

消除对妇女一切形式歧视  
公约Distr.: General  
9 December 2021  
Chinese  
Original: French

## 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  
145/2019 号来文的决定\*`\*\*

来文提交人: M.A.(由日内瓦新教社会中心的律师 Leila BousseMACer 代理)

所称受害人: 来文人

缔约国: 瑞士

来文日期: 2019 年 6 月 26 日(初次提交)

参考文件: 已于 2019 年 7 月 3 日转交缔约国(未以文件形式印发)

决定通过日期: 2021 年 11 月 1 日

事由: 贩运人口; 根据《都柏林第三规则》进行驱逐

《公约》条款: 第二条(d)款和第六条

《任择议定书》条款: 第 4 条第 2 款

\* 委员会第十八届会议(2021 年 10 月 18 日至 11 月 12 日)通过。

\*\* 委员会下列委员参加了对本来文的审议: 格拉迪丝·阿科斯塔·巴尔加斯、秋月弘子、塔马德尔·拉马、玛丽昂·贝瑟尔、莱蒂西亚·博尼法兹·阿方佐、路易扎·查拉尔、科琳·迪特迈耶·韦尔穆伦、纳伊拉·贾布尔、希拉里·贝德马、达利娅·莱伊纳尔特、罗萨里奥·马纳洛、莉娅·纳达拉亚、阿鲁纳·德维·纳拉因、安娜·佩莱斯·纳瓦埃斯、班达娜·拉纳、罗达·雷多克、埃尔贡·萨法罗夫、娜塔莎·斯托特·德斯波萨、格诺维娃·提谢娃和弗朗斯丽娜·托埃-布达。根据委员会议事规则第 60 条第 1 款(c)项, 委员会委员妮科尔·阿姆利纳和纳赫拉·海德尔没有参加对本来文的审议。



1.1 提交人为 M.A.，系厄立特里亚国民，生于 1977 年 9 月 20 日。她在缔约国申请庇护，缔约国根据欧洲联盟《都柏林第三规则》下令将她驱逐到法国。她声称，驱逐她将侵犯她根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条(d)款和第六条享有的权利。《公约》及其《任择议定书》分别于 1997 年 4 月 26 日和 2008 年 12 月 29 日对缔约国生效。来文人由日内瓦新教社会中心的律师 Leila Boussemacer 代理。

1.2 2019 年 7 月 3 日，即来文获登记之日，委员会根据《任择议定书》第 5 条第 1 款和委员会议事规则第 63 条，通过其任择议定书来文工作组，请求缔约国在委员会审议来文人的来文之前不要将她驱逐出境。2019 年 7 月 9 日，缔约国通知委员会，它已请主管当局在委员会审议来文人的来文期间，或在暂停效力有效时，不要采取任何步骤将她驱逐出境。

### 来文人陈述的事实

2.1 2007 年，来文人因政治原因离开厄立特里亚前往埃塞俄比亚。通过埃塞俄比亚的一个中介，她获得了虚假的埃塞俄比亚身份文件和在黎巴嫩的工作机会，并去往该国，在一个黎巴嫩家庭中工作，受到这个家庭近 10 年的剥削，直到 2018 年。她的护照在这户人家手中；她受到侮辱、威胁和暴力，不得请假、外出或看病，每天从早上 6 时 30 分工作到晚上 11 时，每月领取 250 美元至 275 美元的工资。

2.2 2018 年，她的雇主去法国度假，带着她一起去。她借此机会逃到了她兄弟居住的瑞士。

2.3 2018 年 9 月 6 日，来文人向国家移民事务秘书处提出庇护申请，移民事务秘书处认定她是“人口贩运的潜在受害者”。

2.4 2019 年 1 月 23 日，国家移民事务秘书处根据欧洲联盟《都柏林第三规则》发布了一项不予审议的决定，并下令将来文人遣返法国。然而，当瑞士当局请求法国接管来文人时，却没有说明她已被确认为人口贩运的潜在受害者。

2.5 2019 年 1 月 31 日，负责确认日内瓦州受害者的日内瓦新教社会中心将来文人确认为“人口贩运受害者”。

2.6 随后，相关方面对来文人的精神健康进行了评估，医疗报告表明，她患有与她所遭受创伤有关的抑郁症和复杂的创伤后应激障碍，时常、反复地抱有自杀念头，其心理社会环境对其治疗至关重要，与其兄弟在地理上的接近是其治疗的一个组成部分。<sup>1</sup>

2.7 2019 年 2 月 4 日，来文人对国家移民事务秘书处的决定提出上诉，该上诉于 2019 年 2 月 14 日被联邦行政法院驳回。来文人在上诉中辩称，对贩运受害者进

<sup>1</sup> 来文人提交了医疗证明以支持她的陈述。

行国际保护的规则遭到了违反，她的健康状况没有得到考虑，再次受害的风险也没有得到考虑。

2.8 2019年4月12日，来文人向国家移民事务秘书处提出重新审议驱逐决定的请求，该请求于2019年4月17日被驳回。2019年5月20日，来文人向联邦行政法院提出上诉，该法院于2019年6月12日驳回了她的上诉。

2.9 来文人指出，她已用尽所有可用的国内补救办法，且同一事项过去和现在均未由另外一项国际调查或解决程序进行审查。

### 申诉

3.1 来文人声称，缔约国违反了《公约》第二条(d)款。她指出，缔约国完全忽视了这样一个事实，即她将身处一个语言不通的国家，处于社会生活不稳定的状况，这可能会使她无法联系适当的服务机构或协会以申请庇护或居留许可，或无法找到住处；而由于没有健康保险，她将只能获得基本护理，其中不包括在稳定的环境中进行心理健康监测。她补充说，即使她设法找到适当的服务机构协助她提出庇护申请，据她的医生说，在她抵达之日到她开始像目前这样受益于医疗和社会安全网之日期间，她的健康状况可能会恶化，有可能导致很高的自杀风险。

3.2 来文人还辩称，缔约国违反了《公约》第六条。她说，虽然国家移民事务秘书处确认她是人口贩运的潜在受害者，但她没有得到她所需要的和她在缔约国有权得到的任何具体援助。此外，缔约国的决定没有分析或考虑到她被遣返法国后再次受害的风险，缔约国也没有要求法国当局提供进一步资料，以评估这一风险以及她此后被驱逐回埃塞俄比亚的风险。此外，在请求法国接管来文人时，国家移民事务秘书处没有告知法国她作为贩运活动潜在受害者的身份，也没有寻求她将得到有效保护的具体保证。缔约国也没有考虑到寻求庇护者在法国的具体情况。因此，来文人认为，缔约国没有采取适当措施防止她再次被贩运，尽管这一风险很大。

### 缔约国关于可受理性和案情的意见

4.1 缔约国于2019年12月16日提交了关于可受理性和案情的意见。缔约国认为，来文不可受理，因为没有用尽所有补救办法，而且来文人的申诉显然毫无根据，且证据不足。另一方面，缔约国指出，驱逐提交人不会违反《公约》。

4.2 首先，缔约国指出，来文提交人名叫 M.A.，系厄立特里亚国民，生于1977年9月20日。然而，根据她法国签证上的资料，来文人名叫 M.K.，生于1973年9月20日，系埃塞俄比亚国民。来文人对这一身份提出异议，而这一身份已由国家移民事务秘书处记录在案。

4.3 缔约国辩称，根据目前的国家判例法，不能认为缔约国可直接适用《公约》第二条(d)款和第六条，因为其措辞不够明确或准确。

4.4 缔约国认为，来文不可受理，因为并非所有国内补救办法都已用尽，原因是来文人仅在2019年5月20日对国家移民事务秘书处驳回其重新审议请求的决定

提出的上诉中首次援引《公约》，而缔约国认为，地方当局应有机会审议申诉人关于《公约》可能遭到违反的论点的是非曲直，并就此作出决定。<sup>2</sup>

4.5 缔约国进一步认为，来文不可受理，因为来文人的申诉显然毫无根据，且证据不足。

4.6 关于违反《公约》第 2 条(d)款的指控，缔约国首先声称，这项规定不适用于来文人的申诉，即在法国，她会在一个语言不通的国家里独自谋生；她所处的社会生活不稳定状况将使她无法联系适当的服务机构或协会，以申请庇护和采取在该国安顿下来所需的其他步骤；即使她设法找到适当的服务机构协助她提出庇护申请，据她的医生说，从她抵达之日到她将开始像目前这样受益于医疗和社会安全网之日之间的时间可能会很长，会使她的健康状况恶化，有可能导致自杀风险。

4.7 第二，缔约国指出，联邦行政法院在 2019 年 2 月 14 日的裁决中认定，来文人没有以任何方式证明，如果她被移交到法国，她在该国提交庇护申请后可能会受到不符合国际义务的对待。缔约国还指出，不能认为来文人声称的健康问题严重到将她移交到法国即为非法的程度，她可以在法国继续得到她仍然需要的护理和治疗，因为法国拥有与缔约国类似的保健设施。缔约国补充说，关于自杀念头更强烈的风险，联邦行政法院回顾说，即将被驱逐的人通常会有自杀的想法。这些想法本身并不妨碍执行驱逐令；相反，它们构成必须考虑的特定类型的风险。

4.8 关于缔约国未能向法国当局寻求具体护理和保护方面的保证、从而违反了《公约》第六条的指控，缔约国指出，国家移民事务秘书处在 2018 年 11 月 23 日请求法国当局接管来文人时，在“其他相关信息”标题下标明，她是人口贩运的潜在受害者。此外，在来文人同意将她的数据转交联邦警察署后，该署在首先确定她的陈述具有充分可行性后，联系了巴黎的国际刑事警察组织(国际刑警组织)。

4.9 关于来文人没有由于其人口贩运的潜在受害者的身份而在缔约国得到具体援助、因此缔约国违反《公约》第六条的指控，缔约国申明，根据 2005 年 12 月 16 日《外国国民和融合联邦法》的规定，来文人不能获得这种援助，因为适用于庇护程序的排他性原则规定，已经作为寻求庇护者获得支持的人不能获得进一步的支持，例如援助，因为他或她已经被确定为人口贩运的潜在受害者。

4.10 更广泛而言，缔约国声称，缔约国以不分性别的方式处理贩运人口问题，没有证据表明妇女在这方面受到歧视，也没有证据表明来文人仅仅因为是妇女而受到歧视。

4.11 另一方面，缔约国对自身违反《公约》的说法提出质疑，因为来文人没有证明，如果她被遣返法国，她将面临违反第二条(d)款的切实和可预见的严重形式性别暴力个人风险，<sup>3</sup> 或者她将再次面临违反《公约》第六条的切实和可预见的贩运人口风险。联邦行政法院在 2019 年 2 月 14 日的裁决中还指出，没有重大理

<sup>2</sup> 见 *M.E.N.诉丹麦案*(CEDAW/C/55/D/35/2011)和 *Rahime Kayhan 诉土耳其案*(CEDAW/C/34/D/8/2005)。

<sup>3</sup> 见 *N.Q.诉大不列颠及北爱尔兰联合王国案*(CEDAW/C/63/D/62/2013)。

由认为法国庇护程序和寻求庇护者接收条件存在系统性缺陷，可能导致不人道或有辱人格的待遇。

#### 来文人对缔约国关于可受理性和案情的意见的评论

5.1 2020年3月23日，来文人提交了她对缔约国意见的评论。

5.2 关于缔约国辩称来文不可受理是由于来文人在国内诉讼一开始没有援引《公约》的论点，来文人指出，在2019年6月12日的裁决中，联邦行政法院在分析案情时考虑到了她关于自己是人口贩运受害者的说法。在此基础上，她得出结论认为，所有国内补救办法确实已经用尽，缔约国确实有机会审议就违反《公约》提出的论点的是非曲直。

5.3 来文人补充说，在请求法国接管她时，缔约国表示，“根据来文人的陈述，她[曾是]贩运人口的潜在受害者”，但没有提到该国本身认为她是这种贩运的潜在受害者。因此，缔约国不能令人信服地声称它已提醒责任国注意这一事项。此外，缔约国没有费心询问来文人将被移交到哪个城市，甚至没有询问她抵达后是否会有专门的协会为她提供协助。最后，国家移民事务秘书处没有将联邦警察署已向巴黎的国际刑警组织转交资料的情况具体通知法国。

5.4 来文人提及联邦行政法院2019年10月3日第D-3292/2019号裁决，其中提到国家移民事务秘书处2019年1月25日关于根据《都柏林第三规则》进行驱逐的报告。移民事务秘书处在报告中指出，在法国，等待正式登记的时间往往很长，而即便获得登记，也有一半的寻求庇护者获得住所。法院注意到，只有在庇护申请正式登记之后，寻求庇护者才有权获得住所和其他接待服务，而在此之前，他们流落街头。来文人还提到庇护信息数据库发布的一份报告，<sup>4</sup> 据该报告称，有具体迹象表明，人口贩运的潜在受害者在法国的脆弱性问题并不总能得到充分解决。来文人补充说，寻求庇护的妇女所遭受的暴力大多发生在她们在难民营中栖身或被迫露宿街头的时候。<sup>5</sup> 关于法国对寻求庇护者的心理治疗，来文人提到2019年9月的一篇法国新闻广播电台的文章，其中指出寻求庇护者很少能接触到心理医生。

5.5 如果责任国不立即根据来文人的需要接管来文人，她可能只能自谋生路，无法申请庇护，同时没有住所、金钱或获得医疗和心理治疗的机会，这种情况可能会使她的健康状况恶化，并可能导致她按照自杀想法采取行动。

5.6 来文人声称，缔约国下令将她驱逐出境，并在上诉中维持这一命令，这违反了《公约》第二条(d)款，因为缔约国本应确保她在法国得到一切必要的保护。然而，由于缔约国不知道她将被遣返到法国的哪个地点，它无法采取任何预防

<sup>4</sup> Laurent Delbos 和 Claire Tripier, “国家报告：法国”，2018年更新(庇护信息数据库)，第61页及其后各页。

<sup>5</sup> Olga Bautista Cosa, “Les violences à l’égard des femmes demande d’asile et réfugiées en France”, Les cahiers du social, 第40期(法国庇护地组织, 2018年)。

措施。因此，将来文人遣返法国会使她面临切实和可预见的再次遭受贩运或暴力的风险。

5.7 来文人还声称，缔约国违反了《公约》第六条，因为鉴于寻求庇护者在法国岌岌可危的处境，缔约国的决定没有考虑到她的保护需求，并使她面临被以前的剥削者发现或再次被其他贩运者剥削的风险。

#### 委员会需审理的问题和议事情况

##### 审议可否受理

6.1 根据议事规则第 64 条，委员会须根据《任择议定书》决定来文可否受理。

6.2 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由另一项国际调查或解决程序进行审查。

6.3 委员会注意到，缔约国辩称，根据目前的国家判例法，不能认为缔约国可直接适用《公约》第二条(d)款和第六条，因为其措辞不够明确或准确。委员会回顾其关于瑞士第四和第五次合并定期报告的结论性意见(CEDAW/C/CHE/CO/4-5)，其中委员会表示关切的是，根据一元论原则，由联邦法院以及联邦和州两级其他司法当局酌情决定《公约》的规定是否直接适用。委员会还回顾，根据《任择议定书》第 2 条，委员会可审查据称侵犯《公约》(包括其第一部分所载条款)规定的任何权利的行为，而委员会过去曾认定存在违反这些条款的行为。

6.4 委员会注意到，缔约国辩称，在本案中并非所有国内补救办法都已用尽，因为来文人只是在 2019 年 5 月 20 日对国家移民事务秘书处驳回其重新审议请求的决定提出上诉时才首次援引《公约》。委员会回顾，根据《任择议定书》第 4 条第 1 款，来文人必须使用一切可用的国内补救办法。委员会还回顾其判例，其中规定，来文人必须在国家一级就他们希望向委员会提出的申诉提出实质性申诉，<sup>6</sup> 以便使国内当局和法院有机会就此作出决定。<sup>7</sup> 在本案中，委员会注意到，缔约国提到第 8/2005 号来文，委员会据此认为，来文人本应在国内诉讼期间根据程序要求就基于性别的歧视问题提出实质性申诉。然而，委员会认为，在本案中，申诉人从国内诉讼一开始就提及她作为人口贩运受害者的身份，确实在实质上向国家当局提出了基于性别的歧视问题，从而使国家当局有机会审查这些申诉。<sup>8</sup> 因此，委员会认为，所有国内补救办法已经用尽，《任择议定书》第 4 条第 1 款不构成受理来文的障碍。

6.5 委员会注意到，缔约国声称，缔约国以不分性别的方式处理贩运人口问题，没有证据表明妇女在这方面受到歧视，也没有证据表明来文人仅仅因为是妇女而受到歧视。然而，委员会提及其关于全球移民背景下贩运妇女和女童问题的第 38 号一般性建议(2020)，其中指出，尤其多的移民妇女从事非正规和不稳定的工作，

<sup>6</sup> 见 *Rahime Kayhan* 诉土耳其案(CEDAW/C/34/D/8/2005)，第 7.7 段。

<sup>7</sup> 见 *N.S.F.* 诉大不列颠及北爱尔兰联合王国案(CEDAW/C/38/D/10/2005)，第 7.3 段。

<sup>8</sup> 见 *N* 诉荷兰案(CEDAW/C/57/D/39/2012)，第 6.4 段。

特别是在家政服务等被归类为“低技能”的行业。因此，不能以不分性别的方式处理贩运人口问题，因为在该行业工作的妇女成为贩运人口受害者的风险更高。

6.6 委员会注意到来文人的陈述，即虽然国家移民事务秘书处确认她是人口贩运的潜在受害者，但她没有得到她所需要的和她在缔约国有权得到的任何具体援助。委员会还注意到缔约国的答复，即由于适用于庇护程序的排他性原则，来文人不能获得 2005 年 12 月 16 日《外国国民和融合联邦法》规定的具体援助。委员会注意到，来文人反对的并不是缔约国采取的保护措施，而是缔约国没有具体针对她作为人口贩运潜在受害者的身份采取援助措施。在这方面，委员会认为，来文人未能提供足够的资料，说明她据称需要且根据《外国国民和融合联邦法》本可获得、但由于适用于庇护程序的排他性原则而被拒绝提供的援助。因此，委员会认为，来文人没有为可受理性目的充分证实这些指控，并根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(c)项宣布来文的这一部分不可受理。

6.7 委员会注意到，来文人声称，由于她面临的语言困难以及在获得社会和心理健康服务方面的挑战，将她遣返法国将构成对《公约》第二条(d)款和第六条的违反。委员会也注意到来文人的陈述，即包括妇女在内的许多寻求庇护者在法国等待登记时容易受到伤害，她如果处于这种易受伤害的境地，将面临再次被贩运的风险。委员会还注意到，缔约国辩称，没有重大理由认为法国庇护程序和寻求庇护者接收条件存在系统性缺陷，可能导致不人道或有辱人格的待遇。根据收到的资料，并考虑到来文人对一些寻求庇护者特别是妇女在法国等待登记期间的弱势处境表示的关切，<sup>9</sup> 委员会认为，来文人没有充分证实她的申诉，也没有为可受理性目的阐述所提出的事实和论点，证明如果她被遣返法国，她个人将面临切实和可预见的严重形式歧视或再次被贩运的风险，而且法国当局无法有效保护她。委员会还认为，如果来文人愿意，缔约国必须告知法国，来文人被认定为人口贩运的潜在受害者，以便法国能够采取必要步骤，确保她得到适当的支持。

7. 鉴于上述情况，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来文人。

---

<sup>9</sup> Laurent Delbos 和 Claire Tripier, “国家报告：法国”，2018 年更新(庇护信息数据库)，第 61 页及其后。Olga Bautista Cosa, “Les violences à l’égard des femmes demandeuses d’asile et réfugiées en France”, 第 40 期(法国庇护地组织，2018 年)。