



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General  
19 December 2014  
Chinese  
Original: English

除对妇女歧视委员会

第 49/2013 号来文

消除对妇女歧视委员会第五十九届会议通过的决定

(2014 年 10 月 20 日至 11 月 7 日)

提交人： S.O.(由律师 William Sloan 代理)  
据称受害人： 提交人  
所涉缔约国： 加拿大  
来文日期： 2013 年 2 月 21 日(初次提交)  
参考资料： 2013 年 3 月 1 日转给缔约国(未以文件形式印发)  
通过决定日期： 2014 年 10 月 27 日



## 附件

### 消除对妇女歧视委员会(第五十九届会议)根据《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》

作出的关于

#### 第 49/2013 号来文的决定\*

提交人: S.O.(由律师 William Sloan 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 加拿大

来文日期: 2013 年 2 月 21 日(初次提交)

根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第 17 条设立的消除对妇女歧视委员会，于 2014 年 10 月 27 日举行会议，

通过以下：

#### 关于可否受理的决定

1.1 来文提交人 S.O.女士，系墨西哥国民，生于 1973 年 1 月 23 日，在加拿大寻求庇护。她的庇护申请被驳回，在提交来文时，她正在等候从加拿大遣返墨西哥。她声称，加拿大将她遣返墨西哥将违反《消除对妇女一切形式歧视公约》（《公约》）第 1 条至第 3 条。提交人由律师 William Sloan 先生代理。《公约》及其《任择议定书》分别于 1981 年 12 月 10 日和 2003 年 1 月 18 日对缔约国生效。

1.2 提交人根据《任择议定书》第 5 条第 1 款请求采取临时保护措施。

1.3 2013 年 3 月 1 日，委员会准予采取临时措施，并请缔约国在提交人案件未获委员会裁决之前不将其遣返墨西哥。<sup>1</sup>

---

\* 委员会下列成员参加了对本来文的审查：艾谢·费里德·阿贾尔、妮可阿姆利纳、奥林达·巴雷罗-博瓦迪利亚、尼克拉斯·布鲁恩、内尔拉·贾布尔、希拉里·戈贝德玛、林阳子、伊斯马特·贾汉、达利亚·雷纳特、维奥莱塔·纽鲍尔、狄奥多拉·欧比伊博、玛丽亚·海伦娜·洛佩斯·德热苏斯·皮雷斯、比安卡玛里亚·波梅兰兹、帕特里夏·舒尔茨、杜布拉夫卡·西蒙诺维奇和邹晓巧。

<sup>1</sup> 2013 年 6 月 7 日，缔约国请委员会取消临时措施；2013 年 8 月 5 日，委员会通知缔约国它已决定继续执行临时措施，直至审议完提交人的案件。

## 提交人提交的事实

2.1 2008年11月，提交人开始与K.R.在墨西哥的莫雷洛斯州共同生活。此后不久，他承认自己是委内瑞拉人，一直使用假身份证件在墨西哥生活，而且是在委内瑞拉因持械抢劫被定罪后从委内瑞拉监狱逃离的；此外，他还是墨西哥犯罪团伙“哲塔斯”的成员。她声称自己于2008年12月首次遭受家庭暴力。2009年1月、2月和3月再次遭受家庭暴力。在2009年3月的暴力事件后，提交人住院治疗了三天。每次发生家庭暴力事件后，她都会报警，但警方没有采取任何行动。2009年3月事件发生期间，提交人伴侣告诉她，自己知道她先前曾向当局报案。

2.2 她在2009年3月出院后，决定搬到一个朋友家居住。她还向律师咨询如何获得保护以避免受到其伴侣的伤害。律师告诉她，她在墨西哥得不到保护。因此，提交人决定于2009年5月25日离开墨西哥。提交人指出，在她离开墨西哥之后，其家人和朋友接到过其伴侣的电话，询问她的下落。2011年5月和9月，他还在两个不同地点两次拜访提交人母亲，询问提交人下落。在第二次拜访时，提交人伴侣在醉酒状态下打了提交人母亲耳光，因为她拒绝告诉他提交人身在何处。

2.3 提交人于2011年12月30日向加拿大申请难民保护，理由是如果她被遣返墨西哥，将成为家庭暴力受害者。她的申请被交付遣返前风险评估程序，因为她在1999年与前伴侣提交过一份难民保护申请，但该申请在2000年被驳回。经过2012年10月22日的听证后，提交人的遣返前风险评估申请于2012年12月5日遭到拒绝，该决定于2013年1月24日送交提交人。遣返前风险评估决定并未质疑提交人的家庭暴力受害者身份，也未质疑她试图在墨西哥获得保护但未成功的事实。然而，结论认为，提交人有在墨西哥城寻求国内避难的备选办法，并特别强调，尽管墨西哥处理婚内暴力情况并不理想，但是尤其是在墨西哥城仍有一些补救办法和服务，提交人本可加以利用；提交人未能证明如果被遣返的话，自己为什么不能迁往过去生活和工作过的墨西哥城，以及在必要时寻求墨西哥城现有保护服务。

2.4 2013年1月29日，提交人向联邦法院提出对2012年12月5日遣返前风险评估决定进行司法审查的申请。2013年1月31日，提交人还提出一项在司法审查进行期间暂缓遣返的附带请求，她在该附带请求中称，国内避难备选办法的可能性不属于国家保护方面。暂缓遣返的附带请求于2013年2月18日遭到拒绝。法院确定，遣返前风险评估程序关于国内避难备选办法的调查结果属于依据本案事实和法律可能得出的结论范畴。尔后，提交人被告知，预计将在2013年2月27日被遣返。<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 遣返通知提及她必须在2013年2月28日前返回墨西哥。

## 申诉

3.1 提交人声称，加拿大将其遣返墨西哥，将违反《公约》第一条至第三条，以及相关委员会第 19 号一般性建议。她认为，在被迫返回墨西哥的情况下，她就会成为其前伴侣实施性别暴力(肉体暴力、精神暴力和性暴力)的受害者，并且她无法获得墨西哥当局的充分保护。

3.2 提交人坚持认为，她在国内诉讼程序中受到不公正待遇，因为她提交的证据被拒绝或被忽视。她认为，缔约国拒绝给予其难民保护所依据的是遣返前风险评估官员的错误评估，该官员断定墨西哥城能为性别暴力受害者提供保护。她还声称，遣返前风险评估决定错误地认定她在墨西哥城可以利用国内避难备选办法，在那里获得保护。对此，她指出，她住在莫雷洛斯州，毗邻墨西哥城，几乎相当于郊区，因此，如果她返回墨西哥城，其前伴侣可以轻易地找到她。她还回顾，她未能获得墨西哥当局的有效保护。

3.3 关于用尽国内补救办法，提交人回顾，她提出的暂缓遣返直至司法审查结束的申请遭到了拒绝，因此，她没有任何其他补救办法可以利用。提交人将其案件与一份来文进行了比较，在该来文中，一位家庭暴力受害者即将被遣返巴基斯坦，而她不会获得巴基斯坦当局的充分保护。提交人称，在该案件中，委员会原本裁定提交人的申诉可以受理，但后来却以没有用尽国内补救办法为由认为来文不予受理，原因是提交人没有利用司法审查手段。<sup>3</sup> 提交人回顾，她确实寻求过司法审查，因此她的案件是应予受理的。

## 缔约国关于可否受理的意见

4.1 2013 年 6 月 7 日，缔约国提交了对来文可否受理的意见，引述以下三项理由质疑来文可予受理。缔约国称，第一，提交人关于加拿大难民保护制度具有歧视性的指控没有用尽一切国内补救办法；第二，加拿大负有不驱回义务的主张不符合《公约》的规定；第三，申诉显然缺乏证据，提交人未能充分证明若返回墨西哥将面临酷刑风险或生命危险的说法。

4.2 关于案情，缔约国说，提交人是持旅游签证到加拿大的，2012 年 12 月，她在签证到期后滞留，引起了有关当局的注意。提交人随后被拘留，并接受了遣返前风险评估。缔约国强调，提交人已经是第二次在加拿大寻求保护了，她根据《移民和难民保护法》第一次提出的申请于 1999 年被驳回。之后被下达了驱逐令，但她于 2000 年 4 月自愿离开加拿大，返回墨西哥。

<sup>3</sup> 第 10/2005 号来文，N.S.F.诉大不列颠及北爱尔兰联合王国案，2007 年 5 月 30 日通过的关于可否受理的决定。委员会确定，提交人没有用尽国内补救办法，因此，根据《任择议定书》第 4 条第 (1) 项宣布该来文不可受理。提交人未向国内当局提出性别歧视问题是委员会决定的核心，委员会在作出决定时没有援引可否受理的其他理由。

4.3 缔约国又解释说，因为提交人已经接受了难民甄别程序——尽管针对的是另一要求，所以她提出的关于遭受迫害、酷刑、生命危险以及残忍和非常待遇或惩罚风险的新指控是由遣返前风险评估程序，而不是由另一难民甄别程序来评估。缔约国指出，遣返前风险评估申请经过了若干官员的审议，这些官员经过了专门培训并且充分了解国际人权义务，包括性别平等和儿童问题以及家庭暴力受害者面临的具体风险，特别是因为基于性别的迫害，包括家庭暴力，可以成为在加拿大寻求保护的理由。

4.4 缔约国回顾了提交人在遣返前风险评估申请中陈述的事实，并指出提交人援引了她的经历和过去在墨西哥遭受家庭暴力的事件作为证据，如医疗文件、证明她的前伴侣有虐待行为的家庭成员信件，以及证明她多次向主管当局报案的墨西哥当局档案。提交人还提交了人权组织编写的几份关于墨西哥性别暴力受害者处境的报告。缔约国主管机关虽然认为她的陈述属实，但确定提交人在墨西哥有国内避难的合理备选办法，除了虐待成性的前伴侣身在墨西哥其他地方以外，她并没有提出有力证据证明她不能回国生活。

4.5 缔约国指出，这些结论不仅是由风险评估专家确定的，而且也得到一家独立法院的肯首，该法院不认可提交人若返回墨西哥将面临重大人身风险的说法。在这方面，缔约国提及联邦法院 2013 年 2 月 18 日的裁决，该裁决驳回了提交人的暂停驱逐程序申请，并指出，提交人在口头审理后有机会提出其他证据来反驳国内避难备选办法的可用性；遣返前风险评估官员仔细审查了这些证据，但最终裁决提交人在墨西哥有国内避难备选办法，她提交的其他证据没有反驳这一结论。缔约国还指出，提交人寻求对遣返前风险评估决定进行司法审查的申请尚未得到法院裁决，她的申请并不会自动推迟对她的驱逐，对她的驱逐目前还是一项自动有效的命令。<sup>4</sup>

4.6 关于用尽国内补救办法，缔约国说，提交人于 2000 年 2 月以人道主义和同情理由提出永久居留申请，但是她 2009 年到达加拿大后并没有以人道主义和同情理由再次提出申请，而且没有任何法律阻碍她基于新的事实提出另一项申请。缔约国解释说，2010 年对难民制度作出立法修改之后，出于人道主义和同情理由的申请不再以风险评估为依据，而是以申请人在原籍国可能面临的困难为依据。<sup>5</sup> 因此，缔约国认为，尽管待决的基于人道主义和同情理由的申请不会阻止驱逐她出境，但提交人确实有进一步的国内补救办法可以利用，而她没有利用。

4.7 此外，缔约国认为，与《禁止酷刑公约》第三条或《公民权利和政治权利国际公约》第六条和第七条相反，《公约》没有隐含的不驱回义务。因此，提交人提到

<sup>4</sup> 缔约国没有指称未用尽国内补救办法，因为联邦法院尚未就司法审查作出决定。它仅仅指出诉讼程序尚未完结，并确认无论如何它都不会暂停对提交人的驱逐。联邦法院在 2013 年 6 月 7 日作出了决定，决定见下文第 7.7 段和第 8.6 段。

<sup>5</sup> 缔约国指出，此类困难的某些实例包括：缺乏关键的医疗或保健服务、不构成迫害的歧视，以及对申请人造成直接的负面影响的有利的国家条件。

的第一条至第三条不包括不得遣返到对某人而言存在遭遇性别暴力风险国家的保证。缔约国质疑委员会在过去判例中主张过这一观点，包括提交人援引的 N.S.F.诉大不列颠及北爱尔兰联合王国案。在该案中，委员会以未用尽国内补救办法为由认为来文不可受理，并且没有就不驱回原则是否受到《公约》保护这一问题作出评论。缔约国还认为，根据《公约》的目的和宗旨对《公约》条款的通常含义作出的善意解释不支持这样一项隐含义务，“准备工作材料”也只提到谈判各方从未打算或有意列入这一义务。缔约国认为，委员会不应当寻求扩大对《公约》的解释以纳入有关不驱回的保证。

4.8 缔约国又回顾，各国确定外国人入境和居留的条件包括驱逐外国人的方式属于各国的主权范畴，只有最严重侵犯基本权利的行为才能构成例外，例如对被遣返个人造成了无法弥补的侵害。缔约国说，人权事务委员会在接受缔约国不得遣返个人的隐含义务时一直持谨慎态度，消除对妇女歧视委员会也应当采取类似的谨慎做法。缔约国认为，提交人的来文不符合《公约》的规定。

4.9 最后，缔约国补充说，提交人的来文主要依据她不同意遣返前风险评估官员作出的拒绝其申请的评估和结论，尤其是关于存在国内避难备选办法的评估和结论。缔约国认为，提交人仅仅表示不同意，不足以证实她提出的关于《公约》第一条至第三条遭到违反的指控。缔约国回顾，委员会的任务不是重新评价事实和证据，除非国内当局的评价明显武断或构成司法不公。提交人提出的论点和文件不能支持国家一级作出的决定存在任何此类瑕疵这一结论。缔约国进一步指出，提交人在来文中提及的人权机构关于墨西哥普遍存在暴力行为的报告，遣返前风险评估官员已收到并给予了适当评价。

4.10 缔约国认为，提交人并没有提供足够的证据证明，一旦返回墨西哥，家庭暴力风险将上升到迫害风险或生命危险、酷刑或残忍或非常待遇或惩罚的程度，而且在面临这种风险时，墨西哥国不愿或者不能保护她。缔约国还认为，即使提交人在莫雷洛斯面临家庭暴力风险，她也没有表明她无法在墨西哥其他地方安全生活，而且因搬迁造成的困难将构成对人权的严重侵犯，以至于有理由适用《公约》——如果委员会认为《公约》包含一项不驱回义务的话。<sup>6</sup> 缔约国认为，应宣布对提交人的指控不予受理，因为它们明显缺乏理由且证据不足。

4.11 最后，缔约国说，提交人指控的侵权行为似乎还涉及缔约国对声称遭受性别暴力的女难民给予歧视性待遇。在这方面，缔约国认为，它没有歧视以性别暴力为理由提出申诉的妇女，并驳斥了提交人关于加拿大移民制度存在系统性歧视妇女做法的任何指称，认为其毫无根据。此外，缔约国指出，提交人从未提交支持此类申诉的任何证据。提交人也未能证明，因存在国内避难备选办法而不面临家庭暴力真

<sup>6</sup> 缔约国提及禁止酷刑委员会审议的若干来文，它们认为，移居到一国的其他地方，尽管会造成困难，但并不构成酷刑：第 183/2001 号来文，B.S.S.诉加拿大案，2004 年 5 月 12 日通过的意见，第 11.5 段；第 245/2004 号来文，S.S.S.诉加拿大案，2005 年 11 月 16 日通过的決定，第 8.5 段。

正风险，是当局系统歧视或针对个案歧视的结果。缔约国认为，事实正好相反，在提交人的案件中，适当的法律、政策和做法都得到了严格遵循，因此提交人得到了公平、公正且无差别的待遇。缔约国认为，根据《任择议定书》第4条第(1)项，提交人来文中关于加拿大移民制度存在歧视的指控不应予以受理，因为她没有用尽国内补救办法。它还认为，该来文的这一方面明显缺乏理由或者证据不足，因而不可受理。

### 提交人对缔约国关于可否受理意见的评论

5.1 2013年7月7日，提交人对缔约国关于可否受理的意见作出了评论。她坚持认为，缔约国根据《公约》负有不驱回义务，它应对提交人被驱逐回墨西哥行动的直接和可预见后果承担责任。提交人重申，委员会在其关于 N.S.F.诉大不列颠及北爱尔兰联合王国案的裁决中确认了存在此类义务，至少在可否受理方面。根据提交人对该案的解释，委员会没有将遣返巴基斯坦后遭遇性别暴力风险的指控视为不可受理的理由。

5.2 提交人声称，与缔约国的论点相反，她返回墨西哥后将面临的伤害构成对生命的威胁，她已经遭受的身体虐待构成残忍和非常惩罚或待遇，委员会在其第19号一般性建议中承认这些行为属于《公约》第一条所指的歧视。提交人还质疑条约机构关于向第三方驱逐情况下义务“仅限于最严重的侵犯基本权利的情形”的判例。她说，人权事务委员会在遣返案件中，已认定缔约国在第六条和第七条规定范围之外负有义务，因为它先前已认定违反了第十七条第一款(非法或武断干涉家庭)、第二十三条(保护家庭单位)和第二十四条第一款(保护未成年人)。<sup>7</sup>

5.3 关于缔约国认为委员会的作用不是对国内当局作出的事实和证据评价进行审查的观点，提交人认为，她的申诉是可信的，自己的案件在决策程序中遭遇了司法不公；她提交的证据未得到考虑，她不应被遣返。

5.4 提交人认为缔约国违反了《公约》第二条，但没有说她在庇护申请处理过程中遭受缔约国有关部门的歧视性待遇。提交人没有指控缔约国有关当局在移民程序或移民制度内实施了任何性别歧视行为，说她向委员会提出的申诉仅涉及她如果返回墨西哥将会面临的风险。

5.5 关于用尽国内补救办法，提交人称，基于人道主义和同情理由申请永久居留并不是一项有效的补救办法，因为它不会暂停将她从缔约国驱逐出境的程序，有关官员不可能再审议与迫害、酷刑或残忍待遇有关的风险。她还回顾了禁止酷刑委员

<sup>7</sup> 第1011/2001号来文，Madafferri诉澳大利亚案，2004年7月26日通过的意见，以及第930/2000号来文，Winata诉澳大利亚案，2001年7月26日通过的意见。

会的判例，该判例认为，基于人道主义和同情理由的申请必须以纯粹的人道主义标准为基础，而且属于特准性质，不是满足必要条件必须用尽的一项补救办法。<sup>8</sup>

### 缔约国关于可否受理的补充意见

6.1 2013年10月8日，缔约国进一步提出了不可受理意见，重申了来文不可受理的初步理由。

6.2 缔约国注意到委员会关于M.N.N.诉丹麦案的判例，<sup>9</sup>但对委员会就《公约》的解释表示质疑，解释的大意是《公约》可能包含不驱回原则。它重申，根据《公约》的目的和宗旨对《公约》条款的通常含义所作的善意解释并不支持隐含的不驱回义务。它再次提及“准备工作材料”，这些材料表明谈判方没有打算在《公约》中纳入一项在酷刑或其他威胁到个人生命和安全的类似情况下保证不驱逐的规定。它回顾，《公约》的侧重点是改善妇女在《公约》涵盖领域内状况的国家行动。因此，面临基于性别的酷刑、生命危险或其他不可弥补伤害的妇女应当利用人权事务委员会或禁止酷刑委员会现有的申诉机制，它们有权评估此类风险。

6.3 此外，与提交人的主张不同，缔约国认为，第一条中的歧视定义不包含不将妇女驱回到可能面临遭受性别暴力风险的地方的义务。因此，它认为，委员会接受这一说法将不适当地扩大缔约国的《公约》义务。缔约国认为，提交人申诉只有在以下情况下才属于《公约》管辖范畴：加拿大难民和保护制度存在性别歧视，或加拿大当局未对在加拿大的家庭暴力作出足够反应。缔约国回顾，提交人的申诉涉及墨西哥当局反应不足，由此来看，她的申诉应当向墨西哥当局提出。因此，缔约国不能对另一国管辖中存在的歧视承担责任。

### 缔约国关于案情的意见

7.1 2013年10月8日，缔约国还提交了关于案情的意见。它认为，提交人的申诉缺乏案情实质，因为没有提出实质性理由使人相信她在返回墨西哥后将面临不可弥补的人身伤害风险。

7.2 缔约国认为，在国际法中，不驱回原则门槛很高：返回目的国必须存在可预见、真实且不可弥补的人身风险，如生命危险或酷刑风险；在这种情况下，一国才受不驱回义务的约束。它认为，侵害任何人权(如不受歧视权)的风险不能引起不驱回义务。缔约国强调，人权事务委员会和欧洲人权法院规定，只有在最严重侵害人

<sup>8</sup> 见第133/1999号来文，Falcon R ós 诉加拿大案，2004年11月23日通过的意见，第7.3段。

<sup>9</sup> 第33/2011号来文，M.N.N.诉丹麦案，2013年7月15日通过的不予受理决定。



权的情形下才有隐含的不驱回义务，目的是将人权文书的域外效力限于例外情况。<sup>10</sup>

7.3 缔约国指出，1951年《难民公约》界定的不驱回原则可能包含与性别有关的迫害形式。它还指出，明确纳入不驱回义务的禁止酷刑委员会已经将各种形式性别暴力列入了酷刑范畴。《禁止酷刑公约》明确规定了不驱回义务。然而，缔约国称，如果《公约》第一条的范围包含不驱回原则，那么这项义务就应当以类似的谨慎和限制方式来解释。因此，它认为，《公约》可能规定不将妇女遣返到她们可能面临性别暴力风险的国家的义务，但只能是面临可以预见、真实、个人和造成不可弥补人身伤害的严重性别暴力风险，如生命危险、酷刑风险或残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的风险。

7.4 缔约国质疑提交人称 *Madaferreri* 诉澳大利亚案和 *Winata* 诉澳大利亚案中提供了人权事务委员会为保护家庭生活适用不驱回原则的实例。它认为，事实上，这些案件阐明了另一项原则，即委员会认为驱逐国行为导致对家庭生活的干涉违反了《公民权利和政治权利国际公约》。这不是返回国存在风险的问题。

7.5 缔约国进一步认为，提交人未证实她面临性别暴力造成的不可弥补的人身伤害风险。它回顾，事实正好相反，她有合理的国内避难备选办法。缔约国引述了联合国难民事务高级专员办事处的有关准则<sup>11</sup>、禁止酷刑委员会的判例<sup>12</sup>和欧洲人权法院的判例<sup>13</sup>，认为国际难民法中已经确定个人必须通过在国内迁居或在本国重新定居尽可能寻求将伤害风险降到最低。该原则在1951年《关于难民地位的公约》缔约国的国内判例中得到了认可。因此，根据加拿大法律，国内避难备选办法原则是难民甄别程序的一部分。

7.6 缔约国坚称，不驱回原则不要求缔约国在非公民母国存在严重普遍暴力而无法保障其安全情况下不驱逐其出境。缔约国认为，在墨西哥家庭暴力盛行令人深为关切。然而，它援引禁止酷刑委员会的判例指出，某一国家存在严重或公然侵犯人权情况并不构成确定某人在返回该国后将面临死亡、酷刑或非人道待遇危险的充分

<sup>10</sup> 缔约国提到了第1302/2004号来文，*Khan* 诉加拿大案，人权事务委员会2006年7月25日通过的不予受理决定，第5.6段，引用了人权事务委员会第31号一般性意见，第12段；以及 *Soering* 诉联合王国案，1989年7月7日的判决。

<sup>11</sup> 难民署，《国际保护准则：1951年〈关于难民地位的公约〉第一条（一）款乙项和（或）1967年〈关于难民地位公约的议定书〉意义内的国内避难或迁居备选办法》，第四号准则（HCR/GIP/03/04）。

<sup>12</sup> 缔约国提及 *S.S.S.* 诉加拿大案的来文（见前注14），第8.5段，禁止酷刑委员会注意到关于国内避难备选办法的证据，并认为申诉人应当能够在印度其他地方“过上不受酷刑的生活”。

<sup>13</sup> 欧洲人权法院在确定是否存在违反《保护人权和基本自由公约》第三条的情况时，考虑了是否可获得国内避难备选办法。在 *Vilvarajah* 诉联合王国案中，法院认为，斯里兰卡大部分地区仍然是和平的，因此得出结论认为不存在违反第三条的情况（第109段）。

理由。<sup>14</sup> 提交人必须证明她本人将面临风险。缔约国回顾，在提交人的案件中，所声称的风险并没有上升到迫害、酷刑、严重威胁生命或残忍和非常待遇的程度。缔约国又回顾说，遣返前风险评估官员虽然承认面临家庭暴力的墨西哥妇女的处境并不理想，但认为目前仍然有一些可以利用的服务，尤其是在提交人曾经生活和工作过若干年的墨西哥城，而且她也没有证明自己无法在墨西哥国内自己家乡以外的其他地方获得避难。遣返前风险评估官员还审议了提交人提供的人权报告，并讨论了大赦国际 2012 年提交委员会的简报。他认定，该文件对墨西哥国内暴力侵害妇女情况进行了相关概述，但是没有否定提交人寻求国内避难备选办法的可能性。此外，缔约国说，虽然近期人权报告叙述了墨西哥遭受配偶暴力者面临的许多挑战，但墨西哥在这方面还是取得了一些进展，政府对联邦和各州法律进行了若干重大改革以完善保护。<sup>15</sup>

7.7 缔约国回顾，提交人返回墨西哥后将面临的风险经过了两次独立评估。它还提到，2013 年 6 月 7 日，关于寻求司法审查的申请也被无理由驳回。

7.8 最后，缔约国重申，委员会不应当充当另一级别的上诉机构。它还重申，国内决策者得出的结论，包括提交人可以安全迁居到墨西哥另一地方生活的结论，既不武断也不构成司法不公，不需要委员会干预。缔约国声称，该国的移民制度并没有将逃避暴力或迫害妇女所面临的特定风险降至最低，但是认为对提交人的保护申请作出了公正评估。

7.9 缔约国认为，提交人来文所依据的事实和证据与她提交国内当局的事实和证据是一样，并称提交人没有提供证据证实她所面临的家庭暴力风险是全国性的，而且达到了最严重侵犯人权的程度，如酷刑或其他类似的对生命和人身安全的严重威胁。

### 提交人对缔约国关于可否受理和案情的补充意见的评论

8.1 2013 年 12 月 20 日，提交人对缔约国关于案情的意见作出了评论。她提及自己先前的意见，重申她认为加拿大应对将她遣返墨西哥后遭受性别暴力的可预见后果承担责任。提交人还强调，委员会在 M.N.N.诉丹麦案的裁决中已采取了这种立场。

8.2 提交人还重申，缔约国有义务不得将个人驱逐到可预见的后果是其依据《公民权利和政治权利国际公约》所享有的权利遭到侵犯的地方，即使在某些情况下这种侵权行为达不到生命危险、酷刑风险或残忍、不人道或有辱人格待遇风险的程度。

<sup>14</sup> 缔约国提及第 282/2005 号来文，S.P.A.诉加拿大案，2006 年 11 月 7 日通过的决定，第 7.7 段；第 203/2002 号来文，A.R.诉荷兰案，2003 年 11 月 14 日通过的决定，第 7.3 段。

<sup>15</sup> 缔约国提及 2011 年美利坚合众国国务院的报告，其中提到目前大约有 70 个妇女及其子女收容所，其中至少部分是由政府资助的，主要面向性别暴力受害者。

她认为，无论如何，她所指称的风险都构成了对生命的威胁，而她所遭受的以及返回后将再度面临的虐待也构成残忍和非常的惩罚或待遇。

8.3 提交人重申，她是加拿大移民当局执法不公的受害者，有理由获得委员会的干预，因为遣返前风险评估官员对国内避难备选办法所作的评价是通过有选择地使用她提交的用以支持自己申诉的部分可靠证据作出的。例如，遣返前风险评估官员擅自忽视了人权观察关于墨西哥的报告。他还援引了大赦国际提交委员会简报中若干不合理的结论。提交人还认为，联邦法院在关于提交人暂停驱逐申请的裁决中没有引述她提出的任何论点、文件和判例法。

8.4 提交人对缔约国在致联邦法院备忘录中所采取的立场表示质疑，认为可提供保护不是墨西哥城能否作为一种国内避难备选办法的考虑因素。

8.5 提交人提及人权观察和大赦国际 2013 年发布的另外几份报告，其中涉及墨西哥对性别暴力受害者的保护欠缺和不足。

8.6 至于用尽国内补救办法，她指出，自己对遣返前风险评估决定提出的司法审查申请 2013 年 6 月 7 日被无理拒绝，她已得不到任何进一步的国内补救办法。

#### 委员会在可否受理方面需处理的问题和议事情况

9.1 根据《议事规则》第 64 条，委员会必须按照《任择议定书》决定来文是否可以受理。根据《议事规则》第 72 条第 4 款，委员会必须作出此项决定，之后才能审议来文的案情。

9.2 按照《任择议定书》第 4 条第 2 款(a)项的要求，委员会感到满意的是，同一事件未经另一国际调查或解决程序的审查，目前也没有在另一国际调查或解决程序的审查之中。

9.3 委员会注意到提交人声称，将她遣返回墨西哥，缔约国将违反《公约》第一条至第三条以及相关委员会第 19 号一般性建议，理由是提交人曾经遭受过家庭暴力，墨西哥当局未能向她提供保护，如果将她遣返墨西哥，她可能面临性别暴力。委员会注意到，缔约国质疑来文可予受理，认为提交人没有按照《任择议定书》第 4 条第 1 款规定用尽国内补救办法。委员会还注意到缔约国认为，应根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(b)和(c)项裁定来文不可受理，因为提交人申诉不符合《公约》规定，明显缺乏理由而且证据不足。

9.4 关于没有用尽国内补救办法，委员会注意到缔约国称，提交人本可以以人道主义和同情理由提出永久居留申请，但她没有这样做。委员会注意到缔约国还称，以这些理由提出的申请待决之前，不妨碍将提交人驱逐出境；对以人道主义和同情理由提出的永久居留申请，在裁定时不再依据对返回风险的评估结果。因此，委员会认为，向缔约国最高司法机构——联邦法院寻求暂停遣返，并要求对 2012 年 12 月 5 日的不利遣返前风险评估决定进行司法审查，提交人为了《任择议定书》第 4

条(1)款所述受理的目的已用尽了可以利用的国内补救办法。<sup>16</sup> 在这种情况下，委员会认为，提交人未能以人道主义和同情理由提出永久居留申请不影响用尽补救办法，不是满足《任择议定书》第4条(1)款需求的必要条件。

9.5 缔约国称，提交人的申诉不符合《公约》规定，并认为《公约》不包含不驱回义务。对此，委员会强调，《公约》第二条(d)款规定，缔约国承诺不采取任何歧视妇女的行为或做法，并确保公共机关和机构的行动都不违背这项义务。委员会还强调，根据其判例，第二条(d)款规定缔约国有义务保护妇女不受真实、个人和可预见的严重性别暴力风险，即使这种后果发生在遣送国领土边界之外。<sup>17</sup> 委员会还回顾，性别暴力是歧视妇女的一种形式，包括造成身体、心理或性伤害或痛苦的行为，以及实施此类行为的威胁、胁迫和其他剥夺自由行为。<sup>18</sup> 然而，委员会的判例已经确定，构成严重性别暴力从而需要根据第二条(d)款提供保护的情况，取决于每个案件的情节，须由委员会在审议案情阶段逐案决定，前提是提交人向委员会提交的案件证据确凿，指控的事实充分。<sup>19</sup>

9.6 委员会注意到，缔约国没有质疑提交人在墨西哥遭受家庭暴力，而且未能成功得到墨西哥当局的保护。委员会承认，墨西哥的妇女和女童面临普遍的性别暴力，包括家庭暴力。然而，委员会也指出，提交人未能提供充分证据使委员会确信她的前伴侣在所指控的2008年12月至2009年3月发生的事件后仍对她构成威胁。为此，委员会指出，根据卷宗信息，提交人前伴侣最后一次打听提交人下落是在2011年9月酒醉后登门拜访她的母亲。<sup>20</sup> 委员会还指出，提交人没有提供任何信息说明，她决定为避免前伴侣暴力行为必须离开莫雷洛斯时，不能移居到墨西哥其他地方。<sup>21</sup> 委员会还注意到，提交人在最后一次家庭暴力事件两个月后离开墨西哥，但没有提供任何信息说明在向警察报案未果后又在墨西哥寻求过其他补救措施。因此，在这种情况下，委员会认为提交人没有提供充分信息证明她如果返回墨西哥将面临真实、个人和可预见的严重性别暴力风险，从而证明她根据《公约》第一条和第二条连同第19号一般性意见提出的申诉。

<sup>16</sup> 正好相反，见第26/2010号来文，Herrera Rivera 诉加拿大案，2011年11月18日通过的不予受理决定。

<sup>17</sup> 参见 M.N.N. 诉丹麦案（前注9），第8.5至第8.10段；第35/2011号来文，M.E.N. 诉丹麦案，2013年7月26日通过的不予受理决定，第8.4至第8.9段；第39/2012号来文，N. 诉荷兰案，2014年2月17日通过的不予受理决定，第6.6至第6.8段。

<sup>18</sup> 见第19号一般性建议第6段。

<sup>19</sup> 见前注17。

<sup>20</sup> 提交人在遣返前风险评估申请或在提交委员会的来文中都没有提及此后发生的任何事件。

<sup>21</sup> 见第40/2012号来文，M.S. 诉丹麦案，2013年7月22日通过的不予受理决定，第7.8段。

9.7 此外，委员会指出，提交人没有解释她为什么以及如何认为缔约国拒绝她的庇护申请以及决定将她遣返回墨西哥，侵犯了她根据关于促进女人权的《公约》第三条所享有的权利。

9.8 委员会回顾，《任择议定书》第4条第2款(c)项规定，如果来文证据不足，委员会应宣布不予受理。有鉴于此，在缺乏任何其他相关信息的情况下，委员会认为，提交人所提供的事实不允许它得出结论认为，她有充足证据为了可予受理的目的证明，加拿大若将她遣返回墨西哥，将使她面临真实、个人和可预见的严重性别暴力风险。因此，提交人没有提出确凿证据，证明她提出的关于缔约国违反《公约》第一条至第三条的指控。为此，委员会得出结论认为，根据《任择议定书》第4条第2款(c)项，来文不予受理。

10. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第4条第2款(c)项，来文不予受理；
- (b) 本决定将告知缔约国和提交人。