

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
5 September 2016
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 2415/2014 号来文的决定**

提交人:	A.M.M. ¹ (由 Adil 律师事务所的 Arbab Perveez 律师代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	丹麦
来文日期:	2014 年 6 月 2 日(首次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第 97 条作出的决定, 2014 年 6 月 4 日转交缔约国(未作为文件印发)
决定通过日期:	2016 年 7 月 14 日
事由:	驱逐回斯里兰卡
程序性问题:	证实指称; 属事理由可受理性
实质性问题:	驱逐外国人; 在来源国受到不可弥补伤害的风险; 生命权、酷刑、残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚; 政治自由权
《公约》条款:	第六条; 第七条; 第十四条和第十九条
《任择议定书》条款:	第五条第 2 款(子)项和(丑)项

* 委员会第 117 届会议(2016 年 6 月 20 日至 7 月 15 日)通过。

* 参加审查本来文的委员会委员有: 亚兹·本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐德、萨拉·克利夫兰、奥利维耶·德弗鲁维尔、艾哈迈德·阿明·法萨拉、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、弗提尼·帕杂齐斯、邓肯·穆乎穆扎·拉基、弗提尼·帕杂齐斯、毛诺·波里提、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏、富宾恩·奥马·萨尔维奥利、尤瓦尔·沙尼和马戈·瓦特瓦尔。

¹ 请求姓名保密。



1.1 来文提交人是 A.M.M.，巴基斯坦公民，生于 1957 年 5 月 12 日。他声称，如果他遭遣返回原籍国，缔约国将侵犯他在《公约》第六、七、十四和十九条下的权利。《任择议定书》于 1972 年 1 月 6 日对缔约国生效。

1.2 A.M.M.持丹麦驻伊斯兰堡使馆签发的申根签证，于 2009 年 8 月 28 日进入丹麦。在提交时，他被拘留等候驱逐出境。提交人指出，如果丹麦强迫他返回巴基斯坦，将构成缔约国侵犯他在第六、七、十四和十八条下的权利²。提交人由律师代理。

1.3 2014 年 6 月 4 日，根据议事规则第 92 条，委员会通过新来文和临时措施特别报告员行事，决定不提出临时措施请求。

提交人提出的事实

2.1 A.M.M.是巴基斯坦公民，旁遮普族人，逊尼派穆斯林，来自拉合尔。A.M.M.来自参加巴基斯坦人民党的一个家庭，该党派是佐勒菲卡尔·阿里·布托于 1973 年创立的。在司法机构批准的决定中，佐勒菲卡尔·阿里·布托于 1979 年被绞死。A.M.M.称，他的家庭是巴基斯坦人民党的“铁杆支持者”，他和他的兄弟们因为对该党派的政治参与而于 1980 年代被关在监狱中并遭受酷刑。他的三个兄弟 1986 年逃到丹麦并被给予政治庇护权，而提交人仍留在巴基斯坦。

2.2 贝娜齐尔·布托(佐勒菲卡尔·阿里·布托的女儿)担任了党的领导，并从 1988 到 1990 年担任总理两次，第一次从 1988 到 1990 年，然后从 1993 到 1996 年。在贝娜齐尔·布托担任总理期间，提交人被任命为卡拉奇一个次级政府机构的行政助理和工作人员，他的一名兄弟被任命为媒体顾问。在贝娜齐尔·布托于 1996 年离职后，巴基斯坦穆斯林联盟的纳瓦兹·谢里夫开始执政，提交人称，他和他的家人“发现他们自己又有麻烦了”。

2.3 在提交人在巴基斯坦穆斯林联盟任职期间，他哥哥的一位朋友找到他，请他去印度，作为一个和平代表团的成员。此人负责办理签证事务，2005 年 2 月，提交人乘公交车前往新德里，作为一个大约 16 或 17 人团体的一名成员；与他不同的是，他们都是学生。他称，当他返回后，一名来自巴基斯坦情报部门的人员多次通过电话和面谈与他联系。过了一段时间，作为印度—巴基斯坦和平论坛的一部分，一个印度代表团访问了巴基斯坦。当印度代表团离开后，来自情报部门的该男子告诉提交人，在印度和巴基斯坦之间不会有和平，他应该为他们工作。提交人不敢拒绝并设法避开他，但由于他未回答电话，有人亲自找到他，一天他被告知，“我们是朋友的朋友，我们是敌人的敌人；如果你躲避我们，我们就来抓你”。

² 在首次来文中，提交人称，《公约》第十八条遭到违反。然而，在关于缔约国意见的评论中，他指出，他本意是援引《公约》第十九条。

2.4 提交人认为，情报部门然后开始干扰他的钢铁业务(巴基斯坦钢铁公司的一个经销商，一家国有企业)，情势变得如此困难，他要么为他们工作，要么逃离。他听从了他妻子和母亲的忠告，申请去丹麦的签证，因为他于 1996 年已经访问了该国，去看望他的兄弟。他拿走了所有文件，因为他打算申请政治庇护。

2.5 提交人于 2009 年 8 月 28 日持旅游签证抵达丹麦，并与他的兄弟们住在一起。他请求延长签证，但被拒绝；按照他的兄弟们的意见，他未申请庇护，因为担心被逮捕和驱逐回巴基斯坦。后来，提交人联系了大赦国际，大赦国际建议他尽快申请庇护，他于 2012 年 1 月 19 日申请了庇护。

2.6 在提交人申请庇护后，他在庇护中心住了一年。在与警察进行的访谈过程中，提交人对详细讲述他的故事感到不舒服，因为被指定的译员认识他和他的家人。提交人指出，在这一过程中，他收到巴基斯坦情报部门的人发来的威胁信息，他们对他出国很不高兴。他还称，如果他被遣返回巴基斯坦，他将在机场被情报部门逮捕，他担心在他们拘留中生命有危险。在这方面，他表示，情报机构对他施加压力，让他允许巴基斯坦钢铁厂董事长滥用他的商号。因此，对提交人的调查目前正在进行中。

2.7 丹麦移民局于 2012 年 5 月 11 日拒绝了提交人的庇护申请。丹麦难民委员会于 2012 年 10 月 10 日确认了这项决定，该决定认为，关于情报局对他的询问，提交人未能提供一致的和令人信服的解释。提交人两次请求丹麦难民委员会重新审理他的庇护案件：第一次他提交了更多文件，第二次他援引了巴基斯坦的总体局势。第一次在 2014 年 3 月 21 日，然后又在 2014 年 6 月 4 日，丹麦难民委员会拒绝重审这一案件，理由是，未提交任何新的有关资料，并维持 2012 年 10 月 10 日的决定。

申诉

3.1 提交人称，他被驱逐到巴基斯坦将导致他被情报局逮捕，情报局将最终杀害他或对他施加酷刑；缔约国将侵犯他的生命权和不受酷刑的权利，这些权利分别在《公约》第六条和第七条下得到保障。

3.2 提交人还提出，《公约》第十四条遭到违反，因为难民委员会的决定成为最终决定，没有向法庭上诉的可能性，在提交人看来，这些决定是对在缔约国寻求庇护的外国人的歧视。提交人还提出，《公约》第十八条下的政治自由权遭到违反。³

³ 见上文脚注 2。

缔约国关于来文可否受理和案情的意见

4.1 2014年12月4日，缔约国提供了关于可否受理以及来文案情的意见。

4.2 缔约国认为，应宣布来文不可受理；如果委员会认为可以受理，缔约国认为，如果提交人被遣返巴基斯坦，《公约》第六、七、十四和十八条的规定不会被违反。

4.3 缔约国认为，提交人持有真实的巴基斯坦护照进入丹麦，该护照是丹麦驻伊斯兰堡大使馆签发的，有效期是2009年8月16日至2009年11月11日。2009年10月19日，丹麦移民局拒绝了提交人要求延长签证的申请。2012年1月19日，提交人申请庇护。2009年11月12日至2012年1月19日，提交人留在丹麦，没有居住权。

4.4 2012年5月11日，丹麦移民局拒绝对提交人庇护，2012年10月10日，丹麦难民上诉委员会确认了拒绝。关于2012年10月22日，提交人书面请求难民上诉委员会重新开启庇护程序，该请求于2014年3月21日被拒绝。2014年3月26日，通过在难民上诉委员会秘书处的个人查询，提交人再次请求开启庇护程序，该请求于2014年6月4日再次被拒绝。

4.5 缔约国认为，丹麦难民上诉委员会2012年10月10日的决定是在考虑到提交人提供的关于他的政治活动、1980年代的有关监禁和在2005年参与的一次去印度的和平使命等资料后作出的，此后，巴基斯坦情报局多次联系他，让他为他们工作，并且由于他未接受，他们开始干扰他的商业事务。缔约国认为，它不能接受提交人提出的寻求庇护理由是事实，提交人未作出可信解释，为何用了两年半才申请庇护。

4.6 缔约国认为，难民上诉委员会的决定考虑到提交人未能就情报局对他的询问作出合理和令人信服的陈述；根据提交人的陈述，这些询问数目有所不同。难民上诉委员会认为，如果情报局真的想要他合作，几年来它仅作了几次询问并接受提交人闪烁其词的答复，这种说法不会是事实；委员会还认为，提交人不会遭受报复。难民上诉委员会还考虑到，提交人被合法地允许使用签有申根旅游签证的国民护照离开巴基斯坦。因此，难民上诉委员会认为，如果被遣返巴基斯坦，提交人不会面临《外国人法》第七条第1款规定的遭受迫害或该法第七条第2款所述待遇或处罚之真实风险。

4.7 缔约国称，难民上诉委员会将提交人2013年10月22日提交的信函视为要求重新审理该案的请求。该信似乎是一名叫A.G.的人寄发的，该信称，如被遣返巴基斯坦，提交人将面临迫害和骚扰，因为贝娜齐尔·布托作为总统已被推翻，她的继任者阿西夫·阿里·扎尔达里认为提交人是一个敌人。在他的重启该案请求中，提交人补充说，2011年9月11日后，由于塔利班和“基地”组织的存在，巴基斯坦总的局势是困难的。

4.8 缔约国认为，难民上诉委员会 2014 年 3 月 21 日不重启该案的决定基于以下事实：除了现有并已被委员会在 2012 年 10 月 10 日审议的资料外，该信未提供关于提交人在巴基斯坦具体困难的新资料；提交人未能提供充分证据，如被遣返巴基斯坦，他将面临《外国人法》第七条下的迫害或虐待的真实风险。难民上诉委员会还认为，巴基斯坦的普遍困难局势本身并不能为《外国人法》第七条下的居留许可证提供合理理由。

4.9 缔约国认为，2014 年 3 月 26 日，提交人再次请求重新启动他的庇护程序并提交了三个文件。日期为 2012 年 9 月 27 日的第一份文件，似乎是副主任 M.A. 签发的一个通知，涉及针对提交人的关于以低于市场价出售巴基斯坦钢铁厂的案件，该通知还说，如果提交人支付 3,082 巴基斯坦卢比，该案将撤回。第二份文件，2011 年 2 月 18 日，似乎是律师 M.G.D. 签发的一份告示，根据该告示，提交人必须支付 404,052.73 卢比，作为对巴基斯坦钢铁厂遭受的财务损失的赔偿。第三份文件与提交人在首次请求丹麦难民委员会重审该案件时提交的文件完全相同。在 2014 年 4 月 7 日的一封电子邮件中，提交人补充说，已对他的公司提出案件，该公司已被巴基斯坦钢铁厂的一名商务主任强力接管，与此相关，提交人受到威胁并被逮捕。提交人还说，他在丹麦逗留期间，他从巴基斯坦情报部门收到了一条消息，该消息称，他未通知他们就离开巴基斯坦这是不可接受的。

4.10 缔约国认为，2014 年 6 月 4 日难民上诉委员会不重启该案的决定考虑到，除了委员会在首次审理时已有的资料外，提交人未提交任何实质性的新资料或意见。委员会注意到，它不能接受提交人的寻求庇理由声明，因为他对于在到达丹麦两年后才申请庇护未提供一个合理的解释或对他与情报局的冲突作出一个连贯和令人信服的陈述。委员会还认为，他的陈述在其它方面是有分歧的；他使用国民护照合法地离开了巴基斯坦。委员会重申，它不能接受提交人的庇理由声明是事实并发现，所提交的文件，从制作时间、性质和内容来看，似乎是捏造的，无法对寻求庇理由的可信性作出不同评估。委员会考虑到英国内政部 2013 年 8 月 9 日公布的来源国资料中提供的信息，该资料称，在巴基斯坦广泛使用伪造证件而且易于获得。⁴

4.11 关于丹麦难民上诉委员会所作决定的法律基础，委员会一般认为，如果有具体和个别因素证实，寻求庇护者若被遣返回原籍国将面临死刑或遭受酷刑或不人道或有辱人格的待遇或处罚，签发⁵《外国人法》第七条第 2 款下的居留证的条件就已满足。《外国人法》还规定，任何对庇护诉求的拒绝都必须总是附有一项决定，说明如果有关外国人不自愿离开丹麦，是否可将其从丹麦驱逐；并规定，如果外国人在某国有遭遇死刑，或者酷刑或不人道或有辱人格的待遇或处罚的风险，或者将该外国人送往这种国家后她/他将得不到保护，则不能将此人遣返该

⁴ 丹麦难民上诉委员会 2014 年 6 月 4 日的决定，第 2 段。

⁵ 根据《外国人法》第 7 条第 2 款，如果外国人被遣返原籍国，将面临死亡或遭受酷刑或不人道或有辱人格的待遇或处罚，外国人提出申请后将被颁发居留证。

国(第 31 和 32 条 a)。缔约国认为,为确保委员会按照这些义务作出决定,它和移民局联合起草了多份谅解备忘录,详细说明了国际法对寻求庇护者提供的法律保护,特别是《关于难民地位的公约》、《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》、《欧洲人权公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。

4.12 缔约国认为,为评估证据,根据《外国人法》第 40 条,寻求庇护者必须提供用来确定该法第 7 条是否适用于他(她)所必要的此类信息。因此,寻求庇护者需证明,给予庇护的条件得到满足。如果寻求庇护者的陈述看来是合乎逻辑和一致的,难民上诉委员会通常会将其接受为事实。然而,寻求庇护者对寻求庇护理由关键部分所作的不一致陈述可削弱他的信誉。

4.13 关于提交人根据《公约》第六和第七条提出的主张,缔约国认为,提交人未就来文的可受理性提出一个表面上证据确凿的案件;没有充分理由相信,如果提交人被返回巴基斯坦,他将面临被剥夺生命或遭到酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。缔约国认为,这一部分来文明显缺乏根据并应被视为不可受理。

4.14 关于提交人根据第十四条提出的主张,缔约国引述委员会的意见,与驱逐外国人有关的程序不属于第十四条第 1 款所指的确定“诉讼案中的权利和义务”的范畴,而应适用《公约》第十三条,⁶ 并指出,因此,根据《任择议定书》第三条,应根据属事理由宣布这一部分来文不可受理。

4.15 关于提交人根据第十八条提出的主张,即辩称将他遣返巴基斯坦的决定“违反政治自由”,缔约国指出,根据第十八条,人人有权享有思想、良心和宗教自由;它认为,提交人未提供详细说明,为何缔约国在这方面有或应有任何责任。缔约国认为,这一部分来文应被视为明显缺乏根据,因此不可受理,因为提交人未能《公约》第十八条提出一个表面上证据确凿的案件,而且,未充分证明,有充分理由可据以相信,他若返回巴基斯坦,他的权利将被侵犯。

4.16 缔约国还认为,提交人未主张,当他在缔约国领土或在其有效控制下的地区或由于缔约国当局的行为,他在《公约》第十八条下的权利遭到违反,而且在来文中,提交人试图以域外方式适用《公约》第十八条下的义务。缔约国认为,委员会缺乏对缔约国有关侵权的管辖权,这一部分来文不符合《公约》条款。缔约国认为,它不能因为另一缔约国预期在缔约国领土外和管辖区外所犯的违反第 18 条的行为而被追责。缔约国认为,因担心其在第十八条下的权利被另一个缔约国侵犯而引渡、驱逐或以其他方式将其驱逐不会造成《公约》第六条和第七条所设想的不可弥补的损害,并认为,根据委员会议事规则第 96 条(a)和(d)项以及《任择议定书》第二条,这一部分来文也应被视为因属地理由和属物理由不可受理。

⁶ 见第 2007/2010 号来文, J.J.M.诉丹麦, 2014 年 3 月 26 日通过的意见, 第 8.5 段; 第 2186/2012 号来文, X 先生和 X 女士诉丹麦, 2014 年 10 月 22 日通过的意见, 第 6.3 段。

4.17 缔约国提出，如果委员会认为，提交人的申请可以受理，他未充分确定，将他遣返巴基斯坦将构成违反《公约》第 6 和第 7 条。缔约国认为，通过来文，未出现任何新信息；它赞同难民上诉委员会所作的评估，提交人的底护理由陈述不可视为可信。缔约国认为，提交人在巴基斯坦人民党的活动发生时间久远；所提供的关于巴基斯坦情报局所作询问的信息看来是不连贯的而且证据不足。缔约国还指出，提交人的兄弟们于 1980 年代获准在丹麦得到底护，这不能导致对提交人的诉求进行不同的评估，因为他能够在巴基斯坦多年居住，而没有任何问题因为他自己的政治信念或他的兄弟们的活动而发生。缔约国赞同难民上诉委员会的考虑：巴基斯坦的总体局势本身不能导致根据《外国人法》第 7 条对提交人授予居住权。

4.18 缔约国认为，难民上诉委员会是一个准司法性质的集体机构，它所作的 2012 年 12 月 12 日决定基于一个程序，在该程序过程中，提交人有机会在律师的协助下，以书面和口头形式陈述他的意见，委员会对该案证据进行了全面和彻底审查。缔约国注意到，由于未能提供关于其处境的任何新的具体详情，提交人试图利用委员会作为一个上诉机构，请委员会对他的底护请求的事实情节进行重新评估。最后，缔约国认为，委员会必须对难民上诉委员会的调查结果给予相当重视，委员会可更好地评估提交人案件的实际情节。

提交人对缔约国意见的评论

5. 2015 年 9 月 15 日，提交人关于缔约国意见的评论。提交人认为，基于他向委员会提交的来文中所陈述的资料，他返回巴基斯坦将会导致《公约》第六条和第七条下的权利被违反。提交人重申，正如初次来文所述，他面临生命被剥夺的危险，并注意到最近在巴基斯坦组建了军事法庭，并取消暂停死刑，作为巴基斯坦人民党的一名成员，他亲自并直接受到巴基斯坦政策和做法的影响。此外，提交人澄清，所提的政治自由权意在援引《公约》第十九条。提交人称，在他返回巴基斯坦后，由于他的政治观点或信仰，他肯定会成为受害者，因为“巴基斯坦的政治迫害文化在社会和政治精英中根深蒂固，势力仍然很强而且扎根于社会”。

缔约国的补充意见

6. 2016 年 1 月 13 日，缔约国称，提交人 2015 年 9 月 15 日提供的资料未使缔约国作出任何进一步评论。关于提交人最新援引《公约》第十九条，缔约国认为，根据委员会议事规则第 96 条和《任择议定书》第二条，这一部分来文也应被视为因属地理由和属物理由不可受理。因此，缔约国认为来文应被宣布不可受理，但如果委员会决定将其视为可以受理，它认为，提交人返回巴基斯坦不会导致《公约》条款被违反。

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申诉之前，委员会必须根据其议事规则第 93 条，决定该来文是否符合《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，本事项目前未由另一项国际调查或解决程序审查。

7.3 委员会注意到提交人的诉称：将他驱逐到巴基斯坦会使他遭遇第六和第七条被违反的情况，因为情报部门对他感兴趣。委员会还注意到缔约国的以下论点：由于证据不足，提交人关于《公约》第六条和第七条的诉求应被宣布为不可受理。委员会注意到，缔约国当局对提交人根据《公约》第六和第七条提出的主张进行了彻底评估，评估认为，提交人提交的关于寻求庇护的动机以及他对造成他担心如被遣返巴基斯坦将会被杀害或遭受酷刑的事件的陈述不一致或不可信。

7.4 委员会忆及其第 31 号一般性意见，其中提到如果有重大理由相信确实存在造成不可弥补伤害(例如《公约》第六条和第七条所述伤害)的真实风险时，缔约国有义务不采取引渡、驱逐出境或其他手段将有关人士逐出境外。⁷ 该委员会还指出，此种风险必须是个人，而且具有较高标准，须提供确凿证据证明确实存在遭受不可弥补的伤害的风险。⁸ 委员会还回顾其法理，指出缔约国进行的评估应予相当重视，通常应由《公约》缔约国机关审查或评价事实和证据，确定此种风险是否存在，⁹ 但发现缔约国的评估确实具有任意性或明显存在错误或执法不公的情况除外。¹⁰ 委员会注意到，提交人不同意缔约国当局的事实结论，但委员会收到的资料并未显示，这些调查结果明显不合理或当局未能适当考虑到任何风险因素。此外，提交人未提到丹麦移民局或难民上诉委员会的决策程序中有任何程序上的违规行为。

7.5. 鉴于上述考虑，委员会认为，就可否受理而言，提交人未充分证实《公约》第六条和第七条下的指控。因此，委员会认为，《任择议定书》第二条下的这些诉求不可受理；

⁷ 见《公约》缔约国一般法律义务性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 12 段。

⁸ 见第 2007/2010 号来文，X 诉丹麦，第 9.2 段；第 692/1996 号来文，A.R.J.诉澳大利亚，1997 年 7 月 28 日通过的意见，第 6.6 段；第 1833/2008 号来文，X 诉瑞典，2011 年 11 月 1 日通过的意见，第 5.18 段。

⁹ 见第 1957/2010 号来文，Lin 诉澳大利亚，2013 年 3 月 21 日通过的意见，第 9.3 段。

¹⁰ 见，除其他外，同上以及第 541/1993 号来文，Errol Simms 诉牙买加，1995 年 4 月 3 日通过的不予受理决定，第 6.2 段。

7.6 委员会注意到提交人的诉称，难民委员会的决定成为最终决定，没有向法院上诉的可能性，因此，缔约国违反了《公约》第十四条。关于这一点，委员会提及其判例，即与驱逐外籍人有关的诉讼程序不属于第十四条第 1 款含义内的确定“一件诉讼案中的权利和义务”的范围之内，而是由《公约》第十三条予以规范。¹¹ 《公约》第十三条提供了《公约》第十四条第 1 款给予的一些保护，但没有规定享有上诉权。¹² 因此，委员会认为，根据《任择议定书》第三条，提交人在第十四条下的主张不可受理。

7.7 关于提交人在《公约》第十九条方面的主张，委员会认为，这些主张不能与《公约》第六条和第七条下的主张相分离，因此，同样未充分证实，因此，根据《任择议定书》第二条，不可受理。

8. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第二和第三条，来文不可受理；
- (b) 本决定将转达缔约国和提交人。

¹¹ 见，除其他外，第 2186/2012 号来文，X 先生和 X 女士诉丹麦，第 6.3 段；第 1494/2006 号来文，A.C.等人诉荷兰，2008 年 7 月 22 日通过的不可受理决定，第 8.4 段；第 1234/2003 号来文、P.K.诉加拿大，2007 年 3 月 20 日，第 7.4 和 7.5 段。

¹² 见在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利的第 32 号一般性意见(2007 年)，第 17 和 62 段。