



人权理事会
任意拘留问题工作组

任意拘留问题工作组第六十四届会议(2012年8月27日至31日)通过的意见

第 32/2012 号(伊拉克)

2012年6月25日转交该国政府的来文

事关：(阿什拉夫难民营居住者) Mehdi Abedi、Akram Abedini、Bahman Abedy、Aliasghar Babakan、Mohammad Reza Bagherzadeh、Sahar Bayat、Fatemeh Effati、Farhad Eshraghi、Maryam Eslami 和 Manijeh Farmany；和(解放难民营居住者) Asghar Abzari、Ali Reza Arab Najafi、Homaun Dayhim、Fatemeh Faghihi、Zahra Faiazi、Ahmad Fakhr-Attar、Effat Fattahi Massom、Jafar Ghanbari、Habib Ghorab、Robabeh Haghguo

政府未在 60 天的规定限期内回复本来文。

该国已加入《公民权利和政治权利国际公约》。

1. 任意拘留问题工作组系根据原人权委员会第 1991/42 号决议设立。人权委员会第 1997/50 号决议对工作组的任务作出明确说明并延长了其任期。根据人权理事会第 2006/102 号决定，由人权理事会接管，并按 2010 年 9 月 30 日第 15/18 号决议将工作组任期再延长 3 年。根据工作组的工作方法(A/HRC/16/47, 附件和 Corr.1)，工作组将上述来文转交给了政府。
2. 工作组视下列情况为任意剥夺自由：
 - (a) 显然提不出任何剥夺自由的法律依据(如：某人刑期已满或尽管大赦法对其适用，却仍被关押)(第一类)；

(b) 剥夺自由系因行使《世界人权宣言》第七、第十三、第十四、第十八、第十九、第二十和第二十一条、以及针对缔约国而论，行使《公民权利和政治权利国际公约》第十二、第十八、第十九、第二十一、第二十二、第二十五、第二十六和第二十七条所保障的权利或自由(第二类)；

(c) 完全或部分不遵守《世界人权宣言》以及当事国接受的相关国际文书所列公正审判权的国际准则，情节严重，造成了任意剥夺自由的情形(第三类)；

(d) 寻求庇护者、移民或难民长期遭受行政拘留，且无法得到行政或司法复议或补救(第四类)；

(e) 基于出生、国籍、种族或社会出身、语言、宗教、经济情况、政治或其他见解、性别、性取向、残疾或其他状况等原因的歧视，剥夺自由，构成旨在趋于或可导致无视人权平等的违反国际法行为(第五类)。

提交的材料

来文方提交的来文

3. 据来文方称，过去 25 年多来，一个众所周知的伊朗集团——“伊朗人民圣战者组织(‘圣战组织’)”，亦称“Mujahedin-e Khalq (MEK)”，遵照伊拉克法律一直合法地生活在伊拉克境内的阿什拉夫难民营里。2003 年，联合部队为推行“伊拉克解放运动”，控制了阿什拉夫难民营为其部分行动之一，随之，认定“圣战组织”全体人员为《关于战时保护平民的日内瓦公约》(日内瓦四公约)所列的受保护人员。2009 年 1 月 1 日，按照伊拉克政府依据《美利坚合众国——伊拉克驻军地位协定》的部分规定，接管了阿什拉夫难民营。自那时起，难民营居住者的人身安全与生活每况愈下。

4. 据称，政府——接管了阿什拉夫难民营之后，立即下手切断了食物流通、日常维护和医药供应，并禁止营内居住者自由出入阿什拉夫难民营以及与他们律师的联系。2009 年和 2011 年，伊拉克安全部队对阿什拉夫难民营实施了两次无端的袭击行动，造成营内居住者几十人伤亡。当时，政府宣称意于 2011 年底关闭阿什拉夫难民营，威胁要将难民营居住者驱回伊朗伊斯兰共和国。

5. 2011 年 9 月 13 日，有鉴于上述一系列事件致使联合国难民事务高级专员办事处(难民署)宣布该难民营居住者为寻求庇护者，承诺与伊拉克政府携手推迟该国关闭阿什拉夫难民营的限期。2011 年 12 月 25 日，联合国与伊拉克政府签署了一项《谅解备忘录》，列明拟将阿什拉夫难民营居住者自愿和安全地迁移至解放难民营，拟趁此迁移之际判定他们的身份，并认定他们的难民地位，届时，他们将以自愿方式在第三国得到重新安置。《谅解备忘录》阐明，作为上述进程的一部分，伊拉克政府将确保解放难民营满足人道主义和人权标准，配备相应的基础结构和居住设施，允许营内居住者出外打工做买卖以维持生计和家用。

6. 2012 年 2 月 18 日，阿什拉夫难民营第一批居住者搬迁至解放难民营。迁移者们很快发现解放难民营条件绝非他们所想象的，也未达到《谅解备忘录》和国

际法所规定的要求。居住者得不到及时医治；住房面积、供水、卫生设施、供电和制冷机械均不足；没有为残疾人提供的相应设施；没有接待家人、朋友和支持者探访的机会；以及没有定期和自由与外界联系的手段。此外，他们很快得知，他们将被禁止走出解放难民营，为之此被指称为违反寻求庇护者权利之举。来文方说，从 2009 年起，阿什拉夫难民营的居住者也曾遭到过非法拘禁，但他们至少有一个历经 25 年多逐步构成适当基础设施，可有人身安全的环境。第一批迁至解放难民营的人们明白，他们被关入了一个条件严酷的狭窄监狱。

7. 此外，难民营居住者发现他们应享有的审理程序权遭到了侵犯，因为法律从未授权对他们实施拘禁，他们的律师被禁止进入解放难民营，因此无法相互联系和与难民营居住者进行商讨；没有申诉机制和投诉程序可解决他们的处境；而且居住者无法就他们所遭受的拘禁向法庭提出起诉。

8. 截止到 2012 年 5 月 27 日，解放难民营将近 2,000 名居住者中约有 781 人完成了重新确认其身份的核实程序。截止到目前，难民署仅与解放难民营的 361 名居住者进行了面询。自 2012 年 2 月 18 日搬迁至解放难民营以来，无一人前往第三国得到安置。

9. 2011 年 9 月 13 日，难民署在收到了阿什拉夫所有居住者的庇护申请之后，宣布这些居住者为“国际法所列的寻求庇护者”，为之他们有权“获得对其人身安全和生活福祉的保护”。¹ 此外，难民署说，难民署将“与伊拉克政府和联合国伊拉克援助团(联伊援助团)及其它相关行为方携手开展工作，[为履行庇护审理程序]确定一个确保尊重每一位庇护申请人人身安全和权利的地点”。作为这项工作的一部分，难民署还承诺“设立一个按公平和有效手续，审理这些庇护申请的程序”。

10. 2011 年 12 月 21 日，伊拉克同意将关闭阿什拉夫难民营的限期推迟至 2012 年 4 月。2011 年 12 月 25 日，联合国与伊拉克政府签署了一份《谅解备忘录》，旨在保证阿什拉夫难民营居住者问题得到人道与和平的解决。最初，作为上述进程的一部分，与阿什拉夫难民营的居住者进行了磋商，而后，却既未让他们有机会审读，也没让他们核准最终的案文，即签署了协定。总之，这份《谅解备忘录》同意将阿什拉夫难民营的居住者安全搬迁至解放难民营，届时，将确定他们的难民身份，而后，他们将得到按自愿方式在伊朗伊斯兰共和国或其他第三国的重新安置。

11. 截止到 2012 年 6 月 1 日，阿什拉夫难民营约有 1,949 居住者迁移至解放难民营，其中有 611 名妇女；9 名不满 18 岁。然而，解放难民营的条件既不像阿什拉夫居住者所预想的那样，也没达到《谅解备忘录》或国际法相关条款所规定的要求。解放难民营总面积为 658,000 平方米，远比阿什拉夫难民营小得多。按

¹ 难民署，2011 年 9 月 13 日“新伊拉克难民营(原除阿什拉夫难民营)的居住者及其难民地位申请的确定”。可查阅如下网址：www.unhcr.org/refworld/docid/4e857b3b2.html。

每间住房单位安置六人分配，每间住房单位约 12 米长；3.6 米宽(43 平方米)计算，居住者人均约为 7.2 平方米。

12. 在向另一座难民营搬迁之前，鉴于过去伊拉克安全部队曾经对阿什拉夫难民营实施过袭击行动，阿什拉夫难民营曾要求伊拉克警察别呆在解放难民营里。然而，居住者称，该难民营里仍设有几处警察哨卡，一天 24 小时由 150 名警察轮换，架着重机枪，武装站岗值班。居住者还报告称，解放难民营面积比当初告诉他们要迁居的难民营小。男女分开居住在不同营区。然而，伊拉克部队却向解放难民营女性居住区内延伸侵占了 70 米，并在那儿驻扎了下来。这就造成了紧张，而且成了难民营里骚扰妇女事件的根源。难民营的女性居住者曾一再以书面和口头方式向联伊援助团提出过抗议。

13. 此外，难民营居住者曾报告了直接违背《谅解备忘录》所列条件的情况。他们报告称，难民营条件的一些重大缺陷，包括饮用水和供电问题、没有排污系统以及他们被剥夺自由行动和医疗服务等问题。为此，居住者报告说，解放难民营与其说是一座临时过渡的难民营，亦更不啻为一所监狱。因为解放难民营没有与中央供水系统连接，居住者必须向外面来的送水车买水，或从营内破损的供水系统汲水。

14. 然而，一些向难民营送水的私营公司面临着伊拉克安全部队设置的无数阻扰，往往被禁止进入营内。此外，由于伊拉克政府的阻扰，解放难民营的居住者无法交接他们所需的叉车和机械材料以进行维修和卸载日常供应货物。居住者必须向外包合同商购买食物，而这些食物承包商却要克服诸多的刁难，才得以进入解放难民营。据报告称，有时伊拉克禁止输送食物，有时伊拉克警察会威胁承包商的送货司机，或将食物阻拦在营外数日不让进入，致使食品变质无法食用。

15. 可靠和可供的电源也短缺不足。由于解放难民营与巴格达的电网不连通，靠发电机为营区供电。由于发电机需要耗费的油多，费用高，加剧恶化了供电不足状况。

16. 虽说可以求医问诊，但并不便捷及时。解放难民营附近是有一家医务中心，但重病患者必须送到外面的医院去，一路要耽误数小时，有时甚至几天，才能将患者送入医院。

17. 此外，居住者被禁止离开难民营，这就相当于剥夺了行动自由。

18. 来文方认为，除了上述种种重重阻碍之外，还有严重违反应有程序的问题。政府业已禁止任何律师进入难民营；凡代理居住者事务的伊拉克籍律师均被拦截在难民营门口，遭威胁并被驱回。

19. 据来文方称，剥夺难民营居住者自由的情节，隶属工作组划分的第四类案情，因为他们是遭受延长拘禁，无法诉诸行政或司法复审或补救办法的寻求庇护者。具体而论，对这些居住者的拘禁形成了剥夺《公民权利和政治权利国际公约》、《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》(《保护原则》)，和《囚犯待遇最低限度标准规则》(《最低标准规则》)所述的自由。此外，剥夺自

由相当于违反了经修订的难民署《关于拘留寻求庇护者的各种适应标准的修订指南》和任意拘留问题工作组关于移民和寻求庇护者境况的第五号评议所述意见(E/CN.4/2000/4, 附件二)。

20. 来文方还说,这是一目了然的情况,因为难民营的居住者是寻求庇护者,他们遭到侵犯其应有程序权利的拘禁,而且他们所遭受拘禁的条件违反了国际法公认的最低标准。

21. 来文方要求工作组将其先前关于解放难民营十位居住者遭拘禁问题的《意见》(第 16/2012 号《意见》)扩大适用于解放难民营和阿什拉夫难民营的全体居住者,因为他们的处境与该《意见》所述情况,即便不是完全相同,亦基本类似。该《意见》阐明,工作组查明,对难民营十位居住者的拘禁违反了伊拉克依据《公民权利和政治权利国际公约》第九条第 1 款和第十条第 1 款,以及《世界人权宣言》第九条所列义务,隶属可适用提交工作组审议的第四类案情。

22. 来文方还说,难民营内的寻求庇护者必须得到《公约》第九条第 1 款所述的保护。然而,鉴于下列原因,他们应被视为违反第九条第 1 款规定,遭任意拘留的境况:

- 第一,他们遭到的拘禁未经国内法批准。政府约对没有颁布过法律文书授权实施拘禁。即使政府下达了拘禁令,这样的拘禁亦与国际法相悖,因为如上所述,拘禁将怂恿其它侵犯人权的行为,从而将是触犯第九条规定的行径;
- 第二,拘禁既无道理也无必要。难民营的居住者既不形成交战的危险,也没有犯过任何罪。亦如他们在伊拉克境内这 25 年多来表现所示,难民营居住者完全能够而且愿意在等待他们的庇护申请审理期间,按联合部队进入伊拉克之前,与他们先前阿什拉夫难民营同样的条件,在伊拉克境内生活。此外,没有迹象表明,伊拉克政府考虑要采取比拘禁的干预度低一些的措施;
- 第三,对于拘禁问题既无司法,也无定期复审制度。即使曾赋予了伊拉克初步拘留的司法管辖权,此类授权目前亦不复存在,因为长达 42 个月以来未就难民营居住者的拘禁问题进行过定期复审;
- 最后,解放难民营并未设有申诉程序或投诉机制,致使居住者无法对他们所遭的拘禁提出质疑。

23. 据称,难民营的第一位入住者是在 26 年前,并且自那时起,一直遵纪守法地在该国内生活。2011 年 9 月 13 日,难民署宣布难民营内的所有居住者为寻求庇护者。出于两个原因,难民营的居住者被视为“合法滞留在”伊拉克境内,因此,为之还得提供《公民权利和政治权利国际公约》第十二条第 1 款所列的保护。此外,伊拉克政府自 2009 年 1 月 1 日美国交出之后,一直完全重新掌控着阿什拉夫难民营。政府从未给出任何理由,说明为何只能在难民营继续遭拘禁的

情况下实施审理庇护申请的程序。来文方称，正因为居住者被禁止离开解放难民营，才产生了侵犯他们依据第十二条第 1 款应享有的行动自由权。

24. 据来文方称，两个难民营的情况均违反了《保护原则》对应有程序的保护。此外，还存在着违背《保护原则》其它条款的行为，诸如违反了原则 17 第 1 款；和原则 18 第 1 和 2 款，因为难民营居住者的律师被禁止进入解放难民营，为之剥夺了居住者与律师联络和询商的可能性。难民营居住者还无法针对他们遭受的拘禁，向法院提出违反原则 11 和 32 行为的诉讼。

25. 剥夺难民营居住者自由则更是违反工作组第五号评议所述的保证。工作组在确定羁押寻求庇护者是否为任意行为的同时，还评估是否符合第五号评议保障的某些应有程序。在押的寻求庇护者应送交司法审理主管机构。

26. 来文方认为，不许阿什拉夫难民营或解放难民营的居住者走出营地的做法，即构成了拘禁现象。伊拉克政府并未考虑采取其它既定替代做法。

27. 来文方说，这些人正遭受到任意拘禁。他们被剥夺自由，系属违反《公民权利和政治权利国际公约》的行为。拘禁他们的条件违背了《公约》、《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》和《囚犯待遇最低限度标准规则》。

政府的回应

28. 工作组遗憾地感到，政府未在 60 天内回应工作组依据其工作方法第 15 段转送的各项指控。

29. 尽管未获得政府提供的任何信息，然而，工作组认为，工作组依据其工作方法第 16 段，可就上述案情所涉 20 名被拘禁者情况发表意见。

讨论情况

30. 工作组先前关于解放难民营的意见表示，工作组查明解放难民营的条件“等同于拘留营的状况，因为居住者既无行动自由，亦无法与外界互动交流，也无法在营内享有他们行动和集会自由的生活。解放难民营的状况相当于拘留营或囚犯羁押所”（第 16/2012 号《意见》，第 16 段）。工作组还认为，“将这些个人拘禁在解放难民营里……毫无法律理由，而且这样的拘禁不符合国际人权法的标准和原则，更确切地是违反《世界人权宣言》第九条和《公民权利和政治权利国际公约》第九和十条规定的行径”（同上，第 17 段）。

31. 工作组肯定了上述论断，并认为同样适用于阿什拉夫难民营的居住者。政府并未选择反驳以两个难民营内 20 人名义提交的来文所述被禁止离开营地，并被剥夺接受家人、亲友和支助者来访的机会，以及限制定期和自由与外界联系等事实。解放难民营和阿什拉夫难民营的居住者确实在毫无法律理由的情况下被剥夺了人身自由。

32. 两个难民营里提出难民地位申请的居住者，原先均系国际法定义的寻求庇护者。²

33. 工作组回顾该组第 1997/50 号决议阐明，人权委员会请工作组对各报告指称那些长期遭行政羁押的寻求庇护者无法诉诸任何行政或司法补救办法的情况，应给予一切必要的关注。

34. 工作组重申，为了确定对某位寻求庇护者的羁押是否属任意性质，工作组必须审议，该当事人是否能享有除其它之外，下列各项保障：(a) 是否可就涉及羁押的决定要求上级法庭或相当的主管、独立和不偏不倚机构复审；(b) 是否可在被羁押地点通过有效媒介手段，诸如电话、传真或电子邮件对外联系，尤其是与律师和亲属联系；(c) 通过律师前往被羁押地点的探访和在任何庭审期间代理得到援助；和(d) 是否能获准以其它方式替代行政羁押。³

35. 就所审议的案情而论，当局没有兑现以上所述的任何一项保障，致使工作组得出结论，羁押这些个人是任意性行为，尤其违反了《世界人权宣言》第九条和《公民权利和政治权利国际公约》第九和十条的规定。

处理意见

36. 由鉴于上，任意拘留问题工作组提出如下《意见》：

拘禁(阿什拉夫难民营居住者) Mehdi Abedi、Akram Abedini、Bahman Abedy、Aliasghar Babakan、Mohammad Reza Bagherzadeh、Sahar Bayat、Fateme Effati、Farhad Eshraghi、Maryam Eslami、Manijeh Farmany；和(解放难民营居住者) Asghar Abzari、Ali Reza Arab Najafi、Homaun Dayhim、Fateme Faghihi、Zahra Faiazi、Ahmad Fakhr-Attar、Effat Fattahi Massom、Jafar Ghanbari、Habib Ghorab、Robabeh Haghguo 是违反《世界人权宣言》第九条和《公民权利和政治权利国际公约》第九条第 1 款和第十条第 1 款的行为，隶属提交工作组审议案件的第四类案情。

37. 由鉴于此，工作组请伊拉克政府采取一切必要步骤，针对上述 20 人的情况进行补救，使之符合《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》所列的标准和原则。

38. 工作组认为，鉴于本案所述的各种情节，立即解除和取消对上述各人行动自由的限制，并依据《公民权利和政治权利国际公约》第九条第 5 款，为他们提供可执行的补偿权，不啻为充足的补救措施。

² 见，例如，难民署 2012 年 7 月 26 日发表的：“难民署呼吁给予合作和声援，旨在努力为‘新伊拉克难民营’难民寻找到解决办法”的新闻发布。可查阅网址：www.unhcr.org/501135259.html。

³ 任意拘留问题工作组的报告(E/CN.4/1999/63)，第 69 段。

39. 工作组敦请政府考虑采取对阿什拉夫难民营和解放难民营内寻求庇护者采取其它替代拘禁的举措。

40. 根据工作组工作方法第 33 条(a)项，工作组认为将涉及阿什拉夫难民营和解放难民营条件的指控转呈各相关人权机构以采取相应行动，不失为妥当之举。

[2012 年 8 月 30 日通过]
