



## 人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款通过的关于第  
2365/2014 号来文的意见\* \*\*

来文提交人:	A.K. 等人(由难民咨询和案例工作处律师 Katherine Wrigley 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	澳大利亚
来文日期:	2014 年 3 月 13 日(首次提交)
参考文件:	根据委员会议事规则第 92 条做出的决定, 已于 2014 年 3 月 21 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期:	2021 年 7 月 8 日
事由:	在移民设施中拘留未成年人
程序性问题:	证据不足
实质性问题:	残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚; 人身自由和安全; 人的尊严; 儿童权利; 有效补救权
《公约》条款:	第二条第 3 款、第七条、第九条第 1 款和 第 4 款、第十条、第十七条、第二十三 条及第二十四条
《任择议定书》条款:	第二条和第三条

1.1 来文提交人是: A.K., 1998 年 12 月 31 日出生; A.R., 1997 年 2 月 11 日出生; G.Z., 1998 年 12 月 31 日出生; B.A.A., 1998 年 12 月 31 日出生; E.E., 1997 年 12 月 31 日出生; H.M., 1996 年 12 月 31 日出生; S.H., 1997 年 12 月 31

\* 委员会第一三二届会议(2021 年 6 月 28 日至 7 月 23 日)通过。

\*\* 参加审议本来文的委员会委员有: 瓦法阿·阿什拉芙·穆哈拉姆·巴西姆·亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马哈吉布·埃尔·哈伊巴、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、科波亚·查姆加·克帕查、埃莱娜·提格乎德加、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖和根提安·齐伯利。



日出生；K.M.，1999年4月25日出生。上述所有人均系阿富汗国民。A.Z.，1997年2月12日出生；S.M.，1996年6月1日出生；H.I.，1994年12月31日出生；A.M.，1998年1月1日出生。上述所有人均系巴基斯坦国民。以及D.D.，1997年2月15日出生，系伊拉克国民。2013年，提交人作为无人陪伴的未成年人到达澳大利亚，并被安置在拘留中心。最初，他们声称，缔约国如果将他们转移到瑙鲁区域处理中心，将侵犯他们根据《公约》第二十四条第1款享有的权利。在此后于2014年3月24日提交的材料中，告知委员会，提交人也声称，缔约国违反《公约》第二条第3款、第七条、第九条第1款和第4款、第十条、第十七条及第二十三条。2015年9月10日，提交人根据《公约》第十七条、第二十三条和第二十四条就他们在澳大利亚大陆的拘留条件提交了补充申诉。《任择议定书》于1991年12月25日对澳大利亚生效。提交人由难民咨询和案例工作处律师 Katherine Wrigley 代理。

1.2 提交人在2014年3月13日提交来文时，请求委员会根据议事规则第94条要求缔约国在委员会审议他们的案件期间不要将他们从澳大利亚驱逐或转移。2014年3月21日，委员会通过新来文和临时措施特别报告员行事，决定不同意该请求。

1.3 2015年9月10日，律师通知委员会，两名提交人，即1997年12月31日出生的S.H.和1999年4月25日出生的K.M.，决定撤回申诉。

## 事实背景

2.1 在2013年7月至11月期间，提交人作为无人陪伴的未成年人到达澳大利亚。根据《移民法》第189条第3款，他们被安置在澳大利亚圣诞岛的一个非法移民和寻求庇护者拘留中心。提交人的父母要么留在本国，要么已经去世。

2.2 在他们到达圣诞岛并被拘留后，根据《澳大利亚移民法》，提交人有被转移到瑙鲁进行进一步处理的风险。缔约国当时的政策是，拘留所有非正常海上抵达者，随后将他们转移到区域处理国，前提是区域处理国有适合被转移的个人所需要的空置住所和设施。2014年3月，提交人的律师致函澳大利亚移民和边境保护部及移民和边境保护部部长，以提交人为无人陪伴的未成年人为由，请求不要将他们转移到瑙鲁。律师还写信给圣诞岛的案件管理机构，要求保证一些未成年人不会被转移到该岛。提交人没有收到对上述任何信件的回复。他们没有寻求对这种情况进行司法审查，因为他们认为，他们没有有效的司法补救办法阻止转移。随后，提交人的律师指出，她不知道是否有任何补救办法能够阻止转移。

2.3 2014年9月和12月，移民和边境保护部部长宣布，所有在2013年7月19日至12月31日期间到达澳大利亚且尚未被转移到区域处理国的未经批准的海上移徙者将不会被转移到离岸处理中心。2014年12月，包括六名提交人<sup>1</sup>在内的所有未成年人都被从圣诞岛转移到澳大利亚大陆。他们都被安置在集体住房中。其余提交人也在2014年12月至2015年2月期间被转移到澳大利亚大陆。

2.4 A.K. 2013年8月到达圣诞岛，在那里的拘留中心度过了约15个月。他被转移到维多利亚州吉朗的一个社区拘留中心。2016年5月，他在昆士兰的一个社区拘留中心。在此后的某一天，A.K.获得过渡签证。他提交了保护签证申请，但被

<sup>1</sup> 以下提交人被转移：A.Z.、D.D.、B.A.A.、A.K.、A.R.及A.M.。

拒绝。A.K.在法院对拒绝提出质疑。截至 2019 年 7 月，他的案件的诉讼程序仍在进行中。

2.5 A.Z. 2013 年 8 月抵达圣诞岛，在那里的拘留中心度过了约 16 个月。他被重新安置在维多利亚州吉朗的一个社区拘留中心。他在收到过渡签证后的某个未指明的日期获释。A.Z.住在维多利亚州，并于 2017 年 3 月 17 日获得安全区企业签证。

2.6 E.E.于 2013 年 11 月到达圣诞岛。他之前曾被转移到区域处理中心，后来于 2014 年 2 月回到澳大利亚大陆。他在圣诞岛拘留中心总共呆了约 14 个月。之后，他被转移到维多利亚州吉朗的一个社区拘留中心。E.E.在获得过渡签证后，在某个未指明的日期获释。他住在维多利亚州，并于 2018 年 1 月 2 日获得安全区企业签证。

2.7 A.R. 2013 年 8 月到达圣诞岛，在那里的拘留中心度过了约 15 个月。在某个未指明的日期，他被转移到维多利亚州吉朗的一个社区拘留中心。2015 年 6 月，因为行为问题，他被转移到玛利拜朗移民拘留中心。A.R. 2016 年 9 月 19 日自愿回到阿富汗。

2.8 D.D. 2013 年 9 月到达圣诞岛，并在那里的拘留中心呆了约 15 个月。在某个未指明的日期，他被重新安置到昆士兰州布里斯班市的一个社区拘留中心。在此次重新安置三个月后，D.D. 18 岁时，获得过渡签证并从拘留中心获释。他住在新南威尔士州悉尼市。2019 年 7 月，D.D.的安全区企业签证申请尚未获得批准。

2.9 S.M. 2013 年 8 月抵达圣诞岛，在那里的拘留中心度过了约 16 个月。2014 年 12 月，S.M.获得过渡签证并获释。他住在维多利亚州墨尔本市，于 2018 年 7 月 5 日获得了安全区企业签证。

2.10 G.Z.于 2013 年 8 月到达圣诞岛。他之前曾被转移到区域处理中心。之后，他于 2013 年 12 月回到澳大利亚大陆。他总共在圣诞岛拘留中心度过了约 15 个月。2015 年 1 月，他获得了过渡签证并获释。G.Z.住在南澳大利亚州阿德莱德市。他提出的安全区企业签证申请被拒绝。2019 年 7 月，移民评估厅在对他的法律身份进行审查。

2.11 B.A.A. 2013 年 10 月到达圣诞岛，并在那里的拘留中心呆了约 13 个月。他被重新安置到新南威尔士州悉尼市的一个社区拘留中心。2016 年 10 月 28 日，B.A.A.的安全区企业签证请求获得批准。提交人在澳大利亚有一个哥哥。在 B.A.A.抵达圣诞岛时，他哥哥在澳大利亚大陆的一个社区拘留中心。在 B.A.A.到达后的某个时候，B.A.A.请求由他哥哥照顾他。然而，由于后者当时是未成年人，这一请求被拒绝。

2.12 H.M.和 H.I. 2013 年 7 月到达圣诞岛，分别在那里的拘留中心度过了约 17 个月和 18 个月。2015 年 1 月，他们获得了过渡签证并获释。他们住在维多利亚州墨尔本市。2018 年 8 月 6 日，H.I. 获得了安全区企业签证。2019 年 6 月 21 日，H.M.的安全区企业签证请求获得批准。

2.13 A.M. 2013 年 8 月到达圣诞岛，在那里的拘留中心呆了约 15 个月。他被重新安置到维多利亚州吉朗的一个社区拘留中心。2017 年 3 月 10 日，他获得了安全区企业签证。

## 申诉

3.1 在初次提交来文时，提交人声称，将他们转移到瑙鲁，缔约国将违反其根据《公约》第七条承担的不推回义务。提交人辩称，他们在瑙鲁的拘留条件将会不适当，不符合《公约》第七条、第十条、第九条第1款和第4款、第十七条、第二十三条及第二十四条的要求。他们声称，在瑙鲁，他们会被任意拘留，并被剥夺必要的教育、医疗和社会设施的使用机会。提交人认为，如果他们被转移，缔约国应为这些可能的侵权行为承担责任。

3.2 提交人还声称，在圣诞岛任意拘留他们的时间过长，违反了《公约》第九条第1款的要求。他们回顾了委员会的判例并指出，对他们的拘留既不必要，也不相称。此外，提交人声称，鉴于他们没有对被拘留提出质疑的途径，缔约国违反了第九条第4款。

3.3 提交人辩称，他们在圣诞岛被拘留期间可获得的设施和服务不足，违反了《公约》第七条、第十条、第十七条、第二十三条及第二十四条的要求。他们说，国家当局没有向他们提供所有必要的设施和支持。确切地说，他们说，他们不能适当地使用身心健康设施。

3.4 提交人指出，澳大利亚大陆的社区拘留条件违反《公约》第十七条、第二十三条及第二十四条。他们辩称，他们中的一些人被与在澳大利亚的其他家庭成员分开。他们进一步具体指出，不允许 B.A.A. 与他的哥哥同住。他哥哥比他早 12 个月到达澳大利亚，被拘留在大陆的社区拘留中心。他们也声称，社区拘留中心没有提供提交人所需的足够设施。

3.5 提交人提及《公约》第二条第3款，但没有提出任何具体申诉。作为补救办法，他们要求缔约国承认违反了《公约》，向他们道歉，并向他们提供充分的补偿和赔偿。

## 缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在 2016 年 6 月 22 日的普通照会中，提交了缔约国关于本来文可否受理和实质问题的意见。

4.2 缔约国回顾了本来文所依据的提交人申诉的事实，指出应宣布来文不可受理。如果委员会宣布来文可予受理，缔约国指出提交人的申诉没有法律依据。

4.3 缔约国指出，提交人根据第二条第3款、第七条、第九条、第十条、第十七条、第二十三条及第二十四条提出的关于可能将他们从圣诞岛转移到瑙鲁的申诉，基于属事管辖权，不可受理，也未经适当证实。缔约国表示，关于瑙鲁生活条件的申诉，属于该国主权政府的事务。此外，无意将提交人转移到瑙鲁。缔约国辩称，即使有关于转移提交人的决定，也不会涉及《公约》第六条和第七条规定的不推回义务，因为不存在造成无法弥补的伤害的真实风险。提交人没有提供足够的细节，来证实他们在瑙鲁可能面临针对个人的风险。他们提出的申诉是笼统和模糊的，没有提及每个提交人的个人情况。

4.4 缔约国进一步指出，提交人根据《公约》第二条第3款、第七条、第九条、第十条、第十七条、第二十三条及第二十四条提出的关于他们被拘留在圣诞岛的指控证据不足。

4.5 关于根据《公约》第七条提出的申诉，缔约国指出，提交人没有为支持他们关于圣诞岛拘留条件不足的申诉提供任何证据。缔约国也指出，在 2009 年至 2014 年期间，私营承包商向处于移民拘留中的无人陪伴的未成年人提供个人福利支助。他们提供适当的食物和衣服，并实施方案和组织活动。他们还每个无人陪伴的未成年人单独配备一名官员；这些官员定期与他们监护的未成年人会面，提供个性化帮助。所有方案和培训都是根据每个人的年龄、性别、宗教背景及需求而量身定制的。国家当局对私营公司提供的服务质量进行仔细监测。

4.6 缔约国进一步指出，提交人根据《公约》第十条就他们在圣诞岛的拘留条件只提出了笼统的指控，而没有提供任何证据或支持资料。缔约国辩称，尊重在移民设施中拘留的所有人，拘留条件是适当的。一些私营承包商确保被拘留者的福祉。他们提供通信服务(例如，可以使用计算机、互联网、电视及图书馆)、教育课程(包括小学和中学教育)、促进心理健康活动、参加宗教活动的机会、法律咨询、医疗保健及其他服务。缔约国强调指出，所有被拘留者、特别是未成年人都可以获得合格的精神卫生专业服务，监测和避免他们的精神状态出现任何恶化。进入移民拘留所的所有个人都必须在到达后 72 小时内接受心理健康检查。此后，在 6 个月、12 个月及 18 个月之后进行医学评估。之后，定期进行医学评估。为弱势个人(如酷刑受害者)实施特殊方案。缔约国进一步指出，提交人在圣诞岛期间被安置在替代性拘留场所，即所谓的建设营。这些营用于满足在常规移民拘留中心或社区拘留所无法满足的个人的特别需求。它们包括基于设施的拘留形式(如，移民住宅)和在更广泛社区中特别指定的场所。缔约国进一步指出，对移民拘留进行定期审查，以确保拘留安排仍然适当。基于上述情况，缔约国得出结论认为，提交人的拘留条件是适当的，符合《公约》第十条的要求。

4.7 缔约国指出，提交人未能证实他们根据《公约》第九条第 1 款提出的申诉。他们没有提交足够的证据表明对他们的拘留违反了国内法或具有任意性。缔约国指出，对所有提交人的拘留，都是按照《移民法》规定的程序进行的。他们在圣诞岛上的拘留时间尽可能短。对拘留的替代性措施、期限及条件进行定期行政审查。缔约国指出，由移民和边境保护部的案件管理员和联邦监察员对移民拘留进行审查(包括拘留条件审查)。后者有义务在某人被移民拘留两年后，对其案件进行调查。该部的案件管理员每月对个人拘留场所进行审查，包括审查此类拘留的合法性。缔约国指出，该部官员完全按照国家法律对提交人的各个人的案件进行处理，并在尽可能短的时间内处理。

4.8 缔约国指出，提交人根据《公约》第九条第 4 款提出的申诉缺乏依据，因此不可受理。缔约国提及《公约》的“筹备工作资料”，并指出，“拘留合法性”的含义是符合一国的国内法。起草人无疑考虑过更广泛的解释，包括遵守国际法标准。缔约国指出，根据《移民法》第 256 条和《澳大利亚宪法》第 75(iii)条，提交人有获得司法审查拘留合法性的机会。

4.9 缔约国指出，提交人没有提供任何具体资料来证实他们根据《公约》第十七、第二十三条及第二十四条提出的关于在大陆上条件不足的申诉。此外，如上所述，根据《公约》的要求，向提交人提供了一切可能的保护措施。

4.10 缔约国还提到了 B.A.A.的情况。律师说，B.A.A.与比他早 12 个月到达澳大利亚的哥哥分开，违反了《公约》第十七条和第二十三条。缔约国忆及 B.A.A.于 2014 年 12 月从圣诞岛转移。最初，他被安置在一个替代性拘留场所八天。之

后，提交人被转移到一个社区看守中心，与他的哥哥团聚。当提交人的哥哥年满 18 岁并获得过渡签证时，他从拘留中心获释。B.A.A.的哥哥住在拘留中心附近，他们经常电话联系和短期看望。有几次，允许提交人与他的哥哥短期住在一起。根据法律规定，提交人的兄弟必须年满 21 岁，才能从社会服务机构接管监护权。因此，B.A.A.根据《公约》第十七条和第二十三条享有的权利并未受到侵犯。

4.11 关于提交人根据《公约》第二十四条提出的申诉，缔约国回顾了国内法的相关规定，指出：所有提交人在被拘留期间或持过渡签证获释之后，都可以获得全面的社会支助。与一些非政府组织签订了合同，由它们为移民提供帮助和支助。为无人陪伴的未成年人指派了监护人。如上所述，在拘留中心的个人可以获得范围广泛的服务。获得过渡签证之后获释的个人获得收入和房租补贴、住宿资助、入职培训、培训、实用信息及医疗服务。缔约国还指出，由于 A.R.有行为和犯罪问题，将他从社区拘留中心转移到玛利拜朗移民拘留中心。定期对他在拘留中心的安置进行审查。在将提交人转移时，认为他是成年人。

4.12 关于根据第二条提出的申诉，缔约国重申，提交人未能证实关于违反《公约》任何其他实质性条款的指控。缔约国进一步指出，提交人寻求的初始补救办法，即不将他们转移到瑙鲁，已经通过修改国家政策实现了。请所有提交人在澳大利亚申请临时保护或安全区企业签证。

### 提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 提交人 2016 年 10 月 25 日提交了评论。

5.2 提交人辩称，他们关于圣诞岛和大陆拘留条件的申诉以及关于缔约国不推回义务的申诉都得到充分证实，有证据支持。他们进一步回顾了与案件相关的国家法律规定。提交人认为，被转移到他们的人权可能受到侵犯的地方的风险过去存在，目前仍然存在。

5.3 提交人辩称，《公约》第七条禁止澳大利亚将他们转移到瑙鲁，那里的拘留条件是有据可查的，那里没有可以向未成年人提供保护和支助及满足他们的需求的足够的资源和设施。提交人提及联合国难民事务高级专员公署 2013 年 10 月 7 日至 9 日对瑙鲁进行监测考察所做结论，<sup>2</sup> 该结论强调指出了儿童寻求庇护者所处的恶劣条件。转移的风险会对他们的心理健康产生巨大影响。他们都在遭受着精神上的痛苦，有些人甚至产生了自杀倾向。

5.4 提交人指出，他们在圣诞岛被长期拘留，对他们在精神上造成了严重的痛苦。对他们的拘留导致羞辱和贬低。缔约国关于岛上拘留条件的陈述是笼统的，并未说明为提交人实施的具体安排。实施的文化、教育及娱乐方案不足以减轻恶劣的拘留条件的影响。

5.5 提交人进一步指出，在圣诞岛对他们进行长期拘留违反《公约》第十条。他们指出，无人陪伴的未成年人极其脆弱，需要国家当局给予特别对待。移民往往来自危险的环境，并且常常遭受心理健康问题的困扰。提交人回忆说，他们没有

<sup>2</sup> 联合国难民事务高级专员公署 2013 年 10 月 7 日至 9 日对瑙鲁进行监测考察，可查阅：[www.unhcr.org/en-au/58117b931.pdf](http://www.unhcr.org/en-au/58117b931.pdf)。

足够的医疗和卫生设施，也缺乏合适的衣服。缔约国没有解释提交人个人如何从在圣诞岛提供的方案和服务中受益。

5.6 提交人辩称，对他们的拘留具有任意性，违反《公约》第九条第 1 款和第 4 款。他们指出，执行国家移民法，有限制较少的办法，而不是在圣诞岛上将提交人关押如此长的时间。即使对他们的拘留可能符合国家法律，但既不必要，也不相称。提交人辩称，显然超过六个月的任何拘留都具有任意性。截至 2014 年 4 月，提交人已在圣诞岛被关押 5 至 8 个月，这是一段未经适当评估的长期拘留。提交人指出，缔约国没有说明拘留他们每个人的理由。此外，提交人缺乏获得拘留情况审查的适当途径。提交人无法在澳大利亚法院对拘留他们的合法性提出质疑。即使他们能够获得司法审查，也将是无效的，因为不可能以违反《公约》条款为由下令释放他们。

5.7 提交人重申他们根据《公约》第十七条、第二十三条及第二十四条提出的申诉。他们指出，他们中一些人的家庭成员住在澳大利亚的不同地区。与《公约》第十七条的要求相悖，将提交人与家人分开。此外，将 B.A.A. 与他的哥哥分开具有任意性。打电话和短时间探望，不足以符合国际标准。此外，鉴于需要解决 A.R. 的心理问题和需求，将 A.R. 再次关押在拘留中心是不合适的。提交人重申，关于违反《公约》实质性条款的指称得到了充分证实。缔约国违反了《公约》第二条。提交人仍然很脆弱，需要保护，避免被转移到区域处理中心。

5.8 最后，提交人提供了医疗文件、个人陈述及其他信息。

### 缔约国的补充评论

6.1 缔约国以 2019 年 7 月 31 日的普通照会，向委员会提交了补充评论。它认为，提交人 2016 年 10 月 25 日的评论没有提供可以证实他们的申诉的信息。提交人依赖于模糊和笼统的断言，没有提及具体事实和情况。因此，缔约国重申在 2016 年 6 月 22 日的意见中表达的总体意见。此外，缔约国提供了关于提交人法律地位的最新情况。该信息已作为本《意见》的事实背景资料的一部分包含在内。

6.2 缔约国指出，六名提交人已获得安全区企业签证，其中四人持有过渡签证。一位提交人已经自愿返回阿富汗。没有将任何提交人转移到区域处理中心的计划。

6.3 缔约国指出，提交人表示在圣诞岛上可以使用的设施不足、他们的拘留条件没有得到适当评估。然而，他们没有提供任何具体的事实和证据来支持这些指控。缔约国辩称，提交人试图要求政府反驳未经证实的说法，将举证责任转移到政府身上。

6.4 至于提交人关于在澳大利亚大陆发生的侵权行为的申诉，缔约国回顾了其先前的陈述，指出这些申诉都没有证据支持。

### 委员会需处理的问题和议事情况

#### 审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会必须根据议事规则第 97 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

7.2 根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求, 委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

7.3 委员会注意到提交人表示他们已用尽一切国内补救办法。委员会也注意到缔约国在根据《公约》第九条提出的申诉上的意见, 即根据《移民法》和《澳大利亚宪法》, 提交人有获得司法审查拘留合法性的机会。然而, 委员会认为, 缔约国没有证明提交人可以使用这种补救办法, 也没有表明缔约国法院有权就拘留每位提交人的正当性做个体裁决。<sup>3</sup> 鉴于缔约国在这方面没有对提交人的其余申诉提出异议, 委员会认为已经达到了《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求。

7.4 至于缔约国的意见, 即提交人根据《公约》第七条及第九条第 1 款和第 4 款、第十条、第十七条、第二十三条及第二十四条提出的将他们转移到瑙鲁的申诉, 由于证据不足, 应宣布不可受理。委员会注意到, 截至 2014 年底, 缔约国无意将提交人转移到瑙鲁或任何其他离岸设施。鉴于这种情况, 委员会认为提交人没有充分证实他们的申诉, 因此根据《任择议定书》第二条宣布来文的这一部分不予受理。

7.5 委员会注意到提交人关于他们在圣诞岛和澳大利亚大陆的拘留条件不适当、违反《公约》第七条、第十条、第十七条及第二十三条的要求的申诉。委员会注意到, 提交人仅作了笼统陈述来支持他们的申诉。因此, 委员会认为, 就可否受理而言, 提交人没有充分证实他们的申诉, 因此根据《任择议定书》第二条, 必须宣布来文的这一部分不予受理。

7.6 委员会注意到, 关于提交人根据《公约》第十七条、第二十三条及第二十四条提出的申诉, 提交人申诉他们中的一些人与居住在澳大利亚大陆的亲属分开, 但只向委员会提供了关于 B.A.A.家庭情况的解释。委员会认为, 就可否受理而言, B.A.A.的申诉已得到充分证实, 宣布可予受理。就可否受理而言, 代表其他提交人提出的类似申诉证据不足, 因此根据《任择议定书》第二条, 必须宣布不予受理。

7.7 关于提交人根据《公约》第二条第 3 款提出的申诉, 委员会回顾其判例, 即《公约》第二条规定了缔约国的一般义务, 在根据《任择议定书》提交的来文中, 不能单独援引该条提出申诉。因此, 委员会根据《任择议定书》第三条, 宣布来文的这一部分不予受理。

7.8 关于根据《公约》第九条第 1 款和第 4 款及第二十四条提出的关于提交人被关押在圣诞岛的申诉, 委员会认为, 就可否受理而言, 这些申诉已得到充分证实, 宣布可予受理。

7.9 鉴于来文根据《公约》第九条第 1 款和第 4 款及第二十四条提出了关于在圣诞岛拘留所有提交人的问题, 根据《公约》第十七条、第二十三条及第二十四条提出了关于在圣诞岛拘留 B.A.A.的问题, 委员会因此决定来文可予受理。

#### 审议实质问题

8.1 人权事务委员会根据《任择议定书》第五条第 1 款的规定, 参照当事各方提交的所有资料审议了本来文。

<sup>3</sup> 见 F.K.A.G.等人诉澳大利亚案(CCPR/C/108/D/2094/2011), 第 8.3 段。

8.2 委员会注意到 B.A.A.关于不允许他与比他早 12 个月到达澳大利亚的哥哥同住违反《公约》第十七条、第二十三条及第二十四条的申诉。委员会忆及，根据当事各方提交的材料，提交人于 2013 年 10 月到达圣诞岛。当时他的哥哥在大陆的一个社区拘留中心。在一个未指明的日期，提交人请求将他转交他哥哥照顾，但由于后者当时是未成年人，该请求遭到拒绝。2014 年 12 月，提交人被从圣诞岛转移，起初被安置在一个替代性拘留场所 8 天。之后，提交人被转移到一个社区拘留中心，与他的哥哥团聚。在一个未指明的日期，提交人的哥哥年满 18 岁时，从拘留中心获释，并获得过渡签证。B.A.A.在圣诞岛期间，与住在拘留中心附近的哥哥经常通电话。他哥哥还对他进行短时间探望。委员会注意到缔约国的意见，B.A.A.的哥哥还是个未成年人，因而不能将 B.A.A.的监护权转交给他。在提交人的哥哥年满 18 岁之后，国家当局决定，B.A.A.留在社区拘留中心符合他的最大利益，因为他的哥哥无法提供他所需要的所有服务和适当的生活条件。与此同时，国家当局试图尽可能为家庭联系提供便利。委员会认为不将 B.A.A.的监护权转交给他哥哥有合理的理由。提交人没有提供任何证据或理由，来证实他的哥哥能够为他提供所需的帮助和照料。此外，委员会注意到，提交人没有具体说明他到达后要求由他哥哥照料的具体时间点。鉴于这些情况，并注意到国家当局为建立和保持 B.A.A.与他哥哥之间的个人联系所做的努力，委员会不能得出结论认为缔约国当局的做法没有考虑到提交人的最大利益，也不能得出结论认为缔约国当局违反了根据《公约》第十七条、第二十三条及第二十四条承担的义务。

8.3 在《公约》第九条第 1 款和第二十四条方面，委员会注意到提交人的指控，即他们在圣诞岛的移民拘留具有任意性，被不合理地延续很久，而且圣诞岛上的拘留条件和设施不足以满足他们的需要。委员会注意到缔约国的意见，即对提交人的拘留是按照《移民法》规定的程序进行的；对他们拘留的时间尽可能短，并对每个人的情况进行定期审查。

8.4 委员会进一步注意到，提交人并未辩称根据澳大利亚法律在圣诞岛上的拘留是非法的。同时，任意性这一概念不能与“违法”划等号，必须给予更广泛的解读，包括不适当、不公正、缺乏可预见性和正当法律程序等要素。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拘留是合理的、必要的和相称的，并随着拘留时间的延长而加以重新评估。在做决定时，必须逐案考虑相关要素，而不是基于适用于一个宽泛类别的强制性规则；必须考虑可以实现相同目的而侵扰性较小的方法，例如报告义务、担保人或防止弃保潜逃的其他条件；并且必须定期进行重新评估和司法审查。<sup>4</sup>

8.5 此外，委员会回顾其第 35 号一般性意见。委员会在其中指出：不应剥夺儿童的自由，除非作为最后手段，以最短的适当时间长度为期限，同时在拘留期限和条件方面以儿童的最大利益为首要考虑，并考虑到无人陪伴的未成年人的极端

<sup>4</sup> 见 M.G.C.诉澳大利亚案(CCPR/C/113/D/1875/2009), 第 11.5 段。

脆弱性和照料需求。<sup>5</sup> 委员会忆及，提交人作为无人陪伴的未成年人在 2013 年 7 月至 11 月期间的不同日期到达圣诞岛。按照当时的国家政策，他们都被安置在移民拘留所。在被转移到澳大利亚大陆的社区拘留中心之前，他们在移民拘留所呆了 13 到 18 个月。委员会认为，缔约国没有逐案证明对提交人如此长时间的持续和长期拘留是合理的。缔约国也没有证明，其他侵扰性较小的措施不可能到达同样目的，即满足缔约国确保能够遣返提交人的需要。具体而言，没有证据表明不可能将当时是未成年人的提交人更早地转移到社区拘留中心，这些中心更适合弱势群体的特别需求。鉴于所有这些理由，委员会得出结论，认为对无人陪伴的未成年人提交人实行移民拘留具有任意性，违反《公约》第九条第 1 款和第二十四条。

8.6 委员会也注意到提交人的申诉，即他们没有任何有效的国内补救办法来在国内法院对拘留他们的合法性提出质疑，这与《公约》第九条第 4 款的要求相悖。委员会考虑了缔约国的意见，即根据国内法，提交人有获得司法审查拘留合法性的机会。同时，缔约国辩称，在《公约》第九条第 4 款含义之内的“拘留合法性”审查的含义只是符合一国的国内法。

8.7 委员会回顾，根据第九条第 4 款对拘留合法性的司法审查不仅限于拘留是否符合国内法，还必须包括：如果拘留不符合《公约》的要求、特别是第 9 条第 1 款的要求，下令释放的可能性。委员会也指出其先前关于对没有澳大利亚有效入境证件的非公民的拘留进行审查的判例。<sup>6</sup> 特别是，委员会先前确定，对移民拘留的国内司法审查范围不够广泛，不能对个人被拘留的情况进行实质性审查。此外，相关的国家判例表明，即使能够成功地对拘留提出法律质疑，也不一定会导致从任意拘留中获释。<sup>7</sup> 缔约国没有提供相关的法律先例，表明在类似情况下向国家法院提出请求的有效性。此外，缔约国没有证明提交人可以使用这种补救办法，也没有表明国家法院有权就每个提交人的拘留的正当理由做出个性化裁决。因此，委员会认为没有理由背离其既定做法，认为本案中的事实涉及违反第九条第 4 款。

9. 人权事务委员会依据《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，认为缔约国侵犯了提交人根据《公约》第九条第 1 款和第 4 款及第二十四条享有的权利。

10. 根据《公约》第二条第 3 款(子)项，缔约国有义务为提交人提供有效的补救。这要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个人提供充分赔偿。因此，除其他外，缔约国有义务向提交人提供充分补偿。缔约国也有义务采

<sup>5</sup> 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。此外，委员会在先前关于澳大利亚的结论性意见(2017 年)中，对下述情况表示关切：貌似使用拘留权力作为防止非法入境的一般威慑而非处理个别风险，并且长期对儿童和无人陪伴的未成年人使用强制拘留，尽管移徙拘留儿童人数有所减少。委员会还对下述情况表示关切：一些设施拘留条件差，寻求庇护者与因犯罪记录而被拒签的移徙者共同拘留，有报告称被拘留的移徙者精神疾患多发，据称这与拘留时长和条件有关，以及据报告称对被拘留的移徙者使用武力和人身限制的情况有所增加。另见关于原籍国、过境国、目的地国和返回国在具国际移民背景儿童的人权方面的国家义务的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)(CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23)，第 8 段。

<sup>6</sup> 见 F.K.A.G. 等人诉澳大利亚案(CCPR/C/108/D/2094/2011)，第 9.6 段。

<sup>7</sup> 同上。

取措施，防止今后发生类似的侵权行为。在这方面，缔约国应审查其移民法律和政策，确保它们符合《公约》第九条和第二十四条的要求。

11. 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，缔约国也已承诺确保在其领土内和受其管辖的所有个人享有《公约》承认的权利，并承诺如违约行为经确定成立，即予以有效且可强制执行的补救。委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实委员会《意见》的情况。此外，还请缔约国公布本《意见》，并以缔约国的官方语言广泛传播。

---