联 合 国 A/HRC/WGAD/2019/7

大 会

Distr.: General
7 June 2019
Chinese
Original: English

人权理事会
任意拘留问题工作组

# 任意拘留问题工作组第八十四届会议(2019 年 4 月 23 日至 5 月 3 日)通过的意见

## 关于易卜拉欣·图雷(加拿大)的第 7/2019 号意见

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了明确说明。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/36/38)，于 2019 年 1 月 7 日向加拿大政府转交了事关易卜拉欣·图雷的来文。该国政府于 2019 年 4 月 8 日对来文作出答复。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关于公正审判权的国际规范，情节严重，致使剥夺自由具有任意性(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) 剥夺自由违反国际法，因为存在基于出生、民族、族裔或社会出身、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. 图雷先生是一名寻求庇护者，可能来自冈比亚，尽管他没有任何身份证件。图雷先生生于 1971 年，曾经是一名劳工。

5. 据来文方称，图雷先生曾于 2011 年 2 月 28 日在加拿大申请难民身份，声称自己是几内亚国民。2012 年 6 月 7 日，他的难民申请因缺乏可信度而被驳回。在他当初提出难民申请时，加方曾向他发出了有条件离境令。由于这一驳回，该离境令具有了强制执行效力。他被要求于 2012 年 11 月 5 日向加拿大边境服务局报到并接受约谈。据称，图雷先生从未知悉这一约谈要求，因为他没有接到任何传唤信函。由于他未能在规定日期当天参加约谈，加拿大边境服务局根据《移民与难民保护法》第 55 条第 1 款签发了逮捕令。签发逮捕令的依据在于图雷先生是按照命令应加以强制移送的外国国民，并且据信他不太可能为了接受移送而到场。

6. 来文方解释称，根据加拿大边境服务局签发的逮捕令，图雷先生于 2013 年 2 月 23 日被多伦多警察局逮捕。被捕后他被移交给该服务局羁押。随后他被拘留至 2018 年 9 月底，至此被拘留了五年半以上。

7. 此外，来文方表示，图雷先生最初被看管在多伦多移民控制中心，这是一座专门的移民拘留设施。2013 年 3 月，加拿大边境服务局试图根据图雷先生提供的几内亚出生证明将其遣返回几内亚。几内亚主管部门发现图雷先生的出生证明是伪造的并拒绝他入境。因此他又被送回加拿大，并且被关押进了最高安全级别的省级惩教设施。最初他被关押在多伦多西部拘留中心。2013 年 8 月 19 日，他被转移到安大略省林赛的中东部惩教中心。

8. 据报道，图雷先生一直留在上述中东部惩教中心，直到 2017 年 10 月 5 日根据安大略省高等法院的命令被转回多伦多移民控制中心。该命令的依据是法院的裁决，即图雷先生在最高安全级别拘留中心被拘留四年半是残忍和不寻常的，因此侵犯了他根据《加拿大权利和自由宪章》所享有的权利。来文方还指出，公共安全和应急准备部长在安大略省上诉法院的交叉上诉中成功地质疑了这一结论。但是，部长并没有寻求将图雷先生转移到更高安全级别关押机构的命令。

9. 据来文方称，鉴于图雷先生的精神健康状况脆弱，他的拘留期限和条件尤其令人担忧。在图雷先生被拘留期间，他接受了精神保健专业人员的治疗，并且被开具了抗精神病药物和抗抑郁药物。来文方解释说，精神科医生在 2017 年 8 月对图雷先生的心理健康状况进行了评估，并得出结论认为他患有严重的精神与心理疾病。具体来说，根据这位精神科医生的说法，图雷先生的情况“看上去很像精神分裂症”，他的“认知功能和记忆有明显紊乱……这与他的精神障碍有关”。他还发现图雷先生患有“幻视、幻听、感情迟钝以及频繁的感知分离”。图雷先生的问题包括记忆力和注意力“极差”，以及由于幻觉导致分心而难以集中精力回答问题。继续拘留图雷先生将会对他的心理健康产生负面影响，并且可能导致他继续“专注于头脑当中的纷乱想法”，并进一步变得越发孤僻。此外，来文方还报告说，安大略省高级法院在认定图雷先生的权利遭到侵犯时就依据了这些结论，并得出结论认为没有任何证据表明他是在故意装病。

10. 来文方进一步表明，在 2018 年 9 月底，图雷先生被释放，因为主管部门承认他不能被移送出境。但是，图雷先生没有任何身份，也没有得到任何补偿。

*法律分析*

11. 据来文方称，根据《权利宪章》第 7 条和第 9 条的规定，对图雷先生的拘留违反了加拿大宪法，此外还违反了《公民权利和政治权利国际公约》第九条第一款。

12. 具体地说，来文方辩称，对图雷先生的拘留是任意的，因为鉴于当时的情况，他被拘留的时间超过了合理必要的时间，因此是不相称的。

13. 来文方解释说，虽然图雷先生以前试图声称他是几内亚国民，但他在 2015 年 12 月承认自己是冈比亚国民。因此他的国籍不再存在争议。此外，图雷先生无法在合理的时间内获得冈比亚旅行证件，从而加快自己的移送出境。据称，在图雷先生的两次拘留审查当中(2018 年 7 月 20 日和 2018 年 8 月 21 日)，移民司认识到在合理的时间内难以将他遣返，而且他的拘留时间过长。在与 2018 年 7 月审查有关的决定中，该司表示，图雷先生的拘留期限有利于他的获释。该司还在决定中表示，遣返图雷先生的挑战是“巨大的”，没有明确的途径来为他获取旅行证件，而且无法估计遣返图雷先生需要多长时间。来文方称，与审查有关的决定本身足以证明，图雷先生受到的拘留已经成为了任意拘留。

14. 此外，来文方称，由于加拿大边境服务局得出结论认为图雷先生是冈比亚国民，而且他缺乏获得冈比亚旅行证件的必要文件，因此图雷先生被拘留是任意的。事实上，来文方指出，图雷先生没有并且从未拥有过冈比亚身份证件。为了从冈比亚主管部门获得旅行证件以便将他移送出境，这些身份证件是必需的。据报道，至少自 2014 年以来，该司已经知道图雷先生缺乏身份证件。从那时起，显然在合理的时间内难以将他遣返。据来文方称，移民司在 2018 年 8 月的拘留审查中作出的决定的理由也证实了这一点。到目前为止，加拿大方面还没有约谈过冈比亚主管部门，为了组织遣返而进行的面谈的安排也没有取得任何进展。据来文方称，进行这种约谈并导致签发旅行证件的可能性很小。因此，来文方辩称，无论是“有待进行”的约谈还是移民司试图寻求冈比亚主管部门援助的努力都不能为在合理时间内遣返图雷先生的合理前景提供依据。

15. 来文方还指出，在两项拘留审查决定中，对于移送出境的合理前景的认定均与图雷先生与加拿大主管部门的合作有关。此外，来文方报道，安大略省高等法院认为，图雷先生的合作与此类约谈的结合将导致“突破”。然而，来文方称，图雷先生的合作不可能——无论是单独或与面谈一起——为移送出境的合理前景提供依据。在这方面，来文方提供了以下三部分理由。

16. 首先，来文方解释说，在图雷先生被拘留的最初两年半内，他曾多次向主管部门提供虚假信息。然而，自 2015 年 12 月以来，他已承认了冈比亚国籍并与加拿大边境服务局合作。

17. 在这方面，来文方还表明，该边境服务局声称他的名字是巴卡巴·图锐，而不是易卜拉欣·图雷，他未能自认为巴卡巴·图锐阻碍了移送出境过程。他们这样做的依据是，据称国际刑事警察组织(国际刑警组织)的一份报告记录了冈比亚警方 2015 年在冈比亚对图雷先生母亲的一次面谈。来文方强调，该报告尚未向图雷先生透露。来文方称，根据有关该报告的现有信息，该报告并不构成图雷先

生不合作的证据。据报道，一名边境服务局调查员表示，他已收到国际刑警组织的报告，表明图雷先生的母亲已将图雷先生视为她的儿子巴卡巴·图锐，又名易卜拉欣·图雷，也称哈鲁那·图锐。然而，根据调查员的说法，引文中的措辞不是母亲所说的原话。据报道，该调查员还指出，图雷先生的母亲无法读写，也没有为她儿子办理出生登记。其他消息来源称，巴卡巴是图雷先生的绰号，正如他自己所说的那样。来文方解释说，国际刑警组织报告的准确性成为了关键问题，因为该报告可以证明图雷先生未能正确表明自己的身份，以及他的不合作。

18. 来文方进一步解释说，没有证据表明图雷先生没有与主管部门合作。图雷先生提供了他能够提供的信息。在这方面，据称图雷先生的法律顾问曾于 2017 年 5 月 18 日致函加拿大边境服务局，要求提供一份“为便利他被移送出境而要求他采取的任何进一步行动或提供的资料”的清单。但是，被直接致函的该机构听证官没有回应。此外据称，负责图雷先生被移送出境事宜的官员证实，图雷先生从不知道这一要求。

19. 因此，据来文方称，鉴于图雷先生已经在合作，不能说他的合作会导致他被移送出境。

20. 其次，来文方表示，无论如何都没有证据表明图雷先生的合作会导致他被移送出境。据报道，移民局 2018 年 7 月的拘留审查决定已经承认了这一点。该机构在其决定中发现图雷先生继续以多种方式阻挠自己被移送出境，尽管他已向加拿大边境服务局提供了他的真实姓名。然而，尽管假定图雷先生从中作梗，但该司依然在决定中指出，并不存在为图雷先生获得旅行证件的明确途径，也无法估计需要多长时间才能将图雷先生移送出境。

21. 第三，来文方辩称，图雷先生缺乏合作不能作为他继续被拘留的理由。然而，来文方强调，安大略省上诉法院已经表示，虽然图雷先生所谓的不合作并不是他被拘留的原因，但这一点已成为了认定他继续被拘留合乎法律的主要论据。来文方声称，根据法院的理由，图雷先生缺乏与遣返程序的积极合作能证明无限期拘留的合理性，从而使其合法。换句话说，在法院看来，无限期拘留是对图雷先生不与移送程序合作的公正惩罚。但是，来文方指出，以不与移送程序合作为理由的无限期拘留违反了加拿大的基本司法原则和国际法律义务。

22. 来文方还解释说，在加拿大根据《移民和难民保护法》被拘留的人有三种途径可以获释：(a) 理论上，移民司的每次拘留审查都有可能释放被拘留者，(b) 被拘留者可以向联邦法院申请对拘留审查决定进行司法审查；(c) 被拘留者可以通过人身保护令寻求释放。

23. 据称，图雷先生接受过 68 次拘留审查。在每次审查中，移民局都下令继续拘留他，因为他可能会逃跑。虽然审查允许移民司决定拘留是否仍然得到法规授权，但这些审查本身就存在缺陷。

24. 首先，来文方辩称，被拘留者没有得到程序保护。在每次拘留审查时，一名听证官代表公共安全和应急准备部长提出口头陈述。该官员通常不会提供证据证明这些陈述当中提出的指控。该官员既未宣誓作证，也未接受盘问。一般来说，他或她对陈述当中所指称的事实没有第一手的了解，而是依赖其他加拿大边境服务局官员的文件说明和信件。因此，支持继续拘留的事实仅仅是未经宣誓的传闻。此外，据来文方称，最近的媒体报道明确表示，听证官在此过程中不会保持中立。

25. 第二，即便被拘留者的拘留与其与入境有关的目的脱节，即在合理时间内没有被移送离境的合理前景，移民司依然无需释放他或者她。来文方称，移民司 2018 年 7 月的拘留审查决定证明了这一点。尽管发现继续拘留图雷先生的法律效力受到限制，而且加拿大政府继续对图雷先生行使拘留权是错误的，但移民司拒绝下令释放他，理由是没有提出合理的释放计划来克服对于图雷先生躲藏起来不接受遣返的可能性的担忧。

26. 来文方进一步解释说，移民拘留者可采用的另一种选择是对联邦法院的拘留复审决定进行司法审查。图雷先生没有对在他接受拘留审查期间作出的任何决定要求进行司法审查，因为据称在移民拘留方面的司法审查不足。来文方解释说，联邦法院是一个法定法院，只有创立它的法规赋予它的权力。来文方补充说，《联邦法院法》没有授予联邦法院人身保护令管辖权。[1] 因此，法院无权命令释放被拘留者。最高法院只能将裁决退回给作出裁决的行政机构——移民司。如果准许进行司法审查，则审查的标准是合理性，而不是正确性。来文方还指出，与移民司类似，“关于移民拘留手段是否不能合理地进一步加强移民控制机制，根据宪章或人权原则是否非法或已经成为非法的问题，”联邦法院不负责处理。[2] 鉴于法院必须决定移民司作出的决定是否合理，审查是在上述拘留审查程序的框架内进行的。鉴于每 30 天进行一次拘留审查，没有动力寻求只能返回移民司的补救办法。

27. 来文方还解释说，安大略省上诉法院认为，应为移民被拘留者提出人身保护申请，理由是预期的补救措施比《移民和难民保护法》的规定更为有利。然而，来文方指出，法院审理移民被拘留者人身保护申请的管辖权检验是由法院变通适用的。据报告，其中一些变化使人身保护令成为了移民被拘留者难以利用的机制。

28. 来文方解释说，图雷先生通过人身保护令申请向安大略省高等法院请求获释，该法院于 2017 年 10 月 5 日作出裁定(见上文第 8 段)。在该裁定中，法院拒绝下令释放图雷先生，但认定将他拘留在最高安全级别设施当中侵犯了他不受残忍或不寻常待遇或处罚的权利。作为补救措施，法院下令立即将图雷先生移至移民控制中心。对安大略省高等法院拒绝根据人身保护令释放图雷先生的裁定向安大略省上诉法院提出了上诉。公共安全和应急准备部长发起了一项交叉上诉，反对高等法院认为图雷先生的权利受到侵犯的裁定。上诉法院于 2018 年 8 月 13 日作出判决，驳回上诉并批准了交叉上诉。上诉法院不承认图雷先生在合理的时间内没有被移送出境的合理前景，并拒绝下令释放他。来文方称，上诉法院这样做未能保护图雷先生免遭任意拘留。

### 政府的回复

29. 2019 年 1 月 7 日，工作组根据其定期来文程序将来文方的指控转交给加拿大政府。它要求加拿大政府在 2019 年 3 月 8 日之前提供关于图雷先生现状的详

[1] 第 18(2)条。

[2] 安大略上诉法院，乔德哈里诉加拿大(公共安全和应急准备部)，2015 年 10 月 20 日，第 82 段。

细资料，并说明持续拘留他所依据的法律条款，以及这一拘留是否符合加拿大根据国际人权法承担的义务。

30. 2019 年 2 月 28 日，加拿大政府要求延长答复期限，于 2019 年 3 月 1 日获准，新的截止日期为 2019 年 4 月 8 日。2019 年 3 月 22 日，加拿大政府要求进一步延长拘留。但是根据工作组的工作方法第 16 段，只能批准一次延长，因此请求被驳回。[3] 加拿大政府于 2019 年 4 月 8 日提交了答复。

31. 政府提出，其移民拘留制度和对图雷先生的拘留符合国际人权法，对他的拘留不是不合理、任意或不相称的。它指出，在《权利宪章》所载宪法保障措施的保护下，图雷先生有权利用一种强有力的法定制度对他的拘留提出质疑，该制度规定由独立决策者定期审查拘留情况，可申请由联邦法院监督的司法审查，并可向省高级法院申请人身保护令。

32. 具体而言，政府解释说，加拿大边境服务局官员有权在《移民和难民保护法》第 55 条第 2 款规定的有限情况下不借助逮捕证就拘留外国国民。这些情况包括该官员有合理理由相信所涉外国国民不符合接纳资格，或该外国国民不太可能在审查、接纳资格听讯或被移送出加拿大时到场。该国政府还指出，移民局从拘留开始后立即开始不断审查这种拘留的合法性。根据该法第 58 条第 1 款，除非移民司确信该条款所列举的五种拘留理由之一继续适用，否则必须释放外国国民。

33. 此外，政府指出，加拿大的拘留框架所依据的原则是，拘留只能作为最后手段，在没有替代拘留办法的有限情况下使用，并应根据《权利宪章》所保证的程序保障和权利执行。

34. 政府表示，虽然对拘留任何个人的时间没有时间限制或“上限”，但加拿大法律不允许为移民目的进行无限期拘留。拘留时间根据具体情况和背景情况确定。该国政府指出，上述法定安排符合加拿大法律和国际法，为正在进行的拘留审查提供了有意义的程序，同时考虑到了具体案件的背景和情况。个人有权在移民局进行定期拘留审查时对其继续被拘留提出质疑。他们还可以通过要求联邦法院进行司法审查，或向省高级法院申请人身保护令来质疑移民司的决定。政府指出，如果发现长期拘留某人违反了《权利宪章》，将提供适当的补救。

35. 政府表示，图雷先生最初被移民司确定为有逃跑风险。在试图将他移送回几内亚后，他暂时被安置在最高安全级别的省级设施里，因为他不符合低风险设施的拘留标准。在他被拘留期间，图雷先生在移民司接受了几次拘留审查，但每次似乎都被视为有逃跑风险。政府指出，图雷先生并没有要求联邦法院对这些决定进行司法审查，虽然他有这个权利。他确实向安大略省高级法院申请了人身保护令，该法院认定将他拘留是合法的，但他在最高安全级别监狱被拘留的时间和条件被认定是残忍和不寻常的，违反了《权利宪章》第 12 条。但是在上诉时，安大略省上诉法院认为，没有足够的证据证明他受到的待遇是残忍或不寻常的，初审法官在判断这种待遇时犯了错误。政府进一步指出，由于法院经过适当考虑没有发现他的权利受到侵犯，所以没有对图雷先生做出赔偿。

[3] 另见第 84/2018 号意见，第 23 段。

36. 此外，政府表示，将个人安置在省级惩教设施而不是移民控制中心的决定是基于 2017 年实施的国家拘留风险评估。评估对象是被拘留者的若干风险和脆弱性因素，其中包括但不限于严重犯罪、暴力犯罪、逃跑风险、行为问题、口头或身体抵抗以及逃跑/企图逃跑的历史。这种风险评估每隔 60 天重新进行一次，或在出现新信息和/或观察到个别被拘留者的风险发生变化的任何时候重新进行。政府指出，加拿大边境服务局正在采取措施，提高其在移民控制中心接受高风险人员的能力。此外，只有那些能够通过拘留替代方案得到有效管理的个人才会被考虑从拘留中释放。

37. 政府注意到，图雷先生受到合法移送出境令的制约，而且作为一名外国国民，无论根据国际法或国内法，他都无权获得任何特定的移民身份。图雷先生的难民地位申请得到了应有的考虑，他被确定不需要保护。关于他的拘留问题，政府说，移民司根据他以前的行为一直认定图雷先生有逃跑的危险，因此继续拘留他是有理由的。政府进一步指出，虽然个人与必要主管部门的合作程度是决定个人是否有逃跑风险的一个重要因素，但这并不是继续拘留图雷先生的唯一依据。

38. 此外，政府辩称，移民司一直认为有合理的遣返前景，尽管如来文方所述，它确实对图雷先生被拘留时间过长表示关切。由图雷先生及其律师提供的释放计划被认为是不合理的，因为据认为，不能依赖提出保释并负责监督他获释的当事方来确保他在被移送时确能到场。移民司认定需要一个合理的计划才能释放他，当该计划在 2018 年 9 月提出时，移民司命令解除对图雷先生的拘留。

39. 针对来文方关于“被拘留者没有得到程序性保护”的论点，政府提出，拘留审查程序是司法和抗辩性质的，由一名部长代表和被拘留者及其律师向公正的审判员提出有利于他们的案件陈述。虽然听证官在拘留审查过程中的确并不中立，但主持拘留审查听证会的移民司人员才是关键决策者。政府说，移民司人员接受了广泛的培训，并受到行为守则的约束，以便在其决策过程中保持中立、公正和独立。听证官员从公共安全和应急准备部长获得授权，可以提出赞成继续拘留的意见，并且在任何时候都有责任确定拘留的合法理由仍然存在。被拘留者可以提交答辩，可以由法律顾问代表，并可以传唤证人。移民司人员的决定反映了几个不同的因素，只有在被拘留者或其律师有机会检验对被拘留者不利的证据后，才会作出决定。

40. 政府进一步辩称，图雷先生缺乏寻求联邦法院司法审查的动机这一点本身并不能证明该制度不妥当。加拿大注意到，合理性标准是其他普通法司法辖域的典型司法审查制度，其中对行政法庭的监督交由法定法院负责。关于人身保护令补救措施不足的论点，政府表示，图雷先生的申诉实际上是一个只不过对法院判决感到不满的人提出的上诉。

41. 政府指出，其移民拘留制度，尤其是图雷先生的拘留，符合加拿大根据人权事务委员会概述的国际人权法所承担的义务。它指出，其移民拘留的立法和政策框架，加上防止任意拘留的强有力的宪法保护和法院的积极监督，结合在一起可确保拘留就具体案件的情况而言是合理、必要和相称的。对于图雷先生的评估是按照这个程序进行的，并考虑了他的具体情况。

42. 政府指出，已采取步骤处理移民背景下长期拘留的情况，包括增加替代拘留的办法，减少对省级惩教设施的依赖，以及在加拿大边境服务局移民拘留中心提供更好的医疗和精神卫生服务。2016 年 8 月，也就是图雷先生被转移到移民控

制中心前一年和释放前两年，公共安全和应急准备部长宣布了新的国家移民拘留框架，旨在实现这些目标。政府说，为支持该框架，加拿大边境服务局致力于尽可能改善和尽量减少对未成年人、弱势人员和长期被拘留者的移民拘留。此外，在 2018 年 7 月，加拿大扩大了其替代方案，以缩小方案可得性方面的差距，并优先考虑弱势人员的释放方案。

43. 政府进一步强调，加拿大边境服务局还努力扩大了移民控制中心的被拘留者获得医疗保健服务的机会。自 2018 年以来，它已在一些设施中这样做了，并将在 2019 年年中之前完成其他设施的改良。在移民控制中心关押的所有被拘留者都获得了医疗保险。

### 来文方提交的补充资料

44. 政府的答复于 2018 年 6 月 4 日转交来文方，以供进一步作评。

45. 来文方重申了提交工作组的原始材料中所载的申诉。来文方注意到，政府的重点是国内制度的遵守情况以及就国内人权准则而不是国际法而言对图雷先生造成的影响。

46. 来文方指出，与政府声称的情况相反，图雷先生的拘留从来都不合理；尽管他属于接受精神疾病治疗的弱势群体类别，但在审查期间并没有考虑到他的身体和精神健康状况；他被安置在惩罚性的拘留设施；而且图雷先生之所以被拘留完全是因为政府未能将他移送出境。

47. 来文方还指出，政府未能回应工作组的意见和人权事务委员会的意见，其中这些机构呼吁加拿大立法规定最长拘留期。此外，《移民和难民保护法》第 58 条第 2 款授权移民司，在仅考虑第 58 条第 1 款所列因素后，如果认定所涉个人对公众构成危险或有逃跑风险即可继续拘留。来文方称，这一法定制度使得移民司有权认定，由于没有合理的遣返前景，任何其他因素都比拘留期限和/或无限期拘留这一事实更重要，因此就可以在任意和违反《公约》第九条的情况下决定继续拘留。

48. 此外，来文方认为，国内法要求对个别案件的背景和情况进行评估。然而，后来被上诉法院推翻的高等法院判决认为，图雷先生的拘留审查程序排除了他的案件的几个关键要素，特别是他的心理健康状况以及他被关押在最高安全级别的犯罪机构中的事实。

49. 来文方称，政府并未否认其最初的事实陈述。虽然无限期拘留在加拿大法律中仍然存在争议，但政府没有处理来文方根据国际法即《公约》第九条提出的申诉。政府为缩短拘留时间和改善被拘留者的状况所作的上述大部分努力发生在图雷先生的拘留之后，对他的拘留或释放没有任何影响。来文方指出，政府提交的关于获得医疗服务的意见，侧重于图雷先生获释后建立的服务，这是对以前提供的医疗服务不足的默认。此外，图雷先生不符合安置在最高安全级别设施中的任何标准，释放他的根据是法院命令而不是政府提到的程序。

50. 此外，来文方指出，政府的答复或者加拿大法院都未处理其关于国际法的初步投诉。虽然法院认定图雷先生根据《权利宪章》享有的权利没有受到侵犯，但法院并未提及加拿大根据《公约》承担的义务。这些裁决是在假定法定安排符合

《权利宪章》和加拿大的国际人权义务的情况下作出的，但来文方指出，加拿大未能立法规定最长拘留期限。

51. 针对政府声称图雷先生被拘留并非完全因为他不合作的说法，来文方引用了几项与图雷先生有关的拘留审查决定，这些决定以他的不合作作为理由，认定无论是针对他的长期拘留还是无限期拘留都是合法的。来文方还指出，图雷先生在其绝大多数拘留审查中都没有律师代理。

52. 来文方认为，被拘留者没有充分的机会在公平的程序中检验对他们不利的证据。为了支持这一意见，来文方提到了移民司的一项决定，其中拒绝命令部长披露有关证据，并拒绝了图雷先生盘问某些官员的要求，这些官员的陈述在拘留审查期间被援引为不利于他的证词。

53. 此外，被接受用于图雷先生、并使得他在 2018 年 9 月被释放的拘留替代方案并不是什么新办法。来文方称，图雷先生获得了可以驳斥部长关于合理遣返前景说法的充分信息披露，而且将这一情况变化描述为释放计划的改进也是不准确的。

54. 最后，来文方指出，政府并未否认图雷先生被拘留了五年半，也没有否认起初的四年半他被关押在最高安全级别的设施中，维持拘留的决定从未考虑过他的心理健康状况，或在拘留期间始终没有在合理时间内遣返的合理前景。

## 讨论

55. 工作组感谢来文方和政府提交资料，并欢迎它们就此事进行合作与接触。

56. 作为初步事项，工作组注意到图雷先生于 2018 年 9 月 21 日被释放，因此不再被关押在拘留设施中。然而，工作组注意到，图雷先生于 2013 年 2 月 23 日被拘留，直至他于 2018 年 9 月 21 日获释，这是长达五年半的相当长的一段时间。此外，虽然没有被拘留，但图雷先生也没有完全自由，因为他现在仍然受到替代拘留的管束。工作组还认为，本案提出了国际法允许的移民拘留期限这一严重问题。根据其工作方法第 17 段(a)项，即便有关人员获释，工作组依然保留在逐案基础上就剥夺自由是否任意提出意见的权利，因此工作组着手审查来文

57. 来文方在没有援引工作组采用的任何类别的情况下认为，图雷先生的拘留是任意的。工作组注意到政府否认了这些指控，认为图雷先生的拘留完全符合加拿大根据国际人权法所承担的义务。

58. 工作组注意到，来文方并未质疑图雷先生最初被拘留的合法性。图雷先生于 2013 年 2 月 23 日根据加拿大边境服务局发出的逮捕令被捕。来文方与政府之间的分歧涉及图雷先生被捕后的时期，在此期间，他在最高安全级别省级惩教设施滞留了很久，直到 2017 年 10 月 5 日被移送到多伦多移民控制中心，他留在那里直到 2018 年 9 月 21 日为止。来文方辩称，对图雷先生的拘留是任意的，因为他被拘留的时间很长，没有任何将他从加拿大遣返的合理前景。政府辩称，图雷先生的案件定期受到了审查，并且在提供适当的释放计划后他立即就获释了。

59. 工作组一贯认为，在移民背景下剥夺自由必须仅作为一种万不得已的特殊措施适用，时间应尽可能短，而且只能出于合法的目的，例如涉及入境登记和诉求

记录或有疑问时对身份进行初步验证。[4] 因此，虽然移民控制程序中实行的拘留本身不属于任意拘留，但必须根据情况证明其合理、必要且相称，并随着拘留时间的延长进行重新评估。[5] 拘留在本质上绝不能是惩罚性的，[6] 且应以个案逐一评估为基础。

60. 图雷先生于 2013 年 2 月 23 日至 2018 年 9 月 21 日被拘留。在此期间，他在最高安全级别省级惩教机构滞留了四年，直到他于 2017 年 10 月 5 日被移送到多伦多移民控制中心并且滞留了将近一年。就移民背景而言，这是一段非常长的时间。此外，图雷先生在被拘留期间的三分之二时间内被安置在最高安全级别惩教设施中。

61. 来文方承认，图雷先生的姓名和国籍存在争议，而图雷先生最初在他的真正国籍问题上误导了主管部门。不过来文方称，图雷先生在 2015 年 12 月就承认了自己是冈比亚的国民。此外工作组注意到，政府否认未能与主管部门合作是他继续被拘留的原因。

62. 工作组同意，图雷先生在 2011 年申请庇护失败后逃跑这一行为可能是主管部门扣留图雷先生的正当理由。但是，只有此举追求的目的合法，工作组才能接受这一理由是正当的，在本案当中，合法目的是加拿大主管部门打算将图雷先生作为非法外国国民移送出加拿大。政府未能说明自 2013 年图雷先生被拘留以来为确保从加拿大驱逐他所作的努力，因此工作组无法接受这一理由。值得注意的是，政府没有答复来文方提出的意见，即迄今为止没有约谈过冈比亚主管部门，也没有在安排约谈以便组织移送方面有任何进展。

63. 工作组注意到，自 2015 年 12 月以来，加拿大主管部门已经知道图雷先生是冈比亚国民，但他们没有试图与冈比亚主管部门接触，以确定将图雷先生移送出加拿大的必需细节。来文方引用了加拿大主管部门做出的若干决定，所有决定都表明除非得到图雷先生的旅行证件，否则他不可能被移送出加拿大。政府没有说明它为确保能得到这些证件所做的工作。同样，政府也没有解释图雷先生可以做些什么来获得这些证件或者他如何能够协助获得证件的进程。事实上工作组注意到，来文方声称图雷先生的法律顾问曾于 2017 年 5 月 18 日致函加拿大边境服务局听证官，询问图雷先生需要采取哪些进一步行动或提供哪些信息，以便将他移送出境，但政府也没有回应这一说法。来文方声称，图雷先生从未得到任何答复，而政府选择不回应这项指称，尽管它有机会回应。因此，在工作组看来情况很清楚，即图雷先生无法为这一进程提供任何协助。然而令人费解的是，在图雷先生长达五年半的拘留期间，加拿大主管部门为争取将他移送出境究竟都做了些什么。

[4] 另见经修订的第 5 号审议意见，第 12 和 16 段。另见 A/HRC/10/21, 第 67 段

[5] 见第 42/2017 号意见和第 28/2017 号意见。见人权事务委员会，关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)，第 18 段。

[6] 经修订的第 5 号审议意见，第 14 段；见第 12/2014 号和第 42/2013 号意见；见《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》，第 45 段；E/CN.4/2006/7, 第 85 段；A/HRC/10/21, 第 75 段和人权事务委员会第 35 号一般性意见，第 18 段。A/HRC/30/36/Add.3, 第 73 段；A/HRC/30/36/Add.1, 第 81 段；以及 A/HRC/36/37/Add.1, 第 99(a)段。

64. 工作组还注意到，政府辩称，《移民和难民保护法》并未授权在移民程序中实行无限期拘留，因为该法为持续审查拘留情况提供了有意义的程序，同时考虑到了每个案件的具体情况。工作组不同意这种推理。事实上，该法没有明确授权无限期拘留这一事实并不排除无限期拘留的可能性，因此工作组才要求必须立法规定移民程序中的最长拘留期限，法定拘留期限一旦到期，被拘留者就必须自动获释。[7] 工作组拒绝接受政府的意见，即拘留时间长短更多地取决于具体情况，通过定期进行个人评估来确保拘留的持续合法性和相称性。按照政府的逻辑，这意味着接受个人可能在拘留期间陷入无休止的定期审查循环，而没有任何实际得到释放的前景。这是一种类似于无限期拘留的情况，即使对拘留进行最有意义的持续审查也无法纠正这种情况。

65. 工作组希望再次强调，在移民过程中无限期拘留个人是不合理的，也是任意的。[8] 正如其修订的第 5 号审议意见第 27 段所述：

> 可能存在这样的情况，即识别处于不正常情况的人或将其移送到一国领土之外的障碍并非归因于他们自身——包括原籍国领事代表的不合作、不驱回原则或无法获得交通工具——以至于无法驱逐他们。在这种情况下，必须释放被拘留者，以避免发生潜在的无限期拘留，因为这将是任意的。

66. 这似乎正是图雷先生的情况，他被拘留了五年半，等待被移送出加拿大，而加拿大主管部门似乎没有采取什么措施来争取移送和加快移送进度。工作组特别注意到，移民司几次暗示有可能无限期拘留图雷先生。然而，没有人做任何事情来争取移送，导致图雷继续被拘留，没有任何明确的前景表明他何时会被释放。根据国际法，这样做是任意的，因此工作组得出结论，图雷先生在移民程序中被拘留五年半的做法违反了《公约》第九条第一款。[9]

67. 此外，工作组注意到，该国政府在答复中没有解释为什么认为将图雷先生在最高安全级别惩戒设施拘留四年半是有必要的或者恰当的做法。工作组注意到，图雷先生没有犯下任何刑事罪行，也不是在法院判处的刑期内服刑。

68. 政府声称，图雷先生于 2013 年被捕时“暂时”被安置在最高安全级别的省级设施中，因为他不符合在风险较低的设施中关押的标准。从拘留时间长度看，工作组认为这一安排不能被定性为“临时”措施。同样，工作组也不能同意，在移民程序中被拘留的人可以被关押在并非适合于此目的且并不尊重这些人的非定罪地位的设施当中。[10] 在本案中，工作组还注意到，这种做法似乎对图雷先生的健康产生了重大负面影响。因此，工作组不能接受图雷先生仅仅因为他的移民身份而在最高安全级别监狱中被关押四年半。

[7] 经修订的第 5 号审议意见，第 25 段。另见 A/HRC/13/30, 第 61 段。

[8] 经修订的第 5 号审议意见，第 26 段。另见第 42/2017 号和第 28/2017 号意见和 A/HRC/13/30 号意见，第 63 段。

[9] 工作组希望将本案的事实与人权事务委员会审议的加罗诉荷兰案(CCPR/C/74/D/794/1998)的来文进行对比，其中申请人从开放的设施逃跑，之后在封闭设施中被拘留了三个半月，直到主管部门得出结论认为驱逐他没有现实前景后，他才获释。

[10] 经修订的第 5 号审议意见，第 44 段。

69. 工作组回顾到，在 2005 年访问加拿大期间，工作组曾对将移民被拘留者关押在省级惩教设施表示关切。[11] 这也是禁止酷刑委员会在 2018 年关于加拿大第七次定期报告的结论性意见中表达过的关切。[12] 令工作组感到遗憾的是，国际人权机构的这些关切和建议被忽视了。因此，工作组认为，将图雷先生关押在最高安全级别的惩教设施当中四年半是进一步违反《公约》第九条第一款的行为。

70. 鉴于上述所有情况，工作组的结论是，2013 年 2 月 23 日至 2018 年 9 月 21 日对图雷先生的拘留是任意的，属于第四类。根据工作方法第 33 段(a)项，工作组将本案转送移民人权问题特别报告员，以便采取适当行动。

71. 工作组对所报告的图雷先生的健康问题表示关切。虽然政府概述了在移民程序中为被拘留者提供的各种保健服务，但工作组注意到，其中大多数是最近采取的举措，在图雷先生被拘留期间并未到位。此外，他已经不再被关押在拘留设施内。工作组呼吁加拿大主管部门确保图雷先生的健康权得到适当的尊重和保障，并确保他免费得到所有适当的治疗和药物。

72. 最后，工作组欢迎有机会对加拿大进行国别访问，以便建设性地与该国政府进行接触，并提供援助，以处理工作组对任意剥夺自由问题的关切。工作组注意到该国政府自 1999 年 4 月以来向所有专题特别程序任务负责人都发出了长期邀请，并期待该国政府能对 2018 年 4 月 11 日提出的国别访问请求作出肯定答复。

## 处理意见

73. 鉴于上述情况，工作组提出以下意见：

剥夺易卜拉欣·图雷的自由违反《世界人权宣言》第三和第九条及《公民权利和政治权利国际公约》第九条，为任意剥夺自由，属第四类。

74. 工作组请加拿大政府采取必要措施，立即对图雷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。

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

76. 工作组促请政府确保对任意剥夺图雷先生自由的相关情节进行全面和独立的调查，对侵犯他权利的责任人采取适当措施。

77. 工作组敦促政府确保每个人，包括在移民程序中被拘留的人，都能够有效地行使获得人身保护令的权利。

78. 工作组依照其工作方法第 33 段(a)项，将本案转送移民人权问题特别报告员，以采取适当行动。

79. 工作组请政府利用现有的一切手段尽可能广泛地传播本意见。

[11] E/CN.4/2006/7/Add.2, 第 81 和 92 段(c)。

[12] CAT/C/CAN/CO/7, 第 34-35 段。

## 后续程序

80. 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) 图雷先生是否已被释放；如果是，何日获释；

(b) 是否已向图雷先生作出赔偿或其他补偿；

(c) 是否已对侵犯图雷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，使加拿大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落实本意见。

81. 请政府告知工作组，在执行本意见中提出的建议时可能遇到哪些困难，以及是否需要通过工作组访问等形式提供进一步的技术援助。

82. 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落实进展情况，以及任何未采取行动的情况。

83. 工作组回顾指出，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。[13]

[2019 年 4 月 25 日通过]

[13] 见人权理事会 33/30 号决议，第 3 和第 7 段。