

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
3 June 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 2923/2016 号来文的意见* ** **

来文提交人: Shafaq Baharuddin (由匈牙利赫尔辛基委员会的 Barcza-Szabó zita Borbála 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 匈牙利

来文日期: 2016 年 12 月 22 日(首次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 92 条和第 97 条做出的决定, 2016 年 12 月 23 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2019 年 3 月 15 日

事由: 将提交人从匈牙利遣送到保加利亚

程序性问题: 证据不足

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: 第七条和第二条第三款(甲)项

《任择议定书》条款: 第五条第 2 款(子)项和(丑)项

* 委员会第一二五届会议(2019 年 3 月 4 日至 29 日)通过。

** 参加审查本来文的委员会委员有: 塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、亚兹·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹·科里斯、克里斯托弗·阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、克里斯托夫·海恩斯、巴马里阿姆·科伊塔、马西娅·V.J.·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼、埃莱娜·提格乎德加、安德烈亚斯·齐默尔曼和根提安·齐伯利。

*** 委员会委员亚兹·本·阿舒尔的个人意见(不同意见)附于本意见之后。



1.1 来文提交人 Shafaq Baharuddin 系阿富汗国民，生于 1989 年 7 月 30 日。提交人在匈牙利寻求庇护。2016 年 7 月 27 日，匈牙利移民和国籍局裁定，按照《都柏林第三号规则》的规定，¹ 应由保加利亚根据“第一庇护国原则”负责处理提交人的庇护申请。2016 年 10 月 17 日，大都会行政和劳工法院确认了上述决定，使之成为终审判决。从那时起，提交人面临着即刻被遣送出境的危险。² 提交人称，将他遣送到保加利亚将侵犯他根据《公约》第七条和第二条第三款(甲)项享有的权利。提交人由律师代理。

1.2 2016 年 12 月 23 日，委员会根据议事规则第 92 条，通过新来文和临时措施特别报告员行事，请缔约国在委员会审议案件期间勿将提交人遣送到保加利亚。

1.3 2017 年 4 月 26 日，委员会通过新来文和临时措施特别报告员行事，根据议事规则第 97 条第 3 段，决定同时审查来文可否受理问题及其案情实质。³

提交人陈述的事实

2.1 提交人是来自阿富汗卡比萨省的一名逊尼派穆斯林，曾经在卡比萨 Tagow 警察局任警官。⁴ 塔利班试图招揽他加入，或为他们做间谍。提交人拒绝加入塔利班后，他和家人多次收到一名塔利班领导人寄来的死亡威胁信。随后，塔利班在提交人供职的警察局发起自杀式爆炸袭击。提交人当时不在警察局，但他的几名同事因此丧生。由于担心再次遭到袭击，提交人于 2016 年 2 月逃离阿富汗。

2.2 2016 年 4 月 20 日，提交人与另外 20 人左右一起徒步非法进入保加利亚。他被保加利亚警方逮捕，警察用警棍狠狠殴打他，并没收了他的贵重物品和护照。他被带到警察局，警察在那里采集了他的指纹。此时，他还没有申请庇护。

2.3 随后，提交人被带到 Elhovo 分配中心，在那里被关押了一个星期。提交人称，该营地似乎是一座监狱，他和其他寻求庇护者与既决罪犯关押在一起。他还遭到严重的虐待。例如，那里的床没有配备床垫。他声称警察对他过度使用武力和暴力，对他拳打脚踢，大喊大叫。警卫时常饮酒。在这一个星期里，提交人只能洗澡一次。根本不提供医疗服务。

2.4 在该中心待了一周后，提交人被移送到 Voenna Rampa 难民营。那里的条件极其恶劣，厕所无法正常使用，食物难以下咽，还有严重的卫生问题。提交人患有哮喘，但无法获得营地医生给他开的药。提交人声称，他亲眼看到从其他欧洲联盟成员国遣送回来的寻求庇护者遭到暴打和虐待。⁵

¹ 欧洲议会和欧洲委员会 2013 年 6 月 26 日第 604/2013 号条例，规定根据何种标准和机制来确定应由哪一成员国负责审查第三国国民或无国籍人在其中一个成员国提出的国际保护申请。

² 尚未指定遣送出境日期。

³ 缔约国于 2017 年 2 月 27 日提交了关于来文可否受理的单独意见。

⁴ 缔约国提交的意见显示，提交人声称自己是塔吉克国民，宗教是逊尼派穆斯林。

⁵ 未提供更多资料。

2.5 由于条件恶劣，提交人于 2016 年 5 月 19 日离开难民营，越过边界前往塞尔维亚。2016 年 5 月 26 日，他进入匈牙利，并于 2016 年 5 月 28 日申请庇护。同日，移民和国籍局听取了提交人的陈述，提交人自述通过保加利亚进入欧洲联盟。因此，移民和国籍局要求保加利亚承担《都柏林第三号规则》(第 18(1)(b)条)规定的责任。在作出决定之前，当局只和提交人进行了一次简短的面谈，在此期间，他没有被问到任何与保加利亚有关的问题，也没有机会就《都柏林第三号规则》在本案中的潜在适用性作出反应。提交人对该决定提出质疑，但在此过程中没有得到法律援助。2016 年 10 月 17 日，大都会劳动和行政法院确认了移民和国籍局的决定。

2.6 提交人在布达佩斯有家人：两位具有难民身份的姨母；一位受辅助保护的叔叔和他的妻子；还有 15 个表亲。其中三个表亲已获得匈牙利公民身份。他目前与家人住在布达佩斯。在收到大都会法院 2016 年 10 月 17 日的决定后，提交人在布达佩斯的 Cordelia 酷刑受害者康复基金会寻求治疗。2016 年 11 月 11 日，基金会的一名精神科医生就提交人的健康状况出具了医学意见。⁶ 根据医学证明，提交人患有创伤后应激障碍和恐慌症，伴有恐惧和焦虑发作。该证明还显示，虽然往事不时回闪在提交人脑海中，但他并无精神错乱症状。根据该证明，提交人需要定期接受医学和心理治疗。该证明证实，和匈牙利的家人住在一起，能加强提交人的安全感。提交人目前正在接受基金会的定期治疗。据他的精神病医生说，提交人需要持续的治疗和家人的稳定支持。

2.7 针对大都会法院在庇护司法审查程序中的决定，没有进一步的法律补救办法(《2007 年第 LXXX 号庇护法》(经 2016 年修订)，第 53(5)条)，因此，提交人表示已用尽一切国内补救办法。提交人未将此事提交其他国际调查或解决程序审查。

申诉

3.1 提交人称，将他遣送到保加利亚将侵犯他根据《公约》第七条享有的权利，因为他在那里有遭受不人道和有辱人格待遇的实际风险，并可能因此受到不可弥补的伤害。提交人引述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的第 31 号一般性意见(2004 年)(第 12 段)，其中委员会表示，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，缔约国不应当将个人遣送至第三国。⁷

3.2 提交人称，如果被遣送回保加利亚，他很可能会被拘留，因为保加利亚经常拘留寻求庇护者，有时还故意断绝食物和水的供应。⁸ 因此，他担心自己可能

⁶ 该证明已连同初始来文一并提交。

⁷ 另见 Kindler 诉加拿大案(CCPR/C/48/D/470/1991)，第 6.2 段；以及 X 诉瑞典案(CCPR/C/103/D/1833/2008)，第 5.18 段。

⁸ See Asylum Information Database, Country Report: Bulgaria, 2017 update. See also PRO ASYL, "Humiliated, ill-treated and without protection: refugees and asylum-seekers in Bulgaria" (Frankfurt, Germany, December 2015)。

遭受不人道和有辱人格的待遇，并因此受到无法弥补的伤害。⁹ 他援引欧洲人权法院在 *M.S.S.诉比利时和希腊案* 中的裁决，¹⁰ 虽然承认这一案件与他的情况不同，但在该案中，欧洲人权法院支持以下结论：不适当的收容条件和庇护程序的严重缺陷构成不人道或有辱人格的待遇。提交人指出，PRO ASYL 协会¹¹ 和保加利亚赫尔辛基委员会的报告提到，保加利亚的卫生条件十分恶劣，并存在虐待及侮辱现象。他表示，作为根据《都柏林第三号规则》被遣送回保加利亚的寻求庇护者，他可能面临在保加利亚的庇护程序已经终止的处境，因为在一些案件中，会在缺席情况下做出拒绝给予庇护的决定。¹²

3.3 鉴于上述情况，他担心被移送到 Busmantsi 或 Lyubimets 拘留中心等拘留所之一。即使他没有被拘留，根据《都柏林规则》遣送回来的人也可能被剥夺获得住房的权利，因为只有明显弱势的人(如有儿童的家庭)能获得收容。他还说，他将无法获得精神保健服务，这将使他目前的病情严重恶化。提交人引述关于保加利亚的各种背景资料，进一步指出，在保加利亚无法获得精神保健服务，没有针对弱势寻求庇护者的识别程序，保加利亚当局对寻求庇护者滥用武力和暴力。

3.4 此外，提交人声称缔约国违反了与《公约》第七条一并解读的第二条第三款(甲)项，理由是移民和国籍局将他遣送回保加利亚的决定以及大都会法院对该决定的司法审查不属于有效补救办法。他说，缔约国只听取他的意见一次，这发生在庇护面谈期间，但在移民和国籍局及大都会法院的审理程序中，并没有就遣送到保加利亚一事询问他的相关个人情况。他认为，匈牙利当局提出的论点只关注《都柏林第三号规则》，没有审查保加利亚庇护制度的实际运行情况，他在保加利亚能否诉诸公平、高效的庇护程序，以及他能否获得心理援助。他表示，当局没有对他的申诉进行实质性评估，因此，他被剥夺了行使有效补救权的机会。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2017 年 2 月 27 日，缔约国提交了关于来文可否受理的意见，认为提交人的申诉证据不足，因此不可受理。

⁹ 见欧洲人权法院，*Budina 诉俄罗斯*，第 45603/05 号诉状，2009 年 6 月 18 日的决定，其中法院认为，缔约国在面临严峻条件时的不作为可能构成《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 3 条意义上的不人道或有辱人格的待遇。See also Asylum Information Database, *Country Report: Bulgaria*, 2017 update; Council of Europe, “Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 18 to 29 October 2010, Strasbourg, 15 March 2012”, pp. 24–30, and “Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Bulgaria from 9 to 11 February 2015”; and European Council on Refugees and Exiles and European Legal Network on Asylum, “Research note: reception conditions, detention and procedural safeguards for asylum seekers and content of international protection status in Bulgaria”, February 2016 (其中认为保加利亚的拘留条件构成不人道或有辱人格的待遇)。

¹⁰ 第 30696/09 号诉状，2011 年 1 月 21 日的判决。

¹¹ PRO ASYL, “Humiliated, ill-treated and without protection”。

¹² 然而，提交人并没有在保加利亚申请庇护。

4.2 缔约国称，提交人在庇护程序中并没有提及他的权利遭到侵犯，只在来文中援引这些权利。缔约国质疑他的指控的真实性，并表示，即使这些都是真的，提交人也没有给缔约国当局在国内程序中审议这些申诉的机会。它因此认为，提交人的失败不能归咎于缔约国。

4.3 缔约国指出，提交人于 2016 年 5 月 28 日在一名达里语口译员的协助下接受了面谈。给提交人拍了照片，并采集了他的指纹。向他通报了他的程序性权利和义务，并解释了庇护程序资料单上所载的信息。提交人理解并注意到上述信息。在个别面谈之前，申请人声称其生理和精神状况都适合面谈。在面谈期间，他也表示自己很健康。关于他抵达匈牙利的来龙去脉，提交人说，他和兄弟一起从阿富汗合法前往伊朗伊斯兰共和国，接着到土耳其，并在土耳其停留了两个月。然后，他们在偷运者的帮助下前往保加利亚，在那里待了一个月(其中一周在封闭设施，另外三周在开放式收容设施)。然而，他们的庇护程序无法按案情实质加以处理，因为他们已经潜逃到塞尔维亚，在那里停留五六天后，乘坐巴士前往匈牙利。提交人说，他们原本的目的地就是匈牙利，因为他们的姨母已经在那里生活了 15 年。提交人称，他作为警官的职业是他逃离阿富汗的原因，因为塔利班威胁他，试图迫使他加入该组织。缔约国称，在面谈结束时，向提交人宣读了面谈记录，他表示不希望进行任何增改，因此面谈记录已经得到他的批准。¹³

4.4 在采集提交人的指纹后，移民和庇护局认定，Eurodac 系统内已经有提交人的指纹，该指纹来自保加利亚，于 2016 年 4 月 20 日在 Voenna Rampa 难民营采集。¹⁴ 移民和庇护局还确定应启动都柏林程序，提交人的庇护程序于 2016 年 5 月 28 日暂停，直至都柏林程序完成。移民和庇护局将提交人分配到 Vámoszabadi 收容中心，作为他的住所；然而，提交人从未到过那里。2016 年 5 月 30 日，提交人向移民和庇护局提出申请，请求允许他留在姨母的私人住所。因此，移民和庇护局将提交人姨母的住所指定为他的住所。

4.5 2016 年 7 月 27 日，移民和庇护局认定保加利亚是负责审查提交人国际保护申请的国家。提交人于 2016 年 9 月 14 日收到关于这一决定的通知。同日，他提出上诉，并表示他的家庭成员于 1980 年代逃离阿富汗，其中约有 70 人目前居住在匈牙利。他解释说，他的家人能在庇护程序和融入过程中帮助他。据缔约国称，庇护程序至此，他并未提到在提交委员会的申诉中提及的其他事实或情况。

4.6 缔约国强调，已经通过书面和口头方式向提交人介绍庇护程序，包括都柏林程序的影响，提交人理解并注意到相关信息。提交人在面谈之前和期间都表示自己的生理和精神状况很健康，在面谈期间，他没有提到他的哮喘或精神状态问题。面谈记录的每一页都有提交人的签名。当局向提交人通报了《都柏林第三号规则》的适用性，并根据该《规则》第 5 条进行了另一次个别面谈。由于提交人没有提出任何医疗问题，庇护当局无法对这些事实进行考虑。

¹³ 缔约国的意见没有附上面谈记录。

¹⁴ 提交人称之为“移民和国籍局”，但缔约国使用的名称是“移民和庇护局”。

4.7 根据与《都柏林第三号规则》第 27 条相符的《2007 年第 LXXX 号庇护法》(经 2016 年修订)第 49 条,提交人对移民和庇护局的决定,即保加利亚是审查其国际保护申请的责任国,提出上诉。他的补救权已得到保障,提交人在对移民和庇护局的决定提出上诉时,已然行使他的权利。在上诉中,提交人没有反对程序的合法性,也没有控诉保加利亚庇护制度的任何缺陷,或指出对他而言保加利亚不是一个安全的国家。提交人上诉的唯一依据是他有 70 名左右的家庭成员生活在匈牙利,其中很多已获得匈牙利公民身份。他特别提到,他的姨母在匈牙利生活了 15 年。缔约国认为,提交人的姨母不属于《都柏林第三号规则》第 2(g)条规定的家庭成员,因此这一情况与庇护程序无关。提交人在上诉中没有指出属于《都柏林第三号规则》所规定的家庭成员的任何其他亲戚;对于由保加利亚继续处理庇护程序,他也没有提出任何其他反对意见。缔约国指出,提交人在上诉阶段也没有提到他有任何精神或其他方面的健康问题。缔约国还指出, Cordelia 基金会 2016 年 11 月 11 日才出具关于创伤后应激障碍的精神病诊断,而大都会法院已于 2016 年 10 月 17 日下达具有法律约束力的裁定。¹⁵

4.8 缔约国重申,提交人没有提到需要将他视为弱势人群的任何情况,如“精神状态不当”或医疗问题。相反,提交人似乎是一名成年、单身和健康的男子,曾在原籍国担任警官,并因为不想加入塔利班部队而逃离他的国家。匈牙利当局没有理由质疑这些情况。此外,缔约国指出,提交人的兄弟姐妹之一也提出了庇护申请,但同样没有提到可能让人怀疑提交人属于弱势群体的任何情况。¹⁶ 在提交委员会的申诉中才提出相关情况,以证实提交人权利受到侵犯的指控。因此,缔约国怀疑这些指控的真实性,并表示,无论这些指控是真是假,提交人没有向当局通报他在申诉中提到的情况,此事的责任不应由缔约国承担。

4.9 此外,缔约国强调,提交人在申诉中引用的报告写于两三年前,没有反映保加利亚目前的情况。特别是,这些报告没有考虑到近年来欧洲联盟提供的发展援助和资助。缔约国还说,与希腊不同,欧洲联盟并未发布任何决定认定保加利亚不属于安全国家。缔约国最后重申,提交人在上诉中没有提出任何论点,说明在他的案件中保加利亚不属于安全国家,从而促使匈牙利当局作出不同的决定。缔约国认为,提交人关于侵权行为的申诉证据不足,因此申诉不可受理。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 2017 年 4 月 3 日,提交人提交了对缔约国意见的评论,称缔约国在其关于可否受理的意见中没有依据相关法律论证。提交人称,移民和庇护局以及大都会法院没有按照职责要求,对遣送提交人到保加利亚一事进行前瞻性风险评估,因为它们没有参照提交人的个人情况,对相关国家的资料进行必要的事实调查和评估。

¹⁵ 法院在论证中解释说,移民和庇护局在审查现有文件和提交人的口头陈述时,所作所为是合法的。

¹⁶ 在提交人兄弟的案件中,也确定保加利亚是对其庇护申请作出裁定的责任国。

5.2 提交人注意到，缔约国提到一个事实，即他没有在缔约国当局面前申明他健康状况不良，而且他之前在保加利亚受到过虐待。提交人称，移民和庇护局有义务查明他的案件的相关事实，¹⁷ 特别是与《都柏林第三号规则》的适用有关的事实。他补充说，根据这一义务，当局需要采取步骤，积极主动地识别处境脆弱的寻求庇护者，但缔约国当局没有做到这一点。提交人认为，在没有履行这些义务的情况下，缔约国不能以他未穷尽一切可能的论点为由脱责，特别是考虑到他并没有法律代理人。

5.3 提交人指出，在他申请庇护的过程中，他只与缔约国当局进行了一次简短的面谈，期间没有向他询问任何关于保加利亚或都柏林程序的问题。他说，缔约国从未向他妥善通报都柏林程序的情况，尽管根据《都柏林第三号规则》第 4 条，缔约国明确有此义务。因此，他不可能知道应该在程序中依据什么样的信息、针对哪个国家来提出论点。

5.4 关于他的健康状况，提交人称，他不能向缔约国提供创伤后应激障碍的诊断，因为患有创伤后应激障碍症状的寻求庇护者无法充分说明他的精神健康状况。

5.5 基于上述情况，提交人坚称，缔约国当局没有履行义务，未能提供有效保障，保护他不被任意遣送到保加利亚，这可能违反《公约》第七条以及与第七条一并解读的第二条第三款(甲)项。

5.6 提交人还称，审理他的庇护申请过程存在重大程序性错误。他提出，大都会法院的司法审查不符合《都柏林第三号规则》序言和第 27 条的规定，即申请人有权获得有效的补救办法，该补救办法应同时涵盖对《都柏林第三号规则》适用性和所涉成员国法律及事实情况的审查。他表示，他没有机会就《都柏林第三号规则》的潜在适用性或他被遣送到保加利亚的潜在后果，即遭受第七条所指酷刑或其他不人道或有辱人格的待遇的风险，发表意见。他还表示，对于这种情况，国内法院没有提供补救，他被剥夺了当面陈述的机会。他还说，大都会法院未能评估关于保加利亚庇护制度和收容条件的公开信息。此外，他指出，他在诉讼期间没有律师代理，并且他没有收到任何资料，说明这一进程的性质和实质，因此无法提出必要的论点。因此，他认为在司法审查过程中，并未对他的申诉进行实质性评估。

缔约国关于可否受理和案情实质的意见

6.1 2017 年 8 月 28 日，缔约国提交了关于可否受理和案情实质的补充意见，重申提交人的申诉证据不足。

¹⁷ 提交人引述了《2004 年第 CXL 号法：行政程序和服务通则》第 50 (1)条，其中规定“当局应在决策过程中查明案件的相关事实。如果现有资料不足，管理局应启动证据调查程序”；提交人还引述了联合国难民事务高级专员公署《根据关于难民地位的 1951 年公约和 1967 年议定书确定难民身份的程序和标准手册》第 196 条，其中规定：“因此，虽然原则上举证责任由申请人承担，但确定和评估所有相关事实的责任由申请人和审查员共同承担。在某些案例中，可能要由审查员使用其掌握的一切手段来查明必要证据支持申请”。

6.2 提交人说，移民和庇护局应审查提交人被遣送到保加利亚是否构成酷刑或不人道或有辱人格的行为。对此，缔约国坚持其立场，即移民和庇护局开展的程序符合相关法律条款，特别是《都柏林第三号规则》的要求。它指出，期待庇护当局及有关法院在每个案件中都向接收国派遣实况调查团，是不合理的。然而，这并不妨碍庇护局或法院对个人情况进行审查，在提交人的案件中正是如此，因为当局比较了他的个人情况以及与案件有关的一般资料，包括关于保加利亚庇护制度的资料。

6.3 缔约国称，在提交人 2016 年 5 月 28 日的庇护面谈中，他没有提到在保加利亚逗留期间遭受过任何虐待，关于他的健康状况，他表示自己很健康。缔约国还更正了先前提交的材料，澄清说提交人只接受了一次面谈，但指出这不影响在原意见中提出的任何论点。缔约国提请注意欧洲庇护支助办事处的相关准则，其中规定，必须给予申请人机会，在庇护面谈过程中回答关于其逃离情况和其他情况的任何问题。根据这一规定，向提交人提出了开放式和间接问题，包括关于其健康状况的问题。然而，提交人没有援引他在来文中提出的任何申诉。缔约国强调，尽管对他提出了直接问题，但提交人并没有提到他所谓的不良健康状况(哮喘和创伤后应激障碍)；因此，未能发现这些情况，不能归咎于庇护当局。相反，提交人的回答证实，他试图阻止当局执行关于移送他的决定。

6.4 鉴于上述情况，缔约国驳斥提交人的陈述，即庇护当局原本可以查明他的脆弱性。它还说，当满足都柏林程序的条件时，移民和庇护局有义务采取相应行动。如果庇护当局无视欧洲联盟规定的义务，会触犯法律。

6.5 提交人称，缔约国从未适当告知他都柏林程序的情况，对此，缔约国提请注意提交人的申诉，在其中提交人表示，他有关于匈牙利庇护程序的资料文件。这两种说法相互矛盾。提交人还有权就他收到的书面和口头信息提出进一步的问题。关于跟进问题，提交人在被告知情况后，被要求在资料单上签字，证明他已收到资料单副本，已注意到其内容，且对内容无意见。提交人不想提出进一步问题或发表任何意见，这不能视为移民和庇护局的过错。提交人的论证和结论没有充分依据。

6.6 在上诉过程中，提交人有机会说明为何在他的案件中保加利亚不属于安全国家。提交人称，对大都会法院决定的审查程序是无效的，这一说法并无依据。在审查程序中，法院会审查其掌握的全部相关文件，如果有需要，还会对根据都柏林规则进行的移送是否违反任何国际、欧洲联盟或国内法律条款进行个案评估。

6.7 缔约国强调，一旦确定某个欧洲联盟成员国是审查国际保护申请的责任国，同时案件的具体情况不要求庇护当局采取不同行动，则庇护当局没有义务进行个案评估，而必须确保执行移送决定。如果司法审查请求不包含任何新情况(而这些新情况要求作出不同的判决)，主管法院将维持庇护当局的原判。由于这正是本案中发生的情况，必须认为大都会法院的决定是合理而有充分依据的。

6.8 此外，缔约国申明，欧洲联盟并未发布任何决定，规定不能将保加利亚视为安全国家。因此，成员国经常根据《都柏林第三号规则》执行移送保加利亚的决定。缔约国还回顾指出，提交人在个人面谈和庇护程序或司法审查程序期间都没有提出任何论点，声称在他的案件中保加利亚不属于安全国家，这对匈牙利当局作出不同的判决必不可少。

6.9 由于能证明提交人权利遭到侵犯的情况只在提交委员会的来文中提及，缔约国怀疑这些指控的真实性。缔约国得出结论认为，无论这些指控是真是假，提交人没有告知当局他在申诉中提到的情况，责任不应由缔约国承担。鉴于上述情况，缔约国认为，关于违反《公约》的指控没有充分依据，因此应宣布申诉不予受理。

提交人对缔约国关于可否受理和案情实质的意见的评论

7.1 2017年11月27日，提交人就缔约国关于来文可否受理和案情实质的意见提交了评论。

7.2 缔约国称，提交人在庇护程序期间从未提及他的权利遭到侵犯，只在来文中援引这些权利。对此，提交人重申，到目前为止，他只进行了一次简短的面谈，面谈过程中没有向他提出任何与保加利亚或都柏林程序有关的问题。此外，移民和庇护局没有履行其义务，未适当告知提交人都柏林程序的情况(第4条)，并针对都柏林程序进行面谈(第5条)，构成违反《都柏林第三号规则》的行为。

7.3 关于案情实质，提交人指出，缔约国没有提供任何新的法律论证，只是重申在先前意见中提出的论点，即提交人没有在移民和庇护局或大都会行政和劳工法院面前表达他关于保加利亚的意见，也没有透露他的精神健康问题。他认为，缔约国只是笼统地提到《都柏林第三号规则》。在没有提供证据证明缔约国已遵守相关法律条款的情况下，不能认为缔约国的论点能够反驳提交人的论点。提交人还指出，他先前提出的论点是，根据《2004年第CXL号法：行政程序和服务通则》第50(1)条，移民和庇护局有义务进行“实况调查”，而非派遣“实况调查团”。¹⁸

7.4 至于缔约国关于已经对案件进行个案审查的说法，档案并未显示，有关当局对关于保加利亚庇护制度的现有资料进行了审查。无论是在判决书还是案件档案中，都没有提到进行了这样的审查。

7.5 关于提交人没有说明他的精神健康问题和在保加利亚的经历，提交人重申，缔约国没有向他提出关于保加利亚的问题，这违反了《都柏林第三号规则》。也没有按照第301/2007号政府法令第3条第(1)和第(2)款的要求，充分查明提交人的脆弱性(即他的健康状况)。因此，移民和庇护办公室违反了对寻求庇护者个人情况进行适当评估的义务。

7.6 此外，顾名思义，患有创伤后应激障碍的人不宜在没有任何心理帮助的情况下详细说明他们的精神疾病。即使经历过创伤的寻求庇护者了解自身的心理困难，但由于不信任进行面谈的官员，他/她可能无法透露自身的问题。创伤后应激障碍的症状可以通过一些迹象来评估(如频繁头痛、记忆回闪、睡眠障碍等)；尽管如此，当局没有向提交人提出相关问题，也没有开展任何其他程序，以查明他的潜在脆弱性。提交人引述最近关于该专题的一份报告，指出寻求庇护者的保

¹⁸ 根据上述条款，“主管机关在决策过程中应查明案件的相关事实”。

护需求没有得到系统性评估。¹⁹ 假若移民和庇护局开展了查明脆弱性的程序，原本可以对提交人的心理需要进行评估。如果确定有开展都柏林程序的可能性，移民和庇护局应预先查明有特殊需要的人，并向申请人详细告知都柏林程序的情况，同时考虑到申请人的脆弱性。还应就潜在送往的国家，本案中即保加利亚，提出具体而有针对性的问题。之后，移民和庇护局在审查是否确实可以下达移送到保加利亚的决定时，应将收集到的所有资料纳入考虑范围。有鉴于此，移民和庇护局未能履行其法律义务，违反了欧洲联盟法律和《保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》）。

7.7 提交人还驳斥了缔约国的误导性意见。缔约国提到在庇护程序期间向提交人提供了资料单，但并未提到所提供的资料仅涉及匈牙利庇护程序的一般性问题，缔约国没有详细告知提交人都柏林程序或移送到保加利亚的可能性。《都柏林第三号规则》规定了发表意见的权利(第 5 条)；因此，当局不能简单地假设申请人已阅读并理解发给他的资料单。根据第 5 条，当面发表意见的目的是促进确定责任国的进程，帮助申请人充分理解所提供的资料。

7.8 在大都会法院开展的司法审查程序中，提交人没有得到任何法律援助。因此，他不可能知道应该向法院提交什么，或者他应该强调什么。他指出，司法审查程序是一种非诉讼程序(无口头听证)，必须在八天内完成(《2007 年第 LXXX 号庇护法(经 2016 年修订)》第 49(8)条)。该司法审查程序存在严重问题，因为司法审查申请必须通过庇护当局提交，由庇护局转交大都会法院审理，并附上对案件的评论。由于审理期限非常短，法院更倾向于采纳庇护局提出的法律论点，不再对案件进行深度审查。本案清楚表明，对都柏林决定进行司法审查的现行制度未能坚持“平等武装”原则。因此，可以得出结论认为，根据《公约》第二条第三款(甲)项享有的有效补救权受到严重侵犯。

7.9 虽然欧洲联盟确实并未发布决定，规定保加利亚不属于安全国家，但有几个成员国停止了将寻求庇护者移送到保加利亚的做法。²⁰ 提交人还提到 2017 年 7 月 6 日欧盟委员会内政事务总干事致保加利亚当局关于“保加利亚庇护制度改善措施”的信函，特别是识别弱势庇护者的问题，因为目前对来自阿富汗的寻求庇护者识别率较低，并对其实行系统性拘留。

7.10 提交人最后指出，他目前仍然受到创伤后应激障碍和抑郁症状的困扰。2017 年 11 月 8 日出具的最新精神病诊断意见指出，“由于长期处于不安和无能为力的情绪之中，他的精神病症状依然存在，因此需要持续接受定期的心理和药物治疗”。²¹ 最后，提交人提出，由于匈牙利当局未能实施有效的保障措施，保护他不被任意遣送到保加利亚，同时考虑到当局没有履行根据《都柏林第三号规则》审查提交人庇护申请的责任，他根据《公约》第七条以及与第七条一并解读的第二条第三款(甲)项享有的权利受到侵犯，提交人依然面临遭受不人道或有辱人格的待遇的危险。

¹⁹ See Gruša Matevžič, *Unidentified and Unattended: the response of Eastern EU Member States to the Special Needs of Torture Survivor and Traumatized Asylum Seekers* (Budapest, Hungarian Helsinki Committee, May 2017).

²⁰ 提交人引述比利时和德国的有关判例，提供了一份被中止的都柏林移送案件清单。

²¹ Cordelia 基金会于 2017 年 11 月 8 日出具的精神病诊断意见，由提交人提供。

提交人的补充意见

8.1 2018年6月13日，提交人提交了补充意见。

8.2 他提请委员会注意最近的医学意见，其中显示，尽管他在保加利亚有遭受不人道或有辱人格的待遇的风险，他仍然即将被遣送到保加利亚，这导致他的精神和心理健康状况恶化。根据2018年4月10日的医学证明，提交人需要持续接受心理和药物治疗，而且必须增加治疗频率。根据医学意见，提交人有食欲不振、体重减轻、体性头痛、睡眠不足和注意力下降等问题，结论是有明显的抑郁症状。除精神健康问题外，由于诊断出的心理障碍，提交人还患有持续性肩部疼痛，并为此接受了治疗。提交人指出，他已于2018年4月5日提请移民和庇护局注意2016年11月11日提交的医学证明(见上文第2.6段)，并于2018年4月13日提请其注意2018年4月10日出具的证明。

8.3 提交人还提请委员会注意最近关于保加利亚对患有严重精神健康障碍的寻求庇护者提供的收容条件的公开报告。报告显示，个人卫生和环境卫生条件不充分，难民安置设施的医疗和口译服务时断时续；不向行动能力受限或患有视觉、精神或社会心理残疾的寻求庇护者提供便利；²²没有任何关于满足弱势群体特殊需要的指南或惯例；对于酷刑受害者和社会心理残疾人，缺乏相应的特殊待遇或基础设施。²³其他报告强调，由于收容中心缺乏医务人员，寻求庇护者在保加利亚获得医疗服务的机会受到严重限制，尽管他们有权获得与国民同等范畴的医疗服务。虽然保加利亚的法律保障寻求庇护者享有最高标准的健康，但在实践中他们难以获得心理保健服务。²⁴

8.4 提交人认为，匈牙利当局没有履行提供有效保障以保护提交人不被任意遣送到保加利亚的义务，违反了《公约》第七条以及与第七条一并解读的第二条第三款(甲)项。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可否受理问题

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

9.2 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审查之中。

9.3 委员会注意到，缔约国没有明确反对根据《任择议定书》第5条第2款(丑)项受理来文，尽管它认为提交人没有在国内庇护程序期间提出其权利遭到侵犯的指控，对《都柏林三号规则》的适用性提出质疑(第4.2段)，并且只在来文中援引这些权利。委员会还注意到，针对移民和庇护局拒绝其庇护申请的决定，提交人向大都会行政和劳工法院提起了上诉，法院于2016年10月17日驳

²² See United States of America, Department of State, "Country Report on Human Rights Practices 2017: Bulgaria", 20 April 2018. 可查阅 www.ecoi.net/en/document/1430270.html。

²³ See Asylum Information Database, *Country Report: Bulgaria*, 2017 update。

²⁴ Gruša Matevžič, *Unidentified and Unattended*, p. 39。

回上诉。由于大都会法院的决定不能上诉，提交人没有进一步的补救办法。故此，委员会认为《任择议定书》第五条第2款(丑)项的要求已满足。

9.4 委员会注意到，缔约国对来文可否受理提出质疑，理由是提交人根据《公约》第七条以及与第七条一并解读的第二条第三款(甲)项所提出的申诉显然缺乏依据。然而，委员会认为，提交人提出了国内庇护和法院诉讼过程中存在的许多风险因素和潜在错误，合起来看，就受理而言，足以证实他的申诉。委员会还认为，缔约国推断不予受理的论点与案情实质密切相联，应该在这一阶段加以考虑。

9.5 委员会宣布来文可予受理，因其似提出了《公约》第七条以及与第七条一并解读的第二条第三款(甲)项范围内的问题，并着手审议案情实质。

审议案情实质

10.1 人权事务委员会依照《任择议定书》第五条第1款规定，参照各当事方提供的资料审议了本来文。

10.2 委员会注意到提交人称，根据《都柏林三号规则》的“第一庇护国”原则将他遣送到保加利亚，将使他面临遭受无法弥补的伤害的实际风险，因为他在那里可能被拘留和关押在构成不人道和有辱人格的待遇的条件下，违反《公约》第七条。提交人论点的依据包括他在保加利亚期间受到的实际待遇；他因患有创伤后应激障碍而面临的特殊脆弱性；保加利亚寻求庇护者安置设施中的总体收容条件，包括缺乏心理保健服务的问题；以及各种背景报告中提到的对寻求庇护者过度使用暴力并进行侮辱的现象。委员会还注意到，提交人称，即使他没有被拘留，根据都柏林规则遣送回来的人也可能被剥夺居住权，因为只有明显弱势的人才能获得收容。委员会进一步注意到，提交人称，庇护和司法程序存在程序性错误，如没有对《都柏林三号规则》在他的情况下是否适用进行个案评估，他因此被剥夺有效补救权，违反《公约》第七条以及与第七条一并解读的第二条第三款(甲)项。委员会注意到，缔约国称提交人的申诉显然缺乏依据。

10.3 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(第12段)。委员会还指出，此种风险必须是个人性的，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。²⁵ 委员会进一步回顾其判例，其中指出，应当对缔约国的评估给予相当的重视，且通常应由《公约》缔约国的机关来审查和评价事实及证据，以确定此种风险是否存在，²⁶ 除非认定缔约国的评估显然具有任意性或构成明显错误或司法不公。²⁷

²⁵ 见来文 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。

²⁶ 见来文 Z.H.诉澳大利亚案(CCPR/C/107/D/1957/2010)，第9.3段。

²⁷ 见来文 Y.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。

10.4 关于第七条，委员会注意到提交人称，他可能会被拘留和关押在构成不人道或有辱人格的待遇的条件下，如背景报告和欧洲人权法院的判例所述，拘留寻求庇护者经常遭拘留，且收容条件不适当，包括缺乏食物、水和卫生设施，同时庇护程序存在严重缺陷。委员会还注意到，提交人称，即使他没有被拘留，他也担心会面临其他问题，如没有住所，无法获得精神保健服务(这将使他目前的病情严重恶化)，缺乏识别弱势寻求庇护者的程序，以及保加利亚当局过度使用武力和暴力。委员会注意到，提交人非法进入保加利亚，并遭到保加利亚警察的逮捕和严重殴打，这一点没有争议。委员会还注意到，提交人在 Elhovo 中心遭到警察的拳打脚踢、大吼大叫，中心内物质条件恶劣，缺乏医疗服务。一周后，他被转移到 Voenna Rampa 难民营，在那里，他亲眼看到被其他欧盟成员国遣送回来的寻求庇护者遭到暴打和虐待，同时营中物质条件非常恶劣。此外，委员会注意到提交人声称他患有哮喘，但没有获得营地医生给他开的药，并且他于 2016 年 5 月 19 日离开了难民营，当时庇护程序对案情实质的审查尚未结束。委员会还注意到，提交人引述了关于保加利亚寻求庇护者总体情况的报告。尽管如此，委员会注意到缔约国提交的意见，即提交人在庇护程序期间没有提到他的权利受到侵犯，只在来文中援引了这些权利，致使缔约国当局没有机会在国内程序中审议这些指称。委员会注意到，缔约国质疑提交人指控的真实性，认为提交人的失败不能归咎于缔约国。

10.5 关于《公约》第二条第三款(甲)项，委员会注意到提交人称，庇护和司法审查程序不是有效的补救办法，因为他只发表过一次意见，发生在庇护面谈期间，然而，在移民和庇护局以及大都会行政和劳工法院的程序中，并未就移送到保加利亚一事，询问他的具体情况。委员会特别注意到提交人称，匈牙利当局只关注《都柏林三号规则》，没有评估保加利亚庇护制度的实际运行情况，亦即他在保加利亚是否能诉诸公平、高效的庇护程序，是否能获得心理援助。

10.6 委员会还注意到缔约国指出，在庇护程序期间，已经适当告知提交人他的权利和义务；他在面谈记录上签了字，并未要求进行任何修改；他在庇护和司法程序中并没有提到他在提交委员会的来文中提及的任何情况；他在庇护面谈之前和期间声称自己在生理和心理上都很健康；他的有效补救权得到切实保障，因为他就拒绝庇护的决定向大都会法院提出了上诉。委员会还注意到，缔约国称，提交人在上诉中没有反对程序的合法性，上诉理由是希望与家人团聚；他没有控诉保加利亚庇护制度的任何缺陷，也没有声称在他的案件中保加利亚不属于安全国家。

10.7 委员会注意到，提交上来的材料以及关于保加利亚寻求庇护者情况的一般公开资料表明，收容设施可能缺少空位提供给寻求庇护者，而且这些设施通常卫生条件很差，没有充足的医护人员和医疗服务。然而，委员会注意到，提交人在离开保加利亚之前并非无家可归，他当时居住在难民营中，并没有生活在赤贫中。委员会还注意到，根据提交人自己的陈述，提交人在保加利亚逗留期间能够获得有限的医疗服务。同样，提交人没有提供任何资料说明为什么他不能在保加利亚寻求庇护。委员会进一步注意到，移民和庇护局向提交人通报了都柏林程序对其案件的适用性，他在口译员的帮助下发表了一次意见，面谈以公平、客观的方式举行，他本人通过签名证实了这一点。委员会注意到，提交人对拒绝庇护决定的上诉因未满足指控和举证责任而失败，他对此提供的解释没有说服力。在这种情况下，委员会注意到，提交人没有证实他的说法，即他如果被遣送回保加利

亚，将面临遭受不人道或有辱人格的待遇的实际个人风险。²⁸ 委员会认为，提交人返回保加利亚后可能面临困难这一事实本身不意味着，他将处于特别脆弱的处境，并面临与其他都柏林回返者有显著差异的情况，尽管他的创伤后应激障碍需要接受治疗。

10.8 委员会还认为，在本案中，提交人申诉的焦点在于，他不同意缔约国当局将他遣送回第一庇护国(即保加利亚)的决定，但他没有解释为什么这项决定显然不合理或具有任意性，或构成司法不公。²⁹ 因此，委员会不能得出结论认为，缔约国将提交人遣送到保加利亚将构成违反《公约》第七条的行为，或拒绝庇护的决定违反了提交人根据与第七条一并解读的第二条第三款(甲)项享有的权利。

11. 委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款行事，认为缔约国将提交人遣送至保加利亚不会侵犯他根据《公约》第七条享有的权利。但是，委员会相信，缔约国将妥善通知保加利亚当局遣送提交人一事，以确保对提交人的照管方式能满足他的医疗和其他需求。

²⁸ 例如，见来文 B.M.I.和 N.A.K.诉丹麦案(CCPR/C/118/D/2569/2015)，第 8.6 段。

²⁹ 例如，见 P.T.诉丹麦案(CCPR/C/113/D/2272/2013)，第 7.4 段。

附件

[原文：法文]

亚兹·本·阿舒尔的个人意见(不同意见)

1. 在本意见第 9.4 段中，委员会注意到，缔约国对来文可否受理提出质疑，理由是提交人根据《公约》第七条以及与第七条一并解读的第二条第三款(甲)项所提出的申诉显然缺乏依据。委员会不同意这一论点，随后着手审议案情实质。

2. 事实上，这并不是缔约国提出的论点。缔约国提出的论点与此不同，是根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项所提出的程序性论点，根据该条款，委员会在审议任何来文之前，必须先确定此人已用尽一切可用的国内补救办法。第五条有两重含义：

(a) 首先，它意味着，一般而言，案件必须先提交国内法院审理，才能由委员会审议。虽然“一切补救办法”的提法无疑是有问题的，但在这里不需要进行讨论，因为它不在本分析的范围內；

(b) 然而，第五条第 2 款(丑)项还意味着，在向委员会提交个人申诉之前，必须先提交负责审理司法补救申请的国内法院。

3. 在本案中，缔约国特别强调一个论点，即提交人没有在事实或法律层面上向匈牙利的司法或行政当局陈述他在委员会面前提出的申诉。首先，提交人没有向匈牙利当局描述他在保加利亚经历的任何具体条件或情况，以及由此可能透露出的特殊脆弱性。缔约国表示，在 2016 年 5 月 28 日与提交人的庇护面谈期间，他没有提到他在保加利亚逗留时遭到的任何虐待。其次，提交人没有提出与他的健康状况有关的论点，尽管匈牙利当局对此提出了具体问题。缔约国指出，提交人在上诉阶段也没有提及任何精神或其他方面的健康问题，Cordelia 基金会 2016 年 11 月 11 日才出具创伤后应激障碍的精神病诊断，而大都会法院已于 2016 年 10 月 17 日下达具有法律约束力的决定。最后，从法律角度看，提交人没有提出任何论点，说明假若他被遣送回保加利亚，缔约国将违反《公约》第七条以及与第七条一并解读的第二条第三款(甲)项。缔约国坚称，提交人在庇护程序期间从未提到他的权利遭到侵犯，只在本来文中援引这些权利。由于提交人没有反驳缔约国的这些说法，《任择议定书》第五第 2 款(丑)项的要求并未得到满足。

4. 因此，如缔约国所述，在本案中，提交委员会的来文应宣布不可受理。