

消除对妇女一切形式歧视
公约

Distr.: General
26 August 2020
Chinese
Original: French

消除对妇女歧视委员会

委员会根据《任择议定书》第 7 条第 3 款通过的关于第
122/2017 号来文的意见*、**

来文提交人: Rahma Abdi-Osman(代理律师: Gabriella Tau)
所称受害人: 来文人
缔约国: 瑞士
来文日期: 2017 年 11 月 28 日(初次提交)
参考文件: 已于 2017 年 12 月 1 日转交缔约国(未以文件形式发布)
意见通过日期: 2020 年 7 月 6 日
事由: 被遣返回意大利; 歧视妇女; 贩运、剥削和卖淫的风险
程序性问题: 来文显然站不住脚
《公约》条款: 第二(d)、三和六条
《任择议定书》条款: 第 4 条第(2)款(c)项

* 委员会第七十六届会议(2020 年 6 月 29 日至 7 月 9 日)通过。

** 委员会下列委员参加了对本来文的审议: 克拉迪斯·阿科斯塔·巴尔加斯、秋月裕子、塔马德尔·拉马、尼科尔·阿默林、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·穆罕默德·贾布尔、希拉里·戈贝德玛、纳赫拉·海达尔、达拉娅·莱伊纳尔特、罗萨里奥·G·马纳洛、里亚·纳达莱亚、阿鲁娜·德维·纳拉因、安娜·佩拉兹·纳尔瓦埃斯、班达娜·拉纳、罗达·雷多克、埃尔贡·萨法罗夫、宋文艳、格诺维娃·提谢娃、弗朗斯丽娜·托艾-布达和艾伊查·瓦勒·维尔吉斯。



背景

1.1 来文人 Rahma Abdi-Osman 是索马里国民，1988 年 1 月 1 日出生。她的庇护申请被拒绝，她有被遣送回意大利的风险。她声称，若将她遣送回去，瑞士即违反《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条(d)款和第六条。《公约任择议定书》于 2008 年 12 月 29 日对瑞士生效。来文人的代理律师是 Gabriella Tau。

1.2 2017 年 12 月 1 日，委员会通过其任择议定书来文工作组，根据《公约任择议定书》第 5 条第(1)款和委员会议事规则第 63 条采取行动，请缔约国在审议来文人来文之前不要将其遣送回意大利。2017 年 12 月 7 日，缔约国通知委员会，联邦移民事务秘书处已要求主管当局不要采取任何步骤将来文人移送意大利。

来文人陈述的事实

2.1 来文人出生在索马里加尔古杜德州 El Bur。2008 年，索马里青年党的一名成员将她从家人那里带走，并强迫她嫁给他。来文人的父亲在试图干预时被杀。来文人随后被囚禁，并遭受她丈夫有辱人格的对待。她经常遭到殴打和强奸。来文人因受强奸而生下一个孩子，但孩子被强行夺走，她一直没有关于这个孩子的消息。她又怀孕了两次，但被迫堕胎。

2.2 来文人决定经由利比亚和意大利出逃。她于 2013 年 11 月 8 日在意大利申请庇护，并在那里获得辅助保护。在意大利逗留期间，她与一名索马里血统的意大利国民缔结了传统婚姻，该人已获准在瑞士临时居留，住在圣加仑州。2015 年 11 月 2 日，来文人抵达瑞士。2015 年 11 月 10 日，她提出了庇护申请。她立即联系了圣加仑州的丈夫。来文人在听证时说，她来瑞士是为了与丈夫团聚。她还说，由于被强奸，她有妇科疾患，需要医疗护理。来文人被送到弗里堡州。由于配偶依靠社会救助，他们负担不起经常见面的费用。

2.3 瑞士当局要求意大利根据《都柏林第三规则》¹ 重新接纳来文人，意大利于 2016 年 1 月 26 日同意重新接纳她。2016 年 3 月 1 日，联邦移民事务秘书处决定不审议来文人的庇护申请，并命令她返回意大利。2016 年 7 月 14 日，瑞士当局开车将来文人带到意大利边境。来文人没有被转交给意大利主管当局，她的医疗档案也没有转到意大利。来文人没有被告知她必须去佛罗伦萨警察局，这是她在意大利融入社会的主管当局。她身上只有 30 瑞士法郎，同别的移民一起在科莫的公园里盲目走了 12 天。2016 年 8 月，来文人终于返回瑞士，与其传统婚姻丈夫在圣加仑定居，打算生育后代。

2.4 来文人声称，自她被遣送以来，她的精神健康状况恶化，精神病学和心理学报告证明了这一点。2016 年 7 月 13 日的一份报告证实，她患有各种类型的创伤和相当严重的创伤后应激障碍。这份报告证明，她在索马里被索马里青年党俘虏，并被其作为性奴关押了多年，她在意大利的两年时间里受到了性虐待。医疗报告还证实，她是许多被归类为恐怖主义行为的罪行的受害者，她遭受了索马里战争和敌对行动的恐怖影响。

¹ 欧洲议会和欧洲理事会 2013 年 6 月 26 日第 604/2013 号条例规定了有关准则和机制，以此明确了对第三国国民或无国籍人在某一成员国提出的国际保护申请负责进行审查的成员国。

2.5 2016年8月12日，来文人通过她的律师在瑞士提交了新的庇护申请，并请求搬到另一个州。2016年10月10日，联邦移民事务秘书处发布了第二个不予考虑的决定，并下令来文人返回意大利。2016年10月20日，它拒绝了来文人的搬到另一个州的请求。2016年12月5日，联邦行政法院就此案的上诉宣布移民事务秘书处的决定无效，并下令对此案进行进一步调查。2017年1月25日，联邦移民事务秘书处又发布了一项不予考虑的决定，并命令申请人返回意大利。2017年7月19日，法院驳回了来文人的上诉。

2.6 2017年8月16日，来文人要求联邦移民事务秘书处重新考虑其决定，特别是关于将她遣送到意大利的决定。她还提出了新的事实，即她已怀孕并将于2018年2月分娩，并已同丈夫于2017年4月7日在瑞士办了公证结婚。2017年8月22日，联邦移民事务秘书处拒绝考虑她的请求。2017年9月29日，联邦行政法院在上诉审理中维持了这一拒绝，理由是该上诉没有道理，并构成滥用权利。

2.7 2018年3月29日，来文人进一步通知联邦移民事务秘书处，她于2018年2月21日生下一个女儿。她辩称，在这种情况下，将她送回意大利是不可想象的，因为那样她就会独自一人在那里照顾一个新生儿。她声称，强迫她进入这种境况将构成对《公约》的违反。她已经遭受了与性别有关的创伤，特别是性奴役、强迫婚姻和堕胎。将她遣送回去将使她的权利遭到进一步的侵犯，因为她将在心理和体力上具有挑战性的环境中独自负责抚养她刚出生的孩子，并远离她的丈夫。

2.8 来文人提到了许多关于面临地中海移民危机的意大利的状况报告，² 以及关于处境脆弱的寻求庇护者，特别是贩运和卖淫活动的女性受害者情况的报告。来文人强调，虽然在意大利原则上可以获得医疗保健，但在头两个月，国家只可能提供部分资金，而且由于受到社会排斥，来文人获得医疗服务的机会将有限。³ 此外，意大利没有识别被贩运者的制度，其寻求庇护者的主要接待中心也不提供心理支助服务。⁴

2.9 来文人援引了欧洲委员会打击人口贩运行动专家组的一份报告的结论，⁵ 该专家组在报告中指出，它了解意大利由于前所未有的移民和难民涌入而正在经历的极端困难，并赞扬该国在国际组织和民间社会的帮助下为应对这一挑战所作的重大努力。在2016年9月访问后编写的这份报告中，专家组披露了在找出移民中被贩运人口方面存在的缺陷。它特别关注尼日利亚妇女和女孩的情况，她们到意大利来的人数越来越多，其中许多人很可能是因剥削目的而被贩运到欧洲的。

² 来文人引用了联合国难民事务高级专员公署的统计数据，可查阅：<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>。

³ 无国界医生组织，“Fuori campo - Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale”，2016年3月。

⁴ 无国界医生组织，“Neglected trauma - Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare”，2016年7月15日。

⁵ 打击人口贩运行动专家组，“Report on Italy under rule 7 of the Rules of Procedure for evaluating implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings”，2017年1月30日，GRETA(2016)29。

专家组对没有及早查明这类被贩运者的身份以及强行将被贩运者遣送回原籍国的方式表示关切。专家组敦促意大利当局改进在移民和寻求庇护者中查明贩运受害者的工作，为此制定明确、有约束力的程序，并向移民警察和在初级援助和接待中心工作的工作人员提供系统的培训。

2.10 来文人还描述了意大利移民收容所的情况。尽管额外增加了空间，但在过去两年中，只因为大量抵达的移民为逃避身份查验程序和《都柏林第三规则》的适用而自愿离开了该国的数个主要接待中心，才能避免了接待系统完全崩溃。⁶ 此外，虽然有收容寻求庇护者的程序，但移民必须等待数周甚至数月才能提交庇护申请，在此期间，他们无法获得住宿。此外，获得国际保护或人道主义地位的人必须离开接待中心。调查证实，即使是处境脆弱的人，如酷刑受害者，也不能保证被安置在国家运营的寻求庇护者中心，也得不到适当的支助服务。⁷

2.11 来文人还提到丹麦难民理事会和瑞士难民理事会关于根据《都柏林第三规则》被转移到意大利的处境脆弱者的联合报告。通过六个案例研究，报告清楚地表明，被转移到意大利的人面临相当大的困难，他们的权利有受到侵犯的风险，意大利当局接待家庭和处境脆弱者的方式非常武断。⁸

申诉

3.1 来文人声称，缔约国将她送回意大利会违反《公约》第二条(d)款和第六条规定的义务。

3.2 来文人争辩说，根据《公约》第二条(d)款，联邦移民事务秘书处、联邦行政法院和负责将她送回意大利的州当局有义务避免采取任何歧视妇女的行动。来文人提到委员会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 号一般性建议(2014 年)，根据该建议，缔约国不得就其管辖区内的人作出将会导致《公约》规定的基本权利在另一管辖区受到严重威胁的必然和可预见后果的决定。⁹ 她补充说，缔约国有义务确保妇女不被驱逐或遣返到其生命、身体健康、自由和人身安全会受到威胁、或有遭受严重形式的性别迫害或性别暴力的风险的另一个国家。¹⁰ 来文人认为，将她送回意大利将使她面临“真实的、人身的和可预见的风险”——成为严重形式的歧视妇女行为、特别是性别暴力行为的受害者。这种严重的歧视将是她被遣送回意大利的“必然和可预见的”后果。

3.3 关于第六条，来文人争辩说，鉴于上述事实，如果她再次被遣送到意大利，她将流落街头、无家可归并面临卖淫的极大风险。她声称，在她前两次在意大利

⁶ 来文人再次引用了无国界医生组织的报告“Fuori Campo”。

⁷ 见酷刑受害者国际康复理事会，“Falling through the cracks: asylum procedures and reception conditions for torture victims in the European Union - IRCT Regional Report 2016”，第 30 页。

⁸ 丹麦难民理事会和瑞士难民理事会，“Is mutual trust enough? The situation of persons with special reception needs upon return to Italy”，2017 年 2 月 9 日。

⁹ CEDAW/C/GC/32，第 22 段。

¹⁰ 同上，第 23 段，以及 M.E.N.诉丹麦案(CEDAW/C/55/D/35/2011)，第 8.9 段。

逗留期间，这一风险已是现实，上述各项报告的结论证实了这一点。来文人补充说，缔约国对她的案件所作的个人评估是不够的，因此，缔约国没有认识到她所面临的特殊情况以及将她作为强迫婚姻和严重性虐待受害者进行保护的迫切需要。来文人提到委员会关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35 号一般性建议(2017 年)(更新第 19 号一般性建议)，其中委员会指出，强奸和性奴役可构成酷刑或残忍、不人道或有辱人格待遇，并建议缔约国提供适当和方便的保护机制，防止妇女受到进一步暴力侵害。¹¹

3.4 鉴于上述情况，来文人认为，如果她被遣送回意大利，就极有可能得不到住房、医疗、适当保护和/或作为强迫婚姻和性暴力受害者所需的有效康复护理，这会对她的身心健康造成特别严重的后果。

3.5 据来文人说，瑞士当局没有对她所报告的性犯罪方面的所有信息予以适当考虑。缔约国只是说，没有理由相信意大利不能为她提供一个适当的环境，使她能够就她在索马里遭受的暴力和不人道及有辱人格待遇所造成的创伤接受治疗。瑞士当局还未经深入调查即质疑来文人关于她在意大利遭受性暴力的陈述。此外，来文人感到遗憾的是，缔约国只指出了欧洲议会和理事会第 2011/95/EU 号指令中所载的保障，¹² 即寻求庇护者应一视同仁地获得住房和医疗保健。它没有审查意大利是否实际上执行该规定，尽管有信息——即来文人的声明和非政府组织及媒体和国际组织的报告——表明事实并非如此。

3.6 来文人坚持认为，要一名因遭受性奴役而具有心理创伤的妇女在怀孕期间离开丈夫，独自怀着孩子去另一国重新定居，这是不合理的。¹³ 鉴于这些考虑，缔约国的态度只能说是对来文人的歧视。

3.7 鉴于上述情况，来文人认为，缔约国没有采取必要措施，以防止她再次成为精神创伤和卖淫的受害者。如果她被遣送回意大利，她确实将面临遭受《公约》所述的歧视行为、特别是性暴力的风险。因此，将她驱逐会违反《公约》第二条(d)款和第六条。

缔约国关于来文可否受理及案情的意见

4.1 2018 年 5 月 29 日，缔约国就来文是否可受理及案情提交了意见。缔约国回顾了该案的事实，特别是来文人于 2013 年在意大利获得辅助保护，并被转移到西西里的一个营地，那里的大多数居住者是男性，她在那里受到性攻击。2015 年 6 月，她嫁给了一名在瑞士获得辅助保护的索马里国民。来文人于 2015 年 11 月 2 日离开意大利前往瑞士，并于 2015 年 11 月 10 日申请庇护。2016 年 3 月 1 日，联邦移民事务秘书处决定不审议该申请，并命令来文人返回意大利。2016 年 7 月 14 日，来文人被转移到意大利。

¹¹ CEDAW/C/GC/35，第 16 和 31 段。

¹² 2011 年 12 月 13 日欧洲议会和理事会关于第三国国民或无国籍人成为国际保护受益人、可获得统一难民地位或具有获得辅助保护的人的资格以及给予保护的内容的第 2011/95/EU 号指令。

¹³ 来文人在初次来文时已怀孕，并于 2018 年 2 月生下一女。

4.2 缔约国强调，2015 年 11 月 24 日，联邦移民事务秘书处对来文人进行了筛查面谈，以确定她的个人数据。Eurodac 系统中的指纹检查显示，来文人已于 2013 年 11 月 8 日在意大利登记为寻求庇护者。2015 年 12 月 15 日，联邦移民事务秘书处向意大利内政部都柏林股发出了根据《都柏林第三规则》第 18 条将来文人接回的请求。2015 年 12 月 28 日，都柏林股通知联邦移民事务秘书处，来文人在托斯卡纳是辅助保护的受益者。2016 年 1 月 6 日，联邦移民事务秘书处完成了都柏林程序，并准予来文人就该秘书处关于不审议她的申请并将她送回意大利的决定举行听证。2016 年 1 月 12 日，它要求意大利重新接纳来文人。2016 年 1 月 16 日，来文人声称，她曾住在一个几乎只收容男子的营地，她在那里遭受了暴力，特别是性暴力。她曾试图被转移到另一个中心，但没有成功，就被迫流落街头。2016 年 1 月 29 日，意大利内政部同意了联邦移民事务秘书处向其提出的请求，理由是来文人已在意大利获得辅助保护至 2019 年 11 月 11 日。

4.3 2016 年 3 月 1 日，联邦移民事务秘书处对来文人的庇护申请作出不予审议的决定，理由是她已在意大利获得辅助保护，联邦委员会认为该国是安全的。联邦移民事务秘书处还回顾，意大利受欧洲议会和理事会第 2011/95/EU 号指令的约束，该指令规定了来自第三国的申请者或无国籍人获得国际保护资格所必须符合的最低标准。根据该指令，享有辅助保护的人在获得医疗保健、进入劳动力市场和享有社会保险方面具有与意大利国民相同的权利。如果这些要求没有得到满足，来文人必须在意大利申求自己的权利。联邦移民事务秘书处还指出，意大利实行法治，有一支愿意并有能力保护来文人的警察部队，可以为她提供必要的护理。

4.4 2016 年 3 月 14 日，来文人向联邦行政法院提出上诉，并于 2016 年 3 月 22 日提交了一份医疗证明，说明她正在接受精神治疗和心理治疗，并且她有严重创伤后症状，执行将她送回意大利的决定可能会对她的精神健康造成严重后果。2016 年 3 月 24 日，法院驳回她的上诉，理由如下：据她所称的在意大利遭受的暴力属于意大利当局的管辖范围；来文人试图就她在意大利的身份误导瑞士当局，因此她关于缺乏意大利政府支持的说法是不可信的；将来文人遣返不违反《保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》）第 8 条；来文人可以从意大利申请家庭团聚；意大利的司法系统和警察是在运作的，没有具体迹象表明来文人过去没有得到保护；来文人在意大利可以获得她需要的医疗，根据她的健康状况，她看来不是一个如果被送回其健康或生命就可能受到威胁的处境脆弱的人。

4.5 2016 年 7 月 14 日，来文人在基亚索桥过境点被转移到意大利，并移交给了意大利警方。联邦移民事务秘书处于 2016 年 7 月 6 日通过传真通知意大利当局，来文人患有创伤后应激障碍，并向他们发送了她的医疗证明和意大利语译文。

4.6 2016 年 8 月 12 日，来文人秘密返回瑞士。她申请了庇护，同时要求改换所居住的州，从而可以和她的丈夫住在一起。特别是，她声称，在她被遣送到意大利后，被留在边境上自某生路。她在科莫度过了 12 天，在其他移民一起睡在公园里。她的医疗档案没有转送给意大利当局。她认为，鉴于她的健康状况和意大利的接待条件，将她送回该国是不合理的。她提交了一份日期为 2016 年 7 月 13

日的医疗报告，并表示她已于 2016 年 7 月 7 日通知当局她打算结婚。2016 年 8 月 25 日，联邦移民事务秘书处批准了为来文人举行听证。来文人在 2016 年 9 月 5 日的信中作了补充评论，称在意大利，她将无法获得所需的医疗服务。她提交了一份日期为 2016 年 8 月 31 日的医疗证明，其中指出她的症状突然恶化，她被遣送到意大利造成了新的创伤。

4.7 2016 年 10 月 10 日，联邦移民事务秘书处决定不审议来文人的庇护申请，指出她的医疗证明没有显示她需要意大利所没有的特殊治疗和护理。那个国家的医疗服务适合治疗任何类型的疾病。关于自杀风险，联邦移民事务秘书处指出，在命令离开瑞士之后表现出自害行为倾向不足以辩称遣返是不合理的。

4.8 2016 年 10 月 20 日，来文人向联邦行政法院提出上诉。2016 年 12 月 5 日，法院将案件发回联邦移民事务秘书处，因为它没有请求意大利的同意。2017 年 1 月 12 日，意大利内政部同意重新接纳来文人。2017 年 1 月 25 日，联邦移民事务秘书处决定不审议该申请，并确认将来文人送回意大利的决定。作该决定时，它注意到，来文人没有证实她的说法，即她在 2016 年 7 月 14 日被转移到意大利时没有得到任何支持。此外，她现在认识到，在她被移交给意大利当局后，向佛罗伦萨警察局报告是她的责任。据联邦移民事务秘书处称，没有证据表明，来文人不成功地向意大利当局寻求了支持，并且除了离开意大利外别无选择。也没有迹象表明，意大利拒绝给予她社会和医疗护理。

4.9 2017 年 2 月 2 日，来文人就联邦移民事务秘书处 2017 年 1 月 25 日的决定向联邦行政法院提出上诉。她提供了几份证明，并称《欧洲人权公约》第 3 条和《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》第 3、14 和 16 条被违反。她声称，根据无国界医生组织的报告，意大利无法满足她作为处境脆弱者的需要。2017 年 5 月 9 日，联邦移民事务秘书处指定来文人前往圣加伦州，在庇护程序期间在那里居留。2017 年 7 月 19 日，法院驳回了来文人的上诉。2017 年 8 月 16 日，来文人以怀孕和已在瑞士公证结婚为由，要求重新审议她的案件。2017 年 8 月 22 日，移民联邦移民事务秘书处拒绝了她的请求。来文人向联邦行政法院提出了上诉。2017 年 9 月 29 日，法院以故意拖延和滥用为由驳回了上诉。法院认定，除了延迟提出的怀孕外，来文人没有提出新的证据，她的请求的实际目的是重新审查联邦移民事务秘书处和法院已经审议过的事实和法律问题。

4.10 缔约国认为，已经就向委员会提出的诸项论点作过几次情况审查，来文中没有任何会改变联邦移民事务秘书处和联邦行政法院决定中的调查结果的新信息或证据。缔约国注意到，提出的唯一新的声称情况涉及贩运人口，但没有明确解释这与她的案件的具体联系。联邦移民事务秘书处和法院发布了几项决定和裁决，对来文人的声称作了审查和断定。缔约国特别考虑到，鉴于来文人的情况了，她在意大利根据《欧洲人权公约》第 3 条和《禁止酷刑公约》第 3、14 和 16 条或根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第三条享有的权利是否会受到侵犯。法院还审查了家庭团聚和保护家庭生活的原则是否得到维护。

4.11 缔约国回顾，应由缔约国当局对特定案件中的证据或国内法的适用进行评估，除非可以确定评估存在偏见，或是基于构成歧视妇女的性别成见，具有明显的任意性或构成司法不公。¹⁴

4.12 缔约国支持，来文人在来文中除了泛泛提出性别成见指控，还声称了相互矛盾的情况。首先，她称自己是被车带到意大利边境，被遗弃在那里的。然后，她接着说，由于意大利当局保证她将得到她所需的情况所需的护理，鉴于她所遭受的特殊创伤，她或许可以考虑在适当和符合她需要的条件下在意大利生活。

4.13 缔约国注意到，来文人没有证明，在意大利就获得住宿和专门医疗而言有任何基于性别的歧视，她也没有在意大利当局未为她提供适当接待条件与她指控的违反《公约》行为之间建立起联系。来文人也没有令人信服地证明，她向意大利当局提出了申请以获得适当保护。

4.14 缔约国认为，实质上，来文人这些声称的目的是质疑瑞士当局对她的案件情况的评估、立法规定的适用和得出结论的方式。瑞士当局结论是，来文人对事件的看法缺乏可信度，证据不足。根据来文人提供的支持其来文的有限资料，不能得出任何其他结论。鉴于上述情况，缔约国请委员会根据《任择议定书》第4条第(2)款宣布来文不可受理，理由是缺乏证据。

4.15 但是，如果委员会认为来文人援引的条款适用于瑞士，缔约国则认为它没有违反《公约》，理由如下。

4.16 关于《公约》第二条，缔约国回顾说，委员会认定的违反该条款的案情不涉及不驱回原则。¹⁵ 此外，在最近关于丹麦并涉及不驱回——具体地说是将来文人遣送回索马里——的两项来文中，委员会虽然没有低估对索马里总体人权状况、特别是关于妇女权利的合理关切，但认为缔约国当局对来文人的庇护权利主张已经给予充分考虑。因此，委员会认为，缔约国当局以尊重其根据《公约》承担的义务的方式对这些权利主张进行了审查。¹⁶ 缔约国坚持认为，在本案中，瑞士当局以尊重缔约国根据《公约》承担的义务的方式审查了来文人的庇护申请。

4.17 缔约国就关于总体上意大利缺乏对处境脆弱的寻求庇护者的适当支持、地中海危机的特别影响、关于在意大利获得治疗的机会和住宿条件的声称(来文人已在联邦行政法院提出的论点)强调指出，这些情况影响到全体人口，不属于《公约》第二条的范围。此外，确保获得国际保护的人在转移到意大利后有足够的生活资料，这不属瑞士当局管辖。瑞士主管当局审查了来文人的权利主张后得出结论，没有证据表明来文人在意大利面临遭受严重性别暴力的风险，也没有证据表

¹⁴ 缔约国提及 S.J.A.诉丹麦案(CEDAW/C/68/D/79/2014)、2017年11月6日的不可受理决定，第7.8段和注解。

¹⁵ 缔约国除其他外援引了维也纳打击家庭暴力干预中心和妇女司法救助协会代表 Goekce 等人诉奥地利案(CEDAW/C/39/D/5/2005)、L.R.诉摩尔多瓦共和国案(CEDAW/C/66/D/58/2013)和 Medvedeva 诉俄罗斯联邦案(CEDAW/C/63/D/60/2013)。

¹⁶ F.F.M.诉丹麦案(CEDAW/C/67/D/70/2014)第8.8段和 A.M.诉丹麦案(CEDAW/C/67/D/77/2014)第8.6段。

明意大利当局不会为她提供有效的保护，使她免受性别暴力。来文人在来文中没有提供任何可以推翻这一结论的证据。

4.18 缔约国回顾，意大利作为《公约》和《任择议定书》的缔约国，有义务实施其中的规定。意大利还受《欧洲联盟基本权利宪章》和关于基本权利的各种其他条约和条例、包括《欧洲委员会打击人口贩运公约》和欧洲议会和理事会第2011/95/EU号指令的约束。因此，意大利有义务确保寻求庇护者的安全，并且除其他外必须保证国际保护受益者得到与其国民同等的医疗保健、住宿和就业条件。此外，意大利具备有效的司法系统，能够在需要时调查暴力案件并惩罚施害者。因此，缔约国认为其没有违反《公约》第二条。

4.19 缔约国随后指出，来文人声称，作为强迫婚姻和家庭暴力的受害者，如果瑞士将她送回一个她无法获得所需专门治疗的国家，同时将她与丈夫和孩子的父亲分开，她根据《公约》第三条的权利将受到侵犯。来文人已经在国家一级提出了这些声称，这些声称已经得到仔细的审查。缔约国强调，来文人将能够在意大利获得所需的治疗，如有必要，包括精神健康治疗，并可以在那里接受治疗。缔约国称，来文人的健康状况虽然不应轻看，但自2017年9月29日联邦行政法院判决以来没有变化，意大利已承诺为获得国际保护的处境脆弱者提供专门护理。¹⁷ 因此，没有证据表明意大利不能为来文人提供一个适当的环境来治疗她所遭受的创伤。瑞士当局将负责把来文人遣送出境后将她的医疗情况通知意大利当局，如上次将移交她时所做的那样。

4.20 关于来文人声称将她转移就会使她和孩子与其丈夫分离，因而不合理的，缔约国指出，国家当局已经对此进行了审查，并得出的结论，这对夫妇可以采取居住在意大利的办法。此外，她的丈夫可以启动家庭团聚程序，来文人可以在意大利等待结果，或者她可以自己在该国启动这样的程序。无论是程序的复杂性，还是所需时间的不确定性，都不是这对夫妇最终在瑞士或意大利过上家庭生活的不可逾越的障碍。因此，没有违反《公约》第三条。

4.21 最后，缔约国争辩说，没有违反《公约》第六条。国家当局仔细审查了这一声称，发现来文人在2016年7月14日被移交至返回瑞士期间从未报告自己是性暴力的受害者。关于来文人所称她在意大利的第一次逗留期间遭受性暴力的指控，瑞士当局指出，来文人应向意大利当局报告任何此类暴力并请求其援助。¹⁸ 瑞士当局还指出，意大利的司法系统和警察是在运作的，没有证据表明来文人过去没有得到保护。此外，来文人在庇护程序期间从未向瑞士当局提出贩运人口问题。

来文人对缔约国意见的评论

5.1 2018年10月22日，来文人提交了对缔约国意见的评论。

¹⁷ 缔约国提到2017年4月3日通过的关于为获得难民地位或辅助保护的曾遭受酷刑、强奸和其他严重形式心理、身体或性暴力的人提供援助、康复和精神健康治疗准则的法令，该法令发表于2017年4月24日《意大利共和国政府公报》。

¹⁸ 缔约国提到D.G.诉荷兰案(CEDAW/C/61/D/52/2013)。

5.2 来文人指出，委员会关切地注意到《公约》条款在瑞士的直接适用不明确并已敦促缔约国进一步澄清在国家法律秩序中直接适用的问题。¹⁹ 此外，委员会表示关切的是，根据一元论原则，直接适用《公约》条款的决定由联邦法院以及联邦和州一级的其他司法当局自行决定。²⁰ 委员会建议缔约国确保有效执行《公约》规定的权利，并在《公约》所保护的权利受到侵犯的情况下在法庭上为妇女提供适当的补救。²¹

5.3 来文人不同意缔约国关于来文证据不足的论点，并重申她根据《公约》第二条(d)款和第六条提出的权利主张。她指出，她是一个处境脆弱的被拒绝的寻求庇护者，还带着个婴儿，并且曾是性虐待的受害者，她强调，如果被送回意大利，她将面临真实和可预见的风险，即最终流落街头，无家可归，并面临卖淫的风险。她坚称，瑞士当局因她在意大利是辅助保护的受益者而无视这些权利主张。她重申，她被送回意大利时意大利当局没有得到她的医疗状况通知。缔约国在 2016 年 7 月 6 日提交的传真中明确指出，该文件没有送达意大利当局；²² 来文人补充说，无论意大利当局是否收到该文件，缔约国都有义务妥善确保对方收到这一信息。

5.4 来文人提到了禁止酷刑委员会的判例，该委员会在 2018 年得出结论，意大利目前的制度不能为患有创伤和其他精神健康问题的寻求庇护者提供适足的专门治疗。²³ 根据来文人的说法，在意大利寻求庇护者的生活条件，特别是对像来文人这样有精神健康问题的处境脆弱者而言的生活条件，应被定性为无法容忍。这些糟糕的接待条件得到最初来文中所引用的许多来源的证实。读了这些报告，显然，作为性暴力和虐待的受害者，来文人在意大利不会得到有效的康复。如果不提供这种康复服务，将造成焦虑情况，并将对她的身心健康造成特别严重的创伤性后果。鉴于她的脆弱情况和目前的状况，如果她被递解出境，她在意大利将面临的生活条件将证明，她的尊严不会得到尊重，并将构成残忍、不人道和有辱人格的待遇。

5.5 来文人争辩说，缔约国关于她没有向意大利当局寻求援助的说法是没有根据的。事实上，来文人没有被带到适当的意大利当局，也没有被告知她应该去哪里。来文人曾经受严重创伤，被遗弃在一个她可能再度遭受性暴力的国家边境，她被迫跟随其他移民，她希望这些移民能给她带个路，她唯一的希望就是与她的丈夫在瑞士团聚。她在不人道和有辱人格的条件下睡在科莫的公园里。

5.6 据来文人说，缔约国认为，因为她在意大利是辅助保护的受益者，可以强制将她递解出境，缔约国没有尽到《公约》规定的义务。如果缔约国对她的案件进

¹⁹ CEDAW/C/CHE/CO/4-5，第 12 和 13 段。

²⁰ 同上，第 12 段。

²¹ 见瑞士联邦，“消除对妇女一切形式歧视公约法律专业指南”，第 3 部分。

²² 来文人指出，传真上的德语显示“Übertragungsfehler, besetzt, keine antwort, kein faxverbindung”，意思是“发送错误，占线，无回应，无传真连接”。

²³ 来文人提及 A.N.诉瑞士案(CAT/C/64/D/742/2016)。

行了充分的个人评估，它就会认识到她面临的特殊情况，以及对作为强迫婚姻和严重性虐待受害者加以保护迫切需要。

5.7 来文人指出，让她有一个稳定的环境至关重要，那就是瑞士，她的丈夫就住在瑞士，她与丈夫有一个孩子，并同他事实上过着家庭生活。来文人再次提到禁止酷刑委员会的判例，该委员会认为，将处境脆弱的人与其家庭的支持脱离开，并剥夺其特殊待遇，这构成违反《禁止酷刑公约》。²⁴ 关于缔约国所述来文人可以与其丈夫和孩子一起定居意大利的论点，来文人争辩说，在意大利没有可供他们住宿的设施，尽管她享有辅助保护，但她将得不到该国的任何援助。她补充说，这对夫妇在瑞士融合，她的丈夫在那里有工作收入。她坚持认为，要求一对夫妇带着一个年幼的孩子在意大利定居是不可想象的，而且她对这个国家有着痛苦的记忆，她将这个国家与她在索马里经历的类似创伤联系在一起。

5.8 来文人声称，她已经充分证明了她所遭受的创伤，并再次引用了她的医疗证明的内容，包括其中提到的若被递解出境的自杀风险。来文人援引关于意大利第七次定期报告的结论意见，其中委员会认为，缺乏对难民、特别是有特殊需要和处境脆弱的妇女的服务，²⁵ 来文人的结论是，缔约国没有采取必要措施防止她再次成为创伤和人口贩运的受害者，如果她返回，她将面临《公约》所述的歧视的实际风险，这将构成违反《公约》第二条(d)款和第六条。

5.9 关于《公约》第二条(d)款的适用问题，来文人重申，与其所坚称的相反，缔约国将她置于遭受歧视的危险之中，其理由是全体人口都受到类似的影响。然而，来文人回顾说，缔约国有责任采取一切必要措施，避免对她有任何形式的歧视。委员会已经关切地注意到：意大利缺乏全面和协调统一的框架，包括明确的程序、准则和标准，用于确定有特殊需要和处境脆弱的人，特别是女性难民和寻求庇护者，并向其提供援助。它还关切地注意到：由于进入该国的难民和寻求庇护者人数不断增加，接待中心数量不够，现有中心则人满为患、条件不达标；没有向行政拘留中的难民和寻求庇护者、特别是有特殊需要和处境脆弱的妇女提供服务；向从事女性难民和寻求庇护者工作的民间社会组织提供的财政支持不足。²⁶

5.10 关于性别暴力问题，委员会对以下问题表示关切：在意大利对妇女和女孩的性别暴力现象非常普遍；对于对妇女的性别暴力报告不足，起诉和定罪率低，导致施害者逍遥法外；种族主义、仇外和对妇女的性别歧视行为的累积和交错影响；在向暴力受害者妇女提供包括庇护所在内的援助和保护服务方面存在区域和地方差异，以及对来自少数群体的暴力受害者妇女的多种交错歧视。²⁷

5.11 关于人口贩运，委员会关切地注意到：不存在关于人口贩运问题的性别敏感的全面法律；起诉及定罪率偏低；缺乏确定和转介需要保护的贩运受害者的适

²⁴ 来文人提及 A.N.诉瑞士案。

²⁵ CEDAW/C/ITA/CO/7，第 15 段。

²⁶ 同上。

²⁷ 同上，第 27 段。

当机制；缺乏足够的资源来有效执行现有的保护制度，特别是对作为或有可能成为贩运受害者的女性移民、难民和寻求庇护者的保护；以及缺乏系统的康复和重新融入社会的措施。²⁸

5.12 鉴于这些关切，就来文人的案件而言，必须推翻关于在意大利寻求庇护者的安全有保障的假设。仅有司法系统的存在是不够的，该系统还必须起作用。在目前的情况下，仍然存在功能障碍的潜在风险。缔约国接受这一风险，就未能履行《公约》规定的义务。

5.13 关于《公约》第三条，来文人不同意缔约国关于意大利向同时为酷刑受害者的寻求庇护者提供援助的能力的论点，她指出，根据非政府组织的报告，创伤受害者获得治疗的机会几乎不存在，并且委员会在其关于意大利第七次定期报告的结论意见中对分配给医疗保健的公共资金减少表示关切，这对妇女的健康，特别是弱势群体和边缘群体的健康产生了不利影响。²⁹

5.14 关于《公约》第六条，来文人不同意缔约国的论点，即应由她报告她所遭受的性暴力并请求意大利当局的援助。事实上，在意大利，这样做的可能性并不能得到保证。委员会在其关于意大利第七次定期报告的结论意见中，对妇女由于不懂法律、程序费用和时间长、法律援助不足、司法机构内的性别偏见和不作赔偿而面临的权利主张方面的困难表示关切。³⁰

5.15 鉴于上述情况，来文人断言，如果她被遣送回意大利，她将面临《公约》所述的歧视的实际风险，并得出结论，将她递解到意大利将构成违反《公约》第二条(d)款和第六条。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可受理性

6.1 根据议事规则第 64 条，委员会须根据《任择议定书》决定来文可否受理。根据议事规则第 66 条，委员会可决定将来文可否受理问题与案情实质分开审议。

6.2 根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(a)项，委员会确信，上述事项此前和目前均未由其他国际调查或解决程序审理。

6.3 委员会注意到，缔约国没有以未用尽国内补救办法为由质疑来文的可受理性。因此，委员会认为，《任择议定书》第 4 条第 1 款的规定并不妨碍其对来文进行审查。

6.4 委员会重申，根据其判例，只有当将被遣返的妇女面临真实的、人身的和可预见的严重形式的性别暴力风险时，《公约》才有域外效力。³¹

²⁸ 同上，第 29 段。

²⁹ 同上，第 41 段。

³⁰ 同上，第 17 段。

³¹ 例如见 M.N.N.诉丹麦案(CEDAW/C/55/D/33/2011)，第 8.10 段。

6.5 委员会注意到，关于第三条，来文人声称，如果她被遣送回意大利，缔约国将不会为了保障她行使和享有人权而确保她的充分发展。委员会注意到，这些指控在来文和来文人的评论中没有得到充分证实。在案卷上没有任何其他相关资讯的情况下，委员会认为，根据《任择议定书》第4条第2款(c)项，这部分来文不可受理。

6.6 委员会注意到，来文人依据《公约》第二条(d)款和第六条坚持认为，如果缔约国将她送回意大利，她将面临严重形式的性别暴力和卖淫的风险。委员会还注意到，缔约国认为应根据《任择议定书》第4条第2款(c)项，以缺乏充分证据为由宣布来文不可受理。

6.7 委员会注意到来文人声称，她在索马里是性奴役和虐待的受害者，在她第一次逗留意大利期间是性侵犯的受害者。委员会还注意到缔约国的关切，即来文人的声称缺乏根据，因为她本可以寻求意大利当局的保护；委员会还注意到，她没有提供任何证据证明意大利当局未能保护她。委员会回顾，对暴力行为的女性受害者缔约国必须更加灵活地适用举证原则，因为考虑到在许多国家有些妇女没有办法获得所有证据。委员会的结论是，为可否受理的目的，来文人已充分证明了她的声称，不予进而审议与《公约》第二条(d)款和第六条有关的案情并非基于这些理由。

审议案情

7.1 根据《任择议定书》第7条第(1)款的规定，委员会参照来文人和缔约国提供的所有资料审议了本来文。

7.2 委员会注意到，来文人声称自己曾被索马里青年党一名成员囚禁并遭受有辱人格的待遇，她还被强迫与此人结婚；她在被囚禁期间经常遭到殴打和强奸；她因被强奸生下的一个孩子被强行夺走；她又怀孕了两次，但被迫堕胎。委员会注意到，来文人决定经由利比亚逃到意大利，她于2013年11月8日在意大利申请庇护，并获得辅助保护。她说，在意大利逗留期间，她在一个难民营中成为性暴力受害者，并有一段期间流落街头。来文人争辩说，她的庇护申请没有根据她提交的证据进行评估，瑞士当局没有考虑到这样一个事实，即她面临着真实的、人身的和可预见的风险，即成为严重形式的歧视妇女行为、特别是性别暴力行为的受害者，并面临卖淫的风险，其原因是意大利的移民危机和缺乏能够确保她得到保护的机构。

7.3 委员会注意到缔约国的论点，即来文人没有证明有充分的理由相信，如果她返回意大利，将有遭受严重的性别暴力的危险——她于2013年在意大利获得了辅助保护；没有具体迹象表明来文人过去在意大利没有得到保护；来文人在意大利可以获得她需要的医疗，根据她的健康状况，她不是一个如果被送回其健康或生命就可能受到威胁的处境脆弱的人；缔约国当局以尊重其根据《公约》承担的义务的方式审查了来文人的庇护权利主张。此外，委员会还注意到缔约国的坚定看法，即这对夫妇可以采取居住在意大利的办法；来文人的丈夫有工作收入，他可以在瑞士启动家庭团聚程序——来文人可以在意大利等待结果——而且无论是程序的复

杂性，还是所需时间的不确定性，都不是这对夫妇最终过上家庭生活的不可逾越的障碍。

7.4 委员会注意到，实质上，来文人这些声称的目的是质疑缔约国当局对她的案件情况的评估、国家法律规定的适用和得出结论的方式。委员会回顾，通常应由《公约》缔约国的法院对特定案件中的事实和证据或国内法的适用进行评估，³²除非可以确定评估存在偏见，或是基于构成歧视妇女的性别成见，具有明显的任意性或构成司法不公。³³委员会注意到，案卷中没有任何迹象表明，当局对来文人关于她担心返回意大利后将面临风险的声称的审查存在任何此类不足。委员会注意到，尽管来文人就认为缔约国庇护程序效率低下一事作了笼统的陈述，但在来文人的案件中，这种情况并未被据称构成或引起了歧视，也未使当局作出的决定具有任意性。此外，只要是提供了国际法规定的基本程序保障，庇护制度的性质、结构和程序应由每个主权缔约国来决定。

7.5 鉴于上述情况，委员会虽然不低估关于意大利境内为寻求庇护者和处境脆弱者提供服务的一般情况可合理表达的关切，但认为缔约国当局充分考虑了来文人的庇护申请，并向她提供了合理的替代方案。因此，委员会认为，缔约国当局以尊重缔约国根据《公约》承担的义务的方式审查了来文人的庇护申请。然而，委员会指出，鉴于来文人遭受的创伤，缔约国有义务确保向意大利当局通报她的精神健康状况，以便适当服务部门向她提供支持。

8. 委员会根据《任择议定书》第7条第(3)款采取行动，得出结论认为，来文人的庇护程序和着手将她递解到意大利的决定不构成违反《公约》第二条或第六条。

³² 例如见 R.P.B 诉菲律宾案(CEDAW/C/57/D/34/2011)，第 7.5 段。

³³ 例如见 N.Q.和 S.A 诉大不列颠及北爱尔兰联合王国案(CEDAW/C/63/D/62/2013)，第 6.6 段。