

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
9 September 2016
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 2559/2015 号来文的决定***

来文提交人:	I.M.Y. (由塔格·戈特瑟律师代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	丹麦
来文日期:	2015 年 1 月 29 日(首次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第 92 条和第 97 条作出的决定, 已于 2015 年 1 月 30 日转交缔约国(未作为文件印发)
决定通过日期:	2016 年 7 月 14 日
事由:	被驱逐回索马里
程序性问题:	可否受理——明显缺乏依据; 可否受理——不符合规定
实质性问题:	不驱回; 家庭权利
《公约》条款:	第七条和第十七条
《任择议定书》条款:	第二条和第三条

* 委员会第 117 届会议(2016 年 6 月 20 日至 7 月 15 日)通过。

** 参加审议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、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维耶·德弗鲁维尔、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、普蒂尼·帕扎尔奇兹、毛罗·波利蒂、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏、费边·奥马尔·萨尔维奥利、尤瓦尔·沙尼和马戈·瓦特瓦尔。



1.1 来文提交人是 I.M.Y.，索马里国民，1986 年出生。他在丹麦寻求庇护，但申请被拒。提交来文时，他已定于 2015 年 2 月 2 日被遣返回索马里。提交人声称，将他遣返回索马里，将构成对《公约》第七条以及《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 8 条的违反。虽然提交人没有在来文中明确说明，但他提出的问题似乎也涉及到《公民权利和政治权利国际公约》第十七条。《公约任择议定书》于 1976 年 3 月 23 日对丹麦生效。提交人由律师代表。

1.2 2015 年 1 月 30 日，新来文和临时措施特别报告员代表委员会，请缔约国不要在委员会审议提交人来文期间将提交人遣返回索马里。2015 年 2 月 3 日，按照委员会的要求，难民上诉委员会暂停执行从丹麦遣返提交人的期限，等候另行通知。

提交人陈述的事实

2.1 提交人和他的母亲于 1992 年抵达丹麦，当时他 6 岁。他获得了居留许可。

2.2 2001 年 8 月，其母亲决定举家搬回索马里。但是，她在 2003 年 7 月又返回了丹麦，并且成为丹麦公民。她返回丹麦时携带着提交人的护照，随后被丹麦当局拿走。提交人想返回丹麦，因为他的所有兄弟姐妹都在那里，然而没有护照无法成行。因此，他在索马里加勒卡约市和叔叔一起生活了五年。

2.3 提交人于 2010 年离开索马里，在那之前青年党曾联系过他，让他加入该组织。提交人称，拒绝青年党的招募意味着杀身之祸，他担心自己因为不想加入该组织而被杀害，于是不得不尽快逃离该国。提交人称，他是非法离开索马里的，途径埃塞俄比亚并在那里停留，直到后来在没有有效旅行证件的情况下前往丹麦。2013 年 2 月 15 日，他抵达丹麦，并提出了居留和庇护申请。

2.4 2014 年 6 月 26 日，难民上诉委员会拒绝重审他的案件。由于有新资料表明他畏惧青年党，案件被退回至丹麦移民局进行进一步审查。2014 年 11 月 11 日，根据丹麦《外国人法》，移民局拒绝为提交人发放居住证。2015 年 1 月 14 日，难民上诉委员会拒绝了提交人的庇护和保护请求。

2.5 2015 年 1 月 16 日，根据《外国人移民法》第 9 条第(b)款(1)项，司法部决定拒绝提交人的人道主义居留许可申请。

2.6 提交人坚称自己已用尽所有的国内补救办法，也从未向任何其他国际机构提交过申诉。

申诉

3.1 提交人指出，自己面临着被青年党分子杀害的真实风险，不应该被遣返回索马里。他还指出，他的几个朋友已经因为不肯与青年党合作而被杀害；因为没有及时离开索马里，他的两个朋友在 2013 年被杀死，还有一个朋友在 2012 年被

杀死。提交人进一步指出，联合国难民事务高级专员办事处(难民署)在 2014 年 6 月 17 日《难民署关于难民返回索马里南部和中部地区的立场》¹中，敦促各国不要强迫任何人返回受军事行动和(或)此后发生的流离失所问题影响的索马里南部和中部地区。尽管来文提交人居住的镇受国家控制，但是青年党对该镇和周边地区的居民进行恐吓，尤其是在晚上。²提交人坚持认为，青年党越来越多地以平民为目标，在青年党控制地区生活的人们面临普遍而严重的侵犯人权行为。³因此，提交人辩称，对他的驱逐将违反《公约》第七条和《欧洲人权公约》第 3 条赋予他的权利。

3.2 提交人称，他与缔约国关系密切，他在那里长大，他的母亲、父亲和八个兄弟姐妹都在那里生活，他逃到丹麦是为了与家人团聚。他还指出，对他的驱逐将侵犯他的家庭生活权利，这一权利受《欧洲人权公约》第 8 条保护。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 缔约国在 2015 年 7 月 14 日的意见中指出，来文应不予受理。即使委员会认为来文可予受理，该国政府认为让提交人返回索马里并不会违反《公约》第七条。

4.2 缔约国确认，提交人是索马里国民，生于 1986 年 12 月 19 日，于 1992 年 12 月 17 日同他的母亲和兄弟姐妹一起进入缔约国境内。1993 年 5 月 14 日，根据当时有效的《外国人法》第 7 条第 2 款，提交人作为其母亲的随行儿童，获准进行事实性居住。2001 年 8 月 8 日，提交人连同他的母亲和六个兄弟姐妹被一同遣返回索马里。2003 年 7 月 26 日，提交人的母亲再次进入缔约国，当时提交人留在了索马里，并未同行。2011 年 3 月 29 日，提交人的父亲向丹麦驻亚的斯亚贝巴大使馆转发了一封信函，在其中写道，提交人当时在埃塞俄比亚，想返回丹麦。2011 年 5 月 19 日，提交人向丹麦驻亚的斯亚贝巴大使馆提交了一份申请，请求判定他的居留许可没有过期。2011 年 9 月 28 日，丹麦移民局裁定申请人的居留许可已过期。2012 年 7 月 12 日，提交人向移民局提交了一份新申请，请求判定他的居留许可没有过期。移民局认为这一申请是对其 2011 年 9 月 28 日所作判决的上诉，于是将这一上诉转交难民上诉委员会。

4.3 2013 年 2 月 15 日，提交人在未携带有效旅行证件的情况下，再次进入丹麦。2013 年 6 月 3 日，难民上诉委员会裁定，提交人的居留许可被认定为过期。2013 年 7 月 31 日，提交人请求重新审理他的居留许可延期申请。2014 年 6

¹ 可查阅 www.refworld.org/docid/53a04d044.html。

² 提交人提到这篇文章：《拜多亚袭击：5 支索马里军队出动，7 名青年党战斗人员丧生》(2015 年 1 月 2 日)。可查阅 <http://allafrica.com/stories/201501030132.html>。

³ 提交人提到大赦国际 2014 年 10 月 23 日的文章：《索马里：强制返回包括青年党控制地区在内的索马里南部和中部地区：公然违反国际法》。可查阅 <https://www.amnesty.org/en/documents/afr52/005/2014/en>。

月 26 日，难民上诉委员会拒绝重新审理申请。它补充道，提交人对青年党的畏惧构成一项新的庇护理由，而在之前评估他的居留许可证是否已过过期时，他并未提及这一理由，于是将提交人的请求副本交由丹麦移民局采取进一步行动和检查。移民局将这一请求视作新的庇护申请处理，并于 2014 年 11 月 11 日拒绝给予提交人庇护。2015 年 1 月 16 日，根据《外国人法》第 9 条第(b)款(1)项，司法部拒绝了提交人基于所载人道主义理由提出的居留许可申请。2015 年 1 月 19 日，难民上诉委员会维持了移民局拒绝给予提交人庇护的决定。

4.4 提交人在来文中声称，使他返回索马里，将构成对《公约》第七条和《欧洲人权公约》第 3 条和第 8 条的违反。缔约国注意到，难民上诉委员会在 2015 年 1 月 19 日的判决中指出，申请人若返回原籍国，不会面临《外国人法》第 7 条第(1)款所描述的具体且针对个人的迫害风险，也不会面临《外国人法》第 7 条第(2)款所描述的遭受不人道待遇的真实风险。委员会维持移民局在 2014 年 11 月 14 日作出的拒绝给予提交人庇护的决定。

4.5 缔约国随后详细描述了本国的难民身份申请程序，并提供了资料说明难民上诉委员会的法律根据及职能。⁴

4.6 缔约国指出，提交人没能提供有表面证据的理由来证明可因缔约国违反《公约》第七条而对来文予以受理。因此，没有充分的理由相信，申诉人若被遣返回索马里将面临遭受不人道或有辱人格的待遇或处罚。缔约国认为来文的这一部分内容明显缺乏根据，因此不可受理。缔约国还指出，提交人所说的对《欧洲人权公约》第 3 条和第 8 条的违反并不涉及《公约》，因此不在《任择议定书》第三条所规定的委员会管辖能力范围之内。据此，缔约国认为应根据委员会议事规则第 96(d)条，基于属事理由，认定来文这一部分与《公约》规定不符，不予受理。

4.7 即使委员会认定来文可予受理，缔约国指出，提交人尚未充分证明将他遣返回索马里会构成对《公约》第七条的违反。缔约国注意到，委员会要求风险必须是针对个人的，并且严格要求提供实质性理由证明存在不可弥补的伤害的真实风险。⁵ 缔约国根据《公约》第七条应承担的义务已体现在《外国人法》第 7 条第 2 款中，该条款规定，若外国人被遣返回原籍国后会面临被处以死刑、遭受酷刑或不人道或有辱人格的待遇或处罚的风险，在收到其申请后，应立即为其签发居留许可。

4.8 缔约国还指出，与难民上诉委员会 2015 年 1 月 19 日对上诉进行裁决时可用的资料相比较，提交人并没有在提交给人权事务委员会的来文中提供新资料说明他在原籍国面临的冲突。缔约国指出，难民上诉委员会在 2015 年 1 月 19 日对上诉进行裁决时已注意到题为《难民署关于难民返回索马里南部和中部地区的立

⁴ 全文见第 2493/2014 来文，A.H.A.诉丹麦，2016 年 7 月 8 日通过的意见，第 4.2-4.7 段。

⁵ 例如，见委员会 2014 年 3 月 26 日通过的关于 J.J.M.诉丹麦的意见，第 9.2 段。

场》的文件和大赦国际在 2014 年 10 月 23 日发布的题为《强制返回包括青年党控制地区在内的索马里南部和中部地区：公然违反国际法》⁶ 的报告，因此在评估这一事项时考虑了这些报告以及若干其他关于索马里状况的报告。难民上诉委员会在 2015 年 1 月 19 日的裁决中认定，提交人在离开索马里之前未曾遭受过可独立构成底护理由的任何虐待，委员会在审议背景资料后认定，提交人的主观恐惧缺乏客观依据，不构成底护理由。

4.9 至于提交人对返回索马里的主观恐惧，缔约国政府认为，根据《关于难民地位的公约》第一条第(一)款(乙)项，提交人对遭受迫害的恐惧必须有充分依据，方才属于《公约》的范围之内。这意味着提交人的恐惧必须有客观的事实依据。在这方面，缔约国政府注意到，无论难民上诉委员会是否认定提交人关于青年党曾在 2010 年企图在电话中对他进行强行招募的陈述属实，委员会认为，提交人都不会因此而在被遣返回索马里后面临遭受青年党迫害或虐待的真实风险。缔约国指出，提交人为支持自己的说法，曾表示他仅仅被联系过那一次，从前也没有和青年党成员发生过任何冲突。它还指出，青年党自 2010 年以来从未联系过提交人，也从未联系过他的叔叔，据他称自己接到青年党的电话时与叔叔一起生活。

4.10 此外，缔约国坚持认为，在 2010 年对他的试图招募并不意味着提交人属于返回索马里后会面临受迫害风险的群体，也没有关于索马里的背景资料可以支持这一申诉。缔约国提及由原籍国信息中心和丹麦移民局在 2014 年 3 月发布的题为《摩加迪沙和索马里中南部地区安全保护问题最新动态》报告，其中指出，据某国际非政府组织称：“只有在完全受青年党控制的地区才会出现青年党强迫招募新成员的现象。招募主要是通过主要通过年长者进行的，他们之中有人支持青年党，有人则不然。”⁷ 此外，从现有的背景资料来看，加尔卡尤市，也就是提交人出生和居住的地方，是由政府控制的。⁸

4.11 关于索马里的一般局势，包括提交人的故乡加尔卡尤市的局势，缔约国指出，无法根据当前状况得出结论认为每个返回该地区的人都将面临虐待风险，因此无法仅凭他们在当地生活这一理由而给予他们庇护。缔约国还指出，2015 年 1 月 2 日的文章⁹ 仅提到了发生在加尔卡尤一所国际学校外面的爆炸，爆炸致使一人死亡、四人受伤，而并未提及提交人指称袭击事件责任人的信息。因此，缔约国坚持认为，提交人对返回索马里的主观恐惧缺乏客观事实依据，没有背景资料

⁶ 可查阅 www.refworld.org/docid/544a20c74.html。

⁷ 可查阅 www.refworld.org/docid/539193314.html。

⁸ 尤其是题为《2010 年难民署关于评估索马里寻求庇护者的国际保护需求资格准则增编》第 1 页专门提到了加尔卡尤市。可查阅 www.refworld.org/docid/4f675c5e2.html。

⁹ 可查阅 <http://allafrica.com/stories/201501030132.html>。

说明提交人居住地区的强行招募现象和一般局势，无法构成给予庇护的充分理由。

4.12 提交人称，难民申诉委员会的裁决违反了《外国人法》第 26 条，其中规定委员会必须审议是否应允许与丹麦有密切联系的外国人在丹麦居留。在这一方面，缔约国认为，上述观点不是对丹麦法律的正确解读。《外国人法》第 26 条第(1)款规定如下：

在作出驱逐决定时，必须考虑的问题是：驱逐是否必须被推定为十分艰难，尤其是因为(i) 外国人与丹麦社会的联系；(ii) 外国人的年龄、健康状况和其他个人情况；(iii) 外国人与生活在丹麦的人之间的联系；(iv) 驱逐外国人将对其生活在丹麦的近亲造成影响，包括对家庭团聚的影响；(v) 外国人与他有可能成为居民的原籍国或其他任何国家的联系很少或完全无联系；和 (vi) 除了第 7 条第(1)款和第(2)款以及第 8 条第(1)和第(2)款提到的风险以外，外国人在他有可能成为居民的原籍国或其他任何国家中将受到虐待。

4.13 缔约国坚持认为，《外国人法》第 26 节的规定适用于丹麦遣返外国人的案件。这一规定也适用于涉及撤销或拒绝延长根据《外国人法》第 7 条和第 19 条第(6)款第一句发放的居留许可的案件。这一规定不适用于《外国人法》第 7 条范围内的庇护案件。因此，该规定并不适用于提交人的案件。

4.14 缔约国指出，除了他的姐姐以外，提交人全家都在丹麦生活，提交人通晓丹麦语，提交人因为家庭原因而与丹麦社会有密切联系，这些事实都与庇护一事无关。缔约国还指出，提交人的叔叔已去世，他返回索马里后，在当地没有亲近的家人，这一事实也无法独立构成庇理由。该国政府认为，关于这方面，从丹麦移民局 2014 年 10 月 30 日庇护筛选面谈报告的第 4 页可以看出，现年 29 岁的提交人身体健康，曾表示自己在加尔卡尤有远亲和家人，通过脸书与当地朋友保持着联系。

4.15 缔约国坚持认为，难民上诉委员会在其裁决中已考虑到所有资料，来文没有揭示任何资料证明提交人返回索马里后面临迫害或虐待风险，缺乏庇理由。缔约国提到委员会关于 P.T.诉丹麦的意见¹⁰ 和 X 先生及 X 女士诉丹麦的意见¹¹，并坚称相同的适当法律程序保障适用于本案中的提交人。

4.16 缔约国指出，提交人向委员会提交来文，这只是反映出提交人不认同难民上诉委员会对背景资料的评估，而他未能指出决策过程中的任何违规行为或难民上诉委员会没能予以适当考虑的任何风险因素。因此，缔约国坚持认为，提交人试图将人权事务委员会当作上诉机构，以便让委员会重新评估用于支持其庇护申

¹⁰ 见第 2272/2013 号来文，2015 年 4 月 1 日通过的《意见》，第 7.3 段。

¹¹ 见第 2186/2012 号来文，2014 年 10 月 22 日通过的《意见》，第 7.5 段。

请的事实情况。缔约国指出，人权事务委员会应高度重视难民上诉委员会的调查结果，后者更适合对提交人案件的实际情况进行评估。

提交人关于缔约国意见的评论

5.1 提交人在 2015 年 9 月 24 日的评论中指出，他对自己所做的每一项申诉和陈述都进行了描述和存档，一直都在“承担举证责任”。他认为，有充分理由相信他面临遭受迫害和虐待的风险。提交人否认自己试图将人权事务委员会作为上诉机构，来重新评估用于支持其庇护申请的事实情况。他坚持认为，难民上诉委员会没有考虑他的特殊情况，也没有正确适用《外国人法》第 26 条。

5.2 提交人重申，他与丹麦有着密切联系。他全家人都在那里生活，他通晓丹麦语。他的父母和八个兄弟姐妹在丹麦奥胡斯生活。他逃离索马里是因为畏惧青年党武装组织，他逃到丹麦是为了与亲人团聚。他坚持认为，难民上诉委员会没有考虑他与丹麦的密切联系。根据《外国人法》第 26 条，如果一个人和丹麦有密切联系，在决定是否允许此人在丹麦居留时，必须考虑到这一事实。此外，提交人在索马里没有任何亲人。他认为，缔约国将违反《外国人法》第 26 条和《欧洲人权公约》第 8 条。

5.3 提交人称，在委员会准予他临时措施后，他开始在一所为青少年提供一系列不同课程的学校就读。他获得了驾驶执照。最重要的是，他与家人和朋友团聚了。他已融入丹麦社会，现在和其他丹麦青少年没有任何不同之处。他坚持认为，对他的遣返将侵犯他的家庭生活权利，这一权利受《欧洲人权公约》第 8 条的保护。他在索马里没有家人，并且将一直生活在对青年党的畏惧之中。他还坚持认为，拒绝加入青年党的人目前在索马里的处境足以证明他将会面临遭受酷刑的真实风险。他争辩说，缔约国没有说明他为何不能获得庇护，并重申缔约国对他的计划遣返将侵犯《公约》第 7 条赋予他的权利。

缔约国的进一步意见

6.1 缔约国在 2015 年 10 月 28 日的意见中表示，缔约国不对提交人 2015 年 9 月 24 日的呈件进行任何进一步评论。缔约国重申，提交人所指称的对《欧洲人权公约》第 8 条的违反并不涉及《公约》，因此不在《任择议定书》第三条所规定的委员会管辖能力范围之内。它还重申，第《外国人法》第 26 条不适用于该法第 7 条范围内的庇护案件。因此，第 26 条并不适用于提交人的案件。

6.2 缔约国坚持认为这一部分来文明显缺乏根据，应宣布其不可受理。即使委员会认定来文可予受理，缔约国坚持认为，将提交人遣返回索马里并不构成对《公约》规定的违反。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何诉求之前，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。

7.2 委员会确认，根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，同一事由至今从未在另一个国际调查或解决程序审理。

7.3 委员会注意到，提交人声称他的庇护申请和他请求认定居留许可未过期的申请均被丹麦移民局和难民上诉委员会拒绝，难民上诉委员会的裁决不得上诉，至此，国内补救办法已援用无遗。缔约国未对此说法表示异议。委员会还注意到缔约国的意见，即司法部在 2015 年 1 月 16 日拒绝了提交人基于人道主义理由的居留申请。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的要求，国内补救办法已援用无遗。

7.4 委员会注意到提交人的申诉，即：他被遣返回索马里后将陷入遭受酷刑的风险之中。提交人申诉所依据的事实是：武装组织青年党曾在 2010 年通过电话联系过他，要求他加入该组织，他离开该国是因为他不想这样做，而拒绝青年党的招募意味着杀身之祸。

7.5 委员会注意到，难民上诉委员会彻底审查了提交人的申诉，并考虑了他的个人情况，以及被青年党威胁招募的男青年的普遍处境，最后得出结论认为，提交人并不会因为自己的个人背景而陷入遭受酷刑的风险。委员会注意到，有人对青年党继续在索马里南部和中部地区的存在表示关切。¹² 但是，委员会注意到，难民上诉委员会在审查提交人的庇护申请时审查了提交人的各项申诉，并评估了具体的个人风险。

7.6 委员会回顾称，一般是由缔约国的国家机关审查案件的事实和证据，除非能够证明该国家机关的审查工作是任意而为或等同于明显错误或审判不公。¹³ 提交人并未解释难民上诉委员会的裁定会与这项标准相悖之处，也没有提供实质理由来支持他的申诉，即：将他遣返回索马里将会违反《公约》第七条，使他面临遭受无法弥补的损害的真实风险。委员会由此断定，提交人未能充分证明他所指称的缔约国对《公约》第七条的违反，无法证明来文可受理，委员会依据《任择议定书》第二条的规定，认定申诉不可受理。

¹² 例如，见《难民署关于返回索马里南部和中部地区的意见》(更新 1)，2016 年 5 月，第 6 段。可查阅 www.refworld.org/pdfid/573de9fe4.pdf。

¹³ 见第 1616/2007 号来文，Manzano 及其他人诉哥伦比亚，2010 年 3 月 19 日通过的決定，第 6.4 段；第 1622/2007 号来文，L.D.L.P.诉西班牙，2011 年 7 月 26 日通过的決定，第 6.3 段；第 2070/2011 号来文，Cañada Mora 诉西班牙，2014 年 10 月 28 日通过的意見，第 4.3 段。

7.7 委员会注意到提交人的申诉，即：他与缔约国有密切联系，他 6 岁至 15 岁期间曾在该国生活，他的父母和兄弟姐妹都在缔约国生活，他来到缔约国是为了与他们再次团聚。委员会还注意到，提交人提到了自己根据《欧洲人权公约》第 8 条应享有的权利受到侵犯，但委员会认为，提交人提出的事实似乎是涉及《公约》第十七条的问题，《公约》第八条和第十七条的措辞相似。

7.8 委员会回顾关于尊重隐私、家庭、住宅、通信、保护荣誉和名誉等权利的第 16 号一般性意见(1998 年)第 5 段，其中委员会回顾《公约》的目标要求对“家庭”一词进行广义解读。¹⁴ 但是，委员会注意到，提交人除了作出一般性陈述，表示他来到缔约国是为了与他们重新团聚之外，没有提供足够的资料，证明他在 2003 年至 2013 年期间以及 2013 年抵达缔约国之后与父母和兄弟姐妹之间的密切联系。鉴于本案案情，委员会认为提交人的申诉内容笼统，他未能向委员会解释将他驱逐回原籍国为何是不恰当的措施，为何会导致任意干涉第十七条赋予他的家庭权利。因此，委员会认为提交人未能充分证实关于缔约国违反第十七条的申诉，无法满足受理要求，根据《任择议定书》第二条认定来文不予受理。¹⁵

8. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第二条，来文不予受理；
- (b) 应将本决定转交提交人和缔约国。

¹⁴ 另见第 1959/2010 号来文，Warsame 诉加拿大，2011 年 7 月 21 日通过的意见，第 8.7 段。

¹⁵ 见第 2050/2011 号来文，E.L.K. 诉荷兰，2015 年 3 月 30 日通过的关于可否受理的决定，第 6.3 段。