



人权理事会

第四十五届会议

2020年9月14日至10月2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，包括发展权在移民和边境管理中使用私营军事和安保服务对保护所有移
民权利的影响

以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使民族自决权问题工作组的报告

摘要

本报告介绍以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使民族自决权问题工作组上次向人权理事会提交报告(A/HRC/42/42)以来的活动情况。本报告着重阐述在移民和边境管理中进一步使用私营军事和安保服务对保护所有移民人权的影响。

在报告中，工作组概要说明提供这些服务的总体背景和相关规范框架。报告论述四大服务类别：提供研究和技术专门知识；边境安全技术和监测服务；移民拘留、遣返和递解出境；以及实施“外部化”政策。报告揭示了这些服务对所有移民人权的影响。报告接下来研究该部门运营公司的透明度、监督和问责制缺失问题及其对此类公司侵权和虐待行为受害人予以有效补救问题的影响。

本报告的结论是，此类公司有时应对侵犯移民人权负有直接责任，特别是在剥夺自由的情况下；有时则与移民和边境当局等其他行为体共谋实施广泛的侵犯人权行为和暴行。

工作组在其报告的最后部分主要针对各国和私营军事和安保公司提出多项建议，目的是启动对这些公司在加强移民和边境管理人道主义办法方面的安保作用及其该行业提供的具体安保服务进行一次基本评价。



一. 引言

1. 本报告根据人权委员会设定以雇佣军为手段侵犯人权并阻挠行使民族自决权问题工作组授权任务的第 2005/2 号决议和人权理事会延长该工作组任务期限的第 42/9 号决议提交。本报告涵盖工作组自上次向理事会提交报告(A/HRC/42/42)以来开展的活动。本报告分析了在移民和边境管理中进一步使用私营军事和安保服务对保护所有移民包括难民和寻求庇护者人权的影响。

2. 在本报告所述期间,工作组成员组成如下:克里斯·夸贾(主席)、耶莱娜·阿帕拉茨、莉莲·博贝亚、索查·麦克劳德和赛义德·穆克比勒。

二. 工作组的活动

A. 年度会议

3. 工作组分别于 2019 年 11 月 25 日至 29 日和 2020 年 3 月 30 日至 4 月 3 日在日内瓦举行了第三十八届和第三十九届会议;会议期间,工作组成员与各会员国、国际组织和非政府组织代表及其他相关对话者举行了双边会议,并召开了专家会议、专题小组会和协商会议。由于冠状病毒病(COVID-19)疫情相关旅行限制,3 月和 4 月的会议都是在虚拟环境下举行的。

B. 函件和声明

4. 工作组与其他特别程序任务负责人一道联合发布多份函件。工作组发布了一个紧急行动通知和一份联合媒体声明,特别指控美利坚合众国一个移民拘留中心在 COVID-19 疫情中侵犯和践踏人权。工作组向两个国家的政府和一家公司发出调查指控函,涉及一家私营军事公司据称 1984 年至 1988 年在斯里兰卡武装冲突期间参与实施了被指称的违反国际人道主义法及侵犯和践踏国际人权法行为,以及没有追责也未对受害人予以补救等相关情况。工作组还就在利比亚的黎波里附近地区敌对行动中使用雇佣军和相关行为体的问题向几国政府和一个非国家行为体发出调查指控函,随后发表了联合媒体声明。¹

C. 国别访问

5. 工作组非常重视国别访问。尽管发出了多次国别访问请求并提醒回复前函,但大多数请求都没有得到答复。不过,收到了波斯尼亚和黑塞哥维那政府和澳大利亚政府分别同意 2020 年和 2021 年进行访问的接受函,还收到巴勒斯坦国的接受函。

D. 选定活动

6. 2019 年 9 月,工作组向根据人权理事会第 36/11 号决议举行的拟订监管、监测和监督私营军事和安保公司活动国际规章框架内容、但不对内容性质作预先判断以保护人权并确保对私营军事和安保公司活动所涉侵犯和践踏人权行为追究

¹ 函件可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org>。

责任的不限成员名额政府间工作组会议递送呈件。呈件摘要介绍了私营军事和安保公司国际监管框架的关键内容，认为要有一份具有法律约束力的国际文书。²

7. 2019年9月和10月，工作组主席夸贾先生分别向人权理事会和大会提交了专题报告。

8. 2019年11月，工作组在日内瓦举行的工商业与人权论坛上组织了一次题为“移民拘留中心使用私营军事和安保公司”的活动。博贝亚女士担任专题小组主席，阿帕拉茨女士与其他专家和从业者作了专家发言。专题小组强调，美洲、欧洲和大洋洲一些国家的这类设施发生了骇人听闻的侵犯人权行为，一名难民讲述了他在离岸拘留期间遭受私营安保公司虐待的亲身经历。³ 2020年5月，夸贾先生在与人权事务高级专员办事处(人权高专办)东南亚区域办事处联合举办的关于私营军事和安保公司在亚太移民和边境管理中的作用的专家虚拟协商会上作了发言。

9. 在2019年11月工商业与人权论坛期间，麦克劳德女士参加了题为“工商业与人权指导原则性别平等问题指南：从文件到实践”的互动圆桌会议。同月，工作组与日内瓦民主管制武装力量中心联合举办了一次关于性别平等与私营军事和安保公司的专题小组会，重点讨论国家、公司和客户在应对人权挑战方面的作用。夸贾先生主持了这次专题小组会，麦克劳德女士就私营军事和安保公司对性别平等人权的影响发了言。⁴ 另一位讨论嘉宾介绍了由日内瓦民主管制武装力量中心、联合国性别平等和增强妇女权能署和其他机构联合编写的关于性别平等和私营安保的政策简报，⁵ 以及她在危地马拉该部门工作期间获得的经验教训。麦克劳德女士还代表工作组参加了在伦敦、乌克兰哈尔科夫和日内瓦举行的活动。

10. 2020年4月，工作组就雇佣军和雇佣军相关活动的变化形式、趋势和表现举行了一次专家虚拟协商会。协商结果为编写工作组向大会提交的2020年报告提供了参考。

三. 专题报告

11. 工作组的实质性报告侧重阐述移民和边境管理中使用私营军事和安保服务问题。多年来，工作组与其他人权行为体一道，为使人们进一步认识工商业部门的某些方面，特别是移民拘留设施私有化对人权的影响做出了贡献，工作组对这种做法对所有移民人权的影响深表关切。然而，边境安全市场的其他下属行业尽管对移民人权和尊严也产生深远影响，但不那么引人注目。专题报告将披露这些问题，并对此提出批评。

² 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/IGWG.aspx (“Submissions by other stakeholders” 项下)。

³ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/SecurityPrivatisationMigrationContexts.aspx。

⁴ 见 A/74/244。

⁵ 见 https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/GSPolicyBrief_2%20EN%20FINAL_0.pdf。

12. 专题报告首先阐述了这行业产生和运作的背景，着重说明近年来国家对移民治理采取的办法所产生的负面后果，⁶ 并介绍许多企业行为体的有关情况。在此背景下，专题报告回顾国家有义务尊重、保护和实现人权，而企业实体则有责任尊重国际人权框架规定的各项人权。然后，专题报告深入研究了移民和边境管理公司提供的各种安全相关服务，并对它们对人权的影响进行评估。报告接着说明，这些行动大都缺乏透明度，从而也直接或间接地对侵害和践踏人权行为的有效监督、追责以及对受害人予以有效补救问题造成后果，报告最后向各国和公司提出多项建议。

四. 方法和定义

13. 该专题报告以大量案头研究和提交的材料为基础，借鉴了工作组以前开展的工作，特别是其关于在剥夺自由场所包括移民拘留设施使用私营安保服务提供商的 2017 年报告(A/72/286)及上述活动(见上文第 8 段)。2020 年 1 月，工作组呼吁各相关利益攸关方提交材料，征求其意见。⁷ 工作组感谢各方通过提交材料和参加相关活动为本专题报告编写工作作出贡献。

14. 工作组面临研究挑战，因为许多私营军事和安保公司的业务都缺乏透明度，而且难以确定所涉及的多个国家和非国家行为体各自的作用和责任。工作组意识到，信息差距依然存在，特别是在某些区域。工作组尽可能强调，特定移民群体如孤身儿童、妇女和老年人受到不同程度和不成比例的影响。

15. 专题报告通篇反复使用的两个术语有待界定。第一，工作组使用“私营军事和安保公司”特指由自然人和(或)法人提供有偿军事和(或)安保服务的企业实体。该定义关注的是公司实体从事的活动而非公司自我认定的营业类别。例如，这些服务包括：安全、警务和军事应用方面的知识转让；制定和实施信息安全措施；陆海空侦察；卫星监视；以及任何类型的载人或无人飞行业务。⁸ 根据这一定义，专题报告侧重于提供私营军事和安保服务的公司不仅包括私营军事和安保公司，而且还包括国防公司、专门的信息和先进技术公司以及航空公司。虽在不同标签下进行识别，但这些公司都是移民和边境管理用途安全相关服务的主要提供商。

16. 第二，在没有普遍法律定义的情况下，为便于参考，工作组使用“移民”一词特指离开自己公民身份国或国籍国，或就无国籍人而言离开其出生国或惯常居住国的所有人。这一术语包括打算永久或临时流动的移民、正常或持证流动的移民及非正常移民。“移民”一词涵盖不同类别的人，如寻求庇护者、难民和移民工人。这一术语不妨碍国际法对特定法律类别非国民的保护制度(见下文第 25 段)。⁹

⁶ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_Report.pdf。

⁷ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/Callroleprivatemilitary.aspx。

⁸ 完整定义见：A/HRC/15/25，附件，第 2 条。

⁹ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf 和 www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf。

五. 移民和边境管理的私有化和“安全化”趋势

17. 私营军事和安保公司参与移民拘留和边境管制，是将国家固有职能外包给所有治理领域私营行为体的更广泛进程的一部分。这些公司在该领域的业务活动与国家管控移民活动办法的“安全化”¹⁰ 同步增长，用于供资采取这些办法的国家预算大幅增加为这一趋势提供了支持。

18. 由于世界各地对正常移民路径施加严格限制，除复式混合移民潮外，享有不同受保护资格的移民越来越多地被迫以非正常方式旅行且往往人数众多。各国特别是目的地国实施多项法律和政策，以加强边境管制和大幅减少非正常入境人数。这些应对举措未能解决根本原因，却背离了基于人权的办法，即将移民视为国际人权法和在某些情况下国际难民法所规定的权利持有人。

19. 与之相反，许多国家近年来采取的法律、政策和其他措施大大减少了对移民包括难民和寻求庇护者的保护。这些措施包括：颁布法律将非正常离境、入境或逗留或利用蛇头操办定为刑事犯罪，包括将单纯越境行为定为刑事犯罪；更多地采用拘留而非寻求替代办法；限制庇护办法；以及迅速遣返和递解出境(包括对孤身儿童)而没有充分诉诸正当程序保障，导致违反不推回和不集体驱逐的原则。最近，一些国家还对向移民提供人道主义援助(如搜救行动)的组织和个人予以刑事定罪，或对他们进行政治攻击或其他惩罚。此外，一些欧洲国家创造所谓的“热点”也令人们感到担忧。设立这些“热点”是为了确保在移民抵达欧洲海岸后对他们进行身份识别、登记和指纹采集，帮助寻求庇护者履行庇护程序，并协调遣返不允许逗留的移民，但它们据称都在没有明确国家法律框架的情况下运作，往往更多地被用作拘留中心而非登记中心。¹¹

20. 另一个令人不安的现象是提出了国家“外部化”政策，根据该政策，边境管制的实施地点不再是目的地国的实际边境。相反，有关国家通过各种手段，迫使首次抵达国、过境国或离境国实施边境管制，防止移民非正常进入其领土。通过这样做，目的地国试图规避其维护不推回原则和保障那些试图进入其国境者人权的义务。因此，移民(包括寻求庇护者和难民)往往被困在首次抵达国或过境国，而这些国家向他们提供适当保护并根据国际法处理庇护申请的能力相对较弱。越来越多的过境国也在设法采取外部化措施，防止移民进入其领土。这个政策组合对移民产生了灾难性后果，导致了无数人在穿越海上、河流、山地和沙漠边界时丧生，其移民权利遭到大规模侵犯和践踏。

21. 今天，移民和边境管理已成为一个数十亿美元的业务，全球边境安全被视为未来几年会有更大增长的潜在市场。外包给私人安保公司的业务量大幅增加，移民被用来证明国家安全职能私有化的合理性。各种企业行为体争相布局，力求受

¹⁰ “安全化”是指移民活动和边境管控日益被纳入安全框架的过程，强调警务、防卫和刑事办案而非基于权利的办法(见 A/HRC/23/46)。

¹¹ 见 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/InSearchofDignity-OHCHR_Report_HR_Migrants_at_Europes_Borders.pdf。

益于上述移民管控办法以及边境安全公共预算的相应大幅增加，私有化边境管理和安全现已成为有利可图的承包来源。虽然最大的市场传统上都集中在目的地国，这是遏制移民活动政策的一部分，但在外部化和其他措施的刺激下，过境国和(或)离境国对这类服务的需求也在稳步增长。¹²

22. 近年来，越来越多的国家与国家或地方建筑和基础设施公司签约，要求它们在陆地边界沿线建造围墙、围栏(往往装有利刃型铁丝网)和瞭望塔等形式的物理屏障。在这些有形建筑体沿线的不同地点都部署了边防卫队，一些地点还设置了私人保安。此外，负责防止移民从陆路、空中和海上入境的边防卫队都配备了实物资产，如海上巡逻艇、无人机、直升机和飞机，这些资产都是从大型防务公司和国有造船公司(有时跨国造船公司)购买的。¹³ 如下所述，高科技工具也被部署用于支持这种物理基础设施和设备。因此，这些企业实际上已成为边境安全化和移民刑事定罪政策的一部分。

23. 市场由少数几家大型跨国公司主导，其中许多公司的所有制形式十分复杂，如企业集团和合资企业，收购、分拆或转包也十分频繁。¹⁴ 这种运作方式使这些公司能够通过横跨几个市场的多个子公司提供服务，实现利润最大化。其中一些公司为国家部分所有，这有助于使公司战略和优先目标与国家议程保持一致。私募股权公司等金融投资者也可通过购买和出售提供上述服务的企业，从这个市场中获利。¹⁵ 总体而言，由于企业对这一部门的大量参与而且力度越来越大，移民和边境管理服务被商品化，这些服务大都被视为经济营利活动，而非国家确保本国领土全体人民享有国际法保障的安全和适当保护的基本职能。

六. 规范框架

24. 国际人权框架规定各国负有尊重、保护和履行其管辖范围内所有人包括移民人权的明确义务，公司则负有尊重这些权利的责任。国际人权法文书针对私营军事和安保公司提供的移民和边境管理服务对各种人权所造成的威胁规定了多种保障措施，为此各国都承担相应义务并承诺采取国内措施，还要制定国家立法反映这些义务。

25. 所有移民无论身份如何，国际人权法为其规定的各项权利都受到平等的保护。特定群体有权获得国际人权法和其他国际法机构规定的保护。难民和寻求庇护者须受益于《关于难民地位的公约》(1951年)和《关于难民地位的议定书》(1967年)所保障的各项具体保护。移民工人及其家庭成员和儿童有权享有具体公约规

¹² 见跨国学会提交的材料(所有呈件均可登在 www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/Callroleprivatemilitary.aspx)上。

¹³ 见跨国学会提交的材料。

¹⁴ 见 Lemberg-Pedersen 和 Rübner Hansen 提交的材料。

¹⁵ 同上，以及 Kumar 提交的材料。

定的专门保护。¹⁶ 在这些文书的框架内，各国义务保护所有移民的权利，包括不受任何形式的歧视的权利，还应对每个人的情况进行单独评估，以确保他们的权利受到适当保护。

26. 《世界人权宣言》(第 13 条)和《公民及政治权利国际公约》(第 12 条)明确规定了离开任何国家的权利以及在各国境内自由行动和居住的权利。《世界人权宣言》还规定了寻求和享受庇护的权利(第 14 条)。国际人权法、难民法、人道主义法和习惯法所载不推回原则都在不同范围内禁止将任何人移送至有实质理由相信此人可能会受到不可弥补的伤害，包括遭遇迫害、酷刑或虐待或其他严重侵犯人权行为的国家。《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》¹⁷ 和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第 22 条)都规定不得进行集体驱逐。国际人权法和国际难民法对剥夺移民、难民和寻求庇护者的自由进行了严格限制，并鼓励使用非羁押办法替代拘留。¹⁸

27. 根据国际人权框架，各国在将可能影响享受人权的权利私有化时，包括将涉及使用武力和拘留人员的活动外包给私营商业部门时继续承担义务。¹⁹ 各国应防止包括私营公司在内的第三方侵犯人权，并采取积极步骤实现人权。具体地说，各国必须确保“对私人行为体行使边境管理职能的任何授权……不得损害人权”，“国家聘请参与移民治理的私人行为体如践踏人权须被追责”。²⁰ 与此同时，各国必须采取适当措施“防止、惩处、调查或补救私人或实体的……行为所造成的损害”。²¹

28. 就私营军事和安保公司而言，各国义务采取适当行动履行这些义务，除其他外，通过或修订立法和监管框架，建立或加强国家监督机制。实际上，在涉及私营军事和安保公司时，各国往往忽视这些义务，工作组在其关于 60 个国家的 2017 年全球研究报告中就指出了这个问题，其中工作组认定，国家对这些公司的

¹⁶ 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《儿童权利公约》。

¹⁷ 禁止酷刑委员会，关于参照《公约》第 22 条执行第 3 条的第 4 号一般性意见(2017 年)，第 13 段。

¹⁸ 见 A/HRC/30/37。人权事务委员会，关于人身自由和安全的第 35(2014)号一般性意见。关于原籍国、过境国、目的地国和返回国在具国际移民背景儿童的人权方面的国家义务的保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)；以及《关于难民地位的公约》(第 31 条)。

¹⁹ A/HRC/17/31，指导原则 5 的评注。另见经济、社会及文化权利委员会，关于国家在工商活动中履行《经济社会文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)，第 22 段。人权事务委员会，关于公约缔约国一般法律义务性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 8 段；以及 Cabal 和 Pasini Bertran 诉澳大利亚(CCPR/C/78/D/1020/2001)，第 7.2 段。

²⁰ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf，指导方针 2.12；以及 www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf，原则 1，指导方针 6。

²¹ 人权事务委员会，第 31 号一般性意见，第 8 段。

监管通常十分薄弱或根本不存在，而且问责制严重缺失(A/HRC/36/47)。不过，从事移民和边境管理业务的公司可能属于移民法或移民条例的管辖范围。²²

29. 在没有具有法律约束力的国际文书对私营军事和安保公司的活动进行管制、监测和监督的情况下，工作组为提高行业标准主动提出了两份重大文件：一是《蒙特勒文件——武装冲突期间各国关于私营军事和安保服务公司营业的相关国际法律义务和良好惯例》(2008年)；二是《私营安保服务提供商国际行为守则》(2010年)。然而，这两份文件在移民和边境管理部门存在显著漏洞；两份文件都没有具体提到这个领域。此外，前者适用于武装冲突局势，后者则适用于所谓的复杂环境(见《守则》B节的定义)。因此，它们未能反映为移民和边境管理提供安全相关服务的许多公司的情况，也没有反映它们开展经营活动的不同背景和环境。因此，这些公司往往不受监管。

30. 《工商企业与人权指导原则》²³ 阐明，尊重人权的企业的责任规定公司须“避免通过其自身活动造成或加剧负面人权影响，并处理产生的此种影响”，公司还须“努力预防或缓解经由其商业关系与其业务、产品或服务直接关联的负面人权影响，即使并非它们造成了此类影响”(原则13)。为此，公司应开展人权尽职。²⁴ 也许还要加强人权尽职，使之与严重人权影响的风险水平以及企业活动的性质和背景相称，例如，与高风险环境下的义务活动相匹配。²⁵ 此外，工商企业还应“将造成或加剧严重侵犯人权的行为视为是否守法的问题”(原则23)。

31. 鉴于在移民和边境管理中，与提供私营军事和安保服务有关的严重侵犯人权风险增加，业内公司应特别注意其营业活动或商业关系可能带来的人权风险，特别是对弱势个人或群体的风险。由于该部门本身的性质，以及特定地理环境下的特殊风险，在这种环境下运营的企业有可能成为其他行为体(如国家边境当局)造成的践踏人权行为的帮凶。因此，它们需要进行充分的尽职调查，以避免造成或加剧可能构成严重侵犯和践踏人权的行，或与这些影响有直接关联。另外，“工商企业如果确认它们造成或加剧了不利影响，则应通过合法程序提供补救，或在补救问题上给予合作”(原则22)。在指控犯罪的情况下，“一般将要求与司法机构合作”(原则22的评注)。

32. 此外，各国通过《安全、有序和正常移民全球契约》商定对移民活动采取全面综合办法，以国际人权法为基础，坚持不倒退和不歧视原则(序言，第15(f)段)。《契约》涵盖私营军事和安保公司开展工作的多个领域，重要的是，其中纳入一个关于移民拘留的章节，回顾私营行为体应以符合人权的方式行事，并应对侵犯人权行为承担责任。

²² 例如，爱沙尼亚的《出境义务和禁止入境法》(代表爱沙尼亚大法官提交的材料)。

²³ A/HRC/17/31，附件。

²⁴ A/73/163，第2段。

²⁵ 同上，第14(c)段。

七. 私营军事和安保服务对所有移民享有人权的影响

A. 提供研究和技术专长

33. 在移民拘留和边境管制领域运营的私营军事和安保公司通过提供技术和政策专门知识对国家、区域和国际决策产生重大影响，并通过游说强化了此种影响，这个现象看来在欧洲联盟和美利坚合众国的机构内最为明显。

34. 这些公司积极参与制定国家、区域组织和区域机构(特别是欧洲联盟)的研究、政策和监管议程。有公共机构和私营企业代表参加的公私论坛负责确定研究优先事项，在此基础上将公共资金引向专门资助“研发”项目方案的企业实体。此外，企业还通过参加委员会、论坛和其他机构，确保将它们喜欢的技术要求纳入政策、招标、标书、投标和项目规格。对这些公司来说，这是一个双赢局面，因为它们获得了研究资金，可以对其设备和技术进行试验，然后在政府和区域组织推出项目时拿到合同。²⁶

35. 这一过程也助长了行业代表的定位，使他们成为边境安全方面的合情合理和无与伦比的专家，自称能够带来生产力、效率和实效。通过这种专门知识，这些公司认定移民问题的对策必然具有紧急情况、危机和感知威胁等特征，助长并强化了一些国家政府排斥移民的强势宣传。在此基础上，它们通过新技术和两用技术推动加强安全，并推行往往具有军事化特征的“解决方案”。

36. 此外，这些公司也有很强的内部和外部游说能力，能够更广泛地施加直接和间接影响。在有些国家和区域组织机构中，负责制定和执行移民政策的企业代表和公职人员定期互动，例如在行业日、商业博览会和公司会议期间进行互动。公司还接触媒体影响言论，有时还编写文件提出建议，指导政策方向。这项工作由公司高管通过招聘决定、往往还与应聘担任公司领导职务的政府官员协力推动。一个明显的例子是，有个政府高级官员曾助力进一步收紧以国家安全为重点的移民政策，提升了移民拘留使用率，后来他又加入了经营移民拘留中心业务的公司董事会。²⁷

37. 提供移民拘留和边境管制安保服务的公司大多集中欧洲和北美，由此产生了多个代表军备和安保公司的行业游说组织。盈利为推动压制性移民法律和做法提供了强大动机，例如进一步将移民活动定为刑事犯罪并更多地使用拘留移民办法。这些公司的规模大，经济实力强，能以不同方式对监管和政策决策施加重大影响，包括参与权力走廊的讨论、向相关议会机构或其他决策机构或个人提供竞选捐款等等。²⁸ 例如，自 2009 年以来，据说在运营这些移民拘留中心的公司进行大量

²⁶ 见 Lemberg-Pedersen 和 Rübner Hansen、跨国学会和 porCausa 基金会提交的材料。

²⁷ 见西北大学普利兹克法学院国际人权中心提交的材料。

²⁸ 同上，以及跨国学会和 PorCausa 基金会提交的材料。

游说并提供捐款后，美国国会批准了拨款法案，要求有关当局无论实际需要多少，每天维持移民拘留中心的床位配额(目前为 34 000 张)。²⁹

38. 多年来，这类公司的影响力已无处不在，根深蒂固。许多国家在移民和边境管理方面都依赖私营军事和安保公司，使专门知识发生逆转，逐渐脱离国家管控而由私营部门经营。技术“解决方案”随着新的创新而不断更新，人们对这些解决方案日益依赖，也使得支持解决方案的公司对于实际制定和实施以国家安全为中心的移民政策不可或缺。这不仅为边境安全行业的大幅增长铺平了道路，也保证了对其服务的稳定需求。因此创建了一个具有自我强化动态和锁定效应的系统，³⁰ 对人权产生了广泛的负面影响。

B. 边境安全技术和监测服务

39. 边境安全技术和监测服务补充并加强了显性有形边境基础设施。诸如雷达和地面传感系统、带夜视仪的摄像机、电子光学系统、高分辨率成像之类的技术主要购自信息和先进技术专门企业，是高科技监视和探测系统的一部分，可跟踪正常和非正常移动目标，通常还能提供实时信息，展现覆盖区域内的几乎所有移动情况。经过战场考验的售出两用物品在移民和边境管理中越来越多地得到使用。无人机作为最常用的技术之一也被用于武装冲突。它们由国家或区域边境官员或私人承包商操作，已成为边境监视行动的核心工具。这产生了一种危险的影响，使军事概念和技术进入移民领域。

40. 如今，这套体系的一个基本组成部分是生物识别数据。借助收集的数据，国家能够根据生理和行为特征进行移民识别、核实或验证。数据被用于多种目的，包括机场和其他边境管制、签证申请、年龄鉴定、庇护程序、难民登记和驱逐决定。企业再结合从各种来源获得的其他个人和私人信息，为收集和在数据库中储存大量移民数据以及嗣后处理、分析和交换数据提供了便利。企业已经开发出平台，使用户能进行跨数据库检索，让用户可交叉引用为不同目的收集的数据。这种推动实现互操作性的做法存在风险，原因有多个，比如执法部门和移民数据库之间的交互增加。除其他外，据称移民事务主管机关利用这种信息跟踪、拘留和驱逐移民，包括儿童。³¹

41. 由于许多国家缺乏适当的隐私保障，所以存在一些风险，即数据的收集不透明，没有经过知情同意，储存时间长，已过时但数据库仍在继续使用。甄别移民包括难民和寻求庇护者时作出的决定，如果严重依赖这种技术并假定它必然具有合理性和优越性，就会缺乏细微的人性化判断，可能出现严重错误。鉴于此类系统的

²⁹ 本文件通篇多次提及人权理事会特别程序发出的紧急呼吁和调查指控函。所有这些函件可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Results>。本案见 USA 18/2018。另见宾夕法尼亚大学凯里法学院跨国咨询所拘留观察网和南方项目提交的材料。

³⁰ Georg Menz, “The neoliberalized State and the growth of the migration industry”, in *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, Thomas Gammeltoft-Hansen and Nina Nyberg Sorensen, eds.(London and New York, Routledge, 2013)。

³¹ 见 Mijente 提交的材料。

科技含量高，国家可能缺乏适当的立法、知识和专业技术来有效监督这些业务。另外，这些系统引发的践踏隐私权现象可能没有得到充分报告，因为移民可能不知道自己的权利，或因处境困难而无法行使自己的权利。³²

42. 利用先进技术实施的边境管制也许不为公众所常见，但影响所及范围却远远大于有形障碍，并可能以十分特殊的方式侵犯权利。它不仅能够传输海洋和陆地边境沿线人员和船只流动的实时信息，往往还可延伸到边境地区和更远的地方。³³ 同一国家内部的边境、安全及其他主管机关之间会分享这种信息，国家与国家之间也越来越多地分享这种信息。企业在技术上不断进步，使用户对先进、更新和效果可能更好的模式产生更多需求，从而确保业务流持续不断。

43. 着眼于依靠私营企业开发、维护以及有时由私营企业操作的监控技术落实安全办法，会造成人际和道德疏离，使移民成为监视目标并助长移民非人化趋势，从而使国家“打击”所谓“非法”移民活动的国家政策具有合法性，并将非法移民视为对主权和国家安全的内在威胁。这种非人化过程因为改用无人机和推动自动化而加剧。

44. 此外，使用无人机进行海上监视也使国家和区域组织能够将精力集中到探测上，而不必开展可能导致移民到达安全港的搜索和救援行动。有报告显示，目的地国将它们在监视行动中使用无人机和其他航空资产收集的信息发给过境国的海岸警卫队，使后者代替前者实施救援行动，从而将移民驱回过境国。这包括将移民驱回他们面临严重风险，可能遭到任意拘留、酷刑、虐待和其他形式虐待的过境国。³⁴

45. 这些监视工具还起到重要作用，促使移民改变路线，离开能被探测到的地区，进入监视设备覆盖范围之外的地区。因此，移民被迫选择更加曲折也更加危险的路线，加大了流动的实际困难以及生理上和精神上的伤害、痛苦和折磨，在经由水路或陆路移民途中，时常有人因中暑、严重脱水和其他疾病而丧生。此外，移民还被迫越来越多地依靠蛇头引路，走完越来越艰难的路线。这不仅经常增加途中的经济成本，还可能增加移民受到虐待(例如被有组织犯罪集团贩运)、遭遇性暴力和死亡的风险。

C. 拘留、遣返和驱逐移民

1. 拘留移民

46. 近几十年来在越来越多的目的地国，移民拘留私营化盛行。仅在少数几个国家，移民拘留私营化市场的价值就达到数十亿美元，这些国家的企业可拥有、建造、管理和(或)经营非正常移民或无证移民的拘留设施。

³² 见隐私国际提交的材料。

³³ 见跨国学会提交的材料。

³⁴ 见 ITA 4/2017。另见 https://c5e65ece-003b-4d73-aa76-854664da4e33.filesusr.com/ugd/14ee1a_e0466b7845f941098730900ede1b51cb.pdf；
<https://statewatch.org/news/2019/jun/eu-icc-case-EU-Migration-Policies.pdf>。

47. 2017 年，工作组发表了一份关于拘留场所私营化的报告(A/72/286)，对移民拘留中心的恶劣条件表示关切。报告特别指出企业人员虐待移民，经常表现为性暴力、拘留期间致人死亡、单独监禁作为惩罚和其他严重侵犯人权的行为。其他令人关切的问题包括：被拘留者无法获得适当身心健康服务、经济剥削、限制宗教自由、无法委托诉讼代理人以及其他违反正当程序的行为。鉴于上述关切，又鉴于剥夺自由的外包业务在尊重人权方面造成的风险，工作组呼吁各国终止把移民拘留设施的整体运营外包给私营安保公司的做法。

48. 这些呼吁无人理睬。大约三年后，工作组仍然接到可靠的报告，显示严重侵犯人权的行为仍在发生，一些地方的移民拘留设施的条件进一步恶化。在那些把移民拘留设施的整体运营外包给私营安保公司的国家，关于公司人员虐待行为的报告不断且广泛。

49. COVID-19 疫情证明现有系统存在明显缺陷，越来越有必要迅速采取行动，解决工作组 2017 年报告和其他联合国人权机制提出的关切。³⁵ 许多移民拘留中心的条件之差令人震惊，说明它们的能力严重不足，难以应付疫情造成的紧急局面。例如，在西北处理中心，美利坚合众国政府以及拥有并经营该中心的企业 GEO 集团未能采取适当措施，解决特别程序任务负责人 2018 年提出的关切，³⁶ 致使拘留在那里的移民受到伤害。

50. 移民拘留中心里关押的移民特别容易感染 COVID-19。残疾人、老年人、孕妇、男女同性恋、双性恋、跨性别者和多元性别者由于基础健康状况，或由于不能充分享受适当的常规医疗服务，一旦感染，特别容易出现并发症。³⁷ 人员过度拥挤，意味着无法贯彻预防病毒传播的基本医疗保护措施，例如保持物理距离和个人卫生规范。此外，据报告，尽管病毒蔓延，但是拘留中心之间运送被拘留移民的工作仍在继续。这些举动和不作为对移民乃至拘留中心和其他类似场所的雇员、从事运输服务的人员以及普通民众都构成风险。经营此类中心的企业为追求利润最大化，选择继续削减成本，政府对此却视而不见。

51. 随着法律和政策更加广泛的发展，拘留移民包括儿童的行为也在增加，尽管一再有人提出关切。一个鲜明的例子是，2018 年美国通过零容忍政策，致使儿童与家人分离；³⁸ 以及 2016 年大不列颠及北爱尔兰联合王国通过《移民法》(见下文第 54 段)。据称，这一措施与相关措施引发了严重侵犯和践踏人权行为，同时，为企业创造了额外商机，让企业从中获取了经济收益。

52. 在一些国家，拘留替代措施也催生出一个利润丰厚的商业市场。服务包括对拘留获释移民实施不同程度的监测和监督，其中可能包括电话报告、通过脚踝监测器或电子脚镣进行的全球定位系统跟踪和各种智能手机应用程序。此外，一个

³⁵ 例如，见 USA 18/2018、OTH 60/2018 和 OTH 61/2018。

³⁶ 见 OTH 31/2020。

³⁷ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25912&LangID=E。

³⁸ 见 USA 23/2017、USA 12/2018 和 USA 2/2018。

国家采取了另外一种方法来替代安全设施，政府将寻求庇护者安置在私营军事和安保公司掌管的临时住所里面，有人曾指控该企业提供的住所质量差、存在虐待行为。³⁹

53. 私人经营的移民拘留设施也对所在的当地社区产生影响。该等中心经常位于偏远地区，有时位于第三国的近海地区，设在边缘化、经济困难或贫穷社区。经营该等中心的私营军事和安保公司经常炫耀自己为当地社区创造就业和带来繁荣。实际上，它们从廉价劳动力中渔利，而提供廉价劳动力的往往是移民、妇女和土著人民。这可能使社区对此类企业产生依赖，将之作为主要就业来源，而这原本可能是一种剥削关系，因为企业从数百万美元的合同中获利，向当地雇员支付的报酬却很低。⁴⁰

2. 遣返和驱逐

54. 私营军事和安保公司及航空公司提供安全运输服务，在拘留地点之间运送移民，把个人和群体递解出境、强行遣返和执行所谓的自愿遣返。一般而言，政府不会例行披露递解出境信息，通常只是为应付“信息自由”请求或其他非政府监测措施，才会公布更确切的信息。报告显示，在一些国家，因为国家政策缘故，未经适当个性化评估即从速非法递解出境的行为增多。例如，2016年《移民法》通过后，据说一些少数民族和英联邦公民后裔或其子女(统称“疾风一代”)由私人保安护送，用飞机运送，被非法驱逐出联合王国。⁴¹

55. 政府聘请包机服务公司和商业航空公司执行驱逐和遣返。如果以陆运或陆空联运的方式驱逐，就与一家公司签订合同，由之将被递解人员送到边境口岸。这些公司提供的安保服务就是在运输期间继续剥夺移民的自由。被递解人员常由私人保安护送。据报告，在运输过程中，往往会对移民使用戒具，包括手铐、约束腰带(把手臂铐在身侧)、脚镣，有时还戴头套。⁴²

56. 据报告，在许多国家，尽管 COVID-19 疫情期间对普通民众施加严格的出行限制，并实际上关闭边境，但驱逐仍在继续。这引发了病毒从一个国家传播到另一个国家的风险，致使这些国家的普通民众以及航空公司、运输公司和机场的雇员处于危险之中。

57. 大范围、不必要地使用前述戒具，是提供这种运输服务所固有的众多人权风险之一。经证明，在某些情况下，对被递解人员使用戒具可致命(见下文第 71 段)，或造成较大痛苦。企业也可能因将移民遣返至人权可能受到侵犯或迫害的国家而成为驱回行为的同谋。未适当实施个性化评估即遣返多组移民的风险很大，例如，

³⁹ 见 www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/final_psi_epsu_psiu_privatisation_of_migration_and_refugee_services.pdf; www.migrantsorganise.org/?p=26878。

⁴⁰ 如 2020 年 5 月举行的专家协商会所示(见上文第 8 段)。

⁴¹ 见 GBR 5/2019。

⁴² 见澳大拉西亚企业责任中心提交的材料。另见 <https://corporatewatch.org/deportation-charter-flights-updated-report-2018>。

作为具体遣返协议的一部分，把认为来自某国的一群人集体遣返到所谓安全国家。在此情况下，公司还有可能因为运送被迫与家人分离者、难民、贩运或酷刑受害者、需要保护者而成为同谋。在 COVID-19 疫情期间，实施驱逐会给普通民众、相关移民个人和公司自有雇员带来危险。

D. 实施“外部化”政策

58. 私营军事和安保公司在推行国家外部化政策方面发挥着关键作用。此类政策的一个方面就是，由私营军事和安保公司管理和经营离岸移民拘留设施。例如，工作组和其他联合国人权机构一再呼吁澳大利亚政府终止关于在瑙鲁和巴布亚新几内亚马努斯岛实施离岸拘留的政策，表示担心那些与政府签约管理和经营该等设施的私营安保公司关押的人员获得适当医疗服务的情况和受到的虐待。⁴³ 该等公司及其人员对中心曝出的恶劣条件和虐待行为负有直接责任，而澳大利亚政府由于对被拘留移民实施“有效管控”，⁴⁴ 所以有义务保护他们的权利。东道国还有义务尊重人权。

59. 此外，企业销售和掌握边境安全技术，并且培训首次抵达国、过境国或离境国的边防人员和其他官员如何使用这些技术，增强巡逻和监视能力。越来越多的国家接受此种服务，以便在移民远未到达目的国边境前就加以阻止。企业不仅趁机进入相对未开发国家和区域的新市场和增长市场，而且还进行游说，创造机会，例如，确保区域组织和机构的相关供资文书中提到它们的服务。为执行外部化政策而采取的措施通常是更广泛的双边或多边协议中的内容，由政府各部门和区域性机构执行，因此难以追踪。先进技术特别是生物识别技术和系统通常都被纳入对这些国家的一揽子捐赠，有时则为了其他目的，例如选民登记，但部分动机都是为了方便识别抵欧人员的身份和实施驱逐。⁴⁵

60. 这些举动没有适当顾及人权方面的影响。企业似乎没有按照人权尽职责任的要求，制定服务对象评估与核查标准。例如，据报告，土耳其聘请一家企业建造一堵墙，在上面配备高科技摄像头、传感器和先进技术，给妇女、儿童、老人、残疾人和其他人逃离冲突制造额外的障碍和风险。⁴⁶ 另外，有报告称，在至少两个近期发生冲突或正在发生冲突的国家，为民兵或前民兵成员举办了装备以及相关方面的培训，据了解，民兵成员在这些国家实施了严重侵犯人权的行为。总的来说，在国家尚未建立适当保护制度的情况下，企业设法提高国家逮捕和拘留非正常移民或无证移民的能力，也可能使移民面临风险。

61. 政府试图实现边境管制外部化的另一个途径是制裁承运人。承运人制裁方面的法律规定航空公司人员须在登机口核实旅行证件，拒绝缺少必要证件的移民登

⁴³ 见 A/HRC/35/25/Add.3 和 AUS 4/2019。

⁴⁴ CCPR/C/AUS/CO/6，特别是第 35 段。

⁴⁵ 见跨国学会提交的材料。

⁴⁶ 见 CMW/C/TUR/CO/1； and Khalil Ashawi, “For Syrians fleeing Idlib, Turkish border wall becomes symbol of their plight”, Reuters, 26 February 2020。

机。因此，航空公司有时要与政府移民官员协商或在其指导下，实施证件检查和乘客特征分析。这样一来，航空公司就可能在过境时或在目的地，例如机场内的自行管理区，关押被拒乘客，等待驱回，这实际上剥夺了他们的自由，而且可能剥夺他们的一系列其他权利，包括寻求庇护的权利。航空公司的工作人员采取此类行动之前，没有接受过关于移民所享人权保护的适当培训，包括关于不歧视和诉诸庇护程序的适当培训。对让无证移民登机的航空公司处以罚款，不利于采取一切必要措施，确保不把任何人遣返至其可能面临严重侵犯和践踏人权行为的国家。同样，政府没有系统地公布关于承运人制裁措施执行情况的统计数据，因此难以监测。根据承运人制裁方面的法律不准登机的移民几乎无法对这一决定提出申诉，而且可能事先得不到任何通知。因此，航空公司很有可能共谋实施驱回行为。

八. 缺少透明度、监督、问责以及对受害者的有效补救

A. 透明度低，信息获取难

62. 与其他私营军事和保安业务部门一样，透明度低严重阻碍了信息的获取。⁴⁷ 在大多数国家，政府不公布关于这些企业及其服务的最新、全面和准确信息，政府与企业所签合同的关键业务和财务细节往往被认为带有私人契约性质，视同机密。鉴于这一行业的运作方式(见上文第 23 段)，行为体众多，母公司、子公司和分包商不甚明晰，再加上范围时常改变，所以，就企业及其活动收集的信息可能很快过时。也就是说，哪家公司提供什么服务、期限多长、目的为何、费用多少等基本信息，都难以查找。⁴⁸ 移民拘留场所和机场自行管理区还存在会见问题，在这些地方会见被拘留移民经常要受局限。许多拘留设施地处偏远或交通不便，会见更不容易，如果是离岸拘留中心，简直难上加难。

63. 缺乏现成可用的信息，有碍媒体机构和非政府组织采取措施有效监督此类业务。解决问题的一个办法是，在有法律允许的国家，向政府提出信息自由请求，而不向私营公司提出。有人用过这一机制，但发现很繁琐，从中也得不出什么结论，因为公开的信息不全，有时还严重欠缺，而且经常要拖许久才予公开。例如，据报告，某非政府组织提出信息自由请求，询问一名在移民拘留中心被押期间身故男子的死因，但花去一年半的时间，还发起诉讼，才从相关政府拿到相关资料。⁴⁹ 如果涉及侵犯和践踏人权案件，这种拖延会对受害者及其家属了解真相的权利产生深远的影响。

⁴⁷ 见 A/74/244。

⁴⁸ 见西北大学普利兹克法学院国际人权中心提交的材料。

⁴⁹ 见 https://aclu-co.org/wp-content/uploads/2019/09/ACLU_CO_Cashing_In_On_Cruelty_09-17-19.pdf。

B. 监督和问责

64. 众所周知，对于私营军事和安保公司行动的监督和问责很薄弱。⁵⁰ 透明度不够，获取信息的渠道欠缺，再者，如上所述企业结构复杂，加大了厘清责任、赔偿和问责的难度。

65. 一般来说，国家把移民拘留和边境管制的具体方面外包给私人行为体，但保留对整个边境管理机构的管控和决策权。此外，私人行为体往往与国家安全机关和其他官员一起工作。经常难以确定私营和公共行为体之间的分工，也难以把行动和决定归于特定实体和个人。这为各行为体尝试开脱责任提供了便利。

66. 此外，即使侵犯移民权利的行为曝光，企业和责任人个人也很少受波及。相反，就算企业在移民拘留等方面有践踏人权的斑斑劣迹，国家也一再延长或扩大与之签署的合同。有时，不用一家企业而改用另一家企业，无论后者的人权记录如何。即使在企业丢掉合同的情况下，也不会丢掉市场份额，签订其他合同后仍能得到聘用。

67. 不过，现正推行一些机制和战略，尝试解决虐待问题，特别是在移民拘留中心和驱逐期间发生的虐待问题。在一些国家，以政府监察局为形式的国家监督机制、根据《禁止酷刑公约任择议定书》授权视察剥夺自由场所的国家预防机制，以及监察员都在积极监测移民拘留设施。例如，有个国家就是由政府监察局负责监测私人经营的移民拘留设施。从近期开展的四次突击检查中发现的情况包括：国家移民拘留标准和合同要求遭到严重违反，由此产生风险；针对以前查出的疏漏采取的后续行动有欠缺；尽管记录显示拘留标准一直未能得到遵守，但移民事务主管机关作出的经济处罚力度不够。实际上，主管机关被认定背离某些拘留标准给予豁免，进一步削弱了对恶劣拘留条件和虐待行为的问责力度。⁵¹ 虽然有这些相关发现，但为解决提出的问题而采取的行动似乎少之又少。工作组接到了其他国家的类似报告，特别是那些有企业大量参与移民拘留的国家。国家监督机制固然是一个宝贵的工具，可藉此提出具体建议，更好地保护被剥夺自由者，但是对于建议的后续跟进不力、执行机制缺失，削弱了国家监督机制的效果。

68. 法律途径为追究责任和补救受害者提供了机会。有些企业因其对被拘留移民采取的虐待劳工做法，特别是扣发被拘留移民从事清洁房舍等剥削性工作应得的微薄工资而被告上法庭。在一些成功的法律诉讼中，要求政府在其领土上向遭到离岸拘留的人员提供医疗服务。还有人就整体拘留条件和食物、水、医疗卫生服务的获取等方面，对国家主管机关和企业发起集体诉讼。

69. *Kamasae* 诉澳大利亚联邦及其他人案是一起标志性的集体诉讼，被告方是澳大利亚政府和两家签约经营巴布亚新几内亚马努斯岛离岸移民拘留中心的企业。据称，澳大利亚政府和这两家私人承包商一再违反对该中心拘留的寻求庇护者应尽的关照义务，特别是在拘留条件、食物、水、医疗服务的获取、内部和外

⁵⁰ 见 A/HRC/36/47。

⁵¹ 见 www.oig.dhs.gov/sites/default/files/assets/2019-06/OIG-19-47-Jun19.pdf。

部安全措施方面。2017 年达成和解，金额为 7 000 万澳元加上估计 2 000 万澳元的费用。

70. 尽管达成这一重大和解，但在结案时没有承担责任、许多问题也没有解决。和解协议虽然规定向一些被拘留在马努斯岛的人支付经济补偿，却没有满足以下基本需求，即停止执行拘留、确保在拘留中心关闭后为他们提供保护以及为他们进行重新安置。此外，和解的细节没有公布、和解金由谁支付仍不明了，两家私人承包商很可能已经逃脱了经济责任。⁵²

71. 另一个标志性案件是工作组在函件⁵³ 中提到的 Jimmy Mubenga 从联合王国被强行驱逐到安哥拉途中死亡案。此人于 2010 年丧生。死前，私人保安人员曾对其强行施加限制。他们隶属与联合王国签约承担该次驱逐护送工作的 G4S 公司。3 名保安人员因过失杀人罪接受审判，2014 年均被宣告无罪。10 年后，仍无人为 Jimmy Mubenga 的死亡被追责。

72. 归根结底，这些案件和其他类似案件都未能产生任何解决系统性问题的判决，也未质疑政府把移民和边境管理职能外包给私营商业行为体的现有模式并对企业及其人员在这一领域践踏人权行为公然不予追究的现象提出挑战。

73. 采取的其他战略包括地方立法改革。在一个国家，地方主管机关出台了法律，禁止与移民拘留服务企业新签合同和续签合同，还要以几年为限逐步取消现有合同，从而在立法方面取得了重大但零散的进步。不过，据报告，有企业起诉地方当局，试图废除这一法律。在一起案件中，移民事务主管机关与一家企业匆忙签署了一份新的长期合同，以规避新法律的适用。⁵⁴

74. 此外，一些企业由于公众抗议或撤资运动而停止了某些类型的活动。例如，据报道，美国几家航空公司拒绝运送因零容忍政策被迫与家人分离的儿童。美国一些大银行明显采取了类似的立场，宣布不再为经营私人拘留中心的公司提供资金。企业也受到工会的压力，因为其雇员对利用航空公司实施驱逐、强迫家庭分离一事表示关切。随着由于据称来自英联邦国家的联合王国长期居民被非法驱逐出境(见上文第 54 段)，以及寻求庇护的男女同性恋、双性恋、跨性别者和多元性别者被非法驱逐而引发的大规模活动愈演愈烈，联合王国一家航空公司宣布，不再为递解出境提供运输服务。⁵⁵

⁵² Gabrielle Holly, “Transnational tort and access to remedy under the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: *Kamasae v. Commonwealth*”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 19, No 1 (2018).

⁵³ 见 GBR 5/2010。

⁵⁴ 见西北大学普利兹克法学院国际人权中心提交的材料。

⁵⁵ 见澳大拉西亚企业责任中心提交的材料。

九. 结论和建议

结论

75. 近几十年来，企业在移民和边境管理安全方面的参与急剧增加。虽然国际法既不鼓励也不禁止私营化，但国际人权框架明确规定，国家最终要为企业对人权的享受情况造成的影响负责。当国家把政府固有的职能外包给主要受利润驱动的私营商业行为体时，必须慎之又慎，因为这会加剧轻人权、重效率效益和削减成本目标的情况。

76. 联合国人权机制(包括本工作组)和民间社会行为体表示，长期以来一直对移民拘留设施私营化乃至对可能妨碍人权享受的服务私营化所产生的冲击深感关切。本报告着重指出，国家与企业签订合同，由后者提供一系列安全服务来支撑国家为强化边境管制、防止非正常移民或无证移民入境而出台的政策和措施，会带来严重后果。有时，企业直接对侵犯移民(包括难民和寻求庇护者)人权的行为负责，当出现剥夺自由的情形时，尤其是如此。在其他情况下，企业成为移民和边境主管机关等其他行为体所致侵犯人权行为的同谋，它们提供边境安全技术，合谋将移民活动视为安全威胁，而“解决方案”要靠只有它们才能供应的安全和军事技术工具。

77. 一切都表明，随着新市场的开放和对不断更新的技术的渴望，对此类所谓安全解决方案的需求纷至沓来，因此，这种做法不仅会持续，而且会增加。在许多国家，特别是在全球北方，移民和边境管制执行工作牵涉的主要政治和经济利益紧密交织，难以分解。迫切需要从根本上评估移民管理方式，包括企业在强化“安全高于人道”的做法上起到的作用，以及企业在这部门提供的具体安全服务，从而解决大规模侵犯和践踏移民(包括难民和寻求庇护者)权利的问题。一些国家在使用私营移民和边境管理安保服务方面已有几十年经验，应当率先评估当前模式及其对移民人权和尊严的影响。

建议

78. 国家有义务尊重、促进、实现移民的人权，不加任何歧视。国家对其管辖或有效控制范围内的所有移民都负有这一义务，包括在可适用情况下域外履行义务，而无论是否把某些移民拘留和边境管制职能外包给私人行为体。为履行这方面的义务，国家必须紧急加强私营军事和安保服务提供方面的法律和监管框架，特别要注意承包国家固有职能的企业，以及在更有可能严重损害人权的高风险环境下开展活动的企业。应当针对那些在移民和边境管理方面提供此类服务的公司制定具体规章，形成相关监测机制。

79. 国家应当利用掌握的一切工具执行人权标准，包括许可或授权机制与合同。公共机构与企业之间关于移民和边境管理职能的合同应纳入符合国际标准且足够详细的人权合规条款、定期报告要求和健全的人权监测规定，以及处理承包商违规行为的有效手段，包括终止合同和确保不再聘用。

80. 国家应当定期全面审查从移民和边境管理公司购买、由其维护的先进技术，以评估其遵守人权的情况。一旦发现某些技术的使用助长或直接导致侵犯和践踏人权行为，国家应当予以停止或纠正，确保技术的使用完全符合国际法规定的义务。国家应当向企业通告审查结果并提出产品和服务整改要求，或通知停止使用相关技术。

81. 国家必须公开披露关于外包给商业实体的移民拘留和边境管制职能的详细适度信息。国家应当加强国家监督机制，确保该机制与国家人权机构和独立民间社会组织一道，有授权也有能力监督私营移民和边境安全服务机构遵守人权的情况，包括确保它们能进入所有剥夺移民自由的地方，并能充分参与相关公共研究和政策论坛。

82. 国家应当引入制衡措施，限制该等企业对国家、区域和国际移民治理决策工作产生的不当影响。

83. 关于收集、储存、使用移民生物识别数据和其他数据，国家必须要求公司确保依法规范它们提供和管理的系统，遵守数据保护和隐私方面的国际标准和最佳做法。除其他外，此类数据应与正当目的相称，合法取得，准确无误并反映最新情况，稳妥储存一定时间并可以安全稳妥地处置。

84. 国家应当终止将移民拘留设施的整体运作外包给私营军事和安保公司的做法，应当采取法律和政策措施，促进替代拘留办法的使用，把剥夺自由作为最后手段。⁵⁶

85. 国家必须采取措施，确保企业及企业人员对由其商业活动直接或间接造成的侵犯移民人权行为承担责任。这应当包括制定法律和其他具体机制，包括与调查、起诉、惩处企业人员有关的法律和具体机制，并且采取措施确保不再发生。

86. 鉴于在提供移民和边境管理方面的私营军事和安保服务时发生严重践踏人权行为的危险增加，这一部门的企业需要加强人权尽职，以免造成、加剧负面人权影响，或直接与负面人权影响相关联。该尽责程序应当贯穿于企业业务的所有阶段，以反映潜在和实际的人权影响。例如，为避免相互串通，把移民遣返到其人权会受到伤害的地方，航空公司和提供安全运输服务的公司应当进行彻底检查，确保受其监督的所有移民在遣返后不会面临人权遭到侵犯或践踏的风险。除非移民的人权保护需求得到适当的个性化评估，否则此类企业应当拒绝运送移民。人权尽责程序的另一个关键环节是充分审查和培训安保人员。

87. 这一部门的企业应当像具有类似职能的公共实体一样，有义务公开披露与自身合同和业务有关的易懂、明确、清楚的信息。

88. 企业一旦发现自己造成或加剧负面人权影响，应当全面披露与该等影响有关的信息，并且通过正当程序作出补救或配合作出补救。如该等影响构成对人权的

⁵⁶ 关于移民拘留设施私有化的更详细建议，见 A/72/286。

严重侵犯和践踏，包括犯罪，则企业应当全面与司法机制配合，以追究责任，为受害者提供有效补救。

89. 国际行为守则协会和蒙特勒文件论坛等多利益攸关方倡议应当考虑如何填补创始文件未能明确反映在移民和边境管理方面提供私营军事和安保服务的企业所存在的漏洞。鉴于这一部门的规模，以及与移民拘留和边境管制职能私营化有关的风险，又鉴于缺乏一项监管、监测、监督私营军事和安保公司活动的具有法律约束力的国际人权文书，填补漏洞尤为重要。
