

A-398-80

A-398-80

Marek Musial (*Applicant*)

v.

Minister of Employment and Immigration (*Respondent*)

Court of Appeal, Thurlow C.J., Pratte J. and Culliton D.J.—Vancouver, June 8 and 12, 1981.

Judicial review — Immigration — Appeal from refusal by Immigration Appeal Board of application for redetermination of Convention refugee status — Applicant jumped ship because he was politically opposed to fighting in Afghanistan and therefore was unwilling to serve in the Polish military — Applicant alleges that his refusal to serve in the military would result in punishment which would amount to persecution of his political opinion — Board concluded that there were not reasonable grounds to believe that the claim could, on the hearing of the application, be established — Applicant alleges that Board applied too narrow an interpretation of the definition of Convention refugee — Whether Board erred in law — Application dismissed — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 2(1), 70(1), 71(1) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

Andrew Wlodyka for applicant.
Alan Louie for respondent.

SOLICITORS:

Boucher & Company, Vancouver, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

THURLOW C.J.: The applicant is a young Polish seaman who left his ship when it arrived in Vancouver on January 9, 1980. His application for redetermination under subsection 70(1) of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, of his claim for Convention refugee status, following an unfavourable decision by the Minister, was refused by the Immigration Appeal Board on the basis that there were not reasonable grounds to believe that the claim could, on the hearing of the application, be established.

Marek Musial (*Requérant*)

c.

^a **Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration** (*Intimé*)^b Cour d'appel, le juge en chef Thurlow, le juge Pratte et le juge suppléant Culliton—Vancouver, 8 et 12 juin 1981.

Examen judiciaire — Immigration — Appel contre le rejet par la Commission d'appel de l'immigration de la demande de réexamen du statut de réfugié au sens de la Convention — Le requérant avait mis sac à terre parce qu'il était opposé à l'idée d'aller se battre en Afghanistan et, par conséquent, ne voulait pas accomplir son service militaire en Pologne — Le requérant soutient que son refus d'accomplir le service militaire entraînerait des sanctions équipollentes à la persécution pour opinion politique — La Commission a conclu qu'il n'y avait pas lieu de croire que la revendication pourrait être établie à l'audition — Le requérant soutient que la Commission a interprété de façon trop restrictive la définition de réfugié au sens de la Convention — Il échet d'examiner si la Commission a commis une erreur de droit — Demande rejetée — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, c. 52, art. 2(1), 70(1), 71(1) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

^f *Andrew Wlodyka* pour le requérant.
Alan Louie pour l'intimé.

PROCUREURS:

^g *Boucher & Company*, Vancouver, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

^h *Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

LE JUGE EN CHEF THURLOW: Le requérant est un jeune matelot polonais qui a mis sac à terre à l'arrivée de son navire à Vancouver, le 9 janvier 1980. Sa demande, basée sur le paragraphe 70(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, de réexamen de sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention—que lui avait refusé le Ministre—a été rejetée par la Commission d'appel de l'immigration par ce motif qu'il n'y avait pas lieu de croire que sa revendication pourrait être établie à l'audition.

The reason given by the applicant for leaving his ship was that he was subject to call for military service on his return to Poland and that he was unwilling to engage in that service because of the chance that he might be required to serve in Afghanistan in the cause, which he could not support, of subjugating the Afghan people to communist domination. But for that he would have been prepared, though reluctantly, to submit to his being called for military service in Poland.

The result of his refusal to serve in Afghanistan, if he were required to serve there, would be punishment which, in the submission made on his behalf, would amount to persecution for his political opinion.

His fear of punishment for refusal to serve anywhere that he might be required to serve may be well founded, as may also be his fear of punishment in Poland for having left his ship. On the other hand, it may be open to question whether a fear that is based on the bare possibility of his being required to serve in Afghanistan can be regarded as well founded.

The question raised by the present application is whether the Board erred in law in reaching its conclusion. In discussing the question of the applicant's claim based on fear of persecution by reason of his political opinion, the Board said:

The main reason that Mr. Musial has given for seeking refugee status has to do with his imminent call-up to the Polish army to complete his period of compulsory military service. In connection with this, there is the fear that he might be sent to Afghanistan to fight in a war for which he has no sympathy. The following exchange shows that despite his other claims of persecution, it is the question of military service that drove him to seek refugee status. The following exchange viz:

"Q. ... When you signed on the ship it was your intention to return to Poland, but you found out about the Afghanistan problem?"

A. Yes, that's true."

The Board had dealt with the question of escaping compulsory military service before, in this context.

In the *Kamel* case [Kamel (I.A.B. 79-1104), Scott, Tremblay, Loiselle, August 1, 1979 (See CLIC, No. 15.11, May 28, 1980)] the applicant was in a similar position to Mr. Musial in that he had left his country when due for military service and was afraid he would be sent by his country, Egypt, to fight against the Israelis. The decision, in part, reads as follows:

Pour expliquer sa désertion, le requérant affirme qu'il risque le service militaire s'il retourne en Pologne, qu'il ne veut pas être enrôlé de peur d'être envoyé en Afghanistan pour contribuer à soumettre le peuple afghan à la domination communiste, ce qu'il ne saurait admettre. N'eût été cette éventualité, il aurait été disposé à accomplir, même à contrecœur, son service militaire en Pologne.

Au cas où il serait requis de servir en Afghanistan, il soutient que son refus entraînerait des sanctions équipollentes à la persécution pour opinion politique.

Sa crainte des sanctions pour refus de servir là où il serait requis de le faire, de même que sa crainte des sanctions qui l'attendent en Pologne pour désertion, est probablement fondée. En revanche, on peut s'interroger sur le bien-fondé d'une crainte inspirée par la vague éventualité d'un service militaire en Afghanistan.

Dans cette demande, le litige porte sur la question de savoir si la Commission a commis une erreur de droit dans sa conclusion. C'est en ces termes que la Commission s'est prononcée sur la crainte, invoquée par le requérant, de persécution pour opinion politique:

[TRADUCTION] A l'appui de sa revendication du statut de réfugié, M. Musial a surtout invoqué le service militaire qu'il doit accomplir sous peu dans l'armée polonaise. Dans le même ordre d'idées, il craint d'être envoyé en Afghanistan pour se battre dans une guerre qu'il réprouve. La conversation suivante prouve qu'en dépit des autres allégations de persécution, c'est la question du service militaire qui l'a poussé à demander le statut de réfugié:

"Q. ... Lorsque vous vous êtes engagé à bord du navire, c'était bien votre intention de rentrer en Pologne, et c'est seulement par la suite que vous avez pensé à la possibilité d'être envoyé en Afghanistan, n'est-ce pas?"

R. Oui, c'est vrai."

Dans le même contexte, la Commission a eu déjà l'occasion de se prononcer sur la question de la fuite pour cause de service militaire obligatoire.

Dans l'affaire *Kamel* [Kamel (C.A.I. 79-1104), Scott, Tremblay, Loiselle, 1^{er} août 1979 (Voir CLIC, n° 15.11 du 28 mai 1980)], le requérant était dans le même cas que M. Musial, parce que lui aussi avait quitté son pays pour se soustraire au service militaire craignant que son pays natal, l'Égypte, ne l'envoyât se battre contre les Israéliens. Cette décision porte notamment:

"It is obvious that disciplinary action will be taken against Mr. Kamel when he returns to his country, but any other citizen in the same situation would suffer the same consequences.

The Convention does not contain any sections dealing with army deserters or conscientious objectors."

While the Board sympathises with this young man's decision to avoid military service which is abhorant [*sic*] to him on moral grounds, we do not find that this is a matter which comes under the definition of Political Refugee as contained in the Act.

For the above reasons, the Board is of the opinion that there are not reasonable grounds to believe that the claim of the applicant that he is a Convention Refugee within the meaning of Section 2(1) of the Immigration Act, 1976, could, on the hearing of the application, be established.

The contention put forward on the applicant's behalf was that the Board applied too narrow an interpretation of the definition of Convention refugee; that in relation to political opinion it had restricted the definition to situations where the punishment feared is meted out only on the basis of the holding of a political opinion. It was said that in considering the case of a person who deliberately incurs the penalties of a law of general application to anyone subject to the law of his country, regardless of his political opinions, the motive of the person concerned for breaking the law must nevertheless be considered and if such motive is based on a political opinion held by him, he may qualify as a Convention refugee. The submission, as I understood it, was that such a person, when subjected to the punishment he has incurred for breach of the law, would, nevertheless, be persecuted for his political opinion within the meaning of the definition of Convention refugee and that a well-founded fear of such punishment is sufficient to meet the requirements and qualify the person as a refugee.

While there may be sympathy for the applicant's attitude and for his plight, I do not think the case is one of the Board having failed to consider the applicant's motives or of its having ruled that such motives were not relevant. While the Board's reasons, which were dated some three weeks after the decision was pronounced, are perhaps ineptly expressed and give the impression that in the Board's view army deserters and conscientious objectors do not fall within the definition, I do not read the reasons as meaning anything more than that army deserters and conscientious objectors are not, as such, within the definition. That is, as I

«Il est évident que des mesures disciplinaires seront prises contre M. Kamel lors de son retour dans son pays, mais tout autre citoyen dans la même situation subirait les mêmes conséquences.

Aucun article de la Convention couvre les déserteurs de l'armée ou les objecteurs de conscience.»

Malgré la sympathie qu'elle éprouve pour ce jeune homme qui décide, pour des raisons de conscience, de se soustraire au service militaire qu'il réprovoque, la Commission ne conclut pas qu'il se qualifie pour la définition de réfugié politique au sens de la Loi.

Par ces motifs, la Commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu de croire que la revendication, faite par le requérant, du statut de réfugié au sens de la Convention, tel que visé par l'article 2(1) de la Loi sur l'immigration de 1976, pourrait être établie à l'audition.

Le requérant soutient que la Commission a interprété de manière trop restrictive la définition de réfugié au sens de la Convention; et qu'en ce qui concerne les opinions politiques, elle a limité cette définition aux circonstances dans lesquelles les sanctions infligées sont exclusivement fondées sur les opinions politiques. Il prétend que pour instruire le cas de la personne qui encourt délibérément les sanctions prévues par une loi applicable à tous les justiciables de son pays, peu important ses opinions politiques, il faut néanmoins rechercher les motifs qui l'ont poussée à violer la loi, et si ces motifs s'expliquent par ses opinions politiques, cette personne peut avoir droit au statut de réfugié au sens de la Convention. Selon cet argument, cette personne, au moment même où elle sera punie pour avoir violé la loi, serait du même coup persécutée pour ses opinions politiques, suivant la définition de réfugié au sens de la Convention, et une crainte fondée sur une pareille punition suffit pour la placer dans les cas prévus par la loi et pour justifier l'octroi du statut de réfugié.

Bien que compatissant à l'attitude et à la situation fâcheuse du requérant, il m'est impossible de conclure que la Commission n'a pas pris en considération les motifs du requérant ou qu'elle a décidé que ces motifs n'étaient pas pertinents. Peut-être les motifs de la Commission, publiés quelque trois semaines après le prononcé de sa décision, sont-ils mal formulés et donnent-ils l'impression qu'à ses yeux, déserteurs et objecteurs de conscience ne sont pas visés par cette définition, mais à mon avis, ces motifs signifient tout au plus que déserteurs et objecteurs de conscience ne sont pas, à ce titre, visés par la définition. Ce qui, à

see it, far from saying that because a person is an army deserter or a conscientious objector he cannot be a Convention refugee and I do not think the Board has made any such ruling. What the Board appears to me to have done is to point out that army deserters and conscientious objectors are not dealt with as such by the definition and then to go on to consider the applicant's case on its merits, including the applicant's motives, and to conclude that in the case before it, the applicant's objection to serving in Afghanistan, if called upon to do so, was not sufficient to differentiate his case from the case of any other draft evader and thus to form its opinion that there were not reasonable grounds to believe that the applicant's claim for Convention refugee status could be established.

Having thus addressed the question which subsection 71(1) requires the Board to consider and having considered the facts, including the applicant's motives, I do not think it can be said that the Board erred in law in forming its opinion.

I would dismiss the application.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.: This is a section 28 application to review and set aside a decision of the Immigration Appeal Board under subsection 71(1) of the *Immigration Act, 1976* determining that the applicant is not a Convention refugee.

The applicant comes from Poland. He does not want to return there because, if he did, he would be called up for military service and, in all likelihood, would desert from fear of having to serve in Afghanistan, which would be against his political views. He would then face, like all his compatriots who fail to perform their military obligations, the risk of prosecution and punishment for evasion of military service.

Counsel for the applicant made only one serious attack against the decision of the Board. He said that the Board erred in law in assuming that the applicant's fear of prosecution and punishment for evasion of military service was not a fear of perse-

mon avis, ne revient pas du tout à dire que le seul fait d'être déserteur ou objecteur de conscience vous prive du droit d'être un réfugié au sens de la Convention, et je ne pense pas que la Commission soit parvenue à pareille conclusion. Tout ce qu'elle a fait, c'était de souligner que la définition ne prévoyait pas le cas des déserteurs et des objecteurs de conscience comme tels, pour instruire ensuite au fond la demande du requérant, dont ses motifs, et pour conclure qu'en l'espèce, le refus éventuel du requérant de servir en Afghanistan ne suffisait pas pour le distinguer d'autres insoumis, et qu'en conséquence, il n'y avait pas lieu de croire que la revendication, faite par le requérant, au statut de réfugié au sens de la Convention pourrait être établie.

Après avoir ainsi considéré l'obligation que le paragraphe 71(1) impose à la Commission et considéré les faits de la cause, dont les mobiles du requérant, je ne pense pas que la Commission ait commis une erreur de droit dans sa conclusion.

Je rejetterais donc la demande.

* * *

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE PRATTE: Il s'agit en l'espèce d'une demande fondée sur l'article 28 et tendant à l'examen et à l'annulation de la décision prise par la Commission d'appel de l'immigration prononcée conformément au paragraphe 71(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, et aux termes de laquelle le requérant n'est pas un réfugié au sens de la Convention.

Le requérant, originaire de Pologne, ne veut pas y retourner, par crainte d'y être incorporé dans l'armée et, selon toute vraisemblance, il déserterait par crainte d'avoir à servir en Afghanistan, à l'encontre de ses opinions politiques, et risquerait poursuites et condamnation, comme tout déserteur en Pologne.

L'avocat du requérant n'avance qu'un argument sérieux contre la décision de la Commission. Il soutient qu'elle a commis une erreur de droit en présumant que la crainte, de la part du requérant, des poursuites judiciaires et des pénalités pour

cution which could make him a Convention refugee within the meaning of subsection 2(1) of the *Immigration Act, 1976*. This assumption, says counsel, is ill-founded because, in his view, the punishment of a person having evaded military service must be considered as persecution for political opinions in all cases where the refusal to perform military duties is motivated by political opinions. In support of that contention, he invoked decisions of European tribunals adopting what he called a "liberal interpretation" of the definition of the word "refugee" in the International Convention.

That argument must, in my view, be rejected. The "liberal interpretation" of the definition of the word "refugee" appears to me to be incompatible with the requirement of that definition that a refugee have "a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion". A person who is punished for having violated an ordinary law of general application, is punished for the offence he has committed, not for the political opinions that may have induced him to commit it. In my opinion, therefore, the Board was right in assuming that a person who has violated the laws of his country of origin by evading ordinary military service, and who merely fears prosecution and punishment for that offence in accordance with those laws, cannot be said to fear persecution for his political opinions even if he was prompted to commit that offence by his political beliefs.

For these reasons, I would dismiss the application.

* * *

CULLITON D.J. concurred.

insoumission n'était pas la crainte des persécutions, qui en ferait un réfugié au sens de la Convention conformément au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Cet avocat soutient que cette présomption n'est pas fondée car, à son avis, il faut assimiler à la persécution pour opinions politiques toute punition infligée à une personne qui s'est soustraite au service militaire, dans tous les cas où l'insoumission est motivée par les opinions politiques. A l'appui, il a cité des décisions européennes où le terme «réfugié» de la Convention internationale a reçu une [TRADUCTION] «interprétation libérale».

A mon avis, il faut rejeter cet argument. Une «interprétation libérale» de la définition du mot «réfugié» va à l'encontre de la condition voulant qu'il s'agisse d'une personne «craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques». Si une personne est punie pour avoir violé une loi ordinaire d'application générale, c'est en raison de l'infraction commise, non pour les opinions politiques qui auraient pu l'inciter à commettre cette infraction. J'estime en conséquence que la Commission a conclu à bon droit qu'on ne pouvait dire qu'une personne, qui a violé la loi de son pays d'origine pour s'être soustraite au service militaire, et qui craint seulement les poursuites judiciaires et les sanctions à la suite de cette infraction à la loi, craint d'être persécutée pour ses opinions politiques quand bien même elle aurait été poussée à commettre cette infraction par ses croyances politiques.

Par ces motifs, je rejetterais la demande.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT CULLITON y a souscrit.