的保护是不现实的。

9.5 委员会还认为，缔约国未适当考虑到这一事实，即：提交人是生活在巴基斯坦旁遮普省一个村庄的一名基督教少数群体妇女，未接受过教育，与丈夫两地分居，无家人支持，社会大众、包括警察在内普遍认为其是一名“妓女”。在此方面，委员会回顾了联合国难民事务高级专员公署提出的关于对巴基斯坦宗教少数群体的国际保护需求进行评估的准则，该准则强调，基督教少数群体的妇女面临性别暴力威胁，而且“巴基斯坦全国各地频繁发生反基督教暴力袭击，而且在很

多情况下，当局无法或不愿意保护基督徒的生命或将犯案者绳之以法”。¹⁹ 委员会还忆及，与性别相关的避难要求可能与其他禁止歧视的理由交织在一起，例如种族和宗教。

9.6 委员会认为，在本案中，不论因为提交人是一名独自生活的妇女，而且在美容院工作，这被其社区认为是“不道德”的，或者因为提交人违背其丈夫的家人以及自己的家人的意愿结婚，或者由于这两方面原因，提交人已经在巴基斯坦遭受了性别暴力。在此方面，委员会回顾了其第 32 号一般性建议第 50 段，根据该段内容，缔约国应当将性别敏感程序保障纳入避难程序，以确保妇女避难申请者能够在男女平等且不受歧视的基础上提交其案件。缔约国应当考虑到不应当根据可能性来衡量接受避难申请的条件，而是应当根据申请人有合理的理由担心受到迫害或被遣返后将遭受迫害的合理可能性来衡量接受避难申请的条件。

9.7 委员会还回顾了其提出的关于巴基斯坦的结论性意见，在该结论性意见中，委员会表示，在巴基斯坦，在妇女的角色及责任方面，持续存在重男轻女态度及根深蒂固的陈规定型观念，这种态度及观念歧视妇女，导致妇女长期从属于其家人和社会，而近来缔约国的非国家行为主体造成的影响进一步导致这种现象进一步恶化。在此方面，委员会回顾，报复和赔偿法令继续适用于以“荣誉”为名实施的犯罪行为，导致法律对犯案者让步，或者犯案者被原谅，未根据《刑法》受到起诉和惩罚(见 [CEDAW/C/PAK/CO/4](#)，第 21 段)。据报道称，此类犯罪分子中有 70% 都未受到应有的惩罚。²⁰

9.8 综上所述，委员会回顾，根据国际人权法，不驱回原则规定各国义务避免将一个人遣返至其可能面临严重侵权(即：《公约》涵盖的生命权以及不受酷刑或虐待的权利)行为的国家，各缔约国有义务避免将一个人从本国领土范围内引渡、驱逐、遣返或者迁移至另一个有充分理由相信该人员将面临遭受不可挽回的伤害的真实风险的国家的领土范围内。在本案中，委员会认为，有实质理由认为提交人返回巴基斯坦后将面临真实的、个人的和可预见的严重性别暴力风险。

10. 根据上述发现，委员会将单独审议提交人根据《公约》第三条、第十二条、第十五条以及第十六条提出的各项指控。

11. 根据《公约任择议定书》第 7 条第 3 款以及上述各项考虑，委员会认为，缔约国未能履行其义务，因此侵犯了提交人根据《公约》第二条(c)和(d)项应当享有的权利。因此，委员会向缔约国提出了下列建议：

¹⁹ 见联合国难民事务高级专员公署提出的关于对巴基斯坦宗教少数群体的国际保护需求进行评估的准则，2012 年 5 月 14 日，第 25 至 30 段。

²⁰ 联合王国内政部《国别信息指南：巴基斯坦妇女》，可查阅 www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/331642/Pakistan_CIG.Women.2014.07.16.v1.0.pdf，另见第 7.4 段。

(a) 关于提交人：建议缔约国避免强行将提交人遣返至巴基斯坦，考虑到提交人的丈夫及两个未成年孩子是丹麦常驻居民，提交人在巴基斯坦将面临遭遇多种形式的真实的、个人的和可预见的严重性别暴力风险；

(b) 整体来说，根据委员会第 32 号一般性建议，委员会要求缔约国：

(一) 采取各种必要措施以防止今后发生类似的侵权行为；

(二) 采取各种必要措施，旨在确保遭受与性别相关各种形式的迫害、需要保护的受害者任何情况下都不被遣返至其生命可能面临威胁或其可能遭受性别暴力、酷刑或虐待的任何国家，不论该人员的身份及居住状态如何；

(三) 在避难程序中纳入性别敏感程序保障措施，以确保妇女避难申请者能够在平等及非歧视基础上提交其案件，其中包括：面谈人员有针对性地使用敏感认识到性别、年龄及交错在一起歧视和使处于不利地位构成侵犯难民妇女和寻求庇护者人权行为的其他理由的技巧和程序；营造积极的面谈环境，以确保避难申请者可以陈述其情况，包括披露敏感的私人信息，尤其是对遭遇创伤、酷刑和/或虐待以及性别暴力的妇女而言，并确保面谈时间充足；建立根据需要在避难面谈之前或者之后通过转介接受社会心理咨询及其他支持服务的机制；

(四) 确保避免根据可能性来衡量接受避难申请的条件，而是应当根据申请人有合理的理由担心受到迫害或被遣返后将遭受迫害的合理可能性来衡量；

(五) 确保审查人员在必要时通过各种可用途径来提供必要证据支持申请，其中包括从可信的政府及非政府来源搜集关于原籍国人权状况的相关信息以及在此方面采取各种必要措施；

(六) 确保在解释所有法律认可的避难理由时纳入性别敏感方法；必要时对以某个社会群体的成员身份提出的性别相关要求进行分类，并考虑在国家避难立法的难民身份理由清单中加入性和/或性别以及其他身份；

(七) 采用一个恰当的妇女避难申请者及难民身份确认系统，确保该系统不是建立在对妇女的偏见及陈规定型观念基础之上；

(八) 确保处理妇女避难申请者及难民事务的警务人员及移民官员在性别敏感及非歧视性做法方面得到充分的培训、监督和监管。

12. 根据《任择议定书》第 7 条第 4 款，缔约国应当适当考虑委员会的意见和建议，且应当在六个月内向委员会提交书面回复，其中包括根据委员会的意见和建议

议所采取行动的相关资料。委员会还要求缔约国发布并广泛传播委员会的意见和建议，以确保所有相关社会群体都能够了解委员会的意见和建议。
