



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/63/Add.3
18 December 1998
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十五届会议
临时议程项目 11(a)

公民权利和政治权利，包括以下问题：酷刑和拘留

任意拘留问题工作组报告

增 编

工作组就移民和寻求庇护者问题访问联合王国的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 5	2
一、白皮书：政府的战略.....	6 - 8	3
二、法律制度：基本内容.....	9 - 17	4
A. 移民法.....	9	4
B. 移民处指令(非法律性).....	10 - 13	5
C. 程序问题和对此的评述.....	14 - 17	7
三、令人关注的问题.....	18	9
四、工作组访问期间的印象.....	19 - 25	10
五、结论和建议.....	26 - 40	11

导 言

1. 人权委员会第 1997/50 号决议请任意拘留问题工作组对关于据称遭长期行政拘留，且得不到行政或司法补救的移民和避难者的境遇给予一切必要的注意。

2. 联合王国政府邀请工作组访问联合王国。工作组由 Kapil Sibal 先生(主席)和 Petr Uhl 先生(成员)代表，与 Markus Schmidt 先生(秘书)一起，从 1998 年 9 月 21 至 25 日访问了联合王国。

3. 工作组在联合王国访问了拘留中心和监狱。工作组访问的拘留中心有：牛津郡的 Campsfield 收容中心、米德尔塞克斯郡的 Harmondsworth 拘留中心、汉普郡的 Haslar 扣留中心以及 Tinsley 收容所(Gatwick 机场附近)。被访问的监狱有：Kent 郡罗切斯特监狱和伦敦的悔过中心。工作组访问了希斯罗机场，与副局长 Alan Craig 会晤，了解了希斯罗的初级和二级控制区、避难问题科、扣留区和其它的业务。

4. 工作组在访问期间会晤了 Mike O'Brien 先生(负责移民和庇护问题的政务次官)和内政部的一些官员。工作组还会晤了 Colin Harbing 先生(移民处执行局长)、Francis Masserick 先生(拘留活动管理股股长)、Kathy Casey 女士(庇护主任)、Bob Daw 先生(疏散监狱局局长——监狱服务局)、监狱长和高级管理人员以及拘留中心负责人、移民服务处官员、来访委员会成员、移民服务处助理处长和检察官以及若干其他官员。工作组还与 Hatton Cross 移民上诉管理机构进行了磋商。该机构拥有准许对寻求庇护者保释和听取实质性上诉的管辖权。工作组还会晤了欧洲难民与流亡问题委员会以及参与难民工作的若干非政府组织，如英国难民事务理事会、难民法律中心和大赦国际。

5. 首先，工作组要感谢联合王国当局在负责整个访问中给予的全面的合作和所持的开放态度。工作组可以自由出入它访问的所有地方。工作组访问期间与提供协助的官员进行了自由坦率的意见交流。工作组可以自由接触被拘留者，它与他们进行了私人会晤，以更好地了解适用于移民和寻求庇护者的法律制度的运作情况。只要工作组要求提供它认为与更好地理解法律制度有关的统计数据 and 资料，政府官员就会向代表提供必要的 data。

一、白皮书：政府的战略

6. 1998年7月27日，联合王国政府出版了一份白皮书，阐述了处理寻求庇护者问题的全面长期的战略。这项战略涉及在落实战略方面增加现有资源，颁布通过简化和灵活的程序改善管理寻求庇护者的问题的适当立法。政府计划实现以下目标：

- (a) 增加庇护决定的数量，以便根据目前对庇护要求的预测，清除积压的案子，在2001年4月以前达到决定期不超过2个月的目标；
- (b) 扩大移民上诉系统，以便在2001年4月前将向仲裁人上诉的平均等候时间减少至4个月；
- (c) 增加遣送未被获准庇护的人；
- (d) 扩大航空联络官的网络，以减少证件不足的旅行者来到联合王国的数量；
- (e) 提高拘留能力，减少积压的案子和等候时间。

7. 目标是有效地管理庇护制度，迅速安置真正的难民，防止弄虚作假的庇护要求。政府希望将重点放在通过谨慎落实《1951年关于难民地位的公约》来建立有效保护真正难民的制度，迅速解决各种申请，保证不使任何寻求庇护者在等待对申请或上诉作出决定时生活无着落。白皮书承认必须在统一的移民管制框架内看待庇护申请处理程序。可能会发生的弄虚作假和采取不正当手段利用庇护制度，既对真正的难民有害，也会损害对移民的适当管制。白皮书认为，采取坚定的行动，改善现行政程序，包括防止或预防达不到进入联合王国标准的人履行的措施，是符合真正的难民最佳利益的。政府继承了50,000多个等待决定的积压案件，20,000多个排队等候上诉听审的积压案件。有些未决案件是1990年的，有些上诉要用多达15个月才能被列出处理。这种延误往往会受到弄虚作假提出申请的人的不法利用，有害于真正需要保护但长期不稳定地等待命运的人的利益。

8. 工作组满意地注意到政府的打算对庇护程序进行改革。政府考虑的有些措施如下：

- (a) 加快检验的速度。加快作出决定的速度，对于政府整个战略的成功是至关重要的。目标是保证在2001年4月前在收到申请2个月之内作出

最初的庇护决定；向仲裁人提出的大多数上诉在以后的 4 个月之内予以听审。这两个目标都反映了平均处理时间，政府指望更快地处理许多案件。为了实现这类目标，政府将需要成功地落实《社会工作方案》。政府认为经济移民滥用难民申请制度，因为它效率低下，使他们得以成年累月地留在联合王国。如果加快这一制度的速度，在处理进程结束时更肯定地予以遣送，这将大大预防滥用；

- (b) 庇护会晤时的法律代理制度。政府认为，迅速公正作出决定，并不需要在所有案件中规定法律代理人出席庇护会晤。政府认为庇护会晤主要是查明事实，为的是使庇护申请者能够用自己的话来说明为什么他们在自己的国家害怕受到迫害；
- (c) 会晤后的代理人制度。政府在白皮书中表明，它希望对要求寻求庇护者在庇护后找代理人代理的时限予以标准化。建议的期限为 5 天。但在例外情况下可以延长期限；
- (d) 对寻求庇护者的支助安排。据政府说，支助制度必须为下列目标服务：
 - (一) 保证真正的寻求庇护者不至于生活无着落，同时通过对寻求庇护者提供奖励，使他们首先依靠自己的财力或者自己社区的财力获得支助，借以节制费用；
 - (二) 从主要福利制度中分开赡养寻求庇护者；
 - (三) 尽量减少对经济移民的奖励，特别是采取尽量减少对寻求庇护者支付现金的办法。

二、法律制度：基本内容

A. 移民法

9. 《1971 年移民法》第 2 号附件第 16 至 18 段规定了移民官员可拘留人的条件和情况及其有关事项。这几段如下：

“对可予审查或遣送的人的拘留

“ 16.(1) 个人，如根据上文第 2 段可以要求接受审查的，在审查之前和在作出准许或拒绝入境的决定之前，可以按移民官员的授权予以拘留。

“(2) 个人，如果可以根据上文第 8 至第 14 段任何一段就其作出指令的，在作出指令和根据指令予以遣送之前，可以按移民官员的授权予以拘留。

“(3) 个人，凡在船上或在飞机上的，可以按移民官员的授权按本段予以遣送出船舶或飞机作拘留；但如果移民官员提出这种要求，船长或机长应阻止在船舶或飞机上抵达联合王国并不准予入境的任何人下船或下飞机进入联合王国，船长或机长可为此在船上或飞机上予以扣留。

“(4) 船长或机长，如果经移民官员要求，应根据上文第 11 或第 15 段阻止被安置在船上或飞机上的任何人下船或下飞机进入联合王国，或者在完成予以遣送的指令之前阻止这种人下船或下飞机进入联合王国，船长或机长可为此在船上或飞机上予以拘留。

[“(4A) 个人，如果在车辆中经隧道系统抵达联合王国，可以按移民官员的授权根据本段予以驱出车辆并拘留。]

“17.(1) 个人，如果按上文第 16 段可予拘留的，可以由警官或移民官员在没有逮捕证的情况下予以逮捕。

“(2)如果：(a) 治安法官根据宣誓的书面消息弄清，有合理的根据推测：能在某一房舍找到按本条可予逮捕的人；或者
(b) 在苏格兰，对房舍所在地有管辖权的警官、治安法官或地方官根据宣誓证据也弄清有上述情况；
他可以发布逮捕证，授权警官……进入，必要时动用武力进入逮捕证上列明的房舍，搜捕该人。

“18.(1) 个人，如果没有按第 16 段在船上或飞机上被逮捕，则可按上文第 16 段在大巨指定的地方予以逮捕。”

B. 移民处指令(非法律性)

10. 此外，移民服务处指令是向与这种拘留有关的工作人员发布的。这些指令的日期是 1991 年 12 月 3 日和 1994 年 12 月 20 日。虽然这些指令是非法律性的，但它们为官员在履行职责时提供准则，准则的政策说明中规定可以尽量给予临时接纳/

救济，但只有在别无他法时才允许拘留。一旦允许拘留，就要进行密切审查，保证拘留有正当的理由。如果有关的人不可能自愿遵守对他/她的限制，那么必须对他/她予以拘留。但是，这样的估计是根据该人的移民历史和情况作出的。非法入境者，如果有固定居住地址，有稳定职业并有赡养关系的，比无固定住所、无职业的单身人士更能遵守限制规定。与作出是否必须拘留的估计有关的因素包括任何令人同情的情况，如主体或受赡养人亲属的身体状况、可能的居留期限以及在合理期限内驱送的前景。因此，决定作出拘留，是针对无视移民法并且能够在现实的期限内予以驱送的人的。

11. 准则规定的拘留标准如下：

- (a) 是否有证据表明以前曾逃避过拘留？
- (b) 是否有证据表明以前曾不遵守临时接纳/释放或假设的条件的？
- (c) 主体是否表示过公然无视移民法(如违反驱逐令入境、非法人境未遂或已遂非法入境)？
- (d) 主体是否试图以伪造证据获得入境许可？
- (e) 是否以前有过遵守移民管制要求的历史，如申请签证等等？
- (f) 该人被驱送的可能性如何(特别是如果申请庇护)，如果有可能，期限是什么？
- (g) 该人与联合王国有什么关系？他/她是否有固定地址/职业？在联合王国是否有近亲属(包括被赡养人)？
- (h) 个人对案件结果的希望：是否有申请司法审查、要求代理人或上诉的未决案等因素使他/她有保持与该部门接触的动机的？

12. 1994年9月20日的指令规定，政府的政策是只有在别无他法的情况下才允许拘留。指令申明，对第一次提出要求的寻求庇护者的拘留的理由必须特别充分。如果在后来用尽上诉权利后进行拘留时切合实际的话，这项政策就不鼓励长期拘留。理由是，个人，如果上诉未经受理或者申诉未决的，如果被释放，比即将遣送的人更有遵守限制的积极性。对在第一次合理的机会引起当局注意的庇护申请人特别考虑释放。到港申请人，如果审查一开始就提出庇护；非法入境者，如果在到达后马上要求庇护时引起注意的，也许会可以得到考虑释放的好处，这与设法偷渡截然不同。但是，如果经判定申请没有根据，如果申请人来自安全的第三国，如果没

有充分的抵消因素就应释放该个人的假定就不能适用。但是，只有在应判定必须的情况下才能允许拘留。

13. 上诉《1971年移民法》第2号附件第16至18段没有表明移民官员有权拒绝在联合王国寻求庇护的人入境的条件。准则是指令性的，但没有法律效力。寻求庇护者在一开始也没有得到书面通知说明拒绝入境的理由。1998年7月的白皮书设想建立一种法律制度和适当的修正案，根据这种规定，将在第一步就书面通知寻求庇护者被拒绝入境的理由。

C. 程序问题和对此的评述

14. 一旦移民官员拒绝寻求庇护者入境，该人便由内政部官员予以处理，内政部官员将有关人的陈述记录后，便决定是否予以拘留。关于拘留的法律制度的运行目前是以是否有拘留位子等实际考虑为左右的。在某一特定时间可以安置被拘留者的约1,000个位子中，只有850个可供使用。虽然这些位子中近半是在罗切斯特的监狱和悔过中心以及Haslar HOHC；另一半分别在Campsfield、Harmondsworth和Tinsley House指定的拘留中心。

15. 由于位子有限，在某一时刻，要求进入联合王国的人数大大多于可以拘留的人数。想入境的人数在1997年超过32,000人。在某一年份，寻求庇护者有20,000至25,000人被立即驱回。因此，工作组获悉，寻求庇护者总人数中有大约1%—1.5%在某一时刻被拘留。下表表明1998年5月29日和1998年6月1日被拘留者的人数。

在某一阶段要求庇护被拘留的人数^{a/}，1998年5月29日^{b/}和1998年6月1日^{c/}的记载，按拘留期^{d/}和移民状况分列

<u>拘 留 期</u>	<u>港口申请 人 数</u>	<u>非法入境 人 数</u>	<u>可以被 驱逐的</u>	<u>总 数</u>
超过 2 天半不足或等 1 个星期 ^{d/}	15	23	0	38
超过 1 个星期但不足或等于 1 个月 ^{d/}	54	116	5	175
超过 1 个月但不足或等于 2 个月	44	87	3	134
超过 2 个月但不足或等于 3 个月	39	68	4	111
超过 3 个月但不足或等于 4 个月	24	43	5	72
超过 4 个月但不足或等于 5 个月	19	29	0	48
超过 5 个月但不足或等于 6 个月	25	17	2	44
超过 6 个月但不足或等于 8 个月	29	22	2	53
超过 8 个月但不足或等于 10 个月	15	6	5	26
超过 10 个月但不足或等于 1 年	6	7	5	18
超过 1 年	6	10	7	23
总 计	276	428	38	742

a/ 完全根据《1971年移民法》第2号或第3号附件所载的授权拘留的人。

b/ 1998年5月29日获得的入境后数字。1998年6月1日获得的港口数字。

c/ 这些数字包括拘留不到1个月的人。由于在记录拘留中心的接纳和释放方面有延误，短期内拘留的人数巨大，因此使用这些数字时应小心。

d/ 在有些情况下，由于记录方法的问题，拘留日期可能会少报。

16. 由于能力不足，而且设法入境寻求庇护的人数越来越多，因此结果有所不平等。例如，可被拘留的人可能会被释放，原因只是没有位子，反过来，有充足释放理由的人可能会被拘留，原因是有位子。由于法律制度运作中的这种不正常情况，政府受到了指责，说它关于拘留的决定不是由申请者案例的质量而定，而是对有无位子的实际考虑来确定的。在这一阶段可以指出的是，白皮书要求解决这一问题，减少对监狱服务的依赖，增加指定的拘留中心的位子数量。

17. 一旦作出关于拒绝入境和拘留的决定，被拘留者有权对决定提出上诉并要求假设。这应属正当要求。为此，移民上诉当局必须对这种被拘留者的要求作出裁

定。要求获得难民地位的人，不管是否被拘留，他们的上诉，凡是从内政部收到的，均应在 6 个星期内进行一审。一旦庇护要求被拒绝，寻求庇护者被有条件释放或者被拘留，他必须到仲裁庭，由仲裁人确定是否需要证据。在作出仲裁时，该人可以由律师代理，因为他有权获得免费的法律代理。仲裁程序是辩论式的，仲裁人(法官)的裁决采取书面形式，说明裁决的全部理由。仲裁人(法官)的裁决可以向移民上诉庭再次上诉，但在提出这种上诉前，申请人必须获得上诉准许，上诉庭只按法律的某一点对上诉进行考虑。如果仲裁人(法官)拒绝准予上诉，这个问题可以由申请人在司法审查中提交高级法院，申请人可以向高级法院恳请给予上诉准许。通常，仲裁人(法官)的裁决在口头听审后两个星期内作出。经法庭命令，这个问题还可以提交上诉法院。仲裁人(法官)在听审时还有权准许假设。即使在上诉最后听审前，申请人也可以获得假设权。如果有人被拘留，仲裁人有权给予假设，假设后仍继续进行正常的程序。

三、令人关注的问题

18. 联合王国必须遵守《1951 年关于难民地位的公约》以及联合王国为缔约国一方的其他国际文书，即《公民权利和政治权利国际盟约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《欧洲保护人权和基本自由公约》等国际文书的规定。在上述国际文书方面，联合王国法律制度的运作引起了以下令人关注的问题：

- (a) 有时，法律制度的运作是对自由和迁徙自由的限制延长，在具体情况下达到任意剥夺自由的程度；
- (b) 因位子不够而释放某些人，因有位子而拘留释放理由更充足的另一些人，使得拘留与否取决于有无位子，而不是申请人提出的理由的质量；
- (c) 拘留后不能直接诉求法院或很快给予司法补救；
- (d) 对拘留没有司法监督；
- (e) 开始时不以书面形式向申请人说明拘留原因；
- (f) 在政府对被拘留者的义务和被拘留者在羁押时的权利方面没有书面规则或法定程序；

- (g) 在根据拘留令要求申请人去见仲裁人方面没有具体的时限。在上诉处理时限及其程序方面也没有法律制度；
- (h) 关于拘留寻求庇护者的决定是由一名移民官员作出的，该官员可能在难民法或难民产生国人权情况方面没有受到充分的训练。在法院或独立审查机构对一项决定提出质疑方面也没有有效的补救措施。虽然白皮书提出寻求庇护的被拘留者自动有权在拘留 7 天后获得假设听审，但在许多情况下可能得不到假设听审的法律援助。即使如政府在白皮书中承诺的那样给予假设听审，这也实际上不能取代独立审查，不能对作出拘留决定的原因提出质疑。因此，寻求庇护者可能没有实际的机会来对拘留理由提出质疑，因为假设听审只审查事实的可靠性及其与申请人的关系。

四、工作组访问期间的印象

19. 工作组获得的印象非常鲜明：现政府希望帮助真正的寻求庇护者，使他们更容易获准进入联合王国，但又想在没有理由寻求庇护的人方面使法律制度更加严格。政府正在争取使法律易于落实和确切，以避免一切任意拘留的危险。在这方面，政府保证如白皮书所说的那样进行以下改革：在一开始就提供书面的拘留原因、对拘留作司法监督，增加拘留中心的位子，规定对被拘留者的书面规则和制裁，特别是在政府对被拘留者方面的义务，管理关押被拘留者方面的统一立法。

20. 工作组分别会晤了大量被拘留者。工作组的印象如下：

- (a) 大多数寻求庇护者是经济移民；
- (b) 大量经济移民认识到他们的旅行证明是伪造的，或者他们没有正确的身份证，因此他们可能会在入境时被发现或被捕；
- (c) 少数人是真正的寻求庇护者。

21. 政府的立场是，由于缺乏拘留位子，它不得不释放大量本可以被拘留的寻求庇护者，但工作组不接受政府关于不是拘留，而是释放这些人的做法是任意的的说法。

22. 工作组遇到若干案件，表明当局拘留了在联合王国逗留很长时间的人，在有些情况下逗留 10 年，甚至 12 年以上。在这些年中，有关人员遵守入境时提出的所有要求和条件。作出的解释是，这种情况是不可避免的，因为上诉程序和随后的法院程序历时很长；但是，这丝毫没有减少这种情况固有的不公正。工作组获悉，只有在 14 年内程序未完成的情况下才允许寻求庇护者留在联合王国。这一期限太长，为避免这种情况，当局必须尽量加快上诉程序和审讯程序。也可以制定以比例为基础的合理规则，以免拘留已经被吸收进社会的人。

23. 但是必须承认，在上诉机构和法院的诉讼程序不是完全由政府控制的。对这个问题要采取一种新的观点。在联合王国超过逗留期的人或者长期等待程序完成的人不应受到拘留。工作组获悉，拘留的原因，是随着所有法律补救措施的完成，有关人可能会潜逃，当局会在遣送或驱逐时找不到他。出于这种情况的拘留在法律上可能是合理的，但事实仍然是，如果一个人已经在社会中扎下了根，可是要将从这个社会驱出，在这种情况下的遣送本身是不公正的。

24. 工作组遇到了一些等待驱逐而被长期拘留的案例。在许多情况下，原籍国不太情愿或不愿意接受自己的国民，驱逐令的执行费时很久。有关的人往往没有有效证件，无法发给护照或入境许可。如果申请人原籍国不接受等待驱逐的人，联合王国当局就不得不找到能接受他的第三国。找到这样一个国家以及随后的证件处理程序要有几个月的时间，在这期间，该人继续被拘留。这是必须要研究的另一个领域。

25. 虽然工作组的授权是审查拘留移民和寻求庇护者方面适用的法律制度，但工作组希望指出，它在监狱和拘留中心访问的被拘留者受关押的条件是人道的，符合国际法律标准的；联合王国当局努力为被拘留者创造符合基本人权的环境。

五、结论和建议

26. 政府应保证只能出于国际标准认为合法的理由和其他措施不足时才采用拘留寻求庇护者的办法；拘留期应尽量短。

27. 拘留时应以被拘留者懂得的语言将拘留原因书面通知被拘留者。

28. 在拘留时，应向被拘留者书面解释他们的权利以及如何行使这些权利。

29. 每一项拘留决定应受到审查，确定它是否有必要，是否符合国际法律标准，应由法院迅速进行口头听审，或者类似的主管的独立和公正审查，同时，适当提供法律援助。如果允许继续拘留，被拘留者应能对拘留原因提出进一步质疑。

30. 被拘留者应被关押在专门的移民拘留中心，条件与他们的地位相符，而不应与被指控或被定犯罪的人的条件相一致(除非他们本身受到这种指控或被定罪)。

31. 被拘留者被允许充分与他们的法律代表、亲属和联合国难民事务高级专员办事处的官员接触。

32. 政府应该将拘留的使用集中在下列适用的案件上：在庇护确定程序结束时寻求庇护者被拒绝(即潜逃的动机增加)，或者马上就要遣送，而且有理由认为如果不予拘留就不能实行遣送。如果根据确凿证据，有关的人已经充分融入要被遣送出的那个社会，就不能对其行使拘留的权力。《移民法》的有关附件应阐明允许拘留的标准。

33. 在采用拘留办法时，应总是考虑采用汇报要求等另外的非拘留性措施。

34. 拘留当局必须根据每一名寻求庇护者的个人履历评估拘留的必要性。

35. 国内法应具体列明对寻求庇护者拘留的绝对最高期限。

36. 审查机构应独立于拘留当局。

37. 绝不应拘留无成年人陪伴的未成年人。

38. 非政府专门机构、联合国难民事务高级专员办事处和法律代表应有权进出所有拘留场所，包括国际港口和机场的过境区。

39. 所有工作组人员应获得被拘留的寻求庇护者的特殊情况和需求方面的培训。

40. 国家当局应提供有关政策、做法和统计方面的详细资料，以保证透明度。