

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
16 August 2019
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 2454/2014 号来文的决定***

提交人:	S.G.(最初由律师 Renu Mandhane 代理)
据称受害人:	提交人
缔约国:	加拿大
来文日期:	2014 年 4 月 28 日(首次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第 97 条(现为第 92 条)作出的决定,已于 2014 年 8 月 27 日转交缔约国(未以文件形式印发)
决定通过日期:	2019 年 7 月 26 日
事由:	未及时给予提交人加拿大永久居留地位;缺乏获得有效补救的机会
程序性问题:	因明显缺乏依据而不可受理;基于属事理由不可受理;无实际意义;未用尽国内补救措施;证实指称的程度;与《公约》不符
实质性问题:	获得补救的权利;公正审判权;隐私权;表达自由;结社自由;不歧视
《公约》条款:	第二条第 3 款、第十四条第 1 款、第十七条第 2 款、第十九条第 2 款、第二十二和第二十六条
《任择议定书》条款:	第二条和第五条第 2 款(丑)项

* 委员会第一百二十六届会议(2019 年 7 月 1 日至 26 日)通过。

** 参加审议本来文的委员会委员有:塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、亚兹·本·阿舒尔、伊力泽·布兰茨·克里斯、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、赫里斯托夫·海恩斯、巴马里阿姆·科伊塔、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼、埃莱娜·提格乎德加、安德烈亚斯·齐默尔曼和根提安·齐伯利。



1.1 来文提交人 S.G.，阿列维派库尔德人，出生于 1956 年 9 月 14 日，目前居住在加拿大。提交人称，加拿大错误地将他与恐怖主义组织(库尔德工人党)关联起来，在审查永久居留申请和给予他永久居留地位方面不合理地拖延，侵犯了他根据《公约》第二条第 3 款、第十四条第 1 款、第十七条第 2 款、第十九条第 2 款、第二十二條和第二十六條享有的权利。提交人最初由律师 Renu Mandhane 代理。¹ 《任择议定书》于 1976 年 8 月 19 日对加拿大生效。

提交人陈述的事实

2.1 提交人于 1990 年 12 月离开土耳其，逃避土耳其当局因他系工会成员和库尔德族裔而施加的迫害、任意拘留和酷刑。1981 年，他被拘留了五个月，在此期间遭受了酷刑。1990 年，他第二次被逮捕，并在几天后获释。他于 1991 年 4 月 8 日以游客身份进入加拿大，并申请难民保护。1993 年 3 月，他取得难民地位，随后立即向加拿大公民和移民部申请永久居留许可(当时被称为“着陆移民地位”)。尽管他的申请于 1993 年 7 月获得批准，同时等待安全审查，但他直至 2006 年 9 月 7 日才取得永久居民地位。

2.2 提交人抵达加拿大后不久，于 1992 年 8 月与他人共同创立了多伦多库尔德人社区和信息中心，这是一个协助土耳其库尔德人在多伦多定居的文化组织。提交人积极参与创建该中心，因为他想在抵达多伦多的库尔德人中协助培养集体意识，并希望揭露土耳其政府侵犯库尔德人人权的行为。

2.3 为审批提交人的申请，加拿大安全情报局进行了一次安全审查，并于 1994 年 10 月 13 日与提交人进行了面谈，以评估他是否对缔约国的公共安全构成风险。他被问及是否是库尔德工人党党员，并被告知他的电话已被监听。他还被告知，如果他同意提供多伦多库尔德人中库尔德工人党党员的姓名，加拿大安全情报局将建议给予他永久居留地位。²

2.4 1997 年 5 月，提交人决定不再担任多伦多库尔德人社区和信息中心领导，并与该中心断绝了联系，因为他认为加拿大安全情报局怀疑该中心是库尔德工人党的前哨。提交人希望向加拿大安全情报局清楚地表明他与库尔德工人党没有联系。在 1998 年至 2006 年期间，提交人与多伦多一家难民安置机构的创始人 Mary Jo Leddy 一道，致函省议会议员、参议员和省移民厅厅长，开展大量游说工作，以要求对其永久居留申请作出决定。

2.5 1997 年 8 月和 1998 年 3 月，提交人向安全情报审查委员会提起正式程序，就完成永久居留申请所需的安全审查过程严重拖延一事提出申诉。2000 年 4 月 3 日，安全情报审查委员会发布了一份报告，认定该委员会掌握的事实并不支持提交人系库尔德工人党党员这一推断，因此加拿大安全情报局应当建议公民和移民部给予他永久居民地位。

¹ 授权律师代表提交人行事的委托书见首次来文附件。然而，Mandhane 先生 2016 年 3 月 31 日称他不再代理来文提交人，与该事项有关的任何书信应发给 Carmen Cheung、Andrew Brouwer 和 Kara Norrington 等其他律师。

² 档案显示，加拿大安全情报局于 1995 年 8 月 9 日向移民官员报告了调查结果。

2.6 2001年3月20日，加拿大公民和移民部的移民官员决定拒绝提交人的永久居留申请，原因是正当理由认为多伦多库尔德人社区和信息中心支持库尔德工人党，由于提交人参与领导该中心，也有正当理由认为他是库尔德工人党——一个从事恐怖活动的组织——的党员。提交人申请对该决定进行司法审查。2002年11月12日，联邦法院批准了该申请，并裁定移民官员忽视了安全情报审查委员会的报告，未能考虑相关证据。因此，联邦法院将该事项发回，由另一名移民官员重新审查。然而，第二名移民官员在2002年至2005年期间未发布任何决定，尽管曾向不同机构内的若干名官员征求过意见和指导。³

2.7 2005年11月8日，提交人向联邦法院提起民事诉讼，请求总检察长作出损害赔偿，提交人称，他的申请未得到及时处理，并称尽管支持进一步调查的证据不足，但他仍在继续接受基于安全理由的调查。提交人称，这种拖延影响了他的宪法权利，因此请求根据《宪章》⁴作出损害赔偿，理由是他根据第7条(人身安全)和第15条(平等)享有的权利受到侵犯。他还基于以下理由主张损害赔偿：与家人长期分离，旅行限制，限制他进一步接受高等教育和就业以及限制他的表达自由。此外，他还基于以下理由主张损害赔偿：心理痛苦，与库尔德人社区疏远，以及由于无法完全融入加拿大社会而蒙受羞辱。2007年2月28日，他的案件被暂停审理，以待一起类似案件——Haj Khalil 诉加拿大案——作出裁决，⁵ 该案件涉及另一名永久居留申请因据称的安全关切而被不合理拖延的难民。联邦上诉法院于2009年3月6日驳回Haj Khalil 女士的主张。2011年4月14日，加拿大最高法院驳回Haj Khalil 女士的上诉许可申请。因此，提交人决定提交中止诉讼的通知。⁶ 由于法院作出了这些裁决，提交人认为他无法继续诉讼，并认为他实际上被禁止为他权利所受的侵犯获得有效补救。

2.8 在联邦法院的损害赔偿诉讼进行期间，提交人于2006年9月7日，即提出首次申请13年后取得永久居民地位。他指称，直到他提起民事诉讼后，移民官员才最终作出决定。

2.9 提交人称，他已用尽加拿大一切现有国内补救措施，⁷ 并称他未向任何其他国际调查或解决机制提出类似申诉。

³ 提交人在附件中提交了 Benson 女士发送的大量书信，特别是发送至加拿大公民和移民部和边境管理机构的信件，以及她本人在此期间对档案的批注，这些批注表明她难以做出决定，但意识到在作决定方面的拖延。

⁴ 《加拿大权利和自由宪章》。

⁵ 提交人提供了联邦法院登记处官员的备忘录副本，备忘录指出案件暂停审理，直至就其他两起案件中的任何一起作出决定，此外还提供了数据库中涉及他的案件的记录条目节录的副本。

⁶ 未注明日期。

⁷ 提交人提供了相关判决书的副本。他补充称，在事实背景和主张均与本案非常相似的 Haj Khalil 诉加拿大案中，联邦法院裁定，加拿大对永久居留申请人不承担及时处理其申请的关照义务。提交人称，由于法院在 Haj Khalil 女士的案件中驳回了依《宪章》提出的相同主张，这一先例排除了他就失职行为提出主张以及根据《宪章》第7条和第15条提出主张的可能性。提交人还强调，在 Haj Khalil 诉加拿大案中，申诉人须承担 305,000 加元的高额费用，假如他决定继续诉讼，可能背上巨额债务。

申诉

3.1 提交人称，缔约国当局有意不及时处理他的永久居留申请。他称，由于公务人员导致他 1993 年 3 月所提交申请的处理过程拖延了 13 年，他在加拿大被剥夺了享受许多权利的机会。他坚称，加拿大造成的这种拖延侵犯了他根据《公约》第二条第 3 款、第十四条第 1 款、第十七条第 2 款、第十九条第 2 款、第二十二条和第二十六条享有的权利。

3.2 提交人指称，加拿大违反了第二十六条，因为制度具有歧视性，在教育 and 家庭团聚方面对具有难民地位者和永久居民作出不合理的区分，导致他被剥夺了接受高等教育的平等机会，且无法与家人团聚。⁸ 提交人称，尽管他被麦吉尔大学和多伦多大学录取，但却无法接受高等教育，以取得他所从事的工程师职业的就业资格，因为他没有资格申请向具有永久居民地位者提供的学生贷款。⁹ 直至 2002 年，他一直无法取得旅行证件，因而无法前往第三国看望家人。

3.3 提交人还称，加拿大在处理其永久居留申请方面的过度拖延及其有敌意的调查举措造成一种恐吓氛围，限制了提交人参与政治表达和活动的的能力，从而侵犯了《公约》第十九条第 2 款所保障的表达自由。提交人解释，他来到加拿大是为逃避族裔迫害，他发现有机会在加拿大提高对阿列维派库尔德人所处困境的认识，包括通过设立多伦多库尔德人社区和信息中心。然而，由于他被认为与库尔德工人党有关联，他担心对土耳其政府表达任何批评或与该中心继续联系会妨碍他的申请。提交人因此认为，加拿大的行动将他与族人隔离开来，干涉了他的个人和政治关系，并导致他辞去中心的领导职位，构成侵犯他根据第二十二条享有的结社自由权。

3.4 提交人认为，他无法为因缔约国疏于处理他的申请(被不合理地拖延了 13 年)而遭受的侵犯和损失寻求补偿，这侵犯了他根据《公约》第二条第 3 款和第十四条第 1 款享有的公正审判权。

3.5 提交人称，尽管他取得了永久居留地位，但他的名誉和声誉受到损害，因为缔约国错误地将他与库尔德工人党及其恐怖活动关联起来，违反了《公约》第十七条。

3.6 最后，提交人就因无法接受高等教育和获得工作机会以及因加拿大移民制度的相应变化而遭受的收入损失请求个人赔偿。

⁸ 提交人提及经济、社会及文化权利委员会的 E/1999/22-E/C.12/1998/26 号文件，该委员会在审视“加拿大数以千计‘符合公约定义的难民’由于多种原因无法获得永久居民地位而面临的困境……”时就这种区分作出批评。该委员会尤其关切的是，加拿大不允许符合公约定义的难民按本国学生的标准支付高等教育的学费。委员会敦促加拿大“制订和扩展适当的方案，以消除低收入学生接受高等教育的经济障碍，而不加以基于公民地位的任何歧视”。

⁹ 提交人解释，2003 年法律有所调整，他有资格申请学生贷款，但他在那之后没有试图求学，因为他那时已在加拿大生活了近 12 年，既未从事他的专业，又未进一步接受任何正规教育，接受高等教育似乎变得不切实际。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2015年5月28日，缔约国提交了关于来文可否受理和案情的意见，同时通知委员会，提交人已于2006年取得加拿大永久居留权，后成为加拿大公民，他的申诉主要涉及其永久居留申请处理方面的拖延。缔约国认为来文不可受理，因为提交人未证实其指称，并且缺乏依据。

4.2 提交人的永久居留申请引起了国家安全关切，需要加拿大官员在仔细审查之后才能适当决定是否给予加拿大永久居留地位。缔约国承认这一过程需要一些时间，但提交人一直能够在加拿大工作，并有机会接受教育，获得医疗保健以及许多其他福利和服务。提交人还有机会向加拿大司法系统提出与处理其永久居留申请有关的指控。

4.3 缔约国称，来文基于四项理由不可受理。首先，来文完全没有实际意义。鉴于提交人在八年前取得永久居留地位，现为公民，据称侵犯他权利的情况所发生的条件已经不存在。提交人未能利用适当的国内补救途径解决拖延问题，即申请上诉许可和司法审查，以请求签发训令，在这种情况下，不能认为在提交人就拖延获得补救的应享权利方面仍然存在未决争议。提交人关于据称歧视性地将难民排除在加拿大学生贷款方案之外的指控也没有实际意义，因为该方案约12年前进行了修正，目的是纠正据称与《公约》不一致之处。

4.4 第二，提交人未用尽国内补救措施，因此来文完全或部分不可受理。提交人关于违反《公约》的指控，无论是总体指控还是与第十四条第1款有关的指控，都涉及他的永久居留申请处理过程中的拖延。然而，提交人未寻求有可能为拖延提供合理补偿的国内补救措施。提交人也未向国内主管机构提出他根据《公约》第十七条和第二十六条所提主张的实质内容。

4.5 第三，提交人主张的权利与《公约》规定不符，因此来文完全不可受理。从本质上说，提交人是在主张《公约》未作规定的居留权。因此，他的来文基于属事理由与《公约》不符，因而不可受理。或者说，提交人涉及第十四条第1款和第二条第3款的指控超出了《公约》的范围。第十四条第1款未规定可就哪些实质性权利提出指控。提交人指控加拿大阻止其就拖延一事提起损害赔偿诉讼，从而违反了第十四条第1款，这些指控超出了《公约》的范围，因而不可受理。第十四条第1款也不适用，因为处理提交人的永久居留申请并不构成确定他在诉讼案件中的权利和义务。本案并不涉及加拿大根据第二条第3款承担的提供有效补救的义务，因为不存在任何可以论证的违反《公约》第十四条第1款或任何其他条款的情况。

4.6 第四，提交人甚至未能提供初步证据证实他的指控。关于第十四条第1款和第二条第3款，即使这些条款适用，Haj Khalil 诉加拿大案的裁决也并不产生以下作用：禁止提交人诉诸法院，以寻求与处理其永久居留申请有关的补救。此外，鉴于提交人未寻求适当的国内程序加快申请，不能认为拖延极其不合理，以致构成违反第十四条第1款。提交人完全未能证实 Haj Khalil 诉加拿大案的裁决或其他因素如何导致他无法为据称侵犯他权利的情况寻求补救。

4.7 关于第十七条，提交人未能证实加拿大官员非法破坏他的名誉和声誉。加拿大法律明确授权公务人员在审查个人永久居留申请存在疑问时进行调查。即使提交人已证实加拿大官员向他的熟人调查他的活动(这一点未予承认)，也没有迹象表明这是出于确定他永久居留资格以外的任何其他目的。

4.8 关于第十九条第 2 款和第二十二条，加拿大从未对提交人的表达自由权或结社自由权施加任何非法限制，也没有迹象表明加拿大的行为有这样的意图。提交人未能提出任何证据，证明加拿大拖延处理他的永久居留申请是出于压制任何政治观点或促使提交人脱离多伦多库尔德人社区和信息中心的意图。提交人可能主观地认为他表达政治观点的能力受到限制。然而，国家从未禁止他亲自表达或通过该中心表达政治意见，也从未威胁说这种表达或结社会造成任何非法后果。

4.9 关于第二十六条，提交人未证实，由于加拿大学生贷款方案在 2003 年之前将难民排除在外，他遭受了《公约》所指的歧视。提交人未证实，他在 2003 年之前无资格获得这种贷款产生了以下影响：取消或损害了他接受高等教育或就业的机会。此外，提交人完全未证实他的指称，即：他作为难民时被剥夺了平等获得旅行证件的权利，从而侵犯了他根据《公约》第二十六条以及第十七条享有的权利。加拿大自 1970 年 3 月 16 日以来一直向难民提供旅行证件。

4.10 如果委员会认为来文整体或部分可予受理，则加拿大基于同样的考虑和其他理由指出，来文完全没有依据。提交人关于无法诉诸法院、不当拖延和侵犯有效补救权的主张缺乏依据。Haj Khalil 诉加拿大案的裁决并不产生禁止提交人诉诸法院的作用，国家也并未阻止提交人为据称侵犯其《公约》下权利的情况寻求补救。

4.11 具体而言，关于不当拖延的指控，缔约国称，考虑到所有情况，包括与提交人申请相关问题的复杂性，本案中的拖延不能被认为极其不合理，以致构成违反第十四条第 1 款。在 Deisl 诉奥地利案中，委员会在评估拖延是否不合理时考虑了以下因素：程序各阶段的持续时间；诉讼的中止效力对提交人的法律地位有利；提交人未利用可能加快行政诉讼的办法；事项相当复杂；以及在所涉期间，否决决定被行政和司法当局撤销。¹⁰ 委员会在其意见中指出，“这些因素的重要性超出旷日持久的诉讼过程中的法律不确定性可能对提交人造成的任何不利影响”。¹¹ 基于所有情况，委员会认为，该案件的诉讼程序拖延近 12 年并不构成违反第十四条第 1 款。加拿大认为，考虑到这些因素，可得出结论认为，在本案的情况下并无违反第十四条第 1 款的行为。

4.12 缔约国首先指出，提交人未利用适当的程序加快对其永久居留申请的处理：如果他对拖延感到关切，应当申请上诉许可和司法审查，请求签发训令以强制要求作出决定。其次，缔约国称，提交人的档案被认为很复杂，特别是在他约 22 年前申请永久居留时，当时反恐怖主义对加拿大公民和移民部来说是较新的议题；¹² 1990 年代，重心开始更多转向反恐怖主义。缔约国还指出，在 2001 年 9 月 11 日之后的数月和数年中，对国家安全的关注有所增加，这促使缔约国出台了新的部门程序和准则。在来文所涉期间，联邦法院撤消了最初对提交人永久居留申请作出的否定决定，并将此事项发回加拿大公民和移民部重新审查。缔约国称，考虑到所有情况，即便第十四条第 1 款适用于本案(这一点已被否定)，处理提交人永久居留申请方面的拖延也未达到构成违反《公约》第十四条第 1 款的程度。

¹⁰ Deisl 和 Deisl 诉奥地利案(CCPR/C/81/D/1060/2002)，第 11.6 段。另见 Lederbauer 诉奥地利案(CCPR/C/90/D/1454/2006)，第 8.1 段。

¹¹ Deisl 和 Deisl 诉奥地利案，第 11.6 段。

¹² Haj Khalil 诉加拿大案(2007 FC 923)，第 89 段。

4.13 缔约国还称，提交人未能证实违反《公约》第十七条的行为，因为他未以宣誓陈述书或其他形式提供任何证据支持他的指称，即：缔约国向他所在社区的成员调查他的活动。此外，提交人并未指出加拿大官员任何会对其名誉或声誉构成非法破坏的行为。即便加拿大安全情报局工作人员就提交人的活动与加拿大的库尔德人进行了面谈(加拿大不承认这一点)，这种行动也完全符合国内法。如上所述，根据法律，加拿大官员有权开展调查，包括进行面谈，以确定个人是否有资格获得永久居留权。此外，法律授权加拿大安全情报局调查“可基于合理理由怀疑可能对国家安全构成威胁的活动”。

4.14 如上所述，关于第十九条和第二十二条，缔约国坚称，提交人未能证实他的指控，即：加拿大官员的行动限制了他的表达自由权和结社自由权。缔约国从未禁止提交人表达他的政治意见，也从未威胁说这种表达或结社造成任何非法后果。然而，假如委员会认为加拿大政府的行动构成对提交人表达自由或结社自由的限制，则缔约国指出，认定提交人永久居留资格的过程可能对提交人基本自由造成的任何限制均符合《公约》第十九条第 3 款和第二十二条第 1 款的规定。也就是说，任何限制都是法律所规定并为保护国家安全和/或公共安全所必需的限制。如上所述，根据法律，加拿大移民当局有义务确定提交人是否不符合加拿大的接收条件。加拿大安全情报局经法律授权进行调查，就与根据《移民法》行使权力有关的安全问题为政府提供咨询，并调查可能涉嫌对加拿大构成安全威胁的活动。2000 年 4 月，安全情报审查委员会发布了调查报告，认定“(提交人)肯定有足够多的支持活动”，“应引起情报局的初步关注”。¹³ 2000 年 9 月，移民官员收到的新信息表明，库尔德工人党 1997 年在多伦多库尔德人社区和信息中心为地对空导弹项目进行了筹款。提交人曾于 1993 年和 1994 年担任该中心主席，并于 1996 年和 1997 年担任该中心管理层成员。还值得指出的是，库尔德工人党自 2002 年起，一直被加拿大列为恐怖主义组织。加拿大坚称，国家安全和/或公共安全要求加拿大在给予申请人永久居留地位之前对申请人进行适当审查，以处理安全关切。

4.15 最后，缔约国根据其关于提交人未证实涉及第二十六条的指控的意见，认为提交人有关无法平等利用加拿大学生贷款方案和获得旅行证件的指称缺乏依据。提交人为难民时以及在 2003 年之前无资格向加拿大学生贷款方案申请贷款，并未产生以下影响：取消或损害了他接受高等教育或在加拿大就业的机会。提交人在成为永久居民之前多次取得工作许可。加拿大还重申，涉及加拿大学生贷款方案的指控没有实际意义，因为该方案在大约 12 年前进行了修正，以纳入难民。此外，提交人为难民时并未被剥夺获得旅行证件的机会。加拿大自 1970 年 3 月 16 日以来一直向难民提供旅行证件。

4.16 最后，缔约国称，即使提交人证实他根据《公约》享有的权利受到侵犯，他所寻求的补救在很大程度上也是不适当的，因为这些补救构成对加拿大移民制度的广泛挑战，超出了委员会的权限。

¹³ 提交人的首次来文，物证 K (安全情报审查委员会的报告)，第 27 页。

提交人对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论

5.1 2015年10月2日，提交人重申了他在2014年3月31日的首次来文和在2014年6月9日提交的补充材料中提出的论点。

5.2 关于事实问题，提交人强调他未被认定为恐怖主义组织成员。安全情报审查委员会以及最终给予他永久居留地位的加拿大公民和移民部官员分别于2000年4月和2006年9月认定他并非恐怖主义组织成员。加拿大安全情报局与加拿大公民和移民部使用的“成员”的功能性定义不可能有如此大的差别，以至于有必要再进行六年的调查。

5.3 提交人重申他的来文可以受理，理由是：鉴于对他永久居留申请的处理拖延了13年，从而侵犯了他的权利且从未予以补救，来文涉及尚未解决的问题。来文并非事关永久居留权或公民权，而是事关政府官员就对公民身份和个人地位至关重要的问题作决定时的职责，以及对政府作出这些重大决定时的失职行为提出指控者可用的补救措施。提交人在初次提交申请13年后以及作为难民初次抵达加拿大逾15年后，于2006年取得永久居留地位，这一事实不会消除他所遭受的侵犯，这些申诉事由也未得到补救。委员会已认定，即使侵犯权利的情况本身已不复存在，提交人仍有权因其权利受到侵犯而获得赔偿。¹⁴

5.4 此外，提交人称，不能认为他的来文没有实际意义，因为在缔约国提及的每一起案件中，¹⁵ 提交人的来文被认定为不可受理，不是因为侵犯情况发生在过去，而是因为据称的侵犯情况已经得到补救，或是因为今后发生侵犯情况的可能性已经消除。提交人的情况与此不同，因为尽管他取得了永久居民地位并最终成为公民，但处理申请过程中侵犯他权利的情况从未得到补救。尽管提交人有上述遭遇并受到了伤害，但缔约国未采取任何步骤确保其他人不会像提交人一样，在处理过程中遭受过度拖延。他还称，加拿大安全情报局仍然有权进行独立的移民安全审查，这类审查对加拿大公民和移民部决定可否接收不具约束力，今后有发生类似侵犯情况的现实可能。他就《公约》第二十六条提出的指称也并非没有实际意义，因为尽管2003年对法律作了修改完善，但他在1996年至2003年期间无法获得学生贷款，也没有资格按本国学生的标准支付学费。

5.5 此外，提交人坚称，他已就拖延问题用尽所有可用和有效的补救措施，包括行政法、民事侵权法和《加拿大权利和自由宪章》下的补救措施。他向委员会提交的来文的实质内容已通过以下方式提出，即：就疏忽拖延处理其永久居留申请一事向加拿大法院主张民事损害赔偿。提交人出于四项不同原因，未在2002年至2005年期间申请许可，以寻求签发训令，其中一项原因是，他合理地预计，继2002年作出有利的司法审查决定后，加拿大公民和移民部将迅速采取行动就他的申请作出决定。因此，提交人认为，未用尽申请训令这一措施不能被视为来文没有实际意义或不可受理的理由。

¹⁴ 例如见 A 诉澳大利亚案(CCPR/C/59/D/560/1993)，第 11 段。

¹⁵ 例如见 A.P.L.-v.d.M.诉荷兰案(CCPR/C/48/D/478/1991)，第 6.3 和第 7(a)段；J.H.W.诉荷兰案(CCPR/C/48/D/501/1992)，第 5.2 和第 6 (a)段；Dranichnikov 诉澳大利亚案(CCPR/C/88/D/1291/2004)，第 6.3 段；Isaeva 诉乌兹别克斯坦案(CCPR/C/95/D/1163/2003)，第 9.3 段；以及 González 诉圭亚那案(CCPR/C/98/D/1246/2004)，第 13.3 段。

5.6 在这方面，提交人称，对要求用尽补救措施的解释不得损害提交人做出战略和战术决定，为据称权利遭受侵犯的情况寻求有效国内补救措施的能力，特别是在委托人贫困和律师提供无偿服务的情况下。如果委员会认定提交人本应在2002至2005年期间申请训令，那么他未申请训令与确定他是否已用尽国内补救措施无关，因为提交人主张的核心是拖延问题。即便2002至2005年期间签发了强制要求主管官员作出决定的训令，鉴于截至那时在处理他所提主张方面的过度拖延，他仍有权向委员会寻求补救。此外，提交人称，已尽可能根据加拿大法律，向国内法院提出他根据《公约》第十七条和第二十六条所提主张的实质内容。根据委员会的判例，提交人只需要在国内诉讼程序中提出《公约》所载权利的实质内容，而不需要援引《公约》的具体条款。¹⁶

5.7 提交人称来文属于《公约》范围内，同时重申他并未主张居留权，也并未辩称《公约》下存在这种权利。假如缔约国及时处理提交人的永久居留申请，即便作出否定决定，也不会发生他来文中指称的侵犯情况。他称，第十四条第1款并非仅为程序性，而是赋予了实质性权利，他同时认为，在某些情形下，缔约国未能设立主管法院以确定权利和义务，可能构成违反第十四条第1款。¹⁷ 在加拿大取得永久居民地位对充分实现受教育权、工作权和自由行动权至关重要，因此提交人称，本案涉及第十四条第1款赋予的实质性权利。与加拿大提出的意见相反，提交人坚称，Haj Khalil 诉加拿大案的裁决实际上阻止了他就失职行为和违反《宪章》的行为提出权利主张，这涉及《公约》第十四条第1款和第二条第3款。¹⁸ 有一种现实可能，即：如果提交人在这起全新的诉讼中败诉，审理这起根据《宪章》主张损害赔偿的案件的法院会要求提交人支付高额费用。这阻止了提交人根据《宪章》，包括根据第2条(表达自由和结社自由)和第15条(平等)提出任何主张。提交人指出，委员会认为，“民事诉讼”概念是基于所涉权利的性质，而不是基于某一当事方的地位，或基于法律制度可能规定就所涉权利作出裁决的机构。各项来文都必须根据其具体特征进行审查。¹⁹ 尽管处理永久居留申请是一项行政程序，但仍然是一种“民事诉讼”，因为永久居留权是在加拿大充分实现一系列公民权利和政治权利的先决条件。鉴于所涉权利的基本性质以及提交人的永久居留申请以司法审查形式接受司法监督和控制这一事实，来文类似于Czernin 诉捷克共和国案，²⁰ 与《公约》的规定不相抵触。另一方面，缔约国援引的来文与永久居留申请是否为“民事诉讼”这一问题没有直接关系，因为援引的案件涉及第十三条，也就是与提交人在缔约国领土上获得保护的权利有关的诉讼。²¹

¹⁶ 例如见 B.D.B.诉荷兰案(CCPR/C/35/D/273/1989)，第 6.3 段；以及 Van Alphen 诉荷兰案(第 305/1988 号来文)，第 5.5 段。

¹⁷ 例如见 Mahuika 诉新西兰案(CCPR/C/55/D/547/1993)，第 9.11 段。

¹⁸ 见委员会关于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 号意见(2007 年)，第 11 段。

¹⁹ 例如见 Y.L.诉加拿大案(CCPR/C/27/D/112/1981)，第 9.2 段。

²⁰ Czernin 诉捷克共和国案(CCPR/C/83/D/823/1998)，第 7.5 段。

²¹ 例如见 Kaur 诉加拿大案(CCPR/C/94/D/1455/2006)，第 7.5 段。

5.8 此外，提交人在不质疑第二条第 3 款的附属性质的情况下强烈反对缔约国的这一论点，即：本案不涉及有效补救权，因为没有任何侵犯实质性公约权利的情况。提交人基于他初次和随后提交的材料，指控缔约国违反第十四、第十七、第十九、第二十二和第二十六条，并寻求补救。

5.9 关于案情，提交人称，在本案的情况下，处理他的永久居留申请拖延了 13 年显然是不合理的，构成违反第十四条第 1 款。委员会已在判例中明确说明，“审讯公正的一个重要方面是审讯能否迅速进行”，并称，“民事诉讼的拖延，若不是因为案件复杂或当事方的行为，则违反第十四条第 1 款所规定的公正审讯原则”。²² 在 Lederbauer 诉奥地利案中，委员会指出，“评估拖延是否不合理，必须根据每起案件的情况，除其他外，须考虑案件的复杂性，各当事方的行为，行政和司法当局处理案件的方式，以及拖延可能对申诉人的法律地位造成的任何不利影响”。²³ 在这方面，提交人称，反恐怖主义在他申请永久居留时是加拿大公民和移民部关注的较新领域这一事实，以及 2001 年 9 月 11 日之后进一步关注国家安全，均不能证明过度拖延处理他的申请是合理的。此外，当安全情报审查委员会最终认定提交人并非恐怖主义组织成员时，便消除了他案件中与安全风险问题有关的任何复杂性。然而，他的永久居留申请又被拖延了六年，在随后作出否定决定之后，他被迫寻求司法审查。

5.10 关于缔约国的意见，即提交人未申请训令，因而拖延具有合理性，提交人提及 Perterer 诉奥地利案中委员会的意见，即：不能以提交人未就程序不当拖延提出申诉为理由，为缔约国未履行根据第十四条第 1 款承担的义务开脱，因为拖延归因于缔约国的程序错误。²⁴ 此外，提交人在最初收到否定决定后申请司法审查所导致的拖延不能归咎于提交人，特别是，移民官员在未考虑安全情报审查委员会决定的情况下认定提交人系恐怖主义组织成员是不合理的。

5.11 关于第十七条，提交人称，缔约国未举出任何证据反驳提交人在宣誓陈述书中的陈述，即：加拿大安全情报局向库尔德人社区其他成员反复询问他的情况，加拿大安全情报局进行的调查造成了损害提交人在加拿大库尔德人中名誉和声誉的影响，调查对提交人造成了重大心理伤害。即便提交人的联系详情未完全公开，加拿大安全情报局进行的调查也造成了给提交人贴上安全风险标签的影响，并对他在加拿大库尔德人中的名誉和声誉造成不可弥补的损害，违反了《公约》第十七条。

5.12 提交人还坚称，限制他根据《公约》第十九条和第二十二条享有的权利没有正当理由。对提交人进行调查或许是合理的国家目标，但缔约国不当拖延了 13 年才完成这项调查，包括在安全情报审查委员会作出认定之后，这与上述目标不相称。²⁵ 这造成了一种恐惧气氛，提交人担心，对土耳其政府的任何批评言论或者与库尔德人社区的接触都会被解释为支持库尔德工人党。缔约国未提供任何具体证据，以解释限制提交人的表达自由或结社自由为何是避免威胁国家安

²² 见委员会第 32 号一般性意见，第 27 段。

²³ 见第 8.1 段。

²⁴ Perterer 诉奥地利案(CCPR/C/81/D/1015/2001)，第 10.7 段。

²⁵ 见委员会关于意见自由和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 34 段。

全的必要举措，或者移民当局的行为为何与这一威胁相称。²⁶ 在缺少这些信息的情况下，缔约国不能暗示这些限制符合第十九条第 3 款或第二十二條第 1 款。

5.13 最后，提交人重申，由于他的移民身份，他在接受高等教育方面受到歧视。提交人是符合《公约》(1951 年《关于难民地位的公约》)定义的难民，而不具有永久居民地位，不可能获得旅行证件以探望家人。在加拿大，向难民签发旅行证件是君主的特权，因此是酌情决定的。当时的难民群体很清楚，无永久居民地位的难民无法获得旅行证件，申请也没有用。

5.14 最后，提交人重申他请求获得适当的补救，²⁷ 同时指出，“如果没有规定缔约国有义务根据第二条采取措施防止违反《公约》的行为再次发生”，包括对法律和实践作出必要调整，“就不可能达到《公约》之目的”。²⁸

缔约国关于可否受理和案情的补充意见

6.1 2016 年 3 月 29 日，缔约国就提交人的第二组评论意见作出答复，同时澄清了国内法和某些事实问题，并重申其 2015 年 5 月 28 日首次就来文可否受理和案情提出的意见。

6.2 缔约国坚称，基于以下理由，本来文不可受理。首先，来文没有实际意义。从本质上说，本来文涉及提交人永久居留申请的处理问题。提交人在八年多前取得永久居留权，现在是公民。他本可以利用国内法院系统寻求补救，以解决处理其申请过程中的拖延问题，但他没有这么做。第二，本来文因未用尽国内补救措施而不可受理。提交人决定不寻求本可以解决拖延问题的国内补救措施，也未向国内法院提出他根据《公约》第十七条和第二十六条所提主张的实质内容。第三，来文因与《公约》范围不符而不可受理，因为提交人本质上是主张《公约》未作规定的居留权。此外，第十四条第 1 款和第二条第 3 款不适用。最后，来文因未能证实而不可受理。提交人甚至未能提供初步证据证实他的任何指控。假如来文被认为可予受理，则加拿大指出，来文缺乏实质依据。提交人未能证实任何违反《公约》的行为。

6.3 此外，提交人未就解决其永久居留申请处理过程中的行政拖延问题寻求任何国内补救措施。提交人称，他寻求了三种国内补救措施：(a) 2001 年 4 月向联邦法院申请上诉许可和对不给予他永久居留权的决定进行司法审查；(b) 1997 年 10 月就加拿大安全情报局的行为向安全情报审查委员会提出申诉；以及 (c) 2005 年 11 月向联邦法院提起损害赔偿的民事诉讼。

6.4 缔约国还称，提交人诉诸的国内程序并不是解决其永久居留申请处理过程中拖延问题的补救途径，因为这些程序都无法起到要求政府就这一申请作出决定的作用。提交人的上诉许可和司法审查申请与拖延并无任何关系，而是要求联邦法院审查 2001 年 3 月作出的拒绝他永久居留申请的决定的有效性。如加拿大初

²⁶ 同上，第 35 段。另见 Lee 诉大韩民国案(CCPR/C/84/D/1119/2002)，第 7.2 段。

²⁷ 见委员会关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 16 段。

²⁸ 同上，第 17 段。

次提交的意见所述，联邦法院 2002 年 11 月 12 日决定撤销该行政决定，并将该事项发回，由另一名移民官员重新审查。²⁹

6.5 此外，尽管提交人就加拿大安全情报局安全审查的持续时间向安全情报审查委员会提出申诉，并在民事诉讼中就拖延问题寻求损害赔偿，但这些程序的结果都不可能是强制要求解决他的永久居留申请处理过程中的拖延问题。如加拿大初次提交的意见所述，安全情报审查委员会是独立的审查机构，有权调查涉及加拿大安全情报局的申诉。安全情报审查委员会的建议仅供参考；这些建议对加拿大安全情报局或其他相关部门没有约束力。³⁰ 安全情报审查委员会无权强制要求完成对提交人的安全审查，或者强制要求就他的永久居留申请作出决定。此外，在提交人的民事诉讼中，联邦法院不可能要求加拿大官员完成对提交人永久居留申请的处理。根据加拿大法律，损害赔偿的民事诉讼与申请司法审查有实质性区别，可用的补救措施也不同。提交人关于他已“被安全情报审查委员会排除怀疑”的陈述应被委员会忽略。

6.6 缔约国还称，损害赔偿的民事诉讼是一种私法补救措施，主要目的是通过经济赔偿或其他救济纠正私法上的过错。民事诉讼过程通常更为漫长，民事诉讼允许求偿人参与审前证据开示，以确定其损失的性质和程度。审理民事诉讼的法院可以责令政府支付损害赔偿，但根据联邦法律，该法院没有推翻行政决定或责令政府作出决定的管辖权。

6.7 相比之下，司法审查服务于确保善治的公共目的。司法审查针对的是政府决策者所采用程序和所采取行动的合法性、合理性和公正性。司法审查的目的是以迅速和简易的程序推翻无效的政府决定，或是要求或禁止政府采取行动。司法审查中现有补救措施之一是训令，训令能够强制解决行政拖延问题，因为可以责令政府在规定的时限内作出决定。加拿大最高法院解释，“司法审查适合希望迅速和直接抗议其控诉的行为(或不作为)的诉讼当事人”。

6.8 缔约国认定，提交人未寻求可能导致签发命令并强制要求政府就其永久居留申请作出决定的补救措施，即：申请上诉许可和司法审查以请求签发训令。尽管提交人由律师代理，但他未能寻求可直接处理行政拖延问题的唯一补救措施。由于提交人向委员会提出的申诉涉及处理其永久居留申请方面的拖延，因此提交人未寻求旨在处理行政拖延的国内补救措施这一点不能忽视，或者以这是“战略和战术决定”为由开脱。³¹ 最后，缔约国坚称，提交人的来文因无实际意义而不可受理。提交人本应能够利用国内法院系统获得补救以解决拖延问题，但却未能这样做，在这种情况下，不能认为在提交人就拖延获得补救的应享权利方面仍然存在未决争议。³² 缔约国请求委员会认定来文不可受理或者缺乏依据。

²⁹ 加拿大 2015 年 5 月 28 日就提交人的来文可否受理和案情提交的材料，第 59-60 段。

³⁰ 同上，第 42 和第 50 段。

³¹ 提交人 2015 年 10 月 2 日的评论意见，第 18 段。

³² 加拿大就来文可否受理和案情提交的材料，第 88-92 段。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可否受理

7.1 在审议来文所载任何申诉之前，委员会必须根据其议事规则第 97 条，确定来文是否符合《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，委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

7.3 委员会注意到，缔约国反对来文可予受理的理由是，鉴于提交人于 2006 年取得永久居留权，现在是公民，并鉴于据称侵犯其权利的情况所发生的条件已不复存在，包括由于自 2003 年以来所有难民都能向加拿大学生贷款方案申请贷款，提交人的主张没有实际意义。委员会还注意到，提交人称，他的指控涉及尚存争议的问题，因为取得永久居留地位这一事实并未消除他所遭受的侵犯，而且拖延 13 年处理其永久居留申请而造成的对他权利的侵犯也未得到补救。然而，委员会进一步指出，与难民受教育机会有关的改革和提交人地位的正规化均无法溯及既往地补救他在 1993 年至 2003 年期间³³ 以及 1993 年至 2006 年期间³⁴ 因获得一系列权利、福利和服务的机会受到限制而可能遭受的损害。³⁵ 委员会回顾其判例指出，即使侵犯权利的情况本身已不存在，提交人可能也有权为权利遭受侵犯而获得赔偿。³⁶ 因此，委员会认为提交人的指控并非无实际意义，也并未违反《任择议定书》第三条。

7.4 此外，委员会注意到，缔约国根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，反对本来文整体以及涉及《公约》第十四条第 1 款和第二条第 3 款的部分可予受理，理由是提交人本可以诉诸国内法院系统，但却未利用适当的国内补救措施，即申请上诉许可和司法审查以请求签发训令，解决永久居留申请处理过程中的拖延问题。委员会注意到提交人对来文不可受理这一意见提出异议，同时注意到提交人承认，他在 2002 年至 2005 年期间未申请许可以寻求签发训令是出于四项不同的原因，其中之一是他合理地预计，继 2002 年作出有利的司法审查决定后，加拿大公民和移民部将迅速采取行动就他的申请作出决定(见上文第 5.5 段)。提交人还根据 Haj Khalil 诉加拿大案的判决，中止了向联邦法院提起的要求损害赔偿的民事诉讼。委员会回顾其判例指出，提交人必须按照《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的规定，用尽确有可能提供补偿且提交人事实上可以利用的所有司法或行政补救措施。³⁷ 尽管提交人有律师代理，但未解释这种解决行政拖延问题的补救措施为何无法在他的案件中发挥作用。³⁸ 因此，委员会认为，就据称

³³ 关于提交人无法受教育的问题。

³⁴ 关于提交人其他权利据称受到侵害的问题。

³⁵ Dranichnikov 诉澳大利亚案，第 6.3 段；A.P.L.-v.d.M.诉荷兰案，第 6.3 段；以及 Toussaint 诉加拿大案(CCPR/C/123/D/2348/2014)，第 10.5 段。

³⁶ 例如见 A 诉澳大利亚案，第 11 段；以及 Wilson 诉菲律宾案(CCPR/C/79/D/868/1999)，第 6.3 段。

³⁷ 例如见 Patiño 诉巴拿马案(CCPR/C/52/D/437/1990)，第 5.2 段；P.L.诉德国案(CCPR/C/79/D/1003/2001)，第 6.5 段；Warsame 诉加拿大案(CCPR/C/102/D/1959/2010)，第 7.4 段；以及 Singh 等人诉加拿大案(CCPR/C/125/D/2948/2017)，第 6.4 段。

³⁸ 见委员会第 32 号一般性意见，第 9 和第 27 段。

违反《公约》第十四条第 1 款和第二条第 3 款的情况而言，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的要求未得到满足。鉴于上述情况，委员会不会考虑提交人在这方面的指控是否缺乏充足证据或者不符合《公约》。

7.5 关于第十七条，委员会注意到缔约国的意见，即：提交人未能证实加拿大官员非法破坏他的名誉和声誉，理由是提交人被认为与库尔德工人党有关联并参与了多伦多库尔德人社区和信息中心的工作，当局因此对其活动的调查是合法的。缔约国认为，他的活动引起了国家安全方面的关切，同时指出库尔德工人党即使在 2002 年之后也仍然被列入名单，缔约国指出，进行这种调查的唯一目的是确定提交人的永久居留资格。委员会还注意到提交人的论点，即：他未被认定为恐怖主义组织的成员，这种认定包括若干阶段并作出了相互矛盾的决定，因此耗费了过长时间。委员会认为，提交人未充分证实所进行的调查以何种方式对他在加拿大库尔德人中的名誉和声誉造成不可弥补的损害。因此，委员会根据《任择议定书》第二条宣布这部分来文缺乏证据，因此不可受理。

7.6 关于第十九条第 2 款和第二十二条，委员会注意到，提交人因被认为与库尔德工人党有关联而避免就其原籍国的政治局势自由表达看法并退出了多伦多库尔德人社区和信息中心，因为他担心，对土耳其政府的任何批评或者与该中心继续联系会妨碍他的申请。委员会还注意到缔约国的论点，即：提交人的表达自由权和结社自由权未受到任何非法限制，而且并无迹象表明缔约国打算加以限制。鉴于提交人自愿决定限制其活动和表达意见，委员会认为，他未能充分证实他的说法，即：他会被缔约国禁止表达政治意见，或者会因这种表达或结社面临任何非法后果。因此，委员会根据《任择议定书》第二条宣布这一部分来文不可受理。

7.7 关于第二十六条，委员会注意到提交人的指控，即：尽管他被麦吉尔大学和多伦多大学录取，但由于没有资格申请向具有永久居民地位者提供的学生贷款，他无法接受高等教育，以取得他所从事的工程师职业的就业资格，提交人还指控称，他直到 2002 年被认定不会带来安全风险后才获得旅行证件。委员会还注意到，缔约国认为提交人的指控缺乏证据，理由是他在 2003 年(当年法律进行了修订)之前作为难民，没有资格向加拿大学生贷款方案申请贷款，并未产生以下影响，即：取消或损害他接受高等教育或在加拿大就业的机会，因为他在成为永久居民之前多次取得工作许可，缔约国还认为，提交人为难民时也并未被剥夺获得旅行证件的机会。委员会回顾其关于不歧视的第 18 号一般性意见(1989 年)³⁹以及委员会的判例——并非基于《公约》第二十六条所列理由的每一种区别对待都构成歧视，⁴⁰认为没有充分证据证明提交人基于居留地位所受的区别对待不是客观、合理以及出于合法目的。因此，根据《任择议定书》第二条，这些主张不可受理。

³⁹ 见第 7 和第 13 段。

⁴⁰ 例如见 Broek 诉荷兰案(CCPR/C/29/D/172/1984)，第 13 段；Zwaan-de Vries 诉荷兰案(CCPR/C/29/D/182/1984)，第 13 段；O'Neill 和 Quinn 诉爱尔兰案(CCPR/C/87/D/1314/2004)，第 8.3 段；以及 Toussaint 诉加拿大案，第 11.7 段。

8. 因此，委员会决定：
- (a) 根据《任择议定书》第二条和第五条第 2 款(丑)项，来文不予受理；
 - (b) 将本决定转交缔约国和提交人。
-