

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
19 June 2023
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 2894/2016 号来文的决定* ** **

来文提交人:	A.D.-N.(由律师 W.G. Fischer 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	荷兰王国
来文日期:	2016 年 5 月 30 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 2016 年 12 月 14 日转交缔约国(未以文件形式印发)
决定通过日期:	2023 年 3 月 22 日
事由:	非法移民收容所内的非人生活条件
程序性问题:	用尽国内补救办法; 申诉证据不足
实质性问题:	残忍、不人道或有辱人格的处罚或待遇
《公约》条款:	第七条
《任择议定书》条款:	第二条和第五条第二款(丑)项

1.1 来文提交人 A.D.-N.是索马里国民, 生于 1973 年 10 月 20 日。他没有任何身份和旅行证件, 在荷兰王国无家可归。他声称缔约国侵犯了他根据《公约》第七条享有的权利。《任择议定书》于 1979 年 3 月 11 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

* 委员会第一百三十七届会议(2023 年 2 月 27 日至 3 月 24 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、法里德·艾哈迈多夫、瓦法阿·阿什拉芙·穆哈拉姆·巴西姆·罗德里戈·A.卡拉索、马哈古卜·哈伊巴、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、劳伦斯·R.赫尔费尔、马西娅·V.J.克兰、巴克雷·瓦利·恩迪亚耶、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、提加那·芬兰、科鲍娅·查姆贾·帕查、寺谷浩司、埃莱娜·提格乎德加和伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖。按照委员会议事规则第 108 条, 伊冯娜·唐德斯没有参加本来文的审查。

*** 委员会委员埃莱娜·提格乎德加的个人意见(不同意见)附在本决定之后。



1.2 2018年5月29日，根据议事规则第94条，委员会通过其新来文和临时措施特别报告员行事，拒绝了缔约国关于将来文可否受理与实质问题分开审议的请求。

提交人陈述的事实

2.1 提交人于1973年10月20日出生在摩加迪沙。由于内战，他逃离了索马里，并于1992年11月16日向荷兰王国申请庇护。荷兰王国拒绝了他最初的庇护申请，以及2008年和2013年的后续申请。提交人自1992年以来一直流落街头，对酒精和阿拉伯茶上瘾，并多次被捕，大多是因为入店行窃。因此，荷兰王国于2010年1月4日宣布提交人为“不受欢迎的外国人”，并命令他在24小时内离开该国。提交人没有返回索马里，尽管曾被数度拘留。作为不受欢迎的外国人，他没有资格获得庇护。

2.2 2013年12月，提交人在一个名为“Vluchtgarage”的车库中找到住处，这是一个由生活在阿姆斯特丹街头的无证移民集体“我们在这里”经营的住所。提交人援引大赦国际、人权观察社、世界医生组织和荷兰人权研究所的报告和信函，证明Vluchtgarage的生活条件危险、不人道和不适宜，并要求政府改善这种状况。提交人称，自从离开索马里以来，他一直存在心理问题，他表示，他在1992年提交庇护申请时惶恐不安，以致于在第一次面谈前离开了接待中心。赤道基金会诊断他患有创伤后应激障碍和抑郁症，该基金会为受创伤的难民开设了一个医疗项目。提交人声称，他在荷兰王国的街头流浪时多次遭到暴力袭击，因此患有膝盖疾病并做噩梦。此外，由于滥用酒精，他患上了认知障碍。

2.3 提交人称，根据荷兰王国的法律，无证移民没有资格获得社会援助。只有两种支助方式，或是向公共安全和司法国务秘书申请援助，或是向当地市政府申请援助。提交人声称，他已经用尽了这两种选择。

2.4 2014年8月13日，提交人根据《社会支助法》向阿姆斯特丹市住房和社会支助局申请获得社区收容和基本援助。2014年9月22日，阿姆斯特丹市拒绝了他的申请，建议他向公共安全和司法国务秘书提出申请，后者可以在一个“自由受限的地方”(vrijheidsbeperkende locatie(VBL))收容他。寻求帮助的无证移民只有在宣布愿意在驱逐过程中予以配合的条件下，才能入住这种收容所。2014年9月26日，提交人就阿姆斯特丹市2014年9月22日发布的负面决定提出异议。市政当局2015年1月26日的决定宣布他提出的异议没有根据。提交人向阿姆斯特丹地区法院申请对该决定进行司法审查，该法院批准了申请，并于2015年5月8日审理了提交人的案件。提交人辩称，阿姆斯特丹市不接纳他入住危机收容所的最初决定是非法的。地区法院提到欧洲社会权利委员会在欧洲教会会议诉荷兰案¹和欧洲各国帮助无家可归者组织联合会诉荷兰案²中的意见，驳回了市政府所谓不需要收容所，因为提交人可以向自由受限的设施报告的论点。地区法院还裁定，提交人有权获得无条件的收容，入住提供“床位、浴室和面包”的设施(bed-bad-broodregeling(BBB))。然而，地区法院否决了给予提交人生活津贴形式的赔偿。

¹ 第90/2013号申诉，就实质问题作出的裁决，2014年7月1日。

² 第86/2012号申诉，就实质问题作出的裁决，2014年7月2日。

2.5 提交人和阿姆斯特丹市均就地区法院的判决向行政高等法院提出了上诉。2015年11月26日，行政高等法院裁定，市政府拒绝提交人的社区收容服务申请是正确的，因为它没有义务帮助提交人，提交人可以向安全和司法国务秘书申请在自由受限的设施中住宿。³ 这项裁决是最终裁决。

2.6 在第二轮诉讼中，2014年9月26日，提交人向公共安全和司法国务秘书提出申请，要求获得适当的接收设施和生活津贴。2014年10月13日，国务秘书通知提交人，自由受限的设施可以接纳他，条件是他在驱逐方面予以配合。2014年10月31日，提交人提出异议，国务秘书于2014年12月1日宣布该异议没有根据。提交人向海牙地区法院申请对这一决定进行司法审查。2015年7月17日，地区法院宣布他的申请明显不可受理，该法院指出提交人居住的城市为他提供了接纳设施，因此他不具提起诉讼的利害关系。鉴于阿姆斯特丹市最近开办了提供床位、浴室和面包的设施，提交人不会经由评估其司法审查申请的案情获得更有利的地位，因为他已经得到了他所要求的接纳。提交人声称，由于对地区法院不可受理的裁决进一步提出上诉不会导致其地位得到实质性改善，他没有向行政管辖司提出上诉。⁴

2.7 根据行政高等法院2015年11月26日在第一轮诉讼中的裁决，提交人唯一的收容所选择是自由受限的设施。因此，他于2016年4月26日来到 Ter Apel 的设施，并同意配合驱逐。不过，他被告知在12周内没有被驱逐的前景，而12周内将被驱逐则是进入自由受限设施的第二个条件。因此，他被拒绝入住。

2.8 2016年4月28日，提交人对拒绝他入住 Ter Apel 自由受限设施提出异议。2016年6月3日，国务秘书宣布提交人的异议没有根据。提交人向位于阿姆斯特丹的海牙地区法院申请对这一决定进行司法审查。提交人要求法院推迟原定于2016年12月15日举行的司法审查听证会。该请求于2016年12月13日获准。听证会被无限期推迟。⁵

2.9 遣返和离境事务处询问提交人的律师，提交人是否愿意讨论将他安置在自由受限的设施中的可能性。2017年3月3日，提交人被安排接受该处的面谈，以确定他是否应入住自由受限的设施。⁶

申诉

3.1 提交人声称，缔约国未能向他提供无条件的住宿和支持，并使他在 Vluchtgarage 经历不人道的条件，侵犯了他根据《公约》第七条享有的权利。他声称，他无法在自由受限的设施(vrijheidsbeperkende locatie(VBL))中得到收容。

3.2 他提及欧洲社会权利委员会的判例，该判例认为，荷兰王国未能向其领土上的任何人提供无条件的基本援助，违反了经修订的《欧洲社会宪章》第13和第

³ 该法院指出，公共安全和司法国务秘书全权负责无证移民事宜，市政当局为这类移民制定的任何规定都是超出合法权限的。

⁴ 由于法院认定，根据法律，自由受限设施是无证移民的唯一合法收容所，提交人声称，进一步上诉不会使他获得实质性的条件改善或避免他因此遭受不可挽回的伤害。因此，就他的案件而言，这种补救办法是无效的。

⁵ 没有提供进一步的信息。

⁶ 没有提供进一步的信息。

31 条，拒绝执行加强移民政策的那些条款的情况也是如此。提交人还援引了一份报告，其中欧洲委员会人权专员明确谴责 Vluchtgarage 中的条件，并重申国家有责任为无证移民提供适当的住宿。此外，提交人指出，三名特别报告员向荷兰王国发出联合紧急呼吁，要求荷兰王国向无家可归的无证移民提供紧急援助，不这样做就违反了《经济社会文化权利国际公约》第十一条第一款和第二条第二款。⁷ 最后，提交人援引了三份来文，其中荷兰人权研究所、国家监察员和移民事务咨询委员会分别敦促政府向无证移民提供住宿和医疗服务。

3.3 提交人辩称，虽然在关于其案件的国内诉讼中没有援引第七条，但该条的实质内容是这些诉讼的核心部分，正如《保护人权和基本自由公约》（《欧洲人权公约》）第三条一样。他指出，他在阿姆斯特丹的 Vluchtgarage 的生活条件恶劣，与欧洲人权法院审理的 M.S.S. 诉比利时和希腊案中申诉人的生活条件相似，该法院认定申诉人的状况违反了《欧洲人权公约》第 3 条。⁸

3.4 提交人称，他目前形同擅自占房者，住在阿姆斯特丹各种废弃建筑中。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2017 年 2 月 28 日，缔约国提交了关于来文可否受理的意见。缔约国辩称，应认定来文不可受理，因为提交人没有用尽所有可用的国内补救办法，也未能证实他的申诉。

4.2 缔约国提及委员会在 G.E. 诉荷兰案⁹ 中的不可受理决定，该决定涉及一名在该国非法居留的外国人，他在等待以医疗为由申请居留许可或继续居留的过程中无法得到收容或社会援助。在该案中，提交人拒绝了当局提供的收容所，因为这会限制他的自由。¹⁰ 缔约国还提及 Hunde 诉荷兰案，¹¹ 该案涉及根据《欧洲人权公约》第 2 和第 3 条就拒绝提供收容所和社会援助，包括 Vluchtgarage 的不人道条件提出的申诉。在该案中，欧洲人权法院除其他外得出结论认为，在该案情况下，政府并未因为不作为或无动于衷而没有履行《欧洲人权公约》第 3 条规定的义务。

4.3 缔约国指出，提交人的律师就同一事项向缔约国的两个最高行政法院，即国务委员会行政管辖司以及公共服务和社会保障事务中央上诉法院提起了法律诉讼。缔约国称，原则上来说，提交人的律师现在要求委员会忽略其以往在一个类似案件中的意见，以及欧洲人权法院、缔约国行政管辖司和中央上诉法院的决定，并作出不同的裁决。

4.4 缔约国辩称，提交人没有用尽所有可用的国内补救办法。提交人的律师在几个法院进行了法律诉讼，并认为，根据各种条约义务，政府为在该国非法居留的外国人提供的设施是不够的。缔约国称，提交人没有用尽所有可用的国内补救办

⁷ 极端贫困与人权问题特别报告员、适足生活水准权所含适足住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员和移民人权问题特别报告员向荷兰王国发出的联合紧急呼吁，2014 年 12 月 12 日。

⁸ 欧洲人权法院，第 30696/09 号申诉，判决书，2011 年 1 月 21 日。

⁹ [CCPR/C/118/D/2299/2013](#)。

¹⁰ 在该案中，提交人没有解释这种限制如何对他的艾滋病毒治疗产生负面影响，从而使他的健康或生命面临严重风险。

¹¹ 欧洲人权法院，第 17931/16 号申诉，判决书，2016 年 7 月 5 日。

法：他没有对海牙地区法院 2015 年 7 月 17 日的判决提出上诉，他针对国务秘书 2016 年 6 月 3 日关于其异议的决定向海牙地区法院提出的司法审查申请仍在审理中。提交人可以利用国内补救办法，这些补救办法涉及向委员会提出的申诉，即提交人声称在 Vluchtgarage 的生活条件和入住自由受限的收容所的条件违反了《公约》第七条。

4.5 关于提交人未能对地区法院 2015 年 7 月 17 日的判决提出上诉，提交人辩称，他不再关心诉讼程序，因为当时阿姆斯特丹市正在提供夜间收容所。提交人关于在 Vluchtgarage 的恶劣生活条件的申诉不能与政府在自由受限的设施中提供住宿分开考虑。提交人找到了另一种形式的收容所并且不再继续诉讼的事实不会影响这一点。诉讼策略的后果必须由提交人承担。假如诉讼继续进行，他们可能会对涉及国务秘书所提供设施的实质问题作出判决，他们可能会回答自由受限的设施是否是最合适的收容形式。如果得到确认，提交人本不必在 Vluchtgarage 寻求收容。

4.6 提交人称，政府决定不对地区法院 2015 年 7 月 17 日的判决提出上诉，这可以被理解为证明政府赞同这样的观点，即市政当局有责任为在荷兰王国非法居留的外国人提供收容所，缔约国对此说法提出质疑。提交人的律师明白政府的意见，即应该在自由受限的设施(vrijheidsbeperkende locatie(VBL))中为在该国非法居留的外国人提供住宿，而带有床位、浴室和面包(bed-bad-broodregeling(BBB))的住宿只是一项临时规定。地区法院下达的判决使国务秘书 2014 年 12 月 1 日的决定成为最终决定。因此，就上诉而言，国务秘书没有法律要求的明显利害关系，上诉本不会争取到更有利的地位。这并不减损提交人本应用尽所有可用补救办法的论点，因为提交人有其利害关系，需要在提供收容所的问题上提起诉讼。

4.7 提交人申请对国务秘书 2016 年 6 月 3 日的决定进行司法审查，在该决定中，提交人就拒绝允许他进入自由受限设施提出的异议被宣布为毫无根据，该申请仍有待海牙地区法院审理。对地区法院在本案中的裁决提出上诉也是一种选择。因此，并非所有国内补救办法都已用尽。当局没有机会评估提交人的情况，确定他是否符合标准，可以入住自由受限的设施。

4.8 缔约国辩称，获得社会援助的权利与合法居留相关联，提交人没有用尽可用的补救办法来获得居留许可。他本可以根据 2000 年《外国人法》第 3.48 节申请临时无过失居留证。在国内诉讼的任何阶段，提交人没有表明他不能离开这个国家，尽管这不能归咎于他。2011 年 8 月 5 日，提交人根据《外国人法》第 64 节申请推迟离境。2011 年 10 月 5 日的裁决驳回了这项申请。2012 年 8 月 16 日的裁决宣布他 2011 年 10 月 26 日的异议通知没有根据。然而，提交人没有申请对该裁决进行司法审查。缔约国认为，提交人没有令人信服地证明，如果他采取了上述任何程序，诉讼将被不合理地拖延或不可能带来救济，因此不构成有效补救。

4.9 缔约国提及委员会第 20 号一般性意见(1992 年)，涉及《公约》第七条所禁止行为的定义，回顾该条的目的是保护个人的尊严和身心完整。缔约国认为，第七条并不产生在缔约国非法居留的个人获得收容和/或社会援助的权利。缔约国明确表示，它可以在其关于实质问题的意见中进一步阐述这一观点。

4.10 缔约国还回顾，委员会在 G.E.诉荷兰一案中的意见和欧洲人权法院在 Hunde 诉荷兰一案中的判决支持这样一个事实，即为在缔约国非法居留的外国人

提供的设施，包括国家开办的自由受限的设施，并不违反《公约》或《欧洲人权公约》。提交人没有以任何方式表明，拒绝在自由受限的设施中提供收容所引发的状况如何违反了《公约》第七条。

4.11 关于提交人声称他在 Vluchtgarage 的逗留导致了残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，缔约国重申，提交人本可以在自由受限的设施中寻求收容。提交人声称缔约国对他决定留在 Vluchtgarage 负有责任，缔约国对此提出质疑。提交人声称的他被拒绝入住自由受限的设施，对这一点并无影响，因为只有那些愿意配合返回其原籍国的外国人才被允许入住这种设施。截至提交这些意见之日，提交人没有给国家当局机会评估他是否真的愿意在这方面予以配合。如前所述，关于提交人入住自由受限的设施的国家程序被地区法院中止，以便国家当局能够听取提交人的陈述，并评估他是否应该入住这种设施，面谈定于 2017 年 3 月 3 日进行。由于提交人没有向国家当局表示愿意配合离境，因此可以得出结论，提交人的来文同样没有得到充分证实。

4.12 缔约国指出，提交人也没有充分证实他的论点，即他在 Vluchtgarage 的居住条件违反了《公约》第七条。虽然提交人提到荷兰人权研究所和其他机构关于该收容所情况的报告，但这些报告并没有表明提交人作为个人面临这种情况。特别是，提交人没有解释他认为政府在哪些方面没有充分履行根据第七条对他负有的义务。正如欧洲人权法院在 Hunde 诉荷兰一案中指出的，在荷兰王国非法居留的外国人可以通过各种方式获得援助和支持。提交人没有为受理目的充分证实他根据《公约》第七条提出的申诉。

4.13 缔约国的结论是，根据《任择议定书》第二条和/或第五条第二款(丑)项，应宣布来文不可受理。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 2017 年 4 月 5 日，提交人提出，他已用尽所有国内补救办法。行政高等法院 2015 年 11 月 26 日的裁决证明了这一点，该裁决认定缔约国没有义务缓解提交人的窘困状况。这一判决是最终的，不可上诉。

5.2 提交人寻求的唯一补救办法是承认他在 Vluchtgarage 居住期间的待遇违反了《公约》第七条。国家当局本应该帮助他，而不是无动于衷。提交人指出，在缔约国提及的 Hunde 诉荷兰一案中，欧洲人权法院重申，《欧洲公约》并未规定社会援助的权利。欧洲人权法院认为，从申诉人的援引第 3 条的申诉来看，该案的情况要求缔约国采取行动缓解极端贫困的状况。然而，法院指出，当局已经实际解决了这一问题：大约 60 个城市制定了一项计划，以所谓的“床、浴室和面包”设施的形式，帮助像 Hunde 先生这样的非正常移民。因此，法院裁定荷兰没有违反《欧洲人权公约》第 3 条。¹²

5.3 提交人回顾了缔约国在 Hunde 诉荷兰一案中的论点，其中当局承认，他们曾经忽略向无证移民提供住房，这促使他们在市政部门的参与下找到了解决办法。然而，提交人声称，缔约国后来违背了这些承诺，因为国务秘书已经下令中止欧

¹² 欧洲人权法院，Hunde 诉荷兰，第 17931/16 号申诉，判决书，2016 年 7 月 5 日，第 59 段。

洲人权法院提到的计划。¹³ 因此，他不能依靠 *Hunde* 案的调查结果来确定不存在侵权行为。提交人还声称，这种逆转违反了欧洲议会和欧洲委员会 2008 年 12 月 16 日的第 2008/115/EC 号指令，该指令要求成员国处理在其境内非法居留但尚未被驱逐的第三国国民的情况。由于没有能够处理基本生活条件问题的实施立法，提交人的情况不可能得到解决。提交人不得不提出新的援助请求，并试图寻找新的住宿途径。然而，这并不意味着他没有用尽国内补救办法。

5.4 提交人称，在行政高等法院 2015 年 11 月 26 日的裁决后，他提出了新的庇护申请，但他没有在任何申请中提到他在 *Vluchtgarage* 度过的时光；因此，它们与本来文无关。他还称，这些申请并没有改变这样一个事实，即行政高等法院裁决他被迫处于的生活状况并不违反《公约》第七条。市政府随后采取的行動导致提交人的情况不再符合第七条规定的审议条件。

5.5 提交人进一步指出，虽然 *Vluchtgarage* 的生活条件与 *Hunde* 诉荷兰一案的申诉人的生活条件相似，但他的个人情况不同。提交人声称他需要得到治疗，但由于 *Vluchtgarage* 的生活条件，这是不可能的。¹⁴ 他声称，他只是在市政当局制定了治疗计划，包括一项戒酒方案之后，才得以开始治疗。他指出，法院知道他的医疗问题，他的精神病医生也证明了这一点，该医生在 2015 年 9 月 29 日指出，一个被废弃的停车场不适合患有创伤后应激障碍、酒精依赖和抑郁症的人居住。虽然提交人承认，国家法律规定向荷兰王国的无证移民提供医疗援助，但他声称，他在 *Vluchtgarage* 饱受营养不良、疾病和暴力之苦。他声称这些因素导致了违反第七条。当市政当局代国家当局出面提供收容时，所指控的侵权行为停止了。

5.6 提交人称，鉴于缔约国违背其义务，如果市政当局的收容所被关闭，他将再次陷入贫困境地，这违反了第七条。因此，提交人请委员会作出决定，促使市政当局继续采取措施，防止今后发生类似侵权行为。

缔约国的补充意见

6.1 2018 年 9 月 28 日，缔约国提交了补充意见，重申了先前关于来文不可受理的论点，并阐述了事实和适用的国内法律和政策。

6.2 原则上，提交人声称，他不能无条件地进入自由受限的设施，他在 *Vluchtgarage* 的生活条件侵犯了他根据《公约》第七条享有的权利。

6.3 在荷兰王国的法律框架背景下，社会援助权与合法居留相关联。根据《社会支助法》，外国人只有在该国合法居留，才有资格获得个人服务或福利。合法居住在缔约国并等待其居留申请决定的外国人不会被拒绝社会援助或福利。尽管他们不能受益于常规的社会保障体系，但他们可以获得替代性的支持。根据《寻求庇护者和其他类别外国人(规定)令》，他们有权利用接收设施，并可获得每周货币津贴以及其它财政援助。他们也有权享有医疗保健。

6.4 此外，荷兰王国有一个接收和安置目前和以往寻求庇护者的系统，确保移民不会被迫露宿街头。除了提供基本但还可以接受的支持之外，该系统还旨在确保

¹³ 提交人提及 2016 年 11 月 21 日致议会的信函，其中国务秘书表示，他已搁置建立国有设施的计划，并将立即禁止所有市政当局向无证移民提供支持。存档的相关文件为荷兰语。

¹⁴ 提交人没有清楚说明他为什么不能在此种生活条件下着手治疗方案。

寻求庇护者能够参与庇护程序，或者在其申请被拒绝的情况下，参与遣返过程。这同样适用于没有相关庇护背景的人。非法居民可以选择留在自由受限的设施中，只要他们愿意配合返回原籍国。在特殊情况下，例如，如果得知因有关人员的精神状态而不能要其对拒绝配合负责，离境时的合作条件可能不会与提供住宿相关联。非法居民有权获得必要的医疗服务。

6.5 关于事实，提交人在未知日期进入缔约国，并在该国非法居留。关于他申请进入自由受限的设施的问题，2017年3月3日，提交人与遣返和离境事务处的两名工作人员面谈了入住该设施的问题，并表示愿意在他返回时予以配合。提交人表示，他将积极配合，以便能够返回索马里。基于这一讨论，移民事务国务秘书于2017年7月13日决定修正2016年6月3日的决定，并宣布提交人反对先前决定的理由充分。提交人被告知将允许他入住该设施，他于2017年8月8日作出回应。

6.6 2017年10月24日，海牙地区法院审理了提交人要求对2016年6月3日和2017年7月13日的决定进行司法审查的申请。提交人在法庭上辩称，没有明确说明他必须满足哪些条件才能入住国家开办的限制自由的设施。因此，他没有去 Ter Apel 的设施报到，占用分配给他的位置。他争辩说，他愿意入住该设施，这样他就解决了食宿问题，并将受益于对酒精中毒的医疗服务，相当于他当时从阿姆斯特丹的 Jellinek(一个为有毒瘾问题的成年人提供治疗的机构)得到的医疗服务。据提交人称，他获准入住的国家开办的设施不包括这种护理。海牙地区法院在2017年12月5日的判决中宣布，提交人要求复审2017年7月13日决定的申请不可受理，理由是对申请的案情评估缺乏兴趣。地区法院认为，进入国家开办的限制自由设施的条件足够明确。据法院称，提交人没有通过更详尽地解释在离境时他究竟愿意采取何种形式予以积极合作，充分证明他有直接的个人兴趣。法院指出，在该设施中可以获得必要的医疗服务。顺便提一下，法院没有提及提交人声称其所需要的护理构成了医学上必要的护理。2017年12月21日，提交人就这一判决向国务委员会行政管辖司提出上诉。对此还没有作出判决。

6.7 2017年12月15日，提交人请求政府将他安置在受保护的生活环境中，以便获得医疗服务。2018年1月2日，政府通知提交人，他可以向市政当局申请受保护的生活环境，在限制自由的设施中也可以获得必要的医疗服务。2018年5月24日，提交人就这一决定提出的异议被宣布为没有根据。提交人向海牙地区法院申请复审这一决定。尚未作出任何判决。据缔约国所知，自2015年8月19日以来，提交人一直住在 Walborg，这是阿姆斯特丹市政当局开办的一家提供床位、浴室和面包的收容所。收容所提供过夜住宿，每周七天，从傍晚到第二天早上都可以入住。

6.8 缔约国重申其2017年2月28日关于来文可否受理的意见。关于提交人声称他在 Vluchtgarage 逗留期间遭受虐待，缔约国辩称，来文不可受理，因为提交人在与入住政府开办的收容所有关的程序中没有用尽国内补救办法。这一诉求不能脱离政府提供的其他收容选择，包括自由受限的设施孤立地看待。提交人有此类其他选择，这意味着他并非必须留在 Vluchtgarage。此外，缔约国辩称，提交人未能证实他在 Vluchtgarage 的逗留如何构成违反第七条。提交人没有为了受理的目的充分证实他根据《公约》第七条提出的申诉。

6.9 此外，关于实质问题，缔约国辩称，不存在违反《公约》第七条的情况，来文总体来说是没有根据的。它认为，第七条并不产生在荷兰王国非法居留的人获得收容和/或社会援助的权利。此外，提交人的境况并不构成相当于第七条所禁止的待遇。缔约国认为，提交人的基本需要和医疗得到了保障，因为他可以在自由受限的设施中住宿，在那里他也可以获得医疗服务。正如欧洲人权法院在 *Hunde 诉荷兰* 一案中指出的，在荷兰非法居留的外国人可以通过各种方式获得援助和支持。

提交人的补充评论

7.1 2020 年 4 月 11 日，提交人的律师指出，缔约国不排除对没有居留身份的外国人缺乏社会援助可能构成残忍、不人道或有辱人格的待遇。同时，缔约国质疑提交人是否确实住在 *Vluchtgarage*。提交人于 2014 年 8 月和 9 月向政府申请援助，并表示他住在该收容所。没有理由怀疑这种说法。

7.2 缔约国认为，生活在有辱人格的生活条件下是提交人的自愿决定，因为他可以选择入住政府开办的自由受限的设施。提交人对这一论点提出质疑，因为 2016 年 4 月 26 日他被拒绝入住，没有入住这一设施的选择。

7.3 直到 2017 年 7 月 13 日，国务秘书才决定，提交人在离境问题上表明愿意配合，因此可以入住政府开办的设施。不过，提交人没有接受这一提议，因为他不想中断他已经在阿姆斯特丹开始的治疗，他的医生也建议他，入住政府开办的设施会增加他滥用酒精和精神疾病复发的可能。

7.4 缔约国答复说，为弱势人员提供了其他设施，以避免医疗紧急情况。然而，提交人不符合《寻求庇护者和其他类别外国人(规定)令》载明的标准，他的健康状况不构成紧急情况。虽然在缔约国非法居留的一些弱势人员可以申请这种收容所，但并没有向提交人提供对生活在 *Vluchtgarage* 中的替代选择。

7.5 缔约国还提到了无过失居住政策。根据缔约国庇护当局在评估庇护申请时使用的索马里国家信息，返回索马里所有地方都是可能的。因此，提交人不能在缔约国申请无过失居留许可。

7.6 提交人辩称，缔约国承认一名外国人可能不得不在一段时间内处于恶劣环境，但似乎认为这并不表明缔约国违背其条约义务，因为这种情况可以在法庭上解决。缔约国指出，自 2015 年 8 月 19 日以来，提交人可以入住市政当局开办的收容所。事实上，阿姆斯特丹市决定接收提交人入住收容所，但不是因为提交人寻求法律补救。提交人没有法律上可强制执行的权利，可以据此获得市政当局收容。市政府于 2015 年 8 月 19 日决定协助提交人，这一事实并不能消除他在此之前的生活状况。

7.7 市政收容所计划于 2019 年 7 月 1 日废止。收容所设施现已成为全国范围的外国人设施的一部分(*landelijke vreemdelingen voorzieningen(LVV)*)。这一收容所计划由若干市政当局经办，但属于国务秘书的职责，由他确定接收标准。能否入住外国人设施取决于外国人最终离开该国的意愿，最长入住期限为 18 个月。

7.8 缔约国指出，提交人随时都可获得必要的医疗。2017 年 12 月 13 日，一家治疗毒瘾的机构，即 *Jellinek* 报告称，对作者滥用酒精和创伤后应激障碍的治疗已经完成。然而，由于提交人没有健康保险来支付费用，他不能获得医疗护理。

Jellinek 建议为他提供 24 小时收容所，并提供指导和安排，以防止复发。根据《社会支助法》提供了收容性住宿。中央上诉法院于 2020 年 3 月 18 日裁定，提交人不能根据《社会支助法》申请援助，因为保障提交人的人权是国务秘书的职责。

7.9 因此，提交人没有资格享有必要的医疗护理。事实上，他的酒精滥用又复发了。提交人于 2019 年 3 月 25 日被市政当局收容所暂停资格。不过，他于 2019 年 7 月 18 日被重新接纳。

7.10 2020 年 12 月 8 日，提交人就国务秘书 2017 年 7 月 13 日和中央上诉法院 2020 年 3 月 18 日的决定，以及 Jellinek 2017 年 12 月 13 日的精神病学报告，提交了补充其 2020 年 4 月 11 日评论的附件。

委员会需处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。

8.2 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。

8.3 委员会面临的问题是，提交人作为非法移民无法获得无条件收容，以及他在 Vluchtgarage 逗留期间的的生活条件，是否构成对他根据《公约》第七条享有的权利的侵犯。

8.4 委员会回顾其判例，大意是，提交人必须用尽所有国内补救办法，以满足《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求，只要这种补救办法在特定案件中看来是有效的，且提交人事实上可以运用这些办法。¹⁵ 委员会注意到缔约国的反对意见，即提交人没有用尽所有可用的补救办法，因为在第二轮诉讼期间，提交人没有对地区法院 2015 年 7 月 17 日拒绝他入住自由受限的设施的判决提出上诉，而且寻求收容和社会援助的各种渠道是相互依存的。委员会还注意到，提交人辩称，自 1992 年以来，他一直作为非法移民生活在缔约国，大部分时间流落街头；2010 年 1 月 4 日，他被宣布为“不受欢迎的外国人”，这使他没有资格获得庇护；他倾向于入住市政当局开办的提供床位、浴室和面包的设施(*bed-badbroodregeling(BBB)*)，因为这不要求他在遣返原籍国问题上予以配合；他患有酒瘾，健康状况不佳；2019 年，他同意被收容在自由受限的设施(*vrijheidsbeperkende locatie(VBL)*)中，但改变了主意，最终，他宁愿留在缔约国，即使没有证件。委员会注意到，提交人最初在 2014 年被拒绝入住提供床位、浴室和面包的设施；自 2015 年 8 月 19 日以来，他一直住在阿姆斯特丹市政当局开办的提供床位、浴室和面包的设施中，以及，虽然只是间接地在国内法院援引第七条进行申诉，但行政高等法院 2015 年 11 月 26 日的判决是最终判决，驳回了提交人的社区收容

¹⁵ Patino 诉巴拿马(CCPR/C/52/D/437/1990)，第 5.2 段；P.L.诉德国(CCPR/C/79/D/1003/2001)，第 6.5 段；Riedl-Riedenstein 等人诉德国(CCPR/C/82/D/1188/2003)，第 7.2 段；Gilberg 诉德国(CCPR/C/87/D/1403/2005)，第 6.5 段；Warsame 诉加拿大(CCPR/C/102/D/1959/2010)，第 7.4 段；以及 H.S.和其他人诉加拿大(CCPR/C/125/D/2948/2017)，第 6.4 段。另见 B.P.和 P.B.诉荷兰(CCPR/C/128/D/2974/2017)，第 9.3 段。

申请，因为社区没有义务帮助提交人。委员会认为，在第一轮诉讼中，提交人在入住提供床位、浴室和面包的设施以及 Vluchtgarage 的生活条件方面已经用尽了所有可用的国内补救办法。因此，委员会得出结论认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求不排除对提交人这一部分申诉的审查。然而，委员会注意到缔约国的论点，即第七条本身并不保障获得收容或社会援助的权利，提交人自己选择留在 Vluchtgarage，因为他决定拒绝留在政府开办的自由受限的设施中的提议。在这种情况下，缔约国要求委员会认为提交人的这一部分申诉因缺乏足够的证据而不可受理。在本案的情况下，委员会认为提交人并非必须留在 Vluchtgarage，这一收容所并非国家开办，提交人选择在低于标准的条件下入住有限的一段时间，他未能证实他住在该收容所如何构成违反第七条。提交人有权留在自由受限的设施中，享有更高的生活水平，但他拒绝接受这一住宿提议，因为这要求他在返回原籍国问题上予以配合。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第二条，由于证据不足，提交人申诉的这一部分不可受理。

8.5 关于第二轮程序，委员会注意到缔约国的论点，即提交人本可以接受自 2014 年 10 月 13 日起留在自由受限的设施中的提议，但他拒绝这样做以避免被驱逐；他没有对地区法院 2015 年 7 月 17 日的不可受理决定提出上诉，此后，司法审查申请一直悬而未决，直至 2019 年；在 2017 年 7 月 13 日的提议之后，他再次拒绝入住自由受限的设施，此后他的酒精滥用复发。委员会还注意到，虽然提交人因酒精滥用于 2019 年 3 月 25 日被中止入住提供床位、浴室和面包的收容所的资格，但他于 2019 年 7 月 18 日被重新接纳。委员会注意到，提交人没有像在提供床位、浴室和面包的收容所(*bed-bad-broodregeling(BBB)*)那样，努力寻求可用的补救办法，以确保在市政当局开办的限制自由的设施中(*vrijheidsbeperkende locatie(VBL)*)获得住宿；他似乎有选择地使用了补救办法，以便使他在缔约国的居留合法化。鉴于上述情况，委员会认为，根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，提交人关于无条件入住收容所的这一部分诉求不可受理，因为没有用尽可用的国内补救办法。

9. 有鉴于此，委员会认为，提交人没有用尽所有可用的国内补救办法，来文没有为受理目的得到充分证实，因此根据《任择议定书》第二条和第五条第二款(丑)项宣布来文不可受理。

10. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第二条和第五条第二款(丑)项，来文不可受理；
- (b) 将本决定转交缔约国和提交人。

附件

委员会委员埃莱娜·提格乎德加的个人意见(不同意见)

1. 我不同意委员会的结论，即根据《公约》第七条提出的申诉缺乏证据，而且部分未用尽国内补救办法，因此本来文不可受理。

2. 在本案中，委员会忽视了区域和全球对缔约国就无证件和无家可归移民的境况缺乏政策和行动的批评。相反，委员会将申诉视为提交人选择不接受当局提供的收容(第 8.4 段)，从而暗示这一绝望处境的造成应归咎于提交人。

3. 首先，我要回顾欧洲委员会人权专员在 2014 年访问缔约国后的报告：

[政府的非正常移民政策的]结果是，今天有数目不详的非正常移民流落街头，一贫如洗。其中一些人已经在法律边缘生活了数年，特别是当他们由于无论何种原因不能被遣返时。作为回应，这些移民中的一些人在公共场所发起抗议和安扎营地，以让公众了解他们的生活条件和窘困状况，希望荷兰当局重新考虑其政策，或者至少重新考虑最弱势的非正常移民的状况。¹

4. 委员会在其决定中没有考虑提交人的特殊脆弱性，其立场不仅与上述报告不一致，而且与三位特别报告员的联合紧急呼吁² 以及欧洲社会权利委员会在同样的事实和法律背景下通过的关于荷兰王国的决定不一致。在本来文第 8.4 段中，委员会默认了缔约国的立场，即《公约》第七条没有为获得收容的权利提供法律依据。然而，正如欧洲社会权利委员会明确强调的，“生活在贫困和社会排斥状况中的事实侵犯了人的尊严”。³ 提交人没有争辩第七条规定了获得收容的权利，但声称在 Vluchtgarage 的生活条件罔顾人的尊严，而这属于《公约》的范畴(见本来文第 3.2 和 3.3 段)。

5. 委员会驳回了申诉，认为提交人的境况是他自己的选择。这一结论很成问题，并且违背了长期以来对人类尊严的绝对性的解释。如上所述，委员会的立场忽视了荷兰王国的结构性问题，也完全脱离了国际上对缔约国非正常移民政策的批评和关注，而这正是上述联合紧急呼吁的主旨。

6. 为了评估某个地方的生活条件是否符合人的尊严的标准，委员会决定将它视为一个选择问题：提交人有可能住在其他地方，但他决定留在那个地方，因此根据第七条，申诉缺乏证据。委员会的法律推理很不清楚，也没有解释缺乏证据的理由。这是否意味着，因为提交人决定留在这个地方，他就失去了受《公约》第七条保护的權利？那么，如果真的如此，这将完全违背对尊严作为一项绝对权利的解释。

¹ CommDH(2014)18 号文件，第 108 段。

² 极端贫困与人权问题特别报告员、适足生活水准权所含适足住房及此方面不受歧视权问题特别报告员和移民人权问题特别报告员，向荷兰王国发出的联合紧急呼吁，2014 年 12 月 12 日。

³ 欧洲社会权利委员会，FEANTSA 诉荷兰，第 86/2012 号申诉，关于实质问题的决定，2014 年 7 月 2 日，第 219 段。

7. 此外，如果认真对待这是提交人的选择这一论点——委员会正是这样认为的，生活在极端贫困状况下的无证件移民，又能有什么样的选择呢？委员会赞同受到三位特别报告员、欧洲社会权利委员会和欧洲委员会人权专员严厉批评的缔约国的陈述，认为提交人确实可以选择是否接受向他提出的建议，即在一个生活条件比 Vluchtgarage 更好的地方入住收容所，条件是在驱逐他时予以配合。

8. 无须就自由的概念展开哲学辩论，我认为，这并不是一个自由的选择。从人权的角度来看，这侵犯了享有和行使一项据认为有其绝对性的权利：获得符合第七条的保护标准的住宿如何能以接受被驱逐出境为条件呢？我重申，这背离了第七条的绝对性和强制性。我补充说，正如本委员会在其第 20 号一般性意见(1992 年)(第 2 段)中所强调的，Vluchtgarage 为私人所有这一事实与处理国家根据第七条承担的义务无关。

9. 因此，我不接受缔约国关于提交人多次拒绝接受其庇护提议的陈述，认为提交人的申诉提出了关于其尊严的重要问题，申诉得到充分证实，并提交给了国内当局，国内当局有机会修正众所周知并受到普遍谴责的政策、立法和做法，但却没有这样做。我认为，来文本应宣布为可以受理，而关于实质问题的结论应为其构成了违反第七条。

10. 在向基于贫困和反移民政策和话语的歧视倒退的背景下，我认为这一不可受理的决定导致委员会错失良机，而它本可借此机会，回顾缔约国根据《公约》第七条所承担义务的重要性。
