

人权理事会
任意拘留问题工作组任意拘留问题工作组第七十八届会议(2017年4月19日至28日)
通过的意见关于 Abdalrahman Hussein 的第 28/2017 号意见(澳大利亚)¹

1. 任意拘留问题工作组系根据人权委员会第 1991/42 号决议设立。人权委员会第 1997/50 号决议延长了工作组的任期并对其任务作出明确说明。根据大会第 60/251 号决议和人权理事会第 1/102 号决定，人权理事会接管了人权委员会的任务。人权理事会最近一次在 2016 年 9 月 30 日第 33/30 号决议中将工作组的任期延长三年。
2. 工作组依照其工作方法(A/HRC/33/66)，于 2017 年 2 月 15 日向澳大利亚政府转交了关于 Abdalrahman Hussein 的来文。该国政府未能及时对来文作出答复。该国已加入《公民权利和政治权利国际公约》。
3. 工作组视下列情形下的剥夺自由为任意剥夺自由：
 - (a) 显然提不出任何法律依据证明剥夺自由是正当的(如某人刑期已满或大赦法对其适用，却仍被关押)(第一类)；
 - (b) 剥夺自由系因某人行使《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(对缔约国而言)《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确立的接受公正审判权国际标准，情节严重，致使剥夺自由具有任意性(第三类)；

¹ 根据工作组工作方法第 5 条，利·图米没有参与本案的讨论活动。



(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) 剥夺自由违反国际法，因为存在基于出生、民族血统或社会出身、语言、宗教、经济状况、政治或其他见解、性别、性取向、残疾或任何其他状况的歧视，目的在于或可能导致无视人人平等(第五类)。

提交的材料

来文方的来文

4. **Abdalahman Hussein**, 生于 1987 年，系原籍叙利亚的寻求庇护者，通常居住在澳大利亚的维拉伍德移民拘留中心。

5. 来文方报告称，2012 年 11 月 15 日当日或前后，**Hussein** 先生乘小船抵达澳大利亚。2013 年 1 月 16 日当日或前后，他被释放到社会当中。来文方表示，**Hussein** 先生被诊断患有双相情感障碍和精神困扰，并有精神病发作情况。

6. 据来文方称，2014 年 1 月 12 日，**Hussein** 先生光顾了一家按摩水疗馆。在按摩过程中，他接了一个其兄弟从阿拉伯叙利亚共和国打来的电话，告知其母已在那里发生的一场自杀式袭击中遇害。**Hussein** 先生变得非常激动，停止了按摩，要求退款。退款不成时，他打电话报了警。

7. 据称，警察到场时，**Hussein** 先生试图向他们解释自己为何如此烦乱。当时，他的英语说得太不好，而警察也听不懂阿拉伯语。据来文方称，警察因此没明白 **Hussein** 先生是在试图解释其母在阿拉伯叙利亚共和国的一场自杀式爆炸中丧生，而是以为他在表示自己要用自杀背心自杀。**Hussein** 先生因而被警察逮捕。

8. 来文方报告称，**Hussein** 先生随后因精神健康原因被收治入圣文森特医院，地址是新南威尔士州达令赫斯特维多利亚大街 390 号，邮政编码 2010。当晚，他获准出院。2014 年 1 月 13 日当日或前后，他因精神健康原因被收治入班克斯敦医院，地址是新南威尔士州班克斯敦埃尔德里奇路 68 号，邮政编码 2200。2014 年 1 月 15 日当日或前后，他获准从班克斯敦医院出院。

9. 据来文方称，2014 年 2 月 3 日当日或前后，**Hussein** 先生被移民与边境保护部官员持拘留令逮捕。随后，他被从移民与边境保护部办公场所转押至维拉伍德移民拘留中心。

10. 据来文方称，**Hussein** 先生的理解是，他之所以被关押，是因为自己的签证已经到期。据称，**Hussein** 先生曾在签证到期前通知移民与边境保护部，称自己的签证即将到期，但该部让他等待该部续签。**Hussein** 先生被告知：这是常规程序，他可以继续留在社会中。但是，他于 2014 年 2 月 3 日当日或前后被拘留。

11. 据称，**Hussein** 先生还认为，他之所以一直被拘留，是因为移民与边境保护部围绕 2014 年 1 月 12 日事件所产生的安全关切。不过，**Hussein** 先生未被正式指控犯有上述事件相关的任何罪行。

12. 据来文方称，**Hussein** 先生被拘留的依据是 1958 年《移民法》。该法第 189 条第(1)款、第 196 条第(1)款和第 196 条第(3)款明确规定，对非法的非公民必须实施拘留，并关押直至其：(a) 被遣返或驱逐出澳大利亚；或者(b) 获得签证。

此外，第 196 条第(3)款还明确规定，甚至连法庭也不得将非法的非公民从拘留中释放(除非当事人已获得签证)。

13. 来文方认为，Hussein 先生被剥夺自由，系因行使《世界人权宣言》第十四条所保障的权利。该条规定，“人人有权在其他国家寻求和享受庇护以避免迫害。”因此，来文方提出，Hussein 先生遭拘留，构成任意剥夺自由，属于提交工作组审议的案件所适用任意拘留类别的第二类。

14. 来文方还提出，在拘留 Hussein 先生的问题上，接受公平审判权的相关国际规范未获遵守。具体而言，未落实《世界人权宣言》第九和第十条以及《公民权利和政治权利国际公约》第九条所保护的权利。来文方指出，人权事务委员会在其关于人身自由与人身安全问题的第 35 号一般性意见(2014 年)中规定，拘留“必须是根据有关情况决定的合理、必要、适当的拘留，并随着时间的延续进行重新评估”。

15. 在这个问题上，来文方报告称，Hussein 先生被拘留近两年之后，澳大利亚安全情报组织于 2015 年 12 月与其进行了面谈。据称，移民与边境保护部曾通知 Hussein 先生，该部尚未收到澳大利亚安全情报组织有关其安全评估的决定。鉴于澳大利亚安全情报组织在 Hussein 先生被拘留近两年之后才与其面谈，且面谈已过去约六个月依然未发布评估结果，来文方提出，耗时之长不可接受。

16. 此外，据称情报与安全总局局长审查了澳大利亚安全机构对待 Hussein 先生的方式(情报与安全总局局长无法透露是哪一个安全机构)，并发现了一些违规之处(情报与安全总局局长无法透露是什么违规之处)。来文方认为上述违规之处与澳大利亚安全情报组织与 Hussein 先生面谈之前所耗时长以及面谈之后在出具安全评估结果方面的拖延有关。

17. 来文方提出，鉴于时间已经过去了很久，有关部门未能随着拘留时间的延续对 Hussein 先生的案件进行重新评估，不能说 Hussein 先生遭受的拘留是合理、必要、适当的。因此，Hussein 先生遭拘留构成任意剥夺自由，属于提交工作组审议的案件所适用任意拘留类别的第三类。

18. 此外，来文方提出，Hussein 先生作为一名遭受长期行政拘留的寻求庇护者，未被给予可能获得行政或司法复议或补救的保障。

19. 就此，来文方指出，澳大利亚高等法院在 Al-Kateb 诉 Godwin 一案的裁定中支持对非公民实行强制拘留，认为该作法不违背《澳大利亚宪法》。来文方还指出，人权事务委员会在 C. 诉 澳大利亚一案的相关决定中认定，在澳大利亚，对于遭受强制拘留者，没有切实的补救措施。在这种情况下，Hussein 先生没有任何机会使其所遭受的拘留成为切实的行政或司法复议或补救措施的对象。因此，其所遭受的拘留构成任意剥夺自由，属于提交工作组审议的案件所适用任意拘留类别的第四类。

20. 来文方表示，Hussein 先生于 2015 年 10 月 1 日接到申请临时保护签证的邀请。据称这种签证不附带任何随后申请永久居留的权利。据来文方称，当时未就填写签证申请表向 Hussein 先生提供任何法律援助。八个多月后，向 Hussein 先生提供了有限的由政府出资的法律援助，用以修改其申请或重新提交申请。随后于 2016 年 6 月 27 日提交了签证申请。据称，移民与边境保护部未就受理签证申请规定时限。有些寻求庇护者须等待一年以上。尽管 Hussein 先生可以针对移民

与边境保护部就其签证申请作出的决定提出异议(当决定作出时)，但据称他不能对受到拘留提出异议。

21. 来文方报告称，Hussein 先生于 2016 年 8 月某日签署了多份社会保障之类的相关文件。据来文方称，对于 Hussein 先生来说，这是一个强烈的迹象，表明签证申请受理的同时他会被释放。但是，Hussein 先生不但一直在押，而且还被转押到圣诞岛，离开了他赖以得到支持的人际网络。来文方强调，移民与边境保护部让他签署表明他会被释放的文件所带来的希望，正在渐渐变成绝望。

22. 据来文方称，澳大利亚公民和非公民在澳大利亚法庭和仲裁庭面前并不平等。上文提到的高等法院在 Al-Kateb 诉 Godwin 一案中所作裁定的实际效果是，澳大利亚公民可就行政拘留提出异议，而非公民则不能。所以说，Hussein 先生遭拘留构成任意剥夺自由，属于提交工作组审议的案件所适用任意拘留类别的第五类。

政府的回复

23. 2017 年 2 月 15 日，工作组按照其常规来文程序，将来文方的指控转交澳大利亚政府。工作组请澳大利亚政府于 2017 年 4 月 17 日前就 Abdalrahman Hussein 的现状提供详情，并就来文方的指控发表任何评论意见。工作组还请澳大利亚政府明确说明为剥夺 Hussein 先生自由提供合理理由的法律规定，以及剥夺 Hussein 先生的自由是否与澳大利亚政府根据国际人权法(尤其是澳大利亚已经批准的条约)所承担的义务相符。

24. 2017 年 4 月 13 日，澳大利亚政府要求延期提交回复。工作组未同意延期，因为延期要求不符合工作组工作方法第 16 段的规定。

25. 工作组指出，工作组于 2017 年 5 月 9 日收到了澳大利亚政府的回复。但是，这不同于在规定时限内提交回复，工作组对此无法接受。

讨论情况

26. 由于政府没有回复，工作组决定依照其工作方法第 15 段提出本意见。

27. 工作组已在判例中确立了处理证据问题的方式。在来文方有初步证据证明缔约国违反国际规定构成任意拘留时，政府如要反驳指控，则应承担举证责任(见 A/HRC/19/57, 第 68 段)。在本案中，政府没有对来文方提出的初步认定可信的指控提出异议。

28. 来文方提出若干条意见，主张称 Hussein 先生遭拘留具有任意性，属于工作组审议案件时所适用任意拘留类别的第二类、第三类、第四类和第五类。工作组将依次审议上述意见。

29. 来文方主张称，Hussein 先生遭拘留具有任意性，属于第二类，因为他被剥夺自由系因行使《世界人权宣言》第十四条所保障的权利——该条规定“人人有权在其他国家寻求和享受庇护以避免迫害”，以及行使 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》所保障的权利。澳大利亚政府未就此提出异议。

30. 工作组指出，Hussein 先生是叙利亚籍寻求庇护者，自 2012 年以来一直生活在澳大利亚，自 2013 年 1 月以来一直持签证在社会中生活。但是，他于 2014 年 2 月 3 日被逮捕，迄今一直在押。来文方主张称 Hussein 先生遭拘留系因签证已到期，但也认为拘留也可能是因为 2014 年 1 月 12 日与警方发生的一起事件。

31. 工作组注意到，2014 年 2 月 3 日对 Hussein 先生实施逮捕系基于就其移民身份问题签发的拘留令。工作组认可来文方所作陈述，即 Hussein 先生曾预先通知当局其签证即将过期，但当局向其保证他不需要采取任何行动。工作组还认可，当局的保证使 Hussein 先生产生了合理预期，以为至少自己无需为续签签证采取任何行动。确切地说，Hussein 先生怀有合理预期，以为自己的签证会被续签，因为当局没有向其表达任何相反的意思。

32. 工作组重申，寻求庇护不是一种犯罪行为，相反，寻求庇护是一项普世人权，载于《世界人权宣言》第十四条和 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》。工作组指出，上述文书是澳大利亚已经承担的国际法律义务。

33. 工作组指出，在移民管控程序进行过程中实施拘留，本身并不具有任意性。但是，此类拘留必须是根据有关情况决定的合理的、必要的、适当的拘留，且须随着时间的延续进行重新评估。² 拘留在本质上绝不能是惩罚性的³，且应以个案逐一评估为基础。本案当中，工作组得出结论认定，Hussein 先生遭拘留系因行使其寻求庇护权，因为澳大利亚政府未能给出任何其他解释。此外，工作组得出结论认定，Hussein 先生遭拘留系因其签证已到期，因为澳大利亚政府未能给出任何其他解释。

34. 工作组感到关切的是，自 Hussein 先生遭逮捕以来，已过去了很长时间。自他最初遭逮捕以来，已过去三年多，而政府依然尚未就为何其签证没有续签作出任何解释。据此，工作组得出结论认定，Hussein 先生遭拘留具有任意性，属于第二类。

35. 来文方还主张，Hussein 先生遭拘留具有任意性，属于第三类，因为他自 2014 年 2 月 3 日遭逮捕以来一直在押，没有任何就其所遭受的持续拘留的合法性提出异议的可能性。澳大利亚政府未就上述意见提出异议。

36. 工作组谨回顾，根据《联合国与任何被剥夺自由者向法院提起诉讼的权利有关的补救措施和程序的基本原则和准则》，就拘留是否合法问题向法庭提出异议的权利是一项单立的人权，对于保持民主社会中的合法性必不可少。⁴ 该项权利事实上构成国际法的一项强制性规范，适用于所有形式的剥夺自由情况。⁵ 该项权利适用于“所有剥夺自由情况，不仅适用于以刑事诉讼为目的实施的拘押，而且适用于根据行政法及其他法律领域实施拘留的情况，其中包括军事拘留、安保拘留、在反恐措施下实施的拘留、在医疗设施或精神病院实施的非自愿幽禁、移

² 见委员会第 35 号一般性意见，第 18 段。

³ 同上。

⁴ 见 A/HRC/30/37，第 2 和第 3 段。

⁵ 同上，第 11 段。

民拘留……”。⁶ 此外，该项权利一律适用，“无论拘留地点在何处，也无论法律法规中采用的法律术语是什么。出于任何理由实施的任何形式的剥夺自由，均必须由司法系统进行有效的监督和管控”。⁷

37. Hussein 先生自 2014 年 2 月 3 日以来一直在押，依据是同日签发的一张拘留令。这是一起对寻求庇护者进行行政拘留的案件，不是一起涉及刑事诉讼的案件。自被捕之日起，Hussein 先生一直无法就其拘留是否依然合法提出异议，而就其拘留是否依然合法提出异议是他根据《公约》第九条第四款享有的合法权利。他在迄今已超过三年的拘留期内，未能从当局获得任何有关案件出现进展的迹象。这显然违反了《公约》第九条第四款。工作组因此得出结论认定，Hussein 先生遭拘留具有任意性，属于第四类，但不像来文方所提出的那样属于第三类。

38. 来文方还主张称，Hussein 先生遭拘留具有任意性，属于第五类，因为澳大利亚的公民和非公民据来文方称在澳大利亚的法庭和仲裁庭面前并不平等。工作组知道，澳大利亚高等法院在 Al-Kateb 诉 Godwin 一案中作出的裁定实际上意味着澳大利亚公民可就行政拘留提出异议，而非公民则不能。

39. 工作组指出，人权事务委员会曾作出大量裁决，其中认定澳大利亚实施的强制性移民拘留以及存在的没有可能就此类拘留提出异议的问题违反《公约》第九条第一款。⁸ 工作组还指出，澳大利亚高等法院在 Al-Kateb 诉 Godwin 一案中所作裁定的效果是，非公民无法因长期遭受行政拘留而获得任何切实的补救。工作组进一步具体提到人权事务委员会在 F.J.等人诉澳大利亚一案中的裁定。在该案当中，人权事务委员会研究了高等法院在 Al-Kateb 诉 Godwin 一案中所作判决的影响，并得出结论认定，该判决的效果是，没有任何可就长期实行行政拘留是否合法提出异议的切实补救办法：

“缔约国最高级别的法院有朝一日或许会推翻其支持无限期拘留的先例，这种可能性不足以说明当前存在着切实补救办法。缔约国尚未证明其法庭有权根据具体情况就每位提交人遭受拘留的理由作出具体裁决。此外，委员会注意到，高等法院在 2012 年 10 月 5 日就原告 M47 一案中所作的裁定中支持对难民进行长期的强制性拘留，表明胜诉不一定会导致从任意拘留中获释。因此，委员会得出结论认定，缔约国未能证明存在着可以用尽的切实补救办法，根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项，来文可予受理。”⁹

⁶ 同上，第 47(a)段。

⁷ 同上，第 47(b)段。

⁸ 见：第 900/1999 号来文，C.诉澳大利亚，2002 年 10 月 28 日通过的意见；第 1014/2001 号来文，Baban 等人诉澳大利亚，2003 年 8 月 6 日通过的意见；第 1324/2004 号来文，Shafiq 诉澳大利亚，2006 年 10 月 31 日通过的意见；第 1255/2004、第 1256/2004、第 1259/2004、第 1260/2004、第 1266/2004、第 1268/2004、第 1270/2004 和第 1288/2004 号来文，Shams 等人诉澳大利亚，2007 年 7 月 20 日通过的意见；第 1069/2002 号来文，Bakhtiyari 诉澳大利亚，2003 年 10 月 29 日通过的意见；第 1050/2002 号来文，D、E 及其两名子女诉澳大利亚，2006 年 7 月 11 日通过的意见；第 2229/2012 号来文，Nasir 诉澳大利亚，2016 年 3 月 29 日通过的意见；以及第 2233/2013 号来文，F.J.等人诉澳大利亚，2016 年 3 月 22 日通过的意见。

⁹ 见 F.J.等人诉澳大利亚，第 9.3 段。

40. 委员会赞同人权事务委员会的如下意见：Al-Kateb 诉 Godwin 一案的裁定实际上意味着非公民无法就其行政拘留是否依然合法提出异议。工作组因而认定，Hussein 先生遭拘留具有任意性，属于第五类，因为不存在任何可供非公民就其在澳大利亚所遭受拘留是否合法提出异议的切实补救办法。工作组还强调，这种情况具有歧视性，有悖《公约》第十六和第二十六条。

处理意见

41. 鉴于上述情况，工作组提出以下意见：

剥夺 Abdalrahman Hussein 自由违反《世界人权宣言》第二、第七、第八、第九和第十四条以及《公民权利和政治权利国际公约》第九、第十六和第二十六条，为任意剥夺自由，属第二类、第四类和第五类。

42. 基于上述意见，工作组请澳大利亚政府采取必要措施，立即对 Hussein 先生的情况给予补救，使之符合相关国际规范，包括《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》规定的国际规范。

43. 工作组认为，考虑到本案的所有情节，适当的补救办法是立即释放 Hussein 先生，并根据国际法赋予他可强制执行的获得赔偿和其他补偿的权利。

后续程序

44. 工作组依照其工作方法第 20 段，请来文方和该国政府提供资料，说明就本意见所作建议采取的后续行动，包括：

- (a) Hussein 先生是否已被释放；如果是，何日获释；
- (b) 是否已向 Hussein 先生作出赔偿或其他补偿；
- (c) 是否已对侵犯 Hussein 先生权利的行为开展调查；如果是，调查结果如何；
- (d) 是否已按照本意见修订法律或改变做法，使澳大利亚的法律和实践符合其国际义务；
- (e) 是否已采取其他任何行动执行本意见。

45. 请该国政府向工作组通报在执行本意见所作建议时可能遇到的任何困难，以及是否需要进一步的技术援助，例如是否需要工作组来访。

46. 工作组请来文方和该国政府在本意见转交之日起六个月内提供上述资料。然而，若有与案件有关的新情况引起工作组的注意，工作组保留自行就本意见采取后续行动的权利。工作组可通过此种行动，让人权理事会了解工作组建议的执行进展，以及任何未采取行动的情况。

47. 工作组指出，人权理事会鼓励各国与工作组合作，请各国考虑工作组的意见，必要时采取适当措施对被任意剥夺自由者的情况给予补救，并将采取的措施通知工作组。¹⁰

[2017 年 4 月 25 日通过]

¹⁰ 见人权理事会第 33/30 号决议，第 3 和第 7 段。