

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
7 February 2024
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第四款通过的关于
第 3073/2017 号来文的意见* **

来文提交人:	Nadeem Khan (由律师 David Matas 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	加拿大
来文日期:	2017 年 8 月 3 日(首次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第 92 条作出的决定, 已于 2017 年 11 月 2 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2023 年 7 月 18 日
事由:	拒绝给予难民永久居留权
程序性问题:	可否受理——基于属事理由不符合; 申诉证实程度
实质性问题:	残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚; 家庭生活和住宅受到尊重的权利
《公约》条款:	第七和第十七条
《任择议定书》条款:	第二条、第三条和第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人 Nadeem Khan 是巴基斯坦国民, 生于 1967 年 10 月 25 日。他称, 缔约国侵犯了他根据《公约》第七和第十七条享有的权利。《任择议定书》于 1976 年 8 月 19 日对加拿大生效。提交人由律师代理。

* 委员会第一三八届会议(2023 年 6 月 26 日至 7 月 26 日)通过。

** 委员会下列委员参加了对本来文的审查: 塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、法里德·艾哈迈多夫、瓦法阿·阿什拉芙·穆哈拉姆·巴西姆·罗德里戈·卡拉索、伊冯娜·东德斯、马哈古卜·哈伊巴、劳伦斯·赫尔费尔、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、巴克雷·瓦利·恩迪亚耶、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、蒂亚娜·舒尔兰、科鲍娅·查姆贾·帕查、寺谷广司、埃莱娜·提格乎德加、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖。根据委员会议事规则第 108 条, 马西娅·克兰没有参加对来文的审查。



事实背景

2.1 1997年5月13日，提交人抵达加拿大并申请了难民身份。1999年2月3日，移民和难民局难民保护处认定他是符合《关于难民地位的公约》定义的难民。1999年2月24日，提交人申请了加拿大永久居留权。

根据《移民和难民保护法》第34(1)条进行的程序

2.2 提交人于1999年11月1日、2005年3月15日和2005年10月18日接受了面谈，以确定他可否接纳。在获得资料之后，加拿大边境服务局的一名官员依据《移民和难民保护法》第34(1)条得出结论认为，有合理理由认为提交人没有资格获得永久居留权，因为他曾是实施恐怖主义行为的“移民民族运动”¹和“移民民族运动哈基基派”组织的成员。2005年10月31日，加拿大边境服务局官员就可否接纳提交人撰写了一份报告，该报告已提交移民和难民局移民处举行的可否接纳问题听证会。提交人指出，加拿大边境服务局所确定的不可接纳他的理由在他申请难民身份时即已存在，但并未向他说明为何没有询问他是否要对这些理由提出异议。²此外，确定提交人为符合《关于难民地位的公约》定义的难民，意味着根据《公约》第一条对难民的定义，没有充分理由认为他参与实施了恐怖主义行为。

2.3 2006年6月16日举行可否接纳问题听证会后，移民和难民局认定，提交人不属于《移民和难民保护法》第34(1)条的适用范围，因此加拿大可予接纳。公共安全部长对移民和难民局的决定提起上诉并获得成功，移民上诉处于2007年10月30日裁定提交人不可接纳。对他发出了驱逐令。

2.4 2007年11月，提交人就移民上诉处的决定向联邦法院申请上诉许可，并要求对该决定进行司法审查。2008年8月，联邦法院驳回了提交人的上诉许可请求。但提交人仍然是符合《关于难民地位的公约》定义的难民。

2.5 2014年7月，加拿大移民、难民及公民部以根据《移民和难民保护法》第34(1)条不可接纳提交人为由，拒绝了他的永久居留申请。提交人就这一决定向联邦法院申请司法审查许可。联邦法院虽然批准了这一许可，但于2015年9月1日驳回了他的申请，因为联邦法院认为，以不可接纳提交人为由拒绝其永久居留申请的决定是合理的。

部长补救程序

2.6 2006年2月22日，在进行可否接纳程序的同时，提交人根据《移民和难民保护法》第34(2)条申请了部长补救，该条规定，“如果部长确信某一永久居民或外国国民留在加拿大不会损害国家利益，则第1款所述事项不会导致此人不可接纳”。³2011年7月28日和2012年1月27日，提交人就其部长补救申请提供了补充材料，包括维多利亚市一名前议员的支持信。

¹ 该运动于1997年更名为统一民族运动。

² 提交人称，当时的相关规定是1976年《移民法》第19(1)(f)(iii)(B)条。

³ 《移民和难民保护法》第34(2)条后来被废除，取而代之的是现行《移民和难民保护法》第36(3)(c)条的类似规定。

2.7 2012年5月16日，公共安全部长驳回了提交人的部长补救申请。提交人就这一决定向联邦法院申请了上诉和司法审查许可。2013年9月，在最高法院2013年6月20日对Agraira诉加拿大(公共安全和应急准备)案作出裁决后，加拿大边境服务局提出动议，要求同意对提交人的部长补救申请作出重新裁定。2013年10月8日，联邦法院批准了该动议，并将提交人的申请发回重新裁定。

2.8 2014年1月，向提交人透露了一份关于部长救济的建议草案。他于2014年4月7日和10月6日就他的申请提交了补充材料。2015年2月26日，提交人的部长救济申请被驳回。部长在决定中考虑了提交人的论点，即他在抵达加拿大之前在巴基斯坦支持移民民族运动/移民民族运动哈基基派并不等于支持恐怖主义。此外，他还称，加拿大没有将该组织定为恐怖主义实体。提交人还称，他于1997年4月10日被警察和移民民族运动阿尔塔夫派成员逮捕并遭受酷刑。他还对允许他作为难民留在加拿大但拒绝给予他部长救济的相关性提出了质疑。他称，将他置于无限期的不确定状态有违《移民和难民保护法》的目标，而且他并不构成危险。但部长认为，提交人虽然经历了威胁、酷刑和逮捕，但仍在大约11年间持续参加移民民族运动/移民民族运动哈基基派的活动，这表明存在“通过使用恐怖主义”支持该组织及其相关目标的模式。部长还认为，提交人了解移民民族运动/移民民族运动哈基基派实施的恐怖主义行为，并强调指出，有关国家安全和公共安全的考虑并不仅限于评估个人目前可能对加拿大构成的威胁或风险。至于提交人关于自己作为难民可能会无限期处于不确定状态的担忧，部长称，加拿大遵守了不推回义务，但取得永久居留权需要满足加拿大法律中的其他法定要求。部长称，因此，议会制定的立法方案承认，根据《关于难民地位的公约》得到承认的一些难民如果有充分理由被认为不可接纳，则可能永远不会获得永久居留身份。

2.9 提交人就有关部长补救的否定决定申请了司法审查许可。联邦法院批准了这一许可，但于2015年12月11日驳回了提交人的司法审查申请，并在审查了提交人的论点(与他在部长补救申请中提出的论点相似)之后得出结论认为，关于部长补救的决定是合理的。提交人称，难民保护处已给予他难民地位，并且没有因为他是恐怖主义组织成员而将他拒绝，这一事实对于部长救济具有既判力，联邦法院驳回了提交人的这一论点。联邦法院指出，这绝不属于既判力，因为难民保护处没有考虑过这一问题。联邦法院认为，提交人目前的身份是对其个人情况适用法律的直接结果，议会在通过《移民和难民保护法》时肯定考虑过了这种可能性。联邦法院补充称，判例规定，难民如果可予接纳，则有资格获得永久居留权。提交人的律师提出了两个问题要求联邦法院审查，但被拒绝，这意味着不能就这一事项向上诉法院提起上诉。

申诉

3.1 提交人称，由于他的临时身份带来压力和恐惧，他遭受了情感和心理上的痛苦。他称，缔约国拒绝给予他永久居留权，使他在过去20年间一直生活在不确定状态中，这相当于《公约》第七条意义上的残忍待遇，因为他随时都有可能被驱逐至巴基斯坦。

3.2 提交人称，缔约国拒绝给予他在该国长期居留的权利，构成了干涉他行使《公约》第十七条第一款规定的住宅受到尊重的权利。他称，第十七条第一款中的“住宅”概念包括一个人的居住国，这不仅指其国籍国，而且指此人建立起构

成私人生活的个人、社会和经济关系网络的地方。提交人称，由于他在加拿大的未来不确定，他无法建立长期关系或家庭。他称，由于与巴基斯坦的家人分离，并且未能在父亲 2013 年去世前与其见面，他承受了巨大的焦虑和压力。他还担心无法在母亲去世前见到她。提交人称，他一直无法在加拿大建立永久的经济根基，例如，他由于持临时工作许可而很难获得长期就业。他还称，他从未真正感觉自己是加拿大社会的正式成员。他称，缔约国对他的住宅受到尊重的权利的干涉是任意和不相称的，因为缔约国没有在国家安全与这项权利之间取得公平的平衡，违反了《公约》第十七条。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在 2018 年 6 月 6 日的普通照会中提出了关于来文可否受理和实质问题的意见。

4.2 缔约国陈述了有关提交人申请永久居留权的事实和国内程序。关于提交人目前在加拿大的身份，缔约国指出，他仍然是符合《关于难民地位的公约》定义的难民，根据不推回原则，他拥有不被从加拿大驱逐至他将面临迫害或酷刑或残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚风险的国家的法定权利。缔约国指出，缔约国并未表示有任何意图或采取任何措施将提交人驱逐出境，他如果被遣返巴基斯坦而可能面临的潜在风险不是本来文的主题。缔约国认为，提交人有权再次提出部长补救申请。如果他的申请获得批准，他可予接纳，这将不会妨碍他获得居留身份。

4.3 缔约国认为，提交人称自己处于不稳定状态相当于违反《公约》第七条的残忍待遇，这是加拿大拒绝给予他永久居留身份造成的，应宣布这一指称因属事理由和缺乏证据而不可受理。缔约国称，《公约》没有对居留权作出规定，必须区分不推回的人权义务和永久居留身份，永久居留身份是一种受国内法和法定要求约束的移民身份。缔约国指出，提交人并未声称他将被推回巴基斯坦，而是他被拒绝给予永久居留身份，而正如委员会先前所指出的，《公约》和国际法对此并未作出规定。⁴ 缔约国补充称，提交人的来文所依据的事实和论点与国内机构在不同程序中已经审查过的事实和论点相同，除非法庭的评估明显具有任意性或相当于司法不公，否则委员会无权重新评估事实和证据。提交人未能表明本案属于这种情况。

4.4 缔约国认为，《公约》第七条适用于行为，但不适用于提交人处于不稳定状态的感觉，这种感觉本身并不构成酷刑或惩罚。虽然第七条也保护精神健全，并且包括禁止造成“精神痛苦”的行为，但缔约国认为，提交人本人对其移民身份的不确定感并未达到第七条所规定的精神痛苦的门槛。

4.5 关于提交人根据《公约》第十七条第一款提出的申诉，缔约国拒绝接受提交人对“居住国”一词的解释。缔约国称，第十七条中的“住宅”一词包括个人居住或从事其通常活动的地方，这是指隐私权，而非在外国的居留权。它也不能被解释为包括给予某种移民身份的积极义务，因为委员会先前认为，《公约》不包括庇护权、永久居留权和公民权。缔约国认为，提交人对欧洲人权法院判例的援引是不相关的，因为加拿大不是《保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权

⁴ Tsarjov 诉爱沙尼亚案(CCPR/C/91/D/1223/2003)，第 7.5 段。

公约》)的缔约国,因此不受其裁决的约束。另外,欧洲人权法院对 Sisojeva 等人诉拉脱维亚案的裁决所涉及的事实有所不同。此外,欧洲人权法院在该案中指出,“只有性质特别严重的理由才能成为拒绝”使身份合法化的理由。⁵ 缔约国认为,提交人因具有恐怖主义组织成员身份而不被接纳就是此类理由之一。缔约国还认为,《欧洲人权公约》与《公约》条款的措辞不同,使用的检验标准也不同。

4.6 缔约国认为,提交人自己承认,他能够在加拿大工作,建立恋爱关系,参加社区和社会活动,并与同样居住在加拿大的家人保持情感联系。缔约国重申,提交人无法获得永久居留身份并不构成对其受《公约》第十七条所保护权利的干涉。至于提交人有关与母亲见面的担忧,缔约国补充称,第十七条不适用于失散多年的家庭成员的家庭团聚。⁶ 缔约国得出结论认为,提交人的处境符合法律,与其个人情况相称,不具有任意性。

4.7 缔约国重申,来文完全不可受理,因为来文不符合《公约》的范围,而且证据不足。缔约国认为,如果委员会认为来文全部或部分可予受理,则应认为来文完全没有根据,因为提交人未能证明《公约》所保护的权利受到了任何侵犯。

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 2018年8月12日,提交人就缔约国的意见提交了评论。他反驳了有关他不了解移民民族运动和移民民族运动哈基基派参与恐怖主义活动的说法不可信的论点。他称,没有任何事实表明他所接受的教育教授了有关这些组织开展恐怖主义活动的内容,或这些组织承认在他与这些组织有关联期间和之前参与了恐怖主义活动。提交人称,有关他不了解这些活动的说法是可信的,而且缔约国并未证实相反的情况。

5.2 提交人称,正如最高法院在 Singh 诉就业和移民部长案⁷中所认定的那样,在没有举行听证会或甚至没有进行面谈的情况下就对难民事项的可信度作出负面结论具有任意性,相当于司法不公。在他的案件中,有关他的部长补救申请的决定是在没有举行听证会或进行面谈的情况下作出的。此外,移民上诉处混淆了移民民族运动的不同派别。移民上诉处只涉及了提交人了解移民民族运动阿尔塔夫派实施暴力的问题,而提交人从未参与过该派别。移民上诉处的调查结果只涉及提交人不了解这些组织中的暴力行为的可信度,并没有提供证据证明他知道这些组织开展了恐怖主义活动。

5.3 提交人重申,一旦认定他是符合《关于难民地位的公约》定义的难民,就意味着根据《公约》第一条第(六)款,没有任何重大理由认为他实施了恐怖主义罪行。与缔约国的说法相反,提交人称,难民保护处如果有意,本可处理他没有资格获得难民身份的问题,但该部门决定就这一问题保持沉默。

5.4 提交人认为,导致他不可接纳的事实即便准确,也是微不足道的。他没有参与实施任何恐怖主义行为,也不知道这些组织参与了任何恐怖主义活动。如果有重大理由认为他实施了恐怖主义罪行,难民保护处本应将他排除在难民保护

⁵ 欧洲人权法院, Sisojeva 等人诉拉脱维亚案,第 60654/00 号申诉,2005 年 6 月 16 日判决,第 108 段。

⁶ A.S.诉加拿大案,第 68/1980 号来文。

⁷ 加拿大最高法院, Singh 诉就业和移民部长案,第 17904 号案件等,1985 年 4 月 4 日判决。

之外。鉴于对提交人的调查结果微不足道，提交人认为，他遭受缔约国虐待的问题应得到认真对待。虽然缔约国称，法院认为国内法律允许他的身份无限期处于法律上的不确定状态，但提交人称，这一结论并未解决《公约》是否允许这一情况的问题。这一问题应由委员会决定。

5.5 提交人反驳了缔约国的意见，即感觉处于不确定状态不能构成《公约》第七条意义上的待遇。他称，长期持续只给予他临时居留身份等同于某种形式的待遇，他对这种待遇的感受与考虑这种待遇是否构成虐待相关。他称，对于符合《关于难民地位的公约》定义的难民而言，在其一生中一直给予其临时居留身份类似于无国籍状态，因为难民不能向其国籍国寻求保护。他称，缔约国给予的待遇相当于剥夺他的国籍权和任意剥夺国籍，构成《公约》第七条所禁止的残忍待遇。鉴于他的难民身份以及与这种身份相关的潜在风险，他的巴基斯坦国籍对他来说毫无意义。因此提交人认为，他根据《公约》第七条提出的申诉基于属事理由符合《公约》，并且得到了充分证实。

5.6 提交人指出，他根据《公约》第十七条提出的申诉必须结合某些累加的基本事实来考虑，例如：(a) 他无法返回巴基斯坦，包括无法探望父母；(b) 他无法为国外的配偶提供担保；(c) 由于持临时身份，他在加拿大很难找到工作，尽管他的身份事实上是永久性的；(d) 他虽然对政治感兴趣，但无法充分参与民间社会；(e) 他必须经历复杂的程序才能延长许可证；(f) 他在加拿大生活已有 20 多年。

5.7 提交人认为，不应抽象地考虑第十七条的内容，而应结合他的案件事实来考虑。他指出，对他而言，加拿大是他的家，而缔约国的相反意见没有考虑到他的难民身份。缔约国认为他的家是巴基斯坦，他过去 20 年生活的国家不是他的家，但他几十年没有去过巴基斯坦，也无法回去，缔约国的说法使“家”和“居住国”这两个词失去了常识意义。

5.8 提交人反驳了缔约国关于他主张居留权的意见。他表示，他所主张的是，拒绝他根据《移民和难民保护法》第 34(2)条提出的部长补救申请，在程序上和实质上都侵犯了他根据《公约》享有的权利。虽然缔约国认为提交人是恐怖主义组织的成员，因此有理由决定拒绝使其身份合法化，但提交人重申，这是在无视他的案件事实、他的清白以及作出这一决定的不公平方式。他补充称，如果委员会认定他的权利受到侵犯，这并不会使他立即获得永久居留权，而是使他的部长补救申请得到重新审议。

缔约国的补充意见

6.1 2019 年 2 月 6 日，缔约国提交了关于来文可否受理和实质问题的补充意见。缔约国认为，提交人的评论尽可能淡化了他所加入的组织在巴基斯坦实施的暴力行为。移民民族运动哈基基派对许多绑架、酷刑、谋杀和恐怖主义行为负有责任。缔约国指出，提交人认为导致作出不可接纳决定的基本事实微不足道，是在寻求淡化所实施的暴力行为。缔约国还指出，提交人不可接纳是在 2008 年确定的，这不是委员会要确定的问题。⁸

⁸ V.M.R.B.诉加拿大案，第 236/1987 号来文，第 6.3 段。

6.2 提交人根据《关于难民地位的公约》第一条第(六)款，再次试图援引他没有被排除在难民保护之外的事实，缔约国对此指出，在提交人几年后申请永久居留权的安全审查过程中才发现他参加了移民民族运动和移民民族运动哈基基派。缔约国重申，难民确定法庭没有认定他被排除在难民保护之外，这并不能证明他不是实施恐怖主义行为的组织的成员。

6.3 关于提交人申诉称，在他申请部长补救期间没有举行口头听证会或面谈，缔约国指出，在提交人申请难民保护期间举行了口头听证会。移民处和移民上诉处也对他举行了听证会，最后裁定他的申请不可受理。在这次听证会上确定了有关他不了解移民民族运动和移民民族运动哈基基派的暴力行为的说法是不可信的。由于并未重新确定提交人是否不可接纳，也没有对他的可信度进行评估，因此在申请部长补救期间没有必要举行口头听证会。

6.4 缔约国认为，提交人的论点和所寻求的补救表明，他的来文具有上诉性质。缔约国提到委员会的一贯意见，即应由国内决策者评估事实和证据，除非可以证明这种评估明显具有任意性或相当于司法不公。缔约国重申，提交人可以提出的部长补救申请的数量没有限制，委员会不需要作出有利于他的结论。

6.5 缔约国重申，提交人没有提供委员会先前的任何意见或评论来支持他的立场，即他声称自己所处的“残忍的不确定状态”构成违反《公约》第七条的残忍待遇。即使缔约国可以将他无法获得永久居留身份视为“待遇”，但缔约国称，这种待遇并未达到“残忍待遇”的程度。此外，提交人对自己移民身份的不确定感和关于不得不延长其工作许可的申诉并未达到第七条所规定的精神痛苦的门槛。

6.6 缔约国认为，提交人对《公约》第十七条和“家”这一概念的解释没有得到委员会判例的支持，这种将其含义扩大到隐私保护领域的主要用途之外的做法是不允许的。不能将其解释为包括国籍概念，这会使国籍概念凌驾于缔约国关于永久居留身份和公民身份的法律之上。缔约国重申，提交人因安全理由不可接纳，从而无法获得永久居留身份，这并不构成对第十七条所保护的任何利益的干涉，而且他未能证明他的处境是非法、任意或与他的个人情况不相称的。

提交人对缔约国补充意见的评论

7.1 2019年10月24日，委员会通过新来文和临时措施特别报告员行事，决定批准提交人2019年8月19日关于提交进一步资料和证据的请求。

7.2 提交人反驳了缔约国关于他淡化有关组织所实施的暴力行为的论点。他的申诉的目的是淡化他与这种暴力行为的联系，而非暴力本身，缔约国对他的这一申诉没有作出回应。提交人称，他并不是在要求委员会重新评估不可接纳的决定，而是要求委员会根据所有相关事实认定存在违反《公约》第七和第十七条的情况。他指出，他的案件的相关基本事实是他并未参与导致他不可接纳的暴力行为，对这些暴力行为也并不知情，缔约国对这一事实既没有提及也没有反驳。

7.3 提交人质疑缔约国的论点，即提交人没有被排除在难民保护之外，是因为他参与移民民族运动和移民民族运动哈基基派的活动是后来在他申请永久居留权期间才被发现的。他在个人信息表格中表示，他曾以不同方式支持移民民族运动

哈基基派，在 1997 年选举期间曾为该运动工作，而且他因支持移民民族运动哈基基派而遭到移民民族运动阿尔塔夫派的绑架和威胁。他称，因此缔约国在难民确定程序中本应了解此事。他提到当时实行的 1976 年《移民法》第 19(1)、第 45 和第 46.01(1)条，这些条款允许在他提出难民申请时作出不利的资格认定。尽管如此，他被认定符合资格，而且《移民法》第 46.4(1)条规定，该决定可在任何时候撤销。提交人指出，缔约国从未寻求撤销这一决定。提交人称，缔约国本来还可根据《移民和难民保护法》第 109(1)条的规定，进一步寻求撤销难民保护处对提交人的难民认定，该条规定：“难民保护处如发现批准难民保护申请的决定是由于直接或间接歪曲或隐瞒与相关事项有关的重要事实而作出的，经部长申请，可将该决定撤销。”该法上一版本的第 69.2(2)条载有类似规定。提交人称，即使假定后来发现了某些情况，也只能是因为加拿大边境服务局没有尽职尽责，因为他从未试图隐瞒他对移民民族运动和移民民族运动哈基基派的参与程度。

7.4 提交人指出，这是缔约国第一次向他告知，拒绝给予他永久居留权和部长补救的决定依据是“后来发现的证据”。缔约国在关于本来文可否受理和实质问题的初步意见中从未提过这一点，在驳回提交人永久居留申请和部长补救申请的决定中也没有提及这一点。虽然委员会不应以其观点取代国内决策者的裁决，但这是一个新的事实，在国内一级没有进行过评估。

7.5 提交人称，缔约国弄错了，并不是后来发现他参与了移民民族运动和移民民族运动哈基基派的活动，而只是不同国家实体对已知事实作出了不同的评估。这种评估差异的原因只可能是一名高级移民官员在确定提交人是否有资格获得难民保护时没有提出相关问题并适当评估他的回答。提交人称，缔约国不同机构在不同时间作出的不同评估构成了缔约国法律制度允许的任意待遇，这便是他寻求国际申诉的理由。

7.6 提交人反驳了关于移民处和移民上诉处对他举行了口头听证会并裁定他的申请不可受理的说法。他的律师当时要求移民上诉处举行口头听证会的请求被拒绝。他在没有举行口头听证会的情况下继续进行程序，但有一项谅解，即没有举行这一听证会，就不会提出他的可信度问题。提交人指出，缔约国在程序事实方面的错误是无可辩驳的。他反驳了缔约国关于在部长补救程序中不需要举行口头听证会的说法。他称，移民上诉处在没有举行口头听证会的情况下就对他的可信度作出不利结论，相当于司法不公。因此，随后根据这一不公正的判断作出的裁定也是不公正的。

7.7 关于提交人在任何时候均可申请部长补救的问题，提交人回应称，这一申请程序冗长，他自己的申请花费了大约 10 年时间。他称，没有义务用尽不合理拖延或自由裁量的补救办法。重新申请部长救济或永久居留权也是徒劳的补救办法，因为所涉及的事实基本上是相同的。

7.8 提交人反驳称，他的来文构成上诉。他重申，他主张存在违反《公约》的情况，因为国内主管部门的评估是任意和不公正的。

7.9 提交人指出了《公约》第十七条与《欧洲人权公约》第 8 条之间的相似之处，以及欧洲人权法院的观点，即所给予的任何类型的居留权都必须能够行使私人生活和家庭生活受到尊重的权利。限制在一国居留的措施如果对个人私人生

活或家庭生活产生不成比例的影响，则有可能违反《欧洲人权公约》第 8 条。⁹ 在他的案件中，缔约国采取措施限制他在加拿大的居留形式，违反了《公约》第十七条，因为这些措施对他的私人和家庭生活以及住宅造成了不成比例的影响。对他的住宅的干涉具有任意性并不是指根据缔约国的法律是非法的，而是指在他的情况下是不合理的。

7.10 提交人称，委员会第 15 号一般性意见(1986 年)支持他对第七和第十七条的解释，其中指出，“在某些情况下，例如涉及不歧视、禁止非人道待遇和尊重家庭生活等考虑因素时，外国人甚至可以享有入境或居留方面的《公约》保护” (第 5 段)。他称，由于他的案件中出现了这种情况，他有权得到《公约》规定的保护。

补充意见

缔约国的补充意见

8.1 缔约国在 2019 年 11 月 29 日的普通照会中提交了补充意见。缔约国坚称有权认真对待提交人作为实施暴力行为的组织的成员身份，而且提交人作为受过教育的成年人，在知道发生了暴力行为的同时，仍在这样一个组织中工作了 11 年多。

8.2 缔约国指出，提交人的申诉内容似乎是本应在早些时候认定他不可接纳，或本应剥夺他的难民身份。缔约国说，它对本国移民法的执行有绝对的自由裁量权。无论根据国内法还是国际法，提交人都无权决定采取何种执行步骤以及何时采取。缔约国还指出，其执行程序的时间安排并不像提交人所说的那样构成任意待遇。

8.3 缔约国反对提交人毫无根据地试图将其案件描述为“后来发现的证据”问题。缔约国重申，提交人的参与是在导致不可接纳程序的安全检查中发现的。他被告知这一对他不利的证据，并且能够口头作证和提供回应意见。缔约国并未援引任何新证据。

8.4 关于提交人指称移民上诉处没有对他举行口头听证会，缔约国指出，移民上诉处的决定表明举行了口头听证会，但当事方没有传唤证人。缔约国指出，当移民和难民委员会成员在作出决定之前辞职时，会下令重新举行听证会，只有移民上诉处的第二次听证会是以书面形式进行的。

8.5 缔约国指出，提交人的说法存在根本性的矛盾。提交人为支持其难民保护申诉而指出，他逃离巴基斯坦是因为他作为移民民族运动哈基基派成员，担心移民民族运动阿尔塔夫派和警察实施政治暴力。他还在申诉中提供了有关这种政治暴力的详细情况。但缔约国指出，提交人在本来文中称，他不了解该组织蓄意和有目的地实施的任何暴力行为，更不用说恐怖主义行为了。缔约国指出，在拒绝给予他部长补救的决定中，具有决定性的因素并不是他声称自己不清楚这种暴力行为构成恐怖主义的说法是否可信。决定性因素是他是一个实施暴力行为的组织的长期成员。

⁹ 欧洲人权法院，Hoti 诉克罗地亚案，第 63311/14 号申诉，2018 年 4 月 26 日判决；B.A.C. 诉希腊案，第 11981/15 号申诉，2016 年 10 月 13 日判决；Slivenko 诉拉脱维亚案，第 48321/99 号申诉，2003 年 10 月 9 日判决。

8.6 缔约国重申，应宣布来文因属事理由和缺乏证据而不可受理。提交人因其移民身份的不确定性而产生的感受并未达到构成违反《公约》第七条所需的精神痛苦程度。缔约国重申，提交人未能证实存在违反《公约》第十七条的情况，因为他已承认自己能够在加拿大工作，建立恋爱关系，参加社会活动，并与同样居住在加拿大的姐妹保持密切联系。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

9.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据其议事规则第 97 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

9.2 根据《任择议定书》第五条第二款(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审查之中。

9.3 委员会注意到提交人称，他已经用尽所有可用的有效国内补救办法。在缔约国未就此提出任何异议的情况下，委员会认为《任择议定书》第五条第二款(丑)项不妨碍委员会审议来文。

9.4 委员会注意到缔约国的论点，即来文基于属事理由完全不可受理，因为提交人实质上是在主张《公约》第七和第十七条并未规定的居留权。委员会还注意到缔约国的论点，即提交人的不确定感并不构成第七条所涵盖的行为或待遇。委员会回顾其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的第 20 号一般性意见(1992 年)，其中指出，《公约》并未界定第七条所涉的各种概念，该条规定的宗旨是保护个人的尊严和身心健全免遭有意和无意的伤害(第 2 段)。¹⁰ 鉴于提交人的申诉涉及据称他因无法获得永久居留身份而遭受的精神痛苦，委员会认为，《任择议定书》第三条并不妨碍受理提交人根据《公约》第七条提出的申诉。

9.5 委员会注意到缔约国的论点，即第十七条第一款中的“住宅”概念指的并不是居留国，也不包括给予某种移民身份的积极义务。委员会回顾，第十七条中使用的“住宅”一词应理解为一个人居住或从事其通常活动的场所。¹¹ 在这种情况下，提交人关于缔约国干涉其“居住国”(在本案中即为居留国)权利的申诉不属于《公约》第十七条第一款的属事管辖范围。因此，委员会宣布，根据《任择议定书》第三条，这一申诉因不符合《公约》规定而不可受理。

9.6 委员会注意到缔约国的论点，即提交人的申诉因证据不足而不可受理。委员会注意到提交人称，缔约国不给予他永久居留身份的决定构成了残忍待遇，由于他的临时身份带来压力和恐惧，给他造成了精神痛苦。他称，这将他置于残酷而不确定的处境，相当于违反《公约》第七条的残忍待遇。委员会回顾，《公约》并未界定第七条所涉的各种概念，委员会认为不必逐一列出违禁行为，亦不必明确区分不同种类的待遇或处罚；这些区别视实际待遇的性质、目的和严厉程度

¹⁰ A.H.G.诉加拿大案(CCPR/C/113/D/2091/2011)，第 10.4 段；Vanchev 诉保加利亚案(CCPR/C/130/D/2820/2016)，第 7.6 段。

¹¹ 第 16 号一般性意见(1988 年)，第 5 段；Naidenova 等人诉保加利亚案(CCPR/C/106/D/2073/2011)。

而定。¹² 委员会还回顾其在第七条下的判例，即对何种待遇构成第七条意义上的不人道或有辱人格待遇的评估取决于案件的所有情况，例如待遇的持续时间和方式、所造成的身体或精神影响，以及受害者的性别、年龄和健康状况。¹³ 因此，精神伤害必须达到一定门槛才构成对《公约》第七条的违反。委员会承认，在本案中，提交人不确定的移民身份使他遭受了痛苦和压力。然而，根据本案的事实，委员会认为缔约国拒绝给予提交人永久居留权的决定并不构成残忍待遇。委员会注意到，提交人关于这一决定造成所称精神痛苦的申诉是一般性的，他没有提出任何证据来支持他的申诉，即他所遭受的痛苦和悲伤极其严重，以至属于《公约》第七条的范围。因此，委员会认为提交人根据《公约》第七条提出的申诉证据不足，因此根据《任择议定书》第二条不可受理。

9.7 然而委员会认为，就可否受理而言，提交人充分证实了他根据《公约》第十七条第一款提出的有关其家庭生活受到任意干涉的申诉，并着手审议实质问题。

审议实质问题

10.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款，结合各当事方提交的所有资料审议了本来文。

10.2 提交人称，缔约国拒绝给予他永久居留权，侵犯了他的家庭生活受到尊重的权利，违反了第十七条，由此给他的移民身份带来不确定性，将他置于残酷的不确定状态。委员会注意到缔约国的论点，即提交人承认自己能够工作、建立恋爱关系并与居住在加拿大的家人保持联系，他无法获得永久居留权是合法的，不具有任意性，是相称的，不构成干涉他根据第十七条享有的权利。

10.3 委员会必须首先确定，拒绝提交人的永久居留申请是否构成干涉《公约》第十七条意义上的家庭生活受到尊重的权利。委员会回顾其第 15 号一般性意见(1986 年)，其中指出，《公约》不承认外国人进入某一缔约国领土或在其境内居留的权利，原则上应由缔约国决定接纳哪些人进入其领土。但是，在某些情况下，例如涉及不歧视、禁止非人道待遇和尊重家庭生活等考虑因素时，外国人甚至可以享有入境或居留方面的《公约》保护。¹⁴ 委员会还回顾其关于隐私权的第 16 号一般性意见(1988 年)和关于家庭的第 19 号一般性意见(1990 年)，根据这些意见，家庭的概念应作广义解释。¹⁵ 委员会注意到，在本案中，提交人自 1997 年起在加拿大定居，1999 年获得难民身份。委员会还注意到，缔约国无意也并未采取任何步骤将提交人遣返巴基斯坦。提交人在本来文中也没有提出过这一指称。委员会注意到，根据案卷中的现有资料，提交人能够与居住在加拿大的姐妹、姻兄弟和外甥女保持密切联系。委员会还注意到，从案卷资料来看，提交人能够建立社会、经济和感情关系，包括与一名加拿大女子保持了两年的恋爱关系。虽然提交人称他在维持长期关系和组建自己的家庭方面遇到困难，但委员会注意到，除了一般性的陈述以外，他没有提供足够资料表明这一问题本身是他的

¹² 第 20 号一般性意见(1992 年)，第 4 段。

¹³ 同上；Vuolanne 诉芬兰案，第 265/1987 号来文，第 9.2 段。

¹⁴ 第 15 号一般性意见(1986 年)，第 5 段。

¹⁵ 第 16 号一般性意见(1988 年)，第 5 段；第 19 号一般性意见(1990 年)，第 2 段。

居留身份造成的。至于提交人有关无法探望母亲的指称，委员会同样注意到，提交人没有提供具体资料说明缔约国如何干涉了他与母亲保持家庭关系的能力。鉴于所有这些情况，委员会无法得出结论认为，缔约国拒绝给予提交人永久居留权构成《公约》第十七条第一款意义上对其家庭的任意干涉。

11. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有资料并不表明存在缔约国违反《公约》第十七条的情况。
