

公民权利和政治权利  
国际公约Distr.: General  
16 June 2016  
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  
2409/2014 号来文的意见 \*\*\*

提交人:	Abdilaifir Abubakar Ali 和 Mayul Ali Mohamad (由丹麦难民理事会代理)
据称受害人:	提交人和他们的两个孩子
所涉缔约国:	丹麦
来文日期:	2014 年 5 月 28 日(初次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第 97 条作出的决定, 已于 2014 年 5 月 27 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见的通过日期:	2016 年 3 月 29 日
事由:	从丹麦驱逐至意大利
程序性问题:	无
实质性问题:	酷刑、残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚
《公约》条款:	第七条
《任择议定书》条款:	第二条

\* 委员会第一百一十六届会议(2016 年 3 月 7 日至 31 日)通过。

\*\* 参加审议本来文的委员会委员有: 亚兹·本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐德、莎拉·克利夫兰、奥利弗·德·弗洛维勒、艾哈迈德·阿明·法萨拉、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、邓肯·穆尤穆扎·拉基、费蒂尼·帕扎齐斯、奈杰尔·罗德利爵士、费边·奥马尔·萨尔维奥利、德鲁贾拉尔·西图辛格、安雅·塞伯特-佛尔、尤瓦尔·沙尼、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利和马戈·瓦特瓦尔。由六名委员会委员签名的三份意见附于本意见之后。



1.1 来文提交人是来自摩加迪沙的索马里公民 Abdilafir Abubakar Ali(提交来文时年龄为 27 岁)和 Mayul Ali Mohamad(提交来文时年龄为 24 岁)。他们有两个子女: Ali Abdilafir Abubakar(提交来文时年龄为 2 岁)和 Abdi Rahman Abdilafir Abubakar Ali(提交来文时年龄为 6 个月)。<sup>1</sup> 当丹麦当局拒绝其在丹麦的难民身份申请后, 提交人和他们的子女正待被驱逐到意大利。提交人称, 若丹麦强行将他们及其子女驱逐至意大利, 将侵犯《公约》第七条赋予他们的权利。提交人由丹麦难民理事会代理。《任择议定书》自 1976 年 3 月 23 日起对丹麦生效。

1.2 2014 年 6 月 2 日, 依照委员会议事规则第 92 条, 委员会通过新来文和临时措施特别报告员行事, 请缔约国在委员会审议案件期间不要将提交人及其孩子驱逐至意大利。

1.3 2015 年 2 月 4 日, 委员会通过新来文和临时措施特别报告员行事, 拒绝了缔约国关于取消临时措施的要求。

### 事实背景

2.1 提交人来自摩加迪沙。他们是属于 Hawie 氏族的穆斯林。由于受到来自青年党的威胁, 他们从索马里逃至利比亚, 在那里因非法入境而被拘留, 期间相遇。因此, 他们基于不同理由分别申请了难民身份。Abubakar Ali 于 2008 年逃至利比亚。他的兄弟是一名索马里军队的士兵, 于 2007 年被青年党杀死。他的兄弟被杀后, Abubakar Ali 因被怀疑是政府的间谍而遭到青年党的威胁。Mayul Ali Mohamad 在 2009 年初接受电台采访时说她的兄弟和当时的丈夫因为曾为政府工作而被青年党杀害了, 采访之后她就逃到了利比亚。Mayul Ali Mohamad 称其接受采访后, 青年党成员就一再威胁她, 并去她家里找她。

2.2 提交人在利比亚被拘留了约一年, 在此期间 Mayul Ali Mohamad 生下一名女婴。2011 年, 提交人乘船来到意大利。旅途中, 他们被分开, 他们的女儿溺水身亡。<sup>2</sup> 两名提交人分别于 2011 年 4 月和 6 月在意大利申请庇护。到达意大利之后, 他们立即团聚并在一个庇护中心共同生活。在那里, 他们由慈善机构特别是一个教会提供食物。2011 年 12 月 21 日, Mayul Ali Mohamad 在意大利的一家医院生下了他们的儿子 Ali Abdilafir Abubakar。婴儿的情况不好, 但提交人称, 他们要求得到医疗援助时没有人倾听或理睬他们。

2.3 在庇护中心期间, 提交人获得了临时居留证。因为他们不懂意大利文, 所以也不知道居留证的有效期。2012 年 1 月, 他们被要求离开庇护中心。2012 年 1 月至 6 月, 他们流落街头约四个月。没有人向他们提供任何帮助寻找临时栖身

---

<sup>1</sup> 没有提供提交人的确切出生日期。

<sup>2</sup> 据来文称, Mayul Ali Mohamad 与她的女儿同行, 但女孩溺水身亡。

之地、永久住房或工作，他们也丢失了居留证。<sup>3</sup> 他们与儿子睡在火车站，从教会获得食物。他们新生儿子的健康状况出现恶化，因为患有先天性心脏缺陷，但当时没有诊断出来。提交人称他们遭遇了暴力行为。例如，2012 年 2 月或 3 月，Abubakar Ali 遭到三个人的攻击，被踢倒在地板上。警察进行了干预，但未对施暴者采取任何措施。他们仅告知提交人不要睡在火车站。提交人没有投诉，因为他们不会讲意大利语。

2.4 由于他们的境遇非常糟糕，提交人决定前往丹麦，他们于 2012 年 6 月 20 日到达那里并申请庇护。2013 年 4 月 24 日，丹麦移民局决定，尽管提交人需要辅助保护，但应将其转移至意大利，因为那是他们的第一庇护国。2013 年 10 月 7 日，难民上诉委员会维持了丹麦移民局的决定，认为提交人的案件适用于《外国人法》第 7 条第 2 款<sup>4</sup>，因此问题就在于根据该法第 7 条第 3 款<sup>5</sup> 意大利能否作为他们的第一庇护国。委员会指出，被认为是第一庇护国的国家必须至少满足下列条件：提交人在该国得到保护不被驱回，能够合法进入和停留，其人身健康和生命能得到保护。根据意大利当局和提交人提供的信息，<sup>6</sup> 委员会认为，两位提交人都根据《关于难民地位的公约》获得了意大利居留证，这是一个事实。委员会进一步指出，保护的概念包含特定的社会和经济层面要素，使寻求庇护者能够享有基本权利，并且提交人可以获得，包括影响他们在第一庇护国——意大利的社会经济状况的权利。

2.5 2013 年 5 月 21 日，在经医生诊断患有先天性心脏缺陷后，提交人之子在丹麦接受了心脏手术。据提交人称，医生还得出下列结论：婴儿出生时在意大利的医院没有得到充分检查。2013 年 11 月，Mayul Ali Mohamad 在丹麦生下 Abdilafir Abubakar Ali。

2.6 提交人声称，他们已用尽所有可用的国内补救办法，因为难民上诉委员会 2013 年 10 月 7 日的决定是最终决定，不得上诉。他们辩称，委员会做出驳回决定的依据是他们已在意大利获得临时居留证，他们能够合法进入和居留于该国，而且可在该国获得足够的社会经济条件。

<sup>3</sup> 难民上诉委员会在 2013 年 10 月 7 日的决定中指出，Abubakar Ali 抵达丹麦时持有有效的意大利居留证，但没有提供居留证的到期日期。委员会还指出，Mayul Ali Mohamad 告知丹麦当局，她在罗马流落街头期间弄丢了她的临时居留证。

<sup>4</sup> 第 7 条第 2 款规定：“外国人经提出申请后，如其在被遣送回原籍国后可能会被判处死刑或遭受酷刑或不人道或有辱人格的待遇或处罚，即对其签发居留证[……]”。

<sup>5</sup> 第 7 条第 3 款规定：“外国人业已在另一个国家获得保护，或者，如果其与另一个国家关系密切并被认为肯定能够在该国获得保护的，可拒绝签发第 1 款和第 2 款规定的居留证。”

<sup>6</sup> 难民上诉委员会在该项决定中没有具体说明哪些信息来自意大利当局。它强调，提交人关于其是否就自身境遇特别是儿子的健康状况要求意大利当局给予帮助的陈述前后矛盾。

## 申诉

3.1 提交人指出，若丹麦强行将他们及其子女驱逐至意大利，将侵犯《公约》第七条赋予他们的权利。<sup>7</sup>他们说，自他们在 2012 年年初被要求离开庇护中心之后，他们未能在意大利找到住房、工作或任何持久、人道的解决方式。此外，他们说如果他们被送回意大利，他们可能无家可归，或者不得不居住在自行组织起来的栖息之所，这些地方拥挤不堪、生活条件恶劣。由于他们第一次抵达意大利时已经获得了保护并受益于收容系统，他们不再享有被安置在收容中心的权利。<sup>8</sup>

3.2 提交人还指出，意大利为持有效或过期居留证的难民提供的收容和生活条件不符合基本的人道主义标准和国际保护义务。<sup>9</sup>他们辩称，其经历表明意大利为寻求庇护者和难民——特别是弱势人群——提供的支助已系统性失效。他们说，他们可能在意大利无家可归、贫困潦倒，能获得的医疗照顾也可能非常有限。<sup>10</sup>因此，提交人认为，鉴于意大利目前达不到相应的人道主义标准，所以第一庇护国原则应不适用，如果被遣返回意大利，他们将会面临遭受不人道和有辱人格的待遇之风险。提交人提请注意他们有两个幼童的事实。他们还认为，他们年龄较大的儿子 Ali 在意大利可能面临得不到充分的心脏病治疗和跟踪服务的风险，他在该国出生时就没有得到适当的医疗救助，他的先天性心脏病在那儿也没有被发现。提交人进一步指出，2012 年初当他们被告知离开意大利收容中心时，他们尽管获得了辅助保护，但无法为自己和子女找到栖身之地、医疗保健、工作或任何持久的、符合人道主义的解决方案。

<sup>7</sup> 提交人援引了以下内容：欧洲人权法院，M.S.S.诉比利时和希腊案，30696/09 号申请，2010 年 12 月 15 日通过的判决，以及 Samsam Mohammed Hussein 及其他人诉荷兰和意大利案，27725/10 号申请，2013 年 4 月 2 日通过的判决。

<sup>8</sup> 提交人援引了几份关于回返者在意大利的状况的报告：关于实施《都柏林第二规则》技术性合作的欧洲网络，《都柏林第二规则国别报告：意大利》(2012 年 12 月)；瑞士难民理事会，《意大利的收容条件：关于寻求庇护者和保护受益人——特别是“都柏林重返者”目前状况的报告》(伯尔尼，2013 年 10 月)；欧洲耶稣难民服务会，《中断的保护：<都柏林规则>如何影响对寻求庇护者的保护》(2013 年 6 月)；和美国国务院关于人权的国别报告(2013 年 4 月)。

<sup>9</sup> 庇护信息数据库，《国别报告：意大利》(2013 年 5 月)；瑞士难民理事会，《意大利的收容条件：关于寻求庇护者和保护受益人——特别是“都柏林重返者”目前状况的报告》(伯尔尼，2013 年 10 月)；关于实施《都柏林第二规则》技术性合作的欧洲网络，《都柏林第二规则国别报告：意大利》(2012 年 12 月)。

<sup>10</sup> 根据提交人援引的一份报告，难民把大部分时间都花在满足基本需要上：排队领取餐食、找淋浴、洗漱和睡觉的地方。在这种情况下，他们几乎不可能融入社会，对需要照顾儿童的父母而言就更难了。见瑞士难民理事会，《意大利的收容条件：关于寻求庇护者和保护受益人——特别是“都柏林重返者”目前状况的报告》(伯尔尼，2013 年 10 月)。

## 缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2014年12月2日，缔约国提交了其关于来文可否受理和对案情的意见。缔约国认为，由于申诉明显毫无根据，应宣布申诉不可受理。如果委员会认为来文可以受理，缔约国认为委员会应宣布提交人返回意大利不违反《公约》第七条。更具体地说，缔约国辩称，除在庇护程序中已经提交过的信息之外，提交人未向委员会提交与其案件相关的任何新的重要信息。缔约国认为，难民上诉委员会在2013年10月7日做决定时已经充分审查了这些信息。缔约国指出，委员会认为提交人的案件应适用《丹麦外国人法》第7条第2款(保护地位)。然而，提交人曾在意大利被给予辅助保护，可以携其子女合法地返回并留在那里。意大利被认为是“第一庇护国”，这也证明丹麦当局根据《外国人法》第7条第3款拒绝给予提交人庇护是有正当理由的。

4.2 缔约国进一步澄清，在运用第一庇护国原则时，难民上诉委员会要求寻求庇护者在第一庇护国至少应得到不被驱回的保护，可以合法地进入和居住在该国。据缔约国称，这种保护包括特定的社会和经济层面要素，必须按照基本人权标准对待寻求庇护者，他们的身体健康必须得到保护。这种保护的核心要素是，相关人员在进入和居留于第一庇护国时必须享有人身安全。然而，缔约国也认为不可能要求让寻求庇护者同该国国民一样享受完全相同的社会和生活标准。

4.3 针对对意大利人道主义情况的指控，缔约国援引欧洲人权法院2013年关于 *Samsam Mohammed Hussein* 及其他人诉荷兰和意大利案不可受理的决定。在该案中，法院考虑了政府和非政府组织的报告后认为，“虽然意大利寻求庇护者、被认可的难民以及因国际保护或人道主义目的被授予居留证的外国人的一般状况和生活条件可能表现出一些缺陷，但这并不表明该国在提供支助或设施以满足作为特别脆弱人群的寻求庇护者的需求方面存在如 *M.S.S.* 诉比利时和希腊案中存在的系统失效问题”。<sup>11</sup> 法院认为，该案中申请人的指控明显缺乏根据，不可受理，申请人可被送回意大利。关于本案，缔约国认为虽然提交人依赖法院在 *M.S.S.* 诉比利时和希腊案(2011)中的事实认定，但法院对 *Mohammed Hussein* 案(2013)的裁决是近期作出的，且专门述及意大利的情况。缔约国还认为，正如法院所指出的，在意大利被授予辅助保护的人将获得三年期可续延居留证，使得持有者可以工作，获得外国人旅行证件，享受家庭团聚福利以及社会援助、医疗保健、社会住房和教育基本方案的福利。

4.4 缔约国还援引了提交人引述的2013年意大利国别报告，根据该报告，无法进入庇护中心的寻求庇护者不得不生活在“自己安排的栖息之所”，这些地方经常拥挤不堪。缔约国指出，2013年11月该国别报告的更新文本表明，上述情况指的是寻求庇护者在意大利面临的收容条件，而不是如提交人等已经获得了居留证的外国人面临的境况。关于提交人儿子的心脏病情况及他们关于在意大利无法

<sup>11</sup> 见 *Samsam Mohammed Hussein* 及其他人诉荷兰和意大利案，第78段。

获得他所需要的医疗援助和后续措施的说法，缔约国认为，该儿童在丹麦接受手术后其治疗已成功完成。<sup>12</sup> 缔约国还认为，根据可以得到的背景信息，提交人之子将可以在意大利获得治疗。

4.5 此外，缔约国援引了欧洲人权法院的另一项决定，即在 *Tarakhel* 诉瑞士案<sup>13</sup> 中，该法院认为，如果瑞士当局根据《都柏林规则》将寻求庇护者送回意大利，而事先并未从意大利当局获得关于将根据申请者子女的年龄做出适当安排，以及整个家庭将可以生活在一起的个案保障的话，那么将这个阿富汗家庭从瑞士送回意大利的行为将违反《保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》）第 3 条（禁止不人道或有辱人格的待遇）。缔约国认为，因为 *Tarakhel* 诉瑞士案是一个涉及意大利寻求庇护者的案件，所以相关决定无愧于法院关于持意大利居留证的个人和家庭的判例。<sup>14</sup> 它认为，不能指望缔约国在将需要保护且已被授予意大利居留证的个人和家庭送回之前从意大利当局获得个案保障。

4.6 缔约国得出结论认为，提交人未能提供充分证据证明他们在意大利将面临遭受不可弥补的伤害之风险，将他们及其子女驱逐回意大利不构成违反第七条的行为。

#### 提交人对缔约国意见的评论

5.1 2015 年 1 月 28 日，提交人提交了他对缔约国意见的评论。他们声称，由于没有行之有效的融入计划，寻求庇护者和国际(辅助)保护受益人在意大利的生活条件是相似的。因此，寻求庇护者和接受辅助保护的人士在寻找基本住房、获得卫生设施和食物方面在意大利往往面临着同样严重的困难。<sup>15</sup> 提交人援引耶稣会难民服务社 2013 年的报告指出，真正的问题在于那些已经获得过某种保护而又被送回意大利的人，因为如果他们在初次抵达时已经在至少一个收容中心住过，且在规定时间内自愿离开了中心，则他们不再有权住进政府为寻求庇护者设立的收容中心。<sup>16</sup> 大多数在罗马废弃的建筑物中栖身的人属于这一类。调查结

<sup>12</sup> 缔约国援引的一份医疗报告显示，病人需要在约五年后进行后续检查，但因为病人及其家人是将被驱逐出丹麦的难民，这很可能不会实现。

<sup>13</sup> 欧洲人权法院，*Tarakhel* 诉瑞士案，第 29217/12 号申请，2014 年 9 月 10 日通过的判决。

<sup>14</sup> 如在 *Samsam Mohammed Hussein* 及其他人诉荷兰和意大利案中做出的判例。

<sup>15</sup> 提交人提到了他们的申诉和其中所列举的各种资料来源。

<sup>16</sup> 欧洲耶稣难民服务会，《中断的保护：〈都柏林规则〉如何影响对寻求庇护者的保护》（2013 年 6 月），第 152 页。

果显示没有地方住是一个大问题，特别是对返回者而言，他们中的大多数都被给予了国际或人道主义保护。<sup>17</sup>

5.2 提交人还质疑缔约国对欧洲人权法院判例的解读。他们辩称，针对 *Samsam Mohammed Hussein* 及其他人诉荷兰和意大利案的决定是基于这样一种假设，即意大利当局将为申请人家庭来到意大利准备一个合适的方案。<sup>18</sup> 提交人辩称，没有理由认为意大利当局将按基本的人权标准为他们的返回做准备。

5.3 提交人认为，与缔约国的解读正好相反，对本案更有借鉴意义的是 *Tarakhel* 诉瑞士案，这是由于考虑到寻求庇护者和已被给予保护的人士面临着相似的生活条件，在寻找住房、医疗援助和粮食方面也面临着相似的困难——正如上文所述。提交人称，在该案中欧洲人权法院指出凡加入都柏林体系的国家都将尊重载于《欧洲人权公约》中的基本权利，法院称这是一个无可辩驳的推定。法院还认为，就意大利目前的情况而言，“大量寻求庇护者可能没有住宿或被安置在没有任何隐私的过度拥挤的设施内，甚至处于不健康或暴力的条件下，不能以没有事实根据为由否定这一可能性”。<sup>19</sup> 法院要求瑞士从意大利当局获得保证，即保证申请者(一个家庭)将获得适合儿童年龄的设施和条件；而如果没有得到这种保证，瑞士却将他们转移到意大利，就将违反《欧洲人权公约》第 3 条。提交人辩称，根据这一认定，接受辅助保护的人士返回意大利时面临的恶劣条件属于《欧洲人权公约》第 3 条和《公民权利和政治权利国际公约》第七条所界定的范围。因此，他们重申，将他们驱逐至意大利将违反《公约》第七条。<sup>20</sup>

## 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 93 条，决定案件是否符合《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 2 款(子)项的要求，委员会已查明同一事项没有在另一国际调查或和解程序中接受审查。

<sup>17</sup> 同上，第 161 页。此外，提交人引用了另一份报告说明处于受保护地位的人也无法获得通过欧洲难民基金提供的住宿，因为该基金只帮助寻求庇护者。因此，已获得受保护地位又重返意大利的人极难找到住所。见瑞士难民理事会，《意大利的收容条件：关于寻求庇护者和保护受益人——特别是“都柏林重返者”目前状况的报告》(伯尔尼，2013 年 10 月)。

<sup>18</sup> 提交人引述 *Samsam Mohammed Hussein* 及其他人诉荷兰和意大利案的决定(第 77-78 段)。

<sup>19</sup> 见 *Tarakhel* 诉瑞士案，第 115 段。

<sup>20</sup> 提交人引述欧洲人权法院的论述，该法院在 *Tarakhel* 诉瑞士案中指出，如果没有适宜儿童生活的收容设施，则“所涉情况便达到了《公约》第三条禁止范围内的严重程度”。见 *Tarakhel* 诉瑞士案，第 119 段。

6.3 委员会注意到，提交人声称他们已用尽所有可用的国内有效补救办法。鉴于缔约国在这方面没有提出任何反对意见，委员会认为已满足了《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的要求。

6.4 委员会注意到缔约国质疑来文可受理性，理由是提交人根据《公约》第七条的申诉显然毫无根据。但是，委员会认为，缔约国推断不予受理的论点与案情密切相联，应该在彼阶段加以考虑。

6.5 委员会宣布来文可受理，因为它可能涉及《公约》第七条下的问题，委员会进而着手审议案情。

#### 审议案情

7.1 委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款，参照当事各方提供的所有资料，审议了本来文。

7.2 委员会注意到，提交人申诉称，如果根据《都柏林规则》下的第一庇护国原则将他们及未成年孩子驱逐到意大利，将使其面临遭受不可弥补的伤害之风险，违反了《公约》第七条。提交人的论据包括，除其他外，他们在意大利获得居留证后的实际待遇，以及各种报告中对进入意大利的寻求庇护者和难民的一般收容条件的描述。

7.3 委员会回顾了其关于《公约》缔约国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确实存在如《公约》第七条所设想的、可能造成不可弥补的伤害之风险，缔约国有义务不从其领土引渡、驱逐、逐出或以其他方式遣返有关人员，而第七条的目的是禁止酷刑以及残忍、不人道或有辱人格的待遇。该委员会还指出，此种风险必须是针对个人的，如要证明确实存在遭受不可弥补的伤害之风险，必须按照高标准提供确凿证据。<sup>21</sup> 委员会将进一步回顾其判例，指出应当给予缔约国的评估相当的重视，通常应当由《公约》缔约国的相关机构通过审查或评价事实和证据，以确定此种风险是否存在，<sup>22</sup> 除非发现上述评估明显武断或有失公正。<sup>23</sup>

7.4 委员会注意到，根据提交人自己提交的无可争议的材料，他们于 2011 年 6 月至 2012 年 1 月生活在一个收容中心，之后他们被要求携 2011 年 12 月 21 日出生的儿子离开，也没有提供替代住所。他们随后就流落街头和火车站，靠教会提

<sup>21</sup> 见第 2007/2010 号来文，X 诉丹麦案，2014 年 3 月 26 日通过的意见，第 9.2 段；第 692/1996 号来文，A.R.J. 诉澳大利亚案，1997 年 7 月 28 日通过的意见，第 6.6 段；以及第 1833/2008 号来文，X. 诉瑞典案，2011 年 11 月 1 日通过的意见，第 5.18 段。

<sup>22</sup> 见第 1957/2010 号来文，Lin 诉澳大利亚案，2013 年 3 月 21 日通过的意见，第 9.3 段。

<sup>23</sup> 除其他外，主要见第 541/1993 号来文，Errol Simms 诉牙买加案，1995 年 4 月 3 日通过的不予受理的决定，第 6.2 段；和第 1957/2010 号来文，Lin 诉澳大利亚案，2013 年 3 月 21 日通过的意见，第 9.3 段。

供的食物度日。他们就此失去了住所和生存手段。委员会还注意到，提交人称尽管他们当时向主管当局提出了请求，但他们的新生儿子在出生时还是没有得他需要的医疗照顾。由于害怕无法养育好孩子，也无法为自己找到符合人道主义的解决方案，所以提交人离开了意大利前往丹麦，并于 2012 年 6 月在那里申请庇护。作为携两名未成年子女的寻求庇护者，<sup>24</sup> 提交人现在发现自己处于非常脆弱的状况中。

7.5 委员会注意到提交人呈上的各份报告，这些报告强调意大利的收容设施缺乏给《都柏林规则》所定义的寻求庇护者和返回者的名额。委员会尤其注意到，根据提交人呈上的材料，已被授予一种保护形式且在意大利期间已经受益于收容设施的返回者——如提交者自身——实际上将不能再享受中心为寻求庇护者提供的住宿。<sup>25</sup>

7.6 委员会注意到，难民上诉委员会认定本案中意大利应是第一庇护国，也注意到缔约国的立场，即第一庇护国必须为寻求庇护者提供基本的人权保障，但并不要求为其提供同本国国民一样的社会和生活标准(见上文第 4.2 段)。委员会还注意到，缔约国援引了欧洲人权法院的一个决定，根据该决定，尽管意大利的情况存在缺点，但并未表现出“为寻求庇护者提供支助或设施方面存在系统性失效”。<sup>26</sup>

7.7 然而，委员会认为，缔约国的结论没有充分考虑提交人提供的信息，即根据他们的亲身经历，尽管获得了意大利居留证，他们仍面临令人无法忍受的生活条件。有鉴于此，委员会指出，缔约国没有解释如果提交人返回意大利，居留证将如何保护他们及两个未成年子女免遭其已经在意大利经历过的极度艰难和贫困，特别是其中一名子女还需要后续医疗照顾。<sup>27</sup>

7.8 委员会回顾，缔约国应充分考虑被驱逐后相关人士可能亲身面对的现实风险<sup>28</sup>，并认为缔约国有责任就提交人在意大利会面临的风险做个体化的风险评估，而非依赖一般性的报告和以下假定：因为他们过去曾受益于辅助保护，就假定他们今天在原则上还有权享受相同的辅助保护。委员会认为，缔约国未能对提交人的特别脆弱性给予应有的考虑，尽管他们有权获得辅助保护，但在没有意大利当局任何援助的情况下他们将面临无家可归和不能养活自己的困境，包括无法为新生的儿子提供其所需的医疗援助。它也没有要求意大利当局提供适当的保

<sup>24</sup> 见第 2.5 段。

<sup>25</sup> 见 [www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida\\_italy\\_thirduupdate\\_final\\_0.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_italy_thirduupdate_final_0.pdf)。

<sup>26</sup> 见 Samsam Mohammed Hussein 及其他人诉荷兰和意大利案，第 78 段。

<sup>27</sup> 见第 2360/2014 号来文，Warda Osman Jasin 诉丹麦，2015 年 7 月 22 日通过的意见，第 8.8 段。

<sup>28</sup> 例如，见第 1763/2008 号来文，Pillai 诉加拿大案，2011 年 3 月 25 日通过的意见，第 11.2 段和 11.4 段。

证，即保证将按照《公约》第七条赋予寻求庇护者的享受临时保护和保障的权利，为提交人及其两名未成年子女提供合适的收容条件，具体而言没有要求意大利承诺：(a) 更新或延长提交人的居留证<sup>29</sup>，向其子女发放居留证，不将他们驱逐出意大利；(b) 根据儿童的年龄和整个家庭的脆弱处境提供合适的条件接收提交人及其子女，让其能留在意大利。<sup>30</sup>

7.9 因此，委员会认为在这种情况下，根据丹麦难民上诉委员会的决定将提交人及其两个未成年子女驱逐到意大利将违反《公约》第七条。

8. 根据《任择议定书》第五条第 4 款，委员会认为将提交人及其两个孩子驱逐到意大利将侵犯《公约》第七条赋予他们的权利。

9. 根据《公约》第二条第 1 款，缔约国承允尊重并保证所有境内受其管辖之人一律享受本《公约》所确认之权利，因此缔约国有义务给予提交人有效的补救，包括对他们的申诉予以充分的重新考虑，要综合考虑缔约国在《公约》下的义务和本委员会的意见以及上文第 7.8 段所述在必要时要寻求意大利的保证。此外，还请缔约国重新审议提交者的庇护请求期间不要将其驱逐至意大利。

10. 缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况，而且缔约国也已根据《公约》第二条规定承诺确保在其领土内和受其管辖的一切个人享有《公约》承认的权利，委员会希望在 180 天内从缔约国获得关于采取了何种措施以落实委员会意见的信息。此外，还请缔约国公布本意见，将其译成缔约国的官方语文，并加以广泛传播。

<sup>29</sup> 考虑到提交人声称他们丢失了居留证(见第 2.3 段)。

<sup>30</sup> 见第 2360/2014 号来文，Warda Osman Jasin 诉丹麦案，2015 年 7 月 22 日通过的意见，第 8.9 段。

## 附件一

## 委员会委员尤瓦尔·沙尼、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利和奈杰尔·罗德利爵士的个人意见(不同意)

1. 我们不同意委员会的下列结论，即本案中的事实表明，如果提交人及其两个子女被遣送回意大利，丹麦将违反《公约》第七条。
2. 根据本委员会已有的成熟案例法，“若有确凿证据使人相信被驱逐的人将在驱逐目的国或随后可能被转移至的国家面临如《公约》第六、七条所设想的、不可挽回的伤害之风险”，则缔约国有义务不从其领土将人驱逐。<sup>a</sup>然而，这并不意味着只要被驱逐的人在驱逐目的国可能遇到艰难的处境，驱逐国就有不驱回的义务。<sup>b</sup>
3. 被驱逐后可能遭遇经济贫困和恶劣生活条件的人可能可以依据《经济、社会、文化权利国际公约》以及《公民权利和政治权利国际公约》向驱逐目的国提出合理的要求。尽管如此，无法获得社会援助并不构成不驱回的理由，除了一些可能的例外情况之外，即相关人士由于其特别的脆弱性而面对特殊的困难，其困境特别严峻且不可挽回。认为所有面临经济贫困的人都可能是《公约》第七条的受害人这种正好相反的解读在本委员会的案例法以及国家实践中都得不到支持，而且将使第七条提供的保护和(绝对的)不驱回原则超越极限。
4. 虽然我们支持委员会在 *Jasin 诉丹麦案*<sup>c</sup> 中通过的意见，但该案的事实与本案相去甚远，不应得出相同的法律结论。在 *Jasin 诉丹麦案* 中，提交人处于特别脆弱的境地，如果被驱逐至意大利，几乎不可能应对可以想见的巨大困难。她是三个幼童的单身母亲，必须应对健康问题，失去了在意大利的移民身份，而且意大利福利制度已经证明未能对她施加援助。在这种特殊情况下，我们认为如果没有具体的社会援助保证，就不能认为意大利对提交人及其子女而言是一个安全的驱逐目的国(由此也引出当事人会被从意大利驱回至她原籍国的现实可能)。
5. 本案中的两名提交人都是身体健全的成年人，根据其在意大利接受辅助保护的地位可以合法地工作，养活自己并抚养两个未成年子女。案件事实也表明意大利当局过去曾(至少部分地)回应了提交者的社会需要，他们在庇护中心生活了数月。尽管提交者的一名子女曾患先天性心脏病(心房间隔缺损)，但我们面前的记录显示他在丹麦接受的手术是成功的，病情已经得到完全的医治，该儿童不需要

<sup>a</sup> 见委员会关于《公约》缔约国一般法律义务之性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 12 段。

<sup>b</sup> 见第 265/87 号来文，*Vuolanne 诉芬兰案*，1989 年 4 月 7 日通过的意见。

<sup>c</sup> 见第 2360/2014 号来文，*Jasin 诉丹麦案*，2015 年 7 月 22 日通过的意见。

任何进一步的治疗，亦无须密切监测(除了要在手术五年后进行跟进检查)。虽然提交者被驱逐至意大利后可能面临更困难的处境，但我们手头的信息并未显示这种困境预计将达到如此严峻和不可弥补的程度，以至于违反第七条。

6. 在这种情况下，我们无法得出丹麦当局将提交者驱逐至意大利的决定明显武断且因此将造成丹麦违反《公约》第七条的结论。

## 附件二

### 委员会委员费蒂尼·帕扎齐斯的个人意见(不同意)

1. 我不同意委员会认为如果本案中的提交者及其子女被驱逐至意大利则构成违反《公约》第七条的意见。
2. 委员会在结论中回顾指出(见意见第 7.3 段), 如果有充分理由相信确实存在如《公约》第七条所设想的、可能造成不可弥补的伤害之风险, 缔约国则有义务不从其领土遣返相关人员, 而第七条的目的是禁止酷刑以及残忍、不人道或有辱人格的待遇。<sup>a</sup> 委员会进一步回顾业已确立的判例, 即应当给予缔约国的评估相当的重视; 通常应当由《公约》缔约国的相关机构通过审查或评价事实和证据, 以确定此种风险是否存在, 除非它发现上述评估明显武断或有失公正。而实际情况似乎并非如上所述。2013 年 10 月 7 日, 丹麦难民上诉委员会在其决定中确认了辅助保护(已由意大利给予提交者)的必要性, 考虑了提交者呈上的所有信息后才得出没有充足理由认为提交者返回意大利后将遭受不可弥补的伤害的结论。
3. 尽管寻求庇护者可能身陷可悲的脆弱处境, 但评估是否有对个人造成不可弥补之伤害的风险仍应基于每个案件的事实。本案中, 意大利当局已经向提交者及其两名子女提供了辅助保护和工作许可。其子在丹麦接受了先天性心脏病手术, 对该儿童的医治已经成功完成。因此本案与 Jasin 诉丹麦案有所不同, 针对后者委员会得出了不同的结论, 理由是该案的提交人是必须应对健康问题的三个孩子的单身母亲, 其情况非常特殊。<sup>b</sup>
4. 尽管如果提交者返回意大利之后可能难以找到住所或工作, 但我并不认为这会构成令其身陷艰难的风险, 其艰难并未达到酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇之程度, 亦不在《公约》第七条界定的范围之内。

<sup>a</sup> 见委员会关于《公约》缔约国一般法律义务之性质的第 31 号一般性意见(2004 年), 第 12 段。

<sup>b</sup> 见第 2360/2014 号来文, Jasin 诉丹麦案, 2015 年 7 月 22 日通过的意见, 附件二。

## 附录三

## 委员会委员阿尼娅·塞贝特-福尔的个人意见，委员会委员岩泽雄司附议(不同意)

1. 在一个建立在人类尊严、自由、平等和团结之不可分割及普世价值之上的国家联盟内，根据规则可享受辅助保护的诸多难民却面临岌岌可危的生活环境，我们对此深表痛惜。<sup>a</sup>我们也认为该联盟有必要采取行动以履行其承诺。
2. 然而，根据《公民权利和政治权利国际公约》且基于下文将阐述的理由，我们无法同意委员会大多数委员对本案的结论，即如果丹麦将提交者驱逐至意大利，则有违其根据第七条规定需履行的不得使提交者遭受酷刑以及残忍、不人道或有辱人格的待遇之义务。
3. 根据本委员会长期以来的判例，“如果有充分理由相信确实存在如《公约》第六、七条所设想的、可能造成不可弥补的伤害之风险”，缔约国则有义务“不从其领土引渡、驱逐、逐出或以其他方式遣返有关人员”。<sup>b</sup>在委员会该份意见的第 7.3 段，委员会还指出此种风险必须是针对个人的，且须按照高标准提供确凿证据。
4. 确定是否存在如第七条所界定的风险必须具体情况具体分析。来文提交者需要举证证明有充分理由相信如果被其投诉的措施得到执行，提交者将面临遭受有违第七条规定待遇的现实风险。
5. 在本案中，我们认为提交者未能拿出充分证据支持其根据第七条提出的申诉主张。
6. 在起身前往丹麦之前，两位提交者均在意大利获得了辅助保护和临时居留证，根据缔约国提交的无争议的材料，持有该居留证的人可以工作并享受社会援助、医疗保健、社会住房和教育基本方案的福利。没有迹象表明他们返回意大利之后不能更新其居留证。
7. 提交人称他们可能在意大利无家可归、贫困潦倒，能获得的医疗照顾也可能非常有限，还可能不得不住在自己安排的栖身之所(第 3.1 段)。他们在第七条项下提出申诉的理由是意大利没有行之有效的融入计划(第 5.1 段)，在意大利期间意大利当局也未帮助其找住所和工作(第 2.3 段)。

<sup>a</sup> 《欧洲联盟基本权利宪章》前言。

<sup>b</sup> 见委员会关于《公约》缔约国一般法律义务之性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 12 段。

8. 但以上论述不足以表明存在如第七条所设想的、造成不可弥补的伤害之现实风险。作为一项被普遍接受的保护标准，第七条规定不应有人遭受残忍、不人道或有辱人格的待遇。提交人未能提供充足的证据证明他们在意大利将面临遭受此等对待的现实风险。不能获得社会援助本身并不构成违反第七条。<sup>c</sup> 提交者所称的艰难和贫穷并未达到使其驱逐可被形容为残忍、不人道或有辱人格的程度。本案中的两名提交人都有资格、有能力工作，案情与 *Jasin 诉丹麦案* 有实质性区别，因为后者的提交人是三个幼童的单身母亲，在意大利时居留证过期，还受健康问题困扰，如遭驱逐则提交人与几个孩子的生存都将遭到威胁。<sup>d</sup> 与此相反，本案提交人作为辅助保护接受人的法律地位使其可以工作，且一个家庭有两名健康、适宜工作的成年人，这种情况并不支持委员会多数成员所做出的一边倒的结论，即认为他们不能养活自己。

9. 提交者亦未能举出充分证据证明，如他们被驱逐将使其大儿子面临心脏病在意大利得不到足够医治的风险，因为他们的儿子在丹麦接受手术后治疗就已经成功完成，这一点无可争议。

10. 基于上述原因，我们认为提交者未能证明如果他们返回意大利，他们未来真的面临严重程度达到第七条所界定的伤害之风险。由于申诉主张证据不足，因此不能责备丹麦未充分考虑提交者提供的信息。

---

<sup>c</sup> 见第 2402/2014 号来文，2016 年 3 月 29 日通过的意见，第 6.6 段。

<sup>d</sup> *Jasin 诉丹麦案*，第 2360/2014 号来文，2015 年 7 月 22 日通过的意见。在该案中，委员会最后认定违反了第七条，因为缔约国在一份个体化风险评估中未能将提交者极其脆弱的特殊处境考虑在内。