



人权理事会
任意拘留问题工作组

任意拘留问题工作组第九十八届会议(2023 年 11 月 13 日至
17 日)通过的意见

关于 Peter Iruviere Mills 的第 61/2023 号意见(澳大利亚)

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。根据联大第 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 51/8 号决议中将工作组的任务期限延长了三年。
2. 工作组依照其工作方法¹,于 2023 年 7 月 7 日向澳大利亚政府转交了一份关于 Peter Iruviere Mills 的来文。澳大利亚政府于 2023 年 10 月 16 日逾期作出答复。该国是《公民及政治权利国际公约》缔约国。
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(就缔约国而言)《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);

¹ [A/HRC/36/38](#)。



(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)。

1. 提交的材料

(a) 来文方的来文

4. Peter Iruviere Mills 据信生于 2002 年 7 月 25 日。其国籍不详，但据推测是尼日利亚人。Mills 先生没有任何可以之为依据的身份证明文件。关于其原生家庭，他没有任何可靠的、可予独立核实的信息。

5. 关于事实问题，来文方表示，Mills 先生小时候被两名成年人从尼日利亚绑架并贩运。这两人自称是其父母，后来遗弃了他，将他交给另一名妇女(Mills 先生的“姑姑”)照顾。再后来，国家儿童服务机构将其从该妇女处带走。

6. 2011 年 8 月 6 日，Mills 先生与一个自称是其母亲的人以及另外两名未成年人一道抵达澳大利亚，而自称是其父亲的人则于那一年早些时候抵达澳大利亚。当时，Mills 先生不是 8 岁，就是 9 岁。来文方解释说，Mills 先生以及另外两名未成年人是作为自称是其父亲者的担保技术签证(第 176 类)上列明的家属前往澳大利亚的。

7. 2013 年，Mills 先生大约 12 岁时，曾短暂回到拉各斯，去照顾一个自称是其祖母的人。Mills 先生在尼日利亚逗留期间没有上学。2014 年 6 月，他返回澳大利亚，被安排由一个自称是其姑姑的人照顾。

8. 2015 年，移民与边境保护部发现，Mills 先生不是将其带到澳大利亚的那对夫妇的儿子。没有任何文件显示这对夫妇收养了 Mills 先生或是已被指定为他的法定监护人。2016 年 1 月 7 日，当局撤销了自称是 Mills 先生父亲者的担保技术签证，理由是他就 Mills 先生提供了伪造的文件；当时，Mills 先生 13 或 14 岁。但是，移民与边境保护部未就贩运 Mills 先生针对上述两名成年人采取任何措施，也未采取任何措施帮助 Mills 先生接受被贩运的事实。

9. 来文方解释说，在当时那个阶段，根据 1946 年《移民(儿童监护)法》，移民与边境保护部长成为 Mills 先生的监护人。2016 年 10 月 20 日，Mills 先生获得了过桥签证(第 050 类)。

10. 2018 年，Mills 先生大约 16 岁时，被从一个自称是其姑姑者的照护之下带走。来文方指出，在将其带走之前进行的儿童保护调查注意到，自称是其父亲和姑姑的成年人对 Mills 先生有不当行为，其中包括精神虐待、限制其获得资源以及强迫他当着他们的面洗澡。来文方称，这引起了关于 Mills 先生被贩运到澳大利亚是否系出于邪恶目的的怀疑。

11. Mills 先生被安置进一家保育院，但随后流落街头。2019 年 7 月 17 日，Mills 先生因于 2018 年实施的罪行而被判处为期 9 个月的青少年监管。

12. 2019 年 11 月 26 日，行政上诉法庭维持了撤销自称是 Mills 先生父亲者的担保技术签证的裁定，但认定它没有管辖权，不能就取消 Mills 先生的家属签证作出裁定。

13. 2019 年 12 月 26 日, Mills 先生的过桥签证到期。2020 年 1 月 8 日, 他以离境为由再次获得了过桥签证。

14. 2020 年 1 月, Mills 先生因于 2019 年和 2020 年实施的罪行被拘留五个月。上述罪行包括盗窃、抢劫和故意伤害。来文方指出, 如果 Mills 先生的出生日期确实是 2002 年 7 月 25 日, 那么他被关押在成人男性拘留中心时, 还是孩子(17 岁)。

15. 2020 年 6 月 4 日, 判定 Mills 先生刑期已服(5 个月), 并命令其完成为期 18 个月的社区矫正, 其中包括精神健康治疗、戒毒和戒酒辅导以及行为改变计划。主审治安法官还下令进行司法监督。来文方指出, 尽管主审治安法官试图通过司法监督来了解 Mills 先生的最新情况, 但上述司法监督令尚待执行。

16. 据来文方称, 同一天, 即 2020 年 6 月 4 日, Mills 先生被实施拘留, 依据是 1958 年《移民法》第 189 条第(1)款。来文方解释说, Mills 先生系不合法非公民(因为他没有签证, 也不是公民), 根据《移民法》可实施强制拘留。

17. 2020 年 9 月 30 日, Mills 先生提交了保护签证申请。申请是由一个移民代理人填写的。此人是受一个自称 Mills 先生父亲者的指示, 而不是受 Mills 先生本人的指示。据了解, 自称是 Mills 先生父亲者指示移民代理人淡化他在将 Mills 先生贩运到澳大利亚一事中所发挥的作用。Mills 先生没有参与起草过程。他相信据称是其父亲者会按照他的最大利益行事。

18. 来文方称, Mills 先生直到 2022 年 5 月才聘请了自己的法律代理, 并针对将其贩运者的身份提出异议。就在那时, 自称是 Mills 先生父亲者还透露, Mills 先生比伪造的文件当中所述小一岁。此外, 直到 2022 年 5 月, Mills 先生才从其律师那里明白自己是人口贩运受害者。

19. 2020 年 11 月 16 日, Mills 先生的保护签证申请被拒。相关官员在该决定中表示当局对 Mills 先生的身份持有关切, 并指出 Mills 先生未提供任何尼日利亚身份证件。该官员还指出: 根据撤销其签证的决定当中所载的信息, 对该申请人的情况进行了评估; 不过, 鉴于 Mills 先生是与一个尼日利亚家庭一道从尼日利亚抵达澳大利亚, 他确信该申请人出生在尼日利亚, 系尼日利亚公民。

20. 来文方指出, 迄今为止, 尼日利亚驻澳大利亚高级专员公署尚未能在政府官方记录中找到任何有关 Mills 先生的记录。来文方还指出, 上述评估意见令人关切, 因为那个尼日利亚家庭并不是 Mills 先生的家人, 而且, 除了他是从尼日利亚飞往澳大利亚的之外, 并没有证据表明 Mills 先生是尼日利亚人。

21. 尼日利亚高级专员公署为 Mills 先生发放了一份旅行证件, 以便他按计划于 2022 年 5 月 24 日被递解出境。内政事务部在离拟予递解出境时间不到 12 小时, 取消了递解出境计划。内政事务部的确口头确认取消递解出境计划系因技术原因, 但未就此提供任何书面理由。没有证据表明尼日利亚高级专员公署知道 Mills 先生的所有身份证件均系伪造, 也没有证据表明尼日利亚高级专员公署知道他没有可予独立核实的信息来确认自己的身份。来文方指出, 不知道内政事务部是否仍在计划将 Mills 先生驱逐出澳大利亚。

22. 2022 年 5 月, Mills 先生以身为贩运儿童行为的受害者(身份不明)并因而承受精神健康影响为由, 请求部长干预。内政事务部尚未对其精神健康影响进行评

估。来文方称，在对 Mills 先生的申请进行评估期间，应向其提供此种保护，为其签发过桥签证，以使其可在社会中生活。

23. 2022 年 6 月 16 日，Mills 先生申请了过桥签证。其申请于 2022 年 6 月 20 日被拒。Mills 先生针对上述决定向行政上诉法庭提起上诉。2022 年 7 月 4 日，行政上诉法庭确认了不予签发过桥签证的决定。

24. 2022 年 7 月 7 日，内政事务部拒绝将其部长干预申请提交处理。2022 年 8 月 4 日，代表 Mills 先生向澳大利亚联邦法院提出了对上述决定进行司法审查的申请。

25. 2022 年 8 月 30 日，Mills 先生再次申请过桥签证。内政事务部于 2022 年 9 月 2 日拒绝了上述申请。Mills 先生针对该决定向行政上诉法庭提起上诉。该法庭于 2022 年 9 月 15 日认定 Mills 先生已满足获得过桥签证的先决条件，将此事发回内政事务部，以确定 Mills 先生是否能遵守就此类签证设置的任何条件。

26. 2022 年 9 月 20 日，内政事务部再次拒绝其过桥签证申请。Mills 先生针对该决定向行政上诉法庭提起上诉。行政上诉法庭于 2022 年 9 月 30 日维持了拒绝其过桥签证申请的决定。

27. 来文方称，Mills 先生目前被关押在 Yongah Hill 移民拘留中心。如果尼日利亚不再接受 Mills 先生是尼日利亚人，或者内政事务部不准备再试图将其递解至尼日利亚，那么 Mills 先生将面临无限期移民拘留。来文方推测，任何驱逐程序均因澳大利亚联邦法院就不将其部长干预申请提交处理的决定举行听证会而处于暂停状态。

28. 来文方指出，在 Mills 先生此前的保护申请当中，未提及关于他是贩运儿童行为的受害者和他因长期不在尼日利亚且童年主要是在澳大利亚度过而难以重新融入尼日利亚的主张。关键是，他的精神健康问题和尼日利亚缺乏精神健康服务的问题也未提及。Mills 先生在十四五岁时曾被诊断患有严重的焦虑症和抑郁症。上述症状一直未得到治疗。来文方还指出，除非获得签证，否则 Mills 先生作为年轻人继续接受教育的可能性将受到严重威胁。北墨尔本的圣约瑟夫学院已承诺，如果 Mills 先生获得签证，能重返澳大利亚社会，将继续为其提供支助。澳大利亚红十字会也表示愿为其提供支助服务。来文方重申，没有任何证据表明内政事务部针对 Mills 先生的情况采取了知晓创伤问题的处理方法。

法律分析

29. 来文方认为，继续对 Mills 先生实行的移民拘留系任意拘留，属于工作组的第一、第二、第三、第四和第五类。

a. 第一类

30. 来文方回顾指出，剥夺 Mills 先生自由系依据《移民法》第 189、第 196 和第 198 条。根据《移民法》，对 Mills 先生这种不合法的非公民(其中包括持有效签证抵达但后来签证被撤销者)必须实施拘留，并一直将其关押在移民拘留所，直到出现以下情况之一：根据《移民法》第 198 或第 199 条让其离开澳大利亚；根据《移民法》第 200 条将其递解出境；为其签发了签证。拘留是必须的。决定是否实施拘留的唯一相关标准是当事人是否为非公民和是否持有有效签证。所以

说，在实施拘留之前，不会考虑诸如当事人的性别、年龄、种族和身心健康状况等酌处标准。

31. 来文方回顾说，在被实行行政拘留者针对在《移民法》下对其实行拘留的法律依据提出异议的情况当中，政府的答复通常是坚称无限期剥夺自由因有澳大利亚法律授权而合法。澳大利亚高等法院确认了此种做法的合法性。² 就此，来文方援引人权事务委员会第 31 号一般性意见(2004 年)，其中明确阐述了以下原则：一国不能为了推诿其在《公约》之下承担的责任而辩称称其本国法律禁止其履行国际义务。工作组也曾在几份意见当中谈到这一点。³

b. 第二类

32. 来文方主张称，剥夺 Mills 先生自由，系因其行使《世界人权宣言》第七、第十三和第十四条以及《公民及政治权利国际公约》第二、第三、第十二和第二十六条所保障的权利或自由。

33. 具体而言，关于《世界人权宣言》第七条，来文方提出，继续对 Mills 先生实行拘留具有歧视性，因为其拘留系仅专门针对社会其中的一个特定群体，即不合法的非公民。关于《世界人权宣言》第十三条第(一)款，来文方提出，将 Mills 先生这种不合法的非公民关进移民拘留所的做法，是在将寻求庇护者和难民视为二等居民的歧视性论调基础上采取的一种隔离做法。上述论调已化身为法律，被纳入《移民法》，得到了该法的支持。举例来说，有观点认为，《移民法》第 13 和第 14 条表明在“合法非公民”和“不合法非公民”之间进行二元区分。

34. 关于《世界人权宣言》第十四条，来文方指出，Mills 先生系作为被贩运儿童抵达澳大利亚的。他向内政事务部提交的保护申请系由其贩运者控制的。这种情况下，Mills 先生的保护申请并未得到内政事务部的妥善考虑。

35. 此外，关于《公民及政治权利国际公约》第十二条，来文方回顾了人权事务委员会第 27 号一般性意见(1999 年)，其中指出：外国人是否“合法”处于一国境内的问题由国内法管辖，从而可能会使外国人进入一国领土需受到限制，只要上述限制符合该国的国际义务。

36. 据来文方称，Mills 先生目前正在澳大利亚寻求庇护，因为他儿时被贩运到澳大利亚并因此受到伤害。正因如此，Mills 先生目前正在澳大利亚，以像《世界人权宣言》第三条、第五条、第十三条第(一)款和第十四条以及《公约》第七条所保障的那样，寻求庇护，避免被遣返到他害怕遭受迫害(包括死亡和酷刑)的地方。但是，Mills 先生目前根据《移民法》第 196 条第(1)款被实行拘留。

37. 来文方回顾了最近的一起案件。澳大利亚高等法院在该案当中裁定：“在声称拘留系根据《移民法》，系出于该法规定之目的，并以此证明拘留有正当理由时，始终须确定拘留目的。从法律上讲，上述目的只能是以下三个目的之一：以移送离开澳大利亚为目的；以就允许外国人进入和留在澳大利亚的签证申请进行受理、调查和作出决定为目的；或者，在像本案这种情况中，以确定是否允许有

² 澳大利亚高等法院：Al-Kateb 诉 Godwin，案件号 A253/2003，2004 年 8 月 6 日判决书；澳大利亚联邦诉 AJL20，案件号 C16/2020 和 C17/2020，2021 年 6 月 23 日判决书。

³ 见第 74/2018、第 1/2019、第 2/2019、第 74/2019、第 35/2020、第 70/2020、第 71/2020、第 72/2020、第 17/2021、第 68/2021 和第 69/2021 号意见。

效地申请签证为目的。”⁴ 来文方指出，Mills 先生被拘留，并不是因为上述三种原因中的任何一种，因为他不能被移送至尼日利亚(也并没有进行将其移送至其他地方的程序)，而内政事务部拒绝了部长干预申请。

38. 此外，关于《公约》第二条第一款、第三条和第二十六条，来文方主张，继续对 Mills 先生实行的拘留，其本质具有歧视性，因为对其实行的拘留只专门针对社会当中的某个特定群体，即没有签证的不合法的非公民。

39. 来文方回顾称，人权事务委员会曾指出，《公约》当中使用的“歧视”一词，应理解为意味着以诸如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治见解或其他见解、民族出身或社会出身、财产状况、出生或其他身份等任何理由为基础的区分、排斥或好恶，其目的是阻止或妨害所有人平等地承认、享有或行使所有权利和自由。《公约》第二条第一款中的“无分”这一宽泛的用语表明，该项规定涵盖多重歧视和交叉歧视。来文方主张，Mills 先生系因以下《公约》所禁止的交叉理由而遭受歧视：身为“不合法非公民”，暗指民族出身；身为需要保护者(寻求庇护者)。

40. 上述论点并不损害人权事务委员会的长期判例，即并不损害关于基于合理且客观的标准进行的区别对待并不构成第二十六条所禁止的歧视这一原则，因为在针对 Mills 先生的歧视具有使个人遭受无限期行政拘留的实际效果情况下，不能说上述歧视是合理的。从国际法角度来看，这是因为有如下规定：在行使权利方面的区别对待，不仅必须是为了追求合法目标，而且所采用的手段和所追求的目标之间必须存在合理的相称关系。澳大利亚政府此前曾几次声称拘留有合法目的，包括防止不合法的非公民在通过非正常途径抵达澳大利亚后进入社会；确保本国的移民计划公允无偏；对不合法非公民的身份和安全风险进行评估。但是，来文方指出，仍不清楚无确定终止日期的拘留何以与上述任何目标相称。在上述一些目标不能被视为持续性目标情况下，以及在持续性目标可通过例如要求当事人在社会中的某一特定处所居住或是作为留在澳大利亚的条件强制要求报告或担保等非侵扰性的、费用较低的替代方法轻易实现的情况下，尤其如此。

c. 第三类

41. 来文方主张，Mills 先生在其遭拘留问题上获得公平审判的权利未得到尊重。虽然政府一直辩称，由联邦监察员和拘留审查委员会对像 Mills 先生这种不合法非公民的情况进行有效审查，但政府未能解释上述两个审查机制是如何遵守《公约》第九条第四款的。

42. 来文方指出，联邦监察员无权强迫内政事务部释放被实行移民拘留者，而拘留审查委员会不是司法机构，因而并不符合《公约》第九条第四款的要求。此外，拘留审查委员会是内政事务部一个内部机构，因而不是独立机构。

⁴ 澳大利亚高等法院，原告 S4/2014 诉移民与边境保护部长，案件号 S4/2014，2014 年 9 月 11 日判决书，第 26 段。

d. 第四类

43. 来文方指出，Mills 先生目前被剥夺了任何可能使其拘留结束的补救措施。在这个问题上，来文方回顾了 C.诉澳大利亚一案⁵。该案规定，非公民寻求对其拘留进行司法审查，只能是出于裁定其是否符合“不合法非公民”这一定义的有限目的。这意味着不合法非公民没有机会以实质性理由为依据寻求重点着眼于确定继续拘留是否合理的司法干预。

44. 此外，澳大利亚高等法院已确认，⁶ 在澳大利亚联邦有法定义务尽快将某人移送离境但却拖延履行上述义务的情况下，通常会要求将此从拘留中释放的人身保护令性质的命令并不是适当的补救办法。相反，高等法院裁定，在一审情况中，适当的补救办法是发布一项具有书面训令性质的命令，迫使联邦履行其法定义务，尽快将此移送离境。这是因为未能履行某项法定义务(例如尽快将某人移送离境)并不意味着对此人实行拘留是不合法的。来文方指出：这不符合国际判例；根据国际判例，无论剥夺自由是否非法，均认为存在着获得人身保护的權利。

e. 第五类

45. 来文方重申，继续对 Mills 先生实行行政拘留，具有歧视性。

(b) 政府的答复

46. 2023 年 7 月 7 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。工作组请该国政府在 2023 年 9 月 6 日前提供详细信息，说明 Mills 先生的情况，并澄清继续拘留他所依据的法律条款以及继续拘留是否符合该国根据国际人权法——尤其是根据该国已批准的各项条约——所承担的义务。

47. 2023 年 7 月 19 日，澳大利亚政府根据工作组《工作方法》第 16 段，要求延期答复，并获准延期至 2023 年 10 月 4 日。

48. 澳大利亚政府于 2023 年 10 月 16 日逾期提交了答复。因此，工作组不能将上述答复视为系按照工作组的《工作方法》提交。

2. 讨论情况

49. 在澳大利亚政府未在规定期限内作出答复的情况下，工作组决定根据其《工作方法》第 15 段提出本意见。

50. 在确定对 Mills 先生实行的拘留是否为任意拘留时，工作组考虑了其判例当中确立的处理证据问题的原则。在来文方已初步证明存在违反国际法情况构成任意拘留时，若政府想反驳指控，则举证责任不言而喻应由政府承担。政府仅坚称遵循了合法程序，并不足以反驳来文方的指控。⁷ 本案当中，政府选择不规定时限内针对来文方已初步证明可信的指控提出异议。

⁵ C.诉澳大利亚(CCPR/C/76/D/900/1999)。

⁶ 澳大利亚高等法院，澳大利亚联邦诉 AJL20。

⁷ [A/HRC/19/57](#)，第 68 段。

a. 第一类

51. 工作组参考其与澳大利亚有关的一系列判例。自 2017 年以来，工作组已审议了 20 多起案件，全部涉及同一个问题，即澳大利亚根据《移民法》强制对移民实行拘留。⁸

52. 工作组重申其对《移民法》的看法。⁹

53. 此外，工作组重申感到震惊的是，在上述所有案件中，澳大利亚政府均仅以拘留系遵循《移民法》规定为由，主张拘留是合法的。工作组再次希望澄清指出，上述主张在国际人权法中绝不可能被视为合理而予以接受。一国遵循本国的国内法，本身并不能证明该法符合该国根据国际人权法承担的义务。任何国家均不能通过援引本国国内的法律和规定来合理地规避其在国际人权法之下的义务。

54. 工作组再次强调指出，使本国的法律——包括《移民法》在内——符合其在国际人权法下承担的义务是政府的责任。自 2017 年以来，包括人权事务委员会¹⁰、经社文权利委员会¹¹、消除对妇女歧视委员会¹²、消除种族歧视委员会¹³、移民人权问题特别报告员¹⁴ 以及工作组¹⁵ 在内的多家人权机构不断、反复地提醒澳大利亚政府注意上述义务。工作组呼吁澳大利亚政府火速根据其在国际人权法下承担的义务对《移民法》进行审查。

55. 注意到上述情况，注意到工作组及联合国其他人权机构和机制已多次提醒澳大利亚政府注意《移民法》违反了其在国际人权法之下承担的义务，并注意到澳大利亚政府未能采取任何行动，工作组得出结论认为，根据上述法律对 Mills 先生实行的拘留违反《公约》第九条第一款，属于第一类任意拘留。违反国际人权法并曾多次提请该国政府注意的国内法律，不能采信为拘留的有效法律依据。鉴于下述调查结论，尤其如此。

b. 第二类

56. 工作组注意到，当事双方没有争议的是，Mills 先生系于 2011 年 8 月 6 日与自称是其父母而后来将其抛弃者一道抵达澳大利亚，据称当时 11 岁。据称，Mills 先生是人口贩运的受害者。

⁸ 第 28/2017、第 42/2017、第 71/2017、第 20/2018、第 21/2018、第 50/2018、第 74/2018、第 1/2019、第 2/2019、第 74/2019、第 35/2020、第 70/2020、第 71/2020、第 72/2020、第 17/2021、第 68/2021、第 69/2021、第 28/2022、第 32/2022、第 42/2022、第 14/2023、第 15/2023 和第 44/2023 号意见。

⁹ 第 35/2020 号意见，第 98 至第 103 段。

¹⁰ CCPR/C/AUS/CO/6，第 33 至第 38 段。

¹¹ E/C.12/AUS/CO/5，第 17 和第 18 段。

¹² CEDAW/C/AUS/CO/8，第 53 和第 54 段。

¹³ CERD/C/AUS/CO/18-20，第 29 至第 33 段。

¹⁴ 见 A/HRC/35/25/Add.3。

¹⁵ 除其他外，见：第 50/2018 号意见，第 86 至第 89 段；第 74/2018 号意见，第 99 至第 103 段；第 1/2019 号意见，第 92 至第 97 段；第 2/2019 号意见，第 115 至第 117 段；第 35/2020 号意见，第 98 至第 103 段；第 17/2021 号意见，第 125 至第 128 段。

57. 在其过桥签证于 2020 年 6 月 4 日被撤销后，Mills 先生成为一名非正常移民，自此一直被关押在移民拘留中心。

58. 工作组就《移民法》及其是否符合澳大利亚根据国际人权法承担的义务提出了意见和调查结论，但尽管如此，工作组注意到，Mills 先生目前仍根据《移民法》被拘留，这一点是没有争议的。来文方主张，对其实行拘留，违反了《公约》和《世界人权宣言》。

59. 工作组注意到，澳大利亚政府在其迟交的答复当中未说明 Mills 先生的拘留何时能结束。工作组注意到 Mills 先生已被拘留约三年，因而必须得出结论认为，其拘留似乎是无限期的。

60. 工作组曾在其经过修订的第 5 号审议意见当中解释过，在移民情境中实行的任何形式的行政拘留或羁押，均必须系作为万不得已的例外措施而采取，期限应尽可能短，且必须系以例如进行入境登记和记录诉求或是在有疑问的情况下对身份进行初步核实等正当目的为理由。¹⁶ 这与人权事务委员会的意见是一致的。人权事务委员会在第 35 号一般性意见(2014 年)第 18 段中指出，对于非法进入缔约国领土的寻求庇护者，可在开始时实行短暂拘留，以便对其入境进行登记、记录其诉求和确定其身份——如果其身份存疑的话。在没有专与当事人有关的理由情况下——例如当事人很有可能潜逃、存在针对他人实施犯罪的危险或是存在危害国家安全的风险，在解决其诉求过程中继续对其实行拘留，属于任意拘留。

61. 工作组不能接受将三年以上的拘留称为——用人权事务委员会的话来说——开始时的短暂拘留。澳大利亚政府在其迟交的答复当中未提出充分的、专门适用于 Mills 先生的可证明对其实行拘留合理的理由。工作组得出结论认为：除了其移民身份外，没有任何理由对 Mills 先生实行拘留；澳大利亚政府未就这一事实提出异议。

62. 因此，工作组认定，Mills 先生被拘留，系因行使其根据《世界人权宣言》第十四条享有的合法权利。

63. 此外，工作组同意澳大利亚政府在其迟交的答复当中再次就《公约》第二十六条提出的观点，但尽管如此，工作组必须强调指出，人权事务委员会在澳大利亚政府所援引的第 15 号一般性意见(1986 年)当中还明确指出：根据《公约》第二条的规定，外国人在《公约》所保障的权利方面，也受益于关于不歧视的一般性规定；外国人完全享有人身自由和人身安全权。¹⁷

64. 因此，Mills 先生有权享有《公约》第九条所保障的人身自由和人身安全权；澳大利亚在保障其享有上述权利时，必须按照《公约》第二条的规定确保不加任何区别地保障其享有上述权利。Mills 先生因其移民身份而在事实上遭到无限期拘留，这明显违反了《公约》第二和第九条。

65. 工作组注意到 Mills 先生系因合法行使其根据《世界人权宣言》第十四条以及《公约》第二条和第九条享有的权利而被拘留，认定其拘留系任意拘留，属于第二类。工作组在得出上述结论时，注意到澳大利亚政府迟交的答复，其中称一直系按照《移民法》的规定对待 Mills 先生。情况可能如此，但上述待遇不符合

¹⁶ A/HRC/39/45，附件，第 12 段。

¹⁷ 第 2 和第 7 段。

澳大利亚在国际法下承担的义务。工作组将本案提交移民人权问题特别报告员，以供采取适当行动。

c. 第四类

66. 来文方进一步在第三类和第四类之下主张称，Mills 先生遭受行政拘留，且没有任何补救措施。工作组认为只就第四类进行审查为妥。澳大利亚政府在迟交的答复当中否认了上述指控，坚称被实行移民拘留者可寻求由澳大利亚联邦法院、澳大利亚高等法院或联邦监察员对其拘留是否合法进行司法审查。在最近的一起案件当中，¹⁸ 工作组对上述说法进行了详细审查，并得出结论认为，尽管政府另有说辞，但对申请人实行的拘留本质上其实是惩罚性的。正如工作组在经过修订的第 5 号审议意见当中着重指出的那样：任何情况下均不应如此¹⁹；此种做法违反《公约》第九条。

67. 本案当中没有任何情况允许工作组得出不同的结论。

68. 因此，工作组认定，Mills 先生因其移民身份而遭到了事实上的无限期拘留，没有针对上述拘留是否合法向某个司法机构提出异议的可能性，而针对其拘留是否合法向司法机构提出异议是《公约》第九条第四款所载的权利。因此，其拘留系任意拘留，属于第四类。工作组在得出上述结论时，还回顾了人权事务委员会的多项结论，其中认定澳大利亚实行强制性移民拘留和无法针对此类拘留提出异议违反了《公约》第九条。²⁰ 此种情况最近似有变化(见下文第 72 段)，但上述变化并不能使以上关于 Mills 先生的结论不成立。

d. 第五类

69. 来文方主张称，由于澳大利亚高等法院在 Al-Kateb 诉 Godwin 一案中的裁决所产生的切实影响，Mills 先生作为一名非公民，在就其拘留是否合法向国内法院和法庭有效提出异议的能力方面，似乎与澳大利亚公民处境不同。根据上述裁决，澳大利亚公民可针对行政拘留提出异议，但非公民不能。澳大利亚政府在迟交的答复当中否认了上述指控，坚称 Al-Kateb 诉 Godwin 一案的裁决并没有改变非公民根据澳大利亚法律就其拘留是否合法提出异议的能力。

70. 工作组已多次审查过上述论点。工作组曾一再指出，澳大利亚政府未能说明非公民在澳大利亚高等法院作出上述裁决后如何能够有效地就继续遭拘留提出异议，而政府必须说明这一点，才能符合《公约》第九和第二十六条。为此，工作组再次专门回顾了人权事务委员会一贯的判例，其中审查了澳大利亚高等法院在 Al-Kateb 诉 Godwin 一案当中的判决所产生的影响，并得出结论认为，上述判决

¹⁸ 第 14/2023 号意见。

¹⁹ A/HRC/39/45，附件，第 9 和第 14 段。另见：第 49/2020 号意见，第 87 段。

²⁰ C. 诉澳大利亚；Baban 和 Baban 诉澳大利亚(CCPR/C/78/D/1014/2001)；Shafiq 诉澳大利亚(CCPR/C/88/D/1324/2004)；Shams 等人诉澳大利亚(CCPR/C/90/D/1255/2004、1256/2004、1259/2004、1260/2004、1266/2004、1268/2004、1270/2004 和 1288/2004)；Bakhtiyari 等人诉澳大利亚(CCPR/C/79/D/1069/2002)；D 等人诉澳大利亚(CCPR/C/87/D/1050/2002)；Nasir 诉澳大利亚(CCPR/C/116/D/2229/2012)；F.J. 等人诉澳大利亚(CCPR/C/116/D/2233/2013)。

影响如此之大，以致于不存在就继续遭行政拘留是否合法提出异议的有效补救办法。²¹

71. 和过去一样，工作组不得不再次赞同人权事务委员会关于这一问题的意见。²²工作组强调指出，此种情况具有歧视性，违反了《公约》第二十六条。因此，工作组得出结论认为，对 Mills 先生实行的拘留系任意拘留，属于第五类。

e. 总结

72. 工作组注意到，据媒体报道，澳大利亚高等法院 2023 年 11 月 8 日在就化名为 NZYQ 者向其提起的案件作出的判决(目前尚未公布)当中，推翻了其在 Al-Kateb 诉 Godwin 一案当中的裁决。工作组欢迎判例当中出现这一期待已久的变化，今后将有机会对此进行审查。不过，工作组指出，上述新动态对本案没有影响。

73. 工作组对澳大利亚政府邀请工作组于 2025 年访问澳大利亚表示欢迎。工作组期待进行此次访问，因为这是一次与澳大利亚政府进行建设性接触并就解决任意剥夺自由情况相关关切提供帮助的机会。

3. 处理意见

74. 鉴于上述情况，工作组提出以下意见：

剥夺 Peter Iruviere Mills 的自由违反《世界人权宣言》第二、第三、第七至第九和第十四条以及《公民及政治权利国际公约》第二、第九和第二十六条，为任意剥夺自由，属第一、第二、第四和第五类。

75. 工作组请澳大利亚政府采取必要措施，立即对 Mills 先生的情况予以补救，使之符合相关国际规范，包括《世界人权宣言》和《公民及政治权利国际公约》当中规定的国际规范。

76. 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 Peter Iruviere Mills，并赋予他可强制执行的获得赔偿和其他补偿的权利。

77. 工作组促请澳大利亚政府确保对任意剥夺 Mills 先生自由的相关情节进行全面且独立的调查，并对侵犯他权利的责任人采取适当措施。

78. 工作组请澳大利亚政府使本国法律，尤其是《移民法》，符合本意见中提出的建议以及澳大利亚根据国际人权法作出的承诺。

79. 工作组依照其《工作方法》第 33 段(a)项，将本案移交移民人权问题特别报告员，以采取适当行动。

80. 工作组请澳大利亚政府利用现有的一切手段尽可能广泛地传播本意见。

²¹ 同上。

²² 另见第 28/2017、第 42/2017、第 71/2017、第 20/2018、第 21/2018、第 50/2018、第 74/2018、第 1/2019、第 2/2019、第 74/2019、第 35/2020、第 70/2020、第 71/2020、第 72/2020、第 17/2021、第 68/2021、第 28/2022、第 32/2022 和第 33/2022 号意见。

4. 后续程序

81. 工作组依照其《工作方法》第 20 段，请来文方和澳大利亚政府提供资料，说明就本意见所作建议采取的后续行动，包括：

- (a) Mills 先生是否已被释放；如果是，何日获释；
- (b) 是否已向 Mills 先生作出赔偿或其他补偿；
- (c) 是否已对侵犯 Mills 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落实本意见。

82. 请澳大利亚政府向工作组通报在落实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到访。

83. 工作组请来文方和澳大利亚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。

84. 工作组回顾指出，人权理事会鼓励所有国家与工作组合作，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予以补救，并将采取的措施通知工作组。²³

[2023 年 11 月 13 日通过]

²³ 人权理事会第 51/8 号决议，第 6 和第 9 段。