

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
7 January 2022
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 2816/2016 号来文的
决定^{*, **}

来文提交人：A.F. (由律师 Niels-Erik Hansen 代理)

据称受害人：提交人

所涉缔约国：丹麦

来文日期：2016 年 8 月 29 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 10 月 3 日转交缔约国(未以文件形式印发)

决定通过日期：2021 年 11 月 5 日

事由：驱逐至索马里

程序性问题：申诉证实程度

实质性问题：生命权；酷刑；残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

《公约》条款：第六和第七条

《任择议定书》条款：第二条

1.1 来文提交人是 A.F.，索马里国民，生于 1963 年。他的庇护申请被驳回。提交人声称，将他驱逐至索马里将构成侵犯他根据《公约》第六和第七条所享有的权利。《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。

* 委员会第一三三届会议(2021 年 10 月 11 日至 11 月 5 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查：瓦法阿·阿什拉芙·穆拉哈姆·巴西姆、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马哈古卜·哈伊巴、古谷修一、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、马西娅·V.J. 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、徐昌禄、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖、科波亚·克帕查·查姆加、埃莱娜·提格乎德加、根提安·齐伯利。



1.2 2016 年 8 月 30 日，委员会根据议事规则第 94 条，通过新来文和临时措施特别报告员行事，驳回了提交人关于采取临时措施，要求缔约国在委员会审议本案期间不要将提交人驱逐至索马里的请求。

1.3 2017 年 4 月 25 日，委员会通过新来文和临时措施特别报告员行事，驳回了缔约国停止审议来文的请求。¹

提交人陈述的事实

2.1 提交人来自索马里丁索尔区 Mishra 镇。他 2004 年离开索马里前往丹麦。² 2008 年，他作为索马里侨民代表当选为索马里议员。提交人称，他的儿子于 2015 年被青年党杀害。

2.2 提交人作为议员在 2010 年和 2011 年访问了摩加迪沙，以评估该国的安全局势。在这些访问期间，他受到非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)工作人员的保护，他们在机场迎接他，并开车送他到摩加迪沙的安全区。他无法访问家乡，因为该地当时由青年党控制，因此他留在摩加迪沙的安全区域内。他的侄子当时是索马里国防部长。2011 年，提交人辞去议员职务。

2.3 提交人的妻子和子女在丹麦。然而，他还有另一个妻子和子女生活在索马里。由于提交人的索马里家庭的状况恶化，他决定移居瑞典并申请庇护。由于他已经有一个家庭居住在丹麦，所以不能在该国申请庇护，于是他希望在瑞典获得居留许可，并随后在瑞典为索马里的妻子和子女申请家庭团聚。

2.4 2011 年，提交人在瑞典获得居留许可。然而，瑞典主管机关 2012 年发现提交人已获得丹麦居留许可，并吊销了他的瑞典居留许可。此时，他的丹麦居留许可已失效。

2.5 根据丹麦难民上诉委员会的决定，提交人在获得家庭团聚居留许可后，于 2004 年 6 月 8 日进入丹麦。该许可多次延期，有效期至 2011 年 6 月 8 日。2013 年 5 月 7 日，丹麦移民局决定，应将提交人的居留许可视为无效。2014 年 10 月 23 日，提交人在丹麦申请庇护。2015 年 11 月 16 日，移民局驳回了他的申请。2016 年 3 月 17 日，难民上诉委员会维持了这一决定。

2.6 据难民上诉委员会 2016 年 3 月 17 日的决定称，提交人于 2008 年被其部落任命为索马里议员。2010 年，他前往摩加迪沙参加关于该国安全局势的议会会议。提交人在摩加迪沙停留了约 2 个月。2011 年，他再次前往摩加迪沙参加类似会议，并停留了约 30 至 40 天。他在摩加迪沙行动时由警卫或非索特派团工作人员陪同。难民上诉委员会在其决定中认为，如果提交人返回家乡，他可能面临迫害风险，因为该镇很可能由青年党控制。因此，难民上诉委员会审查了是否可以要求提交人将居住在摩加迪沙作为国内逃亡选择的问题。难民上诉委员会认为，提交人没有证实他在索马里的公共职务如此重要，以至于他回到摩加迪沙将面临迫害风险，因为他停止作为议员的活动已有数年。难民上诉委员会还指出，提交

¹ 缔约国指出，提交人于 2016 年 11 月 28 日自愿离开丹麦，并认为他因此放弃了缔约国居留申请和提交委员会的来文。提交人告知委员会，他并不希望撤回申诉，他离开丹麦只是因为担心被移民拘留数月。

² 根据缔约国的意见，居留许可的发放理由是家庭团聚(见第 4.2 段)。

人的兄弟在摩加迪沙的生活没有问题，因此，不能假定提交人的家族因为其侄子曾担任国防部长而面临成为目标的风险。

2.7 最后，提交人指出，移民局在驳回其庇护申请的决定中认为，他在索马里不会面临迫害风险，因此移民局没有考虑国内逃亡选择的问题。他认为，由于难民上诉委员会认为这是其决定的要点，因此本应将他的案件发回移民局，以使两个机构都能审议国内逃亡选择的问题。

申诉

3. 提交人称，作为索马里前议员，他返回索马里后将面临迫害风险，提交人还称，他返回由青年党控制的家乡后可能被杀害或遭受酷刑或不人道的待遇。此外，他说，他不仅在家乡面临迫害风险，在摩加迪沙同样如此，青年党在该地将议员和记者作为目标。他说，由于他不再是议员，因此他不再像此前访问摩加迪沙时那样，有权得到非索特派团的保护或在摩加迪沙安全区停留。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2017 年 8 月 25 日，缔约国提交了关于来文可否受理和实质问题的意见。

4.2 缔约国指出，提交人于 2004 年 4 月 6 日以家庭团聚为由获得缔约国居留权。自 2004 年至 2014 年，他多次进出丹麦。2013 年 5 月 7 日，丹麦移民局决定，提交人的居留许可应被视为已失效。2014 年 6 月 26 日，提交人再次申请在缔约国家庭团聚。2014 年 9 月 3 日，移民局拒绝了这一申请。2014 年 10 月 23 日，提交人在丹麦申请庇护。2015 年 11 月 16 日，移民局驳回了这一申请。2016 年 3 月 17 日，难民上诉委员会维持了移民局驳回提交人庇护申请的决定。

4.3 缔约国指出，难民上诉委员会在 2016 年 3 月 17 日的决定中指出，提交人属于 Rahan Weyh 部族。他的父亲和祖父是丁索尔区 Ahlu Suna 团体的前领导人。提交人在离开索马里之前在四个不同的区的部族之间担任调解人。2008 年，他由于部族归属被任命为议员，2010 年，他参加了摩加迪沙的议会会议。关于庇护理由，难民上诉委员会注意到，提交人提到，由于他的家族广为人知，而且他曾担任议员，他担心回到索马里后会被青年党杀害。难民上诉委员会认为，根据关于提交人家乡状况的信息，估计该地由青年党控制，结合关于他的部族归属和知名度的信息，难民上诉委员会不能排除提交人在返回该镇的情况下将面临迫害风险的可能性。然而，难民上诉委员会还认为，考虑到提交人的一些兄弟在摩加迪沙生活而没有遇到任何问题，因此，提交人的整个家族都如此知名，以至于出于安全原因不能告知提交人在摩加迪沙生活的可能性，这一情况并不属实。在评估提交人本人是否如此知名，以至于告知他在摩加迪沙寻求庇护的可能性将违反国际公约时，难民上诉委员会注意到，提交人本人最初表示他在议会中的职位很低，而且他只参加过几次关于非争议性问题的会议。后来他才表示自己的职位很重要，这使他成为知名人士。在这一背景下，难民上诉委员会还注意到，提交人此前向丹麦和瑞典主管部门都提供了错误信息，³ 因此，难民上诉委员会认为，

³ 难民上诉委员会指出，在瑞典主管部门进行的庇护面谈中，提交人说他在索马里拥有一家企业，并且曾是 Ahlu Sunna Waljama'a 这一伊斯兰团体的最高级别领导人之一，他由于曾是该团体的最高领导人之一将被判处死刑或终身监禁；他正是出于这一理由在 2010 年离开了索马里。难民上诉委员会指出，提交人没有向瑞典主管部门表示他担心由于曾任索马里议员而遭受迫害。

提交人未能提供论点使难民上诉委员会成员相信他的职位很重要，以至于他在停止议会活动数年后回到摩加迪沙将面临迫害风险。

4.4 缔约国指出，提交人没有证明难民上诉委员会所作的评估具有任意性或构成明显错误或司法不公。缔约国还指出，提交人没有发现作出决定过程中的任何违规之处，或难民上诉委员会没有适当考虑的任何风险因素。缔约国指出，难民上诉委员会在 2016 年 3 月 17 日的决定中审议了提交人的庇护理由的所有要素。

4.5 在这方面，缔约国指出，委员会应对难民上诉委员会的事实和证据评估给予相当的重视，以确定本案中是否存在造成不可弥补伤害的真实风险。缔约国认为，难民上诉委员会不仅能够更好地评估事实，而且尤其能够更好地评估寻求庇护者的可信度，因为难民上诉委员会有机会对有关个人的行为进行观察、聆听和评估。缔约国指出，没有理由怀疑难民上诉委员会所作的评估，根据该评估，提交人未能证明，有充分理由相信他返回索马里后将面临遭受不人道或有辱人格的待遇或处罚的危险。缔约国指出，提交人是在试图利用委员会作为上诉机构，目的是重新评估在他的庇护案件中得出的事实结论。缔约国指出，提交人的申诉已由缔约国的难民上诉委员会和丹麦移民局这两个机构进行了审查，最终决定是由难民上诉委员会根据一项程序作出的，在这项程序中，提交人有机会在律师协助下以书面和口头形式陈述自己的观点。

4.6 缔约国注意到，提交人还主张，难民上诉委员会本应将他的案件发回丹麦移民局复议。在这方面，缔约国指出，缔约国的庇护程序通常适用两级制度的一般原则。对移民局拒绝庇护的一审决定自动向难民上诉委员会提出上诉。在难民上诉委员会审议期间，如果发现了移民局就庇护申请作出决定时尚未获得的新信息或重要信息，在二审决定中通常会考虑此类信息，而且上诉人及其律师有机会就此类信息发表意见。如果获得的新信息可能导致案件结果截然不同，可能会将案件发回移民局一审复议，以确保两个机构都审议有关该事项的所有重要信息。国内逃亡选择原则的适用性问题是审查被视为属于《外国人法》第 7 条范围的寻求庇护者提出的所有庇护申请的组成部分。缔约国认为，移民局在关于庇护申请的一审决定中没有考虑国内逃亡选择，但拒绝了该申请，这一事实并不要求难民上诉委员会有义务将案件发回移民局；相反，难民上诉委员会有责任评估，告知寻求庇护者在被视为国内逃亡选择的地区寻求庇护的可能性是否合理。在本案中，难民上诉委员会认为，根据具体评估，摩加迪沙是提交人的国内逃亡选择。

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 8 月 17 日，提交人提交了对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论。他指出，虽然他 2016 年 11 月 28 日离开丹麦并前往摩加迪沙，但他不再居住在摩加迪沙，因为他认为那里过于危险。他说，他无法在该市自由行动或工作，因为青年党数次威胁要杀掉他。他表示，在他的案件中不能将摩加迪沙视为国内逃亡选择，因为他在那里没有持久稳定和安全的的前景，也无法过上相对正常的生活而不面临不应有的困难。

5.2 提交人还称，缔约国主管部门在评估他的申诉时犯了程序错误，因为移民局在驳回他的庇护申请的一审决定中没有评估国内逃亡选择的问题，这一结论仅得

到了难民上诉委员会的评估，因此缔约国主管部门使他无法获得由两个机构对这一问题的评估。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 委员会在审议来文所载的任何请求之前，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 按照《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的审查之中。

6.3 委员会注意到，提交人称，将他驱逐到索马里将使他面临违反《公约》第六和第七条的待遇的真实风险，因为青年党由于他曾担任索马里议员而对他发出威胁。委员会注意到，缔约国认为，没有理由得出结论认为国内主管部门的决定不当，或国内程序的结果从任何角度而言具有任意性或构成司法不公。委员会还注意到，缔约国认为，虽然难民上诉委员会认为不能排除提交人在返回家乡的情况下将面临迫害风险，但摩加迪沙是他的国内逃亡选择。委员会还注意到，缔约国认为，难民上诉委员会关于国内逃亡选择的结论所依据的事实是提交人的一些兄弟在摩加迪沙生活而没有遇到任何问题，提交人就他在议会的职务提供了相互矛盾的信息，最初说他在议会的职位很低，但后来又说他的职位很重要，而且他还在庇护申请中向丹麦和瑞典移民主管部门提供了其他错误或相互矛盾的信息。此外，委员会注意到，缔约国认为，提交人的申诉由缔约国的两个机构进行了审查，最终决定是由难民上诉委员会根据一项程序作出的，在这项程序中，提交人有机会在律师协助下以书面和口头形式陈述自己的观点。

6.4 委员会注意到，提交人称，他返回摩加迪沙之后，由于害怕青年党并受其威胁，他不得不离开该市。委员会还注意到，提交人称，在他的案件中不能将摩加迪沙视为国内逃亡选择，因为他在那里没有持久稳定和safe的前景，也无法过上相对正常的生活而不面临不应有的困难。委员会还注意到，提交人称，缔约国主管部门在评估其庇护申请时犯了程序错误，因为驳回其申请的一审决定没有评估国内逃亡选择的问题，因此，这一问题仅得到了难民上诉委员会的评估，使他无法获得由两个机构对这一问题的评估。

6.5 委员会回顾关于《公约》缔约国的一般法律义务性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，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。⁴ 委员会还指出，此种风险必须是个人的，⁵ 而且

⁴ 人权事务委员会关于《公约》缔约国一般法律义务的性质第 31 号一般性意见(2004 年)，第 12 段。

⁵ K 诉丹麦案(CCPR/C/114/D/2393/2014)，第 7.3 段；P.T.诉丹麦案(CCPR/C/113/D/2272/2013)，第 7.2 段；X 诉丹麦案(CCPR/C/110/D/2007/2010)，第 9.2 段；Q.A.诉瑞典案(CCPR/C/127/D/3070/2017)，第 9.3 段；以及 A.E.诉瑞典案(CCPR/C/128/D/3300/2019)，第 9.3 段。

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。⁶ 必须考虑所有相关事实和情况，包括提交人原籍国的总体人权状况。⁷ 委员会回顾，通常应由缔约国机关审查所涉案件的事实和证据，以确定是否存在这种风险，⁸ 除非认定评估显然具有任意性或构成明显错误或司法不公。⁹

6.6 委员会回顾其判例，其中指出，提交人负有举证责任，以支持关于如果被驱逐将面临对个人造成不可弥补伤害的真实风险的指称，包括有义务在足够早于国家主管部门作出决定之前提交证据，除非该信息早先无法提交。¹⁰ 在本案中，关于提交人一旦返回索马里将面临迫害风险的说法，委员会指出，提交人称，他由于此前担任索马里议员将面临风险。然而，委员会指出，提交人在十年前，即2011年离开了这一职位，而且他在国内程序中就自己在议会的职务提供了相互矛盾的信息。委员会还指出，缔约国提供的无可争议的信息表明，提交人在缔约国提交的申请中所提供的关于庇护理由的其他信息与在瑞典提交的申请之间也存在矛盾。委员会注意到，提交人说，他自返回索马里以来由于安全问题而无法留在摩加迪沙。然而，委员会指出，提交人在这方面的说法含糊不清，而且提交人没有就这些说法提供任何具体资料或实质性证据。委员会认为，提交人关于对其申诉的审查的指称主要反映了他不同意缔约国主管部门得出的事实结论。委员会注意到，国内主管部门审议了提交人提出的所有申诉，而且委员会认为，提交人没有证明国内主管部门对他的指称和证据的评估显然具有任意性或构成明显错误或司法不公。因此，委员会认为，就可否受理而言，提交人未能充分证实其申诉，并根据《任择议定书》第二条宣布这些申诉不可受理。

6.7 委员会还注意到，提交人称，难民上诉委员会对其庇护申请的决定依据是摩加迪沙是他的国内逃亡选择这一事实，因此难民上诉委员会应将申请发回移民局，以便由两个机构审查这一问题。委员会还注意到，缔约国认为，难民上诉委员会根据一项程序作出了决定，在这项程序中，提交人有机会在律师协助下以书面和口头形式陈述自己的观点。委员会还注意到，缔约国认为，鉴于移民局已经认定提交人未能证明他如果返回索马里将遭受迫害，因此，不能将国内逃亡选择的问题视为可能导致其案件结果截然不同的新的重要信息，并要求难民上诉委员会根据国内法将案件发回移民局。委员会指出，难民上诉委员会已充分审议了提交人的国内逃亡选择问题，并认定，提交人的家族在总体上以及提交人作为个人都没有如此高的知名度，以至于他被遣返摩加迪沙将面临迫害风险。因此，委员

⁶ X 诉丹麦案，第 9.2 段；X 诉瑞典案，第 5.18 段；Q.A. 诉瑞典案，第 9.3 段；以及 A.E. 诉瑞典案，第 9.3 段。

⁷ 同上；另见 X 诉丹麦案，第 9.2 段；Q.A. 诉瑞典案，第 9.3 段；以及 A.E. 诉瑞典案，第 9.3 段。

⁸ Pillai 等人诉加拿大案(CCPR/C/101/D/1763/2008)，第 11.4 段；以及 Z.H. 诉澳大利亚案(CCPR/C/107/D/1957/2010)，第 9.3 段。

⁹ 例如，见 K 诉丹麦案，第 7.4 段；Y.A.A. 和 F.H.M. 诉丹麦案(CCPR/C/119/D/2681/2015)，第 7.3 段；Rezaifar 诉丹麦案(CCPR/C/119/D/2512/2014)，第 9.3 段；Q.A. 诉瑞典案，第 9.3 段；以及 A.E. 诉瑞典案，第 9.3 段。

¹⁰ 例如，见 I.K. 诉丹麦案(CCPR/C/125/D/2373/2014)，第 9.7 段；M.P. 诉丹麦案(CCPR/C/121/D/2643/2015)，第 8.7 段；以及 A.E. 诉瑞典案(CCPR/C/128/D/3300/2019)，第 9.7 段。

会认为，就可否受理而言，这些申诉没有得到充分证实，并根据《任择议定书》第二条宣布这些申诉不可受理。

6.8 委员会得出结论认为，就可否受理而言，提交人未能证实他根据《公约》第六和第七条提出的申诉，并根据《任择议定书》第二条宣布来文不可受理。

7. 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。
-