



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General  
13 April 2012  
Chinese  
Original: French

消除对妇女歧视委员会

第 25/2010 号来文

工作组第五十一届会议(2012 年 2 月 13 日至 3 月 2 日)通过的决定

提交人:	M. P. M., 由 Stewart Istvanffy 先生代理
据称受害人:	来文提交人
缔约国:	加拿大
来文日期:	2010 年 3 月 25 日(初次提交)
参考文件:	2010 年 10 月 4 日转交缔约国(未作为文件印发)
决定的通过日期:	2012 年 2 月 24 日

## 附件

### 消除对妇女歧视委员会根据《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》做出的决定

第 25/2010 号来文<sup>\*</sup>，M. P. M.诉加拿大

提交人： M. P. M.，由 Stewart Istvanffy 先生代理  
据称受害人： 来文提交人  
所涉缔约国： 加拿大  
来文日期： 2010 年 3 月 25 日(初次提交)

根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第十七条设立的消除对妇女歧视委员会，

于 2012 年 2 月 24 日开会，

通过了如下决定：

#### 关于可否受理的决定

1.1 2010 年 3 月 25 日的来文提交人是 M. P. M.，1964 年 12 月 26 日生于墨西哥 Cordoba。她强调说，加拿大没有以公正的方式考虑她作为一名女性所冒的风险，就要将她遣返回原籍国，违反了《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条(c)和(d)款、第三条、第十五条和第十六条之规定。她由律师 Istvanffy 先生代理。《公约》及其《任择议定书》分别于 1981 年 12 月 10 日和 2002 年 10 月 18 日对缔约国生效。

1.2 委员会在第四十九届会议上决定，应缔约国的请求，将可否受理问题与案情分开审议。

---

<sup>\*</sup> 参加通过本意见的委员会委员有：艾谢·费里德·阿贾尔女士、马加利斯·阿罗查·多明格斯女士、瓦奥莱特·齐西加·阿沃里女士、芭芭拉·伊夫琳·贝利女士、奥琳达·巴雷罗·博瓦迪利亚女士、尼克拉斯·布鲁恩先生、奈拉·穆罕默德·贾布尔女士、伊斯马特·贾汉女士、索莱达·穆里略·德拉维加女士、维奥莱塔·纽鲍尔女士、普拉米拉·帕滕女士、西尔维娅·皮门特尔女士、维多利亚·波佩斯库女士、祖赫拉·拉塞克女士、帕特丽亚·舒尔茨女士、杜布拉夫卡·西蒙诺维奇女士和邹晓巧女士。

## 来文提交人陈述的事实

2.1 来文提交人声称在其原籍国墨西哥受到自己前伴侣——一名司法警察——的虐待。她在 1998 至 2000 年与该警察保持着伴侣关系，但由于遭到伴侣的暴力伤害，她决定结束这种关系。从 2005 年起，她的前伴侣再度与她的联系，并且开始骚扰她，甚至危及她的性命。在 2006 年 11 月在发生一次极为严重的暴力事件后，她对前伴侣提出了指控。她还向所在城市 Cordoba 市政府投诉，并且在 Televisa 电视台控诉他。在 Cordoba，有很多人知道她的困境。来文提交人于是决定离开自己的国家，在加拿大申请庇护以躲避她的前伴侣。

2.2 来文提交人与她的儿子一起来到了加拿大。2006 年 11 月 17 日，她提出了难民身份申请，理由是因为属于一个特殊的社会群体即墨西哥受伴侣暴力侵害的妇女群体而感到害怕。2008 年 5 月 22 日，难民保护处认定来文提交人并非 1951 年《关于难民地位的公约》意义上的难民。2008 年 9 月 15 日，她的批准和司法复查申请被驳回。2008 年 11 月 4 日，来文提交人还提交了一份要求进行遣返前风险评估的请求，2009 年 4 月 7 日该请求被驳回。2009 年 5 月 20 日，她向联邦法院提交了一份批准和司法复查申请。联邦法院于 2010 年 1 月 18 日驳回该申请。在此之前，2009 年 6 月，她提交了一份暂停执行驱逐的申请，2009 年 7 月 2 日，该申请获得批准。2010 年 1 月 18 日驳回其复查申请的决定终结了在国内法院的程序。由于申请程序的费用和获得批准的比率低，来文提交人没有以人道主义为由提出居留申请。此外，来文提交人还声称居留申请不可避免地必须以相同的风险因素为依据。

## 申诉内容

3.1 来文提交人认为缔约国违反了《公约》第二条(c)和(d)款、第三条、第十五条和第十六条之规定。

3.2 来文提交人认为，将她遣返回墨西哥将导致生命权遭到不分轩轻的侵犯、因为是女性而不应遭受不人道待遇的权利、私生活权和家庭保护权等权利。她认为，将其遣送回墨西哥，她可能因而遭到不人道的拘留，甚至遭到身为司法警察的前伴侣的杀害或者暴力侵害，是对其基本权利的侵犯。据来文提交人称，缔约国说，墨西哥对受虐待妇女提供国家保护，但所有人权组织和帮助妇女的机构都持相反说法。来文提交人强调说，虐待妇女的行为不受处罚、司法机关的腐败和敌意使得在墨西哥国内没有办法逃避虐待。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 为了支持自己的论据，来文提交人援引题为“墨西哥：家庭暴力行为和可利用的求助手段，尤其是在攻击者是警察部门成员的情况下(1996-2000 年)”的关于墨西哥的地区文件 (Information Request MEX 36237.EF)第 3.4 条；以及大赦国际 2003 年发布的“墨西哥：当局无力在 Ciudad Juarez 和 Chihuahua 制止对妇女的绑架和谋杀”。来文提交人还援引加拿大联邦法院 2010 年 2 月 8 日关于下一案件的判决，Garcia Batista 诉加拿大(Citoyenneté et Immigration) (2010 FC 126)。

3.3 关于第二条(c)款，来文提交人认为，缔约国未向她提供适当的司法保护。首先，她提出的难民身份申请遭到了拒绝，而拒绝的理由不充分，因为缔约国的出发点是认为墨西哥拥有适当的保护制度。其次，驱逐前风险评估决定完全未考虑到所提交的关于在墨西哥不存在对妇女的保护的文件，包括反强奸和乱伦运动的一封信和 FCJ 难民中心主任的详细证明。此外，驱逐前风险评估只采用了加拿大移民和难民地位委员会的同一论据，而没有做全面审查。据来文提交人称，目前驱逐前风险评估申请被驳回的比率为 98%或 99%。她还说，她的司法复查申请在 2010 年 1 月 18 日被驳回，为了支持自己的申请，她提交了新的令人信服的证据，例如墨西哥 Televisa 的信函以及大量医学和心理学证据。加拿大联邦法院关于在墨西哥缺乏对妇女的保护的判例证明了所面临的风险。

3.4 来文提交人还提到了第二条(d)款，该款保障不遭受政府当局和公共机构歧视性行为或做法伤害的权利。由于让她面临遭到不人道拘留或者甚至很有可能遭到其前伴侣或他那些司法警察朋友们杀害的风险，缔约国没有履行让其国家当局确保对她的保护的义务。

3.5 这也违反了保障行使和享有人权和基本自由的第三条之规定，因为将其遣返回墨西哥的决定将会使她遭受某种形式的完全不受处罚的酷刑。

3.6 来文提交人认为缔约国违反了第十五条之规定，侵犯了她在法律面前平等的权利，因为加拿大当局的决定没有考虑她作为弱势妇女的处境这一因素。

3.7 最后，来文提交人声称缔约国违反了第十六条之规定，但未详述此论点。

#### 缔约国关于可受理性的意见

4.1 在 2010 年 12 月 6 日的意见中，缔约国根据《任择议定书》第四条第 1 款和第 2 款认为来文不可受理。

4.2 缔约国首先坚持认为来文不可受理，原因是就目前而言该来文已失去主旨，因为来文提交人已经主动回到了墨西哥。事实上，来文的主要诉求，即请求加拿大不要遣返她，现在已经没有意义。第二，缔约国还坚持认为国内补救办法尚未用尽，因为来文提交人尚未提出基于人道主义考虑发放签证和在加拿大定居的请求。第三，缔约国还认为，根据《公约》，并不存在来文提交人所主张的权利，即不被遣返回一个有理由相信当事人将面临生命权受到侵犯、遭受酷刑或者不受任何残忍或反常待遇或处罚的权利受到侵犯的实际风险的国家。缔约国认为，不应将《公约》解释为赋予了这一权利。

4.3 第四，缔约国强调，来文提交人声称如果被遣返回墨西哥的话，她可能会受到基于性别的暴力侵害，加拿大当局对此做了深入审查。不过，加拿大当局的结论是，来文提交人的这一说法站不住脚，并且提交委员会的来文没有包含任何有可能改变这一结论的内容。最后，缔约国认为，来文可受理的证据不足，因为来文提交人没有证明为处理难民身份申请而设立的加拿大制度以及向加拿大法庭上诉是无用的和无效的。

4.4 来文提交人向国家机构解释了促使她与儿子在 2006 年 11 月 17 日离开墨西哥的原因。在 2006 年 12 月 12 日向移民和难民地位委员会提交的个人资料表中，来文提交人声称，从 1998 年起，其伴侣变得越来越过分。2000 年 1 月 15 日，她被他打伤，不得不缝了几针。身体和精神上的虐待一直持续到 2000 年 6 月，此时来文提交人终于将她的伴侣赶出了屋子。来文提交人提到，从 2005 年起，她的前伴侣不定期地回来看她，以各种方式对她进行虐待。2006 年 11 月 13 日，当着一位警察朋友的面，她的前伴侣打了她。发生这件事后，来文提交人向检察官提出了指控，并且在 Televisa 电视频道上公开讲述自己的经历。她的前伴侣随后威胁说会要了她和她儿子的命。于是他们俩离开了墨西哥。

4.5 在 2008 年 5 月 22 日的审理中，移民和难民地位委员会就来文提交人所说的关于前伴侣、未向墨西哥当局申请保护以及前伴侣没有对她的儿子和当着她儿子的面使用暴力等情况详细询问了来文提交人。由于来文提交人的陈述不一致和自相矛盾，移民和难民地位委员会断定来文提交人编造了一个彻头彻尾的谎言，目的是在加拿大获得难民身份，并且她没有提交任何可靠的或者可信的证据，让移民和难民地位委员会能够据以向其提供庇护。不一致之处主要涉及缺乏有关她如何在媒体上公开自身处境的信息，尤其是报道她的情况的记者的姓名，并且她没有设法保留一盘报道磁带。缔约国还提到提供的医学证明缺乏说服力，并且来文提交人无法提供关于前伴侣的详细信息，比如他的出生日期。

4.6 至于来文提交人的驱逐前风险评估申请，国家当局认为提供的文件内容空泛，既不能证实来文提交人的经历和指控，也不能证明其个人处境与在墨西哥发生的侵害行为之间具有关联。负责驱逐前风险评估的官员认为，这些文件不能证明来文提交人如果回到墨西哥将遭遇关于移民和保护难民的法律第 96 条和第 97 条所述的个人风险。2009 年 4 月 17 日，在负责驱逐前风险评估的官员已经做出驳回申请的决定时，来文提交人的顾问提交了四份新材料，即一名 Televisa 电视台记者的信、来文提交人所居住的城市的市行政委员会的一名委员的信、来文提交人的母亲和姐妹的信以及来文提交人的一位教师朋友的信。负责驱逐前风险评估的官员同意在驳回其申请前考虑这些新材料。事实上，该官员认为来文提交人的姐妹、母亲和朋友的信与此事有关；Televisa 记者的信很空洞，没有说明对来文提交人的报道是在哪天播出的；而市行政委员会委员的信证明来文提交人在 2006 年 11 月采取措施对其前伴侣提出了指控，这没什么新鲜的，来文提交人应该已经对移民和难民地位委员会提到过这件事。

4.7 在 2010 年 1 月 18 日的决定中，加拿大联邦法院认为，负责驱逐前风险评估的官员所做的推论是合理的。法院认为，来文提交人未能证明负责驱逐前风险评估的官员所做的决定是基于以不正当或任意方式得出的错误结论，或者没有考虑向其提交的证据材料。最后，法院认为，负责驱逐前风险评估的官员已考虑了关于“害怕遭受性迫害的难民身份申请妇女”的准则，<sup>2</sup> 尽管并未明确提及该准则。

<sup>2</sup> <http://www.irb.gc.ca/Fra/brdcom/references/pol/guidir/Pages/women.aspx>.

4.8 缔约国指出，来文提交人及其儿子已于 2010 年 4 月 1 日离开加拿大。这一情况是在为拟定有关该来文的意见而收集信息时发现的。缔约国的案卷表明，来文提交人和她的儿子在向加拿大当局确认离境后，手持自己的机票离开了加拿大。案卷还指出，他们的最终目的地是墨西哥，乘坐的是墨西哥航空公司的飞机。

4.9 鉴于来文提交人已经自愿离境，委员会应宣布该来文不可受理，因为已经没有意义了，尤其是因为当事人是自愿离境的。缔约国还指出，自来文提交人 2010 年 4 月前往墨西哥后，缔约国没有直接从她的代理人或委员会那里收到证明来文提交人遭受性暴力的报告。缔约国认为这个理由足以让人对来文的可否受理问题做出裁决。不过，缔约国认为即使来文提交人留在加拿大，也不应受理该来文。

4.10 缔约国认为，来文提交人没有根据《任择议定书》第四条第 1 款的规定用尽国内补救办法。首先，根据《移民和保护难民的法》第 25 条，来文提交人可以提出免签证并颁发居留证的申请，并且如申请被拒，再向加拿大联邦法院提交批准和司法复查申请。此外，尽管来文提交人声称加拿大确定难民身份的程序具有歧视性，但她在国内程序期间从未提出过这个问题，并且没有试图就其指控提出上诉，尤其是依据《加拿大权利和自由宪章》第十五条提出上诉，该条款保障平等权，保护人们不受基于所列举的理由或类似理由的任何形式的歧视，包括性别歧视，或者依据基于人权的法律，该法律禁止基于 11 项理由的歧视。关于这一点，缔约国援引委员会在 N.S.F.诉大不列颠及北爱尔兰联合王国案件中的判例，在该案件中，委员会裁定，声称被遣送回国性命恐不保的来文提交人应就基于性别歧视的指控寻求国内补救办法，因此，按照《任择议定书》第四条第 1 款，该来文不可受理。<sup>3</sup>

4.11 缔约国还坚持认为，根据《任择议定书》第四条第 2 款(b)项，来文与《公约》不符，因此不可受理。特别要强调的是，不被遣返回一个有理由相信当事人将面临生命权受到侵犯、遭受酷刑或者不受一切残忍或反常待遇或处罚的权利受到侵犯的实际危险的国家的权利并不受《公约》保护，《公约》不适用于域外。例如，来文提交人在来文中援引的条款，即第二条(c)和(d)款、第三条、第十五条和第十六条不保障不被遣返回一个当事人有可能遭受性暴力的国家的具体权利。这些权利受到《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》第三条或者《公民权利和政治权利国际公约》第六条和第七条的保障。禁止酷刑委员会和人权事务委员会十分谨慎，不将不驱逐个人的隐含义务强加于人，除非是在人权遭到严重侵犯的情况下，这是为了限制源于人权条约义务的域外效力。<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 第 10/2005 号来文，2007 年 5 月 30 日关于不可受理的决定，第 7.3 段。

<sup>4</sup> 缔约国援引人权事务委员会 2006 年 7 月 25 日在 Khan 诉加拿大一案，第 1302/2004 号来文(第 5.6 段)，其中提到人权事务委员会第 31 号一般性意见。

4.12 缔约国还说，根据国际法，应由国家来规定外国人出入境的条件，包括遣返方式，国家在这方面受国际义务约束。这一权力源于国家主权，其例外规定只限于当事人将遭受严重的和无法弥补的伤害的情况。因此，缔约国指出，来文提交人声称因为墨西哥据称的歧视性做法，缔约国违反了其根据《公约》所承担的义务，这与《公约》不符。缔约国认为，它对在另一个国家境内由另一个国家实施的歧视行为没有责任，因为它只负责属自己管辖的歧视行为。

4.13 至于庇护程序，与来文提交人所说的相反，她的案件经过了多次聆讯和审查。从移民和难民地位委员会和负责驱逐前风险评估的官员做出的决定中可以看出，做出决定的人注意到了在墨西哥遭遇性暴力的风险。移民和难民地位委员会认为，来文提交人没有提供与所声称的威胁有关的可信证据。尽管如此，考虑到“关于害怕遭受性迫害的难民身份申请妇女的指示”，移民和难民地位委员会给了来文提交人很多机会，让她可以说明其在墨西哥的处境。不过，移民和难民地位委员会得出的结论是，来文提交人的证词不知为什么前后不一，相互矛盾。此外，驱逐前风险评估程序得出的结论是，所有证据材料都得到了考虑，但来文提交人所声称的风险无法查明。缔约国强调，负责驱逐前风险评估的官员都经过了培训，对夫妻间暴力行为的受害妇女的处境有敏感认识，在评估证据时会考虑这一点。缔约国还说，负责驱逐前风险评估的官员的充分独立性得到了加拿大联邦法院的承认。<sup>5</sup> 最后，对移民和难民地位委员会负责的程序以及驱逐前风险评估申请都提出了批准和司法复查申请。

4.14 由于没有提供任何能够对国家当局的程序提出质疑的新材料，缔约国的结论是，根据《任择议定书》第四条第 2 款(c)项，来文提交人关于加拿大确定难民身份的程序具有歧视性的说法显然没有根据，缺乏充分理由。

### 来文提交人对缔约国意见的评论

5.1 在 2011 年 6 月 16 日的一封信中，来文提交人的律师在没有对来文提交人离开缔约国后在墨西哥的境况做任何说明的情况下，笼统地指控加拿大法院对处于与来文提交人类似情况下的人保护不够。

5.2 在 2011 年 7 月 6 日的一封信中，来文提交人的律师只是表示来文提交人在墨西哥处境困难，十分害怕；还表示对缔约国意见的评论将很快提交给委员会。尽管多次提醒，但委员会从未收到这些评论，也未收到证实律师说法的任何信息。

<sup>5</sup> 缔约国参考 Say 诉加拿大(一般请愿人)案，[2006] 1 R.C.F. 532；以及 Hamade 等人诉加拿大(一般请愿人)案，IMM-7864-04(2004 年 9 月 29 日)的判决。

## 委员会审议的问题和程序

### 审议可否受理问题

6.1 根据其议事规则第 64 条，委员会应决定根据《公约任择议定书》来文是否可受理。根据其议事规则第 66 条，委员会可将来文是否可受理问题和案情分开审议。

6.2 根据《任择议定书》第四条第 2 款，委员会确认同一事项未正由另一个国际调查或解决程序审查中，或已经审议过。

6.3 委员会注意到来文提交人在初次来文中提出的指控，即缔约国将她遣返回她有可能遭到作为司法警官的前伴侣暴力侵害甚至杀害的墨西哥，违反了《公约》第二条(c)和(d)款、第三条、第十五条和第十六条。委员会注意到缔约国的意见，即在提交初次来文后，2010 年 4 月 1 日，来文提交人和她的儿子用自己的机票自动回到了墨西哥；他们向加拿大当局证实了这一情况。委员会注意到缔约国的论据，即来文的主旨就是一旦被遣返墨西哥来文提交人将要遭遇的风险，既然来文提交人已经自愿返回，来文就失去了意义，因此不应受理。委员会还注意到缔约国表示没有收到来文提交人或其代理人直接提交的或由委员会提交的证明其在返回墨西哥后遭遇性暴力的报告。另外，委员会注意到缔约国的论点，即移民和难民地位委员会和负责驱逐前风险评估的官员先后以缺乏可信性和并无依据为由驳回了来文提交人在申请庇护时提出的指控，并且委员会没有收到任何新材料。

6.4 关于来文提交人自愿返回墨西哥的问题，委员会注意到来文提交人没有对自己返回墨西哥的动机做出任何解释。来文提交人的律师只是笼统地指出她在墨西哥处境困难，非常害怕，但是从未对缔约国就不可受理性提出的抗辩尤其是自愿返回墨西哥的问题和离去的原因做出说明。根据所掌握的信息，委员会得出的结论是，来文提交人关于缔约国违反《公约》条款的指控缺乏依据。因此，委员会认为根据《任择议定书》第四条第 2 款(c)项，来文不可受理，因为缺乏依据。

6.5 由于根据《任择议定书》第四条第 2 款(c)项得出了来文因缺乏证据而不可受理的结论，委员会认为没有必要审议缔约国就不可受理提出的其他抗辩。

7. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第四条第 2 款(c)项，来文不可受理；
- (b) 将本决定通知缔约国和来文提交人。

[通过时有英文、拉伯文、中文、西班牙文、法文(原文)和俄文本。]