



人权事务委员会

第 2428/2014 号来文

委员会第一一四届会议(2015 年 6 月 29 日至 7 月 24 日)通过的决定

提交人:	I.A.A.等人(由丹麦难民理事会代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	丹麦
来文日期:	2014 年 6 月 17 日(首次提交)
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 6 月 19 日转交缔约国(未作为文件印发)
意见的通过日期:	2015 年 7 月 23 日
事由:	从丹麦驱逐至意大利
程序性问题:	用尽国内补救办法
实质性问题:	禁止酷刑或残忍、不人道和有辱人格的待遇
《公约》条款:	第七条
《任择议定书》条款:	第五条第 2 款(丑)项



附件

人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款在第一一四届会议上

作出的关于

第 2428/2014 号来文的决定 *

提交人： I.A.A.等人(由丹麦难民理事会代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 丹麦

来文日期： 2014 年 6 月 17 日(首次提交)

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，

于 2015 年 7 月 23 日举行会议，

结束了代表 I.A.A 女士等人根据《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 2428/2014 号来文的审议工作，

考虑了来文提交人和缔约国向委员会提出的全部书面资料，

通过以下：

关于可否受理的决定

1.1 2014 年 6 月 17 日的来文提交人是 I.A.A.女士，1984 年 5 月 31 日出生。她代表自己和两个未成年孩子(2005 年 4 月 19 日出生的 F.A.A 和 2012 年 7 月 6 日出生的 M.A.H.H.)提交申诉。她们是居住在丹麦的索马里人，在提交来文之时收到定于 2014 年 6 月 20 日将其驱逐到意大利的驱逐令。

1.2 提交人声称，丹麦将她和孩子强迫驱逐至意大利，侵犯了《公约》第七条赋予她们的权利。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。

* 参加审查本来文的委员会委员有：亚兹·本·阿舒尔、萨拉·克利夫兰、奥利维尔·德·弗鲁维尔、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、邓肯·拉基·穆尤穆扎、费蒂尼·帕扎齐斯、毛罗·波利蒂、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。

1.3 2014年6月19日，委员会通过其新来文和临时措施问题特别报告员根据议事规则第92条行事，请缔约国在委员会审查提交人的案件期间不要将提交人及其孩子驱逐至意大利。

1.4 2015年1月28日，委员会通过其新来文和临时措施问题特别报告员行事，决定拒绝缔约国关于取消临时措施请求。¹

提交人陈述的事实

2.1 提交人来自摩加迪沙，现年31岁，属于豪巴尔·吉迪尔部落，穆斯林教徒。她有两个女儿：F.A.A.，生于2005年4月19日；和M.A.H.H.，生于2012年7月6日。2006年，她与前夫，也就是F.A.A.的生父离婚。她因害怕青年党民兵而逃离索马里。提交人在摩加迪沙政府控制区内的帕卡拉市场卖茶。2008年，她遭到青年党成员的威胁，指控她是政府间谍，并责令她停止卖茶，因为妇女不得在公共场所工作。他们还威胁要对她施以伊斯兰审判。在提交人逃离索马里后，青年党寻找她并胁迫她的父母提供关于她目前下落的信息。

2.2 提交人留下女儿，独自离开索马里，于2008年10月13日到达意大利。抵达后，她被安置在罗马附近的收容营，并在那里一直住到2009年4月，此后，她得到辅助保护和为期三年的配套居留证，该居留证于2012年4月延展至2015年4月9日。

2.3 在获得居留证的翌日，提交人获悉，她不能再待在收容所，必须离开。由于既没有向她提供替代解决方案或临时庇护所，也没有帮她找到工作或其他更稳定的住房，提交人无家可归。她偶尔被私人收留或住在锡耶那附近的教堂里。2009年8月，她与其他索马里难民一起搬到佛罗伦萨附近的公寓，在那里住了三年。这间公寓拥挤不堪，房客付不起电费和水费，居住条件有碍健康也不卫生。

2.4 提交人每天都在找工作。2009年8月，她开始当清洁工，其中包括在一家饼干厂工作了六个月。2010至2012年，她在私人家庭当清洁工。失业期间，她去教堂领取食物援助。

2.5 2010年，提交人和第二任丈夫结婚，这名男子住在埃塞俄比亚。

2.6 2011年2月，在一户意大利当地家庭和意大利当局的帮助下，提交人与女儿团聚。她的女儿获得了居留证，有效期和提交人一样。提交人从市政当局获悉，她女儿无法入学，因为她缺乏正式地址和长期住房。此外，提交人付不起校车费。

2.7 提交人发现意大利的境况令人绝望，她于2011年10月前往埃塞俄比亚与丈夫团聚。她在埃塞俄比亚待了两个月，又回到意大利找工作。从埃塞俄比亚返回时，提交人有了身孕。作为一名打零工的单身孕妇，同时要照顾年幼的女儿，

¹ 2014年12月19日，作为缔约国对可否受理和案情意见的一部分传达。

并且得不到食物，她在意大利的生活极为艰难。她发现她过去居住的公寓的卫生状况变得更糟糕。提交人在怀孕期间未获得任何医疗援助或体检，她被告知，要得到这些服务，她需要有长期住址。

2.8 提交人在意大利无法找到稳定工作，女儿无法入学，也没办法获得体面住宿和医疗保健服务，她于 2012 年 5 月 31 日前往丹麦，并在同一天申请庇护。2012 年 7 月 6 日，她的第二个孩子降生。提交人与丈夫产生分歧，自 2012 年起再也没有与他联系。

2.9 提交人在庇护申诉中寻求保护以避免经历在索马里的境况。2013 年 10 月 12 日，丹麦移民局驳回了她的庇护申请，原因是移民局认为提交人缺乏可信度。难民上诉委员会于 2013 年 11 月 15 日维持该决定，提交人及其孩子被命令离开丹麦并返回索马里。虽然提交人提到了在意大利面临的残酷和有辱人格的生活条件，但庇护当局没有处理提交人关于其在意大利的境况的申诉。2014 年 3 月 6 日，提交人向难民上诉委员会提出重申案件的申请，理由是委员会对该案件的评估与涉及索马里寻求庇护者的其他类似案件不一致。该请求于 2014 年 6 月 16 日被驳回。

2.10 与此同时，丹麦国家警察局根据《欧洲联盟遣返指令》安排将提交人驱回意大利。

2.11 提交人诉称，她已用尽国内补救办法，因为无法就丹麦难民上诉委员会的决定提出上诉。重审案件的申请缺乏中止效力。

申诉

3.1 提交人认为，缔约国强迫将她和孩子驱回意大利，侵犯了《公约》第七条赋予她们的权利。² 因为她在获得辅助保护后被要求离开收容中心，提交人无法找到持久的住房解决办法，也未能通过援助找到工作或获得社会福利，她的大女儿无法接受教育。

3.2 提交人认为，意大利的收容条件和提供给拥有有效或过期居留证的难民的基本标准不符合国际保护义务。³ 就此问题，提交人援引一份报告称，如果返回意大利的国际寻求保护者之前在意大利已得到某种形式的保护和已享受到收容系

² 提交人还援引了欧洲人权法院的以下裁决：*M.S.S.诉比利时和希腊案*(30696/09)；*Samsam Mohammad Hussein 等人诉荷兰和意大利案*(27725/10)。

³ 提交人提及瑞士难民事务理事会，“意大利的收容条件——关于寻求庇护者和保护受益者特别是都柏林回返者的现状”，2013 年 10 月，第 11 页；庇护信息数据库，国别报告——意大利，2013 年 5 月，第 34 页；以及欧洲委员会，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。

统的待遇，他们再无权利被安置在意大利的收容设施内。⁴ 她声称，意大利的寻求庇护者在获得保健服务方面历经艰难。⁵ 鉴于这种情况，意大利目前不符合适用第一庇护国原则的必要人道主义条件。

3.3 提交人补充说，如果她和孩子被驱回意大利，将面临遭到不人道和有辱人格的待遇的现实风险，因为她们将完全依靠施舍。提交人还担心她会陷入绝望境地，无法为孩子提供食物和住所。

缔约国对可否受理和案情的意见

4.1 2014 年 12 月 19 日，缔约国认为，由于提交人未用尽国内补救办法，应宣布不予受理来文，或者，由于提交人未能确立表面初步证据确凿的案件，应考虑不予受理来文。缔约国告知委员会，在难民上诉委员会于 2013 年 11 月 15 日裁定驳回提交人的庇护申请后，提交人于 2013 年 12 月 10 日告知国家警察局，她不想自愿返回索马里，而是想返回意大利，意大利给她和她的长女颁发了居留证，有效期至 2015 年。基于这一背景，国家警察局联系了意大利当局，后者证实提交人及其长女拥有有效的居留证，但提交人应该联系意大利锡耶纳当局，为她的小女儿申请居留证。

4.2 提交人的律师在 2014 年 3 月 6 日的信函中申请在丹麦重启庇护程序。重启庇护程序的理由主要是，提交人如果被驱回索马里将面临风险，因为该国仍然动荡不安，并且她曾被青年党迫害；如果她必须从丹麦驱逐出境，她宁愿去意大利。提交人提及了索马里的一般状况，包括青年党使用的攻击手段；2013 年青年党的攻击量增加；索马里当局无法为摩加迪沙遭青年党迫害的平民提供保护。

4.3 2014 年 6 月 2 日，提交人向国家警察局确认，她仍然想前往直意大利。因此，国家警察局计划在 2014 年 6 月 20 日协助提交人及其两个女儿自愿回返。

4.4 2014 年 6 月 16 日，难民上诉委员会拒绝重启庇护程序，因为它认定，除了首次听证会上提供给上诉委员会的信息外，没有任何实质性新资料，所以没有理由重启庇护程序。

⁴ 提交人援引适用《都柏林第二规则》欧洲技术合作网，“《都柏林第二规则》意大利国别报告”，可查阅 www.dublin-project.eu/dublin/Dublin-news/New-report-Dublin-II-regulation-lives-on-hold。关于意大利寻求庇护者的重新安置条件，提交人还援引了庇护信息数据库，国别报告—意大利(2013 年 5 月)，第 37 页；美利坚合众国国务院，《2012 年国别人权报告—意大利部分》，2013 年 4 月 19 日，可查阅 www.refworld.org/docid/517e6e2214.html；瑞士难民事务理事会，“意大利的收容条件—关于寻求庇护者和保护受益者特别是都柏林回返者的现状”，2013 年 10 月，第 4 和第 5 章；以及耶稣会难民服务社，“保护中断—都柏林规则对寻求庇护者保护的影响”，2013 年 6 月，第 152 和第 161 页。

⁵ 提交人援引欧洲委员会，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 143 页；和瑞士难民事务理事会，“意大利的收容条件—关于寻求庇护者和保护受益者特别是都柏林回返者的现状”，2013 年 10 月。

4.5 2014年6月17日，提交人根据《公约》第七条，将案件提交给委员会，要求采取临时措施。因此，2014年6月19日，国家警察局遵照委员会的要求，在进一步通知前，中止提交人及其女儿离开丹麦的时限。

4.6 缔约国回顾，难民上诉委员会在2013年11月15日的裁决中，确定提交人不是任何政治或宗教协会或组织的成员。难民上诉委员会在评估中发现，申请者关于其与青年党的冲突的陈述前后不一致，因此不可信，她的陈述似乎是临时编造的。难民上诉委员会还认为，考虑到提交人的作用无足轻重，青年党不会继续迫害她；即使申请者的部分陈述是事实，青年党也不会再对提交人有任何兴趣。关于摩加迪沙的整体状况，难民上诉委员会认为，自从欧洲人权法院发布对 *Sufi* 和 *Elmi* 诉联合王国案的判决⁶以来，现有背景资料似乎表明，索马里南部和中部的安全状况显著改善，攻击和杀害平民的事件数量下降，武斗现象大幅减少。因此，难民上诉委员会确定，提交人没有提供充分证据来证明，她若被驱回索马里将面临遭受迫害或虐待的风险。委员会还认定，她是一名带着孩子的单身妇女这一事实无法改变对案件的评估。

4.7 缔约国还告知委员会，在 *Tarakhel* 诉瑞士案未决期间，为回应丹麦议会移民和融合事务委员会提出的问题，司法部曾命令，对于根据《都柏林规则》等待从丹麦强制驱回意大利的有未成年孩子的家庭，如果家庭内有五岁以下儿童或有家人患有严重身体或精神障碍，暂停所有强制驱回措施。但是，缔约国强调指出，在本案中，驱逐决定不是根据《都柏林规则》作出的，提交人在2013年12月10日表明她自愿寻求返回意大利，后来在2014年6月2日确认了这一点。

4.8 提交人提交给委员会的本来文指控丹麦将她驱逐至意大利违反了《公约》第七条，据此，缔约国认为，她已撤回初步同意回返意大利的意见。

4.9 缔约国首次注意到，提交人从未向丹麦当局诉称将她驱回意大利将构成对《公约》第七条的侵犯。因此，缔约国当局没有机会就此诉称作出裁定。因此，缔约国认为，应宣布来文不可受理。此外，应宣布本来文明显无确凿根据，因为提交人在来文中未能出于可受理目的充分证实她是《条约》任何权利受到侵犯的受害者。

4.10 关于案情，缔约国认为，难民上诉委员会于2013年11月15日确定，就所称在索马里面临的风险而言，提交人无需获得保护。提交人未就此结论向委员会提出质疑。此外，提交人后来要求返回意大利。于是，缔约国当局安排她离开。因此，计划驱逐提交人及其两个孩子至意大利不是缔约国当局作出决定的结果，也不是因为提交人有意大利居留证，因此，驱逐计划不是基于《都柏林规则》下的“第一庇护国”原则。丹麦当局已采取步骤将提交人及其孩子驱回意大利完全是因为提交人自己要求回返。

⁶ 第8319/07号和第11449/07号申请书，2011年6月28日的判决。

4.11 为回应提交人关于意大利人道主义状况的指控，缔约国提及欧洲人权法院 2013 年在 *Samsam Mohammed Hussein* 案中发布的不予受理裁定。⁷ 法院考虑到各国政府和非政府组织编写的报告后认定，关于意大利当时的状况，“虽然意大利寻求庇护者、被认可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披露了一些缺点，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系统失效问题，如同 *M.S.S.诉比利时和希腊案* 的情况一样。”因此，法院认定，申请者的指控明显没有事实根据，因而不可受理，可以将申请者驱回意大利。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 年) 中的事实认定，但法院在 *Hussein* 案 (2013 年) 中的裁决是近期作出的，并且专门述及意大利的状况。实际上，法院在 *Hussein* 案的裁决中指出，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，家庭团聚福利以及来自社会援助、医疗保健、社会住房和教育基本方案的福利。

4.12 据缔约国称，*Tarakhel* 诉瑞士案的裁决不能被解读为暗示各国应从意大利当局申请者获得个别保证，申请者，如提交人，持有有效的居留证，因此有权工作和获得社会福利。

4.13 因此，缔约国得出结论认为，根据提交人自己的请求将她和她的孩子驱逐至意大利不构成违反第七条。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人在 2015 年 2 月 23 日的评论中驳斥了缔约国称她同意“自愿”回返意大利的陈述，并指出，提交人过去和现在均未要求回返意大利，而是寻求在丹麦获得保护。实际上，在丹麦庇护申请被最终驳回后，责令申请者限期(通常是驳回庇护申请的 15 天内)离开丹麦。如果寻求庇护者不自愿离开，国家警察局有责任安排驱逐出境，寻求庇护失败者被传唤参加听证会，听证会上会询问是否愿意自愿离开。寻求庇护者被要求签署“合作声明”。如果寻求庇护者在听证会上表示不愿自愿离开，警方会告知寻求庇护者可能实施的制裁措施，例如减少或没有财政福利，有义务向警方报到或被拘留。因此，提交人虽然签署了“合作声明”，也不可能意味着她真的愿意自愿离开。提交人之所以与当局合作，只是为了能够留在目前的庇护营，她的大女儿在那里上学。因此，为避免被拘留，她签署了声明。

5.2 2013 年 6 月 13 日，庇护营的一名社会工作者联系了提交人的律师，报告称提交人不想回返意大利。2014 年 6 月 16 日，提交人的律师致电国家警察局，告知提交人不愿意自愿离境，计划的驱逐出境不能被视为自愿离开。警方回复称，无论回返是否具有不自愿性质，仍然计划在 2014 年 6 月 20 日驱回提交人。

⁷ *Samsam Mohammad Hussein* 等人诉荷兰和意大利案(27725/10)。

5.3 提交人重申，奇怪的是，难民上诉委员会裁定可以强行驱逐提交人及其孩子回索马里，但国家警察局计划将她驱逐至意大利，因为她有意大利居留证。然而，移民局或难民上诉委员会都未批准将她们驱逐至意大利或预先向意大利移民当局告知驱逐事宜，以确保她们抵达后立即获准进入基本收容设施。

5.4 关于用尽国内补救办法，提交人强调指出，作为一名未受过教育的索马里妇女，她没有读写能力，因此无法明确表达涉及《公约》第七条的诉求。但是，这并不能免除丹麦当局的普遍责任和国际义务。提交人离开意大利是出于紧急人道主义原因，并且在丹麦申请庇护。她向丹麦移民局和丹麦难民上诉委员会如实描述了她在意大利遭遇的问题。不管申请者是否明确援引相关法律规定，难民上诉委员会有义务确定将她驱逐至意大利不会违背丹麦的国际义务。

5.5 关于缔约国引用的欧洲人权法院的判例法，提交人强调指出，*Samsam Mohammed Hussein* 案裁定驱回意大利不构成违反《保护人权与基本自由公约》第三条，该裁定是基于以下假设，即“荷兰当局[将]预先向其意大利当局告知移交申请者及其孩子的事宜，使意大利当局能够为其抵达做好准备”（第 77 段）。提交人提及欧洲人权法院大法庭 2014 年 11 月 4 日对 *Tarakhel* 诉瑞士案的裁定，此案涉及一户有六个未成年孩子的寻求庇护家庭，根据《都柏林规则》，将从瑞士被转移至意大利。寻求庇护者和国际保护受惠者在意大利的生活条件和寻找住所时的艰辛与本案相关。法院裁定，即使意大利的当前状况无法与 *M.S.S.* 诉比利时和希腊案判决时希腊的状况相提并论，但应该采取相同的方法，即“根据希腊在相关时间内的整体普遍状况来审查申请者的个别状况”（第 101 段）。

5.6 关于意大利的当前状况，法院仍然遵循 *M.S.S.* 案判决的方法，指出“大量寻求庇护者可能因为没有住宿或被安置在没有任何隐私、甚至对身体有害或存在暴力条件的过度拥挤的设施内而离开，[不能]因毫无事实根据而否定这一可能性”（第 115 段）。法院得出结论认为，如果没有适宜儿童生活的收容设施，“所述条件便达到《公约》第三条禁止范围内的严重程度”（第 119 段）。因此，法院裁定，“瑞士当局有责任从意大利当局获得保证，申请者抵达意大利后，将获得适合儿童年龄的设施和条件”（第 120 段）。

5.7 提交人认为，*Tarakhel* 案的裁决与她的案件相关，因为寻求庇护者和国际保护受益者的生活条件必须被视为类似。此外，法院关于《欧洲人权条约》第三条的推论可被视为与《公约》第七条相关。据提交人称，*Tarakhel* 案的裁定似乎表明，*Hussein* 案裁定中载有的假设前提不再被视为是充分的。相反，根据《公约》规定，获得个别保证是必要条件，特别要保证回返儿童免受穷困或恶劣的住宿条件。

5.8 提交人重申，她可以续延意大利居留证这一事实并不排除她或孩子在意大利可能会面临恶劣的生活条件、无家可归或穷困的风险，作为有两个未成年孩子的单身母亲，她无法获得基本住所、卫生设施、食物或充分医疗保健，因此缔约国违反了《公约》第七条。最后，提交人补充说，与回返的寻求庇护者相比，已获国际保护的回返家庭在意大利寻找住所、获得卫生设施和食物方面可能面临更

大困难，因为寻求庇护者享有《都柏林规则》规定的最低程度保护，可以进入欧洲联盟支助的收容设施。

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，人权事务委员会必须根据其议事规则第 93 条，决定该来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

6.2 根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的规定，委员会确定同一事件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，缔约国对来文的可受理性提出质疑，理由是，提交人未用尽国内补救办法，她没有就将她驱回意大利可能违反《公约》第七条向国内当局提出申诉。委员会认为，她向难民上诉委员会提出的申诉是“她担心一旦被驱回索马里会遭到青年党的杀害，因为她曾经从青年党手中逃脱。”此外，委员会认为，在提交人就难民上诉委员会 2013 年 11 月 15 日的裁定提出的上诉申请中，她重申了她在摩加迪沙遭到青年党的迫害，因此一旦被驱回索马里会处于遭受迫害或虐待的现实风险中(第 2.9 和第 4.2 段)。一旦驱回索马里的决定生效，警方就会联系她并作出驱逐安排，于是，她于 2013 年 12 月 10 日提出宁愿被驱回意大利(第 4.1 段)，并在 2014 年 6 月 2 日确认了这一点(第 4.3 段)。2014 年 3 月 6 日，提交人寻求重启将她驱逐至索马里的诉讼程序，该请求在 2014 年 6 月 16 日被驳回。在这一申请中，提交人没有提出对意大利生活条件的担忧。

6.4 提交人随即在 2014 年 6 月 17 日将此案件诉诸委员会，根据《公约》第七条就意大利的生活条件提出指控，即便她在国内诉讼程序中有律师代理，她此前从未以此作为实质性庇护理由向丹麦当局正式提出这一指控。提交人没有向缔约国管辖机构质疑这种追索权的可用性或有效性。因此，缔约国管辖机构没有机会审查该诉求，而这正是提交人向委员会提交来文的核心事项。因此，委员会认为，提交人未用尽国内补救办法。

7. 因此，人权事务委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，来文不予受理。
- (b) 将本决定通知来文提交人并报送缔约国。