



人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第四款通过的关于第
3017/2017 号来文的意见* **

来文提交人:	A.B.和 P.D. (自 2018 年 7 月 16 日起由 Mikita Matyushchenkov 和 Margaux Delomez 代理)
据称受害人:	A.B.、P.D.和他们的两名子女
所涉缔约国:	波兰
来文日期:	2017 年 8 月 24 日(首次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第 92 条作出的决定,已于 2017 年 8 月 31 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见的通过日期:	2022 年 7 月 21 日
事由:	酷刑;不人道和有辱人格的待遇;外国人入境申请庇护的权利;有效补救权
程序性问题:	用尽国内补救办法,属人理由
实质性问题:	残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚;申请庇护的权利;不驱回;有效补救权
《公约》条款:	第二条第三款、第七条和第十三条
《任择议定书》条款:	第二条、第三条和第五条第二款(丑)项

1.1 来文提交人是 A.B. (“第一提交人”), 生于 1979 年 10 月 21 日, 以及 P.D.(“第二提交人”), 生于 1988 年 5 月 7 日, 他们代表自己和分别于 2011 年和 2012 年出生的两名未成年子女提交来文。他们全家都是俄罗斯联邦公民。提

* 委员会第一百三十五届会议(2022 年 6 月 27 日至 7 月 27 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、瓦法阿·阿什拉芙·穆拉哈姆·巴西姆、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马哈古卜·哈伊巴、古谷修一、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、马西娅·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、科鲍娅·查姆贾·帕查、埃莱娜·提格乎德加、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖和根提安·齐比利。



交人逃离俄罗斯联邦，于 2017 年 1 月抵达白俄罗斯，打算在位于白俄罗斯和波兰边境的 Terespol 申请波兰庇护。2017 年 1 月至 8 月期间，提交人 20 多次试图在边境申请庇护。然而，他们的每一次庇护申请都没有得到边防卫队的承认，因此没有转交主管机关审议。由于提交人没有有效的旅行证件，庇护申请也没有被承认，他们收到了拒绝进入波兰的决定，并被立即驱逐回白俄罗斯。¹

1.2 提交人于 2017 年 8 月 24 日向委员会提交了来文，声称缔约国侵犯了他们根据《公约》第七条和第十三条(单独解读以及与《公约》第二条一并解读)享有的权利。提交人请求委员会采取临时保护措施，要求缔约国(a)接受他们的国际保护申请，并将他们登记为寻求庇护者；以及(b)在委员会对他们的申诉作出裁决之前，不将他们驱逐出境。2017 年 8 月 25 日，委员会通过新来文和临时措施特别报告员行事，决定批准提交人关于采取临时措施请求，并向缔约国提出了上述要求。

1.3 2017 年 10 月 25 日，缔约国请委员会将来文可否受理问题与实质问题分开审议，宣布来文不可受理，还请委员会取消临时措施，因为提交人已不在缔约国境内。委员会批准了取消临时措施请求，因为提交人不再是缔约国驱逐的对象，但委员会根据议事规则第 93 条第 1 款，通过新来文和临时措施特别报告员行事，决定一并审查来文可否受理问题和实质问题。

提交人陈述的事实

2.1 提交人有车臣血统。2010 年，第一提交人的表哥在车臣的一家保安公司找到了一份工作。几个月后，他失踪了，此后再无音讯。2013 年上半年，一些男子来到第一提交人在格罗兹尼的家，其中一些人穿着迷彩制服。他们问起他表哥的情况，说他表哥涉嫌参与恐怖组织。第一提交人告诉他们，他不知道表哥在哪里。这些人把他带到一所私人住宅，他在那里被关押了几天，遭到殴打和酷刑。

2.2 这次事件之后，第一提交人决定逃离俄罗斯联邦。他前往波兰申请庇护。随后又立即前往丹麦，并在那里申请庇护。他在丹麦待了五个月后被送回波兰。一个月后，他回到俄罗斯联邦，住在卡卢加市附近的一个村庄。然而，他没有返回车臣。

2.3 2016 年 12 月 7 日和 14 日，居住在车臣 Shali 市的第二提交人收到警察传票，命令第一提交人到警察局报到。2016 年 12 月晚些时候，两名提交人在车臣看望第一提交人的母亲。他们到达第一提交人母亲家一小时后，身穿迷彩服的男子闯了进来。他们问第一提交人的表哥在哪里。他们当着第一提交人家人的面殴打第一提交人，强奸了第二提交人，然后绑架了第一提交人，将他关押了三天，在关押期间，他遭受了电击和殴打的酷刑。他在关押地点被汽车接走，在车臣 Valerik 村附近被扔下车。2016 年 12 月 24 日，第一提交人被送往格罗兹尼的一间医院，在那里他的重伤得到治疗，包括脑震荡和创伤后脑蛛网膜炎，伴有严重的颅内高压、健忘症、面部多处擦伤和上肢软组织瘀伤。² 他于 2017 年 1 月 4 日出院。

¹ 提交人目前居住在德国。

² 他提供了盖章的住院单，这也证实了他当时关于有人到他家绑架了他的说法。

2.4 2017年1月14日，第二提交人再次收到警察传票，命令第一提交人必须作为嫌疑人到 Shali 警察局接受讯问。³

2.5 2017年1月16日，提交人离开俄罗斯联邦前往白俄罗斯。他们抵达白俄罗斯和波兰边境交界的 Terespol。虽然他们告诉波兰边防卫队，他们想申请庇护，并出示了病历和警察传票作为担心遭受迫害的证据，但他们的申请没有得到承认。警卫只是在他们的护照上盖了拒绝入境的印章，表明他们因没有有效签证而被拒绝进入波兰。

2.6 提交人于2017年1月18、19、20、21、23、24、26、28、29和30日以及2月1、2、3、6、13、15和16日多次试图申请庇护。一名白俄罗斯人权维护者代表他们用波兰语起草了一份书面庇护申请。2017年3月17日，提交人向 Terespol 边防卫队提交了这份申请。他们的申请再次以同样的方式被驳回。⁴ 2017年4月20日和25日、5月25日和8月24日，提交人又几次试图申请庇护。

2.7 2017年8月27日，赫尔辛基人权基金会的一名代表以提交人的名义用波兰语致函波兰边防卫队队长，重申了委员会的决定，并通知波兰当局，提交人将于2017年8月29日前往边境申请庇护。2017年8月29日，提交人带着一份波兰语的书面庇护申请前往 Terespol 边境检查站，并附上了证明文件和委员会要求采取临时措施的信函。边防卫队没有接受庇护申请，提交人再次收到拒绝入境的印章，被送回白俄罗斯。在赫尔辛基人权基金会要求作出解释时，边防卫队坚称提交人没有申请庇护。

2.8 提交人在波兰边境总共提出了 20 多次庇护申请，每次都被驳回。提交人声称，Terespol 边防卫队拒绝承认他们的申请，这符合缔约国一贯剥夺外国人，特别是车臣血统外国人在边境申请庇护的权利的政策。⁵

2.9 提交人声称，由于俄罗斯国民在没有正式登记的情况下只能在白俄罗斯停留 90 天，而在他们向委员会提交申诉时，停留期限已过，他们担心随时会被驱逐回俄罗斯联邦。当时，第二提交人怀有身孕并患有慢性支气管性哮喘。在白俄罗斯停留期间，她没有经济能力支付医疗费用。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第十三条享有的权利，他们的庇护申请没有得到承认，因此他们没有获得在评估申请期间留在该国领土上的权利。

3.2 既没有人给他们看边防卫队记录的面谈内容，也没有人读给他们听，因此提交人认为，他们被剥夺了确认面谈记录内容或纠正其中任何错误或遗漏之处的机会。此外，尽管边防卫队不是负责评估他们庇护申请的主管机关，但当边防卫队认定他们无权留在领土上时，他们无法对剥夺其权利的依据提出质疑。此外，他

³ 已提供传票。

⁴ 提交人声称，当天华沙律师协会的 14 名律师来到过境点，向这批寻求庇护者提供法律援助。他们共代表 51 人，这些人向律师提供了授权书。除一名律师外，所有其他律师都被禁止会见其当事人，51 名寻求庇护者被送回白俄罗斯。据边防卫队称，这些寻求庇护者没有申请庇护，而事实上他们申请了。

⁵ 他们指出，欧洲人权法院最近向缔约国转交了五份来文，其中涉及拒绝外国人利用国际保护申请程序的问题。

们声称，对边防卫队的决定提出上诉在任何情况下都是无效的，因为上诉过程被不当拖延，提出上诉对驱逐决定没有中止效力，而且只能用波兰语提出上诉。所以，上诉无法为收到拒绝入境决定后将被立即驱逐的人提供任何补救。因此，提交人声称，缔约国侵犯了他们获得有效补救的权利，当他们根据《公约》第十三条(与第二条一并解读)享有的权利受到侵犯时，无法获得有效补救。

3.3 提交人声称，缔约国不接受他们一再提出的书面和口头庇护请求，违反了确保不将个人驱回会面临违反《公约》第七条待遇的任何国家的义务。缔约国在没有对他们的申请进行任何评估的情况下，将他们遣送回白俄罗斯，一再使他们面临被驱回俄罗斯联邦的风险，在那里他们将面临酷刑或不人道或有辱人格的待遇。他们声称，他们无法在白俄罗斯申请国际保护，因为白俄罗斯的保护机制对俄罗斯国民完全无效，从没有俄罗斯国民在白俄罗斯获得难民或辅助保护身份，就证明了这一点。⁶

3.4 提交人声称，他们在 Terespol 边境受到不人道和有辱人格的待遇，侵犯了他们根据《公约》第七条享有的权利，因为他们被迫多次在边境提出国际保护请求，每次都遭到拒绝，然后被遣送回白俄罗斯。除此之外，他们在白俄罗斯停留期间条件艰苦，无法负担第二提交人的医疗费用，她因遭受俄罗斯军队的性侵犯而承受精神痛苦，而且提交人担心边境周围地区有这些部队的士兵，害怕自己随时会被遣送回俄罗斯联邦。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2017年10月25日，缔约国提交了关于可否受理的意见，请求将可否受理问题与实质问题分开审议，并取消委员会关于采取临时措施的要求。

4.2 缔约国声称，依据《任择议定书》第一条和第二条，来文不可受理，因为提交人不具有受害者地位。缔约国指出，提交人没有向边防卫队提出国际保护请求，因为他们在面谈中只提到自己是出于经济原因申请进入波兰，这意味着他们不是寻求庇护者，作为经济移民应遵守适用的边境管制程序，鉴此，拒绝他们进入波兰的决定是正确的，因为他们没有有效的旅行证件。因此，缔约国声称，申诉人根据《公约》享有的权利没有受到侵犯，而且他们没有申请庇护，无权根据《公约》进入或留在缔约国领土，因此，申诉人不能被委员会视为受害者。

4.3 缔约国声称，如果他们希望对缔约国的决定提出质疑，可以选择向边防卫队队长办公室或行政法院提出申诉，对拒绝他们进入波兰的决定提出质疑。由于提交人并未提出任何申诉，因此在向委员会提出申诉之前没有用尽现有的国内补救办法。

4.4 因此，缔约国推断，在所有 24 次申请中，(a)提交人都不满足进入波兰所需的条件；(b)边防卫队根据欧洲联盟和国内立法规定的义务，作出行政决定，拒绝他们进入波兰；以及(c)提交人没有寻求国内补救办法来处理侵权申诉。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 2018年7月16日，提交人就缔约国的意见作出评论。他们重申，在 20 多次申请中，他们每一次都提出了国际保护请求，而这些请求被忽视。此外，每次提

⁶ 见 <https://www.omct.org/en/resources/news/nasta-loika-working-on-the-future-of-belarus-helps-me-face-the-present>.

出申请后，他们立即得到拒绝入境的决定，随后迅速被驱逐出境，因此他们没有任何补救办法可以有效地对边防卫队的决定提出质疑。

5.2 关于缔约国请求委员会分开审议可否受理问题和实质问题，提交人请委员会驳回缔约国的请求，一并审议可否受理问题与实质问题，因为他们的来文涉及与《公约》有关的复杂问题，有必要对实质问题进行审议。

5.3 2018年9月14日，提交人向委员会提交了补充资料，资料显示在他们的申请被登记、他们获准进入缔约国领土提出庇护申请后，他们离开了缔约国，前往德国，在那里提出了新的庇护申请。提交人指出，德国有关部门根据《都柏林第三条例》⁷向缔约国发出了“接管请求”⁸。提交人后来通知委员会，他们目前居住在德国，等待庇护申请的结果，由德国负责处理庇护申请。

缔约国关于实质问题的意见

6.1 2019年7月17日，缔约国提交了关于来文实质问题的意见。缔约国坚持认为，根据《任择议定书》第一条和第二条，来文不可受理，即使认定来文可予受理，缔约国也没有侵犯提交人根据《公约》第七条和第十三条(单独解读或与第二条一并解读)享有的权利。

6.2 缔约国指出，提交人每次到达 Terespol 过境点时，都要经过第一道边境管制程序，对过境所需的任何旅行证件和签证进行核查。由于提交人没有有效的波兰入境签证，他们被带到第二道边境管制站，其目的除其他外，是确定详细的入境理由。边防警卫人员的报告清楚地表明，在所述的 20 多次申请中，提交人从未表示希望在缔约国寻求国际保护。缔约国声称，提交人提出的理由要么是经济原因，要么是个人原因。⁹ 每一项决定都是根据与第一和第二提交人用俄语进行的面谈以及对当时所有情况进行具体评估之后作出的。每一次，提交人都在收到拒绝入境决定的当天得到俄语通知，缔约国为他们提供了关于上诉权的资料。提交人没有对任何拒绝进入缔约国的决定提出上诉。

6.3 2017年11月9日，在委员会登记了申诉并批准采取临时措施的请求后，提交人再次在波兰边境提交了庇护申请。他们的申请被接受并登记，他们获准进入波兰。但是，2018年1月10日，波兰依据国内法终止了庇护程序，因为提交人在没有任何理由的情况下，离开移民中心超过七天。缔约国告知委员会，提交人的第三个孩子于 2017年12月25日在德国出生。2018年1月5日，德国有关部门根据《都柏林第三条例》启动程序，2019年4月2日，提交人一家被送回波兰，当时波兰已经重新启动程序。提交人被安置在比亚瓦-波德拉斯卡的一个受监管的移民中心。¹⁰

⁷ 2013年6月26日欧洲议会和欧洲理事会第(EU)604/2013号条例，其中规定了标准和机制，用于确定由哪个成员国负责审查第三国国民或无国籍人在某一成员国提出的国际保护申请。

⁸ 见《都柏林第三条例》第21条。

⁹ 缔约国提供了每次申诉的理由总结，但没有提供相关报告或节录。缔约国声称，在每次第二道边境管制面谈之后，边防警卫人员都编写了一份正式报告，其中包括关于提交人所述入境理由的详细资料。

¹⁰ 根据兹戈热莱茨地方法院 2019年4月3日的裁决。

6.4 2019年4月8日，提交人的庇护申请被驳回，要求他们返回原籍国。同一天，提交人获得法律援助，在波兰境内提交了第三次国际保护申请。2019年5月9日，第二提交人及其子女从受监管的移民中心获释，被安置在普通移民中心。¹¹ 第一提交人最初住在受监管的住所¹²，但后来被释放¹³并与家人团聚，释放条件是他每月向有关部门报告一次¹⁴。第一提交人未能遵守这一要求。

6.5 提交人于2019年4月25日和5月24日接受了关于保护申请的面谈。他们报告说，他们在原籍国受到迫害，因为一些亲戚据称加入了车臣的非法武装团体。

6.6 第二提交人及其子女离开了移民中心，并于2019年6月8日从居住人员名单上被除名。2019年6月18日，德国有关部门联系了波兰外国人事务办公室，告知波兰有关部门，提交人已在德国启动庇护程序，并请求缔约国负责依据《都柏林第三条例》处理他们的申请。

6.7 2019年6月26日，缔约国终止了提交人的庇护程序，理由是提交人违反了缔约国规定的条件。¹⁵ 鉴于这些事实情况，缔约国要求认定提交人为经济移民。

6.8 关于相关的国内法，缔约国强调指出，它受欧洲联盟条例，特别是《欧盟关于人员跨境流动规则的法规》（《申根边境法》）以及国内法的约束。¹⁶ 《申根边境法》规定，如果第三国国民不符合入境标准¹⁷，可作出详细和合理的决定。虽然这些外国人有权上诉，但提出上诉不会对拒绝入境的决定产生中止效力。¹⁸

6.9 波兰国内法规定，根据《外国人法》第23至36条，打算越境进入缔约国领土的外国人必须持有有效旅行证件。¹⁹ ²⁰ 此外，边境主管机关采取的程序可仅限于询问外国人和核查外国人持有的任何旅行证件。如果对于外国人就为何不符合规定条件提出的解释理由没有任何其他疑问，则可当即作出决定。²¹ 虽然可就拒绝入境的决定向边防卫队总司令提出上诉，但这种上诉不具有中止效力，仍可立即执行拒绝入境的决定。可向行政法院对上诉裁决提出异议。²²

6.10 关于提交人指称缔约国违反了《公约》第十三条，对包括他们在内的外国人进行集体驱逐，缔约国重申，对提交人采取的措施是在审议了他们的个人情况之后单独决定的。

¹¹ 耶莱尼亚戈拉地区法院推翻了兹戈热莱克地方法院2019年4月3日的裁决。

¹² 维持2019年4月3日对A.B.的裁决。

¹³ 2019年5月9日，Biata Podlaska边防卫队队长决定解除对第一提交人的拘留。

¹⁴ 第一提交人每月第一个星期四到边防部队报到的要求是隔离措施的替代办法。

¹⁵ 根据2019年5月9日地区法院的裁决。

¹⁶ 见欧洲议会和欧洲理事会2016年3月9日发布的关于《欧盟关于人员跨境流动规则的法规》（《申根边境法》）(编纂)的第(EU)2016/399号条例。

¹⁷ 根据《申根边境法》第6条的规定。

¹⁸ 见《申根边境法》第14条。

¹⁹ 2013年12月13日颁布。

²⁰ 《外国人法》第28条列出了拒绝入境的条件。

²¹ 见《外国人法》第34条。

²² 根据2002年《行政法院诉讼法》。

6.11 关于本案情节，缔约国指出，委员会关于遣返至白俄罗斯或俄罗斯联邦的判例似乎涉及引渡或遣返程序，而本案涉及的是跨越边境进入缔约国领土，《公约》第十三条的规定看来并不适用。

6.12 缔约国指出，每一个抵达 Terespol 的外国人都有机会将自己的个案提交主管机关评估，根据评估作出针对个人的决定。接纳入境的人数之多，证明这种逐案处理的方法是正确的。²³ 因此，缔约国声称，边境程序符合《公约》规定。

6.13 关于缔约国违反《公约》第七条的说法，缔约国认为，提交人没有表明有充分理由相信他们面临着真实风险，会受到违反欧洲人权法院第三条(相当于《公约》第七条)的待遇。²⁴ 缔约国回顾说，原则上应由提交人举证，表明有充分理由相信他将面临遭受这种待遇的真实风险。²⁵ 仅仅有可能在接收国受到虐待，这本身并不会导致缔约国违反《公约》规定。²⁶

6.14 缔约国指出，在边境管制面谈期间，提交人没有表示他们担心在白俄罗斯停留期间会受到任何违反《公约》第七条的待遇。缔约国声称，事实上他们在白俄罗斯停留了几个月，还在非政府组织的资助下租了一套公寓。

6.15 关于波兰边防卫队对提交人的待遇是否构成违反《公约》第七条规定的有辱人格或不人道待遇，缔约国认为，对提交人的待遇符合有约束力的边境管制程序，不构成不人道或有辱人格的待遇。缔约国认为，边境检查站的总体条件能够满足成年人和未成年人的需要，包括在饮用水、卫生设施和医疗救助方面的需要。²⁷ 因此，缔约国申明，提交人几次试图跨越边境，这不能被视为他们根据《公约》第七条享有的权利受到侵犯。

6.16 关于提交人声称缺乏《公约》第二条规定的有效补救办法，无法对他们根据《公约》第七条和第十三条提出的申诉进行补救，缔约国强调指出，《公约》第十三条规定的与驱逐外国人有关的程序并不保护向法院上诉的权利。²⁸ 缔约国声称，没有任何法律依据允许法律身份不明的人，如当时的提交人，留在缔约国境内。最后，缔约国认为，提交人可以获得《公约》第十三条所规定的有效的国内补救办法。

6.17 因此，缔约国再次要求委员会认定提交人的来文不可受理，并据此驳回其中的申诉。如果委员会认定来文可予受理，缔约国重申其立场，即缔约国对提交人的待遇没有违反《公约》第七条或第十三条(单独解读或与第二条一并解读)。

²³ 统计数据证实了在 Terespol 对每个人的情况进行单独审查的事实，数据显示，2016 年 Terespol 边境检查站接纳了 8313 名外国人入境；2017 年上半年，共移交了 1212 份申请。

²⁴ 见 Bajsultanov 诉奥地利案，第 54131/10 号申请，2012 年 6 月 12 日裁决；以及 Saadi 诉意大利案，第 37201/06 号申请，2008 年 2 月 28 日裁决，第 125 段。

²⁵ Saadi 诉意大利案，第 129 段。

²⁶ 同上，第 131 段。

²⁷ 条件包括能获得饮用水、使用厕所和接受医疗救助，至少有一名护理人员值班。此外，在 Terespol 检查站有一个医生办公室。

²⁸ K.H. 诉丹麦案(CCPR/C/89/D/2423/2014)，第 7.5 段，援引 Omo-Amenaghawon 诉丹麦案(CCPR/C/114/D/2288/2013)，第 6.4 段；以及人权事务委员会关于在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利的第 32 号一般性意见(2007 年)，第 17 和第 62 段。

提交人对缔约国关于实质问题的意见的评论

7.1 提交人驳斥了缔约国关于他们仅仅向 Terespol 过境点主管机关提出了个人原因或经济原因的说法。提交人指出，缔约国至今没有向他们提供任何一次面谈的记录。他们还指出，波兰最高行政法院在情节类似的案件中认定，没有足够的行政规程来确保在边境维护国际程序保障。²⁹

7.2 提交人指出，各条约机构³⁰以及包括欧洲人权法院³¹和一些非政府组织³²在内的其他机构的调查结果，还有缔约国儿童问题监察员 2016-2018 年的一份报告³³，都认定波兰有关部门在 Terespol 检查站的遣返做法是系统性的做法。

7.3 提交人认为，就他们的案情而言，核心问题不在于他们在俄罗斯联邦是否面临遭受虐待的真正风险，而在于波兰有关部门是否对他们关于被驱逐到白俄罗斯

²⁹ 2018 年 9 月 20 日，最高行政法院对两起涉及两名外国人被拒绝进入波兰的案件作出裁决，他们声称在边境管制程序中曾请求国际保护，但他们的请求被边防人员忽视。拒绝入境的唯一依据是边防警卫人员编写的正式报告，报告中说，这两人都是因经济目的申请入境。最高行政法院同意申诉人的意见，认为边境管制程序是非法的，因为没有行政规程来确保程序的进行。法院认为，在庇护案件中，记录外国人与边防警卫面谈内容的足够详细的文件，关系到是否有可能承认外国人是寻求国际保护的人，至少可以通过文件大致重现面谈过程(即面谈过程中的问题和回答)，从而能够对可能作出的拒绝入境决定进行司法和制度审查。然而，尽管最高行政法院撤销了关于拒绝入境的非法决定，但是该判决在重新审理这些人的案件时并不适用，即使他们在收到有利的判决后再次试图跨越边境，该判决也没有指导意义。内政部和行政部门拒绝修订国家法律，以确保其遵守最高行政法院的判决。见最高行政法院，第 II OSK 890/18 号案件，2018 年 9 月 20 日，可查阅 [http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E42DFAC290\(2019年9月25日访问\)](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E42DFAC290(2019年9月25日访问))；最高行政法院，第 II OSK 345/18 号案件，2018 年 9 月 20 日，可查阅 [http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6422D006AE\(2019年9月25日访问\)](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6422D006AE(2019年9月25日访问))。

³⁰ 禁止酷刑委员会表示关切的是，“需要国际保护的人并不都能获准进入波兰领土，尤其是在与白俄罗斯接壤的 Terespol 过境点，即便对弱势群体也是一样”(《关于波兰第七次定期报告的结论性意见》(CAT/C/POL/CO/7,第 25(a)段)), 2019 年 8 月 29 日。消除种族歧视委员会对“有报告称寻求庇护者被拒绝进入(波兰)领土或被拒绝进入庇护程序”表示关切(CERD/C/POL/CO/22-24), 2019 年 8 月 29 日。

³¹ 见 D.A. 等人诉波兰案，第 51246/17 号申请，2021 年 7 月 8 日；M.K. 等人诉波兰案，第 40503/17 号申请；以及 M.A. 等人诉立陶宛案，第 59793/17 号申请，2018 年 12 月 11 日。

³² Human Constanta, “Invisible refugees on Belarus-Poland border”, 16 September 2016, 可查阅 <https://humanconstantaby/en/invisible-refugees-2016/> (2019 年 9 月 25 日访问)；Association for Legal Intervention, “At the border”, 可查阅 <http://interwenciaprawna.pl/en/at-the-border-report> (2019 年 9 月 25 日访问)；Helsinki Foundation for Human Rights, “Road to nowhere”(October 2016), 可查阅 <http://www.hthr.pl/en/road-to-nowhere-report-from-brest-terespol-border-crossing/> (2019 年 9 月 25 日访问)；Human Rights Watch, “Poland: asylum seekers blocked at border”, 1 March 2017, 可查阅 <https://www.hrw.org/news/2017/03/01/poland-asylum-seekers-blocked-border> (2019 年 9 月 25 日访问)；Amnesty International, “Poland: rule of law and human rights concerns in Poland: update”(May 2017), 可查阅 <https://www.amnesty.org/en/documents/eur37.1622712017/en> (2019 年 9 月 25 日访问)；以及 Human Rights Watch、Amnesty International 和 Helsinki Foundation for Human Rights, “Poland: EU should tackle unsafe returns to Belarus – Poland blocks asylum seekers at border in defiance of European Court rulings” (5 July 2017), 可查阅 <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/07/EU-Should-Tackle-Unsafe>Returns-to-Belarus.pdf> (2019 年 9 月 25 日访问)。

³³ 儿童问题监察员的意见，例如关于在 Terespol-Brest 边境检查站的边境管制期间的意见，表明许多家庭在几周内或几个月内反复收到拒绝入境波兰的决定，尽管他们每一次申请时都声明希望在波兰寻求国际保护。见“Information of the Ombudsman for Children prepared in relation to the list of issues prior to reporting (LOIPR) for Poland being drafted by the Committee on the Rights of the Child on the implementation of the Convention on the Rights of the Child” (29 June 2018), pp. 44-46, 可查阅 http://brpd.gov.pl/sites/default/files/raport_rpd_onz.pdf (2019 年 9 月 25 日访问)。

会面临这种风险的说法进行了充分评估。在所述的 20 多次申请中，有关部门没有对任何一次申请进行过这种评估。因此，提交人认为，缔约国侵犯了他们根据《公约》第七条享有的权利，有三个理由：(a)在将他们驱逐到白俄罗斯之前，没有充分评估他们因被驱逐到白俄罗斯而在白俄罗斯境内遭受虐待的风险，或者在发生连锁驱回的情况下，在俄罗斯联邦境内遭受虐待的风险；(b)缔约国将他们驱逐到白俄罗斯，使他们在该国陷入贫困的生活条件；以及(c)边防人员拒绝承认或登记其庇护申请，他们受到的这种待遇本身就构成残忍、不人道或有辱人格的待遇。

7.4 提交人认为，他们针对拒绝入境的决定唯一可用的补救办法是向边防卫队总司令提出上诉，而根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，这种补救办法是无效的。首先，它对立即从缔约国驱逐的决定没有自动中止效力，导致后来允许上诉的决定失去实际意义，无法保护他们免遭驱逐。³⁴ 其次，边防卫队总司令不是一个独立实体，不能审理对边防卫队决定提出的上诉。³⁵ 因此，就拒绝入境的决定向边防卫队总司令提出上诉，并不构成《任择议定书》第五条第二款(丑)项意义下的有效补救办法。因此，提交人不必在根据《公约》提交来文之前用尽这一补救办法。

7.5 外国人可以通过向边防卫队总司令提出申诉这一机制对边防卫队拒绝入境的决定提出质疑。如果申诉不成功，外国人有权向地区行政法院提出上诉。如果地区行政法院不允许上诉，还可以向波兰共和国最高行政法院提出上诉，要求撤销原判。但是，如果省行政法院接受外国人的上诉，边防卫队可向最高行政法院提出要求撤销判决的上诉，这将使最终判决的通过总共推迟两至三年，而不中止对他们的驱逐决定。³⁶ 至于就边防警卫对他们的待遇造成的伤害获得赔偿，提交人指出，理论上，可以通过行政复议程序来追究金钱损失。然而，这意味着需要确定 20 多项驱逐决定中的每一项决定都是在无法获得面谈记录或没有律师的情况下非法作出的，因此这个方法行不通，而且无论如何都是无效的补救办法。

7.6 此外，提交人没有一个安全的地方等待任何上诉程序的结果或获得援助。提交人无法在白俄罗斯等待，因为俄罗斯国民在没有登记的情况下，每年只能在白俄罗斯停留 90 天。自 2017 年 4 月 4 日起，提交人就一直居住在白俄罗斯，一直面临着随时被逮捕和驱逐回俄罗斯联邦的威胁。在这种情况下，他们无法等待上诉的结果。鉴于这些因素，提交人认为，上诉不是一种有效的补救办法。

7.7 关于缔约国辩称《公约》第十三条不适用于本案，理由是本案涉及的不是驱逐程序，而是入境波兰的程序，提交人指出，人权事务委员会已经明确指出，第十三条“适用于旨在强制外国人离境的所有程序，不论国内法是否将其称为驱

³⁴ M.A. 等人诉立陶宛案，第 59793/17 号申请，2018 年 12 月 11 日。

³⁵ 根据 1997 年 9 月 4 日《政府行政部门法》(2007 年《法律期刊》，第 65 期，第 437 项，修订版)第 29 条第 4 款，边防卫队隶属于内政部长并受其监管；以及 1990 年 10 月 12 日《边防法》第 3 条第 1 款(1990 年《法律期刊》，第 78 期，第 462 项，修订版)。

³⁶ 在上文脚注 29 提及的第 II OSK 890/18 和 II OSK 345/18 号案件中，外国人于 2017 年 2 月被拒绝进入波兰，最高行政法院于 2018 年 9 月 20 日作出终审判决，也就是说，整个上诉过程耗时约 19 个月。如果提交人希望就边防警卫对他们的待遇获得赔偿，他们的程序将会因此而延长。

逐”。³⁷ 提交人说，他们每次都是在第十三条含义范围内合法地在 Terespol 停留。

7.8 《外国人法》第 28.2.2 条规定，不得对请求国际保护的外国人作出拒绝入境的决定。³⁸ 在欧洲联盟层面，除其他外，欧洲议会和欧洲理事会 2008 年 12 月 16 日关于成员国遣返非法居留的第三国国民的共同标准和程序的第 2008/115/EC 号指令(遣返指令)、欧洲议会和欧洲理事会 2013 年 6 月 26 日关于给予和撤销国际保护的共同程序的第 2013/32/EU 号指令(修订版)(庇护程序指令)以及《申根边境法》(见第 19-21 条)，都对表示希望申请国际保护的外国人在成员国境内居留的合法性作出了规定。

7.9 提交人声称，《庇护程序指令》适用于所有在欧洲联盟领土内，包括在边境提出的国际保护申请。³⁹ 因此，可以有不同的申请形式，包括在缔约国边境检查站提出口头申请，或由外国人的代表向任何国家主管机关提出书面申请。而且，根据《边防卫队实用手册》(《申根手册》)⁴⁰，外国人不必表示希望申请任何特定形式的国际保护，也无需使用“庇护”一词。只要他们以任何方式表示担心返回原籍国后有可能受到严重伤害，就足够了。在任何情况下，申请人对返回原籍国后可能发生的情况表示担忧，都应该是决定性因素。一旦外国人提出申请，就被视为庇护申请人，从提交申请那一刻起，就享有欧洲联盟法律所载的权利。⁴¹ 因此，从那一刻起，应允许该外国人留在有关成员国境内，直至案件得到审理。此外，《遣返指令》明确规定，此类外国人不应被视为在该成员国领土上非法居留，除非和直到对实质性申请的驳回决定生效，或终止其作为寻求庇护者的居留权的决定生效。⁴² 《申根边境法》规定，在外国人未能满足所有入境条件的情况下，可以有例外。^{43 44}

7.10 在本案中，提交人重申，他们根据《庇护程序指令》的规定在所有 24 次申请中提出了国际保护申请。因此，根据波兰和欧洲联盟的法律，他们本应获准合法进入波兰。因此，《公约》第十三条所载的程序保障适用于对他们的每一次遣返。

³⁷ 见人权事务委员会 1986 年 4 月 11 日第二十七届会议通过的关于《公约》规定的外侨地位的第 15 号一般性意见(1986 年)。

³⁸ 根据《波兰共和国境内外国人保护法》第 55 条，当外国人通过特定申请表提出国际保护申请时，应向此人发放临时身份文件。这份文件确认此人在波兰居留的合法性。国家法律并未直接规定没有合法进入波兰的文件并在边境声明希望申请国际保护的外国人有权进入波兰和在波兰合法居留。

³⁹ 《庇护程序指令》将申请程序分为三个连续阶段：提出国际保护申请、递交申请和登记申请。虽然申请人应该亲自在指定地点提交国际保护申请，但指令并没有规定“提出国际保护申请”的任何具体形式。

⁴⁰ 见 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10213-2018-INIT/en/pdf>。

⁴¹ 《庇护程序指令》(第 20 节)，叙文 27 和第 2 条(c)款。

⁴² 遣返指令(第 19 节)，叙文 9。

⁴³ 见《申根边境法》第 6 条第(1)款。

⁴⁴ 作为例外情况，可出于人道主义理由、国家利益或国际义务批准入境(《申根边境法》(第 21 节)，第 6 条(5)款 (c)项)。

7.11 提交人说，他们每次出现在 Terespol 时，边防人员都无视他们的庇护请求，所以并未将这些请求转交主管机关评估。因此，提交人根据《公约》第十三条享有的权利每次都受到了侵犯。

7.12 提交人援引 Mariusz Blaszcak⁴⁵的公开声明，即波兰政府希望保护波兰公民不受“穆斯林难民涌入”造成的影响，政府不会向那些想把移民危机从白俄罗斯边境带到波兰领土的人妥协。⁴⁶ 波兰执政党负责人表示，波兰有“道德权利”拒绝难民入境。⁴⁷

7.13 最后，提交人声称，将提交人从波兰驱逐出境的所有决定都具有任意性，构成了一种相当于集体驱逐的做法，违反了《公约》第七条和第十三条(单独解读以及与第二条第三款一并解读)的规定。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

8.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据议事规则第 97 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

8.2 根据《任择议定书》第五条第二款(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。

8.3 委员会注意到，缔约国声称，提交人没有按照《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求，用尽现有的国内补救办法，对驱逐决定提出质疑。委员会注意到，提交人声称，缔约国提议的行政审查途径都不可用或者无效，因为这些途径无法防止他们所面临的伤害，即被驱逐出缔约国领土，或提供补救⁴⁸。委员会还注意到，缔约国没有说明，如果这些补救办法成功，如何能够有效地处理提交人的申诉或提供补救，特别是正如缔约国所承认的，这些补救办法都没有中止效力。因此，委员会认为，这种补救办法不属于在根据《公约》提出申诉之前必须用尽的有效补救办法。因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项不妨碍委员会审议本来文。

8.4 委员会注意到缔约国称，由于提交人不具有受害者地位，应认定来文不可受理。委员会还注意到，缔约国声称，提交人没有在边境提出任何国际保护请求，因此《公约》第七条不适用于他们，而第十三条也不适用于提交人的案件，因为没有迹象表明他们是寻求庇护者或法律身份存疑。委员会还注意到，提交人声称，他们每次到达边境时都提出了庇护申请，但每次申请都没有被承认。因此，他们声称，缔约国拒绝他们作为寻求庇护者入境，违反了他们根据《公约》第七条和第十三条(单独解读以及与第二条第三款一并解读)享有的权利。委员会认

⁴⁵ 在提交人提出所有请求时，他是内政和行政部长。

⁴⁶ 指的是非政府组织和联合国人权事务高级专员办事处进行的监测访问。见“Fleeing Chechen refugees stranded on Polish-Belarus border”，*Moscow Times*, 31 August 2016, 可查阅 <https://www.themoscowtimes.com/2016/08/31/chechens-running-from-kady-rov-stuck-on-polish-border-a55165>(2019年9月25日访问)。

⁴⁷ Reuters, “Poland did not invite refugees, has right to say ‘no’: Kaczynski”, 2 July 2017, 可查阅 <https://www.reuters.com/article/us-poland-migrants-idUSKBN19M3H8>(2019年9月25日访问)。

⁴⁸ 提交人援引欧洲人权法院, Sikorski 诉波兰, 第 17599/05 号申请, 2009 年 10 月 22 日的判决。

为，提交人充分证实了他们的说法，即他们在 Terespol 边境检查站向主管机关提供了资料，涉及《公约》第七条和第十三条规定的缔约国义务，在这方面，他们具有《任择议定书》第二条规定的受害者地位。因此，委员会认为，可以审议实质问题。

审议实质问题

9.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款，结合各当事方提交的所有资料审议了本来文。

9.2 委员会注意到，提交人声称，由于担心在俄罗斯联邦受到迫害，他们于 2017 年 1 月抵达缔约国与白俄罗斯的边境申请庇护。因此，他们担心，如果返回俄罗斯联邦，会面临迫在眉睫的严重人身威胁。在边境接受面谈时，他们向边防人员提出了庇护申请，并出示了证明文件，他们说，面谈人员从未承认或记录过这些申请，他们也没有机会核实面谈记录的内容。鉴于依据《公约》第七条提出的申诉没有得到承认，而且他们没有有效的旅行证件，缔约国下达了拒绝入境和将他们驱回的决定，根据这些决定，他们被立即驱逐到白俄罗斯。提交人辩称，他们又试图在边境提交了 20 多次庇护申请，每次结果都一样。他们声称，由于他们的庇护申请没有被登记，因此并未转交外国人事务办公室进行实质性评估，这违反了第七条。他们声称，他们因此没有获得寻求庇护者的地位，还被剥夺了进入和留在缔约国领土的权利，或为确定其法律身份而进入和留在缔约国领土的权利，这违反了第十三条。他们指出，立即将他们遣返阻碍了他们根据《公约》第二条第三款就这些侵权行为寻求有效补救，因为他们无法提出法律质疑以阻止遣返，也无法从国外获得法律援助。他们辩称，他们在边境和白俄罗斯所遭受的待遇加剧了他们面临违反第七条的不人道和有辱人格待遇的风险。

9.3 委员会注意到，缔约国辩称，提交人当时从未向边防警卫提出请求，要求获得《公约》第七条规定的国际保护。因此，缔约国声称，他们不符合寻求庇护者或法律身份存疑的外国人的定义。因此，缔约国声称，提交人无权根据第十三条进入或留在缔约国境内。他们由于没有进入缔约国的签证而被驱逐到白俄罗斯。缔约国声称，尽管他们没有提出会触发《公约》第七条和第十三条义务的问题，但他们有机会通过国内司法和行政程序对这些决定提出有效质疑。然而，缔约国指出，他们并未提出第七条下的任何问题，所以这种补救办法既非必要，也不具有中止效力。因此，缔约国重申，它没有违反第七条或第十三条，就这两条而言，没有触发第二条规定的获得补救的权利。

9.4 委员会回顾其关于缔约国对外国人所承担的义务的判例⁴⁹，其中确认缔约国必须尊重和确保在其权力或者有效控制下的一切个人享有《公约》规定的权利，即使这些人不在缔约国的物理领土范围内。必须让所有人享有《公约》规定的权利，无论哪国国籍或是否无国籍，例如正好在缔约国境内或受缔约国管辖的寻求庇护者。⁵⁰ 委员会回顾称，虽然第十三条规定的权利只保护合法在缔约国境内的外国人，但在某些情况下，例如，在本案中，出于不歧视或禁止不人道或有辱

⁴⁹ 人权事务委员会在关于《公约》所规定的外侨地位的第 15 号一般性意见(1986 年)中援引《公约》第二条第一款，指出“各缔约国必须确保‘在其领土内和受其管辖的一切个人’享有《公约》规定的权利”。

⁵⁰ 第 15 号一般性意见(1986 年)，第 1 段。

人格待遇的考虑，外国人甚至可以在入境或居留方面享有《公约》规定的保护。此外，委员会回顾称，如果外国人入境或居留的合法性有争议，外国人有权向主管机关提出反对驱逐的理由，必须为外国人提供充分便利，以寻求针对驱逐的补救，使其能够在案件的所有情况下有效行使这项权利。委员会援引关于《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)，其中指出，委员会还认为，有效补救权在某些情况下还可能要求缔约国提供和执行临时或暂行措施，以免侵权行为再次发生，并且努力尽早弥补这些行为可能已经造成的任何伤害。⁵¹

9.5 此外，委员会回顾其判例⁵²，其中指出，如果有充分理由相信，在实施驱逐的国家或者有关个人随后可能被赶往的国家之中确实存在风险，会造成《公约》第七条所设想的不可弥补的伤害，包括肉体痛苦和精神痛苦，缔约国有义务不采取引渡、遣返、驱逐或其他手段将其逐出国境。委员会认为，提交人已经证实，他们向缔约国边境机关提出的问题涉及他们根据《公约》第七条享有的权利，并注意缔约国没有提供面谈记录，无法证实关于提交人没有提出任何国际保护请求的说法。因此，委员会得出结论认为，缔约国有关部门拒绝承认提交人的庇护申请，从而导致他们的申请实质内容无法得到真诚的评估，相当于缔约国没有履行《公约》第七条规定的义务。委员会认为，缔约国剥夺了提交人使其保护申请得到适当审议的机会，剥夺了他们对这些侵权行为提出质疑的权利或机会，包括未能提供法律援助、未能在作出驱逐决定之时或之后出示面谈记录以及未能提供对驱逐令具有中止效力的补救办法，从而未能向提交人提供必要的程序保障以避免任意决定，也没有提供有效的补救，违反了《公约》第二条第三款(与第七条一并解读)。

9.6 委员会注意到，正如关于在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利的第 32 号一般性意见(2007 年)所述，《公约》第十三条规定的程序保障纳入了正当程序的概念，在国内法授权司法机构负责就驱逐或递解出境作出决定的情况下，《公约》第十四条第一款所载法院和法庭面前人人平等的保障以及这一保障所含公正、公平和权利平等原则是适用的。⁵³ 委员会回顾其根据关于《公约》所规定的外侨地位的第 15 号一般性意见(1986 年)所作的判例，其中申明，如果某一外国人入境或居留的合法性存在争议，在作出任何会导致将其驱逐或遣返的决定时，必须遵守第十三条。鉴于本案案情，委员会认为，缔约国有关部门拒绝承认提交人是寻求庇护者或法律身份存疑的个人，这项决定具有任意性，是在没有承认或评估他们的国际保护申请的情况下作出的。因此，委员会认为，缔约国侵犯了提交人根据《公约》第十三条享有的权利。

9.7 委员会还认为，缔约国下达立即生效的驱逐令，并在没有向提交人提供可以对任意剥夺其寻求庇护者地位的决定提出有效质疑的途径或机会的情况下执行这些驱逐令，从而未能给予提交人就据称违反《公约》第十三条的行为获得有效补

⁵¹ 第 31 号一般性意见(2004 年)，第 19 段。

⁵² 同上，第 12 段。

⁵³ Ahani 诉加拿大案(CCPR/C/80/D/1051/2002)，第 10.9 段。另见 Everett 诉西班牙案(CCPR/C/81/D/961/2000)，第 6.4 段(引渡)；以及 Taghi Khadje 诉荷兰案(CCPR/C/88/D/1438/2005)，第 6.3 段。

救的权利。因此，委员会认为，缔约国还侵犯了提交人根据《公约》第二条第三款(与第十三条一并解读)享有的权利。

10. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实显示缔约国违反了《公约》第七条和第十三条(单独解读以及与第二条第三款一并解读)。

11. 根据《公约》第二条第三款(子)项，缔约国有义务向提交人提供有效补救。这就要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个人提供充分赔偿。委员会认为，在本案中，委员会关于申诉实质问题的《意见》构成对所认定侵权行为的充分补救。缔约国还有义务采取步骤，防止今后发生类似的侵权行为。在这方面，根据《公约》第二条第二款规定的义务，缔约国应全面审查所有相关政策、程序和立法，以查明缔约国在履行《公约》义务方面的任何差距并有效弥补差距。

12. 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，缔约国也已承诺确保在其领土内和受其管辖的所有个人享有《公约》承认的权利，并承诺如违约行为经确定成立，即予以有效且可强制执行的补救。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，还请缔约国公布本意见，并以缔约国的官方语言广泛传播。
