



## 人权事务委员会

## 委员会根据《任择议定书》通过的关于第 2946/2017 号来文的决定\*\*\*

来文提交人:	F.M.(由律师 Daniel Nørrung 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	丹麦
来文日期:	2017 年 2 月 1 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 2 月 3 日转交缔约国(未以文件形式印发)
决定通过日期:	2020 年 11 月 6 日
事由:	驱逐至阿富汗
程序性问题:	申诉证据不足
实质性问题:	不推回
《公约》条款:	第六至第七条
《任择议定书》条款:	第二条

1.1 来文提交人是 F.M., 阿富汗国民。<sup>1</sup> 他在丹麦的庇护申请被驳回, 他可能会被驱逐到阿富汗。他声称, 丹麦将他驱逐至阿富汗, 将侵犯他根据《公约》第六条和第七条享有的权利。提交人由律师代理。

\* 委员会第一三〇届会议(2020 年 10 月 12 日至 11 月 6 日)通过。

\*\* 委员会下列委员参加了本来文的审查: 塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、克里斯托夫·海恩斯、巴马里阿姆·科伊塔、马西娅·克兰、大卫·摩尔、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、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·齐默尔曼和根提安·齐伯利。

<sup>1</sup> 提交人称, 他出生于 1998 年。缔约国当局进行的年龄检测于 2015 年 11 月 26 日得出结论认为, 他最有可能是 19 岁或 19 岁以上, 但“有一定的可能性是 17 岁, 但这种可能性较小”。2016 年 2 月 3 日, 丹麦移民局确定提交人出生于 1996 年; 移民、融合和住房部后来证实了这一点。



1.2 2017年2月3日，新来文和临时措施特别报告员代表委员会行事，要求缔约国在提交人案件审议期间不要将他驱逐出境。2017年2月6日，缔约国难民上诉委员会暂停了提交人离开丹麦的时限，直至另行通知。

### 提交人陈述的事实

2.1 在一场冲突中，提交人的父亲被绑架并遭受酷刑和枪击，但幸存下来了，之后一家人从阿富汗逃到伊朗伊斯兰共和国。提交人在伊朗伊斯兰共和国出生。他们在伊朗搬了好几次家，最后还是离开了伊朗，因为父亲担心之前袭击过他的人还会来伤害他。父亲很少向提交人提及他在阿富汗经历的冲突事件，只是说他害怕回到阿富汗，而且有人去了伊朗伊斯兰共和国的家里寻找他。

2.2 提交人不确定他是何时与家人一起离开伊朗伊斯兰共和国的。随后他们在土耳其住了约11个月。在搭船前往希腊时，由于船的空间不足，提交人和他的弟弟不得不上另一艘船，从而与其他家人失去了联系。他们在丹麦被逮捕，他的弟弟是未成年人，获得了庇护。

2.3 提交人的祖父在阿富汗，过去每年他都会与祖父通一次电话。现在提交人不知道祖父的确切下落，甚至不知道他是否还活着。他的祖母在伊朗伊斯兰共和国，但当提交人和家人离开该国时，她说她可能会回到阿富汗。提交人与他的祖母没有联系，也不知道她的下落。他在阿富汗没有其他亲戚或其他人际关系。他从未去过阿富汗，没有充分掌握阿富汗的语言和传统。例如，他无法区分伊朗和阿富汗的习俗。

2.4 2016年7月17日，提交人的庇护申请被丹麦移民局驳回。2017年1月5日，难民上诉委员会确认了这一决定，提交人被实施遣返前拘留。

2.5 同时，2016年12月31日，提交人在手臂上纹了一个十字架和一朵玫瑰。他解释说，他知道十字架是基督教的象征，他同情基督教，知道这是关于爱的宗教，但他没有进一步的了解，也没有皈依基督教。当被问及他是否意识到手臂上的十字架纹身在阿富汗会带来什么样的风险，他解释说，他不理解为什么要去阿富汗，他从未去过，因此没有考虑过这种风险。当被问及如果被驱逐到阿富汗，他是否会去掉纹身，提交人说，他不能也不会去掉他心里的东西。他进一步解释说，在伊朗伊斯兰共和国，他脖子上戴着一个十字架作为护身符，他从来没给别人看过，除了他最亲密的朋友。他之前没有告诉缔约国当局关于十字架或纹身的事，那是因为他认为这与他的案件无关。

2.6 基于这一新信息，提交人于2017年1月13日请求重审其庇护申请。四天后，难民上诉委员会答复说，将在10至12个月内处理该申请，该程序对他的遣返没有暂缓效力。

2.7 提交人辩称，不能在法庭上对难民上诉委员会的决定提出上诉，包括考虑到他关于重审庇护申请的请求无暂停效力，因此他已经用尽了所有可用的国内补救办法。<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 提交人提及丹麦政府提供的关于消除种族歧视委员会结论性意见执行情况的资料(CERD/C/DEN/CO/17/Add.1, 第12段)。

## 申诉

3. 提交人声称，将他遣返至阿富汗将使他面临违反《公约》第六条<sup>3</sup>和第七条的待遇的真实风险，因为他出生在阿富汗境外，从未去过阿富汗，又因为他年龄小，不熟悉阿富汗的语言和传统，在阿富汗没有家人或其他社会关系，他弟弟在丹麦有合法住所(向未成年人提供)，他对伊斯兰教没有坚定的信仰，手臂上有十字架纹身，而且同情基督教。提到委员会在 A.A.S.诉丹麦案中的意见，他辩称，缔约国当局没有充分重视这些情况的累积影响。<sup>4</sup>

### 缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 在 2017 年 8 月 1 日的普通照会中，缔约国提交了关于可否受理和实质问题的意见。缔约国认为，来文显然没有根据，不可受理，将提交人遣返至阿富汗不会构成违反《公约》第七条的行为。

4.2 提交人于 2015 年 9 月 7 日抵达丹麦并申请庇护。丹麦移民局于 2016 年 7 月 17 日驳回了他的申请。2017 年 1 月 5 日，难民上诉委员会维持了这一决定。委员会接受了提交人关于其遭遇的陈述，但指出，他从未在阿富汗经历过任何冲突，他说由于父亲在他出生前经历过冲突，所以他在阿富汗会被追捕，这只是他自己的假设。同样，他说前往他在伊朗伊斯兰共和国家里的身份不明的人和绑架他父亲的人是同一伙人，这也是他自己的假设。他援引的社会经济情况，包括阿富汗的总体局势、他从未去过那里以及缺乏社会关系的事实，并没有使评估有所不同，因为委员会注意到，他是一个身体健康、适宜工作的年轻人，他提出的这些情况不在评估范围之内。

4.3 2017 年 1 月 13 日，提交人请求重审其案件，他提到手臂上纹有玫瑰和十字架以及他对基督教的兴趣，但 2017 年 4 月 11 日难民上诉委员会驳回了他的请求。委员会认为，没有提供新的重要信息，他对基督教和他的纹身的同情不会导致不同的结论。委员会指出，他在 2015 年 11 月 13 日接受丹麦移民局的筛选面试时表示，他是逊尼派穆斯林，斋月期间禁食，祈祷频率较低，祈祷或不祈祷都没有特别的理由。委员会还指出，他在委员会听证会上没有提到他称之为基督教象征的纹身，他只是在请求重审案件时才提到他对基督教的兴趣。由于他不认为自己是基督徒，委员会认为，他所说的十字架纹身本身不太可能使他在阿富汗被视为基督徒。

4.4 缔约国指出，根据《外国人(融合)法》第 53 条(a)项，丹麦移民局驳回庇护申请后，会自动向难民上诉委员会提出上诉，此类上诉会暂缓决定的执行。该委员会是一个独立的准司法机构。委员会的主席和副主席是法官，其他成员必须是律师或在移民和融合部任职。根据《外国人(融合)法》第 53 条第 1 款，委员会成员是独立的，不能接受或寻求任命或提名当局的指示，停职或解雇成员的决定与法官一样，由起诉和复审特别法院作出。委员会的决定具有最终效力。然而，根据《宪法》，外国人可以向普通法院上诉，普通法院可以裁决与公共当局权限有关的事项。因此，对委员会决定的司法审查仅限于法律问题。

<sup>3</sup> 首次提交的材料中没有关于违反《公约》第六条的指称，但提交人在对缔约国意见的评论中提出了这一点。

<sup>4</sup> CCPR/C/117/D/2464/2014。

4.5 缔约国指出，如果外国人根据《关于难民地位的公约》拥有难民地位，或者如果他们面临被判处死刑或遭受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的风险，他们可以根据《外国人(融合)法》获得居留证。该法规定无例外地适用不推回原则，关于根据国际法为寻求庇护者提供法律保护的一系列备忘录确保当局必须根据这些义务作出决定。

4.6 缔约国指出，在实践中，难民上诉委员会在所有案件中都免费指派律师，并在听证会之前很早就将案卷转给律师。实际上，在听证会之前，寻求庇护者总会与他们的律师见面，在绝大多数案件中，律师会提交案情摘要。参加委员会诉讼程序的有寻求庇护者、律师、一名口译员和一名丹麦移民局的代表。寻求庇护者作出陈述，并可能提供额外证据。然后寻求庇护者会接受询问，随后律师和丹麦移民局代表可以进行口头辩论。寻求庇护者可以做最后陈述。委员会通常在听证会后立即作出决定。根据所有相关证据，包括关于寻求庇护者原籍国的信息，作出个别和具体的评估，基于评估作出决定。

4.7 缔约国指出，寻求庇护者被告知，他们有义务提供详细信息，并被告知这样做的重要性。难民上诉委员会的评估依据是对寻求庇护者在听证期间的陈述和举止的总体评价，以及其他信息，包括原籍国的信息。委员会全面收集这类信息，并根据各种来源不断更新。如果寻求庇护者的陈述是连贯一致的，委员会通常将其视为事实，并要求对不一致、更改的陈述、扩充或遗漏的内容作出澄清。对关键因素的不一致陈述可能会削弱寻求庇护者的可信度；在这种情况下，委员会将特别考虑寻求庇护者的解释以及他或她的个人情况，包括文化差异、年龄和健康状况。在某些情况下，由于寻求庇护者的年龄或精神健康状况，可能需要更加重视客观情况。

4.8 缔约国指出，提交人提交的来文没有为撤销难民上诉委员会的评估提供任何依据。缔约国辩称，提交人没有证明将他遣返阿富汗将构成侵犯他根据《公约》第七条享有的权利。缔约国提到，委员会为证实确实存在不可弥补之损害的风险而提供的实质理由设置了很高的门槛。<sup>5</sup> 缔约国还提到委员会审查的标准，根据该标准，应高度重视缔约国的评估，通常应由缔约国的机关评估特定案件中的事实和证据，除非可以确定这种评估显然具有任意性或相当于司法不公。<sup>6</sup> 缔约国称，在本案中，提交人没有达到这一标准，因为除了表示不同意所作的评估之外，他没有指出决策过程中的任何违规行为或任何未得到适当考虑的风险因素。缔约国认为，提交人试图让委员会作为上诉机构来重新评估他的案件，尽管他的案件在丹麦已经被评估了两次，而且他得以在法律顾问的协助下口头和书面陈述他的意见，使难民上诉委员会进行了全面和彻底的评估。

<sup>5</sup> A.A.I.和 A.H.A.诉丹麦案(CCPR/C/116/D/2402/2014)，第 6.5 段；以及 X 诉丹麦案(CCPR/C/110/D/2007/2010)，第 9.2 段。

<sup>6</sup> A.S.M.和 R.A.H.诉丹麦案(CCPR/C/117/D/2378/2014)，第 8.3 和 8.6 段。P.T.诉丹麦案(CCPR/C/113/D/2272/2013)，第 7.2 段；N 诉丹麦案(CCPR/C/114/D/2426/2014)，第 6.6 段；K 诉丹麦案(CCPR/C/114/D/2393/2014)，第 7.4-7.5 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/2329/2014)，第 7.4 段。

4.9 缔约国指出，来文中没有关于提交人在阿富汗的情况的新资料。它指出，阿富汗的总体局势不足以成为给予庇护的理由。<sup>7</sup> 关于难民上诉委员会的结论，缔约国认为，提交人未能证实他在阿富汗很可能面临遭受迫害或虐待的具体个人风险。他对阿富汗社会和传统缺乏了解，在那里没有家人或其他社会关系，仅凭这些不能证明给予庇护是合理的。提交人是一名处于就业年龄的年轻未婚男子，没有健康问题，鉴于他关于祖父母的陈述，他在阿富汗没有家人的说法不能被视为事实。他从未在阿富汗经历过任何冲突，而且似乎是一个低调的人。由于他父亲过去的冲突，他在那里会被追捕，这只是他自己的假设。

4.10 至于提交人对基督教的兴趣、他的纹身和带十字架的项链，他在请求重审案件之前没有提及这些信息，尽管他已被告知必须披露所有相关信息，他本应在2017年1月5日委员会听证会之前披露这些信息。此外，在诉讼程序中，他多次被问到宗教信仰，他回答说他是逊尼派穆斯林，但不是坚定的信徒。他对延迟提供上述信息所作的解释是，他认为这些情况与案件无关，缔约国认为这种解释不能令人信服。缔约国认为奇怪的是，他在难民上诉委员会听证会前几天才决定纹一个他称之为十字架的纹身，并且没有通知他的律师或委员会，尽管他说对基督教的兴趣和纹身符号对他非常重要。缔约国的结论是，他对基督教的所谓兴趣似乎是假的。仅凭这个纹身不太可能使提交人在阿富汗被视为基督徒；提交人自己也不认为自己是基督徒，根据关于阿富汗的信息，即使知道有人依靠皈依宗教来申请庇护，也并不意味着他或她将面临风险，因为阿富汗人非常理解那些想尽一切办法在欧洲获得居留权的同胞。<sup>8</sup>

4.11 缔约国认为，提交人提及委员会在 A.A.S.诉丹麦案中的意见，并认为当局没有充分重视他个人情况的累积影响，这并不能改变评估结果，因为难民上诉委员会根据提交人的陈述和有关该国的资料进行了全面评估。缔约国坚持认为，委员会的评估没有得出结论认为，提交人有可能受到迫害或虐待，所以给予庇护是合理的。

### 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 2019年1月15日，提交人对缔约国的意见提出了评论，并重申了他最初的论点(见上文第2.1-2.3段)。

5.2 提交人辩称，在丹麦移民局的诉讼程序中，不需要律师或独立的第三方协助寻求庇护者。他重申，根据丹麦法律，不能就难民上诉委员会的决定向普通法院提出上诉，尽管所涉问题很关键。他辩称，委员会不是法庭，因为委员会的会议不公开，只有在特殊的、不可预测的情况下才允许证人出席，而且委员会一名成

<sup>7</sup> 缔约国提及《难民署关于评估阿富汗寻求庇护者国际保护需求资格的准则》，2018年8月30日(HCR/EG/AFG/18/02号文件)；以及M.A.诉丹麦案(CCPR/C/119/D/2240/2013)，第7.7段。另见欧洲人权法院在A.G.R.诉荷兰案中的判决(第13442/08号申请)，第59段；M.R.A.及其他人诉荷兰案(第46856/07号申请)，第112段；S.S.诉荷兰案(第39575/06号申请)，第66段；以及A.W.Q.和D.H.诉荷兰案(第25077/06号申请)，第71段；

<sup>8</sup> 提请委员会注意挪威原籍国信息中心Landinfo于2013年9月4日发布的关于阿富汗基督教徒和皈依者状况的报告(挪威语)。缔约国也指出，难民署2004年4月28日《国际保护准则：1951年〈关于难民地位的公约〉第一条第一款(乙)项和/或1967年〈议定书〉规定的基于宗教信仰的难民申请》(HCR/GIP/04/06号文件)第36段指出，如果所谓的“利己”活动的投机性质对包括该国当局在内的所有人都显而易见，而且遣返当事人不会造成严重的不利后果，则这些活动并不构成因《公约》规定的理由而害怕在申诉人原籍国遭受迫害的可靠证据。

员是由作为第一个决定机构丹麦移民局的上级行政机构的部委任命的，通常是该部委的雇员，从而损害了委员会的中立性。

5.3 提交人声称，他的案件事实表明，如果他被遣返至阿富汗，他有可能遭受违反《公约》第六条和第七条的待遇。他辩称，第一，缔约国接受他对自身遭遇的陈述。第二，关于他父亲经历的冲突，缔约国没有遵循“存疑时有利于当事人”的原则，目前尚不知道迫害他父亲的人是否也会试图迫害提交人。第三，考虑到他年幼时累积的影响，他并非坚定地信奉伊斯兰教，他的语言将表明他从未去过阿富汗，他在阿富汗无处可去，也无法寻求保护，这些因素构成了他被遣返至阿富汗后遭受不可弥补的伤害的风险。第四，他的十字架纹身加剧了这种风险。提交人不知道纹身与其庇护申请的相关性，因此不认同缔约国关于纹身时间很“微妙”的说法。提交人在庇护程序中表示，自他抵达丹麦以来，他信奉伊斯兰教的程度非常有限，虽然他没有声称皈依了基督教，但纹身表明他同情基督教，加上他不熟悉阿富汗的规范，如果被驱逐出欧洲国家，很可能会被视为皈依了基督教。

### 缔约国的补充意见

6. 2019年2月8日，缔约国指出，提交人的评论并未改变其先前提交的意见。缔约国坚持认为，来文显然没有根据，应宣布不可受理，并重申将提交人遣返至阿富汗不会违反《公约》第七条。

### 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请求之前，委员会必须根据其议事规则第97条，决定这一请求是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

7.2 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。

7.3 委员会注意到，提交人声称他已经用尽了所有可用的有效国内补救办法，并且不可就难民上诉委员会的决定向法庭上诉。鉴于缔约国在这方面没有任何反对意见，委员会认为已经满足了《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求。

7.4 委员会还注意到，提交人声称，缔约国当局没有充分重视以下情况的累积影响：他出生在阿富汗境外，从未去过阿富汗，年纪小，不熟悉阿富汗的语言和传统，在阿富汗没有家人或其他社会关系，他的弟弟作为未成年人合法居住在丹麦，他没有坚定的伊斯兰信仰，手臂上有十字架纹身，同情基督教。委员会注意到，这一说法表明提交人不同意国内主管当局的评估，但并未证实有任何具体错误。委员会注意到缔约国的意见，即它考虑了提交人的所有情况，发现他从未在阿富汗经历过任何冲突，他看起来是一个低调的人，是一名处于工作年龄的年轻未婚男子，没有健康问题。委员会还注意到，根据档案中的现有资料显示，提交人的母语是达里语，他听说读写都用达里语。

7.5 虽然缔约国当局接受了提交人对其过去经历的陈述，但委员会注意到，提交人没有解释缔约国当局应基于什么理由接受他的主张，即在阿富汗虐待和枪击他父亲的不明身份人员构成了据称的风险，而这是在他出生之前发生的事件。委员

会还注意到，他称自己会因这一冲突而被追捕，而且前往他在伊朗伊斯兰共和国中的身份不明的人与袭击他父亲的人是同一伙人，当局认为这是他自己的假设，提交人并未表示当局的这种结论是不合理的。

7.6 关于他的纹身和他对基督教的同情，委员会注意到，提交人自称是逊尼派穆斯林，即使他承认他没有那么“虔诚”，但他仍然信奉伊斯兰教，从未皈依基督教。委员会还注意到，虽然提交人声称他在阿富汗可能被视为皈依基督教，但他没有对缔约国提到的国家信息发表评论，这些信息表明阿富汗人非常理解那些想尽一切办法在欧洲获得居留权的同胞。

7.7 委员会回顾第 31 号一般性意见(2004 年)第 12 段，其中指出，如果有充分理由相信存在《公约》第六条和第七条所设想的造成不可弥补伤害的真实风险，则缔约国有义务不将有关个人引渡、遣返、驱逐或以其他方式逐出其国境。委员会还指出，此种风险必须是个人，而且具有较高门槛，须提供充分理由，证明存在造成不可弥补伤害的真实风险。<sup>9</sup> 在进行这种评估时，必须考虑到所有相关事实和情况，包括提交人原籍国的总体人权状况。<sup>10</sup> 委员会回顾其判例，其中指出，应对缔约国的评估给予相当的重视，并重申通常应由《公约》缔约国的机关来审查和评价特定案件中的事实及证据，以确定是否存在此种风险，除非认定缔约国的评估显然具有任意性或构成司法不公。<sup>11</sup>

7.8 鉴于上述情况，委员会注意到，提交人未能指出丹麦移民当局在其庇护程序框架内的决策过程中的任何此类违规行为，也未能充分证实为什么这些当局的决定明显具有任意性、明显错误或构成司法不公。关于提交人提到委员会在 A.A.S. 诉丹麦案中的意见，委员会指出，尽管两个案件有一些明显的相似之处，但鉴于当时索马里的具体情况以及提交人独特的个人情况(这些情况加在一起使他特别容易受到伤害)，可认为该案件与手头的案件有着根本的不同，因此认为此案在当前情况下没有相关性。

7.9 缔约国继续有责任考虑到提交人将被驱逐至的国家的状况，在不影响这一责任、同时不低估对阿富汗总体人权状况可能合理表达的关切的情况下，委员会认为，根据关于提交人个人情况的所有现有资料，就可否受理而言，他根据《公约》第六条和第七条提出的申诉证据不足，因此根据《任择议定书》第二条不予受理。

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) 将本决定转交缔约国和提交人。

<sup>9</sup> 例如，见 X 诉丹麦案，第 9.2 段；V.R. 和 N.R. 诉丹麦案(CCPR/C/117/D/2745/2016)，第 4.4 段；J.I. 诉瑞典案(CCPR/C/128/D/3032/2017)，第 7.3 段；以及 A.E. 诉瑞典案(CCPR/C/128/D/3300/2019)，第 9.3 段。

<sup>10</sup> 同上。

<sup>11</sup> V.R. 和 N.R. 诉丹麦案(CCPR/C/117/D/2745/2016)，第 4.4 段；F.B.L. 诉哥斯达黎加案(CCPR/C/109/D/1612/2007)，第 4.2 段；Fernández Murcia 诉西班牙案(CCPR/C/92/D/1528/2006)，第 4.3 段；以及 Schedko 诉白俄罗斯案(CCPR/C/77/D/886/1999)，第 9.3 段。