

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
28 November 2013
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 1955/2010 号来文

委员会在第 109 届会议(2013 年 10 月 14 日至 11 月 1 日)上通过的意见

提交人: Zeyad Khalaf Hamadie Al-Gertani (由律师 Nedzmija Kukricar 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 波斯尼亚和黑塞哥维那

来文日期: 2010 年 6 月 4 日(首次提交)

参考文件: 特别报告员根据规则第 92 和 97 条做出的决定, 于 2010 年 6 月 14 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见的通过日期: 2013 年 11 月 1 日

事由: 驱逐回伊拉克

程序性问题: 用尽国内补救办法、证据不足

实质性问题: 返回原籍国后面临酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的风险, 禁止驱回, 任意和非法干涉私人 and 家庭生活, 禁止歧视

《公约》条款: 第六、七、九(第 1、2 和 4 款)、十三、十四、十七、二十三、二十四和二十六条

《任择议定书》条款: 第二和第五条(第 2 款(丑)项)

GE.13-49239 (C) 231213 060114



* 1 3 4 9 2 3 9 *

请回收



附件

人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款在第一〇九届会议上

通过的关于

第 1955/2010 号来文的意见*

提交人: Zeyad Khalaf Hamadie Al-Gertani (由律师 Nedzmija Kukricar 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 波斯尼亚和黑塞哥维那

来文日期: 2010 年 6 月 4 日(首次提交)

根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十八条设立的人权事务委员会，于 2013 年 11 月 1 日举行会议，

结束了对 Zeyad Khalaf Hamadie Al-Gertani 根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》提交人权事务委员会的第 1955/2010 号来文的审议工作，

考虑了来文提交人和缔约国提供的全部书面材料，

通过了如下的意见：

根据任择议定书第五条第 4 款

1.1 来文提交人 Zeyad Khalaf Hamadie Al-Gertani, 伊拉克国民，生于 1970 年 3 月 30 日。他称，缔约国侵犯了《公约》第六、七、九(第 1、2 和 4 款)、十三、十四、十七、二十三、二十四和二十六条赋予他的权利，使他受到伤害。在提交来文之时，他被关押在萨拉热窝东部移民中心，等待遣送回伊拉克。提交人由律师代理。《任择议定书》于 1995 年 6 月 1 日对缔约国生效。

1.2 2010 年 6 月 14 日，新来文和临时措施特别报告员代表委员会，根据委员会议事规则第 92 条，请缔约国在委员会审议本案期间不要将提交人驱逐回伊拉

* 委员会以下委员参与了本来文的审议工作：亚兹·本·阿舒尔先生、莱兹赫里·布齐格先生、艾哈迈德·阿明·法萨拉先生、科内利斯·弗林特曼先生、岩泽雄司先生、瓦尔特·卡林先生、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、杰拉尔德·纽曼先生、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏先生、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生、安雅·塞伯特-佛尔女士、尤瓦·沙尼先生、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利先生和马戈·瓦特瓦尔女士。

克。2010年12月15日，缔约国通知委员会说，根据委员会的请求，已经暂停对提交人的驱逐措施，并且由于认为提交人对缔约国国家安全构成威胁，因此将继续处于萨拉热窝移民中心的控制(监视)措施之下，不得离开。

事实背景

2.1 提交人是逊尼派伊拉克人。他称，他的母系家族参与了萨达姆政权，特别是他的一名兄弟当过共和国卫队成员。他说自己于1989年开始在伊拉克军队服兵役；1991年2月或3月，当伊拉克占领科威特时，他逃离军队，之后藏在巴格达郊区的亲戚家。提交人称，他后来通过亲属才知道自己被缺席判处死刑，并且由于他的逃离，他的兄弟被逐出军队，判处一年徒刑。

2.2 提交人称，他在伊拉克库尔德斯坦的摩苏尔和埃尔比勒躲藏9个月。他设法获得“伊拉克库尔德当局”颁发的一本假护照，因为感觉不安全而奔往伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和苏丹。后来他抵达也门，在那里居住11个月。他冒名顶替自己的朋友 Abdulla Seid Ali Ba-Awra，又获得了一本也门假护照，前往阿拉伯叙利亚共和国和土耳其。随后，他到了克罗地亚，并且在1995年9月抵达波斯尼亚和黑塞哥维那。

2.3 1995年11月，他娶了一位波斯尼亚和黑塞哥维那国籍女子。他们有三个未成年子女。他定居在波斯尼亚和黑塞哥维那，从事二手车生意。1996年1月4日，内政部按照 Abdulla Seid Ali Ba-Awra 的姓名，授予他波斯尼亚和黑塞哥维那国籍。

2.4 提交人称，2003年，他向泽尼察—多博伊广省内政部报告了他的真实身份，说他的全名是 Zeyad Khalaf Hamadie Al-Gertani。然而，他们并没有认真对待，因为他未提供任何文件证明自己的真实身份。2005年，他的兄弟设法为他在巴格达获得一个身份证明，随后由提交人交给缔约国当局。2007年1月29日，外国公民入籍决定更正问题国家委员会撤消了曾经授予他的国籍，理由是他假冒身份。

2.5 2009年3或4月，根据外国人事务局的决定，提交人被捕，在萨拉热窝东部移民中心关押至2009年6月3日，理由是：根据《外国人通行和居留与庇护法》第99条第2款(b)和(c)项，认为他威胁了波斯尼亚和黑塞哥维那的法律制度、公共秩序、和平与安全，并且对他的真实身份有合理怀疑。提交人针对这项措施向波斯尼亚和黑塞哥维那法院上诉。2009年5月8日，提交人的上诉被驳回。随后，拘留令被定期延长，而提交人此后一直处于拘留之中。

2.6 2009年5月13日，提交人依照《外国人通行和居留与庇护法》向安全部庇护科申请国际保护，称他不能把波斯尼亚和黑塞哥维那国籍的妻儿带到处于战争中的国家，因为他们将面临人权侵犯行为。2009年5月18日和20日，提交人受到主管机构约见，在场的有他的律师和联合国难民事务高级专员办事处的代表。他称：他担心如果返回伊拉克，会遭到杀害或折磨，因为他已经被判处死刑；现在有内战，并且国家现由什叶派统治，而他属于逊尼派。他还称：在他逃

离军队时，一名由军事法庭判处死刑的人被立即处死了。出于这个原因，他不得不迅速逃生，只是后来通过家人听说判刑一事。他指出：即使他没有被判刑，也会由于族裔出身而面临危险。他还说：他来自一个著名的逊尼派家族，几个亲戚都已经被杀害，而他的家人已逃往阿拉伯叙利亚共和国或该国与伊拉克的边境地区。关于使用 Abdulla Seid Ali Ba-Awra 姓名的也门护照一事，提交人说，他没有显示真实身份，是为了免受伊拉克前政权的报复。

2.7 2009年5月28日，安全部庇护科根据《外国人通行和居留与庇护法》第105、106(第4款(a)项)、109(第6款)、116(第1款(c)项)和118条，驳回了提交人的庇护申请，因为缔约国的情报和安全局已经把提交人列为对国家安全构成威胁的人员。此外，提交人在申请中没有为适用不驱回原则提出理由，因为他的话不可信，所提供的请求保护理由不合理。限他在15天内离开缔约国领土。该决定指出：虽然伊拉克的人权状况令人担忧，但各种国际报告称，处于危险的是前政权的成员和支持者以及阿拉伯复兴社会党的成员；仅是逊尼派，则不面临这样的危险。该决定就此认为：提交人逃离军队表明他未支持前政权；他的兄弟被解除了共和国卫队的职务并被前政权判过刑；而提交人称其出于著名逊尼派家族一事无案可查。他所称的被判处死刑一事，如果有，应在20世纪90年代初，也就是2003年被推翻的什叶派政权期间宣布，但是没有迹象表明新政权将执行这一判决。此外，2007年7月15日，提交人的亲属在巴格达为他获得一份国籍证书；2008年5月11日，提交人获得伊拉克驻维也纳大使馆颁发的伊拉克护照，有效期至2016年；在缔约国当局对提交人采取控制(监视)措施期间，他的妻子与伊拉克驻贝尔格莱德大使馆联系过，请求协助。最后，事实证明，尽管伊拉克存在暴力局势，但逊尼派并不受系统的迫害。

2.8 2009年5月29日，安全部庇护科将对提交人采取的通行限制和禁止离开萨拉热窝移民中心设施的期限延长90天，从2009年6月4日起算。

2.9 2009年6月10日，提交人就缔约国拒绝国际保护一事向波斯尼亚和黑塞哥维那法院提出申诉，认为这个决定具有任意性。他指出：主管机构对于他在伊拉克面临风险这一事实，存在着不正确和片面的理解；关于他威胁公共秩序或安全的调查结果不合理或没有任何证据支持；主管机构未能考虑到伊拉克的人权状况，从而导致了实际情况以及提交人一旦被驱逐出境所面临风险的错误评估。他进一步指出，主管机构援引的国际报告反映出伊拉克存在着教派和政党影响下的民兵等方面造成的暴力气氛以及侵犯人权的行¹。关于他的家庭情况，他说主管机构没有考虑到他离开的可能性是否会严重影响他的家人；他的家人不可能融入伊拉克社会，因为他们是波斯尼亚和黑塞哥维那国民，不说阿拉伯语、与伊拉克没有任何联系。

¹ 提交人援引了《难民署关于评估伊拉克寻求庇护者国际保护需求资格的准则》(2009年4月)。《准则》规定：来自巴格达等五个中部省份的寻求庇护者，应视为需要国际保护的人。如果发现他们不符合难民身份，应当仍然认为他们面临伊拉克现行武装冲突的严重伤害危险。

2.10 2009年8月26日，因为提交人的上诉仍悬而未决，所以安全部将限制他通行的措施延长90天。

2.11 2009年11月18日，波斯尼亚和黑塞哥维那法院驳回提交人针对取消其波斯尼亚和黑塞哥维那国籍的决定的申诉。提交人就这一裁决上诉到宪法法院。在提交人向委员会提交本来文之时，他的上诉仍然悬而未决。

2.12 2009年11月23日，波斯尼亚和黑塞哥维那法院驳回了提交人针对拒绝保护而提出的申诉。法院指出，安全部根据《外国人通行和居留与庇护法》第105条、第106条第4款和第118条驳回提交人的国际保护申请时，审查了提交人是否符合不驱回原则保护的的条件。然而，在全面细致地审查了提交人提供的资料后，安全部认为，他称自己担心被迫害是毫无根据的。法院指出，提交人曾在1995年离开缔约国领土数次；他与家人去迪拜度假；他去过匈牙利并在那里提出过庇护申请，但后来撤回。他没有向安全部证明对他的死刑判决实际上已经下达，并且在会见中对主管机构提出的问题多次避免做出具体回答。鉴于提交人被视为对国家公共秩序和安全构成威胁，因此命令他离开缔约国领土是合法的，没有侵犯提交人的家庭和私人生活权利，因为这一权利的行使必须符合公共利益和缔约国的国家安全。由于这是最终决定，所以安全部于2009年11月30日对提交人采取控制(监视)措施，将他关在萨拉热窝移民中心，不得离开。这一措施每30天延长一次。

2.13 2009年12月15日，提交人针对波斯尼亚和黑塞哥维那法院的裁决向宪法法院提出申诉，并请求采取临时措施，以暂停对他的驱逐程序。提交人称，波斯尼亚和黑塞哥维那法院的裁决不合法，侵犯了《宪法》和《欧洲保护人权与基本自由公约》赋予他的以下基本权利：禁止酷刑、不人道或有辱人格的待遇或处罚，私人和家庭生活权利、获得有效补救的权利、不受歧视地自由享有各项权利的权利；质疑驱逐令和获得司法审查的权利。提交人重申了他的要求，并指出安全部没有解释为什么认为那份对国家公共安全构成威胁人员名单上的“1974年8月出生科威特的Abdulla Ba-Awra”实际上就是提交人(1970年3月30日出生于巴格达的Zeyad Khalaf Hamadie Al-Gertani)。此外，他辩称，不应将一个人遣返到他会面临酷刑或其他严重虐待的地方，无论他可能对于审查其国际保护申请的国家来说如何不受欢迎或危险。

2.14 2010年2月25日，宪法法院驳回了提交人关于采取措施暂停将他驱逐出境的申请，因为尚未下达如果他不自愿离境就强制驱逐出缔约国领土的任何决定。

2.15 2010年5月4日，安全部外国人事务局对提交人发出驱逐令，五年内禁止他在波斯尼亚和黑塞哥维那入境和停留。他于2010年5月12日就驱逐令提出上诉。2010年5月13日，他再次请求宪法法院采取临时措施，理由是当局已经向他发出了驱逐令。2010年5月28日，安全部驳回了他的反对驱逐令的上诉。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国驱逐他回伊拉克，将违反《公约》第六、七、十三、十四、十七、二十三、二十四和二十六条。

3.2 提交人认为，缔约国当局没有恰当评估如果他回到伊拉克将面临的危险，尤其是他将面临立即被拘、拷打和杀害的真实风险。因此，缔约国遣返他回伊拉克将违反《公约》第六条和第七条。提交人争辩说：逊尼派阿拉伯人面临着以涉嫌参与或支持逊尼派武装团体为由被拘留、拷打和处决的特定风险；伊拉克对涉嫌叛乱分子判处和执行死刑的情况有所增加；伊拉克当局将视他为一个与前政权和/或那些武装团体有瓜葛的人。² 根据这种情况以及他的个人和家庭背景，他会在机场就引起伊拉克主管机构的注意，被当作一个潜在的威胁，特别是如果他被波斯尼亚和黑塞哥维那强制遣返的话。仅仅根据他是与前政权有关的逊尼派阿拉伯人以及他在波斯尼亚和黑塞哥维那以安全为由受到拘留，他就冒有以损害伊拉克内部安全的罪名被处死的真实风险。此外，因他逃离伊拉克军队而下达的死刑判决依然适用，即使这是前政权决定的。

3.3 谈到与第三条第 3 款合并解读的第十三和第十四条，提交人争辩说，缔约国以威胁公共秩序和国家安全为由拒绝了他的国际保护申请，但是没有告诉他为什么将他视为一个威胁。没有向他提供任何有关这种威胁的事实，更遑论证据，并且在审理其国际保护申请过程中甚至没有提及这一问题。主管机构只是提到一份涉嫌构成安全威胁的人员名单。提交人指出：安全威胁的指控如果作为驱逐或长期拘留的依据，则必须有佐证。因此，缔约国违反了第十三条所载的驱逐程序保障，没有按照《公约》第十四条对他进行公正和公开的审理。

3.4 谈到缔约国违反第十七条、第二十三条和第二十四条的申诉，提交人指出，对他的拘留和可能驱逐出境措施，构成了对他私人和家庭生活的任意和非法干涉。他的妻子和未成年子女是波斯尼亚和黑塞哥维那国民，不说阿拉伯语，并且与伊拉克文化没有任何联系。他们不能跟着他前往一个面临着内战、治安恶劣的国家。因此，驱逐令的实际执行将导致他与家人多年分离、对他的子女产生不利影响。在这方面，主管机构没有适当评估提交人家庭生活受到干涉的严重性以及《儿童权利公约》第 3 条所规定的儿童最大利益。³ 援引委员会关于《公约》所规定的外侨地位的第 15 号一般性意见(1986 年)，提交人称，尽管《公约》不承认外国人有权进入或居住在一个缔约国境内，并且在原则上由国家决定谁可入境，但在某些情况下，事关在一国的入境或居留时，特别是事关尊重家庭生活时，外国人可享受《公约》的保护。

² 提交人援引了《难民署关于评估伊拉克寻求庇护者国际保护需求资格的准则》和国际特赦组织的《伊拉克：人权简报》(2010 年 3 月)。

³ 见《大会正式纪录，第四十一届会议，补编第 40 号》(A/41/40)，附件六，第 5 段。

3.5 关于他根据第二十六条提出的申诉，提交人指出：当局确定他对国家安全构成威胁，以此为主要理由拘留他并将他从居住近 15 年的国家驱逐出去，是出于对伊斯兰教阿拉伯人的偏见。

缔约国关于可否受理问题的意见

4.1 2010 年 10 月 13 日，缔约国提交了来文可否受理问题的意见。

4.2 缔约国指出，提交人冒名顶替 Abdulla Ba Awra Said Ali，作为也门国民、持也门护照、非法进入波斯尼亚和黑塞哥维那。根据伊拉克大使馆和国际刑警组织的文档和其他证据，主管机构发现提交人的真实身份是 Zeyad Khalaf Hamadie Al-Gertani。撤销他的波斯尼亚和黑塞哥维那国籍并驳回他的国际保护申请，部分是由于情报和安全局的“机密”文件证明他对公共秩序、和平与国家安全构成威胁。提交人在国籍被撤销两年之后，在对他实行一定控制措施之时才申请国际保护。缔约国认为，他提出申请是为了拖延驱逐，是对国际保护申请权的滥用。

4.3 提交人向波斯尼亚和黑塞哥维那法院提出上诉，抗议安全部 2010 年 5 月 28 日关于确认将他驱逐出境的命令的决定。然而，在缔约国提交本意见之时，法院对该案的审理仍悬而未决。

4.4 2010 年 7 月 28 日，外国人事务局延长了对提交人的控制(监视)措施，将提交人在移民中心拘留至 2010 年 9 月 5 日，限制了他自由和无限通行的权利。提交人就这一决定向安全部提出上诉。2010 年 7 月 29 日，他的上诉被驳回。随后，提交人在波斯尼亚和黑塞哥维那法院对这一决定提起诉讼。在缔约国提交本意见的时候，法院尚未做出裁定。缔约国还指出，就驱逐决定提起的诉讼，不具有中止效果，因此不推迟驱逐决定的执行。

4.5 在诉讼过程中，安全部与波斯尼亚和黑塞哥维那法院审议了提交人的全部指控。主管机构没有仅限于认定他对本国安全构成威胁，而是也根据《外国人通行和居留与庇护法》第 91 条审查了他的请求，并评估了如果提交人被驱逐回伊拉克将面临的所谓危险或风险。《公约》第六、十三、十四、十七、二十三、二十四和二十六条赋予提交人的权利未受侵犯，而他的国际保护申请得到了审理。此外，缔约国认为，在特殊情况下可对提交人的通行自由权加以限制，比如说，为了保护国家安全和公共秩序。另外，在民主社会中，政府部门为保护国家利益而介入是必要的。如果就此做出了决定，这一决定比私人 and 家庭生活权更重要。

4.6 综上所述，缔约国坚称提交人的来文没有充分证据，因此不应受理。

缔约国关于案情的意见

5.1 2010 年 12 月 15 日，缔约国提交了关于来文案情的意见。

5.2 缔约国通知委员会说，在波斯尼亚和黑塞哥维那法院于 2009 年 11 月 23 日确认对国际保护申请的驳回决定之后，提交人继续处于控制(监视)之下，不得离

开萨拉热窝移民中心；这些措施一直由外国人事务局逐月延长，并且作为上诉案件而经过安全部与波斯尼亚和黑塞哥维那法院部的审查。

5.3 缔约国指出，驱逐提交人回原籍国的决定，是根据《外国人通行和居留与庇护法》第 16、88(第 1 款)和 117 条做出的。这些条款规定，一旦以具有最终法律约束力的决定而驳回国际保护申请，须将该人驱逐出境。关于控制措施，根据《外国人通行和居留与庇护法》第 99 条，如果有正当理由相信一外国人可能威胁缔约国的公共秩序或安全，则将其置于监视之下，以确保驱逐决定得以执行。根据第 102 条，这样的控制措施应不超过 180 天。在特殊情况下，如果不可能在 180 天内驱逐该外国人，监视的总持续时间可以延长到 180 天以上。

5.4 缔约国重申，安全部与波斯尼亚和黑塞哥维那法院审议并评估了提交人的申诉，即驱逐他回伊拉克将使他面临有违《公约》待遇的严重风险。

5.5 谈到提交人有关私人和家庭生活权的申诉，该缔约国认为这不是一个绝对的权利，可以因公共利益而加以限制。在这方面，既定事实表明提交人构成了一个“社会威胁”。此外，如果提交人的申诉是正确的，则将为情况类似的外国人赋予一种永久豁免权，不符合对私人和家庭生活权的保护。

5.6 对提交人的控制和监视措施是主管机构根据法定程序采取的。这些措施的期限及其超出 180 天的延长，是由于提交人所提起的诉讼，以及申诉审理机构所做的决定，比如委员会关于采取临时措施的请求。所有这些措施，以及关于提交人国际保护申请的决定，都由行政和司法当局公平和彻底地进行了审议。

5.7 至于提交人称缔约国违反《公约》第二十四条和第二十六条的申诉，缔约国坚称这不属实。正如《外国人通行和居留与庇护法》所规定的，提交人有机会诉诸行政和司法程序，不受歧视地质疑所有关于他的决定。在提交人的国际保护申请得到最后裁决前，外国人事务局没有采取任何措施驱逐他。另一方面，提交人在指称中仅仅是断言他子女的权利如何受到侵犯。

提交人关于缔约国意见的评论

6.1 2010 年 12 月 31 日和 2011 年 3 月 4 日，提交人针对缔约国关于可否受理问题和案情的意见提交了他的评论。

6.2 提交人通知委员会说，针对安全部 2010 年 5 月 28 日确认驱逐令的决定，他向波斯尼亚和黑塞哥维那法院上诉，请求采取临时措施，因为根据《外国人通行和居留与庇护法》第 4 条第 3 款和《行政争议法》第 18 条第 1 款，上诉不具有自动中止驱逐行动的效果。然而，波斯尼亚和黑塞哥维那法院拒绝就临时措施的申请做出决定，简单地将这一问题移交安全部，而后者于 2010 年 6 月 11 日驳回申请。因此，向波斯尼亚和黑塞哥维那法院提出的上诉未成为一种质疑驱逐令的有效补救措施。此外，将临时措施申请的审理交由上诉程序中的一个当事方—安全部—严重损害了公平审判的权利。

6.3 关于他向宪法法院提出的采取临时措施的申请，提交人辩称，由于宪法法院决定这类申请所需的时间过长，所以实际上不能当作一种有效补救措施来质疑一起构成违反《公约》第六条和第七条的驱逐行动。尽管如此，当对他发出驱逐令后，他向宪法法院提交了这一事项，要求采取临时措施。然而，在他于 2010 年 12 月 31 日向委员会提交案件之时，法院还没有做出决定。最后，提交人还认为，正如缔约国在其意见中所承认的，根据《外国人通行和居留与庇护法》第 4(第 3 款)、89(第 5 款)和 93 条(第 2 和 3 款)，针对强制驱逐决定而提起的上诉不推迟驱逐令的执行。

6.4 2010 年 11 月 27 日，就提交人对安全部 2009 年 5 月 28 日决定与波斯尼亚和黑塞哥维那法院 2009 年 11 月 23 日裁决的上诉，宪法法院下达裁决，驳回提交人的国际保护申请。宪法法院驳回提交人的申请，指出“在驳回上诉人国际保护申请的行政/司法程序与侵犯关于不受酷刑或不人道和有辱人格的待遇的权利之间，不可能有关连”。⁴它还认定，驱逐令和拒绝国际保护并不构成对提交人家生活权的任意干涉。综上所述，提交人称，他已经用尽了所有的国内补救办法，并且不存在他可利用的有效国内补救办法来防止自己被驱逐回伊拉克。

6.5 提交人坚称，在审理过程中，他从来没有面对任何关于他威胁国家安全或公共秩序的事实或证据。安全部与波斯尼亚和黑塞哥维那法院部都没有提供理由说明为什么认为他对缔约国安全构成威胁，而仅是将其评估限于援引一个据称包括他姓名的名单。即使在这一情况下，缔约国也不能忽视一个事实，即它有义务不将一个人遣返或驱逐到一个他所面临的待遇有违《公约》第六条和第七条的地方。提交人称，对于如果他被驱逐而将面临的所谓风险，缔约国未提供任何意见。此外，由于缔约国为了驱逐他而与伊拉克当局联系过，因此毫无疑问，那些主管机构都充分了解他可能被驱逐出境的情况，从而增加了他抵达伊拉克时将被拘留的可能。⁵

6.6 提交人指出，在最初的来文中，他没有就对他所施控制措施的任意性和漫长而提出任何问题，特别是他继续被关押的问题，因为这些问题仍有待宪法法院审理，并且他认为该程序构成有效的补救办法。然而，鉴于缔约国就这些措施重申的意见，以及他被拘留了 22 个月的事实，提交人认为，向宪法法院的上诉实际上无效、无法防止对《公约》第九条的违反。

6.7 提交人称，主管机构说最初拘留他是为了确保将他驱逐出境，令人置疑；其实，主管机构所依据的是一个未经证实的避免安全威胁的理由。他指出，当他被送进移民中心时，主管机构甚至还没有启动强制执行驱逐令的程序。

6.8 对提交人的拘留具有任意性，也反映在这一事实中，即：安全部在 2007 年撤销他的波斯尼亚和黑塞哥维那国籍时还没有采取任何控制措施。虽然情况没有

⁴ 提交人提供了宪法法院判决的英译文，并转交缔约国。

⁵ 提交人援引了禁止酷刑委员会关于波斯尼亚和黑塞哥维那的结论性意见(CAT/C/BIH/CO/2-5)，第 14 段。

重大改变，但是两年多后，在 2009 年 5 月 4 日，他被视为缔约国安全的威胁，并被拘留在一个移民中心。波斯尼亚和黑塞哥维那法院对这项措施的审查也具有任意性。在 2010 年 4 月 30 日的裁决中，法院批准了他对安全部 2010 年 4 月 27 日延长提交人拘留的决定的上诉，因为这涉及到《欧洲人权公约》第 5 条关注的问题。2010 年 5 月 4 日，同一安全部做出新的延长拘留的决定。令人惊讶的是，尽管安全部完全无视法院在 2010 年 4 月 30 日的判决，但提交人对后一决定的上诉于 2010 年 5 月 12 日被法院驳回。波斯尼亚和黑塞哥维那法院这种不一致的做法证明了对提交人的拘留构成任意剥夺他的自由，违反《公约》第九条第 1、2 和 4 款。

缔约国的补充意见

7.1 2011 年 6 月 21 日以及 2012 年 1 月 10 日、5 月 18 日和 10 月 9 日，缔约国提交了补充意见。

7.2 缔约国坚称，提交人关于萨拉热窝移民中心监测措施的指称不准确。为公共利益和安全的原因而继续拘留他，是合理和正当的。根据采取及后来延长这些措施的各项决定所包含的理由，最初的监视是为了确认提交人的身份，并且是因为将他视为缔约国安全的威胁。这项措施后来的正当理由是为了确保将他驱逐，并且因为他仍然被视为安全的威胁。这项措施得以延长，还依据的是委员会关于采取临时措施请求、主管机构关于他对缔约国安全构成威胁的结论、以及他没有波斯尼亚和黑塞哥维那居住证的事实。提交人有机会向安全部与波斯尼亚和黑塞哥维那法院质疑这些措施。在此背景下，监视措施时间漫长不能归咎于缔约国。此外，尽管案情复杂，主管机构在很短时间内就做出了关于监视措施的决定，审议了提交人的国际保护请求、驱逐令、以及提交人随后提出的上诉。

7.3 外国人事务局没有义务告知提交人为什么将他视为国家安全的威胁，因为在 2009 年 5 月 4 日的最初决定中明确说明了采取监视措施的法律依据。在这方面，这项措施不是依据于他的波斯尼亚和黑塞哥维那国籍正在撤销过程中这一事实，而是因为有关资料和证据显示出对他身份的合理怀疑。因此，决定采取并且后来延长监视措施，都是根据《公约》第九条采纳的。

提交人的补充评论

8.1 2011 年 11 月 15 日、2012 年 3 月 27 日和 2012 年 7 月 23 日，提交人提交了补充评论。他重申以前的指称：如果被驱逐回伊拉克则将面临的风险、对他采取的监视措施的任意性和漫长、以及他的家庭生活权。

8.2 提交人认为，审理和监视措施漫长不能归因于他。他提起诉讼是基于《公约》第二条第 3 款所赋的获得法律补救的权利。

8.3 主管机构称，2010 年 6 月 14 日后延长对提交人的拘留，根据《公约》第九条依然合法，令人置疑。当时委员会发出一项采取临时措施请求，请缔约国在审议来文期间不要驱逐他。此外，主管机构在审理他的国际保护申请期间对他的

拘留不符合法律，违反了《外国人通行和居留与庇护法》第 143 条。该条规定，第六章(关于外国人的接纳和监视/拘禁)不适用于寻求庇护者。虽然他的申请正在审议之中，但是主管机构只能在 180 天内采取措施限制他的通行，不能剥夺自由。因此，《公约》第九条第 1、2 和 4 款赋予他的权利受到侵犯。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理问题

9.1 在审议来文所载的任何申诉之前，人权事务委员会必须根据议事规则第 93 条，决定本案是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

9.2 委员会根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项确认，同一事项不在其他国际调查或解决程序的审理之中。

9.3 关于《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项所载的要求，委员会援引其判例并指出，是否用尽了所有补救办法，取决于审议来文之时的情况。⁶在本案中，委员会注意到，波斯尼亚和黑塞哥维那法院于 2009 年 11 月 23 日驳回了提交人的国际保护申请，并且宪法法院于 2010 年 11 月 27 日确认这一裁决合法。委员会注意到缔约国承认说，针对外国人事务局 2010 年 5 月 4 日驱逐令的申诉不延缓驱逐程序的执行，并注意提交人关于采取临时措施的申请也被驳回。委员会还注意到，提交人还在行政和司法机关对针对其采取和延长执行的监视措施(拘留令)提出了质疑，但这一质疑未能取得任何效果。在缔约国对这一问题未表示任何意见的情况下，委员会认为，根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项受理本来文，不存在任何障碍。

9.4 委员会注意到，提交人根据《公约》第六、七、十三和十四条指称，主管机构没有评估如果他返回伊拉克将面临的风险，并且没有考虑到他的个人情况和他在离开伊拉克之前经历的事件。它还注意到，驳回他国际保护申请的依据是他对公共秩序和国家安全构成威胁，但是没有向他提供有关这种威胁的任何事实或证据，并且主管机构只是援引一份据称构成安全威胁的人员名单。在此背景下，他获得有效补救措施以质疑将他驱逐到伊拉克是否合法的权利，受到严重损害。

9.5 委员会注意到，主管机构在审议提交人的国际保护申请期间，于 2009 年 5 月 18 日和 20 日分别约见他两次，有他的律师和联合国难民事务高级专员办事处的代表在场；在审理过程中，提交人未提供任何文件证明他如果返回伊拉克将面临风险、特别是关于死刑的断言。委员会还注意到，提交人通过他的亲戚从巴格

⁶ 见第 1876/2009 号来文，Ranjit Singh 诉法国，2011 年 7 月 22 日通过的意见，第 7.3 段；第 1228/2003 号来文，Lemercier 诉法国，2006 年 3 月 27 日通过的不予受理决定，第 6.4 段；第 1045/2002 号来文，Baroy 诉菲律宾，2003 年 10 月 31 日通过的不予受理决定，第 8.3 段；以及第 1069/2002 号来文，Bakhtiyari 诉澳大利亚，2003 年 10 月 29 日通过的意见，第 8.2 段。

达的伊拉克主管机构那里得到了身份证明文件，并且在审理其波斯尼亚和黑塞哥维那国籍撤销问题期间提交。在他被拘留之后，他的妻子联系过伊拉克驻贝尔格莱德大使馆，以寻求帮助。委员会还注意到，开始是安全部、后来是波斯尼亚和黑塞哥维那法院与宪法法院审查了提交人的国际保护申请。在驳回这一申请时，安全部和法院并没有将评估限于缔约国表示的安全关切，而且还审议了提交人关于如果被遣返回伊拉克则可能面临风险的申诉，并认定他不需要国际保护。在此情况下，委员会认为，提交人根据《公约》第六、七、十三和十四条提出的申诉没有充分证据，根据《任择议定书》第二条宣布不予受理。

9.6 委员会还注意到提交人根据第二十六条提出的歧视问题，即：主管机构称提交人对国家安全构成威胁，是基于对阿拉伯血统伊斯兰信徒的偏见。委员会认为这一申诉没有充分证据，根据《任择议定书》第二条宣布不予受理。

9.7 委员会注意到提交人根据《公约》第九条第 1、2 和 4 款提出的指称，即：他于 2009 年 5 月 4 日被带到萨拉热窝移民中心，置于控制(监视)措施之下，因为他被视为缔约国国家安全的威胁；他此后一直被拘留；虽然他就这项措施及其延长向安全部和法院提出申诉，但实际上无法质疑它的依据，因为缔约国未向他提供关于他对国家安全构成威胁这一结论的理由或证据。委员会认为，就受理来文而言，提交人为其根据《公约》第九条第 1、2 和 4 款提出的指称而提供了充分的详情和证据，因此宣布可以受理。

9.8 关于提交人根据第十七、第二十三和二十四条提出的申诉，委员会认为，就受理来文而言，提交人提供了充分的资料和证据，因此宣布可以受理。

审议案情

10.1 按照《任择议定书》第五条第 1 款的规定，人权事务委员会根据各方提供的所有资料，审议了本来文。

10.2 关于提交人称对他的拘留具有任意性质，违反第九条第 1、2 和 4 款，委员会注意到：提交人在萨拉热窝移民中心处于监视(拘留)措施之下，不允许离开。按照缔约国的说法，采取这项措施最初是为了确定他的身份，并且因为将他视为缔约国安全的威胁。这项措施后来的正当理由是为了确保将他驱逐出境，并且因为他仍然被视为威胁。最后，它的延长也是出于委员会关于采取临时措施请求、主管机构关于他威胁缔约国安全的结论、以及他在波斯尼亚和黑塞哥维那没有居留许可的事实。缔约国认为，对提交人继续拘留是合理的，明确存在着公共利益上的正当理由，并且措施时间漫长不能归咎于缔约国。

10.3 委员会指出，第九条第 1 款采用的“任意性”概念不应等同于“违法”，而是须作广义解释，以涵盖不恰当、不公正、缺乏可预测性、以及法律正当程序等因素。⁷ 移民控制过程中的拘留措施本身不具有任意性，但是拘留时间长短必

⁷ 见第 1134/2002 号来文，Gorji-Dinka 诉喀麦隆，2005 年 3 月 17 日通过的意见，第 5.1 段；第 305/1988 号来文，Van Alphen 诉荷兰，1990 年 7 月 23 日通过的意见，第 5.8 段。

须根据具体情况证明是合理、必要和相称的，并且在延长时重新评估。有关决定必须审议个案相关因素，并考虑到能够实现同样目的的侵犯性较轻手段，比如报告义务、担保人或防止潜逃的其他条件。此外，必须定期接受重新评估，并按照第九条第 4 款进行司法审查。⁸ 委员会还指出：第九条第 2 款规定，在逮捕之时必须向被捕的任何人告知逮捕理由，而这一要求不限于与刑事指控有关的逮捕。⁹

10.4 委员会注意到，提交人自 2009 年以来仍然在押。2009 年 5 月 4 日，情报和安全局通知外国人事务局说，提交人被视为缔约国公共秩序、和平与安全的威胁。在同一天，外国人事务局逮捕了提交人，将他送入萨拉热窝移民中心，期限是 2009 年 6 月 3 日；这一措施的理由是：根据《外国人通行和居留与庇护法》第 99 条第 2 款(b)和(c)项，认为他对波斯尼亚和黑塞哥维的法律制度、公共秩序、和平与安全构成威胁，并且对他的真实身份存在着合理怀疑。2009 年 5 月 8 日，波斯尼亚和黑塞哥维那法院驳回提交人反对这项措施的上诉。随后，提交人对这项措施及其延长又提出上诉。然而，从来没有向提交人提供理由或证据，说明是什么导致主管机构认定他威胁国家安全；或者提供任何解释，说明为什么他不能得到关于这个问题的任何资料。根据双方提供的材料，委员会得出结论认为，审查拘留措施的法院既没有考虑这一评估是否恰当的问题，也没有解释为什么法院本身也没有被告知这一评估所依据的理由。因此，委员会认为，虽然就缔约国掌握的资料来说，最初的逮捕和拘留可能合理，但缔约国者却未能证明 2009 年以后继续和延长拘留的必要性，并且证明其它侵扰程度较低的措施不可能达到同样目的。因此，委员会认为，对提交人的拘留侵犯了《公约》第九条第 1 款赋予他的权利。

10.5 关于提交人根据第九条第 2 款提出的申诉，委员会认为，要求向所有被捕者告知逮捕理由的主要目之一是：在被捕者认为所给的理由不能成立或缺乏根据的情况下，他们能够争取获释；另外，理由不仅须包括逮捕的一般依据，而且还须包括反映指控的实质内容的足够事实细节。¹⁰ 在此情况下，委员会认为，行政机关将提交人关入萨拉热窝移民中心时没有向他、并且也没有向法院提供资料，说明为什么认为他对安全构成威胁，从而实际上损害了他向法院争取释放的权利。因此，委员会的结论是，缔约国没有向提交人提供有关被捕理由的资料，侵犯了《公约》第九条第 2 款赋予他的权利。

10.6 委员会认为：《公约》第九条第 4 款规定，法院在审查拘留合法性时，必须考虑到评估拘留合法性的全部必要相关因素。委员会根据所掌握的材料发现：法院没有得到资料说明是什么导致情报和安全局将提交人视为缔约国公众秩序、和平与安全的威胁，并且没有质疑为何法院本身也不能被告知这一评估所依据的

⁸ 见第 2094/2011 号来文，F.K.A.G 等诉澳大利亚，2013 年 7 月 26 日通过的意见，第 9.3 段；以及第 2136/2012 号来文，M.M.M.等诉澳大利亚，2013 年 7 月 25 日通过的意见，第 10.3 段。

⁹ F.K.A.G.等诉澳大利亚，第 9.5 段和 M.M.M.等诉澳大利亚，第 10.5 段。

¹⁰ 见 F.K.A.G.等诉澳大利亚，第 9.5 段；M.M.M.等诉澳大利亚，第 10.3 段。

理由。¹¹ 委员会的结论是，缔约国法院对拘留合法性的审查不符合第九条第 4 款所规定的审查标准，从而违反了《公约》这一规定。

10.7 委员会注意到：提交人根据《公约》第十七、二十三和二十四条称，对他的拘留和驱逐可能性构成了对私人和家庭生活的任意和非法干涉，因为这将意味着分裂他的家庭、不利地影响他的子女幸福。他的妻子和未成年子女是波斯尼亚和黑塞哥维那国民，不说阿拉伯语，并且与伊拉克文化没有任何联系。此外，他们不能跟随他前往一个面临内战、治安恶劣的国家。委员会还注意到：缔约国辩称私人 and 家庭生活权不是绝对的权利，可出于公共利益的原因受到限制。

10.8 委员会指出，根据它的判例，以驱逐手段使一人与家庭分离，构成对《公约》第十七条第 1 款所保护的家庭生活权的干涉。¹² 在一部分家人必须离开缔约国领土，而另一部分家人有资格居留的情况下，必须一方面参照缔约国驱逐有关人员之理由的重要意义，另一方面参照这一驱逐对家庭及其成员所造成的困苦程度，来审议相关标准，以评估对家庭生活的具体干涉是否是任意干涉、或者在客观上能否证明合理。¹³

10.9 在本案中，委员会认为，驱逐提交人将给他的家庭造成相当大的困难。如果提交人的妻子和未成年子女决定移民到伊拉克，以避免家人分离，则将不得不生活在一个文化和语言都不熟悉的国家中。委员会还注意到：在裁定提交人的驱逐案时，波斯尼亚和黑塞哥维那法院与宪法法院都仅限于援引提交人被视为对国家安全的威胁的事实，但不去恰当地评估这一驱逐相关的理由。此外，这些法院没有给提交人提供充分机会来阐述所谓的安全威胁问题，让他能够为恰当评估他的驱逐对家庭处境的影响问题提供意见。既然缔约国未清楚解释为什么提交人对该国安全构成威胁、或者为什么未提供这一资料，委员会认为，缔约国未能证明对他家庭生活的干涉是正当的、具有严肃和客观的理由。因此，委员会认为，根据这些情况，驱逐提交人将违反《公约》第十七条和第二十三条。

10.10 既然得出结论认为存在着违反上述条款的行为，委员会决定不另外审查提交人根据《公约》第二十四条提出的申诉。

11. 人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款行事，认为缔约国违反了第九条第 1、2 和 4 款赋予提交人的权利，而且驱逐提交人回原籍国将构成对《公约》第十七和二十三条款的违反。

12. 按照《公约》第二条第 3 款(子)项，缔约国有义务向提交人提供有效的补救，包括充分的赔偿。它应当或者在适当条件下释放提交人，或者为他提供充分机会对拘留他所依据的全部理由提出质疑。在争取将提交人驱逐回原籍国之前，

¹¹ 见第 1051/2002 号来文，Ahani 诉加拿大，2004 年 3 月 29 日通过的意见，第 10.2-10.3 段。

¹² 见第 558/1993 号来文，Canepa 诉加拿大，1997 年 4 月 3 日通过的意见，第 11.4 段。

¹³ 见第 1011/2001 号来文，Madafferi 诉澳大利亚，2004 年 7 月 26 日通过的意见，第 9.8 段。

它还应全面复议将提交人驱逐回伊拉克的理由，以及由此对其家庭生活产生的影响。缔约国也有义务采取措施，防止今后再发生类似的违约行为。

13. 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》第二条规定，缔约国也已承诺确保其境内或受其管辖的所有个人均享有《公约》承认的权利；委员会因此希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实委员会《意见》的情况。委员会还请缔约国公布本《意见》，并以缔约国正式语文广为散发。

[意见通过时有英文、法文和西班牙文本，其中英文本为原文。随后还将印发阿拉伯文、中文和俄文本，作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]
