

公民权利和政治权利  
国际公约Distr.: General  
29 December 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 2608/2015 号来文的意见\* \*\*

来文提交人: R.A.A.和 Z.M.(由律师代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 丹麦

来文日期: 2015 年 5 月 8 日(首次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 97 条作出的决定, 2015 年 5 月 8 日转交缔约国(未作为文件印发)

意见的通过日期: 2016 年 10 月 28 日

事由: 有辱人格或不人道待遇; 遣返到保加利亚

程序性问题: 佐证不足

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 118 届会议(2016 年 10 月 17 日至 11 月 4 日)通过。

\*\* 参加审查本来文的委员会委员有: 亚兹·本·阿舒尔、莱兹赫里·布齐德、萨拉·克利夫兰、艾哈迈德·阿明·法萨拉、奥利维耶·德弗鲁维尔、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、邓肯·拉基·穆乎穆扎、弗提尼·帕杂齐斯、毛诺·波里提、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏、富宾恩·奥马·萨尔维奥利、安雅·塞伯特-佛尔、尤瓦尔·沙尼、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利、马戈·瓦特瓦尔。

委员会五名成员签署的共同意见, 附于本意见。



1.1 提交人 R.A.A.，1992 年 12 月 1 日出生，Z.M.，1991 年 6 月 20 日出生，是夫妇，阿拉伯叙利亚共和国国民。提交来文时，女性提交人已怀孕五个月。<sup>1</sup> 提交人预定按照都柏林程序于 2015 年 5 月 11 日从丹麦移交给保加利亚。提交人称，将他们驱逐到保加利亚会使他们和未出生小孩遭到不人道和有辱人格待遇的风险，违反了《公约》第七条。提交人最初由丹麦难民委员会代理，随后由 Hannah Krog 代理。

1.2 2015 年 5 月 10 日登记来文时，根据议事规则第 92 条，通过新来文和临时措施特别报告员行事，委员会请缔约国在委员会审议提交人案件时，不将他遣返至保加利亚。

1.3 2015 年 9 月 29 日，委员会通过新来文和临时措施特别报告员行事，拒绝缔约国解除临时措施请求。

## 事实背景

2.1 提交人在 2014 年 6 月进入保加利亚。他们称，在抵达后，他们被保加利亚警察拦截；男性提交人遭到身体虐待，全身被用警棍击打。女性提交人被拉扯头发，用警棍殴打，脱掉衣服搜身。抵达警察局时，他们再次成为虐待受害者并被拘留五天。他们的财物被拿走，未被归还。释放后，他们被送到一个收容设施。提交人称，收容设施的条件非常糟糕；他们很少吃供应的食物，因为他们曾多次在里面发现蠕虫和昆虫。提交人还指出，由于收容设施的条件不卫生，女性提交人下腹部感染；她在庇护中心去看医生，但被拒绝医疗援助，并被告知，如果所有寻求庇护者都接受疾病治疗，系统就会瘫痪。<sup>2</sup> 她称，她不得不忍受疼痛，直到她到达丹麦，在那里，她接受了治疗。

2.2 提交人还指出，男性提交人患有心脏病，心肌扩张，心脏泵血更加困难。他们称，他在收容所晕倒，但仅给了他止痛药。然后他去了当地医院，但被拒绝，因为他当时没有居住证。他带着居住证回来时，给他定了见面时间，但在未给出理由的情况下被推迟三次，所以他放弃了努力。他们还称，男性提交人需要每六个月作一次超声心动图控制，而且，需要尽早住院，做遥感监测。<sup>3</sup> 他们指出，鉴于他的健康状况和他对疾病的易感性，他可能必须通过手术植入除颤器。

2.3 提交人进一步指出，有一天，当他们回到收容设施时，男性提交人被四个或五个身份不明的人击打脸部和身体，虽然他认识他们，但他认为，袭击出于种族歧视动机，因为，众所周知，种族主义团体攻击该地区的移民。他声称，袭击后，他去警察局报告这一事件，但他被拒绝进入警察局，无法向当局报告。他指出，由于语言障碍，他不知道可以使用的程序，以及负责处理他的申诉的主管机关。提交人进一步提出，由于存在想要攻击寻求庇护者的仇外集团，收容设施不

<sup>1</sup> 婴儿于 2015 年 10 月 1 日在丹麦出生。

<sup>2</sup> 没有关于作此评论者的信息。

<sup>3</sup> 提交人提供了一份医疗证明书，证明男性提交人有 DI422 肥厚型非梗阻性心肌病。医疗证指出，由于复发，他于 2015 年 2 月 26 日和 27 日住院。证书还指出，提交人很容易患 DI422 肥厚性心肌病，他的父亲和哥哥死于心脏骤停；他的两个兄弟由于相同身体状况而安有 ICD 心脏起搏器。提交人将在六个月内被要求进行自行车测试和作超声心动图，这些测试将每六个月进行一次。

得不关闭三天。不顾宵禁在接待中心内部向人们提供食物的一群年轻人，实际上被刺伤。

2.4 提交人指出，他们于 2014 年 9 月在保加利亚获得难民身份。他们称，未向他们提供居住证的翻译件，也未向他们解释他们应享有的各项权利。未向他们解释续延程序，但在他们的坚持下，他们被告知，许可证有效期五年。他们还被告知，他们不能再呆在收容所，必须自己找地方住。提交人指出，未向他们提供任何援助：小津贴被削减，他们很难找到住宿，他们无法获得医疗保健或教育。<sup>4</sup> 男性提交人了解到，公寓租金是 400 列弗。由于没有找到工作的希望，而且，鉴于保加利亚广泛的仇外倾向，他意识到他将无法付房租。因此，他们在街上住了两三天，在此期间，他们感到很不安全，尤其是女提交人。他们联系了一些朋友，他们仍在收容设施生活，而且，藏在他们的房间，直到 2014 年 12 月离境前往丹麦。提交人进一步指出，由于缺乏保加利亚当局的援助，他们不得不使用一些储蓄，而且，得到了在阿拉伯叙利亚共和国家人的一些资金帮助。

2.5 2014 年 12 月 15 日，提交人当天抵达丹麦并申请庇护。2015 年 1 月 22 日，丹麦移民局要求保加利亚当局同意按照都柏林条款将提交人带回国。2015 年 2 月 6 日，保加利亚当局通知丹麦移民局，提交人已于 2014 年 9 月 15 日在保加利亚获得难民身份。

2.6 2015 年 5 月 4 日，丹麦移民局驳回了提交人的庇护申请，因为他们已在保加利亚得到保护。他们被命令立即离开丹麦。移民局认为，在进入和留在保加利亚期间，提交人的人身完整性和安全将得到保护。它还认为，提交人与保加利亚当局没有任何问题，他们没有就他们在抵达时在保加利亚警察手中遭受的警棍击打以及他们在警察局拘留五天期间遭受的虐待进行向警察投诉。此外，移民局指出，尽管注意到提交人与在保加利亚的生活条件差相关的诉求和不可能找到工作，但“必须视为确定的是”，他们会有足够的社会经济条件，而且，他们的人身完整性将受到保护。它还注意到，提交人提出的与男性提交人遭到不明身份者袭击相关的诉称，但它认为，这是一起孤立的犯罪事件；提交人可向保加利亚当局寻求未来保护。关于男性提交人的心脏状况，它认为，鉴于他目前持有有效居留许可，他能够在保加利亚获得治疗。

2.7 2015 年 5 月 6 日，提交人对移民局的决定向难民上诉委员会提出上诉。2015 年 7 月 9 日，委员会维持了移民局的决定，因为它认为，如果申请人已在另一国获得保护，可以允许拒绝外国人居住。委员会认为，提交人已在保加利亚获得难民身份是一个事实。它还指出，根据相关立法，应满足某些条件，才能拒绝居留申请：<sup>5</sup> (a) 外国人在第一个庇护国受到不驱回保护，(b) 外国人有可能进入该国并合法居留，(c) 外国人的人身完整性和安全受到保护，但不能要求外国人享有与第一个庇护国国民相同的社会生活水平，(d) 在该国，对外国人的待遇符合公认的基本人类标准。<sup>6</sup>

<sup>4</sup> 提交人指出，在申请身份证时，没有人给他们任何指导，告诉他们在寻找住房、工作、获得教育和国家财政支助的可能性。

<sup>5</sup> 委员会引述关于《外国人法》29b 条的 2014 年 11 月 14 日第 72 号法案的解释性说明。

<sup>6</sup> 委员会援引联合国难民事务高级专员办事处执行委员会关于以不正常方式从已获保护的国家移徙的难民和寻求庇护者问题的第 58 号结论(1989 年)。

2.8 难民上诉委员会认为，提交人可以合法进入并在保加利亚居留；他们在那里可以得到不驱回保护，因为他们已于 2014 年 9 月 15 日获得国际保护。委员会认为，没有理由假设，提交人将面临被驱回风险，因为保加利亚是欧洲联盟成员，而且，应遵守关于该问题的有关法律。<sup>7</sup> 关于提交人提出的与他们在保加利亚可能面临种族动机攻击相关的指控，委员会注意到联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的一份报告，该报告指出，该国政府应对并谴责这种攻击；2014 年 2 月，在对清真寺发动的一次攻击后，当局逮捕了 120 人。<sup>8</sup> 委员会的结论是，提交人可以向保加利亚当局申请保护；将在必要程度上对他们的安全加以保护；因此，如果被遣返，他们不会受酷刑或虐待。此外，委员会大多数成员认为，在保加利亚给予居留的难民，其社会和经济条件不能使人独立地得出结论：提交人必须被缔约国接受而不被遣返保加利亚。委员会进一步提到背景材料，这些材料指出，在保加利亚获得难民或保护地位的人享有与保加利亚国民相同的权利，包括获得各种工作和社会福利，包括失业救济金，尽管实际上，由于语言障碍和高失业率，很难找到工作。<sup>9</sup> 此外，委员会提到，在保加利亚享有难民地位的人可使用医疗保险，尽管他们必须付费，<sup>10</sup> 但有权获得与保加利亚人同样的社会援助，包括卫生保健。<sup>11</sup> 因此，委员会得出结论认为，提交人在保加利亚可享有足够的社会经济地位；提交人就男性提交人健康问题提供的资料不能使人得出不同结论。在这方面，委员会指出，提交人是一个年轻人，它认为，可以假定，他在保加利亚可以获得必要的医疗条件治疗心脏病。

2.9 2015 年 7 月 31 日，提交人要求委员会重新启动他们的案件，他们指出，他们未在保加利亚申请庇护，如被遣返保加利亚，他们将不得不流落街头。2015 年 8 月 31 日，委员会拒绝了要求重新启动该案件的请求，因为提交人未提供具有实质性意义的新信息。

## 申诉

3.1 提交人称，将他们遣返保加利亚将使面临不人道和有辱人格的待遇，有违《公约》第七条，因为他们将面临无家可归、贫困、缺乏医疗护理和人身安全。提交人还指出，必须将他们视为极其脆弱，因为他们有一个新婴儿，2015 年 10 月 1 日出生，而且，男性提交人患有严重心脏病。他们称，他需要永久健康护理(每六个月超声心动图控制和紧急住院，以便在需要的情况下进行遥测监测)，因此，如果不定期提供医疗服务，他会面临死亡风险。

3.2 提交人还称，在保加利亚没有有效的难民融入方案；难民面临严重的贫困、无家可归和保健机会有限的状况。他们指出，上一个融合方案于 2013 年定

<sup>7</sup> 委员会引述《欧洲联盟基本权利宪章》。

<sup>8</sup> 见“保加利亚作为一个庇护国。难民署关于保加利亚庇护当前状况的意见”(2014 年 1 月。2014 年 4 月修订)。

<sup>9</sup> 委员会援引丹麦难民委员会 2014 年 2 月的一份报告，该报告概述了保加利亚的庇护制度、收容设施和与都柏林条例下的移交问题相关的其他条件。

<sup>10</sup> 委员会引述丹麦难民理事会关于保加利亚寻求庇护者和难民状况的备忘录，该备忘录是 2014 年 8 月 26 和 27 日与非政府组织举行的会议基础上起草的，并于 2014 年 11 月出版。

<sup>11</sup> 委员会引述保加利亚难民和移民委员会的一份报告，“关于 2014 年在保加利亚共和国的国际保护受益者融入问题的监测报告”。

稿：难民无法可依，得不到当局的充分支持，以实现社会包容和融入社会。<sup>12</sup> 此外，虽然根据国内法律，获得难民身份的人可以进入劳动力市场、使用医疗保健体系、获得社会服务和在寻找住房时得到协助，但实际上他们几乎无法找到工作或居住的地方。此外，难民必须提供一个地址，以获得社会服务，而他们几乎不可能获得一个地址。<sup>13</sup> 提交人还指出，在获得居留许可前后，他们感觉到处境的差异：之前，他们在收容设施中的生活条件很差，仅给一点零用钱。然而，许可证签发后，他们的处境恶化了，因为停止了支付，而且，他们没有地方住。<sup>14</sup> 他们引述难民署的一份报告，根据该报告，在获得卫生保健方面，在寻求庇护者和已认可的难民或已得到附属保护的人之间有差距，因为更新他们的保健状况可能需要长达两个月。难民还必须支付月租费(大约 8.7 欧元)，但大多数家庭付不起。此外，未覆盖药物和社会心理照料。<sup>15</sup>

3.3 提交人还提出，由于他们经历了在保加利亚蔓延但未得到当局应对的种族动机攻击和仇外心理，他们不认为，该国对一个有子女的难民家庭而言是一个安全的地方。在这方面，他们认为，有未成年子女的难民在保加利亚是特别弱势的群体；他们指出，根据背景资料，制度化的种族主义，包括高级别政治家的种族主义干预，在保加利亚很广泛。<sup>16</sup>

3.4 提交人指出，欧洲人权法院在 *Tarakhel 诉瑞士*<sup>17</sup> 一案中的裁决与本案相关，因为它涉及的是一个没有制定有效融入方案的国家，因此，难民和寻求庇护者生活在极其恶劣的条件下。他们补充说，在保加利亚，难民可能会发现自己处于更加弱势的地位，因为他们无法使用寻求庇护者的收容设施。提交人指出，在 *Tarakhel* 一案中，法院要求瑞士从意大利当局获得保证：申请人(一个家庭)将在适合儿童年龄的设施和条件下收容，如果没有这种保证，而把他们转到那里，瑞士将违反《欧洲人权公约》第 3 条。提交人认为，根据这一裁决，返回保加利亚的难民面临的苛刻条件属于《欧洲人权公约》第 3 条和《公约》第七条的范围。因此，他们重申，将他们驱逐到保加利亚将构成违反《公约》第七条。他们还指出，*Tarakhel* 一案的裁决指出，个别保障，比如使遣返儿童免受贫困和恶劣的住宿条件，是必要的。

<sup>12</sup> 提交人引述 Tsvelina Hristova 和其他人，“陷入欧洲泥沼：保加利亚的寻求庇护者和难民状况”(Bordermonitoring.eu, 2014 年)和丹麦难民委员会的一份文件，*Notat om forhold for asylansøgere og flygtninge i Bulgarien*, available from <https://flygtning.dk/media/1309372/nyhedsbrev-11.pdf>。提交人指出，根据该报告，上届政府为 2014 年及其后通过了一项战略计划，该计划目前缺乏落实配有资金的一项行动计划。

<sup>13</sup> 提交人引述避难信息数据库，“国别报告：保加利亚”(2014 年 4 月)；难民署，“哪里是家？在保加利亚的寻求庇护者、难民和获得国际保护者的无家可归状况和获得住房情况”(2013 年)，第 11-13 页。

<sup>14</sup> 提交人引述人权观察社，“围堵计划：保加利亚对叙利亚和其他寻求庇护者和移民的推回和拘留”(2014 年 4 月)，第 5 页。

<sup>15</sup> 提交人引述“保加利亚作为一个庇护国。难民署关于保加利亚当前庇护状况的意见”，第 12 页。

<sup>16</sup> 提交人引述“陷入欧洲泥沼”，第 32 页。

<sup>17</sup> 欧洲人权法院，*Tarakhel 诉瑞士*，第 29217/12 号申请，2014 年 11 月 4 日通过的判决。



## 缔约国的意见

4.1 2015年11月9日，缔约国提交了关于来文可否受理和案情的意见。缔约国首先介绍了难民上诉委员会的结构、组成和运作以及与都柏林条例相关案件的适用法律。<sup>18</sup>

4.2 因而，关于来文的可受理性和案情，缔约国认为，提交人没能为了《公约》第七条下的受理目的，提出有初步证据的理由。尤其是，未能证明，有充分理由可以相信，在保加利亚，他们将面临遭受酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。因此，来文显然毫无根据的，应宣布不予受理。作为替代方法，缔约国认为，提交人未充分证明，如果将他们遣返到保加利亚，第七条将遭到违反。根据委员会的判例，缔约国有义务不将有关人员引渡、递解出境、驱逐或以其他方式从其领土上逐出，在递解出境的必然和可预见后果将会造成不可挽回损害的真正风险(例如《公约》第七条设想)的情况下，不论是在实施驱赶的国家，还是有关人员可能最终被赶往的国家。委员会还指出，此种风险必须是个人风险，且对提供确凿理由证明确实存在造成不可弥补伤害的真正风险规定了较高门槛。<sup>19</sup>

4.3 缔约国指出，在来文中，除了在其庇护程序中已经依据的资料外，提交人未提供关于其情况的任何重要新资料；难民上诉委员会在2015年7月9日决定中已审议了这些情况。委员会认为，提交人已在保加利亚获得难民身份，这是一个事实；而且它裁定，他们属于《外国人法》第29b条管辖。缔约国还指出，委员会要求，作为绝对最低限度，寻求庇护者或难民应得到不遭驱回的保护。而且，他/她还必须能够合法进入并在第一庇护国获得合法居住，而且，其人身完整性和安全必须得到保护。这种保护概念也包括一定的社会和经济因素，因为寻求庇护者的待遇必须依照基本人权标准。然而，不能要求，有关寻求庇护者将具有与本国国民完全相同的社会生活水平。保护概念的核心是，在进入第一庇护国和在其中居留时，他们必须享受人身安全。此外，缔约国指出，保加利亚受《欧洲人权公约》的约束。

4.4 此外，缔约国指出，难民上诉委员会考虑到提交人关于他们在保加利亚的居留和生活条件的书面陈述以及在这方面提供的背景材料。缔约国认为，委员会不是一个上诉机构，该机构重新评估了提交人向丹麦当局提交的庇护申请中所提出的事实情况；而且，必须对委员会所作的事实调查结果给予充分重视，该委员会会有更好的能力，评估提交人的实际情况。缔约国还提到委员会的判例，根据判例，通常由缔约国的机关审查案件的事实和证据，除非能够证明，这种评估是任意的，或显然有错误或等同于拒绝司法。<sup>20</sup>

<sup>18</sup> 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。

<sup>19</sup> 缔约国引述第2007/2010号来文，X 诉丹麦，2014年3月26日通过的意见，第9.2段。

<sup>20</sup> 缔约国引述第2426/2014号来文，N. 诉丹麦，2015年7月23日通过的不可受理决定，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 和 X 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。

4.5 缔约国注意到，2014年6月25日，保加利亚当局公布了定于2015年实施的一份新融入方案，该方案将涵盖许多人，包括与先前方案相较而言，为更多受益人提供语言培训。<sup>21</sup> 缔约国认为，提交人不能享有这种方案，这种情况，并不能独立导致对保加利亚作为他们的第一庇护国的不同评价。缔约国还指出，根据提交人提交的背景材料，除了参加选举和拥有需要保加利亚国籍的某些职位的权利外，难民获得与保加利亚国民相同的权利；尽管保加利亚的收容系统已经证明无法处理2013年以来提交的大量庇护申请，但看来收容中心的条件已经改善。<sup>22</sup> 缔约国援引2013年人权观察社报告，该报告指出，所有中心都有热能，国家难民局每天为被收容者提供两顿热餐，在获得难民或人道主义地位后，如果他们缺乏自立手段，许多被收容者现在被允许在中心居住更长时间。<sup>23</sup> 此外，缔约国说，根据难民署的报告(也是2013年的报告)，尽管在离开收容中心后，寻求庇护者和保护身份拥有者的住宿质量，直接取决于他们的就业和收入，但他们的家庭地位也很重要，因为有子女的家庭可获得房东的更“积极态度”。此外，根据同一份报告，没有家庭被迫离开接待中心而未向它们提供住宿或至少租房资金的记录情况。<sup>24</sup>

4.6 缔约国还指出，如果难民在一名普通医生那里登记，就可获得保健和免费医疗，<sup>25</sup> 它引述保加利亚难民和移民委员会的一份报告，根据该报告，国际保护的受益人有权享有与国民相同的社会援助和服务，包括享有自己选择的健康保险的权利。<sup>26</sup> 关于提交人宣称的他们在保加利亚面临种族主义攻击风险的说法，缔约国重申，他们可向当局寻求保护，因为当局已采取措施防止此类事件，并再次提到2014年2月对一座清真寺的袭击，该袭击导致120人被捕。

4.7 缔约国还引述欧洲人权法院在 *Samsam Mohammed Hussein* 和其他人诉荷兰和意大利一案中的裁决，<sup>27</sup> 并指出该决定适用于本来文。在该裁决中，法院指出，对《欧洲人权公约》第3条可能遭到违反的评估必须是严格的，并应根据《公约》此类条款设定的标准分析接收国的条件。特别是，法院指出，由于缺乏不得逐出的特别令人信服的人道主义理由，如果将申请人从缔约国逐出，其物质和社会生活条件将极大下降，这一事实本身不足以确立第三条遭到违反。<sup>28</sup> 此外，缔约国认为，不能从 *Tarakhel* 诉瑞士一案的法院判决推断，在本案中必须从保加利亚当局获得个人保障，因为提交人已在保加利亚获得难民身份，而在

<sup>21</sup> 缔约国引述“陷入欧洲泥沼”，第24和25页。

<sup>22</sup> 提交人引述人权观察社，“围堵计划：保加利亚对叙利亚和其他寻求庇护者和移民的推回和拘留”，第2和72页。

<sup>23</sup> 同上，第5页。

<sup>24</sup> 缔约国引述“何处是家？在保加利亚的寻求庇护者、难民和获得国际保护者的无家可归状况和获得住房情况”，第6页。

<sup>25</sup> 提交人引述“保加利亚作为一个庇护国。难民署关于保加利亚当前庇护状况的意见”，第12页(尽管该报告未提及此事)；“陷入欧洲泥沼”，第16页。

<sup>26</sup> 请参阅“关于2014年在保加利亚共和国的国际保护受益者融入问题的监测报告”。

<sup>27</sup> 申请号27725/10, 2013年4月2日。

<sup>28</sup> 同上，第71段。

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审理。

### 提交人对缔约国意见的评论

5.1 2016年1月26日，提交人提交了关于缔约国意见的评论。提交人重申，他们充分解释了他们为何担心他们被迫返回保加利亚会导致《公约》第七条遭违反的原因，并认为，他们在这方面的诉求已得到充分证实。他们认为，无可争议的是，他们抵达保加利亚后被拘留五天，随后他们被转移到一个收容中心，这里的条件很糟，他们在那里一直呆到2014年9月，此时，他们被要求离开，因为他们已获得难民地位。他们重申，他们没有得到要去哪里或如何找到住处和获得食物的指令，他们设法溜回收容中心并住在那里躲起来，直到他们离开保加利亚。他们还重申，男性提交人未在保加利亚得到医疗援助，尽管他有严重的心脏病。

5.2 提交人还认为，在保加利亚的难民可以获得住房、工作或社会福利，包括医疗保健和教育的说法是不正确的。他们重申，若干报告记录，国际保护受益者在保加利亚的生活条件很糟糕，因为没有制定可运转的融入方案；持有有效保护身份的人在寻找基本住房，获得卫生设施和食物方面面临若干困难。他们引述欧洲委员会人权专员的一份报告，他在报告中指出，他感到关切的是，保加利亚社会支持难民和国际保护其他受益人的融入系统仍有严重缺陷，相关原因主要是该系统的经费不足。因此，保加利亚的难民和国际保护其他受益人面临严重的融入挑战，这威胁到他们享有社会和经济权利，包括无家可归的严重风险，失业率高，不能真正获得教育，而且，在获得保健服务方面有困难。他们还容易遭受仇恨犯罪。<sup>29</sup> 他们还指出，虽然获得难民地位的人在没有办法自立的情况下，他们似乎可以在收容中心居留，但他们只能逗留6个月，并且，有人指控收容中心工作人员腐败，据说他们向被收容的家庭勒索，要他们为居留权付钱。<sup>30</sup> 提交人还援引大赦国际2015年的一份报告，根据该报告，在保加利亚，没有为被认可的难民和国际保护的其他受益者制定融入计划；<sup>31</sup> 提交人还指出，2014年8月，保加利亚政府拒绝了国家难民署和劳动部为执行2014年初通过的国家融入战略编写的一份计划。<sup>32</sup> 提交人还指出，保加利亚的寻求庇护者和难民面临的严重融入挑战不是暂时情况；那些获得难民地位的人处于更糟糕的境地，由于他们最初在收容设施中居留而且已经离开，似乎被排除在收容设施之外。

5.3 关于缔约国引述欧洲人权法院在 *Samsam Mohammed Hussein* 和其他人诉荷兰和意大利一案中的裁决，提交人认为，问题并不在于，在保加利亚的难民的物质和社会生活条件大大降低，而是那里的目前生活条件不符合难民署执行委员会第58号结论所要求的基本人道主义标准。他们还指出，根据他们在保加利亚的经验，在被要求离开收容中心并被拒绝医疗援助后，如果在寻找住宿方面没有得

<sup>29</sup> 见“欧洲委员会人权专员 Nils Muiznieks 在2015年2月9日至11日在访问保加利亚后所写的报告”，第28-29页。

<sup>30</sup> 提交人还引述专员的报告，第128段。

<sup>31</sup> 见大赦国际，世界人权状况，2014/2015年。

<sup>32</sup> 提交人引述 *Pro Asyl, Erniedrigt, misshandelt, schutzlos: Flüchtlinge in Bulgarien* (2015年4月)，可在以下网址参阅：[www.asyl-saar.de/dokumente/bulgarien/Bulgarienbroschuere.pdf](http://www.asyl-saar.de/dokumente/bulgarien/Bulgarienbroschuere.pdf)。



到任何援助，那么，没有理由假设，保加利亚当局会按照基本人道主义标准为家庭的返回作出准备。此外，他们重申，欧洲人权法院在 Tarakhel 诉瑞士一案中的裁决适用于他们的案件，因为保加利亚国际保护受益者的生活条件可被视为类似于意大利寻求庇护者的情况；而且，Samsam Mohammed Hussein 和其他人诉荷兰和意大利一案的假设不再充足，因为个人保障，特别是为保障处于贫困和恶劣住宿条件下的儿童的返回，是法院所要求的。提交人认为，法院在 Tarakhel 诉瑞士一案中关于《欧洲人权公约》第 3 条的推理可被视为与《公约》第七条相应。

5.4 提交人还引述委员会关于 Jasin 等人诉丹麦一案<sup>33</sup>的意见，在该意见中，委员会强调，需充分重视如被驱回，个人可能面临的实际和亲身风险。提交人认为，这需要对此人所面临的风险进行个性化评估，而不是依赖于一般报告和以下假定：在过去给予了辅助保护，她(或他)原则上有权工作和获得社会福利。他们还称，无论保加利亚在正式获得社会福利、健康保健和教育方面的立法如何，有关背景资料表明，在保加利亚的难民面临无家可归和贫困的风险，而且，难民上诉委员会未能充分重视如被遣返到该国，他们和他们的婴儿将面临的真正个人风险。此外，委员会未充分考虑提交人提出的关于他们在保加利亚经历的信息，即在保加利亚他们没有得到当局足够的援助，而是依靠一般资料，根据这些资料，从理论上讲，难民可以获得工作、社会援助和住宿。提交人还指出，委员会未考虑到，由于缺乏保加利亚当局的援助，他们不得不使用一些储蓄，而且，得到了在阿拉伯叙利亚共和国国家的一些资金帮助。此外，委员会未与保加利亚当局联系，以确保他们和他们的婴儿会在可享有其权利的情况下被接待。提交人最后指出，作为新承认的难民，他们需要得到进一步支持以在庇护国落脚，因为他们没有文化或社会网络；必须特别注意的是，他们有一个婴儿，而且，男性提交人患有需要治疗的严重病情，保加利亚当局并未考虑到这一点。

## 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申诉前，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。

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，本事项目前未由另一项国际调查或解决程序审查。

6.3 委员会注意到，提交人宣称，他们已用尽可供使用的所有有效的国内补救办法。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)项不排除它审查本来文。

6.4 委员会注意到，缔约国以提交人在《公约》第七条下的诉求无充分佐证为由对来文可受理性提出质疑。然而，委员会认为，缔约国提出的不可受理论点与本案案情密切相关。因此，委员会宣布来文可以受理，来文涉及《公约》第七条的申诉可以受理，并着手审议案情。

<sup>33</sup> 见第 2360/2014 号来文，2015 年 7 月 22 日通过的意见。

## 审议案情

7.1 委员会按照《任择议定书》第五条第 1 款的规定根据当事方提供的所有资料审议了来文。

7.2 委员会注意到提交人称，根据都柏林条例第一庇护国原则将他们和他们的孩子驱逐到保加利亚，将使他们面临不可弥补的损害风险，违反了《公约》第七条。提交人的论点依据的是，除其他外，他们在保加利亚获得居留证后所得到的实际待遇以及各种报告所指出的，在进入保加利亚的寻求庇护者和难民的一般收容条件。<sup>34</sup> 委员会注意到提交人的论点，即由于缺乏获得经济援助或社会援助的机会，以及难以享受难民和寻求庇护者的融入方案，他们将面临的社会经济状况不稳定，他们作为寻求庇护者的经历以及他们在 2014 年 9 月获得难民地位和居留许可后的经历说明了这一点。委员会还注意到，提交人指出，由于他们首次到保加利亚和获得难民身份时受益于收容系统，他们将无法获得社会住房或临时住所。委员会还注意到，提交人指出，男性提交人将无法获得适当的心脏病治疗，<sup>35</sup> 而且，他们将无法找到住所和工作，因此，他们将面临无家可归并被迫与他们的婴儿一起流落街头。

7.3 委员会回顾《公约》缔约国一般法律义务性质的第 31 号一般性意见(2004 年)(第 12 段)，委员会在该意见中提到，如果有重大理由相信存在造成不可弥补伤害的实际风险，例如《公约》第七条所虑及的风险，各缔约国有义务不采取引渡、递解出境、驱逐或其他手段将有关个人逐出其国境。委员会还指出，此种风险必须是个人风险，且对提供确凿理由证明存在造成不可弥补伤害的真正风险规定了较高门槛。<sup>36</sup> 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，且通常应由《公约》缔约国的机关来审查或评价事实和证据，以确定此种风险是否存在，<sup>37</sup> 除非认定评估显然具有任意性或构成执法不公。<sup>38</sup>

7.4 委员会注意到，根据提交人，他们到达保加利亚时被拘留五天，在这期间，他们遭到警察虐待；他们随后被转往一个收容中心，他们 2014 年 6 月至 9 月住在这里，此时，他们获得难民身份，就被要求离开，而未向他们提供其他住宿。随后，他们在街道上住了两三天，但多亏在寻求庇护者中的一些联系人，他们设法回到了收容中心，直到离开保加利亚前，他们一直在那里藏匿生活。委员会还注意到，提交人称，尽管男性提交人有严重的心脏病，但他被剥夺了医疗，在收容中心昏厥后，仅给了他止痛药；因为他没有居住许可证，而在医院被拒

<sup>34</sup> 见“陷入欧洲泥沼”，第 22 页；“何处是家？在保加利亚的寻求庇护者、难民和获得国际保护者的无家可归状况和获得住房情况”，第 13 页；难民信息数据库，“国别报告：保加利亚”，第 10-13 页。

<sup>35</sup> 见“陷入欧洲泥沼”，第 16 页。关于同一事项，难民署指出，它感到关切的是，国际保护受益者一旦获得这种保护，他们在获得保健的机会方面有差距。它促请保加利亚当局，确保国际保护受益者继续享有卫生保健机会。见“保加利亚作为一个庇护国。难民署关于保加利亚当前庇护状况的意见”，第 13 页。

<sup>36</sup> 见 X 诉丹麦，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。

<sup>37</sup> 见第 1957/2010 号来文，Z.H.诉澳大利亚，2013 年 3 月 21 日通过的意见，第 9.3 段。

<sup>38</sup> 同上；又，例见，第 541/1993 号来文，Simms 诉牙买加，1995 年 4 月 3 日通过的不可受理决定，第 6.2 段。

绝，他获得许可证后，预约被取消三次，而没有提供任何理由。委员会还注意到提交人的以下指控：男性提交人显然遭受了种族动机攻击；他没有得到当局的任何保护；不允许他向警察投诉，因为他被拒绝进入警察局。委员会还注意到，提交人称，由于以下原因他们离开保加利亚前往丹麦，并于 2014 年 12 月在丹麦请求庇护：担心他们的安全；无法抚养子女；无法获得适当医疗；无法找到一个人道主义办法，解决他们的处境。提交人，难民，其中一人患有严重心脏病，需要治疗；还有一个婴儿；他们现在处于十分脆弱的处境之中。

7.5 委员会注意到提交人提交的多份报告，这些报告强调，保加利亚缺乏一个可以运转的难民融入方案；他们在获得住房、工作或社会福利，包括医疗保健和教育方面面临严重困难。委员会还注意到背景材料，根据这些材料，收容中心可能缺乏足够位置收容寻求庇护者和都柏林条例下的返回者；而且这些中心卫生条件往往十分恶劣。委员会还注意到，像提交人一样已在保加利亚获得某种保护并受益于收容设施的返回者，在获得六个月期限保护地位后，没有权利在庇护营内住宿；虽然保护受益人有权在保加利亚工作和享有社会权利，但其社会制度一般不足以满足提交人的需要。

7.6 委员会注意到难民上诉委员会的结论，即在本案中保加利亚应被视为第一庇护国，以及缔约国的立场，即第一庇护国有义务向寻求庇护者提供基本人权，尽管它不需要向他们提供与本国国民相同的社会和生活水平。委员会还注意到，缔约国引述了欧洲人权法院的一项裁决，根据该裁决，如果被从缔约国遣返，申请人的物质和社会生活条件将极大下降，这一事实本身不足以确立《欧洲人权公约》第三条遭到违反。<sup>39</sup>

7.7 然而，委员会认为，缔约国的结论未充分考虑提交人根据自己的亲身经验提供的信息，即尽管在保加利亚获得了居留许可，他们在那里面临无法忍受的生活条件。在这方面，委员会注意到，缔约国未说明，在返回保加利亚的情况下，居留证会给予他们保护——特别是在男性提交人获得所需医疗方面；而且，会保护他们免于他们已在保加利亚经历而且现在也会影响其婴儿的苦难和贫穷。<sup>40</sup>

7.8 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>41</sup> 并认为应由缔约国对提交人及其子女在保加利亚将面临的风险进行个性化评估，而不是依据一般报告和以下假设：由于提交人过去已受益于辅助保护，原则上，他们现在有权享有同等保护。委员会认为，缔约国未能适当考虑，提交人抵达时受到保加利亚官员虐待；男性提交人是显然出于种族动机攻击的受害者；他无法向警方提出申诉，因为不允许他进入警察局；他被剥夺了心脏病治疗。委员会还注意到，提交人有一名 1 岁婴儿；它认为，这些情况使他们陷入特别脆弱的处境，难民上诉委员会对此未充分考虑；将他们遣返到保加利亚将使他们遭受再次创伤。委员会还注意到，提交人在保加利亚时，没有得到国家当局的任何援助，在这种情况下，尽管他们有权享有附属和难民保护，但他们不能维持

<sup>39</sup> 见 Samsam Mohammed Hussein 和其他人诉荷兰和意大利。

<sup>40</sup> 见 Jasin 诉丹麦，第 8.8 段；Obah Hussein Ahmed 诉丹麦，第 13.7 段；第 2409/2014 号来文，Abubakar Ali 等人诉丹麦，2016 年 3 月 29 日通过的意见，第 7.7 段。

<sup>41</sup> 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；Abubakar Ali et al. 诉丹麦，第 7.8 段。

生计。委员会还注意到，缔约国未能通过以下做法寻求保加利亚当局的适当保证，以确保提交人及其婴儿将在符合其难民地位的条件下和符合《公约》第七条规定的保障下得到接待：请保加利亚承诺(a) 在适合婴儿年龄和家庭脆弱地位的条件下接待提交人及其子女，使他们能够留在保加利亚；<sup>42</sup> (b) 向提交人的婴儿发放居留许可；(c) 采取必要措施，确保男性提交人得到他需要的医疗。

7.9 因此，委员会认为，在这些特殊情况下，将提交人及其子女驱回到保加利亚，而没有适当保证，将构成违反《公约》第七条。

8. 委员会依照《任择议定书》第五条第 4 款行事，认为，如将提交人及其子女遣返保加利亚，提交人及其子女在《公约》第七条下的权利就会遭到侵犯。

9. 《公约》第二条第 1 款规定，缔约国承诺尊重和确保其境内和受其管辖的一切个人享有《公约》承认的权利。根据该条款，缔约国有义务着手复核提交人的诉求，同时考虑到缔约国根据《公约》承担的义务、委员会的本意见、以及需要按照上文第 7.8 段所述，从保加利亚获得保证。委员会也请缔约国在重新审理庇护申请期间，不要将提交人及其婴儿驱逐到保加利亚。<sup>43</sup>

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，而且根据《公约》第二条的规定，缔约国也已承诺确保在其境内和受其管辖的所有个人均享有《公约》承认的权利，并承诺违约行为一经确定发生，立即予以有效和可强制执行的补救。鉴此，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。此外，委员会还请缔约国公布委员会的意见并用缔约国的官方语言广泛传播。

<sup>42</sup> 见 Jasin 诉丹麦，第 8.9 段；Abubakar Ali et al. 诉丹麦，第 7.8 段。

<sup>43</sup> 例见，Abubakar Ali et al. 诉丹麦，第 9 段；Obah Hussein Ahmed 诉丹麦，第 15 段。



## 附件

## 委员会成员尤瓦尔·沙尼、岩泽雄司、弗提尼·帕杂齐斯、安雅·塞伯特—佛尔和康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利的联合意见(不同意见)

1. 委员会多数委员认定，丹麦决定将提交人驱逐到保加利亚，若执行这项决定，将违反该国根据《公约》第七条承担的义务，遗憾的是，我们无法同意这一点。
2. 根据委员会的既定判例法，“如果有重大理由相信，在实施驱逐的国家或者有关人员可能最终被逐往的国家确实存在《公约》第六条和第七条所设想的那种会造成不可弥补伤害的风险时”，缔约国有义务不将有关人员逐出其国境。<sup>44</sup>然而，并非在被逐往国所面临的每种个人困难，都属于实施驱逐国的不驱回义务范围。<sup>45</sup>
3. 除了由于其特别脆弱处境而面临特别困难者的可能例外——<sup>46</sup>这种例外情况使其处境异常残酷并具有无法弥补性——缺乏社会援助或拖延医疗服务本身并不构成不驱回的理由。相反的解释——它承认在获得社会服务方面面临困难的所有个人都是《公约》第七条的潜在受害者——在委员会的判例法或国家实践中，几乎没有支持，而且会将第七条的保护和不驱回原则(该原则是绝对性的)扩展到崩溃点。
4. 尽管我们支持委员会通过的关于 Jasin 诉丹麦一案的意见，<sup>47</sup>但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 诉丹麦一案中，提交人是三个小孩的单身母亲，在意大利期间，他们的居留许可证已经过期，而且，她患有健康问题，如被遣返，会陷入一种处境中，对她和子女们的生存构成威胁。在这些特殊情况下，我们认为，如果没有具体保证，意大利不能被视为提交人及其子女的“安全驱至国”。
5. 在本案中，无争议的是，作为认可难民，提交人有权在保加利亚获得与保加利亚国民可获得的社会援助相类似的社会援助。他们还可以合法工作养活自己和他们的唯一子女，虽然已作出说明，一位提交人患有心脏病，但未说明的是，这实际上限制了他的工作能力，或者，他的病情在保加利亚不能得到适当治疗。<sup>48</sup>
6. 虽然提交人指控，他们是两起暴力事件的受害者(第一次是在他们抵达保加利亚时；第二次是在前往收容中心的路上，未指明日期，情节不清楚)，他们未充

<sup>44</sup> 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)，第 12 段。

<sup>45</sup> 见来文。第 265/87 号来文，Vuolanne 诉芬兰，1989 年 4 月 7 日通过的意见。

<sup>46</sup> 见第 2360/2014 号来文，Jasin 诉丹麦，2015 年 7 月 22 日通过的意见。

<sup>47</sup> 同上。

<sup>48</sup> 案宗中的证据表明，一名提交人患有非梗阻性肥厚型心肌病；应作出努力，使他接受对他的心脏状况进行常规监测。

分解释，他们为什么未向保加利亚当局投诉这些事件(而不是在第二起事件方面，提出“语言障碍”，这使他们不了解现有投诉程序)(第 2.3 段)。无论如何，案卷中没有理由表明，提交人在返回保加利亚时，将面临遭受未来攻击的个人风险。<sup>49</sup>

7. 总之，我们认为，虽然驱逐到保加利亚可使提交人面临比在丹麦更困难的局面，但我们没有资料表明，提交人如被遣返保加利亚，其未来前景表明存在严重伤害的真实风险，其严重性足以使其归属于第七条的范围。

8. 在这种情况下，我们不能断定，丹麦当局作出的将提交人驱逐到保加利亚的决定将导致丹麦违反《公约》第七条。

---

<sup>49</sup> 例如见第 2272/2013 号来文，P.T.诉丹麦，2015 年 4 月 1 日通过的意见，第 7.2 段；和第 2366/2014 号来文，X 诉加拿大，2015 年 11 月 5 日通过的意见，第 9.3 段。