



儿童权利公约

Distr.: General
8 March 2018
Chinese
Original: English

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 3/2016 号来文的意见*、**

提交人:	I.A.M.(由律师 N.E. Hansen 代理)
据称受害人:	K.Y.M.
所涉缔约国:	丹麦
来文日期:	2016 年 2 月 12 日
意见通过日期:	2018 年 1 月 25 日
事由:	将一名女童驱逐回索马里, 据称她在索马里可能被 迫遭受女性生殖器残割
程序性问题:	证实申诉
实质性问题:	禁止歧视; 儿童的最大利益; 保护儿童免受一切形 式暴力和虐待
《公约》条款:	第 1、第 2、第 3 和第 19 条
《任择议定书》条款:	第 7 条(f)项

1.1 来文提交人 I.A.M., 来自邦特兰的索马里国民, 生于 1990 年。她女儿 K.Y.M. 于 2016 年 1 月 5 日出生于丹麦, 她代表女儿提交来文。丹麦已命令将提交人及其女儿驱逐回索马里的邦特兰。她声称, 驱逐她的女儿就会侵犯她根据《公约》第 1、第 2、第 3 和第 19 条享有的权利。提交人由律师代理。《任择议定书》于 2016 年 1 月 7 日对丹麦生效。

* 委员会第七十七届会议(2018 年 1 月 15 日至 2 月 2 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、阿迈勒·萨尔曼·埃勒杜塞里、辛德·阿尤毕·伊德里斯、豪尔赫·卡多纳·略伦斯、贝尔纳·加斯托、奥莉加·哈佐娃、哈特姆·克特拉内、西法斯·卢米纳、杰哈德·马迪、贝纳亚默·达维特·梅兹穆尔、克拉伦斯·纳尔逊、大谷美纪子、路易斯·帕德内拉·雷纳、何塞·安杰尔·罗德里格斯·雷耶斯、希尔斯滕·桑德伯格、安·玛丽·斯凯尔顿、韦利娜·托多洛娃和雷娜特·温特。



1.2 根据《任择议定书》第 6 条，2016 年 2 月 16 日，来文工作组代表委员会行事，请缔约国在委员会审议案件期间不要将提交人及其女儿遣返回原籍国。2017 年 2 月 18 日，缔约国对提交人及其女儿暂停执行驱逐令。2017 年 8 月 16 日，缔约国请求取消临时措施(见下文第 4.1 段)。2017 年 1 月 16 日，工作组代表委员会行事，决定拒绝缔约国提出的取消临时措施请求。

1.3 2017 年 3 月 2 日，缔约国请求停止审议该来文(见下文第 6 段)。2017 年 6 月 9 日，工作组代表委员会决定不停止审议该来文。

提交人陈述的事实

2.1 2014 年 9 月 25 日，提交人在没有有效旅行证件的情况下入境丹麦，并于 4 天后与她的丈夫一起申请庇护。¹ 2015 年 3 月 31 日，丹麦移民局根据《都柏林第三规则》决定将提交人的丈夫转送瑞典。² 2015 年 4 月 22 日，丹麦难民上诉委员会维持该决定不变。2015 年 5 月 21 日，提交人的丈夫被转送瑞典。

2.2 2015 年 10 月 5 日，提交人怀孕 6 个月时，移民局拒绝了她的庇护申请。提交人就该决定对难民上诉委员会提起上诉，她称自己 2007 年不顾家人反对而秘密结婚，³ 所以害怕家人会杀害她，她的女儿如果被驱逐到邦特兰，可能会遭受女性生殖器残割。

2.3 2016 年 2 月 2 日，难民上诉委员会驳回了提交人的上诉，并下令将她驱逐回索马里，但未指明具体驱逐到哪个地区。难民上诉委员会认为，提交人的陈述前后不一致且缺乏可信度，尤其是她父亲得知她 2007 年秘密结婚时的反应，⁴ 而且尽管她丈夫早在 2007 年就离境了，她仍在邦特兰待到 2014 年。委员会注意到，在 2007 年至 2014 年期间，提交人在家中安然无恙，没有遭受任何进一步的报复。关于提交人女儿可能被迫遭受女性生殖器残割的问题，难民上诉委员会依据移民局关于索马里女性生殖器残割情况的报告，⁵ 该报告显示，整个索马里通过法律禁止女性生殖器残割，如果母亲不同意，就有可能避免让女儿遭受女性生殖器残割，特别是在邦特兰。

¹ 据称提交人的丈夫自 2007 年以来一直居住在瑞典，提交人没有具体说明他是如何以及何时与提交人会合并抵达丹麦。

² 欧盟第 604/2013 号条例(都柏林第三规则)规定了一种机制，以确定哪个国家负责审查由第三国国民或无国籍人在成员国提出的国际保护申请。

³ 难民上诉委员会 2016 年 2 月 2 日的决定显示，提交人不顾家人反对，在 2007 年与一名宗族等级较低的男子秘密结婚。

⁴ 难民上诉委员会 2016 年 2 月 2 日的决定显示，提交人最初向移民局陈述，当她的父亲得知她秘密结婚后，他用皮带抽打了她一整夜并威胁要杀了她的丈夫。但是，她向难民上诉委员会说，她被关在房间里一个月，被绑在床上，她父亲用金属打她的脚底。

⁵ 见丹麦移民、融合和住房部，“South central Somalia: female genital mutilation/cutting: thematic paper — country of origin information for use in the asylum determination process” (2016 年 1 月)。可查阅 https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/D011EB99-7FB6-4693-921A-8F912F4079CB/0/female_genital_mutilationnota2016.pdf。该报告指出，“母亲可以避免让自己的女儿遭受女性生殖器残割/切割的做法，有些妇女做到了。但是，这在很大程度上取决于母亲的性格，她是否有决心坚决反对女性生殖器残割/割礼并接受来自家庭成员和社会的巨大精神压力”(第 8 页)。报告还指出，“母亲若要成功保护女儿，最重要的是要有坚定的个人信念，认为她的女儿不应遭受这种做法，母亲的教育背景、社会地位、文化或所在地也很重要，但不如个人信念那么重要”。

2.4 鉴于在丹麦司法体系中不能对难民上诉委员会的决定提出上诉，所以提交人称已经用尽国内补救办法。她补充说，移民局作出决定时，她的女儿尚未出生，因此女儿遭受女性生殖器残割的风险仅由一个机构作了评估，即难民上诉委员会。

申诉

3.1 提交人声称，如果她的女儿被驱逐回索马里，就有可能遭受女性生殖器残割，她根据《公约》第 1、第 2、第 3 和第 19 条享有的权利将受到侵犯。⁶ 她声称，不驱回原则在《公约》下可适用，并在某些情况下具有域外效力，如女性生殖器残割。提交人指出，人权事务委员会、禁止酷刑委员会和消除对妇女歧视委员会已经确定，各相关条约对驱逐案件具有域外效力。⁷

3.2 提交人声称，在索马里，98%的妇女都遭受女性生殖器残割，作为一个单身母亲，她无法承受社会压力，无法保护女儿免遭女性生殖器残割。她指出，难民上诉委员会基于移民局关于索马里女性生殖器残割问题的报告(2016 年)作出决定，该报告称，如果母亲反对，女童有可能不受割礼(第 8 页)。但是，她也指出，同一份报告显示，如果母亲不够坚定，顶不住其他妇女的意愿，就可能屈服于压力，或者家人会趁母亲不在家时对女童实施这种做法(第 10 页)。提交人补充道，虽然在索马里和邦特兰，法律禁止女性生殖器残割，但在实践中法律并未得到执行。她补充道，她自己在 6 岁时遭受女性生殖器残割，她因秘密结婚而在索马里遭受压迫，在这个男性主导的社会中无法向当局寻求保护。最后，她提到联合国难民事务高级专员公署(难民署)《关于遣返到索马里南部和中部的立场》(2014 年 6 月)，其中难民署敦促各国不要将任何人强行遣返到索马里南部和中部(第 20 段)。

3.3 提交人称，根据《公约》第 19 条，缔约国有义务保护儿童免受任何伤害或暴力。为此，它们必须始终考虑到儿童的最大利益。

3.4 提交人称，她的案件仅由难民上诉委员会处理，没有任何上诉机会，这是对她女儿的歧视，违反了《公约》第 2 条。她声称，她女儿虽然在丹麦出生，但其母亲是索马里人，因此受到歧视；在丹麦出生的其他儿童不会像这样缺乏公平审判保障。

3.5 提交人指出，难民上诉委员会在其决定中没有提及《儿童权利公约》。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 缔约国在 2016 年 8 月 16 日的意见中通知委员会，难民上诉委员会 2016 年 2 月 2 日的决定已由 2016 年 3 月 14 日的新决定取代，难民上诉委员会在新决定中具体指出，提交人及其女儿应被驱逐到邦特兰(提交人的原籍地)，而非索马里其他地区。但是，鉴于委员会要求采取临时措施，已中止了她们被驱逐的时限(见上文第 1.2 段)。

⁶ 提交人没有具体说明她的女儿将遭受哪种类型的女性生殖器残割。

⁷ 提交人援引了消除对妇女歧视委员会关于 M.N.N.诉丹麦案的决定(CEDAW/C/55/D/33/2011)。

4.2 缔约国通知儿童权利委员会，根据《丹麦外国人法》第 53 条(a)款，移民局的决定交由难民上诉委员会自动上诉，除非该申请被认为明显缺乏依据。难民上诉委员会是一个独立的准司法机构，根据被视为欧盟理事会关于准予和撤销国际保护的共同程序的第 2013/32/EU 号令第 46 条含义内的法院或法庭。委员会主席和副主席必须是法官，其他成员必须是律师，由外交部或移民、融合和住房部进行中央行政管理。难民上诉委员会成员由委员会的执行委员会根据丹麦法院管理局(提名法官)或丹麦难民理事会、外交部长和移民、融合和住房部长(提名其他人员)的提名来任命。委员会成员不能向任命或提名机构或组织寻求指示，只能由起诉与复议特别法庭作出暂停或解除职务的决定，与丹麦法院暂停或解除法官职务的决定类似。委员会的决定是最终决定，所以没有其他司法上诉途径。

4.3 缔约国指出，根据《丹麦外国人法》第 7 条第 1 款，如果外国人属于《关于难民地位的公约》规定的范围，经申请可发给居留证。根据《外国人法》第 7 条第 2 款，如果外国人在原籍国可能会面临死刑或遭受酷刑或虐待，也会发给居留证。当有具体而且独特的因素证明寻求庇护者如果被遣返原籍国将有被判处死刑或遭受酷刑的实际危险，难民上诉委员会会考虑应当满足哪些条件方可根据《外国人法》第 7 条第 2 款签发居留证。《外国人法》进而要求，如果驳回庇护请求，必须同时就是否存在这种风险作出裁决。为了确保难民上诉委员会根据缔约国承担的国际义务作出决定，委员会和移民局共同起草了多份备忘录，详细阐述国际法向寻求庇护者提供的法律保护，特别是 1951 年《关于难民地位的公约》、《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》、《欧洲人权公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。

4.4 难民上诉委员会的审理包括一次口头听证，允许寻求庇护者作出陈述并回答问题。委员会对相关案件进行单独和具体的评估后作出决定。委员会根据所有相关证据，包括关于寻求庇护者原籍国的已知信息，对寻求庇护者关于庇理由的陈述进行评估。在这方面，委员会全面收集关于原籍国人权状况的背景资料，例如是否一直存在严重和蓄意侵犯人权的模式。⁸ 委员会确保案件的所有事实都已提出，审查寻求庇护者和证人以及收到的任何其他证据后作出决定。缔约国指出，寻求庇护者必须提供必要的资料，以便确定其是否属于《外国人法》第 7 条所指的难民。因此，寻求庇护者有义务证实已满足获得庇护的条件。如果整个审理过程中寻求庇护者的陈述存在前后矛盾或遗漏的情况，委员会将设法查清原因。但是，如果寻求庇护者对请求庇理由的关键要素的陈述前后不一致，就会降低其可信度。在这种情况下，委员会将考虑寻求庇护者对这些不一致之处的解释，还将考虑其具体情况，包括年龄、文化背景、读写能力或作为酷刑受害者的状况。

4.5 难民上诉委员会不仅负责审查案件的具体事实，还负责提供必要的背景资料，包括寻求庇护者原籍国或第一庇护国的情况。为此，委员会全面收集了寻求庇护者在前往丹麦之前所在国家的局势的一般背景资料，包括索马里。⁹ 该资料不断更新。

⁸ 缔约国指出，背景资料是从各种来源收集而来，包括难民署网站、欧洲原籍国信息网络、丹麦外交部、丹麦移民局原籍国信息处、丹麦难民理事会、大赦国际、人权观察以及其他国际人权组织。

⁹ 难民上诉委员会参考的背景资料，可查阅 www.fl.n.dk/da/baggrundsmateriale。

4.6 缔约国指出，委员会在关于儿童免遭一切形式暴力侵害的权利的第 13 号一般性意见(2011 年)中规定，缔约国在《公约》第 19 条下负有义务禁止、防止和处理对儿童的一切形式的身体暴力(第 11 段(a)项)，包括残割女性生殖器等有害做法；根据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 号联合一般性建议/意见(2014 年)，委员会规定缔约国应采取立法措施以有效解决和消除有害做法。它们应该确保与移民和庇护有关的立法和政策将女性遭受有害做法或由于这种做法而遭受迫害的风险认定为给予庇护的理由。应根据案件具体情况考虑为陪同女童或妇女的一位亲属提供保护(第 54 段(m)项)。此外，根据委员会关于远离原籍国孤身和失散儿童待遇问题的第 6 号一般性意见(2005 年)，缔约国不得将儿童驱逐到有充分理由相信他/她将有可能遭受无法弥补的伤害的国家，例如根据《公约》第 6 条和第 37 条所设想的不可弥补的伤害，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。对这种风险的评估应该考虑到年龄和性别因素。因此，缔约国称，只有儿童被驱逐后将面临遭受无法弥补的伤害的真实风险，才会认为违反了《公约》。这应该作为处理一些驱逐女童案件的指导原则，在这种案件中，有人提出女童返回一个国家后会遭受女性生殖器残割。

4.7 缔约国认为，提交人未能提出表面上证据确凿的案件，因其未充分证实其中诉，即她的女儿如果被驱逐到邦特兰将面临遭受不可弥补的伤害的真实风险，因此，根据《任择议定书》第 7 条(f)项，应宣布她的申诉不可受理。

4.8 缔约国指出，提交人没有提供任何与难民上诉委员会已收到和评估的资料不同的新的具体资料。该委员会负责确定陈述是否连贯一致。在本案中，提交人的整体可信度已大幅削弱，因为该委员会驳回了她自己的庇理由，认为她的陈述中的在关键问题上的说法似乎是临时编造的，而且她的陈述前后不一致。

4.9 难民上诉委员会在 2016 年 2 月 2 日的决定中认定，提交人的陈述不能让人相信如果她的女儿被驱逐到邦特兰，将可能遭受女性生殖器残割。委员会强调了关于该地区女性生殖器残割普遍情况的背景资料，特别是母亲有可能防止女儿遭受女性生殖器残割。因此，该委员会得出结论认为，根据《丹麦外国人法》，提交人的担忧不能作为庇护的正当理由。

4.10 缔约国指出，决定性的问题在于，提交人是否愿意并有能力顶住亲属或当地社区的任何潜在压力，保护她的女儿免受女性生殖器残割。在这方面，提交人提到她担心她的姨妈会对她的女儿进行生殖器残割。缔约国的论点认为，提交人没有阐明或具体说明她的担忧，即女儿会遭受女性生殖器残割。从提交人的陈述可以清楚地看出，她和她的丈夫都反对女性生殖器残割。缔约国还指出，提交人于 2014 年离开索马里，据称是为了避免被强迫要求与他人结婚，并在她配偶的协助下逃往埃塞俄比亚和欧洲。因此，她似乎是一位个人能力强大的独立女性，推测她能够顶住任何社会压力，保护她女儿免受女性生殖器残割。¹⁰

4.11 缔约国指出，提交人依据的是关于索马里中部和南部情况的报告，这些报告显示 90% 至 99% 的妇女遭受了生殖器残割。但是，这些报告与本案并不相

¹⁰ 在这方面，提交人援引欧洲人权法院，Collins 和 Akaziebie 诉瑞典(第 23944/2005 号申请)，2007 年 3 月 8 日的决定。

关。根据联合王国内政部于 2015 年 2 月发布的国家信息指导意见,¹¹ 在邦特兰, 女性生殖器残割的做法并不像在索马里中部和南部那样广泛, 也并非一贯实行。而且, 邦特兰禁止这种做法。同一指导意见指出, 据联合国儿童基金会(儿基会)称, 索马里兰和邦特兰的女性生殖器残割事件似乎正在减少, 这些地区 10 至 14 岁的女童中有 75% 没有遭受生殖器残割, 而 15 岁及以上的女性有 98% 遭受了生殖器残割。此外, 由瑞典移民局 Lifos 出版的肯尼亚内罗毕以及索马里的摩加迪沙、哈尔格萨和博萨索的实况调查团 2012 年 6 月的报告称, 2010 年在提交人的家乡加洛威和博萨索开展的调查显示, 人们对女性生殖器残割的态度发生了变化, 从 2004 年的 85% 下降至 2010 年的 72% 即可看出。同一份报告指出, 邦特兰没有再报道过祖母绑架孙女并迫使她们接受女性生殖器残割的事件; 这种做法在农村地区较为普遍, 但在博萨索并不普遍, 这是该地区最大的城市, 拥有 70 万居民。

4.12 提交人声称委员会未提及《公约》, 缔约国就此指出, 委员会并未明确提及《公约》, 这并不意味着委员会未考虑到《公约》。它指出, 委员会在审查涉及儿童的庇护申请时, 将《公约》及其他相关国际条约作为关键因素考虑在内。

4.13 关于索马里的总体安全局势, 缔约国指出, 提交人援引了欧洲人权法院的 R.H.诉瑞典案件,¹² 此案涉及将一名妇女遣返回摩加迪沙而不是邦特兰, 因此不适用于本案。

4.14 缔约国还指出, 根据难民上诉委员会的判例, 在移民局作出决定之后提出新的庇理由, 不一定会使案件被移交给移民局进行一审复审。在大多数情况下, 委员会在听证会上可以在充分知情的情况下评估新信息, 因此不需要移交。如果提供了关于寻求庇护者原籍国的新信息, 或者对判决案件至关重要的法律依据发生变化, 通常会将案件发回给移民局。另外, 移民局代表也会出席委员会听证会。因此, 移民局在难民上诉委员会就案件作出决定之前要考虑是否有理由授予庇护。此外, 《公约》中没有任何条款规定, 像本案这样的情况可以有上诉权利。

4.15 缔约国指出, 提交人的女儿没有因其父母的种族、肤色、性别、宗教或其他身份而受到任何歧视, 不能说违反了《公约》第 2 条。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人在 2016 年 12 月 14 日的评论中说, 缔约国关于提交人未充分证实存在无法弥补的的伤害的风险的论点与案情紧密相关。提交人指出, 她与女儿将被遣返回一个尚未批准《公约》的国家, 她和女儿得不到任何保护, 鉴于提交人的女儿是一个儿童, 这违反了《公约》第 1 条。

5.2 提交人称, 《公约》第 3 条规定缔约国有义务仅根据儿童的最大利益采取行动。例如, 如果一位母亲说她要带女儿到索马里进行女性生殖器残割, 则缔约国有义务将该儿童从母亲身边带走, 以确保儿童的最大利益。

¹¹ 见联合王国内政部, “Somalia: women fearing gender-based harm and violence”, 国家信息指导, 2015 年 2 月。

¹² 见欧洲人权法院, R.H.诉瑞典(第 4601/2014 号申请), 2015 年 9 月 10 日的裁决。

5.3 提交人称，虽然索马里兰和邦特兰禁止女性生殖器残割，但这种做法仍深深植根于社会，不过邦特兰的发生率可能低于索马里兰。因此，仍然存在着风险。眼下的问题是，如果提交人及其女儿被驱逐，提交人是否能够获得必要的保护以防止这种有害做法。由于邦特兰的法律未得到执行，在实践中几乎没有或很少有保护措施可防止女性生殖器残割。一位单身母亲不可能一天 24 小时守着她的女儿，她无法阻止别人在她不在场的情况下实施这种做法。提交人指出，难民上诉委员会在 2014 年 3 月 27 日的决定中，推定一名来自索马里的单身母亲无法抵抗社会压力使其女儿免遭女性生殖器残割，所以对她授予庇护。尽管提交人没有特别指出她们回国后祖母或其他亲属可能会执行女性生殖器残割，但压力也可能来自社区成员和索马里整个社会。提交人辩称，难民上诉委员会应基于此授予她保护。缔约国称，决定性问题的关键在于提交人是否愿意且有能力保护其女儿免受女性生殖器残割，结论是她似乎是一位“个人能力强大的独立女性”，委员会审理期间并未提及缔约国的这一论点，所以提交人无法对此提出质疑。提交人补充，缔约国引用的儿基会统计数据(见第 4.11 段)说所依据的是一项调查，所以这些数据不可靠。

5.4 提交人坚持认为，难民上诉委员会 2016 年 2 月的决定没有提及《公约》的任何内容，这本身就违反了《公约》。此外，移民局网站上的相关国际条约清单不包括本《公约》。

5.5 她认为，缔约国在通过决定时有义务考虑到儿童的最大利益。她声称，欧洲人权法院认为，鉴于索马里的总体安全局势，在没有男性亲人的陪同下将单身妇女驱逐到索马里的做法违反了《欧洲人权公约》。

5.6 提交人称，儿童权利委员会不应“允许”缔约国纠正难民上诉委员会的决定，并应审查 2016 年 2 月的决定是否违反了《公约》。

5.7 提交人重申她没有上诉的可能性。她说，尽管难民上诉委员会重新审理了案件，但并未邀请她参加新的审理，只是后来收到新的决定，而没有机会提出质疑。

各当事方的补充意见

6. 缔约国在 2017 年 3 月 2 日的意见中指出，难民上诉委员会已中止了提交人及其女儿的离境时限，直到委员会就此案件作出决定为止，但她们未能出现在分配给她们的收容中心。2017 年 2 月 7 日，难民上诉委员会联系了移民局和外国人中心，询问提交人及其女儿的下落。这两个机构均表示，不知道提交人及其女儿的下落。警方后来表示，她们被视为已离开丹麦。2017 年 2 月 10 日，难民上诉委员会联系了提交人的律师，律师说他也不知道提交人的下落。缔约国说，由于难民上诉委员会认为提交人及其女儿已离开丹麦，她们已不在丹麦的管辖范围内，不能将其女儿视为违反《公约》行为的受害者。缔约国认为，根据委员会议事规则第 13 条第 1 款，来文不可受理，或应根据这些规则的第 26 条停止审议来文。¹³

¹³ 缔约国援引人权事务委员会停止审议 M.R.R. 诉丹麦案(CCPR/C/118/D/2440/2014)和 B.N.A. 诉丹麦案(CCPR/C/118/D/2468/2014)的决定，因为各提交人下落不明。

7. 2017年4月10日，提交人的律师指出，缔约国无法确定提交人及其女儿已不在丹麦。虽然她们不在庇护中心，但这不足以断定她们已离开丹麦。而且，即使她们不在丹麦，这也不足以排除管辖权。¹⁴

8. 2017年5月18日，缔约国表示仍然认为提交人及其女儿确有权在委员会审理期间留在丹麦。此外，根据《丹麦外国人法》第42条(a)款第1项，如外国人留在丹麦并提出居留申请，其基本生活费用和任何必要的医疗保健费用都由移民局承担。由移民局决定住处，并命令外国人入住特定收容中心。但是，提交人及其女儿离开了她们的住处，也没有申请私人住处。如果登记在移民登记处的寻求庇护者失踪超过14天以上，难民上诉委员会与警方联系。如果警方也不知道那些寻求庇护者的下落，难民上诉委员会就结案。有鉴于此，缔约国说，它已接受提交人及其女儿已自愿离开丹麦的事实。

9. 2017年11月7日，缔约国重申其请求，要求委员会考虑终止审议该来文，并重申了先前关于来文不可受理的论点。提交人提出邦特兰未批准《公约》，缔约国指出，国际社会并未承认邦特兰是一个独立的国家，因此邦特兰仍属于索马里的一个地区，而索马里已批准了《公约》。无论如何，问题不在于批准《公约》，而是遵守《公约》。缔约国坚持认为，只有提供了新的重要信息，才会将案件发回移民局，但本案并没有提供新的重要信息，而且无论如何，《公约》没有规定在类似案件中有权提出上诉。最后，缔约国指出，提交人援引了难民上诉委员会已授予庇护的其他案件，但她没有表明这些案件与她的案件的相同点，这些案件不涉及驱逐到邦特兰。缔约国指出，母亲是否有能力抵制社会压力，这只能根据对个案的具体评估来确定。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可否受理

10.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会必须根据议事规则第20条，决定该申诉是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

10.2 委员会注意到提交人的陈述，即丹麦难民上诉委员会的决定不得上诉，因此已用尽国内补救办法。缔约国没有就这一点提出质疑。因此，委员会认为不存在妨碍根据《任择议定书》第7条(e)项对本来文予以受理的障碍。

10.3 委员会注意到提交人根据《公约》第2条提出的申诉，即她的女儿受到歧视，因其在丹麦出生，而母亲是索马里人，她的申诉仅得到难民上诉委员会的审议，没有上诉的可能性。但是，委员会指出，提交人提出的这项申诉非常笼统，没有说明她的女儿或她本人的出身与丹麦难民上诉委员会的决定缺乏上诉程序之间存在何种关联。因此，根据《任择议定书》第7条(f)项，委员会宣布该申诉明显缺乏根据，不可受理。

10.4 委员会注意到缔约国称提交人没有充分证实她的申诉，即如果被驱逐到邦特兰，她的女儿可能会遭受女性生殖器残割。但是，委员会认为，根据提交人关

¹⁴ 在这方面，提交人指出，当提交人已被送回其原籍国时，人权事务委员会和禁止酷刑委员会都曾通过决定，裁定案件可以受理或发现存在违反相关条约的情况。

于她将被遣返的情况的说法，提交人基于《公约》第 3 条和第 19 条提出的申诉就可否受理而言已得到充分证实。

10.5 委员会注意到缔约国的说法，即提交人及其女儿被视为已离开缔约国的领土，因此不再受其管辖。但委员会指出，提交人及其女儿已离开丹麦仅仅是推测，未得到证实。此外，对她们签发的驱逐令仍然有效，这意味着如果找到了提交人及其女儿，她们仍会被驱逐出境。因此委员会认为，根据其议事规则第 13 条第 1 款，不妨碍审查本来文。

10.6 因此，委员会宣布提交人关于缔约国以下义务的申诉可予审理：(a) 以儿童的最大利益行事(《公约》第 3 条)；(b) 采取措施保护儿童免受一切形式的身体或精神暴力、伤害或虐待。

审议案情

11.1 按照《任择议定书》第 10 条第 1 款，委员会根据当事方提交的所有资料，审议了来文。

11.2 委员会注意到提交人的说法，即她女儿被驱逐到邦特兰后可能会遭受女性生殖器残割，缔约国在对提交人的庇护申请作出决定时未考虑到儿童的最大利益，违反了《公约》第 3 和第 19 条。

11.3 在这方面，委员会回顾第 6 号一般性意见，其中指出各国不得将一名儿童遣返回有充分的理由相信存在着对这名儿童产生不可弥补损害的实际风险的国家，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；无论对《公约》所保障的这些权利的严重侵权行为是否由非国家行为者作出，或这种侵权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，都必须适用不驱回义务。对这种风险的评估应该考虑到年龄和性别因素。¹⁵ 在这方面，委员会建议，“在评价...难民...申请时，各国应考虑国际人权法与难民法，包括难民署根据 1951 年《难民公约》行使监督职能过程中提出的各种立场的发展动态以及它们之间你中有我、我中有你的关系。尤其必须采取对年龄和性别敏感的方式解读《公约》所提出的难民定义，兼顾迫害儿童的独特动机、形式和表现。因家族血缘遭受迫害；未成年兵招聘；贩卖儿童卖淫；性剥削或女性生殖器残割等等都是迫害儿童的具体形式和表现，如果这类行为与 1951 年《难民公约》所提出的任何一项理由相符就有理由授予难民身份。因此，各国在国家难民身份确认程序中应高度重视这类专门针对儿童的迫害形式和表现以及性别暴力。¹⁶

11.4 委员会在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 号联合一般性建议/意见中指出，女性生殖器残割可能对健康产生各种即时和/或长期的后果。¹⁷ 两个委员会都建议，与移民和庇护有关的立法和政策

¹⁵ 见委员会第 6 号一般性意见，第 27 段；以及消除对妇女歧视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)，第 25 段。

¹⁶ 见委员会第 16 号一般性建议，第 74 段。

¹⁷ 见消除对妇女歧视委员会第 31 号(2014 年)以及儿童权利委员会有关有害做法的第 18 号(2014 年)联合一般性建议/意见，第 19 段。

应承认将遭受这种有害做法或因这种做法而遭受迫害的风险作为给予庇护的理由，还应考虑为可能陪伴女童或妇女的亲属提供保护。¹⁸

11.5 委员会注意到，提交人称，在索马里，98%的妇女都遭受了女性生殖器残割，而且她得不到国家/地方当局提供的任何保护，她将无法保护她的女儿免遭这种做法。虽然整个索马里通过法律禁止女性生殖器残割的做法，但立法得不到执行，这种做法仍普遍存在。此外，提交人本人6岁时也遭受了女性生殖器残割；因秘密结婚而遭受压迫；也无法在男性主导的社会中寻求国家当局的保护。委员会注意到缔约国的意见，即根据一些报告显示，如果母亲能够顶住家庭或社区的压力，就可以保护其女儿在邦特兰免遭女性生殖器残割；提交人未能说明她的女儿将面临的具体风险；离开索马里并前往欧洲的经历表明提交人是一位个人能力强大的独立女性，可以推定她能够顶住社会压力并保护她的女儿免遭女性生殖器残割；提交人的庇护理由被视为不可信，因此她的整体可信度受损。最后，委员会注意到缔约国称索马里兰和邦特兰的女性生殖器残割事件有所减少，¹⁹根据2013年的数据，10至14岁的女童中有75%未遭受这种做法。²⁰

11.6 委员会注意到，根据各方提交的报告显示，²¹由于2014年颁布法律禁止该地区女性生殖器残割的做法、2013年颁布伊斯兰教令反对所有形式的女性生殖器残割以及2014年颁布政策禁止女性生殖器残割，所以女性生殖器残割在邦特兰的发生率似乎有所下降，²²但这一做法仍深深扎根于索马里社会。

11.7 委员会还注意到，难民上诉委员会在2017年2月2日的决定中审查了提交人关于其庇护理由的说法，认为这些说法不可信。在同一决定中，难民上诉委员会专门用一个段落讨论提交人的说法，即如果将她的女儿遣返回邦特兰，她女儿将有可能遭受女性生殖器残割，难民上诉委员会驳回了这些说法，称委员会“非常重视可获得的背景资料，包括关于索马里邦特兰的资料，即母亲有可能防止女儿在违反其母亲意愿的情况下遭受女性生殖器残割”。所依据的背景资料是移民局关于索马里中部和南部女性生殖器残割情况的报告(2015年)，而不是邦特兰地区的情况。难民上诉委员会也下令将提交人及其女儿驱逐回索马里，只是后来在2017年3月14日的决定中才更正了遣返的目的地，指出应将她们送回邦特兰，但没有给出进一步说明。

11.8 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程序的程序中儿童是安全的，能够获得适当照料并享有权利。²³在本案中，委员会注意到收到的论据和资料，包括根

¹⁸ 同上，第55段。

¹⁹ 见 Lifos—瑞典移民局，“Report of fact-finding mission to Nairobi, Kenya, and Mogadishu, Hargeisa and Boosaaso in Somalia in June 2012”。

²⁰ 见联合王国内政部，“Somalia: women fearing gender-based harm and violence”。

²¹ 尤其见 Lifos—瑞典移民局，“Report of fact-finding mission in June 2012”；以及联合王国内政部，“Somalia: women fearing gender-based harm and violence”，两份报告都显示女性生殖器残割在邦特兰的发生率为70%左右。

²² 见索马里，妇女发展和家庭事务部，2014年11月的女性生殖器残割/切割政策(由儿基会索马里办事处支助)。

²³ 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。

据母亲过去在邦特兰的经历对其抵抗社会压力的能力评估，以及关于邦特兰女性生殖器残割具体情况的报告。然而，委员会注意到：

(a) 难民上诉委员会的评估仅一般性地提及关于索马里中部和南部的报告，而没有评估提交人及其女儿将被驱逐的具体和个人情况，未考虑到儿童的最大利益，况且邦特兰女性生殖器残割发生率仍然很高，提交人将作为一名单身母亲被遣返，没有男性亲属的陪同；

(b) 缔约国的论点认为，提交人离开索马里的经历表明她是一位个人能力强大的独立女性，能够顶住任何社会压力，保护她的女儿免遭女性生殖器残割。但是，委员会指出，也可以认为提交人无法抵抗压力才离开索马里。无论如何，委员会认为，《公约》第 19 条规定的儿童权利不能取决于母亲抵抗家庭和社会压力的能力，缔约国应采取措施保护儿童免遭一切形式的身心暴力、伤害或虐待，即使其父母或监护人无法抵抗社会压力；

(c) 应根据预防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，如果有合理理由怀疑接受国不能保护儿童免受这种做法，缔约国应避免驱逐儿童。

11.9 因此，委员会得出结论认为，缔约国在评估提交人的女儿被驱逐到邦特兰后遭受女性生殖器残割的风险时，并未考虑到儿童的最大利益，也未采取适当的保障措施以确保该儿童返回后的福祉，这违反了《公约》第 3 条和第 19 条。

11.10 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》第 10 条第 5 款行事，认为其收到的事实表明存在违反《公约》第 3 条和第 19 条的情况。

12. 缔约国有义务避免将提交人及其女儿驱逐到邦特兰。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。

13. 委员会回顾，缔约国加入了《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》，即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》或其关于儿童卷入武装冲突问题和关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的两项实质性任择议定书的情况。

14. 根据《关于设定来文程序的任择议定书》第 11 条，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，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 条提交给委员会的报告中列入关于任何此类措施的资料。此外，还请缔约国公布本《意见》，并用缔约国的官方语言广泛传播。