



公民权利和政治权利 国际公约

Distr.: General
12 May 2017
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款通过的关于 第 2593/2015 号来文的意见* **

来文提交人:	M.Z.B.M.(由律师 Gunnar Homann 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	丹麦
来文日期:	2015 年 3 月 31 日(首次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第 92 和 97 条作出的决定,已于 2015 年 4 月 1 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见的通过日期:	2017 年 3 月 20 日
事由:	把变性妇女驱逐到马来西亚
程序性问题:	申诉无理由;不可受理的属地理由和属物理由
实质性问题:	受酷刑或虐待的风险;对隐私的任意或非法干涉;思想、良心和宗教自由;法律面前平等;禁止歧视
《公约》条款:	第七条,与第十七条第一款、第十八条第一款和第二十六条一并解读
《任择议定书》条款:	第二和三条

1.1 本来文的提交人 M.Z.B.M.是马来西亚国民,生于 1977 年。她称,强行将她遣返马来西亚将侵犯她根据与《公约》第十七条第一款、第十八条第一款和第二十六条一并解读的第七条所享有的权利。她由律师代理。《任择议定书》于 1976 年 3 月 23 日对缔约国生效。

* 委员会第一百十九届会议(2017 年 3 月 6 日至 29 日)通过。

** 委员会下列成员参加审议来文: Tania Mar á Abdo Rocholl、Yadh Ben Achour、Ilze Brands Kehris、Ahmed Amin Fathalla、Olivier de Frouville、Christof Heyns、Yuji Iwasawa、Bamariam Koita、Marcia V.J. Kran、Duncan Laki Muhumuza、Photini Pazartzis、Mauro Politi、José Manuel Santos Pais、Anja Seibert-Fohr、Yuval Shany 和 Margo Waterval。



1.2 2015年4月1日，委员会根据其议事规则第92条，通过委员会新来文和临时措施问题特别报告员，请缔约国在委员会审议提交人案件期间不要将其驱逐到马来西亚。

事实背景

2.1 提交人在吉隆坡以北 Seramban 区出生长大，出生时为男性。她是马来族，登记为穆斯林，但她认为自己是印度教徒。提交人 16 岁时离开家庭来到吉隆坡。她还开始穿女性服装，并接受女性激素治疗。她在一家餐馆工作，并为当地一个非政府组织做义工，在街头为感染艾滋病毒的人和变性人提供协助。在 1998 年或 1999 年，提交人受到若干不明身份的人的强奸。

2.2 2007 年，提交人在泰国接受变性手术。¹ 但她在马来西亚身份证上仍然为男性，因为身份证上的性别不得改变。身份证也仍然显示她为穆斯林。

2.3 在 2001 年至 2010 年，提交人在街头多次被检查身份证，马来西亚警察曾将她拘留长达 24 小时，对她进行身体上的虐待和性虐待。² 提交人有一次前往吉隆坡警察局报告强奸案件，但警察拒绝登记她的申诉，随后她不敢再报告任何虐待案件了。

2.4 提交人说，在 2012 年 4 月，³ 马六甲警察把她带进伊斯兰事务局，把她拘留在那里，直到第二天才予释放。释放前，警察拍了她手上刺青的照片，因为在马来西亚穆斯林不允许刺青，也不允许改变宗教信仰。他们还拿走她的女鞋，因为男穿女装是受禁止的。释放时，伊斯兰事务局代表通知她说，她的案件将交有关机关裁定。

2.5 提交人于 2014 年 1 月 25 日抵达丹麦，⁴ 并于 2014 年 2 月 4 日申请庇护。她分别于 2014 年 2 月 24 日、3 月 3 日和 4 月 16 日与丹麦移民局人员谈话。她的庇护申请于 2014 年 8 月 28 日被拒。丹麦移民局认定，提交人关于她被马来西亚警察拘留及受性虐待的说法前后不一，不可信，尤其考虑到她曾经 20 多次离开马来西亚前往印度、新加坡和泰国短期逗留。丹麦移民局还认为，考虑到她经常出国旅行，包括 2013 年 10 月在印度度假，她所称的因没钱而直到 2014 年 1 月才离开马来西亚的说法不可信。丹麦移民局还指出，提交人未曾被指控任何刑事罪，她在 2012 年 4 月最后一次被捕⁵ 至 2014 年 1 月离境之前未受拘留。

2.6 2014 年 12 月 19 日，难民上诉委员会维持丹麦移民局的决定。上诉委员会指出，尽管据称伊斯兰事务局在 2012 年 4 月进行了威胁，但始终没有后续行动，没有对提交人采取任何可能的刑事程序，而且在 2014 年 1 月提交人离境之

¹ 根据丹麦当局的记录，提交人与家人失去联系，是因为担心家人会为她感到羞耻，尽管 2007 年变性手术后她与家人更为亲近。

² 提交人与丹麦移民局人员谈话时说，大约从 2001 年至 2012 年，她有 20 至 30 次在街头被马来西亚警察拦住检查身份证。

³ 提交人在给委员会的来文中称，她在伊斯兰事务局一个办公室里被拘留的时间是 2012 年 4 月。但在丹麦当局审理的程序中，她称此事发生在 2012 年 12 月 13 日。

⁴ 提交人向丹麦当局陈述时称，她于 2014 年 1 月 24 日到阿姆斯特丹，从那里来到丹麦。

⁵ 见上面注 3。

前，她曾经多次合法出入马来西亚。上诉委员会的结论是，提交人如果返回马来西亚将不会有受迫害的实际风险。

2.7 2015年2月25日，提交人请求重新审理她的案件，理由是马六甲伊斯兰法院有指控她的待决案件，她被控装扮成女人，男穿女装，可能受罚款或被判处最长为六个月的监禁。⁶ 提交人通过家人获得没有注明日期的法院文件副本。2015年3月10日，难民上诉委员会评估了新证据，但驳回提交人关于重审案件的请求，理由是没有重要的新信息。根据丹麦移民局翻译的伊斯兰法院文件的译文，指控提交人的案件似乎在调查中，随后再转给检察官办公室。在伊斯兰法院给提交人姐姐的信的首行，似乎有“结案”一词。委员会注意到，由于程序没有进行，无法确信提交人会否被认定有罪。2015年3月25日，提交人再次请求重审案件，依据是据称上诉委员会在翻译时出错，被上诉委员会误解为“结案”一词，实际意思是“机密”。2015年3月30日，委员会驳回提交人的请求，认为翻译订正后没有改变伊斯兰事务局或任何其他人士自2012年4月以来未曾采取后续行动、对提交人提出指控这一事实，而且自那时以来直至2014年1月她前来丹麦之前，她一直能合法出境入境，而无任何困难，她未曾再次受到拘留或虐待。

申诉

3.1 提交人称，强行将她遣返马来西亚将违反《公约》第七条，因为她将可能遭受马来西亚警察的性暴力。提交人称，作为变形妇女，她属于极其易受伤害的少数群体。她所面临的风险的严重性的依据是她的性别认同和外貌，这些都与伊斯兰法不符，为此她以往曾遭受马来西亚警察的性暴力和歧视。

3.2 提交人还称，违反《公约》第七条(与第十八条第一款一并解读)的做法可能会使她在返回马来西亚后受监禁，因为她由伊斯兰教皈依印度教，而马来西亚的伊斯兰法是不允许这样做的。

3.3 提交人还称，《公约》第七条(与第十七条第一款和第二十六条一并解读)被违反，因为在伊斯兰法院有指控她的待决案件的情况下，她的性别认同和外貌被公诸于众，从而侵犯了她的隐私权。此外，由于她的国家身份证注明她为男性，如果被判监禁，她会被关押在男子监狱，从而使她受到进一步虐待。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 缔约国在2015年10月1日的意见中指出，来文不可受理或无依据。缔约国还描述了丹麦难民上诉委员会审理的程序的性质和法律基础。⁷

4.2 关于案件的事实，缔约国提供了提交人对丹麦当局所作的陈述。提交人称，她之所以没有正式皈依印度教，是因为伊斯兰教不允许其教徒皈依其他宗教，面对伊斯兰当局，她已经遇到问题。在一次谈话中，她称，她最后一次被警察拘留、被迫口交的时间是2012年12月，但在后来一次谈话中，她称，她最后

⁶ 提交人向委员会提供了马来西亚把性别特征定为犯罪的伊斯兰法列表。根据所列法律，在马六甲州，易装可能要受到六个月监禁的处罚。

⁷ 关于这一点，见第2379/2014号来文，Hussein Ahmed 诉丹麦，意见于2016年7月7日通过，第4.1-4.3段。

一次被拘留并受性虐待的时间是 2010 年。关于旅行，提交人说，她去泰国 20 多次，去新加坡约 15 次。

4.3 缔约国争辩说，提交人未能提供充分理由使人相信让她返回马来西亚会违反《公约》第七条。

4.4 关于提交人根据《公约》第十七、十八和二十六条的申诉，缔约国指出，提交人试图在域外适用国家根据这些条款承担的责任。她根据这些条款提出的侵权指控依据的不是她在丹麦或在由丹麦有效控制的领土遭受的待遇，因此缔约国不能对这些所称侵权行为承担责任。⁸ 人权事务委员会从未审议过关于担心接纳国违反《公约》第六和七条之外的条款的人被递解出境的申诉的案情实质。因此，委员会应宣布根据属地理由和属物理由这些申诉是不可受理的。

4.5 关于案情实质，缔约国认为，将提交人递解到马来西亚不会使她面临《公约》第七条所述待遇的真正风险。难民上诉委员会如果要根据丹麦外国人法第 7 条第 1 款批准居留许可，就需要有证据显示提交人有理由担心如果返回原籍国，她本人会遭受有一定严重性的特定迫害。上诉委员会在评估这种担忧是否有理由时，考虑到各种因素，包括寻求庇护者在离开原籍国之前受迫害的信息。

4.6 提交人在给人权事务委员会的来文中，除了难民上诉委员会于 2014 年 12 月 19 日和 2015 年 3 月 10 日及 30 日已经提供且评估的信息外，没有提供关于其状况的任何新的具体信息。上诉委员会在决定中考虑到了提交人提供的庇护理由、佐证文件及背景信息，包括伊斯兰法院文件。上诉委员会承认，提交人做过变性手术，她曾受过短时间拘留，包括在 2012 年 4 月的拘留。但上诉委员会认为，提交人受过性虐待的说法不是事实。她关于被强奸的情景、施暴者人数、事件次数以及事发的城镇或城市的陈述都有很大的不确定性。总体来看，上诉委员会认为提交人不太可能曾经遭受这种攻击。提交人称，伊斯兰事务局在 2012 年 4 月曾威胁要启动针对她的法律程序，关于这一点，上诉委员会强调，自从 2012 年 4 月以来，这一威胁没有任何后续行动，而且提交人在该日之后至 2014 年 1 月离境之前能够多次出境入境。上诉委员会还指出，提交人提及的多数事件发生在若干年前，而且提交人在原籍国在很大程度上生活尚可，在 Serambam 与家人相处也尚可，她的母亲对她支持很大。上诉委员会的结论是，提交人未能使人相信她如果返回就有受迫害的风险。

4.7 缔约国指出，上诉委员会并不假设提交人回国时为了避免受虐待必须隐瞒其性别或宗教认同。提交人已经把她的性别和宗教认同告知当地警方，尽管如此，她仍然能够过正常生活，而不受虐待。上诉委员会在评估中已经考虑到提交人的特别易受伤害性。

提交人对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论

5.1 2015 年 2 月 5 日，提交人指出，她已充分说明有大量理由可相信让她返回马来西亚会违反《公约》第七条。

⁸ 缔约国引用欧洲人权法院在下列案件中的判例：Soering 诉联合王国，1989 年 7 月 7 日，A 辑第 161 号，第 88 段；F. 诉联合王国(已故)，2004 年 6 月 22 日第 17341/03 号决定；Z. 和 T. 诉联合王国(已故)，第 27034/05 号，ECHR 2006-III。

5.2 缔约国称，她试图在域外适用《公约》第十七、十八和二十六条。关于这一点，提交人澄清说，她是说她先前的经验结合关于变性妇女在马来西亚状况的背景信息证实，在马来西亚，她作为妇女的私生活权利和宗教自由将受到侵犯。这些因素加在一起，增加了提交人回国遭受残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的风险。

5.3 提交人指出，她接受了变性手术，服过女性激素，再加上她身高 170 公分，体重 105 公斤，穿鞋 44 号，看起来是超高大的女人，这样的外表会使人怀疑她是男扮女装。最可能就是由于这个原因，提交人经常被马来西亚警察拦住检查身份，如果回去，她可能再受这些检查。进行检查时，她胸上、手上和背上的刺青也会被发现。据此，她会被送交伊斯兰法院，而在那里指控她的案件仍然待决。

5.4 提交人引用了政府组织和非政府组织关于马来西亚变性人状况的若干报告。人权观察的一份报告⁹ 尤其指出，歧视变性人的现象很普遍，一个下级法院曾经宣布森美兰州把易装定为犯罪行为的一条伊斯兰法规定与宪法不符，但联邦法院 2016 年 10 月推翻了这一裁定。根据美利坚合众国国务院的一份报告，¹⁰ 当局经常根据轻罪法指控变性人“行为不检”，变性人可能被罚款，或如被再次定罪，则被判处至多三个月的监禁。

委员会审理的问题和程序

审议可否受理

6.1 在审议来文中的申诉之前，委员会必须根据议事规则第 93 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

6.2 按照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序的审查之中。

6.3 委员会注意到，提交人称，所有国内有效补救办法已经用尽。由于缔约国在这方面没有提出异议，委员会认为《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的要求已经得到满足。

6.4 委员会注意到，提交人说，由于她声称已皈依印度教，她如果返回马来西亚，就可能被监禁，因为马来西亚的伊斯兰法不允许皈依，因此让她遣返就会违反《公约》第七条(与第十八条第一款一并解读)。但委员会注意到，缔约国称，提交人告知丹麦当局，她并没有正式皈依印度教。此外，提交人在这方面没有向委员会说明关于她所称皈依的细节或其后果。她没有说在伊斯兰法院待决的案件是否与她加入印度教有关，也没有说她因皈依而受迫害，而且没有提供细节说明她返回后可能面临的迫害风险及这种迫害的性质。因此，委员会认为，这一申诉没有充分的证据，根据《任择议定书》第二条不可受理。

⁹ 人权观察，World Report 2016 (2016 年，纽约)，第 393-394 页。

¹⁰ 美国国务院，“Country reports on human rights practices for 2014-Malaysia”，2015 年 6 月 25 日。

6.5 委员会注意到，缔约国认为，提交人试图在域外适用《公约》第十七和二十六条。但委员会注意到，提交人已经说明她向委员会提出的申诉主要依据第七条，而第十七和二十六条规定的权利所受风险突出表明，如果她返回马来西亚，她遭受残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的风险增大。因此，委员会认为，提交人根据第十七和二十六条提出的申诉不能与根据第七条提出的申诉分开，必须根据案情实质作出判断。

6.6 委员会注意到，缔约国认为，提交人根据《公约》第七条提出的申诉理由不足。但委员会注意到，提交人称，作为变性人，她在马来西亚属于特别易受伤害的群体，她称她曾经被多次拘留并受到性虐待，原因是她的外貌和性别认同与她身份证所述不符，也有悖于伊斯兰法。她还说，她如果返回马来西亚，会面临进一步遭受警察骚扰和虐待的风险。因此，委员会认为，为受理的目的，提交人已经为根据《公约》第七条(与第十七条第一款和第二十六条一并解读)提出的基于其性别认同的申诉充分说明了理由。

6.7 有鉴于此，委员会宣布来文可予受理，因为来文似乎根据《公约》第七条(与第十七条第一款和第二十六条一并解读)提出了问题。委员会进而审议案情实质。

审议案情实质

7.1 委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款参考当事各方提交的所有资料审议了来文。

7.2 委员会注意到，提交人称，如果被遣返马来西亚，她会面临马来西亚警察基于她的性别认同对她实施性暴力的风险。提交人说，鉴于她穿女装，经过变性手术和激素治疗，她的外貌与她身份证所述不相符，为此她曾经数次被拘留，遭受马来西亚警察的性虐待，并根据马六甲州伊斯兰法被控犯罪，可能会被罚款或监禁至多六个月。她声称，由于她的外貌，她如果被遣返马来西亚，就可能继续受检查，她以往已有这样的经历，而且如她提交的国际报告所证实，把变性妇女视为罪犯、加以迫害的总体环境是存在的，再加上她的刺青又增加了把她送交伊斯兰法院的可能性。她说，鉴于马六甲伊斯兰法院指控她的案件仍然待决，把她的性别认同公开，侵犯了她的隐私权。她还说，根据她的国家身份证，如果被监禁，她会被关押在男子牢房，从而使她遭受进一步虐待。

7.3 委员会回顾其关于《公约》缔约国一般法律义务性质的第 31(2004)号一般性意见第 12 段，其中委员会指出，缔约国如果有充分理由相信产生不可挽回的伤害的风险确实存在，如《公约》禁止残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的第七条所述的那种伤害，就有义务不引渡、递解、驱逐或以其他方式从其境内移除相关人士。委员会还表示，风险必须事关本人，而要确立无法挽回的伤害的风险存在的充足理由，门槛是高的。¹¹ 委员会还回顾其判例，以往判例都相当重视缔约国进行的评估，通常由《公约》缔约国的机关审视和评价事实和证据，以确定

¹¹ 例如，见第 2007/2010 号来文，X 诉丹麦，2014 年 3 月 26 日通过的意见，第 9.2 段；第 692/1996 号来文，A.R.J.诉澳大利亚，1997 年 7 月 28 日通过的意见，第 6.6 段；第 1833/2008 号来文，X 诉瑞典，2011 年 11 月 1 日通过的意见，第 5.18 段。

这种风险是否存在，¹² 除非委员会发现缔约国的评估显然带有任意性或很不公正。¹³

7.4 在本案中，委员会注意到，缔约国承认提交人变性，而且她以往可能曾受拘留。然而，丹麦移民局和难民上诉委员会都已透彻审理了提交人的申诉和证据，但认定关于受拘留、特别是受性虐待的说法证据不足，在多方面不一致，包括所称事件的次数、时间和地点以及施暴者人数。在这方面，委员会注意到，提交人在来文里笼统地描述了这些事件。关于所称根据伊斯兰法指控提交人的刑事程序以及 2012 年威胁将她监禁一事，上诉委员会也审视了提交人出示的伊斯兰法院文件，但注意到自 2012 年 4 月以来没有对她提出指控，从该日至 2014 年 1 月她最后离境之前，她经常出国旅行，而没有任何困难，在这段时间里她没有受到拘留或受到其他骚扰。提交人称，她直到 2014 年 1 月才离境是缺少资金的关系。考虑到提交人此前曾多次出国，上诉委员会对她的上述说法也提出质疑。

7.5 人权事务委员会注意到，提交人未能说明决策过程中的任何不正常现象或缔约国当局未能适当考虑的任何风险因素。提交人虽然对丹麦移民当局达成的事实结论提出质疑，但没有解释当局审理的程序是如何带有任意性或很不公正的。

7.6 有鉴于此，委员会不能认为，把提交人送回马来西亚会构成对《公约》第七条(与第十七条第一款和第二十六条一并解读)规定的权利的侵犯。

8. 委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款，认为把提交人送回马来西亚不会侵犯她根据《公约》第七条(与第十七条第一款和第二十六条一并解读)享有的权利。

¹² 见第 1957/2010 号来文，Z.H.诉澳大利亚，2013 年 3 月 21 日通过的意见，第 9.3 段。

¹³ 同上。