

公民权利和政治权利  
国际公约Distr.: General  
22 June 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 款就第 2402/2014 号  
来文通过的决定\* \*\*

提交人: A.A.I.和 A.H.A. (由丹麦难民理事会代理)

据称受害人: 提交人和他们的两个子女

缔约国: 丹麦

来文日期: 2014 年 5 月 27 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, 已于 2014 年 5 月 27 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2016 年 3 月 29 日

事由: 从丹麦驱逐至意大利

程序性问题: 证据不足

实质性问题: 可能遭受不人道或有辱人格的待遇

《公约》条款: 第七条

《任择议定书》条款: 第二条

\* 委员会第一一六届会议(2016 年 3 月 7 日至 31 日)通过。

\*\* 参加审议本来文的委员会委员有: 亚兹·本·阿舒尔、萨拉·克利夫兰、奥利维耶·德弗鲁维尔、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、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、安雅·塞伯特-佛尔、尤瓦尔·沙尼、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利和马戈·瓦特瓦尔。

五名委员会委员签署的四项意见附于本决定之后。

GE.16-10167 (C) 141016 241016



\* 1 6 1 0 1 6 7 \*

请回收



1.1 来文提交人是 A.A.I.和 A.H.A.，他们还代表他们的两个未成年子女 A.A.和 A.I.提交来文。提交人是索马里国民，在丹麦寻求庇护。丹麦当局驳回他们丹麦的难民身份申请后，他们将被驱逐至意大利。提交人声称强迫驱逐他们及其子女至意大利，丹麦将侵犯他们在《公民权利与政治权利国家公约》第七条下的权利。提交人由丹麦难民理事会代理。《公约第一任择议定书》于 1976 年 3 月 23 日在丹麦生效。

1.2 2014 年 3 月 27 日，委员会根据其议事规则第 92 条，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及其子女驱逐至意大利。2014 年 6 月 11 日，难民上诉委员会按照委员会的要求，在另行通知以前，暂停执行提交人离开丹麦的时限。

1.3 2015 年 2 月 23 日，委员会通过其新来文和临时措施问题特别报告员驳回了缔约国解除临时措施请求。

### 事实背景

2.1 两位提交人分别于 1986 年 10 月 1 日和 1989 年 1 月 23 日出生在索马里的摩加迪沙。他们属于 Gaaljecel 部族，是穆斯林。他们于 2012 年 3 月在意大利结婚，并育有两个子女 A.A.和 A.I.，分别于 2013 年和 2014 年在丹麦出生。

2.2 第一提交人 A.A.I.曾被青年党民兵强行招募，于 2009 年 1 月逃离索马里。他担心如果他被遣返索马里，会被青年党成员杀害。此外，被强迫招募后，第一提交人被错误指控杀害一名 Biyomaal 部落的男孩，其实男孩是被青年党杀害。因此他担心如果他被遣返索马里，Biyomaal 部落成员会报复将他杀害。

2.3 2011 年 6 月 28 日，他抵达意大利兰佩杜萨岛，意大利警察将他从那转移到都灵，他在都灵申请庇护。他被安置在都灵的接待中心。2012 年 10 月，他被授予辅助保护并获得居留证，有效期三年，2015 年 10 月 11 日到期。

2.4 第二提交人 A.H.A.于 2007 年 11 月逃离索马里，因为此前三名武装索马里军官搜查其住所并企图强奸她。她离开索马里之后，官员又去她家搜查，企图以莫须有的罪名抓她。第二提交人担心如果被遣返索马里，她会被当局杀害。此外，鉴于她丈夫与青年党民兵有冲突，她也担心如果返回索马里会被杀害。

2.5 2008 年 5 月，第二提交人抵达意大利，后来她提出了庇护申请，但未详细说明申请的日期。最初她被安置在西西里接待中心，后来被安置在都灵接待中心。2009 年初，她获得意大利当局准予辅助保护，并获颁有效期三年的居留证。后来，她不被允许住在接待中心，她就搬到了都灵的无家可归者庇护所。

2.6 第二提交人拥有的居留证使其能够在意大利居留和工作。她没有从意大利当局获得任何经济援助或任何其他援助。

2.7 第二提交人所在的无家可归者庇护所过分拥挤，充斥暴力，还有酗酒者住在里面，所以她决定搬出去，流落街头，没有其他替代住房。她在火车站、教堂或非正规住区过夜。她寻求意大利当局的援助，包括在寻找替代性的居住安排和工作方面的援助，但无果。同时，她积极寻找住所和工作，但都没有成功。她仍然无家可归，无以为生。

2.8 鉴于第二提交人在意大利陷入绝境，2009年8月她前往挪威，她的父亲和兄弟姐妹生活在那里。她在挪威申请了庇护和家庭团聚。挪威当局进行DNA检测，确定她不是她父亲的亲生女儿。因此，2012年1月挪威当局将其遣返意大利，最初安置在都灵接待中心，她在那里遇到了第一提交人。返回意大利后不久，她的居留证延期至2015年3月4日。2012年3月11日，两位提交人结婚，当时他们还住在都灵接待中心。

2.9 2012年3月，提交人被要求离开接待中心，在寻找替代性临时住所、更长期的住房或工作方面他们没有获得任何援助。提交人无家可归。他们大部分时间住在街头，有时住在无家可归者收容所和教堂。他们在当地就业办公室进行登记，但从未获得工作机会。他们没有从意大利当局获得任何经济援助或其他援助。

2.10 2012年第二提交人怀了第一提交人的孩子。随后她联系警察，希望警察提供援助，帮忙解决其住房难题，因为提交人所在的无家可归者收容所有时人满为患，也不安全。警察没有提供任何援助，还强行把她从警察局赶走。

2.11 提交人无家可归，穷困潦倒，粮食全靠教堂发放，他们担心无法养活即将出世的孩子，2012年12月他们前往挪威在那里并申请庇护。依据《都柏林第二规则》(第343/2003号理事会条例(欧共体))他们的申请被拒绝，因为他们持有意大利的有效居留证。因此，提交人面临被挪威当局驱逐至意大利的命运。提交人拒绝返回意大利，2012年12月26日在没有通知当局的情况下从挪威前往丹麦。

2.12 2013年1月21日，提交人在丹麦申请庇护。2013年2月9日，第二提交人生下第一个孩子A.A。

2.13 2013年10月28日，丹麦移民局确定提交人需要辅助保护，并认为他们应返回意大利，因为意大利是他们的第一庇护国。提交人就这一决定向难民上诉委员会提起上诉，2014年1月24日难民上诉委员会维持了移民局的决定，称提交人的案件属于《丹麦外国人法》第7条第2款的范围，<sup>1</sup>这意味着他们需要辅助保护，但应返回意大利，因为意大利是他们的第一庇护国。2014年3月，第二提交人在丹麦生下了第二个孩子A.I。

<sup>1</sup> 《丹麦外国人法》第7条第2款规定：“外国人提出申请的，如其在被遣返回原籍国后可能会被判处死刑或遭受酷刑或不人道或有辱人格的待遇或处罚，即对其签发居留证。第一句中提及的申请也被视为第1款下的居留证申请。”

2.14 提交人称他们在丹麦已用尽了所有国内补救办法，2014年1月24日丹麦难民上诉委员会下达的否定决定是最终决定，不能向另一法院上诉。

## 申诉

3.1 提交人指出，丹麦当局强制将他们及其子女遣返意大利，将侵犯他们依据《公民权利和政治权利国际公约》第七条应享有的权利。<sup>2</sup> 他们提出，自从2012年3月他们被要求离开都灵接待中心后，他们一直无法找到住房、工作或任何持久的人道主义解决办法。他们还指出，为持有意大利临时居留证的寻求庇护者和难民设立的接待中心不符合基本的人道主义标准，因此意大利没有履行其国际保护义务。<sup>3</sup>

3.2 第二提交人指出，2009年获得意大利居留证之后她已尝试在挪威寻求庇护。2012年她被迫返回意大利，除了在接待中心住了几个月，在寻找住所、工作或永久住房方面她未获得意大利当局的任何援助。她声称，基于他们目前的情况，提交人携两名子女返回意大利，将无法住进接待中心，因为曾被安置在接待中心的人如果从另一个欧洲国家返回，则不能再次进入接待中心。因此，将提交人及其子女驱逐至意大利将使他们面临不人道和有辱人格的待遇，因为在意大利没有其他解决办法，他们只能穷困潦倒，流落街头，没有希望找到持久的人道主义解决办法。

3.3 关于第一庇护国的原则，提交人提及联合国难民事务高级专员办事处执行委员会关于难民和寻求庇护者以非正规方式离开其已获得保护的国家的第58号(XL)结论(1989年)，根据该结论，第一庇护国的原则只适用于以下情况：申诉人返回第一庇护国，“获得允许留在那里并且得到符合公认的基本人权标准的待遇，直到为他们找到持久的解决办法为止”（第f段(ii)项）。

3.4 关于意大利寻求庇护者和国际保护受益人接待系统，提交人援引了其他报告，称最初已在意大利获得某种形式保护并曾利用接待系统的国际保护寻求者重返意大利时事实上无资格入注意大利接待设施。<sup>4</sup> 这是由于接待中心缺乏可用场

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

<sup>3</sup> 提交人提及瑞士难民委员会，“*Reception conditions in Italy: Report on the current situation of asylum seekers and beneficiaries of protection, in particular Dublin returnees*”（伯尔尼，2013年10月）；庇护信息数据库，“*国家报告：意大利*”（2013年5月）；欧洲理事会，“*欧洲理事会人权专员 Nils Muiznieks 2012年7月3日至6日访问意大利之后的报告*”（CommDH(2012)26）。

<sup>4</sup> 提交人援引了都柏林跨国项目，“*都柏林第二规则：国家报告，意大利*”，2012年12月19日，可在 [www.dublin-project.eu/dublin/Dublin-news/New-report-Dublin-II-regulation-lives-on-hold](http://www.dublin-project.eu/dublin/Dublin-news/New-report-Dublin-II-regulation-lives-on-hold) 查阅；庇护信息数据库，“*国家报告：意大利*”（第37页）；美利坚合众国，国务院，“*2012年人权做法国别报告：意大利*”；瑞士难民委员会，“*意大利的接收条件*”，第4-5页；欧洲耶稣难民服务会，“*Protection Interrupted: The Dublin Regulation's impact on asylum seekers' protection*”，2013年6月，第152页和第161页。

地，接待系统不成体系，这主要影响到从欧洲国家返回的人员。因此，此类返回者有许多流落街头或生活在大都市区不断涌现的自我组织的非正规居住区，他们在那里面临过度拥挤和低于标准的生活条件，获得的公共服务有限，没有融入社会的希望。

3.5 第二提交人称，她的情况不同于穆罕默德·侯赛因和其他人诉荷兰和意大利案中的提交人，<sup>5</sup> 因为她已从挪威被转至意大利。她在都灵接待中心待了几个月之后，没有得到意大利当局的任何援助以确保她的基本需求(即住所和食物需求)，在寻找工作、更长期的住房或融入意大利社会方面她也没有获得任何援助。

3.6 提交人认为，上文关于持有意大利临时居留证的寻求庇护者和难民处境的背景资料以及他们以往的遭遇，说明意大利的寻求庇护者和难民基本支助系统性失灵，特别是对弱势群体的成员而言。因此，看来提交人及其子女如被驱逐，确实极其可能会面临无家可归、穷困潦倒的处境，无望找到持久的人道主义解决方案。

3.7 提交人宣称，鉴于上述那种情况，外加他们有两个年幼子女，将他们驱逐到意大利将构成违反《公约》第七条的行为，因为意大利目前达不到适用第一庇护国原则所需的人道主义标准。

#### 缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 缔约国在 2014 年 11 月 27 日提交的意见中告知委员会，丹麦难民上诉委员会在 2014 年 1 月 24 日的裁定中维持丹麦移民局对提交人庇护申请的驳回。在评估意大利是否可以作为申请人的第一庇护国时，丹麦难民上诉委员会注意到提交人的陈述，但发现他们的人格完整和人身安全得到了充分保护。缔约国认为，提交人未能提出表面上证据确凿的案件以便使其来文可按《公约》第七条予以受理。因此，没有证明有充分理由认为，提交人如果返回意大利，有可能遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇，因此来文明显没有根据，应宣布不予受理。基于上述理由，缔约国认为来文毫无依据。

4.2 更具体而言，缔约国认为，除已经在庇护申请程序期间所依据的信息外(上诉委员会在 2014 年 1 月 24 日的决定中已考虑了这些信息)，提交人未提出任何关于他们情况的重大新信息或意见。上诉委员会发现，提交人曾在意大利获得辅助保护，他们可以合法进入意大利并住在那里，同时申请延长居留证。因此，意大利被视为第一庇护国，这为丹麦当局根据《外国人法》第 7 条第 3 款拒绝给予庇护的决定提供了理由。在适用第一庇护国原则时，上诉委员会的最低要求是，寻求庇护者受到保护，免受驱回，而且他或她能合法进入并居住在第一庇护国，该国必须保护寻求庇护者的人格完整和人身安全。

<sup>5</sup> 见穆罕默德·侯赛因和其他人诉荷兰和意大利。

4.3 据缔约国称，这种保护包括一定的社会和经济因素，因为必须按照基本人权标准对待寻求庇护者，必须保护他们的人格完整。这种保护的核心要素是相关个人在进入和留在第一庇护国时必须享有人身安全。但是，要求寻求庇护者享有与该国国民完全相同的社会和生活标准是不可能的。

4.4 提交人称他们返回意大利将无法获得住宿，很可能流落街头，缔约国在回答该指控时提及欧洲人权法院 2013 年在穆罕默德·侯赛因和其他人诉荷兰和意大利案中作出不予受理的决定。在该案件中，法院认为获得辅助保护的人将获得有效期为三年的居留证，而且居留证可由授予该证的领土委员会展期。根据意大利国内法，这种居留证可使相关人员获得外国人旅行证、参加工作、家庭团聚并享用一般的社会援助、卫生保健、社会住房和教育计划。<sup>6</sup> 法院还裁定，在缺乏极其迫切的反对驱逐的人道主义理由的情况下，如果缔约国将申请人驱逐，他或她的物质和社会生活水平将显著下降，这一事实本身不足以导致违反第三条。法院考虑了政府和非政府组织拟写的报告，法院认为，“虽然在意大利因国际保护和人道主义目的获得居留证的寻求庇护者、被收留的难民和外国人的整体情况和生活条件可能会披露一些不足之处……，但不能证明整个系统失灵，不能为特别脆弱群体成员的寻求庇护者提供支持和收留设施，这与 *MSS* 诉比利时和希腊的案情不同”。<sup>7</sup> 法院认定申请人的指控显然缺乏根据，不可受理，可将申请人遣返意大利。

4.5 关于本案，缔约国认为，虽然提交人依据的是欧洲法院在 *M.S.S.* 比利时和希腊案中的裁决，但法院关于穆罕默德·侯赛因案的决定是最近的，而且专门针对意大利的情况。

4.6 提交人还援引了 2013 年底护信息数据库意大利国别报告，该报告称一些无法进入避难中心的寻求庇护者被迫生活在“自行组织的居住区”，而这些地方往往人满为患。2013 年 11 月更新的该国报告指明，那是意大利寻求庇护者的接收条件，而不是已获得居留证的外国人的接收条件。此外，法院做出关于穆罕默德·侯赛因案的判决时已有提交人援引的美利坚合众国国务院 2012 年关于意大利的国别报告。穆罕默德·侯赛因案的裁决中包含关于外国人居住在罗马废弃建筑物中以及难以获得公共服务的资料。提交人主要依靠的关于意大利接收条件的报告和其他背景材料与寻求庇护者(包括根据《都柏林第二规则》的返回者)相关，而不是与像他们那样已获得辅助保护的人相关。

4.7 关于欧洲人权法院最近对 *Tarakhel* 诉瑞士案的判决，<sup>8</sup> 缔约国指出，虽然多数法官裁定，如果瑞士当局事先未从意大利当局获得将以适合儿童年龄以及维持家庭完整的方式接收申请人的个人保障，而根据《都柏林第二规则》将申请人

<sup>6</sup> 同上，第 38 段。

<sup>7</sup> 同上，第 78 段。

<sup>8</sup> 见欧洲人权法院，*Tarakhel* 诉瑞士案(第 29217/12 号申请)，2014 年 11 月 4 日的裁决。



送回意大利，将违反第三条，但法院重申，第三条不能被解释为责成《欧洲保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》）缔约各方为管辖范围内的每个人提供一个家，第三条也不包含为难民提供经济援助以使他们能够维持一定生活水平的一般义务。<sup>9</sup> 缔约国认为，*Tarakhel* 案涉及一个在意大利有寻求庇护者身份的家庭，不偏离法院以往关于持有意大利居留证的个人和家庭的判例法的裁决，除其他外，正如穆罕默德·侯赛因案的裁决所述。因此，缔约国认为，无法从 *Tarakhel* 案的裁决作出以下推断：各国在遣返已获得意大利居留证的需要保护的个人或家庭之前应按要求获得意大利当局的个人保障。

4.8 在这方面，缔约国重申，穆罕默德·侯赛因案的裁决表明，根据意大利国内法，在意大利被承认为难民或被授予辅助保护的人有权利用一般的社会救助、医疗卫生、社会住房和教育计划。

4.9 因此，缔约国重申，《公约》第七条并不妨碍其对获得意大利居留证的个人或家庭(如提交人)强制执行《都柏林第二规则》。

4.10 因此，缔约国得出结论认为，将提交人和他们的子女驱逐到意大利不会构成违反《公约》第七条的行为。

#### 提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人在 2015 年 1 月 28 日的评论中宣称，意大利的寻求庇护者和国际辅助保护受益人生活条件是相似的，因为意大利没有有效的整合方案。寻求庇护者和辅助保护接受者常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。<sup>10</sup> 提交人提及欧洲耶稣难民服务会的一份报告，其中指出“真正的问题涉及那些已有某种保护又被送回意大利的人。他们很可能曾在至少一个收容场所栖身，但是，如果他们在规定的时之前自愿离开接待中心，他们将无权回到收容系统，”也就不再有资格在政府寻求庇护者接待中心住宿(第 152 页)。此外，住在罗马废弃建筑物的大部分人都属于这一类。调查结果显示，缺乏住宿地是一大问题，特别对回返者(大多数情况下是国际或人道主义保护持有人)而言。提交人引述的瑞士难民委员会的报告也指出，已获得保护地位的人被遣返意大利后寻找住宿的困难极大。<sup>11</sup>

5.2 提交人认为，无论是否已获得国际保护，他们在寻找住房、获得卫生设施和食物方面都面临严重困难。因此，基于上述报告和提交人以往经历，他们认为寻求庇护者和国际保护受益人在意大利的生活条件相似，返回意大利的国际保护受益人的生活条件甚至更差，他们也将面临这样的情况。

<sup>9</sup> 同上，第 95 段。

<sup>10</sup> 提交人提及最初来文及其中所援引的报告。

<sup>11</sup> 瑞士难民委员会，“意大利的接收条件”，第 4-5 页。

5.3 提交人质疑缔约国对欧洲人权法院判例的解释。提交人称，穆罕默德·侯赛因案的裁决中列出的国际保护受益人应享权利反映了相关的意大利国内法，而联合国难民事务高级专员办事处和非政府组织提供的报告对该资料部分内容提出质疑。<sup>12</sup> 实际上，根据《都柏林第二规则》返回意大利的人的真正生活条件备受争议。提交人争辩说，穆罕默德·侯赛因案的裁决依据的是一种假设，即意大利当局接到通知后，将为申请者的家人抵达意大利准备一个合适的解决方案。<sup>13</sup> 第二提交人称，她也是从挪威转移至意大利，除了从挪威返回时得以短暂停留在接待中心，在寻找临时或永久性住所方面没有得到意大利当局的任何援助。因此，根据第二提交人的经历，没有任何依据可认为意大利当局将按照基本人权标准为他们返回做好准备，直到为他们找到长久解决方案。

5.4 此外，提交人称，最近欧洲法院对涉及类似事实的 *Tarakhel* 诉瑞士案的裁决为他们的申诉提供支持，即他们不应该被送回意大利。提交人指出，在 *Tarakhel* 诉瑞士案中，法院指出，参加都柏林体系的国家会尊重《欧洲人权公约》基本权利这一推论并非无可争议。<sup>14</sup> 法院还认为，在意大利当前形势下，“可能有相当数量的寻求庇护者没有住宿地或栖身在拥挤不堪的设施内，没有任何个人隐私，甚至生活在不卫生或充斥暴力的条件下，这种可能性不能被斥为毫无根据。”<sup>15</sup> 法院强调儿童的“特殊需要”和“极端脆弱性”，并指出“对寻求庇护的儿童的接待条件必须适合其年龄，确保这些条件不‘给他们造成压力和焦虑，带来具体的创伤性后果’”。<sup>16</sup> 法院要求瑞士从意大利对应方获得保证，即安排申请人家庭入住接待设施，而且条件适合儿童的年龄。如果没有得到这种保证，瑞士仍将他们转移到意大利，将违反《欧洲公约》第三条。

5.5 提交人指出，*Tarakhel* 诉瑞士案的裁决似乎表明，一个人不面临被驱逐回意大利的事实并不意味着被遣返意大利不构成违反《欧洲公约》第三条的行为，因为寻求庇护者接待设施过度拥挤，生活条件恶劣，特别是对有子女的家庭而言。因此，提交人称，即使他们的意大利居留证将得以延长，但返回意大利后他们可能面临恶劣的生活条件，无家可归，穷困潦倒，这属于《公约》第七条的范围。提交人得出结论说，根据《都柏林第二规则》返回的国际保护受益人目前在意大利的生活条件不符合联合国难民事务高级专员办事处执行委员会在第 58 号结论中要求的基本人道主义标准，因此将他们遣返意大利将构成违反《公约》第七条的行为。

<sup>12</sup> 见穆罕默德·侯赛因及他人诉荷兰和意大利，第 43-44 段和第 46-50 段。

<sup>13</sup> 同上，第 77 段。

<sup>14</sup> 见 *Tarakhel* 诉瑞士案，第 103 段。

<sup>15</sup> 同上，第 115 段。

<sup>16</sup> 同上，第 119 段。



## 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申诉之前，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《任择议定书》规定的受理条件。

6.2 根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，委员会已查明同一事项没有在另一国际调查或和解程序中接受审查。

6.3 委员会注意到，提交人声称他们已用尽所有可用的国内有效补救办法。鉴于缔约国在这方面没有提出任何反对意见，委员会认为已满足了《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的要求。

6.4 委员会注意到，提交人声称根据《都柏林第二规则》的第一庇护国原则将他们和两个未成年子女驱逐到意大利，将使面临遭受无法弥补的伤害的风险，将违反《公约》第七条。提交人论点的依据是，除其他外，他们获得意大利居留证后面临的经济状况，以及进入意大利的寻求庇护者和难民的普遍接收条件。他们声称，2012 年 3 月他们不得不离开接待中心，之后他们流落街头，有时住在过份拥挤又不安全的无家可归者收容所，有时也住在教堂里。他们断言返回意大利就可能面临恶劣的生活条件、无家可归和穷困潦倒的境遇。委员会还注意到缔约国的论点，即提交人未能提出确凿的初步证据使其来文可按《公约》第七条受理案得以成立，也未确定有充分理由相信提交人如被遣返回意大利可能遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇，因此来文明显缺乏根据，应宣布不予受理。委员会还注意到，缔约国指出，禁止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚不能被解释为责成缔约国为其管辖内的所有人提供一个家，也不涉及任何一般性为难民提供经济援助以使能够维持一定生活水平的义务。<sup>17</sup>

6.5 委员会回顾其关于《公约》缔约国一般法律义务性质的第 31 号一般性意见，其中指出，如果有充分理由相信，在确实存在不可弥补的伤害的风险时(如禁止酷刑以及残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的《公约》第七条所设想的风险)，缔约国有义务不从其领土引渡、驱逐、逐出或以其他方式遣返有关个人。该委员会还指出，此种风险必须是个人，而且具有较高标准，须提供确凿证据证明确实存在遭受不可弥补的伤害的风险。<sup>18</sup> 委员会回顾其法理，指出缔约国进行的评估应予相当的重视，通常应当由《公约》缔约国的机关审查或评价事实和证据，确定此种风险是否存在，<sup>19</sup> 但发现缔约国的评估确实具有任意性或明显存在错误或执法不公的情况除外。<sup>20</sup>

<sup>17</sup> 同上，第 95 段。

<sup>18</sup> 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；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. 诉瑞典案*，2011 年 11 月 1 日通过的《意见》，第 5.18 段。

<sup>19</sup> 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。

<sup>20</sup> 除其他外，见 *Lin 诉澳大利亚案*，第 541/1993 号来文，*Simms 诉牙买加案*，1995 年 4 月 3 日作出的不予受理的决定，第 6.2 段。

6.6 委员会注意到，提交人在意大利获得辅助保护。委员会还注意到，丹麦移民局确认他们需要辅助保护。提交人没有指出丹麦移民局或难民上诉委员会决策程序中存在任何程序性违规。他们也没有证据证实，将他们送回第一庇护国意大利的决定明显在本质上是不合理的或具有任意性。<sup>21</sup> 在这方面，委员会注意到提交人声称，虽然他们在 2012 年 12 月前往挪威之前获得有效的意大利三年期居留证，但他们在寻找住所、工作或永久住房方面没有获得意大利当局的经济援助或其他援助，意大利没有有效的融合计划。委员会还注意到，提交人声称，如果遣返回意大利，他们带着两个孩子将无权得到接待中心的接纳。然而，委员会注意到，2012 年 1 月，在挪威当局依据《都柏林第二规则》拒绝第二提交人的庇护申请后她从挪威返回，在都灵接待中心住了两个月，此后她的居留证又延长了三年。至于第一提交人，委员会注意到，从 2011 年 6 月抵达意大利至 2012 年 3 月他一直住在接待中心。委员会认为，提交人在意大利的以往经历不能证实其说法成立，即如果遣返回意大利他们确有可能遭到残忍、不人道或有辱人格的待遇。

7. 根据以上考虑，委员会认为提交人根据《公约》第七条提出的申诉没有提供充分证据证实可予受理。因此，委员会得出结论认为，根据《任择议定书》第二条该来文不可受理。

8. 委员会因此裁定：

- (a) 根据《任择议定书》第二条，来文不可受理。
- (b) 将本决定转交缔约国和提交人。

<sup>21</sup> 提交人的情况与第 2360/2014 号来文，*Jasin* 等人诉丹麦案，2015 年 7 月 22 日通过的《意见》中的事实不同。在该案中，提交人是带着三个年幼孩子的单身母亲，而且健康状况不佳。居留证使其有资格参加工作并从社会援助、卫生保健、社会住房和教育计划中受益，但她在意大利时居留证已过期。缔约国在个案风险评估中没有考虑提交人的情况。

## 附件一

## 委员会委员亚兹·本·阿舒尔的个人意见(反对)

[原文：法语]

1. 委员会裁定第 2402/2014 号来文不可受理，我恐怕不能认同。我认为该来文可受理，就案情而言，如果提交人被驱逐到意大利，可能会违反第七条。我的理由如下。
2. 在关于委员会需处理的问题和议事情况的第 6.6 段结尾，委员会注意到一系列事实，其中部分事实支持提交人的案件，而另一些事实反对该案件并认为有理由将他们驱逐出境。委员会注意到所有事实后得出结论认为：“提交人在意大利的以往经历不能证实其申诉，即如果返回意大利他们将面临遭受残忍、不人道或有辱人格的待遇的真实风险。”为得出这一结论，委员会似乎过于重视对提交人不利的事实论据。我认为，应对事实采取更平衡的观点。关于事实背景的第 2.5 段、第 2.7 段、第 2.8 段和第 2.9 段包含足够的内容可断言，将提交人驱逐至意大利可能使他们面临遭受违反第七条的待遇的真实风险。提交人在意大利享有辅助保护，他们获得居留证，女方“在都灵接待中心住了两个月，此后她的居留证又延长了三年”，提交人(男方)“从 2011 年 6 月抵达意大利至 2012 年 3 月一直住在接待中心”，这些事实根本无法缓解提交人在意大利经历的困境(上述第 2.5 段、第 2.7 段、第 2.8 段和第 2.9 段)。相反，2012 年之后该夫妇生育两个孩子之后被驱逐到意大利，他们的境况更加恶化。应将该重要因素纳入考虑范围，客观而言，如果被驱逐到意大利，只会使他们的处境更不稳定，更脆弱。
3. 在该案件中，委员会可依靠第一一四届会议(2015 年 6 月 29 日至 7 月 24 日)中的先例判决：*Warda Osman Jasin* 等人诉丹麦案(第 2360/2014 号来文)<sup>a</sup>，该案件在某些方面与本案类似。在 *Warda Osman Jasin* 等人诉丹麦案中，委员会认为将提交人带着三个未成年子女驱逐至意大利会使他们面临遭受不可弥补的伤害的风险。然而，正如本案一样，提交人享有保护并获得住房和居留证，这并不妨碍委员会根据案件的具体情况得出结论认为她处境极其脆弱，再加上已证明意大利寻求庇护者和难民接待系统的不足之处，导致她面临遭受违反《公约》第七条的待遇的真实风险。因此，很难理解为何将这两个案件区别对待。委员会应得出与第 2360/2014 号来文相同的结论。

<sup>a</sup> 第 2360/2014 号来文，*Jasin* 等人诉丹麦案，2015 年 7 月 22 日通过的《意见》。

4. 委员会还可借鉴欧洲人权法院审议的某些案件，特别是 2014 年 11 月 4 日 *Tarakhel* 诉瑞士案<sup>b</sup> 的判决，该案件涉及将一对阿富汗夫妇及其六名子女驱逐至意大利。欧洲法院批评瑞士未充分考虑申诉人的个人和家庭情况。它裁定，如果瑞士当局事先未从意大利当局获得关于申诉人将得到适合其家庭情况和儿童年龄的适当援助的保障，而根据《都柏林规则》将提交人驱逐至意大利，将违反《欧洲人权公约》第三条。

5. 确实，最近欧洲法院似乎有不同的裁定，例如 2015 年 1 月 13 日在 *A.M.E.* 诉荷兰案<sup>c</sup> 中的判决以及 2015 年 6 月 30 日在 *A.S.* 诉瑞士案<sup>d</sup> 中的判决。然而，这些判决依据的事实不同于 *Tarakhel* 诉瑞士案的事实。事实上，欧洲法院在 *A.M.E.* 诉荷兰案的第 34 段和 *A.S.* 诉瑞士案的第 36 段中尽力明确说明了这些案件与 *Tarakhel* 诉瑞士案的事实的差异。在 *A.S.* 诉瑞士案中，问题仅限于意大利将是否会为申请人提供适当的医疗。欧洲法院认定，申诉人未能证明他在意大利无法获得其身体状况所需的医疗，而且他的状况不是特别严重。案件涉及的问题不同，委员会应当遵循 *Tarakhel* 案的先例。该案件涉及儿童，提交人背井离乡，在第一进入国的处境脆弱，这些都是决定性的风险标准，而委员会没有充分考虑这些因素。

6. 考虑到所有这些因素，我认为本案来文可受理，鉴于申诉人境况的不稳定性和脆弱性加剧，将他们驱逐到意大利将使其面临真实的、严重的和具体的风险，将违反《公约》第七条。

---

<sup>b</sup> 欧洲人权法院，*Tarakhel* 诉瑞士案(第 29217/12 号申请)，2014 年 11 月 4 日的裁决。

<sup>c</sup> 欧洲人权法院，*A.M.E.* 诉荷兰案(第 51428/10 号申请)，2015 年 1 月 13 日的裁决。

<sup>d</sup> 欧洲人权法院，*A.S.* 诉瑞士案(第 39350/13 号申请)，2015 年 6 月 30 日的裁决。

## 附件二

## 委员会委员奥利维尔·德·弗鲁维尔先生的个人意见(反对)

[原文：法语]

我谨表示，我赞同我的同事本·阿舒尔先生在其反对意见中提出的论据。基于他解释的所有理由，我不同意委员会对该案件的决定。与本·阿舒尔先生一样，我认为该来文应被宣布为可受理，委员会应根据案情认定，如果将提交人驱逐至意大利，将有违反第七条产生不可弥补伤害的可能。此外，难以理解为何将本案与 *Warda Osman Jasin* 案(第 2360/2014 号)<sup>a</sup> 和 *Abdilafir Abubakar Ali* 等人案(第 2409/2014 号)<sup>b</sup> 区别对待。正如委员会在这两个案件的《意见》中所述，在这类案件中，丹麦需制定适当的程序寻求意大利主管部门的充分保障，即保证按照《公约》第七条规定的条件接收提交人。

---

<sup>a</sup> 第 2360/2014 号来文，*Jasin* 等人诉丹麦案，2015 年 7 月 22 日通过的《意见》。

<sup>b</sup> 第 2409/2014 号来文，*Ali* 等人诉丹麦，2016 年 3 月 29 日通过的《意见》。



## 附件三

## 委员会委员安雅·塞伯特—佛尔的个人意见(赞同)

1. 我同意委员会的《意见》。我之所以单开一篇是想进一步阐述第 6.6 段概述的委员会推论，正是该推论使委员会得出结论认为根据《任择议定书》第二条该来文不可受理。

2. 根据委员会的一贯判例，“如有确凿理由认为存在无法弥补的伤害(如《公约》第六条和第七条设想的伤害)的真实风险，缔约国有义务不将个人引渡、驱逐、驱赶或以其他方式驱离本国领土”。<sup>a</sup> 根据第七条存在的风险必须依具体情况确定。应由来文提交人提出证据，能够证明有充分理由认为，如果申诉的措施得到执行，他们将面临遭受残忍、不人道或有辱人格的待遇的真实风险。为了证实第七条普遍适用的门槛，如果只是提交人认为他或她不会获得接受国当局的经济援助或其他援助，该理由不充分。未提供社会援助本身并不构成违反第七条规定的待遇。

3. 在本案中，提交人已经获得意大利临时居留证，居留证允许他们在此工作并利用社会援助、卫生保健、社会住房和教育一般计划。他们指出，他们曾获得辅助保护并利用接待系统，所以现在返回意大利就无权进入接待中心了。然而，提交人之前在意大利的经历并不支持这一陈述。2012 年 1 月第二提交人从挪威返回意大利时，她没有被剥夺进入接待中心的权利，而是再次住进了都灵的接待中心，之前 2008/09 年度她也在那里住过。没有理由认为，如果她再次被驱逐到意大利，不会出现这种情况。也没有任何迹象表明提交人返回意大利时无法更新其居留证。

4. 为了证实丹麦将侵犯他们不遭受残忍、不人道或有辱人格待遇的权利的申诉，提交人仅指出他们在寻找替代性住所安排和工作方面没有(将来也不会)从意大利当局获得经济援助或任何其他援助，这也不足以构成充分理由。<sup>b</sup> 这也适用于他们称意大利没有有效的整合方案的申诉。提交人所声称的生活条件还不至于导致对他们的驱逐具有残忍、不人道或有辱人格的性质。该案件中的两位提交人有资格和能力去工作，与 *Jasin* 等人诉丹麦案的案情有实质性的区别，委员会认为 *Jasin* 等人诉丹麦案中缔约国违反了第七条，因为该案中提交人是带着三个年幼孩子的单亲母亲，她在意大利的时候居留证就已过期，而且健康状况不佳，如果驱逐提交人，会威胁到她和子女的生存。<sup>c</sup> 相反，在本案中，提交人的法律身份允许他们工作，他们一家中有两个健康的成年人，所以不能得出相同的结论。

<sup>a</sup> 见委员会的第 31 号一般性意见，第 12 段。

<sup>b</sup> 见第 6.6 段提交人的陈述。

<sup>c</sup> 第 2360/2014 号来文，*Jasin* 等人诉丹麦，2015 年 7 月 22 日通过的《意见》。

5. 由于提交人没有向委员会提交事实支持其申诉，即有充分理由认为，如果被驱逐到意大利，他们将面临遭受第七条所述的残忍、不人道或有辱人格的待遇的真实风险，所以根据《任择议定书》第二条来文不可受理。<sup>d</sup> 我想强调，委员会作出不予受理的决定依据的是我们掌握的事实和《公约》的适用，而且不妨碍依据其他法律制度承担的义务。虽然我承认需要一个以人类尊严和团结这些不可分割的、普遍的价值为基础的国家联盟<sup>e</sup> 采取行动，以遵守这一承诺并改善获得辅助保护的许多难民在该联盟负责的监管制度下的生活条件，鉴于上述原因，这并不能使委员会在其审理的案件中认定缔约国违反了《公民权利和政治权利国际公约》第七条。

---

<sup>d</sup> 见委员会议事规则第 96 条(b)项(CCPR/C/3/Rev.10)。类似的裁决，见第 2351/2014 号来文，*R.G.诉丹麦案*，2015 年 11 月 2 日通过的《意见》，第 7.8 段，委员会也因为证据不足认为来文不可受理。

<sup>e</sup> 见《欧洲联盟基本权利宪章》序言。

## 附件四

委员会委员萨拉·克利夫兰和费边·奥马尔·萨尔维奥利的  
个人意见(反对)

1. 我们不同意委员会的《意见》，单开一篇反对认定本案不可受理。
2. 在 *Jasin* 等人诉丹麦案<sup>a</sup> 和 *Ali* 等人诉丹麦案<sup>b</sup> 中，委员会得出结论认为，根据丹麦难民上诉委员会的初步决定将提交人及其年幼的子女驱逐到意大利将违反《公约》第七条。<sup>c</sup> 在这两个案件中，委员会认为缔约国未能充分分析提交人关于意大利社会服务网络明显失效的个人经历以及将他们和家人强行遣返意大利的可预见的后果。委员会得出结论认为缔约国未能从意大利当局寻求适当的保障，即保障以符合其寻求庇护者身份的条件接收提交人及其未成年子女，寻求庇护者有权获得第七条规定的临时保护和保障。<sup>d</sup>
3. 缔约国适当地承认，保护的概念包括特定社会和经济因素，必须按照基本人权标准对待寻求庇护者。正如 *Jasin* 等人诉丹麦案和 *Ali* 等人诉丹麦案中的提交人一样，本案提交人也获得了辅助保护和居留证，根据意大利法律他们有资格参加工作并获得各种形式的社会保障。然而，正如上述案件中，提交人很快变得贫困潦倒，流浪街头，未得到意大利当局的援助。在上述案件中，提交人根据个人经历提出指控，关于意大利接待中心条件的报告为其指控的事实提供支持，这表明存在一种真实风险，即如果他们和两个年幼子女在没有保证的情况下返回意大利，将同样面临穷困潦倒和无家可归的境况。值得注意的是，与 *Jasin* 等人的案件一样，本案的第二提交人实际上离开过意大利，后来又返回意大利，在接待中心待了两个月后再次流落街头。与 *Jasin* 等人的案件一样，她因此能够根据自己曾获得意大利辅助保护后来又返回意大利的经历提出具体证据。
4. 在 *Jasin* 等人的案件中，提交人的居留证过期这一事实本身并不能使其与本案或 *Ali* 等人的案件区分开来。根据意大利法律，对获得辅助保护的人颁发的居留证，只要其仍然有资格获得辅助保护，即使居留证到期或丢失，也可以更新。事实上，本案中两名提交人的居留证到期时间是 2015 年，远在委员会通过其决定之前。

<sup>a</sup> 第 2360/2014 号来文，*Jasin* 等人诉丹麦，2015 年 7 月 22 日通过的《意见》。

<sup>b</sup> 第 2409/2014 号来文，*Ali* 等人诉丹麦，2016 年 3 月 29 日通过的《意见》。

<sup>c</sup> 见 *Jasin* 等人诉丹麦，第 8.10 段，*Ali* 等人诉丹麦，第 7.9 段。

<sup>d</sup> 见 *Jasin* 等人诉丹麦，第 8.8-8.9 段，*Ali* 等人诉丹麦，第 7.7-7.8 段。

5. 委员会通常不会阐明认定来文因缺乏证据不可受理的法律标准。<sup>e</sup> 但是，委员会已明确表示，这种可受理性要求提交人“提供充分证据，证实指控可构成表面上证据确凿的案件”。<sup>f</sup> 缔约国已认识到这是标准，<sup>g</sup> 有时还将其等同于欧洲人权法院<sup>h</sup> 和姐妹条约机构适用的“明显没有根据”标准。<sup>i</sup>

6. 理性的头脑或许能区分本案提交人的境况是否与 *Ali* 等人和 *Jasin* 等人的境况不同。但是，他们的情况非常类似，不能因缺乏证据而宣布本案不可受理。认为 *Ali* 等人和 *Jasin* 等人的申诉可受理并确认违反了第七条，而认为本案提交人的申诉甚至算不上“表面上证据确凿的案件”，这是站不住脚的。关于本案中完全不同的结果，委员会也没有向读者提供任何有意义的理由。根据委员会程序，只有在一名委员会委员提出平等权利请求时，工作组认为不可受理的案件才会由全体会议讨论，所以判定该案不可受理特别不适当。<sup>j</sup> 基于所有这些理由，我们认为该案件应被视为可受理，并根据案情作出判定。

<sup>e</sup> 见《任择议定书》第二条和委员会议事规则第 96 条(b)项(表明申诉必须得以“充分证实”)。

<sup>f</sup> 见人权事务委员会报告(A/39/40(SUPP)以及 corr.1 和 2)，第 588 段。

<sup>g</sup> 见本决定第 4.1 段，称提交人未能为可受理的目的建立表面证据确凿的案件。另见第 2272/2013 号来文，*P.T.*诉丹麦案，2015 年 4 月 1 日通过的《意见》，第 4.1 段；第 1544/2007 号来文，*Hamida* 诉加拿大案，2010 年 3 月 18 日通过的《意见》，第 4.3 段；第 2186/2012 号来文，*X* 先生和 *X* 女士诉丹麦案，2014 年 10 月 22 日通过的《意见》，第 4.2 段；以及 *Yogesh Tyagi*，联合国人权事务委员会的惯例和程序(剑桥，剑桥大学出版社，2011 年)，第 463 页(“实际上，提交的材料必须构成表面上证据确凿的案件”)。

<sup>h</sup> 《欧洲人权公约》规定“如果法院认为任何个人申请...明显缺乏依据，应宣布其不可受理...”。(第三十五条第三款)。

<sup>i</sup> 《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》规定“如果来文明显没有根据或缺乏充分证据，委员会应宣布其不可受理”(第 4 条第 2 款(c)项)；《残疾人权利公约任择议定书》(第 2 条(e)项)和《经济、社会及文化权利国际公约》任择议定书(第 3 条第 2 款(e)项)也表明如此；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》认为应对“并非明显毫无根据的情况”提出紧急行动要求(第三十条第(2)款(a)项)。国家使用了“表面上证据确凿”和“明显缺乏根据”的标准。比较 *Jasin* 等人诉丹麦案，上文第 4.1 段，认为来文“明显缺乏根据”；*Ali* 等人诉丹麦案，上文第 4.1 段也认为如此；第 2149/2012 号来文，*M.I.*诉瑞典案，2013 年 7 月 25 日通过的《意见》，第 4.3 段，缔约国认为来文“明显毫无根据”。另见 J. Th. Möller 和 A. de Zayas, *The United Nations Human Rights Committee Case Law, 1977-2008: A Handbook*(Kehl Strasbourg, N. P. Engel Verlag, 2009 年)，第 91 页(“[人权事务委员会]所说的‘证据不足’已等同于其他国际程序中的‘明显缺乏根据’”)。

<sup>j</sup> 见委员会议事规则第 93 条(3)项。