



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 2613/2015 号来文的意见\* \*\*

来文提交人:	Jose Henry Monge Contreras(由律师代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	加拿大
来文日期:	2015 年 5 月 29 日(初次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第 92 和第 97 条作出的决定, 已于 2015 年 5 月 29 日转交缔约国(未以文件形式 分发)
意见的通过日期:	2017 年 3 月 27 日
事由:	遣返回萨尔瓦多
程序性问题:	可否受理——是否已用尽国内补救办法/诉求证据 不足
实质性问题:	生命权; 酷刑, 残忍、不人道或有辱人格的待遇或 处罚
《公约》条款:	第六、第七、第九、第十七和第二十三条——单独 解读以及与第二条第三款一并解读
《任择议定书》条款:	第二、第三和第五条

\* 委员会第一百一十九届会议(2017 年 3 月 6 日至 29 日)通过。

\*\* 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·布兰茨·凯赫雷斯、莎拉·克利夫兰、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维耶·德弗鲁维尔、赫里斯托夫·海恩斯、岩泽雄司、巴马里埃姆·科伊塔、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、毛罗·波利蒂、安雅·塞伯特-佛尔、尤瓦尔·沙尼和马戈·瓦特瓦尔。根据委员会议事规则第 90 条, 马西娅·V.J.·克兰没有参与审议该来文。



1.1 来文提交人 Jose Henry Monge Contreras 系萨尔瓦多国民，生于 1971 年 3 月 19 日，现居加拿大。提交人在加拿大的难民地位申请遭拒后，须被遣返回萨尔瓦多。遣返日期定于 2015 年 5 月 30 日。提交人称，若加拿大着手对其强行实施遣返，他根据《公民权利和政治权利国际公约》第六、第七、第九、第十七和第二十三条(单独解读以及与第二条第三款一并解读)享有的权利将遭到侵犯。《公约任择议定书》于 1976 年 8 月 19 日对所涉缔约国生效。提交人由律师代理。<sup>1</sup>

1.2 2015 年 5 月 29 日，委员会根据其议事规则第 92 和第 97 条，由“新来文和临时措施特别报告员”代表委员会请缔约国在委员会审议提交人案件期间，不要将其遣返回萨尔瓦多。

1.3 2016 年 6 月 24 日，由特别报告员代表委员会，驳回了缔约国关于撤销暂行措施的要求。

### 事实背景

2.1 提交人 1971 年 3 月 19 日生于萨尔瓦多的辛克拉。他为躲避黑帮暴力而于 2005 年来到加拿大。他的妻子和三个女儿现仍生活在萨尔瓦多。

2.2 提交人表示，萨尔瓦多内战期间，其大家庭中的几位成员卷入“法拉本多·马蒂民族解放阵线”<sup>2</sup>，而他的姨父 Ricardo 则是一名政府行刑队成员。1987 年，他的一位舅舅因参与帮助 Ricardo 的妻子为躲避 Ricardo 的暴力行为而逃离萨尔瓦多，被 Ricardo 指挥的政府行刑队成员杀害。1992 年冲突结束后，Ricardo 成为一个称为“野蛮萨尔瓦多人”的黑帮的一名头领。

2.3 1993 年 4 月，Ricardo 对提交人的外祖母、母亲和兄弟 Manuel 大光其火，因为他们几人进了 Ricardo 妻子的寓所，而 Ricardo 还住在那里。1993 年 5 月，Manuel 被“野蛮萨尔瓦多人”黑帮成员谋杀。提交人协助警方指认了参与杀害 Manuel 的“野蛮萨尔瓦多人”黑帮成员。有三人被定罪，并被判处 10 年监禁。<sup>3</sup>

2.4 提交人称，由于参与了 Manuel 谋杀案的调查，他成为“野蛮萨尔瓦多人”黑帮的打击目标。1993 年 7 月，提交人被一名黑帮成员开枪击中膝盖。<sup>4</sup> 2003 年 11 月，被判定杀害 Manuel 罪名成立的黑帮成员获释出狱后，提交人和一位名为 Carlos Arturo Arevalo 的友人在当地一家商铺门前遭到疑似“野蛮萨尔瓦多人”黑帮成员的袭击。Arevalo 先生在袭击中身亡。2004 年 3 月，提交人和另一位朋友 Martir Gregorio Aguilar 在骑着摩托车时遭到疑似“野蛮萨尔瓦多人”黑帮成员从一辆小汽车内开枪射杀。Aguilar 先生丧生。

2.5 继上述事件后，提交人躲了起来。他搬到特胡特，后又搬到圣马蒂亚斯住了几个月。因并未感觉安全，他于 2004 年 12 月决定回家。2005 年 1 月，“野

<sup>1</sup> Andrew J. Brouwer、Prasanna Balasundaram 和 Caitlin Maxwell。

<sup>2</sup> 参与内战的游击队之一。

<sup>3</sup> 遣返前风险评估决定，2015 年 4 月 20 日。

<sup>4</sup> 提交人提供了一份标注日期为 2006 年 1 月 16 日的诊断书，其中称提交人“右侧大腿受伤，致伤原因为火器”，并称“受伤时间为 1993 年 7 月”。

蛮萨尔瓦多人”黑帮成员持刀威胁提交人及其兄弟，但他们设法逃脱。此后，提交人决定丢下自己的妻子和年龄为 19、17 和 13 岁的三个女儿，离开萨尔瓦多。

2.6 自提交人离开后，其家人曾遭到“野蛮萨尔瓦多人”黑帮成员的威胁，包括收到询问提交人下落或索要钱财以免其女儿们受到伤害的信件和电话。<sup>5</sup> 为保护自己及家人，提交人的妻子曾向“野蛮萨尔瓦多人”黑帮成员交过几次钱，金额从 100 到 200 美元不等。黑帮成员告诉她，她们家人之所以还活着，唯一的原因是“野蛮萨尔瓦多人”黑帮知道提交人有朝一日不得不回到家人身边。<sup>6</sup>

2.7 提交人的妻子曾试图将家人辗转几个不同的地点。2010 年 11 月，“野蛮萨尔瓦多人”黑帮成员在她们熟睡期间朝他家的房子开枪射击，并留下了一封恐吓信。<sup>7</sup> 因此，一家人决定离开自己的房子，再度搬迁。此外，年龄最大的女儿在上学路上被“野蛮萨尔瓦多人”黑帮成员拦截，询问她父亲的下落，而年龄最小的女儿则在遭遇直接威胁后被送去与祖父母同住。<sup>8</sup> 由于遭受威胁，提交人的女儿们不得不在家自学。<sup>9</sup>

2.8 2005 年 8 月 9 日抵达加拿大后，提交人递交了庇护申请。2009 年 4 月 28 日，加拿大移民和难民委员会移民司认定提交人由于安全原因不符合加拿大的接收条件，因为提交人在 1992 年以前曾身为“法拉本多·马蒂民族解放阵线”成员，当时该组织被视为一个“被认定参与或煽动武力推翻任何政府的组织”。<sup>10</sup> 提交人于 2013 年 7 月并再次于 2014 年 1 月就不符合接收条件的裁定提出“部级救助”申请，但迄今尚未收到答复。提交人就移民司的决定提出司法复议申请，联邦法院于 2010 年 3 月 3 日驳回了他的申请。

<sup>5</sup> 提交人提交了一封来自萨尔瓦多国家民事警署的函件，标注日期为 2009 年 9 月 4 日，其中称因“野蛮萨尔瓦多人”黑帮“对提交人家人实施的威胁，使这家人的人身完整性面临着迫在眉睫的危险”。

<sup>6</sup> 提交人提交了来自其妻子的一封信件的副本，标注日期为 2010 年 10 月 18 日，其中称“野蛮萨尔瓦多人”黑帮成员对她说“我们没杀你，是因为他(提交人)得回来找你”。提交人还提交了负责办理此案的警员所作陈述的副本，标注日期为 2010 年 9 月 30 日，其中称“鉴于提交人之妻一直收到上述黑帮团伙(“野蛮萨尔瓦多人”)的匿名恐吓电话……不难确定，一旦他们找到他(提交人)，他的妻子和女儿们也会处于危险之中”。

<sup>7</sup> 提交人提交了一封 2010 年 11 月 4 日在其妻子家中发现的信件的副本。信件署名为“F. MS VA”，其中称“我们要你丈夫的消息……下一次，这些子弹不会打在你的房子上，也不会打在你的门上，而是打在你女儿们的身上，或是打在你身上……谁也别想跟我们找事，因为我们办事有始有终”。提交人还提交了警方调查报告的副本和萨尔瓦多总检察长报告的副本，标注日期均为 2010 年 11 月 4 日。

<sup>8</sup> 提交人提交了一位校长的信函，标注日期为 2009 年 9 月 4 日，其中表示母亲称“由于危及她人身完整性的原因，她们不得不搬离家中，所以辅导老师们正在以提供指导的方式来帮助她们……”。

<sup>9</sup> 提交人提交了两封代理校长信函(标注日期为 2012 年 6 月 18 日)的译文，其中一封称“由于不断遭到‘野蛮萨尔瓦多人’黑帮的威胁”，提交人的一个女儿不得不离开学校，另一封称“由于不断遭到‘野蛮萨尔瓦多人’黑帮成员的威胁，她们(指另两个女儿)没办法返校”。

<sup>10</sup> 缔约国援引“移民司关于不符合接收条件的决定”。根据该决定第 2 段，“2006 年 5 月 26 日接到报告称，根据《移民和难民保护法》第 34 条第 1 款 f 项，Monge Contreras 先生不符合加拿大接收条件，因其系有合理理由认为从事、曾经从事或将要从事第 34 条第 1 款 b 项所载行为(即参与或煽动武力推翻任何政府)的某组织成员，属出于安全原因不得接收之外国国民。”

2.9 提交人提出遣返前风险评估申请，于 2009 年 10 月 15 日遭到拒绝，理由是支持认定存在遭受酷刑危险、生命危险或遭受“残忍和异常”待遇或处罚危险的独立证据不足。随后，提交人申请对上述决定进行司法复议，联邦法院于 2010 年 9 月 7 日驳回了他的申请。<sup>11</sup>

2.10 2010 年 10 月，提交人再次申请进行遣返前风险评估，并提出新的证据证明他在萨尔瓦多所面临的危险。其申请于 2011 年 9 月 20 日遭到拒绝。2011 年 10 月 19 日，联邦法院准予在对负面评估决定进行的司法复议得出结论前，暂停对提交人执行遣返。<sup>12</sup> 司法复议于 2011 年 12 月 13 日被叫停，因为缔约国同意由另一位官员重新进行评估。提交人陈述称，自 2010 年 11 月以来，他曾四度更新自己提交的评估材料，增补了有关萨尔瓦多的情况以及其妻女遭受的骚扰和威胁事件的相关信息。

2.11 2012 年 7 月，提交人请求出于人道主义和同情而给予其永久居留权。上述请求于 2015 年 1 月 21 日遭到拒绝。2015 年 6 月 9 日，提交人就上述决定提出的司法复议申请被联邦法院驳回。

2.12 2015 年 4 月 20 日，新指派的官员再次认定提交人未能提供充分证据证明他返回萨尔瓦多将面临遭受酷刑危险、生命危险或是遭受残忍和“异常”处罚的危险，作出了第三个负面的遣返前风险评估决定。提交人就上述决定提出司法复议申请，其申请于 2015 年 9 月 24 日被驳回。<sup>13</sup>

2.13 2015 年 5 月 28 日，联邦法院驳回了一项关于暂停执行遣返的动议。该动议系在就负面的遣返前风险评估决定和负面的“人道主义和同情”决定提出的司法复议申请下提起的。<sup>14</sup>

## 申诉

3.1 提交人称，因为参与调查自己兄弟 Manuel 遭谋杀事件，调查结果是三名参与谋杀的“野蛮萨尔瓦多人”黑帮成员被定罪，自 1993 年以来，他一直是“野蛮萨尔瓦多人”黑帮的攻击目标。有鉴于此，如果返回萨尔瓦多，他将面临被任意剥夺生命的危险——这违反了《公约》第六条，还将面临遭受酷刑及其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的危险——这违反了《公约》第七条。

3.2 提交人声称，自他离开萨尔瓦多之日起，威胁一直在继续。提交人称：他的妻子一直面临着广泛的暴力威胁和勒索；他的女儿们在上学的路上遭受骚扰和威胁；出于恐惧，他的家人不得不从家中搬出。<sup>15</sup> 提交人认为，如果他返回萨尔

<sup>11</sup> 见 Jose Henry Monge Contreras 诉加拿大公民身份和移民部长，2010 年联邦法院第 880 号案件 (2010 FC 880)，案卷号：IMM-5953-09，联邦法院裁定(2010 年 9 月 7 日)(关于第一次遣返前风险评估决定的司法复议决定)。

<sup>12</sup> 见 J.C. 诉加拿大公民身份和移民部长，案卷号：IMM-7074-11；联邦法院令(2011 年 10 月 19 日)。

<sup>13</sup> 见 Jose Henry Monge Contreras 诉加拿大公民身份和移民部长，案卷号：IMM-2226-15，联邦法院令(2015 年 9 月 24 日)(关于第三次遣返前风险评估决定的司法复议决定)。

<sup>14</sup> 见 Jose Henry Monge Contreras 诉加拿大公民身份和移民部长，案卷号：IMM-650-14；IMM-2226-15；联邦法院令(2015 年 5 月 28 日)(暂停执行遣返决定)。

<sup>15</sup> 提交人提供了一位校长的信函、其妻的信函以及警方的报告，以支持自己的说法。

瓦多，将使他和他的家人陷入更大的危险。他援引自己提交的佐证文件得出结论称，“野蛮萨尔瓦多人”黑帮持续数年以某人为攻击目标的情况很常见。<sup>16</sup>

3.3 提交人提供了一份负责保护提交人家人且若提交人返回萨尔瓦多亦将负责保护提交人的警员所作的声明，称警方不具备为这个家庭提供应有保护的能力，如果提交人返回萨尔瓦多，提交人及其家人的生命和人身完整性将面临威胁。<sup>17</sup>

3.4 提交人进一步声称，该国大量文献显示，一直存在着“野蛮萨尔瓦多人”黑帮实施暴力的问题，而政府则无力保护民众免遭上述暴力。<sup>18</sup> 提交人断言，萨尔瓦多的暴力大多出自敌对各黑帮之手，其中包括“野蛮萨尔瓦多人”——最暴力的黑帮之一，拥有超过“7 万门徒”。<sup>19</sup> 提交人指出，2012 年至 2013 年间，萨尔瓦多的凶杀率是每十万居民中有 41.2 人被害<sup>20</sup>，而据美联社报道，百分之五十以上的凶杀案系黑帮所为。<sup>21</sup> 提交人指出，美利坚合众国财政部 2012 年 10 月将“野蛮萨尔瓦多人”黑帮描述为“跨国犯罪组织”。<sup>22</sup>

3.5 提交人称，2012 年 3 月由国家主导的旨在斡旋各黑帮休战的努力未能奏效，“野蛮萨尔瓦多人”在发动袭击和采取行动时愈发老练，从而使提交人的处境更加危险。据此，提交人提出，若被遣返回萨尔瓦多，他极有可能被害。

3.6 提交人称，2015 年负面的遣返前风险评估决定认定，他返回萨尔瓦多后不会面临遭受酷刑的危险、丧失生命的危险，也不会面临遭受残忍和“异常”惩罚的危险，该决定内含多项错误。首先，该评估未能及时进行——他的申请是 2010 年 10 月 20 日提出的，而只是到了 2015 年 10 月 20 日，他才收到上述负面决定。提交人称，时间的流逝对其产生了不利影响。例如，评估官员指出，申请人的家人遭受威胁数年，但幸有警方保护，使其“人身没有受到伤害”。提交人认为，若评估及时进行的话，结果很可能会不同。

3.7 其次，提交人称，负责进行遣返前风险评估的官员未能充分考虑两条关键证据。该官员以“缺乏充分性”为由，拒绝考虑萨尔瓦多警员所作的关于缔约国无力保护提交人的声明，还拒绝考虑一位中美洲黑帮暴力问题专家的宣誓证词，理由是专家对提交人的情况缺乏具体的了解，他就“野蛮萨尔瓦多人”黑帮会对提交人采取何种行动得出的结论仅为推测而已。提交人指出，该专家就黑帮的

<sup>16</sup> 举例来说，提交人援引了 Thomas Boerman 标注日期为 2010 年 10 月 19 日的宣誓证词第 19 段。该宣誓证词包含在 2010 年遣返前风险评估申请材料当中。

<sup>17</sup> 提交人提交了一份负责此案的警员 2010 年 9 月 30 日所作声明的副本，其中称“鉴于[受害人和证人保护计划]仅要求每个被保护人有义务在离开居所之际报告自己即将前往的各个地点，以便在其失踪情况下更有效地加以寻找，提供应有的保护是不可能的”。

<sup>18</sup> 提交人的遣返前风险评估申请附有多份报告。

<sup>19</sup> 未提供出处。

<sup>20</sup> 见联合国毒品和犯罪问题办公室《2013 年全球凶杀问题研究：趋势、背景、数据》(维也纳，2014 年 3 月)，第 47-48 页，检索标签 3。

<sup>21</sup> 未提供出处。

<sup>22</sup> 举例来说，见：加拿大移民和难民委员会《萨尔瓦多：“野蛮萨尔瓦多人”和“18 街黑帮”在萨尔瓦多的存在和活动(包括招募活动)；当局为打击黑帮而采取的措施相关信息，包括法律法规以及向黑帮受害人提供的保护》(2014 年 7 月 14 日)，检索标签 1，第 3 页；国会研究所《中美洲的黑帮》，2014 年 2 月 20 日，检索标签 2，第 1 页。

运作方式以及被黑帮盯上的个人一般来说所面临的危险(尤其是在他们身为黑帮犯罪行为的证人和受害人情况下)提供了大量信息, 还就缔约国无力保护受害人提供了大量信息。提交人认为, 上述分析显然说明了他若返回萨尔瓦多将面临的危险。

3.8 第三, 提交人称, 负责遣返前风险评估的官员只着重考虑缔约国为保护民众免遭黑帮暴力侵害而作出的努力(主要是立法措施), 而没有着重考虑上述措施是否切实实施, 因而结论有误。提交人不满地表示, 该官员援引实现“黑帮休战”的努力作为政府付出努力的证据, 尽管 2014 年 10 月提供的文献指出休战状态已告终结, 而诸如勒索和凶杀等问题再度呈现增多之势。

3.9 提交人还声称, 他饱受抑郁和慢性创伤后应激障碍之苦, 若返回萨尔瓦多, 将极有可能出现心理崩溃。<sup>23</sup> 提交人还表示, 目前的局面已对其妻子的精神健康造成不利影响——其妻身患抑郁症, 也对其女儿们的心理安康造成了不利影响, 因为她们生活在为自己的安全担惊受怕的恐惧之中。<sup>24</sup>

3.10 提交人称, 免遭驱回是一项国际公认的基本人权。<sup>25</sup> 他指出国际条约和习惯法承认对于返国后遭受酷刑现象的禁止具有绝对性和不可克减性, 并援引了相关国际和区域人权条约的条文以及国际和区域的人权判例。<sup>26</sup>

3.11 提交人提出, 关于暂停执行遣返令的动议因法律应用明显有误而于 2015 年 5 月 28 日遭到拒绝, 就此不再有可供利用的国内补救办法。因此, 提交人称, 将其逐出加拿大将剥夺他切实获得司法补救的权利, 从而违反《公约》第二条第三款(与第六、第七、第九、第十七和第二十三条一并解读)。

### 缔约国的意见

4.1 2015 年 11 月 27 日, 缔约国就来文可否受理及案情提交了意见。缔约国认为, 提交人的来文不可受理, 理由是未用尽有效的、可用的国内补救办法, 且证据不足。就提交人根据《公约》第九条所作的指控, 缔约国提出上述指控不具属事关联性。

4.2 缔约国提出, 提交人尚未用尽所有可用的国内补救办法, 其来文因而不可受理。就此, 缔约国提出提交人未能向加拿大边境服务局申请推迟遣返的行政令, 而这是提交人另一条有着合理前景的获得补救途径。提出新证据(即此前未由诸如遣返前风险评估官员等有权就风险问题作出决定的人员评估的证据)证明存在切身危险的个人, 可以向边境服务局执行官员要求推迟遣返。联邦上诉法院曾裁定, 若存在令人信服的证据证明遣返有可能使当事人面临“死亡危险、极端

<sup>23</sup> 提供了一份标注日期为 2012 年 3 月 15 日的诊断书, 其中称提交人“饱受慢性创伤后应激障碍……以及由其在萨尔瓦多遭受的迫害和摧残引起的继发性抑郁症折磨”, 且“若要求他返回萨尔瓦多, 他将极易出现心理风险, 极易发生心理崩溃”。

<sup>24</sup> 提交人提交了一份有关其妻精神健康问题的诊断书, 标注日期为 2011 年 7 月 15 日。根据该诊断书, 其妻“自 2006 年 11 月即为[国立精神病院]所知, 且已被诊断患有严重的抑郁症”。

<sup>25</sup> 见关于禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题的第 20 号一般性意见(1992 年), 第 3 段。

<sup>26</sup> 举例来说, 见《保护人权与基本自由公约》, 第三条。

制裁或非人待遇”，则执行官员必须推迟遣返。<sup>27</sup> 缔约国进一步表示，如果关于遣返的决定是负面的，那么提交人可就该决定寻求司法复议。

4.3 就提交人关于将其遣返回萨尔瓦多将违反《公约》第九条的指控，缔约国提出，提交人的指控想必与在萨尔瓦多遭受任意拘留的风险有关，与缔约国根据《公约》第九条第一款承担的义务范围不具关联性，因而不可受理。在这个问题上，缔约国提出，第九条第一款并未赋予缔约国免于将在接收国确实面临遭受任意拘留风险的个人遣返的义务。缔约国指出，关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质问题的第 31 号一般性意见(2004 年)将缔约国对须遣返之外国国民所负有的特殊义务限定为“有充足理由相信确实存在造成诸如《公约》第六和第七条所设想的无法弥补之伤害的风险”的情况。

4.4 缔约国提出，提交人有关第二条第三款的指控证据不足，应裁定为不可受理。缔约国进一步表示，提交人未能明确阐述何以违反了第二条第三款——既未能明确阐述第二条第三款单独解读时有何违反，也未能明确阐述第二条第三款与其它条款一并解读时有何违反。缔约国提出：提交人就 2015 年遣返前风险评估决定和联邦法院暂停执行遣返决定提出的观点显然没有根据；提交人未能提供任何证据证实上述补救途径具有任意性或构成司法不公。缔约国称，评估官员和联邦法院均认真考虑了提交人的诉求及所提供的证据，而委员会无权重新评估上述国内决定。

4.5 缔约国还提出，提交人未能充分证明其有关《公约》第十七条和第二十三条第一款的指控满足受理条件。提交人未能说明将其遣返回萨尔瓦多何以构成任意或非法干预其家庭生活。就此，缔约国援引委员会的判例 *Stewart 诉加拿大*，<sup>28</sup> 称遣返提交人的决定系依法作出，因而不构成任意或不当干预提交人及其家人的生活，考虑到其直系亲属生活在萨尔瓦多，尤其如此。

4.6 最后，缔约国提出，提交人根据《公约》第六和第七条提出的指控(即如若返回萨尔瓦多，他将面临遭受无法弥补之伤害的切实危险)证据不足。<sup>29</sup> 缔约国认为提交人未能提出表面证据证明指控满足受理条件，并援引委员会在 *X 诉丹麦* 一案中的意见，即当驱逐的必然和可预见后果是面临遭受不可弥补之伤害的切实风险时，缔约国有义务不引渡、驱逐、遣送或将当事人递解出境。<sup>30</sup>

4.7 缔约国提出，客观的国家报告显示，萨尔瓦多有着运转正常的警察和司法系统，有能力保护自己的公民。缔约国承认萨尔瓦多依然存在严重的与黑帮有关的问题，其中包括“野蛮萨尔瓦多人”黑帮的暴力活动。但是，缔约国指出，客观的国家报告显示，萨尔瓦多并不许可或默许黑帮相关暴力活动。缔约国补充称，自提交人 2005 年离开以来，萨尔瓦多已采取一系列措施打击黑帮活动。缔

<sup>27</sup> 举例来说，见加拿大(公共安全和应急准备部)诉 *Shpati*，联邦上诉法院 2011 年第 286 号案件(2011 FCA 286)，第 41-45 段和第 52 段。

<sup>28</sup> 见第 538/1993 号来文，*Stewart 诉加拿大*，1996 年 11 月 1 日通过的意见，第 12.10 段。

<sup>29</sup> 举例来说，见第 1234/2003 号来文，*P.K. 诉加拿大*，2007 年 3 月 20 日通过的意见，第 7.3 段。

<sup>30</sup> 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。

约国援引了 2010 年颁布的一部禁止犯罪团伙的法律，依据该法已成功提起几起诉讼。缔约国还提到，萨尔瓦多通过了一部旨在保护受害人和证人的法律。<sup>31</sup>

4.8 缔约国称，提交人在萨尔瓦多的家人已得益于国家的保护，国家的保护已证明卓有成效，而可以获得国家保护这一点在提交人提交的三次遣返前风险评估申请过程中进行过深入讨论。在 2009 年的决定当中，评估官员在认真考虑了客观的国家报告后认定提交人未能以明确而令人信服的证据反驳在萨尔瓦多可获得国家保护这一假设。联邦法院支持上述决定，并指出提交人“未能说明为何自己无法利用萨尔瓦多目前向其家庭其他成员提供的国家保护”。<sup>32</sup> 缔约国指出，加拿大本国境内存在“野蛮萨尔瓦多人”黑帮这一点有文献可考，但提交人自 2005 年抵达以来未就任何自己成为攻击目标的事件报案。

4.9 缔约国还称，鉴于萨尔瓦多政府为打击黑帮暴力和保护本国公民采取了措施，提交人未能证明自己关于有可能遭受无法弥补之伤害的诉求可信。客观的报告显示，黑帮暴力影响的主要是小型家族生意、公共交通服务以及诸如妇女和儿童等弱势群体。缔约国认为，提交人不具备任何使其在返回萨尔瓦多时尤其有可能受到黑帮暴力影响的个人特征。缔约国称，引发提交人如其所称害怕受到黑帮暴力伤害的最近期事件发生在 2003 年到 2005 年，而提交人未出示任何可信的证据证明自己依然是犯罪团伙的一个特定攻击目标。

4.10 缔约国指出，提交人 1993 年 7 月至 2003 年 11 月期间在自己的国家可以不受伤害地生活和工作，除了推测“野蛮萨尔瓦多人”黑帮可能认为他已经死了或者上述时期恰好是据称于 1993 年杀害其兄弟的黑帮成员服刑时期，提交人未能解释为何在上述时期内他没有成为攻击目标。缔约国指出，“野蛮萨尔瓦多人”黑帮的有组织性质及其狱中里应外合的能力使上述解释不可信。

4.11 缔约国提出，国家主管部门对提交人家人据称遭受的威胁和据称由黑帮成员提出的索要钱财要求进行了彻底的评估。在 2015 年的遣返前风险评估中，主管部门认定所遭受的威胁不能得出提交人因 1993 年向警方举报“野蛮萨尔瓦多人”黑帮成员而成为其攻击目标的结论。

4.12 缔约国认为委员会应对缔约国主管部门遵照其判例得出的结论给予必要权重。缔约国提出，提交人未能指出遣返前风险评估官员和联邦法院在其案件中所作裁定在任何方面明显具有任意性或是构成司法不公。

4.13 缔约国提出，在提交人的 2015 年遣返前风险评估中，评估官员认定没有充分证据可据以得出提交人没有国内逃亡选择可资利用的结论。缔约国表示注意到提交人声称没有国内逃亡选择。缔约国也考虑到，提交人曾前往并考虑过萨尔瓦多境内的两个不同地点(特胡特和圣马蒂亚斯)，并因那里有黑帮成员而感觉不安全。但是，缔约国提出，没有任何证据表明提交人成为上述黑帮成员的攻击目标。

4.14 缔约国进一步提出，若委员会认定提交人来文的某些内容可以受理，则应认定来文缺乏依据。缔约国称，没有任何充分理由认为 2015 年将提交人遣返回

<sup>31</sup> 缔约国未指出该法颁布的日期。

<sup>32</sup> 缔约国援引联邦法院对第一次遣返前风险评估决定作出的司法复议决定。



萨尔瓦多将使其身陷遭受《公约》第六和第七条所设想不可弥补之伤害的切实危险之中。

4.15 缔约国承认提交人关于“野蛮萨尔瓦多人”黑帮的指控很严重，但缔约国认为提交人未能证明据称 10 多年前在萨尔瓦多发生的事件意味着他如今返回萨尔瓦多将面临遭受不可弥补损伤的危险。缔约国再次强调：萨尔瓦多政府为解决黑帮暴力问题作出了重大努力；当局为提交人的家人提供了保护；若有需要，提交人可以寻求警方保护自己。

4.16 缔约国进一步提出，提交人被加拿大视为安全隐患而不得接收这一点必须被纳入考量。

4.17 最后，缔约国提出，负责出于人道主义和同情作出相关决定的官员认可提交人称自己饱受抑郁症和创伤后应激障碍之苦，但指出提交人未提供任何信息表明他曾寻求治疗或在萨尔瓦多得不到治疗。在 2015 年的遣返前风险评估决定中，评估官员认可提交人就相关局面对其造成的心理影响提供的文件，但认定根据《移民和难民保护法》第 97 条，提交人所面临危险的心理层面不构成生命危险或遭受残忍和“异常”待遇或处罚的危险。<sup>33</sup>

### 提交人关于缔约国意见的评论

5.1 2016 年 3 月 28 日，提交人就缔约国的意见提交了评论意见。提交人依赖此前就其申诉所依据的事实背景提交的材料，包括缔约国此前在风险认定问题上和在程序中据称存在的错误。

5.2 就缔约国关于提交人尚未用尽所有可用的有效补救办法一说，提交人提出，就他的案件而言，寻求加拿大边境服务局推迟遣返不构成有效补救办法。提交人提出，请求推迟遣返不构成上诉，也不构成对 2015 年遣返前风险评估和暂停执行动议所讨论问题的重新评定。

5.3 提交人援引加拿大诉 Shpati，解释称加拿大边境服务局进行的复议仅限于此前未曾评估的任何有关切身危险的新证据。<sup>34</sup> 提交人称，服务局官员将会假定 2015 年遣返前风险评估决定的结论无误，其所进行的任何风险评估均将会局限于 2015 年 4 月 20 日收到负面评估决定之日到 2015 年 5 月 30 日遣返令拟予执行之日之间的 40 天内出现的新证据。提交人援引委员会在 Muhonen 诉芬兰一案中的判例<sup>35</sup>，称推迟遣返要求范围有限，从而使之成为无效补救。

5.4 提交人还提出，推迟遣返是暂时的，并不影响遣返令这一根本问题。<sup>36</sup> 在加拿大诉 Shpati 一案中，联邦上诉法院解释称，实施遣返的基本法定职责和议会

<sup>33</sup> 遣返前风险评估决定，2015 年 4 月 20 日，第 9 页。

<sup>34</sup> 联邦上诉法院指出，“执行官员注意到移民和难民委员会以及遣返前风险评估官员和[出于人道主义和同情作决定的]官员已对风险进行了评估，并认定提交人不是难民，也不是亟需保护人员。此外，鉴于执法官员不确信存在任何新的风险或转而针对个人的风险，有关返国会面临风险的说法不能证明应推迟遣返 Shpati 先生……正如本上诉案中的情况一样，在要求某位执法官员在[遣返前风险评估]已作出负面决定后推迟遣返时，所依据的任何风险均必须是在[评估]之后出现的”。见加拿大诉 Shpati(上文第 27 条脚注)，第 16 和第 44 段。

<sup>35</sup> 见第 89/1981 号来文，Muhonen 诉芬兰，1985 年 4 月 8 日通过的意见，第 6.1 段。

<sup>36</sup> 见第 1763/2008 号来文，Pillai 等人诉加拿大，2011 年 3 月 25 日通过的意见，第 5 段。

用以限制执行官员自由裁量权的措辞均说明范围是比较窄的。他们的职能有限，而推迟的本意就是暂时性的。执法官员无意作出或重新作出遣返前风险评估决定或出于人道主义和同情的决定。<sup>37</sup>

5.5 提交人表示，推迟遣返的目的是将遣返暂停，以允许当事外国国民引证遣返前风险评估中可证明存在生命危险或遭受残忍和“异常”处罚危险的证据。提交人进一步表示，这不是一项就负面评估决定上诉、可针对评估结论进行反驳的权利。提交人称，就他的情况而言，鉴于负面的评估决定及负面的“人道主义和同情”决定已经作出，且没有任何新的证据，推迟遣返不再是合理途径。

5.6 提交人还称，推迟遣返是加拿大边境服务局的官员经自由裁量采取的补救措施，而不是一项司法补救措施。提交人援引 *Arhuaco* 诉哥伦比亚一案。委员会在该案中解释称，“国内补救办法”必须理解为主要指司法补救措施。<sup>38</sup> 提交人提出，鉴于其所面临生命危险的严重性，须由一个独立、公正的仲裁庭进行复议。该仲裁庭应有权全面评估其所面临的危险，而不是仅仅以遣返前风险评估遭拒和预定遣返日期之间 40 天内的新证据为基础评估。

5.7 关于其根据第九条提出的指控，提交人称缔约国未能全面考虑将其遣返将对其人身安全权造成的侵犯。提交人援引关于人身自由和人身安全问题的第 35 号一般性意见，其中委员会解释称，人身安全权还要求缔约国针对人员在公共领域遭受的死亡威胁采取适当措施，更宽泛地讲，要求缔约国保护个人免遭可以预见的来自任何政府行为体或私营行为体的生命威胁或人身完整性威胁。<sup>39</sup>

5.8 提交人提出，缔约国的观点，即在遣返外国国民问题上《公约》所赋予的保护不超出第六和第七条范围，系错误地理解了第 31 号一般性意见，与委员会就来文通过的意见不符。提交人援引 *Warsame* 诉加拿大。在该案中，委员会认定遣返提交人将违反第十二条第四款。<sup>40</sup>

5.9 提交人称，人身安全保护的范围要求缔约国保护个人免遭可以预见的来自私营行为体的生命威胁或人身完整性威胁，比如他所遭受的来自“野蛮萨尔瓦多人”黑帮的威胁。提交人再次强调，作为该黑帮的一个人身攻击目标，他若返回萨尔瓦多，将面临遭受酷刑和(或)死亡的危险，以及遭受残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的危险。提交人提出，因存在上述危险，导致《公约》第九条遭到违反，因为缔约国未能向他及他的家人提供必要的保护。提交人提出，正如第 31 号一般性意见所考量的那样，其所面临的生命威胁和人身完整性威胁达到了遭受不可弥补伤害危险的程度，从而产生了不驱回义务。

5.10 此外，提交人提出，鉴于“野蛮萨尔瓦多人”在萨尔瓦多参与绑架活动，他还面临着可以预见的遭受任意拘留的危险。

5.11 提交人承认最初的来文对第十七条和第二十三条第一款据称遭到违反的性质阐述不详尽，并借此机会就其实质作出说明。提交人称，如果他因被遣返回萨

<sup>37</sup> 见加拿大诉 *Shpati*(上文第 27 条脚注)，第 45 段。

<sup>38</sup> 见第 612/1995 号来文，*Vicente* 等人诉哥伦比亚，2007 年 7 月 29 日通过的意见，第 5.3 段。

<sup>39</sup> 见关于人身自由和人身安全问题的第 35 号一般性意见(2014 年)，第 9 段。

<sup>40</sup> 见第 1959/2010 号来文，*Warsame* 诉加拿大，2011 年 7 月 21 日通过的意见，第 8.6 段。

尔瓦多而被害或被任意拘留，其家庭单位的完整性将受损。提交人还称，将其遣返回萨尔瓦多将大大提高其妻女已经面临的在“野蛮萨尔瓦多人”手中遭受暴力侵害的重大危险，从而给她们造成遭受不可弥补伤害的切实风险。

5.12 提交人提出，违反第十七条和第二十三条第一款可能导致不可弥补的伤害。提交人再次强调，自他 2005 年离开以来，他的家人遭受了“野蛮萨尔瓦多人”黑帮的几次死亡威胁和袭击企图，有几次黑帮成员让他妻子说出他的下落，甚至对他妻子说：她和她的家人之所以还活着，唯一的原因是黑帮在等他回到家人身边。

5.13 提交人称，如果将其遣返回萨尔瓦多，其家人将面临遭“野蛮萨尔瓦多人”黑帮袭击或杀害的切实风险，这构成遭受不可弥补伤害的风险，缔约国因此负有不将其遣返的义务。

5.14 针对缔约国关于提交人未能充分证实其根据第六和第七条提出的指控这一观点，提交人称，他已提出表面证据证明上述条款遭到违反。提交人承认自己不是诸如妇女和儿童等某个特别容易遭受黑帮暴力侵害的群体一员，但认为不是此类群体的一员并不妨碍他提出切身危险相关诉求。<sup>41</sup> 提交人称，存在大量可信证据证明他在离开萨尔瓦多前曾为人身攻击目标，且依然面临着危险。

5.15 提交人援引缔约国提交的其中承认自提交人前往加拿大以来其家人一直遭受“野蛮萨尔瓦多人”黑帮骚扰和威胁的材料。提交人指出，缔约国有关提交人自抵达加拿大以来未曾受到该黑帮威胁的观点未能充分考虑到该黑帮在加拿大人数不多这一情况。

5.16 针对缔约国关于在萨尔瓦多存在国内逃亡选择的观点，提交人称缔约国依据的是 2015 年的遣返前风险评估，而在该评估中，他就萨尔瓦多国内情况所提交的很多证据均被忽略不计。提交人提出，“野蛮萨尔瓦多人”黑帮实施的暴力行径祸及全国。提交人援引加拿大联邦法院的一项裁定，其中承认就涉及黑帮的诉求而言，萨尔瓦多不存在可行的国内逃亡选择。<sup>42</sup> 提交人还称，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)在其 2016 年就来自萨尔瓦多的庇护诉求评估工作出台的指导方针中所持的就是这一立场。<sup>43</sup>

5.17 就缔约国关于可以获得警方保护的观点，提交人重申他的如下担忧：萨尔瓦多为解决黑帮活动而采取的措施没有成效。提交人提出，缔约国未能反驳提交人就萨尔瓦多政府无力保护他及他的家人提交的证据。围绕政府提供保护的能力和意愿问题，提交人还援引难民署的上述指导方针，其中称“据报告，警方……

<sup>41</sup> 见第 1544/2007 号来文，Hamida 诉加拿大，2010 年 3 月 18 日通过的意见，第 8.7 段。

<sup>42</sup> Henriquez de Umana 诉加拿大(公民身份和移民部部长)，联邦法院 2012 年第 326 号案件(2012 FC 326)(加拿大法律信息研究所)，第 25 段。

<sup>43</sup> 见难民署《萨尔瓦多寻求庇护者国际保护需求的资格评估指导方针》(2016 年)，第 45 页。“鉴于萨尔瓦多国土面积不大，且黑帮……在全国运作……的能力，……面临被此类[非国家]行为体追击风险的个人不大可能获得可行的[国内逃亡或搬迁选择]。需注意到某些有组织团伙(尤其是“野蛮萨尔瓦多人”)……在萨尔瓦多任何地方发动袭击的运作能力，这一点尤为重要。”可在以下网址查阅：[www.refworld.org/docid/56e706e94.html](http://www.refworld.org/docid/56e706e94.html)。

往往不被视为可为遭黑帮威胁的居民提供充分保护，因为警方的存在仅仅是暂时的，一旦警方在几小时或几天之后撤离，黑帮就会卷土重来”。<sup>44</sup>

5.18 提交人进一步称，缔约国在第六和第七条之下承担的义务并不允许以国家安全为由破例。提交人援引禁止酷刑委员会在 *Sogi 诉加拿大* 一案中的意见，其中解释称，关于不得将个人遣返至他们可能切实面临生命危险或遭受残忍、不人道或有辱人格的待遇风险的国家的法律原则不可克减。<sup>45</sup> 提交人称，鉴于遣返造成的风险，无论他是否可能对国家安全造成威胁，缔约国均不能将其遣返回萨尔瓦多。

5.19 关于他根据《公约》第二条第三款提出的指控，提交人承认他最初的来文不够详尽。就此，提交人提出，鉴于遣返前风险评估程序构成司法不公，缔约国未能就指控的违反《公约》情事提供有效补救。提交人进一步提出，评估决定因大量严重的事实错误和法律错误而存在瑕疵，其中包括在考量所提交的证据时任意为之。因此，提交人认为自己是《公约》第二条第三款与第六、第七、第九、第十七条以及第二十三条第一款一并解读时所赋予权利遭到侵犯的受害人。

#### 缔约国关于案件可否受理和案情的补充意见

6.1 2016年6月22日，缔约国就来文可否受理及是否存在法律依据提交了补充意见，并重申要求撤销暂行措施。缔约国认为，提交人的来文不可受理，因其未能用尽国内补救办法，且其指控证据不足。此外，若委员会认定来文可予受理，则缔约国认为来文没有法律依据。

6.2 缔约国重申，要求加拿大边境服务局作出推迟遣返的行政决定是一个有效而且及时的补救办法，可提供使问题得到纠正的合理前景，因而必须被用尽之后方能满足受理条件。缔约国认为，提交人关于服务局仅限于评估其遣返前风险评估作出负面决定后这一时期内出现的新的切身危险相关证据的观点是过于狭隘地描述这一补救办法。缔约国援引 *Atawnah 诉加拿大*。在该案当中，联邦上诉法院认定，执行官员不仅限于评估自上次评估后出现的新风险，而是拥有比此前在案例法中所描述的更广泛的自由裁量权来推迟遣返。<sup>46</sup> 举例来说，推迟遣返的要件可能包括能够证实此前审议过的风险之说的新证据，也可能包括上次风险评估之前的证据。<sup>47</sup>

6.3 缔约国提出，推迟遣返并非如提交人所说是一项自由裁量的补救措施，如果存在令人信服的证据证实遣返有可能使当事人面临死亡危险或遭受极端制裁或非人待遇，执行官员必须推迟遣返。缔约国表示，如果推迟遣返要求遭到拒绝，当事人可以申请准许就该决定寻求司法复议。在司法复议申请出结果之前，当事

<sup>44</sup> 同上，第 24 页。

<sup>45</sup> 见禁止酷刑委员会第 297/2006 号来文，*Sogi 诉加拿大*，2007 年 11 月 16 日通过的意见，第 10.2 段。

<sup>46</sup> 见 *Atawnah 诉加拿大* (公共安全和应急准备部)，联邦上诉法院 2016 年第 144 号案件(2016 FCA 144)，第 15 段。

<sup>47</sup> 同上。另见 *Emelian Peter 诉公共安全和应急准备部部长*，联邦上诉法院 2016 年第 51 号案件(2016 FCA 51)，第 7 段。

人还可以提起暂停执行遣返动议。缔约国提出，联邦法院作出过很多推翻执行官员的拒绝推迟遣返决定的裁决，表明上述权利并非虚幻。<sup>48</sup>

6.4 针对提交人根据第九条提出的指控，缔约国重申该条款并未赋予各缔约国不遣返在接收国切实面临遭受任意拘留风险或安全受到威胁之个人的义务。

6.5 缔约国依然认为提交人未能充分证实其根据《公约》第十七条和第二十三条第一款提出的指控。缔约国重申，各缔约国有着广泛的自由裁量权，可将外国人逐出其领土，在安全问题受到威胁时尤其如此。作出遣返提交人的决定，系考虑到根据国内法律确保将被视为安全隐患的个人逐出国境所牵涉的重大国家利益，不能被视为构成任意或不当妨碍提交人及其家人的权利。

6.6 缔约国重申其就提交人根据《公约》第六和第七条提出的指控所持的观点。缔约国进一步援引萨尔瓦多近期推行的措施，以支持其关于提交人若返回萨尔瓦多不会面临遭受不可弥补伤害之切实风险这一立场。就此，缔约国提出，2015年7月推出了“安全萨尔瓦多计划”，目的之一是创建一个更加有效的司法系统，改进为受害人提供的服务并加强政府机构，以解决犯罪问题。<sup>49</sup>

6.7 缔约国还表示，萨尔瓦多计划采取“特别措施”，将数百名在押黑帮头领转押至安全级别更高的设施，从而进一步限制监内黑帮成员和监外黑帮成员之间的沟通联系。<sup>50</sup>

6.8 此外，缔约国援引了萨尔瓦多立法议会为预防犯罪和进行刑事司法改革而于2015年4月21日通过的打击黑帮改革措施。<sup>51</sup>此外，缔约国还援引了萨尔瓦多最高法院于2015年8月24日作出的裁定，其中认定黑帮可被控犯有恐怖主义罪行。<sup>52</sup>缔约国表示，萨尔瓦多政府于2016年3月25日通过了一项法律，对已被定罪的在押黑帮头领施加了重大的限制。<sup>53</sup>

6.9 缔约国认为，尽管上述措施的影响尚未可知，且与黑帮有关的暴力还在继续，但萨尔瓦多作出了重大努力来解决该国的黑帮相关问题。

<sup>48</sup> 举例来说，见 *Ragupathy* 诉加拿大(公共安全和应急准备部部长)，联邦法院 2006 年第 1370 号案件(2006 FC 1370)。

<sup>49</sup> 见 S. Kinosian 和 A. Albaladejo, “El Salvador’s Security Strategy in 2016: Change or More Mano Dura?” (安全援助监测组织, 2016 年 2 月 29 日)。可在以下网址查阅: <http://securityassistance.org/blog/el-salvador%E2%80%99s-security-strategy-2016-change-or-more-mano-dura>。

<sup>50</sup> 见 J Partlow 和 S.E. Maslin, “El Salvador’s gangs call a cease-fire, but many doubt it will hold”, 《华盛顿邮报》，2016 年 4 月 3 日。

<sup>51</sup> 见 S. Tabory, “El Salvador Reforms Classify Gangs as Terrorists, Criminalize Negotiation”, 洞察犯罪基金会(2016 年 4 月 25 日)。

<sup>52</sup> 见 C. Ribando Seelke, “El Salvador: Background and U.S. Relations” (国会研究所, 2016 年 2 月 4 日), 第 10 页。可在以下网址查阅: <https://fas.org/sgp/crs/row/R43616.pdf>。

<sup>53</sup> 见 O. Batres, “El Salvador passes law cracking down on jailed gang bosses” 雅虎新闻(2016 年 4 月 1 日)。可在以下网址查阅: [www.yahoo.com/news/el-salvador-passes-law-cracking-down-jailed-gang-225418072.html?ref=gs](http://www.yahoo.com/news/el-salvador-passes-law-cracking-down-jailed-gang-225418072.html?ref=gs)。

## 委员会需处理的问题和议事情况

### 审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何请求之前，人权事务委员会必须根据其议事规则第 93 条，决定案件是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

7.2 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。

7.3 委员会注意到缔约国提出观点称，提交人因未能申请加拿大边境服务局作出推迟遣返的行政决定而尚未用尽国内补救办法，也注意到提交人认为推迟遣返的行政决定只是暂时性的、仅限于评估新证据且在很大程度上取决于服务局执行官员的自由裁量。委员会进一步注意到，缔约国提出观点称，针对负面的推迟遣返决定可寻求司法复议，且在司法复议申请出结果前可提起暂停执行遣返动议。但是，委员会注意到，此类司法复议主要以程序性问题为基础，并不涉及对案情进行的复议。有鉴于此，并考虑到提交人已在遣返前风险评估程序下提交了三份申请、在“人道主义和同情”程序下提交了一份申请，并曾向移民和难民委员会以及联邦法院提交申请，委员会认定提交人已按照《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的要求用尽所有可用的国内补救办法。

7.4 委员会注意到缔约国提出观点称，提交人根据第二条第三款、第六条、第七条、第十七条和第二十三条第一款提出的指控证据不足。关于提交人根据单独解读以及与第二条第三款一并解读的第六条和第七条提出的指控，委员会认为就可否受理问题而言，申诉人已提供充分的资料证明将其遣返回萨尔瓦多将使其面临遭受不可弥补伤害之风险，且提交人没有可用以反驳遣返决定的有效补救渠道。据此，委员会宣布诉求可予受理。

7.5 关于提交人根据第十七条和第二十三条第一款提出的指控，委员会注意到提交人称如果他因被遣返回萨尔瓦多而被害或被任意拘留，其家庭单位的完整性将受损。委员会还注意到，提交人陈述称“野蛮萨尔瓦多人”黑帮告诉其妻，她和她的女儿们之所以还活着，唯一的原因是因为他们知道有朝一日提交人会回到她们身边。<sup>54</sup> 委员会进一步注意到，提交人未提供任何进一步的资料、证据或解释来说明缔约国将其遣返回萨尔瓦多何以会造成使其面临遭受诸如《公约》第六和第七条所设想的不可弥补伤害的重大风险，从而侵犯其根据《公约》第十七条和第二十三条享有的权利。<sup>55</sup> 根据《任择议定书》第三条，委员会裁定来文这部分内容不予受理。

7.6 委员会注意到缔约国提出观点称提交人根据《公约》第九条提出的指控不具属事关联性。在这个问题上，委员会还注意到提交人称人身安全保护的义务赋予缔约国保护个人免遭来自私人行为体的可以预见的生命威胁或人身完整性威胁的义务，鉴于“野蛮萨尔瓦多人”黑帮参与绑架活动，他面临着可以预见的遭到任意拘留的风险。委员会认定，在本案情况中，遣返提交人可能使其切实面临遭

<sup>54</sup> 见上文第 6 条脚注。

<sup>55</sup> 见关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质问题的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 12 段。

受诸如《公约》第六和第七条所设想的不可弥补伤害的风险，就这一点而言，提交人就违反第九条提出的指控可予受理。<sup>56</sup>

7.7 据此，委员会宣布提交人根据单独解读以及与第二条第三款一并解读的《公约》第六、第七和第九条提出的诉求可予受理，并着手审议案情。

#### 审议案情

8.1 委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款规定，结合各当事方提供的所有资料审议了本来文。

8.2 委员会注意到，提交人称将其遣返回萨尔瓦多将违反《公约》第六和第七条，使其面临遭受不可弥补伤害的风险。提交人称他参与调查其兄弟 1993 年被害事件，调查导致三名参与谋杀的“野蛮萨尔瓦多人”黑帮成员被定罪并被判处 10 年监禁，而提交人则因而成为“野蛮萨尔瓦多人”黑帮的攻击目标，遭受了一系列袭击，其家人也遭到威胁。

8.3 委员会注意到，提交人陈述称，自其离开萨尔瓦多以来，其妻子和女儿遭受的威胁一直不断(其中包括索要钱财，以免其女儿们受到伤害)，上述威胁已迫使其女儿们在家自学。<sup>57</sup> 委员会还注意到提交人提出观点称，2015 年负面的遣返前风险评估决定含有多项错误，且未能对提供的证据给予充分的权重。

8.4 委员会注意到，缔约国提出观点称，移民和难民委员会认定提交人由于安全原因而不符合加拿大的接收条件，因为他曾是“法拉本多·马蒂民族解放阵线”的成员，该组织在 1992 年以前曾被视为一个“被认定参与或煽动武力推翻任何政府的组织”。但是，委员会也注意到，“法拉本多·马蒂民族解放阵线”自 1992 年以来已成为萨尔瓦多的一个合法政党，且缔约国未能提供任何可使委员会得出结论认定提交人目前对国家安全构成威胁的资料。此外，委员会注意到，举不出任何合理理由或情有可原之情况来为违反缔约国的不驱回义务辩解。<sup>58</sup> 因此，提交人据称可能构成的任何威胁均不能推翻上述义务。如有必要，任何此类威胁均须通过其他与缔约国在《公约》之下承担的义务相符的手段来解决。

8.5 委员会注意到，缔约国提出观点称，三位遣返前风险评估官员认定提交人没有在“野蛮萨尔瓦多人”黑帮手中面临切身危险，且其结论得到联邦法院的支持。缔约国还提出观点称，提交人未能以明确而令人信服的证据来反驳在萨尔瓦多可获得国家保护这一假设。委员会还注意到，缔约国提出观点称提交人未能证明 2003 年至 2005 年间据称发生的事件意味着他如今返回萨尔瓦多仍有遭受不可弥补伤害的危险，考虑到自提交人离开以来萨尔瓦多已实施了一系列措施来取缔黑帮活动，尤其如此。

8.6 委员会注意到缔约国提出观点称，如有必要，提交人可以在萨尔瓦多寻求警方保护自己，没有充分证据可以认定提交人没有可以利用的国内逃亡选择。委

<sup>56</sup> 见第 35 号一般性意见，第 57 段。

<sup>57</sup> 见上文第 5 至第 9 条脚注。

<sup>58</sup> 见关于禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题的第 20 号一般性意见(1992 年)，第 3 段。

员会还注意到缔约国提出观点称提交人未能指出遣返前风险评估决定在任何方面明显具有任意性或是构成司法不公。

8.7 委员会回顾其第 31 号一般性意见，其中提到如有充分理由相信确实存在造成诸如《公约》第六和第七条所述不可弥补伤害的危险，则缔约国有义务不引渡、驱逐、遣送或是将当事人递解出境。委员会还回顾，危险必须是切身危险，且提供充分依据证明确实存在造成不可弥补伤害之危险的门槛很高。因此，必须考虑到所有的相关事实和情况，包括提交人原籍国的一般人权状况。<sup>59</sup> 委员会将进一步回顾其判例，其中指出：应对缔约国进行的评估给予相当大的权重，且除非认定缔约国所作评估明显具有任意性或构成明显错误或司法不公，通常应由缔约国的机关来审查和评估事实和证据，以确定此种危险是否存在。

8.8 在这个问题上，委员会注意到提交人及其近亲遭受了“野蛮萨尔瓦多人”黑帮直接且反复实施的暴力行为，缔约国对这一点不存异议。上述暴力行为包括：提交人的兄弟遭谋杀；提交人陈述称，他 1993 年 7 月被一名“野蛮萨尔瓦多人”黑帮成员开枪击中膝盖，并在被定罪的“野蛮萨尔瓦多人”黑帮成员获释后于 2003 年 11 月和 2004 年 3 月遭到袭击；在上述袭击过程中，提交人的两个朋友被害。委员会进一步注意到提交人争辩称，2005 年 1 月，他和他的兄弟被一名“野蛮萨尔瓦多人”成员持刀威胁，且该黑帮曾反复威胁其妻子和女儿(包括枪击她们的住所)，已导致一个女儿搬离而其他女儿在家自学。

8.9 委员会注意到，在整个庇护程序中，缔约国未能对提交人提供的多方面资料给予权重，包括：(a) 一位中美洲黑帮暴力问题专家的宣誓证词，其中总结称：“若返回萨尔瓦多”，提交人将“面临遭受极大人身伤害和死亡的极高风险”；萨尔瓦多不会有能力为其提供应有的保护；<sup>60</sup> (b) 负责保护提交人家人的萨尔瓦多警员的声明，其中称国家没有为提交人及其家人提供所需保护的能力；<sup>61</sup> (c) 所提交的如下陈述：“野蛮萨尔瓦多人”黑帮告诉提交人的妻子，她和她的女儿们之所以还活着，唯一的原因是他们知道提交人有朝一日会回到她们身边；<sup>62</sup> 以及(d) 诊断书，其中称提交人患有慢性创伤后应激障碍，若返回萨尔瓦多，将极易出现心理崩溃。

8.10 此外，委员会注意到缔约国提出观点称有报告显示黑帮暴力影响的主要是小型家族生意、公共交通服务以及诸如妇女和儿童等弱势群体，而提交人不属于上述任何群类。但委员会也注意到：缔约国没有对提交人为支持其遣返前风险评估申请而提供的报告当中所载的其他内容给予适当的权重——根据上述内容，黑帮暴力活动尤其会影响到犯罪行为的受害人和证人；萨尔瓦多不会有能力向他们

<sup>59</sup> 见 X 诉丹麦(上文第 30 条脚注)，第 9.2 段。

<sup>60</sup> 见 Thomas Boerman 的补充宣誓证词，2011 年 10 月 13 日，第 28 段(包含在遣返前风险评估申请的辅助材料当中，2012 年 3 月 19 日)。

<sup>61</sup> 见办案警员的声明，上文第 18 条脚注。

<sup>62</sup> 见上文第 6 条脚注。



提供应有的保护。<sup>63</sup> 委员会进一步注意到，考虑到提交人的大概情况，上述信息尤其具有相关意义。在这个问题上，委员会注意到围绕萨尔瓦多普通的黑帮暴力以及具体针对证人的黑帮暴力的程度问题，不断出现大量的公开报告。<sup>64</sup> 委员会注意到缔约国提出观点称萨尔瓦多近来为肃清黑帮暴力采取了措施，但上述措施的影响尚未可知，且与黑帮有关的暴力依然存在。

8.11 有鉴于上述各点，委员会认为缔约国在评估提交人所面临的风险时，未能充分考虑现有的全部资料及其累积效应，而根据现有的全部资料及其累积效应，若将提交人遣返回萨尔瓦多，他将面临遭受不可弥补伤害的切实风险。在这种情况下，委员会认为将提交人遣返回萨尔瓦多将违反《公约》第六和第七条。

8.12 既已得出上述结论，委员会决定不再另行审议提交人根据《公约》第二条第三款和第九条提出的诉求。

9. 委员会依据《任择议定书》第五条第 4 款行事，认为将提交人遣返回萨尔瓦多的决定如若执行，将侵犯其根据《公约》第六和第七条享有的权利。

10. 《公约》第二条第一款规定，缔约国承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本公约所承认的权利。根据该条款，缔约国有义务在考虑到缔约国根据《公约》承担的义务和本意见的情况下，着手对提交人的诉求进行复议。委员会请缔约国在重新考虑提交人的庇护申请期间，不要将其驱逐出境。

11. 缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况，而且缔约国也已根据《公约》第二条规定承诺确保在其领土内和受其管辖的一切个人享有《公约》承认的权利，鉴此，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实委员会《意见》的情况。此外，委员会还请缔约国公布并以其官方语言广泛传播本意见。

<sup>63</sup> 举例来说，见：L.P. Fariña 等人，*No Place to Hide: Gang, State and Clandestine Violence in El Salvador* (哈佛法学院国际人权诊所，2010 年)，第 160-161 页；以及加拿大移民和难民委员会，*response to information request*, 2014 年 7 月 14 日，第 6 页(“黑帮对证人实施的恫吓和暴力侵害对出现刑事诉讼中的有罪不罚气氛发挥了促进作用”)。

<sup>64</sup> 举例来说，见：上文第 44 条脚注，第 24-25 页；《萨尔瓦多人权报告(2015 年)》(美国国务院)，第 9 页；N. Lakhani, “El Salvador sees most deadly month in 10 years as violence overwhelms nation”, 《卫报》，2015 年 4 月 6 日；以及 S. Kinosian, “El Salvador’s Gang Violence: Turf Wars, Internal Battles and Life Defined by Invisible Borders” (安全援助监测组织，2016 年 2 月 10 日)，可在以下网址查阅：<http://lawg.org/action-center/lawg-blog/69-general/1579-el-salvadors-gang-violence-turf-wars-internal-battles-and-life-defined-by-invisible-borders>。