

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
21 January 2020
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》通过的关于第 2732/2016 号来文的决定***

来文提交人:	S.J., 又名 S.A.A. (由律师 Ben Liston 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	加拿大
来文日期:	2016 年 2 月 17 日(初次提交)
参考文件:	根据委员会会议事规则第 92 条作出的决定, 已于 2016 年 2 月 17 日转交缔约国(未以文件形式分发)
决定通过日期:	2019 年 11 月 8 日
事由:	强行遣返美利坚合众国服刑; 缺乏获得有效补救的途径; 遭受残忍、不人道或有辱人格处罚的风险; 任意拘留
程序性问题:	不相符; 未用尽国内补救办法; 诉求证实程度
实质性问题:	获得补救权; 防止残忍、不人道或有辱人格处罚; 任意拘留
《公约》条款:	第二条第三款、第七条、第九条和第十条第一款
《任择议定书》条款:	第二条和第三条

* 委员会第一百二十七届会议(2019 年 10 月 14 日至 11 月 8 日)。

** 参加审议该来文的委员会委员有: 塔妮娅·玛丽亚·阿布多·罗乔利、亚兹·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹·凯赫里斯、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、克里斯托弗·海恩斯、巴玛利亚姆·科伊塔、邓肯·莱基·穆胡穆扎、波蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼、埃莱娜·提格乎德加、安德烈亚斯·齐默曼斯和根提安·齐伯利。根据委员会会议事规则第 108 条, 马西娅·克兰未参与审议该来文。



1.1 来文提交人 S.J., 又名 S.A.A., 系索马里国民, 生于 1959 年 1 月 1 日。¹ 她声称缔约国侵犯了她根据《公约》第二条第三款、第七条、第九条和第十条第一款享有的权利。《任择议定书》于 1976 年 8 月 19 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

1.2 由于提交人的遣返定于 2016 年 2 月 17 日(美东时间上午 11 时), 她请求委员会采取临时措施, 要求缔约国在委员会审议其来文期间暂停将其遣返。2016 年 2 月 17 日, 委员会通过新来文和临时措施特别报告员行事, 决定不要求采取临时措施。

提交人陈述的事实

2.1 提交人在其丈夫遭谋杀一年后, 于 1992 年从索马里逃到肯尼亚。在肯尼亚期间, 提交人被联合国难民事务高级专员确认为《公约》难民, 随后与其五名子女一道被美利坚合众国选定为重新安置对象。提交人与其子女一道, 于 1996 年 11 月 22 日入境美国, 并自当日起获得该国永久居民身份。其永久居民卡将于 2016 年 10 月 4 日到期。其所有子女现已成为美国公民。

2.2 2008 年 11 月 12 日, 提交人在俄亥俄州哥伦布市遭到起诉, 被控犯有贩运和持有管控物质的重罪——具体而言, 6.8 千克卡特叶(阿拉伯茶)。卡特叶是一种刺激性致幻毒品, 源自非洲之角和阿拉伯半岛的一种开花植物。有人将其与古柯叶、咖啡和一种温和的苯丙胺相提并论。卡特叶在若干国家遭到禁止, 包括美国、加拿大和欧洲很多国家。² 2009 年 1 月 23 日, 提交人在哥伦布市富兰克林县普通诉讼法院被判定持有罪名成立但贩运罪名不成立。提交人被判犯有持有附表一毒品重罪, 属二级重罪。

2.3 继辩方提出事后补正申请后, 县法院修改了有罪判决, 将其从二级重罪降为三级重罪。县法院处之以社区管控三年的刑罚。检方向俄亥俄州上诉法院提起上诉。上诉法院发现了一件程序违规情事, 将案件发回县法院。县法院再次决定修改原有有罪判决, 将其降为三级持有毒品罪, 并再次处以社区管控三年的刑罚。检方再次向上诉法院提起上诉。上诉法院再次发现程序违规情事, 并再次将案件发回县法院。

2.4 2012 年 12 月 18 日, 提交人第三次到县法院出庭。2013 年 9 月 3 日, 提交人最终被判定有罪, 因为该法院维持了原有的有罪判决。提交人被判处必须服满两年监禁的最低刑罚, 并定于 2013 年 11 月 27 日在俄亥俄州一个惩戒设施开始服刑。提交人未能露面以便入狱服刑。她向上诉法院提起上诉, 但其上诉遭驳回。

2.5 2013 年 12 月 4 日, 提交人从一个陆路过境点进入加拿大, 寻求保护使其免遭如若留在美国将面临的残忍和有辱人格处罚。提交人用自己的名字, 持美国居

¹ 提交人的来文多处声称她生于 1947 年 1 月 1 日。美国当局已核实: 她实际上生于 12 年后, 她从美国获得的所有法律文件均证明了这一点。

² 在美国, 卡特叶是《受管制物质法》附表一毒品。在加拿大, 卡特叶是《受管制药物和物质法》附表四受管制物质。

民卡入境加拿大。2013年12月5日，俄亥俄州的官员签发了针对提交人的逮捕令。

2.6 2014年1月3日，提交人以别名 S.A.A 提出境内难民保护申请。难民保护处安排了一次听证会。在为其难民保护申请作准备过程中，一份生物特征报告将其身份与其真实姓名 S.J.匹配到了一起。不会讲英文的提交人坚称，因为未通知她难民保护处听证会的日期，她未能到场，而其难民保护申请被视为放弃。2014年11月，提交人自愿到场参加加拿大边境安全局的约见，并遭到羁押。重启其难民保护要求的申请于2015年3月17日遭到难民保护处拒绝。

2.7 2015年4月2日，提交人被告知，她符合条件，可在被驱逐回美国之前申请遣返前风险评估。2015年6月2日，加拿大移民和难民委员会移民处认定，提交人因在美国的有罪判决而不得入境加拿大。2015年6月22日，一位高级移民官员驳回了提交人的遣返前风险评估申请。该决定于2015年7月9日送达提交人本人，并于2015年7月10日送达律师。2015年7月14日，提交人接到一份要求其报到以便将其遣返美国的指令，其中显示她将于2015年7月16日被遣返。提交人的律师致函联邦法院，要求暂缓执行。对有关提交人第一次遣返前风险评估的决定进行司法复议的要求获准。该决定因存在微小瑕疵而被发回，由另一位移民官员重新裁夺。在评估待决期间，提交人的遣返暂缓执行。

2.8 2015年10月2日，提交人的律师进一步提交了书面材料和书面证据，以便进行第二次遣返前风险评估。提交人经过更新的评估申请书重申了若加拿大直接将其遣返索马里她将面临风险的指称。但是，该申请书承认加拿大更有可能将其遣返美国，所以首要的重点是提交人因两年徒刑而在美国据称面临的危险——提交人认为两年刑期构成残忍和无人道处罚。2016年1月8日，提交人的第二次遣返前风险评估遭驳回。遣返前风险评估官员得出结论认定，任何从美国驱逐至索马里的风险均只是推测，因为提交人在美国作为难民持有永久居民身份已有一段时间。此外，她未提供任何可让人认为美国官员会考虑将其驱逐至索马里，而不是在俄亥俄州执行刑罚的证据或可信理由。

2.9 2016年1月15日，加拿大边境安全局一位官员试图向提交人送达一项有关其遣返的决定。但是，提交人听不懂，因为她须要有人翻译。同一日，提交人的律师致电加拿大边境安全局，要求获得一份遣返前风险评估决定的文本。2016年2月1日，向联邦法院提交了延期执行遣返前风险评估决定并对之进行司法复议的申请。于2016年2月11日向提交人提供了一份作出上述决定的理由，且提交人本人收到报到以供于2016年2月17日遣返的指令。2016年2月15日，提交人向联邦法院提交暂缓遣返申请，遭拒。提交人要求联邦法院重新考虑遣返决定。联邦法院一位法官于2016年2月16日维持了上述决定。

2.10 提交人主张，她已用尽加拿大所有可用的国内补救办法，且未曾向任何其他国际调查或解决机制提交类似的申诉。

申诉

3.1 提交人提出：若被遣返美国，她将遭到逮捕和羁押；她因持有卡塔叶而获判的必须服满的两年刑期构成残忍、无人道和有辱人格的处罚，有可能在无视国际标准情况下剥夺其自由。

3.2 提交人的难民保护申请因其未能露面而被视为放弃。2016年1月15日，加拿大边境安全局一位官员造访提交人，试图向其送达负面的遣返前风险评估决定。但是，直到2016年2月11日，才向提交人提供理由说明。2016年2月15日，她向联邦法院提交的暂缓遣返申请遭拒。因此，提交人提出，她面临着被从加拿大遣返出境，但却没有任何机会上诉或是使负面的遣返前风险评估决定得到司法复议。

3.3 提交人进一步主张，将其从加拿大遣返出境将剥夺她获得有效司法补救而免遭驱回的权利，有违缔约国根据《公约》结合第七条、第九条和第十条第一款一并解读的第二条第三款承担的义务。

3.4 尽管提交人可以寻求对负面的遣返前风险评估决定进行司法复议，但根据加拿大的移民相关法律，司法复议并不具备暂停执行遣返的效力，因而不应被视为有效的补救办法。不过，提交人反对遣返的主要主张是，有重大理由认为，若在返回美国后遭两年监禁，她将面临遭受残忍、不人道或有辱人格处罚的风险，有违《公约》第七条。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2016年8月17日，缔约国就来文可否受理和实质问题提交了意见，称提交人以假名在加拿大申请难民身份，作出虚假陈述，然后未能露面参加听证会。其申请自2014年3月19日起被视为放弃。

4.2 加拿大官员最终了解到她的真实身份。自2014年11月起，提交人因有潜逃风险而被实行移民拘留。提交人在其遣返前风险评估申请当中声称，鉴于其徒刑的时长，她若返回美国，将面临遭残忍和不人道处罚的风险。此说于2016年1月被驳回。提交人于2016年2月17日被从加拿大遣返美国。

4.3 提交人在提交委员会的来文当中声称，将其遣返美国有违《公约》单独解读和与第二条第三款一并解读的第七条、第九条和第十条第一款。主要指称是：美国的两年徒刑因刑期严重不适度而属于残忍、不人道或有辱人格的处罚；她在美国可预见的监禁条件将是不适当的。提交人还声称，她在加拿大未得到防止遭驱回的有效补救办法。

4.4 首先，缔约国认为，提交人的指称由于不相符而完全不可受理，因为上述指称不在缔约国根据《公约》承担的义务范围内。缔约国有义务在存在切实的、可预见的遭受诸如第六条和第七条所设想的不可弥补伤害的风险情况下，避免将外国国民遣返。此案当中并不存在此类风险。缔约国强调，委员会的判例未曾支持在遣返之后域外适用《公约》其他条款。³ 就关于遣返后存在违反第九条风险的指称而言，此类风险必须达到构成《公约》第七条所禁止的不人道待遇的严重程度，例如面临长期遭任意拘留。⁴ 可以预见的是，提交人将在美国遭两年监禁，也可能不到两年。该刑罚刑期适中，且是在经过多次上诉的公正的刑事审判之后判处的。俄亥俄州的惩教系统是安全而人道的，设有非正式投诉和正式申诉制度，以及经常在不事先通知情况下对惩教设施进行检查的严格机制。从该系统的

³ Z.诉丹麦(CCPR/C/116/D/2422/2014)，第6.4段。

⁴ 关于人身自由和安全的第35号一般性意见(2014年)，第57段。

表现看，不存在残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，也不存在任何其他种类的不可弥补伤害。缔约国主张，将某种特定待遇或处罚视为残忍、不人道或有辱人格，须满足高门槛。若要满足上述门槛，通常须涉及某种形式的严重的疼痛或痛苦，无论是肉体上还是精神上，或至少涉及某种形式的身心不利影响⁵，或是强烈的身心痛苦情况⁶。正如委员会所指出的那样，惩处若要构成有辱人格，所涉及到的羞辱或贬损必须超过特定水平，且无论如何必须包含其他因素，而不仅仅是剥夺自由。⁷ 仅仅是某人被判处有期徒刑不能成其为残忍、不人道或有辱人格的处罚。⁸ 据此，缔约国提出：可预见的在美国的两年徒刑不是那种会让缔约国根据《公约》承担避免将提交人遣返之义务的“不可弥补的伤害”；提交人根据《公约》第九条和第十条提出的指称与加拿大在遣返情境中的义务范围不相符。

4.5 缔约国补充说，考虑到提交人在遣返之后所受待遇，该来文不可受理，且没有法律依据。缔约国提交材料之际，提交人已在服刑，且最早可在 2017 年 8 月服完刑期 80% 后获释。根据公开信息，提交人是俄亥俄州女子管教所的囚犯。俄亥俄州女子管教所是一个安全、人道的设施，提供多种重返社会方案。没有理由认为提交人遭到单独禁闭或是任何其他类别的限制性羁押。

4.6 该来文还因提交人未用尽一切可用的、有效的国内补救办法而完全不可受理。曾多次向提交人提供由加拿大的决策人员对其风险指称进行评估的机会，但她未能努力争取三种国内补救办法。最重要的是，提交人未在难民保护处的听证会上露面，而那原本是她就据称存在的风险向独立的决策人员口头作证的主要机会。提交人放弃了 2014 年 1 月 3 日的初次难民身份申请。提交人声称，她对自己的第一次难民保护处听证会并不知情，因为她读不懂交给她本人的英文材料。她还声称，她的律师从未通知她听证会日期有变。不管怎么说，提交人当时没有固定地址，知道在她向当局提供的地址找不到她。缔约国认为，提交人关于自己为何放弃保护申请的说法不可信。可能性最大的解释是，2014 年 1 月至 11 月间，提交人有意未在听证会上露面，对其律师和加拿大当局避而不见，因为她是逃犯，正在逃避须在美国遭受的法律制裁，不想让自己的真实身份被发现。此外，任何据称由提交人律师犯下的错误，均不成其为她自己未能努力用尽上述补救办法的借口。再者，提交人未能以人道主义和同情为由申请永久居留。在这个问题上，缔约国对人权事务委员会和禁止酷刑委员会在近期一些案件中的意见感到遗憾。在上述案件中，两个委员会各自认为，就可否受理而言，以人道主义和

⁵ Vuolanne 诉芬兰(CCPR/C/35/D/265/1987)第 9.2 段。另见：T.V.和 A.G.诉乌兹别克斯坦(CCPR/C/116/D/2044/2011)，第 7.10 段(“身心痛苦”)；关于禁止酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的第 20 号一般性意见(1992 年)；HRI/GEN/1/Rev.1，第 31 页，第 5 段(“第七条不仅禁止造成身体痛苦的行为，而且也禁止使受害者遭受精神痛苦的行为”)。

⁶ Mellet 诉爱尔兰(CCPR/C/116/D/2324/2013)，第 7.4 段。

⁷ Vuolanne 诉芬兰，第 9.2 段。

⁸ Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary*, 2nd ed. (Kehl am Rhein: N. P. Engel, 2005), pp. 166–167.

同情为由的申请不是必须用尽的补救办法。⁹ 缔约国认为，若可保护来文提交人免于被遣返至据称其将面临风险的国家，则出于什么理由允许其留在加拿大无关紧要。以人道主义和同情为由的申请是一项公平的行政程序，可经司法复议，其中包括一项对当事人若被遣返的相关困苦因素的评估。尽管以人道主义和同情为由提交申请不会导致评估待决期间自动暂缓执行遣返，但提交人原本可以或向联邦法院申请在等待上述评估结果期间从司法上暂缓执行遣返，或要求加拿大边境安全局从行政上推迟遣返。最后，提交人未能要求从行政上推迟其遣返，尽管提交人及其律师在 2016 年 1 月中旬已经知道其第二次遣返前风险评估已经遭拒，其遣返因而可能即将执行。2016 年 2 月 11 日，提交人本人接到通知，其遣返定于 2016 年 2 月 17 日。提交人的来文未就未能用尽后两种补救办法的疏漏作出解释。

4.7 提交人不仅未能争取获得可用的补救办法，还多次误导加拿大当局——在诸如她的名字、出生日期以及从哪国入境加拿大等问题上误导加拿大当局。她还拒绝签收针对其申请作出的决定，包括针对其第二次遣返前风险评估申请作出的决定，从而阻碍了补救进程。提交人始终在阻挠缔约国的防驱回国内补救办法的公平、高效运转。提交人未能努力争取获得加拿大移民制度内可资利用的多数补救办法，且对其他补救进程采取不合作态度，从而增加了缔约国对其遭遣返后面临风险指称进行考量的难度。因此，提交人援引《公约》结合第七条、第九条和第十条第一款一并解读的第二条第三款，以她没能参加难民保护处听证会且联邦法院拒绝听取其暂缓执行遣返以便对第二次遣返前风险评估进行司法复议的申请为由提出的关于在加拿大未得到有效的国内补救办法的指称，未得到充分证实。

4.8 若委员会认为提交人指称的部分内容可予受理，则缔约国转而提出，提交人的来文完全没有法律依据。没有充分理由认为，将提交人遣返美国会使其面临遭受诸如《公约》第六条和第七条所设想的无法弥补伤害的切实和切身风险。因此，缔约国遣返提交人符合《公约》，包括符合缔约国提供有效补救的义务。

4.9 最后，缔约国重申，提交人被遣返美国后，在服刑情境中并未遭受任何虐待——其所服刑罪是在律师代理下经过数年上诉和其他程序后因较重罪行获判的刑期适中的刑罚。根据公开信息，提交人关在一个提供多种重返社会方案的安全而人道的设施内。俄亥俄州的惩教设施拥有完善的囚犯投诉机制，并经常受到法定机构的检查。因此，该来文涉及不到加拿大作为遣返国根据《公约》所承担的义务。

4.10 最后，缔约国重申，提交人的指称不在缔约国根据《公约》所承担的义务范围内，因此，根据《任择议定书》第三条和委员会议事规则第 96 条第(d)款，因不相符而不可受理。¹⁰ 缔约国还主张，鉴于提交人未能用尽一切可用的、有效的国内补救办法，根据《任择议定书》第五条第 2 款和委员会议事规则第 96 条第(f)款，该来文应被认定为完全不可受理。缔约国进一步主张，提交人援引

⁹ Warsame 诉加拿大(CCPR/C/102/D/1959/2010)，第 7.4 段；K.A.L.和 A.A.M.L.诉加拿大(CCPR/C/104/D/1816/2008)，第 6.5 段；W.G.D.诉加拿大(CAT/C/53/D/520/2012)，第 7.4 段；Kalonzo 诉加拿大(CAT/C/48/D/343/2008)，第 8.3 段；T.I.诉加拿大(CAT/C/45/D/333/2007)，第 6.3 段。

¹⁰ 委员会最新的议事规则(CCPR/C/3/Rev.11)第 99 条体现了所援引的受理标准。

《公约》结合第七条、第九条和第十条第一款一并解读的第二条第三款提出的关于得不到有效的国内补救办法的主张未经充分证实，因而根据委员会议事规则第96条第(b)款不可受理。最后，缔约国要求委员会认定提交人的指称，包括根据《公约》第七条、第九条和第十条第一款提出的指称，完全没有法律依据。

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1月12日，提交人的律师提出，他不会代表提交人就该来文提交任何进一步的评论。

5.2 有鉴于上述，委员会请提交人的律师告知委员会提交人是否希望撤回来文。由于律师未接到提交人最终撤回来文的指示，他要求将该来文留在委员会待决，并根据此前提供的所有材料予以审议。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会必须根据其议事规则第97条，决定该来文是否符合《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，委员会已确认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，缔约国反对受理该来文，理由是提交人的主张，即将其遣返美国服两年徒刑构成残忍、不人道或有辱人格的待遇，有违《公约》单独解读和结合第二条第三款一并解读的第七条、第九条和第十条第一款，因不在缔约国根据《公约》承担的义务范围内而与《公约》不相符，因而不可受理。委员会还注意到，缔约国主张，缔约国在遣返外国国民时，根据《公约》并不承担确保被遣返人员根据第九条和第十条第一款享有的权利在接收国得到尊重的义务，除非遭长期监禁和/或羁押条件不适当的风险会构成遭受不可弥补伤害的风险，有违《公约》第六条或第七条。在此背景下，委员会注意到，缔约国主张：可以预见提交人在美国将被监禁两年或不到两年，这是经多次上诉的公平刑事审判所施加的刑期适中的刑罚；俄亥俄州的惩教系统总体而言安全而人道，不存在不人道或有辱人格的待遇或处罚。委员会回顾其判例指出，惩处若要构成残忍、不人道或有辱人格，所涉及到的羞辱或贬损必须超过特定水平，且无论如何必须包含其他因素，而不仅仅是剥夺自由。委员会注意到，缔约国称，可预见的在美国的两年徒刑并不是诸如《公约》第六条或第七条所设想的那种会使缔约国根据《公约》第二条有义务不将提交人驱逐出其领土的“不可弥补的伤害”¹¹。在这个问题上，委员会注意到，提交人根据《公约》第七条提出的指称并未提供可让委员会得出结论认定提交人在美国的监禁将构成不可弥补伤害的充分论据。¹²尤其是，委员会注意到，提交人没有证据证明她2016年2月17日被遣返美国后，在依法服刑情境中会遭受任何残忍、不人道或有辱人格的处罚。据此，委员会认为，提交人的来文未能充分证实关于缔约国将其遣返美国服两年徒刑违反《公

¹¹ 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。

¹² O.诉加拿大(CCPR/C/118/D/2195/2012)，第9.5段。

约》单独解读和与第二条第三款一并解读的第七条、第九条和第十条第一款的指称，因为提交人未能证明据称的遭侵权风险将构成诸如《公约》第六条和第七条所设想的不可弥补伤害，¹³ 而提交人曾有机会获得可用的、有效的国内补救办法，且她未能充分支持她所坚称的自己在遣返后将遭受虐待之说。因此，委员会认定，根据《任择议定书》第二条，该来文不可受理。

6.4 有鉴于上述结论，委员会认为没必要另行审查缔约国关于该来文还因未能用尽所有可用的国内补救办法而不可受理的主张。

7. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第二条，该来文不可受理；
- (b) 将本决定送达缔约国和提交人。

¹³ 第 31 号一般性意见。