



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
10 March 2014
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

第五十七届会议

2014年2月10日至28日

第 39/2012 号来文

委员会在 2014 年 2 月 10 日至 28 日第五十七届会议上通过的决定

提交人: N. (由律师 Ilse van Kuilenburg 代理)
据称受害人: 提交人
所涉缔约国: 荷兰
来文日期: 2012 年 2 月 16 日(初次提交)
参考文件: 已于 2012 年 2 月 28 日转交缔约国(未以文件形式印发)
决定通过日期: 2014 年 2 月 17 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》所作的决定(第五十七届会议)

第 39/2012 号来文, N. 诉荷兰案 *

提交人: N. (由律师 Ilse van Kuilenburg 代理)
据称受害人: 提交人
所涉缔约国: 荷兰
来文日期: 2012 年 2 月 16 日(初次提交)
参考文件: 已于 2012 年 2 月 28 日转交缔约国(未以文件形式印发)

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 2014 年 2 月 17 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 N. 是一名蒙古国公民, 生于 1987 年 6 月 10 日。她在荷兰寻求庇护; 但其申请遭驳回, 在提交来文时正等待递解回蒙古。她声称荷兰拒绝她的庇护申请违反了《消除对妇女一切形式歧视公约》第一、二(e)、三和第六条。提交人由律师代理。《公约》及其《任择议定书》分别于 1991 年 8 月 22 日和 2002 年 8 月 22 日对缔约国生效。

1.2 2012 年 2 月 28 日, 委员会决定不接受提交人 2012 年 2 月 16 日来文中要求采取的临时措施。

* 委员会下列成员参与审议本来文: Ayse Feride Acar、Olinda Bareiro-Bobadilla、Niklas Bruun、Néela Gabr、Hilary Gbedemah、Ruth Halperin-Kaddari、Yoko Hayashi、Ismat Jahan、Dalia Leinarte、Violeta Neubauer、Theodora Nwankwo、Pramila Patten、Silvia Pimentel、Maria Helena Pires、Biancamaria Pomeranzi、Patricia Schulz 和邹晓巧。

提交人陈述的事实

2.1 提交人为未婚女子，自幼父母双亡，在蒙古达尔汗长大。她有兄弟一人，是唯一的家人，自 2004 年 5 月以来一直被监禁。她有个叫 G 的儿子。

2.2 2007 年 8 月，提交人 20 岁，开始在乌兰巴托为 L.先生的宾馆工作。由于宾馆经常为蒙古有权势的人物所光顾，如部长、银行家、议员等，所以 L.先生神通广大。为了完成学业和买所房子，提交人还于 2008 年 10 月开始给 L.先生家当管家，以便增加收入。

2.3 2008 年 12 月，L.先生强奸了提交人，她怀上了儿子 G。事情发生两天之后，同事 N.建议她就强奸之事报警。提交人便到乌兰巴托的某警察局，提出对 L.先生的指控。三、四天后，警察到宾馆把 L.先生带走问话。72 小时之后，L.先生获释。他又回到宾馆，告诉提交人她不能拿他怎么样，因为他有钱有关系。他还提醒她，他掌握着她的护照、出生证和学业证书。

2.4 L.先生强迫提交人回到他家，不让她再在宾馆工作。L.先生把她锁在他家中一间小屋子里。尽管提交人已怀孕，他仍时常对她进行性侵害和人身侵害。一天，他殴打她，把她捆绑起来，并用剪刀、刀子和叉子攻击她。

2.5 两个月之后，趁 L.先生忘了锁门，提交人得以逃走并到警察局投诉。警察拍了她的伤势照片并记录下她的陈述。由于无处可去，她返回 L.先生家。当天晚上，L.先生告诉她警察和他联系了，并说他已把警察收买了，言外之意是他们不会采取任何行动保护她。接着他又殴打了她。

2.6 2009 年 2 月底，提交人设法再次逃离 L.先生家。她寻求过去的同事 N.帮忙，N.便带她到蒙古的一个小镇 B. 一处住家。提交人在那里呆了两个月。2009 年 3 月，两名男子强行把她从该处带走并送回 L.先生处。

2.7 几天之后，提交人设法逃离 L.先生家。她过去的同事 N.带她到蒙古外省的一个小镇 K.。提交人在那里呆了一个月。2009 年 3 月底，两名男子出现，强迫她回到 L.先生处。L.先生又虐待了她。

2.8 当提交人开始显露怀孕体态时，L.先生强迫她服药中止妊娠。因未见效，他便殴打她企图让她小产。一天晚上，提交人又逃离 L.先生家。由于无处可去，她在乌兰巴托的街头游荡了四、五天。最终，她联系上一名蛇头 B.女士，B.女士帮她逃往荷兰。

2.9 2009 年 6 月，提交人抵达荷兰。2009 年 8 月 25 日，她正式提出庇护请求。经过数轮听证和医疗检查，移民归化局于 2011 年 1 月 25 日通知她，移民局打算拒绝她的请求。根据提交人的说法，移民局认为她的陈述可信，但并不认为蒙古政府不愿意或无法保护她。2011 年 2 月 24 日，她提交了佐证其庇护请求的补充理由，强调蒙古妇女的现状以及蒙古国无法保护她们的结构性失灵问题。2011 年 3 月 1 日，

移民局拒绝了她的庇护请求，认定没有理由认为蒙古主管部门无法为她提供有效的保护。

2.10 2011年3月26日，提交人就移民归化局的决定向阿尔梅罗(Almelo)区法院提出申诉。2011年8月16日，区法院以同移民局一样的理由驳回了她的申诉。2011年9月13日，提交人向国务委员会的行政司法处提出上诉。¹ 2011年11月1日，国务委员会驳回了上诉，未对案情作进一步评论。

2.11 提交人提出，鉴于有资料表明蒙古保护遭受歧视和家庭暴力的妇女的制度失灵，如果她返回蒙古，她没有也不会获得补救办法。她解释道，蒙古主管部门已遭腐败侵蚀，那里已不存在有效和可诉诸的法律体系。她强调，她两次向警方提出投诉，都未能引发主管部门采取任何行动。她进一步辩称，所涉缔约国本应调查蒙古主管部门是否能够提供有效的保护，特别是审查所有可获得的关于蒙古情况的信息，并在庇护程序中将之用于她个人的具体情况。为支持她的论点，提交人提到欧洲人权法院审理的H.L.R.诉法国案(申诉号24573/94, 1997年4月29日的判决)² 以及NA.诉联合王国案(申诉号25904/07, 2008年7月17日的判决)。³ 她还强调指出，缔约国有关难民的法律中纳入了2004年4月29日欧盟理事会第2004/83/EC号法令第7条，内容涉及第三国公民或无国籍者取得难民资格和地位或者成为需要得到国际保护者的最低标准，以及所给予保护的内容。⁴

申诉

3.1 提交人声称存在违反《公约》第一、二(e)、三和第六条的情况。提交人特别提出，因为她是女人，所以受到暴力、性奴役和人身伤害。她引述委员会第19号一般性建议。根据该建议，性基暴力属于《公约》第一条的范畴。提交人称，由于《公约》适用于缔约国领土上的所有妇女，它也适用于来自第三国寻求庇护的妇女。缔约国有义务保护这类妇女免遭其在原籍国受到的歧视，凡有必要均应允许她们居留。

¹ 荷兰最高行政法庭。

² 提交人未援引任何具体的段落或说明为何该案例具有相关性。

³ 提交人援引判决第142段，法庭在其中强调，在评估申请人所称万一被强迫送回斯里兰卡会遭到虐待的真实风险时，首先需要适当考虑到那里安全状况恶化以及总体暴力事件相应增加和安全警戒度提高的情况；第二，对申请人指出的所有可能的风险因素进行累计考虑。

⁴ 第7条规定：

“ (1) 保护可由

(a) 国家；或

(b) 控制国家或国家领土相当一部分的方面或组织，包括国际组织提供。

(2) 通常提供保护是指第(1)段所提到的方面采取合理步骤预防迫害或严重伤害造成的痛苦，包括通过有效法律制度的运行，对构成迫害或严重伤害的行为施行有效的监测、起诉和处罚，并使申请人能获得这种保护。”

她补充道，蒙古主管部门不愿意防止、调查或惩处虐待妇女的行为。这种行为司空见惯，但被认为是家庭内部事务。

3.2 提交人进一步提出，缔约国拒绝了她的庇护请求，因而未能向她提供保护，尤其是未能采取一切适当的措施消除任何人对妇女的歧视，未能保证她在与男子平等的基础上行使和享有人权和基本自由和保护她不受剥削，因此违反了《公约》第二、三和第六条。

缔约国关于可否受理及案情的意见

4.1 2012年8月23日，所涉缔约国提交了关于可否受理及案情的意见。缔约国重述了该案的事实，并对提交人所寻求的庇护程序作了澄清。缔约国特别表明，提交人在2009年6月22日向荷兰主管部门报告，之后申领了临时庇护居住证。2009年8月25日，主管部门就她的庇护案件与她进行面谈，问及提交人的身份、国籍、婚姻状况、家庭情况、证件、离开原籍国的日期及旅行行程，还向她提供了一名翻译，并起草了面谈报告。2010年2月24日，提交人对面谈报告作出评论。2010年3月19日，缔约国通知她打算拒绝她的申请。2010年4月23日，提交人对此提出质疑，并于2010年4月27日和5月10日提交了补充理由。2010年8月17日，主管部门与她面谈寻求庇护的原因，并起草了面谈报告。2010年11月3日，移民归化局医学评估科提交一份报告，报告称，提交人正接受医学治疗，⁵ 如果一通知就中断治疗，也不致造成医疗上的紧急情况。报告副本交送提交人。2010年11月15日，缔约国通知提交人打算拒绝其根据《外国人法》(2000年)第64节以医疗为由在该国逗留的请求。⁶ 2011年1月25日，缔约国重申打算拒绝提交人的临时庇护申请。对此她于2011年2月24日提出质疑，强调自己符合资格。2011年2月28日，提交人的临时庇护居住许可申请被驳回。2011年3月26日，提交人向海牙区法院申请对后一项决定进行复审，并于2011年7月21日提交了复审的理由。2011年8月2日，Almelo区法院在提交人及其律师都出庭的情况下审理了提交人的案件。2011年8月16日，区法院以依据不充分为由驳回了她的复审申请。2011年9月13日，提交人再次对该判决提出上诉。2011年11月1日，国务院行政司法处维持区法院的判决。

4.2 缔约国质疑该案可否受理。缔约国尤其强调指出，来文因属物理理由不可受理。缔约国指出，提交人据称在蒙古受到性暴力，而蒙古也是《公约》的缔约国。⁷ 提交人并未争辩在蒙古发生涉嫌对其《公约》权利的侵犯应归咎于该缔约国。如果提交人认为蒙古主管部门未能保护她，她应对蒙古提出控诉。

⁵ 提交人在提交委员会的来文中未提到她正接受医疗。

⁶ 根据2000年《外国人法》第64节，只要外国人或其家庭成员的健康情况不适宜旅行，就不得将其驱逐。

⁷ 蒙古已批准《公约》(1981年7月20日)及其《任择议定书》(2002年3月28日)。

4.3 提交人指控缔约国未能履行其对《公约》的义务，尽管她在蒙古受到如此待遇却仍拒绝给她居住证，关于这一点，缔约国认为，另一缔约国——无论是确实还是涉嫌——违反《公约》，不能要求荷兰为此承担责任。⁸ 因此，委员会对指称荷兰违约一事缺乏管辖权。⁹ 此外，《公约》也不应解释为涵盖以下法律义务：即因为存在酷刑威胁或其他对生命和人身安全的严重威胁，所以缔约国有不予驱逐的法律义务（不驱回原则），以避免和其他国际文书和欧洲文书重叠。¹⁰

4.4 缔约国进一步辩说，由于国内补救办法尚未用尽，所以来文不可受理。它指出提交人在向荷兰主管部门或法院提出庇护诉讼的过程中并未提出任何性基歧视方面的指控或援引《公约》。庇护诉讼的中心问题是驱逐她是否构成缔约国对不驱回原则的违反。因此，国家主管部门和法院在将案件提交委员会之前没有机会处理提交人关于性基歧视的指控或对所称侵权行为加以补救。缔约国承认，提交人虽然在国内程序中可能无需援引《公约》的具体规定，但她必须对涉嫌歧视的实质提出申诉。¹¹

4.5 关于提交人来文所述案情，缔约国指出，《公约》规定的保护义务，就给妇女提供庇护而言，并不比 1951 年《关于难民地位的公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《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》以及《欧洲保护人权与基本自由公约》的规定更深远。这些文书所规定的保护措施即便在威胁并非来自公职人员的情况下也可触发。然而，应该确定的是：风险是确实的，而且是原籍国主管部门通过提供适当的保护也无法避免的风险。

4.6 对于上文所述，缔约国解释道，根据其有关外国人的政策，保护义务只限于在寻求庇护者确实无法从原籍国主管部门获得保护时方可提供。这方面的决定因素在于这类有关主管部门是否采取适当措施，例如建立有效的法律制度对责任人进行调查、起诉和惩处。这种法律制度如果在案发时能提供必要的保护，就是有效的。保护是否有效可通过对所采取的措施进行评估作出判断。保护如果能够得当防范威胁就是有效的，但这并不意味着能够排除所有可能出现的风险。此外，有效的保护在评估时并非一定要将其视作永久有效：能为眼前可见的未来提供保护就足矣。¹² 外

⁸ 参考第 19 号一般性建议和第 25/2010 号来文，M. P. M. 诉加拿大案，2012 年 2 月 24 日的判决，第 4.2 段；以及第 26/2010 号来文，Guadaelupe Herrera Rivera 诉加拿大案，2011 年 10 月 18 日的判决，第 4.4 段；在这些来文中，加拿大尤其争辩，《公约》并未直接或间接地涉及驱逐致人遭受酷刑或其他对生命和人身安全的严重威胁的问题。

⁹ 参考第 10/2005 号来文，N. S. F. 诉大不列颠及北爱尔兰联合王国案，2007 年 5 月 30 日的判决；以及第 15/2007 号来文，Zhen Zhen Zheng 诉荷兰案，2008 年 10 月 27 日的判决。

¹⁰ 参考《公民权利和政治权利国际公约》、《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》、1951 年《关于难民地位的公约》及《欧洲保护人权与基本自由公约》。

¹¹ 参考第 11/2006 号来文，Constance Ragan Salgado 诉大不列颠及北爱尔兰联合王国案，2007 年 1 月 22 日的判决。

¹² 参考 2000 年《外国人法》执行准则 C4/2.2.4 条。

国人是否能获得这种保护也事关重大。¹³ 如有必要，外国人应向更高一级主管部门申请。如地方主管部门不能提供充分的保护，原则上受害人应求助中央政府主管部门。¹⁴

4.7 缔约国进一步解释说，原籍国无法提供有效保护的问题首先要由外国人证明。然而，如果外国人的个人情况或原籍国的总体情况表明应该由荷兰主管部门承担举证责任，则可转由荷兰负责。因此，举证责任分担的根据是外国人的个人情况决定的，而其个人情况则根据原籍国的普遍情况进行评估。如果了解该国情况的各种渠道普遍表明，保护基本不存在或请求保护毫无意义甚至有危险，就不指望该外国人证明他或她依其个人具体情况是无法获得保护的。

4.8 鉴于上述政策，缔约国强调，蒙古国的一般情况并未达到可以将寻求庇护者自动作为难民对待的地步。¹⁵ 因此，提交人必须证明，各种事实以及她个人的情况使她有理由担心会受到 1951 年《关于难民地位的公约》所指的迫害。缔约国认为，如其本国法庭所确认的那样，提交人并未做到这点。

4.9 在这方面，缔约国注意到，从 2004 年至 2005 年间，蒙古颁布了与家庭暴力有关的立法，并成立了全国反暴力中心。2007 年，委员会确认蒙古为打击和预防家庭暴力以及暴力侵害妇女所作的努力。与此同时，委员会对家庭暴力事件仍居高不下并继续被视为私事表示关切。因此，委员会呼吁蒙古确保受暴力侵害的妇女能有立即得到包括保护令在内的补救和保护途径，能获得安全的庇护所并得到医疗和康复援助。¹⁶ 同时，缔约国注意到，在过去几年中，有一些暴力侵害妇女案件的刑事定罪记录。¹⁷ 根据国际明爱机构，处于容易受害境地的妇女可得到一些特别支持。例如，蒙古男女平等中心向人口贩运的受害者和自愿回归者提供保护和重返社会服务。

¹³ 参考 2000 年《外国人法》第 3.37c 条。

¹⁴ 参考 2000 年《外国人法》执行准则 C4/2.2.3 条。

¹⁵ 参考 2010 年 1 月 12 日荷兰外交部的国家报告，荷兰文，参看 www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/ambtsberichten/2010/01/14/mongolie-2010-01-12.html。

¹⁶ 参考委员会关于蒙古的第五、六、七次合并定期报告的结论性意见 (CEDAW/C/MNG/CO/7)。

¹⁷ 参考荷兰外交部 2010 年 1 月 12 日的国家报告（可查阅 www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/ambtsberichten/2010/01/14/mongolie-2010-01-12.html）。再参考美利坚合众国国务院《2011 年度国家人权报告：蒙古》，可查阅 <http://www.state.gov/documents/organization/186502.pdf>。缔约国指出，这些报告表明，针对妇女的暴力在蒙古是个严重的问题，特别在低收入的农村家庭。此外，社会和文化习俗以及警方程序使受害者难以提出刑事指控。

儿童和妇女保护中心向从欧盟自愿回归者提供帮助。¹⁸ 此外，面对腐败官员，人们原则上可请求主管部门保护。¹⁹

4.10 缔约国进一步指出，上述有关该国的信息以及提交人提交的资料在庇护审理程序中都得到了考虑。荷兰主管部门和提交人从中得出不同结论并不意味着主管部门在他们的评估中未将其考虑在内。

4.11 缔约国承认，鉴于上文提供的信息，家庭暴力在蒙古是常事，荷兰主管部门认为提交人指称L.先生侵害她的说法是可信的。²⁰ 然而，缔约国认为提交人未能证明她无法向蒙古主管部门申请有效的保护，以免遭L.先生行为的侵害。缔约国表示，根据掌握到的信息，对妇女施以(性)暴力的行为人并不能逍遥法外，近几年记录在案的定罪判决也表明了这一点。根据荷兰外交部的国别报告，蒙古警方按规定必须对家庭暴力的举报进行调查并向受害者提供保护。除此之外，蒙古的法律规定处罚罪犯(大部分为男性)，如排除令和不得骚扰令或强制参加行为转变培训。

4.12 缔约国质疑提交人关于如果她返回蒙古，寻求保护就毫无意义的论点。首先，缔约国指出，蒙古主管部门如何处理提交人的刑事诉讼仍不明朗。她未提出任何关于他们未采取后续行动或进行调查的证据。她第一次申诉后，警方把L.先生扣留了72小时。她第二次申诉后，警方记录了她的诉状，拍下她的伤势，并讯问了L.先生。这些行动并不意味着蒙古主管部门不愿意保护她。此外，有理由期待提交人至少应向警方询问她的申诉现状。警方在收到她的申诉后与L.先生联系的事实不足以证明他们收了她的钱以向他通报调查的进程或者说主管部门不认真对待她的申诉。除此之外，提交人关于L.先生向警方行贿的指控没有任何相应的证据。仅凭提交人的怀疑不能得出关于她在蒙古无法获得官方保护的结论。

4.13 第二，缔约国指出，提交人本可向蒙古更高级的主管部门申诉。她没有解释为什么在离开原籍国并在荷兰寻求保护之前未能做到这一点。她也未曾向蒙古的

¹⁸ 参考国际明爱机构的国别情况：蒙古，2010年9月（可查阅 http://www.reintegrationcaritas.be/fileadmin/user_upload/Fichiers/CS/Mongolia/COUNTRY_SHEET_MONGOLIA_ENGLISH_VERSIONx.pdf）。

¹⁹ 参考荷兰外交部2010年1月12日的国家报告，可参阅 www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/ambtsberichten/2010/01/14/mongolie-2010-01-12.html；美国国务院2008年和2010年《国家人权报告：蒙古》，分别可查阅 <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2008/eap/119049.htm> 和 <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/eap/154394.htm>；自由之家2008年关于蒙古的报告，可查阅 <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2008/mongolia>；及大赦国际2008年关于蒙古的报告，可查阅 <http://www.amnesty.org/en/region/mongolia/report-2008>。

²⁰ 缔约国提交的资料原文如下：“在国内程序中，荷兰主管部门认为提交人指称L.先生侵害她的说法是可信的。然而，在该国政府看来，提交人未能令人满意地证明她无法向蒙古主管部门申请有效的保护，以免遭其前雇主行为的侵害。”

其他组织寻求帮助，如全国反对暴力中心。该组织有五个家庭暴力受害者庇护所，并向她们提供法律援助。²¹

4.14 因此，缔约国认为，提交人的来文没有根据，因为她未能证明蒙古主管部门不愿意或不能保护她。缔约国表示，第 19 号一般性建议并不要求缔约国授予家庭暴力受害者居留证。拒绝提交人寻求庇护的请求并不显示违反《公约》第一、二、三和第六条。

提交人就缔约国的意见作出的评论

5.1 2012 年 10 月 23 日，提交人就缔约国对可否受理及其案情的意见作了评论。提交人拒绝缔约国有关她本应向蒙古主管部门申诉因为蒙古也是《公约》缔约国的意见。提交人提及人权委员会第 15 号一般性意见，²² 认为《公约》适用于荷兰领土内的所有人，包括移民和难民妇女。因此，她有权在荷兰提出申诉。

5.2 提交人还质疑缔约国关于提交人未能向荷兰主管部门和受理其庇护请求的法庭提出有关性基歧视的指控这一论点。她指出，她明确申明自己在蒙古是性基歧视的受害者，特别是来自前雇主的性奴役和家庭暴力以及工作场所的性虐待和人身虐待的受害者。她还指出，尽管两次向警方申诉，蒙古主管部门并没有向她提供有效保护。缔约国不怀疑她的陈述的可信度。另外，提交人向缔约国及其本国法庭提供了关于蒙古妇女总体情况的充足信息，表明广泛存在对妇女的歧视以及家庭暴力和贩卖妇女事件不受惩罚的情况。她这么做是为了力求证明她的情况不是孤立的事件，而是蒙古普遍存在的结构性歧视妇女的情况。提交人还指出，她没有必要在本国诉讼程序中援引《公约》。她提及第 19 号一般性建议，重申暴力侵害妇女属于《公约》第一条的范畴。此外，对于她在蒙古的遭遇，荷兰境内没有她可提出申诉的其他本国诉讼程序或法院。因此，提交人争辩说，她在缔约国提出具有实质性的性基歧视指控，应当宣布她的来文可以受理。

5.3 提交人还反驳了缔约国关于她本可根据其他文书，如《禁止酷刑公约》或《欧洲保护人权与基本自由公约》请求保护的论点，因为《公约》不应当和其他国际和欧洲人权文书重叠。她强调，只要这种文书旨在保护个人免遭虐待，有些重叠不足为奇。她请缔约国保护她(和她儿子)免遭蒙古境内的虐待和歧视行为。她指出，有充分根据“害怕被驱逐”回原籍国的理由可成为允许庇护的理由，从而确保《公约》

²¹ 参考荷兰外交部 2010 年 1 月 12 日的国家报告(可查阅 www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/ambtsberichten/2010/01/14/mongolie-2010-01-12.html)。

²² 人权事务委员会第 15 号一般性评论第 1 段写道：

各缔约国的报告往往都没有顾及缔约国都必须保证‘在其领土内和受其管辖的一切个人都’享有本公约所承认的权利(第二条, 第 1 款)。一般而言,《公约》所订各项权利适用于每个人, 不论国家间对等原则, 亦不论该个人的国籍或无国籍身份。

规定的有效保护。她提到委员会对荷兰第二次和第三次定期报告的结论性意见²³以及人权事务委员会第15号一般性评论。²⁴提交人重申她的来文应宣布为可予受理。

5.4 关于该案的案情，提交人不同意缔约国的论点，即称她未能证明她无法从蒙古主管部门处寻求有效的保护；她曾提出过两次刑事控告，但并不足以得出结论认为她回蒙古寻求保护不会有何意义；她本可向更高级的主管部门请求保护。

5.5 提交人指出，荷兰主管部门认为她的陈述可信，缔约国对该案的事实也不持疑异。因此，荷兰主管部门必须根据蒙古的情况评估案件。虽然缔约国声称提交人所指控的歧视是个人的歧视而不是其原籍国主管部门的歧视，但提交人认为个人的歧视也在《公约》的范畴之内。²⁵

5.6 此外，提交人回顾指出，缔约国承认针对妇女的家庭暴力在蒙古司空见惯。委员会也曾表示关切地注意到，那里的家庭暴力事件高发，而且继续被视为私事；根据《打击家庭暴力法》起诉的案件很少(自颁布以来只有20例)；蒙古不对婚内强奸定罪。²⁶虽然缔约国宣称已对几起暴力侵害妇女的行为定罪，以证明她返回后蒙古主管部门会向她提供保护，但提交人认为，所引用的消息来源并不能证明情况有所改善。相反，针对妇女的暴力事件仍居高不下，肇事者逍遥法外，而且没有有效的补救办法。

5.7 例如，在缔约国意见中提到的美利坚合众国国务院的一份报告²⁷指出，根据非政府组织的消息，很多强奸案没有报告：由于缺乏证据或资金，警方只起诉了为数很少的此类案件；并且由于社会鄙视、压力或公开审理的性质，受害者不敢报告。家庭暴力，尤其对于低收入的农村家庭妇女而言仍是严重的问题，并被视为家内的

²³ 提交人提到未加编辑的预发本，见 www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw25/TheNetherlands_Final.htm。提交人所提到的段落如下(提交人在第28段下划线)：

27. 委员会对被贩运的非欧洲妇女担心被驱逐回原籍国而且返回后可能缺乏其政府的有效保护表示关切。

28. 委员会敦促荷兰王国政府确保被贩运的妇女在她们的原籍国得到全面的保护或给予她们庇护/难民地位。

²⁴ 援引人权事务委员会第15号一般性评论第5段，引文如下(提交人在最后两句话下划线)：

《公约》不承认外国人有权进入某一缔约国的领土或在其境内居住。原则上，该国有权决定谁可以入境。但是，在某些情况下，例如涉及不歧视、禁止非人道待遇和尊重家庭生活等考虑因素时，外国人甚至可以享有入境或居留方面的《公约》保护。

²⁵ 援引第19号一般性评论第9段，引文如下：

但是，应当强调，《公约》所指的歧视并不限于政府或以政府名义采取的行动(见第二条(e)款、第二条(f)款和第五条)。呼吁缔约国采取一切适当措施，以消除任何个人、组织或企业对妇女的歧视。根据一般国际法和具体的人权盟约规定，缔约国如果没有尽力防止侵犯权利或调查暴力行为并施以惩罚及提供赔偿，也可能为私人行为承担责任。

²⁶ 参考委员会对蒙古的第五、六、七次合并定期报告的结论性意见第25段(CEDAW/C/MNG/CO/7)。

²⁷ 见第4.9段。

事，警方不愿意干涉。因为刑法中没有具体的执行规定，因此没有关于家庭暴力的定罪判决。²⁸ 国际明爱机构的报告确认了这些结论。²⁹ 根据该报告，2007年，估计每三名妇女中就有一名受到家庭暴力，每十名中就有一名受到殴打。此外，不存在禁止性骚扰的法律。根据一份调查，35岁以下的受雇妇女中，每两名中就有一名承认自己是工作场所性骚扰的受害者。

5.8 提交人强调，就她而言，不存在蒙古主管部门的有效保护。警方调查并盘问L.先生的事实不能视作《公约》规定的有效保护。警方既未对她的申诉采取后续行动，也没向她提供有效的保护，因为他们没有起诉L.先生，甚至未试图保护她不受进一步的侵害。提交人提到第19号一般性建议第24段。根据此段，缔约国应采取适当和有效的措施，无论是通过公共或私人行为，扫除一切形式的性暴力，并向受害者提供有效的申诉程序和补救办法，包括赔偿损失。她声称已向荷兰主管部门和法庭提供了充足的信息，表明妇女在蒙古普遍得不到免受歧视和暴力的保护。

5.9 提交人进一步指出，缔约国必须考虑蒙古境内腐败猖獗的情况。她忆及L.先生是个有钱人，与蒙古的精英阶层、包括有名的政客关系深厚。他告诉提交人警方不会起诉他，因为他已贿赂了他们。提交人提到荷兰外交部2010年1月12日的国别报告。报告指出，公众普遍不信任蒙古的法律制度；85%的人认为法院站在富人和大公司一边；腐败，包括司法制度内的腐败，仍是个严重问题；而且警察是最腐败的群体之一。提交人认为，由此可见，L.先生为阻止案件的调查，的确贿赂了警察。这将使她难以寻求更高级主管部门的保护或当她返回蒙古时寻得保护，因为她案件中的证据很可能已被销毁。提交人进一步指出，即便L.先生出庭，他的金钱和他的关系也将会保护他不被定罪。因此，她表示，她在离开蒙古之前不可能获得蒙古主管部门的保护，如果她返回蒙古，主管部门也极不可能向她提供这种保护。

5.10 提交人还质疑缔约国关于蒙古的非政府组织，如全国反对暴力中心可向她提供有效保护的论点。首先，提供有效保护的义务涉及国家而不是私人组织。第二，非政府组织无法向她提供有效的保护，因为大多数这类组织并不专门从事保护受害者不受侵害的工作，只提供咨询和重返社会的援助。³⁰ 无论如何，非政府组织的保

²⁸ 提交人提及美利坚合众国国务院2011年发布的国家人权报告：蒙古(见脚注20)指出，根据最高法院研究中心的资料，2010年发生237起强奸案，有336人被定罪。但是，她强调指出，根据非政府资料来源，警方通常以证据不足为由，仅将少量的强奸案提交检察部门。此外，据非政府组织称，许多强奸案件没有报案，警方和司法程序对受害者造成很大压力，且通常不鼓励报案。社会鄙视也造成此种情况。

²⁹ 见第4.9段。

³⁰ 参考国际明爱机构的报告(见第4.9段和脚注21)。根据该报告，全国反对暴力中心为经历暴力、尤其是家庭暴力的妇女提供法律和心理咨询，并在收容所和过渡所为妇女和儿童提供庇护。没有为返回者提供法律、经济、心理服务的专门组织或中心。然而，返回者可从提供其他服务的几个非政府组织处获得信息：诸如：蒙古男女平等中心(为人口贩运的受害者和自愿返回者提供保护和重返社会服务)以及儿童和妇女保护中心(向从欧盟返回的自愿返回者提供重返社会服务)。

护是极为有限的。缔约国辩称全国反暴中心有五个家庭暴力受害者收容所，提交人就此特别指出，那里每次只能收留十几名妇女，而需要庇护的妇女人数远高于此。此外，收容所只能提供为期有限的保护。这就不那么有效，因为妇女一旦离开就会面临危险。³¹

5.11 因此，提交人重申她在蒙古是性基歧视的受害者。她申明，鉴于她的个人情况以及蒙古的状况，她在原籍国无法得到有效的保护，而且如果她返回也极不可能获得保护。提交人强调，她没有别的有效保护。因此，缔约国拒绝她的庇护申请等同违反《公约》。

委员会需处理的有关可否受理的问题和议事情况

6.1 根据议事规则第 64 条，委员会必须根据《任择议定书》，决定来文可否受理。根据议事规则第 66 条，委员会可将将来文可否受理问题与案情分开审查。

6.2 根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(a)项，委员会确认，同一事项未经或不在另一国际调查或解决程序的审理之中。

6.3 委员会注意到，提交人声称，缔约国因驳回她的庇护申请而违反了《公约》第一条、二(e)、三和第六条，未能保护她不受她过去在蒙古的雇主L先生对她的性基暴力、性奴役和人身虐待。委员会还注意到，缔约国声称在向荷兰主管部门或法院提出的庇护申请程序中，提交人未能提出具有实质性的基于性基歧视申诉，只是争辩说她驱逐将违背不驱回的原则。委员会回顾称，根据《任择议定书》第 4 条第(1)款，提交人必须用尽所有可用的国内补救办法。委员会还忆及其判例，根据判例，提交人必须已在国内一级提出过她希望向委员会提出的申诉的实质，³² 以便使国内主管部门和/或法院有机会处理这一申诉。³³

6.4 委员会注意到缔约国的论点，即提交人仅将申诉限于违反不驱回的原则，并没有援用性基歧视这一理由，委员会回顾称，不驱回原则的实质是国家不得将个人遣

³¹ 参考 2010 年美国国务院撰写的人权国家报告：蒙古，引述如下(提交人在第一、第四和第五句话下划线)：

全国反暴中心报告 18 位客户请求限制命令，只有两份请求被批准。另外，法律未赋予具体机构执行限制命令的责任。因此，蒙古妇女法律协会报告，限制命令监督和执行都不力。根据法律，限制命令只在受害者在收容所时有效，因此一旦她们离开就会遇到危险。

全国反暴中心声称，该年头 6 个月在其 6 个地点为 237 名个人提供临时庇护，并向 1,300 人提供心理咨询。全国反暴中心在没有政府支持的情况下发起家庭暴力预防运动。国家和地方政府在财政上支持全国反暴中心向家庭暴力受害者提供服务。社会事务和劳工部在该年的头 9 个月提供了近 1,430 万图格里克(10,270 美元)帮助家庭暴力的受害者。

³² 见第 8/2005 号来文，Kayhan 诉土耳其案，2006 年 1 月 27 日的判决，第 7.7 段。

³³ 见第 10/2005 号来文，N. S. F. 诉大不列颠及北爱尔兰联合王国案，2007 年 5 月 30 日的判决，第 7.3 段。

返他们可能遭到迫害，包括遭受与性别有关形式或理由的迫害的领土。委员会还回顾称，不驱回原则构成庇护和国际难民保护的重要组成部分。委员会忆及其判例。根据判例，《公约》第二条(d)款包括缔约国有义务保护妇女不受实际、个人和可预见的严重性基暴力形式的风险，无论这种后果会发生在遣送国领土边界之外与否。³⁴ 委员会进一步回顾称，性基暴力是对妇女的一种歧视形式，包括施加身、心或性伤害或痛苦、威胁施加这种行为、胁迫和其他剥夺自由的行为。³⁵ 在此情况下，即便假设提交人在国内主管部门面前未具体指控和性有关的歧视，委员会还是认为，关于她作为妇女所受的性基暴力、性奴役和人身虐待的指控是她寻求庇护时提出的，主管部门因而有机会审查这些指控。委员会认为，对提交人在国内没有其他程序可供她提出实质性的性歧视指控这一点，缔约国迄今没有提出异议。《任择议定书》第4条第1款并不排除审议本来文时审议这一点。

6.5 委员会还注意到缔约国辩称，该来文因属物理由而应宣布不可受理，因为提交人试图以域外适用的方式扩大《公约》提供的保护，并将其范围扩大到包括不驱回的原则；所涉缔约国不能因另一缔约国违约，无论是实际还是涉嫌违反《公约》而承担责任；而且委员会就涉嫌违约对荷兰缺乏管辖权。

6.6 考虑到委员会对性基暴力的定义³⁵及其以属物理由、属地理由和域外适用方式³⁴适用《公约》的判例，委员会认为它有权审议来文。鉴于上述理由，为符合《任择议定书》第4条第2款(c)项下可受理的规定，委员会必须判定提交人是否提出了表面证据充分的理由，为其指称缔约国违反《公约》第一条、第二条(e)款、第三和第六条的申诉提出了充分有力的证据。委员会还必须评定提交人是否提供了充分的资料，说明她如果返回蒙古是否有可能实际、亲自和可预见地遭受形式严重的性基暴力。³⁶

6.7 委员会注意到，提交人对自己为何以及怎么会认为《公约》分别述及增进妇女权利、使人卖淫和贩运妇女问题的第三条和第六条所规定她应享的权利由于缔约国驳回她的庇护申请而受到侵犯的问题未作出任何说明。在案宗里缺乏任何其他有关的信息的情况下，委员会认为提交人没有为根据《公约》第三条和第六条提出的申诉提出充分有力的证据，以满足可予受理的要求。

6.8 关于根据《公约》第一条和第二条(e)款评估提交人如返回蒙古受到形式严重的性基歧视风险问题，委员会首先注意到，提交人仅仅表示她担心蒙古主管部门会不保护她免遭 L.先生的侵害，但是未作任何进一步的说明。她也没有说明，在 2008 年 12 月至 2009 年 6 月据称发生的事件过去五年之后，为何 L.先生对她依旧会是一

³⁴ 例如，见第 33/2011 号来文，M. N. N. 诉丹麦案，2013 年 7 月 15 日的判决，第 8.5 至 8.10 段；以及第 35/2011 号来文，M. E. N. 诉丹麦案，2013 年 7 月 26 日的判决，第 8.4 至 8.9 段。

³⁵ 见第 19 号一般性建议第 6 段。

³⁶ 例如，见第 33/2011 号来文，M. N. N. 诉丹麦案，第 8.10 段。

种真正的威胁。此外，提交人也没有说明蒙古主管部门过去如何在她个人处在这种情况下未能保护她，而且也没有说明确实存在风险，在她返回之时这些主管部门不可能为她提供适当保护。

6.9 此外，委员会注意到，从 2008 年 12 月至 2009 年 6 月提交人曾有三个月不在 L.先生家里，她未说明她为何没有跟进向警方的投诉，也未说明在这同一时期里她为何没有向蒙古的检察机关或法院就此提出投诉。委员会还注意到，提交人于 2009 年 6 月，也即离她 2008 年 12 月第一次向警方提出投诉的六个月之后离开该国。另一方面，委员会注意到，蒙古的主管部门未必如档案材料所说的那样，办事很不诚恳或没有立即对提交人的申诉作出反应。委员会在这方面还注意到，蒙古是《公约》及其《任择议定书》的缔约国，而作为缔约国，该国受到《公约》和《任择议定书》条款规定的约束。

6.10 在这种情况下，在不具备任何其他相关资料的情况下，委员会认为，根据目前提出的这些事实不足以断定，蒙古没有切实有效的法律体系，不能查实、起诉和制裁 L.先生，提交人的个人情况不足以证明她如返回原籍国有受到迫害的危险。委员会还裁定，提交人未能根据《公约》第一条和第二条(e)款为其投诉提出切实理由，满足可受理的要求。

6.11 对上述种种考虑进行综合考虑，在没有任何其他档案资料的情况下，委员会认为，提交人虽称缔约国驳回其庇护申请将使其真正面临风险，如返回蒙古会亲身并可预见地遭到形式严重的性暴力的侵害，荷兰未能或会不向她提供保护免遭这种形式的暴力侵害，但是她并未为其指称提供充分有力的证据，满足可受理的要求。因此，委员会裁定来文根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(c)项的规定不可受理。

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) 本决定将转交缔约国和提交人。

[以阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文通过，其中英文本为原件。]