



人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第四款通过的关于
第 2796/2016 号来文的意见*、**、***

来文提交人:	J.O. Zabayo (由律师 Judith Pieters 代理)
据称受害人:	提交人及其女儿 E
所涉缔约国:	荷兰
来文日期:	2016 年 7 月 16 日(首次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第 92 条作出的决定, 已于 2016 年 8 月 10 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2021 年 10 月 13 日
事由:	驱逐至尼日利亚
程序性问题:	无
实质性问题:	提交人的女儿如果被驱逐至尼日利亚, 有遭受外 阴残割的风险
《公约》条款:	第一条、第二条第三款(子)项、第七条、第九条 第一款和第二十四条第一款
《任择议定书》条款:	第二条和第五条第二款(丑)项

1.1 来文提交人是 J.O. Zabayo, 系尼日利亚国民, 1984 年出生。她代表自己和未成年的女儿 E 提交本来文; E 系尼日利亚国民, 2014 年 6 月 24 日在阿姆斯特丹出生。提交人称, 如果把她与女儿遣返至尼日利亚, 将侵犯她们根据《公约》第

* 委员会第一百三十三届会议通过(2021 年 10 月 11 日至 11 月 5 日)。

** 委员会下列委员参加了对本来文的审查: 瓦法阿·阿什拉芙·穆拉哈姆·巴西姆、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马哈古卜·哈伊巴、古谷修一、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、马西娅·V·J·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、科鲍娅·查姆贾·帕查、埃莱娜·提格乎德加、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖和根提安·齐伯利。

*** 委员会委员古谷修一、马西娅·V·J·克兰和根提安·齐伯利的联合意见(反对意见)附于本意见之后。



一条、第二条第三款(子)项、第七条、第九条第一款和第二十四条第一款享有的权利。《任择议定书》于1979年3月11日对荷兰生效。提交人由律师代理。

1.2 2016年8月10日,委员会根据议事规则第94条,通过新来文和临时措施特别报告员采取行动,请缔约国在委员会审议本案件期间不要将提交人母女驱逐至尼日利亚。

提交人陈述的事实

2.1 提交人是来自尼日利亚的基督徒,她的母亲选择不为她行割礼。她以传统方式与一名来自 Owa East 的基督徒男子结婚,在她怀孕后,她的穆斯林婆婆试图强迫她在怀孕期间接受割礼。提交人称,她的婚姻存续了一年,其间她遭受了言语和身体虐待,随后,她因害怕被强迫行割礼而决定逃离尼日利亚。她得到了一名人贩子的帮助,人贩子把她带到法国,但打算在她分娩后强迫她卖淫。提交人予以拒绝并乘火车逃往荷兰。¹ 提交人于2014年4月26日入境荷兰,她对贩运者提出控告之后,于2014年8月6日作为人口贩运受害者取得了临时居留许可证。在一次面谈中,提交人向警方通报了她逃离尼日利亚的原因,但警方没有将她转介至庇护机关。

2.2 提交人的居留证后来被取消,² 随后她提交了庇护申请。2015年9月24日,荷兰移民归化局拒绝了她的申请,认为她的身份³ 无法明确确定,她的婚姻资料以及与婚姻相关的被夫家人强迫行割礼的恐惧不可信,⁴ 并认为她有可能在尼日利亚境内避难。2015年9月25日,提交人针对移民归化局的决定提出了意见,称主管机关没有评估她和E对返回尼日利亚后遭强迫行割礼的恐惧。她解释说,她无法出示结婚证书,因为她是通过传统仪式结婚的,自从她逃离尼日利亚就没有与丈夫联系过。关于国内避难的替代办法,她称,她是单身母亲,遭受了创伤,有精神问题,⁵ 她的寡居母亲无法提供保护,以使提交人免受夫家人的伤害。提交人援引了联合国难民事务高级专员公署(难民署)的一份报告,难民署在报告中指出,在残割女性生殖器的习俗几乎普遍存在的国家,国内避难可能无法作为一项选择;难民署还指出,即使在残割女性生殖器被定为刑事犯罪的国家,主管机关可能也无法提供保护,防止私人行为体在家庭环境中实施的行为。⁶

2.3 2015年9月28日,移民归化局拒绝了提交人的请求。⁷ 2015年10月2日,提交人对移民归化局的决定提出申诉。她认为,她的出生证和尼日利亚大使馆给

¹ 提交人未就她从尼日利亚到法国或从法国到荷兰的旅行提供进一步的细节。

² 提交人没有提供资料说明居留证为何被取消,也没有说明将她作为贩运受害者而发放临时居留许可证的程序。

³ 提交人提交了证明她身份的出生证,但荷兰移民归化局认定,由于出生证中没有照片,无法认为出生证归属于提交人。提交人还提交了由她母亲提供的年龄宣誓陈述书,日期为2015年8月(日难以辨认)。

⁴ 提交人没有提交决定全文的译文,但提供了移民归化局总结认定结论的“意图”部分的译文。

⁵ 提交人提供了一份日期为2015年8月20日的医疗报告(缺页),证明提交人服用抗抑郁药、睡眠诱导药物和高剂量扑热息痛,她有焦虑、抑郁、睡眠不足和身体不适的症状,由于她处于抑郁状态,她与社会接触极少。

⁶ 提交人援引难民署《与残割女性生殖器有关的难民申请指导说明》,2009年5月,第28-32段。

⁷ 提交人没有提交决定全文的译文,但提供了移民归化局命令的译文,移民归化局在命令中指出,该出生证不可信,因为没有附上护照照片,而提交人身份的不确定严重削弱了她其余陈述的可信度。

她的一封信证明了她的身份；她还认为，根据尼日利亚法律，她和 E 返回后，她的丈夫将取得孩子的监护权，从而使她的女儿面临生殖器残割风险。⁸ 2015 年 10 月 20 日，乌得勒支地区法院宣布申诉缺乏依据，该法院认为，之前的各法院错误地认定提交人的婚姻缺乏可信度，但提交人可以选择国内避难，提交人没有证实她的说法，即需要拥有社交网络才能在她所在的社区之外生存。⁹ 2016 年 3 月 9 日，国务委员会驳回了提交人对该法院的裁决提出的申诉。¹⁰

申诉

3.1 提交人声称，荷兰违反了《公约》第一条、第二条第三款(子)项、第七条、第九条第一款和第二十四条第一款。

3.2 提交人提及委员会在 Kaba 和 Kaba 诉加拿大案中的判例，¹¹ 委员会在该案中承认，残割女性生殖器构成违反《公约》第七条的情况。提交人还称，E 的年龄很小(2 岁)，因此，如果 E 被驱逐至尼日利亚，E 在未经她本人同意的情况下遭受残割女性生殖器的风险会更高，这违反《公约》第七条和第二十四条第一款。

3.3 提交人称，如果被驱逐至尼日利亚，她会被剥夺自决权，这构成违反《公约》第一条第一款的情况。关于《公约》第九条第一款，她称，即使她尝试在国内迁居，也将无法生存，她将面临被指控绑架 E 的风险，并将面临被剥夺自由的风险。提交人还称，如果缔约国将她和 E 驱逐至尼日利亚，她们在尼日利亚将面临成为残割女性生殖器受害者的真实风险，这会违反《公约》第二条第三款(子)项。

3.4 提交人称，将残割女性生殖器定为刑事犯罪，并不一定能够防止残割女性生殖器的普遍施行，在父权社会，父方家族可以强制施行残割女性生殖器。¹² 她认为，缔约国主管机关没有质疑残割女性生殖器在埃多州很普遍，也没有质疑她生活在严格的父权社会，她丈夫的家族对她和她的女儿施加控制。¹³

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2017 年 2 月 3 日，缔约国提交了关于来文可否受理和实质问题的意见。

⁸ 提交人援引了埃多州习惯法上诉法院一名法官(姓名不详)撰写的文章，题为《埃多州本土法律和习惯之下的妇女权利和地位—误解和现实》，作者在文章中指出，根据尼日利亚的习惯法，成年子女的父亲始终享有监护权。如果妻子被遗弃或离婚，子女的监护权仍然属于丈夫。

⁹ 提交人提交了乌得勒支海牙地区法院的判决，日期为 2015 年 10 月 22 日，与提交人法院审理程序的时间进度不符。法院在判决中得出结论认为，在初始庇护和法院审理程序中，没有向提交人提出充足的问题，以确定她婚姻的可信度。然而，该法院认定，提交人没有证实她为何无法寻求国内避难的替代办法。

¹⁰ 提交人提供了国务委员会的决定，其中没有说明作出决定的理由。

¹¹ 见 Kaba 和 Kaba 诉加拿大(CCPR/C/98/D/1465/2006)。

¹² 同上。

¹³ 提交人提交了几份报告，表明尼日利亚普遍存在残割女性生殖器的习俗，其中包括：Department of State of the United States of America, “Country report on human rights”, 25 June 2015; National Bureau of the Netherlands, “Prevalence of female circumcision”; Home Office of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, “Operational guidance note: Nigeria”, 10 December 2013; and European Asylum Support Office, “Country of origin information report on Nigeria: sex trafficking of women”。

4.2 缔约国认为来文不可受理。缔约国称，根据《任择议定书》，《公约》第一条不具可诉性；缔约国还称，委员会在许多案件中指出，个人不能声称是《公约》第一条所载侵犯自决权的受害者，因为该条涉及赋予人民的权利。¹⁴ 虽然缔约国同意，在某些具体案件中可以援引《公约》第二条第一款，但委员会称，第二条具有一般性质，载有各缔约国的一般义务，应与其他条款一并解读，这表明，委员会无意在《任择议定书》第二条之下的程序范围内适用《公约》第二条。

4.3 缔约国声称，提交人未能充分证实涉及《公约》第九条第一款和第二十四条第一款的指称。她没有以任何合理的方式证实，为什么她认为返回尼日利亚会导致该儿童的自由权或受保护权受到侵犯。

4.4 鉴于这些理由，缔约国认为，就《公约》第一、第二、第九和第二十四条而言，应宣布来文不可受理。

4.5 缔约国称，提交人和 E 的庇护申请是通过荷兰的庇护程序进行的，庇护程序适当考虑了《公约》第七条。缔约国称，在庇护申请程序中，提交人代表 E 和她本人接受了几次面谈。她被问及她离开尼日利亚的事实和情况，以及她为何认为她和/或她的女儿如果被遣返至尼日利亚，预计会遭受违反《公约》第七条的待遇。

4.6 关于尼日利亚妇女和女童的人权状况，缔约国声称，尽管埃多州等地残割女性生殖器的习俗继续存在仍然令人关切，但没有理由假设，来自埃多州或其他地区的每一名未被残割女性生殖器的妇女或女童都会在返回尼日利亚后遭受违反《公约》第七条的待遇。

4.7 关于提交人的担忧，即如果将她的女儿驱逐至尼日利亚会违反《公约》第七条，提交人有责任根据个人的事实 and 情况提出有说服力的理由。对这种违约风险的评估不能仅仅依据理论或怀疑。提交人必须证明存在可预见的、真实的和个人的风险。

4.8 缔约国承认，对儿童或成人实施残割女性生殖器，相当于《公约》第七条所禁止的待遇。¹⁵ 尽管法律禁止这种有害习俗，但尼日利亚有相当多的女童和妇女在传统上一直遭受并继续遭受这种有害习俗的影响。然而，缔约国称，有必要评估提交人及其女儿返回尼日利亚后是否会面临遭受残割女性生殖器的真实的、个人的风险。

4.9 缔约国称，移民归化局认为，提交人关于她与一名来自 Owa East 的男子结婚的陈述不可信。¹⁶ 鉴于提交人所称的婚姻缺乏可信度，缔约国认为，提交人为避免残割女性生殖器而逃离的说法也不可信。由于所称的婚姻以及由此导致的提交人夫家人构成的威胁被认为不可信，对 E 构成的威胁也被认为不可信。即使假定提交人的说法可信，移民归化局认为，这仍然不会导致发放居留证，因为提交人及其女儿在尼日利亚有避难选择或迁居选择。

¹⁴ Kitok 诉瑞典，第 197/1985 号来文，1988 年 7 月 27 日的意见。

¹⁵ 与《保护人权与基本自由公约》第 3 条相对应。在这方面，见 European Court of Human Rights, *Collins and Akaziebie v. Sweden*, application No. 23944/05, decision of 8 March 2007; and *Izevbekhai and others v. Ireland*, application No. 43408/08, decision of 17 May 2011.

¹⁶ 提交的材料中没有说明，移民归化局为何认为提交人的婚姻不可信。

4.10 缔约国承认，地区法院裁定，移民归化局认定所称的婚姻不可信时没有给出充分的理由。缔约国同意提交人的意见，即移民归化局几乎没有围绕这一问题提问。然而，地区法院同意移民归化局的另一种论点，也就是即使假定提交人的陈述可信，提交人及其女儿也可以返回尼日利亚并居住在该国其他地方。

4.11 缔约国称，提交人及其女儿没有令人信服地证明，她们在尼日利亚将面临被迫接受残割女性生殖器的真实和个人的风险，因此，她们能够返回尼日利亚。缔约国回顾，尼日利亚联邦法律目前禁止残割女性生殖器，任何人被判实施法律禁止的行为，都会被处以罚款或监禁，或者并处罚款和监禁。此外，在尼日利亚，各个非政府组织一直积极反对残割女性生殖器。然而，缔约国承认，尽管已经通过了法律，但社会压力导致残割女性生殖器的传统仍然延续。虽然有迹象表明，残割女性生殖器在埃多州所在的南部地区较为普遍，但 2015 年全国的发生率为 27%，低于 10 年前的水平。¹⁷

4.12 缔约国认为，鉴于提交人的母亲反对残割女性生殖器，她可能会尽力保护女儿和外孙女。提交人的母亲在提交人年幼时能够保护她免遭残割女性生殖器，尽管她们生活在残割女性生殖器发生率(41.6%)相对较高的州。因此，缔约国认为，可以期望提交人及其女儿迁至尼日利亚的另一地点。提交人没有提出任何证据，表明提交人或其家人因提交人未行割礼而受到任何社会排斥。她上过中学，从事过见习美发师的工作。美发是在任何地方都可以从事的行业，她可以从中赚取收入。此外，她并没有被迫违背自己的意愿结婚。

4.13 缔约国不同意提交人的论点，即 E 面临遭受残割女性生殖器的真实风险，因为根据埃多州本土法律，父亲拥有对 E 的监护权。从提交人提交的题为《埃多州本土法律和习惯之下的妇女权利和地位——误解和现实》的文章中可以看出，对儿童的监护权并不当然归属于父亲。对于年龄很小的儿童，比如 E，原则是必须根据每个案件自身的案情考虑和确定。从国家法律中也可以看出这一点。¹⁸然而，更重要的是，即使 E 的父亲根据埃多州本土法律取得对 E 的监护权，也并不意味着 E 会被父亲残割女性生殖器。此外，无法假定在这方面存在提交人的女儿遭绑架的真实和个人的风险。就连 E 的父亲是否知道提交人返回和/或他的女儿存在也值得怀疑。提交人与 E 的父亲以传统方式结婚，没有在尼日利亚主管机关登记。此外，E 出生在荷兰，提交人宣称她与 E 的父亲不再联系，E 的出生证上也没有提到父亲的姓名。

4.14 关于提交人作出的与 Kaba 和 Kaba 诉加拿大案的比较，缔约国称，Diene Kaba 和 Fatoumata Kaba 来自几内亚，而提交人及其女儿来自尼日利亚，尼日利亚残割女性生殖器的发生率远低于几内亚，在尼日利亚大部分地区甚至并不常见。提交人认为，她将无法找到工作，因为她没有受过教育，但她没有提供客观资料证实这一说法。作为携孩子返回的单身母亲，她的处境不易，这一事实不足以构成违反《公约》任何条款的真实风险。¹⁹

¹⁷ 根据世界卫生组织 2008 年进行的一项研究，尼日利亚 15 至 49 岁的女童和妇女中有 29.6% 遭受过残割女性生殖器。另见 United States State Department, “Nigeria 2015 human rights report”。

¹⁸ 《尼日利亚婚姻诉讼法》第 71(1)条规定：“在关于婚生子女抚养、监护、培养或教育的法律程序中，法院须以这些儿童的利益为首要考虑，并可在符合此项考虑的情况下，就这些事项发布法院认为适当的命令。”

¹⁹ European Court of Human Rights, *Collins and Akaziebie v. Sweden*. See also European Court of Human Rights, *S.J. v. Belgium*, application No. 70055/10, decision of 27 February 2014, para. 125.

4.15 此外，缔约国辩称，提交人可以为返回作好充分的准备，并在返回过程中取得国际移民组织等组织的资金和物质援助，以确保她的返回和重新融入可以尽可能顺利地推进。如果提交人和女儿遇到任何问题，其他非政府组织可以向她们提供援助。因此，缔约国认为，提交人和女儿被驱逐至尼日利亚后，不会面临遭受残割女性生殖器的真实、个人和可预见的风险。

4.16 鉴于上述情况，缔约国认为，就《公约》第一、第二、第九和第二十四条而言，应宣布来文不可受理；缔约国还认为，来文没有令人信服地证明，提交人及其女儿被驱逐至尼日利亚后会遭受违反《公约》第七条的待遇。因此，整个来文没有根据。

提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 2017年5月26日，提交人就缔约国关于本来文可否受理和实质问题的意见提交了评论。

5.2 提交人同意缔约国的意见，即根据《公约》第一和第九条，来文不可受理，但她坚持认为，她充分证实了在《公约》第七条(与第二条第三款和第二十四条一并解读)之下的指称。

5.3 关于第七条，提交人声称，有实质理由相信，她和E如果被驱逐至尼日利亚，会面临遭受残割女性生殖器的真实和个人的风险，而且没有可以避免这种风险的避难选择。她称，残割女性生殖器可以被视为一种不人道或有辱人格的待遇，缔约国必须避免将她遣返至她和女儿面临遭受外阴残割的真实风险的国家。关于《公约》第二十四条(与第七条一并解读)，提交人称，来文涉及一名幼儿的案件，这名幼儿需要缔约国的特别保护，以免在被驱逐至尼日利亚时面临残割风险。鉴于尼日利亚残割女性生殖器的发生率相当高，而且E只有两岁，如果她被驱逐至尼日利亚，将面临在未经她本人同意的情况下遭受残割女性生殖器的真实风险。

5.4 提交人指出，缔约国在意见中承认，地区法院裁定，移民归化局在认定所称的婚姻不可信时没有提供充分的理由。提交人还指出，缔约国承认，尽管尼日利亚《暴力侵害人身法》禁止残割女性生殖器的做法，但在埃多州等地，残割女性生殖器的习俗仍然令人关切。施害者仍然很少受到起诉。

5.5 提交人反对缔约国的论点，即她和E在尼日利亚其他地方有避难选择。残割女性生殖器在尼日利亚整个南部地区很普遍。因此，她在尼日利亚任何地方都无法保持安全和避免上述风险。她无法自立，也无法依靠可以保护她免遭生殖器残割的社交网络。提交人为支持自己的指称，援引了难民署《与残割女性生殖器有关的难民申请指导说明》，难民署在其中指出，在涉及残割女性生殖器的案件中，判断是否存在国内避难或搬迁选择时，必须确定这种选择是否既切合实际又合理。所涉国家的某个地区缺乏有效的国家保护，表明该国没有能力或不愿为该国任何其他地区的有关女童或妇女提供保护。在同一份报告中，难民署指出，在涉及残割女性生殖器的难民申请中，决策机关考虑国内避难，主要是针对残割女性生殖器并非一般习俗或者不太普遍的国家。即使在残割女性生殖器被定为刑事犯罪的国家，也不能假定申请人会得到主管机关的保护，因为法律可能没有得到执行，或者没有在所有地区得到一致执行。²⁰

²⁰ 难民署，《指导说明》，第28-29段。

5.6 提交人反对缔约国的观点，即她和 E 可以向她的母亲寻求保护。她认为，她的母亲能够保护她免受残割风险，并不意味着能够保护外孙女免受父亲及父方家人的压力。毫无疑问，父方亲属希望这名女童接受割礼，因为父亲的其他女儿都接受了女性生殖器残割。提交人称，根据埃多州的习惯法，父亲拥有对子女的监护权，并有权决定是否对子女行割礼。这意味着，提交人无法使 E 脱离 E 父亲的监护。尼日利亚法律通常赋予父亲对子女的完全监护权，往往还剥夺母亲在未经父亲同意的情况下携子女搬迁的平等权利。

5.7 提交人称，不可能从非政府组织获得保护，以免遭残割女性生殖器的风险。缔约国承认，在尼日利亚，为希望逃脱家庭暴力、残割女性生殖器或强迫婚姻的妇女和女童找到收容所的机会有限。这就是为什么，大多数家庭暴力、残割女性生殖器或强迫婚姻的受害者不愿积极向收容所求助。

5.8 提交人重申，她没有受过良好教育，无法自立。在考虑切合实际的避难选择时，必须考虑到她的个人情况。鉴于未受过教育的单身妇女极难找到工作，缔约国的设想，即她能够在没有社交网络支持的情况下在尼日利亚另一地区经济自立是不切实际的。尼日利亚妇女往往依赖配偶或其他男性亲属。²¹ 此外，作为单身母亲，提交人极易成为暴力或强迫卖淫的受害者。鉴于她的个人情况，国内避难选择是不合理的。鉴于上述情况，提交人请委员会宣布她的来文有充分依据。

缔约国的补充意见

6.1 2018 年 2 月 6 日，缔约国就来文可否受理和实质问题提交了补充意见。缔约国在补充意见中坚持认为，来文未能令人信服地证明，提交人及其女儿返回尼日利亚后将遭受违反《公约》第七条的待遇。

6.2 缔约国辩称，在尼日利亚年轻妇女中，残割女性生殖器的发生率呈明显的下降趋势，²² 根据法国难民和无国籍人保护局实况调查团的调查结果，如今，如果父母拒绝对女儿行割礼，不会产生任何后果。据接受加拿大移民和难民局访谈的人称，妇女可以向警方、拉各斯州社会福利部、公设辩护律师办公室，以及许多非政府组织、教堂或清真寺、社区领袖、传统统治者、神父和牧师求援，以获得保护。²³

6.3 缔约国不同意提交人的说法，即 E 的父亲会在未经提交人默许的情况下自动取得对女儿的监护权。根据尼日利亚法律，²⁴ 在埃多州，根据前本代尔州(现为埃多州和三角洲州)颁布的 1984 年《习惯法法院法》，在任何与儿童监护权有关

²¹ European Asylum Support Office, “Country of origin information report: Nigeria”; and United States Department of State, “Nigeria: 2013 human rights report”.

²² 2008 年至 2013 年，尼日利亚 15 至 49 岁妇女中残割女性生殖器的总体发生率从 29.6% 下降到 24.8%。见 <https://www.28toomany.org/research-resources>。然而，由于年龄范围十分广泛，仅凭总体发生率无法充分反映近年来取得的进展程度。根据尼日利亚国家人口委员会 2014 年 6 月的数据，按年龄组分列的最新数据显示，45 至 49 岁妇女中残割女性生殖器的发生率为 35.8%，而在最年轻的年龄组中，这一比率已降至 15.3%。

²³ Immigration and Refugee Board of Canada, “Nigeria: prevalence of female genital mutilation”, 13 September 2016.

²⁴ 提交人提及以下文献：Bright E. Oniha, “Dissolution of marriage and custody of children under customary law in Nigeria”; and Efe Etomi and Elvis Asia, “Family law in Nigeria: overview”, Thompson Reuters Practical Law.

的事项中，儿童的利益和福利必须是第一位和最重要的考虑因素。在尼日利亚，法院倾向于认为，如果父母的婚姻解除，女儿继续由母亲监护可以得到更好的保护。²⁵

6.4 缔约国认为，残割女性生殖器在尼日利亚并不是普遍习俗。提交人错误地援用了难民署指导说明中的段落，这些段落是针对残割女性生殖器的习俗普遍或近乎普遍存在的国家。该资料不适用于尼日利亚的情况，尼日利亚绝大多数年轻妇女没有遭受过，也不会遭受残割女性生殖器。所引用的资料来源还表明，残割女性生殖器的发生率正在下降。该资料进一步证明了以下结论，即提交人不太可能迫于广大社会的压力而接受残割女性生殖器，残割女性生殖器被视为家事。这与提交人在各次面谈中所作的陈述一致，这些陈述表明，除在她怀孕期间以外，她和她的母亲并没有受到接受割礼的压力。

6.5 缔约国坚持认为，提交人拥有一个社交网络，由可以帮助她构建新生活的人组成。她是一名成年妇女，在尼日利亚各地生活、学习和工作过，直到 30 岁。她能够赚取收入。而且，她在尼日利亚有家人，包括母亲和五个兄弟姐妹，可以为她提供帮助。

提交人对缔约国补充意见的评论

7.1 2019 年 2 月 19 日，提交人提交了进一步评论。她重申，缔约国不应将儿童遣返至有实质理由相信存在对该儿童产生不可弥补损害的真实风险的国家。她称，残割女性生殖器可能会对健康产生各种短期和/或长期影响。

7.2 提交人坚持认为，即使 E 的父亲没有对 E 的正式监护权，他仍然有可能决定必须对 E 行割礼。为支持上述指称，提交人提及欧洲庇护支助办事处 2017 年 6 月的一份报告，根据该报告，即使孩子的母亲反对，父亲通常也会就女儿的割礼作出决定。

7.3 提交人称，报告表明，缔约国缺乏保护妇女和女童，特别是社会经济地位较低的妇女和女童免遭暴力和女性割礼的能力和意愿，²⁶ 在尼日利亚的 12 个州，残割女性生殖器仍被视为合法。²⁷ 她作为单亲母亲的情况更加复杂，因为她缺乏教育，没有能力找到工作。

7.4 提交人称，她孩子的福祉不应取决于母亲是否有能力顶住 E 的父方家人的压力，使 E 不致遭受残割女性生殖器。防止儿童遭受这种有害习俗是缔约国的积极义务。提交人称，她的女儿如果被遣返至尼日利亚，可能面临遭受残割女性生殖器的风险，缔约国在评估所称的风险时，必须顾及儿童的最大利益。

²⁶ Bertelsmann Foundation, “BTI 2018 Country Report — Nigeria”. 可查阅 https://www.ecoi.net/en/file/local/1427393/488302_en.pdf.

²⁷ United States Department of State, “Country report on human rights practices, 2017: Nigeria”, 20 April 2018.

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

8.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据其议事规则第 97 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

8.2 根据《任择议定书》第五条第二款(子)项的要求，委员会已确定同一事项过去和现在均未受到另一国际调查程序或解决办法的审查。

8.3 委员会认为，缔约国没有质疑本来文根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项的可受理性。因此，委员会认为《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求已得到满足。

8.4 委员会注意到，缔约国认为，提交人不能援用《公约》第一条。该条涉及赋予人民的自决权。²⁸ 委员会还注意到，缔约国认为，第二条具有一般性质，载有国家的一般义务，不能单独援引，而只能与其他条款一并援引。委员会还注意到，缔约国认为，提交人在第九条第一款和第二十四条第一款之下的指称没有得到证实，因为提交人未能证明，遣返至尼日利亚会如何导致该儿童的自由权或受保护权受到侵犯。

8.5 委员会注意到，提交人同意缔约国的意见，即根据《公约》第一条和第九条，来文不可受理。然而，委员会还注意到，提交人认为，她充分证实了根据《公约》第七条(单独解读和与第二十四条一并解读)提出的指称。

8.6 委员会注意到，缔约国没有质疑本来文根据《公约》第七条可予受理。

8.7 委员会还注意到，在没有进一步资料的情况下，提交人未能证实她在《公约》第二条第三款(与第七条一并解读)之下的指称，因此认定来文的这一部分不可受理。委员会注意到，提交人根据《公约》第七条(单独解读和与第二十四条一并解读)提出了申诉，委员会认为，提交人为受理目的充分证实了这些申诉。

8.8 鉴于上述情况，委员会宣布，就提交人提出的第七条(单独解读和与《公约》第二十四条一并解读)之下的问题而言，来文可予受理，并着手审议实质问题。

审议实质问题

9.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款，结合各当事方提交的所有资料审议了本来文。

9.2 委员会回顾关于《公约》缔约国的一般法律义务性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，其中指出，如果有充分理由相信存在《公约》第六条和第七条所设想的造成不可弥补伤害的真实风险，则缔约国有义务不将有关个人引渡、遣返、驱逐或以其他方式逐出其国境。²⁹ 委员会还指出，此种风险必须是个人的，而且具有较高门槛，须提供充分理由，证明存在造成不可弥补伤害的真实风险。³⁰ 必须考虑所有相关事实和情况，包括提交人原籍国的总体人权状况。委员会回顾

²⁸ 见 Kitok 诉瑞典。

²⁹ 关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质第 31 号一般性意见(2004 年)，第 12 段。

³⁰ X 诉丹麦(CCPR/C/110/D/2007/2010)，第 9.2 段；A.R.J.诉澳大利亚(CCPR/C/60/D/692/1996)，第 6.6 段；X.诉瑞典(CCPR/C/103/D/1833/2008)，第 5.18 段。

其判例，其中认定，应对缔约国的评估给予相当的重视，且通常应由《公约》缔约国的机关审查案件的事实及证据，以确定是否存在此种风险，除非可以证明缔约国的评估显然具有任意性或构成明显错误或司法不公。³¹

9.3 关于提交人的指称，即驱逐 E 会导致 E 被父亲和/或父方家庭成员残割外阴的风险，委员会回顾，各缔约国有义务不使个人在以引渡、驱逐或驱回方式进入另一国时，面临被杀害或遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的真实风险。³² 在这方面，使妇女或女童遭受残割生殖器无疑相当于《公约》第七条禁止的待遇，同样毫无疑问的是，尼日利亚妇女传统上一直遭受残割女性生殖器，而且在某种程度上仍然遭受残割女性生殖器。争议在于，缔约国主管机关的评估是否显然具有任意性或构成明显错误或司法不公。委员会注意到，在这方面提出的论点从以下几个方面阐述：(a) 所称婚姻的可信度；(b) 提交人及其女儿面临的遭受残割女性生殖器的风险；(c) 尼日利亚的一般情况，在尼日利亚，残割女性生殖器的做法仍然经常发生；(d) 考虑到提交人的心理状况，是否有可能选择国内避难或迁居。

9.4 关于所称婚姻的可信度，委员会注意到提交人称，乌得勒支地区法院认定，之前的各个法院错误地断定她的婚姻缺乏可信度。委员会注意到，缔约国虽然承认荷兰移民归化局在认定所称的婚姻不可信时没有提供充分的理由，但缔约国称，地区法院同意移民归化局的另一种论点，也就是即使假定这些陈述可信，提交人及其女儿也可以前往尼日利亚其他地方并在这些地方居住。委员会注意到，如果对提交人在庇护过程中的陈述进行全面评估，本有可能对判断提交人的配偶是否有能力主张对提交人女儿的监护权并对她施行残割女性生殖器产生重大影响。委员会注意到提交人声称，缔约国未能履程序性义务，适当评估 E 和她本人将面临的风险，基于负面的可信度认定驳回了她的请求，而没有考虑到以下事实，即地区法院裁定，移民归化局认定所称的婚姻不可信时未提供充分的理由，主管机关如果进行更加彻底的评估，便可以确定 E 在返回尼日利亚后是否面临遭受外阴残割的真实和个人的风险。

9.5 关于提交人及其女儿遭受残割女性生殖器的风险，委员会注意到提交人根据几份报告提出的指称，即尽管 E 的父亲对孩子没有正式监护权，但可以决定必须对 E 进行割礼，即使 E 的母亲反对也无济于事，对 E 的保护不应取决于提交人是否有能力顶住来自夫家人的压力，使提交人的女儿不致遭受残割女性生殖器。委员会注意到缔约国的论点，即尼日利亚，包括埃多州的习惯法法院认为，儿童的最大利益和福利是法院处理儿童监护案件的主要指导原则，在尼日利亚，法院在离婚案件中倾向于认为女儿如果继续由母亲监护，可以得到更好的保护。此外，还必须考虑到提交人的个人情况。

9.6 关于避难选择或迁居选择，委员会注意到提交人认为，残割女性生殖器在整个尼日利亚南部地区很普遍，她在尼日利亚任何地区都不可能避免这种风险，作为单身母亲，她无法自立，她患有严重的精神疾病，也无法依靠社交网络保护她或 E 免遭残割女性生殖器。委员会还注意到缔约国认为，残割女性生殖器在尼日

³¹ X 诉丹麦，第 9.2 段；X 诉瑞典，第 5.18 段。

³² Khan 诉加拿大(CCPR/C/87/D/1302/2004)，第 5.4 段；A 等人诉澳大利亚(CCPR/C/92/D/1429/2005)，第 6.3 段。

利亚并不是普遍习俗，尼日利亚绝大多数年轻妇女未遭受过残割女性生殖器，但缔约国承认，尽管尼日利亚禁止残割女性生殖器，但这种习俗在全国各地继续存在，施害者很少受到起诉。委员会还注意到缔约国的论点，即除怀孕期间以外，提交人及其母亲并没有受到残割女性生殖器的压力。

9.7 委员会注意到提交人认为，由于尼日利亚残割女性生殖器相当高，而且提交来文时 E 只有两岁，如果 E 被驱逐至尼日利亚，她将面临遭受残割女性生殖器的真实风险，这将构成违反《公约》第七条(与第二十四条一并解读)的情况；提交人还认为，尽管尼日利亚禁止割礼，但这种习俗在全国各地继续存在，包括在埃多州，而且施害者不受起诉。委员会还注意到缔约国认为，尼日利亚存在残割女性生殖器的普遍趋势，并不表明妇女和女童在返回该国后普遍遭受外阴残割；缔约国还认为，提交人没有证实以下说法，即主管机关在这方面所作的评估显然具有任意性或构成明显错误或司法不公。委员会注意到，双方一致认为，对儿童或成人实施残割女性生殖器，相当于《公约》第七条所禁止的待遇。委员会还注意到，双方一致认为，尽管缔约国禁止残割女性生殖器，但尼日利亚的妇女和儿童继续遭受残割女性生殖器。委员会还注意到缔约国承认，残割女性生殖器在埃多州所在的南部地区较为普遍，2015 年全国残割女性生殖器发生率为 27%，这表明残割女性生殖器的习俗在很大程度上仍然存在。委员会注意到，该要素是确定 E 返回尼日利亚后是否面临残割风险的重要因素。

9.8 委员会回顾，根据《公约》第二十四条，儿童有权享受家庭、社会及国家为其未成年身分给予之必需保护措施。委员会还回顾，尽管《公约》没有具体规定须采取的措施，但应由每个国家根据领土和管辖区内在保护儿童方面的需要确定这些措施。保护措施还应防止儿童遭受暴力行为以及残忍和不人道的待遇。³³ 因此，委员会认定，缔约国没有适当评估提交人关于 E 返回尼日利亚后将面临风险的指称。

10. 委员会根据《任择议定书》第五条第四款采取行动，认为将提交人和 E 驱逐至尼日利亚的决定如果执行，而没有相关程序确保适当评估提交人和 E 如果被驱逐可能面临的真实和个人的风险，将侵犯她们在《公约》第七条(单独解读或与《公约》第二十四条一并解读)之下的权利。

11. 《公约》第二条第一款规定，各缔约国承诺尊重和保证在其领土内和受其管辖的所有个人享有《公约》承认的权利，根据该条款，缔约国有义务对提交人的案件进行审查，并应考虑缔约国根据《公约》承担的义务和委员会的本意见。还请缔约国在重新审议提交人及其女儿的庇护请求期间，不要将提交人及其女儿驱逐至尼日利亚。

12. 缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况，而且根据《公约》第二条，缔约国也已承诺确保在其领土内和受其管辖的所有个人享有《公约》承认的权利，并承诺如违约行为经确定成立，即予以有效且可强制执行的补救。鉴此，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。此外，还请缔约国公布本意见，并以缔约国的官方语言广泛传播。

³³ 关于《公约》第二十四条(儿童权利问题)的第 17 号一般性意见(1989 年)，第 7 段。

附件

委员会委员古谷修一、马西娅·V·J·克兰和根提安·齐伯利的联合意见(反对意见)

1. 我们无法同意委员会多数委员的意见，即将提交人及其女儿 E 驱逐至尼日利亚的决定如果执行，将侵犯她们在《公约》第七条(单独解读和与第二十四条一并解读)之下的权利。
2. 我们完全同意多数委员的认定，即对儿童或成人实施残割女性生殖器相当于《公约》第七条所禁止的待遇，尼日利亚的妇女和儿童继续遭受残割女性生殖器。然而，本案的争议在于，提交人是否证明了缔约国对她的情况的评估显然具有任意性或构成明显错误或司法不公。
3. 根据委员会的判例，一般由缔约国的机关审查所涉案件的事实和证据，以通过个体化评估，¹ 确定将当事人驱逐出缔约国的领土是否存在造成不可弥补伤害的真实风险，² 除非可以证明缔约国的评估显然具有任意性或构成明显错误或司法不公。³ 此种风险必须是个人，而且具有较高门槛，须提供充分理由，证明存在造成不可弥补伤害的真实风险。⁴ 此外，应对缔约国的评估给予相当的重视，应由来文提交人证明，缔约国的评估显然具有任意性或构成明显错误或司法不公。⁵
4. 在本决定第 9.3 段中，多数委员列出了在确定评估是否显然具有任意性或构成明显错误或司法不公之前考虑的四方面因素：(a) 所称婚姻的可信度；(b) 提交人和 E 面临的遭受残割女性生殖器的风险；(c) 尼日利亚的一般情况，在尼日利亚，残割女性生殖器的做法仍然经常发生；(d) 是否有可能选择国内避难，即提交人及其女儿是否可以合理逃至其他居住地，在本案中，也就是她们不会面临不可弥补伤害的真实风险的居住地。多数委员在第 9.4 至第 9.7 段中仅仅解释了双方的论点，而没有根据委员会的判例评估这些论点，并仓促得出结论认为，缔约国没有适当评估提交人关于 E 返回尼日利亚后将面临风险的指称(第 9.8 段)。委员会多数委员并没有提出令人信服的理由或合理的法律依据，据以断定缔约国进行的评估显然具有任意性或构成明显错误或司法不公，多数委员似乎在未解决第 9.3 段指出的核心法律问题的情况下作出了认定。

¹ A.G.等人诉安哥拉(CCPR/C/129/D/3106/2018-3122/2018)，第 7.5-7.6 段。

² 关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 12 段；Kaba 和 Kaba 诉加拿大(CCPR/C/98/D/1465/2006)，第 7.4 和 10.1 段；Hamida 诉加拿大(CCPR/C/98/D/1544/2007)，第 8.7 段；K 诉丹麦(CCPR/C/114/D/2393/2014)，第 7.4 段。

³ K 诉丹麦，第 7.4 段；Q.A.诉瑞典(CCPR/C/127/D/3070/2017)，第 9.3 段；A.E.诉瑞典(CCPR/C/128/D/3300/2019)，第 9.3 段。

⁴ A.G.等人诉安哥拉，第 7.4 段；J.I.诉瑞典(CCPR/C/128/D/3032/2017)，第 7.4 段；Q.A.诉瑞典，第 9.3 段；X 诉挪威(CCPR/C/115/D/2474/2014)，第 7.3 段；A.S.M.等人诉丹麦(CCPR/C/117/D/2378/2014)，第 8.3 段；Y.A.A.和 F.H.M.诉丹麦(CCPR/C/119/D/2681/2015)，第 7.3 段。

⁵ A.S.M 等人诉丹麦，第 8.3 段。

5. 我们认为，在决定评估是否具有任意性或构成明显错误或司法不公时，应考虑的关键要素是，缔约国是否对提交人和 E 的具体情况进行了个体化评估，而不是依赖关于尼日利亚一般情况的报告。⁶ 在这方面，提交人只介绍了尼日利亚残割女性生殖器的一般情况(本决定第 3.4、第 5.3 和第 7.3 段)，父亲强迫女儿行割礼的能力(第 5.6 和第 7.2 段)以及尼日利亚单身母亲面临的困难(第 5.8 和第 7.3 段)。

6. 缔约国对提交人返回尼日利亚后可能面临的个人风险进行了个体化评估。缔约国的评估程序确保了评估可以针对具体个案。缔约国在本决定第 4.5 段中指出，在庇护申请程序中，提交人代表她本人和 E 接受了几次面谈，并被具体问及她离开尼日利亚的事实和情况，以及她为何认为她和/或她的女儿如果被遣返至尼日利亚，预计会遭受违反《公约》第七条的待遇，这些措施是通过荷兰庇护程序实施的，并适当考虑到《公约》第七条。该评估得出的结论包括：(a) 提交人不太可能迫于广大社会的压力而接受残割女性生殖器，残割女性生殖器被视为家事，这与提交人在多次面谈中所作的陈述一致，她表示，除在她怀孕期间以外，她和她的母亲并没有受到接受割礼的压力(第 6.4 段)；(b) 鉴于 E 出生在荷兰，提交人已宣布不再与 E 的父亲联系，父亲的姓名也没有列在 E 的出生证上，就连 E 的父亲是否知道提交人返回和/或他的女儿存在都值得怀疑(第 4.13 段)；(c) 提交人上过中学，从事过见习美发师的工作，而美发是可以在任何地方从事的行业，她可以从中赚取收入(第 4.12 段)；(d) 提交人是一名成年妇女，在尼日利亚各地生活、学习和工作过，直到 30 岁；她能够赚取收入，此外，她在尼日尔有家人，包括母亲和五个兄弟姐妹，可以为她提供帮助(第 6.5 段)。虽然提交人认为，荷兰移民归化局在认定她的婚姻不可信时未能给出充分的理由，但提交人没有证明，移民归化局的做法：(a) 使缔约国无法进行个体化的风险评估；(b) 使缔约国的评估显然具有任意性或构成明显错误或司法不公。

7. 提交人能够对移民归化局的决定提出申诉，在申诉期间，法院考虑了提交人的个人因素，涉及避难选择的可取得性，也就是说，即使认定提交人的婚姻可信，她也可以到其他地方居住(本决定第 2.3 段)。因此，法院对提交人的避难选择进行了评估，这种评估充分个体化，足以让我们认为，提交人未能证明评估显然具有任意性或构成明显错误或司法不公。

8. 提交人没有推翻缔约国评估的实质内容。要推翻评估的实质内容，提交人必须证明，有理由相信她或 E 将因被驱逐至尼日利亚而面临遭受残割女性生殖器的真实和个人的风险，这种证明应达到较高的门槛。⁷ 提交人没有按照委员会规定的法律门槛充分证实她的指称。她就尼日利亚社会的父权性质提出了一般性的说法，并声称，E 被驱逐至尼日利亚后，在父亲及父方亲属的监护下，E 将面临遭受残割女性生殖器的风险。⁸ 提交人没有证明，她和 E 不可能搬迁到尼日利亚的另一地点，以避免残割女性生殖器的风险。

9. 提交人援引了 Kaba 和 Kaba 诉加拿大案，委员会在该案中认定，从几内亚逃至加拿大的提交人已经证实，如果她返回几内亚，会面临遭受残割女性生殖器的

⁶ Y.A.A.和 F.H.M.诉丹麦，第 7.9 段。

⁷ E.U.R.诉丹麦(CCPR/C/117/D/2469/2014)，第 9.3 段。

⁸ 第 31 号一般性意见(2004 年)，第 12 段。

真实风险。本案至少在三个方面有别于上述案件。第一，在本案中，提交人的女儿从未见过她的父亲，而在 Kaba 和 Kaba 诉加拿大案中，Fatoumata Kaba 是在父亲的家庭中长大的。⁹ 第二，在 Kaba 和 Kaba 诉加拿大案中，提交人及其女儿面临被驱逐至几内亚的可能，而在几内亚，她的女儿面临被父亲施行某种外阴残割的可能，父亲将对她拥有完全的亲权，因为《几内亚民法》规定，7 岁以上儿童的监护权自动授予父亲。¹⁰ 在本案中，缔约国认为，没有理由相信尼日利亚法院会在未经提交人默许的情况下自动将监护权授予父亲，而提交人没有提供资料进行反驳(本决定第 6.3 段)。第三，在 Kaba 和 Kaba 诉加拿大案中，证据显示几内亚有多达 90% 的女童遭受外阴残割，而在本案中，残割女性生殖器的发生率要低得多。具体而言，缔约国称，几乎没有证据表明妇女和女童面临来自广大社会的残割女性生殖器压力，而且残割女性生殖器的发生率正在下降(第 6.2 和第 6.4 段)。此外，提交人没有质疑缔约国的说法，即残割女性生殖器的发生率正在下降，与委员会审议 Kaba 和 Kaba 诉加拿大案时几内亚的发生率相比较低。这一区别因素很重要，因为该因素表明，本案与 Kaba 和 Kaba 诉加拿大案不同，没有理由根据几内亚发生频率极高的残割女性生殖器做法，推断提交人或 E 面临遭受残割女性生殖器的真实和个人的风险。

10. 我们不低估对尼日利亚残割女性生殖器习俗的关切，但提交人未能证明，缔约国主管机关的评估显然具有任意性或构成明显错误或司法不公。因此，我们得出结论认为，将提交人及其女儿 E 驱逐至尼日利亚的决定如果执行，不会侵犯她们在《公约》第七条(单独解读和与第二十四条一并解读)之下的权利。

⁹ Kaba 和 Kaba 诉加拿大，第 2.1 段。

¹⁰ 同上，第 2.5 段。