



公民及政治权利
国际公约

Distr.: General
22 January 2025
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第四款通过的关于第
3663/2019 号来文的意见* ** **

来文提交人: Mona Nabhari, 由人人享有人权组织律师 Alison Battisson 代理

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 澳大利亚

来文日期: 2019 年 10 月 9 日(首次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 92 和第 94 条作出的决定, 已于 2019 年 10 月 25 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2024 年 10 月 25 日

事由: 澳大利亚和瑙鲁的移民拘留; 关于转移和处理移民的双边离岸安排

程序性问题: 用尽当地救济; 属地理由; 属事理由; 统一事项; 证实申诉; 受害人地位

实质性问题: 行政拘留; 任意逮捕/拘留; 任意/非法干涉; 家庭权利

《公约》条款: 第九条第一款、第十七条第一款和第二十三条第一款

《任择议定书》条款: 第一条、第二条、第三条以及第五条第二款(子)项和(丑)项

* 委员会第一四二届会议(2024 年 10 月 14 日至 11 月 7 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 瓦法阿·阿什拉芙·穆哈拉姆·巴西姆·罗德里戈·阿尔韦托·卡拉索、伊冯娜·东德斯、马哈古卜·哈伊巴、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、劳伦斯·赫尔费尔、马西娅·克兰、巴克雷·瓦利·恩迪亚耶、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、蒂亚娜·舒尔兰、科鲍娅·查姆贾·帕查、寺谷广司、埃莱娜·提格乎德加、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖。

*** 委员会委员埃莱娜·提格乎德加的个人意见(部分反对)附于本意见之后。



1.1 来文提交人 Mona Nabhari 生于 1986 年，系伊朗伊斯兰共和国国民。她指称缔约国侵犯了她根据《公约》第九条第一款、第十七条第一款和第二十三条第一款享有的权利。¹《任择议定书》于 1991 年 12 月 25 日对澳大利亚生效。提交人由律师代理。

1.2 2019 年 10 月 25 日，委员会按照议事规则第 94 条并通过新来文和临时措施特别报告员，要求缔约国立即将提交人从封闭拘留中释放，并采取一切必要措施，防止她遭受身体或心理上的不可挽回的伤害，特别是在案件审理期间避免她与受缔约国管辖的家庭成员分离。

1.3 2019 年 11 月 4 日，缔约国将提交人及其丈夫转到社区拘留。他们目前居住在墨尔本的社区中。缔约国称，提交人已获得心理健康服务和社区医生的帮助，能够对她的健康状况进行监测。

事实背景

2.1 2012 年，缔约国与瑙鲁和巴布亚新几内亚签署了谅解备忘录。根据这些双边协议，瑙鲁和巴布亚新几内亚同意作为区域(离岸)处理国，处理未获授权乘船抵达澳大利亚的个人的保护申请。2013 年 7 月，缔约国开始将所有未获授权乘船抵达的寻求庇护者送往瑙鲁或巴布亚新几内亚。这些人不得在澳大利亚申请庇护或永久定居。² 2013 年 8 月 3 日，缔约国与瑙鲁签署了关于同一事项的最新版谅解备忘录。瑙鲁同意允许被认定需要国际保护的转移人员在瑙鲁定居，前提是澳大利亚商定相关安排和人数。无法在瑙鲁定居的转移人员将在澳大利亚的协助下转移到安全的第三国。

2.2 2013 年 8 月 19 日，提交人及其丈夫、继父、继妹和表弟乘船抵达缔约国的领土圣诞岛。他们没有有效签证。缔约国当局根据 1958 年《移民法》第 189 条第 3 款在圣诞岛拘留了提交人及其丈夫。

2.3 2014 年 3 月 11 日，缔约国依照 1958 年《移民法》第 198AD 条将提交人及其丈夫转移到瑙鲁。提交人称，抵达后他们被拘留在区域处理中心。2017 年 4 月 28 日，瑙鲁当局认定提交人为难民。

2.4 2018 年 5 月 22 日，提交人被安置在瑙鲁的一个帮扶住宿区，并获得了医疗服务。她称，2018 年 6 月 7 日，她在住宿区用头撞墙自残。她于 2018 年 6 月 17 日获释。她称，2018 年 7 月，她向一名心理学家报告说警卫抓住她的手，将其扭到背后，并威胁如果她不守规矩就报警。³

2.5 2018 年 11 月 20 日，提交人及其丈夫从瑙鲁转移到澳大利亚大陆的一个移民拘留设施，原因是提交人请求获得耳鸣、眩晕和若干心理健康问题的专科治疗。按照 1958 年《移民法》第 189 条，从瑙鲁临时转移到澳大利亚的人员被拘留在移民拘留设施中，除非他们获得签证或由于移民和边境保护部长行使自由裁量

¹ 提交人援引《公约》第二十一条第一款，但引述的是《公约》第二十三条第一款的案文。因此，推定她原计划援引第二十三条第一款的规定。

² 1958 年《移民法》第 198AB 条。

³ 提交人提供了一份日期为 2018 年 12 月 24 日的临床护士报告，护士报告了提交人的陈述。

权、准予释放进入社区。1958年《移民法》第196(3)条规定，即使是法院也不能释放非法的非公民，除非该人已获得签证。

2.6 2019年3月4日，由于先前住所的安置能力问题，提交人及其丈夫被转移到阿德莱德的一个移民设施中。2019年初，提交人的继妹(未成年人)和继父因医疗原因转移到澳大利亚后，被安置在墨尔本的一个社区中。

2.7 1958年《移民法》第197AB条允许将符合条件的个人从移民拘留中释放并安置在社区中。移民和边境保护部长没有义务按照该条释放符合条件的个人，也不需解释作出决定的理由。2019年3月31日，移民和边境保护部长拒绝行使自由裁量权，未批准提交人及其丈夫在布里斯班的社区居住。部长在考虑了所有相关因素后，认为行使自由裁量权不符合公共利益。

2.8 2019年5月1日，提交人请求从阿德莱德转移到墨尔本。2019年5月7日，她与丈夫被转移到墨尔本。提交人称，转移是由于安置能力问题。缔约国称，实施转移的另一个原因是提交人的继父和继妹在墨尔本，当局考虑了她的家庭关系以及转移对她的心理健康的益处。

2.9 此后，由于安置能力问题，当局询问提交人及其丈夫是否愿意与其他被拘留者共用一个住所(一套三居室单元房)。他们予以拒绝。因此，2019年5月30日，他们被转移到墨尔本移民临时住宿设施，最初被安置在同一栋楼的不同房间内。2019年7月31日，他们被安置在墨尔本一处设施中的同一住所内，该设施由10个联排别墅式单元房组成，厨房设施齐全。

2.10 2019年7月18日，提交人的案件再次依照1958年《移民法》第197AB条提请评估。2019年10月29日，移民和边境保护部长干预，允许提交人及其丈夫在墨尔本的社区居住。因此，他们于2019年11月4日转为社区拘留，目前居住在墨尔本的社区中。

2.11 提交人称，从她在瑙鲁被拘留起，她一直有心理和身体健康问题。这些问题包括背痛、膝盖痛、左耳慢性感染、消化问题和亚临床甲状腺功能减退。她接受了多囊卵巢疾病的激素治疗，但称她长期未获得足够的治疗。提交人称，尽管她被转移到澳大利亚接受眩晕和心理疾病的治疗，但她的健康状况在随后的拘留期间显著恶化。她患有焦虑、拘留疲劳、失眠、压力过大和过度警觉。

2.12 提交人说，她觉得自己在等死，因为她没有任何权利，感到自己不再是人。她感到沮丧的是，她在婚后的六年中有五年是在拘留中度过的，自社区拘留以来，她一直与继父和继妹分离。

2.13 据提交人提供的多份医疗记录显示，2018年和2019年她患上了多种心理障碍。在2018年7月14日的医疗评估表中，一名临床医生报告称，提交人住在3号区域处理中心的一个帐篷中。在2018年11月9日的一份说明中，一名精神科医生报告了提交人的说法，称她和丈夫几个月前被安置在社区中。在2018年8月27日的医疗记录中，一名心理学家报告称，提交人及其丈夫当天搬入了社区住房。在2018年8月29日的记录中，提交人的一名主治心理医生报告称，提交人及其丈夫几天前过渡到社区住房中，获得了Anibare Ponds地区的住房。

申诉

3.1 提交人称，缔约国侵犯了她根据《公约》第九条第一款、第十七条第一款和第二十三条第一款享有的权利。当局依据《1958年移民法》第189条对她实施行政拘留，该条规定所谓的“非法非公民”必须拘留，直到他们被驱逐出境或获得签证。将提交人驱逐出境将构成推回，而由于提交人须按澳大利亚和瑙鲁之间的区域处理安排处理，她并无获得签证的资格。

3.2 缔约国违反《公约》第九条第一款，未能就提交人的个人情况给出对她实施行政拘留的正当理由，而她已于2017年在瑙鲁获得难民身份。1958年《移民法》第195A条授权移民和边境保护部长可酌情在某些情况下向移民拘留人员发放签证。提交人也可以通过《移民法》第197AB条规定的居留决定程序从封闭拘留设施中获释。她的此类酌情释放申请被驳回，原因不明。

3.3 提交人的拘留时间不合理、不必要且过长。她已被拘留超过六年。她无法向司法机构对拘留的合法性提出异议。1958年《移民法》明确规定，即使是法院也不能释放非法非公民，除非该人已获得签证。澳大利亚高等法院已裁定，对非公民的强制拘留不违反澳大利亚《宪法》。⁴

3.4 提交人在一份后附的声明中称，缔约国在法律和事实上控制了被转移到巴布亚新几内亚和瑙鲁拘留的寻求庇护者。⁵ 缔约国对这两国安置寻求庇护者的住所提供资助。这些设施由与缔约国签订合同的公司员工管理，提供驻防、安全、建筑、卫生和其他服务。缔约国还向这两国提供能力建设支持。许多缔约国官员在这两国常驻，负责中心的日常管理。瑙鲁当地人抱怨他们对拘留中心控制不力，不了解移民和边境保护部与其合同服务提供商之间的合同条款。瑙鲁政府当前在这些拘留中心的运营中发挥的作用尚不明确。

3.5 尽管提交人并非因刑事判决被拘留，但拘留具有惩罚性。她没有犯罪，也不构成任何危险。用刑事手段处理她寻求庇护的行为毫无根据。这超出了缔约国保护本国人民、规范移民流动的合法利益。

3.6 此外，提交人与家人，特别是继妹的分离侵犯《公约》第十七条第一款和第二十三条第一款规定的权利。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在2020年8月27日的意见中解释称，该国的边境保护政策是为了应对2008年至2013年间试图未经授权乘船抵达澳大利亚的移民人数急剧增加而实施的。在此期间，超过1,200人在试图乘坐通常不适航的小型船只抵达澳大利亚时溺水身亡。按照该政策，未经授权、乘船抵达的人将被送回出发地或居住地，或转移到区域处理国。因此，他们将不会在澳大利亚永久定居。根据1958年《移民法》，2012年8月13日后未经授权乘船抵达澳大利亚的人员送交区域处理国(巴布亚新几内亚或瑙鲁)进行保护申请评估。这些政策成功地阻止了大量船

⁴ 澳大利亚高等法院，*Al-Kateb v. Godwin* (2004) 219 CLR 562。

⁵ 澳大利亚参议院，“Review into recent allegations relating to conditions and circumstances at the Regional Processing Centre in Nauru”，part 2 (6 February 2015)；联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“Monitoring visit to the Republic of Nauru, 7–9 October 2013” (2013)。

只抵达，破坏了人口偷运的商业模式，防止了海上的生命损失。2013年12月以来，没有发生已知的人口偷运导致的海上死亡事件。

4.2 缔约国与瑙鲁政府密切合作，支持提供健康、福利和支持服务，包括广泛的身体和心理健康护理、免费的社区住宿和公用事业以及津贴。临时人员在瑙鲁不受行动限制。临时人员的健康和福利对两国政府都至关重要。缔约国聘请了经过专业培训且有经验的服务提供商，支持瑙鲁满足难民和寻求庇护者的健康需求。缔约国提供了广泛的相关详情。

4.3 根据《公约》第二条第一款和《任择议定书》第一条，提交人关于在瑙鲁遭到任意拘留的指控不可受理，因为这些指控涉及发生在澳大利亚领土和管辖范围之外的行为。缔约国在瑙鲁没有有效控制权。瑙鲁是一个主权国家，对区域处理安排和其境内的个人拥有管辖权。缔约国详细阐述了这一论点。确立国家对不当行为的责任需要两个要素：行为必须可归因于该国，并且必须违反国家的国际义务。⁶ 提交人在瑙鲁的待遇无法归因于缔约国。此外，一国对私人实体行为实施了指导或控制的门槛较高。⁷ 该国应在所称实施侵犯行为的过程中对相关活动或行动具有有效控制权。⁸ 此外，指示、指导或控制必须与据称构成国际不法行为的行为相关。⁹ 也就是说，即使总体上存在依赖和支持的情况，也不足以证明可归因于国家行为。一旦依照谅解备忘录将相关人员转移到瑙鲁，瑙鲁政府就对他们负有责任。此种转移必须经瑙鲁政府同意。虽然缔约国在某些情况下可向瑙鲁政府提供支持，但这只是为了执行正式安排。

4.4 提交人关于拘留和家庭权利的指控也不可受理且无实质依据，因为这些指控没有得到充分证实。对提交人的拘留是合法的。她称自己被拘留了六年，但没有说明她指控的是哪段拘留期。她只作出简短论断，并未给出佐证或分析。根据1958年《移民法》第189条、第198AD条、第198B(1)条和第189(1)条，对她的拘留是合法的。¹⁰ 她是一名非法非公民，没有有效签证就入境缔约国。

4.5 对提交人的拘留是合理、必要、与合法目标相称的，并受到定期审查，其中包括考虑是否有限制性较少的替代方案。没有规则规定某一具体长度的拘留必然属于任意拘留。判定因素不是拘留的时间长短，而是拘留的理由是否正当。在圣诞岛对提交人实施拘留的目的是阻止人口偷运活动，防止人们冒着生命危险乘船前往澳大利亚，阻止不必要的海上死亡，破坏该地区的人口偷运活动，防止非法非公民通过非正常途径进入澳大利亚社区，确保提交人可转移到区域处理国，并且当她无需在澳大利亚临时居留时可随时转移，确保澳大利亚移民计划的完整

⁶ 国家对国际不法行为的责任条款(大会第56/83号决议，附件)，第2条；美国驻德黑兰外交和领事人员案，判决，《1980年国际法院案例汇编》，第3页，第29段。

⁷ 尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动案(尼加拉瓜诉美利坚合众国)，实质问题，《1986年国际法院案例汇编》，第14页。

⁸ 同上，第86段。

⁹ 国家对国际不法行为的责任的条款，第7段。

¹⁰ 根据《移民法》第189(1)条，官员如果已知或合理怀疑移民区(被划出移民区的离岸地点除外)的某人系非法非公民，则必须对该人实施拘留。根据《移民法》第198AD条，官员必须在合理可行的情况下尽快将未经授权的海上抵达者送交区域处理中心。根据《移民法》第198B(1)条，官员可出于临时目的(包括医疗评估或治疗)将临时人员从澳大利亚境外的某个国家或地方带到澳大利亚。每次转移都要逐案评估，在适用的情况下，是否需要家人或其他支助人员也将作为这一过程的一部分加以考虑。

性，并评估非法非公民的身份和安全风险。提交人从 2013 年 8 月 19 日至 2014 年 3 月 11 日在圣诞岛的拘留时间已尽可能缩短，其间等候转移到区域处理国。处理国确认有住宿和服务能力后，她被立即转移。她的拘留地点是基于多个因素选择的，包括提交人和澳大利亚社区的安全、移民拘留网络设施的接待能力以及住宿是否适合提交人的医疗需要和其他需求。她被安置在圣诞岛的住宿设施中，而不是拘留场所中。对她的拘留由移民和边境保护部官员根据个人管理计划进行审查。缔约国对她的拘留还采取了福利监督措施，这些措施 2013 年 10 月 5 日至 2014 年 2 月 18 日期间至少进行了七次。

4.6 2018 年 11 月 20 日至 2019 年 11 月 4 日在澳大利亚大陆对提交人的拘留也符合《公约》第九条。她因临时接受医治而被转移到澳大利亚拘留。她在澳大利亚停留并非永久性质。临时人员在完成转移到澳大利亚的临时目的后，必须返回区域处理国。她的拘留地点是按照与圣诞岛拘留相同的因素选择的。此后对她的拘留的侵入性降低，在 2019 年初进行了审查。她后来被转移到一处设施以满足她在澳大利亚接受医疗的需要，当局随后根据她 2019 年 5 月 1 日的请求将她转移到墨尔本，同时考虑到她的家庭关系和健康评估，认为她将从家庭支持中受益。在墨尔本，她在几处设施之间转移，以满足她与丈夫分房居住的偏好，不必与丈夫和另一人共用一套三居室单元房。最后，她获释进入社区。

4.7 虽然提交人坚称她本可以更早地通过自由裁量决定获释，但相关法律和指南并无强制性要求。移民和边境保护部每月进行正式审查，努力处理被拘留者的身份问题。审查的目的是确保拘留始终合法合理。如果拘留不再适合个人的情况，或者如果存在已知的脆弱性，案件可能会提交移民和边境保护部长自由裁量。没有法律要求必须将案件提交部长，部长也没有释放个人进入社区、解释为何不予释放的义务。

4.8 对非法非公民实施拘留本身并不违反《公约》第九条。当局结合个案情况对提交人移民拘留的适当性进行了评估，包括拘留的时间和条件以及所提供的住宿和服务是否适当。缔约国有权决定允许哪些人入境。《公约》为缔约国执行移民政策、要求非法居留者离境提供了很大的空间。

4.9 提交人可以向法院对拘留的合法性提出异议。她可以根据澳大利亚《宪法》第 75(v)条要求对拘留司法审查，该条规定高等法院在请求针对联邦公职人员发布执行令、禁止令或禁制令的每一事项中均有初审管辖权。她还可以向法院提交人身保护令申请。根据 1958 年《移民法》第 256 条，移民和边境保护部必须向被拘留的移民提供所有合理的便利，以便对移民拘留采取诉讼程序。

4.10 提交人没有解释任何指控事实如何构成违反《公约》第十七条或第二十三条的情形。她的律师作出的简要事实论断不足以证实这些指控。她的继父和继妹不属于缔约国移民立法意义上的家庭成员；¹¹ 提交人也没有证实他们是《公约》第十七条或第二十三条意义上的家庭成员，也未证实任何分离构成缔约国干涉的情况，或这种干涉属于非法或任意性质。事实不支持任何此类指控。缔约国的法律优先考虑核心家庭(配偶/伴侣和有未成年子女的家庭)。缔约国还酌情考虑由成年兄弟姐妹或无抚养关系的成年子女组成的家庭的团聚。然而，缔约国有权根据《公约》规定的义务给予核心家庭更大程度的保护。与核心家庭相比，对非

¹¹ 澳大利亚，Migration Regulations 1994, regulations 1.05A and 1.12。

核心家庭的干涉所涉及的困难可能要小得多。在拘留期间，提交人与丈夫在一起。尽管他们曾分离两个月，但这不构成干涉，也不属于非法或任意的情况。他们现在与提交人的继妹和继父一起居住在墨尔本的社区中。¹²

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 提交人在 2021 年 1 月 11 日的评论中澄清说，来文不涉及 2019 年 11 月 4 日之后的任何时间，她于当日解除拘留后获释。

5.2 在另外数起案件中，任意拘留问题工作组认为，澳大利亚和区域处理国对与提交人处境相似的移民负有共同责任。¹³ 她被驱逐到一个偏远岛屿且无法离开。

5.3 缔约国的法律允许任意拘留。提交人在澳大利亚大陆的某个拘留场所的住宿质量并不能改变她无法离开的事实。

5.4 关于《公约》第十七条和第二十三条，可以认为在个人生活中长期参与的继养家庭成员属于家庭成员。提交人就是这种情况。当局没有理由将她从瑙鲁带离后无法立即将她送到墨尔本。

5.5 作为在瑙鲁拘留寻求庇护者的替代方案，缔约国可以使用其他方式对这些人有序实施管理。例如，缔约国可以安排他们从印度尼西亚和马来西亚飞往澳大利亚。面积仅为 21 平方公里的瑙鲁不是一个持久的安置解决方案。该国受到气候变化的严重影响，鱼类资源枯竭，海平面上升威胁该国生存。瑙鲁的一大经济支柱就是拘留中心。该中心不太可能雇用提交人，鉴于她在那里的负面经历，她也不太可能在该处工作。她偶尔可在岛上自由活动，但无法离开。这就是一座岛屿监狱。

缔约国关于可否受理和实质问题的进一步意见

6. 在 2021 年 6 月 10 日的进一步意见中，缔约国重申，提交人根据《公约》提出的指控不够具体且缺乏依据。缔约国不同意任意拘留问题工作组在第 20/2018 号意见中的结论，认为工作组并未适用确立国家在境外行使有效控制权所需的较高标准。¹⁴ 在谅解备忘录中，瑙鲁政府向缔约国保证，转移到瑙鲁的人员将得到符合相关人权标准的待遇。瑙鲁正在履行这一承诺。瑙鲁的规模与其是否构成持久的安置方案无关。提交人称瑙鲁是一座岛屿监狱的说法不明确。她关于缔约国在她拘留期间没有考虑其个人情况的说法不正确，原因如前所述。关于相关政策目标，自 2013 年 12 月以来，缔约国水域中没有发生已知的人口偷运导致的海上死亡事件。

¹² 缔约国详细阐述了有关《公约》第九、第十七和第二十三条的论点。

¹³ 见 [A/HRC/WGAD/2018/21](#)。

¹⁴ 见本文件第 4.3 段。

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请求之前，委员会必须根据其议事规则第 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》第五条第二款(子)项的要求，委员会已确定同一事项目前不在另一国际调查或解决程序审查之中。

7.3 《任择议定书》第五条第二款(丑)项要求提交人在向委员会提交来文之前，用尽所有有效且可用的国内救济措施。¹⁵ 委员会回顾判例，如果国内救济措施没有成功的可能性，则提交人没有用尽这些措施的义务，但提交人必须尽力利用可用的救济措施，仅仅对相关措施的有效性提出疑虑或假设并不能免除提交人用尽这些措施的义务。¹⁶ 缔约国坚称，提交人可以通过《宪法》第 75(v)条申请执行令或申请人身保护令，就拘留向法院提出异议。委员会指出，缔约国未能证明这些救济措施对提交人在瑙鲁的拘留可用且有效。委员会还指出，根据缔约国的 1958 年《移民法》，非法非公民必须拘留并驱逐出澳大利亚，而提交人不符合可以释放的例外情况。委员会注意到，根据提交人被拘留时适用的高等法院判例 (Al-Kateb 诉 Godwin)，对无法驱逐的非法非公民实施无限期拘留合法。¹⁷ 委员会还回顾，当国内最高法院已对争议事项作出裁决，消除了在国内法院获得成功救济的任何可能性时，提交人无需为了符合《任择议定书》用尽国内救济措施。¹⁸ 委员会在先前的判例中曾表示，澳大利亚最高法院未来可能推翻支持无限期拘留非法非公民的判例，但这不足以表明存在有效的救济措施。¹⁹ 委员会还曾指出，关于对没有有效入境文件的非公民在澳大利亚的拘留审查，移民拘留的国内司法审查的范围不足以从实质上审查当事人所受拘留的方方面面。²⁰ 在本案中，委员会同样认为，缔约国未能证明瑙鲁或澳大利亚的法院有权基于个案情况对拘留提交人的正当性作出裁决。²¹ 鉴于上述情况，委员会认为，提交人未申请执行令或人身保护令对拘留提出异议，不构成《任择议定书》第五条第二款(丑)项下妨碍受理的障碍。

7.4 委员会注意到缔约国的立场，即来文证据不足，不可受理。关于提交人根据《公约》第十七条和第二十三条第一款提出的家庭权利受到侵犯的指控，委员会注意到缔约国提供资料称，提交人在圣诞岛、瑙鲁和澳大利亚大陆期间并未与丈夫分离。提交人的继妹和继父因医疗原因从瑙鲁转移到澳大利亚大陆，时间不明。根据提交人 2019 年 5 月 1 日提出的转移到墨尔本请求(她的继父和继妹居住在墨尔本)，她于 2019 年 5 月 7 日被转移到墨尔本，并于 2019 年 11 月与丈夫

¹⁵ 例如，见 Falzon 诉澳大利亚(CCPR/C/140/D/3646/2019)，第 6.3 段。

¹⁶ 例如，见 M.L. 诉克罗地亚(CCPR/C/127/D/2505/2014)，第 6.6 段。

¹⁷ 见澳大利亚高等法院，Al-Kateb v. Godwin。

¹⁸ 例如，见 X 等人诉希腊(CCPR/C/126/D/2701/2015)，第 8.5 段。

¹⁹ F.K.A.G. 等人诉澳大利亚(CCPR/C/108/D/2094/2011)，第 8.4 段；F.J. 等人诉澳大利亚(CCPR/C/116/D/2233/2013)，第 9.3 段。

²⁰ F.K.A.G. 等人诉澳大利亚(CCPR/C/108/D/2094/2011)，第 9.6 段；A.K. 等人诉澳大利亚(CCPR/C/132/D/2365/2014)，第 8.7 段；F.J. 等人诉澳大利亚(CCPR/C/116/D/2233/2013)，第 10.5 段。

²¹ 见 A.K. 等人诉澳大利亚(CCPR/C/132/D/2365/2014)，第 7.3 段。

一起获释进入社区拘留。委员会还注意到，提交人未提供足够的要件来证明《公约》第十七条或第二十三条第一款适用本案，因此这些主张证据不足，根据《任择议定书》第二条不予受理。

7.5 委员会注意到缔约国的立场，提交人根据《公约》第九条第一款提出的关于在瑙鲁拘留的指控不可受理，因为瑙鲁是一个主权国家，缔约国对该国没有管辖权或有效控制权。委员会回顾其立场，根据《任择议定书》第一条，委员会有权受理和审议受缔约国管辖的个人的来文。根据《公约》第二条第一款，缔约国必须尊重并确保在其境内和受其管辖的所有人的《公约》权利。这意味着，缔约国必须尊重并确保《公约》规定的权利适用于其权力或有效控制所及的所有人，即使这些人不在缔约国境内。²² 这与《公约》的准备工作一致，起草者无意允许缔约国在其境外行使管辖权时逃避义务。²³ 此外，大多数《公约》权利的享有必须既适用于公民，也适用于外国人。²⁴ 在涉及引渡或驱逐的情况下，如果引渡或驱逐是促成在另一司法管辖区内发生侵害行为的因果链条中的一环，且这种域外侵害行为是缔约国在当时所掌握的知识基础上可以预见且必然的结果，则缔约国可能对域外发生的违反《公约》的行为承担责任。²⁵

7.6 委员会继续评估提交人在瑙鲁拘留时是否处于缔约国的权力或有效控制之下。2014年，根据国内法和双边协议，缔约国将提交人从澳大利亚转交瑙鲁当局拘留，她立即被送往区域处理中心拘留。²⁶ 将她转移到瑙鲁是缔约国的法律要求。澳大利亚和瑙鲁在2013年8月3日的谅解备忘录中商定，瑙鲁将接受转移人员，无论是在区域处理中心还是在社区安排下，并将为需要国际保护的人员提供(在瑙鲁或安全的第三国)定居的机会。委员会认为，提交人最初在瑙鲁遭到拘留是缔约国转移提交人的必然且可预见的结果，至少在她的庇护申请处理期间是这样。

7.7 在评估缔约国是否对瑙鲁的拘留行动具有有效控制权时，委员会注意到，正式安排授权缔约国实施深度参与。在2013年的谅解备忘录中，两国政府同意就备忘录下的日常活动进行沟通，并成立一个联合委员会监督相关的实际安排。²⁷ 根据谅解备忘录，缔约国还与瑙鲁共同决定哪些个人需要国际保护、在瑙鲁定居，²⁸ 并协助瑙鲁驱逐不需要此类保护的人。²⁹ 委员会注意到缔约国的意见，

²² 关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质的第31号一般性意见(2004年)，第10段。另见A.S.诉马耳他(CCPR/C/130/D/3042/2017)，第7.4段；D.O.等人诉俄罗斯联邦(CCPR/C/139/D/2871/2016)，第8.4段。

²³ E/CN.4/SR.194，第46段；对在巴勒斯坦被占领土建造隔离墙的法律后果的咨询意见，《2004年国际法院案例汇编》，第139页，第109段。

²⁴ 关于《公约》所规定的外侨地位的第15号一般性意见(1986年)，第1和第2段。

²⁵ Lopez Burgos 诉乌拉圭(CCPR/C/13/D/52/1979)，第12.2段；A.S.等人诉意大利(CCPR/C/130/D/3042/2017)，第7.5段，援引Munaf 诉罗马尼亚(CCPR/C/96/D/1539/2006)，第14.2段。

²⁶ 委员会参照两国政府公布的官方资料。

²⁷ 瑙鲁共和国与澳大利亚联邦关于瑙鲁境内人员转移和评估及相关问题的谅解备忘录，2013年8月3日，第21和第22段。

²⁸ 同上，第12段。

²⁹ 同上，第14段。

国内法院裁定瑙鲁而非缔约国对离岸处理设施中被拘留者的待遇负责。³⁰ 然而，委员会注意到，根据 1958 年《移民法》第 198AHA 条，缔约国当局可以对某个与缔约国订立区域处理安排的国家的相关安排或区域处理职能采取或促使采取行动。此外，2012 年《寻求庇护者(区域处理中心)法(瑙鲁)》确立了缔约国参与中心运营和管理的权力。根据 2016 年《区域处理中心规则》第 3.1 条，所有居住在中心的人员必须始终遵守运营经理或服务提供商为保持中心的安全、秩序和维护而发出的所有合理命令和指示。根据《寻求庇护者(区域处理中心)法》第 3 条的定义，运营经理是由澳大利亚或瑙鲁部长指定负责中心运营的人员。该法还将“服务提供商”定义为与瑙鲁或澳大利亚合作提供区域处理中心内或与受保护人员相关的任何服务的实体。2016 年《区域处理中心规则》第 11.5 条规定，所有违反中心规则的行为都将报告给运营经理。因此，瑙鲁的法律允许缔约国指导和监督中心的运营，而提交人在该中心被拘留长达四年多。

7.8 在实践中，缔约国承认其支持为瑙鲁的“临时人员”提供住宿、健康和社会服务、公用事业和津贴。委员会注意到，根据公开的官方文件，多种额外因素表明，缔约国在提交人 2014 年至 2018 年拘留期间实际上深度参与了瑙鲁的拘留行动。例如，根据 2015 年澳大利亚参议院委员会的报告，缔约国当局安排了区域处理中心的建设和设立，聘请了承包商(对缔约国负责)来运营和管理该中心，对提供服务以及维护基础设施实施控制，常驻工作人员，有权决定或阻止任何行为或决定，并申请了寻求庇护者留在瑙鲁所需的签证。³¹ 2016 年，缔约国的国家审计局报告称，为了支持瑙鲁和巴布亚新几内亚处理中心的运营，移民和边境保护部与多家供应商签订了驻防支持和/或福利服务合同。驻防支持包括安全、清洁和餐饮服务。福利服务包括为维护健康和福祉提供的个性化护理，如娱乐和教育活动。³²

7.9 委员会注意到，尽管这些合同可能系与私人实体签订，但这些实体通过处理安排获得了缔约国的授权，可以在拘留中心行使政府权力。例如，根据澳大利亚国家审计局的报告，2012 年 8 月，一家私人公司联系澳大利亚移民和边境保护部，询问是否可以协助其在瑙鲁的运营活动。2012 年 9 月，该公司开始在瑙鲁区域处理中心提供驻防(运营和维护)服务。³³ 该公司分包给澳大利亚的一家私人安保公司，后者同意在 2017 年 10 月前为中心提供安保人员。³⁴ 安保公司负责为每位转移人员进行安全风险评估、提供入住培训、在需要时送医治疗、积极管理转

³⁰ 澳大利亚高等法院，*Plaintiff M68/2015 v. Minister for Immigration and Border Protection and Ors* (2016), HCA 1, paras. 102 et seq.

³¹ 澳大利亚议会，Senate Select Committee on the recent allegations relating to conditions and circumstances at the Regional Processing Centre in Nauru, *Taking Responsibility: Conditions and Circumstances at Australia's Regional Processing Centre in Nauru*, (Canberra, 2015), paras. 2.9, 2.175 and 1.202.

³² 澳大利亚移民和边境保护部，Australian National Audit Office, *Offshore Processing Centres in Nauru and Papua New Guinea: Procurement of Garrison Support and Welfare Services* (Canberra, 2016), p. 7.

³³ 同上，2.20-2.28 段和表 2.2。

³⁴ Subcontract agreement on general terms and conditions in relation to the provision of services on the Republic of Nauru between Transfield Services and Wilson Security, dated 2 September 2013, available at <https://www.homeaffairs.gov.au/foi/files/2011-2014/FA140300149.PDF>.

移人员的相关问题、在需要时运输转移人员、控制中心的出入、³⁵ 确保中心人员充足，并与当地社区合作雇用当地人员或分包当地企业。³⁶ 此外，缔约国当局似乎始终对中心实施监督。2015 年，澳大利亚参议院获知，瑙鲁中心的管理人员表示他们对中心的日常事务不了解，因为服务提供商直接向缔约国的移民和边境保护部报告。³⁷

7.10 委员会注意到有报告称，缔约国为瑙鲁当局提供了与拘留行动相关的能力建设和培训。例如，提交人抵达瑙鲁时，瑙鲁警察部队专员是一名从澳大利亚联邦警察借调的官员；他于 2014 年 7 月离职。³⁸ 2015 年 10 月 5 日宣布区域处理中心开放时，缔约国指出，它“通过资助服务提供商并与瑙鲁执法机构分享澳大利亚的专业知识，支持了瑙鲁政府作出开放式中心的安排”。³⁹

7.11 关于拘留行动的资金问题，委员会还注意到，缔约国同意承担 2013 年与瑙鲁签署的谅解备忘录产生的所有费用。⁴⁰ 此外，在提交人在瑙鲁拘留的几年中，缔约国与瑙鲁政府拥有的公司签订了为转移移民提供住宿的合同；⁴¹ 与私人实体签订了管理瑙鲁的建设、驻防和福利服务的合同；⁴² 表示资助了瑙鲁转移人员所需的医疗评估和治疗服务；⁴³ 为 2013 年至 2015 年期间转移到瑙鲁的人员和难民支付了每人每月 1,000 澳元的签证费用；⁴⁴ 据称 2012 年至 2014 年期间租赁该中心的土地对瑙鲁欠款 280 万澳元。⁴⁵

7.12 委员会还注意到，2017 年，澳大利亚参议院法律和宪法事务参考委员会在关于瑙鲁的报告中指出：

首先，澳大利亚政府必须承认澳大利亚的[区域处理中心]受其控制。通过[移民和边境保护部]，澳大利亚政府支付所有相关费用，聘请所有主要承包商，拥有所有主要资产，并且(迄今为止)负责谈判所有第三国安置选项。此外，[该]部是批准提供专科健康服务和医疗转移(包括医疗撤离)以

³⁵ 同上，附件 8，第 2.4.7、第 2.4.9、第 2.5.2、第 2.5.6、第 4.1 和第 5.10 段。

³⁶ 同上，附件 8，第 1.2 段。

³⁷ 澳大利亚议会，Senate Select Committee, *Taking Responsibility*, para. 2.11。

³⁸ 同上，第 2.35 段。

³⁹ 澳大利亚，“Australia welcomes Nauru open centre”，新闻稿，2015 年 10 月 5 日。

⁴⁰ 谅解备忘录，第 6 段。

⁴¹ 瑙鲁财政部，“2014–15 budget – budget paper 2”，p. 8，可查阅 <https://naurufinance.info/wp-content/uploads/2020/08/Budget-Paper-2-2014-15-Final.pdf>。

⁴² 合同通知识别号 CN1078292、CN2826282 和 CN3460561，www.tenders.gov.au；澳大利亚议会，Senate Select Committee, “Taking Responsibility”，paras. 2.9 and 2.170–2.172。

⁴³ 澳大利亚内政部，“Statement on temporary medical transfer policy from regional processing countries”，2019 年 11 月 19 日，可查阅 <https://www.homeaffairs.gov.au/news-media/archive/article?itemId=315>。

⁴⁴ 澳大利亚议会，Senate Select Committee, *Taking Responsibility*, para. 2.175；Nauru, Minister of Finance “2013–14 budget – budget paper 2”，p. 7，可查阅 https://naurufinance.info/wp-content/uploads/2020/08/Budget-Paper-2-2013-14_12Sept2013_Final-Draft-9PM.pdf；瑙鲁财政部，“2014–15 budget – budget paper 2”，p. 4。

⁴⁵ 瑙鲁财政部，“2013–14 budget and the estimates of revenue expenditure – budget paper 1”，p. 10，可查阅 <https://naurufinance.info/wp-content/uploads/2020/08/Budget-Paper-1-2013-14-13Sept2013-12PM-3.pdf>。

及制定与[区域处理中心]运营相关的政策和程序的最终决策者。事件报告也提交给[该]部，因此该部不能说不知道在澳大利亚境外的[区域处理中心]发生的事件。澳大利亚政府显然对转移到瑙鲁或巴布亚新几内亚的寻求庇护者负有照顾责任。否认这一点纯属杜撰。⁴⁶

7.13 委员会还注意到，澳大利亚对拘留中心的经费是瑙鲁在相关时期的主要收入来源之一，并推动了瑙鲁的显著经济增长。⁴⁷ 2014 年和 2015 年，有人担忧抵达的寻求庇护者数量减少可能对瑙鲁中长期经济增长前景产生影响。

7.14 此外，委员会注意到，根据 2015 年《澳大利亚边境部队法》第 42 条，受委托的人员，包括移民和边境保护部的员工和分包商，除非有例外情况，如记录和披露该部信息将被判处两年监禁。这些信息包括披露可能或合理预期会损害澳大利亚安全、国防或国际关系的信息。因此，委员会注意到，缔约国已制定法律，以规范有关瑙鲁区域处理拘留行动的信息流动。

7.15 总之，委员会注意到，缔约国根据 1958 年《移民法》第 198AD 条和谅解备忘录的安排将提交人转移到瑙鲁。缔约国资助了瑙鲁的拘留行动，得到了管理这些行动的授权，参与了行动监督，选择了负责(直接或通过分包商)拘留中心的建设、安全、驻防、健康和其他服务的公司，并向瑙鲁提供了警察服务以帮助管理拘留行动。鉴于上述全部因素，委员会认为，缔约国在提交人 2014 年至 2018 年拘留期间对瑙鲁区域处理中心的拘留行动行使了多项有效控制权。委员会认为，这些控制要件超出了依赖和支持的一般情况，提交人被转移到瑙鲁的事实并未消除《公约》第九条规定的缔约国对她承担的义务。委员会认为，提交人在该中心拘留期间处于缔约国的管辖范围内，拘留事实可归因于缔约国。因此，委员会认为，《公约》第二条和《任择议定书》第一条从属地管辖的角度，不妨碍受理提交人根据《公约》第九条、就她在区域处理中心所受拘留提出的申诉。

7.16 委员会注意到缔约国坚称，瑙鲁区域处理中心的个人不受行动限制。在这方面，委员会注意到，根据缔约国政府发布的信息，从 2015 年 2 月到 10 月，中心和难民营的寻求庇护者和难民可以在规定的时间内从指定出口离开。⁴⁸ 2015 年 10 月以来，该中心已全天 24 小时开放。⁴⁹ 委员会认为，就《公约》第九条第一款而言，官方指定拘留场所的行动限制程度可能与拘留的合理性和相称性相关，但不会改变拘留的事实。因此，委员会认为，该中心于 2015 年开放不构成《任择议定书》第一条或第二条下的障碍，不妨碍受理提交人根据《公约》第九条第一款、就她在该中心所受拘留提出的申诉。

7.17 委员会认为，提交人没有充分证明她在社区安置以及在瑙鲁一所房屋居住期间遭受拘留的说法。她提供的文件表明，2018 年 8 月 27 日，她和丈夫离开区域处理中心，搬入了 Anibare Ponds 地区的社区安置点(见上文第 2.13 段)。因此，

⁴⁶ 澳大利亚议会，Senate Legal and Constitutional Affairs References Committee, *Serious Allegations of Abuse, Self-harm and Neglect of Asylum Seekers in Relation to the Nauru Regional Processing Centre, and Any Like Allegations in Relation to the Manus Regional Processing Centre*, (Canberra, 2017), p. vi.

⁴⁷ 例如，见瑙鲁财政部，“2014–15 budget – budget paper 2”，pp. 35 and 36。

⁴⁸ 澳大利亚，“Australia welcomes Nauru open centre”。

⁴⁹ 同上；瑙鲁，Asylum-Seekers (Regional Processing Centre) (Amendment) Act 2015, sect. 8, relating to amendment of section 18C of the Asylum-Seekers (Regional Processing Act) 2012。

从 2018 年 8 月 27 日到 2018 年 11 月 20 日提交人离开瑙鲁时，她并不在拘留中心内。关于提交人称瑙鲁是一座岛屿监狱的说法，无论她的个人拘留条件如何，委员会认为她没有充分具体地讲述她从瑙鲁区域处理中心获释后的生活情况。委员会认为，她根据《公约》第九条第一款提出的这一方面的申诉证据不足，依照《任择议定书》第二条不予受理。

7.18 委员会认为，提交人已充分证实她根据《公约》第九条第一款就她在圣诞岛、瑙鲁区域处理中心和澳大利亚大陆期间直至 2019 年 11 月 4 日遭受拘留一事提出的申诉可以受理。因此，委员会宣布提交人根据《公约》第九条第一款提出的申诉的这些方面可以受理，并着手对实质问题进行审查。⁵⁰

审议实质问题

8.1 委员会依照《任择议定书》第五条第一款规定，结合当事各方提交的所有资料审议了本来文。

8.2 委员会注意到提交人申诉称，缔约国根据对未获入境澳大利亚的授权就乘船抵达的移民实施拘留的政策，对她实施了任意拘留，违反《公约》第九条第一款。委员会还注意到缔约国的立场，即提交人在澳大利亚的拘留是合法的，拘留时间合理且相称，出于合法目的，缔约国对提交人在瑙鲁的拘留不承担责任。

8.3 委员会援引关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)，其中指出，得到国内法律授权的逮捕或拘留可能依然具有任意性(第 12 段)。在移民管控程序中实施拘留，本身并不属于任意拘留，但必须证明拘留有合理理由，根据相关情况是合理、必要且相称的，且必须随着拘留期的延长而进行重新评估。对于非法进入缔约国领土的寻求庇护者，可于入境初期进行短期拘留，以登记入境情况、记录诉求和确定身份(如有疑问)。如没有针对该人的特定原因，如个人潜逃的可能、对他人犯罪的危险或对国家安全的危险行为，在处理其诉求时继续实施拘留的，会构成任意拘留。拘留决定必须基于个案的相关因素；不得基于适用于一般类别的强制性规则；必须考虑实现相同目的但侵入性较少的手段，如要求报到、担保或其他防止潜逃的条件；并且必须接受定期重新评估和司法审查(第 18 段)。⁵¹

8.4 委员会注意到，提交人乘船抵达圣诞岛寻求庇护时，缔约国根据 1958 年《移民法》第 189(3)条将她拘留了七个多月(2013 年 7 月 19 日至 2014 年 3 月 10 日)。缔约国将提交人转移到瑙鲁后，从 2014 年 3 月 11 日至 2018 年 8 月 27 日将她拘留在区域处理中心，随后转移到社区安置点。因此，提交人在瑙鲁总共被拘留了四年零五个月。将她转移到澳大利亚大陆接受医治后，缔约国在多处拘留设施中将她拘留了约 11 个半月(2018 年 11 月 20 日至 2019 年 11 月 4 日)。

8.5 因此，委员会指出，提交人并非被短暂拘留以记录其入境或核实其身份，而是按照缔约国的强制移民拘留政策在澳大利亚拘留了一年半，在瑙鲁拘留了四年多，包括在她 2017 年获得难民身份后的几个月。无可争议的是，提交人在澳大利

⁵⁰ 委员会注意到，提交人在 2021 年 6 月 30 日的补充评论中援引《公约》第二条第一款、第九条第四款、第十条第一款、第十六条和第二十六条，缔约国随后于 2021 年 10 月 7 日提出了程序性反对意见，指出提交人并未寻求并获得委员会的事前许可就提交这些补充评论，不符合委员会议事规则的要求，委员会认为，由于提交人并未寻求许可，也没有解释为何不能早些提出这些申诉，委员会可能不对这些申诉进行审查。

⁵¹ 另见 A.K. 等人诉澳大利亚(CCPR/C/132/D/2365/2014)，第 8.4 段。

利亚和瑙鲁被行政拘留的唯一原因是她以寻求庇护者的身份、非法乘船入境澳大利亚。

8.6 虽然缔约国辩称在确定适当且逐渐减少限制的拘留条件时考虑了提交人的个人需求，但委员会认为，缔约国没有结合个案确定具体理由，以证明鉴于提交人已在瑙鲁遭到长期拘留，仍有必要剥夺她的自由如此之久。委员会注意到，2019年将提交人释放进入社区之前，缔约国没有解释任何与提交人相关的具体理由，说明继续对她实施拘留的原因。例如，缔约国并未表示已确定提交人对公共安全或公共秩序构成风险，或有潜逃风险。事实上，缔约国说，根据国内法，移民和边境保护部长2019年3月拒绝按照《移民法》第197AB条准许提交人替代拘留，无需结合个案说明理由。缔约国也没有证明限制较少的措施无法确保提交人可随时等待驱逐。缔约国也没有说明为何没有更早地将提交人转移进入社区拘留，特别是考虑到她已于2017年在瑙鲁获得难民身份。

8.7 无论最初拘留的理由如何，如出于核实身份及其他问题的目的，委员会认为，缔约国没有结合个案情况证明提交人遭到长期且无限期拘留的合理性。委员会还指出，提交人未得到有效的法律保障，难以对无限期拘留提出异议。⁵² 鉴于上述要件，委员会认为，提交人在瑙鲁和澳大利亚被拘留约六年不合理、不必要且与缔约国的政策目标不相称。⁵³ 因此，委员会认为，缔约国对提交人实施了任意拘留，违反《公约》第九条第一款。

9. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为缔约国违反了提交人根据《公约》第九条第一款享有的权利。

10. 根据《公约》第二条第三款(子)项，缔约国有义务给予提交人有效的补救。这就要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个人提供充分赔偿。因此，缔约国有义务就提交人2019年11月4日前在圣诞岛、瑙鲁区域处理中心和澳大利亚大陆所受拘留给予她妥善的赔偿。缔约国还有义务采取一切必要措施，防止今后不再发生类似侵权行为。在这方面，缔约国应审查和修改移民立法和政策以及任何双边离岸移民转移安排的内容、实施和监督情况，以确保其符合《公约》的要求，包括第九条。

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，即予以有效的补救。有鉴于此，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，并以缔约国的语言广泛传播。

⁵² 见 F.J. 等人诉澳大利亚(CCPR/C/116/D/2233/2013)，第 10.4 段；F.K.A.G. 等人诉澳大利亚(CCPR/C/108/D/2094/2011)，第 9.4 段。

⁵³ 见 A 诉澳大利亚(CCPR/C/59/D/560/1993)，第 9.4 段。

附件

委员会委员埃莱娜·提格乎德加的个人意见(部分反对)

1. 我完全同意委员会在本案中关于申诉可否受理、实质问题和补救措施的总体结论。然而，我的个人意见旨在强调一些关键要素，涉及澳大利亚对瑙鲁离岸拘留设施的有效控制(第 7.5 段及以下)以及委员会决定的保证不再发生的保障措施(第 10 段)，这些内容远远超出本案，涉及多个《公约》缔约国移民政策中的一种令人担忧的趋势。

2. 关于第一点(澳大利亚对提交人在瑙鲁拘留的有效控制)，缔约国对管辖权提出异议的论点是基于瑙鲁的领土主权，以及两国自由签署了组织将寻求庇护者转移到瑙鲁拘留的谅解备忘录。然而，正如委员会明确所述(第 7.8 段)，拘留行动在很大程度上由澳大利亚当局控制、资助和支持。一些私人安保公司参与了这一过程，但它们的活动仍处于缔约国的控制之下(第 7.9 段)。我谨就委员会对澳大利亚离岸政策的分析作两点评论。

3. 首先，委员会依靠澳大利亚当局自己提供的公开信息，承认有关当局是瑙鲁的“决策者”(第 7.12 段)。其次，委员会还对这类协议的经济层面进行了极其谨慎和现实的分析。正如第 7.13 段所述：

……澳大利亚对拘留中心的经费是瑙鲁在相关时期的主要收入来源之一，并推动了瑙鲁的显著经济增长。2014 年和 2015 年，有人担忧抵达的寻求庇护者数量减少可能对瑙鲁中长期经济增长前景产生影响。

4. 关于澳大利亚与瑙鲁离岸拘留中心之间管辖联系的结论向所有正在签署或希望签署此类协议并“外部处理”寻求庇护者保护请求的《公约》缔约国传递了一个明确的信息：此类协议可能属于委员会的管辖范围，这些缔约国可能被追究《公约》责任。委员会关于澳大利亚的结论性意见(2017 年)¹和近期关于大不列颠及北爱尔兰联合王国的结论性意见(2024 年)中已经传达了 this 信息。在关于联合王国的结论性意见中，委员会对所谓的“卢旺达法案”以及英国与第三国(特别是通过英国与卢旺达的谅解备忘录)安排将寻求庇护者转移到这些国家的努力表示深切关注。²该法案此后被废除，但一些欧洲国家表示愿意遵循类似的框架。因此，委员会得出本意见是一个重要且及时的提醒，即此类离岸政策并不能免除缔约国自愿承诺遵守的人权条约所规定的国际责任。

5. 这使我想到了关于委员会在本意见中所述的保证不再发生措施的第二个要点。在第 10 段中，委员会指出，“缔约国应审查和修改移民立法和政策以及任何双边离岸移民转移安排的内容、实施和监督情况，以确保其符合《公约》的要求，包括第九条”。

¹ CCPR/C/AUS/CO/6, 第 35 和第 36 段。

² CCPR/C/GBR/CO/8, 第 40 段。

6. 这一结论与联合国难民事务高级专员公署表达的关切一致，难民署指出，“离岸庇护处理往往导致将难民强制转移到其他国家，而这些国家的庇护制度、待遇标准和资源往往不足”。³

7. 因此，如果《公约》缔约国，如澳大利亚、英国或任何欧盟国家，决定继续签署类似的谅解备忘录，以财政支持为条件实施所谓的“边界外部化”政策，它们仍需对因这些协议在第三国发生的人权侵权行为负责。

³ 见 <https://www.unhcr.org/au/publications/externalisation>。