



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General  
15 August 2013  
Chinese  
Original: English

消除对妇女歧视委员会

第五十五届会议

2013年7月8日至26日

第 33/2011 号来文

委员会第五十五届会议通过的决定，2013年7月8日至26日

提交人: M. N. N. (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: 2010年5月8日(首次提交)

参考文件: 工作组根据《任择议定书》第5和第6条以及委员会议事规则第63和第69条作出的决定,于2011年7月13日转交缔约国(未以文件形式印发)

通过决定的日期: 2013年7月15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》作出的决定(第五十五届会议)

#### 第 33/2011 号来文, M. N. N. 诉丹麦\*

提交人: M. N. N. (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: 2010 年 5 月 8 日(首次提交)

参考文件: 工作组根据《任择议定书》第 5 和第 6 条以及委员会议事规则第 63 和第 69 条作出的决定, 于 2011 年 7 月 13 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 2013 年 7 月 15 日举行会议,

通过了如下决定:

#### 关于可否受理问题的决定

1.1 来文提交人 M. N. N., 是乌干达国民, 1984 年 12 月 26 日出生。提交人在丹麦寻求庇护; 她的庇护申请遭到拒绝, 在提交来文时, 她正在等候从丹麦被遣返乌干达。她声称, 将她遣返乌干达将违反《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条、第二条(c)款和(d)款和第三条。提交人由律师 Niel-Erik Hansen 代理。公约的任择议定书于 2000 年 12 月 22 日对丹麦生效。

1.2 2011 年 7 月 13 日, 根据《任择议定书》第 5 条第 1 款和委员会议事规则第 63 条, 委员会请缔约国在委员会审议提交人来文期间避免将她驱逐去乌干达。2011 年 7 月 20 日, 缔约国通知委员会, 提交人的离境期限已经推迟, 直到另行通知。

---

\* 委员会下列成员参加了对本来文的审议: Ayse Feride Acar 女士、Noor Al-Jehani 女士、Barbara Bailey 女士、Olinda Bareiro-Bobadilla 女士、Niklas Bruun 先生、Neila Gabr 女士、Hilary Gbedemah 女士、Nahla Haidar 女士、Ruth Halperin-Kaddari, 女士、Yoko Hayashi 女士、Ismat Jahan 女士、Dalia Leinarte 女士、Violeta Neubauer 女士、Theodora Nwankwo 女士、Pramila Patten 女士、Silvia Pimentel 女士、Maria Helena Pires 女士、Biancamaria Pomeranzi 女士、Patricia Schulz 女士、Dubravka Šimonović 女士和邹晓巧女士。

## 事实背景

2.1 提交人为未婚妇女，Mogadishu 族，基督教徒。她出生在乌干达坎帕拉附近的一个村庄。提交人自称，母亲是 Muganda 族，父亲是 Mogishu 族，来自毗邻肯尼亚的乌干达东部。提交人的父亲在她母亲怀孕时离开了她，提交人与她母亲一起住在 Natete 直至 9 岁。某一天，提交人的生父和另外几个男人一起来到提交人的母亲家里询问她的下落，要强迫她接受割礼，但她母亲把她藏了起来。在这件事之后，为了躲开她父亲，提交人的母亲将她送到住在该国另外一个地方的姨妈家里。

2.2 提交人与她父亲没有联系，但据称他父亲曾多次找她母亲询问她的下落。在这些见面过程中，他父亲都坚持要给她行割礼。提交人刚过 16 岁时，有人告诉她，她父亲知道她住在哪里。提交人随即逃走，独自在不同的地方居住。提交人 18 或 19 岁时怀上第一个孩子，两年后怀上了另一个男人的孩子。她和两个孩子的父亲都没有联系，在离开乌干达之前，和两个孩子一起住在坎帕拉地区的 Kosubi 村。

2.3 2007 年 11 月 20 日，提交人持有效乌干达护照和三个月申根旅游签证入境丹麦。2008 年 3 月 31 日，移民局根据《外国人法》第 25a 条第 2 款(非法居住)决定将提交人驱逐出丹麦，并禁止入境一年。2008 年 4 月 2 日，在因非法居住被捕时，她提出了庇护申请。

2.4 2008 年 11 月 19 日，丹麦移民局通知提交人，根据《外国人法》第 7 条，拒绝给予她居住许可。2009 年 2 月 8 日，一名指定的律师递交了关于提交人案件的书面意见。2009 年 3 月 19 日，丹麦难民上诉委员会决定在对提交人的案件进行口头听证之前通过外交部寻求关于乌干达残割女性生殖器的资料。2009 年 9 月 3 日，外交部提供了相关资料。<sup>1</sup>

2.5 提交人认为，外交部既确认在乌干达仍然存在残割女性生殖器的做法，又说乌干达通过了一项禁止残割女性生殖器的法律；这份资料是错误的，因为 2009 年 11 月当难民上诉委员会作出决定时并没有这种法律。相反，提交人向难民上诉委员会提供了关于议会讨论了一项法案但尚未通过的证据。

<sup>1</sup> 根据提交人提供的外交部 2009 年 9 月 3 日函件的非正式译文，虽然乌干达法律禁止残割女性生殖器，但实际上仍然发生，只是不那么普遍。残割女性生殖器主要流行于 Kapchorwa、Bukwo、Bugiri、Nakapiripirit 和 Moroto 地区，这些地区都位于乌干达东部。主要是到了青春期的女孩(11-15 岁)面临残割危险。但资料来源不能排除已生育的 20 几岁的妇女不会被残割。一般来说，住在坎帕拉没有受残割的危险是可能的，在坎帕拉通常不会行割礼。越往乌干达东部，危险越大。由于乌干达法律禁止残割女性生殖器，原则上，单身妇女如果害怕遭受割礼可寻求政府的保护。然而，妇女实际上能得到多大程度的保护值得怀疑，因为警察普遍缺乏能力和效率。

2.6 2009年11月9日，难民上诉委员会判定，提交人如果返回乌干达不会遭受残割女性生殖器的危险。难民上诉委员会强调，提交人申请庇护只是因为她非法居住被捕，因此，她不符合《外国人法》第7条规定的获得居住许可的条件，应立即离开丹麦。根据《外国人法》第32a条，如果她不自动离开，则可强迫她返回乌干达。

2.7 难民上诉委员会的决定显示，提交人在坎帕拉有四个异父姐妹，她们都和各自的父亲一起生活。她并不知道她们是否接受了割礼。提交人的孩子与她在Natete村的姨母一起生活，她与她们有电话联系。她希望在不必再害怕残割女性生殖器的时候与她们在乌干达团聚。她女儿没有遭受割礼。由于女儿的父亲是Mogishu族，当被问到是否担心其女儿遭受割礼时，提交人解释说，她担心，但对此无能为力。提交人还说，不论是在离开乌干达之前还是之后，她都没有与她的母亲有任何联系，因为她母亲没有电话。提交人不知有谁遭受了割礼，但她说，女人不会和别人说这种私事。提交人不知道她父亲的家族是否存在着割礼习俗，<sup>2</sup>她九岁以后就没有见过父亲，因而没有受到他或他的家人的威胁，但担心如果他找到她会发生什么事。她说，乌干达警察不会保护她，因为他们“只帮助那些向他们行贿的人”。即便她向警察行贿，她父亲仍可以对她行割礼；如果他对她行割礼，也不会受到惩罚。

2.8 2010年5月14日，《公约任择议定书》设立的来文工作组代表委员会要求提交人的律师以书面形式提供以下资料：

(a) 说明提交人在乌干达的族裔/家族/部落，因为在来文中对此有几个不同说法，如Mogadishu、Mogishu和Moghiso；

(b) 支持提交人下述说法的独立证据：在乌干达，属于有关族裔/家族/部落的妇女仍要接受割礼。律师还被要求进一步提供证据，证明《禁止残割女性生殖器法》2010年4月9日在乌干达生效后，如果她返回乌干达仍会有遭到割礼的危险。

2.9 由于未收到对委员会2010年5月14日关于提供资料的要求的答复，工作组于2011年2月18日决定向提交人的律师发送提醒函，其中重申了提供资料的要求，请他在2011年3月31日之前提供要求的资料。

2.10 根据提交人律师2011年3月29日的不全面答复，工作组于2011年4月4日再次要求他向委员会提供支持提交人说法的独立证据或调查，证明乌干达确实有Mogishu族裔/部落，在乌干达属于Mogishu族裔/部落的妇女仍然要接受割礼，对已生育的成年妇女仍在实行割礼。提交人的律师被要求在2011年5月31日之

<sup>2</sup> 然而，在难民上诉委员会对提交人案件进行听证的过程中，她解释说，她父亲属于Mogishu家族，而这个家族则有对女性行割礼的习俗。

前提交要求的资料。2011年5月31日，收到了一份不全面答复(见下面第3.4和3.5段)。

## 申诉

3.1 提交人未提出任何具体论点，但表示认为违反了《公约》第一条、第二条(c)款和(d)款和第三条，并指出，根据1951年《关于难民地位的公约》，基于性别的暴力对作为一个特殊“社会群体”的妇女<sup>3</sup>可能是一种迫害；而且，据丹麦外交部的资料，乌干达的一些部落实行割礼。<sup>4</sup>另外，根据“残割女性生殖器问题教育和联网项目”提供的资料，<sup>5</sup>这个问题仍然很普遍，女性割礼的习俗在某些部落仍在实行。她还说，受害者不可能要求保护，因为实行割礼在乌干达并不违法。

3.2 据提交人说，在乌干达，割礼是和家族相联系的，不取决于年龄。她必须接受割礼，才能属于父亲的家族。她父亲曾在毗邻肯尼亚的边境地区居住，但不知什么时候已经迁移到坎帕拉。提交人害怕返回乌干达后她父亲及其家人会对她实行割礼。她声称，乌干达当局很腐败，不愿意帮助她，虽然她从未寻求官方保护。

3.3 提交人表示，如果把她强行遣返乌干达，作为属于实行割礼的一个家族(Moghiso/Mogishu)的未接受过割礼的妇女，她可能遭受的待遇，将会违反《公民权利和政治权利国际公约》第七条。她说，这种待遇也等于违反该公约第十七条赋予她的隐私权。由于这种待遇是因为她是妇女的缘故，提交人认为这违反了该公约第二、三和二十六条，并表示她应受到保护，使她免受这种歧视性待遇。

3.4 提交人说，Bagishu部落和Mugisu部落是同一部落的两个名称，并提供了对Bagishu男性割礼的描述。她说，男孩一旦经过割礼，即成为真正的成年男人。换言之，她父亲属于Bagishu部落，是一个成年男人，因为经过了割礼，所以变成了Mugisu。提交人提到加大移民和难民局的报告，<sup>6</sup>根据这个报告，Bagisu部落实行男性割礼，而不是残割女性生殖器。然而，她注意到，同一报告还说，割礼的实行“有时间限制”。该报告还说，“对于任何具体的难民地位或庇护请求是否合理，并没有也不打算作出结论”。提交人认为，委员会要明确的问题是：根

<sup>3</sup> 参见加拿大移民和难民局关于 T93-12198 号案件的决定(档案中无副本)。

<sup>4</sup> 参见 2002 年消除对妇女歧视委员会对乌干达第三次定期报告(A/57/38)的结论性意见，第 135 和 136 段；2005 年儿童权利委员会对乌干达第二次定期报告的结论性意见(CRC/C/UGA/CO/2)，第 55 和 56 段。

<sup>5</sup> 残割女性生殖器问题教育和联网项目，“乌干达：女性割礼伤害妇女的自尊心”，无出版日期。

<sup>6</sup> 加拿大移民和难民局，乌干达：“Bagisu 部落中残割女性生殖器事件的发生率”，2000 年 9 月 11 日，见 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3df4beb814.html> [2012 年 12 月 7 日查阅]。

据乌干达法律，残割女性生殖器什么时候变为非法，以及这一禁止是否能有效保护她免于她父亲强加的割礼。她指出，据报告，一直到 2010 年 3 月 11 日，乌干达还在实行残割女性生殖器的做法，<sup>7</sup> 因此，她确立了初步证据确凿的案件。

3.5 提交人说，她承认《乌干达禁止残割女性生殖器法》于 2010 年 4 月 9 日生效，但难民上诉委员会的决定是 2009 年 11 月 9 日作出的，也就是说，在上述法律开始生效几乎半年之前。她还说，这一决定，除其他外，是根据外交部 2009 年 9 月 3 日提供的错误信息，即上述法律已经生效(见上面第 2.5 和 2.6 段)。她指出，由于难民上诉委员会的决定是根据外交部关于乌干达立法状况的公开错误信息作出，丹麦庇护当局对其案件进行的听证是不公平的。她说，鉴于上述法律已经生效，应该进行新的听证，以便就下列问题作出评估：该法律是否保护害怕家人对其实行割礼的乌干达妇女的有效措施；在这方面，警察能提供多少程度的有效补救措施。评估之后，还应进一步确定她是否有遭受迫害的危险，她是否真正可能受到法律保护。

#### 缔约国对可否受理问题和案情的意见

4.1 2012 年 1 月 10 日，缔约国提交了对可否受理问题和案情的意见。缔约国回顾，提交人曾对丹麦庇护当局说，她离开乌干达是因为害怕她父亲或他的亲戚会对她实行割礼，因为她父亲的家族(Mogishu 家族)有对女孩和男孩都实行割礼的习俗。她不能进一步详细说明这一习俗，也不知道是否有其他妇女被做了割礼。提交人还对丹麦庇护当局说，她从未与乌干达当局发生任何冲突，她在政治上不活跃。她逃跑的唯一原因就是害怕割礼。她直到来到丹麦四个月之后被逮捕时才提出庇护申请，是因为她不知道有“庇护”这件事，因为她只不过是希望逃离原籍国的一个女学生。

4.2 缔约国还回顾，难民上诉委员会在 2009 年 11 月 9 日的决定中表示接受提交人的说法，即：她申请庇护的理由是，如果返回乌干达，会有被迫接受割礼的危险。委员会还接受提交人提到的一个情况，即：在她九岁时，她父亲曾与她母亲联系，要给她行割礼。难民上诉委员会还提到，除有一次在坎帕拉的街上偶然相遇但未说话以外，提交人自那时以后再没有和父亲有任何联系。委员会判定，提交人返回乌干达不会遭受残割女性生殖器的危险。委员会强调说，在那次她父亲或其家族成员与她联系以后已经过去很多年。根据这一背景情况，委员会判定，

<sup>7</sup> 参见美国国务院 2010 年 3 月 11 日发表的《2009 年关于人权情况的国别报告》的摘录：“尽管当地法律禁止残割女性生殖器，但 Kapchorwa 区农村的 Sabiny 族裔和与肯尼亚接壤的东北边境一带的 Pokot 族裔仍在实行这种习俗”。2006 年，Kapchorwa 各区和 Bukwo 各区都通过了地方法规宣布残割女性生殖器非法；然而，这种习俗仍在实行。政府、妇女团体和国际组织不断通过教育与这种习俗作斗争。这些得到地方领导人支持的方案强调要与传统权威人物密切合作，并与同侪相互咨询”。[资料来源：<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/af/135982.htm>]

提交人如果返回乌干达不会有遭受酷刑、不人道或有辱人格的待遇或处罚的危险。

4.3 缔约国提供了关于难民上诉委员会的任务和组成以及其根据《外国人法》所作决定的法律依据的详细资料。根据《外国人法》第 31 条第 (1) 款，如果一个外国人在要被送往的国家有被判处死刑或遭受酷刑或不人道或有辱人格的待遇或处罚的危险，或他或她不会受到保护以免被送到这样的国家（“不驱回”），则不得将其遣返到那个国家。这一绝对性规定适用于所有外国人，而且，必须按照丹麦的国际义务予以适用。

4.4 缔约国表示，提交人在某一天向人权事务委员会递交了一个来文，声称驱逐她将构成违反该公约。然而，人权事务委员会驳回了来文。因此，缔约国认为，根据《公约任择议定书》第 4 条第 2 款 (a) 项，本来文不可受理，因为同一事项已经由另外一项国际调查或解决程序（即人权事务委员会）审查。在这方面，它指出，整个来文除第一个短句以外，所涉及的都是对《公民权利和政治权利国际公约》而不是对《消除对妇女一切形式歧视公约》的违反问题。因此，在第一句中只是简短提及对《消除对妇女一切形式歧视公约》的所谓违反。

4.5 缔约国还认为，应根据《任择议定书》第 2 条的属地管辖和属物管辖原则，宣布来文不可受理，因为根据《公约》，丹麦对提交人来文所依据的行为不负有责任。它指出，虽然《消除对妇女一切形式歧视公约》没有明文限制其管辖适用范围的条款，但《任择议定书》第 2 条明确规定，给委员会的“来文可以由声称因一缔约国侵犯《公约》所规定的任何权利而受到伤害的该缔约国管辖下的个人自行或联名提交或以其名义提交”。因此，个人申诉权利很明显受到管辖条款限制。缔约国承认提交人目前暂时居住在丹麦，因此在丹麦管辖之下。然而，提交人的要求不是基于缔约国当局的行为使她在丹麦受到伤害，而是基于她如果返回乌干达会遭受的后果。因此，提交人所申诉的丹麦当局的唯一行为就是：它决定将她送往一个地方，据称她在那里会受到违反《公约》的歧视性待遇。但是，关于将提交人遣返乌干达的决定并不能引起根据《公约》第一条、第二条 (c) 款和 (d) 款及第三条缔约国应承担的责任。

4.6 缔约国还指出，关于《任择议定书》第 2 条的管辖概念，必须反映这个词语在国际法中的含义，即：一个国家的管辖权范围主要是领土的。只有在特殊情况下，在其他国家产生影响的缔约国的行为才引起行为缔约国的责任（“域外效力”）。缔约国指出，在本案中不存在这种特殊情况，不能要求丹麦对预期另一缔约国将在丹麦领土和管辖范围之外做出的违约行为负责。

4.7 缔约国表示，委员会没有任何公布的判例直接提到域外效力问题，也没有任何判例指出《公约》的有关条款具有域外效力。<sup>8</sup> 但是，欧洲人权法院在其判

<sup>8</sup> 参见第 10/2005 号来文，N. S. F. 诉联合王国，2007 年 5 月 30 日关于不可受理的决定。

例法<sup>9</sup>中明确强调了《欧洲保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)所载权利的域外保护的特殊性质。

4.8 缔约国还说,《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第1条和《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》第2条同样规定,人权事务委员会可接受一缔约国管辖下的个人声称该缔约国侵害《公约》所载任何权利的受害者的来文。人权事务委员会曾在多个案件中判定,缔约国如果将人员驱逐到其他国家,因而造成对其根据《公约》第六条应享有的生命权或根据《公约》第七条应享有的免受酷刑权的侵犯,即违反《公约》。然而,人权事务委员会从未审议过如下案情的申诉:被驱逐的人担心的在接受国被侵犯不那么严重的人权(例如,对可克减权利的侵犯)。<sup>10</sup>

4.9 缔约国指出,从欧洲人权法院和人权事务委员会的判例法可以找到的指导原则清楚地表明,除完全例外的情况以外,将被驱逐的外国人不能只是为了在一个缔约国享有在接受国不能享有的不受歧视的权利而要求有权留在该缔约国境内。因此,将一个只是为了逃避其本国的歧视性待遇(不论这种待遇多么令人厌恶)而来到丹麦的妇女遣返并没有违反《公约》。鉴于上述原因,缔约国认为,根据《公约》,丹麦对提交人的来文引以为依据的所谓违约行为没有责任。因此,根据《任择议定书》第2条的属地管辖和属物管辖原则,应将其作为不可受理的来文驳回。

4.10 缔约国还认为,根据《任择议定书》第4条第1款的未用尽国内补救办法的规定,应宣布来文不可受理。根据委员会的判例法,提交人本应在国内提出她希望向委员会提出的实质性要求。<sup>11</sup> 缔约国注意到,提交人所引述的《公约》条款都是关于歧视妇女的。但它也注意到,她在移民局或难民上诉委员会没有提出任何基于对她作为妇女的歧视的指控,因此,国内各机关尚未有机会审议提交人关于该决定涉及性别歧视的说法。<sup>12</sup> 由于委员会在本案中属于初审法院,根据《任择议定书》第4条第1款,应宣布来文不可受理。

4.11 缔约国还说,提交人在其给委员会的来文中既没有明确指出也没有解释她实际上依据的是《公约》规定的哪些权利,只是提到《公约》第一条、第二条(c)和(d)款和第三条。来文的其余部分所涉及的是所谓对《公民权利和政治权利国

<sup>9</sup> 1989年7月7日欧洲人权法院对 Soering 诉联合王国案的判决(第14038/88号申诉)第88段;另见2004年6月22日欧洲人权法院对 F. 诉联合王国案的裁决(第17341/03号申诉);2006年2月28日欧洲人权法院对 Z. 和 T. 诉联合王国案的裁决(第27034/05号申诉)。

<sup>10</sup> 见 Sarah Joseph, Jenny Schultz and Melissa Castan, eds., *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*, 2nd ed. (New York, Oxford University Press, 2004), p. 94.

<sup>11</sup> 见第8/2005号来文, Kayhan 诉土耳其, 2006年1月27日的不可受理决定, 第7.7段。

<sup>12</sup> 参见上面注8, N. S. F. 诉联合王国, 第7.3段, 和注11, Kayhan 诉土耳其。



际公约》而不是对《消除对妇女一切形式歧视公约》的违反。为此，缔约国认为，根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(c)项，也应当宣布来文不可受理，因为没有充分证实。

4.12 由于上面第 4.5-4.9 段所说的原因，将提交人遣返乌干达不应引起缔约国根据《公约》应承担的责任，缔约国认为，不会有违反《公约》的问题。

#### 提交人对缔约国意见的评论

5.1 2012 年 2 月 17 日，提交人对缔约国关于可受理性和案情的意见作出了评论。她认为，《公约》第一条中提到的基于性别的歧视的定义应当结合现有各项人权文书加以解释，同时要增加对妇女的保护，防止特定形式的性别歧视。

5.2 提交人说，缔约国在其提交委员会的第六次定期报告中提到：“……废除了与残割女性生殖器有关的所谓两国共认罪行的要求，就是说“现在可以惩罚犯有残割女性生殖器罪行或协助这种行为的丹麦国民和居住在丹麦的外国人，即便是在残割女性生殖器不被视为犯罪的国家。”<sup>13</sup> 她还说，因此，根据《刑法》第 245 条(a)款，截至 2003 年 5 月，残割女性生殖器在丹麦具有域外效力。

5.3 提交人注意到委员会发表了关于对妇女的暴力问题的第 19 号一般性建议，审议了一些可作为本来文指导的个人来文。<sup>14</sup> 提交人指出，残割女性生殖器的方式是对妇女健康的一种威胁，因此，是属于《公约》第十二条的问题。她还说，因此，《公约》的相关条款是第一条、第二条(c)、(d)、(e)和(f)款、第五条(a)款、第十二条、第十六条第 1 款，以及委员会的第 19 号一般性建议；这项建议补充了其他人权文书中对男女同样适用的条款的范围。

5.4 提交人认为，委员会要考虑的问题是，《公约》是否与《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》(禁止酷刑公约)第三条和《公民权利和政治权利国际公约》第七条一样具有域外效力。换言之，提交人询问，如果对一个妇女的威胁是发生在没有对妇女的人身安全权提供保护的另一个国家或她的原籍国，缔约国是否有提供有效保护的“积极”义务？提交人还说，这一问题已经在一些来文中提出，在那些来文中，提交人都指出，如果将他们驱逐回各自的国家，那将违反《公约》。<sup>15</sup> 由于所有这些来文均被以《公约》的域外适用性以外的理由宣布不可受理，委员会对这个问题的立场还需要公开说明。然而，在

<sup>13</sup> CEDAW/C/DNK/6，第 60 页。

<sup>14</sup> 参见第 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 和 9.6 段；第 4/2004 号来文，A. S. 诉匈牙利，2006 年 8 月 14 日通过的意见。

<sup>15</sup> 参见，除其他外，特别是第 26/2010 号来文，Herrera Rivera 诉加拿大，2011 年 10 月 18 日的不可受理决定。

这方面，提交人注意到，委员会在一些这类来文<sup>16</sup>中要求缔约国采取临时措施，这可能表示，委员会已经认为在提交人遣返后可能面临酷刑或不人道待遇的特殊情况下可以采取这种措施。

5.5 提交人提醒委员会注意，《公约》没有像《欧洲人权公约》那样被作为一项法律规范直接纳入缔约国的国内法。<sup>17</sup>她还说，缔约国未将联合国各项人权文书纳入其法律秩序，使得人权条约机构按照个人来文程序作出的决定的法律地位非常不确定。

5.6 至于缔约国所说根据《任择议定书》第4条第2款(a)项本来文不可受理，提交人指出，它并没有受到其他国际调查或解决程序的审查。她说，她的第一次来文确实是向人权事务委员会提交的，但未被作为正式“来文”登记(即分配到一个案件编号)，所以从来没有受到审查。提交人因此认为，《任择议定书》第4条第2款(a)项不适用于目前情况。因此，提交人指出，《任择议定书》第4条第2款(a)项不适用于本情况。<sup>18</sup>

5.7 关于缔约国所说根据《任择议定书》第2条的属地和属物管辖原则来文不可受理的论点，提交人重申，她担心将她从丹麦强行驱逐到乌干达，将导致她遭受残割女性生殖器而得不到乌干达当局的保护。她记得缔约国说过，根据《公约》，它对可能发生在另一国家的任何侵权行为，包括残割女性生殖器在内，并没有责任。关于禁止酷刑委员会和人权事务委员会的判例以及欧洲人权法院的判例法，提交人认为，根据国际法，“在缔约国的行为在另外国家产生效力的特殊情况下，如果效力等于酷刑或不人道待遇以及其他严重侵犯人权行为，就会构成行为国的责任”(见上面第4.6段)。

5.8 提交人说，因为她担心返回原籍国后会遭受残割女性生殖器，就已经满足了这个特殊情况的要求。因此，委员会必须拒绝缔约国将其来文简化为《公约》第一条所指性别歧视问题的企图，即认为是一个较轻微的侵犯人权行为。她还说，残割女性生殖器是一种相当于酷刑和不人道待遇的严重侵犯人权行为，而由于在乌干达缺乏法律保护，问题就变得更为严重。提交人还指出，委员会已经要求缔约国就本来文采取临时措施这件事，足以支持她的论点。

5.9 提交人还指出，缔约国立法将残割女性生殖器定为犯罪这一情况似乎也表明适用特殊情况。根据《刑法》第245条(a)款，残割女性生殖器是一种严重暴力行为，最多可判处6年监禁。另外，缔约国也对其他国家进行的残割女性生殖

<sup>16</sup> 参见 Herrera Rivera 诉加拿大，同上；N. S. F. 诉联合王国，上面注8。

<sup>17</sup> 参见，除其他外，禁止酷刑委员会关于丹麦第五次定期报告的结论和建议(CAT/C/DNK/CO/5)，第9段，以及人权事务委员会关于丹麦第五次定期报告的结论性意见(CCPR/C/DNK/CO/5)，第6段。

<sup>18</sup> 也参见以上注8，N. S. F. 诉联合王国，第7.4段。

器实行法律制裁，即便这种行为在该特定国家是合法的。因此，提交人的结论认为，缔约国关于根据《任择议定书》第 2 条宣布来文不可受理的说法，违反丹麦本国有关残割女性生殖器的法律和实践。

5.10 关于用尽国内补救办法的问题，提交人指出，缔约国并未说应当就难民上诉委员会的决定向丹麦的法院或其他更高机构提出上诉。她说，在庇护案件的审理过程中她曾提出基于性别的暴力问题，但在难民上诉委员会的决定中却没有反映出这一点。特别是，她的律师曾在 2009 年 2 月 8 日提交难民上诉委员会的书面意见中提出基于性别的暴力问题。然后，在难民上诉委员会 2009 年 11 月 9 日的口头听证中，她的律师援引了《公约》并提出关于基于性别的暴力问题，尽管没有成功，因为提交人的庇护请求被驳回。提交人说，难民上诉委员会没有提到她曾提出基于性别的暴力问题，缔约国错误地依据这一点说她未用尽国内补救办法。

5.11 关于缔约国所说根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(c)项应宣布来文不可受理，提交人提到委员会关于对妇女暴力行为问题的第 19 号一般性建议。她还指出，缔约国自己认为，包括残割女性生殖器在内的对妇女的暴力行为属于《公约》第十二条的范围。<sup>19</sup> 提交人认为，缔约国完全知道，这种残割女性生殖器的行为属于《公约》范围，因此除了早些时候在提交委员会的来文中提出的申诉外，她又提出违反《公约》第十二条的问题。

5.12 最后，提交人提到委员会关于 N. S. F. 诉联合王国案<sup>20</sup>的决定，指出委员会的判例表明，为使来文被认为可予受理，没有必要援引《公约》的具体条款，也没有必要说明《公约》如何遭到违反。

5.13 2012 年 3 月 12 日，提交人对缔约国的意见提出补充评论。关于难民上诉委员会的推理(见上面第 4.2 段)，她说，她父亲过去未能对她实施割礼，这一点并不能证明如果她父亲找到她就不会这样做。她还说，难民上诉委员会本可以表明，她应要求乌干达当局提供保护，但在有关决定中没有这样说。她在申请庇护之前在丹麦逗留了四个月，这一情况与评估她返回乌干达遭受残割女性生殖器的危险没有关系。

5.14 提交人表示，虽然《乌干达禁止残割女性生殖器法》于 2010 年通过，但这一法律至今仍未生效，<sup>21</sup>因而仍然缺少有效保护。因此，在乌干达，残割女性

<sup>19</sup> 参见上面注 13，丹麦提交委员会的第六次定期报告，第 54-60 页。

<sup>20</sup> 见上面注 8，第 7.4 段。

<sup>21</sup> 参见普遍定期审议工作组关于乌干达的报告(A/HRC/19/16)，第 52 和 91 段，以及第 111.49、111.50 和 111.54 号建议。另见委员会关于乌干达的第四次到第七次合并报告的结论性意见(CEDAW/C/UGA/CO/7)以及人权事务委员会关于乌干达初次报告的结论性意见(CCPR/CO/80/UGA)。

生殖器对女孩和妇女仍然是一种真实的威胁。提交人还说，难民上诉委员会没有质疑其申诉的真实性(见上面第 4.2 段)，而是认为，既然其父过去未能使其接受割礼，他以后也不会这样做。她说，在这方面，完全有理由相信，她父亲仍然想行使他的传统“权利”，如果他找到她，他会这样做。因此，提交人认为，难民上诉委员会 2009 年 11 月 9 日的决定违反《公约》，即使现在将她驱逐到乌干达也等于缔约国违反《公约》。

#### 缔约国的补充意见

6.1 2012 年 6 月 22 日，缔约国提出补充意见。关于背离《刑法》规定的与残割女性生殖器有关的两国共认罪行的要求，缔约国认为，这和评估《公约》是否有域外效力无关。《刑法》中的国内条款对《公约》的解释及其无域外效力没有影响。违反《刑法》第 7(1)(ii)(a)条规定的关于两国共认罪行的通常要求以及《刑法》第 245(a)条规定的对残割女性生殖器单独定罪，只是反映了缔约国当局的一个愿望，即：对于在允许残割女性生殖器的国家进行这种活动的罪犯提起诉讼。因此，缔约国不能同意提交人的解释，即认为这意味着或表明因为《公约》具有域外效力，所以残割女性生殖器应被视为一种特殊情况。

6.2 缔约国对下述说法没有异议：对儿童或成人进行残割女性生殖器等于是一种虐待，因而违反《欧洲人权公约》第 3 条、《禁止酷刑公约》第 3 条或《公民权利和政治权利国际公约》第六条和第七条。然而，《消除对妇女一切形式歧视公约》并未直接或间接涉及驱逐某人使其遭到酷刑或使其生命和安全受到其他严重威胁的问题。因此，提交人只能就有关丹麦违反或在其管辖范围内违反《公约》的行为提交关于缔约国的来文。

6.3 缔约国指出，它知道委员会曾在第 19 号一般性建议中强调，基于性别的暴力行为是一种歧视，可以损害或剥夺妇女对人权和基本自由的享有，例如生命权、人身安全权以及不遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利。然而，这并不能改变下述事实：缔约国只能对在其管辖下的个人承担义务，不能对在其他国家管辖下发生的歧视行为负责，即使提交人能证实，由于在乌干达存在基于性别的暴力行为，她可能遭受违反《公约》的歧视。

6.4 关于《任择议定书》第 5 条第 2 款，缔约国认为，委员会根据《任择议定书》第 5 条第 1 款对本来文和其他来文适用紧急措施这一情况并不表明《公约》具有域外效力。

6.5 缔约国注意到提交人说，她的确在国内程序中提出过基于性别的歧视问题，包括在其 2009 年 2 月 8 日的书面意见中提出。然而，缔约国认为在这些意见中，唯一一次提到《公约》的是简短引述委员会 2002 年 8 月 23 日关于审议乌干达第三次定期报告的结论性意见。因此，缔约国仍然认为，国内补救办法尚未用尽。

## 提交人对缔约国补充意见的评论

7.1 2012年7月13日，提交人评论了缔约国的补充意见。关于《公约》的域外效力，提交人认为，丹麦对残割女性生殖器的定罪是一个重要证据，它证明，缔约国承认有义务制止在世界任何地方进行残割女性生殖器者不受惩罚的做法，只要该人是在丹麦的管辖范围内。如果妇女在丹麦管辖范围内，根据《公约》，就同样要求保护这些妇女不被遣返到实行残割女性生殖器者不受惩罚的国家，而乌干达就是这样的情况。

7.2 提交人注意到缔约国的下述说法：虽然缔约国同意，根据其他联合国人权文书，残割女性生殖器等于虐待，但《公约》“并未直接或间接涉及驱逐某人使其遭到酷刑或使其生命和安全受到其他严重威胁的问题”。在这方面，她认为这是一个对《公约》的解释问题，应当由委员会决定。提交人认为，委员会可能会得出结论，认为它根据《公约》有权将基于性别的暴力行为视为主要关注的问题，因此就可能认为某些基于性别的暴力行为达到一定程度即可使《公约》具有域外效力。提交人还指出，虽然《公约》第七条未直接或间接提到驱逐问题，但还是授权委员会去处理涉及驱逐问题的来文。

7.3 提交人同意缔约国的说法，委员会适用紧急措施并不意味着确定本来文可以受理或肯定来文所述案情。然而，她认为，委员会在这类情况下适用紧急措施似乎表明，委员会认为，对于害怕在原籍国遭受基于性别的暴力的一些情况可能援引《公约》，以便暂停从接受国驱逐出境。因此，提交人认为，在某些情况下，《公约》确实具有域外效力，因此，应宣布本来文可予受理并审议有关案情。

7.4 至于用尽国内补救办法的问题，提交人说，丹麦难民上诉委员会曾在2008年10月17日的决定中援引委员会2002年8月23日关于审议乌干达第三次定期报告的结论性意见，认为“根据现有证据，它不能同意把[提交人的]案件视为明显无根据”。她回顾说，移民局接着拒绝发给她居住许可证。提交人还说，她的律师在2009年2月8日的书面意见中和难民上诉委员会一样提到关于乌干达的同一结论性意见。另外，他还说，提交人在乌干达不会受到妇女和女孩根据《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》应受到的保护，免于遭受残割女性生殖器。她的律师还说，在乌干达，尤其是单身妇女不会受到法律保护；如果她们要向警察报告，就必须行贿。<sup>22</sup>

7.5 提交人还说，2009年10月30日，她的律师曾向难民上诉委员会提出补充意见，其中提到乌干达提交委员会的第四、五、六、七次合并定期报告。<sup>23</sup> 据该报告说，乌干达当局提到起草了禁止残割女性生殖器的法律，并已提交议会。这

<sup>22</sup> 参见联合国人权事务高级专员关于人权事务高级专员办事处在乌干达的活动的报告(A/HRC/7/38/Add.2)。

<sup>23</sup> CEDAW/C/UGA/7，第175段。

一信息与外交部提出的信息相反；外交部的信息说，这种法律在乌干达已经存在。因此，提交人的律师认为，将当事人驱逐回乌干达违反《消除对妇女一切形式歧视公约》和《公民权利和政治权利国际公约》“第二、三、七、十四和二十六条”。他认为，“提交人可能遭受不人道待遇，因为她是女性，而缔约国没有像对待男人一样平等地对待她，给予她保护，以免于遭受只影响到妇女的侵权行为”。提交人指出，难民上诉委员会的决定完全没有提到 2009 年 10 月 30 日的补充意见。

7.6 提交人认为，尽管在丹麦庇护当局面前不只一次地援引了《公约》，但在难民上诉委员会的决定中没有一次提到《公约》。她说，该委员会甚至懒得说明她为什么不受《公约》保护。

### 委员会面前关于可否受理的问题和程序

8.1 根据其议事规则第 64 条，委员会必须决定来文是否符合《任择议定书》规定的可受理条件。根据议事规则第 66 条，委员会不妨决定将来文可否受理的问题与案情分开审议。

8.2 根据《任择议定书》第 4 条第 2 款，委员会认定，同一事项过去和现在都未由另一国际调查或解决程序审查。在这方面，委员会指出，提交人根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》提交的来文，人权事务委员会从来没有加以登记，以供审议。

8.3 委员会注意到提交人申诉说，丹麦将她驱逐回乌干达将违反《公约》第一条、第二条(c)和(d)款、第三条和第十二条。委员会也注意到缔约国表示，根据《任择议定书》第 2 条的属地和属物管辖原则应宣布来文不可受理，因为丹麦根据《公约》只对在其管辖下的人员有义务，不能对预计会在丹麦领土和管辖范围以外由另一缔约国犯下的违反《公约》行为(例如基于性别的暴力行为)负责。委员会还注意到缔约国提到国际公法中的管辖概念以及它的下述论点：《公约》不具有域外效力，而且不同于其他人权条约的是，《公约》并未直接或间接涉及驱逐某人使其遭到酷刑或使其生命和安全受到其他严重威胁的问题。

8.4 提交人认为，委员会要求采取临时措施就表示它已经就《公约》的域外适用问题作出决定。对此，委员会回顾说，根据《任择议定书》第 5 条第 2 款，这种要求并不意味着对来文的可受理性或案情作出了任何决定。

8.5 委员会需要处理的第一个问题，是委员会根据《公约》是否有权审议本来文，其中涉及把提交人从丹麦驱逐到乌干达，而她声称在乌干达会遭到残割女性生殖器，这是《公约》所禁止的待遇。委员会必须决定，缔约国把提交人驱逐到乌干达是否根据《公约》要对驱逐的后果承担责任，尽管后果发生在丹麦的领土之外。

8.6 根据《公约任择议定书》第2条规定，“来文可由声称因为一缔约国违反《公约》所规定的任何权利而受到伤害的该缔约国管辖下的个人或个人联名或其代表提出”。委员会回顾，它在第28号一般性建议中指出，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。缔约国“对所有影响人权的行为负责，不论受影响者是否在其境内”。<sup>24</sup>

8.7 委员会回顾说，《公民权利和政治权利国际公约》第一条关于对妇女歧视的定义是“指基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或目的均足以妨碍或否认妇女(……)认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由。”委员会还回顾第19号一般性建议，其中把对妇女的暴力行为明确列入对妇女歧视的范畴：“基于性别的暴力行为是一种对妇女的歧视，包括造成身体、精神或性伤害或痛苦的各种行为，这类行为的威胁、强迫和其他形式的剥夺自由。”缔约国提出，《公约》不同于其他人权条约，并未直接或间接涉及驱逐某人使其遭到酷刑或使其生命和安全受到其他严重威胁的问题。对此，委员会回顾说，同一建议还确定，这种基于性别的暴力行为损害或剥夺妇女对人权和基本自由的享有，特别包括生命权、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、人身自由和安全的权利以及享受法律平等保护的权利。

8.8 委员会还指出，根据国际人权法，不驱回原则要求各国承担义务，不要将某人遣返一国管辖，在那里他或她的人权可能遭到严重侵犯，特别是任意剥夺生命、酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。不驱回原则也构成庇护和国际难民保护的必要组成部分。<sup>25</sup> 该原则的要点是国家不得强迫某人返回他或她可能遭到迫害的领土，包括与性别有关的迫害形式和理由。与性别有关的迫害形式是指针对妇女作为女人或对妇女产生不成比例影响的迫害形式。《禁止酷刑公约》第三条明文载列不驱回条款，其中规定，如有充分理由相信任何人在另一国家将有遭受酷刑的危险，不得将该人驱逐至该国。按照人权事务委员会判例的解释，<sup>26</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》规定的义务，也包含如果有充分理由相信在移送某人去的国家中或随后可能移送某人去的任何国家中，确实有可能造成不可挽回的损害，例如该公约第六条设想的生命权以及第七条设想的免于酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利，国家就有义务不引渡、递解出境、驱逐或以其他方式把该人从领土上移送走。<sup>27</sup>

<sup>24</sup> 关于缔约国根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条承担的核心义务的第28号一般性建议，第12段。

<sup>25</sup> 见1951年《关于难民地位的公约》第33条(禁止驱逐或遣返(驱回))。

<sup>26</sup> 例如，见第470/1991号来文，Kindler诉加拿大，1993年7月30日通过的意见，第6.2段。

<sup>27</sup> 见人权事务委员会关于第七条(禁止酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚)第20号一般性意见，第9段(“缔约国不得以引渡、驱逐或推回的方式，使个人在返回另一国之后

8.9 绝对禁止酷刑是习惯国际法的一部分，其必要内容理应包括禁止驱回使其遭到酷刑，即禁止将某人遣返会使其受到酷刑的地方。禁止任意剥夺生命也是同样情况。人权法禁止基于性别的暴力行为，主要是通过禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。禁止酷刑委员会第二号一般性意见明确地把性别暴力和虐待列入《禁止酷刑公约》的范围。<sup>28</sup>

8.10 对于缔约国认为委员会的判例中没有表明《公约》的任何条款具有域外效力的说法，委员会回顾说，《公约》第二(d)条规定，缔约国承诺不采取任何歧视妇女的行为或做法，并保证政府当局和公共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于遭受真正的、人身的和可预见的基于性别的严重暴力的风险，不论这种后果是否发生在把人遣送出去的缔约国的领土之外：如果缔约国对在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在《公约》下的权利将在另一个管辖范围内受到侵害，缔约国本身就可能违反了《公约》。例如，缔约国在预见到严重暴力行为将会发生的情况下把某人遣送回另一国，该缔约国本身就违反了《公约》。<sup>29</sup> 后果可以预见意味着该缔约国现在就违反了《公约》，尽管后果要以后才发生。是否构成严重的基于性别的暴力形式取决于每个案件的情况，必须由委员会就每个案件在判断案情实质阶段决定，只要提交人向委员会提出了初步确凿证据，充分证实了她的指控。

8.11 关于本案，委员会注意到提交人声称，如果把她送回乌干达，她害怕会被她的父亲和家人残割女性生殖器。委员会还注意到，根据提交人给丹麦庇护当局的材料，并考虑到她给委员会的来文，她在9岁以后就没有见过父亲，也不知道有哪些姐妹、女性亲属或其他妇女受到割礼。而且，提交人提供的关于她的乌干达族裔/家族/部落的资料前后矛盾，虽经委员会一再要求(见第2.8-2.10段)，仍然没有提供独立证据，证明她指称的属于Mogishu族裔/部落的乌干达妇女仍然被残割女性生殖器，证明已经生育的成年妇女仍然被实施女性割礼。即使假定丹麦庇护当局写错了家族/部落的名称，提交人的族裔/部落的确是Bagishu, Bagisu或Mugisu,她还是没有提供独立证据，证明属于Bagishu, Bagisu或Mugisu族裔/部落的妇女仍然在乌干达被残割女性生殖器。在这方面，委员会还注意到，《禁止残割女性生殖器法》已于2010年4月9日在乌干达生效。

遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的危险”); 以及人权事务委员会关于公约缔约国承担的一般法律义务的性质的第31号一般性意见，第12段。

<sup>28</sup> CAT/C/GC/2, 第18段。另见人权事务委员会第1465/2006号来文, Kaba诉加拿大, 2010年3月25日通过的意见。还值得注意的是, 欧洲人权法院和美洲人权委员会均将对被拘留者的强奸认定为酷刑行为。而且, 根据《国际刑事法院罗马规约》, “强奸、性奴役、强迫卖淫、强迫怀孕、强制绝育或相对严重的其他形式的性暴力行为”构成危害人类罪, 根据《前南斯拉夫和卢旺达国际刑事法院规约》, “强奸”也构成危害人类罪。

<sup>29</sup> 见以上注26, Kindler诉加拿大。



8.12 鉴于这种情况，又鉴于在档案中没有其他有关资料，委员会认为，在是否可予受理方面，提交人未能充分证实她所说的，把她从丹麦送回乌干达会使她遭受真正的、人身的和可预见的基于性别的严重暴力的风险。委员会注意到，根据《任择议定书》第4条第2款(c)项，如果来文未被充分证实，它必须宣布来文不可受理。因此，委员会的结论是，根据《任择议定书》第4条第2款(c)项，来文不可受理。

8.13 鉴于这一结论，委员会认为没有必要再审查缔约国提出的其他不可受理的理由。

9. 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。

[通过时有阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文本，其中英文本为原文。]