



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
25 April 2018
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 85/2015 号来文的决定^{*,**}

来文提交人:	S.F.A.(由 Niels-Erik Hansen 律师代理)
据称受害人:	提交人及其未成年儿子 H.H.M.
所涉缔约国:	丹麦
来文日期:	2015 年 4 月 22 日(初次提交)
参考文件:	工作组根据《任择议定书》第 5 条和第 6 条以及委员会议事规则第 63 条和第 69 条做出的决定,已于 2015 年 4 月 23 日转交缔约国(未以文件形式印发)
决定通过日期:	2018 年 2 月 26 日

* 委员会第六十九届会议(2018 年 2 月 19 日至 3 月 9 日)通过。

** 委员会下列委员参加了对本来文的审查: 艾谢·费里德·阿贾尔、克拉迪斯·阿科斯塔·巴尔加斯、尼科尔·阿默林、贡纳尔·贝里比、玛丽昂·贝塞尔、路易莎·查拉、纳伊拉·贾布尔、希拉里·格贝德玛、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、达利娅·莱伊纳尔特、罗萨里奥·马纳洛、里亚·纳达莱亚、阿鲁纳·德维·纳莱恩、班达娜·拉纳、帕特里夏·舒尔茨、宋文艳和艾莎·瓦勒·贝尔赫斯。



关于可受理性的决定

1.1 来文提交人为 S.F.A，系索马里国民，1988 年出生。来文以她的名义并代表她 2013 年出生的儿子 H.H.M 提交。提交人在丹麦寻求庇护，但她的申请遭到拒绝；在提交来文时，她正等待被从丹麦驱逐回索马里。她声称，这种驱逐将构成缔约国违反《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条、第二条(d)项、第十二条、第十五条和第十六条的行为。《公约》及其《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。提交人由律师 Niels-Erik Hansen 代理。

1.2 2015 年 4 月 23 日，委员会根据《任择议定书》第 5 条第 1 款以及委员会议事规则第 63 条规定，通过其任择议定书来文工作组要求缔约国在委员会审议来文期间，不要将提交人及其儿子驱逐回索马里。2015 年 4 月 27 日，难民上诉委员会根据委员会的要求延缓了提交人及其儿子离开丹麦的时限，具体时间另行通知。

1.3 2016 年 7 月 7 日和 2017 年 9 月 7 日，委员会拒绝了缔约国解除临时措施的要求。

事实背景¹

2.1 来文提交人是索马里族裔，是 Shikhal 主要氏族、Loboge 亚族和 Agane 亚族的一员。她留在索马里的家人包括父母、两位兄弟、两位叔叔及其家人、一位姨母和两位姑母及其子女。²提交人为穆斯林，孩童时期，曾遭受残割女性生殖器之苦。

2.2 提交人的父亲认识一个住在国外的老人，想强迫她嫁给此人。她违背家人的意愿，与 H 产生情愫；她大约 15 或 16 岁时在二人就读的布洛布尔提学校认识了 H。他们一直保持着秘密关系，要么是在提交人的朋友和邻居 N 的家中，要么是在布洛布尔提周围的地区；这种关系一直持续到 2007 年，那时提交人怀了 H 的孩子，并且在母亲的帮助下堕胎了。提交人的母亲把怀孕和堕胎的事情告诉了提交人的姑母。她还建议，提交人应该再次接受割礼，免得她的父亲发现她与 H 的关系，因为他仍然计划将她嫁给那个曾经与她订过娃娃亲的男人。提交人接受了她母亲的建议，并在堕胎一个半月后再次进行了割礼。³

2.3 2008 年 3 月的某一天，提交人的父亲抓到她放学后在外面与 H 说话。他把她带回家中，交给她的母亲和兄弟，并威胁要用猎枪杀死她，以惩罚其使家门蒙羞。提交人的姑母当时也在场，向他透露，提交人过去曾堕胎过。提交人的兄弟们之

¹ 事实背景根据提交人自己的不完整叙述、2014 年 2 月 11 日提交人与丹麦移民局的庇护筛查面谈报告、2014 年 5 月 23 日的第一次实质性面访报告和 2014 年 6 月 17 日第二次实质性面谈报告、2015 年 1 月 19 日的移民局决定、2015 年 4 月 8 日难民上诉委员会的决定以及其他可用存档证明文件进行还原。

² 资料摘自 2014 年 2 月 11 日提交人的庇护筛查面谈。根据提交人 2014 年 5 月 23 日的实质性面谈，2014 年春，由于与青年党和政府之间的当地战斗有关的爆炸事件，她的三位姑母丧生。

³ 根据提交人 2014 年 6 月 17 日的第二次实质性面谈，她没有再次接受割礼，而是被 5 岁时曾对她进行过女性生殖器残割的同一名女性“缝合了伤口”。

后建议将她交给青年党，以便“干掉她”，因为她犯了通奸罪。父亲拒绝了，因为他不相信该团体，并认为他们“只会鞭打她而不杀她”。提交人的母亲安排她躲到 N. 的家中。提交人的姨母在提交人和 H. 一起被抓的时候来到布洛布尔提，以便救她。当天晚些时候，提交人的姨母把她带到贝莱德文。第二天早上，提交人离开贝莱德文，动身前往埃塞俄比亚。

2.4 2008 年 4 月，她抵达利比亚，因非法进入该国而被关押两个月。她与其他囚犯一同逃离班加西附近一座监狱，并于 2008 年 8 月 7 日乘船抵达意大利，之后她一直待在意大利，直至 2013 年 12 月 15 日才离开意大利前往丹麦。2008 年 11 月，出于人道主义她获准在意大利居住三年，但该许可证随后未被续订。从 2011 年 11 月起，提交人非法居住在意大利，但意大利当局没有采取任何措施拘留或驱逐她。2013 年 8 月，与她的居留证有关的文件被意大利当局扣留，没有归还。

2.5 提交人不了解 H. 在她 2008 年离开后的情况。他于 2009 年或 2010 年前往利比亚，但提交人当时已在意大利。2010 年，他们在利比亚的一次宗教仪式中结婚，当时提交人缺席，由她姨母的孩子代表她出席。H. 于 2010 年 12 月进入意大利，从 2011 年 12 月 30 日起获准居住三年。提交人与 H. 于 2011 年 12 月 30 日在福贾镇的街道上共同居住，直至 2012 年 5 月 H. 死于肺结核。在他死亡前不久，提交人怀孕了。⁴意大利当局不知道提交人和 H. 已婚。提交人的儿子 H.H.M. 于 2013 年 2 月 28 日在意大利出生。在意大利期间，提交人结识了芬兰的一位牧师，这位牧师出钱帮助她在欧盟的另一个国家申请庇护。

2.6 提交人和她的儿子于 2013 年 12 月 18 日进入丹麦，但是没有有效的旅行证件。她在同一天申请避难。她之所以寻求庇护，是因为她担心在返回索马里后被家人杀害，或者落入青年党手中，因为她与 H. 在家人不同意的前提下有了婚外情。

2.7 2015 年 1 月 19 日，丹麦移民局拒绝了她的庇护申请。2015 年 4 月 8 日，难民上诉委员会驳回了她对该决定的上诉。难民上诉委员会注意到，提交人似乎是一个低调的人，因为她不是任何政治或宗教协会或组织的成员，也没有参与任何政治活动。它还指出，她关于在抵达丹麦之前发生的事件的陈述含糊不清。⁵难民上诉委员会提到语言分析测试的结果，⁶认定提交人用母语模仿索马里南部所说的一种方言，并注意到，根据作者的 Facebook 账户，她曾在索马里西北部的哈尔格萨学习过。难民上诉委员会还提到了意大利当局 2014 年 5 月 6 日的一封信，其中称，尽管她声称自 2008 年至 2011 年在意大利持有居留证，但提交人的姓名

⁴ 根据提交人 2014 年 5 月 23 日与丹麦移民局的实质性面谈，她得知，据估计，在 H. 死亡的同一天，她一定已经怀孕。她已经证实，在他死亡的时候，她已经处于怀孕的早期阶段。

⁵ 难民上诉委员会特别提到提交人的种种陈述，涉及她与国外男子的包办婚姻；她与 H. 的会面，包括在她朋友 N. 的家中与她见面时总是戴着面纱；她如何被她的父亲抓住；当 2008 年 3 月/4 月父亲抓住她和 H. 在一起时，她的姑母知道了什么；之后她如何躲藏起来；她姨母的访问；H. 在两人关系被发现后留在家乡；当她在利比亚与 H. 结婚时她的见证人；她的意大利居留证；她与 H. 居留意大利；她以 C.B. 为名登录她的 Facebook 账户；以及她旅程的资金。

⁶ 该测试是在 2014 年 6 月 30 日进行的。该测试结果基于对 9 个音韵学和韵律学的例子、6 个词法和句法学的例子以及 11 个词汇例子的分析。

并不为他们所知。鉴于上述情况，难民上诉委员会得出结论，提交人未能证实她的庇护申请。因此，不能认为她与她的家人或青年党有所冲突是事实。但根据她提供的资料，难民上诉委员会却认为，她在原籍国有关系亲密的家人属实。

2.8 提交人申明，她已用尽所有国内补救办法，并指出难民上诉委员会的决定是最终决定，不得上诉。她还认为，来文目前未在接受任何其他国际调查或解决程序审查。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国将她和她的儿子送回索马里违反了《公约》第一条、第二条(d)项、第十二条、第十五条和第十六条规定的义务。

3.2 提交人辩称，作为一名带小孩的单身女性，她将面临索马里性别暴力的风险，这违反了《公约》第十二条。

3.3 关于第二条和第十五条，提交人辩解说，尽管她向难民上诉委员会提出将她和她的儿子送回索马里的行为违反《公约》，但缔约国当局没有考虑到她根据《公约》享有的权利。在这方面，提交人提到委员会关于暴力侵害妇女行为的第 19 (1992)号一般性建议和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 (2014)号一般性建议。她还声称，《公约》第一条所界定的她享有的平等待遇权利遭到了侵犯。

3.4 关于《公约》第十六条，提交人指出，她如果回到索马里，她很有可能遭受她的家人或青年党的性别暴力，因为她抵制强迫婚姻，并在家人不同意的情况下与另一个男人育有一子。

3.5 她还表示，难民上诉委员会对她的可信度所作的评估十分牵强，并且没有在其决定中列入任何不接受她的陈述作为事实的理由。

3.6 提交人认为，对她进行的那种语言分析测试已经受到批评，因为该测试高度肯定地断定她是在模仿索马里南部的一种方言。她断言，大不列颠及北爱尔兰联合王国在涉及索马里寻求庇护者的案件中进行了类似的测试，这些测试都存在问题。

3.7 最后，提交人称，在她与丹麦移民局面谈时，她的孩子坐在她的腿上，这使她受到干扰，因此对她所做庇护申请理由的陈述产生了影响。她认为，这构成对《公约》的单独违反，因为与男性相比，带有小孩的女性处于不利地位，而男性从未处于这种分心和压力的情况之下。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2015年10月23日，缔约国提交了关于来文可否受理和案情的意见。它回顾了本来文所依据的主要事实，并重申了难民上诉委员会于2015年4月8日做出的决定中所载的主要结论。

4.2 缔约国还全面描述了难民上诉委员会的组织、构成、职责、特权和管辖权以及给予寻求庇护者的保障，包括法律代理、翻译在场以及寻求庇护者在上诉时进行陈述的可能。缔约国还指出，难民上诉委员会全面收集了丹麦接纳的寻求庇护者的来源国家的总体背景资料，并不断从各种公认来源获得更新和补充，且在评估案件时统统加以考虑。

4.3 缔约国回顾，根据委员会的判例法，只有当被送还者面临严重性别暴力的真实的、切身的和可预见的风险时，《公约》才具有域外效力。⁷在这方面，缔约国称，根据《任择议定书》第4条第2款(c)项，她未能为让其来文可以受理而确立表面证据确凿的案件，因为提交人没有充分证实她如果被送回索马里就会面临这样的风险。因此，应当认为来文明显没有根据，所以不予受理。

4.4 缔约国申明，即便委员会认定来文可受理并着手审议案情，提交人也未能充分证明她若返回索马里就有遭严重性别暴力的真实的、切身的和可预见的风险。

4.5 缔约国不同意提交人的看法，即难民上诉委员会对她的可信度的评估看似“十分牵强”。在2015年4月8日的决定中，难民上诉委员会一致裁定，她关于庇护申请理由的陈述应全部驳回，因为她对所有关键因素的描述都含糊不清，⁸也无法证实她提出的被授予庇护的理由。与提交人声称的情况相反，难民上诉委员会详细说明了为什么不能将其陈述视为事实。

4.6 缔约国还回顾说，丹麦移民局在2015年4月8日的难民上诉委员会听证会之前曾要求对提交人进行语言分析测试。难民上诉委员会对该案的评估中包含此测试结果。测试结果高度肯定地把提交人的语言背景与索马里西北部联系起来，并表明，不可能如提交人所坚持的那样是在索马里的希兰地区。

4.7 缔约国进一步声称，不可能像提交人主张的那样对进行语言测试的公司提出任何有效怀疑。联合王国涉及索马里寻求庇护者的诉讼依赖和批评此类测试的问题是法院赋予这些测试的权重问题，而不是开展这些测试的公司的可信性问题。

4.8 至于提交人关于在实质性面谈期间她的孩子的存在如何对她的陈述产生不利影响的立场，缔约国指出，这些面谈的报告由口译员翻译，然后由提交人过目签名。提交人明确表示，她对报告没有补充意见。在面谈中，她没有表示任何困惑。缔约国还补充道，提交人可以选择在面谈时要求保姆帮忙，因此不必让她的孩子陪伴她。

4.9 关于提交人认为上述情况应被视为单独违反《公约》的论点，因为与男性相比，带有小孩的女性处于不利地位，而男性从未处于这种分心和压力的情况之下，缔约国认为，提交的来文没有得到进一步证实，也没有提到提交人认为遭到侵犯的《公约》的具体规定。

⁷ 见 *M.N.N.诉丹麦案*(CEDAW/C/55/D/33/2011)。

⁸ 难民上诉委员会裁定，除其他事项外，提交人对她与H会面的描述含糊不清，包括他在提交人朋友N的家中与她见面时是否戴着面纱。它还裁定，提交人对她以C.B.为名开办的Facebook账户所作陈述也很模糊。

4.10 因此，缔约国同意难民上诉委员会 2015 年 4 月 8 日的决定，该决定是在对提交人的可信度、现有关于索马里的背景资料和手头案件的具体情况进行彻底评估后作出的。在对这些因素进行分析之后，难民上诉委员会不认为有迫害或虐待的风险，也因此裁定没有理由获得庇护。

4.11 关于提交人声称委员会未能考虑她若返回索马里是否会冒着遭受性别暴力的风险问题，缔约国指出，由于第 4.10 段所述的理由，裁定提交人没有遭受家人严重性别暴力或虐待的真实的、切身的和可预见的风险，包括荣誉谋杀。它注意到，在这方面，提交人在离开索马里之前遭受女性生殖器残割这一事实并不是独立给予庇护的理由，她是一名带着小孩的女性这种情况也不会单独改变对未来性别暴力风险的评估。

4.12 此外，缔约国还认定，不能认为提交人返回原籍国后就是一名没有社交网络的单身女性是事实，因为她多次表示，包括在 2014 年 2 月 11 日的庇护筛查面谈和 2014 年 5 月 23 日的实质性面谈中，她的兄弟和父母仍生活在索马里。

4.13 缔约国进一步指出，索马里的总体局势，包括妇女的处境，并非是所有被遣返者都面临《外国人法》第 7(2)节所说的虐待风险。⁹它提到瑞典移民局的一份出版物，¹⁰其中据报道，索马里唯一不受政府控制的部分是索马里南部(由青年党控制)；还提到语言分析测试高度肯定地表明提交人的语言背景与该国西北部有联系，并且根据提交人的 Facebook 账户，她在索马里西北部的哈尔格萨学习过(见第 2.7、3.6 和 4.6 段)。

4.14 在此背景下，缔约国认定，提交人返回索马里之后不会面临遭受她家人、当地社区或包括青年党在内的其他人的严重性别暴力或虐待的真实的、切身的和可预见的风险。

4.15 关于提及《公约》的问题，缔约国认为，难民上诉委员会在 2015 年 4 月 8 日的决定中没有明确提及《公约》，决不意味着它未考虑到《公约》，因为《公约》与其他国际人权条约一起构成难民上诉委员会对庇护案件评估的完整组成部分。

4.16 缔约国得出结论认为，难民上诉委员会作为具有准司法机构性质的合议机构，对提交人的可信度、可获取的背景资料和提交人的具体状况进行了彻底评估，裁定提交人未能证明她和她儿子若返回索马里就有可能面临遭受迫害或虐待的风险，并因此有理由获得庇护。缔约国补充道，提交人的来文没有披露任何进一步的资料来证实她的说法，也没有披露应给予庇护的理由。提交人的来文仅反映出她不同意难民上诉委员会对她的可信度的评估。她未能找出决策过程中的任何违规行为，或上诉委员会未适当考虑的任何风险因素。事实上，提交人试图把委员会当作上诉机构，让委员会重新评估支持她的庇护申请的事实情况。缔约国主

⁹ 在这方面，缔约国认为，难民上诉委员会在其 2015 年 4 月 8 日的决定中考虑到了联合国难民事务高级专员公署“关于返回索马里南部和中部的立场”(2014 年 6 月)中包含的信息。

¹⁰ 瑞典，瑞典移民局：《索马里——各类行为体的领土影响》(斯德哥尔摩，2015 年 3 月 23 日)。

张，委员会必须对难民上诉委员会的裁定的事实给予相当的重视，因为难民上诉委员会更适合评价提交人案件的事实情况。因此，缔约国认为，没有理由怀疑、更不用说撤销难民上诉委员会做出的评估。根据该评估，提交人未能证实有充分理由使人相信，她和她的儿子若返回索马里就面临遭受迫害或与庇护相关的虐待的风险。因此，将提交人送回索马里并不违反《公约》。

提交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 2016年2月29日，提交人提交了她针对缔约国关于可否受理和案情的意见所作的评论。

5.2 提交人注意到，难民上诉委员会重新审理了关于索马里单身难民女性的几起案件，¹¹并要求委员会暂停审议各自的来文，因为难民上诉委员会希望根据欧洲人权法院最近的判例法重新审议在这些案件中拒绝庇护事宜。¹²然而，当局并未重新审理提交人的案件，她认为，原因可能是政府在议会一读第L97号法案期间明确提到她的来文，作为一个本来不应该在委员会登记的来文范例。¹³因此，她担心她获得公正审理的权利可能受到侵害，担心缔约国的意见必然带有偏见。

5.3 提交人称，《公约》尽管得到了缔约国的批准，但尚未纳入丹麦法律。此外，难民上诉委员会的判例法表明，国家当局认为委员会的决定不具有法律约束力。提交人还称，难民上诉委员会的决定从未明确提及《公约》的条款，因此无法确定难民上诉委员会是否考虑到《公约》的有关规定。尽管她的律师已经在难民上诉委员会面前口头和书面上都明确援引了缔约国依《公约》规定承担的义务，但难民上诉委员会2015年4月8日的决定并没有提及《公约》。丹麦移民局的决定也是如此。

5.4 关于来文的可受理性，提交人争辩说，它与案情密切相关；她作为一名单身女性被驱逐到一个甚至没有签署《公约》的国家，并且所有背景信息都证实她的担心——把她与儿子一起送回索马里可能产生的上述后果，所以她根据《公约》第一条、第二条、第十二条和第十五条确定了表面证据确凿的案件。

5.5 关于案情，提交人承认她在2015年4月8日难民上诉委员会做出决定与2015年4月22日向委员会提交来文之间两周内未提供新的材料。提交人还认为，难民上诉委员会的决定并不是一致决定。¹⁴此外，缔约国断言难民上诉委员会在作出庇护案件决定时始终考虑到缔约国的国际义务，无论决定中是否明确加以说明；相反，提交人却认为，没有例子明确表明难民上诉委员会将《公约》考虑在内。此外，缔约国的庇护当局开办一个网页，上面载有一份清单，列出被认为与庇护程序和居留许可申请有关的国际公约，却没有提及《公约》。

¹¹ 请参阅第93/2015号来文，2017年11月23日中断的*K.I.A.*诉丹麦案。

¹² 请参阅2015年9月10日法院在*R.H.*诉瑞典案(第4601/14号申请)中的判决。

¹³ 提交人没有提供有关该法案的内容和/或主题的进一步信息。

¹⁴ 根据缔约国提供的难民上诉委员会2015年4月8日决定的英文译文，该决定获得一致通过。

5.6 提交人还认为，难民上诉委员会应该在其案件中适用“疑罪从无”原则。¹⁵此外，如果将她和她儿子送回索马里，她就不会得到任何保护；即使青年党现在并未控制她的家乡，但仍然发挥着重大影响。关于欧洲人权法院的判例法，她辩称，缔约国当局本应当考虑到没有男性保护的单身女性的情况。因此，她作为一名单身女性，在没有任何可能得到索马里当局保护的情况下，面临着遭受性别暴力的更大风险。最后，她确认，对她而言，性别暴力的风险是真实的、切身和可预见的。

缔约国的补充意见

6.1 2016年11月15日，缔约国提交了补充意见。

6.2 提交人声称，作为一名不受保护的单身女性，她担心性别暴力，并且索马里提供的所有有关资料似乎表明，她的担心从当地局势来看很有道理(见第5.4段)；关于此点，缔约国回顾说，难民上诉委员会不能认为提交人对她寻求庇护的理由的描述是事实。¹⁶它提到其先前的2015年10月23日意见，其中详细说明了难民上诉委员会对提交人可信度的评估(见第4.5-4.10段)。因此，缔约国同意难民上诉委员会的裁定，即提交人没有证明，如果把提交人和她的儿子送回索马里，他们就可能面临与其家人或青年党的冲突。

6.3 缔约国提到了欧洲人权法院就一名索马里妇女所做的判决；法院在判决书中指出：

可以断定，一名得不到男性网络保护的单身妇女返回摩加迪沙将面临着实际风险，生活条件构成《公约》第三条所述的不人道或有辱人格的待遇。¹⁷

6.4 缔约国指出，为了评估有关寻求庇护者在索马里的社会网络，难民上诉委员会根据上述判决重新审理了案件，这一事实表明难民上诉委员会对每个寻求庇护者的情况进行了具体、单独的评估。但是，提交人的情况与*R.H.*诉瑞典案的申诉人或与难民上诉委员会重新审理案件的任何个人情况没有可比性。由于难民上诉委员会并不认为提交人与其家人的冲突是事实，所以就信任自己的裁定，即不能认为提交人如果返回原籍国就是一个没有男性网络的单身女性，因为如她在整个庇护程序中所述，她有仍然生活在索马里的兄弟和父母。

6.5 提交人认为鉴于她的案件被用作一个本来不应该由委员会登记的来文范例(见第5.1-5.2段)，缔约国关于她的案件的意见必然存在偏见。关于此点，缔约国支持这一立场，因为提交人没有证实她的说法，即有充分理由认为将她和她儿子送回索马里就会构成违反《公约》，包括第二条(d)项的行为。缔约国补充道，难民上诉委员会是一个独立的准司法机构，政府无法就个别案件的决定向它下达

¹⁵ 请参阅2002年5月7日《联合国难民事务高级专员公署国际保护准则》第3节。

¹⁶ 也就是指提交人的家人在提交人离开之前试图让她接受与一个不知名男子的强迫婚姻时开始与她的家人发生的冲突，与一个未被她家人接受的男人有关系且育有孩子的情形，以及提交人与青年党之间因她与家人发生冲突而引起的对抗。

¹⁷ *R.H.*诉瑞典案(第4601/14号申请)，第70段。

指示。此外，难民上诉委员会没有详细说明为了把司法部 2015 年 12 月 16 日提出的第 L97 号法案提交给议会而申诉的案件的性质。在此背景下，缔约国认为提交人声称的无法接受公正审讯的担心并未得到证实。

6.6 关于索马里的总体局势，包括妇女的处境，缔约国则相信难民上诉委员会的裁定，即并非所有的回返者都面临《外国人法》第 7(2)节所说的虐待风险。委员会在这方面提到了上述 *R.H.诉瑞典案*的判决和最近的背景资料，¹⁸据此，非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)和索马里军队出现在希兰地区。

6.7 关于提交人认为在国家一级诉讼中没有提及《公约》的论点，缔约国强调指出，尽管《公约》没有在难民上诉委员会的绝大多数决定中明确提到，但缔约国仍受到基础国际公约的约束，国家保护也源于此。举例来说，缔约国提到关于修正《外国人法》的法案的解释性说明，涉及第 7(2)节，它规定应当向外国人(除了那些 1951 年《关于难民地位的公约》所说的人)发放居留证，这些人有权接受上述公约规定的保护，而丹麦也加入了上述公约。该说明进一步解释说，第 7(2)节是根据《欧洲保护人权与基本自由公约》第 3 条及其《第六号议定书》，以及《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 条起草的。作为不推回分析的一部分，难民上诉委员会显然还评估了寻求庇护者返回后可能受到的对妇女的歧视，并且，根据第 7 节进行的任何评估都包括评估性别虐待的风险。

6.8 总之，缔约国重申其看法，即提交人未能为让其来文得到受理而确定表面确凿证据的案件，因为来文显然没有根据。如果委员会裁定来文可以受理，则缔约国认为，目前还没有确定有充分理由认为将提交人及其儿子送回索马里就是违反《公约》的行为。最后，政府希望提请注意丹麦移民当局判例法的统计数据，它特别显示了 2013 年至 2015 年期间由难民上诉委员会决定的 10 个最大的寻求庇护国家集团的庇护申请的承认率。

提交人针对缔约国补充意见所作的评论

7.1 2017 年 1 月 26 日，提交人提交了她对缔约国补充意见的评论。她非常详细地指出，即便自委员会阐明了其对《公约》治外法权效力的立场以来，丹麦移民局和难民上诉委员会在评估女性寻求庇护者免遭驱回原籍国的请求时，也是一概不考虑《公约》。¹⁹提交人就此强调，《公约》与《欧洲公约》第 3 条相比，保护妇女免遭推回的范围更广，²⁰但《欧洲公约》第 3 条已被纳入缔约国的法律中。她补充道，她明确表述了逃离索马里强迫婚姻就是她要求给予庇护的理由，并解释了她拒绝服从就会产生的暴力后果。因此，她声称，缔约国违反了《公约》，因为她充分证实了关于她若返回索马里就面临的性别暴力风险的指控。

¹⁸ 大不列颠及北爱尔兰联合王国内政部：“索马里南部和中部国家信息和指南：对青年党的恐惧”（伦敦，2016 年 3 月）。

¹⁹ 请参阅 *M.N.N.诉丹麦案*和委员会第 32 号一般性建议(2014 年)。

²⁰ 请参阅 2015 年 5 月 26 日欧洲人权法院在 *L.O.诉法国案*(第 4455/14 号申请)所作的判决

7.2 提交人还认为,从缔约国的补充意见(见第 6.4 段)看不出是哪个实体根据欧洲人权法院在 *R.H.诉瑞典案* 中的判决复审了她的庇护案件,并决定不重新审理,或者此事是何时发生的。她表示,难民上诉委员会发布 2015 年 4 月 8 日决定的五位委员绝对不会采取有关决定。既然难民上诉委员会拒绝其庇护申请,认为其理由不可信,缔约国就很有理由断定她的家人可以作为她的男性网络。但是,这样一项决定只能由难民上诉委员会采取作为其不推回分析的组成部分。提交人在这方面回顾说,缔约国提到的男性网络指的都是同样的人——她的父亲和兄弟,而她担心他们在她返回索马里后会杀了她。

7.3 提交人不同意缔约国的评估,即她的情况与 *R.H.诉瑞典案* 的申诉人或与委员会重新审理案件的任何个人情况没有可比性。²¹因此,她争辩说,不重新审理她的案件的决定违反了《欧洲公约》和《公约》第三条。

7.4 提交人认为,自 2015 年 4 月 8 日难民上诉委员会做出决定以来,摩加迪沙的安全局势已经恶化,作为一名带有小孩的单身母亲,她返回索马里后没有男性网络支持她。

缔约国的进一步意见

8.1 2017 年 4 月 11 日,缔约国提出,提交人对其补充意见的评论没有提供任何关于她的案件的新的具体资料,因此它信赖难民上诉委员会的决定及其 2015 年 10 月 23 日和 2016 年 11 月 15 日的早先意见。关于提交人关于她获得庇护的理由和所称索马里冲突的说法,缔约国提到了其 2015 年 10 月 23 日的意见。至于提交人关于欧洲人权法院对 *R.H.诉瑞典案* 判决的意见,缔约国提到了其 2016 年 11 月 15 日的意见。此外,缔约国指出,它曾经考虑提交人认为她的案件应根据上述判决重新开庭的看法,它还考虑了提交人的家庭关系,包括是否可以认为她是单身女性。

8.2 关于对提交人案件的复审(见第 7.2 段),缔约国阐明,难民上诉委员会没有重新审理该案,而是结全本来文根据她提到的 *R.H.诉瑞典案* 判决书细读了她的案件文件。

8.3 提交人认为,难民上诉委员会 2015 年 4 月 8 日的决定没有明确提及《公约》,这意味着它没有考虑到《公约》对她的案件的适用性;对此论点,缔约国指出,它考虑到了提交人的律师在本来文中提出的看法,还联系到该律师所代表个人的其他许多来文。缔约国就此提到其 2016 年 11 月 15 日的意见。关于难民上诉委员会遵守国际义务的情况,请参阅缔约国 2015 年 10 月 23 日的意见和委员会关于 *K.S.诉丹麦案* 可否受理的决定。²²缔约国还提到难民上诉委员会的网站(www.fln.dk),其中提及与难民上诉委员会活动有关的章程和法律规定,包括对《公约》的提及。

²¹ 请参阅第 93/2015 号来文, *K.I.A.诉丹麦案*。

²² [CEDAW/C/64/D/64/2013](#), 第 9.7 段。

8.4 缔约国进一步指出，索马里的总体局势，包括妇女的处境，并非是所有回返者都面临《外国人法》第 7(2)节所说的虐待风险。在这方面，缔约国提到了欧洲人权法院对 *R.H.* 诉瑞典案的判决和最新的背景资料；²³ 从中可以看出，索马里希兰地区的布洛布尔提，是提交人所称她的家乡，现处于非索特派团的控制之下。

8.5 缔约国认为，根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(c)项，提交人未能为可予受理而确立表面证据确凿的案件，来文明显没有根据，因此应当宣布不予受理。如果委员会裁定来文可以受理，缔约国则进而主张目前并没有确定有充分理由认为将提交人及其儿子送回索马里是违反《公约》的行为。

委员会面前的可受理性问题和程序

9.1 根据议事规则第 64 条，委员会须决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。根据议事规则第 66 条，委员会可决定把来文的可受理性问题与其案情分开审议。

9.2 根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(a)项，委员会确信同一事项过去和现在均未根据另一国际调查或解决程序进行审查。

9.3 委员会注意到提交人声称已经用尽了国内补救办法，而缔约国也未以此为由对来文的可受理性提出异议。委员会指出，根据它所掌握的情况，不能在国内法院对难民上诉委员会的判决提出申诉。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审议来文。

9.4 委员会注意到，缔约国声称，根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(c)项，来文缺乏实证，明显没有根据。委员会感到遗憾的是尽管提交人是由律师代理的，但所呈来文质量不高。在这方面，委员会回顾道，提交人声称她担心在返回索马里后被她的家人杀害或交给青年党，因为她不顾家人反对与 H.(她现在已故的配偶)保持关系。提交人一直声称，如果缔约国将她和她的儿子送回索马里，她就会亲身面临《公约》第二条、第十二条、第十五条和第十六条所说的严重性别暴力。

9.5 委员会援引了第 32(2014)号一般性建议，其中指出，“根据国际人权法，不驱回原则规定国家有义务不将某人遣返到该人可能面临严重侵犯人权行为、尤其是任意剥夺生命或遭受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的管辖区”(第 21 段)。委员会还提及关于暴力侵害妇女行为的第 19(1992)号一般性建议，其中回顾，“性别暴力损害或阻碍妇女依照一般国际法或人权公约享受人权和基本自由，符合《公约》第一条所指的歧视”，并且这类权利包括生命权和不受酷刑权(第 7 段)。委员会在关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35(2017)号一般性建议、更新第 19 号一般性建议中进一步解释称，暴力侵害妇女行为是性别歧视的一种形式，在该建议重申缔约国有义务消除对妇女的歧视行为，包括缔约国或其行为体以及非国家行为体的行为或不行为导致的性别暴力(第 21 段)。

²³ 丹麦，丹麦移民局和丹麦难民理事会：“索马里南部和中部：安全局势、青年党存在和目标群体”(哥本哈根，2017 年 3 月)。

9.6 在本案中，委员会注意到，提交人没有声称缔约国直接违反了所引《公约》的某些规定，但声称如果缔约国将她和她儿子遣返索马里，使她落入她家人或青年党手中，承受遭受严重性别暴力行为的危险，就是违犯《公约》行为。

9.7 委员会回顾说，通常是由《公约》缔约国当局对具体案件²⁴中的事实和证据或国家法律的适用情况进行评估，除非可以确定评估存有偏见或基于构成对妇女歧视的性别陈规定型观念，明显武断或构成司法不公。²⁵在此方面委员会指出，实质上提交人是在质疑缔约国当局评估其案件的事实情况、适用法律规定和得出结论的方式。因此，有待委员会审议的问题是，与提交人的庇护申请有关的决定过程是否存在任何不规范之处，以至于缔约国当局未能恰当评估她若返回索马里可能面临的遭受严重性别暴力行为的危险。

9.8 委员会注意到，缔约国当局认定，提交人的叙述由于前后事实多处不一且缺乏证据，因此不足采信。委员会还注意到，提交人解释说，她在与丹麦移民局面谈时正抱着她的孩子，这使她受到干扰，因此影响了她对申请庇护的理由所作的陈述。委员会注意到，在整个庇护程序中所有面谈报告均交给提交人复查，提交人有机会对报告发表评论，但她从未反对报告的内容。委员会还注意到，缔约国解释了提交人在面谈期间利用托儿服务的可能性(见第 4.8 段)。委员会注意到，提交人向委员会提供的资料有限，印证了缔约国当局认为来文人的权利主张缺乏证据的判断。委员会还注意到，缔约国考虑到了索马里的总体局势。

9.9 委员会还注意到提交人声称，尽管她的律师在难民上诉委员会听证会上以口述和书面的方式提出过，但丹麦移民当局没有从《公约》角度审议她的案件，也没有在其决定中提及《公约》。委员会注意到缔约国的答复——《公约》在丹麦是法律渊源，也构成上诉委员会在庇护案件中所作评估的组成部分。委员会注意到，提交人的律师要求移民当局根据《公约》审议她的庇护申请，但没有提到具体条款，也没有根据任何具体条款证实她的申诉。

9.10 关于提交人声称她是单身女性这一事实也构成了她在索马里可能遭受风险的一个因素，委员会指出，根据案宗所载的资料，特别是由联合国难民事务高级专员公署 2014 年 6 月发布的“关于返回索马里南部和中部的立场”，缔约国和提交人都援引该文件，提交人事实上既有家庭支持又有保护网络，因为她还有几个近亲都住在索马里，包括她的父母和兄弟姐妹，还有叔伯、姑母、姨母及其家人。因此，委员会认为，来文的这一部分可以受理证据不足，因为如果将提交人和她的儿子送回其原籍国，不能认为她是没有保护网络的单身女性。

9.11 鉴于上述情况，委员会在不低估可能对索马里一般人权状况、特别是对妇女的人权状况有理由表达关切的同时，认为委员会无法从本案案卷中得出结论，缔约国当局未充分考虑提交人的庇护申请，或对其庇护案进行的审查在其他方面存在任何程序性缺陷。

²⁴ 例如见 *R.P.B.诉菲律宾案*(CEDAW/C/57/D/34/2011)，第 7.5 段。

²⁵ 例如见 *N.Q.诉大不列颠及北爱尔兰联合王国案*(CEDAW/C/63/D/62/2013)。

10. 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提交人。
-