

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
3 May 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 2575/2015 号来文的意见* ** **

来文提交人: Bayush Alemseged Araya (由丹麦难民理事会代理)

据称受害人: 提交人及其未成年儿子

所涉缔约国: 丹麦

来文日期: 2015 年 2 月 24 日(首次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 92 和 97 条作出的决定,
2015 年 2 月 25 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2018 年 7 月 13 日

事由: 从丹麦遣返至意大利

程序性问题: 无

实质性问题: 遭受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇
的风险

《公约》条款: 第七条

《任择议定书》条款: 第五条第 2 款(子)项和(丑)项

* 委员会第一二三届会议(2018 年 7 月 2 日至 27 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、亚兹·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹·科里斯、萨拉·克利夫兰、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、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼和马戈·瓦特瓦尔。

*** 委员会委员伊尔泽·布兰兹·科里斯、萨拉·克利夫兰、赫里斯托夫·海恩斯和尤瓦尔·沙尼的个人意见(反对)附于本意见之后。委员会委员奥利维耶·德弗鲁维尔的个人意见(赞同)也附于本意见之后。



1.1 2015年2月24日来文的提交人 Bayush Alemseged Araya, 系厄立特里亚国民, 生于1984年, 代表她本人和她生于2014年12月8日的儿子 Euas 提交申诉。提交人在丹麦寻求庇护, 但其申请被驳回, 自2015年2月26日以来, 她面临被遣返至意大利的可能。她声称, 如果丹麦将她遣返至意大利, 将构成侵犯她根据《公民权利和政治权利国际公约》第七条享有的权利。《公约任择议定书》于1976年3月23日对丹麦生效。提交人由丹麦难民理事会代理。

1.2 2015年2月25日, 委员会根据议事规则第92条, 通过新来文和临时措施问题特别报告员行事, 请缔约国在委员会审议案件期间不要将提交人和她未成年的儿子遣返至意大利。2015年2月27日, 难民上诉委员会暂停了提交人的离境期限, 直至另行通知。

1.3 2015年6月8日, 缔约国指出, 丹麦移民局2015年4月25日决定审查提交人的庇护申请, 因此暂停将其遣返。因此, 缔约国请委员会停止审议提交人的来文。2015年8月3日, 提交人的律师接受了缔约国提出的停止审议的请求, 因为庇护当局已重新审理此案。2016年4月25日, 委员会通过新来文和临时措施问题特别报告员行事, 决定在庇护程序悬而未决的情况下暂停而非停止审议来文。2016年5月12日, 缔约国向委员会转交了一项新的停止审议请求。2016年5月13日, 委员会重申其决定, 即在庇护程序悬而未决的情况下暂停审议此案。2016年6月21日, 缔约国通知委员会, 丹麦移民局和难民上诉委员会均驳回了提交人的庇护申请。2016年7月8日, 提交人向委员会转交了关于撤销暂停审议此案的请求, 因为其庇护申请已被驳回。¹

提交人陈述的事实

2.1 提交人是厄立特里亚公民。她拒绝应征入伍并逃离厄立特里亚, 因为她不愿为政府服务。提交人非法离开厄立特里亚并前往苏丹。由于提交人非法离境并逃避服役, 她担心自己如果返回厄立特里亚, 可能会面临监禁和酷刑乃至死亡。

2.2 2008年7月至8月间, 提交人在海上被意大利海岸警卫队逮捕后乘船抵达兰佩杜萨。她被转至该岛上的一处接待设施, 并在这里被登记为寻求庇护者。

2.3 提交人在获得居留证方面遇到困难, 不得不多次向移民局求助。其原因是她必须拥有住址或工作才能获得居留证。然而, 在庇护中心经过约六个月, 意大利当局向提交人提供了辅助保护, 包括三年有效期的居留证(辅助保护居留证)。

2.4 提交人前往米兰并向其地方当局寻求帮助。她获得了一周的临时住所(她仅被准许在大楼内过夜), 并试图寻找工作, 但没有成功。由于缺乏资金, 她被迫与其他难民和移民一起住在一栋废弃建筑物内, 在不安全的条件下居住了大约一年。她指出, 那里的环境不安全, 因为有人吸毒和酗酒, 而且住在其中的大多数人都是男子。据她称, 住在那里的男子经常在醉酒后前往妇女的住处, 企图对她们进行性侵犯。她表示, 她每天都会遭遇住宿者之间的争斗和暴力, 一次, 她在拒绝一名男子时遭受性侵犯, 此人用力殴打了她。

¹ 2017年4月11日, 缔约国提交了关于案情的意见, 但没有对提交人关于撤销暂停审议的请求提出异议。

2.5 在这栋废弃建筑物居住一年后，提交人在非正规部门找到一份非正式工作，既没有合同，也不纳税。数年间，² 她一直从事清洁工的工作，并与其他三名难民妇女合住在一间她设法租下的房间中。经济危机致使她失去工作，被逐出她租下的房间。与此同时，她发现自己怀孕了。她试图就医，但被拒绝提供医疗检查。³ 她面临的处境是没有住所，不得不返回曾遭受侵犯的废弃建筑物居住。她对未出生孩子的安全和废弃建筑物的居住条件感到担忧，因此决定离开意大利前往丹麦。⁴ 2014 年 10 月 10 日，她在丹麦提交了庇护申请。提交人的儿子 2014 年 12 月 8 日出生。⁵

2.6 2014 年 11 月 30 日，丹麦移民局要求意大利当局同意按照《都柏林规则》将提交人带回国。2014 年 12 月 15 日，意大利当局告知丹麦移民局，提交人在意大利已获得辅助保护，包括居留证，因此无法按照《都柏林规则》予以接收。2014 年 12 月 16 日，移民局决定拒绝提交人和她的儿子进入丹麦，并且不处理他们的庇护申请，因为他们在意大利已获得国际保护。因此，提交人被命令立即离开丹麦。⁶ 提交人和她两个半月的儿子定于 2015 年 2 月 26 日被遣返至意大利。

2.7 在提请委员会注意此案后，缔约国决定由移民局重新审议提交人的庇护申请。2015 年 10 月 29 日，移民局再次驳回提交人的庇护申请。2016 年 2 月 12 日，难民上诉委员会维持这项决定；该委员会认为，提交人在前往丹麦之前在意大利已获得居留证，因此，她如果返回意大利则能够获得充分的经济和社会保护。

2.8 提交人说，她已用尽一切可用和有效的国内补救办法，因为根据丹麦《外国人法》，不得就难民上诉委员会的决定向行政机构或丹麦法院提起上诉。提交人没有向任何其他国际调查或解决程序提交来文。

申诉

3.1 提交人称，根据《公约》第七条，她被迫返回意大利将构成缔约国侵犯她和她的孩子的权利，因为，尽管她在意大利获得国际保护，但她无法找到适当的住处、合法工作、充足的食物或任何临时或持久的人道主义解决方案。

3.2 她强调了与新生儿一起被送回一个不安全环境的担忧。她尤其担心与儿子一起被迫流落街头，无法获得适当的医疗援助。提交人还担心，由于有报告称意大利对寻求庇护者和持有居留证的获承认难民的接收条件存在缺陷，她和孩子无法获得适当的住处和食物。

3.3 因此，提交人称，将他们遣返至意大利将使他们面临不可弥补的伤害的实际风险，她以及特别是她的儿子将面临不人道和有辱人格的待遇，如流落街头、穷困潦倒、无法找到持久的人道主义解决方案，这违背了孩子的最大利益。

² 提交人未就确切持续时间提供更多详情。

³ 没有提供进一步详情或证据。

⁴ 提交人在意大利居住了六年，自 2008 年 7 月至 2014 年 10 月。

⁵ 提交人随来文附上一份丹麦出生证明，证明她的儿子生于 2014 年 12 月 8 日。

⁶ 这项决定是根据丹麦《外国人法》第 1 条第 48 款(a)项作出的。

3.4 提交人补充说，联合国难民事务高级专员公署(难民署)认为，第一庇护国原则仅适用于以下情况，即申请者一旦返回第一庇护国，“可获准留在该国，并可得到符合公认基本人权标准的待遇，直到为他们找到持久的解决方案为止”。⁷ 提交人以一份关于意大利难民处境的报告支持她的申诉，并说意大利面向寻求庇护者和国际保护受益者的接收制度不符合基本人权标准。⁸ 她还依据欧洲人权法院的判例，⁹ 认为缔约国未能确保她如果被遣返意大利不会面临遭受不人道和有辱人格待遇的实际风险。

提交人提交的补充资料

4.1 2016年7月8日，提交人告知委员会，她的意大利居留证已过期。

4.2 为进一步证实其申诉，提交人援引委员会关于禁止酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的第20号一般性意见(1992年)(第9段)和关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质第31号一般性意见(2004年)(第12段)，回顾指出，如果有充分理由相信，确实存在《公约》第六条和第七条所设想的不可弥补伤害的实际风险，缔约国就不应当将个人遣返至第三国。她指出，缔约国“就其管辖内的某个人做出某项决定时，如果可预见的必定后果是该人在《公约》规定下的权利在另一个司法管辖权下将受到侵犯”，则该缔约国本身可能就违反了《公约》。¹⁰

4.3 提交人称，缔约国在确定她如果被遣返意大利所面临的根据《公约》第七条享有的权利受到侵犯的风险时，本应当考虑到她的特殊脆弱处境。她强调，她是一位单身母亲，遣返她将会对她的孩子的生活产生重大影响。为此，提交人提及欧洲人权法院在 Tarakhel 诉瑞士案中的裁决：“鉴于儿童的特殊需要和极其脆弱的处境，遣送涉及儿童时，这种‘特殊保护’规定尤为重要”。¹¹ 在这方面，提交人援引委员会最近在 Jasin 诉丹麦案中的意见，委员会在其中认为，将一位没有住所或生存手段的单身母亲从丹麦遣返至意大利，尽管她在该国获得辅助保护，仍构成对《公约》第七条的违反。¹²

4.4 提交人认为，意大利面向寻求庇护者和国际保护受益者的接收制度不充分，不符合基本人权标准。根据现有报告，包括寻求庇护者在内的数百名移民住在罗马等城市的废弃建筑物中，难以获得公共服务。¹³ 由于缺少收容设施和住处，意大利有许多寻求庇护者和难民露宿街头，只能偶尔获得教堂或非政府组织提供的食物或住处。提交人尤其强调，如果回返者在初次抵达意大利时获

⁷ 提交人此处引述难民署执行委员会第58号结论(1989年)。

⁸ 见瑞士难民事务理事会，“意大利的接收条件：关于寻求庇护者和保护的受益者，特别是都柏林回返者目前在意大利状况的报告”(2013年10月)。

⁹ 提交人提及欧洲人权法院在 M.S.S.诉比利时和希腊案(第30696/09号申诉)中的决定，2011年1月21日判决。

¹⁰ 例见，Kindler 诉加拿大案(CCPR/C/48/D/470/1991)，第6.2段。

¹¹ Tarakhel 诉瑞士案，第29217/12号申诉，2014年11月4日判决，第119段。

¹² 见 Jasin 诉丹麦案，(CCPR/C/114/D/2360/2014)，第8.4和第8.10段。

¹³ 例见，美利坚合众国，国务院，“意大利2013年人权报告”，可查阅：www.state.gov/documents/organization/220503.pdf。

得过国际保护并曾受益于接收制度，则无权在收容中心住宿。耶稣会难民服务社在 2013 年年度报告中称，被遣返意大利且已被提供某种保护的人构成严重问题。如果某人在规定时间之前自愿离开抵达时向其提供的住宿中心，则无权再享受这种住宿。¹⁴ 在罗马宿于废弃建筑物的大多数人都属于这类情况。提交人强调，收容中心缺少空位是一个重大问题，特别是对于像她本人一样已受益于国际保护或辅助保护的回返者而言。

4.5 提交人还说，如果她和她的孩子被遣返意大利，他们将面临实际的、个人的和可预见的无家可归风险。她回顾说，她先前怀孕且无家可归时完全没有得到意大利当局的支助，并指出，意大利难民在获得保健服务方面面临严重障碍。在这方面，提交人指出，如果她被遣返意大利，她将无法获得对于她年幼的孩子至关重要的基本保健服务。

缔约国关于案情的意见

5.1 2017 年 4 月 11 日，缔约国提交了关于来文案情的意见，主要指出，如果将提交人和她的孩子遣返意大利，并不会违反《公约》第七条。缔约国没有对来文可否受理提出质疑。

5.2 首先，缔约国阐述了难民上诉委员会 2016 年 2 月 12 日驳回提交人的庇护申请的决定。缔约国确认该国同意这一决定，并认为，由于提交人在离开意大利前往丹麦之前获得了居留证，因此她如果被遣返意大利，将有权获得充分经济和社会保护。缔约国强调了难民上诉委员会的结论，该委员会在其中认为，提交人的大部分陈述可被视为事实，但她曾就她据称遭受的虐待联系了意大利当局。在这方面，该委员会认为，提交人的陈述前后不一致。

5.3 缔约国还介绍了难民上诉委员会的结构、组成和职能，缔约国视之为独立的准司法机关，¹⁵ 并说明了该委员会决定的法律依据。¹⁶ 缔约国称，该委员会不仅负责审查和查明案件的具体事实，还负责提供必要的背景资料，包括寻求庇护者原籍国或第一庇护国的情况。

5.4 缔约国还提到委员会最近通过的意见，其中委员会认为，“在没有证据证明难民上诉委员会的决定对于提交人的指称而言，明显不合理或属于任意的情况下，委员会认为，它收到的资料表明，将提交人遣返……不会使他面临遭受违反《公约》第七条待遇的真实风险”。¹⁷ 在本案中，缔约国指出，提交人在提交委员会的来文中并未证实，难民上诉委员会的评估具有任意性或在得出结论认为意大利是安全的第一庇护国方面构成明显错误或司法不公。

5.5 缔约国承认，在考虑某个国家是否可以作为第一庇护国时，分析必须包括社会经济方面，因为必须按照基本国际人权标准对待寻求庇护者。但缔约国说，并不要求让寻求庇护者享受与有关国家的国民完全相同的社会生活标准。

¹⁴ 见耶稣会难民服务社欧洲办事处，《保护中断——〈都柏林规则〉对寻求庇护者所受保护的影响》(布鲁塞尔，2013 年 6 月)，第 152 和第 161 页。

¹⁵ 例见，Ahmed 诉丹麦案，(CCPR/C/117/D/2379/2014)，第 4.1 至 4.3 段。

¹⁶ 《外国人法》第 7 条第 1 款将《关于难民地位的公约》第一条纳入国内法。

¹⁷ Z 诉丹麦案(CCPR/C/114/D/2329/2014)。

5.6 缔约国称，意大利的居留证可以作为旅行证件，其持有人有权工作、家庭团聚并享受一般的社会援助、保健、社会住房和教育方案。据缔约国称，居留证的有效期限最近已延长为五年，在重新入境时可由签发当局予以延长。缔约国确认，该国当局已联络丹麦驻意大利大使馆，确保获承认难民或具有保护身份者的居留证期限可以获得延长，而且不会根据意大利法律被视为寻求庇护者。2008年2月8日，大使馆确认，获承认的难民或具有辅助保护身份者可以在进入意大利后申请延长其居留证期限，即使居留证在进入丹麦后已过期。

5.7 此外，缔约国还依据瑞士难民事务理事会 2016 年发布的一份报告，其中称，在意大利“具有保护身份者与意大利国民享有同等社会权利。这一点也适用于社会福利”。¹⁸ 缔约国注意到，在这方面，提交人没有提供任何证据表明她联系了当局或当局拒绝帮助她，包括在与她怀孕有关的情况下。

5.8 缔约国强调，提交人曾在意大利生活六年多。她在非正规部门工作了数年，¹⁹ 在此期间能够在一套公寓中租下一个房间。因此，没有资料表明，提交人无法再次找到一份能够供她自己和孩子维生的工作。

5.9 此外，缔约国提到欧洲人权法院在 *Samsam Mohammed Hussein* 和其他人诉荷兰和意大利案中根据《都柏林规则》就寻求庇护者、在意大利获辅助保护者和回返者的待遇问题作出的不予受理的裁决。²⁰ 欧洲人权法院经考虑政府和非政府组织的报告后认为，“在意大利，对于寻求庇护者、已被收留的难民以及因国际保护或人道主义目的而获得居留证的外国人，他们的总体处境和生活条件或许显现出一些不足，但并未发现 *M.S.S.* 诉比利时和希腊案的情况，即在向身为特别弱势群体成员的寻求庇护者提供支助和食宿设施方面存在系统性的缺失”。²¹ 缔约国说，欧洲人权法院注意到，在意大利获得辅助保护者可获得为期三年的可延长居留证，持证者可以工作，取得外国人旅行证件，申请家庭团聚，并享受一般的社会援助、保健、社会住房和教育方案。同样，外国人可以在居留证到期时申请延长其居留证。在该案中，欧洲人权法院认为，申诉人的指称显然没有根据，不可受理，并认为可将申诉人遣返意大利。

5.10 关于本案，缔约国认为，尽管提交人以欧洲人权法院在 *M.S.S.* 诉比利时和希腊案(2011 年)中的结论为依据，但法院对 *Samsam Mohammed Hussein* 和其他人诉荷兰和意大利案(2013 年)的裁决时间更近，并且专门述及意大利的情况。因此，缔约国坚持认为，如法院所述，在意大利获得辅助保护者可获得为期三年的可延长居留证，持证者可以工作，取得外国人旅行证件，申请家庭团聚，并享受一般的社会援助、保健、社会住房和教育方案。

¹⁸ 见瑞士难民事务理事会，“意大利的接收条件：关于寻求庇护者和保护的受益者，特别是都柏林回返者目前在意大利状况的报告”(2016 年 8 月)，第 45 页。

¹⁹ 缔约国没有提供补充资料说明持续时间。

²⁰ 见 *Samsam Mohammed Hussein* 和其他人诉荷兰和意大利案(第 27725/10 号申诉)，2013 年 4 月 2 日通过的决定，第 78 段。

²¹ 同上。

5.11 缔约国还称，缺少社会或经济援助一般不足以触发适用《公约》第七条的最低限度要求。关于委员会在 Jasin 诉丹麦案中通过的意见，缔约国回顾指出，该案涉及特殊情况，即提交人患有严重哮喘并需要药物治疗。²² 在本案中，提交人称，她持有意大利健康卡。缔约国还回顾称，根据提交人的陈述，她和她的孩子都很健康。因此，缔约国指出，委员会在 Jasin 诉丹麦案中的决定不能作为确定本来文是否表明缔约国有任何侵权行为的先例。

5.12 缔约国还指出，提交人未能证明有充分理由相信，如果她和她的孩子被遣返意大利，他们将面临实际的、个人的和可预见的无家可归风险。

5.13 因此，缔约国得出结论认为，提交人是在把委员会当作上诉机构来重新评估其案件的事实情节。甚至可以说，提交人仅仅是不同意国内裁决，未能确定决策过程中存在任何违规之处或难民上诉委员会未充分考虑任何风险因素。缔约国表示，委员会应当着重考虑难民上诉委员会确立的事实，因为后者更适合评估提交人案件的事实情况。

提交人对缔约国关于案情意见的评论

6.1 2017 年 11 月 20 日，提交人提交了对缔约国意见的补充评论。提交人回顾称，她的意大利居留证已过期，此前她在延长居留证时曾遇到巨大困难。此外，她还感到关切的是可能无法为她的儿子登记，因为他出生于丹麦，在意大利没有登记记录或居留证。

6.2 提交人回顾称，她此前在意大利的生活条件极为不稳定。尽管她多次向意大利地方当局寻求援助，但没有获得任何社会或住房支助，只能自行寻找住处。此外，她的现况与独自在意大利生活时大不相同，因为她现在必须照顾儿子，这不利于她的求职。

6.3 提交人还指出，在意大利具有保护身份者大多生活在不稳定的条件下。她的依据是瑞士难民事务理事会 2016 年发布的一份报告，其中指出，在意大利具有保护身份者很难找到住房和获得社会援助。²³ 报告还指出，大部分难民往往最终流落至存在危险和暴力风险的棚户区或街头，并得出结论认为，棚户区的条件不适合儿童，对其发展构成风险。

6.4 据提交人称，缔约国未能就接收提交人母子向意大利当局寻求有效保证，类似 Jasin 诉丹麦案(第 8.9 段)。在这方面，提交人声称，委员会认为在 Hashi 诉丹麦案和 Ahmed 诉丹麦案中也存在侵权行为，她的案件存在类似情况，即一位单身母亲带着孩子，此前曾在意大利遇到困难，而且居留证已过期。²⁴

6.5 最后，提交人指出，将她遣返意大利的一个可预见后果是，她将无法有效获得任何融入支助或住房。这将使她和她的未成年儿子面临不人道和有辱人格待遇的实际风险，包括对他们的人格完整的威胁以及无家可归和穷困潦倒的风险。

²² 见 Jasin 诉丹麦案，第 8.4 段。

²³ 见瑞士难民事务理事会，“意大利的接收条件”(2016 年 8 月)，第 41 至 44 页。

²⁴ 见 Hashi 诉丹麦案(CCPR/C/120/D/2470/2014)，第 10 段，以及 Ahmed 诉丹麦案(CCPR/C/117/D/2379/2014)，第 14 段。

缔约国对提交人评论的补充意见

7.1 2018年6月4日，缔约国回顾了其2017年4月11日的意见，并指出，提交人2017年11月20日的补充意见未就提交人及其儿子的个人情况提供任何新资料。缔约国还指出，难民上诉委员会了解，委员会在一些针对丹麦的案件中认定，难民上诉委员会关于将有未成年子女的提交人转移到意大利的决定构成违反《公约》。然而，难民上诉委员会认为，委员会的此类结论不会导致本案出现不同结果。缔约国还指出，难民上诉委员会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。²⁵

7.2 缔约国认为，从欧洲人权法院的判例法中可以看出，意大利的“实际做法”符合该国的国际法律义务。缔约国认为，成年提交人所提到的她在意大利的过往经历和一般性背景资料未能证明，有充分理由相信，提交人如果被遣返意大利将面临违反《公约》第七条的待遇的实际风险。因此，缔约国仍然认为，意大利可以作为提交人的第一庇护国，将提交人遣返意大利不会构成违反《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

8.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会必须根据其议事规则第93条，决定该来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

8.2 按照《任择议定书》第五条第2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。

8.3 委员会注意到，提交人声称已用尽一切可用和有效的国内补救办法。鉴于缔约国在这方面没有提出任何异议，委员会认为《任择议定书》第五条第2款(丑)项的要求已得到满足。

8.4 委员会认为，提交人根据第七条提出的申诉得到了证实，委员会宣布这些申诉可予受理，并开始审议案情。

审议案情

9.1 委员会按照《任择议定书》第五条第1款的规定，根据各方提供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《都柏林规则》之“第一庇护国”原则将她和三岁的儿子遣返意大利，将使她可能遭受不可弥补的伤害，从而违反《公约》第七条。提交人论点的依据是，除其他外，她2009年获得意大利居留证后的实际境遇；作为有一个年幼孩子的单身母亲，她的处境特别脆弱；意大利面向寻求庇护者的收容设施的总体条件；以及如多份报告所述，意大利融入方案未能向国际保护受益者提供经济和社会服务。委员会还注意到，提交人称，正如她在意大利的过往经历所表明的，她和她的儿子将面临无家可归、穷困潦倒、无法获得保健以及人身安全风险。委员会还注意到，提交人指出，她在辅助保护范

²⁵ 例见，E.T.和N.T.诉瑞士和意大利案(第79480/13号申诉)，2017年5月30日的决定。

围内获得的居留证现已过期，由于在最初获得居留证时遭遇困难，她担心被遣返意大利后无法延长居留证。提交人还担心无法为她的儿子取得居留证，因为他生于丹麦，在意大利没有出生登记记录或居留证。

9.3 委员会回顾其第 31 号一般性意见，其中提到，如有充分理由认为存在《公约》第七条所述之不可弥补伤害的实际风险，缔约国有义务不引渡、不递解、不驱逐或以其他方式将人移送出境。委员会还指出，此种风险必须是个人，而且须以高标准提供确凿证据证明确实存在遭受不可弥补的伤害的风险。²⁶ 委员会还回顾其判例，其中指出，应当对缔约国的评估给予相当的重视，而且一般而言，应当由《公约》缔约国的国家机关审查或评估事实和证据，以便确定是否存在这样的风险，²⁷ 除非认为缔约国的评估确实具有任意性或构成司法不公。²⁸

9.4 委员会注意到，提交人声称意大利于 2009 年给予她辅助保护，包括发放有效期三年的居留证，此后她被要求离开庇护中心；尽管她怀有身孕，但在意大利被拒绝提供医疗检查(见上文第 2.5 段)；尽管据称她曾向地方当局寻求援助，但没有得到任何社会或住房支助，致使她没有住所或生存手段。委员会还注意到，提交人此前经历过不安全的环境和暴力，这是意大利无家可归的寻求庇护者的典型生活条件。

9.5 此外，委员会还注意到，提交人所依据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，寻求庇护者和国际保护受益者的收容设施长期缺乏空位。委员会特别注意到，提交人指出，和她本人一样，回返者如果在意大利获得过某种形式的保护并曾受益于收容设施，则无权再在面向寻求庇护者的公共收容中心住宿(见上文第 6.3 段)，只能居住在非正规住区，而且往往面临穷困潦倒的处境。²⁹ 委员会注意到，提交人指出，回返者在意大利获得卫生设施和食物方面也面临严重困难，如果没有适当住所的具体保障，就不应将个人遣返。

9.6 委员会还注意到难民上诉委员会的结论，即在本案中意大利应被视为第一庇护国，还注意到缔约国的立场，即第一庇护国有义务向寻求庇护者提供基本人权标准，但并不要求让寻求庇护者享受与该国民相同的社会和生活标准(见上文第 5.5 段)。委员会注意到，缔约国还提到欧洲人权法院的决定，其中指出，尽管意大利的情况有不足之处，但并未发现“在向寻求庇护者提供支助或餐宿设施方面存在系统性的缺失”(见上文第 5.9 段)。

²⁶ 见 X 诉丹麦案(CCPR/C/110/D/2007/2010)，第 9.2 段；A.R.J.诉澳大利亚案(CCPR/C/60/D/692/1996)，第 6.6 段；以及 X 诉瑞典案(CCPR/C/103/D/1833/2008)，第 5.18 段。

²⁷ 见 Z.H.诉澳大利亚案(CCPR/C/107/D/1957/2010)，第 9.3 段。另见 Jasin 诉丹麦案，第 8.3 段。

²⁸ 见 Y.A.A.和 F.H.M 诉丹麦案(CCPR/C/119/D/2681/2015)，第 7.3 段，以及 Rezaifar 诉丹麦案(CCPR/C/119/D/2512/2014)，第 9.3 段。

²⁹ 见耶稣会难民服务社，《保护中断——<都柏林规则>对寻求庇护者所受保护的影响》，第 152 和第 161 页。另见，例如，无国界医生组织，《视线之外：意大利的寻求庇护者和难民：非正规住区和社会边缘化》(2016 年)，第 8 页，以及庇护信息数据库，“国别报告：意大利”(2017 年)，第 73 至 74 页。

9.7 委员会回顾，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遣返则可能面临的实际的个人风险。³⁰ 特别是在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，还要评估有关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《都柏林规则》审议的案例，还应考虑到被遣送个人在第一庇护国的过往经历，这可能会突显他们可能面临的特殊风险，从而使得遣返第一庇护国对于他们可能是特别痛苦的经历。³¹

9.8 委员会注意到，意大利当局 2008 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获承认的难民或已获得保护身份，可以在再次进入意大利时提出延长过期居住证的请求。然而，委员会认为，这一资料不足以确保如果提交人被遣返意大利，意大利当局将承诺延长提交人的居留证并向她的孩子颁发居留证。

9.9 委员会还注意到，提交人基于自己的个人情况声称，尽管她此前曾获得意大利居留权，但她在该国将面临难以忍受的生活条件。在这方面，委员会指出，缔约国没有解释如果将提交人遣返意大利，可延长的居留证如何能够切实保护她和孩子免于遭受与她在意大利的过往经历类似的极度困苦。³²

9.10 委员会注意到，缔约国认为，由于提交人过去曾受益于辅助保护，她如今在原则上仍有权享受同等水平的辅助保护，委员会还注意到，提交人指称，她在意大利的生活条件不稳定，由于没有必要的资金，她被迫与其他难民在一栋废弃建筑物内居住了大约一年，那里的环境不安全，周围充满与吸毒和酗酒有关的暴力行为，缔约国对此没有提出异议。委员会还注意到，提交人称，她曾遭受一个试图对她实施性侵犯的男子的殴打。委员会收到的报告表明，与提交人处境类似者往往流落街头或生活在不稳定和不安的条件下，这种条件尤其不适合幼儿。³³

9.11 鉴于上述情况，委员会认为，缔约国未能充分评估提交人在意大利的过往经历和将她强行遣返意大利的可预见后果；缔约国没有适当考虑到提交人的特殊脆弱处境，她是一位单身母亲，有一个三岁的孩子，曾在意大利遭遇无家可归和穷困潦倒；缔约国以意大利当局提供的一般资料为依据，但没有核实提交人是否能够有效地获得资金、医疗和社会援助。尽管作为在意大利的辅助保护的一部分，她具有申请延长居留证的正式权利，但没有迹象表明，在没有意大利当局援助的情况下，提交人实际上确实能够找到住所并维持自己和孩子的生活，特别是

³⁰ 例见，Pillai 等人诉加拿大案(CCPR/C/101/D/1763/2008)，第 11.2 和第 11.4 段，以及 Ali 和 Mohamad 诉丹麦案(CCPR/C/116/D/2409/2014)，第 7.8 段。

³¹ 例见，Y.A.A.和 F.H.M.诉丹麦案，第 7.7 段。

³² 例见，Jasin 诉丹麦案，第 8.8 段。

³³ 例见，美国国务院，“2013 年意大利人权报告”；无国界医生组织，《视线之外：意大利的寻求庇护者和难民：非正规住区和社会边缘化》，第 8 页；庇护信息数据库，“国别报告：意大利”，第 73 至 74 页；瑞士难民事务理事会，“意大利的接收条件”，第 30 和第 57 页；以及丹麦难民理事会和瑞士难民事务理事会，“相互信任是否足够？有特殊收容需求者返回意大利后的状况”（2017 年 2 月），第 5 和第 21 页。

她作为单亲必须照顾孩子。³⁴ 缔约国还未能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。具体而言，缔约国未要求意大利承诺：(a) 作为辅助保护的一部分，为提交人延长居留证，并为她的孩子签发证件；(b) 以适合提交人儿子的年龄及该家庭的弱势处境的条件接收提交人母子，使他们能够留在意大利。³⁵

9.12 因此，委员会认为，鉴于提交人的特殊状况和缔约国未取得上述保证，缔约国将提交人母子逐至意大利将构成违反《公约》第七条。

10. 委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款行事，认为在无有效保证的情况下将提交人母子遣返至意大利将侵犯他们根据《公约》第七条享有的权利。

11. 《公约》第二条第 1 款规定，各缔约国承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有《公约》所承认的权利，根据该条款，缔约国有义务对提交人的申诉进行审查，并应考虑缔约国根据《公约》承担的义务、委员会本项意见和上文第 9.11 段所述的从意大利获取有效保证的必要性。还请缔约国在重新审议提交人及其儿子的庇护请求期间不要将其驱逐至意大利。³⁶

12. 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。而且根据《公约》第二条规定，缔约国也已承诺确保在其领土内和受其管辖的一切个人均享有《公约》所承认的权利，并承诺在违约行为一经确定成立后，即予以有效的补救。因此，委员会请缔约国在 180 天内提供资料，说明其为落实本意见所采取的措施。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确保广泛传播。

³⁴ 见 Hashi 诉丹麦案，第 9.10 段。

³⁵ 例见，Jasin 诉丹麦案，第 8.9 段；Ali 和 Mohamad 诉丹麦案，第 7.8 和第 9 段；以及 Ahmed 诉丹麦案，第 13.8 段。

³⁶ 见第 31 号一般性意见以及 Hashi 诉丹麦案，第 11 段。

附件一

伊尔泽·布兰兹·科里斯、萨拉·克利夫兰、赫里斯托夫·海恩斯和尤瓦尔·沙尼的联合意见(反对)

1. 我们感到遗憾的是，我们不能同意委员会大多数人的意见，即不同意可以认定如果丹麦将提交人遣返至意大利，将构成违反《公约》。
2. 委员会在上文第 9.3 段回顾指出，“一般而言，应当由《公约》缔约国的国家机关审查或评估事实和证据，以便确定是否存在这样的风险，除非发现评估显然具有任意性或相当于司法不公”。该案的事实明显不同于本案事实，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处境，几乎无法应对遣返意大利后等待她的极度困苦：她是一位单身母亲，带着三个年幼的孩子，自己患有严重哮喘并需要药物治疗，两次被拒绝获得医疗，无家可归，穷困潦倒，流落街头，曾被遣返意大利而且多次未能得到意大利福利制度的援助。在这种特殊情况下，委员会认为，如果没有社会援助的具体保证，意大利不能被视为提交人及其子女的“安全驱至国”。
3. 在本案中，无可争议的是，有一个孩子的提交人有权延长其居留证，并在意大利享有辅助保护，她曾在该国生活六年多，找到过工作，并能在一套公寓中租下一间房间数年。据报告她和她儿子都没有任何健康问题，而且她持有意大利健康卡(见第 5.8 和第 5.11 段)。
4. 我们认为，尽管被遣返意大利可能使提交人母子面临比在丹麦更为困难的处境，但我们手头的资料并未表明，他们的困境与近年来抵达欧洲的许多其他寻求庇护者相比，其性质有所不同。我们也不能根据手头资料认为，提交人被遣返后面临的困难预计会达到致使缔约国违反《公约》第七条的格外残酷和不可弥补的程度。
5. 鉴于这些情况，我们无法认定丹麦当局将提交人母子遣返意大利的决定具有任意性或构成明显错误或司法不公，致使丹麦违反《公约》第七条。因此，尽管我们对丹麦当局决定在遣返提交人之前不向意大利寻求个案保证感到遗憾，但我们认为，在本案中，这一决定并不违反《公约》。

附件二

[原文：法文]

奥利维耶·德弗鲁维尔的个人意见(赞同)

1. 这些意见符合人权事务委员会关于从某一欧盟国向另一欧盟国遣返寻求庇护者或享有辅助保护者的现有既定判例。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。委员会从 2015 年 7 月 22 日通过的关于 Jasin 诉丹麦案的意见开始，确立了若干适用于这些案件的原则。大多数委员会委员都接受这些原则，但对某些案件的适用仍有不同意见。

2. 按照委员会关于遣返的一般判例，委员会相当重视国家当局对《公约》第六条和第七条所述的实际个人风险的评估。委员会认为，一般而言，应当由国家机关对事实和证据作出评估，以确定是否存在这种风险，除非这种评估显然具有任意性或构成司法不公。

3. 此外，特别是就这些案件而言，委员会确定了评估的四个因素。第一个因素是遣返的目的地国收容和照料寻求庇护者和享有辅助保护者的情况。第二个因素是有关人员在遣返国的过往经历以及他们在返回该国后预计将获得的待遇。第三个因素是提交人在委员会审议其请求时的脆弱处境，其中包括对未成年儿童的责任，在决定中必须适当考虑到未成年儿童的最大利益。第四个也是最后一个因素是，缔约国是否要求接收国保证有关人员将按适合其条件的条件得到照料，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处境的条件予以照料，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，就是认为，如果缔约国不先寻求委员会在其意见依据中所指明的保证即遣返提交人，则存在对《公约》的违反。换言之，这仍是一种潜在的违反行为，缔约国可以按照委员会规定的条件要求作出个案保证，以避免这种情况。应当指出，令人遗憾的是，自委员会处理此类案件以来，丹麦从未提出过此类要求。

5. 我认为委员会对本案正确地适用了判例。关于该国的情况，委员会注意到提交人提交并在第 4.4 和第 6.3 段中提到的各份报告，这些报告显示，如果返回意大利者已经在该国获得过某种形式的保护，则无权在收容中心住宿，而且没有用于确定处境脆弱者的法律程序。最新的报告显示，在这方面没有任何改进，而且与之相反，系统性问题仍然存在。¹

6. 令人遗憾的是，提交人的过往经历与委员会审议过的其他案件相当：提交人在获得居留证后，不得不在极其不稳定和不安全的条件下生活数年，直至她怀孕并决定离开意大利前往丹麦。她的意大利居留证于 2016 年 7 月到期(第 4.1 段)。提交人作为单身母亲并带有一名生于丹麦的幼子，她如果被迫返回意大利

¹ 见第 9.5 段以及脚注 29 和 33。

利，将面临尤为脆弱的处境，他们的健康和生活会面临可预见的实际风险，而且无法依靠意大利当局的保护。

7. 最后，不能认为缔约国为避免可预见的伤害风险已采取一切可能的措施，因为没有就提交人母子抵达时获得照料向意大利提出个案保证的要求。

8. 总而言之，国家当局没有参照在意大利享有辅助保护者的一般情况和提交人在该国的过往经历，充分考虑提交人母子的个人情况。因此，其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。
