

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Distr.: General
10 August 2016
Chinese
Original: English

禁止酷刑委员会

委员会根据《公约》第 22 条通过的关于第 529/2012 号来文
的决定 ***

提交人:	J.B.(由律师巴沙尔·汗代理)
据称受害人:	申诉人
所涉缔约国:	加拿大
申诉日期:	2012 年 11 月 16 日(首次提交)
本决定日期:	2016 年 5 月 6 日
事由:	驱逐回巴基斯坦
实质性问题:	不驱回
程序性问题:	可否受理—用尽国内补救办法
《公约》条款:	第 3 和第 22 条

1.1 申诉人 J.B., 系巴基斯坦国民, 生于 1963 年 1 月 1 日。她声称, 加拿大将其驱逐回巴基斯坦构成违反其受《公约》保障的权利。申诉人未指明《公约》的具体条款, 但阐述的事实提出了属于《公约》第 3 条下的问题。申诉人由律师巴沙尔·汗代理。

* 委员会第五十七届会议(2016 年 4 月 18 日至 5 月 13 日)通过。

** 参加审议本来文的委员会委员有: 艾萨迪亚·贝尔米、阿莱西奥·布鲁尼、菲利斯·盖尔、阿布德尔瓦哈布·哈尼、克劳德·海勒·鲁阿桑特、延斯·莫德维格、萨帕娜·普拉丹-马拉、阿娜·拉库和张克宁。



1.2 2012年11月22日，委员会根据其议事规则第114条第1款，请缔约国在委员会审议申诉人的申诉期间，不要将申诉人驱逐回巴基斯坦。

1.3 2014年9月16日，委员会根据收到的来自各方的信息，决定其撤销临时措施。申诉人当天被驱逐回巴基斯坦。

背景事实

2.1 申诉人称，因为其被控犯有通奸罪，一旦将她驱逐回巴基斯坦，她将面临被其前夫 B.A.、他的家人或国家当局施以处决的风险。

2.2 申诉人坚持认为，始自 1990 年代的土地所有权冲突(仍在持续)之后，她受到其前夫家庭成员，特别是一名亲戚 B 氏虐待和骚扰。

2.3 申诉人和她的前夫从 B 氏手中购买了一块土地，但后者在收款后拒绝把土地移交给他们。申诉人及其丈夫提出诉讼，法院于 1992 年 7 月 27 日作出对他们有利的裁决。在法院裁决之后，B.氏和他的儿子用棍子殴打 B.A.。在某日(未予说明)，B.氏在当地文件登记处放火，烧毁了包括法院法令和相关土地文件在内的各种文件。B.氏和他的儿子“嘲笑、殴打、骚扰和从肉体上虐待”申诉人。她的丈夫在沙特阿拉伯打工，她单独在家抚养孩子。在其夫不在的情况下，申诉人向警方作了投诉，但警方没有采取行动。1997 年 5 月 17 日，申诉人和她的仆人被一伙人包围，其中包括 B 氏在内。其中一人用砖砸仆人的头。申诉人向警方作了投诉。1999 年 3 月 31 日晚，申诉人与她的孩子在家中，一伙男女破门而入，用棍子殴打申诉人和她 15 岁的女儿 F，朝屋里扔砖块和石头。邻居们救出了申诉人和她的孩子；申诉人和她的女儿均受伤。1999 年 12 月 14 日，B.氏的几个儿子用铁棍殴打申诉人。一些村民干预并打电话报了警，申诉人被送往医院。她向警方提出了投诉。申诉人的丈夫于 2001 年 9 月返回巴基斯坦，并陪她到警察局就 B 氏和他儿子们对她的袭击提出了投诉，但警方拒绝受理。在回家的路上，B 氏和他的儿子们凑上前来，硬要娶他俩的女儿并把土地当作嫁妆。B.A.加以拒绝，B.氏和他的两个儿子朝 B.A.开枪。他被送往医院并向警方投诉。警方提交了第一次情况报告。

2.4 申诉人的丈夫再度赴沙特阿拉伯打工。她力图澄清与 B 氏原有争议对象的土地的权属。她获悉，若要索回土地所有权，她需要她重新找法院，以获得对她有利的另一项裁决。2004 年 5 月 25 日她提出了新的上诉，2005 年 9 月 7 日她得到了对其有利的裁决。2006 年的某日，一伙人闯入申诉人的家，意图将“尼卡哈”(伊斯兰婚姻契约)强加给她的女儿。当他们意识到她的女儿们不在家时，他们就揪扯申诉人的头发，撕拽她的衣服。她被带到警察局，并诬告她通奸和卖淫。申诉人说，在警方拘留期间，她被骚扰，乱摸和折磨；她被警方拘留时 B.氏和他的儿子们在场；他们一再非要强娶她的女儿，并威胁要绑架她的女儿，杀死她、她的丈夫和儿子，以争得土地所有权。她在警方拘留所呆了两个晚上，村里的长老们出面干预并答应 B.氏他的儿子可以娶申诉人的女儿后她被释放。

2.5 由于担心自身的健康，申诉人只身逃离了巴基斯坦。她于 2007 年 1 月 11 日抵达加拿大，并向加拿大难民局提出难民申请，2010 年 1 月 15 日该申请被拒绝。她请不起律师无法对裁决提出上诉。

2.6 申诉人的丈夫相信了 B 氏的通奸诬告，2010 年 2 月 9 日与她离婚。全村子的人都认为申诉人犯有通奸罪，对她提出了刑事起诉。2011 年 1 月 3 日，申诉人的前夫打了他们的女儿，因为她拒绝告诉他申诉人在哪里，并拒绝打电话敦促申诉人返回巴基斯坦。

2.7 2010 年 4 月 6 日，申诉人向加拿大当局提交了一份遣送前风险评估申请，该申请 2011 年 5 月 26 日被驳回。2011 年 7 月 26 日她就这一驳回上诉加拿大联邦法院，而其上诉 2011 年 11 月 21 日又被驳回。申诉人提出，她已用尽所有可用的国内补救办法，她可能随时被驱逐回巴基斯坦。

申诉

3 申诉人指出，如果她被驱逐回巴基斯坦，其《公约》保障的权利将会受到践踏。她声称，如果返回，她将面临遭受监禁、酷刑、名誉杀人或失踪的严重危险。申诉人还认为，巴基斯坦一贯存在侵犯人权和名誉杀人的做法，在作出将她驱逐回巴基斯坦的决定之前，应考虑到巴基斯坦境内的妇女状况。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2013 年 5 月 28 日，缔约国提到申诉人的说法，即如果被驱逐回巴基斯坦，她将面临被国家当局或在国家默许下的公民个人施以酷刑的危险。缔约国指出，申诉人还在来文中提到失踪的风险，并指出，只有在酷刑可能属于这种形式严重伤害的一个组成部分的情况下，才会讨论所称的失踪风险。缔约国还认为，申诉人提到的生命危险、被捕、拘留和/或监禁等其他危险不属于委员会在《公约》第 3 条下的职权范围。申诉人声称，酷刑的风险缘自其前夫的叔叔 2006 年对其的通奸诬告。她称，一旦返回巴基斯坦，她将因这一指控受到警方的调查，也将面临被前夫、她的儿子们、前夫的叔叔和其他人伤害的潜在危险。

4.2 缔约国指出，难民地位甄别机构已经断定，申诉人返回巴基斯坦后不会面临遭受酷刑的真正危险。它认为来文不可受理有三个理由：(a) 申诉人没有用尽所有可用的国内补救办法，因此根据《公约》第 22 条第 5 款(b)项，她的来文不可受理；(b) 即使以表面证据为基础，她也没有证实在返回巴基斯坦时她将面临酷刑的真实个人风险这一指称，由于滥用根据第 22 条第 2 款提交来文的权利，因此，来文不可受理；(c) 她的其余指控不符合《公约》的规定，因此，根据第 22 条第 2 款，来文不可受理。

4.3 但是，如果委员会宣布来文可以受理，缔约国提出，基于同样的考虑，申诉完全没有依据。

4.4 缔约国认为，申诉人没有用尽两种可用的国内补救办法：(a) 她没有申请对难民保护司的决定进行司法审查的许可，也没有提供任何证据证明她无法负担得

起律师费，以便利用这种补救办法；(b) 她没有根据人道主义和同情心的理由申请永久居留，她也没有解释她为什么不谋求这种补救办法。

4.5 缔约国认为，申诉人在收到难民保护司的否定决定后，可以向联邦法院申请准予，以便对该决定进行司法审查，但她没有这样做。如果司法审查申请获准，将导致有问题的决定被搁置，申请人的申诉得以重新提交难民保护司，以便由不同的决策者重新作出决定。司法审查一向被委员会承认是为满足来文受理要求必须用尽的一项程序。¹ 难民保护司的决定是缔约国系统中评估申诉人返回原籍国时风险指控的关键步骤。由于不要求对该决定进行司法审查，申诉人没有向决策者提供审查和纠正初步评估中可能出现的任何错误的机会。申诉人说，她没有用尽这种国内补救办法，因为她请不起律师。缔约国认为，申诉人未能证明这种补救办法事实上不可用。申诉人必须提供具体实例证据，以证明财力考虑阻碍其寻求特定的补救措施。² 申诉人在来文中没有提供证据证明她声称的请不起律师的说法。这种证据在这份来文中特别重要，因为事实记录与申诉人无法找到法律顾问的说法不一致。申诉人出席难民保护司听证会，提交遣送前风险评估申请以及她向联邦法院提出申请，要求其就遣送前风险评估决定进行司法审查的申请，均由同一名法律顾问代理。她甚至得到移民顾问的帮助，准备她的初始个人信息表格和个人叙述。鉴于申诉人显然有能力确保所有其他国内诉讼程序具有合格的代表，她有明确的举证责任，证明她无法在程序的这一阶段找到一名律师。此外，申诉人没有必要由律师代理寻求这种补救办法。《联邦法院规则》允许申请人(如申诉人)代表自己。³ 缔约国指出，向联邦法院提出这种性质的申请费用为 50 加元。

4.6 缔约国还认为，申诉人没有提供足够的证据证实在离开巴基斯坦之前遭受过任何酷刑事件——无论是国家当局，还是在国家默许下由个人所从事。她没有证实家庭成员之间围绕 6 年前的通奸指控的当地争端可能引起伤害的危险，使其 2013 年返回巴基斯坦的任何地方违反《公约》第 3 条。缔约国还认为，申诉人

¹ 例如见第 307/2006 号来文，E.Y.诉加拿大，2009 年 11 月 4 日通过的決定，第 9.3-9.4 段；第 304/2006 号来文，L.Z.B.诉加拿大，2007 年 11 月 8 日通过的決定，第 6.6 段；第 273/2005 号来文，Aung 诉加拿大，2006 年 5 月 15 日通过的決定，第 6.3 段；第 66/1997 号来文，P.S.S.诉加拿大，1998 年 11 月 13 日通过的決定，第 6.2 段；第 86/1997 号来文，P.S.诉加拿大，1999 年 11 月 18 日通过的決定，第 6.2 段；第 42/1996 号来文，R.K.诉加拿大，1997 年 11 月 20 日通过的決定，第 7.2 段；第 95/1997 号来文，L.O.诉加拿大，2000 年 5 月 19 日通过的決定，第 6.5 段；第 22/1995 号来文，M.A.诉加拿大，1995 年 5 月 3 日通过的決定，第 3 段；第 183/2001 号来文，B.S.S.诉加拿大，2004 年 5 月 12 日通过的決定，第 11.6 段。

² 见第 24/1995 号来文，A.E.诉瑞士，1995 年 5 月 2 日通过的決定，第 4 段；第 121/1998 号来文，S.H.诉挪威，1999 年 11 月 19 日通过的決定，第 7.3 段；第 127/1999 号来文，Z.T.诉挪威，1999 年 11 月 19 日通过的決定，第 7.3 段；第 284/2006 号来文，R.S.A.N.诉加拿大，2006 年 11 月 17 日通过的決定，第 6.4 段。

³ 见加拿大《联邦法院规则》(SOR/98-106)，第 119 条规则。可检索 <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-98-106/FullText.html>。

没有提供证据表明，如果她返回巴基斯坦除故乡以外的其他地区，她将被警方或寻求伤害她的个人追查。

4.7 申诉人还称，她面临被巴基斯坦国家行为者逮捕、拘留和监禁的危险，她在巴基斯坦面临生命被剥夺的危险。缔约国认为，这些指控不可受理，因为它们不符合《公约》第3条。

4.8 缔约国称，申诉人来自巴基斯坦旁遮普省拉合尔区的一个农村地区；她于1977年3月结婚。从1978年到1994年，俩人有了三个女儿和三个儿子。她于2006年8月28日在伊斯兰堡拿到加拿大签发的访问签证，并于2007年1月11日抵达加拿大，没有丈夫或其他家庭成员陪同。五天后，她根据《遣送和难民保护法案》申请难民保护，指称“有充分的根据惧怕基于种族的迫害”。她还要求根据该法案作为“需要保护的人”受到保护，声称如果返回巴基斯坦，她将面临酷刑的危险，生命被剥夺的危险和/或残忍和非正常待遇或惩罚的危险。根据申诉人提交的材料，B.A. 2010年与其离婚，他和他俩的孩子仍居住在巴基斯坦。她在向加拿大遣送和难民委员会提交的个人资料表格中说，她与丈夫的叔叔和他的儿子们的土地纠纷升级。据称这起争端至少持续了15年，导致申诉人提起法律诉讼，以及针对她的骚扰和肢体暴力行为。争端最终酿成对其通奸的诬告，最后导致她离开巴基斯坦。缔约国指出，叙述中缺少许多关键日期。

4.9 2009年11月24日，移民和难民委员会的难民保护司听取了申诉人根据《移民和难民保护法案》提出的保护要求。该司是一个独立的、准司法性的专门法庭，审议非国民一旦被送回原籍国，因恐惧迫害、酷刑或其他严重侵犯人权而寻求保护的申请。该司不仅确定请求者是否属于《关于难民地位的公约》意义上的“《公约》难民”⁴，而且还确定请求者是否是属于《移民和难民保护法案》第97节所指的需要保护的人。⁵ 第97节规定，保护那些在被遣送回原籍国时可能面临生命受到威胁或有遭到残忍和不寻常待遇或处罚的风险，或面临《禁止酷刑公约》第1条意义上的切实酷刑危险的人。一般来说，根据该法案第115节，“受保护的人”拥有不被从加拿大遣回的法定权利。这一不驱回法定原则是缔约

⁴ 见《加拿大移民和难民保护法案》第96节：“《公约》难民系指由于种族、宗教、国籍或属于特定社会群体和政治观点成员的原因，有合理理由害怕遭受迫害的人，(a) 身处国籍国以外，出于恐惧原因无法或不愿受原籍国保护；或(b) 不具有国籍国，身处惯常居住国以外，无法或出于恐惧不愿返回该国。”

⁵ 见《加拿大移民和难民保护法案》第97节第(1)款：

“需要保护的人是指：(a) 在加拿大如果被遣送回其国家或国籍国，或者如不具有国籍国，其原先惯常居住国将会面临下列风险的个人：(a) 据信有实质性理由存在《禁止酷刑公约》第1条所指的酷刑；或(b) (1) 如果此人无法或由于该风险不愿利用该国的保护而面临生命危险，或遭受残忍和不寻常的待遇或处罚的风险，(2) 此人在该国任一地区面临风险，并且其他个人一般不面临在该国或来自该国的此种风险，(3) 该风险不是合法处罚所固有或偶然附带的风险，除非无视公认的国际标准强施处罚，以及(4) 该风险不属于该国无法提供充分的健康或医疗服务构成的风险。”

国除了保护所有人的生命、自由和安全之外，由《加拿大权利和自由宪章》予以保障的。

4.10 难民保护司举行口头听证会，通常以非正式和非对抗方式私下举行。联合国难民事务高级专员办事处的官员可以旁听进程。作为《公约》难民寻求保护的个人或需要保护的人，通常得到法律顾问和口译员的协助，并有机会通过口头证词和佐证文件证据，确定其是《公约》难民或需要保护的人。该司官员受到有关《难民公约》和缔约国的国际法律义务方面的全面、持续培训。他们熟悉情况，掌握有关被指控迫害或其他侵犯人权行为的国家状况和事件方面的专门知识，并且能够利用移民和难民委员会得到国际公认的研究方案。难民保护官员通过协助该司的官员，确保他们掌握所有相关的文件。该司根据口头听证会提出的证据和提供给它的所有可用相关文件得出结论。该司所有决定均以书面形式传达，否定类决定的理由也以书面形式提供。

4.11 申诉人在难民保护司听证会上由法律顾问代理。她提供了口头证词并有机会解释任何歧义或不一致之处，以及回答委员会关于其申请的问题。为了支持她的要求，她提交了广泛的书面文件，包括关于申诉人与其丈夫的亲属 B 氏之间关于土地纠纷的法院文件。在指称 B 氏打人后由她和/或她的丈夫提交给巴基斯坦警方的两份首次情况报告(1999 年 12 月 14 日和 2001 年 9 月 25 日)。由 B 氏或代表 B 氏提交的一份初步情况报告，指控申诉人通奸(2006 年 11 月 25 日)；两份医院报告，一份涉及申诉人(2002 年 10 月 30 日)，另一份涉及其前夫(2001 年 9 月 25 日)；以及一套关于巴基斯坦妇女状况和名誉杀人现象的一般性文件资料。

4.12 根据听审当日(2009 年 11 月 24 日)口头作出的决定，难民保护司确定，申诉人不属于《移民和难民保护法案》第 96 节和《难民公约》第 1 条意义上的《公约》难民。委员会还确定，申诉人不是该法案第 97 节含义范围内需要保护的人，即除他外，她不不属于将其遣送回国籍国将使其个人面临“据信有实质性理由存在《禁止酷刑公约》第 1 条所指的酷刑风险”。⁶ 难民保护司于 2010 年 1 月 15 日发布了书面决定。它指出了了申诉人声称的若返回巴基斯坦她将面临三种单独的风险：(a) 因 B 氏的通奸指控面临来自警方的风险；(b) 因通奸指控遭受村里居民迫害的风险；和(c) B 氏威胁其生命的风险。

4.13 难民保护司的结论是，申诉人是其所叙述的事实的可信证人。然而，它得出结论，所称她面临的具体风险未得到提供的证据的支持，毕竟她在巴基斯坦有明显的国内迁徙或重新安置的选择。首先，难民保护司得出结论，没有足够可信的证据证明，如果申诉人返回巴基斯坦，警方将寻找申诉人，因为她在被拘留仅两天后即获释，并作证说，此事从未拿到法庭，因为一名地方政客将她从警察局带离。此外，她能够使用自己的护照合法离开巴基斯坦，没有任何困难。其次，该司得出结论认为，申诉人没有提供足够的可靠证据证明，如果她返回，她将面

⁶ 参见《加拿大移民和难民保护法案》第 97 节第(1)款(a)项。

临来自该村居民的迫害。她的个人叙述和证词一向表明，前夫和她的家人以及村子的其他人在通奸指控发生后，支持她而不是 B 氏。第三，考虑到上述各点的结论，该司得出结论，没有足够可信的证据证明如果她回到巴基斯坦，B 氏将会伤害申诉人。关于土地的法律诉讼已经作出有利申诉人的决定，没有证据表明有关通奸的指控会进一步纠缠下去。最终，该司得出结论，如果申诉人返回巴基斯坦，对于 B 氏构成的任何危险，她拥有国内迁徙或重新安置的选择。申诉人没有提供足够可信的证据证明，如果她搬到一个主要城市中心居住，B 氏能够知悉她的返回，或者 B 氏能够说服国家当局把她找回来。此外，即使 B 氏了解了她的住址，也不一定会寻求她，因为 B 氏知道她女儿们住地，但他并没有伤害他们。该司考虑到所有严重问题，包括巴基斯坦妇女面临的社会歧视问题，但得出结论认为，如果申诉人利用国内迁徙或重新安置的替代办法，申诉人不会面临不必要的困境。

4.14 对难民保护司的决定可向联邦法院申请司法审查。联邦法院关于准予申请对这些决定进行司法审查的检验标准是，申诉人必须说明有“相当值得商榷的情况”或“严重的问题需要确定”。联邦法院听取并裁定在联邦领域引起的法律争端，包括对难民保护司等联邦法庭的裁决提出的质疑。申诉人没有向联邦法院申请准予对该司的决定进行司法审查。

4.15 申诉人也没有根据人道主义和同情心的理由申请永久居留。当外国国民提出基于人道主义和同情心理由的申请时，必须由公民和移民部长或其代表作出审议。对这种申请的评估包括由决策者进行广泛、有酌处权的审查，以确定是否应当出于人道主义和同情理由准予此人在加拿大永久居留。检验的标准是如果申请人必须从加拿大境外申请永久居民签证，其是否会遭受异常、不该受到或不相称的困难。决策者考虑并权衡所有相关证据和信息，包括申请人的书面陈述。在人道主义和同情理由的申请中可以考虑的一些困难例子包括：缺乏关键的医疗或保健；歧视但不等于迫害；和不利的国家条件，可能对申请人造成直接的负面影响。申诉人在她提交委员会的信中，没有解释她为什么没有以人道主义和同情心理由向加拿大当局提出居住申请。

4.16 2010 年 4 月 6 日，申诉人根据《移民和难民保护法案》的规定申请了遣送前风险评估。她由包括难民保护司听证在内的大多数难民诉讼程序期间代表她的同一名法律顾问代表。

4.17 正在等待遣送且声称在其原籍国有受伤害风险的外国人可以在遣送前申请保护。有资格进行遣送前风险评估的申请人在进行风险评估之前不会被遣送。如同难民保护司判定风险的情况一样，遣送前风险评估机制建立在缔约国对不驱回原则的国内和国际承诺的基础上，根据该原则，不应当将某人遣送到其可能面临遭受迫害、酷刑、生命危险或残忍和不寻常待遇或惩罚危险的国家。对于已经收到该司决定的人，遣送前风险评估主要基于新的事实或证据，表明此人现在正面临遭受迫害、酷刑、生命危险或残忍或不寻常的待遇或惩罚的风险。其目的是评估自该司决定以来，是否存在可能影响或改变风险评估的任何新的发展。为此，

《移民和难民保护法案》第 113 节(a)款规定，为获得驱逐前风险评估提交的证据，必须是“[难民保护司]驳回申请以后产生或当时无法合理提供的新的证据，或者在申请被驳回时没有合理理由指望申请人在当时情况下可以提交的新的证据”。

4.18 遣送前风险评估申请由经过专门培训过的官员审理，以评估风险并考虑到《加拿大权利和自由宪章》和国际难民和与难民和其他保护有关的国际人权义务。这些官员还受到过行政法和判例的培训。他们了解这些领域的最新发展，并获得关于世界人权发展最新和权威的资料。

4.19 在遣送前风险评估申请中，申诉人提交了她为支持其初步保护要求提交的同样申诉。提交的唯一新证据是由巴基斯坦签发的关于其离婚案的法律文件，包括离婚证书，它自 2010 年 2 月 2 日起生效。2011 年 5 月 26 日，申诉人的遣送前风险评估申请被驳回。该官员根据申诉人提交的新证据和与巴基斯坦一般国家状况有关的证据，重新评估了难民保护司查明的三种风险(见上文第 4.12 段)。他的结论是，申诉人显然没有提交足够的新证据，如《移民和难民保护法案》第 113 节(a)款所规定的，证明在巴基斯坦她可能面临遭受酷刑的风险，残忍和不寻常的待遇或惩罚的风险。该官员还得出结论认为文件证据支持如下结论：尽管巴基斯坦承认人权问题，但巴基斯坦的国家状况相对稳定，在某些方面略有改进。遣送前风险评估决定于 2011 年 6 月 21 日转达给了申诉人。

4.20 在法律顾问的协助下，申诉人向联邦法院提出申请，要求对遣送前风险评估决定进行司法审查。申诉人的法律顾问向法院提交的材料包括申诉人的法律论据备忘录和宣誓证词。申诉人的申请于 2011 年 10 月 21 日被法院命令驳回，没有说明任何理由。虽然法院没有提供理由，但缔约国指出，向法院提交的材料没有对遣送前风险评估官员作出决定的根本原因提出质疑。

4.21 2012 年 10 月 12 日，加拿大边境服务局向申诉人发送书面通知，要求其于 2012 年 10 月 25 日前往当地办事处进行遣送前面谈。申诉人没有出面接受面谈。该局按照已知最后一个电话号码给申诉人打了电话，并留了一条信息。当天，该局向其发出书面通知，要求她于 2012 年 11 月 6 日进行第二次面谈，并将通知的副本传真给在其诉讼中代表她的律师。律师回答说，她不再代表申诉人。申诉人没有出席该局安排的第二次面谈。该局得出结论，申诉人不遵守规定，竭力回避与她的联系以阻挠遣送。2012 年 11 月 8 日发出了对申诉人的遣送令。按照委员会 2012 年 11 月 22 日的临时措施请求，缔约国暂时没有遣送申诉人。

4.22 缔约国认为，来文不可受理，还因为申诉人即使在初步证据基础上也没有证实她有可能在巴基斯坦面临酷刑的真正危险，从而使遣送违反《公约》第 3 条。缔约国指出，申诉人的来文没有明确指出根据《公约》因被遣送巴基斯坦而受到侵犯的任何规定。相反，她声称，在她返回巴基斯坦后，B 氏和他的儿子对她的通奸指控将导致一些不同的风险，包括受到巴基斯坦国家行为者的酷刑、失踪、逮捕和监禁的风险，在警方默许下由于个人(如其前夫、儿子、B 氏和他的儿子们)的名誉杀人和/或受到酷刑的危险。

4.23 缔约国认为，以往的酷刑事件本身并不能作为证据，证明今后有可能造成酷刑的危险，而且无论如何，申诉人没有证实她过去曾经是酷刑的受害者。⁷ 她没有提供足够的证据证明其核心事实指控，即她在 2006 年被警方拘留时因为通奸诬告遭受酷刑。申诉人在缔约国决策者面前对这一事件的指控不一致，往往模糊不清。在其初始叙述中，她表示于 2006 年 11 月 26 日至 27 日她被警方拘留。在随后提交给决策者的陈述中，她称拘留发生在 2006 年夏季。在某些情况下，她说被拘留了两个晚上。虽然她声称被警方拘留，但申诉人的陈述表明，她在拘留期间遭到的所谓虐待是由 B 氏和他的儿子们犯下的。

4.24 申诉人提交的关于过去酷刑指控的唯一证据是 2006 年 11 月 25 日巴基斯坦警方根据 B 氏的通奸指控提交的第一份情况报告。该报告支持申诉人的指控，即 B 氏提交了正式指控，但报告不支持申诉人关于她因该指控而被拘留的指控。申诉人没有提供任何其他证据证实她被巴基斯坦警方拘留的指控；她没有提供任何警方记录的副本，证明她曾被拘留；也没有提交其家庭成员或村庄居民证明她所称拘留的宣誓证词。申诉人在难民保护司的听证会上说，当地的一名显要政客将她保释出来，但她没有提供释放她的文件，也没有提供政客的宣誓证词。

4.25 缔约国指出，申诉人称在被拘留期间受到严重虐待，但她没有提交任何医生或其他医务人员的医疗记录、宣誓证词或信件，以证明她所称的受伤。虽然申诉人声称这种经历继续导致她的情绪不安，但她没有提交缔约国的医生或其他保健提供者提供的任何证明身体或心理伤害的文件。因此，她声称与《公约》第 3 条要求相关的核心事实指控完全无事实根据。

4.26 申诉人提交了两份向巴基斯坦警方提交的首次情况报告——第一份是关于她在 1999 年 12 月 14 日遭到攻击的指控，第二份是关于她指称其前夫 B.A. 2001 年 9 月 25 日被 B 氏和他的儿子开枪打伤的情况——医院 2001 年 9 月 25 日关于 B.A. 的报告和医院 2002 年 10 月 30 日关于她的报告。后一份报告的日期不符合申诉人所称的任何暴力事件，她没有解释报告与来文的关系。申诉人没有向缔约国的决策者提供任何国家行为或由国家默许导致或促成符合《公约》第 1 条酷刑定义的“在身体或在心理上造成严重的痛苦或折磨”的证据。

4.27 缔约国指出，尽管申诉人声称由于 B 氏的通奸罪诬告，她将在回国后面临酷刑风险，但她没有提供任何证据证明巴基斯坦警方或其他国家当局对回应 B 氏的通奸指控有任何兴趣。指控是在 2006 年 11 月提出的，已是 6 年多前；申诉人从未指称警方启动了调查或提出正式指控，或在她提交关于 B 氏指控的初步报告后采取了任何行动。申诉人在难民保护司听证会上作证说，她于 2007 年 1

⁷ 见第 182/2001 号来文，A.I.诉瑞士，2004 年 5 月 12 日通过的决定，第 6 段；第 254/2004 号来文，S.S.S.诉加拿大，2005 年 11 月 16 日通过的决定，第 8.4 段。

月使用自己的护照离开了巴基斯坦，这与当时没有继续追查 B 氏所提指控的说法是一致的。

4.28 缔约国指出，可能被逮捕本身并不证实因为遣送申诉人而违反《公约》。⁸ 申诉人声称当地警方仍然对她感兴趣，如果申诉人被遣送回巴基斯坦，她在巴基斯坦有被逮捕和监禁的危险本身并不支持关于违反第 3 条的结论——即使这种主张得到书面证据的支持。

4.29 缔约国还认为，申诉人没有证实她的指控，即她面临在国家当局默许下，来自个人(例如她的前夫 B.A.或 B 氏和他的儿子们)的真实酷刑的风险。关于据称 B.A.构成的危险，申诉人声称，虽然她的前夫最初面对 B 氏的诬告为其辩护，但随着时间的推移，B 氏设法使他相信她确实犯有通奸罪。B.A. 2010 年 2 月与申诉人离婚。申诉人称，如果她返回巴基斯坦，B.A.会想方设法伤害她，要么杀了她，要么试图让国家当局惩罚她。申诉人没有提供足够的证据证明 B.A.目前是造成其严重的精神或身体伤害的真正危险。申诉人证明她与 B.A.已离婚。于 2010 年 2 月提交了巴基斯坦的正式文件和 2011 年 2 月 3 日向巴基斯坦警方提交的第一份情况报告，她的一个女儿抱怨 B.A.和他的两个儿子闯入她的家，要求她打电话给申诉人敦促她返回巴基斯坦。据女儿说，他们想杀了申诉人。当女儿拒绝打电话给申诉人时，B.A.朝她的脚开枪。申诉人提交了女儿律师的宣誓证词，表明女儿正通过法庭诉讼进行申诉。

4.30 缔约国认为，这些文件没有证明，一旦申诉人 2013 年返回巴基斯坦将面临 B.A.的严重危害。申诉人的离婚于 2010 年获准，对她女儿的攻击发生在 2011 年。截至 2012 年 4 月 16 日，B.A.正面临袭击其女儿的法律诉讼，她的女儿在与她的申诉有关的诉讼中由法律顾问代理。

4.31 关于 B.氏、他的儿子和村子里的其他居民，申诉人没有提交任何证据，表明他们在她返回巴基斯坦后会对她构成威胁。根据申诉人所称的其前家庭成员过去暴力的根本原因是土地所有权争端，但现在谁拥有土地，特别是在她离婚后的土地问题，并不构成申诉人关于未来指称风险的一部分。自 B 氏指控她通奸以来，已经过了数年，而且申诉人没有提供证据证明 B 氏或巴基斯坦当局进一步追查指控。没有证据表明，关于土地的持续法律纠纷将继续使申诉人面临被伤害的危险。

4.32 缔约国指出，不会将申诉人专门遣送回拉合尔区，而是将其遣回巴基斯坦，她可以利用国内迁徙或重新安置替代办法。申诉人没有提供证据证明她无法在巴基斯坦另一地区居住从而免遭酷刑的危险。申诉人不会因 2006 年的通奸指控被巴基斯坦国家当局追查。虽然申诉人居住过的拉合尔区的当地警方档案中存

⁸ 见第 355/2008 号来文，C.M.诉瑞士，2010 年 5 月 14 日通过的决定，第 10.9 段；第 57/1996 号来文，P.Q.L.诉加拿大，1997 年 11 月 17 日通过的意见，第 10.5 段；第 65/1997 号来文，I.A.O.诉瑞典，1998 年 5 月 6 日通过的意见，第 14.5 段。

有 2006 年 11 月指控的第一份情况报告，但没有证据表明地方警方已采取任何步骤跟进申诉。报告提交几个月后，申诉人使用自己的护照离开了巴基斯坦。鉴于上述情况，没有理由相信，申诉人将在返回巴基斯坦后由国家当局追查，特别是如果她住在拉合尔区以外的地方。

4.33 倘若委员会认为有必要审议巴基斯坦境内的一般人权状况，缔约国坚持认为，这种情况并不能证实申诉人返回巴基斯坦后将面临遭受酷刑的真实个人风险。关于巴基斯坦状况的一些报告证明了申诉人的一般看法，即名誉杀人和对妇女的其他形式的暴力行为仍然是巴基斯坦某些地区，特别是农村地区的严重问题。⁹ 然而，对处于与申诉人相似地位的妇女而言，若返回巴基斯坦，这些报告并不支持她们面临《公约》所界定的真正酷刑风险的看法。

4.34 缔约国指出，来文中所含关于在巴基斯坦受到伤害的风险的指控不符合《公约》第 3 条，即因通奸指控遭逮捕和监禁的风险及其由个人危及其生命的危险(名誉杀人)。将某人遣送到存在逮捕、拘留或监禁风险的国家时，其本身并不意味着此人将面临《公约》第 1 条所界定的酷刑风险。即使申诉人在假定遭逮捕、拘留或监禁时可能遭受的待遇可构成残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，从而违反巴基斯坦根据《公约》第 16 条承担的义务，根据第 3 条的不驱回义务只适用于遭受酷刑的真正风险。

申诉人的评论

5.1 2013 年 8 月 18 日，申诉人坚持认为，对难民保护司的决定申请司法审查不起作用，因为申请人必须首先获准才能参加全面的司法审查听证会，80% 至 85% 的请求得不到到联邦法院的批准，因为联邦法院经手的案件没有得到有效审查，甚至由法官听证。她提交了一篇学术文章，题为“难民求得正义？加拿大联邦法院的不同待遇”¹⁰ 以支持她的论点，并提到委员会对 Nirmal Singh 诉加拿大案的決定。¹¹

5.2 申诉人提出，在她的案例中以人道主义和同情心为理由申请永久居留不会成为有效的补救办法，并提到委员会对 Kalonzo 诉加拿大案和 T.I. 诉 Canada 案的

⁹ 见大赦国际，《大赦国际 2012 年年度报告》(巴基斯坦)，2012 年 5 月 24 日，可检索 www.amnesty.org/en/region/pakistan/report-2012；美国国务院，《2012 年人权实况国别报告》(巴基斯坦)，可检索 www.state.gov/documents/organization/204621.pdf；人权观察，《2013 年世界报告》(巴基斯坦)，可检索 www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/pakistan；及 Maliha Zia Lari，“初步研究：关于巴基斯坦的名誉杀人和遵守法律的状况”(伊斯兰堡，奥拉特基金会，2011 年 11 月)可检索 www.af.org.pk/pub_files/1366345831.pdf。

¹⁰ 见 J. B. Gould, C. Sheppard and J. Wheeldon，“难民求得正义？加拿大联邦法院的不同待遇”，《法律与政策》，第 32 卷，第 4 期(2010 年 10 月)，第 454 页，可检索 www.researchgate.net/publication/227642031_A_Refugee_from_Justice_Disparate_Treatment_in_the_Federal_Court_of_Canada。

¹¹ 第 319/2007 号来文，Singh 诉加拿大，2011 年 5 月 30 日通过的決定。

决定。¹² 她还说，一名律师告诉她，这种申请最多可能需要 28 个月才能决定，她将在这期间将被驱逐出境。申诉人还称，她没有钱支付律师费和这种申请的费用。她还提出，在大多数案件中，不会批准暂停驱逐动议，而且加拿大的司法机构并非是独立的。

5.3 申诉人在来文中附上了关于指控她通奸的警方报告和巴基斯坦治安法院发出的逮捕令，她没有在初次来文中提交这两样东西。

缔约国的进一步意见

6.1 2013 年 11 月 6 日，缔约国指出，申诉人呈交的文件中包含源于 2006 年的另外两份证据：一份警方关于 B 氏所提交的第一份情况报告的副本，声称申诉人及其女儿“是不良分子”，并指出 2006 年 11 月 16 日收到了该投诉；以及拉合尔区一个地方法院对申诉人的司法逮捕令，它表明这是对 2006 年 11 月 16 日申诉作出的回应。但是，在申诉人提供的英文翻译中，文件的日期、印章和签名处均为空白。乌尔都文本似乎没有签发日期或盖有表示签发日期的司法印章。缔约国认为，第二项证据的重要性极为有限。

6.2 缔约国认为，申诉人评论中提供的新证据并不支持关于她 2013 年被遣送到巴基斯坦违反《公约》第 3 条的论点。最多，新提供的文件稍微加强了她的这一论点，即 2006 年 B 氏设法鼓动巴基斯坦当局就其通奸指控对她提起刑事控告。关于巴基斯坦当局是否在 2006 年提交指控她通奸的第一份情况报告之后采取任何步骤，申诉人是否曾被巴基斯坦国家当局拘留和虐待，2013 年提交的第一份情况报告和/或其随附的逮捕令是否为有效或可强制执行的文件，2013 年巴基斯坦国家当局是否有兴趣继续追查 B 氏在 2006 年提出的指控，以及 2013 年 B 氏或其他个人是否有兴趣重翻 2006 年所提指控的旧账，这些文件均没有提供证据。缔约国重申，申诉人没有证实其 2006 年在巴基斯坦因通奸诬告在警方拘留期间遭受酷刑这一核心事实指控。虽然申诉人提交的证据支持指称她卷入了与其前夫亲属的长期和偶尔发生暴力的争端，但没有证据证明警方或任何其他国家行为者默许据称这些私人行为者的任何暴力行为。也没有证据表明，这些私人行为者的任何暴力行为升级到可被视为《公约》第 1 条所定义的“酷刑”的程度。

6.3 缔约国重申其先前关于证实指称的陈述。它指出，申诉人的补充意见没有涉及国内迁徙或重新安置替代办法的问题，并重申了缔约国在这方面的论点。

6.4 缔约国还指出，关于申请准予对难民保护司的决定进行司法审查的补救途径，申诉人在她初次提交委员会的来文中没有提出关于补救措施有效性的任何问题。缔约国坚持认为，由联邦法院对难民保护司的决定进行司法审查是一种有效的补救办法，是委员会一贯承认的作为来文可受理目的必须用尽的程序体制的一

¹² 第 343/2008 号来文，Kalonso 诉加拿大，2012 年 5 月 18 日通过的决定和第 333/2007 号来文，T.I. 诉加拿大，2010 年 11 月 15 日通过的决定。

个关键要素。¹³ 它提到了一些来文，其中委员会指出，申请准予和司法审查不不仅是程序，而且联邦法院在适当情况下可以审查案件的实质内容。¹⁴ 它认为，联邦法院目前的司法审查制度确实规定对案件的案情进行司法审查，因为它准予审查法律程序和事实。联邦法院审查移民和难民委员会的决定，找出事实错误或涉及事实和法律的错误，一般是基于合理性标准，以尊重法庭的专业知识。然而，法院可以根据正确标准审查法庭裁决的任何方面，涉及法律问题，这些问题对整个法律制度具有核心重要意义，但超出委员会的专业知识范畴。¹⁵

6.5 缔约国具体指出，经联邦法院准予，可以对难民保护司的决定进行司法审查。联邦法院关于准予申请对司法裁决进行司法审查的检验标准为，是否存在“相当值得商榷的案情”或“严重的问题需要确定”。¹⁶ 由联邦法院的法官根据申请人和政府提交的书面材料全面彻底审查申请。事实上，准予申请通常是根据书面提交的材料来决定的，这并不意味着审查程序是不公平的。联邦法院法官根据法庭记录和双方提交的书面意见考虑每一个准予申请。听证会并非一定是口头听证，以便公平和遵守自然正义的规则。如果书面材料揭示是一个相当有争议的司法审查案，则准予将案件分配给另一名法官，就司法审查申请案的案情进行口头庭审。准予要求的存在绝不会削弱司法审查作为补救途径的有效性。

6.6 缔约国提到了联邦法院编制的 2012 日历年的统计数字¹⁷ — 在该段时间承接的有关难民决定准予上诉的申请中，有 919 件获得批准，批准率为 14.2%。这些统计数字并不表示联邦法院缺乏警惕性，而是将其资源的重点用于符合既定准予检验标准的决定。因每年提交的准予申请量很大，对这种案件的筛检是必要的。考虑到加拿大体制内初次决策的质量，准予申请的接受率并不过低。

6.7 缔约国重申，委员会的作用不是抽象审议移民和难民保护制度，包括联邦法院的审查，而只是考虑该制度是否以某种具体方式未能保护申诉人的《公约》权利。¹⁸ 申诉人若认为司法审查制度的缺陷对评估申诉人的指控可能有直接影

¹³ 例如见第 307/2006 号来文，E.Y.诉加拿大，2009 年 11 月 4 日通过的决定，第 9.3-9.4 段；L.Z.B.诉加拿大，第 6.6 段；P.S.S.诉加拿大，第 6.2 段；P.S.诉加拿大，第 6.2 段；R.K.诉加拿大，第 7.2 段；L.O.诉加拿大，第 6.5 段；M.A.诉加拿大，第 3 段；第 183/2001 来文，B.S.S.诉加拿大，第 11.6 段；和 Aung 诉加拿大，第 6.3 段。

¹⁴ 见 Aung 诉加拿大，第 6.3 段和 L.Z.B.诉加拿大，第 6.6 段。

¹⁵ 加拿大最高法院关于这一问题的判例为加拿大所有法院的司法审查工作提供了指南，且已就审查的“合理性”和“正确性”标准作了解释。见 *Dunsmuir 诉新不伦瑞克省案*，2008 SCC 9，第 49 段，可检索 www.canlii.org/en/ca/scc/doc/2008/2008scc9/2008scc9.html。

¹⁶ 见 *Bain 诉就业和移民部长*(1990)，109 N.R. 239 (Fed. C.A.)；和 *Wu 诉就业和移民部长* [1989] 2 F.C. 175 (T.D.)。

¹⁷ 拿大联邦法院，“统计数据”，档案内容，活动摘要——2012 年 1 月 1 日至 12 月 31 日，可检索 http://cas-cdc-www02.cas-satj.gc.ca/portal/page/portal/fc_cf_en/Statistics/Statistics_dec12。

¹⁸ 例如见第 15/1994 号来文，Tahir Hussain Khan 诉加拿大，1994 年 11 月 15 日通过的意见，第 12.1 段。

响，而申诉人的保护要求被拒绝，这类指称可以而且应当首先向联邦法院本身提出，并在申请准予上诉时向加拿大最高法院提出。用尽国内补救办法作为可接受性的基本要求的存在，旨在确保提交给委员会的任何指控的实质内容首先向国内法院提出。申诉人不能向委员会首次提出问题；如果这样做，这种指控不可受理。¹⁹

6.8 2014年10月3日，缔约国提出，申诉人于2014年9月10日收到书面通知，告知她定于2014年9月16日将其遣送回巴基斯坦。在收到遣送令后，申诉人本可以要求推迟遣送，但她没有采取任何步骤寻求这种可用的国内补救办法。申诉人如声称有新的个人风险证据，可以要求执法人员推迟其遣送。虽然执法人员在遣送时间方面的酌处权有限，但联邦上诉法院一再指出，如果有令人信服的证据表明，遣送将使该人员面临死亡、极端惩罚或不人道待遇的风险，执行人员必须推迟遣送。”²⁰

6.9 2014年9月15日，申诉人向联邦法院提出申请，要求对执行其遣送令的裁决进行司法审查。申诉人还寻求在审议其申请期间司法停止其遣送。当天下午，法院听取了关于停止遣送申请的辩论。申诉人在听证会上由法律顾问代理。法院驳回了申诉人的停止遣送申请，理由是她不符合停止遣送的法律检验标准，因为她没有证明如果被遣送回巴基斯坦，她将遭受不可弥补的伤害。因此，缔约国于2014年9月16日对申诉人强制执行了遣送令。

申诉人的进一步意见

7.1 2014年10月1日，申诉人的律师提出，她于2014年9月16日被驱逐出境，加拿大媒体报道说她已经抵达巴基斯坦并躲藏起来。他提供了2014年9月15日在联邦法院进行的诉讼摘要，并重申根据委员会的判例，对遣送前风险评估中的否定裁决进行司法审查，并根据人道主义和同情理由申请居留并不构成有效的补救办法。

¹⁹ 见人权事务委员会，第1494/2006号来文，Chadzjia诉荷兰，2008年7月22日通过的決定，第8.3段。

²⁰ 见加拿大(公共安全和紧急情况应对部)诉Shpati，2011年FCA 286，第41-45段和第52段，可检索 www.canlii.org/en/ca/fca/doc/2011/2011fca286/2011fca286.html；和Baron诉加拿大(公共安全和紧急情况应对部)，2009年FCA 81，第51段，可参见 www.canlii.org/en/ca/fca/doc/2009/2009fca81/2009fca81.html。除了这类情况外，“其他个人紧急情况被认为值得作出推迟，如因遣送在当时从实际情况出发不合理”见加拿大(公共安全和紧急情况应对部)诉Shpati，第44段。

委员会需要处理的问题和议事情况

审议可否受理

8.1 委员会在审议来文中提出的任何申诉之前，必须根据《公约》第 22 条决定来文可否受理。委员会根据《公约》第 22 条第 5 款(a)项查明，同一事项过去和现在均未受到另一国际调查程序或解决办法的审查。

8.2 根据《公约》第 22 条第 5 款(b)项的规定，除非个人已经用尽一切可用的国内补救办法，否则委员会不应审议其来文。如果用尽国内补救办法规则已被或将被不合理地拖延，或者在公平审判之后不大可能提供切实的救济，就不能适用这项规则。

8.3 委员会注意到缔约国的论点，即除其他外，应根据《公约》第 22 条第 5 款(b)项的规定宣布申诉不可受理，因为申诉人未能申请准予对难民保护司 2010 年 1 月 15 日的决定进行司法审查。委员会注意到申诉人的来文称，她无法负担得起对该决定提出上诉的律师费。在这方面，委员会注意到，申诉人没有提供任何关于法律代理费或法庭费用的资料，也没有提供任何资料说明是否有可能或她付出过任何努力求得法律援助，以便启动向联邦法院的诉讼程序。²¹ 委员会还注意到，她在难民保护司听证会上，在遣送前风险评估申请，以及她向联邦法院提出的申请准予对遣送前危险性评估的否定决定进行司法审查时，均有法律顾问代表。委员会还注意到，申诉人确实对该决定的司法审查补救办法的有效性提出质疑，指出这些申请中有 80%至 85%被驳回，但委员会注意到，申诉人没有回应缔约国关于上述补救办法的有效性或可获得性的观点，她也没有提供任何证据证明在其特殊情况下，这种补救办法不合理地过长或不可能带来有效的救济。根据这些资料，委员会对缔约国的论点感到满意，在这种情况下，申诉人没有用尽可用和有效的补救办法。在本案中，委员会认为，申请准予对决定进行司法审查本应是申诉人案件中的有效补救办法。²²

8.4 委员会因此认为，根据《公约》第 22 条第 5 款(b)项的规定，本案没有用尽所有国内补救办法。

9. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《公约》第 22 条第 5 款(b)项，来文不予受理；
- (b) 本决定应通报申诉人和缔约国。

²¹ 例如见 R.S.A.N.诉加拿大，第 6.4 段。

²² 例如见，Aung.诉加拿大，第 6.3 段和第 604/2014 号来文，Z.H.诉加拿大，2015 年 11 月 20 日通过的決定，第 7.3 段。