



公民及政治权利
国际公约

Distr.: General
23 May 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 3245/2018 号来文的意见* ** **

来文提交人: Tatiana Kisileva(由律师 Kateryna Artiukhovych
Petkovic 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 瑞典

来文日期: 2018 年 1 月 7 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 2018
年 9 月 28 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2024 年 3 月 25 日

事由: 家庭团聚

程序性问题: 另一项国际调查或解决程序; 用尽国内补救办法;
申诉证实程度; 基于属事理由的可受理性

实质性问题: 家庭生活权; 以国籍为由的歧视

《公约》条款: 第二条第一款、第十七条和第二十六条

《任择议定书》条款: 第二条、第三条、第五条第二款(子)项和(丑)项

1. 来文提交人为 Tatiana Kisileva, 俄罗斯联邦国民, 生于 1945 年。她声称缔约国侵犯了她根据《公约》第二条第一款、第十七条和第二十六条享有的权利。《任择议定书》于 1976 年 3 月 23 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

* 委员会第一百四十届会议(2024 年 3 月 4 日至 28 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·卡拉索、伊冯娜·东德斯、马哈古卜·哈伊巴、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、劳伦斯·赫尔费尔、马西娅·克兰、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、寺谷浩司和伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖。

*** 委员会委员罗德里戈·卡拉索、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯和马西娅·克兰的个人意见(不同意见)附于本意见之后。



提交人陈述的事实

2.1 2014 年，提交人以与其成年女儿家庭团聚为由，申请缔约国的居留许可。2015 年 7 月 27 日，移民局驳回了该申请，2016 年 2 月 1 日，移民法院在上诉中维持了这一决定，2016 年 4 月 6 日，移民上诉法院再次维持了这一决定。2016 年 12 月 1 日，欧洲人权法院驳回了提交人就其家庭团聚申请被拒一事提出的申诉，认为向其提出的申诉不符合《保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》）第 34 和第 35 条规定的受理标准。

2.2 提交人指出，她今年 73 岁，自 2012 年她唯一的女儿和外孙女搬到瑞典，与女儿的伴侣、一位瑞典国民一起生活以来，她一直独自生活。由于年事已高并患有多种慢性病，提交人在照顾自己和做基本家务方面存在困难。她有几次可以持旅游签证探望女儿，但由于年龄和行动不便，她很难长途旅行。自从女儿和外孙女离开后，她还被诊断出患有抑郁症。提交人与在瑞典的家人定期打电话和进行视频通话，但她表示，这不能取代以见面方式维持的正常家庭关系。

2.3 2014 年 10 月 2 日，提交人的女儿在缔约国获得永久居留权后，提交人立即以家庭团聚为由申请瑞典居留许可。提交人提供了文件来证明她在经济上对女儿的依赖，她与女儿和外孙女之间的情感联系，在女儿前往瑞典之前她们一直生活在一起的事实，以及女儿有能力在经济上支持她和在缔约国为她提供住所等。提交人指出，根据国内法，近亲属如果以前曾在原籍国的同一个家庭中生活，并且因在原籍国共同生活而有一定程度的相互依赖，则可以家庭团聚为由，在缔约国获得居留许可。提交人声称，她符合这些标准，但她的家庭团聚申请被驳回，因为移民局认为她未能证明与女儿存在特殊关系。

2.4 提交人声称，移民当局在评估她的申请时有错，并且没有提供理由说明为什么认为她未能证明与女儿之间关系的特殊性。她指出，她向当局提供了文件，证明她曾与女儿和外孙女住在俄罗斯联邦的同一所房子里，但移民当局没有考虑这些文件。她声称，移民当局没有当面听取她、她女儿或她外孙女的陈述，尽管密切的情感联系等因素可能更适合通过证词而不是正式文件来证实。她声称，缔约国在她与女儿和外孙女团聚有法律依据的情况下拒绝了她的居留许可申请，这是对她家庭生活权的任意和非法干涉。

2.5 提交人称，居住在缔约国的欧洲联盟公民的亲属在申请居留和工作许可时，只需证明其居住在瑞典的亲属能够为他们提供经济支持和生活安排。提交人指出，居住在瑞典的非欧洲联盟国民的亲属和瑞典国民的亲属并不享有这些权利。除了证明缔约国居民提供了经济支持外，他们还必须满足上述要求，证明存在密切的家庭关系。提交人称，这种歧视是出于政治动机，是对瑞典国民和非欧洲联盟公民及其亲属，特别是俄罗斯联邦国民的歧视。

申诉

3. 提交人声称，她根据《公约》第二条第一款、第十七条和第二十六条享有的权利受到了侵犯。她说，她以家庭团聚为由提出的居留许可申请遭到国内移民当局的任意拒绝，缔约国的现行移民制度存在基于民族血统对像她这样的非欧洲联盟国民的歧视。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2020年2月27日，缔约国提交了关于来文可否受理和实质问题的意见。缔约国认为，应认定来文不可受理，理由如下：(a) 同一事项已由另一国际调查或解决程序审查；(b) 未能为受理目的证实申诉；(c) 根据第十七条提出的申诉应以属事理由宣布不可受理；(d) 就提交人根据《公约》第二十六条提出的申诉而言，没有用尽国内补救办法。

4.2 缔约国指出，提交人在2014年10月2日提出瑞典居留许可申请。她的申请于2015年7月27日被移民局驳回，随后在上诉中维持了这一决定。缔约国指出，尽管移民当局就提交人的申请作出了决定，但对申请人以家庭关系为由在缔约国申请居留许可的次数没有限制。因此，提交人可随时重新申请居留许可，并由国内移民当局进行审查。

4.3 缔约国提供了关于适用的国家立法的资料，指出提交人的申请是根据2006年3月31日生效的2005年《外国人法》(2005:716)进行评估的。2005年《外国人法》某些修正案的载有对该法以及《欧洲人权公约》第8条规定的家庭生活权的描述。根据该法，家庭主要包括已婚夫妇及其未成年子女。然而，所提供的保护不仅限于这一家庭单位。非婚同居关系也受到保护，在某种程度上，这种保护也适用于核心家庭以外的关系，如同一家庭的成员、年迈父母或成年子女。

4.4 缔约国指出，根据《外国人法》第5章第3a节第1款第2点，如果申请人是居住在缔约国或已获得在缔约国定居的居留许可之人的近亲属，并且与该人是同一家庭的成员，相互之间具有在原籍国已经存在的特殊依赖关系，则可向申请人发放居留许可。这一规定可适用于仍然住在家中的18岁以上未婚子女，或在原籍国由子女照料的父母。此外，作为以前共同家庭的成员而可能有资格获得居留许可的亲属必须具备一个共同的特征，即他们之间有一种特殊的依赖关系，使得亲属难以分开居住。这意味着，要求亲属在担保人移居瑞典之前属于同一家庭，而且家庭团聚申请于担保人在缔约国定居后不久提出。在评估是否存在特殊依赖关系时，还可以考虑其他因素，如生物学上的亲缘关系、申请人的婚姻状况和申请人的年龄等。此外，根据《外国人法》第5章第3a节第3款第3点，如有特殊理由，而且申请人与瑞典有某种其他特殊联系，也可向申请人发放居留许可。根据国内判例，在不能以任何其他理由给予居留许可时，可将这一规定作为安全网适用。特殊理由这一先决条件进一步证实了该项规定的特殊性，并表明要给予居留许可，必须存在特殊和令人担忧的情况。

4.5 缔约国注意到提交人称，与居住在缔约国的欧洲联盟公民的亲属相比，她作为非欧洲联盟公民受到歧视。缔约国指出，欧洲联盟及其人员自由流动监管制度的一项基本原则是，欧洲联盟公民应能在成员国之间自由流动——与欧盟成员国本国公民在本国境内的流动基本相同。关于欧盟公民及其家庭成员在成员国境内自由流动和居留权的第2004/38/EC号指令适用于移居或居住在非国籍国成员国的所有欧盟公民及其随行或同住的家庭成员。该指令主要通过修订《外国人法》和《外国人条例》(2006:97)，于2006年4月30日开始在瑞典实施。除其他外，这些修正案意味着废除了以前对欧盟公民及其亲属规定的必须获得居留许可的要求，而是引入了居留权。根据《外国人法》第3a章第1节，居留权是指欧盟公民及其家庭成员有权在没有居留许可和未经瑞典当局事先审查的情况下在瑞典逗留三个月以上。然而，缔约国指出，“居留权”与居留许可不同。

4.6 缔约国认为，根据《任择议定书》第五条第二款(子)项，应认定来文不可受理。委员会注意到，缔约国在批准《任择议定书》时基于以下谅解作出了一项声明：即《任择议定书》第五条第二款(子)项的规定意味着，除非委员会已确定同一事项过去和现在均未受到另一国际调查或解决程序的审查，否则不得审议任何个人的来文。缔约国指出，提交人于 2016 年就同一事项向欧洲人权法院提出申诉，该法院宣布其申诉不可受理。缔约国认为，因此，应根据《任择议定书》第五条第二款(子)项宣布这一申诉不可受理。

4.7 关于提交人根据《公约》第十七条提出的申诉，缔约国表示对所有可用的国内补救办法已经用尽没有异议。然而，缔约国确实认为，提交人在根据《公约》第二十六条提出的申诉方面没有用尽国内补救办法。缔约国指出，提交人在向移民上诉法院提出的上诉中只是简单指出，她感觉受到了歧视，因为她不能与女儿住在一起，而欧洲联盟公民如果愿意的话是可以的。缔约国认为，由于没有用尽所有可用的国内补救办法，应宣布这一申诉不可受理。无论如何，缔约国认为，提交人没有为受理目的充分证实其申诉，因为她没有表明与缔约国管辖下的其他人在类似情况下受到的待遇有差别，也没有以《公约》第二十六条所列的任何理由作为依据。

4.8 此外，缔约国认为，应宣布提交人根据《公约》第十七条提出的申诉基于属事理由不可受理，因为第十七条不适用，而且无论如何，该条所载的权利并未受到干涉。缔约国还认为，提交人根据《公约》第十七条提出的申诉没有达到受理所要求的基本证据水平。关于提交人根据《公约》第二条提出的申诉，缔约国提到委员会的判例，并指出，根据《任择议定书》，不能孤立地援引该条款，因此应宣布不予受理。

4.9 关于申诉的实质问题，缔约国注意到提交人声称，她没有机会口头说明她与女儿的家庭关系，并声称国内决定是主观的、任意的，没有考虑到她的情况和她提供的证据。缔约国认为，从案卷中可以明显看出，国内移民当局是根据提交人提交的书面资料和证据进行评估的。移民局和移民法院没有质疑提交人与其女儿之间的深厚感情，也没有质疑提交人的女儿在移居瑞典后向提交人提供经济支持的事实。然而，国内当局认为，提交人与女儿之间的关系没有达到以家庭关系或与瑞典的其他特殊关系为由给予居留许可的程度。缔约国称，提交人没有说明口头听证可为调查增加什么证据价值。此外，她也没有解释国内当局的决定如何显得主观和具有偏见。因此，缔约国认为，提交人未能证明国内移民当局在评估中没有考虑到相关事实或方面，也没有证明当局的评估具有任意性或构成明显错误或司法不公。

4.10 关于提交人根据《公约》第十七条提出的申诉，缔约国指出，根据《欧洲人权公约》，家庭单位主要包括已婚夫妇及其未成年子女。《公约》第八条在某种程度上也适用于核心家庭以外的亲属。在年迈父母或成年子女与核心家庭成员同住的情况下，他们的家庭生活权可根据第八条得到保护。¹ 但委员会也注意到欧洲人权法院的判例，其中承认，作为一项公认的国际法，国家有权在遵守其条

¹ 缔约国提及欧洲人权法院，Bronda 诉意大利案，第 40/1997/824/1030 号申诉，1998 年 6 月 9 日判决，第 51 段；Mitovi 诉前南斯拉夫的马其顿共和国案，第 53565/13 号申诉，2015 年 4 月 16 日判决，第 58 和 59 段。

约义务的情况下，控制外国人的入境和在其境内的居留。² 委员会还注意到，欧洲人权法院一贯认为，《公约》不包括在个人自己选择的特定国家建立家庭生活的权利。³ 委员会注意到，欧洲人权法院裁定，父母与成年子女之间或成年兄弟姐妹之间不存在家庭生活，除非他们能够证明存在其他依赖因素。⁴

4.11 在本案中，缔约国指出，国内移民当局认为，根据《外国人法》，这不是一个核心家庭的团聚问题，因为提交人的女儿是成年人。然而，无可争议的是，在提交人的女儿与外孙女在 2012 年 8 月移居瑞典之前，提交人及其女儿在原籍国一直是同一家庭的成员。此外，国内当局没有质疑提交人及其女儿之间有着深厚的感情。此外，他们还考虑到，提交人在原籍国没有其他亲属，因此需要女儿的支持，同时也需要经济支持。但国内移民当局认为，提交人没有证明除了近亲之间的自然联系外，她和女儿之间还存在其他依赖因素，使她们难以分开生活。国内当局还认为，提交人及其女儿在通过 Skype、电话和相互探望保持密切联系方面没有任何障碍。因此，缔约国认为，提交人及其女儿和外孙女之间的关系不属于《公约》第十七条意义上的家庭生活，因此，《公约》第十七条不适用于本来文。

4.12 此外，缔约国指出，提交人一直在俄罗斯联邦居住，包括在她女儿决定移居瑞典时。因此，缔约国认为，本申诉并不涉及国内移民当局的决定是否错误地干涉了提交人的家庭生活。缔约国称，考虑到提交人的女儿和外孙女因自愿离开俄罗斯联邦而造成家庭分离，移民当局决定不向提交人颁发居留许可，这并不构成《公约》第十七条意义上的对其家庭生活的干涉。⁵

4.13 缔约国称，如果委员会认为不向提交人颁发瑞典居留许可的决定构成了《公约》第十七条意义上的对其家庭生活的干涉，那么，这种干涉既不是任意的，也不是非法的。缔约国称，驳回提交人的居留许可申请是以国内法为依据的，而国内法符合缔约国的国际义务，包括《公约》规定的义务。此外，国内法总体上是为了管理移民和控制公共开支，从而实现合法目的。缔约国重申其认为，本案中没有任何迹象表明国内程序具有任意性。缔约国称，任何干涉都是必要的、相称的，因为提交人除了其女儿和外孙女之外，与瑞典没有任何联系。她从未在瑞典生活过，也不会说瑞典语。自其女儿 2012 年决定移居瑞典以来，提交人一直与女儿和外孙女分开居住。提交人当时已经丧偶，只能自己照顾自己。根据提交人自己的说法，她的健康问题是在女儿移居瑞典之后出现的，因此，她的女儿在移居瑞典之前，没有为她提供健康问题上的照顾。此外，提交人一直定期接受治疗，在与女儿和外孙女分开的这段时间里，尽管她的经济状况可能比较拮据，但她一直能够照顾自己。她在原籍国有住房和养老金，还得到女儿的经济支持，女儿今后也能继续给她经济支持。此外，本案中没有任何迹象表明，提交

² 缔约国提及欧洲人权法院，Mugenzi 诉法国案，第 52701/09 号申诉，2014 年 7 月 10 日判决，第 43 段；Nunez 诉挪威案，第 55597/09 号申诉，2011 年 6 月 28 日判决，第 66 段；Jeunesse 诉荷兰，第 12738/10 号申诉，2014 年 10 月 3 日判决，第 100 段。

³ 缔约国提及欧洲人权法院，Senchishak 诉芬兰案，第 5049/12 号申诉，2014 年 11 月 18 日判决，第 54 段。

⁴ 缔约国提及欧洲人权法院，Khan 诉德国案，第 38030/12 号申诉，2015 年 4 月 23 日判决，第 38 段；Senchishak 诉芬兰，第 55 段。

⁵ 缔约国提及欧洲人权法院，Gül 诉瑞士案，第 23218/94 号申诉，1996 年 2 月 19 日判决，第 41 和 42 段。

人在与女儿通过电话或互联网以及相互探望保持密切联系方面存在障碍。关于提交人的外孙女——她也声称与外孙女有着深厚的感情——缔约国指出，外孙女现在已经成年，可以自己去看望外祖母。此外，提交人的女儿和外孙女在俄罗斯联邦重新定居没有任何法律障碍或不可逾越的障碍。因此，缔约国认为，对提交人家庭生活权的任何干涉都是合法、必要和相称的。

4.14 缔约国注意到，提交人声称，在家庭团聚权方面，对像她这样的瑞典公民的亲属与居住在瑞典的非瑞典籍欧盟公民的亲属在家庭团聚权方面的区别对待构成违反《公约》第二十六条的歧视。缔约国指出，居留权源自第 2004/38/EC 号指令，是非瑞典籍欧盟公民及其家庭成员根据《外国人法》享有的在没有居留许可的情况下在瑞典居留三个月以上的权利。缔约国注意到，提交人的女儿是居住在瑞典的瑞典公民，她的女儿和外孙女都不是居住在瑞典以外欧盟成员国的欧盟公民。因此，只要提交人的女儿仍然居住在瑞典，她就不可能根据人员自由流动的原则主张自己的权利。缔约国故此认为，居住在瑞典的瑞典公民的亲属与在瑞典有居留权的欧盟公民的亲属没有任何可比性。缔约国称，因此，提交人没有解释她如何受到与类似情况下的其他人不同的待遇，更未表明她与类似情况下的其他人相比受到了歧视。缔约国认为，她未能证实这一初步要求，而且无论如何，申诉没有表明存在任何不符合《公约》规定、而且并非基于客观和合理理由的差别待遇。缔约国重申其认为，国内当局对提交人的申诉进行了适当的评估，没有任何迹象表明《外国人法》中的规定在提交人的国籍方面或以任何其他理由被歧视性地适用。

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. 2020 年 3 月 30 日，提交人提交了对缔约国意见的评论。她坚持认为，来文可以受理，申诉表明她根据《公约》第二条第一款、第十七条和第二十六条享有的权利受到了侵犯。

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 委员会注意到缔约国称，按照缔约国批准《任择议定书》时的声明，应认定根据《任择议定书》第五条第二款第(子)项，来文不可受理，因为来文已由另一国际调查或解决程序审查。委员会注意到，2016 年，提交人就其家庭团聚申请被拒绝一事向欧洲人权法院提出了申诉。2016 年 12 月 1 日，她被告知，她的申诉在一名独任法官的裁决中被认定不可受理，但并未说明理由，只是说不符合《欧洲人权公约》第 34 条和第 35 条规定的受理标准。委员会回顾其判例，即如果欧洲人权法院宣布不可受理的依据不仅是程序性理由，也在一定程度上基于对案件实质的考量，则该事项应视为已得到《任择议定书》第五条第二款(子)项的相应保留意义内的“审查”。⁶ 但委员会还回顾其如下判例：如果法院提出的理由很简短，没有就不可受理决定的理由提出任何论点或澄清，委员会就不能得出

⁶ 例如，Mahabir 诉奥地利(CCPR/C/82/D/944/2000)，第 8.3 段；Linderholm 诉克罗地亚(CCPR/C/66/D/744/1997)，第 4.2 段；人权事务委员会，A.M. 诉丹麦，第 121/1982 号来文，第 6 段。

结论认为法院已经对案件实质进行了考量。⁷ 在本案中，委员会注意到，法院给提交人的信中没有就提交人案件不可受理的理由提出任何此类论点或澄清，因此委员会得出结论认为，缔约国根据《任择议定书》第五条第二款(子)项所作的声明不妨碍委员会审议本来文。

6.3 委员会还注意到，缔约国认为，提交人没有就其根据《公约》第二十六条提出的申诉用尽国内补救办法，因此应宣布这些申诉不予受理。委员会注意到，提交人没有提供任何资料或论据反驳缔约国在这方面的论点。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，提交人根据《公约》第二十六条提出的申诉不可受理，因为他没有用尽国内补救办法。

6.4 委员会注意到，提交人声称其根据《公约》第二条第一款享有的权利受到了侵犯。委员会回顾其一贯的判例，其中指出，《公约》第二条规定了缔约国的一般义务，在根据《任择议定书》提交的来文中，不能单独援引该条提出申诉。⁸ 因此，委员会认为，根据《任择议定书》第三条，提交人根据《公约》第二条第一款提出的申诉不可受理。

6.5 委员会注意到，提交人声称，她根据《公约》第十七条享有的权利受到侵犯，因为她以家庭团聚为由提出的居留许可申请被国内移民当局任意拒绝。委员会认为，提交人为受理目的充分证实了这一申诉。因此，委员会宣布，就提交人根据《公约》第十七条提出的申诉而言，来文可予受理，并着手审议实质问题。

审议实质问题

7.1 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。

7.2 委员会注意到，提交人声称，她根据《公约》第十七条享有的权利受到侵犯，因为她以家庭团聚为由提出的居留许可申请被国内移民当局任意拒绝。在这方面，委员会注意到，她声称移民当局在评估她的申请时有错，没有提供理由说明为什么认为她未能证明她与女儿之间家庭关系的特殊性，她还声称，她没有得到口头听证的机会，来证明她的申诉。委员会还注意到，缔约国称，移民当局审查了提交人的所有申诉，但认为提交人与女儿之间的关系不符合基于家庭关系或与缔约国的其他特殊联系发放居留许可的标准。委员会还注意到缔约国称，提交人没有说明口头听证会为审查其申诉增加哪些具有证明价值的信息，也没有解释国内当局的决定如何显得主观或存在偏见。

7.3 委员会忆及，关于“家庭”一词，《公约》的目标是：为了第十七条，应对该词作广义解释，使之包括有关缔约国社会中所理解的家庭的所有成员。⁹ 委员会注意到，在有些情况下，缔约国不允许家庭的某一成员留在境内，可能会构成对该人家庭生活的干涉。委员会回顾，缔约国根据其移民规则，可为实现合法目

⁷ 例如，X 诉挪威(CCPR/C/115/D/2474/2014)，第 6.2 段；Rosenberg 和 Jacquart 诉法国(CCPR/C/130/D/2584/2015)，第 7.4 段。

⁸ 例如，Ch.H.O. 诉加拿大(CCPR/C/118/D/2195/2012)，第 9.4 段；Rodríguez Castañeda 诉墨西哥(CCPR/C/108/D/2202/2012)，第 6.8 段；A.P. 诉乌克兰(CCPR/C/105/D/1834/2008)，第 8.5 段；Peirano Basso 诉乌拉圭(CCPR/C/100/D/1887/2009)，第 9.4 段；H.E.A.K. 诉丹麦(CCPR/C/114/D/2343/2014)，第 7.4 段。

⁹ 人权事务委员会，关于隐私权的第 16 号一般性意见(1988 年)，第 5 段。

的而拒绝给予入境权或施加其他限制。但这种酌处权不是无限的。¹⁰ 委员会特别回顾，根据第十七条的规定，对家庭的任何干涉必须符合该条第一款规定的所有条件，才能被允许。因此，即使是法律规定的干涉，也应符合《公约》的规定、宗旨和目标，而且无论如何，在案件的具体情况下应当是合理的。¹¹

7.4 委员会回顾其判例，即应由缔约国的机构来评估具体案件的事实和证据或国内法的适用情况，除非可以证明这种评估或适用显然具有任意性，或构成明显错误或司法不公，或法院在其他方面违反了其独立性和公正性义务。¹²

7.5 在本案中，委员会认为，缔约国拒绝提交人家庭团聚申请的决定构成了《公约》第十七条意义上的对家庭生活的干涉。因此产生的问题是，这种干涉是否违反《公约》第十七条。委员会注意到，国内立法是为了实现合法目的，即执行缔约国的移民法。但委员会指出，除了实现合法目的外，还须考虑缔约国当局对提交人家庭团聚申请的评估是否也符合《公约》的规定、目的和目标，以及在具体案件的情况下是否合理。

7.6 委员会认为，移民当局在评估提交人及其女儿是否符合缔约国国内立法规定的特殊家庭关系要求时，没有充分考虑到与第十七条有关的一些情况。这些情况包括：提交人年事已高，可预见她将无法前往探望女儿和外孙女，从而削弱了一家人维持亲密关系的能力；提交人有健康问题，行动能力有限；一家人在原籍国作为一个家庭单位共同生活；提交人在经济上依赖女儿；提交人的女儿有能力在经济上支持提交人在缔约国的生活并为其提供住宿等。鉴于上述情况，委员会认为，国内当局没有按照第十七条的要求，充分评估提交人的个人情况，特别是根据《公约》的宗旨和目标评估国内决定的合理性。

8. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实显示存在缔约国违反《公约》第十七条的情况。

9. 根据《公约》第二条第三款(子)项，缔约国有义务给予提交人有效的补救。这就要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个人提供充分赔偿。因此，缔约国有义务考虑到委员会在本案中的结论，对提交人的家庭团聚申请进行有效的重新评估。缔约国还有义务采取一切必要步骤，防止今后发生类似的侵权行为。

10. 缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况，而且根据《公约》第二条，缔约国也已承诺确保在其领土内和受其管辖的所有个人享有《公约》承认的权利，并承诺如违约行为经确定成立，即予以有效且可强制执行的补救。鉴此，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实委员会《意见》的情况。此外，还请缔约国公布本《意见》，并以缔约国的官方语言广泛传播。

¹⁰ Ilyasov 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/111/D/2009/2010)，第 7.2 段。另见欧洲人权法院，M.A. 诉丹麦案，第 6697/18 号申诉，2021 年 7 月 9 日判决，第 134 段及以后各段。

¹¹ 人权事务委员会，第 16 号一般性意见(1988 年)，第 4 段。

¹² 例如，Riedl-Riedenstein 等人诉德国(CCPR/C/82/D/1188/2003)，第 7.3 段；Arenz 等人诉德国(CCPR/C/80/D/1138/2002)，第 8.6 段；Tyan 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/119/D/2125/2011)，第 8.10 段；Aden 和 Hassan 诉丹麦(CCPR/C/126/D/2531/2015 和 CCPR/C/126/D/2531/2015/Corr.1)，第 10.5 段。另见人权事务委员会，第 32 号一般性意见(2007 年)，第 26 段。

附件一

[原文：西班牙文]

委员会委员卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯的个人意见(不同意见)

1. 乍看之下，从正面意义上说(即是什么)，如果一项决定仅仅是决定者的一时兴起，纯属个人意志，而且在法律领域，不以法律或客观和固定的标准为依据，那么它就是“任意的”。
2. 从反面意义上说(即不是什么)，如果一项决定符合法律，它就不是任意的，除非法律本身是任意的，即法律仅仅是立法者心血来潮的产物，而且委员会认为其完全无视《公约》规定的义务。
3. 在决定既符合法律又具有任意性的情况下，委员会必须就其作出的具有任意性的评估提供更有力的理由。委员会必须解释它为何得出结论认为：委员会面临着在缔约国全面生效的一项法律与《公约》相抵触的棘手情况，所涉国家当局根据这项法律作出的决定是“任意的”。
4. 就像在本案中一样，如果国内法未被明确认定具有任意性，则委员会在评估是否面临任意性案件时，必须加倍谨慎，铭记仅仅不同意在国家一级作出的决定，并不意味着该决定具有任意性。
5. 根据委员会的判例，“应对缔约国的评估给予相当的重视，除非认定缔约国的评估显然具有任意性或构成司法不公……通常应由《公约》缔约国的机关审查或评价事实和证据。”¹
6. 此外，声称、证明和证实任意性的责任由来文提交人承担，因为委员会曾明确指出，提交人还有责任解释为什么在国家一级作出的决定明显不合理或具有任意性，或构成执法不公。²
7. 应当指出的是，要推翻国家当局作出的决定，委员会不仅要求该决定是“任意的”，而且经常加上“显然”或“明显”等副词，³ 这清楚地表明，委员会对这种情况适用限制性标准。
8. 根据瑞典国内法，当家庭团聚涉及的人不是核心家庭成员，即关系超出了父母与子女之间的关系时，批准家庭团聚须满足两个条件：(a) 团聚者在其原籍国作为一个家庭单位共同生活；(b) 申请人与其在国外的家人有特殊的抚养关系。没有证据表明这项法律不合理，提交人也没有声称其不合理。

¹ E.P.和F.P.诉丹麦(CCPR/C/115/D/2344/2014)，第8.4段。

² P.T.诉丹麦(CCPR/C/113/D/2272/2013)，第7.4段；Baharuddin 诉匈牙利(CCPR/C/125/D/2923/2016)，第10.8段；Ryzhova 诉白俄罗斯(CCPR/C/138/D/3074/2017)，第6.5段。

³ 例如见 Riedl-Riedenstein 等人诉德国(CCPR/C/82/D/1188/2003)，第7.3段；Tyan 诉哈萨克斯坦(CCPR/C/119/D/2125/2011)，第8.10段。

9. 缔约国对满足上述第一个条件没有异议。关于第二个条件，缔约国认为，提交人作为俄罗斯联邦居民，对其作为瑞典居民的女儿的特殊依赖关系不成立。

10. 缔约国主管当局拒绝家庭团聚的决定是基于对案件情况的评估以及由此得出不存在特殊抚养关系的结论。

11. 如在本案中一样，当法律的适用需要进行权衡时，那是因为两个方向相反的原则之间存在冲突——在本案中，是一个人与非核心家庭一起生活的权利和国家管理移民的权利之间的冲突。原则之间的冲突不是通过排除、而是通过权衡来解决的，这意味着一项原则优先于另一项原则，但另一项原则仍然是基本原则，没有被完全舍弃或排除，因此结果总是会引来一定程度的不满。

12. 在这种情况下，委员会在确定是否存在任意性时必须特别谨慎，因为很有可能简单地以一个因素取代另一个因素，改变国内对某一原则或另一原则的重视程度。

13. 在本案中，令人匪夷所思的是，瑞典当局考虑的因素与委员会在《意见》第7.5段为解释移民上诉法院最终所作的决定具有任意性而列举的因素相同，但委员会只是不同意国家当局所作的评估，并没有提到遗漏了任何相关因素，也没有解释这一具体案件中的任意性质。

14. 鉴于上述情况，委员会本应根据《任择议定书》第二条，以证据不足为由，驳回关于侵犯《公约》第十七条第一款规定的家庭生活权的申诉。

附件二

[原文：西班牙文]

委员会委员罗德里戈·卡拉索的个人意见(不同意见)

1. 我完全同意委员会委员戈麦斯·马丁内斯先生在个人意见中，在前 13 段提出的理由和考虑。简言之，缔约国的行为无可指责，委员会也不能在没有任意性的地方认定具有任意性，因为对所援引法律的解释或衡量不存在任意性。
2. 缔约国可根据具体案情和提交人的要求，重新评估被驳回的申请，不仅要考虑家庭团聚的标准，更是要考虑在提交人的情况下如何满足她的切身需要，从而确保她充分享有与女儿和外孙女家庭团聚的权利。人权不是一成不变的，而是不断发展、扩大和调整的。

附件三

委员会成员马西娅·克兰的个人意见(不同意见)

1. 我得出的结论与委员会多数委员的结论不同，他们认为，缔约国驳回提交人的居留许可申请，构成对提交人根据《公约》第十七条享有的权利的侵犯。
2. 我认为，该决定本应遵循委员会的既定判例，即应对缔约国的评估给予相当的重视，而且通常应由《公约》缔约国的机关来审查和评价事实及证据，除非认定缔约国的评估显然具有任意性或构成明显错误或司法不公。¹ 这种对缔约国评估的尊重考虑到委员会仅根据提交人和缔约国提供的书面资料来审议来文的一般做法。² 这一高门槛强化了委员会长期以来的立场，即委员会不是一个重新评估事实调查结果或国内法适用情况的四审审查机制。³ 如果缔约国的决定是为了促进国家合法利益而依法作出的，并对提交人的申请给予了应有的考虑，则国内决定不能被视为非法或任意的。⁴ 提交人有责任指出哪些具体情况表明缔约国的程序或决定本身具有任意性、存在明显错误或构成司法不公。⁵
3. 在本案中，缔约国移民当局根据提交人提交的书面资料和证据进行评估，认为提交人没有说明口头听证可能为调查增加的证明价值(委员会意见第 4.9 段)。在评估提交人的申请时，缔约国移民局和移民法院认为，提交人与女儿之间的关系没有达到以家庭关系或与瑞典的其他特殊关系为由给予居留许可的程度。缔约国尤其考虑到：(a) 提交人与女儿之间的深厚感情；(b) 提交人需要的健康、社会和经济支持；(c) 提交人与女儿通过 Skype、电话和相互探望保持密切联系的能力；(d) 提交人与缔约国的联系。缔约国的结论是，提交人没有证明除了近亲之间存在的自然联系外，她和女儿之间还存在其他依赖因素，使她们难以分开生活(第 4.11 和 4.13 段)。

¹ C.C.N. 诉瑞典(CCPR/C/136/D/3701/2020)，第 6.7 段；J.S. 诉澳大利亚(CCPR/C/135/D/2804/2016)，第 7.5 段；Z.H. 诉丹麦(CCPR/C/119/D/2602/2015)，第 7.4 段；A.S.M 和 R.A.H 诉丹麦(CCPR/C/117/D/2378/2014)，第 8.3 段；M.M. 诉丹麦(CCPR/C/125/D/2345/2014)，第 8.4 段；K 诉丹麦(CCPR/C/114/D/2393/2014)，第 7.4 段；Elezaj 诉丹麦(CCPR/C/137/D/2858/2016)，附件，第 5 段；Z 诉丹麦(CCPR/C/137/D/2795/2016)，第 6.8 段；Murme 等人诉瑞典(CCPR/C/137/D/2813/2016)，第 10.5 段，以及附件一，第 15 和 16 段；S 诉澳大利亚(CCPR/C/137/D/2999/2017)，附件，第 4 段；Rudurura 诉瑞典(CCPR/C/136/D/3706/2020)，第 8.2 和 8.7 段；P. 等人诉瑞典(CCPR/C/134/D/2632/2015)，附件，第 3 段；Isley 诉澳大利亚(CCPR/C/138/D/3208/2018)，附件，第 5 段。

² 联合国人权事务高级专员办事处，《联合国人权条约下的个人申诉程序》，概况介绍第 7 号，第二次修订版(联合国，纽约和日内瓦，2013 年)，第 10 页。另见 J.I. 诉瑞典(CCPR/C/128/D/3032/2017)，第 4.15 段；Z.H. 诉澳大利亚(CCPR/C/107/D/1957/2010)，第 9.3 段；Pillai 等人诉加拿大(CCPR/C/101/D/1763/2008)，第 11.2 段。

³ A.G. 诉荷兰(CCPR/C/130/D/3052/2017)，第 10.4 段；F 和 G 诉丹麦(CCPR/C/119/D/2530/2015)，附件，第 2 段；Arenz 等人诉德国(CCPR/C/80/D/1138/2002)，第 8.6 段。

⁴ Gnaneswaran 诉澳大利亚(CCPR/C/133/D/3212/2018)，第 9.3 段；Stewart 诉加拿大(CCPR/C/58/D/538/1993)，第 12.10 段；Canepa 诉加拿大(CCPR/C/59/D/558/1993)，第 11.4 段；Budlakoti 诉加拿大(CCPR/C/122/D/2264/2013)，第 9.6 段。

⁵ J.I. 诉瑞典，第 7.7 段；M.R. 诉丹麦(CCPR/C/133/D/2510/2014)，第 7.9 段。

4. 然而，本来文的争点在于，提交人是否证明了缔约国对她的情况所作的评估显然具有任意性或构成明显错误或司法不公。缔约国的决定是国家主管当局在对提交人的案件进行全面和个性化的评估后作出的。提交人没有解释缔约国的决定如何具有任意性，或有明显错误，或构成司法不公(第 4.9 段)。

5. 基于上述情况，我认为，提交人根据第十七条享有的权利没有受到侵犯。缔约国对这一申请的事实和证据进行的评估既不是任意的，也不构成明显错误或司法不公。因此，我同意委员会委员罗德里戈·卡拉索和卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯的个人意见(反对意见)中得出的结论。
