



## 消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General  
13 April 2015  
Chinese  
Original: English

## 消除对妇女歧视委员会

## 第 51/2013 号来文

委员会在其第六十届会议（2015 年 2 月 16 日至 3 月 6 日）上通过的决  
定

提交人: Y.W. (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 1 月 2 日 (首次提交)  
参考文件: 2013 年 3 月 13 日转交缔约国 (未以文件形式分发)  
通过决定日期: 2015 年 3 月 2 日  
程序性问题: 明显缺乏依据  
事由: 遣返回中国  
实质性问题: 不驱回、性别暴力、司法救助  
《公约》条款: 第一至第三条、第十二条和第十五条  
《任择议定书》条款: 第 4 条第 2 款(c)项



## 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》（在第六十届会议上）作出的关于

#### 第 51/2013 号来文的决定<sup>1</sup>

提交人: Y. W. (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 1 月 2 日(首次提交)

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 3 月 2 日举行会议  
通过如下：

#### 关于可否受理的决定

1.1 来文提交人 Y.W.为中国公民，生于 1967 年。她在丹麦寻求庇护；其申请被拒绝。在提交本来文时，她正等待遣返回中国。她声称，遣返将意味着丹麦侵犯她依据《消除对妇女一切形式歧视公约》第一至三条、第十二条和第十五条以及与委员会第 19 号一般性建议一并解读所享有的权利。提交人由律师 Niels-Erik Hansen 代理。《公约》和《任择议定书》分别于 1983 年 5 月 21 日和 2000 年 12 月 22 日对缔约国生效。

1.2 2014 年 6 月 20 日，委员会通过《任择议定书》来文工作组行事，依据其议事规则第 66 条决定将来文的可否受理与案情分开审议。

---

<sup>1</sup> 委员会下列委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、马加里斯·阿劳恰·多明格斯、芭芭拉·贝利、尼克拉斯·布鲁恩、路易莎·查拉、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、伊斯马特·贾汉、达利亚·雷纳特、里亚·纳达莱亚、普拉米拉·帕滕、西尔维娅·皮门特尔、比安卡玛里亚·波梅兰兹和帕特里夏·舒尔茨。

## 事实背景

2.1 提交人声称，她在中国遭到犯罪分子的威胁、强奸、热油灼烧和强迫卖淫，但没有提供这些事件的日期或任何进一步细节。她的丈夫是一名狂热赌徒，据称曾从犯罪分子手中借钱，提交人被迫签署了一份负责偿还债务的文件。提交人称，她无法从中国警方寻求保护，因为中国当局不承认性别暴力是令人关切问题，她为此引述了委员会关于中国第六次定期报告的结论性意见。<sup>2</sup>

2.2 提交人称，她在 2006 年前逃离中国，前往不同国家，但没有提供离开中国或抵达丹麦的确切日期。提交人辩称，她不得不逃离中国到丹麦寻求庇护，是为了逃避无情的暴力威胁以及在中国面临的日益严重压力。她担心，一旦她回到中国，同一犯罪网络会找到她并施加报复杀死她，或者她将再次遭到强奸和性剥削，直到她还清她丈夫欠下的债务。

2.3 2010 年 5 月 31 日，丹麦移民局依据丹麦《外国人法》第 53b 条第 2 款，以明显缺乏依据为由，拒绝了提交人的庇护申请。提交人辩称，移民局在处理她的案件过程中没有为她委派律师，她在 2010 年 1 月被拘留前也没有得到法律援助。由于这一原因，她在申请中未直接引述《条约》规定，尽管在处理本案期间提出了性别暴力问题。她提交的文件未提供进一步细节。

2.4 提交人声称，她用尽了一切国内补救办法，因为丹麦移民局的决定是最终决定，不得向丹麦难民委员会或法院提出进一步上诉。她称，作为一名遭到拒绝的寻求庇护者，她一直被关押在难民营中，等待被强制遣返。

## 申诉

3.1 提交人声称，将她遣送回中国，将侵犯她依据《公约》第一至三条、第十二条和第十五条以及与委员会第 19 号一般性建议一并解读所享有的各项权利。

3.2 提交人辩称，由于以明显缺乏依据为由拒绝了她的庇护申请，并且不得上诉，她作为一名妇女遭到了歧视，被剥夺了与男子平等诉诸司法的权利。提交人具体称，女性寻求庇护者无法与男性寻求庇护者一样，在律师帮助下得到公平审判，而且上诉权受到限制。提交人的立场是，认定单身女性寻求庇护者的问题证据不足和明显缺乏依据，似乎是性别歧视做法。因此，她说，丹麦法律制度缺乏性别敏感性，在明显缺乏依据程序下拒绝给予庇护和不经上诉而驱逐的单身女性寻求庇护者多于男性寻求庇护者，便是有力证明。因此，提交人声称，缔约国侵犯了她根据《公约》第一至第三条和第十五条享有的权利。

3.3 提交人还称，拒绝她的庇护申请，缔约国未能为她提供保护，尤其是未采取一切相关措施来消除任何人对妇女的歧视，以保证她与男子平等行使和享有人权和基

<sup>2</sup> 见 CEDAW/C/CHN/CO/6，第 20 至 22 段。

本自由，并保护她免遭威胁其健康和生命的暴力侵害，违反了《公约》第一至第三条和第十二条。

3.4 提交人表示，她因为是妇女而遭到暴力、强迫卖淫和身体虐待。她引述委员会第 19 号一般性建议，根据该建议，性别暴力属于《公约》的范畴。她称，因为《公约》适用于缔约国境内的所有妇女，也同样适用于第三国寻求庇护的妇女。她认为，缔约国有义务保护在原籍国遭到歧视的这些妇女，并在必要时给予她们居留许可。她还提及委员会的结论，即《公约》第四条第 2 款规定，缔约国负有人身安全权提供有效保护的积极义务。<sup>3</sup>

3.5 提交人还忆及，《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 条和《公民权利和政治权利国际公约》第七条均具有域外效力。因此，提交人请委员会发表意见，确定缔约国是否负有对妇女人身安全权提供有效保护的积极域外义务。更具体而言，遣送她回国使其遭到强奸和强迫卖淫是否违反《公约》规定。

#### 缔约国关于可否受理的意见

4.1 2013 年 5 月 13 日，缔约国提交了其关于可否受理的意见。它指出，提交人于 2008 年 11 月进入丹麦，2010 年 1 月 1 日遭到逮捕，并被指控自 2008 年以来一直在该国非法逗留。缔约国还指出，提交人离开中国，是因为她担心被参与有组织犯罪者杀害，因为其前夫以她的名义欠下了巨额赌债。缔约国还称，2010 年 1 月 2 日，丹麦移民局决定依据《外国人法》第 53b 条和第 34 条将她驱逐出境。2010 年 1 月 3 日，哥本哈根市法院决定将提交人拘留到 2010 年 1 月 15 日。在审讯期间，提交人律师称提交人正请求在丹麦避难。提交人于 2010 年 1 月 12 日获释，并于 2010 年 2 月 11 日提交了庇护申请，她在其中称，她担心回到中国后生命遭到威胁。在丹麦移民局 2010 年 4 月 29 日进行的访谈中，提交人称，各种“放高利贷者”在找她，这些人曾经威胁、强奸和用热油灼烧过她，还强迫她卖淫。此外，她表示，她在中国没有家人，由于缺乏教育，她无法谋生。

4.2 缔约国指出，2010 年 5 月 18 日，丹麦移民局依据丹麦《外国人法》第 53b 条第 2 款将提交人的庇护申请转交丹麦难民委员会，因为它认为申请明显缺乏依据。2010 年 5 月 26 日，丹麦难民委员会核可了该意见，认为将提交人遣返回中国不违反《外国人法》第 31 条规定。在 2010 年 5 月 31 日的决定中，丹麦移民局拒绝了提交人的庇护申请，称提交人与有组织犯罪者的冲突不是寻求庇护的理由，因为针对她的行为是刑事罪，同庇护法没有关系，而且提交人可向中国当局寻求保护。丹麦移民局强调，根据其调查，提交人从未加入任何政党，与中国当局也没有任何冲突。因此，丹麦移民局认为申请明显缺乏依据，决定如果提交人拒绝自愿离开，则将把提交人遣返回中国。

<sup>3</sup> 见第 2/2003 号来文，A.T.诉匈牙利，2005 年 1 月 26 日通过的意见，第 9.3 段。

4.3 缔约国提供了有关依据《外国人法》所做决定的法律依据的详细资料。根据该法第 7 条和第 31 条,如果外国人返回原籍国将面临死刑或遭到酷刑或不人道或有辱人格待遇或处罚的危险,或者回到一国面临此种危险时得不到保护(不驱回),可向该人发放丹麦居留证。上述规定适用于所有外国人,但必须根据丹麦的国际法律义务来实施。丹麦移民局依据《外国人法》第 7 条作出决定,这些决定通常可向难民上诉委员会提出上诉,除非认为申请明显缺乏依据。根据《外国人法》第 53b 条第 1 款,如果申请属于第一至第六分项规定的标准,尤其是申请者引述的情形显然无法依据该法第 7 条发放居留证,则认为该申请明显缺乏依据。如果做出相反决定,丹麦移民局将把案件提交丹麦难民委员会,后者可能同意这一决定,并将该案件退回丹麦移民局,或者不赞同该决定,那么则认为该决定已经过上诉,不得再向难民上诉委员会提出上诉。

4.4 缔约国认为,应该依据《任择议定书》第 4 条第 1 款宣布来文不予受理,因为提交人未用尽一切国内补救办法。它指出,根据《宪法》第 63 条,外国人可向普通法院提出上诉,普通法院有权对行政当局权限所涉及的任何问题作出裁决。因此,它认为提交人声称她无法就本案中的决定提出上诉的说法是不正确的。缔约国还就此指出,法院允许就暂停执行该决定的行政决定的有效性提出法律诉讼。另外,缔约国称,决定法律诉讼是否可暂停执行该决定,取决于不推迟执行该决定的公共利益与可能对个人申请者造成伤害的性质和范围之间的平衡,同时考虑到在临时评估基础上,是否有合理理由认定申诉无效。因此,缔约国认为提交人在本案中可以获得有效补救。此外,缔约国称,根据委员会的判例法,提交人必须已在国内提出她希望委员会审理申诉的实质性内容。<sup>4</sup>它注意到,提交人从未向丹麦当局提出过任何性别歧视指控,国内当局也没有机会评估此种指控。缔约国认为,提交人必须至少已向国内当局提出过《公约》的相关实质性权利,才能够宣布来文可予受理。

4.5 缔约国进一步指出,还应依据《任择议定书》第 4 条第 2 款(c)项宣布来文不予受理,因为它认为指称丹麦歧视女性寻求庇护者的说法明显证据不足。

4.6 缔约国又指出,应依据《任择议定书》第 4 条第 2 款属事和属地管辖原则宣布来文不予受理,因为根据《公约》规定,丹麦对提交人遭到的性别暴力不负责任,也就是说缔约国不对将提交人遣送回中国承担任何责任。缔约国指出,提交人在寻求域外适用《公约》义务。然而,缔约国认为,提交人关于违反《公约》权利的指控主要与中国而非与丹麦有关。因此,缔约国认为,委员会在相关违约问题上对丹麦没有管辖权,而且来文不符合《公约》规定。缔约国注意到,《任择议定书》第 2 条规定,向委员会提交来文的只能是缔约国侵犯《公约》所规定任何权利的受害者或其代表。因此,缔约国认为个人上诉权利受到管辖权条款的限制。只有指称的侵权行为由缔约国实施或在缔约国管辖下实施,才可针对丹麦提交来文。缔约国注

<sup>4</sup> 缔约国引述第 8/2005 号来文, Kayhan 诉土耳其, 2006 年 1 月 27 日通过的不予受理决定, 第 7.7 段; 委员会宣布来文不予受理, 原因是来文人未提及性别歧视问题。

意到，提交人关于性别暴力的指控与丹麦管辖区内丹麦官员或私人的行为无关，事实上取决于她回到中国可能遭到的指称行为的后果。缔约国坚称，依据《公约》第一至三条、第十二条或第十五条，决定将提交人遣送回中国，不会给丹麦带来责任。缔约国进一步指出，《任择议定书》第2条意义内的“管辖权”概念必须要反映该词在国际公法中的含义，即缔约国的管辖权限主要是在境内。缔约国认为，缔约国行为可能对一个人在其他国家享有《公约》权利造成间接影响，在多大程度上需要采取行为缔约国承担责任，必须是例外情况下的例外。缔约国还称，本案不存在这种情形，即另一缔约国在丹麦领土和管辖范围外实施的违反《公约》行为，需要丹麦来负责。缔约国认为，没有判例表明《公约》的相关规定具有任何域外效力。

4.7 缔约国认为，可在欧洲人权法院的判例法中找到指导，该法院对《欧洲保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》）第3条适用<sup>5</sup>相关域外效力，即关于酷刑和不驱回的强制性规范，但在根据《欧洲人权公约》其他条款处理的案件中未适用《欧洲保护人权与基本自由公约》的域外效力，并称从纯粹实用角度讲，不能要求驱逐国只是将外国人遣送回完全遵守并完全和充分执行所有人权的国家。缔约国还提及委员会和人权事务委员会的判例，并认为人权事务委员会从不审议担心其“次级”权利或可贬损权利遭接受国侵犯的个人的遣返申诉。缔约国还特别提及《禁止酷刑公约》的相关条款和《公民权利和政治权利国际公约》第六条和第七条，指出这些条款被解释为有意提供保护，防止遣返后可能遭到死刑判决和酷刑或人的生命和安全受到严重威胁，并具体指出，它认为《消除对妇女一切形式歧视公约》并未直接(或者间接地)提及遣返后可能遭受酷刑或人的生命和安全受到其他严重威胁的问题。

4.8 缔约国称，它知道委员会在第19号一般性建议中强调，性别暴力是一种歧视形式，可损害或剥夺妇女享有人权和基本自由，如生命权、人身安全权以及不遭受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的权利。尽管如此，缔约国认为这无法改变缔约国仅对其管辖权内个人负有相关义务，不能对另一国管辖权内的歧视负责的事实，即使提交人可确定中国境内的性别暴力使其遭受《公约》所指的歧视。缔约国提及委员会最近的两项决定，其中没有考虑可否受理这一具体挑战，<sup>6</sup> 这两项决定都因其他原因而宣布不予受理。因此，缔约国赞同提交人的看法，即委员会不妨就《公约》域外管辖权问题表达其意见。不过，缔约国注意到，将只是为了逃避本国歧视性待遇而抵达丹麦的妇女遣送回国，不论这种待遇看上去多么令人厌恶，都不会构成丹麦违反《公约》的行为。缔约国称，如果接受相反的观点，缔约国只能将外国人遣送回完全履行和有效维护《公约》所规定的各项权利的国家，而这个立场缔约国无法接受。

<sup>5</sup> 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）。

<sup>6</sup> 缔约国引述第25/2010号来文，M.P.M.诉加拿大，2012年2月24日通过的不予受理决定；第26/2010号来文，Herrera Rivera诉加拿大，2011年10月18日通过的不予受理决定。

4.9 缔约国还称，在提交委员会的来文中，提交人没有明确说明或解释她实际依赖于《公约》规定的哪些权利，而是简单地提及《公约》第一至三条、第十二条和第十五条。出于这个原因，缔约国称，应依据《任择议定书》第4条第2款(c)项宣布来文不予受理，因为来文的理由并未充分证明。

### 提交人对缔约国意见的评论

5.1 2013年7月22日，提交人提供了关于缔约国更多违反《公约》情况的新资料，并就缔约国的可否受理意见作出评论。

5.2 提交人忆及，她于2012年10月被捕，之后被拘留等待强制遣送。2013年2月26日，市法院延长了她的拘留时间，虽然其律师表示反对，因为对她的拘留已经超过五个月，而且其所受创伤没有得到任何治疗。2013年2月27日，提交人向丹麦东部高等法院提起上诉，称继续将她拘留在这种条件下将违反《公约》和/或《禁止酷刑公约》。2013年3月4日，东部高等法院维持市法院判决。提交人随后向最高法院提起上诉，2013年4月5日其上诉被驳回。因此，提交人称，其在拘留期间经历的苦难已经用尽一切国内补救办法。

5.3 提交人称，作为性别暴力受害者，她被拘留在丹麦监狱几个月，所受创伤没有得到任何治疗，相当于缔约国进一步违反《公约》。提交人认为，《公约》缔约国必须尽职为性别暴力受害者提供有效补救办法，并为其提供治疗和赔偿。提交人承认，因为性别暴力行为发生在中国，丹麦当局不能起诉施暴者，除非施暴者进入丹麦领土。同时，她也认为，丹麦政府的所作所为与提供赔偿的义务背道而驰。提交人称，自己在最初来文中没向委员会提出该问题是因为当时还未用尽一切国内补救办法，既然最高法院驳回了她的上诉请求，来文中应该加入这一新的内容。提交人认为，因为这些决定涉及她在丹麦境内的待遇，即使缔约国认为委员会不支持《公约》具有域外效力，此类问题也不能被排除在外，视为不予受理。

5.4 提交人注意到，缔约国的意见仅限于可否受理问题，未就案件实质发表任何意见。然而，提交人指出，缔约国提到了“案件事实”，并援引了丹麦移民局的结论，即提交人与中国有组织犯罪分子的冲突不能成为庇理由，因为针对她的行为是刑事罪，同庇护法毫不相关。

5.5 提交人同意缔约国关于庇护案件可向国内法院提起上诉的说法，但称事实并非如此，对判决提起上诉的宪法权利不适用于寻求庇护者，并认为丹麦难民委员会的决定也不能向法院上诉。她称，以明显缺乏依据拒绝的寻求庇护者案件也是如此。此外，提交人称，没有任何先例和法律文书支持寻求庇护者可以对根据“明显缺乏依据”程序做出的判决向丹麦法院提起上诉的意见。提交人还对丹麦法院具有暂停驱逐令的切实有效能力的说法表示质疑，认为，根据现有判例，只有在特殊情况下，法院才可以暂停驱逐令。因此，提交人对缔约国认为她这样的寻求庇护者可以获得真实有效的补救的意见提出质疑。

5.6 提交人承认她没有提及《公约》的相关条款，但坚称她确实提到了强奸和强迫卖淫等形式的性别暴力。此外，由于其案件被宣布为“明显缺乏依据”，她无法得到律师帮助，以便能够援引《公约》相关条款。出于这一原因，提交人认为援引第 8/2005 号来文对本案没什么意义，因为提交人在上述案件中有律师协助，该律师可以合理地提出该问题。提交人称，2010 年 4 月 29 日她在没有律师援助的情况下接受了丹麦移民局的面谈；因此，要求其提及《公约》相关条款以便宣布来文可予受理，是“无法令人接受的”。提交人称，丹麦当局负有义不容辞的责任，认定其所遭受的性别暴力与《公约》相关，并相应地处理其庇护申请。提交人进一步指出，其案件与贩运受害者案件类似，应当得到相应处理。因此，提交人认为，其来文符合《任择议定书》的要求，应当宣布可予受理。

5.7 提交人指出，缔约国称她引述人权事务委员会审理的一起类似案件不能作为歧视女性寻求庇护者的证据。提交人解释说，她提到该案件是因为该案件也涉及一名女性寻求庇护者，与类似处境的男性相比，该人遭受了不公平待遇。提交人称，该案件本来也被定为“明显缺乏依据”，在向人权事务委员会提交来文之后，丹麦当局又重新审理，为其提供了律师，并允许将该案件提交难民上诉委员会，该委员会最终批准给予庇护。提交人认为，这清楚地表明了对判决提起上诉的权利以及拥有律师权利的重要性。

5.8 提交人承认，从统计学角度看，一起案件不能作为性别歧视的证据。但是，提交人提到了一些其他案例，作为其申诉的进一步证据。提交人指出，第 33/2011 号来文 M.N.N.诉丹麦案和第 40/2012 号来文 M.S.诉丹麦案最初也被定为“明显缺乏依据”的庇护案件，这表明性别敏感问题通常不会像政治压制等“男性问题”那样受到认真对待。此外，提交人指出，只有丹麦当局能够提供按性别分类的数据，说明以“明显缺乏依据”程序为由拒绝庇护申请的寻求庇护者人数。

5.9 提交人称，令人担忧的是，与具有类似庇护动机的男性寻求庇护者相比，庇护请求被拒绝的女性寻求庇护者更多。提交人援引了其律师代理的几起男性寻求庇护者案件。所以，提交人称，与处于类似处境的男性寻求庇护者相比，她因为是妇女而在得到公正审判和获得有效法律补救方面受到歧视。因此，提交人认为，来文证据充分，应当宣布为可予受理。

#### 缔约国关于可否受理的进一步意见

6.1 2013 年 9 月 13 日，缔约国提交了关于可否受理的进一步意见。

6.2 缔约国再次指出，提交人在寻求域外适用《公约》规定的义务。缔约国忆及，委员会在关于第 33/2011 号来文 M.N.N.诉丹麦案的决定中，就《公约》的域外效力做出了一些一般性评论。在该决定第 8.7 和第 8.8 段中，委员会援引了不驱回原则和第 19 号一般性建议，即：性别暴力损害或剥夺妇女享有一般国际法或其他人权公约规定的人权和基本自由，根据《公约》第一条，属于歧视行为。缔约国提请注意委

员会决定第 8.10 段关于缔约国依据《公约》第二条(d)款应承担积极义务的论述。委员会在该段忆及，根据《公约》第二条(d)款，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：如果缔约国对其管辖范围内的人作出决定，而其必然和可预见的后果是该人的《公约》权利在另一管辖范围内受到侵害，缔约国本身可能违反《公约》。根据这一决定，缔约国得出结论认为，只有当被遣返的妇女遭受“真实的、个人的和可预见的严重性别暴力风险”时，《公约》才具有域外效力，同时要求“必然且可预见的后果”是《公约》赋予该人的权利将在另一辖区受到侵犯。缔约国指出，它认为这意味着，如果缔约国采取的行动可能间接影响一个人在他国享有《公约》权利，只有在被遣返个人可能被剥夺生命权或遭受酷刑或其他不人道或有辱人格待遇的情况下，才会给采取行动的缔约国带来责任（域外效力）。

6.3 缔约国忆及，提交人指称，她遭到中国犯罪分子的强奸、用热油灼烧和强迫卖淫。但是，缔约国指出，提交人的指控并没有任何表面证据可以证实。缔约国认为，提交人没有能够提供充分证据证明如果遣返回中国将面临真实的、个人的和可预见的严重性别暴力风险。

6.4 缔约国进一步指出，提交人的指控不应予以受理，还因为与《任择议定书》第 4 条第 2 款(b)项不符。缔约国称，《公约》第二条(d)款规定的积极义务不包括缔约国避免未经相关国家同意或默认而将有可能遭受私人施加的痛苦或迫害的个人驱逐出境的义务。缔约国认为，这一限制是禁止酷刑委员会设定的。它当时得出结论是，缔约国是否有义务避免此种驱逐的问题不属于《禁止酷刑公约》第 3 条的范畴。<sup>7</sup>

6.5 缔约国援引欧洲人权法院关于《欧洲人权公约》第 3 条的判例法，认为在遣返外国人时，如果该外国人能够证明接收国当局无法提供适当保护、避免性别暴力风险时，缔约国才对该外国人在其原籍国遭受的行为负责。<sup>8</sup>

6.6 缔约国进一步指出，提交人引述委员会关于中国普遍状况的结论性意见。这些意见可追溯到 2006 年 8 月，并不代表当前的状况。此外，提交人没有提供任何表面证据证明中国当局无法为其提供适当的保护。缔约国忆及，在 2010 年 4 月 29 日提交人与丹麦移民局的访谈中，提交人明确表示，她从未联系过中国警方或其他任何中国当局以寻求帮助。

<sup>7</sup> 见禁止酷刑委员会，第 130/1999 号和第 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，第 13.8 段。

<sup>8</sup> 见欧洲人权法院 H. L. R. 诉法国，1997 年 4 月 29 日的判决（第 24573/94 号诉案），第 40 段；Salah Sheekh 诉荷兰，2007 年 1 月 11 日的判决（第 1948/04 号诉案），第 137 段；以及 NA. 诉联合王国，2008 年 7 月 17 日的判决（第 25904/07 号诉案），第 40 段。

6.7 因此，缔约国称，鉴于上文第 4.1 段至第 4.6 段中解释的原因，应宣布该来文不予受理。另外，缔约国援引委员会议事规则第 66 条，请委员会将来文的可否受理问题与案情分开审议。

### 提交人的进一步意见

7.1 2013 年 11 月 18 日，提交人称她不同意缔约国关于其指控没有任何表面证据可以证实的说法。提交人忆及，她之前已经告知丹麦当局施暴者威胁她、强奸她、用热油灼烧她，还要求她卖淫。提交人还忆及，丹麦移民局在答复其证词时说，即使它认可提交人关于其与放高利贷者之间冲突的说法，此种冲突也不能成为获得庇护的理由。因此，提交人认为，丹麦移民局认可这些事件是事实，尽管缔约国认为这些事件不相关，不能成为获得庇护的理由。提交人坚持认为，其所遭受的痛苦是事实，不只是指控，强调人们通常将“指称”与可疑的事情联系起来。提交人称，缔约国误解或误用了“指称”一词。

7.2 提交人还称，毫无疑问，她已经证实如果被遣返回中国，将面临真实的、个人的和可预见的严重性别暴力风险，因为她过去曾遭受过此种暴力。提交人指出，她通过陈述并展示其额头至今仍留下的热油烧伤痕迹，已提供了表面证据。因此，提交人认为不能以这一理由宣布来文不予受理。

7.3 提交人称，她说中国当局无法提供适当保护以避免其面临的风险。这一说法已得到充分证实，所以应宣布来文可予受理，因为她提供的资料与其在中国遭受暴力时的情况高度相关，也与其决定不联系中国警方相关。另外，提交人指出，她从未宣称从委员会 2006 年结论性意见中获得的信息与当前的情况有任何相关性——恰恰相反，提交人担心今天的情况可能更糟。但是，提交人指出，这一考虑将是审查案情的一部分，她很乐意在案件进行到该阶段时提供此类信息。然而，提交人在发表评论时称，她有充足理由不尝试与中国警方联系和在其他地方寻求保护。提交人进一步指出，上文提到的男性寻求庇护者虽然没有请求中国警方提供保护，免受放高利贷者的伤害，但仍然获准提出上诉。因而，提交人认为，来文符合《公约》规定，应当宣布可予受理。

7.4 2014 年 1 月 2 日，提交人补充说，其律师再次代表一名中国男性寻求庇护者向丹麦难民委员会提起上诉，这名男子因向放高利贷者借钱而担心遭受暴力。他的申诉虽然被拒绝，但委员会一些成员称，考虑到他是非法离开中国的，他们赞成给予他庇护。提交人认为，这一事实表明，与男性相比，她在诉诸司法权利方面受到了歧视。提交人还指出，如果在平等基础上允许其上诉，她可能也会提出自己因担心受中国当局迫害才非法离境的。尽管提出这一点可能有助于或无助于其获得庇护，但提交人认为，既然许多类似处境的男性被授予上诉权，她获得平等待遇的权利受到侵犯。因此，不允许她上诉是对她作为女性的歧视，而担心受到放高利贷者迫害

的男性申请人则可以提起上诉。提交人还补充说，她认为缔约国不打算答复她对缔约国意见中这一问题的评论。

7.5 提交人进一步指出，2013年，其律师一共代理了五名庇护申请被丹麦移民局拒绝但却获准上诉的中国男性申请人案件。提交人认为，与类似处境男性寻求庇护者相比，她因为是女性而在接受公正审判和获得有效法律补救方面受到了歧视。因此，提交人认为，来文证据充分，应当根据《任择议定书》第4条第2款宣布可予受理。

### 委员会关于可否受理的相关问题和诉讼情况

8.1 根据其议事规则第64条，委员会必须按照《任择议定书》决定来文可否受理。

8.2 委员会注意到提交人声称，丹麦将其遣返回中国将违反《公约》第一至三条、第十二条和第十五条的规定。委员会也注意到缔约国表示，应根据《任择议定书》第2条的属地和属物管辖原则宣布来文不可受理，因为丹麦根据《公约》只对其管辖下的个人负有义务，不能对另一国家在丹麦领土和管辖范围以外犯下的违反《公约》行为，如性别暴力行为负责。委员会还注意到缔约国引述了国际公法中的管辖概念，并坚称《公约》不具有域外效力，而且与其他人权条约不同，并未直接或间接涉及某人被驱逐后可能遭到酷刑或生命和安全受到其他严重威胁的问题。

8.3 委员会需要处理的第一个问题是，委员会根据《公约》规定是否有权审议本来文，即将提交人从丹麦遣返回中国的问题，而她声称如果遣返回中国，她将遭到性别暴力——这是《公约》禁止的待遇。委员会必须决定，缔约国把提交人遣返回中国，根据《公约》是否需要对其遣返的后果负有责任，尽管发生在丹麦领土之外。

8.4 委员会忆及，它在关于缔约国在《公约》第二条之下的核心义务的第28号一般性建议第12段中强调指出，缔约国的义务不加区分地适用于在其境内或虽然不在其境内却在其有效控制之下的公民和非公民，包括难民、寻求庇护者、移徙工人和无国籍人。委员会指出，缔约国应对其所有影响人权的行为负责，不论受影响者是否在其境内。

8.5 委员会忆及，《公约》第一条关于对妇女歧视的定义是指基于性别而作出的任何区别、排斥或限制，其影响或目的足以损害或剥夺妇女认识、享有或行使政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由。委员会还忆及其第19号一般性建议，其中把对妇女的暴力明确列入对妇女歧视的范畴，指出性别暴力是一种对妇女的歧视形式，包括造成身体、精神或性伤害或痛苦的各种行为以及这类行为的威胁、胁迫和其他形式的剥夺自由。缔约国认为，《公约》与其他人权条约不同，没有直接或间接涉及某人被驱逐后可能遭受酷刑或其生命和安全受到其他严重威胁的问题。对此，委员会忆及，它在同一建议确定，此种性别暴力损害或剥夺妇女对各种人权和基本自由的享有，包括生命权、不遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利、人身自由和安全权利以及获得法律平等保护的权利。

8.6 委员会进一步指出，根据国际人权法，不驱回原则规定各国负有义务避免将个人遣返到其人权可能遭受严重侵害，尤其是被任意剥夺自由或遭到酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的地方。不驱回原则还是庇护和国际保护难民制度的重要组成部分。<sup>9</sup> 该原则的实质是缔约国不能强迫个人返回其可能遭受迫害，包括与性别相关形式和理由的迫害的领土。与性别相关形式的迫害是专门针对妇女或者主要针对妇女的迫害形式。

8.7 关于缔约国认为委员会判例没有说明《公约》的任何条款具有域外效力，委员会忆及，《公约》第二条(d)款规定，缔约国承诺不采取任何歧视妇女的行为或做法，并保证公共当局和机构的行动都不违背这项义务。这项积极义务包括缔约国有义务保护妇女免遭真实的、个人的和可预见的严重性别暴力风险，不论后果是否发生在遣送国领土之外：如果缔约国对其管辖下的个人作出决定，其必然和可预见后果是该人依《公约》享有的权利将在另一国遭到侵害，那么缔约国本身可能违反《公约》。例如，缔约国将某人遣返到预计将发生严重暴力行为的另一国家，缔约国本身将违反《公约》。后果的预见性意味着，该缔约国现在就违反了《公约》，尽管后果要在以后才出现。是否构成严重形式的性别暴力，取决于每起案件的情况，必须由委员会在案情审理阶段逐案作出决定，但提交人必须向委员会提出初步确凿证据，充分证实自己的指控。<sup>10</sup>

8.8 委员会注意到提交人称，她担心被遣送回中国后可能遭到有组织犯罪分子的性别暴力，中国当局不会保护她免遭此种暴力行为。委员会还注意到，缔约国当局驳回提交人关于中国当局不愿意或不能够保护其不受“放高利贷者”攻击的说法，是考虑到她在中国时从未试图寻求任何保护。缔约国注意到提交人不认可缔约国当局的事实性结论，但她也从来没有试图寻求中国当局的保护，也没有提出任何初步证据证明中国当局过去和未来一直无法或不愿意保护她免受有组织犯罪团伙的迫害。

8.9 委员会还注意到提交人称，她在享有诉诸司法权方面遭到了性别歧视，因为缔约国当局在“明显缺乏依据”程序下拒绝给予庇护的女性寻求庇护者多于男性寻求庇护者。委员会还注意到提交人称，作为性别暴力受害者，她被关押在丹麦监狱几个月，所受到的创伤得不到治疗，缔约国违反了《公约》规定。缔约国有义务尽责为性别暴力受害者提供有效补救措施，给予充分的治疗和赔偿。委员会忆及，如关于妇女的难民地位、庇护、国籍和无国籍状态与性别有关方面的第32号一般性建议指出的，《公约》第一至三条、第五条(a)款和第十五条规定缔约国有义务确保妇女在从抵达边境开始的整个庇护过程中不遭受歧视。女性寻求庇护者的《公约》权利应得到尊重；她们有权在庇护程序中始终得到非歧视待遇，受到尊重，享有尊严（第24段）。委员会还忆及，在庇护进程的每个阶段都应该采用“性别敏感”做法，对

<sup>9</sup> 见1951年《难民地位公约》第33条(禁止驱逐或遣返(“不驱回”))。

<sup>10</sup> 见第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(即本来文登记之后)，第8.10段。

庇护申请被拒绝的女性寻求庇护者，也应该实施有尊严和不受歧视的遣返（第 24-25 段）。委员会最后指出，提交人由律师代理，但却没有告知律师她在哪里和是否已被遣返回中国。在上述情况下，鉴于档案中没有其他有关资料，委员会认为，提交人未能为可否受理的目的，未能证明其在诉诸司法方面遭受性别歧视，也未能充分证明将她从丹麦遣返回中国将使她面临真实的、个人的和可预见的严重性别暴力风险。委员会指出，根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(c)项，在来文证据不足情况下，它必须宣布来文不予受理。因此，委员会得出结论认为，根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(c)项规定，来文不予受理。

9. 委员会为此决定：

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