



人权理事会
任意拘留问题工作组

任意拘留问题工作组于 2011 年 5 月 2 日至 6 日举行的 第六十届会议通过的意见

第 4/2011 号(瑞士)

2010 年 12 月 20 日转达政府的来文

事关: **Zaza Yambala** 先生

该国是《公民权利和政治权利国际公约》缔约国。

1. 任意拘留问题工作组按人权委员会第 1991/42 号决议设立。委员会第 1997/50 号决议明确并扩大了它的任务。人权理事会按第 2006/102 号决定接过了工作组的任务,并按 2010 年 9 月 30 日第 15/18 号决议将其任期延长 3 年。工作组遵循其工作方法,将上述来文转达该国政府。

2. 工作组认为下列情况属任意剥夺自由:

(a) 显然无法援引任何法律依据来证明剥夺自由有理(如在服满刑期后或尽管大赦法适用,却仍被拘留)(第一类);

(b) 被剥夺自由是因为行使《世界人权宣言》第七、十三、十四、十八、十九、二十和第二十一条所保证的权利和自由,就缔约国而言,是因为行使《公民权利和政治权利国际公约》第十二、十八、十九、二十一、二十二、二十五、二十六和第二十七条所保证的权利和自由(第二类);

(c) 完全或部分不遵守《世界人权宣言》和有关缔约国所接受的相应国际文书所确立的关于公正审判权的国际准则,其严重程度使剥夺自由具有任意性(第三类);

(d) 长期遭行政拘留，且无法利用行政或司法补救办法的寻求庇护者、移民或难民(第四类)；

(e) 因基于出身、国籍、种族或社会出身、语言、宗教、经济情况、政治或其他意见、性别、性取向；残疾或其他状况的原因遭受歧视，目的是或可造成忽视人权的平等，剥夺自由违反国际法(第五类)。

收到的资料

来文方的来文

3. 提交任意拘留问题工作组的下一案件所述的情况如下：**Zaza Yambala** 先生，系中非共和国公民，于 2008 年 11 月 25 日遭瑞士移民局逮捕。

4. 根据他提供给我们的资料，**Yambala** 先生于 2005 年以寻求庇护者身份抵达瑞士。当局拒绝了其庇护申请。**Yambala** 先生被告知他将被遣返其原籍国或他地。然而，他拒绝被遣返原籍国，因为他担心会受到该国政府基于政治和种族原因的迫害。他在原籍国曾加入一个反叛集团，家属曾数度遭到攻击。

5. 根据同一资料，**Yambala** 先生患有心脏病，看了监狱的医生，但是毫无帮助，又不允许对 **Yambala** 先生进行其他访问。此外，他报告说，他曾试图以书面方式与任意拘留问题工作组以及非政府组织接触，但信件无法寄达，原因不明。

6. 直至当时，**Yambala** 先生四次被带见法官。但每次均被宣判延长拘留，目前拘留在瑞士苏黎世机场附近的移民监狱中。

7. 工作组将此信息转达瑞士政府，以期澄清 **Yambala** 先生的情况以及将其继续拘留的法律规定。

政府的答复

8. 任意拘留问题工作组对政府及时向工作组提供资料表示感谢。

9. 政府在其 2011 年 3 月 21 日的答复中，回顾政府极其重视毫无歧视地保护和尊重人权，并指出，**Yambala** 先生于 2005 年 8 月 14 日非法入境，并在同一天提出庇护申请。2005 年 10 月 7 日联邦移民局驳回其申请，并要求当事人离开瑞士。当事人就这项决定提出上诉，他在瑞士的居留结果延长至 2006 年 1 月 6 日。瑞士政府申明，该日之后，他在瑞士的居留已属非法。瑞士政府还说，**Yambala** 先生数次被拘留，关押在不同的监狱，原因有所不同，但毫无例外均是按照瑞士联邦法和州法作出的拘留命令和可执行的判刑执行拘留的。

10. 2008 年 11 月 25 日，**Yambala** 先生遭到审前拘留，并被判处两年有期徒刑，罪名是：危害他人生命、绑架、伤害他当时的女友以及破坏财产。根据 2010 年 3 月 25 日生效的第 2010 年 2 月 19 日的决定，**Yambala** 先生应获释，但苏黎世州安全总局，移民局于 2010 年 2 月 25 日下令在他服完刑之日，即 2010

年 3 月 25 日，将他逮捕，以便驱逐出境。2010 年 3 月 26 日下达了拘留令，并由先后于 2010 年 6 月 10 日、7 月 1 日、8 月 30 日、10 月 29 日和 12 月 23 日的决定加以延长。迄今，拘留期已延长至 2011 年 3 月 22 日。

11. 此外，瑞士政府指出，当事人可获得治疗，可接收邮件和探访。工作组受理了 Yambala 先生的案件即证明了这一点。

讨论

12. 提交任意拘留问题工作组审议的问题涉及一名中非共和国公民。他于 2005 年 8 月 14 日抵达瑞士，申请庇护，但瑞士当局于 2005 年 10 月 7 日驳回其申请。他就此决定提出上诉，亦被驳回，上诉延长他在瑞士的居留，直至 2006 年 1 月 6 日。

13. 根据收到的资料，Yambala 先生因触犯瑞士刑法被判服刑至 2010 年 3 月 25 日，这是毫无疑问。在该日他本应获释，但却遭拘留，以便从 2010 年 3 月 26 日，即一年多之后随时将其驱逐出境。其拘留被苏黎世区法院的预审法官延长了五次。

14. 工作组按三个阶段继续进行分析。首先，要了解为驱逐而采取的拘留措施是否足以实现瑞士将其驱逐的目的。第二，工作组想了解，在本案中，采取的措施和拘留期是否满足了必要性和相称性的条件。最后，必须审议的是，从本案的情况来看，执行拘留措施的方式会不会导致剥夺自由具有任意性。

15. 关于驱逐出境的目的，工作组认为，其目的掩盖了他被拘留的真正原因。瑞士政府拘留 Yambala 先生的原因并不只是因为他是非法移民，最主要的还是想维护瑞士的公共秩序。如果情况并非如此，当局本应在否决其庇护申请后立即将其驱逐出境。政府还申明，从 2006 年 1 月 6 日起，Yambala 先生居留瑞士已是非法，但未说明当时为什么未采取驱逐出境或遣返的措施。更奇怪的是，从政府的说明中可以看出，2006 年至 2008 年期间，Yambala 先生数次被拘留于不同的监狱中。

16. 关于拘留非法移民的问题，前人权委员会 1997 年第 1957/50 号决议明确和扩大了任意拘留问题工作组的任务，列入了对寻求庇护者和移民进行行政拘留的问题。为此，工作组通过了关于寻求庇护者和移民应享有的人权保障的第 5 号评议。在这一评议中，工作组主张这类拘留应非刑事化，原因是非法移民不应被视为罪犯。人权理事会在其 2008 年 1 月 10 日的报告中，重新表示关注外国人遭行政拘留问题(A/HRC/7/4, 第 41 至 54 段)。

17. 工作组要强调的是，只有在能以人道的方式，并尊重有关人士个人尊严的情况下进行驱逐，才可以作出驱逐的决定。这类决定的执行必须始终考虑到有关个人的情况和特殊情况。工作组指出，原则上并未禁止国家为驱逐目的进行拘留，但这种可能性是附带条件的，并受到严格的条件和程序保障之限制。

18. 此外，相称性原则始终要求拘留必须作为最后不得已才采取的手段，在这种情况下，必须规定严格的法律限制和有效的司法保障。因此，拘留必须事出有因，例如移民可能逃避司法或逃避依法可能进行的驱逐。法律必须明确界定可进行拘留的各项理由并逐项列出。

19. 除此之外，必须规定拘留的最长期限，期满后，拘留者应获释，最主要的是，这类拘留绝不能做为劝阻手段；必须由法官下令，并由法院根据《公民权利和政治权利国际公约》第九条第4款的规定，定期就拘留是否合法和合理进行审议。无论如何，为驱逐目的对一人的留押或拘留不能是无限期或过长或不合理的。

20. 各国的法律大多数都限制为驱逐目的进行的拘留的期限。在瑞士，联邦外国人法第79条就为驱逐目的拘留外国人所作的规定如下：

“1. ……为第75至77条……所[指]的驱逐目的而进行的拘留期……总共不得[得]超过6个月。

2. ……下列情况的拘留期，经州司法当局同意，最长可延至12个月：

(a) 有关个人拒绝与有关当局合作；

(b) 向非申根国家申请必要的离境证件，发证时间拖延。”

21. 此外，上述《外国人法》第80条第6款规定，

“遇有下列情况，应停止拘留：

(a) 拘留理由已消失或者遣返或驱逐因法律原因或物质原因无法执行；

[……]。”

22. 根据瑞士法律，为驱逐目的拘留 Yambala 先生的时间不得超过6个月。但此原则不适于《外国人法》第79条第2款(a)项所规定的例外情况。瑞士政府在答复中只说明，Yambala 先生长时间遭拘留，“主要是不配合瑞士当局申请旅行证件。”排除其他因素，Yambala 先生因可能遭迫害拒绝被遣返原籍国，仅仅这一件事本身不能被视为不与当局配合，因而可以延长拘留。

23. 即使假设他目前的拘留并未超出法律所允许的期限，下一问题仍无答案：从国际法的角度来看，对 Yambala 先生的拘留是不是任意性的。

24. 工作组指出，国际公法没有条约明文规定为驱逐外国人而进行拘留的期限。拘留期限指拘留一人以将他驱逐之日起，至将他释放或实际被驱逐之日止的那段时间。根据国际法委员会对这一问题所进行的深入研究，“国际判例虽建议拘留的合理期限，并认为某些期限为过度拘留，但没有精确地明定限度” (A/CN.4/625, 第262段)。

25. 关于被瑞士拘留的问题，工作组认为适于参照欧洲人权法院的惯常判例。
《保护人权与基本自由公约》第 5 条第 1 款明文规定，国家有权拘留待驱逐的外国人，在《Chahal 诉联合王国》一案中，欧洲人权法院澄清了第 5 条第 1 款(f)项的若干方面。法院回顾，“这一规定……并不要求拘留待驱逐的人必须被认为是合理必要的，例如为防范该人犯罪或逃走”(1996 年 11 月 15 日的判决，第 112 段)。“但法院提醒，只有在驱逐程序已在运作中的情况下，才允能依此规定剥夺自由(第 5 条第 1 款(f)项)。如果程序未以尽责的方式进行，则拘留根据第 5 条第 1 款(f)项的规定已成为不合理……。因此，必须确定驱逐程序的时间是否太长”(同上，第 113 段)。
26. 在本案中，工作组注意到，Yambala 先生从 2008 年 11 月 25 日起，直至今日，一直被拘留。从那时起，或从他对申请庇护被拒的决定提出上诉被驳回之时起，瑞士当局有足够的必要时间，将他驱逐出境。在合理期限内进行驱逐的机会甚微的情况下，政府即有义务，尽快找到取代拘留的其他办法(见 45/2006 号意见(大不列颠及北爱尔兰联合王国)，A/HRC/74/Add.1，第 25 段)。关于从 2008 年 11 月 25 日以来一直被拘留问题，工作组认为，自 2010 年 3 月 35 日下达拘留令以来，为驱逐目的进行的行政拘留被连续延长，因此进行有效驱逐的机会已减少，甚至极微。因此，对 Yambala 先生的拘留具有无限期的性质，为了达到驱逐的目的，并不是必要的或相称的。
27. 最后，关于对 Yambala 先生采取的措施的执行方式问题，工作组认为，尽管延长对 Yambala 先生的行政拘留是由法官决定的，但他未必享有普通审判程序的程序保障。在《A. 诉澳大利亚和 C. 诉澳大利亚》(第 900/1999 号来文，CCPR/C/76/D/900/1999，第 8.2 段)的案件中，人权事务委员会明确指出：
“为了避免拘留被定性为‘具有任意性’，[委员会]认为拘留期限不应超过缔约国能够提供适当理由的期限。”
28. 政府在答复中未提供明确证据，说明阻止驱逐 Yambala 先生的障碍。政府仅提到 Yambala 先生“不配合的举动”，但未解释何为不配合的举动或延长行政拘留的理由。工作组认为，仅提出理由但未进一步加以说明是不适当的，不能做为继续拘留 Yambala 先生的理由。
29. Yambala 先生目前仍被拘留，似乎是作为延长已服刑期的一个手段。此外，政府未向工作组提供足够的资料，无法证明，鉴于 Yambala 先生的特殊情况，为了驱逐的目的，没有其他约束力较低的手段，例如规定必须向当局报到；支付押金或其他条件，以考虑到他健康恶化的情况。

30. 工作组只能得出结论，认为剥夺其自由具有无限期拘留的性质，违反了《公民权利和政治权利国际公约》第九条第 1 款。¹ 因此，对他的拘留具有任意性，属于提交工作组审议的案件适用的类别的第三类。

意见和建议

31. 鉴于上述情况，任意拘留问题工作组提出下列意见：

Yambala 先生自 2010 年 3 月 26 日被剥夺自由，以待驱逐，是具有任意性的，违反了《公民权利和政治权利国际公约》第九条第 1 款，属于工作组工作方法所指的第三类任意剥夺自由，尤其是因为在政府提出答复之日，最后一次延长对他拘留的期限已届满，但未说明继续对他进行拘留的动机。考虑到本案件的案情，即所谓的驱逐目的，拘留期过长以及政府未说明拖延执行驱逐的理由，这些情况均违反获得公正和公平审判的最起码标准。

32. 在提出这项意见之后，工作组请瑞士政府采取必要措施，纠正这一情况，使其符合《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》所载的规定和原则。工作组请瑞士政府立即释放 Yambala 先生，并在须将此人驱逐出境的情况下，确保他在原籍国或其他地方，不会遭到报复。

[2011 年 5 月 3 日通过]

¹ 人权事务委员会认为，“制订第九条第 1 款的历史背景申明，不应使“任意”一词具有“非法”的含义，而是在涉及不适当、不公正和不可预见等词方面对其进行更广义的解释”（见 Hugo Van Alphen 诉荷兰，1990 年 8 月 15 日，第 305/1988 号来文，CCPR/C/39/D/305/1988，第 5.8 段）。