

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
24 May 2017
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
2681/2015 号来文的意见***

来文提交人： Y.A.A. 和 F.H.M. (由丹麦难民理事会代理)

据称受害人： 提交人

缔约国： 丹麦

来文日期： 2015 年 11 月 11 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
2015 年 11 月 18 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期： 2017 年 3 月 10 日

事由： 有辱人格和无人道的待遇，驱逐到意大利

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： 7

* 委员会第 119 届会议(2017 年 3 月 6 日至 29 日)通过。

** 参加审议本来文的委员会委员有：塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔尔、亚兹·本·阿舒尔、伊力泽·布兰茨·克里斯、奥利维耶·德弗鲁维尔、艾哈迈德·阿明·法萨拉、赫里斯托夫·海恩斯、岩泽雄司、巴马里阿姆·科伊塔、马西娅·V.J.·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、安雅·塞伯特-佛尔、尤瓦尔·沙尼和马戈·瓦特瓦尔。根据委员会议事规则第 90 条，毛罗·波利蒂没有参加对来文的审议。



1.1 来文提交人 Y.A.A.(男, 1983 年 12 月 3 日出生)和 F.H.M.(女, 1980 年 1 月 1 日出生), 两人都是索马里国民。提交人以自己的名义并代表他们的四名未成年子女提交来文: A 2009 年生于意大利; S 2011 年生于意大利; SI 2013 年生于丹麦; A.M. 2014 年生于丹麦。提交人是在丹麦寻求庇护的索马里国民; 在提交来文时已确定根据“都柏林第二规则”内将他们从丹麦转到意大利。¹ 提交人称, 将他们驱逐至意大利将使他们的子女面临不人道和有辱人格的待遇, 违反《公约》第七条。提交人由丹麦难民委员会代理。《公约第一项任择议定书》于 1976 年 3 月 23 日对丹麦生效。

1.2 2015 年 11 月 18 日, 根据《议事规则》第 92 条, 委员会由其新来文和临时措施特别报告员请缔约国在委员会审议本案期间避免将提交人驱至意大利。

1.3 2016 年 7 月 13 日, 委员会通过特别报告员行事, 拒绝了缔约国提出的取消临时措施请求。

提交人提交的事实

2.1 提交人原籍摩加迪沙。F.H.M.系 Reer Barawe 少数部族人; Y.A.A.系 Asraf 部族人。两人都是穆斯林。他们有四名子女: 最大的两名子女出生在意大利; 最小的两名子女出生在丹麦。

2.2 提交人于 2008 年一起逃离索马里。F.H.M.因属于少数部族而遭受严重骚扰后逃离索马里。她诉称, 民兵、警察和政府部队接触并骚扰她的家人。Y.A.A.由于与索马里当局和埃塞俄比亚军队的冲突而逃离索马里。他曾为索马里一家电视台工作, 而且, 有一次, 他编辑了被打死的埃塞俄比亚士兵的录像和照片, 这些录像和照片将在新闻中播放。随后, 一名身份不明者多次威胁他, 他会被杀或被监禁并会被指控对广播负有责任。提交人还担心, 如果返回, 他们的女儿将遭受女性外阴残割。

2.3 提交人于 2008 年 10 月抵达意大利。在抵达兰佩杜萨后, 提交人被安置在巴里庇护收容所数月。提交人在 2009 年 1 月获得辅助保护。他们的居留许可证于 2013 年 3 月 25 日过期, 未延期, 因为当时提交人在丹麦居住。

2.4 在获得居留许可后, 提交人被命令离开巴里收容所并交出他们的庇护身份证, 这可使他们能够获得收容所中的食物。他们没有得到关于如何临时或长久地在意大利安置或去哪个地方的任何援助或建议, 却被建议去其他欧洲国家。² 提交人面临无家可归, 于 2009 年初前往芬兰。³ 四个月, 芬兰当局将他们遣返罗马。⁴ 抵达机场时, 他们没有得到意大利当局的任何援助或指导。

2.5 他们再次面临无家可归, 听从了其他索马里难民的建议并前往都灵, 在无家可归难民和寻求庇护者占用的一个被遗弃诊所中生活。这里的条件很差, 缺乏

¹ 在提交来文时, 提交人的律师已获悉, 计划“在几个星期内”将该家庭驱逐到意大利。

² 在提交的材料中, 提交人指出, 他们要求工作人员提供帮助, 但被建议前往其他欧洲国家。没有关于这些工作人员的进一步信息。

³ 在提交资料中没有具体说明日期。然而, 在丹麦难民上诉委员会 2014 年 2 月 25 日决定的译文中, 指明提交人于 2009 年 1 月 20 日登记。

⁴ 没有关于他们被从芬兰驱逐至意大利的理由。

基本设施。没有水、电或暖气，卫生设施很差。许多住户经常在酗酒和毒品影响下，提交人感到不安全，尤其是在 F.H.M.2009 年怀孕期间。

2.6 F.H.M.2009 年第一次怀孕期间，她没有获得保健的机会。当她生产时，医院拒绝她，因为提交人没有任何正式地址，他们当时在都灵的被遗弃楼房内生活，因此没有保健卡。一直帮助和协助难民的一名当地共产党妇女对他们提供了帮助并与医院作好安排，使 F.H.M.可在分娩时入院。在长子出生后，提交人再次面临无家可归并在被遗弃的房子中栖身，也是在都灵。由于缺乏基本设施和屋内明显使用毒品，提交人觉得，在有一个幼儿的情况下，很难在那里继续呆下去，也不安全。

2.7 在 F.H.M. 2010 年再次怀孕时，提交人又得到那位共产党妇女的协助，她安排他们在都灵的一个学生宿舍居住。提交人在宿舍住了几个月。F.H.M.在此期间在一家医院生了第二个孩子。该名共产党妇女再次安排了住院。生了第二个孩子之后不久，提交人被要求离开宿舍，因为宿舍不是用于有子女的家庭。后来，提交人在教堂过夜并被要求在白天离开。

2.8 在都灵的三年期间，意大利当局没有向提交人提供住房、社会福利或融入的方案。提交人从共产党地方分支机构获得帮助并从教堂获得食物。Y.A.A.找工作，但没有成功。他主动在都灵的一个学校参加了为期六个月的免费语言课程和交流课程。

2.9 由于面临无家可归状况，而且没有获得融入方案和就业机会，提交人及其两个子女来到瑞典，他们在 2012 年 4 月在该国申请庇护。他们的申请被驳回，因为意大利当局已向他们颁发居住证。当瑞典当局计划将他们遣返意大利时，提交人前往丹麦，他们于 2012 年 8 月 28 日在该国申请庇护。抵达丹麦后，提交人在意大利的居留许可证仍然有效。2013 年 2 月，F.H.M.在丹麦生下提交人的第三个子女。

2.10 2013 年 11 月 4 日，丹麦移民局驳回了他们的庇护申请。该案已向难民上诉委员会上诉，该委员会于 2014 年 2 月 25 日维持了移民局的决定，它指出，由于在索马里面临被起诉风险，F.H.M.需要附属保护，因此，Y.A.A.也需要这种保护，但可按照第一庇护国原则，将提交人遣返意大利。委员会在决定中指出，尽管提交人的居住证已不再有效，但委员会预期他们能够进入并在意大利合法停留，同时申请续延已过期的居留许可证。⁵

2.11 难民上诉委员会的决定是最终决定，提交人被勒令离开丹麦。2014 年 4 月 8 日，丹麦国家警察试图将提交人和他们的三个子女驱逐至意大利。提交人与六名丹麦警察抵达罗马机场。丹麦警方在机场与意大利当局联系，并提供了提交人及其子女的姓名和在意大利已给予提交人附属保护的一份意大利确认件。过了一会儿，意大利当局通知丹麦警察说，他们没有被告知提交人的到来，他们不愿意接受他们入境。意大利警方通报丹麦警方，意大利认为很奇怪的是，丹麦未与意大利就此案进行接触，因为 2013 年 6 月，根据“都柏林第二规则”提出了请

⁵ 在该决定中，难民上诉委员会提及关于意大利移民规则的资料，载于欧洲人权法院，Mohammed Hussein 和其他人诉荷兰和意大利，27725/10 号申请，2013 年 4 月 2 日。

求。此外，辅助保护已经过期，而且没有延续。提交人及其子女当天被遣返丹麦。

2.12 此后，丹麦警方未再试图将提交人驱逐至意大利。在返回丹麦后，Y.A.A. 与丹麦移民局联系请求帮助，他的请求被转交难民上诉委员会，作为重审此案的请求。2014年7月2日，上诉委员会请警方作出评论，它是否认为有可能将提交人驱逐至意大利。2014年9月，F.H.M. 在丹麦生产了提交人的第四个子女。

2.13 2015年3月24日，丹麦难民委员会请难民上诉委员会重审此案。难民委员会提及以下事实：提交人被拒绝进入意大利，丹麦警察在过去一年里没有作出驱逐提交人的任何努力。

2.14 2015年4月14日，丹麦警方通知难民上诉委员会，他们认为很难想象，遣返意大利会成为可能。2015年6月1日，上诉委员会再次请丹麦警方评论，是否将提交人递解出境是可能的或应被视为毫无意义。2015年6月8日，警方请求司法部协助它对上诉委员会的答复。2015年6月30日，警方通知上诉委员会，2015年6月11日，司法部已就向意大利遣返外国国民和续延在意大利已过期的居留证一事向意大利当局发出协商请求。2015年7月21日，上诉委员会决定不重新审理此案，并提及以下事实：该部当时正与意大利当局接触。上诉委员会的决定是最后决定，不能向法院提出上诉。

2.15 因此，难民上诉委员会已电话通知丹麦难民委员会，他们已经通过丹麦警方收到意大利当局2015年8月8日的答复，意大利当局现在接受该家庭入境。

申诉

3.1 提交人称，将他们驱逐到意大利将使他们及其四名子女遭受不人道或有辱人格的待遇，违背了儿童的最大利益，违反了《公约》第七条，因为他们将面临无家可归、贫困和有限的保健机会。提交人还指出，他们必须被视为极其弱势，因为他们有四名子女，最小的才2岁。

3.2 提交人指出，在他们于2009年1月获得辅助保护后，他们在意大利无法为自己和子女找到住所、工作或任何可持续的人道主义解决办法。他们在怀孕期间和生产期间很难获得医疗服务。他们面临无家可归，与其他难民和寻求庇护者一起住在废弃建筑物中，没有卫生设施，而且酗酒是公开的。

3.3 提交人还指称，意大利对拥有有效或过期居留证的难民和寻求庇护者的收容条件不符合国际保护义务。⁶ 此外，他们指出，返回意大利的寻求国际保护者，如果曾经得到某种形式保护并且在该国居住时曾受益于收容系统，将不再有

⁶ 提交人引述瑞士难民委员会，《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)，第11页，可在以下网址参阅：www.refworld.org/pdfid/5315872c4.pdf。庇护信息数据库，“国别报告：意大利”(2013年5月)，第34页，可在以下网址参阅：www.asylumineurope.org/reports/country/italy；欧洲委员会，“欧洲委员会人权专员尼尔斯·穆伊兹涅克斯在2012年7月3日至6日访问意大利之后提交的报告，2012年9月18日，第150页，可在以下网址参阅：<https://rm.coe.int/16806db861>。

权居住在意大利的接收设施中。⁷ 他们指出，他们的经历表明，在对意大利寻求庇护者和难民特别是弱势群体成员的基本支持方面，有系统性失灵。他们称，意大利的寻求庇护者在获得医疗服务方面面临严重困难。⁸

3.4 提交人认为，他们的情况与“穆罕默德·侯赛因和他人诉荷兰和意大利”一案中的情况不同，⁹ 因为他们已经有过从芬兰被转送到意大利的经历，此时，他们既未从意大利当局获得——在抵达时或后来——确保家庭基本需求方面的任何援助，即，住房、食品、分娩时的医疗援助，也未在寻找工作或住房或帮助他们融入意大利社会方面获得任何援助。

3.5 提交人称，欧洲人权法院在“Tarakhel 诉瑞士”一案中的决定与本案相关，因为它提到了在意大利寻求庇护者和国际保护受益人的生活条件和寻找住房的困难。¹⁰ 提交人指出，在该决定中，法院要求瑞士从意大利有关当局获得保证，即申请人——一个家庭——将在适合儿童年龄的设施和条件下得到接待。而且，如果未作出这种保证，将他们转往意大利，瑞士将违反《保护人权和基本自由公约》第 3 条。提交人辩称，根据这一裁决，返回意大利的寻求庇护者和国际保护受益人面临的严峻条件也会落入《保护人权和基本自由公约》第 3 条和《公民权利和政治权利国际公约》第七条的范围。因此，他们重申，将他们驱逐至意大利将等于违反《公民权利和政治权利国际公约》第七条。他们还认为，“Tarakhel 诉瑞士”一案中的决定指出，个人保障——例如确保被遣返的儿童不面临困苦或严峻的住房条件——是必要的。

缔约国的意见

4.1 2016 年 5 月 18 日，缔约国就来文可否受理和案情提交了意见。缔约国介绍了难民上诉委员会的结构、组成和运作情况以及适用于《都柏林规则》相关案件的法律。¹¹

4.2 关于来文的可否受理和案情问题，缔约国辩称，就《公约》第七条下的受理性而言，提交人未能提出一个具有表面证据的案件。具体而言，提交人未证明，有充分理由可据以认为，提交人及其子女在意大利有遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的危险。因此，来文明显没有根据，应被宣布为不可受理。从委员会的判例可知，当遣返必然并可预见地会引发《公约》第七条所设

⁷ 提交人援引欧洲适用《都柏林第二规则》技术合作网，《都柏林第二规则》：意大利国别报告，2012 年 12 月 19 日，可在以下网址参阅：www.refworld.org/pdfid/514054492.pdf；“国别报告：意大利”（见上文脚注 6），第 37 页；美国国务院，《2012 年人权实况国别报告：意大利》，可在以下网址参阅：www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2012humanrightsreport/index.htm#wrapper；意大利的收容条件（见上文脚注 6），第 4-5 页；欧洲耶稣会难民服务社，保护中断：都柏林规则对寻求庇护者的影响，2013 年 6 月，第 152 和 161 页，可在以下网址参阅：www.jrs.net/assets/Publications/File/protection-Interrupted_JRS-Europe.pdf。

⁸ 提交人援引“尼尔斯·穆伊兹涅克斯的报告”，第 143 和 160 页；和“国别报告：意大利”，第 4-5 页和第 45-46 页（见上文脚注 6）。

⁹ 提交人援引欧洲人权法院，Mohammad Hussein 和他人诉荷兰和意大利，第 7725/10 号申请，2013 年 4 月 2 日通过的決定。

¹⁰ 欧洲人权法院，Tarakhel 诉瑞士，第 29217/12 号申请，2014 年 9 月 10 日通过的判決。

¹¹ 见第 2379/2014 号来文，Obah Hussein Ahmed 诉丹麦，2016 年 7 月 8 日通过的意见，第 4.1-4.3 段。

想的那种真有可能造成无法弥补伤害的风险时——无论是在实施逐离的国家还是在有关人员将被逐至的任何国家——缔约国都有义务不将有关人员从其领土上引渡、遣返、驱逐或以其他方式逐离。委员会还指出，此种风险必须是具体人的，而且，对于提供充分理由证明存在不可弥补伤害之真实风险有一个较高门槛。¹²

4.3 缔约国指出，除了在庇护程序期间已依赖的信息外，提交人未提供关于其处境的任何重要的新信息或意见，而且，上诉委员会在 2014 年 2 月 25 日决定中已考虑了这些信息。缔约国指出，委员会不能作为一个重新评估提交人在向丹麦当局提出的庇护申请中所宣称事实情节的上诉机构，而且，它必须对难民上诉委员会所作的事实调查结果给予相当重视，上诉委员会可更好地评估提交人案件的事实情节。此外，缔约国引述了委员会的判例，根据判例，“一般应由缔约国的机关审查案件的事实和证据，除非可以确定，这种评估是任意的或等同于明显错误或拒绝司法”。¹³

4.4 缔约国还指出，难民上诉委员会认为，提交人曾在意大利获得辅助保护并可与其子女合法地返回意大利并在那里居留；因此，意大利被视为“第一庇护国”，这为丹麦当局根据《外国人法》第 7 条第 3 款拒绝给予他们庇护提供了理由。缔约国还指出，上诉委员会要求，作为一个绝对的最低限度，寻求庇护者或难民应受到保护，不从第一庇护国驱回。有关人员还必须能够合法进入第一庇护国并在那里合法居住，而且，其人身完整和安全必须受到保护。这一“保护”概念还包括某种社会和经济因素，因为必须按照基本人权标准对待寻求庇护者。然而，不能要求有关寻求庇护者与该国公民的社会生活水准完全相同。“保护”概念的核心在于，有关人员在进入第一庇护国和在该国居留时都必须享有人身安全。此外，缔约国指出，意大利受《保护人权与基本自由公约》和《公民权利和政治权利国际公约》约束。

4.5 缔约国还认为，F.H.M.指称在意大利缺乏保健和医疗服务机会，这完全基于提交人未经佐证的资料。缔约国指出，寻求庇护者和国际保护受益人与意大利国民享有同等医疗权；他们必须加入意大利的国民保健服务，而且，在向地方卫生委员会提交自称贫困书基础上，有权享受免费的医疗保健服务。¹⁴

4.6 缔约国指出，提交人提出的如被驱逐到意大利，他们面临无家可归的风险而且不会从意大利当局那里获得必要援助的说法似乎没有佐证，而且，这一信息不符合关于在意大利的寻求庇护者和难民生活条件的现有一般背景资料。缔约国指出，根据提交人的陈述，在一个住宅大厅内向他们提供了一个房间长达数月，Y.A.A.参加了免费语言课程并在都灵大学学习六个月。

¹² 缔约国引述第 2007/2010 号来文，J.J.M.诉丹麦，2014 年 3 月 26 日通过的意见，第 9.2 段。

¹³ 缔约国引述第 2426/2014 号来文，N.诉丹麦，2015 年 7 月 23 日通过的意见，第 6.6 段；第 2272/2013 号来文，P.T.诉丹麦，2015 年 4 月 1 日通过的意见，第 7.3 段；第 2393/2014 号来文，K 诉丹麦，2015 年 7 月 16 日通过的意见，第 7.4 和 7.5 段；第 2186/2012 号来文，X 先生和 X 女士诉丹麦，2014 年 10 月 22 日通过的意见，第 7.5 段；第 2329/2014 号来文，Z 诉丹麦，2015 年 7 月 15 日通过的意见，第 7.4 段。

¹⁴ 缔约国引述庇护信息数据库，“国别报告：意大利”（2015 年 1 月），可在以下网址参阅：www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_italy_thirdupdate_final_0.pdf。

4.7 缔约国还引述欧洲人权法院在“Mohammed Hussein 和他人诉荷兰和意大利”一案中的判决，并指出，该判决适用于本来文。在裁决中，该法院指出，对《保护人权和基本自由公约》第 3 条是否可能遭违反的评估必须是严格的，而且，应按照该《公约》的这一条款所规定的标准分析接收国的条件。法院还裁定，“在缺乏极其迫切的反对驱逐的人道主义理由的情况下，如果缔约国将申请人驱逐，其物质和社会生活水平将显著下降，这一事实本身不足以导致违反第三条”。此外，缔约国认为，不能从该法院在“Tarakhel 诉瑞士”一案的判决推论，在本案中，必须从意大利当局那里获得个人保障，因为提交人已在意大利获得辅助保护，而在“Tarakhel 诉瑞士”一案中，在法院审理案件时，提交人在意大利的庇护申请仍有待裁决。

4.8 缔约国还指出，提交人的情况与委员会在“Warda Osman Jasin 等人诉丹麦”一案中通过的《意见》中的情况不同。¹⁵ 缔约国指出，在本案中，提交人已拥有意大利居留证，他们于 2012 年 8 月 28 日在丹麦申请庇护，意大利居留证于 2013 年 3 月 25 日过期。缔约国还指出，提交人离开意大利并使自己处于居留证过期的处境之中并不意味着他们现在可被视为寻求庇护者。¹⁶

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2016 年 7 月 4 日，提交人提交了关于缔约国意见的评论。提交人指出，他们已经充分解释了为何他们担心将其遣返意大利会违反《公约》第七条，而且，他们认为，他们在这方面的诉求已得到充分佐证。提交人还认为，难民上诉委员会的评估不符合对他们如被遣返意大利将会面临的风险进行个人化评估的要求。提交人指出，他们在意大利逗留期间，在他们有居留证时，住在一个被遗弃的诊所里，缺乏最基本的设施，例如水电。只是在 F.H.M. 第二次怀孕期间的几个月时间里，向他们一家提供了学生宿舍的一个房间。当她首次生产时，她被一家医院拒绝，只是在一个有影响力的当地人的干预下，她才被接受入院分娩。在她怀孕期间，她没有获得保健的机会。提交人用教会提供的食物过活。三年来，尽管 Y.A.A. 确实参加了一段时间的语言和交流课程，意大利当局并未向提交人提供住房、社会福利或融入方案，而且，在他们在意大利的几乎全部时间内，他们都面临无法忍受的生活条件。

5.2 提交人还指出，在意大利的寻求庇护者和国际保护受益人在寻找基本住房、使用保健设施和获得食物方面经常面临同样严重的困难。提交人援引了美利坚合众国国务院关于意大利的一份报告，其中指出：

当局建立了临时中心，为混合移徙人口提供住宅，包括难民和寻求庇护者，但抵达者人数太多，供不应求……非政府组织报告了数千名合法和非正规外国人，包括移民和难民，生活在罗马和其他主要城市的被遗弃建筑中，获得公共服务的机会有限。报纸报道说，保健机会有限，设施不足而且过度拥挤，缺乏法律咨询和基本教育机会。联合国难民事务高级专员办事

¹⁵ 第 2360/2014 号来文，Warda Osman Jasin 等人诉丹麦，2015 年 7 月 22 日通过的意见。

¹⁶ 同上，第 8.4 段。

处、国际移徙组织和其他人道主义组织的代表谴责不人道的生活条件，特别是收容中心过度拥挤的情况。¹⁷

提交人还引述了无国界医生组织的一份报告，报告指出：

虽然根据意大利法律，寻求庇护者和难民有权像意大利公民一样在国家卫生服务处登记并获得医疗援助，但这项权利的使用受到这些人口在我国特别是在非正规住区经历的社会边缘化状况的严重限制……。居留证的延期，特别是出于人道主义原因，受到警察局的刁难，它们要求进行城市居住登记或有住所，尽管没有法律规范作此要求。警方称，必须通过租赁合同表明有住所，或至少有一封房东或租户的接待函。如果两种都缺乏，而且，如果警方拒绝支助组织的一封假住所函，移民只能“购买”一份假租赁合同或另一个住所文据，或在限制较少的警察局延长居留证，有时在非实际居住地区的省份或地区：因此，在难民实际居住地区，无法使用普通医生和儿科医生的服务，因为国家保健服务登记取决于居留证上的住所。¹⁸

5.3 提交人还引述委员会关于“Warda Osman Jasin 和他人诉丹麦”一案的《意见》，在该《意见》中，委员会强调需充分重视有关人员如被驱离可能面临的真实和个人具体的风险。提交人指出，缔约国未能从意大利获得关于以下事项的具体保证：(a) 同意提交人返回；(b) 续延提交人的居留证；(c) 保证不将提交人驱逐至索马里；(d) 适合提交人家庭和子女的条件。提交人认为，这需要对有关人员所面临的风险进行个人化评估，而不是依靠一般性报告和以下假设：由于以前曾获得辅助保护，有关人员在原则上有权工作并获得社会福利。提交人还称，难民上诉委员会未对提交人在意大利将面临的风险进行充分的个人化评估。此外，对于提出充分理由证明存在不可弥补伤害之真实风险使用过高的门槛，这使上诉委员会的决定不仅不合理而且具有任意性。此外，提交人称，他们在意大利持有有效居留证期间，经历了无法忍受的生活条件。现有背景资料证实，难民和寻求庇护者的生活条件确实无法忍受，缺乏意大利当局的支持；而且，它提供了充分的理由，可据以认为，如被驱至意大利，有真正的风险，提交人将再次面临这种处境。

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诉求之前，委员会必须根据议事规则第 93 条，决定案件是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

6.2 委员会注意到，按照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，同一事件不在任何其他国际调查或解决程序的审查之中。

¹⁷ 美利坚合众国国务院，《2016 年意大利人权实践国别报告》，第 11 页；可在以下网址参阅：<https://www.state.gov/documents/organization/265646.pdf>。

¹⁸ 见：无国界医生组织，视线之外：在意大利的寻求庇护者和难民：非正式住区和社会边缘化，2016 年 3 月，第 14 页。

6.3 委员会注意到，提交人称，他们已用尽所有可用的有效国内补救办法。鉴于缔约国在这方面没有提出任何反对意见，委员会认为，《任择议定书》第五条第2款(丑)项的要求已经满足。

6.4 委员会注意到缔约国对来文可受理性的质疑，理由是，提交人根据《公约》第七条的提出的申诉没有佐证。然而，委员会认为，鉴于它在《都柏林第二规则》相关案件中的以往判例、¹⁹ 提交人以前在意大利居住时遇到的实际困难、他们的四名子女非常年幼以及委员会收到的资料表明意大利当局所作保障的有限性质，它不能认为来文明显缺乏实质内容。因此，委员会宣布，在本来文提出《公约》第七条下的问题范围内来文可予受理，并着手审议案情。

审议案情

7.1 委员会根据《任择议定书》第五条第1款的规定，参照当事方提供的所有资料审议了本来文。

7.2 委员会注意到，提交人称，根据《都柏林规则》的第一庇护国原则将他们及其四名子女驱逐到意大利，将使他们面临不可弥补伤害之风险，违反《公约》第七条。提交人论点的依据是，除其他外，他们在意大利获得居留证后的实际待遇，以及各种报告提到的进入意大利的寻求庇护者和国际保护受益人的一般接收条件。委员会注意到提交人的以下论点：他们将面临无家可归、贫困和获得保健服务的机会有限，这可从他们在2009年1月获得辅助保护后的经历得到证明。委员会还注意到，提交人称，既然他们首次来到意大利时已经受益于收容系统，而且，由于他们已经获得了某种形式的保护，他们将无法获得在收容所中安身的机会。²⁰

7.3 委员会回顾关于《公约》缔约国一般法律义务性质的第31号(2004)一般性意见第12段，其中指出，如果有充分理由可据以相信，确实存在《公约》第七条(该条款禁止残忍、不人道或有辱人格的待遇)所设想的不可弥补伤害之风险，缔约国有义务不将有关人员从其领土引渡、遣返、驱逐或以其他方式移除。委员会还指出，这种风险必须是个人的，而且对于提供充分理由证明存在不可弥补伤害之真实风险规定了较高门槛。²¹ 委员会进一步回顾其判例：应当对缔约国的评估给予相当的重视，而且，通常应由《公约》缔约国的机关对事实和证据进行

¹⁹ 例见，Warda Osman Jasin 等人诉丹麦(上文脚注 16)；第 2409/2014 号来文，Abdilafir Abubakar Ali 等人诉丹麦案，2016 年 3 月 29 日通过的意见；第 2608/2015 号来文，R.A.A 和 Z.M.诉丹麦，2016 年 10 月 28 日通过的意见。

²⁰ 见《都柏林第二规则：意大利国别报告》(见上文脚注 7)；《国别报告：意大利》(见上文脚注 6)，第 37 页；“2012 年人权实践国别报告：意大利”(见上文脚注 7)；意大利的收容条件(见上文脚注 6)，第 4-5 页；保护中断(见上文脚注 7)，第 152 和 161 页。

²¹ 见第 2007/2010 号来文，X 诉丹麦，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，1997 年 7 月 28 日通过的意见，第 6.6 段；第 1833/2008 号来文，X.诉瑞典，2011 年 11 月 1 日通过的意见，第 5.18 段。

审查评定，以确定是否存在此种风险，²² 但经认定这种评估显然具有任意性或等于拒不予以公正对待的情况除外。²³

7.4 委员会注意到，提交人称，在他们获得辅助保护后，他们面临无家可归并在一个被遗弃的建筑中与其他难民一起生活，没有适当的卫生设施，在这里，酗酒是公开的，而且，也无法找到工作。委员会还注意到，提交人称，F.H.M.在意大利怀孕和生产他们的两名子女期间，在获得医疗保健方面遇到严重困难，而且，在提交人生产时，医院拒绝了她们，因为提交人由于没有正式住址而没有保健卡。她只是在一个参与协助难民的第三方与医院作出安排后才被准许住院。委员会还注意到，在提交人前往芬兰并被遣返意大利后，意大利当局未向他们提供住房、医疗保健、社会福利或融入方案。委员会注意到，在 2012 年，提交人前往瑞典，然后又去了丹麦，在该国，他们于 2012 年 8 月申请庇护。

7.5 委员会注意到提交人提交的各种报告。此外，委员会还注意到，近期报告强调，意大利收容设施中缺乏接纳《都柏林第二规则》下的寻求庇护者和遣返者的位置。委员会特别注意到，提交人指出，像他们那样在意大利时已获得某种形式的保护并住在收容所里的遣返者无权在政府为寻求庇护者设立的收容所居住。²⁴

7.6 委员会注意到难民上诉委员会的裁决——在本案中，意大利应被视为“第一庇护国”——以及缔约国的以下立场：“第一庇护国”有义务按照基本人权标准，向寻求庇护者提供某些社会和经济福利，尽管并不要求这些人享有与该国民完全相同的社会和生活标准。委员会还注意到，缔约国援引了欧洲人权法院的一项裁决，根据该裁决，如被从缔约国——丹麦——逐离，申请人的物质和社会生活条件将会显著下降，这本身并不足以导致违反“保护人权和基本自由公约”第 3 条的情况。²⁵

7.7 委员会回顾指出，缔约国在审查对从其领土上逐离有关个人的决定的抗辩时应充分重视这些人如被遣返可能面临的真实个人风险。²⁶ 特别是，对被逐离个人是否有可能面临违反《公约》第七条构成残忍、不人道或有辱人格的待遇境况的评估，必须不仅基于对接收国一般条件的评估，而且必须基于有关个人的个别情况。这些情况包括与这些人相关的增加脆弱性的因素，这可将大多数被遣返者可以容忍的一般处境转变为对某些个人而言无法容忍。这些情况还应包括，在与“都柏林第二规则”相关的案件中，被驱离个人在第一庇护国的以往经验所表明处境，这可突出表明他们可能面临的特别风险而且可能使他们返回第一庇护国成为对他们而言的一个特别痛苦的经历。

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

²³ 例见，同上以及第 541/1993 号来文，Errol Simms 诉牙买加，1995 年 4 月 3 日通过的不可受理决定，第 6.2 段。

²⁴ 见“国别报告：意大利”（见上文脚注 14），第 54-55 页。

²⁵ 欧洲人权法院，Samsam Mohammed Hussein 和他人诉荷兰和意大利，第 27725/10 号申请，2013 年 4 月 2 日。

²⁶ 例见，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；Abdilafir Abubakar Ali 等人诉丹麦（见上文脚注 20），第 7.8 段。

7.8 在本案中，委员会认为，丹麦移民局和难民上诉委员会的决定所反映的缔约国立场，没有充分考虑到提交人及其家庭所面临的特别脆弱处境以及他们提供的关于个人亲身经历的信息——尽管获得了意大利的居留证，他们在那里面临难以忍受的生活条件。在这方面，委员会注意到，缔约国没有作出解释，如被遣返意大利，居留证会如何对他们及其四名子女发挥保护作用，如果他们及其子女被遣返该国会避免再遭此前在意大利已经经受过的严重苦难和匮乏。

7.9 委员会回顾指出，缔约国应充分重视有关人员若被遣返可能面临的真实个人风险；²⁷ 而且，它认为，应由缔约国负责对提交人及其四名非常年轻的子女在意大利将面临的风险进行个人化评估，而不是依赖一般报告(这种报告也不完全支持缔约国的评估)和以下假设：既然提交人过去已受益于辅助保护，他们原则上仍然有权在意大利获得住房和工作并领取社会福利。委员会认为，缔约国未充分考虑提交人及其子女的特别脆弱性。尽管他们在意大利有获得辅助保护的正式权利，但他们面临无家可归状况并生活在一个遗弃建筑中，无法找到工作，F.H.M.在怀孕期间和生产他们的两名子女期间在获得医疗保健方面遇到严重困难，而且，在提交人前往芬兰并被遣返意大利后，他们未从意大利当局获得住房、医疗保健、社会福利或融入方案。委员会认为，虽然缔约国宣称，在 2014 年 4 月 8 日未能成功将提交人遣返至意大利之后，它已获得意大利当局同意准许提交人进入意大利，但缔约国未从意大利当局寻求适当保证，提交人及其四名子女将在符合其作为国际保护寻求者的地位有权获得的《公约》第七条下的保护和保障的条件下得到接待，其中包括，意大利承诺：(a) 延长提交人及其子女的居留证，使其不被从意大利驱逐；(b) 向提交人的两名在丹麦出生的最年幼子女颁发居留证；(c) 在适合这些儿童的年龄和该家庭脆弱处境的情况下接待提交人及其子女，使他们能够留在意大利并在那里享有事实上的国际保护。²⁸ 因此，委员会认为，考虑到本案的特别情况，并且，有鉴于丹麦当局决定的缺点，在无上述保证的情况下，将提交人及其四名子女驱至意大利，将构成违反《公约》第七条。

8. 根据《任择议定书》第五条第 4 款行事，委员会认为，在没有适当保证的情况下，将提交人及其四名子女遣返意大利将侵犯他们在《公民权利和政治权利国际公约》第七条下的权利。

9. 《公约》第二条第 1 款规定，缔约国承诺尊重并确保在其境内和受其管辖的一切个人享有《公约》承认的权利，缔约国有义务着手复审提交人的诉求，同时考虑到缔约国在《公约》下的义务、委员会的本《意见》以及上文第 7.9 段所阐述的从意大利获得适当保证的必要性。委员会还请缔约国在重新审议提交人庇护请求期间避免将提交人及其四名子女驱逐至意大利。²⁹

²⁷ 同上。

²⁸ 见 Warda Osman Jasin 诉丹麦(上文脚注 16)，第 8.9 段；Abdilafir Abubakar Ali 等人诉丹麦(见上文脚注 20)，第 7.8 段。

²⁹ 例见，Abdilafir Abubakar Ali 等人诉丹麦(见上文脚注 20)，第 9 段。Obah Hussein Ahmed 诉丹麦(见上文脚注 11)，第 15 段。

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，并且根据《公约》第二条规定，缔约国亦已承诺确保在其境内或受其管辖的所有人均享有《公约》承认的权利，并已承诺，如确定有违约行为，即提供有效和可强制执行的补救；有鉴于此，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明为落实本《意见》所采取的措施。委员会还请缔约国公布本《意见》并以官方语言广为散发。
