



人权理事会
任意拘留问题工作组

任意拘留问题工作组第八十八届会议(2020年8月24日至28日)
通过的意见

关于 Deniz Yengin 和 Heydar Safari Diman 的第 58/2020 号意见(日本)*

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。根据大会第 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 42/22 号决议中将工作组的任期延长三年。
2. 工作组依照其工作方法(A/HRC/36/38),于 2020 年 4 月 9 日向日本政府转交了关于 Deniz Yengin 和 Heydar Safari Diman 的来文。该国政府于 2020 年 7 月 8 日对来文作出答复。该国已加入《公民及政治权利国际公约》。
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(对缔约国而言)《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);
 - (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)。

* 洪晟弼未参加对本案的讨论。



提交的材料

来文方的来文

4. Deniz Yengin, 生于 1979 年, 土耳其国民, 在日本寻求庇护, 居住在东京。来文方报告称, Yengin 先生因属于库尔德族裔、信仰阿列维派(伊斯兰教的一个少数派分支)以及发表自己的政治观点而遭受恐吓、暴力、歧视和骚扰, 因此逃离土耳其。他于 2007 年 5 月 15 日抵达大阪市。
5. 根据所提供的资料, 2007 年 12 月 27 日, 他首次在日本申请庇护。但是, 那次申请和后来两次都被拒了。目前 Yengin 先生正在提交另一份庇护申请。来文方指出, 据其所知, 从未有库尔德人在日本被认定为难民。来文方指出, 2018 年日本的难民认定率为 0.25%。
6. 来文方报告称, Yengin 先生的妻子是日本国民。他们于 2011 年结婚。来文方指出, 日本当局本应基于他们的婚姻授予 Yengin 先生在日本的居留权, 但日本当局并未这样做。
7. 据来文方称, 2008 年 6 月 16 日, 入境事务主任审查官发布了针对 Yengin 先生的驱逐令, 该驱逐令至今仍然有效。根据该命令, Yengin 先生多次被拘留并关押在东日本入国管理中心, 包括 2008 年 6 月 16 日至 2009 年 1 月 19 日、2009 年 12 月 1 日至 2010 年 8 月 18 日、2016 年 5 月 15 日至 2019 年 8 月 2 日以及 2019 年 8 月 16 日至 10 月 25 日。
8. 来文方指出, Yengin 先生被拘留时间最长的一次超过三年零两个月。在此期间, 他的法律顾问共提交了 10 次临时释放申请, 第一份于 2017 年 3 月 7 日提出。入国管理中心当局拒绝了所有这些申请。来文方解释称, 临时释放是外国国民从入国管理中心获释的唯一有效手段。
9. 来文方报告称, 为了缓解在长期拘留期间积累的压力, 2019 年 1 月, Yengin 先生请求入国管理中心的工作人员向其提供药品。他们拒绝了这一请求, 入国管理中心的 10 多名工作人员还暴力扭伤 Yengin 先生的手腕, 并以其他方式对他过度使用武力。在 Yengin 先生遭受暴力之后, 他的法律顾问对政府提起诉讼, 要求赔偿。审讯仍在进行中。
10. 2019 年 5 月, 入国管理中心的被拘留者(包括 Yengin 先生)开始了长期绝食, 以抗议对他们的拘留。在绝食抗议期间, Yengin 先生体重大幅下降。此外, 来文方报告称, Yengin 先生至少四次试图自杀。
11. 2019 年 8 月, Yengin 先生被临时释放两周, 他被诊断患有一种监狱囚犯中常见的精神障碍。据信原因之一是长期拘留期间积累的极大压力, 包括残酷的待遇。
12. 2019 年 11 月 7 日, Yengin 先生再次被拘留, 并被关押在东日本入国管理中心, 于 2020 年 3 月 23 日获释。这是他最近一次被拘留。他担心这种反复拘留的模式还会继续。
13. 来文方指出, 在最近一次拘留期间, 由于拘留中承受的压力, Yengiz 先生产生了严重的幻觉, 再次试图自杀。来文方指出, 如果不是反复发生无限期的移民拘留情况, Yengin 先生不会出现这种病症。

14. Heydar Safari Diman, 生于 1968 年, 伊朗国民。他持有伊朗当局 2012 年 5 月 15 日在东京签发的护照, 护照于 2017 年 5 月 16 日到期。他在日本寻求庇护, 住在东京的一座教堂里。

15. 据来文方称, Safari Diman 先生 1991 年 11 月来到日本, 已经在日本生活了近 30 年。他的合法身份于 1992 年 2 月到期, 之后他申请难民身份, 但屡次被拒。他怕回国受到迫害, 因此继续申请难民身份。来文方重申, 2018 年日本的难民认定率为 0.25%。

16. 来文方报告称, 因对 Safari Diman 先生下达了驱逐令, 他于 2010 年 1 月 14 日首次被拘留, 一直被拘留到 2010 年 12 月 6 日。2016 年 6 月 8 日, Safari Diman 先生的临时释放申请被拒绝, 导致他再次被拘留, 当局未提供任何解释, 而且当时他对其难民身份被拒提出质疑的程序正在进行中。

17. 据来文方称, 2019 年 6 月 7 日, Safari Diman 先生在东日本入国管理中心被拘留三年后, 开始绝食抗议。来文方报告称, 在绝食抗议期间, 他的健康状况严重恶化, 体重大幅下降, 晕倒并吐血。

18. 来文方称, 2019 年 7 月 31 日, 在被拘留三年零一个月后, Safari Diman 先生被临时释放两周。短暂的临时释放对 Safari Diman 先生造成了严重的心理影响, 他被诊断患有抑郁症和其他几种相关疾病。

19. 来文方报告称, 尽管 Safari Diman 先生承受着相当大的压力, 但他没有想过逃跑。2019 年 8 月 14 日, 根据当局的指示, 他来到东京出入国在留管理局, 希望延长临时释放期的申请将获得批准。然而, 他再次被拘留。来文方指出, 移民当局未对他进行任何体检就拘留了他, 未提供反复拘留他的理由。

20. 来文方报告称, Safari Diman 先生开始第二次绝食, 在一段时间内拒绝喝水。结果, 他的体重大幅下降, 好几次失去意识。他不得不服用抗抑郁药和安眠药, 不能吃固体食物。来文方称, Safari Diman 先生的情况危及生命。

21. 来文方指出, 此后 Safari Diman 先生又被临时释放和拘留两次; 最近一次拘留时间为 2020 年 1 月 21 日至 4 月 3 日。Safari Diman 先生根据指示于 2020 年 5 月 1 日前往移民局。他担心又会出现反复拘留的模式。

法律分析

22. 来文方指出, 出入国在留管理局反复拘留 Yengin 先生和 Safari Diman 先生具有任意性, 属于第一类和第四类。来文方还指出, 移民程序中还有很多这样反复拘留的例子。

23. 就第一类而言, 来文方称, 反复拘留没有法律依据。来文方指出, 国际标准要求, 国家立法必须明确界定和详尽列举拘留无合法身份的移民的理由, 例如存在潜逃风险以及为驱逐已被下达驱逐令的非正常移民提供便利。国际标准还要求, 拘留的必要性应根据个人情况进行评估, 而不应基于对当前移民身份的正式评估。拘留必须符合相称性原则, 因此, 移民背景下的自动或强制拘留具有任意性。

24. 来文方回顾称, 根据国际标准, 必须依据个案的具体情节证明移民程序中的拘留是合理、必要和相称的。这种拘留的持续时间必须尽可能短, 不得具有惩罚性, 必须随着时间的推移定期进行审查。在移民程序中无限期拘留个人是不合理的, 具有任意性。

25. 来文方报告称，日本的移民拘留，包括根据驱逐令执行的拘留(Yengin 先生和 Safari Diman 先生都是这种情况)，受《出入国管理及难民认定法》(简称《入管法》)管辖。这种拘留不需要司法批准或审查，可根据驱逐令将相关人员驱逐出境(《入管法》第 52 条第 3 款)。此外，该法没有规定最长拘留期限，也没有规定对持续拘留进行定期审查。

26. 因此，来文方认为，根据《入管法》的上述规定，出入国在留管理局遵循的政策是，原则上应无限期拘留已被下达驱逐令的所有外国国民，出入国在留管理局可酌情决定是否拘留或释放，而无需司法当局的任何批准或审查。

27. 来文方报告称，关于临时释放程序，《入管法》第 54 条第 2 款规定，入国者收容所所长或主任审查官考虑到具体情节、为支持申请而提供的证据、外国国民的性格和资产等事项，可准予临时释放外国国民，外国国民须按照法务省法令的规定支付不超过 300 万日元押金，并附加可能被视为必要的条件，例如对居住地和行动区域施以限制以及有义务应传票出庭。

28. 来文方强调，这一程序不需要司法批准，法律未规定应在多长时间内就临时释放作出决定。此外，如果拒绝临时释放，当局也不会说明拒绝的理由。

29. 来文方认为，Yengin 先生和 Safari Diman 先生在临时获释后反复被拘留没有特别原因，因此不符合必要性原则，也没有法律依据。没有出现需要拘留他们的新情况，出入国在留管理局也没有提供任何解释证明需要拘留他们。因此，来文方认为，他们被反复拘留显然不符合相称性原则。

30. 来文方称，没有根据个人情况对反复拘留 Yengin 先生和 Safari Diman 先生的必要性进行评估，只对他们当前的移民身份进行了正式评估。来文方指出，因此在移民背景下的拘留原则上是强制性和无限期的。

31. 来文方辩称，上述反复拘留对两名寻求庇护者的尊严产生了极其负面的影响，他们在长期拘留后被短暂释放，然后再次被拘留。这两人被临时释放两周，在此期间，他们一直担心再次被拘留。

32. 来文方指出，反复拘留的目的是对那些在拘留期间绝食抗议的人产生寒蝉效应，说服被拘留者自愿返回自己的国家，以及通过暂时中止拘留来掩盖长期拘留的事实。来文方解释称，通过临时释放被拘留者，可以将连续拘留期重置为零，使当局能够缩短拘留期的统计平均值。

33. 来文方称，移民拘留被作为一种惩罚以及间接胁迫拒不离境者的手段。移民拘留还被作为一项预防性措施，因为有一种歧视性观念认为没有日本合法居留许可的移民对公共安全构成威胁。

34. 就第四类而言，来文方指出，国际标准要求在移民背景下任何形式的行政拘留或羁押必须作为最后的例外措施，时间应尽可能短，而且只能出于合法目的，例如涉及入境登记和诉求记录或有疑问时对身份进行初步验证。

35. 此外，国际标准要求，任何形式的拘留，包括在移民程序中的拘留，都必须由法官或其他司法当局下令和批准。在移民程序中被拘留的任何人都必须被迅速带见司法当局，他们的拘留应得到自动、定期的审查，以确保拘留是必要、相称、合法和非任意的。

36. 来文方称，Yengin 先生和 Safari Diman 先生是寻求庇护者，他们被拘留了很长时间，然后被临时释放两周，之后再次被拘留。来文方指出，临时释放实际上只是暂时中止拘留，对他们的拘留可被视为从临时释放两周之前起一直延续。

37. 来文方称，这些拘留从一开始就没有得到司法当局批准。此外，关于再次拘留上述个人的决定没有可用的行政审查程序。国家法律既不要求对重复拘留进行司法批准，也不要求对其进行具体审查。

38. 来文方指出，没有及时、有效的司法补救办法。对于拒绝延长临时释放的行政处置，唯一的补救办法是提起撤销行政处置的诉讼，声称该行政处置构成滥用行政自由裁量权。不过，由于这是一项普通司法程序，法院大约需要一两年的时间作出裁决。

政府的答复

39. 2020 年 4 月 9 日，工作组根据常规来文程序，将来文方的指称转交日本政府。工作组请日本政府在 2020 年 6 月 8 日之前提供详细资料，说明 Yengin 先生和 Safari Diman 先生的现状。工作组还请政府澄清继续拘留他们所依据的法律规定，以及继续拘留他们是否符合政府根据国际人权法承担的义务，特别是根据该国已批准的条约承担的义务。此外，工作组呼吁该国政府确保 Yengin 先生和 Safari Diman 先生的身心健康。

40. 2020 年 5 月 18 日，日本政府按照工作组工作方法的规定请求延期并获得批准，新的最后期限为 2020 年 7 月 8 日。政府于 2020 年 7 月 8 日提交了答复。但是，最初的答复是以日语提交的，后来提交了译文。政府解释称，冠状病毒病 (COVID-19) 大流行导致了延误。鉴于这一全球性大流行病以及在全球实施的限制措施，并注意到该国政府在这方面所作的解释，工作组破例将答复视为按时提交并予以接受。

41. 政府在答复中确认，对 Yengin 先生和 Safari Diman 先生的拘留是根据国家法律和条例适当执行的。此外，两人已被临时释放，截至 2020 年 7 月 7 日，没有被再次拘留。

42. 政府解释称，根据《行政机关持有的个人信息保护法》第 8 条规定，不能提供更多个人信息。但是，对 Yengin 先生和 Safari Diman 先生的拘留得到了适当的执行，不违反《公约》或日本批准的任何其他人权条约，也不属于任意拘留。

43. 关于适用于本案的日本法律框架，政府解释称，绝不会任意行使行政权而将外国国民驱逐出境。政府承认，根据国际法，一般而言，未经依法办理的程序，不得将合法居住在一国境内的外国国民驱逐出境。因此，为了对在日本居留的所有外国国民实行公平管理，日本制定了《出入国管理及难民认定法》。在日本，对外国国民的所有驱逐都依据该法和其他相关法律法规规定的程序执行。

44. 该法载有一份具体、详尽的驱逐理由清单，如非法入境、非法着陆和逾期居留；在其他情况下从不执行驱逐(第 24 条)。此外，在作出驱逐决定之前，入境审查员会根据调查结果客观地查明事实。可就入境审查员的调查结果向特别调查官员提出异议，也可就特别调查官员的决定向法务大臣提出异议。此外，即使法务大臣认为提出的异议不合理，若在逐案综合考虑外国国民的家庭状况和各种其他情节后认为有理由，也可以给予特别居留许可。应向被驱逐者出示书面驱逐令

以及驱逐理由(《入管法》第 51 条和第 52 条第 3 款)。被下达书面驱逐令的人可向法院提起行政诉讼, 请求司法审查, 要求撤销或宣布驱逐令无效(《行政案件诉讼法》, 第 3 条)。

45. 此外, 诉诸司法程序的机会也得到保障, 因为当局必须告知受处置者其有权提起诉讼撤销行政处置, 并告知诉讼时效(《行政案件诉讼法》第 46 条)。因此, 日本采取的机制可以保证永远不会因任意行使行政权力在违反外国国民意愿的情况下将其驱逐出境。

46. 因此, 政府认为, 《出入国管理及难民认定法》确保了程序公平并考虑了人权, 完全符合《关于难民地位的公约》、《公民及政治权利国际公约》、《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》以及日本已批准的其他重要国际人权条约。此外, 日本还有一个机制可确保履行条约规定的义务, 包括不推回原则产生的义务。

47. 政府解释称, 从不任意行使行政权力拘留外国国民。移民管制官员如有合理理由认为在日本居留的外国国民属于驱逐出境的任何理由范畴, 可根据书面拘留令拘留该外国国民(《出入国管理及难民认定法》第 39 条第 1 款)。“有合理理由认为”不应基于移民管制官员的主观判断; 这种理由必须客观合理, 以致让人怀疑外国国民的身份。主任审查官关于是否签发书面拘留令的决定的客观性也有保障, 因为这一决定是根据移民管制官员对违反《入管法》行为的调查结果而作出, 或根据涉及相关外国国民的刑事诉讼中具有约束力的最终定罪判决而作出。而且, 可以对签发书面拘留令或基于此类命令的拘留提起上述行政诉讼, 这意味着主任审查官的决定在诉讼中受到司法审查。

48. 不过, 政府称, 即使签发了书面拘留令, 外国国民也不一定被拘留。取决于外国国民在日本的居留身份, 以及是否违反了适用驱逐程序的任何法律或法规, 可在拘留前给予临时释放(《入管法》第 54 条第 2 款)。在这种情况下, 可以在没有实际拘留的情况下执行驱逐程序。此外, 广泛使用离境令制度, 根据该制度, 凡是自愿出现在出入国在留管理局或支局并打算迅速离开日本以及符合其他必要要求的人, 将被命令离开日本, 不受任何拘留(《入管法》第 24 条第 3 款和第 55 条第 2 款)。2019 年, 根据该制度处理了 8,713 名外国国民的案件。在日本, 只有不适用离境令制度或未被给予拘留前临时释放的人才会被拘留。

49. 政府解释称, 根据书面拘留令确定的拘留期相对较短, 拘留期原则上可以持续 30 天。只有在有不可避免的理由时, 才可延长一次, 再延长 30 天(《入管法》第 41 条)。此外, 对拘留有异议的人可以提起诉讼, 要求撤销在驱逐程序中作出的每项行政处置, 还可以提出申请, 要求延缓执行拘留处置。提出延缓执行拘留处置的申请的, 若法院认为“为避免任何严重损害而有紧急需要”, 法院可以下令立即延缓执行拘留(《行政案件诉讼法》第 25 条)。因此, 司法审查得以迅速进行。

50. 此外, 如果根据书面拘留令被拘留者或此人的代表或家庭成员申请临时释放, 入国者收容所所长或主任审查官可给予此人临时释放。他们考虑到所提供的支持申请的情节和证据等事项, 并对临时释放施加某些条件(《出入国管理及难民认定法》第 54 条第 2 款)。通过对每宗案件的具体特点进行实质性审查来决定是否给予临时释放, 如涉嫌犯罪或驱逐的理由、被拘留者的性格、年龄、行为和举止、家庭状况、未决行政诉讼的进展情况、已申请难民认定程序的进展情况, 以及被拘留者逃跑或违反临时释放条件的可能性。

51. 然而，在不宜批准临时释放的情况下，例如发现外国国民很可能逃跑或违反了临时释放条件，则不得批准或延长临时释放，可以撤销临时释放许可，因此可以再次拘留该外国国民。此外，即使因撤销临时释放许可而再次被拘留，随后也可获得临时释放，但也可基于上述相同理由再次被拘留。

52. 政府称，根据《入管法》，若已发布书面驱逐令，应迅速执行对相关人员的驱逐。不过，《关于难民地位的公约》第三十三条第(一)款、《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》第 3 条第 1 款和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第十六条第 1 款提到的国家被排除在驱逐目的地之外(《入管法》第 53 条第 2 款(一)–(三)项)，这符合日本已批准的人权条约。

53. 《入管法》规定，拘留期可持续到驱逐出境为止(第 52 条第 5 款)。首先要尽快执行驱逐(第 52 条第 3 款)，如果接到驱逐令的相关人员自愿根据驱逐处置离开日本，则应立即结束拘留(第 52 条第 4 款)。即使因相关人员拒绝离境或任何其他原因不能立即执行驱逐，应此人或其代表或家庭成员的申请，应根据每宗案件的具体特点对临时释放进行实质性审查。实践中，在执行驱逐之前，可灵活适用临时释放制度。

54. 政府指出，截至 2019 年 12 月底，有 942 人根据书面驱逐令被拘留，2,217 人获得临时释放。因此，在已被下达书面驱逐令的人员中，约有 70% 获得临时释放；截至 2019 年 12 月底，他们仍在日本。这些数字表明，日本尽可能灵活适用临时释放制度。

55. 此外，由于申请临时释放的时间或次数没有限制，被拘留者如认为自己符合要求，可随时提出申请。即使被拘留者没有提出申请，在临时释放具有紧急性且确实不可避免，而被拘留者无法提出申请的情况下，如主管当局确定有充分的理由，可根据职权给予临时释放。

56. 日本的制度确保只长期拘留那些被视为不宜临时释放的人，例如，需要防止他们逃跑，包括那些逃避驱逐和可能逃跑的人。

57. 顺便提及，在日本，相当一部分逃避驱逐的被拘留者正在申请难民认定，也有相当数量的被拘留者多次提出申请。截至 2019 年 12 月底，在 649 名逃避驱逐的被拘留者中，391 人(60%)正在申请认定难民身份。在这 392 人中，有 227 人(58%)多次提出申请。

58. 该国政府注意到工作组经修订的第 5 号审议意见(A/HRC/39/45，附件)，其中指出，如果未执行驱逐的原因不在逃避驱逐的被拘留者，则必须释放该被拘留者。政府强调，在日本，被长期拘留的人仅限于那些有逃跑风险的人以及找不到临时释放理由的人，因为他们即使在日本没有居留身份也拒绝自愿离开日本，而且有可能逃跑或做出其他不当行为。如果政府不考虑这些风险导致拘留期不可避免变长的事实，允许临时释放这些被拘留者，结果将是被拘留者利用该国缺乏强行驱逐手段这一点继续在日本非法居留。这不符合《出入国管理及难民认定法》的宗旨，该法旨在对住在日本的所有外国国民实行公平管理。

59. 政府指出，在包括欧洲在内的一些发达国家，法律法规未对拘留期限设置上限。全面研究日本的整体制度并参考其他国家的做法将发现，以日本可能有人因拒绝被驱逐而被长期拘留为由指出日本实施任意拘留，显然是不恰当的。

60. 关于移民拘留设施中的待遇，政府解释称，根据《出入国管理及难民认定法》的规定，制定了《被拘留者待遇条例》，作为法务省的一项法令，以确保移民拘留设施中的被拘留者得到适当待遇。要求参与拘留和照料的工作人员按照规定适当对待被拘留者。为了维护拘留设施的安全和秩序，并确保被拘留者在拘留设施中生活不受干扰，该条例除其他外规定，被拘留者不得试图伤害自己。该法还要求拘留设施工作人员考虑到被拘留者的健康和​​安全，规定如果被拘留者感染疾病或受伤，拘留设施工作人员必须请医生对被拘留者进行诊断，并根据被拘留者的情况采取适当措施。因此，免费向被拘留者提供必要的医疗服务，除非被拘留者拒绝接受。

61. 此外，《被拘留者待遇条例》规定了提出异议制度和其他相关制度，作为确保被拘留者得到适当待遇的机制。此外，即使有不可避免的拘留理由，只要移民拘留设施是羁押被拘留者的场所，就应该确保这些设施内待遇的透明度。因此，政府设立了移民拘留设施考察委员会，该委员会对移民拘留设施进行访问，与被拘留者面谈，并基于结果向移民拘留设施负责人提出建议。委员会报告移民拘留设施的运作情况，如移民拘留设施的最大容量、拘留人数和管理结构，向被拘留者提供卫生和医疗服务、探视和收发信件的情况，以及被拘留者提出的任何申诉。该机制运作良好，可确保移民之下待遇的透明度，并改善移民拘留设施的运作。

62. 由于该委员会的职责是向移民拘留设施的负责人提供反映公民健全判断的意见，因此，委员会成员由公共和私营机构提名任命，以防止任何专业团体或组织的代表性过高。委员会寻求具有相关专业知识的​​人士、法律专业人士、医疗专家及国际组织人员等各领域人士的广泛参与，从而确保委任方式的公平。由第三方组成的委员会通过考察移民拘留设施和与被拘留者面谈来检查被拘留者的待遇，因此确保了被拘留者待遇的透明度和适当性。

63. 关于工作组就拘留中心抗击 COVID-19 措施的询问，政府指出，移民拘留设施根据《被拘留者待遇条例》第 31 条(传染病预防措施)和第 32 条(对传染病患者的措施)的规定对疾病采取了应对措施。比如，在流感流行的季节，采取措施确保进出拘留设施的人员戴口罩并洗手。面对新的冠状病毒大流行，根据专业人员的建议，制定了一份新的关于移民拘留设施 COVID-19 疾病控制手册。移民拘留设施根据该手册采取预防感染措施。具体而言，每个拘留设施都采取各种措施，如确保工作人员戴口罩、洗手以及采取其他预防感染措施，新的被拘留者与其他人分开关押约两周。

64. 在综合考虑每个被拘留者的健康状况和其他情节后，在认为适当的情况下适用了临时释放制度。鉴于目前 COVID-19 大流行导致航班取消，将外国国民驱逐到某些国家在实践层面上不可能或难度很大，因此更多地对可给予临时释放的被拘留者适用临时释放制度，以避免拘留设施过度拥挤。

65. 关于来文方指称日本的难民认定率仅为 0.25%的说法，政府指出，来文的目的是让工作组考虑所提到的外国国民的拘留是否属于任意拘留类别，而不是考虑外国国民是否应被认定为难民。因此，政府未就这一问题作出详细说明，但强调指出，为了保护真正需要保护的人，政府适当地运作其难民认定制度。在此过程中，政府充分审查每一项申请，并根据《关于难民地位的公约》规定的定义，认定那些

应被认定为难民的人。日本的难民认定制度是在该国加入《关于难民地位的公约》及其《议定书》时建立。根据该制度，经法务大臣按指定程序认定为难民的人，在领取国家退休金、子女抚养和福利津贴的资格方面，可获与日本国民同等待遇。

66. 此外，在有关拘留不属于任意拘留类别的前提下，政府解释说，如上所述，日本目前有一定数量的逃避驱逐者，而逃避驱逐者人数的增加损害了驱逐制度的宗旨，并日益成为长期拘留应被驱逐者的主要原因。为了充分审查防止出现这种情况的措施以及拘留方式，2019年10月，在移民政策讨论小组(法务大臣的私人咨询小组)下设立了拘留和驱逐问题专家会议。具有相关专门知识的专家和从业人员围绕移民拘留设施应如何进行拘留和提供待遇，对包括立法在内的具体措施进行了讨论和研究。

67. 审查结果将载入一份题为“解决逃避驱逐和长期拘留问题的建议”的报告。计划于2020年7月将该报告提交法务大臣。入国管理局将致力于尽快审查报告，并采取具体措施。

68. 因此，政府驳回了这些指称，强调它对拘留和驱逐制度及其运作进行了必要的审查，同时注意到各种意见。

来文方提交的补充资料

69. 政府的答复已转交来文方，供其作出进一步评论，来文方于2020年7月23日提交了进一步评论。来文方在答复中重申了指称，强调政府没有处理 Yengin 先生和 Safari Diman 先生的个人案件，只是解释了拘留他们适用的法律框架。

讨论情况

70. 工作组感谢政府和来文方提交材料。

71. 工作组已在判例中确立了处理证据问题的方式。在来文方有初步证据证明存在违反国际规定构成任意拘留的行为时，政府如要反驳指控，则应承担举证责任(见 A/HRC/19/57，第 68 段)。

72. 作为初步问题，工作组注意到，在提交材料时，Yengin 先生和 Safari Diman 先生都没有被拘留。但是，工作组注意到，二人在过去十年中多次被拘留了相当长的时间。本案还涉及日本拘留移民的法律框架的重要方面。因此，工作组应按照其工作方法第 17 段(a)项着手审议来文。

73. 作为另一个初步问题，工作组注意到该国政府的立场，即它无法提供关于 Yengin 先生和 Safari Diman 先生案件的资料，因为日本法律不允许公布关于他们案件的资料。然而，正如工作组先前在有关日本的判例中指出的，“政府声称其国内立法不允许对国家当局的行为作出详细解释，不构成充分理由”。¹ 工作组对其理由阐述如下：

鉴于设立工作组是为了服务于全世界遭受任意逮捕和拘留的受害者的需要，是为了成员国彼此之间的问责，因此成员国的目的肯定是要让此机制解决受害者提出的争端。这也是人权理事会提醒各国与工作组充分合作的原因，正如理事会最近在第 33/30 号决议中提醒的那样。

¹ 第 70/2018 号意见，第 32 段。

因此，工作组请当事国政府在 60 天内作出答复，在此期间政府可开展适当的调查，以便向工作组提供尽可能全面的资料。政府声称其国内立法不允许其提供详细资料，这种说法不符合该要求。²

74. 来文方称，对 Yengin 先生和 Safari Diman 先生的拘留具有任意性，属工作组审议案件适用类别的第一和第四类。政府否认这些指称。

第一类

75. 工作组回顾，如果拘留缺乏法律依据，则认为拘留具有任意性，属于第一类。在本案中，工作组注意到，Yengin 先生和 Safari Diman 先生反复被拘留的法律依据是《出入国管理及难民认定法》，该法允许根据驱逐令进行拘留，而无需司法批准或审查。此外，《入管法》第 54 条第 2 款规定，入国者收容所所长或主任审查官考虑到具体情节、为支持申请而提供的证据、外国国民的性格和资产等事项，可准予临时释放外国国民，外国国民须按照法务省法令的规定支付不超过 300 万日元押金，并附加可能被视为必要的条件，例如对居住地和行动区域施以限制以及有义务应传票出庭。因此，根据该法，拘留和释放均由行政机关下令。但是，该法没有规定应在多长时间内就临时释放作出决定，因此给予行政部门无限的自由裁量权。

76. 工作组回顾，尽管国内法可授权拘留，但拘留也可能具有任意性，因为“任意”这一概念不能和“违法”划等号，必须给予更广泛的解读，包括不适当、不正当、缺乏可预见性和正当法律程序，以及缺乏合理性、必要性和相称性等要素。³ 在本案中，Yengin 先生和 Safari Diman 先生反复被拘留，从未被告知拘留原因或将被拘留多久。移民背景下的拘留必须是最后的例外措施，⁴ 要基于对拘留必要性的个案评估，⁵ 但日本当局从未对这两人进行过评估。当局也从未考虑过拘留的替代办法，而根据国际法，当局有义务考虑这一点。⁶ 在这方面，工作组注意到关于被拘留移民保释金水平的指称没有异议。工作组回顾，设定的保释金额度过高，移民程序中的被拘留者无力支付，不能说满足了提供拘留替代办法的要求，因为事实上过高的保释金并不能为被拘留者提供真正的拘留替代办法。⁷

77. 工作组认为，特别令人关切的是，这两人在被拘留之前都在日本生活了很长一段时间，分别为 13 年和 30 年，当局本应考虑到这一点。工作组注意到，该国政府在答复中只提供了关于《出入国管理及难民认定法》条款的资料，没有详细说明该法如何适用于 Yengin 先生和 Safari Diman 先生的具体情况。

² 第 70/2018 号意见，第 32-33 段。另见人权理事会第 42/22 号决议，第 7 和第 9 段；以及 A/HRC/36/38，第 15 段。

³ 人权事务委员会，第 35 号一般性意见，第 12 段。

⁴ 经修订的第 5 号审议意见，第 12 段。

⁵ 同上，第 14、第 19 和第 22 段。

⁶ 同上，第 16 和第 24 段。另见 A/HRC/30/37，第 111 段。

⁷ 见第 49/2020 号意见。

78. 此外，工作组对未受质疑的指称感到关切，即 Yengin 先生和 Safari Diman 先生定期获得两周或更长时间的临时释放，在此期间他们一直担心再次被拘留。工作组认为，这种做法违背了基本原则，即移民背景下的任何拘留都必须作为最后手段，并满足必要性和合理性的要求。正如工作组在经修订的第 5 号审议意见(第 22 段)中所解释的那样：

合理性要素要求在每个案件中实施拘留是为了合法目的。立法必须对此作出规定，明确界定并详尽列出可作为拘留合法目的的理由。使拘留合法化的理由包括有必要查明非正常情况人员的身份，或在进一步程序中需要他们到场时他们有潜逃的风险。

79. 从未向 Yengin 先生和 Safari Diman 先生解释拘留他们的原因。此外，政府在答复中并未作出任何此类解释。事实上，工作组很难接受有任何正当理由可以在十年内将一个人反复拘留，持续六个月至三年不等，并间歇地释放。因此，工作组认为，事实上《出入国管理及难民认定法》允许无限期拘留移民，这种拘留具有任意性，因为不符合日本根据《公约》第九条第一款承担的义务。

80. 此外，工作组回顾，根据《联合国与任何被剥夺自由者向法院提起诉讼的权利有关的补救措施和程序的基本原则和准则》，就拘留合法性向法院提出质疑的权利是一项独立的人权，对于维护民主社会的合法性至关重要。⁸ 这一权利事实上构成国际法的强制性规范，适用于一切形式的剥夺自由，⁹ 并适用于“所有剥夺自由的情形，不仅适用于出于刑事诉讼目的的拘留，还适用于根据行政法律和其他领域的法律实施拘留的情形，包括……移民拘留、引渡拘留”。¹⁰ 此外，其适用“与拘留地点或法律中使用的法学术语无关。基于任何理由的任何形式的剥夺自由行为都必须受到司法部门的有效监督和管控”。¹¹

81. 在本案中，Yengin 先生和 Safari Diman 先生在十多年中因移民身份反复被拘留，且拘留时间相当长。每次被拘留，他们都没有被带见司法当局，无法对拘留的合法性提出质疑。工作组强调，对任何形式的拘留进行司法监督是对人身自由的基本保障，¹² 对于确保拘留具有法律依据至关重要。Yengin 先生和 Safari Diman 先生的这一权利被剥夺，违反了《公约》第九条第四款。

82. 因此，工作组得出结论认为，对 Yengin 先生和 Safari Diman 先生的反复拘留缺乏法律依据，具有任意性，属于第一类。

83. 工作组对日本的《出入国管理及难民认定法》是否符合该国根据国际法承担的义务，特别是根据《公约》承担的义务表示严重关切。工作组敦促该国政府迅速审查该法，以确保该法适当反映人人享有的人身自由权。

⁸ A/HRC/30/37，第 2-3 段。

⁹ 同上，第 11 段。

¹⁰ 见《联合国与任何被剥夺自由者向法院提起诉讼的权利有关的补救措施和程序的基本原则和准则》(A/HRC/30/37，附件)，第 47 段(a)项。

¹¹ 同上，第 47 段(b)项。

¹² A/HRC/30/37，第 3 段。

第二类

84. 虽然来文方没有第二类下提交材料，但工作组认为，提交的材料显示，Yengin 先生和 Safari Diman 先生被拘留的唯一原因是他们在日本寻求庇护并已提出申请认定难民身份。政府对此未提出异议。

85. 工作组重申，寻求庇护不是犯罪行为；相反，寻求庇护是《世界人权宣言》第十四条所载的一项普遍人权。¹³ 工作组还重申，在移民背景下剥夺自由必须是最后手段，必须寻求拘留的替代办法，以满足相称性要求。¹⁴ 此外，人权事务委员会在其关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)中指出：

对非法进入缔约国领土的寻求庇护者，最初可实行短期拘留，以对其入境进行登记、记录其诉求和确定其身份(如果有疑问)。如果没有个人特定的具体原因，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，在处理他们的诉求时仍继续拘留他们，将构成任意拘留(第 18 段)。

86. 在本案中，日本当局反复拘留 Yengin 先生和 Safari Diman 先生，未告知拘留理由。工作组认为，这显然不可能是出于登记入境或核实身份等任何合法目的。事实上，工作组确信，Yengin 先生和 Safari Diman 先生被拘留纯粹是因为他们合法、和平地行使《世界人权宣言》第十四条所载的寻求庇护的权利。因此，对他们的拘留具有任意性，属于第二类。

第四类

87. 工作组回顾，如果寻求庇护者、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，则拘留具有任意性，属于第四类。

88. 工作组已回顾，对拘留合法性提出质疑的权利属于任何被拘留者，包括移民背景下的被拘留者，如 Yengin 先生和 Safari Diman 先生。

89. 工作组注意到，Yengin 先生和 Safari Diman 先生称他们在十年间反复被拘留，拘留期限为六个月至三年多不等，该国政府未对这一指称提出异议。Yengin 先生被拘留的总时长将近五年，Safari Diman 先生被拘留的总时长将近四年半。在拘留期间，他们从未被带见司法当局，无法像工作组已确定的那样对拘留的合法性提出质疑。根据国际法的要求，应随着时间的推移注意情况的变化，对拘留进行定期司法审查，以确保拘留的持续合法性，但他们的拘留未受到任何形式的司法审查。¹⁵ 工作组注意到，即使在延迟的答复中，政府也没有就 Yengin 先生和 Safari Diman 先生的具体案件作出解释。

90. 此外，正如工作组已指出的，移民程序中的每一例拘留都必须同时满足合理性、必要性和相称性要素。¹⁶ 这就要求对在移民背景下被拘留的每个人进行个案评估。在本案中，没有对 Yengin 先生和 Safari Diman 先生进行个案评估，以根据各自案件的具体情节，确定拘留他们是否合理、必要和相称。工作组注意到，这两人

¹³ 例如见第 28/2017 号、第 42/2017 号、第 72/2017 号、第 21/2018 号、第 50/2018 号、第 74/2018 号、第 1/2019 号、第 2/2019 号、第 7/2019 号、第 74/2019 号和第 49/2020 号意见。另见经修订的第 5 号审议意见，第 9 段。

¹⁴ A/HRC/10/21，第 67 段。另见经修订的第 5 号审议意见，第 12 和第 16 段。

¹⁵ 经修订的第 5 号审议意见，第 14 段。

¹⁶ 同上，第 20 段。

非常配合当局，即使在多次拘留之后，只要当局一提出要求，他们就出现在当局面前，但当局却认为对他们俩的拘留是适当的。此外，两人都在日本生活了几十年，显然既不会有潜逃的风险，也不会对社会构成风险。他们继续被反复拘留只是因为他们行使寻求庇护的合法权利而遭到当局的惩罚。工作组注意到，该国政府在答复中没有提供反复拘留他们的理由。

91. 此外，工作组认为，显然他们中的任何一人随时可能再次被拘留，而没有任何有效手段对拘留的合法性提出质疑，也不知道何时可能被释放。因此，工作组认为，他们在移民背景下受到强制性、无限期的拘留。工作组强调，在移民程序中无限期拘留个人是不合理的，也是任意的。¹⁷ 所以，工作组要求立法规定移民程序中的最长拘留期限，并要求在法律规定的拘留期限届满时，必须自动释放被拘留者。¹⁸

92. 因此，工作组认为，Yengin 先生和 Safari Diman 先生遭受无限期移民拘留，这违反了日本根据国际法承担的义务，特别是根据《公约》第九条承担的义务。因此，工作组得出结论认为，缔约国剥夺了 Yengin 先生和 Safari Diman 先生对拘留提出质疑的有效补救办法，违反《世界人权宣言》第八条和第九条以及《公约》第二条第三款和第九条，因此，对他们的拘留具有任意性，属于第四类。

第五类

93. 虽然来文方没有在第五类下提交材料，但工作组认为，有必要在此类别下审查这些材料。

94. 工作组注意到，来文方提出以下观点而政府未提出异议，即 Yengin 先生和 Safari Diman 先生的案件呈现一种模式：在日本已申请庇护身份并多年来一直继续申请庇护的非正常移民被反复拘留。Yengin 先生和 Safari Diman 先生分别自 2008 年和 2010 年以来反复进出日本的移民拘留设施，正如工作组已确定的，持续这么长时间是不允许的。导致发生这一切的唯一原因是他们的移民身份。

95. 工作组注意到，在 2007 年，禁止酷刑委员会对在日的庇护申请者缺乏司法审查的情况以及移民拘留期限表示关切，委员会认为拘留时间可能很长，甚至无限期。¹⁹ 2013 年，在随后审查日本的情况期间，禁止酷刑委员会再次重申其关切，并建议日本将移民背景下的拘留仅作为最后手段。²⁰

96. 2014 年，人权事务委员会表示关切的是，日本缺乏对拒绝庇护的决定有暂停效力的独立上诉机制。它还表示关切的是，日本在不提供充分理由且对拘留决定没有独立审查的情况下，实施长期行政拘留。²¹ 2018 年，消除种族歧视委员会表示关切的是，据报缔约国对庇护申请的接受率非常低(11,000 份申请中只接受了 19 份)。委员会还感到关切的是，缔约国拘留寻求庇护者的限期不明确，没有规定最长拘留期限。²²

¹⁷ 同上，第 18 段，以及第 42/2017 号、第 28/2017 号和第 7/2019 号意见。另见 A/HRC/13/30，第 63 段。

¹⁸ 经修订的第 5 号审议意见，第 25 段。另见 A/HRC/13/30，第 61 段，以及第 7/2019 号意见。

¹⁹ CAT/C/JPN/CO/1，第 14 段。

²⁰ CAT/C/JPN/CO/2，第 9 段。

²¹ CCPR/C/JPN/CO/6，第 19 段。

²² CERD/C/JPN/CO/10-11，第 35 段。

97. 工作组认为，来文方提出的问题也正是这些条约机构长达十年来的关切。因此，工作组认为，日本存在对寻求庇护者采取歧视性态度的模式，Yengin 先生和 Safari Diman 先生因移民身份而被拘留，所有这些都违反了《公约》第二十六条，属于第五类。工作组将本案转交移民人权特别报告员，以便采取进一步行动。

98. 工作组对报告的 Yengin 先生和 Safari Diman 先生的健康问题表示关切。来文方的指称表明，他们被诊断患有严重的精神健康疾病，两人绝食抗议导致的身体健康问题令人关切，缔约国未反驳此指称。正如工作组在此确认的那样，Yengin 先生和 Safari Diman 先生被任意剥夺自由，很可能使他们的健康状况恶化。工作组呼吁日本当局确保 Yengin 先生和 Safari Diman 先生的健康权得到适当尊重和保障，并确保他们免费获得一切适当的治疗和药物。工作组将本案转交人人有权享有能达到的最高标准身心健康特别报告员。

99. 工作组希望与日本政府进行建设性合作，以处理工作组对任意剥夺自由问题的严重关切。2016 年 11 月 30 日，工作组向该国政府发出访问请求，并欢迎通过工作组与日本常驻日内瓦联合国办事处和日内瓦其他国际组织代表团举行的会议与该国政府接触，进一步讨论进行国家访问的可能性。2018 年 2 月 2 日，工作组再次请日本政府安排国家访问，并希望得到该国政府的积极回应，以表明其愿意加强与人权理事会特别程序的合作。

处理意见

100. 鉴于上述情况，工作组提出以下意见：

剥夺 Deniz Yengin 和 Heydar Safari Diman 的自由违反《世界人权宣言》第二、第三、第八、第九和第十四条和《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。

101. 工作组请日本政府采取必要措施，立即对 Yengin 先生和 Safari Diman 先生的情况给予补救，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》规定的国际规范。

102. 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赋予他们可强制执行的获得赔偿和其他补偿的权利。

103. 工作组促请该国政府确保对任意剥夺 Yengin 先生和 Safari Diman 先生自由的相关情节进行全面和独立的调查，并对侵犯他们权利的责任人采取适当措施。

104. 工作组敦促该国政府审查《出入国管理及难民认定法》，以确保其符合日本根据《公约》承担的义务。

105. 工作组根据其工作方法第 33 段(a)项，将本案提交给移民人权特别报告员和人人有权享有能达到的最高标准身心健康特别报告员，以便采取适当行动。

106. 工作组请该国政府利用现有的一切手段尽可能广泛地传播本意见。

后续程序

107. 工作组依照其工作方法第 20 段，请来文方和该国政府提供资料，说明就本意见所作建议采取的后续行动，包括：

(a) 是否已向 Yengin 先生和 Safari Diman 先生作出赔偿或其他补偿；

(b) 是否已对侵犯 Yengin 先生和 Safari Diman 先生权利的行为开展调查；如果是，调查结果如何；

(c) 是否已按照本意见修订法律或改变做法，使日本的法律和实践符合其国际义务；

(d) 是否已采取其他任何行动落实本意见。

108. 请该国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来访。

109. 工作组请来文方和该国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。

110. 工作组回顾指出，人权理事会鼓励各国与工作组合作，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给予补救，并将采取的措施通知工作组。²³

[2020 年 8 月 28 日通过]

²³ 人权理事会第 42/22 号决议，第 3 和第 7 段。