



## 人权事务委员会

## 第 2360/2014 号来文

## 委员会在第一一四届会议(2015 年 6 月 29 日至 7 月 24 日)上通过的意见

|            |   |
|------------|---|
| 提交人:       | Warda Osman Jasin (由丹麦难民理事会代理)                        |
| 据称受害人:     | 提交人及其三名子女   |
| 所涉缔约国:     | 丹麦  |
| 来文日期:      | 2014 年 3 月 7 日(初次提交)                                  |
| 参考文件:      | 特别报告员根据议事规则第 97 条作出的决定, 2014 年 3 月 19 日转给缔约国(未印成文件分发) |
| 意见的通过日期:   | 2015 年 7 月 22 日                                       |
| 事由:        | 从丹麦驱逐至意大利   |
| 程序性问题:     | -   |
| 实质性问题:     | 禁止酷刑或其他残忍不人道或有辱人格的待遇                                  |
| 《公约》条款:    | 第 7 条   |
| 《任择议定书》条款: | -   |



## 附件

### 人权事务委员会(第一一四届会议)根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款通过的意见

关于

#### 第 2360/2014 号来文\*

提交人：                   Warda Osman Jasin (由丹麦难民理事会代理)  
据称受害人：             提交人及其三名子女  
所涉缔约国：             丹麦  
来文日期：                2014 年 3 月 7 日(初次提交)

根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十八条设立的人权事务委员会，  
2015 年 7 月 22 日举行会议，

结束了对 Warda Osman Jasin 根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》提交人权事务委员会的第 2360/2014 号来文的审议，

考虑了来文提交人和缔约国向其提供的全部书面资料，

通过了如下：

#### 根据任择议定书第五条第 4 款作出的意见

1.1 来文提交人<sup>1</sup> Warda Osman Jasin 于 1990 年 5 月 2 日生于索马里。她代表其本人及其三名未成年子女：S, SU 和 F，提交来文。提交人是在丹麦寻求庇护的索马里国民。在丹麦当局拒绝其在丹麦的难民地位申请后，将被驱逐至意大利。

---

\* 参加审查本来文的委员会委员有：本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐德、萨拉·克利夫兰、奥利维尔·德·弗鲁维尔、艾哈迈德·阿明·法萨拉、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、邓肯·穆胡穆扎·莱基、弗里提·帕扎蒂斯、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏、费边·奥马尔·萨尔维奥利、迪鲁杰拉尔·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。根据委员会议事规则第 90 条，毛罗·波利蒂没有参加审查本来文。

委员会成员迪鲁杰拉尔·西图辛格(不同意见)和尤瓦尔·沙尼与康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利(赞同)的个人意见案文附于本《意见》。

<sup>1</sup> 来文本身未注明日期；秘书处于 2014 年 3 月 17 日收悉。

利。<sup>2</sup> 提交人声称强迫驱逐其及其子女至意大利，丹麦将侵犯其在《公民权利与政治权利国家公约》第 7 条之下的权利。提交人由丹麦难民理事会代表。《公约第一任择议定书》于 1976 年 3 月 23 日在丹麦生效。

1.2 2014 年 3 月 19 日，根据委员会议事规则第 92 条，委员会通过其新来文和临时措施特别报告员采取行动，要求缔约国在委员会审议本来文期间不要将提交人及其子女驱逐至意大利。

1.3 2014 年 12 月 4 日，委员会通过其新来文和临时措施问题特别报告员驳回了缔约国对解除临时措施请求。

### 提交人陈述的事实

2.1 提交人 1990 年 5 月 2 日出生于索马里基斯马尤，属于 Shekhal 部族，是穆斯林。她有三名子女：S (2007 年出生于利比亚)、SU (2010 年出生于意大利)和 F (2013 年出生于丹麦)。

2.2 提交人因惧怕其前夫从索马里逃跑。她前夫是一名 70 岁的有权势的当地部族人，她 17 岁时被迫与其前夫结婚。婚姻是两个敌对氏族商定解决氏族冲突的一部分。提交人持续遭到其前夫严厉的暴力，强奸和性骚扰行为，她曾几次试图逃脱，最终成功。因为她从其自己氏族张罗的婚事离家出走，她不能寻求 Shekhal 氏族及其前夫的保护。

2.3 在逃离索马里和她前夫后，提交人发现她怀孕了。她进入利比亚，并在拘留中心被扣留四个月，期间她生下了女儿 S。

2.4 某日她从看守所释放，她逃离利比亚，乘上驶往欧洲的船只。他们在海上航行了四天，船上燃料耗尽，提交人及其他乘客都没有食物和水。2008 年 5 月意大利海岸警卫队拯救了他们并将他们送往兰佩杜萨。那里，提交人得到了食品和医疗援助并进行了指纹登记。此后，意大利当局用飞机将提交人及其女儿与其他寻求庇护者一起送往西西里。抵达后，提交人及其女儿被收留居住在一个接待所。在那里。他们和其他八个女人同住在一个房间。在接待所居住的四个月期间，接待所向他们提供了食物，住所和卫生设施，提交人还就其庇护申请接受了对她的采访。

2.5 2008 年 9 月 3 日提交人及其女儿得到意大利当局给予的辅助性保护，并给他们签发了有效期从 2008 年 9 月 3 日至 2011 年 11 月 4 日的居留许可证，但此居留许可证没有续签，因此不再有效。

2.6 在向提交人签发居留许可证之后一天，工作人员告诉她，她不能再待在接待中心，没有向她提供任何寻找临时替代住所、工作或较长久住房的援助。

<sup>2</sup> 本来文提交时，提交人的律师被告知，他们的驱逐已定于“今后几星期的某个时间”。

2.7 提交人试图找到住房和工作，但没有成功，她和其他一岁的女儿住在街上。他们睡在火车站和市场，他们通过教堂施舍和街上乞讨获得食物。

2.8 由于提交人在意大利的状况变得绝望无助，某日，她前往荷兰，在那里申请庇护。期间，一名索马里籍男子致使她怀孕。2009年9月，荷兰当局将提交人及其女儿送回到了意大利，当时她在意大利的居留许可证仍然有效。荷兰当局告诉提交人，她到达罗马之后，意大利当局将向她提供人道主义援助。然而，当她抵达后，没有向她提供任何援助，机场工作人员要求她离开机场。因此，当时已怀孕的提交人和她两个岁的女儿住在罗马街上。他们睡在火车站，或者偶尔会与其他索马里难民住在非正规住处。一次，提交人乘火车去米兰寻找工作和住房，但没有成功。

2.9 某日，提交人与她女儿回到西西里岛，到明爱办公室要求人道主义援助。她和她女儿得到一顿饭和一些衣服，但明爱办公室告诉她，他们不能帮她解决临时或永久住房。提交人与她的女儿住在西西里岛街上，靠乞讨和从教堂领取食物存活。在她怀孕期间，提交人和她女儿睡在车站，或有可能时作为其他索马里籍人的客人。提交人没有得到怀孕期间的医疗援助或检查，因为她知道，要得到医务人员的诊查，她需要一个地址。

2.10 当提交人怀孕九个月时，一名索马里裔女子提出让她在其公寓里栖身。当她生产时，她的房东叫了救护车，但当紧急呼叫中心的工作人员在听到地址时，他们拒绝派救护车到这个街区，因为他们知道许多索马里籍人非法住在那里。提交人由此在没有专业人士帮助下分娩。第二天早上，她去医院给她的新生儿做检查，她被拒之门外。两周后，房东和提交人及其两个孩子被驱逐出该公寓。

2.11 此后，提交人，一个带着两个孩子的单身母亲，住在街上，偶尔与她不清楚的其他索马里籍人住在一起。提交人及其孩子完全依赖于教堂施舍或乞讨生存。每天，提交人都担心她将无法给她的孩子提供食物，无法在晚上为她的孩子寻找安全的庇护所。

2.12 提交人无力交付 250 欧元续签意大利居留证的费用，因为她没有收入。2011年10月，她前往瑞典寻求庇护。当她得知瑞典当局计划把她送回意大利，她前往丹麦，她于2012年6月25日申请庇护。

2.13 2013年11月19日，丹麦移民局确定，鉴于提交人在索马里的情况，她需要辅助保护，但应转移到意大利，因为意大利是她的第一庇护国。向难民上诉委员会提出了有关这个决定的上诉。在2014年12月22日，提交人生下了第三个孩子，F。

2.14 2014年2月6日难民上诉委员会维持了丹麦移民局的决定，指出提交人是需要辅助保护，但应按照第一庇护国的原则返回意大利(见《都柏林规则》)。

2.15 笔者患有哮喘，这是因她在意大利露宿街头引发的。她依赖于药物治疗该病。在丹麦，当她不能吸药时，她被送进了医院。

2.16 提交人声称，当 2014 年 2 月 6 日，丹麦难民上诉委员会下达否决决定时，因这决定是最终决定，不能向另一法院上诉，她已在丹麦用尽了所有国内补救办法。提交人认为，丹麦难民上诉委员会做出否定的决定的依据是，她因索马里情势首次进入意大利时，她接受了该国的临时居留许可证。董事会指出，“没有充分的依据”不提及意大利，因为在提交人案件中，意大利是第一个欧盟庇护国家。然而，委员会也指出，“难民上诉委员会多数[成员]认为，在意大利得到了临时居留许可的寻求庇护者的状况的背景资料在一定程度上证实了人们的担忧，即：这一组人的人道主义状况正接近将意大利作为第一庇护国已不再安全的地步。

## 申诉

3.1 提交人认为，丹麦当局强制将她及其孩子遣回意大利，丹麦当局将侵犯其《公民权利和政治权利国际公约》第 7 条下的权利。<sup>3</sup> 她指出意大利的接受条件与给予具有有效的或过期的居留许可证的难民的基本人权标准不符合国际保护义务。<sup>4</sup> 在这个问题上，提交人引用了一份报告，该报告指出，在意大利，已被授予一种保护形式和已获益于接收系统的国际保护寻求者无权住宿在意大利的接待设施内。<sup>5</sup> 她认为她的经历表明，意大利完全不能向寻求庇护者和难民，特别是弱势群体成员，提供基本支持。她和她的孩子，如果转移到意大利将可能面临无家可归，贫困，医疗保健机会将非常有限。她声称，在意大利的寻求庇护者在获得医疗服务方面经历了重重严重困难。<sup>6</sup> 她声称，鉴于这种情况下，意大利目前不具备申请第一个庇护国家原则的必要人道主义标准。

<sup>3</sup> 提交人援引了欧洲人权法院，M.S.S 诉比利时和希腊，第 30696/09 号申诉，2010 年 12 月 15 日通过的裁决；和 Mohammad Hussein 及其他人诉荷兰和意大利，27725/10 号申诉，2013 年 4 月 2 日通过的决定。

<sup>4</sup> 提交人提及瑞士难民理事会，*Reception conditions in Italy: Report on the current situation of asylum seekers and beneficiaries of protection, in particular Dublin returnees* (2013 年 10 月)，第 11 页；庇护信息数据库，国家报告：意大利，2013 年 5 月，第 34 页；欧洲理事会，欧洲理事会人权专员 Nils Muiznieks 2012 年 7 月 3 日至 6 月访问意大利之后的报告，2012 年 9 月 18 日(CommDH (2012)26)，第 150 页。

<sup>5</sup> 提交人援引了实施《都柏林第二规则》技术合作欧洲网络，《都柏林第二规则：关于意大利的国情报告》2012 年 12 月 19 日，可查阅以下网页 [www.dublin-project.eu/dublin/Dublin-news/New-report-Dublin-II-regulation-lives-on-hold](http://www.dublin-project.eu/dublin/Dublin-news/New-report-Dublin-II-regulation-lives-on-hold)；庇护信息数据库，国家报告：意大利，2013 年 5 月，第 37 页；美利坚合众国，国务院，“Country Reports on Human Rights Practices for 2012: Italy 13”；瑞士难民理事会 *Reception conditions in Italy* (见注 4)，第 4-5 段；和欧洲耶稣难民服务会，*Protection Interrupted: The Dublin Regulation's impact on asylum seekers' protection*，2013 年 6 月，第 152 和 161 段。

<sup>6</sup> 提交人援引 CommDH (2012)26 (见注 4)，143 页；和瑞士难民理事会，意大利的接收条件(见注 4)。

3.2 提交人说，她的情况与穆罕默德·侯赛因及其他人诉荷兰和意大利<sup>7</sup> 案件中的情况相反，因为她已经经历从荷兰到意大利的迁移，而她既没有在抵达时，也没有在之后，得到意大利当局的任何援助，意大利当局没有确保其家庭的基本需求，即：住房，食品，分娩医疗援助，也未向她提供寻找工作的任何帮助，没有提供更长久的住房，也没有帮助其融入意大利社会。

3.3 提交人还说，根据她以往的经历及之后的事态，如果她和她的孩子回到意大利，他们会面临不人道和有辱人格待遇的实际风险，他们将遭受贫困和无家可归，无望找到一个持久的人道主义解决方法。提交人提请注意她的地位：她是一名有三个孩子的单身母亲，其中最小的仅两个半月。她指出，在意大利接待设施她得到辅助保护，但 2008 年 9 月她被告知离开意大利接待设施后，她一直没能找到住所，无法得到医疗，没有工作或没有为她和她的孩子提供任何持久的人道主义解决办法。她指出，她的意大利居留证于 2011 年 11 月到期，她没有续签的钱，在等待续签时也没有住所和食物。

#### 缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 缔约国在日期为 2014 年 10 月 31 日的意见中告知委员会，丹麦难民上诉委员会 2014 年 7 月 23 日的决定驳回了提交人要求重新启动其庇护程序的申请。缔约国认为，来文显然站不住脚，因此不应当受理；出于同样的原因，缔约国认为，这是完全没有道理。更具体地说，缔约国认为，提交人除了早在申请庇护程序所依赖的信息外，未提供任何关于她的情况的重要的新的信息或意见，而上诉委员会早在 2014 年 2 月 6 日和 7 月 23 日的决定中已考虑了这些信息。委员会认为提交人以前曾在意大利被授予辅助保护，她可返回意大利，与她的孩子合法地住在那里；因此，按照《外国人法》第 7 (3) 条，意大利被认为是“第一庇护国”，证明丹麦当局拒绝给予她庇护是合理合法的。难民上诉委员会要求，在应用第一庇护国原则时，寻求庇护者至少应得到不驱回保护，他或她可以合法地进入和合法居住在第一庇护国。

4.2 据缔约国，这种保护包括一定的社会和经济因素，必须按照基本人权标准对待寻求庇护者，他们人身完整必须得到保护。这种保护的核心要素是这些人在进入和留在第一庇护国内时都必须享有人身安全。然而，要求寻求庇护者享有与该国民完全相同的社会和生活标准是不可能的。

4.3 在回答提交人关于意大利的人道主义局势指控时，缔约国提到欧洲人权法院在 2013 年穆罕默德·侯赛因和其他人诉荷兰和意大利案件中宣判不予受理的决定。该案件中考虑了政府和非政府组织拟写的报告，法院认为，“虽然在意大利，因国际保护和人道主义目获得居留的寻求庇护者和被收留的难民和外国人的总体情况和生活条件可能会披露一些不足之处，但并不能证明整个系统衰竭，不

<sup>7</sup> 见 Mohammad Hussein 及其他人诉荷兰和意大利。

能为特别脆弱群体成员的寻求庇护者提供支持和收留设施，这与 MSS 诉比利时和希腊的案情不同”。<sup>8</sup> 法院认定申请人的指控显然证据不足不予受理，申请人可返回意大利。关于本案，缔约国认为，虽然提交人依据欧洲法院在 M.S.S 比利时和希腊(2011 年)案件的裁决，但法院关于穆罕默德·侯赛因案(2013 年)的决定是最近的，专门针对意大利的情况。法院指出，凡在意大利得到辅助保护者获得三年可延续居住许可证，该许可证允许持有人工作，获得外国人旅行证件，家庭团聚，并受益于提供社会援助，医疗保健，社会住房和教育的总体方案。<sup>9</sup>

4.4 法院做出关于穆罕默德·侯赛因案的判决时已有提交人援引的 2012 年欧洲理事会报告，美利坚合众国 2012 年关于意大利的国务报告也是如此。穆罕默德·侯赛因的裁决中已提到一些外国人居住在罗马废弃的建筑物以及难以获得公共服务的情况。最后，提交人还援引了 2013 年 AIDA 意大利国别报告，说明一些未能住在避难中心的寻求庇护者被迫生活在“自行组织的定居点”，而这些地方往往人满为患(见第 37 页)。2013 年 11 月更新的该国报告指明，那是在意大利的寻求庇护者的接收条件，而不是已签发居留许可的外国人的接受条件。提交人主要依赖于意大利寻求庇护者，包括根据《都柏林规则》的返回者的接受条件相关报告和其他背景材料，而不是像她那样已经获得辅助保护的人。此外，虽然提交人说，她患有哮喘，并要求为此获得药物，现有资料表明，提交人可在意大利获得医疗保健。<sup>10</sup>

4.5 因此，缔约国的结论是，驱逐提交人和她的孩子回意大利，缔约国不违反《公约》第 7 条，并且提交人未能证实她在意大利将遭受无法弥补的损害风险。

### 提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人 2014 年 12 月 3 日的评论中断言，意大利的寻求庇护者和国际(辅助)保护受益人生活条件是相似的，因为意大利没有有效的整合方案。寻求庇护者和辅助保护接受者常常面临同样严峻困境，难以找到基本住房，难以获得卫生设施和食品。<sup>11</sup> 提交人提到一份报告，其中指出，真正的问题涉及那些被送回意大利的人和那些已有某种保护的人。他们在抵达时可能早已栖身在至少一个收容场所。但是，如果他们在规定的时间自愿离开该地方，他们将不再有权在政府寻求庇护者接待中心住宿。在罗马占居废弃建筑物的大多数人都属于最后一类。调查结果显示，缺乏住宿地是一个大问题，特别对遣返者，在大多数情况下，对国际或人道主义保护持有人更是如此。<sup>12</sup>

<sup>8</sup> 见 Mohammed Hussein 及其他人诉荷兰和意大利，第 78 段。

<sup>9</sup> 同上第 38 段。

<sup>10</sup> 同上。

<sup>11</sup> 提交人提到其初次报告及其中所援引的报告。

<sup>12</sup> 见欧洲耶稣难民服务会，*Protection Interrupted* (见注 5)，第 152 页。

5.2 提交人驳斥了缔约国对欧洲法院的判例的解释。她争辩说，穆罕默德·侯赛因案的裁决的依据是假设，在接获通知后，意大利当局将为申请者家人到达意大利拟定一个合适的解决方案。<sup>13</sup> 提交人指出，她也被从荷兰转移到意大利，但意大利当局没有给予援助，没有确保她家庭的基本需求，如住房，食品，医疗援助，就业，永久住房或融合意大利社会。因此，基于这些经历，没有任何依据可认为意大利当局将按照基本人权标准对她的返回做好准备。

5.3 此外，提交人认为，最近欧洲法院的 *Tarakhel* 诉瑞士决定(2014 年 11 月 4 日)，涉及类似的事实支持她的说法，即她不应该被送回意大利。<sup>14</sup> 提交人指出，在 *Tarakhel* 案内，法院指出，参与都柏林系统的国家应尊重《欧洲人权公约》的基本权利是不可置否的。法院还认为，意大利当前形势“可能相当数量的寻求庇护者没有住宿地或栖身在拥挤不堪的设施内，没有任何个人隐私，甚至没有不卫生条件或处于暴力之下，这不能被斥为毫无根据。”法院要求瑞士获得意大利同行的保证：申请人(一个家庭)将获得适合孩子们年龄的设施和条件，如果无法保证，瑞士将他们转移到意大利即违反了《欧洲公约》第 3 条。提交人认为，根据这个决定，辅助保护接受人返回意大利将面临严重的无家可归的状况属于《欧洲人权公约》第 3 条和《公民权利和政治国际公约》第 7 条的范围。据此，提交人重申，驱逐她和她的孩子到意大利将构成违反《公约》第 7 条。

### 缔约国的补充意见

6.1 2015 年 2 月 17 日缔约国评论了欧洲人权法院 *Tarakhel* 诉瑞士的决定，指出，参照其判例法，法院重申，第 3 条不能被解释为责成各缔约国为他们管辖的所有人，提供家园，第 3 条也没有规定给予难民财政援助，以使他们能够维持一定生活水准的一般性义务。<sup>15</sup> 缔约国认为，*Tarakhel* 情况——涉及在意大利的一个寻求庇护者地位的家庭——不偏离法院以前关于拥有意大利居留证的个人和家庭的判例法的裁决，除其他外，正如穆罕默德·侯赛因决定所阐明的那样。因此，缔约国认为，它无法从 *Tarakhel* 决定推断：要求各国在遣返获得意大利签发居留许可的需要保护的个人或家庭之前获得意大利当局的个人保障。

6.2 在这方面，缔约国重申，从穆罕默德·侯赛因案(第 37 和 38 段)的决定来看，根据意大利国内法，在意大利被承认为难民或给予辅助保护的人都有权从社会救助，医疗卫生，社会住房和教育的一般方案中受益。

6.3 因此，缔约国重申，《公约》第 7 条并不妨碍其对在意大利被授予居留许可的个人或家庭，如提交人，强制执行《都柏林规则》。

<sup>13</sup> 见 Mohammed Hussein 及其他人诉荷兰和意大利，第 77 段。

<sup>14</sup> 见欧洲人权法院，*Tarakhel* 诉瑞士，第 29217/12 号申请，2014 年 9 月 10 日通过的裁决。

<sup>15</sup> 同上第 95 段。

## 委员会需处理的问题和议事情况

### 审议可否受理

7.1 人权事务委员会在对来文中诉讼进行审查前，须依据《议事规则》第 93 条内容确定来文是否在《公约任择议定书》规定的可受理范畴内。

7.2 根据《任择议定书》第五条第 2 (a)款规定，委员会应确保同一问题不在另一国际调查或解决机构的审查之中。

7.3 委员会注意到，提交人声称她已用尽所有她可获得的国内有效补救办法。在没有缔约国有关这方面的任何反对意见的情况下，委员会认为《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的规定已得到满足。

7.4 委员会注意到缔约国对来文的可受理性的质疑，理由是提交人根据《公约》第 7 条的索求显然毫无根据。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，应该在该阶段加以考虑。

7.5 委员会宣布，来文似乎提出《公约》第 7 条下的问题，可予受理并着手审议案情。

### 审议案情

8.1 人权事务委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款的规定，根据当事各方提供的资料审议了本来文。

8.2 委员会注意到，提交人声称根据《都柏林规则》的“第一庇护国”的原则将她和她的三个未成年孩子驱逐到意大利，将使她暴露在不可弥补的损害危险之中，违反了《公约》第 7 条。提交人论点的依据是，除其他外，2008 年 9 月她被授予在意大利的居留证后的实际待遇，以及各种报告有关进入意大利的寻求庇护者和难民进入意大利的一般接收条件。

8.3 委员会回顾其第 31 号一般性意见，<sup>16</sup> 其中提到，如果有确凿理由认为，不管是遣返所至的国家还是当事人随后可能被遣返所至的任何国家里，存在受到不可挽回的损害的危险，例如《公约》第六条和第七条设想的危险，那么缔约国有义务不将任何人引渡、驱逐、驱赶或遣返出境。该委员会还指出，此种风险必须是个人性的，而且具有较高标准，须提供确凿证据证明确实存在造成不可弥补伤害

<sup>16</sup> 见委员会关于《公约》缔约国一般法律义务的性质的第 31 (2004)号一般性意见，第 12 段。

的风险。<sup>17</sup> 委员会指出，一般来说，应由《公约》缔约国的机关审查或评估事实和证据以确定这种风险是否存在。

8.4 委员会注意到，根据提交人无可争议的来文，最初四个月，她住在意大利西西里岛的 CARA。2008 年 9 月，她和她的大女儿被授予辅助保护和居留证，有效期为三年。居住证签发一天后，提交人被告知，她再也不能留在接待中心；由此，她没有住房，也没有生存手段。她离开意大利，去了荷兰，于 2009 年 9 月和她未成年的孩子回到了意大利，再遭遗弃无人照顾，没有意大利当局的任何社会或人道主义援助，尽管她持有有效居留许可，而且正怀孕。由于她的极度贫穷和脆弱状态，她无法在 2011 年更新她的意大利居留证。2011 年，她去了瑞典，再到丹麦，2012 年 6 月她在丹麦申请庇护。如今，提交人是一名处于极其脆弱的状况，有三位未成年子女，患有哮喘的单身母亲的寻求庇护者。

8.5 委员会注意到提交人提交的各种报告。还注意到最近的报告强调指出，意大利接待设施没有接纳《都柏林规则》下的寻求庇护者和返回者的地方。委员会特别注意到提交人指出，像她那样已被授予一种保护形式，并在意大利时获益于接待设施的人没有资格住在 CARAs。<sup>18</sup>

8.6 委员会还指出，丹麦难民上诉委员会的大多数成员于 2014 年 2 月 6 日认为获得意大利暂时居留证的寻求庇护者条件的背景资料在某种程度上证实了人们的担忧，即：这组人的人道主义状况已接近将意大利作为第一庇护国已不再安全的地步(见上文第 2.16 段)。

8.7 委员会注意到难民上诉委员会的调查结果：在本案中，意大利应被考虑为“第一庇护国”以及缔约国的地位，即：按照基本人权标准，“第一庇护国”有义务向寻求庇护者提供一定的社会与经济元素，尽管不要求其向其提供与该国民相同的社会和生活标准(见上文第 4.1 和 4.2 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，但没表明其制度不能为寻求庇护者提供支持或餐宿设施(见上文第 4.3 段)。<sup>19</sup>

8.8 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详细信息。提交人基于她自己的亲身经历提供的详细广泛的资料：尽管她获得在意大利的居留证，但在两种情况下，她处于贫困和极端动荡不定的状况。此外，缔约国没有

<sup>17</sup> 见：委员会第 2007/2010 号，X 诉丹麦，参见 2014 年 3 月 26 日，第 9.2 段；第 282/2005 号 S.P.A. 诉加拿大，2006 年 11 月 7 日通过的決定；第 333/2007 号，T.I. 诉加拿大，2010 年 11 月 15 日通过的決定；第 344/2008 号，A.M.A. 诉瑞士，2010 年 11 月 12 日通过的決定，第 692/1996 号；A.R.J. 诉澳大利亚，1997 年 7 月 28 日通过的《意见》，第 6.6 段和第 1833/2008 号；X. 诉瑞典，2011 年 11 月 1 日通过的《意见》，第 5.18 段。

<sup>18</sup> 见：庇护信息数据库，国家报告：意大利，2015 年 1 月，第 54-55 页，可在下列网页查阅 [www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/庇护信息数据库\\_italy\\_thirdupdate\\_final\\_0.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/庇护信息数据库_italy_thirdupdate_final_0.pdf)。

<sup>19</sup> 见 Mohammed Hussein 及其他人诉荷兰和意大利。

解释，如果她和她的孩子们被遣返到该国，授予提交人的，但现已过期的，意大利居留证如何会保护她以及她的三个未成年的孩子免遭苦难和贫困，她早在意大利已经历了这些苦难和贫困。

8.9 委员会指出，各缔约国应充分考虑一个人若被驱逐可能会面临的真正人身风险，<sup>20</sup> 并认为缔约国有职责个性化评估提交人在意大利将面临的风险，而不是依据一般的报告和假设：她过去已获益于辅助保护，她原则上有权工作，并在意大利能获得社会福利。委员会认为，缔约国未能对提交人的亲身经历进行足够的分析，以及强行遣返她到意大利的可预见后果。缔约国也未要求意大利当局给予适当保证：提交人及其三个未成年孩子将得到与他们寻求庇护者身份相适符的条件，即根据《公约》第 7 条的规定，寻求庇护者有权获得临时保护和保障，请求意大利承诺 (a) 续签提交人及其子女的居留证，而不是将他们驱逐出意大利；和 (b) 以适合提交人极其子女年龄以及家庭弱势状态的条件使他们能够留在意大利。

8.10 因此，委员会认为，在这种情况下，按照丹麦难民上诉委员会的初步决定将提交人和她的三个未成年的孩子遣返到意大利违反《公约》第 7 条。

9. 人权事务委员会依据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款规定行事，认为缔约国将提交人及其三名子女驱逐至意大利将侵犯他们在《公民权利和政治权利国际公约》第七条下享有的权利。

10. 根据《公约》第 2 条第 3 款(甲)项规定，考虑到缔约国在《公约》下的义务，委员会本《意见》，缔约国有义务向本来文提交人 Warda Osman Jasin 给予有效的补救措施，充分考虑其诉求，若有必要，如上文第 8.9 所述，从意大利方面获得保障。还要求缔约国在其庇护请求的审议期间不将其从意大利驱逐。缔约国还有义务避免其他人遭受构成违反《公民权利和政治权利国际公约》第 7 条的风险。

11. 缔约国须铭记，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，且根据《公约》第二条规定，缔约国已承诺确保其境内或受其管辖的所有个人均享有《公约》承认的权利，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实委员会《意见》的情况。缔约国还必须公布该《意见》，并将之转译成缔约国的官方语文，并在缔约国境内广为散发。

<sup>20</sup> 例如见第 1763/2008 号来文，Pillai 诉加拿大，2011 年 3 月 25 日通过的《意见》，第 11.2 和 11.4 段。

## 附录一

## 委员会委员迪鲁杰拉尔·西图辛格先生的个人意见(不同意见)

1. 尽管非常同情提交人和她的三个孩子的状况，但我不同意，如果他们被驱逐到意大利(第一庇护国)，缔约国有可能违反了《公约》第 7 条的意见。这一裁定将会不适当地扩大第 7 条的范围，使之适用于世界上成千上万穷人和赤贫人，特别是那些想要从南方向北方移迁的人。委员会的判例中没有支持扩展第 7 条适用的先例。

2. 提交人 2008 年怀孕时只身从索马里来到意大利，她获得有效期至 2011 年 11 月的居留证，之后不久，2008 年她决定带着女儿到荷兰，那里她又怀孕了。他们回到了意大利，在那里她生下第二个孩子。2011 年 10 月，她离开意大利前往瑞典，瑞典拒绝了她的庇护，这样她去到丹麦。她没有续签意大利居留证，该居留证于 2011 年 11 月到期，据称由于缺钱。然而，她有钱在欧洲旅行。在 2013 年 11 月，丹麦移民局裁定，提交人应返回意大利。尽管她处于有两个年幼孩子的困境，但她仍于 2014 年 12 月在丹麦生下了第三个孩子，她似乎完全无视控制生育的存在和价值，从而她的行为表明一定程度上不负责任，加剧她和她的小孩的不稳定状况。

3. 委员会提到(见本《意见》第 8.3 段)，缔约国当局应评估，如果被驱逐到第一庇护国，提交人会面临的风险，将向丹麦难民上诉委员会就所作出的决定提出上诉，由法官主持上诉。应由缔约国对事实进行主权评估，除非对事实的裁决有明显错误或有法律错误或法律或《公约》条款应用不当。但这并非本案的情况。既然缔约国当局考虑了所有的事实后才做出决定，难以赞同委员会大多数成员笼统的结论(见本《意见》第 8.9 段)：缔约国“没有对提交人的个人经验进行足够的分析”。上诉委员会确实考虑提交人在意大利的情况将很困难，但有力地认为：没有充分理由得出如果被驱逐，她将遭受“无法弥补的伤害”的结论。因此，这一问题得到充分考虑。

4. 丹麦生活条件比意大利更好的事实不足以有理由得出结论：如果提交人被驱逐到第一庇护国，她会遭到不人道和有辱人格的待遇。没有任何理由相信意大利简陋的生活条件使她不得不回到原籍国或意大利将驱逐她回到她的原籍国(索马里)，而据说她在索马里很可能面临酷刑或其他残忍，不人道或有辱人格的待遇。意大利当局没有预期 2008 年和 2011 年她在意大利期间的行动轨迹，因而沙尼和瓦尔泽拉什维利表示同意的个人意见所预期的情况和表达的关注与此无关。

5. 最后，推定违反第七条就等于引入《公约》内的经济难民的概念，从而创造一个危险的先例，即寻求庇护者和难民为寻求比第一庇护国更好的生活条件从一个国家迁移到另一个国家将是合理的。各国提供的辅助保护可能会根据每个国家的经济资源不同而不同。作者所依据的欧洲人权法院的裁决并不与提交人的情况完全一致。
6. 关于提交人的特殊情况，缔约国在作出最后决定具有自行决定权，尽管提交人基本上应对在 2008 年和 2014 年间生养三个孩子使自己一直“处于脆弱情况”负有责任。
7. 虽然公约在其产生 50 年后仍可应对新出现的情况，应被视为一个活的文书，但是将第 7 条扩大到本案中所描述的情况肯定具有风险，它可能会导致可怕的后果，和产生无数的问题，而这些问题可能不是在《公约》的范围之内可以解决的。

## 附录二

## 委员会委员尤瓦·沙尼和康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利的个人意见(同意)

1. 我们同意，在本案的情况下，驱逐提交人和她的孩子到意大利而不对他们的个人情况进行单独评估，不考虑需要从意大利当局获得适当的保证，即他们将能够获得最基本社会服务，将违反《公约》第 7 条。尽管如此，我们仍希望澄清委员会《意见》内没有充分解释的一个方面。我们认为，委员会应更明确地将其做法立足于提交人和她的孩子们作为寻求庇护者有权获得辅助保护的独特地位，而不是仅仅根据她所经历过经济贫困，以及她如果被驱逐到意大利可能再次遭遇经济贫困。对于我们来说，正是这个独特的地位，使缔约国有义务不将提交人和她的孩子驱逐到意大利。

2. 联合国难民事务高级专员执行委员会第 103 (LVI) (2005)号结论<sup>a</sup> 专门规定寻求庇护者有权得到辅助或补充保护，并由第 604/2013 号理事会条例(《都柏林三号法规》)修正的第 343/2003 号理事会条例(《都柏林二号法规》)制定的责任分配制度约束包括意大利在内的大多数欧盟国家。<sup>b</sup> 根据这些文书，享有辅助保护的人不能返回原籍国或“不安全”的第三国(不驱回)；<sup>c</sup> 并根据难民署相关的解释性准则和理事会指令，<sup>d</sup> 他们在接受国应能享受基本的经济和社会权利。<sup>e</sup> 事实上，这两种权利至少在某些情况下，似乎是密切相关的，因为无法行使使寻求庇护者留在庇护国的最基本的经济和社会权利，将最终可能使他们无奈地返回原籍国，使其在国际难民法下享有的不驱回的权利形同虚设。<sup>f</sup> 同样的逻辑适用于

<sup>a</sup> 难民署执行委员会关于提供补充形式保护的<sup>a</sup>国际保护条款的第 103 (LVI)号结论(2005)。

<sup>b</sup> 欧洲联盟理事会，理事会 2003 年 2 月 18 日第 343/2003 号规则(《都柏林第二规则》)；和欧洲议会和欧洲联盟理事会 2013 年 6 月 26 日第 604/2013 号规则(《都柏林第三规则》)。

<sup>c</sup> 见难民署，执行委员会第 103 (LVI)号结论(2005)(见上文)，第(m)段；《都柏林第二规则》，序言部分第 2 段和第 2 (c)条；和《都柏林第三规则》序言部分第 3 段和第 10 段。

<sup>d</sup> 见：难民署《补充保护形式：其性质及与国际难民保护制度的关系》，2000 年 6 月 9 日 (EC/50/SC/ CRP.18)，第 17 段。

<sup>e</sup> 欧洲联盟理事会，理事会 2004 年 4 月 29 日第 2004/83/EC 号指令(“资格指令”)，第 28-29 条，(该条按欧洲议会和欧洲联盟理事会 2011 年 12 月 13 日第 2011/95/EU 号(“订正资格指令”)修正，)第 29-30 条，该条授予有资格获得辅助保护者基本福利。这些条款类同理事会 2003 年 1 月 27 日第 2003/9/EC (接受指令)号指令，第 13 条，(该条按欧洲议会和欧洲联盟理事会 2013 年 6 月 26 日第 2013/33/EU (订正接受指令)号指令修正)，第 17-19 条，该条授予寻求庇护者基本福利。

<sup>f</sup> 例如见，*Penelope Mathew, Reworking the Relationship between Asylum and Employment* (纽约，Routledge, 2012)，第 88 页；和 James C. Hathaway 和 Michelle Foster, *The Law of Refugee Status*，第二版。(剑桥，剑桥大学出版社，2014) 348。

缔约国在《公约》下的不驱回义务：庇护国不应将被驱逐至其原籍国的个人置于无法忍受的生活条件下，可能会迫使其返回原籍国，尽管在原籍国等待他们的是侵犯人权行为的严重风险。

3. 虽然我们认为，提交人及其家人在意大利经历的非常艰苦的状况可能侵犯了多项《公约》规定的权利，但他们没有出自本身跨越《公约》之下的不驱回的界限，即严重违反《公约》最基本的权利，如剥夺生命或酷刑的真正风险。<sup>g</sup> 因此，如果提交人是意大利国民，甚至外国人，其基本权利在原籍国没有遭受严重侵犯的风险，我们不会考虑丹麦具有法律义务不驱逐她和她的家人去意大利。在本案中，期盼意大利根据《都柏林第二规则》，在被驱逐者抵达时履行《公约》规定的义务，则将不要求丹麦继续在其境内无限期接纳他们。

4. 然而，在本案的特殊情况下，下列因素的特殊结合：(一) 提交人她及其孩子在居留证到期后，在意大利的法律状况不清楚；(二) 鉴于提交人及其家人的健康状况和年龄，他们的极端脆弱性；(三) 尽管提交人他们享有辅助保护权，但意大利社会福利制度未能证明解决了提交人及其孩子的最基本需求；和(四) 没有充分保证在预期的驱逐后提供这种保护——使人严重怀疑，对于提交人及其孩子，意大利能否真正被视为“安全的国家”。因此，将其驱逐到一个不向她提供与其受保护地位相称的最低保护水平，不提供给她任何其他安置方案，可能最终迫使提交人及其家人返回到其原籍国——索马里——尽管那里等待她的是真正的酷刑风险，并且尽管她享有《公约》规定的的不驱回权利。

5. 由于丹麦移民局没有考虑他们驱逐提交人的决定的后果，及有效实施《公约》下的不驱回权利的实际能力，我们同意委员会的意见：将提交人驱逐至意大利，丹麦将违反《公约》第 7 条之下的义务，丹麦有义务重新考虑提交人的庇护申请。

---

<sup>g</sup> 见：委员会关于《公约》缔约国的一般法律义务性质的第 31 (2004)号一般性意见，第 12 段。