

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
14 February 2019
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 2734/2016 号来文的意见*, **, ***

来文提交人:	Fahmo Mohamud Hussein(先由丹麦难民理事会代理, 后由律师 Marie Louise Frederiksen 代理)
据称受害人:	提交人及其儿子
所涉缔约国:	丹麦
来文日期:	2016 年 2 月 15 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, 2016 年 2 月 18 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2018 年 10 月 18 日
事由:	驱逐回意大利
程序性问题:	申诉的证明程度
实质性问题:	遭受酷刑以及残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的风险
《公约》条款:	第七条
《任择议定书》条款:	第二条

* 委员会第一二四届会议(2018 年 10 月 8 日至 11 月 2 日)通过。

** 参加审查本来文的委员会委员有: 塔尼亚·玛丽亚·阿卜杜·罗科尔、伊尔泽·布兰兹·科里斯、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维耶·德·弗鲁维尔、赫里斯托夫·海恩斯、巴玛利亚姆·科伊塔、马西娅·V·J·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、费蒂尼·帕扎齐斯、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼、马戈·瓦特瓦尔和安德烈亚斯·B·齐默尔曼。

*** 委员会委员塔尼亚·玛丽亚·阿卜杜·罗科尔、奥利维耶·德·弗鲁维尔和何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯的个人意见(不同意)附于本意见之后。



1.1 来文提交人 Fahmo Mohamud Hussein 生于 1991 年 11 月 7 日。她代表自己和 2015 年 11 月 27 日出生的儿子 X 提交来文。提交人系索马里国民，正在丹麦寻求庇护。由于丹麦当局基于她已获得意大利居留证而驳回其庇护申请，她将被驱逐回意大利。提交人声称，丹麦将他们母子强行驱逐回意大利，侵犯了他们根据《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 2016 年 2 月 18 日，委员会根据其议事规则第 92 条，通过新来文和临时措施特别报告员请缔约国在委员会审议该案件期间，不要将提交人母子驱逐到意大利。2017 年 12 月 8 日，特别报告员决定驳回缔约国取消临时措施的请求。

提交人陈述的事实

2.1 提交人于 2008 年逃离索马里，在 2008 年 8 月 23 日抵达意大利兰佩杜萨时申请庇护。她被转送到庇护中心，在当局受理庇护申请期间，在中心待了大约一年。2009 年，提交人获得了意大利当局的辅助保护，并获发有效期三年的居留证。居留证于 2012 年到期，但续签至 2015 年 4 月 9 日。

2.2 提交人获得居留证后，工作人员告知她不能继续留在收容中心。当时她年仅 17 岁。有很长一段时间，她在一个“帮助中心”庇护所逗留，如果有空位给她，才能在那里过夜。如果她到得太晚或者没有多余房间，就只能露宿街头。提交人积极向意大利当局寻求帮助，并尝试找工作，但没有成功。¹ 因此，她完全依赖帮助中心志愿者的帮助，靠每天在那里领到的一餐维持生存。

2.3 提交人据称曾在街头受到年轻人骚扰。² 她还目睹了其他年轻女性试图保护自己免受此类骚扰和辱骂时受到袭击的情形。虽然在意大利生活了几年，但提交人的生活完全无以为继。由于无法解决长期的生计问题，2015 年，当她得知有家人住在丹麦时，她决定前往丹麦。

2.4 提交人于 2015 年 6 月 7 日入境丹麦，在三天后申请庇护。她到达丹麦时已有身孕，并于 2015 年 11 月 27 日产下一名男婴。³ 提交人的父母和六个兄弟姐妹都有丹麦居留证。他们都在丹麦为提交人提供了巨大支持，并帮助她照顾孩子。

2.5 2015 年 12 月 22 日，丹麦移民局因提交人已在意大利获得居留证，驳回了提交人的庇护申请。2016 年 2 月 11 日，丹麦难民上诉委员会维持该决定。

¹ 提交人未就此陈述提供进一步的信息。

² 据称，他们对她说：“你为什么不回老家去，你这猴子”，或者在骑摩托车经过她身边时，向她扔掷汽水罐。

³ 提交人称，她儿子的父亲仍在意大利，但与她的关系不好，因为男方不想承担父亲的角色。男方认为无法履行职责，因为自己无法供养家人。他没有工作或住地，有时睡在庇护所，有时露宿街头，只要有可能，就在认识的人那里落脚。在 2015 年 7 月 23 日对提交人的庇护筛查中，提交人称自己自 2014 年 12 月 17 日结婚，配偶也来自摩加迪沙，但他们在意大利住同一街区时相识。面谈记录中还提到，提交人与其配偶经常电话联系。

申诉

3.1 提交人指出，丹麦当局强行将他们母子遣返意大利，侵犯了她和她儿子根据《公约》第七条享有的权利。她担心返回意大利后，自己最后要独自一人抚养儿子，令她雪上加霜。她连自己都无法养活，更不知道如何供养儿子。她将面临比第一次更为严峻的挑战，因为现在她有儿子要养。她的居留证已经过期，而她的儿子由于在丹麦出生，未在意大利登记。基于以往的经历，她将更难获得意大利当局的援助。

3.2 提交人自 2009 年被要求离开意大利收容设施以来，未能在意大利找到住房、工作或任何持久的人道主义解决方案。联合国难民事务高级专员方案执行委员会在其第 58(XL)号结论中指出，第一庇护国原则只有在申请人返回该国时获允留下，并根据公认的基本人道准则受到对待，直到为其找到持久性解决办法时，方应适用(A/44/12/Add.1, 第 25 段)。意大利为持有效或过期居留证的难民提供的收容条件和基本生活标准与其国际保护义务不符。⁴ 一些报告指出，在意大利时已经获得过某种形式的保护，并已从收容制度中受过益的国际保护寻求者在返回意大利时，无权获得意大利收容设施提供的住宿。⁵ 而且，意大利无论是收容制度还是庇护系统中都没有界定弱势人群的法定程序，寻求庇护者在意大利极难获得卫生保健服务。⁶

3.3 委员会在关于禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题的第 20 号一般性意见(1992 年)中认为，缔约国有责任保护每一个人，使之免遭《公约》第七条禁止的各项行为伤害，而且缔约国不得通过引渡、驱逐或驱回手段使个人回到另一国时有可能遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。欧洲人权法院尤其在对“M.S.S.诉比利时和希腊”案⁷的判决中认定，比利时当局的责任不是仅仅假定申请人在第一庇护国希腊的待遇符合《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)的标准，恰恰相反，比利时应首先核实希腊当局如何在实践中适用其庇护方面的立法。如果这样做了，就会看到申请人面临的风险是真实和个人性的，足以归入《欧洲公约》第三条的范围内。

⁴ 提交人提及瑞士难民事务理事会，*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，*National Country Report: Italy* (2013 年 5 月)；以及欧洲委员会，“Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Italy from 3 to 6 July 2012”，2012 年 9 月 18 日(CommDH(2012)26)。

⁵ 欧洲难民和流亡者问题理事会，*Dublin II Regulation: National Report –Italy*，欧洲关于适用《都柏林第二规则》的技术合作网络(2012 年 12 月 19 日)；庇护信息数据库，意大利(2013 年 5 月)，第 37 页；美国国务院，“Italy 2014 Human Rights Report”，2014 年人权实践国别报告；瑞士难民事务理事会，*Reception conditions in Italy* (2013 年 10 月)，第 4-5 页；以及耶稣会难民服务社欧洲办事处，*Protection Interrupted: The Dublin Regulation’s Impact on Asylum Seekers’ Protection* (布鲁塞尔，2013 年 6 月)，第 152 和 161 页。

⁶ 提交人援引欧洲委员会，“Report by Nils Muižnieks”，第 143 和 160 段；庇护信息数据库，意大利，第 45-46 页；联合国难民事务高级专员公署(难民署)，《难民署关于意大利难民保护重要方面的建议》，2013 年 7 月，第 12 页；以及瑞士难民事务理事会，*Reception Conditions in Italy*。

⁷ 第 30696/09 号申请，2011 年 1 月 21 日判决，第 359 段。

3.4 欧洲人权法院在对“Samsam Mohammed Hussein 及他人诉荷兰和意大利”案⁸作出的不予受理的裁决中表示，申请人是带着两个孩子的索马里籍单身女性，使她从荷兰返回意大利不等同于违反了《欧洲人权公约》的第三条。但是，法院指出，荷兰当局将事先通知意大利方面移交申请人及其子女的事宜，由此让意大利当局为人员到达做好准备。法院进一步指出，申请人作为有两名幼儿的单身母亲，在提供给寻求庇护者的收容设施考虑收住条件时，仍有资格作为弱势群体得到特别照顾。⁹ 在“Tar akhel 诉瑞士”案¹⁰中，欧洲人权法院认定，如果瑞士当局在没有首先获得意大利当局就申请人尤其是儿童将得到收容的个案保证的情况下，将有关家庭遣返意大利，将构成对《欧洲公约》第三条的违反。

3.5 因此，如果提交人母子返回意大利，他们将有真正风险面临与儿童最大利益相悖的不人道和有辱人格的待遇，基于提交人以往的经历和随后的事态发展，他们将陷于贫困和无家可归的局面，找不到持久的人道主义解决办法。提交人提请注意她作为新生儿单身母亲的身份，并回忆说，在保障食物、住房或就业等基本需求，或使她融入意大利社会这些方面，她未曾得到过意大利当局的任何援助或支持。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2016年8月18日，缔约国提交了关于来文可否受理和案情的意见。缔约国认为，来文没有得到充分证明，因为提交人没有证明如果被驱逐到意大利可能出现的任何违反《公约》的情况。

4.2 缔约国说明了丹麦难民上诉委员会的结构、组成和运作情况¹¹以及意大利庇护程序适用的立法。¹² 关于来文可否受理的问题，提交人未能根据《公约》第七条，就可否受理确立足以确认事实的证据，因为没有充分理由相信如果被驱逐至意大利，提交人有遭受不人道或有辱人格待遇的风险。

4.3 关于来文的案情，提交人未能证明她返回意大利将构成对《公约》第七条的违反。根据委员会的判例，如果可以预见遣返必然产生造成《公约》第七条所述不可弥补伤害的实际风险，无论这风险是在遣送的目的地国，还是在有关个人之后可能被遣送到任何国家，缔约国都有义务不将此人引渡、遣返、驱逐或以其他方式遣送出境。委员会还指出，这种风险必须是个人风险，而且对于提供充分理由证实确实存在遭受不可弥补伤害的风险规定了较高门槛。¹³

4.4 缔约国回顾说，不能要求必须保障寻求庇护者享受与该国国民完全相同的社会生活标准。保护概念的核心是，人们在入境和留在第一庇护国时必须享有人身安全。此外，根据委员会的判例和欧洲人权法院的判例法，就意大利的条件而

⁸ 第 27725/10 号申请，2013 年 4 月 2 日判决。

⁹ 同上，第 77 段。

¹⁰ 第 29217/12 号申请，2014 年 11 月 4 日判决，第 119 段。

¹¹ “Obah Hussein Ahmed 诉丹麦”案(CCPR/C/117/D/2379/2014)，第 4.1-4.3 段。

¹² 《外国人法》第七条第(1)-(3)款和第三十一条第(1)-(2)款。

¹³ “X 诉丹麦”案(CCPR/C/110/D/2007/2010)，第 9.2 段。

言，根据第一庇护国原则将个人驱逐到意大利，一般不会构成对《公约》第七条的违反。

4.5 提交人声称，当她返回意大利后，他们母子将无法获得住宿，所以将面临无家可归和贫困的局面。这份意见书没有得到具体证实或被认为有可能属实，而且与已有的关于意大利已认可难民生活状况的背景资料不一致，¹⁴ 与提交人自己的经历也不一致。在评估了关于意大利的相关背景材料后，丹麦难民上诉委员会认定，仅根据已获住处的难民通常的社会经济状况，不能得出结论认为，提交人不能返回其第一庇护国意大利。

4.6 提交人援引的背景资料¹⁵ 中没有任何关于意大利已获住处者通常状况的新信息是欧洲人权法院在裁定“Samsam Mohammed Hussein 及他人”案时无法获得的，法院在该案中认定，根据案情，将申请人遣返意大利不相当于《欧洲人权公约》第三条所禁止的待遇。此外，提交人主要依靠的报告和其他背景材料所提及的意大利收容条件是针对寻求庇护者，包括《关于确立负责对第三国国民或无国籍人在某一成员国提出的国际保护申请进行审查的成员国的判定标准和机制的2013年6月26日欧洲议会和欧盟理事会(EU)604/2013号条例》(《都柏林第三规则》)所规定的回返者，而不是针对已经获得辅助保护的个体(比如她自己)。¹⁶

4.7 关于提交人2008至2015年在意大利逗留期间的物质和社会生活条件，丹麦移民局2015年7月23日庇护情况筛查面谈的报告显示，提交人一部分时间在收容中心，一部分时间在Cartegna的帮助中心。她在逗留期间有过一份工作，居留证至少续签过一次，还接受过治疗。在意大利逗留期间，她对公共部门、个人或私人团体也都没有异议。

4.8 关于提交人提到的欧洲人权法院在“Samsam Mohammed Hussein 及他人”案中的判决，法院在该裁决中重申，仅仅因为返回的目的地国经济地位比驱逐国差，不足以达到《欧洲人权公约》第三条所禁止的虐待的门槛。法院指出，不能把第三条解释为，要求缔约国向其管辖范围内的每个人提供住房，而且第三条不产生任何向难民提供经济援助，以便他们维持一定生活水准的一般义务。¹⁷ 而且，法院指出，如果没有特别令人信服的反遣返的人道主义理由，申请人的物质和社会生活条件会因从缔约国遣送出境而显著变差的这一事实本身不足以构成对第三条的违反。¹⁸ 此外，“Tar akhel 诉瑞士”案事关一个家庭，其中全家人均是意大利寻求庇护者的身份，不能从法院对该案的判决推断出，各国在驱逐已在意大利获准居住的需要保护的个体或家庭之前，均须从意大利当局获得单独的保证。

¹⁴ 包括难民署、庇护信息数据库和瑞士难民事务理事会公布的材料。

¹⁵ 具体有瑞士难民事务理事会2013年10月的报告和美国国务院2015年6月发布的报告。

¹⁶ 欧洲难民和流亡者问题理事会2012年12月发布的报告、庇护信息数据库2013年5月的报告和耶稣会难民服务社欧洲办事处2013年6月的报告。

¹⁷ “Samsam Mohammed Hussein 及他人”案，第70段。

¹⁸ 同上，第71段。

4.9 2015 年夏天，丹麦当局曾就寻求庇护者如果居留证失效，是否有可能入境作为第一庇护国的意大利，咨询过意大利当局。意大利当局确认说，凡持意大利居留证，而且经认可为难民或具有保护身份的外国人，即便在居留证过期后，仍可在再次入境意大利时申请续签。居留证已过期的外国人，如为续签居留证的缘故，也可合法入境意大利。然而，在 2015 年 7 月 23 日的庇护筛查面谈中，提交人宣称，她认为续签居留证的过程很麻烦，因为必须要去移民局，而且要排很长时间的队。当提交人被问及为什么没有在意大利续换最新的居留证时，她回答说，她本该在 2015 年 7 月 6 日换签新证，但她当天还有其他安排。欧洲人权法院也曾多次裁定，意大利可以作为居留证已过期者和有子女者的第一庇护国。¹⁹

4.10 丹麦难民上诉委员会还认为，提交人的儿子因在丹麦出生而未在意大利登记，这一情况不会导致对她案件的评估出现任何不同结果。没有理由假定提交人无法让儿子在意大利登记。提交人本人在庇护筛查面谈中称，她怀孕得到了意大利全科医生确诊，因此必然可以假定意大利当局并非不知道提交人即将生产。

4.11 根据丹麦难民上诉委员会可获得的关于意大利的背景资料以及提交人向丹麦移民局提供的资料，缔约国质疑提交人声称她在收到居住证后，未获得过意大利当局在保障食物、就业或住房等基本需求方面的援助或支持。提交人在其申诉(第 3.2 段)中提到的庇护信息数据库意大利国家报告 2015 年 12 月的最新情况显示，获得辅助保护的难民和外国人(比如提交人)拥有与意大利国民相同的医疗服务权利。²⁰ 而且看起来，寻求庇护者和国际保护的受益者如果提交贫困申请书，也可以享受免费的医疗服务。进一步看，在登记庇护申请时似乎就可获得享受医疗援助的权利，而且即使在居留证续签的期间，这项权利仍然适用。这一背景信息在提交人自己关于意大利逗留期间的资料中已经得到了证实，因为她在庇护筛查面谈中称，她在意大利通过公共牙科保健服务免费戴上了牙套。她还称自己身体健康，没有任何慢性病，在意大利逗留期间没有接受过任何疾病治疗。但是，她提到接受过妊娠方面的医疗援助。

4.12 关于提交人融入意大利社会的问题，她在筛查面谈中表示，她在意大利读了一年书后，完成了小学学业，随后在当地的酒店管理学院学了一年。关于提交人担心露宿街头的问题，她在同一面谈中提到，她已经在 Cartegna 的一个帮助中心登记，可以在那里从晚上 7 点待到第二天早上 7 点。她还称，如果不能在晚上 7 点前到达帮助中心，会很难找到其他住处。在提交给委员会的来文中，提交人还提到了在街头受到骚扰的情况，但在筛查面谈中，她说在意大利逗留期间与意大利当局、个人或私人团体都没有发生过冲突。

4.13 关于提交人假定自己和新生儿处于弱势的问题，缔约国认为，在意大利作为辅助保护的受益者，能让提交人找工作谋生，养活自己和儿子。虽然提交人在向委员会提交的来文中提到，她曾在意大利申请工作而无果，但她在庇护筛查面谈中称，她曾为一位老太太工作了四个月，直到其去世。她也不能被视为单身母亲，因为按她自己的说法，她已婚而且丈夫(也即她儿子的父亲)仍在意大利。此外，根据她提交给委员会的来文，她已与当地救济组织建立了联系并获得过帮

¹⁹ 除了“Samsam Mohammed Hussein 及他人”案外，缔约国还提到法院 2015 年 11 月 17 日的判决对“A.T.H.诉荷兰”案(第 54000/11 号申请)作出的不予受理的决定。

²⁰ 第 82-85 页。可查阅 <https://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>。

助。提交人还向丹麦移民局表示，她之所以选择在逗留意大利数年后离开，是因为得知有家人住在丹麦。在缔约国看来，提交人有家庭成员住在丹麦，从这一情况不能得出结论认为，她在意大利有遭受虐待的风险，故而违反了《公约》第七条。

4.14 总之，意大利可以作为提交人母子的第一庇护国，而且由此，将他们驱逐到意大利不会违反《公约》第七条。来文没有显示出与提交人的情况有关的任何新的具体信息。她说她曾受到骚扰，担心无家可归，而且担心不能从意大利当局得到援助，这些指称没有得到充分证明。这些担心从她以前在意大利的经历和有关背景资料中都得不到证据支持。此外，根据委员会的既定判例，²¹ 除非发现缔约国的评估明显具有任意性或相当于否认司法，否则应对缔约国开展的评估给予相当大的重视。

提交人对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论

5.1 提交人在她 2016 年 10 月 12 日的评论中坚持表示，让她与未成年的儿子一起返回意大利将构成对《公约》第七条的违反，并指出缔约国未能提供充分理由证明来文明显缺乏根据。按照难民署关于举证标准的立场，“决策者需要根据所提供的证据和提交人证词的真实性来决定是否存在申请人有充分理由担心受到迫害的‘合理可能’”。²² 这一观点后来为其他国际机构所采用，最近一次是消除对妇女歧视委员会在关于妇女的难民地位、庇护、国籍和无国籍状态与性别相关方面的第 32 号一般性建议(2014 年)(第 50(g)段)中认为，不应该根据申请人是否有可能在返回后受到迫害或有遭到迫害的风险来衡量接受庇护申请的最低要求，而是应该根据申请人有充分的理由担心受迫害的合理可能性来衡量。

5.2 丹麦难民上诉委员会未能评估提交人的孩子是否可以在意大利登记、意大利当局是否知道他的存在，也没有充分证实提交人及其未成年的儿子是否可以合法入境意大利并在那里合法居住。她强调，她在意大利逗留期间没有安全保障，生活反复无靠。她只在 2008 至 2009 年间获得过住宿，当时她 17 岁，是寻求庇护者。获得居留证后，她就被要求离开收容中心。她在意大利的工作是非法的，而且是索马里人的圈子介绍的，她与他们也失去了联络。她所住的庇护所只在晚上 7 点到早上 7 点开门，她从未得到过当局的任何帮助。如果她回到意大利，带着未成年的儿子，她会更加脆弱。那些庇护所不适合幼儿，而且缔约国没有充分证明他们返回后不会面临无家可归和贫困的局面。

5.3 就提交人而言，这不是提交人的物质和社会生活条件降低的问题，而完全是能否获得最低标准生活条件的问题。委员会还在“Jasin 诉丹麦”案中强调，各缔约国应充分考虑有关人员被驱逐后可能面临的真正人身风险，而不是依据一般的报告和假设：她过去从辅助保护身份获益，原则上有权工作，并能在意大利

²¹ “P.T. 诉丹麦”案(CCPR/C/113/D/2272/2013)，第 7.3 段；“K. 诉丹麦”案(CCPR/C/114/D/2393/2014)，第 7.4-7.5 段；“N. 诉丹麦”案(CCPR/C/114/D/2426/2014)，第 6.6 段；“X. 先生和 X. 女士诉丹麦”案(CCPR/C/112/D/2186/2012)，第 7.5 段；以及“Z. 诉丹麦”案(CCPR/C/114/D/2392/2014)，第 7.4 段。

²² 难民署，“欧洲保护问题概览：立法趋势和难民署立场”，欧洲辑，第 1 卷第 3 号，1995/09(日内瓦，1995 年)，第 87 页。

获得社会福利。²³ 缔约国还应对提交人儿子在意大利进行登记的风险进行必要的个案审查。

5.4 关于她未续签居留证这一事实，提交人说，她每天都在为找工作和住处挣扎。只要有可能，就会从事非法的清洁女工的工作。所以挣钱买食物比续签居留证对她更加重要，居留证在她意大利逗留期间起不到帮助。

5.5 关于她之前在意大利的经历，提交人提到，她 17 岁时戴过牙套只是因为她的老师帮助了她。这并不等同于个人享有一般性的保证，保障她在返回时将得到必要的医疗服务。此外，缔约国关于她接受过医疗服务、融入了社会、并有资格获得住处的说法仅体现了她早年在意大利的情况，当时她 17 岁，因为是未成年人，所以受到照顾。这并不意味着她现在将获得同样的援助，因为意大利庇护系统有大量难民涌入。因此，这些信息不具有现实意义。

5.6 关于她的脆弱性，提交人援引“Jasin”案的先例，称丹麦当局应该考虑到所有情况，而不是基于提交人已在意大利生活了几年，因而有可能照顾好自己和儿子这样的假设来做决定。提交人已与丈夫没有任何联系，对方对她或儿子也毫不在意。即便她不打算再婚，宗教和文化传统也让她无法申请离婚。

5.7 最后，关于缔约国对她担心无家可归和无法获得意大利当局援助的否定，提交人援引难民署的立场，即“担心必须有充分理由，但这并不意味着必然有过实际的迫害”。²⁴

缔约国的补充陈述

6.1 2018 年 6 月 13 日，缔约国总体针对其 2016 年 8 月 18 日的意见，向委员会提交了进一步意见。

6.2 尽管委员会在一些起诉丹麦的案件中认为，难民上诉委员会将携带未成年子女的提交人转移到意大利的决定构成对《公约》的违反，²⁵ 但这些结论不意味着本案将有不同结果。难民上诉委员会的判例法及其对将转移到意大利的有未成年子女的提交人条件的评估符合欧洲人权法院的判例法。因此，根据其在“E.T. 和 N.T.诉瑞士和意大利”案中作出的不予受理的决定，²⁶ 欧洲人权法院不要求从意大利当局获得个案保证。缔约国的意见是，北西兰岛警察局(Nordsjællands Politi)的北西兰岛移民中心(Udlændingecenter Nordsjælland)将提前通知意大利当局，并就驱逐提交人母子一事与意大利当局合作。欧洲法院此前批准过这种做法。²⁷

²³ CCPR/C/114/D/2360/2014，第 8.9 段。

²⁴ 难民署，“欧洲保护问题概览”，第 87 页。

²⁵ “Jasin 诉丹麦”案；“Abdilafir Abubakar Ali 和 Mayul Ali Mohamad 诉丹麦”案(CCPR/C/116/D/2409/2014)；“Y.A.A. 和 F.H.M. 诉丹麦”案(CCPR/C/119/D/2681/2015)；“Raziyeh Rezaifar 诉丹麦”案(CCPR/C/119/D/2512/2014)；以及“Hibaq Said Hashi 诉丹麦”案(CCPR/C/120/D/2470/2014)。

²⁶ 第 79480/13 号申请，2017 年 5 月 30 日判决。

²⁷ 参见例如欧洲人权法院，“F.M.及他人诉丹麦”案(第 20159/16 号申请)，2016 年 9 月 13 日判决。

6.3 在 2016 年 8 月 18 日的意见中，缔约国谈到了续签过期居留证的问题。欧洲人权法院在“E.T.和 N.T.”案中的判决认为，第二名申请人在意大利境外出生的事实不构成将他遣返意大利的障碍。丹麦难民上诉委员会还考虑了提交人之前在意大利的经历。因此，提交人的情况不是上诉委员会的判决中存在任何程序性缺陷。

6.4 缔约国最后提到了欧洲人权法院最近的一项判决，其中忆及应由国家当局对所呈证据进行评估的一般性原则。²⁸ 在本案中，当难民上诉委员会作出裁决时，没有举证新的信息。

提交人对缔约国补充陈述的评论

7. 提交人于 2018 年 9 月 10 日重申了本人意见，并提到了缔约国引用的委员会的意见(见第 6.2 段)，辩称缔约国对这一判例的分析并不彻底，对判例应作出于她有利的解释。

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申诉之前，委员会必须根据议事规则第 93 条，决定该申诉是否符合《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(甲)项的要求，委员会认定，同一事项没有另一国际调查或和解程序中接受审查。

8.3 委员会注意到提交人声称她已用尽所有有效的国内补救办法，并且缔约国未就此提出异议。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第 2 款(乙)项不排除对本来文的审议。

8.4 委员会注意到，缔约国对来文可否受理提出质疑，理由是提交人根据《公约》第七条提出的申诉没有得到充分证明。但是，委员会认为，就可否受理而言，提交人已经充分解释了为何担心被强行遣返意大利会造成遭受违反《公约》第七条的待遇的风险。由于不存在对可受理性的其他障碍，委员会宣布来文可予受理，并继续审议案情。

审议案情

9.1 委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款的规定，参照各当事方提交的所有资料审议了本来文。

9.2 委员会注意到提交人声称，根据《都柏林第三规则》的第一庇护国原则，将她与新生儿驱逐到意大利，将使他们的母子面临造成不可弥补伤害的风险，违反了《公约》第七条。

9.3 委员会回顾其关于《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)，其中提到，如果有重大理由相信，确实存在《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、驱逐

²⁸ “X 诉瑞典”案(第 36417/16 号申请)，2018 年 1 月 9 日判决，第 47-51 段。

出境或者其他手段将有关人士逐出其国境。委员会还表示，风险必须是个人风险，²⁹ 而且对于提供充分理由证实确实存在遭受不可弥补伤害的风险规定了较高门槛。³⁰ 因此，必须考虑所有相关事实和情况，包括提交人原籍国的一般人权状况。³¹ 委员会回顾说，一般应由缔约国的机关审查案件的事实和证据来确定是否存在这种风险，³² 除非可以证明评估显然具有任意性或相当于明显的错误或否认司法。³³

9.4 委员会注意到提交人称意大利于 2009 年给予她辅助保护，包括发放有效期三年的居留证，之后她被要求离开庇护中心，并注意到尽管据称她曾向当地部门寻求协助，但没有得到任何社会生活或住房上的帮助，最后没有住处和生活资料。委员会还注意到提交人以前经历过暴力和不安全的环境，这似乎是意大利无家可归的寻求庇护者普遍的生活条件。

9.5 此外，委员会注意到，提交人所依赖的多份关于寻求庇护者和难民在意大利普遍情况的报告强调，收容寻求庇护者和国际保护受益者的设施长期缺乏空位。委员会特别注意到提交人的意见，即像她本人一样的回返者如在初次抵达意大利时获得过某种形式的保护并住过收容设施，在回返时便不再有权在为寻求庇护者提供的公共收容中心居住，而且极难获得医疗保健服务(第 3.2 段)。

9.6 委员会还注意到丹麦难民上诉委员会的调查结果，即在本案中应视意大利为第一庇护国。委员会还注意到缔约国的立场是，第一庇护国有义务按照基本人权标准对待寻求庇护者，但并不要求这些人享有与该国民同等的社会和生活标准(第 4.4 段)。委员会进一步注意到缔约国的陈述认为，禁止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚不能解释为缔约国必须向其管辖范围内的每个人提供住房或承担向难民提供资金援助、以使其维持一定生活水准的一般义务。³⁴ 委员会最后注意到缔约国提交的资料显示，获得辅助保护的难民可以按照与意大利国民相同的条件获得医疗服务，如果提交贫困申报书，则可享受免费医疗服务。

9.7 委员会回顾说，在对遣送个人出境的决定所提出的质疑进行审查时，缔约国应充分考虑这些人如被驱逐则可能面临的实际的个人风险。³⁵ 特别是，评估个人是否面临构成违反《公约》第七条的残忍、不人道或有辱人格待遇的情况时，必须不仅评估接收国的一般情况，还要评估涉案人员的个人具体情况。这些情况包括有可能加剧有关人员脆弱性的因素，还包括可能使一种大多数人可容忍的处境变成其他人不可容忍的处境的因素。按照根据《都柏林第三规则》审议的案

²⁹ “K.诉丹麦”案，第 7.3 段；“P.T.诉丹麦”案，第 7.2 段；以及“X.诉丹麦”案，第 9.2 段。

³⁰ “X 诉瑞典”案(CCPR/C/103/D/1833/2008)，第 5.18 段。

³¹ 同上。亦见“X 诉丹麦”案，第 9.2 段。

³² “Pillai 及他人诉加拿大”案(CCPR/C/101/D/1763/2008)，第 11.2 和 11.4 段；以及“Z.H.诉澳大利亚”案(CCPR/C/107/D/1957/2010)，第 9.3 段。

³³ 例如，“K.诉丹麦”案，第 7.4 段。

³⁴ “Tarakhel 诉瑞士”案，第 95 段。

³⁵ 例如，“Pillai 及他人诉加拿大”案，第 11.4 段；以及“Abdilafir Abubakar Ali 和 Mayul Ali Mohamad 诉丹麦”案，第 7.8 段。

例，还应考虑到有关个人在第一庇护国的过往经历，这可能会突显他们被遣返后可能面临的特殊风险，从而使得遣返第一庇护国对他们可能是特别痛苦的经历。³⁶

9.8 委员会注意到意大利当局在 2015 年向缔约国提供的资料显示，在意大利获得居住权的外国人如果是已获认可的难民或已获得保护身份，可以在再次入境意大利时提出续签过期居住证的请求。委员会进一步注意到，提交人基于自己的个人情况，称尽管以前曾获得过意大利的居留权，但她在那里将面临难以忍受的生活条件。委员会还注意到，提交人在 2015 年 7 月 23 日的庇护筛查中说，她想在丹麦而非意大利申请庇护，因为她已经六年未见的父母在丹麦，而且她在意大利找不到工作。

9.9 委员会注意到，提交上来的材料以及关于意大利难民和寻求庇护者情况的一般资料表明，收容设施可能缺少空位提供给寻求庇护者和回返者，而且这些设施通常卫生条件很差。根据这些消息来源，像提交人这样的回返者可能无权在寻求庇护者中心获得住宿，因为她在意大利时已经住过收容设施。虽然保护受益者通常有权在意大利工作并享有社会权利，但委员会认为，意大利的社会制度总体上不足以照顾所有有需要的人。委员会还注意到，丹麦难民上诉委员会认为，提交人之前在意大利逗留期间，能够时不时地找到工作和住宿，并能获得医疗和教育服务，而且她身体健康。此外，她丈夫也即孩子生父住在意大利。而且委员会注意到，提交人没有解释为什么她在无法找到工作时，不能向意大利当局寻求保护。尽管难民和辅助保护受益者在实践中很难找到工作或住房，但提交人未能充分证明如果返回意大利会面临的真实存在的个人风险。她如果返回意大利可能会遇到严重困难，这一事实本身并不一定意味着她将处于特殊的弱势地位，并由此显著区别于许多其他的难民家庭，例如返回意大利将违反缔约国根据《公约》第七条应承担的义务。³⁷

9.10 此外，委员会认为，虽然提交人不同意缔约国当局决定将她遣返她的第一庇护国意大利，但她未能解释为何该决定明显不合理或具有任意性，她也没有指出丹麦移民局或难民上诉委员会的程序中是否有任何程序上的不规范。因此，委员会不能得出结论认为，缔约国将提交人遣送回意大利将构成对《公约》第七条的违反。

9.11 在不损害缔约国继续负责考虑提交人将被驱逐的目的地国现状的情况下，鉴于已有的有关提交人个人情况的资料，委员会认为，所审议的资料并未表明提交人如果被遣送回意大利，个人将真正面临遭受违反《公约》第七条的待遇的风险。

10. 委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款行事，认为将提交人遣送至意大利不会侵犯她根据《公约》第七条享有的权利。但是，委员会相信，缔约国将妥善通知意大利当局遣送提交人一事，以便使提交人母子不相分离，并以适应其需求的方式得到照应，特别是考虑到提交人的儿子年纪尚幼。

³⁶ 例如，“Y.A.A.和 F.H.M.诉丹麦”案，第 7.7 段。

³⁷ “R.I.H.和 S.M.D.诉丹麦”案(CCPR/C/120/D/2640/2015)，第 8.6 段；以及“B.M.I.和 N.A.K.诉丹麦”案(CCPR/C/118/D/2569/2015)，第 8.6 段。

附件一

委员会委员何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯的意见(不同意)

1. 很遗憾我无法同意委员会的决定，决定认为，将提交人母子遣送回意大利不会侵犯他们根据《公约》第七条享有的权利。令人相当惊讶的是，本案中的情况与最近的来文“Araya 诉丹麦”案(CCPR/C/123/D/2575/2015)极为相似，但委员会对该案的结论是违反了第七条。
2. 提交人于 2008 年逃离索马里并在意大利申请庇护，她代表自己和儿子提交来文。提交人在获得意大利当局的辅助保护并获签了居留证之后，就被告知不能继续住在收容中心。当时她只有 17 岁，于是很长一段时间她都住在一家“帮助中心”庇护所，只要那里有空位。但是，如果她到得太晚或者没有多余房间，就必须露宿街头。几年来，提交人向意大利当局寻求帮助，并试图寻找住处和正规工作，但都没有成功。因此，她陷于贫困，而且完全依赖志愿者的帮助和每天在帮助中心领到的一餐过活。她还经受过街头年轻人的反复骚扰。2015 年，她得知家人(父母和六个兄弟姐妹，均有居留证)住在丹麦，便离开意大利前往丹麦。她到达丹麦时已经怀孕。她的儿子 2015 年在丹麦出生。
3. 从那以后，提交人的家人给予了她大力支持，并帮她照顾孩子。因此，她在丹麦有一个完全接纳她的可靠的家庭环境。然而，如果将她送回意大利，鉴于她与她住在意大利的丈夫关系不好，而且对方不想承担新生儿父亲的角色，提交人不会从后一种家庭环境中受益。
4. 因此，如果返回意大利，提交人母子将面临极其困难、贫困的局面和无法忍受的生活条件，与提交人之前在意大利的经历类似，相当于个人真实存在的可造成无法弥补伤害的风险。提交人确有实际风险，可能最终流落街头或处于不稳定和不安全、特别是不适合幼儿的境况之中。
5. 在本案中，丹麦未能充分评估提交人之前在意大利的个人经历，当时她无家可归、贫困无济，也未能充分评估强迫将她遣返的可预见后果，亦未充分考虑她作为新生儿母亲脆弱性加剧的特殊情况。它也未能在核实提交人母子是否能够有效获得经济、医疗和社会方面的援助，是否受到保护免受人身安全方面的风险。然而，确定提交人是否真的能够在没有意大利当局协助的情况下找到住所并为自己和孩子找到生计是有现实意义的。这些信息尤其具有现实意义，因为她是单身母亲，必须找工作并照看孩子，孩子的父亲没有资源，也没有表现出任何赡养意愿，男方自己也没有住处或工作，经常流浪街头。
6. 具体来说，丹麦没有向意大利当局寻求有效保证，确保提交人母子会得到条件与其寻求庇护者身份相符的收容，并且有权获得《公约》第七条规定的临时保护和保障。它也没有要求意大利承诺：(a) 作为对提交人的辅助保护的一部分，为其续签居留证，并为她的孩子签发证件；或者(b) 如果他们返回意大利，将以适合孩子年龄和家庭弱势地位的条件收容提交人母子，使母子不分离。
7. 最重要的是，缔约国没有考虑到必须尊重提交人的儿子根据《公约》第二十四条享有适足保护措施的权利，因为他出生在丹麦，并有多名亲属住在那里。将孩子送回他从未到过的意大利，不符合孩子的最佳利益，根据丹麦也加入了的

《儿童权利公约》第三条的规定，这应是所有事关儿童的行动中首要的考虑因素。

8. 最后，丹麦未能考虑意大利目前总体的人权和政治局势，特别是在最近的大选之后设立的反移民政策以及该国在欧盟内所处的特别的经济困境。

9. 因此，我的结论是，缔约国违反了《公约》第七条，因为它未能彻底和充分评估提交人母子如果返回意大利，是否面临造成残忍、不人道或有辱人格待遇的局面，因而使这次遣返变成令他们(尤其是孩子)极为痛苦的经历。

附件二

[原文：法文]

委员会委员奥利维耶·德·弗鲁维尔的意见(不同意)

1. 这些意见符合人权事务委员会现已解决的关于从某一欧盟国向另一欧盟国遣返寻求难民身份或辅助保护的人的判例。提交到委员会的所有此类案件都针对一个缔约国：丹麦。在大多数情况下，遣返的目的地国是意大利。委员会根据2015年7月22日通过的“Jasin 诉丹麦”案中的意见¹，提出了若干适用于这些案件的原则。大多数委员会成员都接受这些原则，但对具体案件的适用仍有不同意见。

2. 按照委员会关于遣送离境的判例，委员会相当重视国家当局对《公约》第六条和第七条所述真实和个人风险的评估。委员会认为，一般应由国家机关对事实和证据作出评价，以确定是否存在这种风险，除非这种评价显然具有任意性或构成了对司法的否定。

3. 此外，委员会还确定了进行此类评估的四个因素。第一个因素是遣返的目的地国向寻求庇护者和受辅助保护者提供住处和援助的情况。第二个是这些人之前在遣返目的地国的经历，以及由此在返回后预期将受到的待遇。第三个因素是提交人在委员会评估来文时的脆弱程度；这包括提交人可能承担的任何抚养未成年子女的责任，有关决定必须对未成年子女的最大利益给予充分考虑。第四个也即最后一个因素是，缔约国是否要求接收国保证有关人员将按符合其情况的条件得到照顾，而且如果提交人有未成年子女，是否要求接收国保证按照适合儿童年龄和家庭脆弱程度的条件予以接收，而不使他们面临间接驱回的风险。

4. 如果委员会得出结论认为，国家当局的评估显然具有任意性，就会认定有关国家如果在没有寻求委员会在意见理由中指明的保证的情况下就遣返提交人，是对《公约》的违反。换句话说，有关国家总是可以要求按具体情况做出符合委员会规定条件的保证，借此避免出现这种违反的情况。遗憾的是，必须指出，在所有提交委员会的案件中，丹麦从未提出过任何此类要求。

5. 我认为委员会没有正确地对本案适用判例。关于涉案国的情况，委员会注意到提交人提交、并在第3.2段中提到的不同报告，这些报告显示，返回意大利、但已经获得过某种形式保护的人无权住在收容设施，而且没有确定脆弱性的法定程序。最新的报告显示，在这方面没有任何改进，相反，系统性问题仍然存在。²不幸的是，提交人之前的经历与委员会审议过的其他案件类似：提交人在收到居留证后便被告知不能继续住在收容设施，而她当时还是未成年人。因此，在2009至2015年间，她处于极度脆弱的处境，露宿户外或者去庇护所，偶尔非法工作。在个人层面上，她的幼儿出生在丹麦，她其余的家人以合法身份住在丹

¹ “Jasin 诉丹麦”案(CCPR/C/114/D/2360/2014)。

² 除其他外，参见瑞士难民事务理事会(OSAR)和丹麦难民理事会，“Is mutual trust enough? The situation of persons with special reception needs upon return to Italy”，2017年2月9日。

麦，而她如果作为单身的幼儿母亲返回意大利，会特别处于弱势(第 2.4 段)。提交人明确解释说，她与留在意大利的丈夫没有联系，而且对方完全无意照顾他们母子，只是出于传统的压力，她无法提出离婚(第 5.6 段)。

6. 最后，关于保证方面，缔约国援引了欧洲人权法院的两项裁决：“E.T.和 N.T.诉瑞士和意大利”案³，缔约国从该案推导出，法院不要求从意大利当局获得个案担保，但在该案中，意大利提交了为提交人提供照顾的保证函，法院也充分注意到了信函；还有“F.M.及他人诉丹麦”案⁴，该案实际上涉及《都柏林第三规则》规定的遣送程序，因此不适用于本案。

7. 最后，国家当局的评估没有基于受辅助保护者在意大利的总体情况和提交人之前在该国的经历，充分考虑提交人或孩子的个人情况。因此，国家当局的决定显然具有任意性，而且在没有要求保证的情况下即予遣返，委员会有理由认定这是对第七条的违反。

³ 第 79480/13 号申请，2017 年 5 月 30 日。

⁴ 第 20159/16 号申请，2016 年 9 月 13 日。

附件三

[原文：西班牙文]

委员会委员塔尼亚·玛丽亚·阿卜杜·罗科的意见(不同意)

1. 提交人 Fahmo Mohamud Hussein 于 2008 年从她的原籍国索马里抵达意大利，在庇护中心住到 2009 年时，意大利当局批准了她的辅助保护并签发了有效期至 2012 年的居留证，这意味着她必须离开收容中心。她的居留证随后延长到 2015 年。提交人在意大利的全部这段时间里，无法维持最低限度的体面生活条件或获得稳定合法的就业机会。她在施舍中幸存下来，偶尔遭遇的暴力事件令她雪上加霜。

2. 重要的是，不要忘记提交人不仅代表她自己，还代表她的孩子提交来文。孩子 2015 年出生在丹麦，在此之前提交人获悉她的家人(父母和六个兄弟姐妹)以合法身份住在丹麦，于是离开意大利来到丹麦。她的家人确实给予了她支持，收留她，并在一个充满爱的家庭环境中帮她照顾孩子，这与身在意大利的孩子生父的作为截然相反，后者从未与孩子建立过联系。但是，当局在审查她的庇护申请时，无视这些情况。

3. 显然，这些情况造成了提交人母子未来的不确定性，孩子现在 3 岁，只在丹麦与全家人一起生活过，而且根据《公约》第二十四条的规定，需要给予适合他目前状况的保护措施。此外，根据《儿童权利公约》，儿童作为法律主体，享有法律上的重点承认。因此，孩子有权获得与成人不同的保护，以确保在作出决定和解决冲突时，他的最佳利益优先于其他合法利益得到照顾。

4. 遗憾的是，本案中的儿童只作为提交人法律人格的延伸、而非法律主体来对待。在庇护过程中作出的行政决定并未优先考虑提交人儿子的最大利益，而任何可能影响儿童的措施必须考虑到可能对儿童产生的影响，无论是积极的还是消极的。

5. 缔约国未能如关于《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 段所述，在有重大理由相信确实存在造成不可弥补伤害的风险时，履行不引渡、驱逐、驱赶或以其他手段将有关人士遣送出境的义务。由此，除其他情况外，缔约国应当考虑过意大利的总体人权局势。但事实上，国家当局未能核实提交人母子如果返回意大利，会处于何种脆弱的境地。

6. 当局也没有充分考虑提交人母子与其大家庭分离后当即无依无靠的情况、他们在入境意大利和获得合法居留的程序中会遇到的困难、他们不确定的社会经济状况，或者是对孩子身份和个性发展的负面影响。至关重要的是，没有评估意大利政府目前的移民政策(对弱势移民的保护、人道主义保护、驱逐标准、移民收容中心的接收标准等)。可以因此得出的结论是，对于提交人母子返回意大利，没有最低程度的保障。

7. 应该指出，本来文与委员会认为违反了《公约》第七条的先例十分相似。尽管如此，虽然委员会有与自己判例相悖的专属权力，但在在我看来，在本案中这样做，至少可以说是一个令人担忧的先例。