

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
16 December 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 2569/2015 号来文的意见* **

来文提交人: B.M.I.和 N.A.K. (由律师 Hannah Krog 代理)

据称受害人: 提交人及其两名未成年子女

所涉缔约国: 丹麦

来文日期: 2015 年 2 月 6 日(首次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 92 和第 97 条作出的决定, 已于 2015 年 2 月 13 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2016 年 10 月 28 日

事由: 从丹麦驱逐至保加利亚

实质性问题: 申诉证实程度

程序性问题: 酷刑和虐待危险

《公约》条款: 第七条

《任择议定书》条款: 第二条

1.1 来文提交人为 B.M.I, 1982 年 1 月 1 日生, 以及 N.A.K., 1988 年 8 月 1 日生。他们代表自己和两名未成年女儿提交来文, 两名女儿分别是 2012 年 10 月 9 日生于阿拉伯叙利亚共和国的 P.和 2014 年 7 月 3 日生于丹麦的 B.。提交人是来自阿拉伯叙利亚共和国的库尔德人, 信仰伊斯兰教。2015 年 1 月 20 日, 丹麦难民上诉委员会(上诉委员会)驳回了他们的难民身份申请, 之后他们将被驱逐至保

* 委员会第一百一十八届会议(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、萨拉·克利夫兰、岩泽雄司、伊万娜·耶利奇、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、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、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。



加利亚。他们声称，丹麦将他们驱逐至保加利亚将侵犯他们根据《公约》第七条享有的权利。《任择议定书》于 1976 年 3 月 23 日对丹麦生效。提交人由律师 Hannah Krog 代理。¹

1.2 来文登记日期是 2015 年 2 月 13 日。委员会依据其议事规则第 92 条，通过新来文和临时措施问题特别报告员行事，请缔约国采取临时措施，在委员会审议此案期间不要将提交人驱逐至保加利亚。2015 年 2 月 23 日，难民上诉委员会按照委员会的请求，暂不执行提交人离开丹麦的时限，直至得到另行通知。

1.3 2015 年 8 月 4 日，缔约国请委员会复核其对本案采取临时措施请求的理由，理由是据称提交人未能证明自己若被驱逐至保加利亚将很有可能遭到不可弥补的伤害。2016 年 3 月 15 日，委员会通过特别报告员行事，驳回了缔约国取消临时措施请求。

提交人陈述的事实

2.1 2013 年 11 月 5 日，B.M.I.、N.A.K.和他们的女儿 P.因阿拉伯叙利亚共和国内战而逃离该国，于 2013 年 11 月 14 日抵达保加利亚。2014 年 6 月 30 日，他们在没有有效旅行证件的情况下进入丹麦，并申请庇护。B.M.I.在申请庇护的理由中提到自己担心如果返回阿拉伯叙利亚共和国会被征入预备役部队。他还提到叙利亚当局要求他为政府担任线人。提交人从未加入过任何政治或宗教协会或组织，也未以任何其他方式积极从事过政治活动。他们在丹麦没有家庭关系。

2.2 B.M.I. 在阿拉伯叙利亚共和国拥有一家餐厅，位于大学附近，常有学生前来就餐。叙利亚当局便要求 B.M.I. 提供有关即将举行的示威的情报，而 B.M.I. 予以拒绝。他因此于 2012 年和 2013 年 9 月两次遭到拘留。他还被当局传唤了三次或四次。N.A.K.申请庇护的理由是，其配偶与叙利亚当局存在冲突，且该国总体局势恶劣。

2.3 提交人抵达保加利亚后立即因非法入境而被保加利亚警察逮捕，在拘留所里关押了约 11 天。提交人随后被转移至位于哈尔曼利(Harmanli)的寻求庇护者收容营，在那里领到了一块床垫、一个枕头和一顶帐篷。当时是冬天，帐篷非常破旧，地上又是湿的。营地的卫生条件非常差，使用马桶和洗浴设施的机会都非常有限。他们的女儿因为害怕、感到很冷而每天晚上都哭，N.A.K.也患了病。提交人在收容营居住了两个月。他们聘请了一名律师来代理自己的案件，尤其是申请居留许可。

2.4 在收容营里，一名医生告诉 N.A.K.，她的胃有问题，需要彻底检查。医生告诉她，她没有医疗保险，所以不能接受医生要求的体检。

2.5 获得居留许可的条件之一是申请人必须拥有地址，因此 B.M.I.去索菲亚租了一套公寓，在此期间全家人仍住在收容营内。某日，提交人收到了居留许可，

¹ 从 2015 年 10 月 23 日开始，Hannah Krog 代替丹麦难民理事会的 Cecilia Vejby Andersen 担任提交人律师。

并告知他们必须离开收容营。他们没有得到医疗保险卡，但主管机构告知称，他们可以在获得居留许可的同时得到医疗援助。²

2.6 提交人指出，他们一旦获得保加利亚的居留许可，就被赶出了收容营，搬到在索菲亚租住的公寓。他们在索菲亚居住期间的某日，女儿生病出现高热，他们前往三家不同医院的急诊处，但三家医院都拒绝收治，理由是医院不接待难民，而且他们没有医疗保险卡。³ 提交人因此不得不向邻居求助，由邻居的医生予以诊疗。

2.7 当时，N.A.K.怀有身孕，而提交人资金有限，对自身的经济情况以及无法获得医疗和缺乏安全的状况感到担忧。因此，他们决定于 2014 年 6 月 28 日离开保加利亚，抵达丹麦时身上只有 20 欧元。2014 年 7 月 2 日，即他们抵达丹麦仅仅两天后，N.A.K.在丹麦医院产下一女。她被告知女儿身体虚弱，需要留院观察。N.A.K.心情抑郁，并多次想自杀。⁴ 提交人指出，他们的长女患有呼吸障碍，在丹麦需要护士每两周诊疗一次。

2.8 2014 年 7 月 14 日，丹麦移民局请保加利亚当局依照“都柏林规则 III”收留提交人及其子女。2014 年 7 月 30 日，保加利亚当局告知丹麦移民局，两名提交人已分别于 2014 年 3 月 17 日和 2014 年 4 月 14 日在保加利亚获得了难民身份和居留权。2014 年 10 月 9 日，移民局驳回了提交人的庇护申请，指出保加利亚是第一庇护国。提交人认为，寻求庇护者一旦获得国际保护，其境况就不再受“都柏林规则 III”的规范，鉴于他们在保加利亚安全得不到保障，丹麦不应驳回他们的庇护申请。2015 年 1 月 20 日，难民上诉委员会维持移民局的决定，不允许提交人在丹麦获得庇护，并指出保加利亚是安全的第一庇护国，提交人可在保加利亚居住，命令提交人在上诉委员会作出决定后 15 日内离开丹麦。

2.9 提交人声称，他们已用尽所有可用和有效的国内补救办法，难民上诉委员会 2015 年 1 月 20 日的决定是最后决定，不得上诉。提交人也未曾将来文提交给任何其他国际调查或解决程序。他们指出，上诉委员会决定驳回申请的依据是，他们在保加利亚已获得难民身份和居留许可、在保加利亚没有被驱回的危险、可以合法入境和居留(作为第一庇护国)，并且在该国可以享有适足的社会经济条件。

申诉

3.1 提交人称，丹麦若强制将他们及未成年子女遣返回保加利亚，将违反该国根据《公约》第七条承担的义务。因为他们在保加利亚无家可归，将陷入赤贫，得不到医疗服务，人身安全也没有保障，因此将遭受违反儿童最大利益原则的不人道或有辱人格的待遇，也得不到任何持久的人道主义解决办法。⁵ B.M.I.还担心家人的安康，他的妻子因为抑郁而有自杀倾向，他担心一家如果被遣返保加利

² 提交人并未详细说明是哪个机构。

³ 提交人向难民上诉委员会说，在庇护登记系统中女提交人被误写成男性，用了两个月时间才更正过来。

⁴ 女提交人曾有自杀未遂史。

⁵ 提交人援引欧洲人权法院 M.S.S.诉比利时和希腊案(第 30696/09 号申诉)，2010 年 12 月 15 日通过的判决；Samsam Mohammed Hussein 等诉荷兰和意大利案(第 27725/10 号申诉)，2013 年 4 月 2 日通过的决定。

亚，妻子就会自杀。他还指出，自己的长女因为在阿拉伯叙利亚共和国和保加利亚的经历而患上了心理问题；她还患有呼吸障碍、恐惧症，并且定期接受护士诊疗。因此，他的家人都属于弱势人员，应该得到相应的对待。⁶

3.2 提交人还提到联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和庇护信息数据库关于保加利亚情况的多篇报告。⁷ 这些报告显示，获得难民身份或辅助保护的人员在保加利亚没有有效的融入方案，这些人员若被遣返回保加利亚，将面临贫困、无家可归的处境，获得医疗和学校教育的机会也有限。报告还指出，保加利亚目前存在严重的仇外暴力和骚扰问题，并且当局仍未着手处理暴力事件。这种情况导致寻求庇护者和难民面临严重危险，很可能遭到种族主义和仇外暴力行为的侵害，因为他们无法有效地寻求保加利亚主管机构的保护。⁸

3.3 提交人提到委员会关于禁止酷刑和其他残忍、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)，该一般性意见指出，缔约国有责任保护每个人免遭第七条禁止的各项行为的伤害，不论行为者当时是以官方身份还是以私人身份行事。提交人还引述有关报告，这些报告指出，第一庇护国原则仅可在以下条件下适用，即寻求庇护者回到第一庇护国可获准在该国居留并且受到符合公认基本人类标准的对待，直至找到持久解决方案。⁹

3.4 提交人还指出，根据欧洲人权法院的判例，缔约国有义务逐案调查将要被驱逐的人员在返回后是否面临遭受酷刑、不人道或有辱人格待遇的真实危险。¹⁰ 他们还提出，根据该法院的判例，儿童有特殊的需要，极易受到伤害，接收儿童的设施必须适应儿童的年龄，以确保这些条件不会给他们带来压力和焦虑，不产生特别具有创伤性的后果。¹¹

⁶ 提交人没有向难民上诉委员会详细说明其幼女的治疗情况。

⁷ 见难民署，“家在何方？寻求庇护者、难民和受到国际保护人员在保加利亚无家可归情况和获取住房情况”(2013 年)，第 11 至第 13 页；“保加利亚作为庇护国的情况。难民署关于保加利亚庇护现状的意见”，(2014 年 1 月，2014 年 4 月更新)。另见庇护信息数据库，“国家报告：保加利亚”(2014 年 4 月)，第 10 至第 13 页；人权观察社，“围堵计划：保加利亚推回和拘留叙利亚人及其他寻求庇护者和移民的情况”(2014 年 4 月)。

⁸ 见 Tsvetelina Hristova 等，“身陷欧洲泥沼：寻求庇护者和难民在保加利亚的处境”，(Bordermonitoring.eu, 2014 年)，第 22 页。另见，2014 年 3 月 11 日，欧洲人权法院在 Abdu 诉保加利亚(第 26827/08 号申诉)案中裁定，保加利亚当局未能妥善调查一宗苏丹国民遇袭案中潜在的种族主义性质。该法院认定，保加利亚违反了《欧洲人权公约》第 3 和第 14 条。

⁹ 见“身陷欧洲泥沼”，第 6 页；难民署执行委员会关于难民和寻求庇护者离开保护国后以非正规方式进入他国问题的第 58 号结论(A/44/12/Add.1, 第 25 段)。

¹⁰ 欧洲人权法院在 M.S.S.诉比利时和希腊案中认为，比利时当局有责任不假定申请人将受到符合《公约》标准的待遇。比利时当局本应首先查明希腊当局在实践中是如何适用庇护法的。如果这样做了，就会发现申请人面临的危险是真实的、个人的，属于《欧洲人权公约》第 3 条(对应《公约》第七条)的范围。在希腊的大量寻求庇护者与申请人处境相同，这一点不能使面临真实和足够危险的个人所面临的风险更小。欧洲人权法院最近在 2014 年对 Tarakhel 诉瑞士(第 29217/12 号申诉)案的判决中指出“要属于第 3 条的范围，虐待必须达到最低的严重程度。评估最低限度是相对的；取决于案件的许多情节，如有关待遇持续的时间、对受害人造成的身心影响，以及受害人性别、年龄和健康状况”。该法院还强调，应认定儿童特别容易受到伤害。

¹¹ 例如，见 Tarakhel 诉瑞士，第 119 段。

3.5 提交人称，在目前情况下，考虑到他们是逃离阿拉伯叙利亚共和国内战，又考虑到在保加利亚获得难民身份人员生活条件恶劣，他们及子女若被遣返回保加利亚，将面临遭受违反儿童最大利益的不人道或有辱人格待遇的真实危险。他们认为，自己若被遣返，将不再能够租到公寓。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2015 年 8 月 4 日，缔约国提交了关于来文可否受理和案情的意见，并请委员会解除临时措施。缔约国认为，委员会应认定来文不可受理，因为提交人并未提供足够的初步证据。提交人未能充分证明他们若被遣返回保加利亚，将面临遭受不人道或有辱人格的待遇的危险。难民上诉委员会认为，提交人持有保加利亚的居留许可，不会与保加利亚国民和保加利亚当局发生任何问题。此外，他们若返回保加利亚，没有被驱回阿拉伯叙利亚共和国的危险。

4.2 缔约国还指出，如果委员会认定提交人申诉可予受理，也应认定其证据不足，因为提交人未能证明缔约国将他们驱逐至保加利亚将违反《公约》第七条。缔约国就此还表示，除了申请庇护时提交的资料外，提交人并未提供任何关于其个人情况的新资料，而难民上诉委员会 2015 年 1 月 20 日的决定已经考虑了这些资料。缔约国指出，在整个庇护程序中，缔约国当局已认定：(a) 提交人的情况属于《外国人法》第 7 条第 1 款的范围，因为提交人有充分理由担心自己若被遣返回原籍国，将遭到具体的、针对个人的而且具有一定严重程度的迫害；(b) 提交人已在保加利亚获得难民身份。上诉委员会根据《外国人法》第 7 条第 3 款拒绝给予提交人庇护，因为保加利亚是提交人的第一庇护国。若寻求庇护者已在或可在第一庇护国获得保护，则丹麦可驳回其居留许可申请。上诉委员会在考虑一个国家是否可以成为第一庇护国时，会考察寻求庇护者是否能受到保护、不被驱回，还会评估寻求庇护者是否可以在第一庇护国合法入境和居留，以及其人身完整和安全在该国能否得到保护。保护的概念还包括某些社会和经济因素，同时考虑到《关于难民地位的公约》第二至第五章。但是，不能要求寻求庇护者与收容国本国的国民享有完全相同的社会和生活水准。保护这一概念所要求的是，寻求庇护者在第一庇护国入境和居留时必须享有人身安全。上诉委员会在考虑保加利亚是否可以担任第一庇护国时，考察的是寻求庇护者是否至少能受到最低限度的保护，不会被遣返回迫害国。

4.3 缔约国指出，难民上诉委员会在 2015 年 1 月 20 日的决定中考虑到了以下因素：提交人已设法为长女和女性提交人争取到医疗服务，并且他们也在索菲亚成功地租到一套公寓。上诉委员会的大多数委员还注意到，提交人并未提供其幼女医疗状况的详情，并且根据现有背景资料，通常假定在保加利亚获得难民身份和保护地位的人员享有与保加利亚国民相同的权利。上诉委员会全面评估了提交人关于在保加利亚居留和生活条件的陈述、关于保加利亚生活条件的现有一般背景资料以及适用的国际判例法，认定提交人若被遣返回保加利亚，也能享有必要的社会权利。在这方面，缔约国声称，提交人关于保加利亚收容条件的陈述只与属于都柏林程序的人员有关，与评估一国是否可以担任提交人第一庇护国的工作无关。

4.4 关于提交人提到保加利亚的生活条件以及“身陷欧洲泥沼：寻求庇护者和难民在保加利亚的处境”这篇报告，缔约国指出，保加利亚于 2014 年 6 月 25 日公布了一项新的融入方案，将从 2015 年开始执行。相比过去的方案，新融入方

案的覆盖人数将大大增多，也会让更多的人有机会接受语言培训。缔约国表示，提交人在保加利亚可能无法获得有效融入方案这种情况本身不足以影响评估保加利亚是否适合担任第一庇护国的结果。

4.5 提交人声称自己有可能无家可归，因为寻求庇护者一旦获得居留权，保加利亚当局就停止发放每月补贴。对此，缔约国指出，除了无权参加选举和无权担任需要保加利亚国籍的职位之外，难民会享有与保加利亚国民相同的权利和义务。¹² 过去十年中，保加利亚每年登记 1,000 名寻求庇护者，但 2013 年有逾 11,000 人提交了庇护申请，保加利亚并未做好处理这么多庇护申请的准备。¹³ 不过，据报告，收容中心的条件已经有所改善。¹⁴ 缔约国还指出，据难民署称，寻求庇护者的住宿质量以及当局对离开登记和收容中心的难民的保护既取决于他们的就业情况，也取决于他们的家庭状况。¹⁵ 一般而言，难民家庭，特别是有年幼子女的家庭，会受到房东的积极对待。迄今为止，从未有家庭在没有获得住所或至少获得资金以在他处租房的情况下被迫离开登记和收容中心。从同一角度出发，缔约国反对提交人的说法，即他们若被驱逐至保加利亚，就会没有住所而无法享有最低生活水准，很可能同子女一道流落街头。

4.6 关于获得医疗服务和诊治的问题，缔约国称，根据现有的背景资料，难民在保加利亚获取医疗服务的条件与保加利亚国民相同，寻求庇护者若在某全科医生处进行登记，就可享受免费医疗。¹⁶ 因此，缔约国认为，事实是提交人在保加利亚可以获得必要的医疗服务和诊治。缔约国还指出，根据 N.A.K.在难民上诉委员会听证会上的陈述，医生已告知提交人其女儿身体无恙，只是精神上感到不适，而 N.A.K.本人也没有患病。提交人 2015 年 2 月 6 日来文所附的医疗记录也显示，两名子女都曾受到家访卫生员照料，家访卫生员认为两名子女身体健康。

4.7 关于提交人声称其子女无法接受充分教育的说法，缔约国坚称，未满 18 岁的国际保护受益人和寻求庇护者在保加利亚可以获得教育，条件与该国国民相同。但是，难民儿童和寻求庇护儿童在进入保加利亚市立学校就读前，必须先成功完成语言课程。上小学是免费的。

¹² 例如，见人权观察社，“围堵计划”。

¹³ 同上，第 2 页。

¹⁴ 同上，第 5 页。据难民署称，所有的中心都有暖气，国家难民局向该中心住户一日提供两次热餐；已获得难民身份或人道主义地位的人员，如果无法养活自己，获准继续在中心居住较长时间。

¹⁵ 例如，见难民署，“家在何方？”

¹⁶ 例如，见“保加利亚作为庇护国的情况”，第 12 页；“身陷欧洲泥沼”，第 16 页；保加利亚难民和移民理事会，“2014 年保加利亚共和国境内国际保护受益人融入情况监测报告”，第 51 页。

4.8 关于提交人声称没有措施保护其免遭种族主义行为侵害的说法，缔约国指出，保加利亚当局已经处理并谴责过种族主义袭击和言论。因此，缔约国认为，提交人若遭遇这种行为，可以向保加利亚当局寻求保护。¹⁷

4.9 缔约国提到欧洲人权法院的判例，根据该判例，必须严格评估是否有充分理由相信申请人面临着遭受违反《欧洲人权公约》第 3 条的待遇的真实危险，并且这种评估不可避免地会要求该法院评估收容国的条件是否符合《欧洲人权公约》所规定的标准。该法院还指出，将被驱逐的外国人原则上不能主张自己有权留在缔约国领土上以便继续享受医疗、社会援助或其他形式的援助，而且除非有特别紧迫的不予驱逐的人道主义理由，否则申请人被遣送出缔约国后其物质和社会生活条件会大幅下降这一点本身并不足以导致违反《欧洲人权公约》第 3 条。¹⁸ 此外，该法院还表示，第 3 条不得被解释为缔约国有义务向其管辖范围内的所有人提供住所，该条也未规定缔约国有任何向难民提供经济援助、使其能够维持一定生活水准的一般性义务。¹⁹

4.10 缔约国还指出，从欧洲人权法院对 Tarakhel 诉瑞士案的判决不能推断出以下结论，即就本案而言，缔约国在将提交人移交出境之前，必须向保加利亚当局获得针对他们个人的保证。²⁰ 难民上诉委员会评估了提交人的具体情况和现有的背景资料后认定，提交人未能证明自己若被驱逐至保加利亚，很可能遭受不人道或有辱人格的待遇或处罚。在这方面，缔约国回顾委员会的判例，即除非发现缔约国的评估明显具有任意性或构成司法不公，否则应当对缔约国开展的评估予以充分重视，通常应当由《公约》缔约国的机关审查或评估事实和证据以确定此种危险是否存在。²¹ 缔约国还表示，提交人没有指出决策过程中的任何不当之处，也没有指出任何缔约国当局未予适当考虑的危险因素。²²

4.11 缔约国指出，在本案中，已经对提交人适用了所有的正当程序保证。该国认为，提交人只是不同意难民上诉委员会在本案中对其具体情况和背景资料的评估，是想让委员会充当上诉机构，重新评估其案件的事实情况。缔约国因此指出，上诉委员会更有能力评估提交人一案的事实情况，委员会必须对上诉委员会的结论予以高度重视。

4.12 缔约国还称，难民上诉委员会的评估并不具有任意性，也不构成司法不公，因此没有理由质疑上诉委员会的评估结果，该评估认定，提交人未能证明他们若被驱逐至保加利亚就有可能遭受不人道或有辱人格的待遇或处罚。鉴于上述情况，缔约国认为，将提交人驱逐至保加利亚不违反《公约》第七条。

¹⁷ 例如，见“保加利亚作为庇护国的情况”，第 14 页。报告称，2014 年 2 月 14 日，普罗夫迪夫(Plovdiv)的苏玛雅(Dzhumaya)清真寺遭袭击之后，该国政府谴责了这起袭击事件，并发布第二项联合声明，呼吁保障民事、族裔和宗教和平。

¹⁸ 参见 Samsam Mohammed Hussein 等诉荷兰和意大利，第 68、第 70 和第 71 段。

¹⁹ 见 M.S.S. 诉比利时和希腊，第 249 段。

²⁰ 该判决涉及瑞士当局拒绝审查一对阿富汗夫妇及其六名子女的庇护申请，因为意大利已经在审查他们的申请。

²¹ 参见第 2272/2013 号来文，P.T. 诉丹麦，2015 年 4 月 1 日通过的意见，第 7.3 段。

²² 参见第 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。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 提交人在 2015 年 11 月 19 日的评论中坚称，缔约国将他们驱逐至保加利亚将违反《公约》第七条。提交人称，他们将被迫流落街头，无法获得住房、食物或卫生设施，面临不人道和有辱人格的待遇，也无望找到持久人道主义解决办法。

5.2 关于保加利亚可否成为第一庇护国的问题，提交人认为，持有临时居留许可难民的最新背景资料表明，保加利亚无法向难民提供基本的人道主义条件。提交人认为，保加利亚至少应向难民提供住房以及有偿就业机会或补贴，直至难民找到工作。提交人表示，在保加利亚这一最基本的条件得不到满足。

5.3 关于保加利亚的生活条件，提交人指出，缔约国认为收容中心住户在获得难民身份或人道主义地位后仍可在中心长期居住是错误的。他们重申，取得有效保护地位的人员在保加利亚很难找到基本住所，也很难获得卫生设施和食物。提交人援引欧洲委员会人权专员访问保加利亚的报告，该报告称，支持难民和其他国际保护受益人融入保加利亚社会的制度仍然存在严重缺陷。专员还在报告中表示，有数百名已被承认为难民的人员仍然居住在收容中心，因为他们没有独立生活的手段。保加利亚当局规定，这些人在获得难民身份后可在收容中心最多居住六个月。²³ 提交人还援引大赦国际的一篇报告，该报告称，已获承认的难民在获得教育、住房、医疗和其他公共服务方面面临困难。²⁴ 因此，提交人认为，已获承认的难民的生活条件存在严重不足，难民在融入方面面临严重挑战，威胁到他们对社会和经济权利的享有，包括很有可能无家可归、失业率高，实际上无法获得教育，在获得医疗服务方面也存在困难。此外，提交人称，他们若返回保加利亚，生活条件甚至会比前往丹麦之前更加恶劣，因为他们已经利用过收容设施，不能再住在那里。

5.4 关于欧洲人权法院在 *Samsam Mohammed Hussein* 等诉荷兰和意大利案中的判决，提交人认为，问题的关键并不在于物质和社会生活条件的下降，而是在于保加利亚的生活条件低于难民署执行委员会关于难民和寻求庇护者离开保护国后以非正规方式进入他国问题的第 58 号结论所规定的基本人道主义标准。提交人表示，他们已亲身经历过难民在保加利亚的生活，当时没有得到任何经济或医疗援助。他们要不是从阿拉伯叙利亚共和国的家人那里得到了帮助，就会无家可归。

5.5 提交人认为，欧洲人权法院对 *Tarakhel* 诉瑞士案的裁决与他们的案件相关：该法院认定，如果没有适合儿童的收容设施，则“有关条件的严重性将达到临界，属于《欧洲人权公约》所禁止的范围。”提交人认为，个人保障措施，特别是确保回返儿童免于贫困和恶劣住宿条件的保障措施是该法院所认定的必要条件。

5.6 提交人还提到委员会在 *Jasin* 等诉丹麦案中通过的意见。委员会在该意见中强调，各国需要重视有关人员被遣送出境所要面临的真实和个人的危险。这需

²³ 见“欧洲委员会人权专员尼尔斯·穆伊兹涅克斯(Nils Muiznieks) 2015 年 2 月 9 日至 11 日访问保加利亚的报告”(2015 年 6 月)，第 28 至第 29 段。

²⁴ 见大赦国际，《2014/2015 年世界人权状况》。

要结合该人的个人情况评估其所面临的危险，而不应依赖于一般性报告，也不应假定该人既然过去曾获得辅助保护，原则上就会有权从事工作和领取社会福利。²⁵

5.7 因此，提交人认为，自己的申诉是可以受理的，他们已经提出了充分的理由，证明保加利亚不适合担任第一庇护国，他们害怕被遣返回保加利亚是合理的。提交人坚称，难民上诉委员会没有充分重视他们被遣送至保加利亚所要面临的真实和个人的危险。

缔约国的补充意见

6.1 缔约国在 2016 年 5 月 17 日的补充意见中提到了该国 2015 年 8 月 4 日的意见。关于提交人引述欧洲委员会人权专员的报告，缔约国指出，这份报告自 2015 年 9 月 2 日起被列入难民上诉委员会审阅的背景材料，因此在上诉委员会评估本案时已给予考虑。

6.2 关于大赦国际 2015 年发布的《世界人权状况》报告中关于保加利亚的章节，缔约国指出，难民上诉委员会在评估本案时也考虑了提交人所指段落中的资料。

6.3 关于提交人提到委员会在 Jasin 等诉丹麦案中的意见，指出各缔约国需要充分重视有关人员被驱逐出境所要面临的真实和个人的危险，缔约国认为，该判例要求结合提交人的个人情况评估其所面临的危险，而不应依赖于一般性报告和假设。

6.4 在这方面，丹麦政府认为 Jasin 等诉丹麦案在以下关键之处与本案存在不同：该案涉及将意大利居留许可已经过期的一名单亲母亲及其未成年子女驱逐至意大利，而本案是将一对夫妻及其未成年子女驱逐至保加利亚。此外，Jasin 等诉丹麦案中的成年提交人在申请丹麦庇护时，他的居留许可已经过期，而本案中的提交人在提交庇护申请时持有有效的居留许可，并且将继续持有这些许可。缔约国还指出，保加利亚当局已通知丹麦当局，提交人已于 2014 年 3 月 17 日在保加利亚获得难民身份。因此，丹麦政府认为，这两起案件不具可比性。

6.5 缔约国还指出，难民上诉委员会从广泛的来源获取一般背景资料，并将背景资料与相关寻求庇护者的陈述进行比较，包括与寻求庇护者过去的经历进行比较。在本案中，提交人已经有机会以书面和口头的形式向多个机构提交材料，而上诉委员会也全面审查了他们的案件，同时详细考虑了所有资料。

6.6 缔约国指出，提交人没有提供女提交人健康状况的任何新资料。因此，缔约国再次引述先前的背景资料，该资料显示女提交人将能在保加利亚得到必要的医疗。

6.7 缔约国还指出，提交人在保加利亚获得居留许可后三个月或四个月内没有找到工作，这一点并不能影响评估结果。缔约国注意到提供的资料显示，提交人并没有请求保加利亚当局提供援助。此外，要求在这么短的时间内给每人一份工作也不合理。

²⁵ 第 2360/2014 号来文，2015 年 7 月 22 日通过的意见，第 8.9 段。

6.8 缔约国注意到，根据提交人提供的资料，他们在保加利亚面临那样的处境，仍然设法养活了自己，因为他们有积蓄，还从阿拉伯叙利亚共和国的家人那里得到资助。他们在自行离开保加利亚之前，也找到了私人住处。因此，缔约国认为，提交人没有提供任何具体资料，说明他们没有享有持居留许可难民应享有的权利。

6.9 缔约国还指出，该国没有法律义务与保加利亚当局联系，确保提交人能够在保加利亚入境和居留。在这方面，缔约国注意到，欧洲人权法院对 Tarakhel 诉瑞士案的判决涉及一个在意大利拥有寻求庇护者身份的家庭。因此，本案件裁决并未偏离过去关于持有意大利居留许可的个人和家庭的判例法，例如欧洲人权法院对 Samsam Mohammed Hussein 等诉荷兰和意大利案的决定所体现的判例法。因此，缔约国重申，从欧洲人权法院对 Tarakhel 诉瑞士案的判决不能推断出，将已在保加利亚获得居留许可的需要国际保护的个人或家庭驱逐至保加利亚之前，必须向保加利亚当局获得针对他们个人的保证。

6.10 缔约国坚持认为，提交人没有提供足够的初步证据证明其根据《公约》第七条提交的来文符合受理条件，因此来文不应受理。缔约国重申，没有充分理由相信将提交人驱逐至保加利亚违反《公约》第七条。因此，缔约国请委员会重新考虑在本案中采取临时措施请求。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何申诉之前，人权事务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。

7.2 根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的规定，委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序的审查之中。

7.3 委员会注意到，缔约国不反对委员会根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项受理来文。委员会还注意到，提交人提交了庇护申请，但申请于 2015 年 1 月 20 日被难民上诉委员会驳回。由于无法对上诉委员会的决定提出上诉，提交人已没有其他补救办法。因此，委员会认为国内补救办法已经用尽。

7.4 委员会注意到，缔约国称，提交人根据第七条提出的申诉因缺乏证据不应受理。但委员会认为，就受理条件而言，提交人已经充分说明他们担心被遣返回保加利亚可能遭受违反《公约》第七条待遇的理由。鉴于受理不存在其他障碍，委员会认为来文似乎在《公约》第七条之下引起问题，宣布可予受理，并开始审议案情。

审议案情

8.1 委员会依照《任择议定书》第五条第 1 款的规定，结合各当事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，将他们及其两名未成年子女驱逐至第一庇护国保加利亚，他们将遭受违反《公约》第七条的待遇。委员会注意到，提交人的主要论点是他们将面临的社会经济状况，包括得不到资助或社会援助以及无法利用难民和寻求庇护者融入方案，依据是他们作为寻求庇护者以及得到难民身份和

居留许可之后的经历，以及保加利亚收容寻求庇护者和难民的一般条件。委员会还注意到，提交人称，他们在最初抵达保加利亚并获得难民身份时住在收容中心，被遣返回保加利亚后将不能再住在那里；他们将找不到住所和工作，因此将无家可归，被迫同未成年子女一道流落街头。

8.3 委员会回顾关于《公约》缔约国一般法律义务性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，其中提到，若有充分理由相信确实存在《公约》第七条所设想的不可弥补伤害的危险，缔约国有义务不将有关个人引渡、遣返、驱逐或以其他方式遣送出境。委员会还指出，危险必须针对有关个人，²⁶ 而且设定了提供充分证据证明存在不可弥补伤害的真实危险的较高门槛。²⁷ 委员会还回顾其判例，指出应当对缔约国的评估给予相当程度重视，且通常应由《公约》缔约国的机关来审查和评价事实和证据，以确定此种危险是否存在，²⁸ 除非认定缔约国的评估显然具有任意性或构成执法不公。²⁹

8.4 委员会注意到，没有争议的是：保加利亚分别于 2014 年 3 月和 4 月给予提交人难民地位；提交人已获得居留许可；提交人在得到难民身份后，又在寻求庇护者收容营居住若干月，直到租到自己选择的公寓。委员会还注意到，难民上诉委员会认为，提交人不会与保加利亚当局或该国的个人发生问题，他们若被遣返回保加利亚，可以享有必要的社会权利。委员会还注意到，提交人引述了在保加利亚的寻求庇护者和难民一般境况报告，认为六个月的住宿援助不足以让人们在期限过后能够养活自己，³⁰ 已获得保护地位的人员若被遣返回保加利亚很难找到住宿和工作；在保加利亚获得难民身份或辅助保护的人员若被遣返回该国，将面临贫困、无家可归以及医疗和学校教育机会有限等境况。尽管如此，委员会也注意到，缔约国称，提交人在保加利亚时为长女和女提交人争取到了医疗服务，尽管是经由其他渠道；来文中没有 N.A.K.健康状况的新资料，而且 N.A.K. 返回保加利亚有权得到难民享有的必要医疗。委员会还注意到，上诉委员会指出，提交人在索非亚成功租到一套公寓，通常假定是在保加利亚获得难民身份和保护地位的人员享有与保加利亚国民相同的权利。委员会还注意到，上诉委员会认为，提交人有从阿拉伯叙利亚共和国带来的资金，因此在保加利亚有充分的资源可以满足其需要。

8.5 委员会注意到缔约国 2014 年与保加利亚当局进行了协商，确认提交人获得了难民身份，并且持有有效的保加利亚居留许可，因此没有被驱回至阿拉伯叙利亚共和国的危险。

²⁶ 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。

²⁷ 见 X 诉丹麦，第 9.2 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。

²⁸ 见第 1763/2008 号来文，Pillai 等诉加拿大，2011 年 3 月 25 日通过的意见，第 11.4 段；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。

²⁹ 除其他外，同上，并参见第 541/1993 号来文，Simms 诉牙买加，1995 年 4 月 3 日通过的不予受理的决定，第 6.2 段。

³⁰ 见 X 和 X 诉丹麦。

8.6 委员会注意到，它收到的资料以及关于在保加利亚的难民和寻求庇护者处境的公共领域一般资料表明，保加利亚收容寻求庇护者和返回人员的设施可能没有位置，而且卫生条件往往较差。委员会还注意到，根据它掌握的信息，如提交人这样的返回者在抵达保加利亚之初已获得某种形式的保护并住在收容营里，在获得保护身份六个月后无权再住在寻求庇护者收容营。委员会还注意到，虽然受到保护的人有权在保加利亚工作和享有社会权利，但该国的社会体系通常不足以照顾到所有需要帮助的人。然而，委员会也注意到，提交人在离开保加利亚之前并非无家可归，也没有陷入赤贫。委员会还注意到，根据提交人向难民上诉委员会所作的陈述，他们在保加利亚居留期间得到了医疗。同样，提交人没有提供任何资料，说明他们回到保加利亚为什么找不到工作或者失业时不能向保加利亚当局寻求保护。在这方面，委员会指出，提交人没有提供充分证据证明，他们若返回保加利亚，将面临遭受不人道或有辱人格待遇的真实和个人危险。因此，委员会认为，提交人返回保加利亚只是可能面临困难，本身不意味着他们将处于特别脆弱的境况，与许多其他家庭明显不同。

8.7 委员会还认为，尽管提交人不同意缔约国当局将他们遣返回第一庇护国保加利亚的决定，却未能解释为什么这项决定显然不合理或具有任意性。他们也没有指出丹麦移民局或难民上诉委员会的审理程序存在任何程序上的违规。因此，委员会不能认定，缔约国将提交人遣送至保加利亚将违反《公约》第七条。

9. 委员会依《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遣送至保加利亚，不侵犯他们根据《公约》第七条享有的权利。但委员会相信，缔约国能够及时将遣返提交人事宜告知保加利亚当局，以便提交人与其子女能够住在一起，特别是考虑到孩子的年龄，他们应得到适合其需要的照顾。
