

公民权利和政治权利  
国际公约Distr.: General  
6 June 2019  
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 3041/2017 号来文的意见\* \*\* \*\*

提交人： B.D.K.(由律师 Mylène Barrière 代理)

据称受害人： 提交人及其两名年长子女

所涉缔约国： 加拿大

来文日期： 2017 年 11 月 7 日

参考文件： 根据委员会议事规则第 97 条做出的决定，已于 2017 年 11 月 8 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见的通过日期： 2019 年 3 月 19 日

事由： 将一名成人和两名未成年儿童驱逐到安哥拉

程序性问题： 用尽国内补救措施；主张明显缺乏依据；重新评估事实和证据

实质性问题： 酷刑；残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚；家庭权利；儿童与父母分离；儿童权利；任意逮捕；拘留

《公约》条款： 第六条、第七条、第九条、第十七条、第二十三条和第二十四条

《任择议定书》条款： 第二条和第五条第 2 款(丑)项

\* 委员会第一二五届会议(2019 年 3 月 4 日至 29 日)通过。

\*\* 参加审查本来文的委员会委员有：塔尼亚·阿卜杜·罗科尔、亚兹·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹·科里斯、克里斯托弗·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、巴玛利亚姆·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、根提安·齐伯利。根据委员会议事规则第 108 条，委员会委员马西亚·V.J.·克兰没有参加对来文的审议。

\*\*\* 委员会委员何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯的个人意见(不同意见)附于本意见之后。



1.1 提交人以她的名义和她的两个子女(分别于 2004 年和 2005 年出生的刚果民主共和国公民)的名义提交来文。提交人提出, 将她和她的两个子女驱逐到安哥拉, 等于侵犯了他们根据《公民权利和政治权利国际公约》第六条第一款、第七条、第九条、第十三条、第十七条第一款、第二十三条第一款和第二十四条第一款享有的权利。《任择议定书》于 1976 年 8 月 19 日对缔约国生效。提交人由蒙特利尔市慈善团的律师 Mylène Barrière 代理。

1.2 2017 年 11 月 8 日, 委员会根据议事规则第 92 条, 通过新来文和临时措施问题特别报告员, 请缔约国在委员会审议来文时不要驱逐提交人及其子女。2018 年 3 月 4 日, 缔约国要求取消临时措施, 因为将提交人驱逐到安哥拉不会造成无法弥补的损害, 提交人甚至没有提出表面证据, 也没有证实将她驱逐到安哥拉将造成不可弥补的损害的说法。委员会于 2018 年 10 月 17 日驳回了这一请求。缔约国推迟了对提交人及其子女的遣返, 他们目前居住在加拿大。

### 提交人陈述的事实

2.1 提交人及其子女是一个大家庭的一部分, 该大家庭还包括提交人的丈夫即孩子们的父亲 L.M.、两个较小的兄弟姐妹和提交人的母亲。

2.2 从 1998 年到 2001 年, L.M.在刚果民主共和国担任国家情报局局长的厨师。为了被选中担任该职位, 他改名为 J.M., 这样显得与他的雇主(Ngwaka)属于同一族裔。

2.3 2001 年 1 月 16 日, 刚果民主共和国总统洛朗·德西雷·卡比拉被杀害, 该国开始清洗据称负有责任者。2001 年 2 月 17 日, 提交人的丈夫在他的工作地点与他的所有同事一起接受了警方的讯问, 因为他的雇主是嫌疑人之一。在审讯过程中, 他被警方指控为谋杀的共犯; 他从后门逃走, 立即逃到安哥拉。

2.4 提交人随后躲藏到一位朋友的家里。当她被告知警察闯入了他们以前的住宅后, 她躲到了她父母位于金沙萨另一个区的住宅里。

2.5 2001 年 3 月 10 日, 在警察两次来她父母家寻找提交人之后, 她与母亲和哥哥离开刚果民主共和国前往安哥拉。不久之后, 她的父亲和其他兄弟姐妹与他们团聚。

2.6 在安哥拉, 提交人的丈夫遇到了其他最初来自刚果民主共和国但具有安哥拉国籍的人。为了使提交人能够获得安哥拉的身份证件, 上述人员作证说, 他们都是同一个家庭的成员。然而, 该家庭受到邻居的歧视, 因为他们是刚果民主共和国的国民, 也受到其他人的歧视, 他们嫉妒提交人的丈夫在一家石油公司的地位。

2.7 2008 年, 由于他们作为刚果民主共和国公民在安哥拉遭受的苦难, 提交人和她的丈夫决定返回刚果民主共和国。这对夫妇认为, 在事件发生七年后, 他们将不再面临迫害的风险。然而, 提交人的丈夫被逮捕, 面临即将执行的死刑。然后, 负责拘留的官员帮助 L.M.逃离了拘留, 他是他兄弟的童年朋友。该官员前往提交人的住所, 要求她向 L.M.提供安哥拉护照, 然后将 L.M.安排在飞往安哥拉的飞机上, 提交人在那里与他会合。

2.8 2009 年 1 月 9 日, 在发现安哥拉秘密警察试图将提交人的丈夫引渡到刚果民主共和国之后, 这家人凭借他们通过不实之词获得的真实安哥拉护照逃往美利坚合众国。

2.9 2009年3月5日,提交人及其以其名义提交来文的两个孩子试图使用假名从美国进入加拿大,声称提交人的丈夫即她两个孩子的父亲已经死亡。他们被根据《加拿大与美国安全第三国协定》的条款遣返美国。

2.10 2010年1月9日,该家庭在美国申请获得难民地位。2012年6月,他们的请求被驳回,2015年12月,上诉被驳回。2016年2月29日,提交人丈夫延长工作许可证(就业批准)的申请被美国主管部门驳回。

2.11 2014年后,仍居住在安哥拉的提交人父母和兄弟姐妹被跟踪并受到骚扰,主要是通过电话,大概是由安哥拉警察在刚果民主共和国警察部队的帮助下进行的。2015年5月,安哥拉秘密警察闯入他们的住所,以死亡相逼查问提交人丈夫的下落。提交人的弟弟受到致命枪伤,她的母亲腿部中弹,后来被截肢。在母亲住院期间,这家人失去了提交人的父亲和其他兄弟姐妹的踪迹;他的家人至今不知道他们的下落。2015年8月,提交人的母亲在美国与他们团聚。

2.12 2015年11月10日,刚果民主共和国国家情报局对提交人及其丈夫发出了逮捕令。

2.13 2016年6月4日,提交人及其家人违规从美国越境进入加拿大。他们被加拿大皇家骑警逮捕。提交人及其两个较年长的子女(她以这两名子女的名义提交来文)被认定没有资格根据《移民和难民保护法》申请庇护,因为他们先前的申请曾被认定是不可接受的(2009年3月5日他们试图进入加拿大)。他们的申请被转入驱逐前风险评估程序。然而,L.M.,他的两个较年幼的孩子和他的岳母请人把他们的庇护申请转送到了移民难民委员会。

2.14 2017年2月23日,提交人的驱逐前风险评估申请被驳回,原因是她的身份缺乏可信度,而且她的家人能够在安哥拉生活数年而没有发生意外。5月11日,提交人请求允许向联邦法院申请,对其驱逐前风险评估申请被驳回进行司法复审。5月12日,提交人申请推迟驱逐他们,理由是家庭分离会给他们带来困难、压力和焦虑。5月17日,推迟申请被拒绝,理由是提交人提交的心理报告包含各种矛盾,而且家人过去曾自愿分居,只要提交人丈夫的保护要求得到确定,家庭就会团聚。提交人向联邦法院申请司法暂缓驱逐;然而,她的申请于5月26日被驳回。7月13日,联邦法院驳回了就驱逐前风险评估的否定决定进行司法复审的申请。

2.15 2017年5月23日,在金沙萨马卡拉拘留所当月发生大规模越狱事件后,国家情报局对别名J.M.的L.M.发出了另一份逮捕令。

## 申诉

3.1 提交人提出,将她和她的两个子女驱逐到安哥拉,等于侵犯了他们根据《公民权利和政治权利国际公约》第六条第一款、第七条、第九条、第十三条、第十七条第一款、第二十三条第一款和第二十四条第一款享有的权利。

3.2 提交人声称,如果他们返回安哥拉,他们有可能被送到刚果民主共和国,在那里他们将受到安全部队的迫害,这反映在她和她的丈夫以前遭受的迫害上。这将构成对第六条第一款、第七条和第九条的违反。他们强调,他们的安哥拉护照是通过虚假陈述获得的,实际上他们并不持有安哥拉国籍,这就证实了这一风险。

3.3 提交人声称，通过适用《加拿大与美国安全第三国协定》，她和她的子女被剥夺了在加拿大申请难民地位的机会，他们没有得到口头听证。他们只能进入遣返前风险评估，而这并不具有所有适当的程序保障。提交人认为，这些事实显示存在违反《公约》第十三条的行为。

3.4 提交人声称，她和她的子女有很强的家庭纽带，驱逐部分家庭成员的做法干涉了他们的家庭权利。她还声称，她所代表的两个孩子自从进入加拿大并融入加拿大社会以来一直在加拿大上学；因此，驱逐将对他们产生重大影响，而且不符合他们的最大利益。出于这些原因，提交人声称，将她与两个较年长的子女一起驱逐出境将构成违反《公约》第十七条第一款、第二十三条第一款和第二十四条第一款的行为。

### 缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 缔约国在 2018 年 5 月 4 日的普通照会中就来文的可受理性和案情提出了意见。缔约国认为，来文不可受理，因为没有用尽国内补救办法和缺乏确凿证据，而且来文实质上构成对国内主管机关所作决定的上诉。

4.2 缔约国指出，提交人没有提出任何新的证据表明她本人面临风险。相反，她的来函主要是基于对审议她案件的国内机构所作决定的投诉。提交人来文的实质是对认定如果她返回安哥拉，她不会面临遭受迫害的危险的国内决定提出的上诉。在这方面，加拿大回顾委员会一贯的判例，即委员会不审查国内主管机关对案件事实和证据的评估决定，除非评估明显是任意的或等于执法不公。根据《任择议定书》第二条，对涉及重新评估事实和证据的主张应宣布为不可受理。<sup>1</sup> 缔约国认为，提交人没有证明国内主管机关对她案件的评估明显是任意的，或等于执法不公。

4.3 缔约国还指出，提交人没有充分证实她关于第六条第一款、第七条和第九条受到违反的指控，因为她完全缺乏可信度，她甚至没有证明她的身份或她是刚果民主共和国公民等基本要素。本来，来文承认提交人凭着假安哥拉旅行证件旅行，不过她的护照是真实的。提交人还就她的国籍作出了自相矛盾的声明，所提供的文件包含各种不一致之处。例如，提交人在第一次进入加拿大时提供的出生证明上有她的已婚姓名。国内主管机关还发现，提交人缺乏关于刚果民主共和国的常识，例如“姓名后缀”是什么，结论是她不是刚果民主共和国公民。<sup>2</sup> 作者多次使用虚假文件和虚假身份。她一再故意提供虚假信息。她声称她的丈夫已经去世，给出了不同的出生日期，并至少使用了四个名字(K.D.、D.K.M.、N.B.M. 和 B.N.M.K.)。缔约国还说，向委员会提交的来文是以虚假陈述为基础的，并附加了一些文件作为佐证——例如附在她的来文后的心理报告——其中有许多错误和

<sup>1</sup> 见 Contreras 诉加拿大(CCPR/C/119/D/2613/2015)，第 8.7 段；A.B.诉加拿大(CCPR/C/117/D/2387/2014)，第 8.3 段；Tarlue 诉加拿大(CCPR/C/95/D/1551/2007)，第 7.4 段；Kaur 诉加拿大(CCPR/C/94/D/1455/2006)，第 7.3 段；Tadman 和 Prentice 诉加拿大(CCPR/C/93/D/1481/2006)，第 7.3 段；Pham 诉加拿大(CCPR/C/93/D/1534/2006)，第 7.4 段；Kibale 诉加拿大(CCPR/C/93/D/1562/2007)，第 6.4 段；及 P.K.诉加拿大(CCPR/C/89/D/1234/2003)，第 7.3 段。

<sup>2</sup> 在刚果民主共和国，使用“姓名后缀”——一个或多个祖先的名字——是一项法律要求：见 Isidore Ndaywel è Nziem, “De l’authenticité à la libération : se prénommer et République démocratique du Congo”, *Politique africaine*, No. 72, December 1998, p. 103.

错误陈述。关于提交人在刚果民主共和国总统遇刺后遭受迫害的证据，负责驱逐前风险评估的官员指出，大多数被指控共谋的人都是军官，没有证据表明与提交人丈夫个人情况相似的人会面临人身风险。缔约国承认，在某些情况下，难民申诉者必须利用虚假身份和虚假证件逃离其遭受迫害的国家。然而，一旦进入一个安全的国家并且寻求保护时，难民申诉者应该诚实。提交人向缔约国主管机关提交的唯一真实身份证件是一本有效的安哥拉护照，其结果是将被驱逐到安哥拉，而不是刚果民主共和国。据她自己承认，她的其他身份证件是欺诈性的，或者是被篡改的，或者是真实性有其他可疑之处。在这种情况下，缔约国有理由以她的真实身份证件——安哥拉护照——为凭并将她视为安哥拉公民。

4.4 提交人没有提供任何证据来支持她在安哥拉将面临侵犯人权行为的说法。她在申诉中所附的几份关于安哥拉的人权报告摘录是一般性的，其中没有任何内容与她的个人情况有关。安哥拉的一般人权状况虽然在某些方面存在问题，但并不表明与提交人个人情况相同的人如果返回安哥拉将面临人身危险。此外，提交人没有提供任何证据表明，如果被驱逐到安哥拉，她将面临被遣返到刚果民主共和国的问题。因此，缔约国认为提交人关于第六条第一款、第七条和第九条的指控因缺乏证据而不可受理。

4.5 缔约国认为，提交人根据《公约》第十三条提出的关于适用《加拿大与美国安全第三国协定》的指控因未用尽国内补救办法而不可受理。根据《移民和难民保护法》第 101 条第(1)款(C)项，在边境哨所之间返回加拿大以逃避《协定》适用的申诉人，在根据该《协定》被认定不符合条件后，不符合该法的资格。在这种情况下，他们不会被遣返回美国，而是会接受遣返前风险评估，以确定他们是否需要保护，这是提交人和她的两个最年长的子女 2016 年进入加拿大时适用的程序。在 2009 年她首次进入加拿大提出难民申请时，提交人本可以通过申请许可向联邦法院申请司法复审，并提出司法暂缓驱逐的动议，对她的无资格和可能被送回美国提出质疑。与提交人声称她没有补救办法的说法相反，在她这种处境下，难民申请人实际上可以有效地诉诸联邦法院。提交人没有对将她送回美国的决定提出异议。

4.6 提交人根据第十三条提出的指控也应因缺乏证据而被视为不可受理。提交人在这方面的申诉似乎集中于在遣返前风险评估过程中没有给予她口头听证的机会这一事实。加拿大说，在对提交人的申请进行遣返前风险评估之前，加拿大移民局人员曾多次与她面谈，在这些面谈过程中，特别询问了她的国籍、身份和她的证件的真实性。负责评估的官员根据提交人自己的陈述和提交人的真实安哥拉护照认定提交人是安哥拉公民。在这种情况下，考虑她的申请的官员没有理由再次就完全相同的问题与提交人面谈。此外，提交人还能够申请许可，要求对其驱逐前风险评估的决定进行司法复审，并申请司法暂缓驱逐。提交人被允许留在加拿大，以便对她的申请进行评估。由于已确定提交人在安哥拉不存在风险，她是安哥拉的公民，她将被遣送到安哥拉，而且由于她受到合法遣送令的约束，她在加拿大“境内是不合法的”。

4.7 另一方面，缔约国认为，被质疑的程序满足了第十三条所载的保障。如上述的国内诉讼所表明的那样，提交人的庇护申请被审议并被驳回，她的上诉在美国也被驳回。在加拿大，她进入了驱逐前风险评估程序。她由律师代理，并有充分的机会通过各种呈文参与这一程序。她可以对关于她的驱逐前风险评估的否定决定进行司法复审。她能够提出推迟遣送的应用，并申请对这一否定决定进行司

法复审。她可以获得司法暂缓遣送。事实并未表明有任何违反《公约》第十三条的行为。

4.8 缔约国还提出，根据《公约》第十七条第一款、第二十三条第一款和第二十四条第一款提出的申诉，应当因缺乏证据而被裁定不可受理。提交人声称，她与两个最年长的孩子可能被驱逐出境，而她的丈夫、两个最小的孩子和母亲仍留在加拿大以确定他们的难民身份申请，这将构成对他们的家庭生活权和儿童作为未成年人受到保护的权利的侵犯。缔约国指出，当提交人和两个最年长的孩子于2009年进入加拿大时，提交人声称她的丈夫已经去世。当她向当局出示孩子的出生证明时，一个名叫A.L.的人被列为这些孩子的父亲。尽管存在这些不一致之处，但缔约国愿意按假定清白的原则看待这些材料，并认为提交人、她的丈夫和子女构成了一个家庭。

4.9 缔约国声称，提交人及其丈夫的决定和行动导致他们在加拿大的保护要求是在不同的时间和不同的程序中处理的。如果提交人被驱逐到安哥拉，家庭可能暂时分离这一事实本身，并不意味着驱逐是非法的、任意的、不合理的或不相称的。如果提交人的丈夫的保护申请获得批准，他将能够申请在加拿大永久居留，他将能够在他的申请中列入提交人和两个最年长的子女。如果提交人丈夫的保护请求被拒绝，他将能够在安哥拉与提交人团聚，他们在安哥拉拥有公民身份，而且他们自己承认在那里生活过数年。缔约国强调，在预定2017年5月遣返提交人时，该家庭在加拿大呆了不到一年。这个家庭不是长期居民，在加拿大没有长期定居的家庭生活。提交人的两个较年长的子女不是在加拿大出生的，不能被认为他们融入学校和加拿大社会的程度到了有理由推翻合法驱逐令的地步。此外，审议延期驱逐的申请时考虑到了家庭分离所造成的困难和儿童的最大利益；就申请做出决定的加拿大边境管理局官员指出，心理报告中的证据完全基于提交人和她丈夫的陈述，而且有许多矛盾之处。该官员指出，该家庭过去是自愿分开的，成年人进入加拿大是非法的，明知这样会将他们的孩子置于不稳定和压力大的境地。因此，该名官员认为没有足够理由延迟遣送离境。联邦法院拒绝对这一裁决进行司法复审。关于这个问题，缔约国还认为，提交人没有证明国内主管机关对她案件的评估明显是任意的或等于执法不公，并得出结论认为，她根据《公约》第十七条第一款、第二十三条第一款和第二十四条第一款提出的申诉应被裁定为不可受理。

4.10 因此，缔约国请委员会裁定来文证据不足，不可受理，并宣布提交人的申诉不可受理。如果提交人的任何申诉被委员会认为是可接受的，则缔约国提出，事实并未表明出于同样的原因《公约》受到了违反。

### 提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人说，自提交来文以来，她发现自己怀孕了，预计她的孩子的出生日期是2018年9月9日。此外，由于面临驱逐出境和家庭分离的威胁，她女儿的心理健康严重恶化。根据提交人所附的医疗报告，她的女儿反复有自杀的想法，如果被驱逐出境，她将有很高的自杀风险。提交人提出，在安哥拉和刚果民主共和国，适当的精神卫生保健和治疗仍然非常有限，不足以满足其女儿的具体需要。

5.2 提交人还提交了关于他们在被驱逐出境时面临的风险和她的身份的补充证据。首先，在马卡拉拘留所大规模越狱事件后，国家情报局于2017年5月对提交人及其丈夫L.M.发出了另一份逮捕令，这导致重新签发了原先的逮捕令。其

次，提交人、她的丈夫和她的母亲从刚果民主共和国驻渥太华大使馆获得了护照以及结婚和家庭证明。<sup>3</sup> 提交人认为，缔约国的意见没有涉及指称的受害者所说的返回时的风险，而是仅限于就提交人缺乏可信度的问题进行争辩。这一假设只强化了本来文的实质：提交人庇护申请的基本要素没有得到公正考虑。

5.3 关于她的可信度问题，提交人完全否认缔约国的说法，即她曾在某一时刻承认拥有安哥拉公民身份，并提出，她只是表明她拥有安哥拉护照(非正常获得)。提交人进一步澄清，她一直向加拿大主管机关真实地说明所使用的不同身份以及使用这些身份的理由：使用一个虚假身份来获得安哥拉护照；另一身份是在提交人的丈夫为国家情报局局长工作时使用的，是出于文化原因。提交人得出结论，她对缔约国当局始终是诚实的，如果国内主管机关对她的申请妥为审查，他们对她陈述的可信度的所有疑虑都会得到澄清。提交人注意到，缔约国声称，由于他们不认为提交人是刚果民主共和国国民，她在安哥拉不会受到迫害。然而，提交人声称，她不仅在刚果民主共和国受到迫害，而且在安哥拉也受到迫害，在安哥拉，提交人的家人被追查和讯问，导致她哥哥死亡，母亲截肢，她父亲和其他兄弟姐妹失踪。提交人、她的丈夫和她的母亲在与缔约国主管机关的所有交流中始终坚持这一点。

5.4 提交人指出，通过失实陈述获得的安哥拉护照将于 2018 年 8 月到期，此后，他们就会成为安哥拉境内的无证件移民。根据不同的报告，寻求庇护者和难民在安哥拉得不到政府的任何保护，往往是警察骚扰和恐吓的受害者。提交人还回顾说，作为刚果民主共和国公民，她在安哥拉已经遭受歧视。此外，在安哥拉的任意逮捕和拘留是刚果移民特别关切的问题，提交人作为在刚果民主共和国被通缉的人将更加担心这一问题。提交人还指出，安哥拉的司法系统和安全部队深受腐败和效率低下的影响，法外处决是一个严重的人权问题。

5.5 提交人回顾说，她担心安哥拉当局将她引渡或驱逐到刚果民主共和国。安哥拉政府的一份报告显示，2018 年 4 月，至少有 170 名刚果民主共和国公民被遣返。<sup>4</sup> 她注意到刚果民主共和国的人权状况日益恶化，其特点是，任意逮捕和拘留的比率很高，家庭成员经常被逮捕以代替嫌疑人，使她有可能代替丈夫被捕。据报告，刚果民主共和国的安全部队犯下了酷刑和虐待行为，而刚果民主共和国的拘留条件危及生命，相当于不人道和有辱人格的待遇。提交人注意到，加拿大承认刚果民主共和国侵犯人权行为的严重性和普遍性，甚至暂停将难民遣送到刚果民主共和国，这一暂停仍然有效。

5.6 提交人说，她没有得到被听取意见的公平机会，因为只有加拿大边境服务局官员在入境口岸面谈期间才听取过她的意见，在口岸面谈中，申请人没有律师提供咨询，而且往往被误导。正如加拿大难民委员会的一份报告所指出的那样，

<sup>3</sup> 虽然护照是在 2016 年 8 月签发的，但提交人没有解释为什么没有与最初的申诉一起提交。提交人附上了他们的律师在国内法院的书面陈述，声明她在驱逐前风险评估程序期间没有提交此类证据，因为她希望举行口头听证，听证时提交。她没有解释为什么她没有将护照列入对驱逐前风险评估决定的上诉书。

<sup>4</sup> 见 <https://reliefweb.int/report/angola/sme-repatriates-170-drc-citizens-illegal-stay>。

这些访谈的记录并不详尽。<sup>5</sup> 提交人强调，她不符合《加拿大与美国安全第三国协定》适用的准司法难民确定制度，只能使用驱逐前风险评估方案，该方案在难民确定过程中不提供同等的程序保障。驱逐前风险评估方案纯粹是一种行政程序，申请由移民官员(移民、难民和加拿大公民雇用的公职人员)处理，而不是由独立人员处理。一般原则是，驱逐前风险评估申请是一种书面程序，只有在处理申请的官员酌情决定的情况下才举行听证。根据《移民和难民保护法》第 169 条，口头听证的目的是在对申请人的可信度或所提供证据的决定性价值产生怀疑时澄清申请人的证词。提交人多次提出的口头听证请求均未被接受，她在驱逐前风险评估申请得到处理期间也从未得到答复。她还说，处理她的申请的官员没有审查她关于如果被驱逐出境将面临个人风险的主张。联邦法院在 2017 年 5 月 26 日的命令中承认，本应举行口头听证，提交人是刚果民主共和国公民，尽管它不合逻辑地断定，她不会在安哥拉受到任何无法弥补的伤害，因为她曾在那里生活多年。此外，提交人于 2017 年 11 月 6 日被捕，第二天被告知，她和她的孩子将于 2017 年 11 月 8 日被驱逐出境。如此迅速地执行他们的遣送等于不允许提交人解释反对将她驱逐出境的理由，请求对她的案件进行复审。在提交人的案件中，驱逐前风险评估程序和执行驱逐令的不公平构成了违反《公约》第十三条和第七条的行为。

5.7 关于提交人根据第十七条第一款、第二十三条第一款和第二十四条第一款提交的材料，缔约国认为，家庭分离只能是出于父母自己的决定，因为提交人以前曾试图带着子女进入加拿大，并提出了难民申请，声称她的丈夫已经死亡。提交人澄清说，她这么说是因为她认为这有利于她的孩子的最大利益。该家庭最初的计划是在加拿大寻求庇护(因为认为与加拿大的语言和文化联系比与美国更密切)，但提交人的丈夫担心非法越境过于危险。提交人随后决定与她的子女徒步穿越边境，为了与她丈夫在国家情报局备案的身份一致，并采纳她在美国得到的不正确的建议，她使用该姓氏获得了身份证件。在行政暂缓请求中，提交人提出，驱逐她和她的两个较年长的子女将造成不可弥补的伤害，因为家庭将被分离。然而，加拿大边境服务局官员拒绝了暂缓请求，因为心理报告存在许多矛盾，不可靠。提交人解释说，这种矛盾是由于加拿大边境服务局官员的误解造成的。此外，该官员提出，心理学家的报告主要基于提交人的陈述；然而，这并不准确，因为心理学家提供了在她的检查中使用方法的列表。在驱逐出境的情况下，家庭分离可能持续数年，因为提交人丈夫的庇护申请和随之而来的永久居留申请可能需要长达 32 个月的时间才能得到处理。因此，驱逐提交人及其年龄较大的子女将构成对他们根据《公约》第十七条第一款、第二十三条第一款和第二十四条第一款享有的权利的侵犯。

5.8 提交人指出，她与子女一起被拘留，为他们的驱逐做准备，后来，委员会签发临时措施，要求缔约国在来文审查期间暂停驱逐出境，她被释放。她认为，这种对未成年儿童的拘留，即使时间很短，也是不相称和任意的，构成对他们根据《公约》第十七条第一款、第二十三条第一款、第二十四条第一款和第九条第一款享有的权利的侵犯。

<sup>5</sup> Canadian Council for Refugees and Sojourn House, Welcome to Canada: The Experience of Refugee Claimants at Port-of-Entry Interviews, November 2010 (available from <http://ccrweb.ca/files/poereport.pdf>), pp. 2-3.



## 委员会需审理的问题和议事情况

### 审议可否受理问题

6.1 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。

6.2 按照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，委员会认定同一事项目前没有在另一国际调查或解决程序之下得到审议。

6.3 人权事务委员会回顾其判例，即提交人必须用尽所有国内补救办法，以满足《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的要求，只要这些补救办法在当前案件中似乎有效，且提交人实际上可以利用这些办法。<sup>6</sup> 委员会注意到，提交人提出，为了准备驱逐她的未成年子女而将他们拘留是不相称和任意的，构成了对他们根据《公约》第十七条第一款、第二十三条第一款、第二十四条第一款和第九条第一款享有的权利的侵犯。委员会注意到，提交人在第一次来文时没有向委员会提出这一主张，只是在她对缔约国意见的评论中提到了这一点，而且缔约国没有机会对这些指控发表评论。此外，委员会注意到，提交人没有试图利用任何国内补救办法来质疑对其子女的拘留，也没有辩称没有有效的补救办法。因此，根据《任择议定书》第五条第 2 款丑项，委员会认为，这些申诉不可受理。

6.4 委员会还注意到，缔约国认为，提交人根据第十三条提出的申诉应被视为不可受理，因为当她第一次进入加拿大领土时，她本可以通过申请许可向联邦法院申请司法复审，并提出司法暂缓申请，对她的无资格和预期返回美国提出质疑。委员会注意到，提交人不仅就《加拿大与美国安全第三国协定》的适用提出了申诉，而且还就驱逐前风险评估的程序保障和她的案件缺乏口头听证提出了申诉。委员会注意到，缔约国提出的补救办法旨在专门质疑《加拿大与美国安全第三国协定》的适用，但并未涵盖提交人根据第十三条提出的所有方面的申诉。委员会注意到，缔约国没有就来文项下的任何其他申诉对提交人提出用尽国内补救办法的质疑。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项并不妨碍委员会审议本来文。

6.5 委员会注意到，提交人声称，如果她被送回安哥拉，她在《公约》第九条下的权利将受到侵犯，因为她会在那里受到迫害，并被引渡到刚果民主共和国，在那里她会被拘留，危及生命。委员会还注意到，缔约国对来文可否受理提出质疑，理由是提交人根据《公约》第九条提出的申诉没有得到充分证明。委员会回顾指出，《公约》第二条要求各缔约国尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人的权利。这就意味着，除其它外，如果有重大理由相信，在实施驱赶的国家或有关人员随后可能被逐往的国家确实存在《公约》第六和第七条所设想的造成不可弥补伤害的风险，缔约国有义务不采取引渡、遣返、驱逐或其他手段将该人逐出其国境。在这方面，委员会注意到，提交人未就她根据《公约》第九条提出的主张提供充分的资料，使委员会能够得出结论认为，她所指称的剥夺自由行为将构成《公约》第六和第七条设想的不可弥补的伤害。委员会由此认为，就来文

<sup>6</sup> 见 Waramé 诉加拿大案(CCPR/C/102/D/1959/2010)，第 7.4 段和 P.L.诉德国(CCPR/C/79/D/1003/2001)，第 6.5 段。

可否受理而言，提交人未能证实她所提出的缔约国将违反第九条的指称，委员会宣布，根据《任择议定书》第二条，来文的这一部分不可受理。<sup>7</sup>

6.6 关于提交人根据第十三条提出的申诉，委员会注意到缔约国的论点，即提交人的申诉没有充分的证据，因为在她提出遣返前风险评估申请之前曾多次被约谈过。委员会注意到，对提交人的评估进行了审查，负责官员发现提交人在被驱逐后没有风险，因此没有必要进行口头听证。委员会还注意到，联邦法院对该决定进行了审查，联邦法院驳回了提交人于 2017 年 8 月 1 日申请司法审查许可的请求。有鉴于此，委员会认为，提交人未能为受理的目的充分证明，上述程序在她的案件中构成了司法不公，违反了《公约》第十三条。因此，委员会根据《任择议定书》第二条得出结论认为，来文的这一部分不可受理。

6.7 委员会还注意到缔约国的观点：根据《任择议定书》第二条，提交人的其他申诉不可受理，因为论证不充分。关于提交人根据《公约》第六条第一款和第七条提出的指控，委员会注意到，提交人解释说，她害怕返回安哥拉，因为她担心在那里受到迫害，并被引渡到刚果民主共和国，在那里她和她的丈夫将再次像过去一样受到安全部队的迫害。关于《公约》第十七条第一款、第二十三条和第二十四条第一款，委员会注意到，提交人解释说，驱逐部分家庭成员是对其家庭生活的干涉，因为所有家庭成员都有非常密切的联系。委员会认为，就可否受理问题而言，提交人已充分证实了其指控，<sup>8</sup> 委员会因此宣布来文可受理，因来文提及了有关第六条第一款、第七条、第十七条第一款、第二十三条和第二十四条第一款的问题，因此进入案情实质的审议。

#### 审议案情

7.1 根据《任择议定书》第五条第 1 款，委员会参照各方提供的全部资料审议了来文。

7.2 委员会注意到，提交人声称，将她驱逐到安哥拉将使她面临被迫害和引渡到刚果民主共和国的风险，在那里她可能会受到虐待。提交人还指控缔约国没有合理评估遣返带来的风险。

7.3 委员会回顾其关于《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，其中指出，如果有重大理由相信确实存在《公约》第六和第七条所设想的那种会造成不可弥补伤害的风险，缔约国有义务不采取引渡、遣返、驱逐出境或者其他手段将有关人士逐出其国境。委员会还表示，风险必须是针对个人的，且对提供确凿理由证明确实存在造成不可弥补伤害的真正风险规定了较高门槛。<sup>9</sup> 因此，必须考虑所有相关事实和因素，包括申诉人原籍国的总体人权情况。<sup>10</sup> 委员会指出，一般情况下，此类案件中由缔约国有关

<sup>7</sup> 见 S.Z.诉丹麦(CCPR/C/117/D/2443/2014)，第 8.4 段和 S.诉丹麦(CCPR/C/122/D/2642/2015)，第 7.5 段。

<sup>8</sup> 见 Biao Lin 诉澳大利亚(CCPR/C/107/D/1957/2010)，第 8.6 段。

<sup>9</sup> 见 K.诉丹麦案(CCPR/C/114/D/2393/2014)，第 7.3 段、P.T.诉丹麦(CCPR/C/113/D/2272/2013)，第 7.2 段、X.诉丹麦(CCPR/C/110/D/2007/2010)，第 9.2 段。

<sup>10</sup> 见 X.诉丹麦，第 9.2 段和 X.诉瑞典(CCPR/C/103/D/1833/2008)，第 5.18 段。

机构对事实和证据进行评估，以确定存在上述风险，除非有证据证明该评估存在明显错误或随意为之，或者存在司法不公。<sup>11</sup>

7.4 委员会注意到提交人关于在刚果民主共和国对她发出逮捕令的陈述，以及她及其家人在安哥拉遭受的迫害的陈述。然而，委员会注意到，缔约国主管机关在审议提交人的遣返前风险评估申请和随后申请司法审查许可的背景下，对提交人提出的遣返前风险评估文件和就此提交的论点进行了彻底审查。委员会注意到，根据双方提供的文件，加拿大边境管理局在不同场合听取了提交人的陈述，提交人提供的身份证件经由专家审查，以确定其真实性。所有这些部门都在提交人的陈述中发现了互相矛盾和不可信之处。委员会特别注意到缔约国的论点，即提交人未能证实或无法令人信服地解释提交人及其丈夫为什么在刚果民主共和国受到迫害，尽管他们的情况与刚果民主共和国前总统遇害后受到迫害的人不一致（见第 4.3 段）。委员会还注意到，缔约国质疑提交人实际上是否是刚果民主共和国公民。委员会还注意到，提交人没有令人信服地证明她在刚果民主共和国受到迫害，她的哥哥在安哥拉被杀害是因为她受到迫害，她母亲的腿也不得不截肢，原因与她声称的相同。在对案件档案进行分析后，联邦法院根据 2017 年 5 月 26 日的裁决得出结论，如果将提交人驱逐到她居住多年的安哥拉，提交人不会面临无法弥补的伤害的风险。

7.5 委员会指出，尽管提交人质疑加拿大主管机关对其在安哥拉面临的风险和被引渡到刚果民主共和国的风险所做的评估和得出的结论，但她并未给出任何证据，可以充分证明其根据《公约》第六条和第七条提出的申诉。委员会认为，所掌握的资料表明，缔约国在评估提交人所面临的风险时考虑了提交人所说的所有因素，而且提交人没有发现这一决策过程有任何违规情况。委员会还认为，尽管提交人质疑缔约国主管机关做出的事实裁定，但她未证明裁定存在明显错误或是任意为之，或等于司法不公。因此，委员会认为提交人提供的证据和情况说明不能证明她确实面临违反《公约》第六条或第七条的待遇的个人风险。鉴于以上所述，委员会无法认定目前提交给委员会的材料能够证明提交人如被遣返回安哥拉，其在《公约》第六条第一款和第七条下的权利将会受到侵犯。

7.6 关于《公约》第十七条第一款、第二十三条第一款和第二十四条第一款被违反的指控，委员会注意到，提交人声称，将她和她的两个较年长孩子一起驱逐出境构成对他们家庭生活权的干涉，因为所有家庭成员都有非常密切的联系，将他们分开不符合她的子女的最大利益。委员会注意到缔约国的论点，即提交人决定不和她丈夫一起进入加拿大导致他们的申诉受到不同程序的处理，也导致此后在其他家庭成员的申诉得到确定之前被驱逐出境。委员会重申其判例，根据该判例，缔约国拒绝允许一名家庭成员留在其领土内，会干扰该人的家庭生活。然而，仅是某些家庭成员有权留在缔约国境内这一事实，并不必然意味着要求家庭其他成员离开就形成这种干涉。<sup>12</sup>

<sup>11</sup> 例如，见 K. 诉丹麦，第 7.4 段。

<sup>12</sup> 例如，见 Dauphin 诉加拿大(CCPR/C/96/D/1792/2008)，第 8.1 段、Winata 诉澳大利亚(CCPR/C/72/D/930/2000)，第 7.1 段、Madafferi 诉澳大利亚(CCPR/C/81/D/1011/2001)，第 9.7 段、Byahuranga 诉丹麦(CCPR/C/82/D/1222/2003)，第 11.5 段。

7.7 在本案中，委员会认为，根据《公约》第十七条的含义，对提交人及其两个年长子女，而不是对她的其他未成年子女和她的丈夫(子女的父亲)下达驱逐令，构成对家庭的干涉。<sup>13</sup> 根据《公约》第十七条第一款，委员会必须确定这种对提交人及其子女家庭生活的干涉是任意的或是非法的，因此，根据第二十三条第一款和第二十四条第一款，国家是否没有向她的家人和她的子女提供足够的保护。

7.8 委员会回顾，任意性概念包括不适当、不公正，缺乏可预测性和不符合正当法律程序等要素，以及合理性、必要性和相称性等要素。<sup>14</sup> 委员会还回顾，如果家庭的一部分人必须离开缔约国领土而另一部分有权留下，则必须基于以下标准来评估对家庭生活的具体干扰是否具有客观理由，即一方面需要考虑缔约国驱逐有关人员的理由是否充分，另一方面需要考虑此种驱逐对有关家庭及其成员造成的困难程度。<sup>15</sup>

8. 在本案中，委员会注意到，驱逐提交人是为了一个合法的目标，即执行缔约国的移民法；缔约国解释说，驱逐提交人的原因是她的驱逐前风险评估得出了否定的结论。委员会注意到缔约国的论点，即它彻底审查了提交人关于在提交人申请推迟驱逐的情况下家庭分离可能造成的困难的说法，加拿大边境服务局官员强调，分离只是暂时的，直到提交人的丈夫提出的保护要求得到决定为止。缔约国提出，在作出这一决定之后，他们将能够在提交人居住多年的加拿大或安哥拉团聚。在这种特定情况下，委员会认为，主管机关已对提交人的个人家庭状况进行了彻底评估，委员会认为，该家庭及其成员将遇到的困难程度与所追求的合法目标是相称的。因此，委员会认为，对提交人家庭生活的干扰并不是《公约》第十七条所指的任意干涉。同样，委员会认为，执行递解出境令可能造成的困难程度与缔约国执行移民法的合法目标成比例，并不是《公约》第十七条所指的任意行为。委员会得出结论认为，摆在它面前的事实并不表明《公约》第十七条第一款、第二十三条第一款和第二十四条第一款受到了违反。<sup>16</sup>

9. 人权事务委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款行事，认为摆在面前的事实无法使它得出结论认为，如果将提交人驱逐回安哥拉，将侵犯提交人根据《公约》第六条第一款、第七条、第十七条和第二十三条以及第二十四条第一款享有的权利或其子女的权利。

<sup>13</sup> 见 *Madafferi 诉澳大利亚*，第 9.8 段。

<sup>14</sup> 见委员会关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)，第 12 段。

<sup>15</sup> 见 *Madafferi 诉澳大利亚*，第 9.8 段。

<sup>16</sup> 见 *M.G.C.诉澳大利亚案*(CCPR/C/113/D/1875/2009)，第 11.19 段。

## 附件

### 委员会委员何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯的意见 (部分性不同意见)

1. 我遗憾地不能同意委员会的结论，即如果将提交人驱逐回安哥拉，将不会侵犯提交人或其子女根据《公约》第十七条和第二十三条以及第二十四条第一款享有的权利。
2. 提交人和她的两个年长孩子，是由他们自己、提交人的丈夫即孩子的父亲 L.M.、两个较年幼的兄弟姐妹和提交人的母亲(第 2.1 段)组成的一个大家庭的一部分，她的母亲在安哥拉时腿部中弹，后来被截肢(第 2.11 段，第 5.3 段)，在美利坚合众国与女儿团聚。
3. 提交人和她的两个年长孩子在 2016 年越过加拿大边境后，被发现没有资格根据《移民和难民保护法》申请庇护。他们的申请被转入驱逐前风险评估程序(第 2.13 段)，但随后被驳回。提交人申请推迟驱逐他们，但遭到驳回，理由是家人过去曾自愿分居，一旦确定提交人丈夫的保护要求，他们就会团聚(第 2.14 段。)
4. 然而，L.M.、他的两个较年幼的孩子和他的岳母请人把他们的庇护申请转送到了移民难民委员会。该进程仍在进行中。
5. 提交人声称，她有牢固的家庭纽带，驱逐部分家庭成员会干扰她的家庭权利，她代表其提交来文的两个孩子自从进入加拿大(2016 年，现在已经有三年)并融入加拿大社会以来一直在加拿大上学。因此，驱逐将对他们产生重大影响，而且不符合他们的最大利益(第 3.4 段)。
6. 缔约国承认，提交人、她的丈夫及其所有子女构成了一个家庭(第 4.8 段)。缔约国还认为，提交人及其丈夫的决定和行动导致他们在加拿大的保护要求在不同的时间和不同的程序中得到处理(第 4.9 段)。然而，缔约国承认，这些不同的程序涉及同一家庭，因此其结果将对其任何成员产生重大影响。事实上，子女对父母的程序性行动没有责任，而且他们现在特别脆弱，因为递解出境令可能会扰乱家庭本身。
7. 缔约国认为，虽然如果提交人被驱逐到安哥拉，家庭可能会暂时分离，但这本身并不意味着驱逐是非法的、任意的、不合理的或不成比例的。如果提交人的丈夫的保护申请获得批准，他将能申请在加拿大永久居留，也就能够在他的申请中列入提交人和两个最年长的子女(第 4.9 段)。但是，我们怎么有把握说分离只是暂时的呢？父亲的待决程序可能需要长达 32 个月的时间(第 5.7 段)。另一方面，如果分居只是暂时的，为什么不在丈夫申请保护的结果出来之前，暂缓执行驱逐令呢？
8. 缔约国还说，在申请暂缓执行的问题上考虑了家庭分离造成的困难和子女的最大利益(第 4.9 段)，但没有解释这一结论是如何得出的。考虑到了哪些子女的最大利益：与母亲一起被送往安哥拉的年长子女，或与父亲和外祖母一起留在加拿大的较幼子女？此外，未提及提交人预期于 2018 年 9 月生育的孩子(第 5.1 段)。在这么幼小的时候，这个孩子也会被送到安哥拉去吗？关于提交人女儿的

临床状况，据称，由于面临驱逐出境和家庭分离的威胁，她的精神健康状况严重恶化，经常有自杀念头，缔约国似乎也没有考虑到这一点。

9. 我同意委员会的看法(第 7.7 段)，根据《公约》第十七条的含义，针对提交人及其两个年长子女而不是针对她的其他未成年子女和她丈夫的驱逐令，构成了对家庭的干涉。然而，与委员会不同的是，我认为这种干涉虽然合法，但却是任意的，因为任意性的概念包括不适当、不公正、缺乏可预测性和适当法律程序的因素，以及合理性、必要性和相称性的因素(第 7.8 段)。

10. 在本案中，一方面考虑到缔约国提出的驱逐有关人员的理由的重要性，另一方面考虑到家庭及其成员因被驱逐而将会遇到的困难的程度，我不认为对家庭生活的干预是适当的、合理的、必要的或客观上合理的。我更不相信这与所追求的合法目标是相称的。事实上，既然缔约国本身承认与提交人丈夫有关的待决程序可能允许他今后代表提交人及其年长子女申请在加拿大永久居留，为什么不等待其结果呢？这样，家庭团聚在此期间将得到保障，所有儿童的最大利益都将得到适当的尊重。

11. 因此，我认为，如果驱逐令得到执行，而提交人的丈夫的程序仍在审理中，就是不相称的，因此是任意的，侵犯了提交人及其年长子女根据《公约》第十七条第一款、第二十三条第一款和第二十四条第一款享有的权利。

---