



## 人权理事会

## 第五十届会议

2022 年 6 月 13 日至 7 月 8 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

## 国际边界上的侵犯人权行为：趋势、防范和问责

## 移民人权特别报告员费利佩·冈萨雷斯·莫拉莱斯的报告

## 概要

本报告根据人权理事会第 43/6 号决议提交，介绍移民人权特别报告员费利佩·冈萨雷斯·莫拉莱斯向大会第七十六届会议提交报告以来的活动。<sup>1</sup> 报告还对国际边界上的侵犯人权行为进行了专题研究，重点是趋势、防范和问责。

在本报告中，特别报告员审视了移民和边界治理方面影响移民人权的最近动态，以跟进向人权理事会提交的上一份报告<sup>2</sup>。他分析了通过立法和政府行政命令将驱回做法合法化这一令人遗憾的趋势，并讨论了在陆地边界和海上适用安全第三国概念和重新接纳协定的情况。报告还注意到最近在确保对驱回行为进行问责方面的积极进展。

特别报告员得出结论，驱回依然是许多国家事实上的一般政策，并且仍在严重阻碍跨越国际边界的移民享有人权。

<sup>1</sup> [A/76/257](#).

<sup>2</sup> [A/HRC/47/30](#).



## 一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 43/6 号决议提交的。报告载有移民人权特别报告员向大会第七十六届会议提交报告<sup>3</sup> 以来的活动情况。报告的专题部分载有关于移民和边界治理方面影响移民人权的动态的研究，以及可以有效防范国际边界上的侵犯人权行为的方法实例。特别报告员的目标是通过这项研究，向理事会提供进一步信息，介绍他为处理陆地和海上驱回移民的做法的人权影响而开展的工作<sup>4</sup>，特别注重是趋势、防范和问责。

## 二. 特别报告员的活动

### 国别访问

2. 特别报告员请求获得邀请，以便于 2021 年 12 月对白俄罗斯与波兰的边境地区进行正式访问。虽然波兰接受了来访请求，但特别报告员感到遗憾的是，没有收到白俄罗斯的任何回应。鉴于白俄罗斯没有回应，并且考虑到 2021 年 12 月的全球卫生状况，特别报告员决定推迟访问。

### 其他活动

3. 2021 年 7 月 12 日，特别报告员在人权联系会举办的研讨会上就巴西移民政策对委内瑞拉人流动的影响作了发言，并参加了迭戈波塔利斯大学关于智利集体驱逐移民问题的会议。

4. 2021 年 8 月 27 日，特别报告员参加了《安全、有序和正常移民全球契约》非洲区域审查的多方利益攸关方磋商。

5. 2021 年 9 月 1 日，特别报告员参加了《移民问题全球契约》非洲区域审查。9 月 7 日，他在美洲公设辩护人协会举办的关于大流行期间移民处境的会议上作了主旨演讲。9 月 15 日，他在妇女发展权利协会和普遍权利组织举办的会议上作了发言。9 月 20 日，他参加了由反奴隶制国际举办的关于气候变化、移民和现代奴隶制的网络研讨会。

6. 2021 年 9 月 23 日，特别报告员参加了由暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员召开的讲习班。9 月 28 日，他在保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会常会期间与该委员会的成员交换了意见。9 月 29 日，他在马德里卡洛斯三世大学、马德里康普鲁坦斯大学和《欧洲法律开放》期刊举办的题为“驱回受保护权？”的研讨会上担任主旨发言人。

7. 2021 年 10 月 1 日，特别报告员为国际方济会举办的一项课程作了关于递解出境问题的讲座。10 月 7 日，他在移民工人问题委员会关于移民的自由权、不受任意拘留的自由及其与其他人权的联系的一般性意见的发布活动上作了发言。10 月 12 日至 14 日，他参加了西非国家经济共同体关于《移民问题全球契约》的磋

<sup>3</sup> [A/76/257](#).

<sup>4</sup> [A/HRC/47/30](#).

商。10月18日，他在意大利圣雷莫的国际人道法研究所作了关于当前国际移民趋势的开幕演讲。

8. 2021年10月18日，特别报告员向大会提交了关于冠状病毒病(COVID-19)对移民人权的影响的报告<sup>5</sup>。10月27日，他在冈比亚大学举办的达乌达·凯拉巴·贾瓦拉爵士人权模拟法庭竞赛的开幕式上作了发言。10月28日，他在美洲公设辩护人协会和拉丁美洲社会凝聚力区域方案(EUROsociAL)召开的移民诉诸司法问题会议上作了演讲。

9. 2021年11月10日，特别报告员出席了亚太妇女、法律和发展论坛举办的关于移民妇女面临的人权问题的虚拟磋商。11月11日，他在法律辩护协会(秘鲁)举办的关于大流行病和移民人权的网络研讨会上作了主旨发言。11月15日，他参加了联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)举办的关于保护和促进移民妇女人权维护者权利的磋商，并出席了联合国儿童基金会(儿基会)召开的关于“消除关于流动儿童的数据差距：共同的责任”的高级别小组活动。

10. 2021年11月17日，特别报告员出席了由弗里德里希·瑙曼基金会和墨西哥评估组织举办的关于移民诉诸司法问题的第二届司法创新国际论坛。11月19日，他参加了由国际移民组织墨西哥办事处和无国界组织举办的与美洲移民司法裁决有关的 Facebook 直播活动。

11. 2021年11月24日，特别报告员应欧洲委员会议会大会移民、难民和流离失所者问题委员会的邀请，与该委员会成员就陆地和海上驱回相关的非法移民管理措施交换了意见。同一天，他在智利公设刑事辩护局举办的会议上，就“移民和刑事系统：智利北部的专门法律辩护”这一专题作了主旨演讲。

12. 2021年12月2日，特别报告员在波兰和挪威国际事务机构举行的关于COVID-19和移民的会议上作了主旨发言。12月8日，他在联合国毒品和犯罪问题办公室组织的预防犯罪和刑事司法委员会小组讨论会上，就保护被偷运移民特别是妇女和儿童的权利以及孤身移民儿童的权利作了发言。12月9日，他出席了联合国移民问题网络的年度会议。12月10日，在人权日之际，他在(波兰)波兹南大学举办的活动中作了关于大流行病和移民人权的演讲，并在危地马拉拉丁美洲社会科学学院举办的活动中作了关于移民和人权的演讲。12月14日，他出席了联合国支持安全、有序和正常移民全球契约多伙伴信托基金指导委员会的会议。12月21日，他参加了反对贩运妇女全球联盟在泰国举办的关于返回、重新融入和社会经济包容的虚拟磋商。

13. 2022年1月11日，特别报告员与欧洲边境和海岸警卫队机构基本权利办公室的主任和工作人员进行了交流。1月26日，他参加了为准备国际移民问题审查论坛而举行的关于拯救生命、管理边界、拘留替代办法、有尊严的遣返和重新融入以及《移民问题全球契约》其他目标的网络研讨会。

14. 2022年2月17日，特别报告员参加了由非营利联盟 Red Acoge 在西班牙众议院举办的关于《移民和庇护新公约》的网络研讨会。2月21日，他在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)召开的关于处境脆弱移民的人权问题的闭会期间小组讨论会上作了演讲。

<sup>5</sup> [A/76/257](#).

15. 2022 年 2 月 22 日，特别报告员应比利时联邦政府众议院的邀请，介绍了一项关于打击欧洲联盟外部边界上驱回行为的决议草案。2 月 25 日，他在科英布拉大学作了关于移民和人权的演讲。2 月 28 日，他在国际人道法研究所第七期国际移民法课程的开幕式上作了主旨发言。

16. 2022 年 3 月 9 日，特别报告员在人权理事会举办的关于儿童权利的年度全天会议上发言，此次会议的主题是儿童权利与家庭团聚。3 月 14 日，他在妇女地位委员会第六十六届会议的会外活动上作了讲话，主题是打击在移民、性别和劳动方面的暴力和骚扰行为。3 月 17 日，他在国际减低危害协会举办的麻醉药品委员会第六十五届会议会外活动上谈到了死囚区外国国民的问题。

17. 2022 年 3 月 24 日，特别报告员在欧洲学院就移民与人权问题作了讲座。3 月 28 日，他参加了移民工人问题委员会的一次会议。3 月 29 日，反对贩运妇女全球联盟在阿根廷举行了一场活动，以启动在性别、移民和工作领域的一系列调查，特别报告员在活动上致开幕词。

### 三. 关于国际边界上侵犯人权行为的研究：趋势、防范和问责

#### A. 引言

18. 根据人权理事会第 43/6 号决议，移民人权特别报告员的任务是研究克服影响全面切实保护移民人权的现有障碍的方式和方法，承认妇女、儿童以及无证者或身份不正常者尤其容易受到伤害。特别报告员在执行任务时，决定用提交理事会第五十届会议的报告专门研究移民和边界治理方面影响移民享有人权的最近动态。在此背景下，他还力图向会员国提供关于防范和处理国际边界上侵犯人权行为的实例，包括国家和区域机构及法院制定的让受害者能切实诉诸司法和确保问责的建议、指南、判例和法律意见。特别报告员感谢广大利益攸关方响应他征集报告材料的呼吁而提交的意见和资料。<sup>6</sup>

19. 特别报告员在提交人权理事会第四十七届会议的报告<sup>7</sup>中促请会员国终止驱回做法<sup>8</sup>，充分尊重禁止集体驱逐的规定，坚持不推回原则。此外，他还提供了一系列建议，用于制定基于人权、促进性别平等、顾及年龄特点和对儿童问题敏感的移民和边界治理方法。特别报告员鼓励会员国在这一领域与他的任务进一步合作，以确保始终将移民包括非正常移民的人权视为首要考虑因素。

#### B. 移民和边界治理方面影响移民人权的最近动态

##### 1. 在国际边界上保护生命和保障救生援助的有前景的做法

20. 特别报告员赞扬欧洲国家特别是乌克兰的邻国立即提供援助，以应对数目空前的难民逃离乌克兰突然抵达的情况。在本报告提交时，自 2022 年 2 月 24 日俄

<sup>6</sup> 提交的材料可查阅：<https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/report-human-rights-violations-international-borders-trends-prevention>。

<sup>7</sup> [A/HRC/47/30](#)。

<sup>8</sup> 关于这种做法的定义，见同上，第 34-38 段。

罗斯联邦入侵乌克兰以来，已有至少 430 万<sup>9</sup> 难民逃离该国。3 月初，欧洲联盟成员国同意首次启动理事会 2001 年 7 月 20 日第 2001/55/EC 号指令，以便以协调的方式响应这些流离失所者的需求。<sup>10</sup> 特别报告员欢迎这一举措，并表示赞赏的是，有非欧盟成员国的收容国宣布了团结措施，为立即安全接待数千名逃离乌克兰的难民提供了便利。<sup>11</sup>

21. 特别报告员回顾，各国承诺保护生命并开展国际合作，以响应因旅行中遭遇的情况或在原籍国、过境国和目的地面临的条件而陷入脆弱处境的难民的需求和权利，向他们提供援助，并保护他们的人权。<sup>12</sup> 他强调指出，在努力应对人道主义紧急情况时，应充分尊重所有受武装冲突影响者的基本权利和自由，不论种族、族裔、国籍或移民身份，没有任何种类的歧视。<sup>13</sup>

22. 特别报告员还注意到，2021 年年中塔利班接管阿富汗政府后，各方在向阿富汗国民提供紧急重新安置方面采取了有前景的做法。15 个欧盟成员国同意帮助近 4 万名阿富汗难民，提供前往欧盟的安全旅程以及重新安置和人道主义接纳。<sup>14</sup> 2021 年 9 月以来，巴西还开辟了新的机会，向逃离冲突和环境灾害的人员，特别是向来自阿富汗和海地的人员发放人道主义签证和居留证。<sup>15</sup> 截至 2021 年 12 月，巴西已向逃离阿富汗的人员签发了逾 300 份签证。<sup>16</sup>

23. 此外，特别报告员赞赏地注意到旨在打击欧洲联盟外部边界上驱回行为的国家提案。<sup>17</sup>

## 2. 对国际边界上难民脆弱处境加剧的持续关切

24. 然而，特别报告员仍对全球各地报告的国际边界上可预防的诸多生命丧失和人类苦难表示关切，并目睹了非人性化的边界治理策略不断扩散所造成的影响，包括在未经充分风险评估和没有相关保障措施的情况下在边界使用新技术和新兴技术所造成的影响。<sup>18</sup> 这些策略还依赖于军事化边界、域外边界控制和威慑措

<sup>9</sup> 见联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“乌克兰难民局势”，业务数据门户。

<sup>10</sup> 见 <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/03/03-04/>。

<sup>11</sup> 例如，见加拿大 2022 年 3 月 3 日的公告，可查阅 <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2022/03/canada-to-welcome-those-fleeing-the-war-in-ukraine.html>；摩尔多瓦共和国答复的详情，可查阅 <https://data2.unhcr.org/fr/documents/details/91445>；挪威 2022 年 3 月 4 日的公告，可查阅 <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/temporary-collective-protection-for-ukrainians/id2903140/>；瑞士 2022 年 3 月 7 日的公告，可查阅 <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/sem/medien/mm.msg-id-87494.html>。

<sup>12</sup> 《移民问题全球契约》，第 23 段。

<sup>13</sup> 见人权高专办，“乌克兰：联合国专家对关于非洲人后裔在边境受到歧视的报告表示关切”，2022 年 3 月 3 日。

<sup>14</sup> 见 Ylva Johansson, “The efforts by Member States to help Afghans in need shows #MigrationEU in action”, 13 December 2021, blog post on European Commission website。

<sup>15</sup> 见巴西明爱提交的材料。

<sup>16</sup> 见乌贝兰迪亚联邦大学提交的第 2 号材料。

<sup>17</sup> 见 <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/2277/55K2277001.pdf>。

<sup>18</sup> [A/75/590](#), 第 58 段，以及 [A/HRC/48/31](#), 第 59 段。

施。<sup>19</sup> 驱回、加快的遣返程序、有限的获得庇护和其他人权保护的机会、国家主导的人道主义援助的缺失，以及对非正常抵达的移民(和人权捍卫者)予以刑事定罪，都会增加跨越国际边界者的脆弱性。<sup>20</sup> 2021 年，有数千人在试图抵达欧洲领土时在地中海和大西洋死亡或失踪。还有数百人据报告在穿越白俄罗斯与波兰、土耳其与希腊、以及墨西哥与美国的陆地边界等边界时失踪或死亡。<sup>21</sup> 特别报告员关切地指出，一些边界治理措施催生了敌视现象，未能确保移民的安全和尊严，包括故意不让他们有充分机会获得人道主义援助和基本的生存手段。<sup>22</sup> 驱回已导致了家庭分离以及创伤和恐惧引发的健康状况，包括创伤后应激障碍、抑郁和焦虑。<sup>23</sup>

25. 对于海上移民路线，国家主导的搜索和救援能力不足，加上非国家的搜救行动方所面临的障碍，特别是在地中海中部面临的障碍，大大增加了移民在海上死亡和失踪的风险。<sup>24</sup> 那些被拦截和送返利比亚主管机关的人员面临酷刑、虐待、非法杀害、强迫失踪、性暴力、任意逮捕、在非人道条件下的无限期拘留以及其他侵犯人权行为，包括有时将儿童与成人一同关押。<sup>25</sup>

26. 在希腊，2021 年 9 月 4 日第 4825/2021 号法对愿意自愿参与搜索和救援的私人和非政府组织施加了限制和条件。新的合作条款限制了民间搜救方的参与，并规定需要在希腊海岸警卫队进行登记和获得授权。<sup>26</sup> 目前，各组织只能根据港口主管机关的命令和指示开展行动，救援人员如果主动采取行动拯救生命，有可能遭到大额罚款和监禁。<sup>27</sup> 仍令人担忧的是，在意大利，2021 年启动了 9 项针对参与搜救行动的私人行为体的新诉讼程序，船只往往被要求接受冗长的行政检查而无法参与行动，而且在寻找安全港上岸方面的延误和困难依然存在。<sup>28</sup>

<sup>19</sup> 例如，见土耳其提交的材料。

<sup>20</sup> 见联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特 2022 年 3 月 7 日的声明，可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=28225&LangID=E>。

<sup>21</sup> 见移民组织，“今年移民死亡人数上升至 4,400 人：2014 年以来移民组织记录的死亡人数超过 45,000 人”，2021 年 12 月 10 日；难民署，业务数据门户，“欧洲—海上死亡和失踪”；以及移民组织，失踪移民项目数据库。

<sup>22</sup> 例如，见无国界医生组织提交的材料。

<sup>23</sup> 见无国界医生组织和社会心理创新网络提交的材料；另见 Physicians for Human Rights, “Neither Safety nor Health – How Title 42 Expulsions Harm Health and Violate Rights”, 28 July 2021。

<sup>24</sup> 见联合国毒品和犯罪问题办公室提交的材料。另见人权高专办，《“致命的漠视”：在地中海中部进行搜索和救援以及保护移民》，2021 年 5 月。

<sup>25</sup> 见米歇尔·巴切莱特 2022 年 3 月 7 日的声明。另见人权高专办，《不安全和无尊严：对来自利比亚的移民的强制驱逐》，2021 年 5 月。

<sup>26</sup> 见希腊提交的材料。

<sup>27</sup> 见希伯来移民援助社和人权 360 的联署材料。

<sup>28</sup> 自 2016 年以来，德国、希腊、意大利、马耳他、荷兰和西班牙共启动了 59 项诉讼。见 European Union Agency for Fundamental Rights, “December 2021 Update – Search and Rescue (SAR) operations in the Mediterranean and fundamental rights”。另见世界禁止酷刑组织提交的材料。



## C. 驱回做法的合法化

27. 特别报告员关切地注意到，令人遗憾的是，仍然存在通过立法和政府行政命令将驱回做法合法化的趋势。一些国家最近采取了这种策略，以此粉饰非法做法并将之视为一般政策予以推行，有些情况下还配合进行了公关宣传。

28. 特别报告员重申，抵达国际边界的移民，无论采用何种旅行方式，也无论是否属于大规模和/或混合流动的一部分，都应能够享有人权，包括使自己的情况得到逐案及时的审查并被移交主管机关以便以顾及年龄和性别特点的方式全面评估他们的人权保护需求，包括获得庇护的要求。<sup>29</sup>

29. 2021 年，多米尼加共和国向邻国海地遣返了逾 44,000 名移民，其中包括数百名孕妇和新生儿母亲。<sup>30</sup> 专门针对这些妇女的遣返，以及其他防止非正常移民的措施<sup>31</sup>，是根据国家移民委员会通过的一项决定进行的，该决定认为，凡对国家构成“不合理经济负担”者，均不应准许入境。<sup>32</sup> 特别报告员通过致政府的一份双边信函<sup>33</sup> 对这一做法表示了关切，并与美洲人权委员会和联合国驻多米尼加共和国国家工作队联合对这些公然具有歧视性的措施表示了关切，这些措施导致移民妇女的健康权尤其是生殖健康权可能遭受严重侵犯。<sup>34</sup>

30. 2020 年 7 月，法国与大不列颠及北爱尔兰联合王国签署了一份“意向声明”，以“采取更多措施处理小船在非法协助下跨越英吉利海峡的问题”，并保证将增加对船只的拦截和海上遣返。<sup>35</sup> 2020 年 11 月以来，一项未公布的行政协定确保部署大量额外的边境警员，并确保他们在技术上得到配备以执行这些任务。<sup>36</sup> 2021 年 7 月，双方加强了协定，联合王国政府承诺在 2021/22 年投资 6,270 万欧元，“帮助法国扩大其执法和技术能力”。<sup>37</sup>

31. 同时，2021 年 7 月，联合王国政府提出了《国籍和边界法案》，该法案如果未经任何修正获得通过，将对抵达该国的移民和寻求庇护者的人权产生不利影响。该法案已被批评为从根本上违背了联合王国在国际人权法<sup>38</sup> 之下的国际义

<sup>29</sup> A/HRC/47/30, 第 43-49 段。

<sup>30</sup> 见可持续发展中心及加勒比移民观察和社会发展中心提交的材料。

<sup>31</sup> 见多米尼加共和国提交的材料。

<sup>32</sup> 见 2021 年 9 月 28 日的声明，可查阅 <https://presidencia.gob.do/noticias/gobierno-anuncia-acciones-para-hacer-cumplir-las-normas-migratorias-las-empresas-que> (西班牙文)。

<sup>33</sup> 见 DOM 2/2021 号信函。本报告中提到的所有信函以及对这些信函的任何答复均可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

<sup>34</sup> 见 2021 年 12 月 1 日美洲人权委员会的声明，可查阅 [https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media\\_center/preleases/2021/320.asp](https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2021/320.asp)；以及“Mensaje del Sistema de las Naciones Unidas en República Dominicana”, 16 November 2021, 可查阅 <https://dominicanrepublic.un.org/es/158598-comunicado-de-prensa>。

<sup>35</sup> 见 Government of the United Kingdom, “Priti Patel and new French Interior Minister agree action on Channel crossings”, 12 July 2020；以及全国人权事务协商委员会提交的材料(法文)。

<sup>36</sup> 见全国人权事务协商委员会提交的材料及其 2021 年 2 月 11 日题为“L’Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et Grande Synthe”的意见。

<sup>37</sup> 见 Government of the United Kingdom, “UK-France joint statement: next phase of collaboration on tackling illegal migration”, 20 July 2021。

<sup>38</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/un-rights-chief-urges-revisions-uk-borders-bill>。

务，以及如联合国难民署概述的<sup>39</sup>，违背了联合王国在《关于难民地位的公约》(1951年公约)之下的国际义务。在本报告提交时，该法案仍在审查之中。

32. 在希腊，陆地和海上边界的驱回已成为事实上的一般政策。2020-2021年期间，难民署记录了近540起单独事件<sup>40</sup>，涉及至少17,000人，据报告这些人被非正式地强行送回了土耳其。特别报告员关切的是，被阻止进入希腊领土的人数大幅增加，这是主管机关宣布的战略的一部分。<sup>41</sup> 据报告，希腊在2021年4月至11月间阻止了逾140,000人进入该国，并已宣布将延长埃夫罗斯地区的围栏。<sup>42</sup> 在爱琴海，非政府组织记录了至少147起希腊海岸警卫队未经正当程序将包括儿童在内的7,000名移民强行送回土耳其的事件。<sup>43</sup>

## 1. 紧急状态措施的实施

33. 2021年，在欧洲联盟与白俄罗斯的外部边界上，采取紧急状态措施的现象越来越多，类似于匈牙利政府自2016年以来屡次出台政府令以应对“大规模移民造成的危机局势”。<sup>44</sup> 特别报告员关切地注意到，拉脱维亚、立陶宛和波兰政府应对来自白俄罗斯的移民增多的方式是，“中止”不推回义务，限制人们根据国际难民和人权法获得保护，限制人道主义行为体、民间社会、律师和记者进入边境地区，同时无视欧洲人权法院发布的临时措施。此外，2021年12月，欧洲联盟委员会公布了一项旨在支持拉脱维亚、立陶宛和波兰的提案，将出台一套外部边界上的紧急措施。该提案如果获得通过，将允许各国采用加快的边境程序以确定申请可否受理，提供简化的寻求庇护者遣返程序，同时将国际保护申请的登记时间推迟最多一个月。该提案还将允许仅提供有限的基本物质接待条件。<sup>45</sup>

34. 在拉脱维亚，2021年8月10日第518号令在边界沿线的一些地区实行了紧急状态，并规定“在已宣布进入紧急状态的领土上的国家边境卫队和其他机构不得接受”难民申请或“替代”身份申请，从而中止了获取庇护和其他人权保护的途径。<sup>46</sup>

35. 同时，在立陶宛，内政部的一项命令允许国家边境卫队拒绝人员入境并将所有从白俄罗斯抵达的移民驱回。此后，该国修改了关于外国人法律地位的国内法，允许在特殊情况下中止非正常越境者申请庇护的权利。<sup>47</sup> 之后在2021年11

<sup>39</sup> 见 <https://www.unhcr.org/uk/uk-immigration-and-asylum-plans-some-questions-answered-by-unhcr.html>; <https://www.unhcr.org/61e7f9b44>; 以及海峡救援组织提交的材料。

<sup>40</sup> “难民署警告称，欧洲边界上的暴力和侵犯人权行为正在增加”，2022年2月21日。

<sup>41</sup> 见希腊提交的材料。2022年3月，在民间社会代表30名被驱回并滞留在梅里奇/埃夫罗斯河中小岛上的叙利亚难民提出紧急申请后，欧洲人权法院发布了一项关于临时措施的决定，指出希腊不应将这群人逐出其管辖范围，并应保证提供适当的条件。据报告该国政府遵守了这项决定。见 <https://www.humanrights360.org/a-positive-outcome-of-the-case-of-the-30-syrian-refugees-confined-on-the-islet-of-evros-river/>。

<sup>42</sup> 见平等法律援助组织提交的材料。

<sup>43</sup> 世界禁止酷刑组织提交的材料，第24段。

<sup>44</sup> A/HRC/47/30，第80段。

<sup>45</sup> 2021/0401(CNS), “Provisional emergency measures for the benefit of Latvia, Lithuania and Poland”。

<sup>46</sup> 见拉脱维亚提交的材料。

<sup>47</sup> 见 LTU 1/2021 号信函。



月采取了额外的威慑措施，宣布进入紧急状态，限制人道主义援助和媒体工作者进入边境地区，在 2021 年 12 月，又将寻求庇护者的移民拘留时间延长至最高一年。<sup>48</sup> 据报告，2021 年下半年执行了约 8,000 例驱回。<sup>49</sup>

36. 在波兰，2021 年 8 月发布了两项部级条例，允许边境卫队指示所有未经授权进入波兰领土的移民立即离境，并将他们遣返至国界，而不考虑个人的保护需求。<sup>50</sup> 2021 年 10 月的《外国人法》修正案进一步简化了作出决定将寻求庇护者驱逐出波兰并禁止再次入境的程序。<sup>51</sup> 同时，自 2021 年 9 月以来，政府还采取了各种步骤，通过宣布紧急状态以及随后修订《国界保护法》，限制人权和人道主义行为体、律师、记者和其他观察员进入边境领土。<sup>52</sup>

37. 特别报告员极为关切这些措施对移民人权的累积影响，包括对抵达这些国家边境的难民的人权的累积影响。他一直在通过信函<sup>53</sup> 与有关国家接触，并发表了一份公开声明。<sup>54</sup> 限制措施的实际执行据报告已导致至少 19 名移民在波兰-白俄罗斯边境地区丧生<sup>55</sup>，还有许多人由于长期停留在森林里的恶劣环境下，没有足够的援助加上温度寒冷，有可能患上严重的疾病和受到严重伤害。<sup>56</sup> 非政府组织还记录了立陶宛和波兰边境卫队在驱回过程中实施的暴力事件，以及强迫移民返回边界的白俄罗斯边境卫队实施的暴力事件。<sup>57</sup> 据报告，那些被即决遣返白俄罗斯的人面临虐待和拘留，以及进而被主管机关未经个人化评估和违反不推回原则递解至原籍国。白俄罗斯边境卫队将移民推过边界线的做法也导致了儿起家庭分离事件。<sup>58</sup>

<sup>48</sup> 见 Sienos Grupė 提交的材料。

<sup>49</sup> 同上。

<sup>50</sup> 见赫尔辛基人权基金会提交的材料。在 2021 年的最后五个月，波兰边境卫队的统计数字显示，他们至少阻止了 39,670 例入境。据报告，2022 年 3 月，Bielsk Podlaski 地区法院认定，2021 年 8 月根据这些条例对三名移民进行的驱回是非法和不人道的。见 <https://interwencjaprawna.pl/en/pushbacks-are-inhumane-illegal-and-based-on-illegal-regulation/>。

<sup>51</sup> 见波兰人权事务专员提交的材料。

<sup>52</sup> 见赫尔辛基人权基金会提交的材料。关于三名记者被拘留和工作受阻的问题，波兰最高法院于 2022 年 1 月裁定，这种一律限制在整个边境地区停留的做法违反宪法，不能作为刑事起诉的正当理由。另见人权高专办，“波兰/白俄罗斯边境新闻简报”，2021 年 12 月 21 日。

<sup>53</sup> 见 POL 5/2021 号和 BLR 7/2021 号信函。

<sup>54</sup> 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/10/belarus-and-poland-stop-sacrificing-migrant-lives-political-dispute-un>。

<sup>55</sup> 见赫尔辛基人权基金会提交的材料。

<sup>56</sup> 见欧洲委员会人权专员的声明，2021 年 11 月 19 日，可查阅 <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-for-immediate-access-of-international-and-national-human-rights-actors-and-media-to-poland-s-border-with-belarus-in-order-to-end-hu>。

<sup>57</sup> 见无国界医生组织提交的第 1 号材料。

<sup>58</sup> 同上。

38. 在斯洛文尼亚，2021 年 5 月生效的《外国人法》修正案允许“在发生移民紧急情况时”中止庇护权。此外，特别报告员关切地注意到，议会未能纠正在没有遣返决定的情况下将移民递解出境的不良做法。<sup>59</sup>

39. 一些目的地国辩称，之所以采取这些措施，是因为其他国家出于政治动机蓄意鼓励和推动人员流动。<sup>60</sup> 在这方面，特别报告员谴责侵犯移民人权利用移民作为政治工具的做法，同时重申，尽管有这些指控，但寻求庇护的权利在任何情况下均应始终有效。

## 2. 大流行相关措施对边界和移民治理的影响

40. 正如特别报告员记录的，COVID-19 大流行引发了公共紧急状况，这通过关闭边界和紧急措施等方式，对移民的权利产生了极大的影响。<sup>61</sup> 移民继续面临对自身权利的限制，包括在滞留或被困于国际边界或被迫离境时，迁徙自由权受到限制。

41. 许多报告显示，自 2020 年 3 月以来，美国以大流行造成的卫生紧急状况为由，任意集体驱逐了逾 160 万移民。驱逐令是根据《美国法典》第 42 卷发出的，使移民主管机关能够阻止非公民进入美国，并在没有适当程序保护的情况下驱逐非公民，同时往往剥夺了他们寻求庇护和受保护免遭推回的权利。<sup>62</sup> 尽管美国国家公共卫生机构疾病预防控制中心的医学专家一再提出反对，但这些政策自 2020 年由特朗普政府首次颁布、2021 年由拜登政府恢复以来，其有效期一直在不断延长。<sup>63</sup> 据报告，主管机关正在根据第 42 卷在通往墨西哥的陆地边界实施驱逐行动，并通过递解航班向巴西、哥伦比亚、萨尔瓦多、危地马拉、海地和洪都拉斯实施驱逐行动。<sup>64</sup> 驱逐还与其他边界治理措施同时进行：恢复的《移民保护协议》，亦称为“留在墨西哥”政策<sup>65</sup>，以及不考虑寻求庇护者的保护需求，“计量”或限制官方入境口岸处理的寻求庇护者人数的做法。<sup>66</sup> 据报告，这些措施过度影响非白人的被捕寻求庇护者<sup>67</sup>，并导致了家庭分离，因为父母和看护人被迫作出选择：是让子女留在墨西哥危险的不当条件下面临风险，还是将他们孤身送至美国寻求保护。<sup>68</sup>

<sup>59</sup> 见斯洛文尼亚人权监察员提交的材料和 [A/HRC/47/30](#)，第 66 段。

<sup>60</sup> 见希腊提交的材料和波兰对 POL 5/2021 号信函的答复。

<sup>61</sup> 见 [A/76/257](#)。

<sup>62</sup> 见加州大学洛杉矶分校法学院提交的材料。

<sup>63</sup> 见人权优先组织提交的材料。

<sup>64</sup> 见宾夕法尼亚大学凯里法学院提交的材料。

<sup>65</sup> 《移民保护协议》的现行版本涵盖来自西半球的所有寻求庇护者，而非仅涵盖来自西班牙语国家的寻求庇护者，导致受该政策约束的群体大得多。见联合国儿童基金会(儿基会)提交的材料。

<sup>66</sup> [A/HRC/47/30](#)，第 69-70 段。

<sup>67</sup> 见宾夕法尼亚大学凯里法学院提交的材料。

<sup>68</sup> 见芝加哥洛约拉大学法学院和宾夕法尼亚大学凯里法学院提交的材料。另见人权优先组织提交的材料；该组织追踪并记录了逾 8,705 起被美国阻止入境或驱逐至墨西哥的移民和寻求庇护者遭绑架和其他暴力袭击的报告的相关公开信息。

42. 也有关于积极进展的报告，例如美国最近宣布支持《移民问题全球契约》，将需修订对移民享有人权有严重不利影响的现行边界治理政策，代之以符合该国国际法义务的边界政策。<sup>69</sup> 特别是，特别报告员促请落实疾病预防控制中心主任关于到 2022 年 5 月 23 日停止第 42 卷驱逐行为的声明。<sup>70</sup>

43. 2021 年 11 月，加拿大撤销了禁止以申请庇护为目的在常规过境点之间入境的规定。此后，先前被指示返回美国的非正常入境者被允许重返加拿大和提交申请。<sup>71</sup>

44. 在墨西哥，绝大多数被遣返移民仍然没有充分机会获得法律援助以及安全和有尊严的住宿、保健、就业和教育。<sup>72</sup> 他们面临广泛的移民拘留，还面临被执法机关(国民警卫队)和运输供应方“连锁推回”<sup>73</sup> 至危地马拉，而不论他们持有哪国国籍。<sup>74</sup> 此外，据报告，国家移民局在该国的机场阻止了数万名移民入境。<sup>75</sup>

45. 在智利，关闭陆地边界过境点的措施被一再延长，截至 2022 年 3 月仍在实行。关闭过境点所依据的总统令没有对基于人道主义理由或在该国寻求保护的例外情况作出规定。陆地边界过境点的关闭也导致数千名委内瑞拉人和其他移民通过更危险的通道非法入境。据报告，仅自 2021 年 1 月以来，就有逾 20 人在穿越边界时丧生。<sup>76</sup> 此外，2022 年 2 月生效的关于移民和外国人的第 21.325 号法将边界立即遣返(“reconducción o devolución inmediata en frontera”)这一概念引入了国内法<sup>77</sup>，专门针对非法进入智利国境的移民。<sup>78</sup> 此后，递解出境时还会处以至少 6 个月的禁止再入境规定。在实践中，由于智利没有收到邻国关于重新接纳这些移民的正式协定，以这种方式被驱逐的移民将面临更高的法律不确定性，并且在所被驱逐至的领土上可能遭到进一步的人权侵犯。

46. 在一些美洲国家，由于卫生紧急状况期间采取的临时措施正在到期，对委内瑞拉移民的身份正常化已步入轨道。2021 年 5 月，哥伦比亚政府开始向生活在该国的 170 万委内瑞拉难民和移民授予 10 年的临时保护身份。<sup>79</sup> 2021 年，多米尼加共和国对逾 5 万名委内瑞拉国民进行了居留正常化，占近年来从饱经危机的委内瑞拉抵达多米尼加的人员的约半数。<sup>80</sup> 同样，厄瓜多尔总统也已宣布计划，

<sup>69</sup> 见米歇尔·巴切莱特 2022 年 3 月 7 日的声明。

<sup>70</sup> 见 <https://www.cdc.gov/media/releases/2022/s0401-title-42.html>。

<sup>71</sup> 见加拿大提交的材料。

<sup>72</sup> 见国际方济会提交的第 3 号材料。

<sup>73</sup> “连锁推回”是指将人员递解至有可能将他们推回的第三国。

<sup>74</sup> 见墨西哥保护和促进人权委员会提交的材料。

<sup>75</sup> 见无国界组织提交的材料。

<sup>76</sup> 见移民行动运动和公民观察站提交的材料。

<sup>77</sup> 见智利提交的材料。另见第 21.325 号法，第 131 条，可查阅：<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549>。

<sup>78</sup> 见智利和国际方济会提交的材料(第 1 号)。

<sup>79</sup> [A/76/257](#)，第 63 段。

<sup>80</sup> 见可持续发展中心及加勒比移民观察和社会发展中心的联署材料。

将开始对委内瑞拉人进行身份正常化，这可为居住在该国的逾 45 万移民提供稳定的法律地位。<sup>81</sup>

### 3. 安全第三国的概念和做法，以及陆地边界和海上的重新接纳协定

47. 特别报告员欢迎各国签订双边和多边协定，共同应对流离失所和移民的相关挑战。但他感到关切的是，一些国家还允许指定与寻求庇护者有关的安全第三国，以不同方式加快受理、庇护和遣返程序，而非提供透明、基于人权的对策。这种做法有时被用作绕过人权义务的策略，或者作为橡皮图章，在没有个人保障的情况下将移民递解出境。<sup>82</sup> 特别报告员关切地注意到，最近扩大使用安全第三国概念的举措已导致了违反禁止集体驱逐的规定和违反不推回原则的情况，还导致了限制民众使用公平高效的庇护程序和其他以保护为导向的程序的情况。正如欧洲议会和欧盟理事会 2013 年 6 月 26 日第 2013/32/EU 号指令第 38 条规定的，一个国家，只有满足与移民的安全和保护有关的国内基本条件以及与申请人有关的条件时，才能被指定为安全第三国。特别报告员强调指出，安全第三国应逐案确定，允许个人化地评估所涉第三国对特定申请人是否安全，并且申请人应有机会质疑在其特定情况下将之遣返至该第三国是否安全。<sup>83</sup>

48. 波斯尼亚和黑塞哥维那与巴基斯坦之间的重新接纳协定和议定书于 2021 年 7 月 23 日生效，允许将占波斯尼亚和黑塞哥维那所有移民和寻求庇护者近四分之一的巴基斯坦国民驱逐出境，并允许不经个人化评估，由巴基斯坦将他们自动重新接纳。<sup>84</sup> 特别报告员强调指出，根据这项协定进行的任何遣返都应具备必要的保障措施。

49. 2021 年 3 月，克罗地亚宪法法院裁定，将一国评估为对申请庇护者“安全”的国家，不应仅仅依靠规范性框架和统计数据，还应考虑到“涉及保护难民的机构和非政府组织的相关报告，以确定人员的真实待遇”。<sup>85</sup> 尽管如此，克罗地亚继续以非正式方式或通过与邻国缔结的双边重新接纳协定，将寻求庇护者递解至波斯尼亚和黑塞哥维那及塞尔维亚。<sup>86</sup> 巴尔干国家和中东欧的移民在大多数边界仍然面临广泛的驱回和连锁驱回做法<sup>87</sup>，包括匈牙利与塞尔维亚的边界、罗马尼亚与塞尔维亚的边界、塞尔维亚与北马其顿的边界以及北马其顿与希腊的边界。<sup>88</sup>

<sup>81</sup> 见 <https://presidenciave.com/internacional/presidente-de-ecuador-guillermo-lasso-anuncio-plan-para-regularizar-a-450-000-venezolanos/>。

<sup>82</sup> A/HRC/47/30, 第 63-66 段。

<sup>83</sup> 见难民署，“关于在遣返或转送安全第三国的情况下获得保护以及难民与第三国之间联系的法律考虑”，2018 年 4 月。

<sup>84</sup> 见救助儿童会提交的第 1 号材料。

<sup>85</sup> 见边境暴力监测网络提交的第 1 号材料。

<sup>86</sup> 见 Council of Europe, “Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)”, CPT/Inf (2021) 29; 以及 Centre for Peace Studies, “Report on Illegal Expulsions from Croatia in the Context of the Covid-19 Pandemic”, 2022。

<sup>87</sup> 见 Protecting Rights at Borders, *Doors Wide Shut*, July 2021。

<sup>88</sup> 另见边境暴力监测网和马其顿青年律师协会提交的材料。

50. 2020 年 3 月，塞浦路斯与黎巴嫩签署了一项协定，以便将“推回”试图乘船抵达该岛的移民的做法合法化。在某些情况下，据报告有移民因医疗原因在塞浦路斯被带上岸而其家人则被送回黎巴嫩，导致了家庭分离的情况。<sup>89</sup>

51. 在爱沙尼亚，《国际保护授予法》对如何确定安全第三国和安全原籍国作出了规定，设立了法律上的程序性保障，包括允许提出异议，不认可将某国指定为特定申请人的安全国；<sup>90</sup> 但是，负责确定安全第三国名单的是警察和边境卫队委员会，该名单不向公众公布，有碍监督。<sup>91</sup>

52. 2021 年，希腊政府发布了两项联合部长级决定，认定了一系列安全第三国。最值得注意的是，2021 年 6 月第 JMD 42799 号决定指定土耳其为阿富汗、孟加拉国、巴基斯坦、索马里和阿拉伯叙利亚共和国国民的安全国，这些国家的国民是希腊境内寻求庇护者中人口最多的群体。该决定追溯适用于希腊境内的寻求庇护者，并导致以可受理性为由驳回庇护申请的情况同比增长了 126%。<sup>92</sup> 在整个希腊，有逾 6,400 份庇护申请被基于安全第三国的概念视为不可受理，占全部申请的近半。<sup>93</sup> 不受这一规则约束的，只有未满 15 岁的孤身儿童，以及贩运、酷刑、强奸或其他形式严重心理、身体或性暴力行为的受害儿童。<sup>94</sup> 有几份提交特别报告员的材料显示，自 2020 年以来，土耳其没有同意重新接纳任何来自希腊的寻求庇护者。因此，将土耳其指定为安全第三国给寻求庇护者造成了法律上的不确定性，其中大多数人将留在希腊，没有任何法律地位，也无法获得任何保护和相关的服务及福利。<sup>95</sup> 此外，拘留寻求庇护被驳回者的情况也有所增加；科斯岛有东爱琴海群岛上唯一的递解前拘留中心，据报告在该岛上，寻求庇护被驳回者即便没有被递解出境的可能，也会被自动拘留。<sup>96</sup>

53. 特别报告员感到关切的是，2021 年有逾 32,000 名移民被强行遣返利比亚，在那里他们可能遭受国家和非国家行为体广泛的侵害和侵犯人权行为，这些行为可能构成危害人类罪。<sup>97</sup> 据称，在意大利、欧洲联盟与利比亚政府重新达成的减少移民抵达欧洲的协议框架下，移民会被利比亚海岸警卫队拦截。<sup>98</sup> 据报告，欧洲边境和海岸警卫队机构采用了无人机监视和秘密通信做法，阻止私人和非政府组织的船只获取关于遇险船只的信息，妨碍其及时有效地参与搜索和救

<sup>89</sup> 见 European Council on Refugees and Exiles, 8 October 2021, 可查阅 <https://ecre.org/cyprus-families-separated-by-pushbacks-to-lebanon-cyprus-calls-for-greater-solidarity/>。

<sup>90</sup> 第 2013/32/EU 号指令，第 38 条。

<sup>91</sup> 见爱沙尼亚大法官提交的材料。

<sup>92</sup> 见国际救援委员会提交的材料。

<sup>93</sup> 同上。

<sup>94</sup> 见希腊提交的材料。

<sup>95</sup> 例如，见土耳其、希腊难民理事会、人权 360 和希伯来移民援助社以及国际救援委员会提交的材料。

<sup>96</sup> 见超越国界平等权利组织提交的材料。

<sup>97</sup> 见无国界医生组织提交的第 2 号材料；另见人权高专办，“利比亚：联合国报告发现，有证据表明 2016 年以来发生了危害人类罪和战争罪”，2021 年 10 月 4 日。另见 A/HRC/49/4，第 45-54 段。

<sup>98</sup> 见欧地权利组织提交的材料。另见 A/HRC/47/30，第 74 段。



援，从而为上述拦截行动提供了便利。<sup>99</sup> 有报告称，利比亚海岸警卫队存在实施威胁、虐待和向遇险船只及其乘客发射实弹的情况。2021 年 10 月，人权理事会授权的利比亚问题独立实况调查团向理事会提交了报告，指出自开始在地中海拦截船只以来，利比亚主管机关一直参与了广泛、有系统和不顾后果的海上拦截行动，还参与了移民拘留中心内的侵害行为。调查团认为，虐待移民的行为证明“国家政策是鼓励阻遏海上越境、勒索被拘留移民以及诉诸暴力和歧视”。<sup>100</sup> 调查团还认为，有“合理的理由相信”，正在对移民犯下“谋杀、奴役、酷刑、监禁、强奸、迫害和其他不人道行为”，可能构成危害人类罪。<sup>101</sup> 特别报告员重申，与利比亚主管机关达成的任何涉及重新接纳在海上获救或被拦截的移民的协定都应撤销，欧洲国家应根据国际人权义务和海洋法提供充分和高效的搜索和救援服务。

54. 2020 年 8 月，意大利与突尼斯达成了一项政治协定以加快重新接纳突尼斯移民，遣返了近 4,000 人。<sup>102</sup> 与此同时，有数万名移民被突尼斯海岸警卫队拦截。<sup>103</sup>

55. 西班牙继续根据 1992 年的双边重新接纳协定和 2015 年允许对试图从摩洛哥非法进入西班牙的外国国民进行“边界驱回”的法律，将移民集体驱逐至摩洛哥。<sup>104</sup> 有报告称，2021 年 5 月至 8 月间，休达发生了大规模集体驱逐事件，有时还伴随着暴力，涉及数千名移民，包括至少 45 名孤身移民儿童。<sup>105</sup> 2022 年 2 月，休达的两家法院裁定，对儿童的遣返属于非法，因为主管机关在遣返程序中没有采取任何行动来保护儿童的最大利益。<sup>106</sup>

56. 对于可根据双边重新接纳协定转送安全第三国的申请庇护者，瑞士的庇护法律允许国家移民事务秘书处依常例作出不予受理决定。<sup>107</sup> 该秘书处每两年修订一次安全名单；但据报告，该名单仍包括那些被认定将之作为转送目的地国就会违反不推回义务的国家。<sup>108</sup> 特别报告员指出，仅仅批准 1951 年《公约》或《保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》）并不足以证明在实践中提供了充分的保护，使所涉人员免遭推回和其他侵犯人权行为，其风险应根据所涉的每名寻求庇护者的具体情况进行评估。欧洲人权法院和联合国人权条约机构都曾多次认定，瑞士有转送行动违反了该国的义务。<sup>109</sup>

<sup>99</sup> 见海上观察组织提交的材料。

<sup>100</sup> [A/HRC/48/83](#), 第 60 段。

<sup>101</sup> 同上，第 61 段。

<sup>102</sup> 见欧地权利组织提交的材料。

<sup>103</sup> 同上。另见 Mixed Migration Centre, “What’s new? Analysing the latest trends on the Central Mediterranean mixed migration route to Italy”, 9 February 2022.

<sup>104</sup> [A/HRC/47/30](#), 第 71 段。另见共同生活—Cepaim 基金会提交的材料。

<sup>105</sup> 见救助儿童会提交的第 4 号材料。

<sup>106</sup> 同上。

<sup>107</sup> 《庇护法》，第 31a 条。

<sup>108</sup> 见 AsyLex 提交的材料。

<sup>109</sup> 见 AsyLex 和儿基会提交的材料。

## D. 对驱回的问责

### 1. 国家和区域机构及法院的乐观动态

57. 特别报告员注意到，最近国家和区域机构及法院在就驱回做法对国家主管机关和其他行为体问责方面出现了一些令人乐观的发展动态。

58. 在奥地利，一所州级行政法院于 2021 年 7 月认定，奥地利主管机关经常实施驱回，违反了禁止推回的规定。该法院还确定，斯洛文尼亚主管机关将移民带回并转送克罗地亚，进而再转送至波斯尼亚和黑塞哥维那，实际上参加了连锁推回。<sup>110</sup> 同一法院还认定，奥地利警方将一名表示打算在奥地利当地警察局申请庇护的索马里国民非法遣返回斯洛文尼亚，违反了其义务。<sup>111</sup>

59. 在斯洛文尼亚，发生了一宗知名的连锁推回案，正义在该案中得到了伸张，最高法院对驱回一名喀麦隆国民的行为进行了处罚，这名喀麦隆国民被从斯洛文尼亚非法遣返至克罗地亚，最终被遣送至波斯尼亚和黑塞哥维那。最高法院命令斯洛文尼亚政府采取步骤，允许该寻求庇护者重新进入该国并申请庇护。<sup>112</sup>

60. 一名在边界上被捕的土耳其记者表示希望寻求庇护并担心因 2016 年未遂政变而受到虐待，但被迅速遣返回了土耳其，2021 年 7 月欧洲人权法院认定，此举违反了禁止酷刑的规定。该法院认为，保加利亚边境警察没有向申请人提供必要的程序性保障，例如提供口译或笔译协助以及告知其关于寻求庇护者权利的信息。<sup>113</sup>

61. 2021 年 11 月，欧洲人权法院认定，除其他侵犯权利的行为外，克罗地亚主管机关违反了禁止集体驱逐外国人的规定。该案涉及一户 14 口人的阿富汗家庭。2017 年 11 月，克罗地亚主管机关在官方边境哨所之外，将这家的母亲及其 6 名子女驱回塞尔维亚，没有对他们的情况进行个人化评估。这次驱回最终导致其中一名儿童不幸丧生，这家人被驱回之后，在夜间沿着边境的铁轨行走，期间这名儿童被火车撞击身亡。法院在判决书中提到了关于克罗地亚主管机关驱回行动的大量报告。<sup>114</sup>

62. 在 Shazad 诉匈牙利一案<sup>115</sup> 中，法院再次认定，匈牙利将一人驱回匈牙利边界围栏外侧，未经个人化评估、未发布正式决定、也不允许行使就递解出境获得有效补救的权利，这违反了禁止集体驱逐的规定。法院还确定，像匈牙利这样有

<sup>110</sup> 见施蒂利亚州行政法院，2021 年 7 月 1 日 LVwG 20.3-2725/2020-86 号判决书，可查阅 [http://asyl.at/files/514/3\\_000686\\_jv\\_sig\\_xx.pdf](http://asyl.at/files/514/3_000686_jv_sig_xx.pdf) (德文)。

<sup>111</sup> Asylkoordination Österreich, “Schutzansuchen von verfolgtem minderjährigem Somali ignoriert” (受迫害的索马里未成年人的保护请求被忽视)，可查阅：<https://www.asyl.at/de/info/presseaussendungen/gerichtbestaetigtillegalenpush-back/>。

<sup>112</sup> 见斯洛文尼亚人权监察员提交的材料。另见最高法院 2021 年 4 月 9 日 I Up 23/2021 号判决书，可查阅：[http://sodnpraksa.si/?q=VS00045236&database\[SOVS\]=SOVS&\\_submit=i%C5%A1%C4%8Di&rowsPerPage=20&page=0&id=2015081111448095](http://sodnpraksa.si/?q=VS00045236&database[SOVS]=SOVS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&rowsPerPage=20&page=0&id=2015081111448095) (斯洛文尼亚文)。

<sup>113</sup> 见 D 诉保加利亚，第 29447/17 号申请，2021 年 7 月 20 日的判决，可查阅(仅有法文) <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-211366>。

<sup>114</sup> 见 M.H. 诉克罗地亚，第 15670/18 和第 43115/18 号申请，2021 年 11 月 18 日的判决。

<sup>115</sup> 第 12625/17 号申请，2021 年 7 月 8 日的判决。

外部申根边界的国家必须提供“真实和有效的取得合法入境手段的机会”，特别是面向抵达边界的人员的边境程序。

63. 在 *D.A.诉波兰* 一案<sup>116</sup> 中，法院裁定，波兰在该国与白俄罗斯边界非法驱回了叙利亚国民，并一再拒不允许他们提出国际保护申请。法院还认为，波兰没有对申请人的情况进行逐案审查，并且尽管法院的临时措施表明这些叙利亚国民不应被递解出境，但波兰主管机关仍将他们遣送回了白俄罗斯。因此，认定波兰违反了禁止酷刑和不人道或有辱人格的待遇的规定以及禁止集体驱逐的规定；主管机关没有提供有效的补救措施以就驱回做法提出异议，也没有遵守法院的临时措施，阻碍了申请权的行使。法院的判例已经确定，在实施驱回时，主管机关采用了“更广泛的政策，对波兰—白俄罗斯边界上人员的国际保护申请不予接受，并将这些人遣返回白俄罗斯，这违反了国内法和国际法”。<sup>117</sup>

64. 2021 年 5 月，慕尼黑行政法院宣布，德国与希腊之间的双边协定允许将德国与奥地利边界上的申请庇护者立即遣返至希腊，此举“显然非法”，违反了欧洲法律。<sup>118</sup> 自 2018 年以来，已有数十名寻求庇护者受到该协定的影响，德国警方试图快速遣返那些已在希腊申请保护的人，未能逐案评估推回和其他侵犯人权行为的风险，也没有考虑到希腊庇护制度的系统性缺陷。<sup>119</sup>

65. 特别报告员坚定地认同这一评估结果，即不能将利比亚视为地中海获救移民的安全上岸港。<sup>120</sup> 他对 2021 年意大利刑事诉讼中实现的问责表示欢迎，在该诉讼中，一艘意大利商船的船长因 2018 年将逾 100 名移民运到利比亚上岸而被那不勒斯法院定罪。<sup>121</sup> 但他指出，在所涉区域协调搜索和救援活动的国家负有最终责任，不应要求或许可在利比亚上岸，并且应毫不拖延地中止此类行动。

## 2. 欧洲边境和海岸警卫队机构改革

66. 欧洲边境和海岸警卫队机构在欧洲联盟外部边界的行动一直面临审查。特别报告员注意到，2021 年 10 月，欧洲议会投票决定冻结该机构 2022 年的部分预算，只有欧洲边境和海岸警卫队机构改善其人权监测以及财务、招聘和采购程序后，才会提供预算。<sup>122</sup> 特别报告员欢迎欧洲监察员最近审查了该机构对据称侵犯基本权利行为的申诉机制，还欢迎欧洲监察员发布一项决定，列出了一系列建议，以便让侵犯基本权利行为的潜在受害者能够更好地利用申诉机制，并加强欧洲边境和海岸警卫队机构行动的透明和问责。<sup>123</sup> 此外，特别报告员注意到，2021 年 5 月，有人代表两名在爱琴海遭到驱回的寻求庇护者向欧洲联盟法院提起

<sup>116</sup> 第 51246/17 号申请，2021 年 7 月 8 日的判决。

<sup>117</sup> 见 *M.K.诉波兰*，第 40503/17、第 42902/17 和第 43643/17 号申请，2020 年 7 月 23 日的判决。

<sup>118</sup> 欧洲议会和欧盟理事会 2013 年 6 月 26 日(欧盟)第 604/2013 号条例(《都柏林第三规则》)。

<sup>119</sup> 见 *Pro Asyl*，2021 年 5 月 5 日的新闻稿，可查阅：<https://www.proasyl.de/en/pressrelease/deal-between-greece-and-germany-clearly-unlawful/>。

<sup>120</sup> *A/HRC/47/30*，第 73 段，以及 *S/2021/62*，第 107 段。

<sup>121</sup> 见海上观察组织提交的材料。

<sup>122</sup> 见 European Parliament, “EP asks for part of Frontex budget to be frozen until key improvements are made”, 21 October 2021。

<sup>123</sup> 见 European Ombudsman, *OI/5/2020/MHZ*, 15 June 2021, 可查阅：<https://europa.eu/!kr67tjv>。

诉讼，指控欧洲边境和海岸警卫队机构在存在“严重、系统性和普遍的”侵犯人权行为的情况下没有终止其在希腊的行动，应为此承担法律责任。<sup>124</sup>

67. 特别报告员注意到，欧洲议会对欧洲边境和海岸警卫队机构的审查工作组于2021年7月公布了调查结果<sup>125</sup>，其中发现“若干可靠的行为体……不断报告一些成员国中存在边界上的侵犯基本人权行为，但欧洲边境和海岸警卫队机构通常无视这些报告，[而且]也没有对提出的关于成员国可能发生的某些侵犯基本权利案件的内部意见作出适当回应”。特别报告员还得出结论，欧洲边境和海岸警卫队机构“没有防止这些侵权行为，也没有减少今后发生侵犯基本权利行为的风险”。特别报告员注意到在改革和扩大该机构基本权利办公室方面取得的进展，该办公室负责监测欧洲边境和海岸警卫队机构遵守人权义务的情况并向其提供人权方面的建议。但他指出，迄今为止，该办公室尚未招满本应自2020年12月起上岗的40名基本权利监测员。<sup>126</sup>

### 3. 独立的边界监测机制

68. 特别报告员注意到，在区域和国家两级建立独立的边界监测机制方面取得了一些进展。国家一级已经有了一些边界监测机制，还有更多的机制正在建立之中。<sup>127</sup> 他希望着重指出，国家人权机构和非政府组织已经在人权监测，包括监测方法方面发展了大量的专业知识和实践，这往往是其防范酷刑的工作的一部分。<sup>128</sup> 它们在促进国家和非国家行为体合作以及确保透明方面具有重要作用。例如，格鲁吉亚公设辩护人办公室、意大利被拘留或被剥夺自由者权利事务局、波兰人权专员和斯洛文尼亚人权监察员都根据既定方法进行了长期监测。<sup>129</sup> 克罗地亚、法国、希腊、塞尔维亚和斯洛文尼亚的国家人权机构报告称，它们协调发布了关于边界上移民权利的国家报告；国家人权机构的这种边界监测对在实践中保障这些权利至关重要。<sup>130</sup>

69. 在正在进行关于《移民和庇护新公约》的谈判的背景下，特别报告员欢迎欧洲联盟成员国支持建立强有力和独立的移民人权状况国家监测机制。这种机制应在地理上和程序上具有广泛适用性，不仅仅是筛选程序。<sup>131</sup> 同样至关重要的是，欧洲联盟成员国应探讨如何确保这种机制具有真正的独立性以及明确的任务

<sup>124</sup> 见 front-LEX 组织 2021 年 5 月 25 日的声明，可查阅 [https://frontlex.files.wordpress.com/2022/01/pr\\_25-may-2021.pdf](https://frontlex.files.wordpress.com/2022/01/pr_25-may-2021.pdf)。

<sup>125</sup> 见 [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf)。

<sup>126</sup> 欧洲议会和欧盟理事会 2019 年 11 月 13 日(欧盟)第 2019/1896 号条例，第 109-110 条。

<sup>127</sup> 见克罗地亚和国际救援委员会提交的材料。

<sup>128</sup> 见 Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights, “Border police monitoring in the OSCE region: A discussion of the need and basis for human rights monitoring of border police practices”, May 2021。

<sup>129</sup> 见赫尔辛基人权基金会、斯洛文尼亚人权监察员、格鲁吉亚公设辩护人办公室和世界禁止酷刑组织提交的材料。

<sup>130</sup> 见欧洲国家人权机构网络，<http://ennhri.org/rights-at-borders/>。

<sup>131</sup> 见人权高专办、难民署和欧洲国家人权机构网络，“指导在希腊建立独立和有效的国家边界监测机制的十点”，可查阅 <https://europe.ohchr.org/EN/Stories/Pages/National-border-monitoring-mechanism.aspx>。

以受理申诉、调查所称侵权行为(同时确认国家机构在调查中具有不可或缺的作用)和公开报告其调查结果。<sup>132</sup> 此外,应努力查明切实可行的解决方案,旨在避免国家、区域和国际各级的各种监测机构各自为政并改善其合作。

## 四. 结论和建议

### A. 结论

70. 特别报告员对 2021 年初以来边界治理方面影响移民享有人权的动态进行了审查,据此得出结论,驱回仍然是许多国家事实上的一般政策,仍在严重阻碍跨越国际边界的移民享有人权。由于存在国家主导下驳回或掩盖对不法行为指控的企图,往往无法得见这种侵犯行为的全貌。一些国家已采取步骤将驱回措施合法化,这些步骤完全不符合禁止集体驱逐的规定和不推回原则。仅仅根据重新接纳协定就决定将移民遣返至安全第三国,如果这种决定不包含对每名移民的情况和个人保护需求的个人化评估,就有可能违反禁止集体驱逐的规定或不推回原则。

71. 尽管有上述情况,但在防止边界上系统性侵犯人权行为,以及在落实因边界治理措施而人权受到侵犯或践踏的移民的权利方面,已经取得了一些进展。这种进展主要是通过国家和区域法院取得的,政府政策和边界治理战略并未随之作出坚决的改变。

72. 特别报告员注意到,关于驱回的报告,包括负责防范酷刑和虐待的权威国际和国内组织的报告,往往被国家主管机关驳回,而且得不到迅速、彻底和独立的调查。私人搜救服务提供方和人道主义援助工作者常常被禁止进入边境地区,这种措施往往不具备正当理由,也违背国家确保在这种荒凉地区保障每个人的生命权的基本道德责任。记者、民间社会组织和人权维护者,包括那些参与边界监测的人,仍在面临报复,因为他们从事了本职工作,还因为他们警示指出了那些致命和危及生命的边界治理做法,包括进行外部化处理以转移或避免国际保护义务的实例。制定真正独立的国家边界监测安排的需要依然十分迫切。

73. 特别报告员关切地注意到,一些国家已采取行动,为执法人员的驱回做法提供豁免,这可能导致侵害性和暴力边界治理策略常态化,还可能导致侵犯移民人权的行为继续不受惩罚。如上文所示,驱回如果成为边界治理的常规要素,将对移民的健康和福祉产生严重的长期影响。

74. 特别报告员感到关切的是,各国仍在采用的边界治理措施会加剧脆弱处境,包括基于种族、族裔、国籍和移民身份等多种交叉形式的歧视所造成的脆弱处境。所有努力都应着眼于确保移民不会仅仅因为移徙而遭到刑事定罪、惩罚或歧视。

75. 特别报告员重申,支持在国内法中以及通过即将订立的《移民和庇护新公约》在欧洲联盟一级建立有效的独立监测机制。他强调,让专家组织参与制定和实施边界监测,对确保这些进程的独立性和效率,以及对更好地就边界上侵犯移民人权的行为诉诸司法和进行问责至关重要。他吁请各国促进让国家人权机构和广泛的民间社会行为体参与进来,以确保边界监测的合法性和可及性。

<sup>132</sup> 见人权高专办,“关于《欧盟移民和庇护公约》中提议的独立国家监测机制的联合磋商”。



## B. 建议

76. 特别报告员再次吁请各国和所有相关利益攸关方使用人权高专办《国际边界人权问题建议原则和准则》。

77. 特别报告员强调，各国应加大努力，制定基于人权、促进性别平等、顾及年龄特点和对儿童问题敏感的移民和边界治理方法，确保移民包括非正常移民的人权始终是首要考虑因素。

78. 特别报告员促请会员国停止驱回做法，必要时中止、取消和撤销将驱回合法化的举措，并充分尊重禁止集体驱逐的规定，坚持不推回原则。

79. 特别报告员提醒各国，它们有义务为陆地和海上遇险的移民提供迅速、充分和有效的搜索和救援服务。救生援助应是国家边界治理战略的一项基本要素，以保护跨越国际边界的人的生命，防止移民伤亡。任何收到遇险事件信息的搜救单位，如有能力提供协助，应立即采取行动。

80. 特别报告员吁请各国不要对民间社会组织和其他私人行为体在陆地和海上提供的搜索和救援服务以及救生人道主义援助施加任何惩罚或限制，也不要通过施加官僚主义障碍提高其工作难度。在海上搜索和救援方面，各国应指定真正安全的上岸港。

81. 特别报告员促请各国不要签订会导致侵犯人权行为的国际协定；必要时中止、取消和撤销可能违反禁止集体驱逐的规定和不推回原则的双边和多边遣返和重新接纳协定，包括基于安全第三国概念的这种协定。各国应确保任何此类协定充分尊重程序性保障，在认定所涉第三国对每名拟被遣返和重新接纳的移民而言是否安全时进行个人化评估，并且移民申请人必须有机会就该国在其特定情况下是否安全提出质疑，使之不导致被遣返移民的人权受到侵犯。特别报告员再次吁请各国建立有效的独立监测机制。他指出，有关安排应确保允许监测机制查访所有与移民有关的设施和程序，以监测其是否符合国际人权法和标准，同时借鉴最佳做法和监测方法。应鼓励民间社会组织无障碍地进行参与，并应保护民间社会监测方不因参与独立的边界监测而受到威胁或报复。

82. 特别报告员鼓励会员国抓住第一次国际移民问题审查论坛的机会，重续在边界管理、拯救生命和防止移民伤亡以及促进安全和有尊严的遣返和重新接纳方面的承诺，特别是《移民问题全球契约》所载的承诺。