

消除对妇女一切形式歧视
公约Distr.: General
26 August 2020
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
124/2018 号来文的决定*、**

来文提交人: L.O. 等人(由辩护律师凯瑟琳·哈尼代表)

所称受害人: 来文人及其两个女儿和儿子

缔约国: 瑞士

来文日期: 2017 年 12 月 31 日(初次提交)

参考文件: 已于 2018 年 1 月 5 日转交缔约国(未以文件形式发布)

决定通过日期: 2020 年 7 月 6 日

事由: 被遣返回蒙古

程序性问题: 用尽国内补救措施; 缺乏实证

《公约》条款: 第 1 条、第 2 条(c)至(f)项和第 3 条

《任择议定书》条款: 第 4 条第 1 款和第 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、达利娅·莱伊纳尔特、罗萨里奥·G. 马纳洛、里亚·纳达莱亚、阿鲁纳·德维·纳莱恩、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、盖诺韦娃·提西瓦和弗朗斯丽娜·托埃-布达。



背景

1.1 来文人为 L.O.，系蒙古国民，生于 1974 年。来文是代表来文人及其女儿 K.B. 和 M.O.(分别生于 2002 年和 2015 年)和她的儿子 K.B.(生于 2004 年)提交的。来文人的庇护申请被拒绝，她和她的孩子们有被驱逐出境的风险。来文人声称，将她及其子女遣返回蒙古，将侵犯他们依据《公约》第 1 条、第 2 条(c)至(f)项和第 3 条所享有的权利。《公约》及其《任择议定书》已分别于 1997 年和 2008 年对瑞士生效。来文人由辩护律师凯瑟琳·哈尼代表。

1.2 2018 年 1 月 5 日，委员会通过任择议定书来文工作组采取行动，按《任择议定书》第 5 条第 1 款和委员会《议事规则》第 63 条，请缔约国勿将来文人及其子女驱逐回蒙古，等待委员会对案件进行审议。

来文人陈述的事实

2.1 来文人出生在乌兰巴托，做过幼儿园教师和厨师，还做过其他临时工。1996 年，她遇到了她的伴侣 B.Y.。2000 年，B.Y.的饮酒量增加，开始实施虐待行为，口头上和身体上都有。当他喝醉的时候，来文人和她的母亲呆在一起。她的母亲在 2004 年去世后，她的伴侣开始经常虐待她，还开始殴打她的女儿。来文人称，她没有兄弟姐妹。

2.2 来文人称，B.Y.反复对她进行身体攻击，平均每周四五次。他多次强奸她，还对孩子们进行身体虐待。她诉说了许多暴力事件。有一次，他弄断了女儿的手。他的女儿八岁左右时，他在冬天把孩子锁在外面，当时气温远低于冰点，而他的女儿没有穿暖和的衣服，在外面呆了几个小时，被冻伤。B.Y.经常用刀威胁来文人和孩子们，并多次刺伤或割伤他们。他有一次把刀扔向来文人，刀切入了她的眼角。还有一次，他试图刺伤她。当她试图进行自我保护时，他切了她的手指。她最终住进了医院，需要缝合。在另一起事件中，他威胁要挖出她的眼睛；她把手挡在眼睛前面，被刺伤了双手。还有一次，他试图割下她的舌头，结果割破了她的嘴唇。他还试图用刀袭击他们 6 岁的儿子。他们的女儿 K.B.，当时 8 岁，试图保护她的弟弟，B.Y.割伤了她的手，需要缝合。两个月后，他再次割伤了 K.B.，伤了她的腹部。¹

2.3 当来文人怀着她最小的孩子时，她的伴侣带着他的一位朋友回家。他喝得烂醉如泥，呼呼大睡。他的朋友试图强奸来文人。她大声尖叫，惊醒了她的伴侣。她把事情的原委告诉了他，但他不相信。她报了警，警察逮捕了她的伴侣，第二天将他释放，此后，他更加暴力成性。来文人的女儿无法继续在乌兰巴托上学，因为她的父亲经常醉醺醺地出现在她的学校，对她大喊大叫，并逼她带他去见来文人，向她要钱。最后，学校通知他们的女儿，这种情况对学校其他孩子太危险了，因此她不能再去上学了。

¹ 控诉书中附有来文人带有疤痕的各种照片。

2.4 来文人怀着最小的孩子六个月时，她的伴侣对她进行了猛烈攻击，企图杀害婴儿。她大量失血，不得不去医院。² 一个月后，他再次攻击了她。不久之后，B.Y.的一个朋友试图强奸她当时 12 岁的女儿。她报了警，但警方拒绝采取行动，理由是由于来文人进行干预，强奸未遂。那时，来文人决定离开蒙古，因为她自己和孩子们在那里无法获得保护。

2.5 2009 年，来文人向乌兰巴托的一家妇女收容所寻求帮助。她在那里过夜，但在第二天早晨被送回了家，因为她没有提供任何关于袭击的警方报告。2014 年，B.Y.再次用刀和来文人用于进行过敏注射的注射器袭击了来文人和她的女儿。来文人再次试图在收容所寻求庇护，但由于收容所没有空位，未果。此后，她再也没有试图去收容所寻求帮助。来文人有时会住在朋友家；然而，有一次，B.Y.来到朋友家，和朋友的丈夫打了一架。此后，来文人不能再呆在那里，因为她的朋友害怕 B.Y.。2014 年，来文人逃到达尔罕躲避 B.Y.。然而，三个月后，他找到了她，强迫她返回乌兰巴托。

2.6 来文人多次与警方联系，就她遭受的虐待提出申诉。然而，警方不愿提供帮助，部分原因是来文人和 B.Y.没有结婚，她的申诉被认为“无效”。警察偶尔会拘留 B.Y.几个小时，然后把他放掉。他获释后，变本加厉地对来文人和孩子们进行虐待。因此，来文人不再通知当局。

2.7 2015 年 9 月，怀孕七个月的来文人带着她的两个孩子离开了蒙古。她逃到了俄罗斯联邦，在一名人口偷运者的帮助下，他们从那里前往瑞士。2015 年 9 月 5 日，来文人在瑞士申请庇护，并接受了第一次面谈。她在面谈时说，她逃离蒙古是因为她的前伴侣实施了家庭暴力，而且警方未能保护她和她的孩子们。2016 年 7 月 14 日，她接受了第二次面谈，她在面谈中还称，妇女收容所拒绝帮助她，也不提供长期保护。

2.8 2017 年 1 月 17 日，国家移民事务秘书处(移民秘书处)要求瑞士驻乌兰巴托大使馆办公室对来文人的陈述采取后续行动。2017 年 4 月 27 日，移民秘书处将调查结果告知来文人，称该报告是保密文件，以保护据称在蒙古进行调查的政府部门或各方。移民秘书处称，收到的资料与来文人的陈述相矛盾，因为蒙古国家登记局的登记册上既没有她的伴侣，也没有她的孩子；登记册上也找不到她父母的死亡证明；他们一家人并没有住在来文人在面谈中所述地址；没有一个警察局或其他机构将 B.Y.登记为家庭暴力罪犯。来文人认为，这封信的语气非常无礼，因为它清楚地暗示移民秘书处的结论认为她在撒谎。

2.9 2017 年 5 月 8 日，来文人向移民秘书处提供了详细答复，指出她不知道她的前伴侣 B.Y.(而不是缔约国报告中所述的 Y.B.)是否曾被列入蒙古国家登记局的登记册。她还告知移民秘书处，他还有一个她不知道的姓氏，蒙古 1990 年才开始

² 来文人提交了一份乌兰巴托 Amgalan 妇产医院出具的日期为 2017 年 11 月 10 日的医疗报告。报告称，来文人内出血，胎盘早剥，胳膊和腿上有大块瘀伤，有流产风险。报告指出，她曾被伴侣殴打，为了保住孩子，她不得不住院“一段时间”接受治疗。来文人称，在庇护程序进行期间，她无法获得与袭击有关的记录，因为她不敢与蒙古当局联系，担心她的伴侣会知悉她的下落。

进行强制性登记，当时仍有 16 万人没有登记。她还告知移民秘书处，只有年满 16 岁的儿童才必须登记。她还说，她的父亲(而不是缔约国报告中所述的她的母亲)名叫 O.C.，她的母亲名叫 B.D.；她的父亲在 1978 年去世，当时她只有四岁；她不知道他的死亡证明在哪里，也不知道他被埋在哪里。她无法解释为什么找不到她母亲的死亡证明，并重申她母亲的死亡日期是 2004 年 4 月 9 日。她还再次提供了她在蒙古的住址，包括她的前房东的电话号码和她家每月的房租金额。

2.10 关于没有警方报告的问题，来文人指出，她曾多次报警，但警方只是把 B.Y. 带走，拘留他，待他清醒以后把他送回家。她提供了一位朋友的电话号码和收容所的地址。她解释称，为了获得她在收容所逗留的证据，瑞士代表应提出正式请求。

2.11 2017 年 6 月 9 日，移民秘书处驳回了来文人的庇护申请。移民秘书处认为，她的陈述不符合可信度标准，因为她的孩子们都有护照，这意味着他们一定在蒙古进行过登记。来文人指出，儿童获得护照不需要登记，因为父母可以代表未成年儿童申领护照。移民秘书处还发现，来文人没有住在她提供的地址，并指责她无法提交父母的死亡证明和警方关于家庭暴力的报告。对此，她指出，移民秘书处没有联系她的前房东。

2.12 移民秘书处认为，蒙古有效地执行了 2005 年生效的反家庭暴力法。移民秘书处还指出，根据来文人的陈述，她曾多次报警，警方做出了回应。移民秘书处认为，这一反应表明了警察具备提供保护的能力。移民秘书处认为，它本以为来文人会向收容所请求援助，但她并没有这样做，尽管她说她曾在妇女收容所寻求过帮助。移民秘书处还批评她没有提供任何文件，不采信她关于所有官方文件都已被人口偷运者拿走的说法。

2.13 2017 年 8 月 14 日，联邦行政法院驳回了来文人的上诉。

申诉

3.1 来文人声称，如果缔约国将她和她的子女送回蒙古，将违反《公约》第 1 条、第 2 条(c)至(f)项和第 3 条所规定的义务。

3.2 来文人声称，将她和她的孩子们送回蒙古，将使她面临切实的、可以预见的遭受严重歧视妇女行为的个人风险，因为他们将受到她的前伴侣的家庭暴力，无法依靠当局的保护。她声称，移民秘书处和联邦行政法院未能对她的庇护申请采取性别敏感做法，称她应该知道她伴侣的第二个姓氏，她本应寻求妇女庇护所的保护，警方对她的案件做出了充分反应。她认为，她已证实，如果她返回蒙古，将面临切实的和可预见的遭受严重形式歧视的个人风险。她已经提交了足够的虐待细节，比如她伴侣的名字，警察局的名称，她和她子女受伤的照片，以及妇女收容所的地址。她辩称，这些信息本可以得到瑞士当局的核实。她还辩称，缔约国没有做出足够的努力来确定是否有充分的理由相信她和她的子女在返回蒙古后将面临遭受严重歧视的危险。

3.3 来文人还辩称，关于蒙古的现有信息表明，该国表现出一种针对妇女的持续和极端暴力模式，家庭暴力和强奸的发生率很高。在关于蒙古第八和第九次合并定期报告的结论意见中，委员会对家庭暴力盛行以及只有一个国营收容所收容暴力受害者表示关切(见 CEDAW/C/MNG/CO/8-9, 第 18 段)。在其关于蒙古第五次、第六次和第七次合并定期报告的结论意见中，委员会对以下事实表示关切：家庭暴力发生率居高不下，家庭暴力仍然被视为私事，包括执法人员也这样认为，根据反家庭暴力法提出起诉的比例很低(见 CEDAW/C/MNG/CO/7, 第 25 段)。她说，自 2008 年 11 月 7 日该法律颁布以来，只就 20 起案件提出了起诉。她还提到美利坚合众国的一个非政府组织——明尼苏达人权宣传会的一份报告。报告认为蒙古当局往往不愿干预家庭暴力案件，他们认为家庭暴力案件微不足道，视之为醉酒案件，施害者会被拘留一夜，清醒以后，第二天就会获释。她还提到了美国国务院 2012 年关于蒙古人权的报告。该报告称：

没有法律明确禁止配偶强奸，当局通常不承认这一点或就此提出起诉。受害者经常被污蔑和指责没有履行婚姻义务。因此，许多非政府组织指责执法人员导致配偶强奸受害者保持沉默。

根据非政府组织的说法，警方只将少数强奸案提交起诉，一般情况下声称证据不足。此外，非政府组织声称，许多强奸案没有报案，并声称警察和司法程序对受害者施加了压力，往往会阻止报案。社会耻辱感也阻碍了报案。³

3.4 她还提到美国国务院 2014 年关于蒙古人权的报告。该报告称：

家庭暴力仍然是一个普遍存在的严重问题。没有关于家庭暴力的具体刑法规定，这使得将报告的案件列表很困难。非刑事性的《打击家庭暴力法(2004 年)》为家庭暴力受害者提供了保护措施，包括取得保护令的可能性，但一些程序和执行障碍使保护令难以取得和执行。……家庭暴力不能匿名报案，报案者往往必须报出自己的姓名和地点，这使得人们不愿举报家庭暴力，因为担心他们的身份可能会泄露给施害者。非政府组织报告说，在涉及家庭暴力的案件中很少发出保护令，即使发出了保护令，也没有得到很好的监督和执行。

……

被指控实施家庭暴力的人有时根据行政法而不是刑法条款被拘留。在这种情况下，根据行政法被拘留的人通常会被处以 1.5 万塔格鲁(8 美元)的罚款，并在最长拘留 72 小时后获释。⁴

3.5 来文人声称，国家信息清楚地支持了她的说法的可信度。她担心如果被遣返，她会受到伴侣的家庭暴力，这是有充分根据的，这是基于他以前的行为，并根据关于蒙古的现有信息。她辩称，她的子女也有遭受类似暴力的风险，因出逃而遭到报复。她认为，她的子女，特别是她的两个女儿，也直接受到性别迫害的后果的影响。她认为，在蒙古，家庭暴力被视为家庭问题，刑事司法系统因缺乏执行

³ 美利坚合众国，国务院，《蒙古 2012 年人权报告》，第 17 页。

⁴ 美国，国务院，《蒙古 2014 年人权报告》，第 22-23 页。

本应保护妇女的法律的意愿而受到破坏。她指出，她多次向警方举报她的伴侣，但没有获得保护令，她的申诉也没有得到调查。她辩称，蒙古司法系统既不愿意也没有能力保护她和她的子女免受性别迫害。

缔约国关于可否受理及案情的意见

4.1 2018年6月29日，缔约国就来文可否受理及案情提交了意见。

4.2 关于来文人提出的条款是否构成《任择议定书》第2条所指的权利，从而可构成个别申诉的依据这一问题，缔约国在委员会审理的另一起案件中提及其2018年5月29日的意见。缔约国认为，所提出的条款是一般规范，而不是个人权利。根据《任择议定书》第2条，申诉不可受理。

4.3 在本案中，来文人援引了《公约》第3条，但没有以与其关于《任择议定书》第2条的申诉相同的方式证明她的申诉。因此，她根据《公约》第3条提出的申诉不可受理。

4.4 关于据称违反《公约》第2条的问题，缔约国还认为这些指控没有足够的证据。缔约国认为，委员会在审议个别来文时曾多次就尊重《公约》关于庇护程序的要求提出意见。委员会强调，在评估事实方面，它不能替代国家当局。⁵

4.5 缔约国回顾，来文人于2015年9月15日和2016年7月14日与移民秘书处举行了两次听证会，在第二次听证会上，她有机会详细解释庇护申请理由。为了核实她的指控，移民秘书处联系了瑞士驻乌兰巴托大使馆办公室，后者与一名值得信赖的律师核对了情况。在蒙古国家登记局的登记册上，这对夫妇两个年龄较大的孩子和B.Y.都无法找到。⁶ 登记册中没有来文人父母的死亡记录。此外，来文人、她的孩子们和B.Y.显然从未住在所示地址。此外，当地没有人能够证明他们曾经住在那里。最后，B.Y.显然从未被警方或其他机构登记为家庭暴力行为人。

4.6 为尊重倾诉权，这些内容已于2017年4月27日送交来文人。来文人于2017年5月4日做出了详细回应。她解释称，在蒙古有许多官方服务机构提供注册服务。乌兰巴托市至少有17个区级登记中心。根据答复，在其他城镇或省(类似于州的地方机构)也设有类似的登记中心。为了核实B.Y.的登记情况，需要查看所有的登记册。理论上，所有信息都集中在国家登记局。然而，根据来文人的说法，在现实中，这种集中是不完整的，甚至根本不存在。来文人称，在蒙古，儿童在16岁时才登记并获得身份证件，因而她的子女还没有登记。来文人称，他们的出生证应可在Bayanzürkh区的民事登记册中查到。B.Y.是哈萨克族人，出生于1974年。哈萨克人有两个姓氏，第一姓氏和第二姓氏。B是她前伴侣的名字，Y是他的姓氏之一。根据大使馆的答复，来文人不知道她前伴侣的第二个姓氏，因为她和B.Y.从未结婚。来文人称，她不知道B.Y.是在哪里登记的：要找到登记文件，

⁵ *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，以及*S.F.A.*和*H.H.M.*诉丹麦案(CEDAW/C/69/D/85/2015)，第9.7段。

⁶ 缔约国称来文人的前伴侣为Y.B.。

需要查看所有的官方登记册。此外，来文人称，自 1990 年政权更迭以来，许多登记册丢失或被疏忽。因此，蒙古约有 16 万人没有登记在册。

4.7 关于她父母的死亡证明，来文人称，她父母的姓名被颠倒了。她父亲在她四岁时去世，母亲于 2004 年在乌兰巴托去世。这需要查看所有的登记册。来文人称，从 2004 年 10 月到 2015 年 10 月，她与 B.Y.和孩子们在所述地址生活了 11 年。一般来说，出于税收原因，公寓、住房和蒙古包是非正式出租的，没有向当局申报租约。由于控制措施很少，而且人们经常搬家，因此，根据答复，完全有可能没有人能够确认他们一家人是否曾住在那里。此外，当地人不愿向外国人提供信息，因为担心把自己置于危险之中或伤害他人。来文人称，如果业主没有变更，可以拨打所提供的电话号码进行核实。

4.8 在乌兰巴托，就像有几个民事登记中心一样，也有几个警察局。根据她的答复，来文人对 B.Y.提出了多项申诉，他曾因酗酒而被拘留和罚款。有一次，他试图自杀。所有这些事件都可以在警察局的记录中找到。然而，根据答复，由于 B.Y.曾经当过一段时间警察，很可能警方的档案已经“丢失”了。来文人称，她曾几次从家中逃离，可以说出曾与她一起避难的两个家庭的名字。她还向一家妇女和儿童收容所寻求帮助。来文人抵达瑞士时，一名医生对她进行了检查，医生看到了她腹部的瘀伤，这是被 B.Y.殴打所致。根据答复，可以联系医生，证实这一信息。

4.9 2017 年 6 月 9 日，移民秘书处驳回了来文人的庇护请求。关于来文人就 B.Y.及其子女登记问题所作解释，移民秘书处强调，在第一次听证期间，来文人曾表示，两个年龄较大的孩子每人都有 2013 年签发的出生证明和护照，后来在莫斯科被人口偷运者拿走。孩子们既然获得了身份证件，他们一定在政府部门登记过。移民秘书处还认为，来文人不知道她的前伴侣的全名是不可能的。她从 1996 年开始与前伴侣交往，并且他是她三个孩子的父亲。移民秘书处还注意到，来文人称，她曾几次向警方投诉 B.Y.，警方对他采取了多种措施，但她未能提供任何佐证。

4.10 移民秘书处认为，尽管来文人作了详细陈述，但不一致之处不容忽视，她的指控不符合庇护案件的可信度要求。在审议所有现有资料时，移民秘书处得出结论认为，申诉人的家庭情况和生活安排以及所述情况与申诉人提出的版本中所述情况不同。移民秘书处回顾，庇护申请不考虑与第三方有关的风险，除非国家没有或不能履行保护职能。一般而言，如果国家采取了适当措施避免迫害发生，例如通过较有能力通过起诉措施进行审查、判断和惩罚有效的警察和司法实体采取措施，而且如果有关人员能够获得这种保护，则表明确实提供了保护。鉴于瑞士当局的做法，总体上有理由相信蒙古当局有意愿和能力采取保护措施，而且可用于此类措施的基础设施是足够的。从这个意义上说，根据联邦委员会的一项决定，蒙古在庇护权方面被认为是一个安全的国家。这一认定的前提是要该国具备有效的警察和法律系统。2005 年，反家庭暴力法在蒙古生效并实施。此外，向警方求助是有保障的，特别是鉴于来文人曾多次向警方求助，而且警方采取了行动。因此，警方表现出愿意提供保护，并在这一意义上履行了义务。移民秘书处还审

议了来文人关于她多年来遭受暴力的说法；移民秘书处指出，在这种情况下，她本可以向当地的专门组织寻求帮助。特别是，国家反暴力中心运营着几个安全庇护所和一条热线，可以在危机情况下进行干预。该中心还救助正在寻找住房或工作的妇女，或需要法律援助的妇女。考虑到所有可获得的信息，而且来文人没有支持庇护申请的文件，因此，来文人的申请被移民秘书处驳回。

4.11 缔约国称，来文人于 2017 年 6 月 18 日就上述决定向联邦行政法院提出了上诉。来文人称，所有文件都已被人口偷运者拿走，她已经终止了与蒙古的所有联系，因为担心她的伴侣会找到她。在她的代表的建议下，她创建了一个匿名的社交媒体账户，通过这个账户联系了一位朋友的家人。该家庭从她的前房东那里得到了一封信，信中确认了 B.Y. 的租约和酗酒行为。通过来文人提供的电话号码仍然可以联系到房主，因此信息很容易得到证实。关于对 B.Y. 的投诉的警方记录，她说很难找到这些档案，从瑞士获得档案就更困难了。

4.12 联邦行政法院在 2017 年 6 月 28 日的临时裁决中认定，经过对卷宗和上诉状的审查，这些申诉胜诉的希望微乎其微。因此，拒绝了提供免费法律援助的请求。联邦行政法院还认为，对移民秘书处收集的信息应予保密，以便法院发表意见，并且来文人只应知悉信息的主要部分。

4.13 联邦行政法院还称，来文人关于蒙古对儿童不予登记的解释没有说清楚为什么找不到与 B.Y. 有关的登记文件。法院称，来文人就实地收集的资料所作的解释于事无补，因为没有理由认为移民秘书处的定论是基于不正确的资料。大楼业主的信件无法改变对情况的分析结果，因为信件很可能会被认为是出自与此案有同谋的人之手。卷宗中有带有伤疤的照片，但无法据此对伤疤的来源做出任何结论。缺乏关于所遭暴力的证据表明所称事实缺乏可信度，尤其是因为来文人称她曾多次报警。来文人所称难以获得警方文件的说法不可信，因为是她亲自提出申诉。因此，法院认为来文人关于家庭暴力和相关问题的指控不可信。法院认为，即使指控属实，来文人也无法推翻蒙古有能力保护当事人免受第三人暴力侵害的推定，尤其是考虑到据称 B.Y. 曾多次被拘留。法院指出，来文人关于其母亲去世的年份自相矛盾：她在第一次听证时说是 2000 年，在第二次听证时说是 2004 年，因而无法确认她的个人和家庭情况。此外，她曾表示，她一直能够满足家庭的需要，如果她回到蒙古，她将能够继续这样做。

4.14 2017 年 8 月 14 日，联邦行政法院驳回了来文人的上诉。法院认为，即使有了第三个孩子，来文人也有能力抚养她的孩子们，因为根据她自己的陈述，她在第二个孩子出生四个月后就回到了工作岗位。法院的结论是，没有理由相信来文人及其子女回国后将面临生存困难，尤其是考虑到来文人在蒙古有朋友(她和几个孩子曾与他们一起避难)，而且大女儿已经接近 15 岁，可以照顾最小的孩子。此外，根据法院的分析，几个孩子的病症可以在蒙古现有的医疗设施中得到治疗。法院认为，考虑到儿童的最佳利益，两个年龄较大的孩子是好学生，表现出重新适应蒙古生活所需的变通能力，即使他们回国后可能面临与重新融入社会有关的困难，仍可借鉴他们在瑞士的经验。

4.15 缔约国指出，从上述情况可以得出结论，来文人在庇护过程中能够充分表达自己的意见。值得注意的是，关于庇护原因的听证会由一名女性牵头，口译员也是由一名女性提供的。

4.16 由于来文人无法提供案件的佐证文件，移民秘书处通过驻乌兰巴托大使馆进行了实地核实。缺乏文件并没有被认为对来文人不利。相反，移民秘书处通过聘请一名值得信赖的律师，积极努力核实来文人的指控是否可以得到证实。进行核实之后，移民秘书处将结果送交来文人征求意见。

4.17 缔约国不同意来文人的评估意见，即移民秘书处 2017 年 4 月 27 日来信的语气令人反感。这封信简要总结了来文人的论点，然后客观地提供了关于所进行的核实及其结果的信息。这封信的语气是信息性的，而且是中性的。

4.18 基于所有证据，特别是实地调查的结果和在来文人的叙述中发现的不一致之处，驳回了来文人的庇护申请。该程序的结果与申诉人的性别或指控涉及女性特定的逃跑动机这一事实无关。有关当局承认，在所有庇护案件中都可能出现不一致之处，无论案件涉及的是男性还是女性。此外，来文人声称在获取文件方面的困难不是决定性因素；当局认为缺乏文件是其中一个因素。

4.19 缔约国还回顾，根据委员会的惯例，为使来文符合受理要求，来文人必须提供足够的资料，说明如果她回国，是否会面临遭受严重性别暴力的切实、可预见的个人风险。⁷ 委员会在其关于此事的决定中似乎非常重视内部当局对庇护请求动机的审查。因此，根据案情，来文已被宣布不可受理或予以驳回。委员会特别提到 N.诉荷兰案(CEDAW/C/57/D/39/2012)第 6.7 段，该段涉及一名蒙古妇女，声称她曾遭受前雇主的暴力。由于证据不足，该来文被宣布不可受理。

4.20 缔约国认为，来文人在给委员会的来文中附上了瑞士当局在审查来文人的庇护申请时所缺的几份文件。由于在国家当局做出决定时没有提供这些文件，缔约国认为，来文人尚未用尽这方面的国内补救措施。缔约国认为，由于没有这些文件的副本，因此无法判断其真实性。无论如何，这些文件的性质不会影响缔约国对来文人申请的评估。

4.21 缔约国表示，蒙古于 2017 年 2 月 1 日对家庭暴力法进行了审查，并在当年采取了许多相关措施。⁸ 据报，由于采取了这些措施，2017 年前 8 个月的家庭暴力案件数量与前一年同期相比下降了 19.6%。2017 年全国共有 9 个一站式服务中心和 16 个临时避难所，2018 年计划再建设 10 个一站式服务中心。

来文人针对缔约国关于可否受理和案情的意见所作的评论

5.1 2019 年 1 月 9 日，来文人提交了对缔约国意见的意见。

⁷ 见 N.诉荷兰案(CEDAW/C/57/D/39/2012)，第 6.6 段。

⁸ 缔约国提及蒙古就委员会关于蒙古第八次和第九次合并定期报告的结论意见提出的后续行动提供的资料(CEDAW/C/MNG/CO/8-9/Add.1)，第 28 ff 段。

5.2 她认为，委员会审议了许多涉及根据《公约》第 1、2 和 3 条提出申诉的案件。⁹ 因此，她援引的条款可以作为根据《任择议定书》提交的个别来文的正当内容。

5.3 她驳斥了缔约国的论点，即她没有充分证明她根据《公约》第 3 条提出的侵权申诉。她指出，委员会在关于妇女难民地位、庇护、国籍和无国籍的性别层面的第 32 号一般性建议(CEDAW/C/GC/32)第 24 段中指出，《公约》第 1 至 3 条、第 5 条(a)项和第 15 条规定缔约国有义务确保妇女在整个庇护过程中不受歧视，并且在庇护程序进行期间获得不歧视的待遇。她解释称，她提到了《公约》第 3 条以及第 1 条和第 2 条。

5.4 关于缔约国的论点，即她没有解释第 3 条的范围如何超出了第 2 条更具体的范围，她关于第 3 条被违反的说法没有得到充分的证实。她认为，她非常详细地描述了多年来遭受的虐待，在整个庇护程序中，她的叙述从未改变。她还称，在大多数情况下，家庭暴力发生在家庭内部，除了受害者的陈述外，没有其他证据，除非有目击者。即使警方介入，事实也只能由受害人进行佐证，而警方一般接受受害人的陈述。然而，在她的案例中，她的陈述被忽视了。缔约国当局只要求来文人提供更多证据，尽管他们试图证明她的陈述是错误的，但未能如愿，从而无视蒙古的文化和歧视性习俗，实际上是对她实施了歧视性行为。当局未能拿出任何具体证据证明她的说法不属实。这表明缔约国当局歧视来文人，违反了《公约》第 3 条。

5.5 来文人认为，瑞士当局，特别是联邦行政法院没有考虑她提供的关于蒙古家庭暴力侵害妇女的总体状况的资料。

5.6 来文人提到第 32 号一般性建议第 25 段，其中指出：“《公约》第 2 条(c)项要求国家庇护程序准许女性提出庇护申请，并以公平、公正和及时的方式平等地予以评估。应该在庇护进程的每个阶段都采用性别敏感做法”。来文人认为，她的庇护面谈是由一名女性进行的，口译员也是一名女性，这一事实不足以构成对性别问题敏感的做法，也不意味着《公约》产生的义务得到了尊重。没有迹象表明这些女性接受过如何与虐待行为受害者打交道的培训，或者对虐待受害者通常的行为方式有任何了解，特别是在当局参与的情况下。她指出，如果曾经受过持续和严重的虐待，如家庭暴力，即便受害者离开了原来的环境，其影响也不会在一夜之间消失。造成的损害持续存在，并在很大程度上支配和控制受害者多年的行为。来文人做出了一个极其困难和勇敢的决定，以摆脱她和孩子们遭受的虐待。她抵达后仅几天就被缔约国当局询问了她一生中最糟糕的经历。

5.7 来文人认为，缔约国侵犯了她的程序性权利，特别是《联邦宪法》第 29 条规定的倾诉权。根据《联邦行政诉讼法》第 26 条第 1 款(b)项，当事人有权查看所有作为证据的文件。来文人指出，在向联邦行政法院提出的上诉中，她不得不在无法查阅瑞士驻乌兰巴托大使馆办公室报告的情况下对移民秘书处的调查结

⁹ 例如，见 A. 诉丹麦案(CEDAW/C/62/D/53/2013)；Trujillo Reyes 和 Arguello Morales 诉墨西哥案(CEDAW/C/67/D/75/2014)；O.G. 诉俄罗斯联邦案(CEDAW/C/68/D/91/2015)。

果做出答复。移民秘书处声称，该报告载有政府需要保密的信息，以保护自己和进行调查的各方。法院认为，“事实证明该申诉很可能不符合要求……而指称侵犯倾述权的投诉不应被视为有效”。

5.8 来文人认为，虽然查阅档案的权利可能会受到限制，特别是在考虑到联邦的重大公共利益必须如此行事的情况下，但这种拒绝必须是相称的，并且必须在不暴露要保护的利益的情况下尽可能允许查阅。这可以通过对相关段落进行编辑来实现，例如来文人和分发副本的人的身份，或者大使馆所使用方法等。她认为，在目前的情况下，“很难相信”有重大的公共利益需要保护。

5.9 她认为，不清楚负责起草该报告的律师如何得出结论，认为他们一家人从未在所示地址居住过，并且无法找到警方报告，或者律师是否考虑了为什么在国家登记局的登记册中找不到她的孩子们和前伴侣的信息。她解释称，除非征得第三方同意，否则任何人都不能从总局获得有关第三方的信息。由于移民秘书处没有解释信息是如何获得的，她不可能以适当的方式做出答复。她认为，所进行的现场核查似乎非常有瑕疵而且不准确。缔约国当局仅根据丢失的文件和大使馆提供的说明进行评估，因此没有充分审查该案。

5.10 移民秘书处一直没有联系她的前房东，而是声称应由来文人提供证据。她认为，联邦行政法院没有对案件中的所有内容进行全面审查，因为它没有探究来文人提交的关于蒙古家庭暴力状况的资料或她的第三个孩子是她被其伴侣强奸所生这一事实，并且完全依靠大使馆的报告而无视房东的信。她辩称，当局对她实施了歧视行为，将她——以家庭暴力形式实施的严重虐待行为的受害者——所作的陈述贴上了不可信的标签，并认为这些陈述与当局的调查结果不符，而这些调查结果是基于有缺陷的现场调查和错误的假设。因此，缔约国当局违反了根据《公约》第2条(c)项采取性别敏感做法的义务，没有彻底评估来文人再次成为家庭暴力受害者的风险，因为如果她返回蒙古，将得不到国家的必要保护。在她看来，对她的案件的评估是武断和有偏见的。

5.11 她认为，她的案件与 *N.诉荷兰案* 不同，因为在后一起案件中，被指控的施害者是来文人的雇主，而不是她的伴侣。*B.Y.* 是她的伴侣，也是她三个孩子的父亲。如果她被遣送，他会再去找她，因为他把她视为自己的财产，而且，因为他是个酒鬼，会指望她再次给他钱。当她逃到达尔罕时，他找了她，这清楚地表明，他将再次找她。她回顾称，她向委员会提交了一份警方报告，表明警方被联系了两次。在这两次，她的前伴侣只是被拘留了一夜，警方没有采取进一步行动。

5.12 她认为，这些不一致的情况是由移民秘书处错误的假设造成的，特别是关于儿童如何获得护照的意见。关于她母亲去世日期的差异很可能是印刷错误或翻译错误造成的。

5.13 关于缔约国关于来文人没有用尽与提交的新文件有关的国内补救措施的论点，来文人解释称，她设立了一个匿名社交媒体页面来获取蒙古的文件，她在联邦行政法院审查她的上诉六个月后才获得医疗和警方报告。她提到第 32 号一般性建议第 43 段，其中委员会指出，“缔约国不应仅仅因为缺乏支持其庇护申请

的文件而认为一位女性寻求庇护者缺乏信誉”。她注意到缔约国的论点，即，即使当局见到这些文件，也不会改变对她申诉的评估意见。她认为，这一论点表明，她无法根据新文件获得有效的补救措施，因此她已经用尽了国内补救措施。

5.14 她认为，如果移民秘书处根据第 32 号一般性建议第 50(c)段为她提供称职的法律代表将是有帮助的。根据该段，缔约国应确保“女性寻求庇护者在初次庇护面谈之前能够获得称职的法律代表”。她声称，例如，法律代表本可以帮助她及时获得可以佐证她的陈述的文件。

5.15 她注意到，在第 32 号一般性建议第 50(g)段中，委员会指出，“接受庇护申请的门槛不应以可能性来衡量，而应以合理的可能性来衡量，即申请人有充分理由担心受到迫害或她回国后会面临受到迫害的风险”。她辩称，她有充分的理由害怕遭到迫害，因为在蒙古，她的前伴侣会找到她。

5.16 她认为，缔约国关于蒙古暴力受害者收容所数量的说法是错误的。她指的是一篇日期为 2017 年 11 月 25 日的新闻报道，文章称，九个避难所中有五个因缺乏资金而关闭。¹⁰ 截至 2018 年 11 月，计划中的 10 个一站式服务中心中只有 1 个已经开始运营，而且由于蒙古目前的金融危机，在编写本报告时，可能没有资金开设更多的中心。她认为，家庭暴力减少的信息是欺骗性的，因为根据联合国人口基金和蒙古国家统计局对该国性别暴力情况进行的调查，家庭暴力案件被严重低估。¹¹

委员会面前的问题和程序

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《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。

6.2 委员会初步注意到，在本来文登记之后，来文人提交了关于她的前伴侣实施的虐待事件的警方和医疗报告的副本。这些文件没有提交给瑞士当局，因为它们是在联邦行政法院审查来文人对移民秘书处对其庇护案件的否定决定的上诉后才从蒙古获得的。委员会注意到，来文人没有解释为什么她没有向瑞士当局提交这些文件，即使是在较晚的阶段，也没有要求根据新发现的证据重新评估她的案件。

6.3 委员会回顾，根据《任择议定书》第 4 条第 1 款，委员会必须确定所有可用的国内补救措施已经用尽，补救措施被不合理地拖延或不大可能带来有效的补救，否则不得审议来文。这一要求的目的是让缔约国当局有机会评估来文人的指控，并酌情做出补救。鉴于这一要求，委员会认为，它不能将这些文件作为来文人来文的一部分予以保留和审议，因为缔约国主管当局没有机会在国内诉讼的框架内研究和评估这些文件。

¹⁰ 见 BBC，“蒙古家庭暴力：‘我尖叫呼救，但无人前来’”，2017 年 11 月 25 日。

¹¹ 联合国人口基金和蒙古国家统计局，“打破沉默，争取公平：2017 年蒙古性别暴力情况国家研究”，2018 年 6 月。

6.4 委员会还注意到，关于来文人根据《公约》提出的其余申诉，缔约国不反对她已用尽现有的国内补救措施。因此，委员会认为依据《任择议定书》第4条第1款的要求，这并不妨碍其审议这一事项。

6.5 委员会注意到，来文人声称，如果缔约国将她遣返回蒙古，她本人将面临遭受严重性别暴力的风险，从而侵犯她依据《公约》第1条、第2条(c)至(f)项和第3条应享的权利。委员会特别注意到来文人的陈述，即她是在蒙古国的前伴侣所实施的家庭暴力的受害者，前伴侣虐待了她和她的子女；当她向警方寻求保护时，警方只会将她的前伴侣拘留一夜，然后将他释放；她在瑞士的庇护申请被拒绝，主要是基于通过瑞士驻蒙古大使馆进行的调查，没有考虑到她的详细陈述；缔约国当局在处理她作为女性寻求庇护者和家庭暴力受害者的庇护申请时没有采取对性别问题有敏感认识的做法。

6.6 委员会注意到，缔约国指出，应宣布来文不可受理，理由是证据不足，而且缔约国主管当局已对来文人的庇护申请进行了彻底审查。委员会还注意到，为了核实来文人的指控，特别是考虑到她没有提供文件，移民秘书处联系了瑞士驻乌兰巴托大使馆协调办公室进行了调查，当地招聘的一名律师也参与了调查。经过调查，并鉴于在来文人的陈述中发现了一些不一致之处，缔约国当局决定拒绝来文人的庇护请求。委员会还注意到，来文人有机会向联邦行政法院就该决定提出上诉，联邦行政法院维持了移民秘书处的决定。

6.7 委员会还注意到来文人的论点，即缔约国在审查她的案件时没有适当考虑到蒙古在家庭暴力方面人权状况的严重性。然而，委员会认为，缔约国当局在评估时充分考虑到蒙古家庭暴力的严重程度、现有法律框架和当局(主要是警察和司法机构)提供保护的情况，以及那里有一些家庭暴力受害者收容所。在这方面，委员会注意到，来文人没有解释她为何没有向蒙古检察机关或法院提交对其前伴侣的申诉(见 *N.诉荷兰案*，第6.9段)。委员会还注意到，蒙古是《公约》及其《任择议定书》的缔约国，因此受其规定的约束。

6.8 委员会回顾，通常由《公约》缔约国当局评估具体案件的事实和证据或国内法的适用问题，除非可以特别证明法院所作评估带有偏见或系基于构成歧视妇女的性别成见，明显属于任意所为，或者无异于司法不公。¹² 委员会注意到，案卷中没有任何证据表明，当局在对来文人的相关申诉进行审查过程中存在此类不足，而该申诉是关于来文人害怕如果将她遣返回蒙古，将面临风险。在这方面，委员会注意到来文人声称，缔约国当局侵犯了她的倾诉权，因为他们没有向她送达瑞士驻乌兰巴托大使馆的完整报告，因为该报告被认为是机密文件。然而，委员会还注意到，向来文人送达了资料的主要部分，以便她行使对此做出答复和发表评论的权利，缔约国认为，来文人没有提交确凿的证据证明报告内容不准确。委员会还注意到，联邦行政法院维持了对报告予以保密的决定，认为移民秘书处尊重

¹² 例如，见 *R.P.B.诉菲律宾案* (CEDAW/C/57/D/34/2011)，第7.5段；*N.M.诉丹麦案* (CEDAW/C/67/D/78/2014)，第8.6段；*H.D.诉丹麦案* (CEDAW/C/70/D/76/2014)，第7.7段；*M.K.M.诉丹麦案* (CEDAW/C/71/D/81/2015)，第10.10段。

了来文人的听证权。委员会认为，档案中没有任何内容支持以下结论，即所称的缔约国庇护程序效率低下已构成或引起歧视，或使当局在来文人案件中所做决定具有武断性质。此外，只要主权国家尊重国际法规定的程序保障，原则上可自由决定本国确定难民地位的制度的性质、结构和程序。

6.9 因此，委员会认为，档案中没有任何证据表明，缔约国当局在审查来文人的申诉时存在违规行为，从而可能导致当局未能履行职责，适当评估来文人及其子女如果被遣送到蒙古将面临的风险，或者当局的决定是武断的或构成剥夺司法公正行为，违反了《公约》的规定。

7. 因此委员会决定：

- (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来文人。
