



人权理事会

第十八届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及高级专员办事处的报告和秘书长的报告

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利，包括发展权

逃离最近北非事件的移民和寻求庇护者的状况

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

本报告根据人权理事会决议第 17/22 号提交，在该决议中，理事会请联合国人权事务高级专员办事处对最近逃离北非事件的移民和寻求庇护者的状况给予特别的关注，并向理事会第十八届会议报告，提供这方面的最新情况。

本报告意在说明 2011 年 1 月至 8 月期间逃离最近北非事件的移民和寻求庇护者越境移动所产生的人权方面的影响。报告描述在这时期移民和寻求庇护者的流离失所，突出人权方面的关切，以及有关的标准框架。本报告还描述对逃离最近北非事件的移民和寻求庇护者的国际反应，报告结尾是在这种情况下为保护移民和寻求庇护者的人权而提出的结论和建议。

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-7	3
二. 人权关切.....	8-47	4
A. 对移民的歧视和暴力.....	9-15	4
B. 贩运和偷运移民和寻求庇护者	16-21	6
C. 海上拦截和死亡	22-34	7
D. 收容、拘押和集体驱逐.....	35-47	10
三. 国际社会的反应.....	48-61	13
A. 海上救助	49-51	13
B. 脆弱移民的保护.....	52-54	13
C. 国际合作.....	55-61	14
四. 结论	62-65	15
五. 建议	66	16

一. 导言

1. 在第 17/22 号决议中，人权理事会请求联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)特别关注逃离最近北非事件的移民和寻求避难者的状况并向理事会第十八届会议报告。因此，2011 年 7 月 12 日，人权高专办向成员国及政府间组织和非政府组织发出了普通照会，寻求它们的意见和信息。少数国家、政府间组织和非政府组织发了回函。¹ 此外，人权高专办还依靠其他可信的政府和非政府方面的消息，这些消息来源都了解第 17/22 号决议所指移民和避难者的情况。本报告将努力描述 2011 年 1 月至 8 月间因逃离最近北非事件的移民和避难潮产生的人权影响。²

2. 随着 2011 年初中东和北非地区事件的发展，波及该地区各国的势不可当的政治变革也带来了大量人口在本地区内和向地区外的移动。人潮中有各种群体在移动，有难民和寻求庇护者、移徙工人、无国籍人员、被贩运和偷运者、孤身儿童和与父母失散儿童，寻求家庭团聚的移民，或谋求经济机会的人。移民的流动既有通过正规渠道，也有通过不正当的渠道。旅途中随着他们的状况和要保护的需求的变化造成所属的法律类别发生变化。

3. 保护和增进所有移民的人权是人权高专办的优先考虑。在人权理事会第十七届会议的开幕词中，高专强调了移民极容易遭遇人权侵犯，特别是在最近北非的事件中。各人权机制也表示了类似的关切；例如，2011 年 4 月，保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会对逃离阿拉伯利比亚民众国武装冲突的数千名移徙工人及其家庭的情况表示震惊，他们呆在过于拥挤的过境中心，没有基本的生活条件，或在海上或内陆边境遇到危险的阻截。³

4. 阿拉伯利比亚民众国的武装冲突于 2011 年 2 月末爆发，这是该地区人口移徙的主要原因。2011 年 8 月 7 日，据报道自冲突开始后近 846,000 人离开了该国，⁴ 648,083 人是移民，包括 299,763 人来自第三国(即，不是来自阿拉伯利比

¹ 从加拿大、希腊、马耳他和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府、欧洲联盟、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、国际移徙组织(移徙组织)、国际劳工组织(劳工组织)、红十字会与红新月会国际联合会、欧洲委员会议会大会、大赦国际、国际人权联合会、意大利慈善社以及厄里特利亚难民国际委员会等收到了回函。

² 尽管国内流离失所者的数量也很大(截至 2011 年 7 月 7 日，人道主义事务协调厅报告称在阿拉伯利比亚民众国有 218,000 名国内流离失所者)，但本报告侧重于跨境移动的流离失所者和移民。

³ “联合国委员会对利比亚的武装冲突给移徙工人的权利造成的灾难性后果表示震惊”，人权高专办新闻稿，2011 年 4 月 13 日。

⁴ 人道主义事务协调厅，危机形势报告第 52 号，2011 年 8 月 7 日。截至 8 月 7 日，共 808,281 名利比亚人为逃离冲突一次越过边界，很多人后又返回。

亚民众国，或抵达的邻国)。移徙的规模往往是巨大的：2 月份，人道主义组织报道，一天中有近 14,000 人跨过了阿拉伯利比亚民众国与突尼斯之间的边界。⁵

5. 除了估计有 186,000 名利比亚籍人仍流离在自己国家之外，⁶ 抵达邻国的移民，如突尼斯和埃及，被安置在边界上的各个地点，直到他们能够撤离或返回各自国家。

6. 起义发生前生活在阿拉伯利比亚民众国的数千名难民仍身陷原地，或住在边境的营地，因持续动乱而无法回国或因怕遭迫害或受到其他的侵权而不能返回原籍国。

7. 到八月初，近 48,000 人抵达意大利的海港，1,535 人抵达马耳他。⁷ 这种移徙包括 2011 年 1 月革命开始以后几千名离开本国的突尼斯人。

二. 人权关切

8. 逃离最近北非事件的移民和避难潮中，据报道有以下描述的人权方面的关切。

A. 对移民的歧视和暴力

9. 2011 年 2 月冲突爆发之前，估计在阿拉伯利比亚民众国有 250 万移徙工人，他们为该国的经济做出了重大贡献。⁸ 自 1990 年代起，大量移徙工人通过正规和非正规的渠道抵达。他们大多数在关键的部门，如石油、建筑和农业，从事低薪的劳务。从厄里特里亚、索马里、苏丹和科特迪瓦等国家来的难民和避难者到阿拉伯利比亚民众国寻求避难。有些移民和避难者进入该国是寄希望于继续前往该地区和其他国家。

10. 在阿拉伯利比亚民众国，移民和避难者易受到人权侵犯。据报道来自撒哈拉以南非洲地区的移民受到当地人的仇外袭击或敌视，被媒体描述为从事犯罪行为。移民和避难者会面临任意和延长拘留、非人道待遇、侮辱性的条件、暴力、刑讯逼供和拘留期间的性侵犯，并且会遇到强制驱逐和遣送回原籍国的风险。人权组织提出了关切，称数量多得不成比例的移民在阿拉伯利比亚民众国不符合公平审讯国际标准的程序中被处死，被判死刑的人中至少一半是外国国民。⁹

⁵ 难民署新闻简报，2011 年 3 月 1 日。

⁶ 移徙组织，利比亚移民危机，每日统计报告，2011 年 8 月 7 日。

⁷ 难民署来文，2011 年 7 月 29 日，及马耳他政府的来文，2011 年 8 月 11 日。

⁸ 联合国利比亚危机区域紧急呼吁，2011 年 3 月 5 日。

⁹ 大赦国际，“利比亚：谴责行刑队处死 18 人”，2010 年 6 月 2 日。

11. 阿拉伯利比亚民众国的起义发生之后，移民人权继续易受政府军和反对派团体以及自发民众的侵犯。根据人权理事会 S-15/1 号决议成立的国际调查委员会报告，对移徙工人的虐待有很多形式，包括任意搜查他们的住处、殴打及给以其他残忍和不人道的待遇。对他们最严重的袭击似乎是基于他们的民族出身或肤色把这些人“和“雇佣军”的嫌疑挂上钩。¹⁰ 委员会还报告难民受到强制失踪和法外处决。试图离开的移民据说常在哨卡被叫住，受到暴力骚扰，并且有报告称有些被劫持勒索赎金。消除种族歧视委员会根据其紧急行动程序，也对冲突对移民和避难者的影响表示严重关切。¹¹

12. 冲突爆发后，几十万移民涌过边界，边境地区的营地很快人满为患且形势动荡。2011 年 3 月初，在埃及与阿拉伯利比亚民众国边界，一名孟加拉国人在分发食物时因打斗争抢而死亡。¹² 2011 年 5 月，发生了几起暴力事件，有些牵涉到当地居民和营地人口之间的冲突，在突尼斯 Choucha 营地至少造成 6 名移民死亡，部分营地被火烧毁。¹³

13. 基于人人享有固有的尊严及平等和不可剥夺的权利，平等和不歧视原则是国际人权法核心。¹⁴ 发生冲突时，根据国际人道主义法移民享有赋予国民同样的保护。

14. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 16(2)条以及《消除种族歧视国际公约》第 5(b)条要求国家向所有的人提供有效的警察和其他刑事司法方面的保护，包括非正规移民，如果他们受到身心或性侵犯，无论是归咎于政府官员还是个人、团体还是机构。在关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议中，消除种族歧视委员会呼吁国家采取步骤处理对非公民的仇外态度和行为，特别是仇恨言论和种族暴力，还要采取果断措施对付把这类群体当成目标、加以丑化、公式化或脸谱化的任何趋势。

15. 在《反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议宣言》中，各国申明有责任捍卫和保护移民免遭非法或暴力行为，特别是要免于受个人或团体出于种族主义或仇外动机所进行的种族歧视和犯罪行为。

¹⁰ 见 A/HRC/17/44, 概要。2011 年 3 月，难民署指出难民署开通的一条热线收到阿拉伯利比亚民众国内难民的求救电话，说他们感到被陷，受到威胁和追赶。难民署简报，2011 年 3 月 1 日。

¹¹ 消除种族歧视委员会，关于利比亚的声明，2011 年 2 月 28 日。报告还指称，移民在阿拉伯利比亚民众国受到暴徒袭击后不得离开该国。人权观察社，“利比亚。陷于困境的外籍工人需要紧急撤离”，2011 年 3 月 2 日。

¹² 难民署，新闻简报，2011 年 3 月 8 日。

¹³ 人权观察社，“突尼斯：保护移民营地的居民安全”，2011 年 6 月 23 日。

¹⁴ 《世界人权宣言》，第二条，《公民权利和政治权利国际公约》，第二条第三款，《经济、社会、文化权利国际公约》，第二条第二款，《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，第 7 条。

B. 贩运和偷运移民和寻求庇护者

16. 多年来，跨地中海的人口混合移徙给走私者提供了丰厚的收入，给贩运者以机会来压榨脆弱和绝望的移徙者和寻求庇护者。人们注意到，欧洲外部边界控制日益严格增加了风险，提高了代价，迫使移徙者和寻求庇护者寻找危险的旅行模式，有时条件甚至是侵犯人权的。¹⁵ 缺乏充分的合法机会移徙也进一步驱使移徙者和寻求庇护者依靠走私者帮助移徙。有些报告表明，在最近几起事件中，移徙者和寻求庇护者觉得不得不离开过于拥挤的营地，物色能帮他们跨海进入欧洲的走私者。¹⁶

17. 有些移徙者被走私者抛下不问，任他们在经不起风浪的船里漂泊，他们只能自己驾船，而又丝毫不懂驾船或航海。还有的移徙者受到来自帮他们移徙的人的暴力及残忍、不人道和有辱人格的待遇。也有人以为付钱给某走私者只不过是让他运送他们到目的地而已，但在抵达目的地时却发现他们被迫陷入被贩运的境地。

18. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的补充议定书》是第一份将被贩运者定为犯罪受害者的国际文书。虽然它不是人权文书，但包括了保护人口贩运受害者的重要规定。高专指出，贩运本身首先就是对人权的侵犯。¹⁷ 因此，各种人权机构纷纷敦促各国对贩运采取以人权为基础的政策。¹⁸

19. 保护贩运受害者人权的区域标准包括欧洲委员会的《打击人口贩运行动公约》(CETS No.197)，2005。

¹⁵ 欧洲刑警组织最近的一份报告指出，“外部边界控制的加强，引进更高标准的旅行文件以及目的地国执行的其他保护性措施使得个人移徙者私图非法移民更为困难，迫使他们寻找有组织犯罪团伙的服务……过境移徙者经常受非法劳务剥削，从而代表着非法移民和人口贩运之间的一个接触点。”欧洲刑警组织，欧盟组织的犯罪威胁评估，海牙，2011年4月28日。

¹⁶ 无国界医生组织，“中转陷入困境：利比亚战争被忽略的受害者”，2011年6月30日。难民署也有类似报告，“一些人逃离了利比亚又返回去了，为的是登上去欧洲的船。难民们似乎意识到这种危险旅途的死亡率很高，但大多数人觉得他们没有太多可失去的。”

¹⁷ 难民署，《关于人权和人口贩运评论的原则性建议和指南》，纽约和日内瓦，2010年。欧洲人权法院的裁定采纳了同样的政策，法院在 Rantsev 诉塞浦路斯和俄罗斯的案件结论中提到，“毫无疑问，贩运威胁到受害者的尊严和基本自由，不能视为与一个民主社会及[欧洲人权公约]中阐述的价值相吻合。”诉状编号 25965/04，欧洲人权法院，2010年1月7日(第282款)。

¹⁸ 见人权理事会第11/3号决议，大会第58/137、59/166、61/144和63/156号决议，以及人权委员会第2004/45号决议。

20. 2002 年，人权高专办制订了一套关于人权与人口贩运问题的建议原则和指南，以为防范贩运和保护贩运受害者提供务实、以权利为基础的政策指南。它们的目的是为了推动和帮助把人权思想纳入国家、区域和国际打击贩运的法律、政策和干预中。2010 年，人权高专办出版了一份关于建议原则和指南的评注，旨在为防范贩运和保护贩运受害者提供进一步具体的指南。

21. 与《贩运问题议定书》一样，《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》的主要目的是为了打击跨国犯罪。然而，《议定书》第 4 条确认对“已成为这类犯罪对象的人的权利的保护”是国家的义务，把范畴扩大到超出对偷运移民罪行进行预防、侦查和起诉，以同时确保被偷运的移民的人权。此外，第 19 条提供了广义的“保留条款”，以确保国家在履行打击人口偷运的义务时必须完全遵守他们对国际法所承担的义务，包括国际人权法。根据《议定书》，个人(或机构)如果并非出于经济或物质上牟利的原因而取得非法入境或允许某移民在接受国非法居住就不会受到刑事起诉。¹⁹ 比如，这适用于偷运家庭成员的个人，或帮助寻求庇护者移徙的慈善机构。

C. 海上拦截和死亡

22. 近几个月，来自南亚以及撒哈拉以南非洲地区和北非国家的数千名移徙者和寻求庇护者试图通过海路离开阿拉伯利比亚民众国和另一些北非国家，靠的大多是不适航的船只。大多数由此途径逃离的移徙者和避难者都抵达了一个叫 Lampedusa 的意大利小岛，²⁰ 少数到了马耳他。有报道表明，有些船只在靠近突尼斯海岸被拦下，以防止他们进入欧洲。

23. 用于航行的船往往过于拥挤，且残破不堪。因此，有的船会在途中散架，或在海上漂几天或几周而船上的移徙者粮尽水绝。弱势个人在这种旅途中尤其危险；有机构报告，最近几月，曾有一名妇女在等待救援时在海上分娩，还有两名妇女在海上颠簸或刚被救上时流产。几百名移徙者未能在危险的跨地中海旅途中活下来，有报告表明，从 2011 年初起，大概 1,400 多名移徙者在跨海途中丧生(见下表)。

¹⁹ 准备工作，第 6C 条。解释性说明，第 1(b)段。还请阅《联合国打击有组织犯罪公约及其议定书》的立法指南，第 54 和 55 段。

²⁰ 难民署报告称 2011 年 1 月至 7 月中有 488 艘船抵达意大利边界。这包括近 410 艘来自突尼斯的船只，平均每船载了 60 人，近 78 艘来自阿拉伯利比亚民众国，平均每船 300 人。

船上移民人数	启程(d)或救援(r)日期*	失踪/死亡
250	3月27日(r)	全部被救, 没有死亡报道
330 (估计)	3月22日(d)	330 (估计)
72	3月25日(d)	61
180	3月26日(d)	全部被救, 没有死亡报道
18 (估计)	3月29日(r)	7
不详	4月2日(d)	250
750	5月6日(d)	550
220	5月12日(d)	全部被救, 没有死亡报道
850	5月28日(d)	270
300 (估计)	7月30日(r)	25
超出 300	8月4日(r)	304 被救, 死亡数字不详

* 在船只启程日期不详的情况下标注被救日期。

24. 在近期的一次事件中, 意大利船只于 2011 年 8 月 4 日从漂近 Lampedusa 的一艘船上救起近 370 名难民。救援组织说, 移徙者们谈到, 当这艘航行不稳的船还在海上时, 至少已有 30 人——大多数是妇女——因缺水和精疲力竭而死亡。报告说这艘 20 米长的船 7 月 30 日离开黎波里附近时, 严重超载并且缺少水和食品。根据有些报道, 即便救起这艘船时, 该船已无助地漂了多日, 尽管已有附近其他船只注意到。²¹

25. 以上并不完全的表格显示了近几个月中载着寻求从北非到欧洲的移徙者的船只的命运。²²

26. 有关人士表示, 在地中海上运营的船只拒绝救援海上遇险的移徙者。最近几月, 联合国机构和其他方面向各国呼吁紧急部署更可靠和有效的机制进行在地中海的救援。船长们也被吁请继续恪守救助遇险者这一长期的海事义务。向政府、商业船运公司以及在地中海的其他方面发出了强烈呼吁, 考虑到目前的形势, 所有离开阿拉伯利比亚民众国前往欧洲的船只都可能需要援助。

27. 报告还指称, 载有被救移徙者的船只被拒绝在就近的安全港口靠岸。²³ 还有的关切称, 随着船只不断抵达, 各国可能会再次使用过去成问题的拦截政策, 包括在海上就筛查保护需求, 或者甚至集体退回。

²¹ Gaia Pianigiani, “生存者称, 北约的船员未能救援移民船只”, 《纽约时报》, 2011 年 8 月 5 日。报告还声称意大利当局呼吁调查关于北约的空军和海军一直知道船的存在但未能相救的指控。

²² 统计数字和数据主要来自难民署为本报告提交的来文, 以及其他可靠消息。

28. 所有的人，无论身处何处，法律地位如何，拥有何国籍或使用何种旅行方式，都有权享有对他们的生命权的保护。²⁴

29. 所有人都享有的保障还有，不论他们的法律或其他地位如何，得到保护不被驱回的权利。²⁵ 应当指出的是，作为习惯国际法承认的不驱回的原则同样适用于拦截国行使管辖权和控制的所有地方，包括在公海上。²⁶

30. 《联合国海洋法公约》第九十八条第 2 款规定船长有义务向海上发现的任何遇到迷航风险的人提供帮助，并要以尽可能快的速度救助遇险人员，如果得知他们需要救助的话。此外，沿岸国家有义务“促进……足敷应用和有效的搜索和救助服务的建立、经营和维持。”救助的义务在《海上人命安全公约》中也有规定。《国际海上搜寻和救助公约》规定，各国义务“保证对任何海上遇险人员提供救援……不考虑这种人员的国籍或身份，或者遇险人员所处的情况”（第 2.1.10 章）。

31. 如某国截住了一艘涉嫌偷运移民的船只，《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》（见上文第 22 段）第 9 条要求拦截国“确保船上人员的安全和人道待遇”。为了避免任意驱逐，所有的人——包括被偷运的移民——被从海上救上来的都要经过个别筛查以决定如果在某外国上岸他们是否会面临尊严和安全方面的特别风险。

32. 根据 2004 年通过、2006 年生效的《国际海上搜寻救助公约》修正案，各国义务进行合作和协调，使被救人员能在安全地点上岸交接。海事组织海上被救

²³ 这方面一个例子发生在 2011 年 7 月，几个国家间，包括马耳他、西班牙和意大利因上岸问题发生不一致，导致 100 多名移民被搁置在北约指挥的一艘船上好几天。参阅“移民的救援：马耳他等待北约的解释”，《马耳他时报》2011 年 7 月 14 日。欧洲委员会对海上救起的移徙者和寻求庇护者的待遇表示了关切，声明“发生海上拦截时首要的考虑是让被救人员能尽快上岸到‘安全之处’……然而显然，‘安全之处’的概念不仅限于提供身体的保护，还必需包括对基本权利的尊重。”欧洲委员会第 1821(2011)号决议，第 5.2 段。

²⁴ 《世界人权宣言》第三条；《公民权利和政治权利国际公约》第六条第一款。

²⁵ 即把任何人遣回到他们可能遇到酷刑、残忍、不人道或侮辱性待遇的国家。参阅《禁止酷刑公约》，第 3 条及（对于难民）《难民地位公约》，第 33 条。

²⁶ 在第 31 号一般性意见中，人权委员会指出“享受《公约》权利者并不限于缔约国的公民，而且必须包括任何国籍或者无国籍的所有个人，例如：正好在缔约国的领土上或者接受其管辖的寻求庇护者、难民、移徙工人以及其他个人。”类似的，禁止酷刑委员会确认，《禁止酷刑公约》第 3 条的不驱逐的义务适用于缔约国管辖的任何领土。参阅，例如，CAT/C/USA/CO/2。在区域一级，欧洲委员会指出“公海并不是国家可被免除其法律义务的地区，包括源自国际人权法和国际难民法的义务。”（第 1821 号决议）还请参阅欧洲人权法院就梅德梅杰夫及其他人诉法国的案子的判决（No.3394/03），法院坚持认为在公海行使全面专属控制就相当于管辖权。还请参阅难民署，《根据〈1951 年难民地位公约及其 1967 年议定书〉关于领土外适用不驱逐义务的咨询意见》，2007 年 1 月 26 日。

人员待遇指南把这种安全地点界定为“生存者的生命安全不再受到威胁，基本的人的需求(如食品、住房和医疗需求)能满足的地点。”²⁷

33. 海事组织指南还强调“考虑从海上救起的寻求庇护者和难民的案子时，需要避免让那些声称会被迫害并且此种恐惧又有根据的人在生命和自由会遇到威胁的领土上岸。”难民署执委会进一步指明，拦截措施不应当造成寻求庇护者和难民被剥夺国际保护或造成需要国际保护的人被直接或间接地遣送回他们的生命或自由会受威胁的领土的边境。²⁸

34. 为了保护在海上旅行的移徙者的身体健康，各国应铭记避免危险的拦截行为。正如美洲人权委员会所指出，“在公海上试图拦住、登上并/或拖走满载或超载且船况又差的船只本身就是高风险的行动，不仅会威胁到很多人的生命，并且已经造成人命的丧失。”²⁹

D. 收容、拘押和集体驱逐

35. 特别是在危机最初的几个月和几周，出现了对移民的到来缺乏足够的收容安排的关切，包括收容中心过于拥挤，缺乏合适的设施。人满为患和设施不够在邻国及更远的地点都有报道。³⁰最初几个月，收容中心很快就满员了，抵达 Lampedusa 岛的数额使得意大利政府在岛上宣布紧急状态。

36. 到 2011 年 7 月，有报道称突尼斯和埃及边界的移民登记和处理过程拖延过长，还有的关切继续针对仍然留在这些地点的移民的生活条件欠缺。³¹有机构报告移民不得不睡在寒冷的野外，因为边界上的住处全都满员。最近的报道表

²⁷ 海上安全委员会，海上被救人员待遇指南，MSC.167(78)号决议，IMO Doc. No. MSC 78/26/Add.2, annex. 第 6.12-6.17 段。

²⁸ 难民署，第 97 (LIV)号结论，采取拦截措施时的保护保障，执委会，第五十四届会议，2003 年，第(a)(iv)段。

²⁹ 《海地人权中心诉美国》，案件号 10.675, 第 51/96 号报告，OEA/Ser.L/V/II.95 Doc.7 rev. at 550(1997), 第 166 段。

³⁰ 6 月末，无国界医生组织报告，“在意大利和突尼斯，难民和避难者现都被无限期拘在营地和过渡中心，他们的行动自由严重受限。现有的过渡设施和服务不具备长期逗留的条件，呆在这种中心等同于被拘留。这种情形对大多数脆弱群体的身心健康产生了严重影响，包括无人看管的未成年人，儿童，孕妇，及酷刑、暴力或人口贩运的受害者。在突尼斯和意大利的中心，现有的收容条件只能让任何人都逗留不了几天。”无国界医生组织“中转陷入困境：利比亚战争被忽略的受害者”，2011 年 6 月 30 日。2011 年 7 月，意大利巴里的移民中心爆发了骚乱，起因是寻求庇护者抗议避难申请处理过程中的拖延。“驶往意大利的过于拥挤的船上发现死亡的非洲移民”。《卫报》，2011 年 8 月 1 日。

³¹ 国际人权联合会的来文，2011 年 7 月 28 日。

明，少数主要来自撒哈拉以南非洲地区的移徙工人仍耽搁在阿拉伯利比亚民众国境内，他们住在野外，只有有限的食品、水和健康服务。³²

37. 有机构还报告了有些国家对从北非由海路抵达的非正规移徙者运用强制性的拘留政策，这在某些情况下造成拘留被延长。还有的关切是关于收容中心无人看管的移民儿童的状况，特别是在过于拥挤和条件欠缺的地方。³³

38. 虽然在移徙者和寻求庇护者抵达的任何边界都没有大规模或集体驱逐的报道，但报道有孤立的驱逐事件发生，尤其在陆路边界，并且不断有关称边防人员缺乏必要的培训和技术工具，无以在人流混杂的情况下准确地识别保护需求。

39. 《世界人权宣言》(第二十五条)及《经济、社会、文化权利国际公约》规定，人人有权享有充分的生活标准的权利(第十一条)、健康的权利(第十二条)，³⁴以及教育的权利(《宣言》第十三和第二十六条)。经济、社会和文化权利委员会还澄清了关于不歧视的禁例中还包括对非国民基于国籍的歧视。³⁵

40. 根据不歧视的原则，满足移民紧迫的物质和心理社会需求的收容安排，如住处、食品、衣服和医疗服务，应提供给所有的人，不论其地位如何，直到能提交给适当的服务和程序。儿童收容中心应配备适当的教育和游玩的设施。

1. 拘留

41. 根据国际人权法，并由于拘留对个体的人的巨大影响，在所有情况下剥夺自由只能是最后诉诸的手段及个别确定的结果。享有自由和人身安全的权力是一项人人享有的基本人权，无论其地位如何。《世界人权宣言》第三和九条及《公民权利和政治权利国际公约》第九条因此规定，人人享有自由和人身安全的权利，任何人都不应受到任意逮捕或监禁。因此，虽然国际法允许对某些个别案例可合法适用行政性移民拘留，但是人们广泛认为这种对自由的剥夺应当是例外，只能作为最后诉诸的手段。

³² 移徙组织 7 月中报道，近 1,000 名乍得移民仍滞留在利比亚南部城镇 Gatrour 附近。路透社，“移徙组织：几千名移民仍滞留在利比亚”，2011 年 7 月 16 日。

³³ 意大利慈善社来文，2011 年 8 月 4 日。

³⁴ 经济、社会和文化权利委员会在第 14 号一般性意见的 34 段中提到国家有义务尊重健康权，包括不得剥夺或限制所有人——包括寻求庇护者和非法移民——享受预防性、治疗性和减缓性的健康服务。

³⁵ 在第 20 号一般性意见中，委员会申明“《公约》权利适用于每个人，包括非国民，如难民、寻求庇护者、无国籍者、移徙工人和国际人口贩卖的受害者，无论其法律地位和证件如何。”

42. 此外，国际法规定，拘留儿童，包括在移徙的情况下，一般都应避免。移民人权问题特别报告员也申明，拘留永远都不会对儿童最有利，儿童不应由于他们的移徙地位或非正规地进入某国而被拘留。³⁶

43. 禁止任意监禁意味着任何监禁的决定都必须接受合理、必要、适度和非歧视的原则指导。这些原则还要求国家考虑不干涉自由和人身安全权的另外的办法实现它们的目标。所谓“监禁的替代”可采取汇报要求、交保释金或质押金、开放型中心或指定居住地或电子监视等形式。任意拘留问题工作组的意见是“在采用拘留办法前，应总是考虑采用汇报要求等另外的非拘留性措施。”³⁷ 在区域一级，《欧盟关于返回的指令》第 15(1)条认定，对移民采取拘留措施之前，应考虑“就具体案例而言能更有效运用的其他足够但较少胁迫性的措施。”

44. 根据最近的研究，使用拘留作为一种威慑措施的实际意义值得质疑，研究表明，没有经验证据能证明可以得出结论认为，拘留能阻止非正规的移徙或打消人们寻求避难的念头。³⁸

2. 集体驱逐

45. 绝对禁止集体驱逐在国际和区域人权法中是稳固确立了的。³⁹ 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 22 条第 1 款规定，“不得对移徙工人及其家庭成员采取集体驱逐的措施。对每一宗驱逐案件都应逐案审查和决定。”《欧洲人权公约第 4 议定书》第 4 条有类似规定：“禁止对外来人集体驱逐。”

46. 根据这项原则，所有非国民都享有不被集体驱逐的保护，包括那些处于非正规地位的。因此，被某国拦截的非国民群体中的每个人都有权在对具体个人案情进行合理而客观的审查之前不得未经本人同意遣回或遣送到任何其他国家。这种适当程序的权利确保基于的国际和国内法律所有避免该个人被驱逐的根据都要得到恰当考虑。这些根据包括禁止驱赶、家庭团聚、保护被贩运受害者、孤身或离散儿童的权利、次级或临时保护考虑，以及其他如健康需求和个人的特定情况等。

³⁶ 参阅 A/HRC/11/7。还请参阅 A/HRC/15/29。

³⁷ 参阅 E/CN.4/1999/63/Add.3, 第 33 段。再参阅 E/CN.4/1999/63, 第 69 段，保证 13。

³⁸ 难民署，“回归基本：自由和人身安全的权利以及难民、寻求庇护者、无国籍者和其他移民的‘替代拘留的选择’”，2011 年 4 月。还请参阅国际拘留联盟，“没有其他替代：防范无必要移民拘押手册”，2011 年。

³⁹ 在第 15 号一般性意见中，人权事务委员会确认了“关于集体或成批驱逐出境的法律或判决”会构成对《公民权利和政治权利国际公约》第十三条的违背。美洲人权委员会进一步阐述了“当驱逐的决定并非基于个别案例而是基于团体的考虑，一宗驱逐案就成为集体的驱逐，尽管有关的团体并不大。”关于恐怖主义与人权问题的报告，OAS Doc. OEA/Ser.L/V/II.116, Doc.5, rev.1 corr., 2002 年 10 月 22 日。

47. 为了保证移民有保障不被任意驱逐，做驱逐决定的国家官员，包括边防人员，必须能够理解对某具体个人不应被驱逐的所有理由，就有关的国家和国际法律标准受过充分的培训(包括国际难民法和人权法)，并且如有必要能有效地确认有关的内容。

三. 国际社会的反应

48. 以下描述的是国家和其他利益方所采取的一些倡议，都和最近逃离北非事件的移徙者和寻求庇护者有关。

A. 海上救助

49. 自 2011 年 1 月以来，地中海地区国家进行了一系列搜寻和救助干预。

50. 在最近出版的《基本权利战略》中，欧洲边境管制局 Frontex 指出，“对基本权利的尊重和促进是有效的综合边境管理中无条件的组成部分”，并规定 Frontex 的联合行动要考虑到“寻求国际保护者的具体状况以及需要保护或特别照顾的脆弱个人或群体的特殊情况(如离散和孤身儿童、妇女、贩运受害者，以及有特殊需求者)。”⁴⁰

51. 2011 年 6 月，欧洲委员会议会大会任命荷兰的 Tineke Strik 参议员就 2011 年 1 月以来几百名移徙者死于地中海这一情况牵头进行调查。

B. 脆弱移民的保护

52. 不少政府和非政府方面给滞留在边境的移徙者和寻求庇护者提供了紧急人道主义援助，如提供食品、水、医疗和心理支持等。⁴¹ 而且还采取措施改善收容中心移民的条件；例如，4 月份，和非政府组织一起，意大利政府确立了旨在帮助移民和避难者从 Lampedusa 迅速转移出去的程序。⁴²

53. 37,000 名不得不逃离阿拉伯利比亚民众国的孟加拉国难民中的 1,600 名每人通过赠款方案从孟加拉国政府收到了 50,000 塔卡(680 美元)的重新安置赠款，方案由世界银行贷款 4,000 万美元支持，由移徙组织管理。

⁴⁰ 必须注意到欧洲委员会议会大会在第 1821(2011)号决议中的提醒，在欢迎 Frontex 的规则修订案的同时，“议会大会对于欧盟国家和 Frontex 的各自责任划分不够清楚以及在该机构协调的联合行动框架内缺乏对基本权利和国际标准的充分保障表示关切。”

⁴¹ 见如“突尼斯红新月会新的过渡营地帮助逃离利比亚的移徙者”，红十字会与红新月会国际联合会，2011 年 4 月 15 日。

⁴² 意大利慈善社的来文。

54. 2011年4月5日，欧洲联盟通过了一项指令(2011/63/EU)，目的是协调立法和处罚办法，确保成功起诉并更好地保护和援助受害者，预防贩运。该指令还废止了框架决定 2002/629/JHA，代表着在解决欧盟内部及向欧盟领土进行人口贩运问题方面向前迈出的关键一步。

C. 国际合作

55. 周围邻国及该地区外的国家接收了几十万逃离阿拉伯利比亚民众国的动乱的移民和避难者。最大数额的移民从陆路逃往突尼斯和埃及，还有不少的移民涌入阿尔及利亚和尼日尔以及乍得和苏丹。

56. 由移徙组织和难民署率领的人道主义联合行动在许多国家的支持下，疏散了近 156,566 名滞留在突尼斯和埃及边界营地的移民。人道主义机构和捐助方接触以提供远途包机运送他们返回原籍国。另有几十万人被各自所属政府用飞机和船只接回国。埃及、突尼斯、法国、德国、意大利、西班牙和大不列颠及北爱尔兰联合王国提供了空中和海上运输帮助撤离。⁴³

57. 一些国家提供了资金支持人道主义反应，包括澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、法国、德国、卢森堡、波兰、西班牙和联合王国，还有欧盟委员会。但无论如何，到8月初，订正的利比亚危机区域紧急呼吁仍然资金严重不足。

58. 还通过空中和陆地努力帮助因交战滞留在阿拉伯利比亚民众国内的移民撤离。如7月30日，移徙组织宣布成功地完成了从利比亚南部城镇 Sebha 空运出滞留在那里的 1,398 名虚弱的乍得移民至乍得首都恩贾梅纳。

59. 欧洲委员会会议大会在第 1820(2011)号决议中指出，“到欧洲寻求庇护者的数额，特别那些从地中海南岸抵达的，不致对整个欧洲构成不可逾越的问题，虽然他们集中于某些地区会对有关的国家或地区造成较大的问题。”欧盟委员会也确定将多达 2,500 万欧元置于欧洲难民基金和外部边界基金下，可被用来向得应付混杂的移民潮的成员提供额外支持。⁴⁴

60. 2011年4月20日，难民署发起了全球安置声援倡议，呼吁各国为来自阿拉伯利比亚民众国的非利比亚难民提供重新安置点，他们现在被安排在埃及和突尼斯的边界，还有的是住在埃及城市中心地带的长期难民。到目前为止，难民署收到了 11 个国家的认捐，愿为在埃及和突尼斯以外安置提供 936 个重新安置点。美利坚合众国认捐了一些重新安置点，加拿大政府报告说它选了一些在突尼斯的

⁴³ 难民署新闻简报，2011年3月4日。

⁴⁴ 欧洲联盟的来文，2011年8月11日。欧盟委员会也报告，如有移民进一步涌入可运用 2001 临时保护指令，以在欧盟成员国的领土上立即向有关的人提供保护和收容，并促进成员国间相互志愿支持。

难民进行重新安置，也从埃一利边界的 Sallum 难民营选了一些。⁴⁵ 5 月 12 日，欧盟委员会组织了一次部长级认捐会，会上欧盟成员国及三个联系国作了认捐，以重新安置来自北非，特别是突尼斯和埃及的 718 名难民。⁴⁶

61. 2011 年 5 月 24 日，欧盟委员会通过了一份文件，题为《与地中海南岸国家的移徙、流动及安全对话》。(COM(2011)292)。文件中，委员会建议就移徙、流动和安全问题和地中海以南的国家进行对话。⁴⁷

四. 结论

62. 因最近的事件离开北非的人潮经常被冠以“混杂人流”，意即其中包括了出于各种动机和有不同保护需求的人，有难民和寻求庇护者、孤身和离散儿童、贩运受害者、非法移民和被偷运的移民。脆弱群体除了遇险的妇女之外，还有老年移民、带残疾的移民、有严重健康状况和需求的移民，包括由于陷入冲突带来的需求。国际准则规定，混杂人流中的每个人的状况都有权获得个别的考虑；因此，这就要求各国对这种人流确立注重保护的反应。

63. 这种策略优于根据移民的国籍或离境国别、性别、年龄或种族推断他们的动机的政策。根据国际人权法，所有抵达的移徙者都有权获益于适足的程序以确定他们的保护需求。有些人需要得到专门的法律机制的保护，如难民法或对被贩运者的保护。另一些人可能需要得到普遍人权准则的保护，即对所有人无论其地位如何的保护。这种政策的优势在于除了确保对人权的更大程度的保护之外，减轻了接受国庇护机制的压力，使得官员能把移民转入和他们的情况相对应的保护机制。

64. 虽然国际社会仍在主要关注逃离最近北非事件的移徙者和寻求庇护者造成的紧急人道主义和人权挑战，但必须铭记，移民大批流动会产生的潜在的长期后果。大量移徙工人无法再给他们的家庭和社区汇钱，很多人被迫回到失业率高且社会支持设施脆弱又欠缺的国家。刚成立新政府或过渡政府的国家，如埃及和突尼斯，需要面对重新吸收大量返回的移民，又没有充分的时间作准备，且移民的汇款流入已经下降。需要保证有效的国际合作使得周围邻国能充分地承担起接纳大量移徙人口和寻求庇护者的负担。对于目前这些国家正在进行的立法和机构改革过程，需能保证把对所有移徙者的保护包括在有关的法律和规定中。

⁴⁵ 加拿大政府的来文，2011 年 8 月 10 日。

⁴⁶ 欧洲联盟的来文。8 月 5 日，欧盟内部事务委员敦促成员国加快全欧盟重新安置方案，并增加目前由欧盟成员国重新安置的难民数额。

⁴⁷ 欧洲联盟的来文。

65. 被遣返的移徙工人面临的一大挑战是合同突然中断造成的经济冲击，有时拖欠的工资也未付，在就业国对社会保障系统所作的支付，数据也无从检索。⁴⁸ 因此，处理目前移民危机的对策应当积极考虑长期的需求，以确保移民返回原籍国具有可持续性，所有遣返者的人权，包括基本的经济、社会和文化权利得到尊重、保护和实现。

五. 建议

66. 高级专员建议各国：

(a) 加强努力，通过及时协调的行动防止海上死亡；所有的国家、商业航运公司及在地中海存在的其他方面应考虑到所有离开阿拉伯利比亚民众国的船只都可能需要帮助，因此要相机行事；

(b) 在进行任何合法驱逐和迁移之前，须努力在边界确立充分的程序以便根据国际难民法和人权法澄清个人的保护需求；

(c) 出于人道主义原因考虑给与逃离最近北非事件的移徙者临时许可证；

(d) 确保所有的移徙者和寻求庇护者都得到保护，不被任意拘留，并探索在将移徙者置于行政拘押之前使用替代的非拘押性的措施；

(e) 避免拘留移徙者和避难者的儿童，无论他们的地位如何；

(f) 除了年度重新安置配额之外，增加给来自阿拉伯利比亚民众国的难民的重新安置点，并加快逃离最近北非事件的难民离开边界营地的速度；

(g) 成立国际合作、声援和责任分担的机制，以减轻该地区及之外的难民首个抵达国家的负担；

(h) 支持立法和机构改革，以确保所有移徙者的人权得到有效的尊重、保护和实现，包括非正常情况下的移民；

(i) 向订正的利比亚危机区域紧急呼吁提供更多且充足的的资金。

⁴⁸ A/HRC/17/44, 第 68 页。还请阅 P. Taran, R. Cholewinski, Z. Osorova, 信息说明：工人的流离失所/骚乱中的阿拉伯国家的移徙工人——必须对全球化的移徙工人危机行动起来(劳工组织, 日内瓦), 2011 年 3 月(未出版)。