

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
22 September 2016
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
2379/2014 号来文的意见***

提交人： Obah Hussein Ahmed 女士(由丹麦难民理事会的律师代理)

据称受害人： 提交人及 4 个子女

所涉缔约国： 丹麦

来文日期： 2014 年 4 月 11 日(首次提交)

参考文件： 根据委员会议事规则第 97 条作出的决定，2014 年 4 月 17 日向缔约国转交(未以文件形式印发)

意见的通过日期： 2016 年 7 月 7 日

事由： 遣送意大利

程序性问题： 证实诉求

实质性问题： 酷刑；或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

《公约》条款： 第七条

《任择议定书》条款： 第二条

* 委员会第一一七届会议(2016 年 6 月 20 日至 7 月 15 日)通过。

** 参加审查本来文的委员会委员有：亚兹·本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐德、萨拉·克利夫兰、奥利维尔·德·弗鲁维尔、艾哈迈德·阿明·法萨拉、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、费蒂尼·帕扎齐斯、奈杰尔·罗德利爵士、费边·奥马尔·萨尔维奥利、迪鲁杰拉尔·西图辛格、尤瓦尔·沙尼、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利和马戈·瓦特瓦尔。

由六名委员会委员签名的两份意见附于本意见之后。



1.1 来文提交人 Obah Hussein Ahmed 女士，索马里公民，¹ 来自索马里 Qalimow，提交来文时 36 岁。提交人代表自己和 4 个女儿 Ayaan Hirsi Abdi、Ikraan Hirsi Abdi(孪生姐妹，提交来文时 16 岁)、Maida Hirsi Abdi 和 Anisa Hirsi Abdi(提交来文时分别为 13 岁和 10 岁)提交来文。² 提交人和女儿在丹麦当局驳回庇护申请后可能被遣送意大利。提交人称，丹麦若将她和女儿强行遣送意大利，将侵犯她们在《公民权利与政治权利国家公约》第七条之下的权利。提交人由丹麦难民理事会代理。《第一任择议定书》于 1976 年 3 月 23 日对丹麦生效。

1.2 2014 年 4 月 17 日、2016 年 5 月 24 日和 6 月 13 日，根据议事规则第 92 条，委员会通过其新来文和临时措施问题特别报告员采取行动，要求缔约国在委员会审议本来文期间不要将提交人和女儿驱逐至意大利。

1.3 2015 年 3 月 19 日，委员会通过特别报告员行事，拒绝了缔约国关于撤销上述要求的请求。

提交人陈述的事实

2.1 提交人有 6 名子女，2 名现居索马里，4 名与她同在丹麦。她来自 Hawyie 部族，是穆斯林，她因惧怕已故丈夫的家人和他次妻的家庭而于 2008 年逃离索马里，她的丈夫于 2012 年遭青年党杀害。

2.2 提交人 1997 年结婚。丈夫的家庭一开始就反对婚事，因为提交人来自小部落 Galjal，地位低于丈夫家所属的小部落 Abgal。丈夫 2006 年再娶，同时拒绝与提交人离婚。自那时起，提交人日益遭到丈夫家人和次妻家人的骚扰和虐待。提交人因此于 2008 年逃离索马里，孩子留给了母亲。提交人在利比亚囚禁两个月后于 2009 年 3 月 28 日或 29 日乘船入境意大利。她登记为寻求庇护者，住在收容机构，4 个月后获发居留证，有效期 3 年，后于 2015 年 5 月 29 日续证。

2.3 提交人获发居留证时获知，不能再住在收容所。她寻找其他临时居所、找工作或长期住所时未得到帮助。提交人找不到住处和工作，流落街头，在火车站、教堂或非正规定居点过夜。她在意大利多处找工作均未果，原因是意大利语不够好或佩戴头巾。

2.4 提交人绝望之中前往芬兰寻求庇护，申请被拒后于 2010 年 5 月被遣送意大利。芬兰当局告知她，抵达米兰后，意大利当局将为她提供收容安排。但她抵达意大利后并未得到援助；警方为她登记后让她离开机场。于是她再度无处安身，而且多次尝试仍找不到工作。

2.5 提交人的女儿 Ikraan 曾按提交人姻亲兄弟的安排被迫同一名与青年党有染的人士结婚。2013 年 8 月 12 日，Ikraan 和三个姐妹 Ayaan、Maida 及 Anisa 因面

¹ 未注明出生日期。

² 未提供准确出生日期。

临强迫婚姻而逃离索马里，抵达意大利。提交人担心女儿们被迫成婚，还称姻亲兄弟一直威胁提交人身在索马里的母亲，要求带回 Ikraan 姐妹几人。提交人没有安排她们回去。几个女儿没有在意大利当局登记，也没有意大利居留证。提交人和女儿在意大利停留 5 天，“食物靠教堂施舍”。

2.6 由于极度困苦且无处安身，提交人决定同女儿们前往丹麦，她 2013 年 8 月 18 日抵达并申请庇护。2013 年 12 月 16 日，丹麦移民局认为，鉴于提交人在索马里的处境，她需要附属保护，但指出应将她转往意大利，因为意大利是她的第一庇护国。提交人于某个未具体说明的日期就该决定向难民上诉委员会上诉，委员会 2014 年 3 月 11 日表示支持丹麦移民局的决定。委员会认为提交人需要附属保护，但一家人应按第一庇护国原则遣返意大利。委员会指出，提交人能够合法入境意大利并在那里居留，因为已批准她在该国庇护。关于人道主义情况，委员会指出，“关于在意大利获临时居留许可的寻求庇护者的状况的背景资料在一定程度上证实，这一人群的人道主义状况正接近将意大利作为第一庇护国已不再安全的地步”。委员会还认为，根据欧洲人权法院的决定，³ 没有充分理由不将意大利作为提交人及其未成年子女的第一庇护国。委员会特别强调，提交人持有意大利身份证，意大利外国人护照和意大利医疗保险卡。

2.7 提交人称，自己在缔约国已用尽一切国内补救。丹麦难民上诉委员会 2014 年 3 月 11 日的决定是最终决定，不得上诉。

申诉

3. 提交人称，丹麦若将她和 4 个子女强行遣送意大利，将侵犯她们在《公民权利与政治权利国家公约》第七条之下的权利。⁴ 她是单身母亲，带着 4 个未成年的女儿。提交人自从 2009 年获批附属保护时被要求离开意大利收容机构之后，一直找不到住处、工作或其他任何可持续的人道主义解决办法。因此，考虑到有报告指寻求庇护者及持有临时居留证的难民在意大利的收容条件方面存在的缺陷，⁵ 提交人认为，驱逐至意大利将使她，特别是孩子们，面临不人道和有辱人

³ Samsam Hussein 和其他人诉荷兰，欧洲人权法院 2013 年 4 月 2 日的决定，第 27725/10 号申诉，参阅 www.refworld.org/docid/517ebc974.html。

⁴ 提交人援引欧洲人权法院，M.S.S 诉比利时和希腊，第 30696/09 号申诉，2010 年 12 月 15 日通过的裁决；穆罕默德·侯赛因及其他人诉荷兰和意大利，第 27725/10 号申诉，2013 年 4 月 2 日通过的决定。

⁵ 提交人提及关于遣返者在意大利处境的多份报告，包括：Swiss Refugee Council (OSAR), “Reception conditions in Italy: Report on the current situation of asylum seekers and beneficiaries of protection, in particular Dublin returnees” (Bern, October 2013); European Council on Refugees and Exiles, “Dublin II Regulation National Report: Italy” (December 2012); Asylum Information Database, “Country report: Italy (May 2013); United States of America Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices” (April 2013); Jesuit Refugee Service Europe, “Protection Interrupted the Dublin Regulation’s Impact on Asylum Seekers Protection” (June 2013)。

格的待遇，例如“流落街头，极度困苦，没有住处和食物，找不到可持续的人道主义解决办法”。对此，提交人补充说，她认为自己从芬兰返回意大利后寻找临时居所时未得到帮助，而这次如被从另一欧洲国家遣返将不会再有资格获得住处。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2014年10月17日，缔约国表示认为来文不可受理，也可以说没有法律依据。缔约国说明丹麦难民上诉委员会的结构与构成时表示，上诉委员会的活动依据的是《外籍人法》第53条(a)项。丹麦移民局驳回的决定自动上交上诉委员会，除非移民局认为申请明显没有根据。上诉委员会是独立的准司法机构，被视为欧盟理事会关于会员国授予和撤销难民地位程序最低标准指令(2005/85/EC)第39条含义内的法院。⁶ 根据《外籍人法》，委员会成员独立自主，不得寻求任命或提名部门的指示。委员会的决定是最终决定。但是外国人可向普通法院提出上诉，普通法院有权裁决关乎公共权力机关职权限定的事项。按最高法院的规定，普通法院对委员会决定的审查仅限于审查法律问题，而不审查委员会对证据的评估。

4.2 依《外籍人法》第7条第1款，如果外籍人员情况符合1951年《关于难民地位的公约》规定，可颁发居留证。该款吸收了该公约第一条第(一)款，因此原则上难民可依法获发居留证。如外国人被遣送回原籍国后可能被判死刑或遭受酷刑或其他不人道或有辱人格的待遇或处罚，经申请也可给予居留许可。《外籍人法》第7条第2款与《欧洲人权和基本自由公约》第3条(《欧洲人权公约》)十分相似，根据该款的解释性说明，移民当局适用该规定时必须遵守欧洲人权法院的判例法和缔约国的国际义务。实际工作中，如有具体和个别因素证明寻求庇护者遣返原籍国后将面临死刑或酷刑的实际危险，难民上诉委员会一般认为满足签发居留证的条件。此外，依《外籍人法》第31条第1款，不得将外籍人士遣返他可能被处以死刑或遭受严重虐待的国家，也不得遣返不保护该外籍人士免于继而被送至此类国家的国家(不驱回原则)。这项绝对义务保护所有外国人。对此，缔约国指出，难民上诉委员会和丹麦移民局共同起草了多份备忘录，详细描述了国际法特别是1951年《关于难民地位的公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《欧洲人权公约》和《公约》赋予寻求庇护者的法律保护。

4.3 根据《外籍人法》第7条第3款，外国人业已在另一个国家获得保护，或者如果其与另一个国家关系密切因而必可断定能够在该国获得保护的，可拒绝签发居留许可证。《外籍人法》第7条的设置决定，必须先审议寻求庇护者是否被视为需要保护，需要的再决定是否另一国比丹麦更有义务为其提供保护。难民上诉委员会执行委员会2013年年度报告说明了评估一国是否有能力为某一寻求庇

⁶ 第39条涉及寻求庇护者使其案件裁定得到法院或法庭复审的权利。

护者提供保护时适用的标准。首要要求是寻求庇护者应能在该国重新被接收并合法居留。对此，缔约国表示，不应要求寻求庇护者的社会生活水准完全等同于本国公民，但必须保护其人身完整。保护的概念之核心在于个人入境一国和在该国停留时必须享有人身安全。报告还提及对委员会判例法和保护的概念的详细审议。对此，缔约国指出，《外籍人法》第 7 条第 3 款规定的拒发居留证的条件是，寻求庇护者得以入境并且未来在第一庇护国居留而人身完整不受攻击是合理前景。此外，寻求庇护者受到保护而不被遣返至迫害国或不保护其不被遣返迫害国的国家是强制最低要求。缔约国还详细说明了委员会的程序及受理庇护案件时证据评估的相关原则。

4.4 关于来文案情的可受理性，缔约国说，提交人未能为受理其根据《公约》第七条提交的来文之目的证实这是一个有初步证据的案件。具体而言，未证明有充分理由认为她在意大利可能遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。因此，来文显然没有根据，应宣布不可受理。另一方面，缔约国认为，提交人未充分证明将她和 4 个子女遣返意大利将违反第七条。从委员会的判例可知，各缔约国有一项义务：当实施这类遣送会形成诸如《公约》第七条所预想的那种必然且可预见的无法弥补伤害实质性风险后果时，既不得从该领土上将某人引渡、遣送、驱逐或以其他方式移送至那个拟送回的国家，也不得将之遣送至任何此人最终将被送达的国家。委员会还指出，这种风险必须是针对个人的，而且对于提供充分理由证实确实存在不可弥补损害的实际风险规定了较高门槛。⁷

4.5 缔约国认为，除庇护申请程序依据的信息外，提交人在来文中未提出任何关于自身情况的重大新信息，而上诉委员会 2014 年 3 月 11 日的决定已考虑了这些信息。上诉委员会认为，提交人属于《外籍人法》第 7 条第 2 款(受保护身份)；但她 2009 年已在意大利获得庇护，居留证 2015 年 5 月 29 日到期。此外，委员会多数认为，提交人得以入境意大利并合法居留是事实。因此上诉委员会参照《外籍人法》第 7 条第 3 款(第一庇护国原则)驳回了提交人的庇护申请。缔约国补充说，上诉委员会审议一国是否可作为第一庇护国时，强制最低要求是寻求庇护者受到保护免于被驱回。还必须是寻求庇护者有可能合法入境有关第一庇护国并获得合法居留，并且寻求庇护者的人身完整和安全在该国受到保护。保护的概念包括特定社会和经济因素，因为必须按照基本人权标准对待寻求庇护者。⁸ 但不应要求有关寻求庇护者与本国公民社会生活水准完全相同。这种保护的核心在于，寻求庇护者入境第一庇护国和在该国内居留时都必须享有人身安全。

4.6 关于提交人指称遣返意大利后她和 4 个子女可能流落街头、得不到住宿、食物或卫生设施，缔约国提及欧洲人权法院 2013 年 4 月 2 日关于 Samsam Mohammed Hussein 等人诉荷兰和意大利案可否受理的决定。该案事关一名索马

⁷ 见第 2007/2010 号来文，X. 诉丹麦案，2014 年 3 月 26 日通过的意见，第 9.2 段。

⁸ 缔约国指出，除其他外，评估包括 1951 年《日内瓦公约》第二至第五章，以及联合国难民事务高级专员办事处执行委员会第 58 号(XL)结论(1989 年)。

里女性公民及其两名未成年子女，三人 2008 年 8 月入境意大利，2009 年 3 月以附属保护为目的获得居留证。她 2009 年 4 月离开意大利的寻求庇护者收容中心，2009 年 5 月在荷兰申请庇护。荷兰 2010 年 3 月驳回庇护申请，认为意大利有责任按《都柏林第二规则》处理庇护申请。申请人在提交欧洲法院的申请中叙述自己在意大利的生活条件时表示，她曾受到有悖《欧洲人权公约》第 3 条的待遇，遣返后可能受到类似待遇，因此将她从荷兰送往意大利将侵犯她根据该条规定享有的权利。法院认为，申请显然无根据，故不可受理。对此，缔约国认为《欧洲人权公约》第 3 条与《公约》第七条相应。

4.7 缔约国还指出，关于寻求庇护者在意大利的待遇，法院指出，接受附属保护者将获发 3 年有效期居留证，可由签发证件的领土委员会续签。续签后的居留证还可再次换发意大利的工作居留证，当事人持有身份证件、在居留证有效期过期之前即可申请。持有附属保护居留证的当事人，除其他外，可获发外国人旅行证件，还可工作、争取家人团聚、按意大利法律享受一般的社会援助、保健、社会住房和教育方案。此外，因必要人道主义理由获得居留许可的，将获发 1 年有效期居留证，持护照的可换发意大利工作居留证。当事人持有因人道主义理由签发的居留证的可享受保健，没有护照的可获发外国人旅行证件。⁹

4.8 缔约国指出，欧洲法院还表明，¹⁰ 关于是否有重大理由认为申请人面临受到违反第 3 条的待遇的真实风险的评估必然需要从严，而且不可避免地要求法院对照该条规定的标准评估接收国的条件。法院的结论是，¹¹ 遣送至一国后经济状况将不如身在驱逐国，仅此不足以达到第 3 条所指的虐待标准，第 3 条不可解读为要求缔约国为辖区内每个人提供家园；该条并未规定任何为难民提供资助使他们得以维持某一生活水平的总体义务。法院指出，面临被驱逐的外国人原则上无权留在一国领土内，无权继续享受驱逐国提供的医疗、社会或其他形式的援助和服务。据此，法院的结论认为，在没有极其迫切的人道主义理由反对驱逐的情况下，驱逐后申请人的物质和社会生活条件将显著下降这一事实并非充分理由。

4.9 关于意大利国内的条件，法院经考虑政府与非政府组织的报告后认为，在意大利，因国际保护和人道主义目的获发居留证的寻求庇护者和被收留的难民及外国人的总体情况和生活条件或许显现出一些不足，但并未发现整个系统无法针对身为特别弱势群体成员的寻求庇护者提供支持和收留设施。¹² 法院认为，申请人的指称显然无根据，不可受理，并得出结论认为，可将申请人和子女遣返意大利。

⁹ 见 Samsam Mohammed Hussein 和其他人诉荷兰和意大利(上文脚注 3)，第 38 和第 39 段。

¹⁰ 同上，第 68 段。

¹¹ 同上，第 70 和第 71 段。

¹² 同上，第 78 段。

4.10 鉴于上述，缔约国表示，本案中，提交人在意大利获得了附属保护，将取得 3 年有效的续签居留证，持证者可以工作、获得外国人旅行证件、与家人团聚、享受一般的社会援助、保健、社会住房和教育方案。

4.11 缔约国还指出，除其他外，提交人在初次提交的来文中提及欧洲法院在 MSS 诉比利时和希腊案中的决定，以及欧洲委员会人权专员 2012 年 7 月 3 日至 6 日访问意大利后的报告。¹³ 但法院在 Samsam 案中通过关于可否受理的决定时该决定和报告已存在。此外，提交人主要参照的是只关乎寻求庇护者的意大利的接收条件的相关报告和其他背景材料，包括依《都柏林规则》返回者，而非她本人那样已获附属保护的人员。缔约国最后表示，提交人入境丹麦前在意大利居住 3 年以上，目前持有意大利身份证、居留证、外国人护照和健康保险卡。因此缔约国认为，提交人未能证明她和 4 个子女在意大利可能遭受不可弥补的损失。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2015 年 1 月 28 日，提交人提交了对缔约国意见的评论。她说，意大利的寻求庇护者和附属保护受益人的生活条件相似，因为该国不具备有效的融合方案。寻求庇护者和接受附属保护者常面临同样严重的困境，难以找到基本住房，难以获得卫生设施和食物。提交人提及耶稣会难民服务社 2013 年的一份报告，其中指出，真正的问题在于那些被送回意大利并已获某种保护的人。报告说，这些被送回的人初次抵达时可能已在至少一个收容场所栖身，但如果在规定时间之前自愿离开，则不再有权入住政府的寻求庇护者接待中心。¹⁴ 栖身罗马废弃建筑物者大多数属于后一类。调查结果显示，缺乏住宿地是大问题，特别是对于多数情况下受到国际或人道主义保护的遣返者。¹⁵

5.2 提交人还对缔约国所指欧洲人权法院判例的解读提出异议。具体而言，Samsam 案中，法院通过决定之时申请人和子女尚未遣返意大利，法院指出，荷兰当局将事先通知意大利方面转送申请人和子女一事，以便意大利当局准备接收。¹⁶ 因此，关于遣返意大利将构成违反《欧洲人权公约》第 3 条的决定依据的推断是，意大利当局将寻求合适的解决办法为一家人抵达做准备。与 Samsam 案有所不同，本案中提交人已有一次从芬兰转送意大利的经历。她的居留证已经续签过，但生活条件仍然恶劣，尤其是 2013 年与子女团聚后。

¹³ 参阅 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1975447&direct=true>.

¹⁴ 见 Jesuit Refugee Service, *Protection Interrupted: The Dublin Regulation's Impact on Asylum Seekers' Protection* (Brussels, June 2013), p. 152.

¹⁵ 同上，p.161。提交人还引用另一份报告称，保护身份的人员也不被允许使用欧洲难民基金 (FER) 的住宿，因为这些住宿只面向寻求庇护者。因此，根据这份报告，获保护身份者遣返意大利后极难找到住处；OSAR. Reception conditions in Italy-Report on the current situation of asylum seekers and beneficiaries of protection, in particular Dublin returnees, October 2013, p.5。

¹⁶ 同上，第 77 段。

5.3 提交人认为，Tarakhel 诉瑞士案中欧洲法院的判决与本案更为相关，¹⁷ 其中法院指出，参加都柏林体系的国家将尊重《欧洲人权公约》基本权利这一推论并非“无可争议”。¹⁸ 法院指出，意大利当前形势下，可能有大量寻求庇护者没有住宿地或栖身在拥挤不堪的场所，毫无隐私，甚至生活在不卫生或暴力的条件下，这种可能性不能被说成毫无根据。¹⁹ 法院强调，儿童尤其具有特殊需要和极端脆弱性，儿童收容机构的条件必须适合其年龄，确保不给儿童造成压力和焦虑，带来特定创伤性后果。²⁰ 法院要求瑞士从意大利方面获得保证，即申请人(全家)将由条件适合儿童年龄的接待场所接收；瑞士如果未获得这种保证而将他们转移到意大利则将违反《欧洲公约》第 3 条。²¹ 提交人认为，鉴于这个决定，接受附属保护者返回意大利后面临的恶劣条件属于《欧洲人权公约》第 3 条和《公约》第七条的范围。²²

5.4 提交人认为，Tarakhel 案的决定似乎说明，Samsam 案的决定中所述推断之前提不能再视为充分。相反，《欧洲人权公约》要求个人保证，尤其是保证遣返的儿童免于贫困与恶劣的住宿条件。对此，提交人指出，Tarakhel 案的问题不在于驱回的风险，而在于超员的寻求庇护者收容机构中的生活条件。因此，Tarakhel 案的决定说明，由于生活条件恶劣，当事人，特别是有孩子的家庭，在意大利受到保护免于驱回并不排除违反《欧洲人权公约》第 3 条的情况。因此，本案中提交人在意大利得以续签居留证并持有正规意大利证件并不排除她和子女面可能面临恶劣生活条件、无处安身、贫困，没有改观的现实前景，因此构成违反《公约》第七条。

5.5 提交人还说，已获得国际保护的被遣返家庭甚至可能比被遣返的寻求庇护者更难找到居所、获得卫生设施和食物，因为后者享有《都柏林规则》体制下的最低保护，运气好的可入住欧洲联盟支助的收容机构。受国际保护的被遣返家庭无法入住收容机构，因此遣返后可能马上面临无处安身，由于意大利的受国际保护者融入体制有缺陷，他们改善处境的可能性很小。缺乏资助和住房并非一律构成不人道和有辱人格的待遇，提交人对此没有异议，但重申，她是单身母亲，带着未成年子女，遣送将令她陷于绝望境地，无法实现上述基本权利。提交人强调，Tarakhel 案中，法院指出驱逐国应逐个审查当事人的案情，排除在接收国受到不人道和有辱人格的待遇的风险。²³ 本案与 Tarakhel 案一样涉及未成年子

¹⁷ Tarakhel 诉瑞士，欧洲人权法院 2014 年 11 月 4 日的判决，第 29217/12 号申诉。

¹⁸ 同上，第 33 段。

¹⁹ 同上，第 115 段。

²⁰ 同上，第 119 段。

²¹ 同上，第 120 和第 122 段。

²² 同上，第 119 段。

²³ 同上，第 104 段。

女。提交人重申，Tarakhel 案中，法院强调必须将儿童视为极为弱势并且有特定需求。²⁴ 鉴于这些情况，本案中的重大风险是，提交人和子女找不到任何住房，势必无处安身。

各当事方的进一步陈述

缔约国

6.1 缔约国 2015 年 6 月 12 日答复提交人的评论指出，Tarakhel 案事关瑞士当局拒绝审查一对阿富汗夫妇及其六名子女的庇护申请，并决定将他们遣返意大利，因为申请人已在意大利申请庇护，申请还在受理中。法院认为，鉴于意大利寻求庇护者接收体制的现状，并且未收到关于目的地特定场所的详尽可靠资料，瑞士当局未掌握充分保证，无法确保申请人遣返意大利后接收的方式将适合儿童的年龄。大法庭多数法官裁定，如果瑞士当局根据《都柏林规则》将申请人送回意大利而事先未从意大利当局获得提供适合儿童年龄的待遇并维持家庭完整的个人保障，将违反《欧洲人权公约》第 3 条。但同时，法院参照其判例法重申，第 3 条不应被解读为责成各缔约国为辖区内所有人提供家园，第 3 条也并不意味着规定资助难民维持一定生活水准的一般义务。²⁵

6.2 缔约国认为，Tarakhel 诉瑞士案事关一个在意大利有寻求庇护者身份的家庭，不偏离 Samsam 等案的裁决所述法院以往关于持有意大利居留证的个人和家庭的判例中的结论。因此缔约国认为，从 Tarakhel 案的裁决不能推断出要求成员国在遣返已获意大利居留证的需要保护的个人或家庭之前先取得意大利当局的个别保障。对此，缔约国重申，Samsam 案的判决表明，根据意大利国内法，在意大利被承认为难民或已获得附属保护者有权享受一般的社会援助，保健，社会住房和教育方案。²⁶

6.3 鉴于上述，缔约国认为，委员会应拒绝受理来文，因为提交人未能为受理其根据《公约》第七条提交的来文之目的证实这是一个有初步证据的案件，而且来文明显没有根据。另一方面，缔约国认为，将提交人和 4 个子女遣返意大利不会构成违反《公约》第七条。

提交人

7. 2015 年 12 月 15 日，提交人提交了进一步评论。她提及自己 2015 年 1 月 28 日的评论，并注意到委员会在此前一起案件的结论中指出，多份报告不断显示收容机构缺少空位。委员会还特别指出，已进入接收体制的遣返者(提交人属这种

²⁴ 同上，第 119 段。

²⁵ 同上，第 95 段。

²⁶ Samsam Mohammed Hussein 和其他人诉荷兰和意大利(第 27725/10 号申诉)，2013 年 4 月 2 日的决定，第 37-38 段。

情况), 不再有权利入住政府的寻求庇护者收容中心。²⁷ 提交人指出, 委员会还认为, 当事人同样是在意大利获得附属保护的育有未成年子女的单身女性, 将其送往意大利将违反《公约》第七条。因此, 提交人认为, 将她和子女送往意大利可能构成违反《公约》第七条。

缔约国

8.1 2016年4月19日, 缔约国重申以往意见, 并回顾提交人曾于2009年在意大利获得附属保护, 2012年续签居留证, 2015年5月29日居留证过期。缔约国还重申, 在意大利获得附属保护的人将获发有效期3年的居留证, 可续签。根据意大利国内法, 持居留证的当事人, 除其他外, 有权获发外国人旅行证件、工作、家庭团聚和享受一般的社会援助、保健、社会住房和教育方案。

8.2 缔约国还说, 根据意大利当局2015年6月的领事答复, 在意大利持居留证的外国人, 获承认为难民或具有受保护身份的, 居留证过期后或重返意大利时可申请续签居留证。2016年2月, 意大利当局向丹麦当局确认, 目前在意大利以难民身份或受保护身份获得居留权的外国人重返意大利时可申请续签居留证, 条件是(本案属这种情况)居留证过期时当事人身在国外。缔约国表示, 提交人应能够入境意大利并提交居留证续签申请, 即便她的居留证已过期, 丹麦不再负有任何确保提交人得以入境并在意大利居留的义务。这方面, 缔约国指出, 根据提交人自己的声明, 她曾续签过一次居留证。

8.3 关于委员会对Jasin等人诉丹麦案的调查结果, 缔约国指出, 本案中, 难民上诉委员会充分考虑了提交人提供的资料。委员会手头的一般背景资料来源广泛, 并与有关寻求庇护者证词(包括他们以往的经历)做了比照。缔约国认为, 本案中, 提交人有机会书面和口头向本国当局提交资料, 委员会根据提交的资料彻底审查了她的案件。缔约国还指出, Jasin案事关一名寻求庇护者,²⁸ 而本案中提交人2013年在丹麦申请庇护之时已在意大利获发居留证。对此, 缔约国重申其观点: 在意大利持居留证的外国人, 承认为难民或具有受保护身份的, 居留证过期后, 重返意大利时可申请续签居留证。

提交人

9.1 2016年5月19日, 提交人提及她早前的评论, 并说, 她能够续签居留证以及在同4个女儿离开意大利时她自己持有该国居留证, 但她和女儿的境况并不因这个事实而与Jasin等人诉丹麦案的情况有所不同。对此, 提交人重申, 她持居留证身在意大利时毫无犯法, 只能生活在极度困苦中, 流落街头或在庇护所栖身, 靠教堂施舍食物。从芬兰遣返意大利后, 她再度面临与以往相同的生活条

²⁷ 见第2360/2014号来文, Jasin等人诉丹麦, 2015年7月22日通过的《意见》, 第8.5段。

²⁸ 见Jasin等人诉丹麦(上文脚注27), 第8.4段。

件，同样持有效居留证而得不到当局帮助。因此，尽管提交人有居留证、曾获续签而且还有可能再获续签，但由于提交人的意大利居留证已经过了有效期，而且4个女儿从未持有意大利居留证，所以生活状况还会同以前一样。对此提交人补充说，这次她在意大利还必须养活并保护4个女儿。

9.2 此外，关于缔约国说本案中难民上诉委员会充分考虑了提交人提供的资料，提交人指出，她指明了自己身在意大利时的处境(生活条件、依靠私人捐助方获得食物、向意大利当局求助时未得到帮助)，但难民上诉委员会无视这些情况。另外，上诉委员会在论证中提及，提交人能够入境意大利并合法居留，还持有意大利证件；但上诉委员会未解释续签居留证何以能保护她和女儿免于极端恶劣的生活条件，她持居留证身在该国期间已两度面临这种条件。最后，关于缔约国说本案中提交人不是寻求庇护者，故本案有别于 *Jasin* 等人一案，提交人认为：(a) 该案和本案当事人都是女性，两人都曾在意大利具有国际保护身份，后离开意大利前往丹麦申请庇护；(b) 两案件的决定都提及意大利作为第一庇护国的问题。

缔约国

10.1 2016年6月3日，缔约国答复提交人的评论时提及以往意见，并指出，提交人未提交任何关于她和子女情况的新资料。还指出，委员会在 *Jasin* 等人诉丹麦案中的结论是，缔约国应对当事人遣返后可能面临真正的个人风险给予充分考虑。缔约国认为，为此需对提交人面临的风险进行个别评估，而不是依据一般报告。因此，鉴于提交人以往曾获得附属保护，原则上她应有权工作并领取社会福利。缔约国还说 *Jasin* 案事关将一名带着未成年子女的单身母亲遣送意大利，当事人的意大利居留证已过期。本案同样事关带着孩子的单身母亲；但提交人4个子女中两人现已年满18岁(1998年2月20日出生的孪生姐妹)，不再是未成年人。相比之下，*Jasin* 案中三名儿童岁数小得多，委员会通过意见时分别为7岁、5岁和1岁。另外，本案中并无资料说明，提交人或子女中的一人或多人因患病需要治疗。

10.2 此外，缔约国指出，根据当事人庇护案件的资料，从2010年5月至2013年8月入境丹麦前，提交人身在意大利并且获得了食物和居所。提交人自己提交的资料表明，她有意大利健康保险卡，有办法买机票前往丹麦。提交人庇护案件中提交的资料似乎还显示，她入境丹麦时持有一张现金卡、意大利身份证和意大利外国人护照。缔约国认为委员会充分考虑了提交人提交的关于自身经历的资料。提交人有机会书面和口头向多家机构提交资料，委员会已根据这些资料彻底审查了她的案件。缔约国指出，2015年9月1日的登记表明，提交人及两名成年子女和两名未成年子女未前往曾经入住的庇护所。

提交人

11. 2016年6月8日，提交人指出，缔约国在进一步意见中仅重申了以往提交的资料。对于缔约国专门声明她获得了食物和居所，提交人指出，不应单凭她得

以存活这一事实评估将她遣返意大利是否违反《公约》第七条。更能说明问题的是她找到的食物和居所的质量以及如何找到的。同理，与持有健康保险卡和身份证相比，更能说明问题的是这些证件的实际价值，也就是说，证件实际在何种程度上保证她获得服务。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

12.1 在审议来文所载的任何诉求之前，人权事务委员会必须根据其议事规则第93条，决定该案件是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

12.2 委员会已按照《任择议定书》第五条第2款(子)项的要求确定，同一事项不在任何其他国际调查或解决程序审查之中。

12.3 委员会注意到，提交人声称她已用尽所有她可获得的国内有效补救办法。鉴于缔约国未就此提出任何异议，委员会认为《任择议定书》第五条第2款(丑)项的要求已得到满足。

12.4 委员会注意到缔约国对来文可受理性的质疑，理由是提交人根据《公约》第七条的提出的申诉没有得到证明。但委员会认为，缔约国推断不予受理的论点与案情密切相联，应该在这一阶段加以考虑。因此委员会宣布，由于本来文根据《公约》第七条提出的问题可予受理，并着手审议案情。

审议案情

13.1 委员会按照《任择议定书》第五条第1款，根据当事各方提供的所有资料审议了来文。

13.2 委员会注意到，提交人声称根据《都柏林规则》之第一庇护国原则将她和两个未成年子女驱逐到意大利，将使她们可能遭受无法弥补的伤害，从而违反《公约》第七条。提交人论点的依据是，除其他外，自己获意大利居留证后受到的实际待遇，以及入境意大利的寻求庇护者和难民的一般接收条件。

13.3 委员会回顾其第31号一般性意见(2004年)，²⁹其中提及，如有充分理由认为存在关于禁止残忍、不人道或有辱人格的待遇的《公约》第七条所述之不可弥补损害的实际风险，缔约国有义务不引渡、不递解、不驱逐或以其他方式将人移送出境。委员会还指出，这种风险必须是针对个人的，而且对于提供充分理由证实确实存在不可弥补损害的实际风险规定了较高门槛。³⁰委员会回顾其判

²⁹ 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12段。

³⁰ 见第2007/2010号来文，X.诉丹麦案，2014年3月26日通过的意见，第9.2段；就第692/1996号来文，A.R.J.诉澳大利亚案，1997年7月28日通过的《意见》，第6.6段；第1833/2008号来文，X.诉瑞典，2011年11月1日通过的意见，第5.18段。

例：应对缔约国的评估给予相当权重，通常应当由《公约》缔约国的机关审查或评价事实和证据，以便确定此种风险是否存在，³¹ 除非认为缔约国的评估确实具有任意性或等于剥夺公正。³²

13.4 委员会指出，根据提交人未受到质疑的说法，她 2009 年 3 月到 7 月身在收容中心，持 3 年有效期居留证并接受附属保护，2015 年 5 月 29 日续签居留证。提交人获发居留证时，被要求离开收容中心，但未为她提供其他住宿可能。于是她露宿街头和做火车站栖身，靠教堂施舍食物，居无定所，无法谋生，绝望之下前往芬兰，却于 2010 年 5 月被遣返意大利。之后她再度无处安身，找工作 and 找住处都未得到任何援助。提交人的 4 个女儿 2013 年 8 月 12 日抵达意大利，在意大利停留 5 天，靠教堂施舍食物。提交人和女儿担心贫困和无家可归，又找不到能改变在意大利处境的人道主义解决办法，于是 2013 年 8 月前往丹麦并申请庇护。目前提交人和 4 个女儿处于非常弱势的处境。

13.5 委员会注意到提交人提交的多份报告强调指出，意大利接纳《都柏林规则》下的寻求庇护者和遣返者的收容机构缺少空位。委员会特别注意到提交人说，像她那样已获得一种保护形式并在意大利时曾入住收容机构的人不再有资格入住政府的寻求庇护者收容中心。³³

13.6 委员会注意到难民上诉委员会的调查结果：本案中意大利应被视为“第一庇护国”，还注意到缔约国立场：按照基本人权标准，“第一庇护国”有义务给予寻求庇护者达到基本人权标准的待遇，尽管不要求寻求庇护者的社会和生活标准与该国民众相同的(见上文第 4.5 段)。委员会还注意到，缔约国提到欧洲人权法院的决定，其中指出，尽管意大利的情况有不足之处，但并未发现“其制度不能为寻求庇护者提供支持或餐宿设施”(见上文第 4.3 段)。³⁴

13.7 但委员会认为，缔约国的结论没有充分考虑提交人在基于亲身经历提供的资料：尽管获得了意大利居留证，她在该国的生活条件难以忍受。在这方面，委员会指出，缔约国未解释遣返意大利后可续签居留证何以能实际上保护提交人和 4 个子女免于提交人在意大利曾一度经受的极度困苦。³⁵

³¹ 见第 1957/2010 号来文，Lin 诉澳大利亚案，2013 年 3 月 21 日通过的《意见》，第 9.3 段。

³² 除其他外，见同上和第 541/1993 号来文，Errol Simms 诉牙买加，1995 年 4 月 3 日通过的关于不予受理决定，第 6.2 段。

³³ 见 AIDA, Country report: Italy (January 2015), pp.54 和 55, 参阅 www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_italy_thirdupdate_final_0.pdf.

³⁴ 见 Samsam Mohammed Hussein 和其他人诉荷兰和意大利(上文脚注 3)，第 78 段。

³⁵ 见 Osman Jasim 诉丹麦(上文脚注 27)，第 8.8 段；第 2409/2014 号来文，Abdilafir Abubakar Ali 等人诉丹麦，2016 年 3 月 29 日通过的《意见》，第 7.7 段。

13.8 委员会回顾，缔约国应充分考虑当事人遣返后可能面临的真正人身风险，³⁶ 并认为缔约国有职责个性化评估提交人和女儿在意大利将面临的风险，而不是依据一般的报告和如下推断：提交人曾获益于附属保护，如今她原则上有权工作并获得同等附属保护。委员会认为，缔约国未考虑提交人的特殊弱势处境，提交人虽享有附属保护，但无处安身，在得不到意大利当局援助的情况下难以谋生。缔约国也未要求意大利当局给予适当保证：处于特殊弱势处境的提交人和 4 个子女将得到与他们寻求庇护者身份相适符的条件，按《公约》第七条的规定有权获得临时保护和保障，请意大利承诺(a) 续签提交人的居留证³⁷ 并为其子女签发居留证，要将他们驱逐出意大利；(b) 以适合提交人及其子女年龄及一家人的弱势处境的条件接收他们，使他们能够留在意大利。³⁸

13.9 因此，委员会认为，这种情况下将提交人和 4 个子女遣送意大利将构成违反《公约》第七条。

14. 委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款行事，认为将提交人和 4 个女儿遣送意大利将侵犯他们在《公约》第七条下的权利。

15. 根据《公约》第二条第 1 款，缔约国承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有《公约》所承认的权利。缔约国有义务为 Obah Hussein Ahmed 及 4 名子女提供有效补救，充分考虑其诉求，同时应考虑缔约国依《公约》承担的义务、委员会以往的意见和本意见，若有必要，如上文第 13.8 所述，从意大利方面获得保障。

16. 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》第二条规定，缔约国也已承诺确保其领土内受其管辖的一切个人均享有《公约》承认的权利。有鉴于此，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委员会的《意见》，将其译成官方语文并广泛传播。

³⁶ 例如，见第 1763/2008 号来文，Pillai 诉加拿大，2011 年 3 月 25 日通过的《意见》，第 11.2 和 11.4 段；Abdilafir Abubakar Ali 等人诉丹麦(上文脚注 35)，第 7.8 段。

³⁷ 考虑到提交人的居留证 2015 年 5 月过期(见上文第 2.2 段)。

³⁸ 见 Osman Jasin 诉丹麦(上文脚注 27)，第 8.9 段；Abdilafir Abubakar Ali 等人诉丹麦(上文脚注 35)，第 7.8 段。

附件一

委员会委员尤瓦尔·沙尼、岩泽雄司、普蒂尼·帕扎尔奇兹、奈杰尔罗德利爵士和康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利的共同意见(反对意见)

1. 委员会多数委员认为，丹麦若决定将提交人和子女遣送意大利并执行该决定，将违反《公约》第七条的义务。遗憾的是，我们无法同意这一裁定。
2. 根据委员会已确定的判例法，如果有重大理由相信，在实施驱赶的国家或者有关人士可能最终被遣送的国家存在《公约》第六条和第七条所设想的会造成不可弥补伤害的真实风险，则缔约国有义务不驱逐出境。^a 但并非每个在遣送国将面临个人困境的案例中驱赶国都有不驱回义务。^b
3. 得不到社会援助不构成不驱回的理由，只有当事人因身处特别弱势而令其遭遇格外恶劣且不可弥补、从而面临特别困境的情况可能作为例外。^c 有一种相反的解读承认所有经济贫困者都可能是《公约》第七条涵义内的受害人，但这种解读在委员会判例法或国家实践中少有支持，这种解读将令第七条所指的保护和不驱回原则(绝对原则)扩大到难以为继。
4. 我们支持委员会在 *Jasin* 等人诉丹麦案中通过的意见，^d 但该案中的事实与本案大不相同，法律结论理应不同。*Jasin* 案中，提交人身陷特别弱势处境，几乎不可能面对遣送意大利后等待她的特别困境：单身母亲，带着三个年幼的孩子，健康有问题，在意大利丢掉了移民身份，显然得不到意大利福利制度的援助。鉴于这些特殊情况，我们认为，即便没有社会援助的具体保证，意大利对提交人和子女来说可视为遣送的“安全国家”(因此提出了从事实上意大利返回原籍国的可能)。
5. 本案中，提交人及两个 18 岁的孪生女儿身为健全成年人，在意大利以附属保护身份能够合法工作养活自己和两名随同的未成年子女(15 岁和 12 岁)。*Jasin* 案中意大利当局显然未顾及提交人和家人的社会需求，事实表明本案不同，提交人的几个女儿从未在意大利登记并且仅停留了 5 天。因此并未证明意大利不愿或不能为提交人这样的单亲家庭提供社会援助，也不能从提交人在女儿到来之前独

^a 见关于《公约》缔约国所承担的一般性法律义务的性质的第 31(2004)号一般性意见，第 12 段。

^b 见第 265/1987 号来文，*Vuolanne* 诉芬兰，1989 年 4 月 7 日通过的意见。

^c 见第 2360/2014 号来文，*Jasin* 等人诉丹麦，2015 年 7 月 22 日的意见。

^d 同上。

自一人寻求社会援助时遇到的真正难处推断出这种结论。遣送意大利可能令提交人的处境比一家人身在丹麦时困难，但我们手头并无资料显示他们的困境将达到违反《公约》第七条的格外困难和不可挽回的程度。

6. 鉴于这些情况，我们无法认定丹麦当局将提交人遣送意大利的决定明显具有任意性并将导致丹麦违反《公约》第七条。

附件二

委员会委员迪鲁杰拉尔·西图辛格的个人意见(反对意见)

1. 如同 Jasin 等人诉丹麦案(第 2360/2014 号来文), 我再次感到必须表示反对委员会多数委员的意见。
2. 多数决定之第 13.3 段写明了委员会受理指称遣送原籍国或第一庇护国将违反《公约》第七条的难民提交的来文适用的原则。但不得不指出, 委员会审查来文时行使的几乎是半司法职能, 可能变为审理事实的上诉法院。实际上, 评估个人和不可弥补的伤害风险的依据是围绕特定案件的事实情况, 例如本案中据称的受害人如被遣送意大利后将会面临的处境。缔约国的难民上诉委员会被指对关于风险的事实的评估是任意性的, 而且对《公约》规定适用不当, 而该上诉委员会凭借掌握的所有材料, 或许更适合于判断情况的严重程度, 以便得出合理结论。(人权事务)委员会是否有外在因素或信息可引以为据? 似乎没有。对缔约国的批评在于未充分考虑提交人和 4 个子女的特别弱势。缔约国适用《公约》规定时是否判断有误而导致司法不公? 实际上他们适用《公约》规定时并未出现解读错误。
3. 最重要的是, 上述情况导致难以提供委员会多数建议的补救。在许多遣送案件中, 案件转交缔约国当局重新考虑庇护申请以及是否需要从第一庇护国得到保证(见 Jasin 案)。案件转交难民上诉委员会重审后, 缔约国通常会声称遵从了委员会的意见, 无论决定结果是否有利来文提交人。这种做法为缔约国提供了重新审理案件的空间, 令缔约国有可能得出与本国移民机关一审结论完全相同的结论。这可能致使委员会建议的补救实际上无效。或许更明智的做法是就违反(《公约》)得出调查结果即止, 不进而要求缔约国重新审理, 从而确保“真正”更加遵守委员会的意见。委员会随后起草对来文的意见之后续行动报告时将更明确缔约国遵循委员会意见的情况。
4. 就本案而言, 无论多么同情难民的悲惨境遇, 缔约国当局评估庇护申请时必须适用某些规则, 谨记某些考虑。提交人两个成年女儿和两个未成年女儿到意大利与她会合——尽管提交人称自己在该国处境困难——并且在意大利仅停留 5 天, 随后前往丹麦寻求庇护。她未能证实意大利如何无法为她提供援助, 也未能说明她和家人在第一庇护国将遭受不可弥补的伤害, 三个健全的成年人应能够找到工作维持生活。缔约国及其移民机关充分考虑了围绕本案的所有情况, 达成的决定不能令我们得以断定他们会误读案情到有理由推翻决定的地步。
5. 鉴于此, 我认为缔约国的决定并非任意决定, 并且不具备违反《公约》第七条的特征。