



人权理事会
任意拘留问题工作组

任意拘留问题工作组第六十五届会议(2012年11月14日至
23日)通过的意见

第 50/2012 号(斯里兰卡)

2012 年 9 月 3 日转交该国政府的来文

事关: Uthayakumar Palani

政府未回复本来文。

该国已加入《公民权利和政治权利国际公约》

1. 任意拘留问题工作组系根据前人权委员会第 1991/42 号决议设立。人权委员会第 1997/50 号决议对工作组的任务作出明确说明并延长其任期。根据人权理事会第 2006/102 号决定,工作组的任务由人权理事会接管。人权理事会 2010 年 9 月 30 日第 15/18 号决议将工作组任期再延长 3 年。工作组依据其工作方法(A/HRC/16/47,附件和 Corr.1),将上述来文转交给了该国政府。

2. 工作组视下列情况为任意剥夺自由:

(a) 显然提不出任何剥夺自由的法律依据(如:某人刑期已满或尽管大赦法对其适用,却仍被关押)(第一类);

(b) 剥夺自由系因行使《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、以及针对缔约国而论,行使《公民权利和政治权利国际公约》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列公正审判权的国际准则,情节严重,造成了任意剥夺自由的情形(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) 基于出生、国籍、种族或社会出身、语言、宗教、经济情况、政治或其他见解、性别、性取向、残疾或其他状况等原因的歧视，剥夺自由，构成旨在趋于或可导致无视人权平等的违反国际法行为(第五类)。

提交的材料

来文方提交的来文

3. 兹就此案向任意拘留问题工作组禀报案情如下。

4. Uthayakumar Palani, 斯里兰卡泰米尔族, 1973年9月14日出生, 长年居住在斯里兰卡, 普内林, Settiyalurichy, 是一名泥瓦匠。

关于逮捕和拘禁 Palani 先生的情况

5. 在斯里兰卡 Vanni 战争的最后阶段, Palani 先生被强迫征募加入泰米尔伊拉姆猛虎解放组织(猛虎组织)。2009年5月6日, 当斯里兰卡军队发布公告, 勒令任何人, 凡曾加入猛虎组织, 哪怕加入过一天, 都须向斯里兰卡军队投降并进行登记之后, 他向 Matalan 的当斯里兰卡军队投降。

6. 国防部根据经 2006年9月12日修订后的 2005年第1号《(各种条款和权利)紧急势态条例》紧急势态条例第22条, Palani 先生被确定为“投降者”。条例第22条第2款并未就“投降者”作出明确的定义, 仅阐明任何依据特定法律, 诸如按《防止恐怖主义法》(《反恐法》)所列罪行投降的人。国防部还要求当事者签署本人自愿投降的书面声明。

7. 在教改自新事务专员总署和国防部, Palani 先生被羁禁在瓦武尼亚 Nelukkulam 营的教改自新中心, 在那儿他一直被羁禁至 2009年12月。然后, 他被转押至博萨的 Galle 拘禁中心, 一直被关押至 2011年9月。2011年9月, Palani 先生才终于被提交法官, 并且仍羁押在哥伦布还押监狱。

来文方关于任意剥夺自由性质的指称

8. 来文方指称, 继续羁押 Palani 先生所依据的法律不符合适用国际准则和标准。关于条例第22条(有效期截止至 2011年8月30日)和目前于 2011年颁布的第5号《防止恐怖主义(投降者照管和教改自新)条例》, 来文方指出, 针对“投降者”地位, 包括确定教改自新期的裁定权, 仍在完全掌握在国防部手中。对于安置在教改自新中心是否合法问题, 既无任何司法形式, 也无其它形式的监督或审查可诉诸。来文方称, 存在着违反《公民权利和政治权利国际公约》第九条第4款的现象。

9. Palani 先生与其他人一起被羁押在教改自新中心，没有任何程序保障，包括法律援助和法律代理权可言，可谓违反《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》原则 18 的行为。据报称，投降者既不被告知对他们的指控，也不知道他们遭教改自新拘禁的原因，可谓违反《公民权利和政治权利国际公约》第九条第 2 款的行为。

10. 此外，有效期截止至 2011 年 8 月 30 日的条例第 22 条第 12 款，以及自该日起，2011 年颁布的第 5 号《防止恐怖主义(投降者照管和教改自新)条例》条例第 9 条第 1 款，未阐明一项调查该在多久期限内完成的规定。就此对于被羁押在教改自新中心的人，在特定教改自新时期结束之前的任何时间节点，可对之启动诉讼程序。因此，在这些投降者的教改自新时期结束之前，他或她的法律地位绝无确定性。一旦遭到起诉或被判定有罪，法庭即可依据紧急势态条例第 22 条第 13 款和第 5 号《防止恐怖主义条例》第 9 条第 2 和 3 款规定，下令无限延长可划为服刑期计算的教改自新时期。

11. 来文方还辩称，根据《反恐法》第 27 节，国防部长可“出于履行或执行该法所规定原则和规定的目的”颁布条例。据来文方称，部长无权设立新的罪责，只有经议会通过的新立法，或通过发布紧急势态公告，才可确立新的罪责。来文方辩称，例如，依据《反恐法》颁布的有悖上述原则的条例规定，教改自新中心可对某人实施最长期限达 24 个月的羁押，而依据《反恐法》的规定，最长的行政拘留期则为 18 个月。鉴于依据《反恐法》颁布的条例不应扩大《反恐法》的目标，或确立《反恐法》并未列明的严格限制，来文方指出，部长颁布此条例系为擅自越权行为。

12. 来文方提及人权事务委员会的调查结果，据此，《反恐法》的若干规定有悖《公民权利和政治权利国际公约》的第四、九和十四条的规定(人权事务委员会的结论性意见：斯里兰卡 2003 年 12 月 1 日的 CCPR/CO/79/LKA, 第 13 段)。《反恐法》允许实施不需逮捕证的抓捕，并自拘留即刻起的 72 小时之后，才必须交送法庭(第 7 节)，并在此后，可依据国防部长下达的行政令，实施最长达 18 个月的拘留(第 9 节)。《反恐法》废除了法官下达保释或判处缓刑的权力，并规定被告须承担胁迫之下所作供述的举证责任。

13. 综上所述，来文方指出，根据紧急势态条例第 22 条(有效期截止至 2011 年 8 月 30 日)和目前《防止恐怖主义(投降者照管和教改自新)条例》对 Palani 先生实施的拘禁，系为违反《公民权利和政治权利国际公约》第九和十四条的行为。

政府的回应

14. 2012 年 9 月 3 日，工作组将上述指控送交给了斯里兰卡政府，要求政府就此给予的回复详情阐明 Palani 先生的目前状况以及继续对之羁押所依据的法律条款。

15. 令人遗憾的是，工作组未收到政府的回复。

讨论情况

16. 鉴于政府未给予回复，依据工作组的工作方法，参照工作组所悉资料，可就此发表意见。

17. 首先，工作组深为关切地注意到，斯里兰卡持续不断发生依据紧急势态条例第 22 条(有效期截止至 2011 年 8 月 30 日)和《防止恐怖主义(投降者照管和教改自新)条例》¹，剥夺一些人自由的案情势态。就本案而论，在紧急势态的最后几天，Palani 先生被猛虎组织所雇用，他主动向当局自首，成为“投降者”之后，(从 2009 年 5 月 6 日直至 2009 年 12 月)被羁押在教改自新中心。此后，他被押至博萨的 Galle 拘禁营，在那儿一直关押至 2011 年 9 月，而后才终于被送交法官。据说，他目前被关押在哥伦布还押监狱。三年多来，Palani 先生一直遭到羁押，而且没有任何迹象表明他会获释或送交审判。

18. 斯里兰卡的国内情势和紧急势态条例综合，日趋恶化了保护人权的局势。此系国家、区域和国际组织，包括联合国一直所指称的现实状况。眼下此案，只是揭露出斯里兰卡在应对境内冲突和冲突后局势时，缺乏对人权尊重的众多案件之中一例而已。²

19. 长期以来，斯里兰卡一直处于紧急势态法之下，其根源可追溯至英国殖民统治时期，以及 1947 年颁布的《公共安全法》，自那时起，得以据此颁布了各项国家紧急势态条例。1979 年颁布了有关这方面的第二部法律《防止恐怖主义(暂行条款)法》。人权倡导者和国际社会一再呼吁废除或修订上述这些法律，因为这此法律剥夺了被剥夺自由者的受保护权，包括规约拘留规则、应有程序和公平审理权的核心。自 2005 年以来，斯里兰卡政府一直援用《公共安全法》，总共颁布了 20 项从涉及逮捕、拘留至公平审理等事务方面的相关条例，对人权制度造成了普遍和具体危害。

20. 斯里兰卡的若干紧急势态法，允许军事人员行使通常应由执法人员履行的职能。2005 年《紧急势态条例》条例第 19 和 20 条授权武装部队可执行如下：无需法律许可证的搜查和没收、逮捕和拘留权力；针对囚犯的治安监管权力；警官依据任何紧急势态条例可行使的权力；和审讯被拘留人员的权力。

21. 此外，2006 年公布的《紧急势态条例》第 19 节规定依据所述条例采取的行动可享有赦免权。该《条例》规定：“凡经斯里兰卡政府授权依据本《条例》规定采取的行动，只要是出于良好诚意，并为了履行其官方职责者，一概免于任何诉讼或起诉。”

¹ 关于 Pathmanathan Balasingam 和 Vijiyanthan Seevaratnam 的第 26/2012 号(斯里兰卡)意见。

² 还见，关于 Gunasundaram Jayasundaram 的第 30/2008 号(斯里兰卡)和第 38/2012 号(斯里兰卡)意见，可检索：<http://www.unwgadatabase.org/un/>。

22. 2005 年颁布的《紧急势态条例》条例 73 条；《公共安全法》(第 9 和 23 节)以及《反恐法》(第 26 节)，也均载有同样的赦免条款。只要实施官员是在履行官方职责时所采取的行动，这些条款均竭力缩减行使紧急势态权力的公务和军方当局该承担的责任。此外，对于罪行明显含糊其辞的定义、军方统辖一切的权力、凭借任意理由可实施逮捕和拘留、公平审理和应有程序权遭侵蚀，和基本自由遭贬损，均对民生命、自由和人身安全造成了危害。

23. 在此必须指出，《紧急势态条例》业已投入运作，虽说 2010 年 6 月 9 日，斯里兰卡政府曾向人权事务委员会通报：

最近对《紧急势态条例》作出了拟于 2010 年 5 月 2 日生效的修订，符合斯里兰卡致力于促进人权和维护强有力司法保障的承诺。正因为如此，斯里兰卡政府从一开始即希望阐明，终止对《公民权利和政治权利国际公约》下列条款[：第九条第 2 款；第十二条、第十四条第 3 款；第十七条第 1 款；第十九条第 2 款；第二十一条和第二十二条第 1 款]的贬损……

24. 在此同样必要指出，Palani 先生遭拘禁的依据是紧急势态条例第 22 条(有效期截止至 2011 年 8 月 30 日)列明的“投降者”规定。2011 年，紧急势态条例第 22 条到期之后，依据《防止恐怖主义(投降者照管和教改自新)条例》规定延续了对 Palani 先生的拘禁。上述两项法律均与适用于剥夺人身自由问题的国际人权最低基本标准相冲突。此外，根据《防止恐怖主义条例》延长先生拘禁的做法也系为任意性，没有任何司法监督或审查的做法。诸如 Palani 先生这类案情的被拘禁者，被置于执法当局的掌控之下。这些执法当局同样可拖延将上述这些人送交法庭审理程序。

25. 工作组以往的报告阐述了对各国《反恐法》造成任意剥夺人身自由后果的担忧。工作组注意到，不断有传说称，缔约国以反恐的正当理由，剥夺人身自由的情况。然而，工作组认为，对之有必要重申，有些国家在推行反恐刑事追究政策时，继续采用不予起诉，或不予审判，或不适用其它程序保障，剥夺被控犯有恐怖主义行为者的人身自由，系为违反国际人权文书的做法。³

26. 《世界人权宣言》(《世界人权宣言》)和《公民权利和政治权利国际公约》两文件关于禁止任意拘禁的第九条均涵盖了所有形式的拘留，并应依据《世界人权宣言》第八和《公民权利和政治权利国际公约》第九条第 5 款的规定，予以有效的补救。《世界人权宣言》第十条和《公民权利和政治权利国际公约》第十四条均阐明了应有程序权。禁止任意拘留也涵盖了出于“管教目的”的拘留情况(见人权事务委员会关于人身自由和安全权问题的第 8(1982)号一般性意见)。对于限制人身自由是否符合情理，应进行严格的审查以判定其是否相称有度，且应考虑对人身自由所赋予高度的重视。各项所采取的措施必须符合法律标准，且必须适宜、必要且相称。

³ A/HRC/10/21、A/HRC/7/4; E/CN.4/2005/6、E/CN.4/2004/3。

27. 工作组谨提醒斯里兰卡政府注意工作组关于履行国际人权义务，包括有责任避免采取任意拘留之举、释放遭任意拘留的人，并对他们予以赔偿等问题的研究报告。工作组发表的若干意见：

提醒在某些情况下，违反国际法基本原则，肆意或蓄意监禁，或其它严重剥夺人权的做法，可构成危害人类罪。遵循国际人权，诸如禁止任意拘留之类首要且普遍的准则，不仅是政府，而且也是包括负有各自相应责任的法官、警察和治安官员，和监狱监管人员等每位官员的责任。任何人都不得怂恿违反人权的行。⁴

处理意见

28. 综上所述，任意拘留问题工作组提出如下意见：

剥夺 Uthayakumar Palani 先生的自由系为任意之举，违反了《世界人权宣言》第九、十和十一条以及《公民权利和政治权利国际公约》第九和十四条，隶属提交工作组审议所适用的第三类案情。

29. 工作组请政府就此案情采取必要的补救步骤，包括立即释放 Palani 先生并给予他适足的赔偿。

30. 工作组提醒政府注意，人权理事会的建议阐明国家旨在打击恐怖主义的法律和措施，应符合依据国际法，尤其是国际人权法所承担的与有义务。⁵

31. 最后，工作组回顾人权理事会曾要求各国考虑到工作组的意见，并在必要时，采取适当步骤，针对任意剥夺人身自由的情况采取补救措施，同时还请各国配合工作组征询情况的要求，并赋予工作组的建议应有的考虑。⁶

[2012 年 11 月 19 日通过]

⁴ 第 47/2012 号意见，第 22 段。还见上文脚注 1。

⁵ 人权理事会 2008 年 3 月 27 日关于在反恐同时，保护人权和基本自由问题的第 7/7 号决议。

⁶ 人权理事会第十五届会议通过的关于任意拘留问题的第 15/18 号决议(A/HRC/RES/15/18)，第 3 段、第 4 段(a)项和第 9 段。