

公民及政治权利
国际公约

Distr.: General
16 September 2025
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 4162/2022 号来文的决定* **

来文提交人: Z.B.(由律师 Anna Massarsch 代理)
据称受害人: 提交人
所涉缔约国: 瑞典
来文日期: 2022 年 5 月 17 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 2022 年 11 月 10 日转交缔约国(未以文件形式印发)
决定通过日期: 2025 年 7 月 17 日
事由: 以国家安全为由驳回居留申请
程序性问题: 同一事项——另一国际调查或解决程序; 证实申诉; 受害人地位
实质性问题: 外国人权利; 国家安全
《公约》条款: 第十三条
《任择议定书》条款: 第一条、第二条、第五条第二款(子)项

1. 来文提交人 Z.B.是比利时国民, 生于 1990 年。她声称缔约国违反了她根据《公约》第十三条享有的权利。《任择议定书》于 1976 年 3 月 23 日对瑞典生效。提交人由律师代理。

* 委员会第一百四十四届会议(2025 年 6 月 23 日至 7 月 17 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 瓦法阿·阿什拉芙·穆哈拉姆·巴西姆·罗德里戈·阿尔韦托·卡拉索、伊冯娜·东德斯、卡洛斯·拉蒙·费尔南德斯·列萨·劳伦斯·赫尔费尔·康斯坦丁·科尔凯利亚、达利娅·莱伊纳尔特、巴克雷·瓦利·恩迪亚耶、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、阿克马尔·赛义多夫、伊万·西蒙诺维奇、徐昌禄、寺谷广司、埃莱娜·提格乎德加、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖。



事实背景

2.1 2015 年 7 月 25 日，提交人与一名瑞典国民结婚。2015 年 8 月 15 日，她搬到瑞典¹。

2.2 2015 年 9 月 16 日，移民局根据提交人的婚姻情况批准了她的居留申请。鉴于婚姻缔结不久，居留有效期为两年。

2.3 2016 年 3 月，提交人和她的丈夫有了一个孩子。2017 年 8 月 18 日，提交人申请新的瑞典居留许可。2017 年 9 月 16 日，她已有的居留许可到期。2019 年 7 月，提交人和她的丈夫有了第二个孩子。他们的两个孩子都是瑞典国民。

2.4 2019 年 12 月 3 日，瑞典安全部门就提交人申请新的居留许可一事对其进行了面谈。2020 年 1 月 23 日，安全部门向移民局提交了一份书面意见，建议驳回提交人的申请，该建议基于安全部门收到的信息，即提交人曾在境外从事恐怖主义相关活动，并可能与一名因在反恐行动中受监控的个人有联系。安全部门在书面意见中指出，由于有这些信息，安全部门才对提交人进行了面谈，而她在某些方面缺乏可信度，例如，当被问及对以暴力作为实现政治目标手段的看法时，提交人回答说她不知道。此后，她的案件根据 2005 年《外国人法》第 1 章第 7 条被作为安全案件处理。根据该条规定，如某人拥有其他欧盟国家的长期居留身份，但构成对公共秩序或安全的威胁，则不得向其颁发居留许可。

2.5 之后就为提交人指派了一名公派律师，律师和提交人获准查阅安全部门的意见。作为回应，2020 年 5 月 8 日，提交人通过律师向移民局提交了一份书面声明，提出以下理由：虽然她正在生育儿假，但她在瑞典有工作，能够在经济上自立；她和丈夫在瑞典拥有一套公寓；她因为家庭、工作和人际网络与瑞典有着紧密联系；她与瑞典的联系强于与任何其他国家的联系；将她驱逐出境将对她年幼的孩子造成无法弥补的伤害；安全局的面谈未配备口译，她在面谈中因有 6 个月大的孩子在场而无法集中精力；没有任何具体迹象表明提交人会从事犯罪活动。

2.6 2020 年 6 月 15 日，移民局根据国内法的若干条款驳回了提交人新的居留许可申请，并在决定中援引了若干区域和国际人权文书。在评估是否应根据安全部门的建议驳回提交人的申请时，移民局考虑了以下因素。提交人在瑞典居住未达到国内法律规定的满五年的要求，因此无权按其主张取得永久居留权。提交人的婚姻关系得到承认，她在瑞典也未曾被判任何罪行。然而，根据《外国人法》第 1 章第 7 条，如外国人构成对公共秩序和安全的威胁，可以拒绝给予居留许可。安全部门的职责是防止那些已经或可能对瑞典构成安全威胁的人员在瑞典境内居留或定居。尽管提交人对安全部门面谈的程序提出了质疑(即她因孩子在场而无法集中精力，且未提供口译)，但安全部门的结论并非只是基于她的口头陈述。移民局考虑进了她的陈述，而安全部门在本案中提交了充足信息，可以认定提交人属于《外国人法》相关条款所述对公共秩序和安全的威胁类型。没有具体情节足以动摇安全部门的评估或评估所依据的信息。提交人虽然主张说，将她驱逐出境会使她和孩子遭受极度痛苦，因而违反瑞典的国际承诺，但欧洲人权法院的判例表明，欧盟成员国在决定为维护公共秩序和安全所需措施时，在涉及本国需要方面有一定程度的自由裁量权。根据欧盟人权法院的判例，对公共秩序或安全的威胁必须是真实而足够严重的威胁，影响社会的某项基本利益，而不只是任何一

¹ 此日期由提交人在 2017 年在瑞典申请新的居留许可时提供。

种违法行为都会带来的干扰。如果一名外国人加入了一个支持国际恐怖主义的组织、支持这样一个组织或持有同情极端主义的立场，就可能构成对公共秩序的威胁。普遍秩序和安全的概念不是只关注相关个人的行为，同时也重视相关组织的行为。提交人已获得机会对安全部门的结论提出异议，并且也以书面声明形式提出了异议。尽管提交人批评安全部门缺乏充分理由，但安全部门为自己的立场提出了依据。

2.7 移民局在决定中还评估了提交人关于拒绝向其发放居留许可的决定将违反她在《保护人权和基本自由公约》(《欧洲人权公约》)下享有的家庭生活和私人生活权利的主张。移民局表示，所作决定必须适度平衡安全关切与提交人权利。移民局不质疑提交人的家庭关系，但认为家庭生活权并不意味着相关个人有权选择在其希望的国家行使该权利。移民局指出，如果限制措施依法作出，且在民主社会中出于涉及国家安全、公共安全、防止混乱或犯罪等理由是必要的，则私人 and 家庭生活权可以受到限制。移民局认为，保护国家安全的需要重于提交人在瑞典维持家庭生活的权利，因为这家人可以一起到比利时居住。

2.8 移民局在其决定中还审查了提交人根据《儿童权利公约》第3条就其子女的最大利益问题提出的主张。移民局认为，考虑到比利时的情况，提交人一家可以在比利时共同生活，这意味着驱逐提交人并不违反儿童的最大利益须得到考虑的权利。此外，移民局指出，提交人在瑞典生活的时间相对较短(不足五年)，她没有健康问题，而且驱逐决定并不影响其丈夫或子女继续留在瑞典的权利。

2.9 移民局还评估了是否存在特别困难的情形，以致驱逐提交人将违反瑞典的条约义务。移民局指出，《外国人法》第5章第6条(关于特别困难情形)的适用具有酌处性；提交人在瑞典居住时间不长，也没有严重健康问题；即使认为驱逐干涉到其私人 and 家庭生活，这种干涉就保护国家安全的目的而言并不过分。移民局的结论是，无法证明存在不能驱逐提交人的特别困难的情形。移民局决定将提交人驱逐至比利时或任何愿意接收她的国家，并依据《外国人法》第8章禁止其在10年内重新入境。移民局还重申，该决定中的某些信息属于国家机密。

2.10 提交人通过律师将移民局的决定上诉至移民法院。她认为，应根据她的工作、在瑞典的长期居住以及家庭关系而批准她的居留许可申请。她指出，她的儿子患有癫痫，正在等待接受检查，以确定是否患有注意力缺陷多动障碍和自闭症。提交人坚持认为，在检查期间，父母双方陪伴儿子十分重要。提交人还称，她们一家人搬到比利时将十分困难，因为孩子们在瑞典已经扎根，而她的丈夫不会说法语或弗拉芒语。

2.11 移民法院在举行口头听证后驳回了上诉。法院在说明理由的裁定中注意到提交人关于与安全部门面谈时没有提供翻译的主张。法院注意到安全部门的陈述，即在面谈前已联系过提交人，并询问她在面谈中是否需要翻译，她答复说不需要翻译。安全部门还表示，面谈记录未显示面谈人员与提交人之间存在任何理解上的困难。法院还注意到提交人的陈述，即她从未被判处过任何罪行，不从事政治活动，并且据她所知，自己家庭成员中也没有从事政治活动的。法院认为，提交人的说法不能说明安全部门的评估存在问题。法院评估了提交人关于她和丈夫在比利时难以找到工作和住房的主张，以及他们的儿子患有注意力缺陷多动障碍的情况，并认为所称情形没有困难到需要改变移民局决定结果的程度。

2.12 提交人随后向移民上诉法院申请允许对移民法院的裁定进行上诉，但于 2021 年 1 月 26 日被驳回。因此，移民局的决定自该日起生效。

2.13 2021 年 2 月 15 日，提交人通过其律师再次提出居留许可申请，理由是存在阻碍将其驱逐的情形。她称自己患有抑郁症并有自杀念头；在瑞典存在的恐怖主义恐惧对民主构成威胁；她的一个有特殊需要的孩子即将发展为自闭症，因此父母双方的陪伴十分重要。2021 年 2 月 24 日，移民局在一份说明理由的决定中驳回了她的申请。在审查是否存在阻碍提交人被驱逐的医学情况时，移民局注意到提交人提供的医学文件。根据这些文件，提交人患抑郁症和睡眠障碍已有大约两年时间。移民局还注意到提交人称自己失去了食欲。移民局认为，这些信息并非新情况，且已被审查过。移民局指出，要证明存在阻碍驱逐外国人的情形，须证明该人病情严重到无法执行驱逐令的程度。移民局表示，提交人的健康问题并未严重到使对她的驱逐无法实施的程度。移民局进一步指出，在申请人有自杀倾向的案件中，有必要评估其自残行为或相关表达是经精神病学调查证明存在的严重精神疾病所致，还是因申请遭拒后的失望或绝望所致。移民局认为，提交人的医学文件并未表明她患有严重且非暂时性的精神疾病。移民局还认为，提交人未能证明自己在比利时无法获得充分的医疗护理。移民局的结论是，提交人的精神疾病并未严重到使对她的驱逐不合理的程度。对于其有关家庭生活的主张，移民局指出，她的丈夫和子女可以到比利时与她同住，因此一家人仍可在一起。

2.14 2021 年 4 月，根据移民局的决定，提交人带着年幼的孩子离开瑞典前往比利时。她的丈夫和大孩子后来到比利时与她团聚，团聚日期不明。

2.15 提交人称，她就同一事项向欧洲人权法院提出了申请。她主张自己作为外国人不被驱逐的权利受到违反，自己的公平审判权和家庭生活权也受到违反。2021 年 3 月 19 日，法院通知提交人，决定驳回她关于采取临时措施暂停将她驱逐至比利时的请求。2021 年 6 月 24 日，法院经由独任法官审理此案，裁定根据《欧洲人权公约》第 35 条第 3 款(a)项的规定提交人的申请不予受理(申请号 14669/21)。具体说来，法院认定，提交人关于家庭生活的主张显然缺乏根据，因为这些主张未能表明存在违反《公约》或其议定书所规定的权利和自由的迹象。法院还认定，提交人关于合法居住的外国人不受驱逐的权利以及驱逐程序公正性的主张不属于《公约》规定的事由范围。

申诉

3. 提交人主张，由于移民局拒绝她延长瑞典居留许可从而留在瑞典的申请，因此缔约国违反了她在《公约》第十三条下享有的权利。尽管她不能流利地使用瑞典语，但在与安全部门会面时却未获提供翻译服务，当时也未为她指派公派法律顾问。面谈时她年幼的孩子在场，她无法集中注意力。由于涉及国家机密，她未被告知具体指控的行为，也无法查阅案卷材料，这违反了“平等武装”原则。因被驱逐出瑞典，她的工作中断，名誉受损，并与家人分离。她从未从事政治活动。国内审查程序只是形式上的。提交人还称，如果她与子女分离，这些孩子们将遭受不可弥补的伤害。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在 2023 年 4 月 28 日的意见中，认为来文不可受理，因为来文明显缺乏根据。《公约》第十三条直接规范的只是驱逐的程序，而非驱逐的实质理由。

其目的显然在于防止任意驱逐²。没有迹象表明国内程序存在任何程序缺陷，或国内当局的决定存在任意性。

4.2 提交人由一名公派律师代理。在安全部门向移民局提交意见时，提交人请求的律师获得委任。通过其律师，提交人获邀请就安全部门的意见提交书面评论，并可提出书面陈述和上诉。提交人有充足机会向移民局以书面形式陈述其主张所依据的事实，并为自己的案件辩护。

4.3 在上诉程序中，移民法院举行了口头听证，提交人的代理律师、口译员以及移民局和安全部门的代表均在场。在法院审理期间，应提交人的请求，又为其指定了一名新的公派律师。

4.4 对提交人就与安全部门的面谈所提关切，移民法院已做了审查。正如法院在裁决中所指出的，提交人在面谈开始前拒绝了口译服务。面谈记录未显示提交人与面谈人员之间有任何理解上的困难。面谈中未涉及驱逐问题。因此，移民局当时尚未为提交人指定公派律师。然而，在安全部门向移民局提交意见时，提交人就有了公派律师代理。对移民局在审查提交人延长居留许可申请时掌握的信息，提交人均能查阅。

4.5 提交人还获邀请就安全部门的意见提交评论，而且移民局和移民法院都审查了安全部门的意见。缔约国强调，评估一名外国人是否构成对瑞典的安全威胁主要由安全部门负责。安全部门在书面意见中，根据《外国人法》第 1 章第 7 条，阐述了认定存在安全理由应拒绝提交人居留许可申请的理由。

4.6 《公约》第十三条允许在出于国家安全理由而无法遵守审查要求时豁免这些要求，但基于国家安全理由的驱逐仍须遵守缔约国的法律。委员会曾指出，委员会无权对一主权国家对外国人安全等级的评估作出判断³。相关程序符合《公约》第十三条的规定，不构成司法不公。

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 提交人在 2023 年 7 月 4 日的评论中重申了以前的主张，并表示她没有理由预料自己的申请会被驳回。她没有意识到与安全部门的面谈可能导致自己的申请被拒。如果她明白这一点，就不会带着孩子一同前往。

5.2 在一些问题上，提交人误解了安全部门办案官员，办案官员也误解了提交人。提交人的律师后来在安全部门面谈笔录上提出了这些问题，并提交给了移民局。

5.3 提交人与安全部门面谈时没有律师在场是严重的程序缺陷。后来为提交人提供公设律师并不能弥补这一缺陷，因为损害已经造成。

5.4 提交人不知道自己为什么会被视为安全威胁。她无法回应指控。在与安全部门的案件中，个体是不可能占上风的。如果移民当局并未收到安全部门的详细信息，就无法对信息进行充分评估或审查。

² 关于《公约》所规定的外侨地位的第 15 号一般性意见(1986 年)，第 9 和第 10 段。

³ V.M.R.B.诉加拿大，第 236/1987 号来文，第 6.3 段。

5.5 在移民法院的口头听证会上，提交人获准自行辩护，但她非常害怕，哭泣不止，精神状态很差。她不知道如何为自己辩护。

5.6 在被驱逐出瑞典后，提交人与丈夫离婚。提交人住在比利时，前夫因在比利时找不到工作而到德国居住。对提交人的驱逐程序和指控使她压力巨大，情绪低落。作为补救措施，她请求缔约国安全部门将她从恐怖分子名单上删除。她还请求就心理伤害、精神损害、失去的机会、法律费用和心理服务获得经济赔偿。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 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。

6.2 对于提交人所称如果与子女分离将使子女遭受不可弥补的损害的主张，委员会注意到，来文并非以提交人子女的名义提交。因此，委员会认为提交人的子女不具备《任择议定书》第一条意义上的受害人地位，因此有关子女权利的主张不可受理。

6.3 委员会还注意到缔约国关于来文因缺乏根据而不可受理的论点。委员会注意到，虽然提交人声称其延长居留许可申请的程序存在程序不公，但她有机会对申请被拒一事提出异议，且并未因涉及国家安全的重大理由而被剥夺复查程序⁴。此外，委员会在判例中一贯认为，《公约》第十三条并未赋予上诉权或获得法院听证的权利⁵，而提交人能够获得两个上诉机构(移民法院和移民上诉法院)对移民局原始决定进行复查。在与安全部门面谈后，提交人被指派了公派律师，以面对移民局，后来应她请求，又为她指定了另一位公派律师。移民法院批准了她提出的举行口头听证的请求。虽然提交人称自己在口头上诉听证中因情绪压力无法为自己辩护，但她也表示获得了为自己辩护的机会，并由自己选择的公派律师提供代理。

6.4 提交人坚持称未被告知被指控的具体行为，缔约国则称某些相关信息属于国家机密，但已允许提交人及其律师查阅安全部门的报告。安全部门在这份报告中建议拒绝提交人的申请，理由是收到信息显示提交人在境外从事与恐怖主义有关的活动，并可能与一名受反恐行动监控的个人有联系。安全部门之所以决定建议拒绝提交人的申请，也受到提交人在面谈中回答问题的影响。委员会回顾，就《公约》第十三条而言，委员会无权对一主权国家对外国人安全等级的评估作出判断⁶。此外，在审查依据《公约》第十三条提出的主张时，委员会不得对驱逐的实质性理由进行审查⁷。

6.5 委员会认为，移民局和移民法院已尽职考虑并回应了提交人的每一项主张。委员会注意到，提交人称在与安全部门的面谈中未提供口译服务，给她造成了不

⁴ 见第 15 号一般性意见(1986 年)，第 10 段。

⁵ 例见 M.P.等人诉丹麦(CCPR/C/121/D/2643/2015)，第 7.4 段；F.M.诉丹麦(CCPR/C/115/D/2284/2013)。

⁶ V.M.R.B.诉加拿大，第 6.3 段。

⁷ 第 15 号一般性意见(1986 年)，第 10 段。

利影响。国内当局考虑了提交人关于口译的说法，而正如移民法院所述，安全部门在面谈前曾询问提交人是否需要口译服务，她当时拒绝了。尽管提交人坚持称在面谈期间由于女儿在场自己无法集中注意力，但委员会注意到，她并未声称或证明自己在面谈中曾要求口译，或其不能集中注意力是缔约国的原因。移民法院注意到，安全部门称面谈笔录未显示提交人与调查人员之间存在任何理解上的困难。尽管提交人在评论中称，其律师事后曾送交对面谈笔录的回应，但她未提供任何关于所谓误解的细节。她也未能证明自己在上诉过程中提出过这方面的反对意见。委员会认为，缔约国已向提交人提供了陈述申请理由并由主管当局加以审查的机会⁸。

6.6 鉴于上述情况，委员会认为，提交人在程序上获得了机会来陈述理由，并由缔约国决策部门对这些理由进行个案审查⁹。因此，委员会认为，提交人未能充分证实其主张，即缔约国因拒绝其延长居留许可的申请而违反了她在《公约》第十三条下享有的权利。委员会据此宣布该来文根据《任择议定书》第二条不可受理。

6.7 鉴于上述结论，委员会认为没有必要审查其他不可受理的理由。

7. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第一和第二条，来文不予受理；
- (b) 将本决定转交缔约国和提交人。

⁸ 例见 Karker 诉法国(CCPR/C/70/D/833/1998)，第 9.3 段。

⁹ 例见 Y 诉丹麦(CCPR/C/136/D/2774/2016)，第 6.4 段；S.A.H.诉丹麦(CCPR/C/121/D/2419/2014)，第 10.4-10.6 段；B.D.K.诉加拿大(CCPR/C/125/D/3041/2017)，第 6.6 段；M.M.诉丹麦(CCPR/C/125/D/2345/2014)，第 7.6 段。