|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 联 合 国 | CCPR/C/120/D/2470/2014 | |
| _unlogo | 公民权利和政治权利 国际公约 | | Distr.: General  9 October 2017  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2470/2014号来文的意见[[1]](#footnote-2)\*，[[2]](#footnote-3)\*\*，[[3]](#footnote-4)\*\*\*

|  |  |
| --- | --- |
| 提交人： | Hibaq Said Hashi (由丹麦难民理事会律师Stinne Østergaard Poulsen代理) |
| 据称受害人： | 提交人及其未成年的儿子S.A.A. |
| 所涉缔约国： | 丹麦 |
| 来文日期： | 2014年10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，2014年10月27日转交缔约国(未以文件形式印发) |
| 意见的通过日期： | 2017年7月28日 |
| 事由： | 遣返意大利 |
| 程序性问题： | 未能充分证实指控 |
| 实质性问题： | 不人道和有辱人格的待遇 |
| 《公约》条款： | 第七条 |
| 《任择议定书》条款： | 第二条 |

1.1 来文提交人Hibaq Said Hashi系索马里国民，生于1989年1月1日。她代表自己和她未成年的孩子，2012年5月18日生于瑞典的S.A.A.提交申诉。提交人声称，如果缔约国把她和她的儿子强行遣返意大利，将侵犯他们根据《公约》第七条享有的权利。《任择议定书》于1976年3月23日对丹麦生效。提交人由律师代理。

1.2 2014年10月27日，委员会根据其议事规则第92条，通过新来文和临时措施问题特别报告员行事，请缔约国在委员会审议案件期间不要将提交人和她未成年的儿子遣返意大利。2014年10月28日，难民上诉委员会按照委员会的要求，决定暂不驱逐提交人母子，等候另行通知。

1.3 2016年1月28日和12月7日，委员会通过其新来文和临时措施问题特别报告员行事，驳回了缔约国解除临时措施的请求。

提交人陈述的事实

2.1 提交人原籍索马里下谢贝利州戈里奥莱，属于Madhiban部族，信仰伊斯兰教。她没有受过学校教育，曾在索马里从事用海娜花为手脚纹身的工作。她家乡大部分地区以Gare和Jidle部族为主，并受青年党控制。与第一任丈夫离婚后，她结识了现配偶，并于2011年2月与其结婚。她现配偶的家族2011年5月得知她的第一段婚史后反应激烈，因为她现任丈夫属于Hawadle部族，其家族不能接受他与来自不同部族的人通婚。此外，她的前夫告诉青年党，他与提交人其实根本没有离婚，而她与另一名男子进行了性交。2011年7月2日，青年党联系了提交人的父亲，告诉他提交人与另一名男子进行了性交，必须对她处以石刑。当天，她父亲帮助她离开了戈里奥莱。2011年7月3日，青年党杀害了提交人的父亲。她的现任丈夫被判处死刑，提交人不了解他的下落。她逃离了索马里，因为她担心受到青年党迫害。

2.2 2011年8月，提交人乘船抵达意大利。她于2011年8月11日进行登记，被安置在接待设施内。提交人称，接待设施内生活条件恶劣：住处是棚屋，睡在没有床单的床垫上，一天只吃一餐。除初次登记以外，她不记得意大利警方与她进行过面谈，也不知道她持有可在意大利生活的居留证(见下文第2.6段)。在某个时候，她怀孕了，开始流血并感到恶心。提交人声称，尽管难民上诉委员会2014年1月13日决定中所述的与警方面谈的摘要显示她曾住院治疗，但情况并非如此。她被告知不能去医院也不能看医生。随后她由一名护士来护理，这名护士确认胎儿为活胎，但她未接受任何特殊护理。有时她不吃饭，因为她太虚弱，无法排队领取每日的餐食。

2.3 2012年3月，提交人感到身体好转，但仍然很难获得食物和利用基本卫生设施。她发现在意大利很难获得住房，还担心分娩时无法获得医疗援助，于是她前往瑞典，并于2012年5月18日生下她的儿子。提交人声称，她未成年的儿子没有在意大利登记，也没有意大利居留证。

2.4 当提交人得知瑞典当局计划将她遣返意大利时，她决定移居丹麦，她和她的儿子在未持有效旅行证件的情况下，于2012年8月1日抵达丹麦。2012年8月2日，她向丹麦移民局提出庇护申请。提交人声称，如果她被遣返索马里，将受到青年党迫害；她父亲被该组织杀害；她现任丈夫被判处死刑。她还在申请程序中辩称，如果她被遣返意大利，将再次遭遇恶劣的生活条件，且无法为她的儿子提供基本生活所需。她预计将面临无家可归和贫困，并将完全依赖教堂提供食物。

2.5 隶属丹麦国家警察的全国外国人中心2012年8月16日的编制的登记报告显示，提交人宣称，她抵达意大利后曾因怀孕而住院；她未在意大利请求或申请庇护，也未从主管机关获得居留证或任何其他证件；2012年3月，她持伪造的意大利护照前往瑞典，因为意大利的生活条件不能满足孕妇所需。她提及食物质量差，缺水，并提及无人过问她和她无法维持自己生计的事实。

2.6 2013年3月19日，移民局根据《都柏林规则》第二十一条要求意大利提供资料。2013年6月4日，意大利当局告知丹麦移民局，提交人已经以辅助保护形式在意大利被授予居留权，有效期至2014年12月22日。

2.7 2013年11月18日，移民局与提交人进行了面谈。面谈报告显示，提交人称她不确定是否在意大利被授予居留权；她收到很多证件，不知道其中是否包括居留证；她生过病，在医院接受过治疗；她没有住院，而是一名护士前往她当时位于农村的住所上门护理；她康复后即离开了意大利。提交人在面谈期间被告知，意大利当局2013年6月4日称，她已被授予辅助保护和居留证，有效期至2014年12月22日。她还被告知，根据欧洲人权法院对Samsam Mohammed Hussein等人诉荷兰和意大利案的判决，[[4]](#footnote-5) 在意大利被授予辅助保护者将获得有效期三年的可续期居留证；这类居留证的持有者有资格，除其他外，取得外国人旅行证件和工作权，申请家庭团聚，并根据意大利国内法享受社会援助、保健、社会住房和教育。[[5]](#footnote-6) 提交人没有就该资料发表意见。移民局当天认定，鉴于提交人在索马里的处境，她需要辅助保护，但她应当被遣返至第一庇护国意大利。提交人就该决定向难民上诉委员会提出上诉。

2.8 在难民上诉委员会的听证会上，提交人称，她在意大利生活困难，因为她得不到什么食物，导致她营养不良，经常晕倒，且险些流产。但是，没有人带她去医院。她就这些生活条件进行过投诉，但投诉未果。因此，如果被遣返意大利，她的生命将面临风险。

2.9 2014年1月13日，难民上诉委员会认为提交人受到青年党迫害，故属于《外国人法》第七条第2款的适用范围，[[6]](#footnote-7) 因此问题在于，意大利是否可根据《外国人法》第七条第3款作为她的第一庇护国。[[7]](#footnote-8) 难民上诉委员会提及欧洲人权法院对Samsam Mohammed Hussein等人诉荷兰和意大利案的裁决，[[8]](#footnote-9) 并认定：无法相信提交人若留在意大利会饥饿至死；提交人返回意大利后不会被驱回，因她已被授予有效期至2014年年底的临时居留权；参照《外国人法》第七条第3款，为她提供的经济和社会条件足以使意大利满足作为她第一庇护国的要求。难民上诉委员会据此要求提交人母子在15天内离开丹麦。

2.10 提交人称，她在丹麦已用尽一切国内补救办法，因为难民上诉委员会的决定是最终决定，不能再向丹麦法院提出上诉。

申诉

3.1 提交人称，如果缔约国把她和她的儿子强行遣返意大利，将侵犯他们根据《公约》第七条享有的权利。[[9]](#footnote-10) 由于意大利为寻求庇护者和持有临时居留证的难民提供的接待条件存在缺陷，她，特别是她未成年的儿子将面临遭受不人道或有辱人格待遇的风险；他们将陷入贫困，无法获得住房、食物或保健援助。在这方面，她提及她离开意大利之前的经历，并指出，尽管她怀有身孕，但无法获得充分的医疗援助，适当的住房，也没有任何持久的人道主义解决方案。如果被遣返，她将不再有资格在接待中心获得住房。鉴于这些情况，遣返她将违背她孩子的最大利益。

3.2 关于第一庇护国原则，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 (XL)号结论(1989年)，根据该结论，这一原则只适用于以下情况，即：难民和寻求庇护者一旦返回第一庇护国，可获准留在该国，并可得到符合公认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。

3.3 意大利面向寻求庇护者和国际保护受益者的接待系统不充分，且不符合与保护相关的基本人权标准和国际义务。报告显示，包括寻求庇护者在内的数百名移民住在罗马的废弃建筑内，获得公共服务的机会有限。[[10]](#footnote-11) 由于缺少接待设施和住房，意大利许多寻求庇护者和难民露宿街头，只能偶尔从教堂和非政府组织处获得食物和住所。首次抵达意大利时获得国际保护并受益于接待制度的回返者没有资格入住接待中心。[[11]](#footnote-12) 耶稣会难民服务社在2013年年度报告中称，被遣送回意大利且已被授予某种保护的人面临真正的问题。如果一个人在规定时间之前自愿离开抵达时供其入住的接待中心，就不再有权入住这类住所。[[12]](#footnote-13) 住在罗马废弃建筑物内的大多数人都属于这一类。调查结果显示，缺少住处是一个重大问题，特别是对多数情况下受益于国际或人道主义保护的回返者来说。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2015年4月27日，缔约国提出了关于来文可否受理和案情的意见。缔约国认为，提交人未能提出初步确凿证据，证明其指控可按《公约》第七条予以受理。没有实质理由相信提交人母子若被遣返意大利有可能遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇，因此来文明显缺乏根据，应当宣布不可受理。如果委员会认为提交人的指控可以受理，则缔约国坚持认为，将提交人和她未成年的儿子遣返意大利不会违反《公约》第七条。

4.2 缔约国介绍了难民上诉委员会的结构、组成和运作情况以及适用于《都柏林规则》相关案件的立法。[[13]](#footnote-14)

4.3 除在其庇护程序中已经依据的资料外，提交人未向委员会提供有关她案件的任何重大新资料。缔约国认为，难民上诉委员会在2014年1月13日的决定中全面审议了提供的资料。难民上诉委员会认定，提交人可归入《外国人法》第七条第2款的适用范围。但是，鉴于她之前已在意大利被授予辅助保护，她可以返回意大利并与她的孩子在该国合法停留。意大利被认为是第一庇护国，这证明丹麦当局根据《外国人法》第七条第3款拒绝给予他们庇护是有正当理由的。

4.4 适用第一庇护国原则时，难民上诉委员会要求寻求庇护者至少应受到保护，不致被驱回，且能够合法进入该国并合法居留。这种保护包括一定的社会和经济要素，因为必须按照基本人权标准对待寻求庇护者，必须保护他们的人身完整。这种保护的核心要素是，一个人进入第一庇护国时和在该国停留期间都必须享有人身安全。但缔约国认为，不可能坚持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。

4.5 缔约国提及，欧洲人权法院2013年4月2日根据《都柏林规则》，裁定关于寻求庇护者、在意大利被授予辅助保护者和回返者待遇的Samsam Mohammed Hussein等人诉荷兰和意大利案不可受理。[[14]](#footnote-15) 考虑到政府和非政府组织的报告，法院认为，“在意大利，寻求庇护者、被认可的难民和为国际保护和人道主义目的被授予居留证的外国人总体状况和生活条件或许暴露出一些不足……但不能证明意大利像M.S.S.诉比利时和希腊案那样，在提供支持或设施以满足作为特别脆弱群体成员的寻求庇护者需要方面显现出系统性失效”。[[15]](#footnote-16) 法院注意到，在意大利被授予辅助保护者可获得三年期可续期居留证，该证允许持有人工作，取得外国人旅行证件，申请家庭团聚，并享受一般社会援助、保健、社会住房和教育方案。而且，外国人在其居留证期满后可申请续期。法院认定申请人的指控明显缺乏根据，不可受理，可将申请人遣返意大利。关于本案，缔约国认为，尽管提交人以法院对M.S.S.诉比利时和希腊案(2011年)的裁决为依据，但法院对Samsam Mohammed Hussein等人诉荷兰和意大利案(2013年)的裁决时间更近，并且专门述及意大利的条件。因此，缔约国坚持认为，如法院所述，在意大利被授予辅助保护者可获得三年期可续期居留证，该证允许持有者工作，取得外国人旅行证件，申请家庭团聚，并享受一般社会援助、保健、社会住房和教育方案。

4.6 缔约国还提及提交人援引的关于意大利的2013年国别报告，该报告是作为庇护信息数据库项目的一部分而撰写的。报告显示，一些无法进入庇护中心的寻求庇护者被迫生活在“自行组织的定居点”，这些地方通常人满为患。缔约国称，该报告2013年12月作了更新，国别报告指出，这些是意大利寻求庇护者的接待条件，而不是像提交人这种已被授予居留证的外国人的接待条件。同样，提交人参照的报告和其他背景材料大都只涉及意大利为寻求庇护者，包括依《都柏林规则》回返者提供的接待条件，而不涉及已在意大利获得辅助保护的人员。此外，与法院对Samsam Mohammed Hussein等人诉荷兰和意大利案的裁决相比，在意大利已被授予居留证者的一般条件并没有发生新变化。

4.7 缔约国提及法院的另一项判决，即对Tarakhel诉瑞士案的判决，[[16]](#footnote-17) 在该案中，法院认定如果瑞士当局根据《都柏林规则》将寻求庇护的阿富汗家庭遣返意大利，而事先未从意大利当局获得关于根据申请者子女的年龄做出适当安排以及使整个家庭团聚的个案保障，则将该阿富汗家庭从瑞士遣返意大利将违反《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第三条(禁止不人道或有辱人格的待遇)。缔约国认为，对Tarakhel诉瑞士案做出的判决无悖于法院关于持意大利居留证的个人和家庭的判例[[17]](#footnote-18)，因为这是一项涉及寻求庇护者的案件。它称，不能期望各缔约国在遣返已在意大利被授予居留权、需要保护的个人或家庭之前，先从意大利当局取得个案保障。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2016年1月15日，提交人提交了对缔约国意见的评论，并重申她之前的看法，即缔约国违反了《公约》第七条。她称，在意大利，寻求庇护者和国际(辅助)保护受益者的生活条件相似，因为没有有效的融入方案。因此，寻求庇护者和获得辅助保护者在意大利常面临同样的严重困难，他们都难以找到基本住所，也难以获得卫生设施和食物。[[18]](#footnote-19) 她初次提交的来文中援引的报告主要关注面向寻求庇护者的接待设施，但这无损与国际保护受益者生活条件相关的资料的有效性。

5.2 提交人进而质疑缔约国提到的对欧洲人权法院判例的解释。提交人辩称，缔约国所强调的Samsam Mohammed Hussein等人诉荷兰和意大利案中的段落陈述了意大利当局提供的意大利相关正式立法。[[19]](#footnote-20) 但是，这项关于寻求庇护者和难民接待条件的资料与难民署和非政府组织的结论不一致。[[20]](#footnote-21)

5.3 与缔约国的解释相反，法院判例中更为相关的案件是Tarakhel诉瑞士案，因为如上所述，寻求庇护者和已获得保护者的生活条件相似，在寻找住所、保健援助和食物方面都面临困难。在Tarakhel诉瑞士案中，法院称，参与都柏林体系的国家将尊重《欧洲人权公约》中基本权利这一推定并非不可推翻。法院认定，从意大利的现状来看，“可能有相当多的寻求庇护者无处可住，或者被安置在过于拥挤的设施内，这类设施无任何隐私，甚至处于有害健康或充斥暴力的条件下，这种可能性不能被斥为毫无根据”。[[21]](#footnote-22) 法院要求瑞士从意大利方面获得保证，即申请人(全家)将由设施接收，且接收条件适合儿童的年龄；如果没有获得这种保证，瑞士将他们转移至意大利将违反《欧洲人权公约》第三条。对Tarakhel诉瑞士案的判决似乎表明，Samsam Mohammed Hussein等人诉荷兰和意大利案裁决中所述的假设前提不能再被视为充分。相反，法院认为个案保障，特别是避免儿童面临贫困和恶劣住宿条件的个案保障是必要的。提交人辩称，鉴于上述裁决，接受辅助保护者返回意大利后面临的恶劣条件在《欧洲人权公约》第三条和《公约》第七条的界定范围之内。据此，她重申，将她和她的孩子遣返意大利将违反《公约》第七条。[[22]](#footnote-23)

5.4 提交人最后指出，已获得国际保护的回返家庭在寻找住所及获取卫生设施和食物方面甚至可能比回返的寻求庇护者面临的困难更大，因为后者享有《都柏林规则》体系下的最低保护，幸运的话可入住欧洲联盟支助的接待设施。但是，获得国际保护的回返家庭无法入住接待设施，因此回返后可能会立即面临无家可归的风险，由于意大利面向国际保护受益者的融入方案失灵，改善他们处境的希望很小。在这方面，提交人提及委员会关于Jasin诉丹麦案的意见，[[23]](#footnote-24) 强调该案与她的情况非常相似。

各当事方的进一步陈述

6.1 2016年10月5日，缔约国重申其关于可否受理和案情的意见。缔约国注意到，根据意大利当局对其2015年夏季咨询的回复，在意大利被授予居留权、拥有难民或保护地位的外国人即使居留证已经到期，也可以在返回意大利时申请续期。意大利当局还告知丹麦当局，这类外国人返回意大利时必须与签发居留证的警察局联系，警察局随后将把请求转给适当的主管机关，请求其确认是否满足续期条件。意大利当局称，居留证已经到期的外国人可为续期目的合法进入意大利。鉴于上述背景，缔约国认定以下情况可被视为事实，即：提交人的意大利保护地位居留证已经到期，但有权进入意大利并申请续期。

6.2 提交人关于她在意大利经历的指称与难民上诉委员会获得的关于意大利的背景资料以及提交人向丹麦国家警察和移民局提供的资料不一致。根据2015年12月发布的，作为庇护信息数据库项目一部分的意大利国别报告(第83页及其后各页)，难民及提交人这种获得辅助保护的外国人与意大利国民一样，都有权享受医疗救治。此外，寻求庇护者和国际保护受益者似乎可自行申报贫困并据此享受免费的保健服务。享有医疗援助的权利似乎也是从登记庇护请求之时起即可获得，这种权利即使在停留许可续期期间也可持续享有。此外，丹麦国家警察2012年8月16日的面谈报告显示，提交人称“她在意大利住过院”。根据移民局2013年11月18日的面谈报告，提交人提供了以下信息：“当时，申请人生病了，在医院接受了治疗……申请人称，她其实并没有住院，而是一名护士前往她当时位于农村的住所上门护理。她是在那儿接受治疗的。申请者康复后即离开了意大利。”

6.3 与Jasin诉丹麦案不同，在本案中，提交人母子均未患任何需要医疗救治的疾病，也不存在特殊情况。缔约国当局充分考虑了提交人提供的关于她自身经历的资料。在A.A.I.和A.H.A.诉丹麦案中，[[24]](#footnote-25) 委员会认定来文不可受理，因提交人在意大利的既往经历不能证实其指称，即：如果被遣返意大利，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。最近，欧洲人权法院在一起关于将一名单亲母亲及其两名未成年子女遣返意大利的案件中称，“申请人未证明若同她的子女一道被遣返意大利，则她未来的前景不论从物质、身体或精神角度来看都显示出充分真实且迫近的面临困难的风险，这种困难相当严重，足以归入《欧洲人权公约》第三条的范围”。[[25]](#footnote-26)

7. 2016年10月7日，提交人重申她以往的指控，并辩称，她作为有一个未成年孩子的单亲母亲，将与Jasin诉丹麦以及Ali和Mohamad诉丹麦案中的提交人及其子女一样处于脆弱地位。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可否受理

8.1 在审议来文所载的任何指称之前，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。

8.2 根据《任择议定书》第五条第2款(子)项的要求，委员会断定同一事件不在另一国际调查或解决程序审查之中。

8.3 委员会注意到，提交人声称她已用尽可获得的所有有效国内补救办法。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。

8.4 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》第七条提出的指称毫无根据。然而，委员会认为，提交人为受理目的充分证实了她的指称。因此，委员会宣布，鉴于来文根据《公约》第七条提出了问题，来文可予受理，并着手审议案情。

审议案情

9.1 根据《任择议定书》第五条第1款，依照各方提供的所有资料，委员会审议了该来文。

9.2 委员会注意到提交人声称，依据《都柏林规则》规定的第一庇护国原则将她和她未成年的儿子遣返意大利会使他们暴露在造成不可弥补伤害的风险之下，违反《公约》第七条。提交人的论据包括，除其它外：她在意大利获得的实际待遇；作为有一个年幼孩子的单亲母亲，她的处境特别脆弱；意大利面向寻求庇护者的一般接待设施；以及如多份报告所述，意大利面向国际保护受益者的融入方案失效。

9.3 委员会回顾其第31号一般性意见，[[26]](#footnote-27) 其中提及，在有实质理由相信存在关于禁止残忍、不人道或有辱人格的待遇的《公约》第七条所设想的那种会造成不可弥补伤害的风险时，缔约国有义务不采取引渡、遣返、驱逐或其他方式将一个人移离其境。委员会还指出，这种风险必须是针对个人的，且应设定较高门槛，提供实质理由证明确实存在造成不可弥补伤害的真实风险。[[27]](#footnote-28) 委员会进一步回顾其判例指出，应对缔约国的评估给予高度重视，一般应当由《公约》缔约国的机关来审查和评判事实和证据，以便确定这种风险是否存在，[[28]](#footnote-29) 除非认定缔约国的评判显然具有任意性或构成审判不公。[[29]](#footnote-30)

9.4 委员会注意到，提交人未质疑意大利当局向丹麦移民局提供的资料，即：她在意大利被授予辅助保护和有效期至2014年12月22日的居留证。委员会进一步注意到提交人的指控，即：尽管她住在意大利时怀孕了且有健康问题，但未得到任何特殊护理，也难以获得食物和利用基本卫生设施。

9.5 委员会注意到，提交人提交的多份报告强调，意大利面向寻求庇护者和依《都柏林规则》回返者的接待设施缺少空位。委员会特别注意到提交人称，像她这种已获得某种形式的保护，在意大利时曾受益于接待设施的回返者不再有权入住面向寻求庇护者的公共接待中心。[[30]](#footnote-31) 委员会还注意到提交人称，回返者在意大利还面临严重困难，难以获得卫生设施和食物。

9.6 委员会注意到难民上诉委员会在本案中认定意大利应当被视为第一庇护国，还注意到缔约国的立场，即：这类国家有义务为寻求庇护者提供基本人权标准，尽管不要求这类人员享有与该国国民同等的社会和生活标准(见上文第4.4段)。委员会亦注意到，缔约国还提及欧洲人权法院的一项裁决，该法院在裁决中称，尽管意大利的状况存在不足，但并未在提供支持或设施以满足寻求庇护者需要方面显现出系统性失效(见上文第4.5段)。

9.7 委员会回顾指出，缔约国在审查就将个人移离出境的决定提出的质疑时，应当充分重视这类个人若被遣返可能面临的真实、针对个人的风险。[[31]](#footnote-32) 特别是，对个人可能面临的境况是否构成违反《公约》第七条的残忍、不人道或有辱人格待遇所做的任何评判都必须既基于对接收国一般条件的评估，又基于所涉人员的个人情况。这些情况包括加剧这类人员脆弱性的因素，以及可能将一种大多数人可忍受的处境转变成为其他人无法忍受的处境的因素。在根据《都柏林规则》审议的案件中，缔约国还应当考虑到，被移离的个人在第一庇护国的既往经历或许会凸显他们可能面临的特殊风险，从而可能使返回第一庇护国成为对他们而言特别痛苦的经历。[[32]](#footnote-33)

9.8 委员会注意到意大利当局向缔约国提供的资料，根据该资料，已作为被认可难民在意大利获得居留权或已被授予保护地位的外国人可在再次入境意大利时提交请求，为已到期的居留证续期。

9.9 但是，委员会认为缔约国未基于提交人虽在意大利获得居留权，但在该国会面临无法忍受的生活条件这一个人状况来全面审查她的指称。

9.10 委员会回顾指出，缔约国应当充分重视一个人若被遣返而可能面临的真实、针对个人的风险，[[33]](#footnote-34) 并认为缔约国须对提交人母子在意大利可能面临的风险进行个体评估，而不是依赖一般性报告和假设，认为由于提交人过去受益于辅助性保护，从原则上说，现在她也有资格获得同等水平的辅助保护。委员会注意到，提交人过去得以在接待设施暂住。但是，根据提交人并无争议的指控：她面临恶劣的生活条件，甚至在她怀孕期间也一样，因为她的住处是棚屋，睡在没有床单的床垫上，一天只吃一餐；她未受过教育；此外，尽管她承认从意大利当局收到很多证件，但没有意识到她有可在意大利居住的居留证。委员会还注意到提交人指控称，由于在意大利难以获得充足的食物和医疗，她营养不良，经常晕倒，且险些流产。委员会收到的资料显示，与提交人处境相似的人最终常常露宿街头，或者处于对幼童尤为不宜的不稳定、不安全的境况中。但是，难民上诉委员会的决定未评估提交人以往在意大利的个人经历以及将她强行遣返造成的可预见后果。在这一背景下，委员会认为缔约国未适当考虑提交人特殊的脆弱性，即：单亲母亲，未受过教育，有一个5岁的孩子，且以往未融入过意大利社会。尽管提交人在意大利正式享有辅助保护，但没有迹象显示，在实践中她真正能够找到住处，并在无意大利当局援助的情况下维持她自己和她孩子的生计。缔约国也未请求意大利当局做出有效保证，使提交人母子的接收条件符合他们的地位，即：有权获得临时保护和《公约》第七条下保障的寻求庇护者。特别是，缔约国未请求意大利承诺：(a) 为提交人的居留证续期，并向她的孩子发放居留证；(b) 以适合孩子年龄及该家庭脆弱地位的条件接收提交人母子，使他们能够留在意大利。[[34]](#footnote-35)

9.11 因此，委员会认为，鉴于提交人的特殊状况和缔约国未取得上述保证，将提交人母子逐至意大利将违反《公约》第七条。

10. 委员会根据《任择议定书》第五条第4款行事，认为在无有效保证的情况下将提交人母子遣返意大利将侵犯他们根据《公约》第七条享有的权利。

11. 《公约》第二条第1款规定，各缔约国承诺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，根据该条款，缔约国有义务对提交人的指称进行审查，并应考虑缔约国在《公约》下的义务、委员会本项意见和上文第9.10段中所述的从意大利获取有效保证的必要性。委员会还请缔约国在重新审查提交人母子的庇护请求期间不要将他们驱逐到意大利。

12. 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在其境内和受其管辖的所有个人均享有《公约》承认的权利，并承诺在违约行为一经确定成立后，即予以有效的补救。委员会希望缔约国在180天内提供资料，说明其为落实委员会意见所采取的措施。此外还请缔约国公布本意见，将其译成官方语文并广泛分发。

附件

委员会委员尤瓦尔·沙尼、克里斯托夫·海恩斯和普蒂尼·帕扎尔奇兹的联合意见(反对意见)

1. 我们遗憾地表示无法同意委员会大多数委员的结论，即：丹麦若执行将提交人母子遣返意大利的决定，将违反其根据《公约》第七条承担的义务。

2. 在本意见第9.3段中，委员会回顾指出：“一般应当由《公约》缔约国的机关来审查和评判事实和证据，以便确定这种风险是否存在，除非认定缔约国的评判显然具有任意性或构成审判不公。”尽管如此，委员会大多数委员还是驳回了移民局和移民上诉委员会的事实性结论，即：提交人未能证明有理由获得庇护，因为她在意大利受到保护，不会被驱回，而且“为她提供的经济和社会条件足以使意大利满足作为她第一庇护国的要求”(上文第2.9段)。大多数委员认为，缔约国未“基于提交人虽在意大利获得居留权，但在该国会面临无法忍受的生活条件这一个人状况来全面审查她的指称”(第9.9段)。

3. 我们不同意多数人的分析，因为我们认为并无证据显示提交人指称的事实中有任何情况未被丹麦当局考虑在内。此外，我们认为，丹麦当局得出的结论合理地适用了《公约》引入的法律标准。

4. 根据委员会成熟的判例法，如果有实质理由相信，驱逐目的国或有关人员随后可能被逐往的国家确实存在《公约》第六条和第七条所设想的那种会造成不可弥补伤害的风险，缔约国有义务不将有关人员驱逐出境。[[35]](#footnote-36) 然而，这并不意味着在驱逐目的国可能面临的所有个人困难都可归入驱逐国不驱回义务的适用范围。[[36]](#footnote-37)

5. 生活条件差和难以获得可用的社会服务本身不构成不驱回的理由，只有那些因特别的脆弱处境而面临特殊困难，致使其困境具有异常艰难和不可弥补性质的个人有可能成为例外。[[37]](#footnote-38) 有一种相反的解释承认所有面临贫困和社会援助受限的个人都可能是《公约》第七条界定的受害人，但这种解释在委员会判例法或国家实践中少有支持，还会使第七条的保护和不驱回原则(具有绝对性)范围扩大到难以为继。

6. 尽管我们支持委员会在Jasin诉丹麦案中通过的意见，[[38]](#footnote-39) 但该案中的事实与本案大不相同，法律结论理应不同。在Jasin诉丹麦案中，提交人身陷特别脆弱的处境，使她几乎不可能应对遣返意大利后等待她的特殊困难：她是三个幼童的单亲母亲，须应付她自身的健康问题，在意大利丧失了移民身份，而且意大利福利系统显然未能给予她援助。鉴于这些特殊情况，委员会认为，如果没有具体的社会援助保证，就不能认为意大利对提交人及其子女而言是可作为驱逐目的国的“安全国家”(由此产生她在事实上从意大利被驱回原籍国的可能)。

7. 本案中并无争议的是，有一个孩子的提交人享有辅助保护，并有权在意大利获得社会援助。她没有任何健康问题，还可以合法工作，以维持她自己和她儿子的生计。本案的事实也表明，与Jasin诉丹麦案不同，意大利当局并非明显未顾及提交人的社会或医疗需求：她的住房问题得到解决，并能获得医疗护理(见上文第2.2段)。

8. 我们认为，尽管遣返意大利可能使提交人母子的处境比在丹麦时困难，但我们手头的资料并未表明，他们的困境与近年来抵达欧洲的许多其他寻求庇护者相比性质有所不同。我们也不能根据手头资料认为，提交人被遣返后面临的困难预计会达到致使缔约国违反《公约》第七条的格外残酷和不可弥补的程度。提交人没受过教育不能改变这一结论，因为没有理由相信，她过去在意大利无法获得援助归咎于这个原因，或者在意大利获取社会服务要求寻求庇护者具有一定的教育水平。

9. 鉴于上述情况，我们无法认定丹麦当局将提交人母子遣返意大利的决定具有任意性，构成明显错误或审判不公，致使丹麦违反《公约》第七条。因此，虽然我们对丹麦当局决定不在遣返提交人之前先向意大利寻求个案保证感到遗憾，但我们不认为这种失误违反《公约》第七条。

1. \* 经委员会第一百二十届会议(2017年7月3日至28日)通过。 [↑](#footnote-ref-2)
2. \*\* 参加审议本来文的委员会委员有：塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、亚兹·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹·克赫里斯、萨拉·克利夫兰、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维耶·德弗鲁维尔、克里斯托夫·海恩斯、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、巴马里阿姆·科伊塔、玛西亚·V·J·克兰、邓肯·拉基·穆尤穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼和马戈·瓦特瓦尔。 [↑](#footnote-ref-3)
3. \*\*\* 委员会委员尤瓦尔·沙尼、克里斯托夫·海恩斯和普蒂尼·帕扎尔奇兹的联合意见(反对意见)附于本意见之后。 [↑](#footnote-ref-4)
4. 第27725/10号申请，2013年4月2日的裁决。 [↑](#footnote-ref-5)
5. 难民上诉委员会2014年1月13日的决定提及欧洲人权法院对Samsam Mohammed Hussein等人诉荷兰和意大利案的裁决，第37-39段。 [↑](#footnote-ref-6)
6. 第七条第2款规定：“外国人提出申请的，如其在被遣返原籍国后可能判处死刑或遭受酷刑、不人道或有辱人格的待遇或处罚，即向其发放居留证。” [↑](#footnote-ref-7)
7. 第七条第3款规定：“外国人已在另一个国家获得保护，或者其与另一个国家关系密切因而必可认定能够在该国获得保护的，可拒绝发放第1款和第2款规定的居留证。” [↑](#footnote-ref-8)
8. 见该裁决第38段。 [↑](#footnote-ref-9)
9. 见M.S.S.诉比利时和希腊(第30696/09号申请)，2010年12月15日的判决；和Samsam Mohammed Hussein等人诉荷兰和意大利。 [↑](#footnote-ref-10)
10. 美利坚合众国国务院，《2012年度国别人权报告－意大利》(华盛顿特区，2013年4月19日)； [↑](#footnote-ref-11)
11. 见瑞士难民理事会，《意大利的接待条件：关于意大利寻求庇护者和保护受益者，特别是都柏林回返者现状的报告》(伯尔尼，2016年8月)；庇护信息数据库，《国别报告：意大利》(2013年5月)；以及欧洲难民和流亡者问题理事会，《都柏林第二规则：国别报告，关于适用都柏林第二规则技术性合作的欧洲网络－意大利》(2012年12月)。 [↑](#footnote-ref-12)
12. 耶稣会难民服务社，《保护中断――都柏林规则对寻求庇护者保护的影响》(布鲁塞尔，2013年6月)，第152和第161页。 [↑](#footnote-ref-13)
13. 见第2379/2014号来文，Ahmed诉丹麦，2016年7月7日通过的意见，第4.1-4.3段。 [↑](#footnote-ref-14)
14. 见Samsam Mohammed Hussein等人诉荷兰和意大利，第38-39和第47-48段。 [↑](#footnote-ref-15)
15. 同上，第78段。 [↑](#footnote-ref-16)
16. 第29217/12号申请，2014年11月4日的判决。 [↑](#footnote-ref-17)
17. 如在Samsam Mohammed Hussein等人诉荷兰和意大利案中确立的判例。 [↑](#footnote-ref-18)
18. 见美利坚合众国国务院，《2012年度国别人权报告－意大利》；见瑞士难民理事会，《意大利的接待条件：关于意大利寻求庇护者和保护受益者，特别是都柏林回返者现状的报告》；和庇护信息数据库，《国别报告：意大利》； [↑](#footnote-ref-19)
19. Samsam Mohammed Hussein等人诉荷兰和意大利，第38-39段。 [↑](#footnote-ref-20)
20. 同上，第77-78段。 [↑](#footnote-ref-21)
21. 见Tarakhel诉瑞士，第115段。 [↑](#footnote-ref-22)
22. 提交人引述欧洲人权法院对Tarakhel诉瑞士案的判决，法院在判决中指出，如果没有适合儿童生活的适当接待设施，则“所涉条件的严重程度便达到《欧洲人权公约》第三条界定的禁止范围之内”(第119段)。 [↑](#footnote-ref-23)
23. 见2360/2014号来文，Jasin诉丹麦，2015年7月22日通过的意见，第8.8-10段。 [↑](#footnote-ref-24)
24. 第2402/2014号来文，A.A.I.和A.H.A.诉丹麦，2016年3月29日通过的决定。 [↑](#footnote-ref-25)
25. 见N.A.等人诉丹麦(第15636/16号申请)，2016年6月28日做出的裁决，第32段。 [↑](#footnote-ref-26)
26. 见委员会关于《公约》缔约国一般法律义务的性质的第31号一般性意见(2004年)，第12段。 [↑](#footnote-ref-27)
27. 见第2007/2010号来文，X诉丹麦，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，1997年7月28日通过的意见，第6.6段；和第1833/2008号来文，X诉瑞典，2011年11月1日通过的意见，第5.18段。 [↑](#footnote-ref-28)
28. 见第1957/2010号来文，Lin诉澳大利亚，2013年3月21日通过的意见，第9.3段。 [↑](#footnote-ref-29)
29. 见第2681/2015号来文，Y.A.A.和F.H.M.诉丹麦，2017年3月10日通过的意见，第7.3段；和第2512/2014号来文，Rezaifar诉丹麦，2017年3月10日通过的意见，第8.3段。 [↑](#footnote-ref-30)
30. 见庇护信息数据库，《国别报告：意大利》，第54-55页。 [↑](#footnote-ref-31)
31. 例如，见第1763/2008号来文，Pillai等人诉加拿大，2011年3月25日通过的意见，第11.2和11.4段；和第2409/2014号来文，Ali和Mohamad诉丹麦，2016年3月29日通过的意见，第7.8段。 [↑](#footnote-ref-32)
32. 见YAA和FHM诉丹麦，第7.7段。 [↑](#footnote-ref-33)
33. 例如，见Pillai等人诉加拿大，第11.2和11.4段；以及Ali和Mohamad诉丹麦，第7.8段。 [↑](#footnote-ref-34)
34. 见Jasin诉丹麦，第8.9段；Ali和Mohamad诉丹麦，第7.8段；和Ahmed诉丹麦，第13.8段。 [↑](#footnote-ref-35)
35. 见委员会关于《公约》缔约国一般法律义务的性质的第31号一般性意见(2004年)，第12段。 [↑](#footnote-ref-36)
36. 见第265/1987号来文，Vuolanne诉芬兰，1989年4月7日通过的意见。 [↑](#footnote-ref-37)
37. 见第2360/2014号来文，Jasin诉丹麦，2015年7月22日通过的意见。 [↑](#footnote-ref-38)
38. 同上。 [↑](#footnote-ref-39)