

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
28 April 2021
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 3043/2017 号来文的决定* ** **

来文提交人:	A.S.、D.I.、O.I.和G.D.(由律师 Andrea Saccucci 代理)
据称受害人:	提交人和 S.A.等人
缔约国:	马耳他
来文日期:	2017 年 5 月 19 日(首次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第 92 条作出的决定,已于 2017 年 11 月 13 日转交缔约国(未以文件形式印发)
决定通过日期:	2020 年 3 月 13 日
事由:	海上救援行动
程序性问题:	管辖权用尽国内补救办法;受害者地位
实质性问题:	生命权;不人道和有辱人格的待遇;有效补救权
《公约》条款:	第二条第 3 款、第六条和第七条
《任择议定书》条款:	第一条和第五条第二款(丑)项

* 委员会第一百二十八届会议(2020 年 3 月 2 日至 27 日)通过。

** 参加审查本来文的委员会委员有:亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、克里斯托夫·海恩斯、巴马里阿姆·科伊塔、马西娅·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼、埃莱娜·提格乎德加、安德烈亚斯·齐默尔曼、根提安·齐伯利。

*** 委员会成员 Arif Bulkan、Duncan Laki Muhumuza 和 Gentian Zyberi 的联合意见(反对)以及委员会成员 Hélène Tigroudja(反对)和 Andreas Zimmermann(反对)的个人意见附在本决定之后。



1.1 来文提交人是 A.S.，巴勒斯坦国国民，1958 年出生；以及 D.I.、O.I.和 G.D.，阿拉伯叙利亚共和国国民，分别出生于 1983 年、1988 年和 1977 年。他们代表自己和 13 名亲属提交来文，这些亲属于 2013 年 10 月 11 日在意大利兰佩杜萨岛以南 113 公里、距离马耳他 218 公里的地中海上的一艘轮船上，该船遭遇海难，估计造成 200 多人死亡。A.S.代表他的 11 个家庭成员提交来文：他的兄弟，1952 年出生；他的女婿，1977 年出生；他的侄女，1983 年出生；他的儿子，1987 年出生；他的女儿，1987 年出生；他的儿媳，1992 年出生；他的儿子，1997 年出生；他的孙女，2004 年出生；他的侄子，2005 年出生；他的侄子，2007 年出生；他的孙子，2008 年出生，都是阿拉伯叙利亚共和国国民。D.I.和 O.I.代表他们的兄弟提交来文，其兄弟是阿拉伯叙利亚共和国国民，出生于 1995 年。G.D.代表她的弟弟(阿拉伯叙利亚共和国国民，1992 年出生)提交来文。

1.2 这些提交人指称，缔约国当局没有采取适当措施向其在海上遇险的亲属提供援助，侵犯了其亲属根据《公约》第六条享有的权利。提交人还声称，缔约国当局未能对沉船事件进行有效调查，侵犯了第六条(结合第二条第三款一并解读)规定的亲属权利。提交人还声称，他们根据第七条(与第二条第三款一并解读)享有的权利受到侵犯。《任择议定书》于 1990 年 12 月 13 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

提交人陈述的事实

2.1 提交人指出，他们的亲属试图逃避他们及其子女在阿拉伯叙利亚共和国面临的严重生命威胁。2013 年 10 月 10 日，提交人的亲属抵达利比亚，与主要由叙利亚难民组成的一大群人一起被运送到停泊在祖瓦拉港外的一艘渔船上，该渔船于次日凌晨 1 时左右出发。据报道，这艘船载有 400 多人。这艘船出发几个小时后，被一艘悬挂柏柏尔旗帜的船只射击。大量的水进入了这艘船，导致船上的一名名叫 M.J.的人在上午 11 点左右拨打了意大利的海上紧急电话号码，解释说船要沉没，并通知紧急操作员，船上有儿童。M.J.还将船只的地理坐标转发给了接听电话的接线员。

2.2 第一个电话之后又打了几个电话。罗马海上救援协调中心(下称“意大利救援中心”)称，它在下午 12 点 26 分接到第一个电话，随后在下午 12 点 39 分接到第二个电话，第三次是在下午 12 点 56 分。在其中一个求救电话中，意大利当局向船上的人保证，他们会获救。由于什么都没有发生，他们在下午 1 点 17 分再次拨打了意大利海上紧急情况电话。这一次，接线员解释说，他们的船在马耳他搜救区，并给了他们马耳他救援协调中心(以下简称“马耳他救援中心”)的电话号码。

2.3 下午 1 时至 3 时，该船向马耳他武装部队(下称“马耳他武装部队”)打了几通电话。下午 2 点 22 分和下午 3 点 37 分，也向意大利救援中心打了电话。船上人员最终被告知，他们的船只已被识别，救援人员将在 45 分钟内抵达。然而，提交人指出，根据事后发布的一份新闻声明，马耳他武装部队称，直到下午 4 点才发现这艘船，第一艘救援船——马耳他武装部队的一艘巡逻艇——直到下午 5 时 50 分才抵达沉船地点，意大利海军舰艇 ITS *Libra* 在下午 6 点左右抵达现场。提交人声称，马耳他武装部队直到船只倾覆后才联系意大利救援中心寻求援助。他们还声称，直到船只倾覆后，ITS *Libra* 才收到关于协助船上人员的指示，实际上最初它被命令离开那艘船，因为据信，否则，马耳他当局不会对营救工作负责。提交人指出，虽然在沉船事故中死亡的确切人数尚未确定，但估计有 200 多人，其中包括 60 名儿童。

2.4 提交人称，意大利和马耳他的救援中心试图将救援行动的责任推给对方，而不是立即介入。鉴于这艘船在马耳他搜救区，意大利救援中心于下午 1 点致电马耳他救援中心，通知它这艘船的情况，以便将行动移交给马耳他武装部队。据意大利救援中心称，它向马耳他救援中心提供了距离船只最近的资产的身份，包括 ITS Libra 舰艇和两艘商船。然而，它没有向马耳他救援中心提供海军舰艇的确切位置。下午 3 点 37 分，一名意大利空军军官打电话给意大利海军司令部，以便得到指示，向离遇险船只最近的海军舰艇下达什么命令。提交人指出，根据截获的电话，这艘海军舰艇被命令远离遇险船只，因为如果被马耳他巡逻艇看到，后者就会避免承担救援行动。¹ 下午 4 点 38 分，意大利救援中心请求意大利海军司令部让 ITS Libra 与马耳他当局直接联系。海军司令部没有授权这一请求。下午 4 时 44 分，马耳他救援中心请求意大利救援中心让救援行动使用 ITS Libra 军舰。意大利救援中心拒绝了这一授权，并请马耳他救援中心寻找其他解决方案，比如让商船参与进来。² 直到下午 5 点 07 分，在船只倾覆后，海军舰艇才接到命令进行干预，并被指示向遇险船只驶去。

2.5 提交人称，没有有效可用的补救办法使他们能够向国内当局提出索偿。他们指出，M.J.向意大利阿格里根托法院检察官提出了一项申诉，称意大利和马耳他当局对他的求救呼叫反应迟缓，他的两个儿子在沉船中失踪。然而，意大利和马耳他都没有对沉船情况展开任何调查，检察官已经要求停止刑事诉讼。提交人还指出，A.S.于 2014 年 9 月 15 日向意大利锡拉丘兹法院检察官提出了申诉。他声称，2013 年 10 月 11 日的沉船事故发生后，当即有 11 名亲属失踪。从申诉记录来看，似乎在 A.S.于 2014 年 9 月 6 日提出的上一个申诉之后，对身份不明的人启动了刑事诉讼。然而，A.S.没有收到任何关于诉讼程序或其结果的信息。沉船事件发生后，其中一位提交人 O.I.联系了马耳他红十字会、意大利驻阿布扎比大使馆的一等秘书，当时 O.I.就住在阿布扎比、意大利红十字会、以及联合国难民事务高级专员办事处，询问她在船上的兄弟的下落。由于她没有收到任何关于其兄弟的信息，她前往直意大利和马耳他寻找信息。G.D.住在大马士革；因此，她不可能向缔约国当局提出申诉。

2.6 提交人辩称，未能对导致沉船和随后船上人员(包括提交人的亲属)死亡或失踪的事实展开调查，这意味着，他们在缔约国没有可以使用的有效的补救办法来质疑当局在救援活动中的缺陷。提交人还辩称，他们没有义务为用尽国内补救办法而寻求民事补救办法，因为他们的目的是确保那些将其亲属的生命置于危险境地并造成其死亡或失踪的责任人受到起诉和惩罚。他们称，民事诉讼不会达成这一目标，因为这种诉讼只会侧重于补偿性损害赔偿，而不会解决确定和惩罚责任人的问题。即使用尽了民事补救办法，在没有任何调查确定沉船事件的事实和任何相关责任的情况下，民事补救办法也会被证明是无效的。提交人辩称，如果没有对沉船和失败的救援行动进行适当的调查，他们实际上被禁止寻求民事补救办法。他们还提出，考虑到引发他们申诉的悲剧的规模，有特殊情况可以免除他们用尽国内补救办法的义务。他们辩称，《任择议定书》的适用应该有一定的灵活性，不应走过多的手续，而且，他们提出，他们不具备在缔约国寻求法律补救的文化、语言和经济手段。

¹ 提交人提到了意大利海军司令部和 ITS Libra 军舰之间的录音，该录音发表在《快讯》上的一篇文章中：“La legge del mare: così la Marina ha lasciato affondare il barcone dei bambini”，2017 年 6 月 5 日。

² 提交人引述意大利期刊《快讯》(L'Espresso)上的一篇文章，日期为 2017 年 5 月 11 日。

2.7 提交人指出，沉船事件发生在意大利和马耳他的国家领土之外。然而，他们指出，出于几个原因，该申诉属于意大利和马耳他的管辖范围。首先，两国都是1979年《国际海上搜救公约》的缔约国。尽管马耳他当局负责该船只所位于的海上搜救区，但意大利当局对马耳他搜救区行使事实上的控制，因为意大利往往是唯一愿意和有能力在该区域开展救援行动的国家。此外，两个缔约国都不断与遇险船只保持联系，并启动了救援程序。因此，尽管行动存在严重缺陷，但两个缔约国都在搜救区对遇险人员实施了控制。提交人辩称，因此，缺乏及时的救援活动、沉船和生命损失之间存在因果联系。由于疏忽或未采取行动，在造成沉船事故的因果链条中，缔约国建立了一个关键环节。提交人指出，在这方面，已经作出论证，求救呼叫在收到呼叫的国家与发送呼叫的人之间建立了一种关系，由于这种关系，遇险人员和国家当局之间的管辖权联系因求救呼叫而出现，这意味着，当局因此有义务提供紧急服务。³

申诉

3.1 提交人认为，向海上遇险人员提供援助的义务是《联合国海洋法公约》和1974年《国际海上人命安全公约》规定的一项确立的国际规则。⁴ 他们声称，由于缔约国在海上救援活动中的疏忽行为和不作为，危及了其亲属的生命并导致其死亡或失踪，这侵犯了其亲属根据《公约》第六条第1款享有的权利。具体而言，提交人称，由于未能开展必要的救援活动，并将意大利海军的干预请求推迟直到船只倾覆，尽管他们知道马耳他船只无法提供及时援助，缔约国当局违反了采取一切适当步骤以保护其遇险亲属生命的义务。提交人称，缔约国当局无视1979年《国际海上搜救公约》规定的义务，没有及时对求救呼叫作出反应。他们指出，向马耳他武装部队发出的第一个求救信号是在下午1时34分发出的，在此期间，遇险船只上的人员被告知，船只的位置已经确定，救援单位将在不到一个小时后到达。下午3点发出了进一步的求救呼叫，当局保证救援正在路上。然而，马耳他武装部队的飞机直到下午4点才发现遇险船只。提交人声称，缔约国当局知道他们无法迅速到达该船，而且，他们没有立即请求意大利当局提供援助，意大利当局的船只离遇险船只较近。他们声称，如果ITS Libra 舰艇收到了及时的干预请求，它本可以营救遇险的人。

3.2 提交人还指称，其亲属在第六条第一款(与《公约》第二条第三款一并解读)之下的权利遭到侵犯，因为缔约国当局未能对沉船事件进行正式、独立和有效的调查，以确定事实并查明和惩罚责任人。

³ 提交人引述了 Seline Trevisanut, "Is there a right to be rescued at sea? A constructive view", *Questions of International Law*, 2014, p. 9。

⁴ 提交人引述《海洋法公约》第98(1)条，该条规定：

每个国家应责成悬挂该国旗帜航行的船舶的船长，在不严重危及其船舶、船员或乘客的情况下：

- (a) 救助在海上遇到的任何有生命危险的人；
- (b) 如果得悉有遇难者需要救助的情形，在可以合理地期待其采取救助行动时，尽速前往拯救；
- (c) 在碰撞后，对另一船舶、其船员和乘客给予救助，并在可能情况下，将自己船舶的名称、船籍港和将停泊的最近港口通知另一船舶。

3.3 提交人还声称，他们在第七条(与《公约》第二条第三款一并解读)下的权利遭到侵犯，因为未能调查其亲属的死亡或失踪，已经并将继续给他们造成痛苦，等同于不人道和有辱人格的待遇。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2018年1月19日，缔约国提交了关于来文可否受理的意见。缔约国认为，由于未用尽国内补救办法、缺乏管辖权和缺乏受害者地位，应认定来文不可受理。

4.2 缔约国注意到提交人的论点，即由于马耳他当局未能及时有效地调查沉船原因，他们被剥夺了获得有效补救的机会。缔约国指出，就马耳他而言，提交人没有向缔约国当局提出任何申诉或采取任何其他行动。其中一位提交人采取的唯一行动是联系马耳他红十字会。缔约国注意到提交人的以下论点：他们很难在马耳他提出申诉，因为他们不住在该国，而且，缺乏经济能力。然而，缔约国提出，可以通过特别律师提出申诉，这意味着，提交人不需要身在马耳他就可以提出申诉。此外，缔约国辩称，提交人在民事和刑事诉讼程序中有若干国内补救办法可用，但他们没有利用这些补救办法。关于刑事诉讼，提交人本可以向警察总监提出申诉，要求警察总监调查提交人提出的指控。如果警方在接获投诉后没有进行调查，可向裁判法院提出上诉，要求法院下令警方提出诉讼。法律援助是可用的，包括为非马耳他公民提供法律援助。此外，根据《刑法》，任何人还可以要求治安法官对可判处三年或三年以上监禁的罪行进行死因调查。关于民事诉讼，提交人还可以提出要求损害赔偿的侵权诉讼，可以要求对提交人可能遭受的任何损害进行补救。提交人还可以以涉嫌侵犯其根据《宪法》享有的权利为由提起宪法补救诉讼，《宪法》已将《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)纳入国内法。宪法补救诉讼可由不在马耳他的人提起，如果此人证明，本人没有经济能力提起此类诉讼，则可请求法律援助。宪法法院拥有广泛的权力，可以提供获得补救的途径，以纠正特定的侵权行为。可以要求法院紧急审理申诉。

4.3 缔约国进一步指出，沉船发生在公海。缔约国辩称，由于该事件发生在马耳他领海以外，提交人没有证明在《任择议定书》意义上存在必要的管辖权联系。它辩称，搜救行动不等同于行使管辖权。国家负责协调其搜救区内的搜救行动，但该区域不能被视为国家领土。1979年《国际海上搜救公约》规定，搜救区不应影响国家之间的任何边界划分，因此，将搜救区解释为构成马耳他领土的一部分或马耳他对其行使域外管辖权的区域是不正确的。缔约国辩称，它履行其在搜救区的国际义务不能解释为建立管辖权关系。它指出，搜救区被定义为与在其中提供搜救服务的救援协调中心相关的一个规定规模的区域，该定义没有提及管辖权或领土。

4.4 缔约国还认为，提交人没有证实他们与来文据称受害者的联系，因为没有提供任何证据来证实他们是据称受害者的近亲，并具有代表据称受害者提交来文所必需的司法利益。

4.5 2018年5月25日，缔约国提交了关于来文实质问题的意见。它注意到，该船的第一个呼叫是通过卫星电话拨打给意大利救援中心的，因此意大利救援中心承担了该案的第一次协调。⁵ 马耳他救援中心在下午1点05分接到意大利救援

⁵ 缔约国引述1979年《国际海上搜救公约》第4.5章和《国际航空和海上搜救手册》第二卷第2章，第2.25节和第3章，第3.6.5节。缔约国指出，承担案件第一次协调工作的马耳他救援中心被称为第一救援协调中心，它应承担案件的协调工作，直至案件移交为止。

中心的第一个电话，马耳他救援中心由此被告知寻求援助的船只。当时，这艘船正在穿越并离开利比亚搜救区。最初从意大利救援中心收到的信息并未表明遇险情况。⁶ 下午 2 点 05 分，意大利救援中心向马耳他救援中心发出传真，要求其正式接受搜救案件的移交和转交。马耳他救援中心在下午 2 时 35 分接受了这一请求，因此，这是它承担协调此案的时间。缔约国指出，下午 1 时 34 分，意大利救援中心——它仍然是负责协调此案的第一个救援协调中心——向附近的所有船只发出航行警告，要求其提供协助并向其报告，而不是向马耳他救援中心报告。在收到承担协调邀请和发出接受邀请之间的时间里，马耳他救援中心还采取了一系列初步行动。下午 2 时 10 分，马耳他救援中心向马耳他近海巡逻船 P61 发出指令，要求其驶向船舶所在海域。缔约国注意到提交人声称，遇难船只上的人于下午 1 时 34 分与马耳他救援中心联系。它辩称，这是不正确的，因为马耳他救援中心与遇险船只之间的第一次联系是在下午 2 点 22 分。当时，该中心打电话给船上人员，以更新他们的位置并核实船上情况。它指出，下午 2 点 25 分，马耳他救援中心向一架马耳他军用飞机发出指令，要求其在该区域上空飞行，下午 2 点 30 分，该中心向该区域所有船只发出航行紧急警告——被称为“航行文讯”(NAVTEX)——要求其驶近援助。缔约国辩称，由于已经发出航行警告，该船附近的所有船只，包括 ITS Libra 军舰，都有义务驶向该位置。

4.6 马耳他救援中心在对此案进行协调后，要求意大利救援中心确认该区域是否有任何意大利船只可以根据 1979 年《国际海上搜救公约》进行干预。⁷ 意大利救援中心于下午 3 点 09 分做出回应，没有海岸警卫队可用，但有一艘意大利海军舰艇可用。但没有提到这艘舰艇的名称、位置或联系详情。马耳他武装部队的飞机确认了 ITS Libra 号的身份后，马耳他救援中心请求 ITS Libra 号驶近援助，因为它已被确认为是距离移民最近的船只，距离为 17 海里。下午 4 时 22 分，马耳他救援中心向意大利救援中心发了一份传真，要求其指示 ITS Libra 前往该区域，因为武装部队观察到遇险船只过于拥挤和不稳定。意大利救援中心在电话中回应说，ITS Libra 正在执行监视任务，如果它被派遣，将没有任何资产覆盖监控区域。这次交流之后，下午 4 点 42 分又发了一份传真。意大利救援中心随后证实，ITS Libra 将前往该区域提供援助。马耳他救援中心还联系了该区域的商船，请求援助。然而，在下午 4 时 55 分，ITS Libra 仍在按原定航线航行，没有按要求改变航向驶近遇险船只。马耳他救援中心随后指示马耳他巡逻机通过特高频无线电直接呼叫 ITS Libra。然而，这些电话无人接听。移民的船只于下午 5 点 07 分倾覆。马耳他军舰 P61 调派了一艘刚性船体充气艇，以尽快抵达该区域。该充气艇于下午 5 点 45 分抵达现场，并开始救援行动。这艘 P61 号船于下午 5 时 51 分抵达现场，ITS Libra 于下午 5 点 57 分抵达现场。P61 号船确认约 147 人获救，ITS Libra 确认 56 人获救。缔约国提出，在对此案承担协调工作后，它采取了一切必要和可用的预防措施，以便通过派遣公共和私人可用的资源并通过意大利救援中心请求意大利可用的资源来提供及时援助，因为马耳他救援中心没有管辖权或权力向附属于另一个国家的海军舰艇下达命令。缔约国还指出，它向该地区的所有船只发出了航行文讯警告；它从军用飞机上投放了一艘救生筏，以便提供援助，并将最近的商业船只导向该区域。

⁶ 缔约国提到意大利救援中心于下午 2 时 05 分发送给马耳他救援中心的一份传真，其中意大利救援中心要求马耳他救援中心承担搜救行动的协调工作。在传真中，这艘船被报告为引擎发生了故障。

⁷ 缔约国引述 1979 年《国际海上搜救公约》第 3.1.6 和 3.1.7 章。

4.7 委员会注意到，提交人称，其亲属根据《公约》第六条(单独解读以及与第二条第三款一并解读)享有的权利受到侵犯。它重申其论点：提交人没有向任何缔约国当局提出任何申诉，以要求开始调查。

4.8 缔约国辩称，尊重生命首先涉及的是，个人不把生命置于不必要的危险之中，并采取一切可能的保障措施限制这种危险。它指出，欧洲及其外部边界国家正面临前所未有的移民潮，试图乘坐不适航的船只越海。无论救援协调中心如何勤奋、装备精良及尽职尽责，总会有多宗搜救个案同时发生，或当时的天气情况会令救援行动因安全原因无法进行。它辩称，在本案中，缔约国当局不遗余力，竭尽职责，以便成功进行救援。

提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 2018年4月12日，提交人就缔约国关于来文可否受理的意见提交了评论。他们称，缔约国当局未能及时有效地调查沉船事件，这一事实当然表明他们没有有效的补救办法。他们辩称，欧洲各地的媒体都报道了这起沉船事件，因此缔约国当局应已主动启动调查。他们还辩称，寻求民事补救是无效的，因为这不会给侵犯生命权的据称受害者带来补救。他们还辩称，向宪法法院提出申诉并不是有效的补救办法，因为法院只有在二审中才能处理此事，而且只有在初审民事法庭没有拒绝行使其权力的情况下才能处理此事。他们辩称，要求对其申诉中事实的合法性进行宪法审查是一种非常的和可自由裁量的补救措施。

5.2 提交人辩称，沉船发生在马耳他领土以外这一事实本身不足以排除存在管辖权联系。他们辩称，缔约国负有协调其搜救区内的搜救行动的首要责任，但它没有履行其协调义务。

5.3 关于据称没有受害者身份的问题，提交人指出，在他们的评论中，他们提交了亲属的照片、出生证和护照复印件，以确定他们与据称受害者的家庭关系。

5.4 2018年10月4日，提交人提交了对缔约国关于来文案情的意见的评论。他们重申其诉称，缔约国当局推迟了启动救援行动。他们注意到，马耳他救援中心于下午2时10分向马耳他近海巡逻船P61发出指示，要求其前往遇险船只所在区域。他们辩称，如果巡逻船在下午1点05分马耳他救援中心接到意大利救援中心的第一个电话后立即被命令前往该区域，或者在意大利救援中心下午1点34分发出第一次航行警报后，巡逻船在船只倾覆之前就已经到达遇险船只的地点。

5.5 提交人还重申，其亲属根据《公约》第六条第一款(与《公约》第二条第三款一并解读)享有的权利以及根据《公约》第七条(与第二条第三款一并解读)的权利受到侵犯，因为缔约国当局未能对沉船事件进行正式、独立和有效的调查。他们注意到缔约国的论点，即提交人没有就该事件提交申诉。他们重申其论点，即进行有效调查，是缔约国当局的当然义务。

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请求之前，委员会必须根据其议事规则第97条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

6.2 根据《任择议定书》第五条第二款(子)项的要求，委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

6.3 委员会注意到缔约国提出的意见，即来文根据《任择议定书》第一条因为缺乏管辖权而不可受理，因为事件发生在缔约国领海以外。委员会注意到提交人的意见，即申诉属于缔约国的管辖范围，因为缔约国当局：负责沉船发生的搜救海域；与遇险船只保持持续联系；启动了救援程序，因而对遇险人员行使了控制。

6.4 委员会回顾，根据《任择议定书》第一条，它有权接收和审议受缔约国管辖的个人的来文。委员会还回顾，在关于《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 10 段中，委员会指出，第二条第一款要求缔约国尊重和保证在其领土内和受其管辖的所有人享有《公约》权利。这就意味着缔约国必须尊重和确保在其权利范围内或者有效控制下的任何人，即使不在缔约国领土上，享有《公约》所规定的权利。正如在关于《公约》所规定的外侨地位的第 15 号一般性意见(1986 年)中指出的，享受《公约》权利并不限于缔约国的公民，而是必须向所有人提供，而不论国籍如何或是否无国籍，例如，正好在缔约国的领土上或者接受其管辖的寻求庇护者、难民、移徙工人以及其他。这项原则也适用于在境外采取行动的缔约国武装部队的权力范围内或有效控制下的人，而不论这种权力或有效控制是在何种情况下获得的，例如，这种部队是缔约国向国际维持和平行动或者强制实现和平行动派出的构成国家派遣人员的武装。

6.5 委员会还回顾关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)第 63 段，其中指出，根据《公约》第二条第一款，缔约国有义务尊重和确保第六条规定的其领土范围内所有人及其管辖范围内所有人的权利，也就是在该国权力管辖或有效控制下享有生命权的所有人的权利。这包括身处国家有效控制的任何领土之外、其生命权却仍然受到该国军事或其他活动直接和合理可预见影响的人。此外，缔约国必须尊重和保护在其有效控制下的地方，例如被占领领土，以及在其承担了国际义务适用《公约》的领土上的个人的生命。缔约国还必须依照其海上救援国际义务，尊重和保护在其注册或悬挂其国旗的船只和飞机上的所有个人以及海上遇险的个人的生命。⁸ 委员会还回顾其判例，即在涉及引渡或递解出境的案件中，如果引渡或递解出境是因果关系链中的一个环节，这一环节可能会使另一个司法管辖区的侵权行为成为可能，在该司法管辖区，根据缔约国当时所知道的情况判断，域外侵权的风险是必然的和可预见的后果，那么，缔约国可能要对域外违反《公约》的行为负责。⁹

6.6 委员会还注意到，根据《联合国海洋法公约》第 98 条，每个国家应要求悬挂其国旗的船舶的船长在获知遇险人员需要援助时，在可合理预期的行动范围内，全速进行救援；沿海国应促进建立、运作和维持有关海上和上空安全的充分和有效的搜救服务，并在情况需要时，通过相互的区域安排，为此目的与邻国进行合作。此外，委员会指出，关于提供和协调搜救服务的具体安排，见于 1979 年《国际海上搜救公约》和根据 1974 年《国际海上人命安全公约》通过的条例，包括关于区域协调中心对不同国家的船舶搜救行动的协调的规定，以及各国在收到海上遇险情况信息后在搜救活动中进行合作的义务。¹⁰

⁸ 见 CCPR/C/MLT/CO/2, 第 17 段；《联合国海洋法公约》，第 98 条；1974 年《国际海上人命安全公约》，第 V 章，第 10 条。

⁹ Munaf 诉罗马尼亚(CCPR/C/96/D/1539/2006)，第 14.2 段。

¹⁰ 1979 年《国际海上搜救公约》，第 5.6 章；1974 年《国际海上人命安全公约》，第 V 章，第 33 条。

6.7 在本案中，委员会注意到，双方无可争议地认为，沉船事件发生在缔约国领土以外，而且任何据称侵权行为都不是在提交人的亲属在悬挂马耳他国旗的船只上时发生的。因此，委员会面临的问题是，据称受害者是否可以被视为在缔约国的权力或实际控制范围内，即使事件发生在其领土之外。委员会指出，在本案中，毋庸置疑的是，遇险船只位于搜救区，对这一搜救区，缔约国当局根据 1979 年《国际海上搜救公约》的 2.1.9 款和 1974 年《国际海上人命安全公约》第 V 章第 33 条承担准备全面协调搜救行动的责任。委员会还注意到，没有争议的是，缔约国当局于在海难当天下午 2 时 35 分正式接受承担救援工作的协调。因此，委员会认为，缔约国对救援行动行使了有效控制，有可能导致在缔约国的行为和不作为与救援行动结果之间存在一种直接和合理可预见的因果关系。因此，《任择议定书》第一条并不阻止委员会审议本来文。

6.8 委员会还注意到，缔约国认为，应裁定来文不可受理，因为未用尽国内补救办法。委员会注意到提交人提出的意见，即他们在缔约国没有有效的补救办法来质疑当局在开展救援活动方面的缺点。然而，委员会注意到缔约国提出的意见，即提交人本可以通过几种国内补救办法解决其索赔问题，包括向警察总监提出申诉，请警察总监调查提交人提出的指控；请求治安法官对沉船事件进行查究；提起民事侵权损害赔偿诉讼；或以据称侵犯其在《宪法》下的权利及其亲属在《宪法》下的权利为由提起宪法补救程序，《宪法》将《欧洲人权公约》纳入了国内法。委员会进一步注意到缔约国的说法，即可通过特别律师提出此类申诉，而不需要申诉人在缔约国在场即可提出申诉。委员会还注意到缔约国声称，法律援助提供给那些能够证明他们没有经济能力提起国内诉讼的人。

6.9 委员会回顾其判例，即：如果没有成功的希望，提交人没有义务用尽所有国内补救办法，但来文提交人必须尽职尽责地寻求可用的补救办法。它还指出，仅仅对国内补救办法的有效性的怀疑或假设并不能免除提交人用尽国内补救办法的责任。¹¹ 委员会注意到，在本案中，提交人没有向任何缔约国司法或准司法当局提出申诉，包括提出刑事申诉的可能性，也没有反驳缔约国关于存在有效补救办法的说法。在这种情况下，委员会得出结论认为，提交人没有用尽可用的国内补救办法。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，来文不可受理。

7. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第五条第二款(乙)项，来文不可受理；
- (b) 将本决定转交缔约国和来文提交人。

¹¹ 参见，除其他外，V.S.诉新西兰(CCPR/C/115/D/2072/2011)，第 6.3 段；García Perea 诉西班牙(CCPR/C/95/D/1511/2006)，第 6.2 段；以及 Zsolt Vargay 诉加拿大(CCPR/C/96/D/1639/2007)，第 7.3 段。

附件一

委员会委员安德烈亚斯·齐默尔曼的个人意见(反对意见)

1. 虽然我同意委员会多数成员通过的申诉结果，但对于提交人在《公民及政治权利国际公约》第二条第 1 款的意义上是否在有关时间处于马耳他管辖范围内的问题，我必须恭敬地表示不同意见。
2. 因此，我会驳回申诉，不仅因为没有用尽当地补救办法，而且还因为根据《任择议定书》，该申诉处于委员会的职权范围之外。
3. 没有争议的是，提交人的家人在有关时间不在马耳他领海内；他们在任何时候都不在悬挂马耳他国旗的船只上。就《公约》而言，能够支持在马耳他管辖范围内的说法的唯一事实是，他们处于马耳他根据适用的海洋法规则对其负有责任的搜救区内；马耳他当局一直与遇险船只保持无线电联系，并已启动救援程序。
4. 从一开始，抽象的多数人正确地提到了在确定一个人是否在一个缔约国管辖范围内的正确标准，即他们在该缔约国的权力或有效控制范围内，即使不在该缔约国的领土内。但是，谨此指出，多数人通过参照其本身在“Munaf 诉罗马尼亚”¹一案中的先前决定来制定这一标准，这是有误导性的，因为在该案中，提交人在罗马尼亚大使馆内，该国显然对其外交馆舍以及馆舍内所有人的行为拥有完全的法律管辖权——这种情况很难与公海相提并论。
5. 大多数人还试图依赖《联合国海洋法公约》第 98 条，该条规定，《公约》的每个缔约国应要求悬挂其国旗的船舶的船长在获知遇险人员需要援助时，在可合理地期望他们采取行动的情况下，以尽可能快的速度前往营救遇险人员。该条还规定，每个沿海国应促进建立、运作和维持关于海上和上空安全的足敷应用和有效的搜寻和救助服务的建立、经营和维持，并应在情况需要时为此目的通过相互的区域性安排与邻国合作。然而，正如在其他地方正确指出的那样，保护人权的义务——最终在本案中根据《公民及政治权利国际公约》会产生这一义务——不能由不保护人权的决定所触发；前者在逻辑上先于后者。² 此外，这种保护《公约》所保障权利的义务，更不可能由于违反了一套完全不同的规则(即《联合国海洋法公约》的适用规范)所产生的义务，而产生。
6. 事实上，人权条约中的管辖权概念并不等同于《联合国海洋法公约》第 98 条所规定的立法管辖权概念。前者是关于个人相对于《公约》缔约国应享有人权，而后者是关于国家根据《公约》有义务通过其国内法管理某些情况。
7. 这些同样的考虑也比照适用于 1979 年《国际海上搜救公约》和 1974 年《国际海上人命安全公约》规定的义务。根据这些公约，马耳他再次有义务通过采取适当措施营救这些人，最终将他们纳入其管辖范围，但在进行这种营救之前，他们还不受《公约》意义上的马耳他管辖。

¹ Munaf 诉罗马尼亚(CCPR/C/96/D/1539/2006)，第 14.2 段。

² 比较对照：Marko Milanovic, “Repatriating the children of foreign terrorist fighters and the extraterritorial application of human rights”, *EJIL:Talk!*, 2020 年 11 月 10 日。

8. 多数人的决定援引的委员会关于马耳他的最新结论性意见证实，提交人在有关时间不在马耳他的管辖范围内。在意见中，委员会专门提到——这是正确的——在海上被拦截和营救的移民进行集体驱逐的情况(着重号是后加的)，³ 即只有在被拦截和营救之后才进入马耳他管辖范围的人，而不是在这种营救行动之前进入马耳他管辖的人。

9. 因此，总的来说，大多数人的意见是，将违反《联合国海洋法公约》和/或1979年《国际海上搜救公约》和1974年《国际海上人命安全公约》——根据我对申诉所依据事实的理解确实发生了这种违反——变成了违反本《公约》。然而，这样做，大多数人最终甚至可能损害其意图保护的价值观，因为《联合国海洋法公约》缔约国可能会变得更加不愿意承担这些后面的公约所规定的与海洋法有关的义务，因为这样做可能会使它们根据本《公约》对各自搜救区内发生的悲惨事件负责。

³ CCPR/C/MLT/CO/2, 第17段。

附件二

委员会成员阿里夫·布尔坎、邓肯·莱基·穆胡穆扎和根提安·齐伯利的联合意见(反对意见)

1. 我们不同意委员会的结论，即来文根据《任择议定书》第五条第二款(乙)项不可受理，因为缔约国没有对沉船情况进行依职调查。此外，我们将在下文审议管辖联系及其对缔约国根据《公约》第六条第一款承担的义务的影响。

海上搜救与司法联系

2. 本案涉及 2013 年 10 月 11 日在海上进行的一次失败的搜救行动。在那次行动中，虽然确切的伤亡人数不详，但估计船上有 200 多人死亡，其中包括 60 名儿童(第 2.3 段)。各国合作营救海上受困人员的义务包括在《联合国海洋法公约》、1979 年《国际海上搜救公约》和 1974 年《国际海上人命安全公约》中。由于本案件的情况，意大利和马耳他分担了这一责任，尽管程度不同。¹

3. 缔约国辩称，将搜救区解释为构成马耳他领土的一部分或马耳他对其行使域外管辖权的区域是不正确的(第 4.3 段)。提交人认为，其申诉属于缔约国的管辖范围，因为缔约国当局：负责沉船发生的搜救海域；与遇险船只保持持续联系；启动了救援程序，因而对遇险人员行使了控制(6.3 段)。

4. 在关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)中，委员会解释说，根据《公约》第二条第一款，缔约国有义务尊重和确保第六条规定的其领土范围内所有人及其管辖范围内所有人的权利，也就是在该国权力管辖或有效控制下享有生命权的所有人的权利。缔约国还必须依照其海上救援国际义务，尊重和保护在其已注册的船只和飞机或悬挂其国旗的船只和飞机上的所有个人以及在海上遇险的个人的生命。² 委员会对与缔约国有关的海上搜救行动表示关切。³ 在应对合理可预见的生命威胁时，尽职义务要求采取合理、积极措施，而不对缔约国造成不成比例的负担。⁴ 作为一项行为义务，这要求各国尽最大努力营救海上遇险人员。在本案中，缔约国承担了协调其搜救区的搜救行动的首要责任。案件事实表明，缔约国当局协调的救援行动存在重大缺陷(第 4.5 和 5.4 段)，导致 200 多人溺水身亡，其中包括 60 名儿童。

调查沉船周围情况的义务

5. 缔约国辩称，提交人在民事和刑事诉讼程序中有若干国内补救办法可供使用，但他们没有使用(第 4.2 段)。提交人辩称，进行有效调查是缔约国当局的当然义务(第 5.5 段)。在第 36 号一般性意见中，委员会规定，《公约》保护生命权的一个重要内容是，缔约国在知道或应当知道可能非法剥夺生命的情况下，有义务

¹ 关于针对意大利的案件，见 A.S. 等人诉意大利(CCPR/C/128/D/3042/2017)。

² 人权事务委员会，第 36 号一般性意见，第 63 段。

³ CCPR/C/MLT/CO/2, 第 17 段。

⁴ 人权事务委员会，第 36 号一般性意见，第 21 段。

调查并酌情起诉此类事件的肇事者。⁵ 尽管船只上有 200 多人在这一悲惨事件中丧生，但七年多过去了，缔约国仍然没有启动任何法律程序，以查明沉船的确切情况并追究责任人的责任。

6. 在本来文中，提交人未要求对其个人损失寻求赔偿或任何其他民事补救，但感兴趣的是追究其失职导致约 200 人(其中包括他们的亲属)丧失生命之悲剧的人的责任。在发生非自然死亡的情况下，国家有义务调查情况，起诉和惩罚任何可能负有责任的人，这独立于受害者亲属的任何索赔。更重要的是，在发生这种规模的事件时，这种义务甚至更强，这很可能是因为缔约国未能履行其与搜救行动有关的法律义务。因此，在这种情况下，我们可以得出结论，缔约国有当然义务调查有关事件，鉴于有关当局没有这样做，就不能对提交人的主张带有偏见。因此，我们不同意委员会多数成员认为，根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，本来文不可受理。

7. 鉴于缔约国当局在营救数百名遇难者(其中许多人最终遇)的努力中缺乏尽职尽责，我们认为侵犯了提交人亲属根据《公约》第六条第一款(与第二条第三款一并解读)享有的权利。

⁵ 同上，第 27 段。

附件三

委员会委员埃莱娜·提格乎德加的个人意见(反对意见)

1. 多数人处理最初对意大利和马耳他的申诉所提出的搜救行动和国家责任等关键问题的方式，未能使我信服。我对多数人达成的解决方案感到不安，基于三个因素。
2. 首先，通过割裂最初针对意大利和马耳他的来文，多数人使参与沉船事件的两个国家之间分担责任的问题变得更加复杂。最初的申诉清楚地解释了对意大利和马耳他的诉求。此外，提交人的推理依据是两国之间缺乏合作和协调，导致 200 多人丧生的惨痛后果。通过人为地将申诉分成两个不同的案件，多数人完全回避了意大利和马耳他在具体搜救行动中的共同责任问题。多少人错过了阐明这一合作与协调的共同责任的机会，并就人权事务委员会关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)第 63 段作出澄清，确认各国在海上遇险情况下的义务。在这一具体情况下，如果黑洞或法律真空是各国经常使用的论点，以将其义务降至最低，委员会本应坚持提交人提出的申诉，并更严格地回应他们的论点。
3. 第二，在本来文第 6.5 段提到的第 36 号一般性意见中，委员会申明，缔约国保护海上生命的义务必须符合它们在海上的救援方面的国际义务。在最初的申诉中，来文提交人严格展开说明了涉及搜救行动的国际义务。这些义务包括两项核心公约——即《联合国海洋法公约》(第 98 条)、1974 年《国际海上人命安全公约》和 1979 年《国际海上搜救公约》——后来通过并发展了合作义务和救援义务内容的条例。更确切地说，根据第 36 号一般性意见提到的大量公约和条例，提交人确认，参与搜救行动的国家之间的协调与合作义务得到了加强。在本决定中，多数人提到了一套过时的条例。因此，多数人提供了一种在法律上没有说服力的对国家义务的解释。
4. 第三——这一点与前几点有关——多数人在本案中的推理集中在提交人没有用尽马耳他的国内补救办法上。然而，提交人在最初申诉中解释说，2013 年，他们试图从马耳他当局获得关于其家人下落的信息。提交人承认，他们没有正式向马耳他当局提出民事或刑事索赔，但鉴于死亡人数之多，马耳他不能忽视这场悲剧。在这种情况下，基于提交人试图获得其在马耳他亲属的信息这一事实，他们诉称，该国有当然调查的义务。此外，他们认为，用尽国内补救办法的负担不应适用于这一例外情况。在对委员会的答复中，马耳他没有提到任何试图调查在其搜救区所发生事情的事实(第 4.2-4.3 段)。相反，马耳他辩称，沉船发生在它没有管辖权的公海上(第 4.3 段)。
5. 在答复中(第 6.8 段)，委员会大多数成员接受了缔约国关于国内补救办法尚未用尽的论点——提交人没有对此提出异议——但没有回答在这些特殊情况下用尽条件不适用的主张。因此，委员会没有讨论马耳他是否必须当然调查以及更广泛而言，该国因未能适当和有效地配合和协调搜救行动而出现海上丧失生命时的尽职尽责义务的范围和内容。

6. 我认为，对针对马耳他的本来文和针对意大利的来文¹ 本应按照提交人的请求进行联合审查。委员会本可以更好地说明，马耳他在海上保护人员方面的失败并未因其当局的迅速和依职应对措施得到补救。在本案中，该国不仅未能根据《公约》第六条保护海上生命，而且其国内系统也未能作出当然、迅速和有效的反应。

¹ A.S.等人诉意大利(CCPR/C/130/D/3042/2017)。