



第七十五届会议

议程项目 70(b)

消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为：
《德班宣言和行动纲领》的全面执行和后续行动

当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为*

秘书长的说明

秘书处谨向大会转递当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员滕达依·阿丘梅根据大会第 [74/137](#) 号决议编写的报告。

* 本报告逾期提交是因为发生了提交者无法控制的情况。



当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员的报告

摘要

各国政府和联合国机构正在开发和使用的新型数字技术在边境和移民执法方面显现出独特的试验性、危险性和歧视性。这些技术在应用过程中侵犯了难民、移民、无国籍人和其他人的人权，并以剥削性条件从这些人群那里获取大量数据，剥夺了他们基本的主体能动性和尊严。

本报告重点分析数字技术如何被用于为仇外和种族歧视思想推波助澜，这些思想之所以大行其道，部分原因在于将难民和移民本身视为国家安全威胁的观念得到广泛传播。此外，对上述人群的歧视和排斥有时虽然不是出于明确的敌意，却是在缺乏必要的人权保障的情况下追求官僚和人道主义效率的结果。报告还指出，与边境安全化和数字化有关的巨额经济利润与这一问题存在重要联系。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 数字边境的兴起	5
三. 数字边境和移民执法中的种族歧视和仇外歧视情况描述	11
A. 直接和间接歧视	11
B. 歧视性结构	15
四. 建议	23

一. 引言

1. 本报告在分析内容上承接特别报告员最近提交人权理事会的题为“种族歧视与新兴数字技术：人权分析”的报告。¹ 在该报告中，特别报告员采用注重平等的方法分析新兴数字技术背后的人权治理，着重介绍了这些技术在设计和使用过程中造成的种族歧视问题，同时敦促国家和非国家行为体不要再奉行忽视新兴数字技术的种族和族裔影响的“不分肤色”或“种族中立”战略，而应该直面这些技术的普及造成并加剧的交叉形式歧视。该报告聚焦那些主要因种族和族裔(包括土著血统)而遭受歧视的人群，提请注意性别、宗教和残疾状况的影响。提交给大会的现在这份报告从另外一个略微不同的视角出发，聚焦移民、无国籍人、难民和其他非公民以及以迁徙传统为核心特征的游牧民族和其他民族，分析新兴数字技术给他们带来的仇外和种族歧视影响。本报告所指“难民”包括符合难民定义但其难民身份尚未得到任何国家正式承认的寻求庇护者。

2. 虽然新兴数字技术现已广泛应用于社会治理的方方面面，但在边境和移民方面的应用引发了特殊关切，这至少有两个原因。在大多数(如非所有)国家治理框架下：

(a) 非公民、无国籍人和相关群体拥有的权利较少，获得的法律保护也不足以使其免受国家权力滥用之害，他们还可能会成为独特形式的仇外私人暴力的目标；

(b) 行政部门和其他政府部门在边境和移民执法方面保留了广泛且不得审查质疑的自由裁量权，不受常见的以宪法等形式向公民保证予以施加的实质性和程序性限制。

3. 正如本报告所强调的，各国政府和非国家行为体正在开发和使用的数字技术在边境和移民执法方面显现出独特的试验性、危险性和歧视性。这些技术在应用过程中侵犯了难民、移民、无国籍人和其他人的人权，并以剥削性条件从这些人群那里获取大量数据，剥夺了他们基本的主体能动性和尊严。虽然本报告关注的主要是相对较新的技术创新，但其中许多技术与历史上的种族化治理殖民技术存在渊源，如移民管制技术。技术不仅不是中立的，往往还会在设计和使用过程中强化社会、政治和经济领域的主导趋势。正如以往几份报告所强调的，族裔民族主义和民粹主义在全球范围内沉渣泛起，导致难民、移民和无国籍人遭受了严重的仇外和种族歧视。² 本报告重点分析数字技术是如何被用于为仇外和种族歧视思想推波助澜，这些思想之所以大行其道，部分原因在于将难民和移民本身视为国家安全威胁的观念得到广泛传播。此外，对上述人群的歧视和排斥有时虽然不是出于明确的敌意，却是在缺乏必要的人权保障的情况下追求官僚和人道主

¹ A/HRC/44/57。

² 例如，见 A/73/312。

义效率的结果。报告还强调，方兴未艾的边境安全化以及相关的巨额经济利润与这一问题存在重要联系。

4. 难民、移民和无国籍人因原籍、种族、族裔、宗教和其他不可接受的理由而遭受本报告列举的种种侵权行为之害。不应轻描淡写地认为这些侵权行为是公民和非公民之间合理的区别待遇。在这方面，特别报告员提请注意她先前就公民身份、国籍和移民身份相关的种族歧视问题提交的报告，她在该报告中强调了歧视趋势和国际人权法对于这类侵权行为的适用情况。³

5. 特别报告员此前提交人权理事会的报告⁴ 为本报告提供了重要背景，两份报告强调了很多相同因素，她建议在阅读本报告时结合参照之前那份报告。那份报告尤其有助于解释新兴数字技术在应用中造成种族歧视的机制，还能凸显导致这些技术日益被歧视性使用的经济、政治和其他社会力量。她在本报告中重申，尽管人们普遍认为新兴数字技术在运作中保持中立和客观，但在这些技术目前广泛应用的各个领域，种族、族裔、原籍和公民身份决定了人们获得和享有人权的机会。各国义务针对这种种族歧视进行预防、打击和补救，企业等私营行为体同样义不容辞。在边境和移民执法方面(在其他方面也是如此)，如果不能控制或减轻技术的负面影响，为了防止侵犯人权，可能需要彻底禁用或取缔相关技术。

6. 在编写本报告的过程中，特别报告员收到了来自以下方面的宝贵意见：由加州大学洛杉矶分校承诺人权研究所、加州大学洛杉矶分校法学院、加州大学洛杉矶分校批判性互联网调查中心、无国籍与包容问题研究所以及移民与技术监督联盟主办的专家组会议；与研究人员，包括无国籍人士、移民和难民的访谈；一系列利益攸关方响应公开征集意见的呼吁提供的材料。非机密性材料将在任务网页上开放查阅。

二. 数字边境的兴起

7. 技术在边境和移民执法中一直发挥着重要作用，从护照到实体边境墙等各种工具都可以说是这类技术的体现。本报告重点关注数字技术在移民和边境执法中的日益普及，一些评论人士恰如其分地称之为“数字边境”⁵ 的兴起——在本报告中，“数字边境”是指在基础设施和流程上越来越依赖机器学习、自动化算法决策系统、预测分析和相关数字技术的边境。这些技术已整合运用于身份证件、面部识别系统、地面传感器、高空摄录无人侦察机、生物特征数据库、庇护决策流程以及边境和移民执法的许多其他方面。

8. 总体而言，数字边境技术正在加强根据原籍、阶层等因素区别对待不同流动和迁移人群的并行边境制度。自动化边境控制是这类并行边境制度实际应用的一

³ [A/HRC/38/52](#)。

⁴ [A/HRC/44/57](#)。

⁵ 例如，见 Dennis Broeders, “The new digital borders of Europe: EU databases and the surveillance of irregular migrants”, *International Sociology*, vol. 22, No. 1 (January 2007), pp. 71-92。

个例子。一份提交材料例举了爱尔兰在都柏林机场等入境点引入的“电子关口”，来自欧洲联盟/欧洲经济区和瑞士的电子护照持有人可以“自助”的形式通过电子关口，完成入境手续。⁶ 这份材料指出，“‘自助’通关只向部分国家的公民开放，这些国家基本是富裕的白人国家(日本是特例)”。欧洲联盟/欧洲经济区和瑞士以外国家的公民经航空或海路交通入境爱尔兰时，必须在抵达时向移民官员表明身份。

9. 数字边境的一个特点是广泛应用了生物识别技术，即“根据个体的生物和行为特征进行自动识别”的技术。⁷ 除了指纹数据、视网膜扫描和面部识别以外，还有一些不太为人所知的生物识别方法，如根据人的静脉和血管形态、耳朵形状和步态等进行识别。生物识别技术被用于确定、记录和核实移民和难民的身份。例如，联合国已经收集了 800 多万人的生物特征数据，其中大多数是逃离冲突或需要人道主义援助的人。⁸ 研究人员记录了生物识别技术的种族化根源，⁹ 以及目前技术应用中基于种族、族裔和性别的歧视性操作。¹⁰ 最近有份报告指出，在机场等边境口岸部署的面部识别技术即使采用最好的算法，对黑人女性的误判率也是白人男性的 20 多倍；尽管如此，这些技术依然在全球范围内逐渐推广。¹¹ 正如该报告所指出的，“在将面部识别用作把关技术的情况下，旅行者因种族、性别和其他人口特征(例如原籍国)被拦在边境控制机制之外”。这种差别待遇往往会导致负面成见长期延续，引发的禁止性歧视甚至可能导致寻求庇护者被驱回。

10. 下面的例子表明，政府和人道主义组织收集难民和移民的生物特征数据，尽管有其理由，但可能会严重侵犯这些群体的人权。此外，目前还不清楚这些收集来的生物特征数据会得到怎样的处理，也不确定受影响的群体是否可以获得自己的数据。例如，世界粮食计划署(粮食署)与从事数据挖掘的帕兰提尔技术公司签订了一项 4 500 万美元的合同，致使粮食署管理的 9 200 万受援者的数据在数据处理、安全和责任方面面临风险，因此招致诟病。¹² 事实证明，帕兰提尔等私营企业为美国移民和海关执法局和国土安全部实施的拘留和驱逐计划提供了关键技术支持，¹³ 人们因此担忧企业成为这些计划所涉侵犯人权行为的帮凶，这也是

⁶ 爱尔兰移民理事会提交的材料。

⁷ 见 www.biometricsinstitute.org/what-is-biometrics/。

⁸ 众所周知，这些庞大的数据集很难追踪，而且还存在用新收集的生物特征数据来更新旧数据的可能。例如，见 <http://humanitarian-congress-berlin.org/2018/>。

⁹ 例如，见 Simone Browne, *Dark Matters: On the Surveillance of Blackness* (Duke University Press, 2015)。

¹⁰ 见 [A/HRC/44/57](http://www.unhcr.org/refugees/44/57)。

¹¹ Tamir Israel, “Facial recognition at a crossroads: transformation at our borders and beyond” (September 2020).

¹² 见 www.thenewhumanitarian.org/news/2019/02/05/un-palantir-deal-data-mining-protection-concerns-wfp。

¹³ 见 www.technologyreview.com/2018/10/22/139639/amazon-is-the-invisible-backbone-behind-ices-immigration-crackdown/。

情有可原的。目前尚不清楚世界粮食计划署将与帕兰提尔合作建立怎样的数据共享问责机制，也不确定数据主体能否拒绝分享数据。¹⁴ 数据收集不是一种非政治行为，特别是当强大的全球北方行为体在缺少保证监督和问责的监管方法的情况下收集弱势民众的信息时，更是会充满政治色彩。¹⁵ 极力收集移民人口数据的行为之所以招致批评，是因为这种做法可能会严重侵犯他人隐私，引发严重的人权问题。¹⁶

11. 在历史上能找到许多从边缘群体收集的数据被歧视性使用、甚至因此致人死亡的例子。纳粹德国为推进大屠杀，战略性地收集了大量犹太人社区的数据，其主要合作伙伴是一家私营企业：IBM 公司。¹⁷ 其他灭绝种族事件的发生也依赖于对群体的系统跟踪，例如根据族裔身份证对图西人进行登记，就为 1994 年卢旺达大规模种族灭绝提供了便利。¹⁸ 9·11 事件后，美国通过国土安全部的国家安全出入境登记系统，针对边缘人群进行了多种数据收集模式的试验，收集了超过 8.4 万名被标记者的照片、生物特征、甚至第一人称采访数据，这些人大多来自阿拉伯国家。¹⁹ 在所有这些案例中，包括政府在内的不同行为体利用了人们认为从边缘群体收集数据是中立或无害的必要行为的想法，然后以歧视性的方式对待这些群体。

12. 自主技术也越来越多地用于边境地带的监控与安防。例如，欧洲边境与海岸警卫局(Frontex)一直在地中海和爱琴海测试利用各种军用无人机来监视和拦截移民和难民搭乘的船只，阻止他们登上欧洲海岸。²⁰ 2020 年 10 月，Bellingcat、灯塔报道、《明镜周刊》、朝日电视台和美因茨报道在一项联合调查中发现有可信证据表明，Frontex 参与了驱回²¹ 或强制遣返越境难民和移民的行动，而没有考虑难民和移民的个人情况，也没有给他们留下申请庇护或申诉的可能。这种驱回难民和移民的做法很可能违反了国际法规定的推回义务，而监视技术为这种做法提供了支持。一份提交材料着重指出，希腊通过法律调整，允许警方使用无人机

¹⁴ 见 www.devex.com/news/opinion-the-wfp-and-palantir-controversy-should-be-a-wake-up-call-for-humanitarian-community-94307。

¹⁵ Dragana Kaurin, “Data protection and digital agency for refugees”, World Refugee Council research paper No. 12 (May 2019), 可查阅 www.cigionline.org/publications/data-protection-and-digital-agency-refugees。

¹⁶ 见 www.chathamhouse.org/2018/03/beware-notion-better-data-lead-better-outcomes-refugees-and-migrants。

¹⁷ Edwin Black, *IBM and the Holocaust: The Strategic Alliance between Nazi Germany and America's Most Powerful Corporation* (Dialog Press, 2012).

¹⁸ 见 www.theengineerroom.org/dangerous-data-the-role-of-data-collection-in-genocides/。

¹⁹ 见 www.aclu.org/issues/immigrants-rights/immigrants-rights-and-detention/national-security-entry-exit-registration。

²⁰ Petra Molnar, “Technological testing grounds: migration management experiments and reflections from the ground up” (November 2020).

²¹ 见 www.bellingcat.com/news/2020/10/23/frontex-at-fault-european-border-force-complicit-in-illegal-pushbacks 和 www.spiegel.de/international/europe/eu-border-agency-frontex-complicit-in-greek-refugee-pushback-campaign-a-4b6cba29-35a3-4d8c-a49f-a12daad450d7。

监视边境地区的非正常移民，但在这一过程中并未确保受监视者的人权得到必要的法律保护。²²

13. 军事或准军事自主技术的使用加强了移民与国家安全之间的联系，导致将移民犯罪化的论调日益甚嚣尘上，助长了以基于风险的分類标准划分和标记移民的做法。²³ 各国，特别是那些边境有大量难民和移民抵达的国家，一直在使用各种方式预防和阻止难民和移民合法申请庇护。这种将庇护和移民犯罪化的规范性转变意在为无人机和各种边境执法装置(如遥感传感器和配备红外线摄像头的综合固定塔架，即所谓的自主监控塔)的应用提供理由。这些日益强硬的侵入性技术声称用于缓解边境的“威胁环境”，²⁴ 但可能会引发严重后果。尽管所谓的“智能边境”技术号称是比其他边境执法制度更人性化的选择，但研究表明事实并非如此，比如美国-墨西哥边境在部署这类技术后，移民死亡人数实际上不减反增，移民路线也朝着亚利桑那沙漠中更危险的地形偏移。²⁵ Samuel Chambers 等人发现，引入这些新技术后，移民死亡人数增加了一倍多，²⁶ 创造了一片“开放的坟墓之地”。²⁷

14. 在没有适当的公众咨询、问责框架和监督机制的情况下，按照边境地带的“军事化技术制度”，²⁸ 边境执法部门对这些技术的使用只会日益增加。一份提交材料例举了朝鲜半岛非军事区的情况，在那里大韩民国部署了固定的、远程操作的半自主武器。²⁹ 大韩民国政府声称无意开发或购买致命自主武器系统。³⁰ 但由于缺乏透明度，自主武器系统在边境的部署状况往往很难确定。鉴于此类系统还在推广之中，各国必须考虑并避免弱势群体，特别是难民、移民、寻求庇护者、无国籍人和相关群体因种族、族裔和原籍而受到完全自主武器的过大影响。

15. 联合国会员国和联合国多个机构都越来越依赖大数据分析来为其政策提供信息。例如，国际移民组织(移民组织)使用流离失所跟踪信息总库³¹ 来监测流动人口，通过手机通话记录和位置标记以及社交媒体活动分析，更好地预测流离失所者

²² Homo Digitalis 提交的材料。

²³ Dimitri van den Meerssche 提交的材料。

²⁴ Raluca Csernaton, “Constructing the EU’s high-tech borders: Frontex and dual-use drones for border management”, *European Security*, vol. 27, No. 2 (2018), pp. 175-200.

²⁵ Samuel Norton Chambers et al., “Mortality, surveillance and the tertiary ‘funnel effect’ on the U.S.-Mexico border: a geospatial modeling of the geography of deterrence”, *Journal of Borderlands Studies* (2019).

²⁶ 同上。

²⁷ Jason De León, *The Land of Open Graves: Living and Dying on the Migrant Trail* (University of California Press, 2015).

²⁸ Raluca Csernaton, “Constructing the EU’s high-tech borders: Frontex and dual-use drones for border management”.

²⁹ 禁止杀手机器人运动提交的材料。

³⁰ 同上。

³¹ 见 <https://dtm.iom.int/about>。

的需求。美利坚合众国也利用大数据分析，根据原已存在的社区联系来预测如何成功地重新安置难民。³² 但有批评指出，在反移民情绪日益高涨的全球形势中，也出现了为政治目的(例如影响援助的分配)曲解和歪曲移民数据的现象。不精准的数据也可能被用来煽动恐惧和仇外情绪，对试图在美国-墨西哥边境申请庇护的移民群体的定性、³³ 在地中海地区激起的反移民情绪，包括最近提议的浮动边境墙，³⁴ 都反映了这种情况。煽动起社会恐惧之后，又以这种恐惧为由为违反国际人权法的日益强硬的回应措施进行辩护。³⁵ 正如一份提交材料所指出的，在两极分化、反移民甚至仇外的政治背景下，“用于为边境的机器学习算法提供信息、用于政党竞选活动或立法的数据可能是有缺陷的，在一个对少数群体存在结构性偏见的环境中，这种对数据的歪曲可能会助长虚假信息、仇恨言论和暴力”。³⁶

16. 对评估数字边境的人权状况而言，私营企业的作用是关键，它们对利润的追求大大推动了数字技术在移民和边境执法领域的广泛应用。这些企业通常与政府建立伙伴关系，使政府得以推卸使用这些技术可能导致的侵权责任。由于各国政府越来越多地借助私营部门利用新技术，主要从忽视基本人权的国家安全角度管理移民，³⁷ 因此出现了一个新词——“边境产业综合体”，用来描述“边境治安、军事化和金融利益之间的联系”。³⁸ 推动边境产业综合体发展的趋势包括边境的外部化、军事化和自动化。³⁹ 自 1980 年以来，美国用于边境和移民执法的预算增加了 6 000% 以上。⁴⁰ 2021-2027 年欧洲联盟用于管理外部边境、移民和庇护事务的预算将增加 2.6 倍，总额超过 349 亿欧元，而 2014-2020 年这一预算为 130 亿欧元。⁴¹ 最近的市场研究报告预测，到 2025 年，全球边境安全市场的复合年增长率将在 7.2% 至 8.6% 之间(6 500 万至 6 800 万美元)。⁴²

³² 见 <https://news.stanford.edu/2018/01/18/algorithm-improves-integration-refugees/>。

³³ 纽约大学法学院种族、不平等和法律中心提交的材料。

³⁴ 见 www.dezeen.com/2020/02/10/greece-floating-sea-border-wall-news/。

³⁵ 另见 Ana Beduschi, “International migration management in the age of artificial intelligence”, *Migration Studies* (2020); Ana Beduschi 提交的材料。

³⁶ 少数群体权利国际提交的材料。

³⁷ Dhakshayini Sooriyakumaran 和 Brami Jegan 提交的材料。

³⁸ 见 www.aljazeera.com/opinions/2019/11/1/why-climate-action-needs-to-target-the-border-industrial-complex/。

³⁹ Dhakshayini Sooriyakumaran 和 Brami Jegan 提交的材料。

⁴⁰ 同上。

⁴¹ 见 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4106。

⁴² 见 www.issuewire.com/border-security-system-industry-projected-to-garner-usd-6781-billion-by-2025-flir-systems-lockheed-1631530966252699 和 www.marketresearchfuture.com/reports/border-security-market-1662。

17. 在推动边境产业综合体的新兴数字技术中，为边境监控服务的无人机和帮助构建“智能边境”的生物识别技术⁴³发挥着关键作用。边境监控服务领域的大型企业参与者和受益者主要是全球北方的军事公司，其中一些公司，如洛克希德马丁，是世界上最大的军火商。⁴⁴ IBM 等信息技术公司也是主要参与者，它们的作用包括数据收集和处理。⁴⁵ 其中许多企业行为者在与数字边境产业治理相关的国内和国际决策中发挥着巨大的影响力。⁴⁶ 公职部门和私营公司之间的“旋转门”越来越紧，模糊了政府(边境管制、军事)和产业(安全和咨询公司)之间的界限。⁴⁷ 企业还通过合营的方式与政府联系在一起。例如，一份提交材料指出，2016年，法国公私合营公司 Civipol 为马里和塞内加尔建立了指纹数据库。⁴⁸ 这些项目由欧洲联盟促进非洲稳定和从根源上解决非洲非正常移民和流离失所者问题紧急信托基金资助 5 300 万欧元，旨在识别从这两个国家抵达欧洲的难民并将其驱逐。⁴⁹ 法国拥有 Civipol 公司 40% 的股份，军火生产商 Airbus、Safran 和 Thales 各拥有 10% 以上的股份。⁵⁰ 这进一步说明了全球北方国家如何利用国际援助推进其在全球南方的边境议程。

18. 一名研究人员指出了对“技术殖民主义”兴起的迫切担忧。技术殖民主义突显了“数据和数字创新在加深难民和人道主义机构之间的不平等、最终加剧全球不平等方面的关键作用”，⁵¹ 这在一定程度上是由企业利益和政府推卸人权责任造成的。这些不平等通过各种形式的技术试验、数据和价值提取以及下文第三节所述的直接和间接歧视而进一步巩固。

19. 简而言之，许多数字边境技术会取代或辅助人类决策过程，但有时会引发严重的人权担忧。这些技术还会扩大政府和私人行为者可以对移民、难民、无国籍人等施加的权力和控制，同时保护这些权力不受法律和司法的限制。换句话说，它们会增加严重侵犯人权的可能性，而且在这一过程中绕过在边境执法中本来必不可少的实质性和程序性保护。下文第三节着重介绍数字边境机制和基础设施造成的歧视性侵犯人权行为的范围，提请注意这些权力扩张和所受制约减少的现象。

⁴³ Dhakshayini Sooriyakumaran 和 Brami Jegan 提交的材料。

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ 同上。

⁴⁶ 同上，引用 www.escri-net.org/corporateaccountability/corporatecapture。

⁴⁷ Dhakshayini Sooriyakumaran 和 Brami Jegan 提交的材料。

⁴⁸ Mark Akkerman, “Expanding the fortress: the policies, the profiteers and the people shaped by EU’s border externalisation programme” (2018).

⁴⁹ 同上，引用 https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/cuetfa/files/cutf_2016_annual_report_final_en.pdf。

⁵⁰ 见 <https://privacyinternational.org/news-analysis/4290/heres-how-well-connected-security-company-quietly-building-mass-biometric> 和 www.afronline.org/?p=42722。

⁵¹ Mirca Madianou, “Technocolonialism: digital innovation and data practices in the humanitarian response to refugee crises”, *Social Media + Society* (April 2019).

三. 数字边境和移民执法中的种族歧视和仇外歧视情况描述

A. 直接和间接歧视

1. 在线平台

20. 在与移民、难民和无国籍人进行交流时了解到，明显存在利用脸书、推特和 WhatsApp 等社交媒体平台散布种族主义和仇外仇恨的现象。一些人说，有人在这些平台上给他们私发信息进行直接攻击。例如，马来西亚的交流参与者称，在冠状病毒病(COVID-19)疫情暴发后，社交媒体平台上的种族主义和仇外宣传有所抬头。有时用户还会将他们认为是“非法”的移民和难民的照片发布在网络上，这一做法令人严重担忧照片中的人除了在网上受到辱骂，随后在现实世界中还可能遭到攻击。

21. 一份提交材料呼吁人们关注一个匿名运营的黑名单网站 Canary Mission，该网站有偏见地将矛头指向曾公开为巴勒斯坦人维护权利的学生、教授和活动人士，并明显针对阿拉伯裔人。该材料称，以色列移民官员在对以色列边境和巴勒斯坦被占领土边境进行管理和执法包括拒绝入境时，使用了 Canary Mission 上公布的信息。⁵² 这种做法侵犯了平等和不受歧视的权利，破坏了对表达自由的保护，也限制了那些权利受到侵犯的人获得补救的途径。

2. 种族定性

22. 与移民、难民和无国籍人的交流还揭示了数字技术在边境执法中的种族和族裔定性方面发挥的作用。参与者对在北马其顿边境对罗姆人进行族裔定性表示关切。2017 年一起针对罗姆人的种族定性案件显示，官员们将被禁止越境的个人的生物特征数据存储在了“禁止出入境名单”上。⁵³ 权利倡导者们提出了合理担忧，即这类名单上罗姆人的比例过高，他们深受族裔定性的影响，但又没有多少办法对自己被列入名单提出质疑。

3. 强制收集生物特征数据、数字识别系统和剥夺基本服务

23. 各国越来越多地要求广泛收集非公民的生物特征数据，人们担心这些数据的收集和使用会带来基于种族、族裔、原籍、血统甚至宗教的直接和间接形式的歧视。如上所述，在大多数情况下，难民、移民和无国籍人无法掌控从他们那里收集的数据如何被传播。一份提交材料称，印度要求强制收集非公民的生物特征数据，歧视性地使用这些数据做出拘留和驱逐决定，甚至是针对罗兴亚人等难民。⁵⁴ 就印度提出的另一个关切问题是，Aadhaar 的使用事实上剥夺了非公民获得关键基本服务的机会，因为这些服务依赖自动化系统，而非公民完全无法进入

⁵² Palestine Legal 提交的材料。

⁵³ 见 www.errc.org/uploads/upload_en/file/5209_file1_third-party-intervention-kham-delchevo-and-others-v-north-macedonia-5-february-2020.pdf。

⁵⁴ Anubhav Dutt Tiwari 和 Jessica Field 提交的材料。

该系统。⁵⁵ 印度禁止没有居住证的难民持有 Aadhaar 卡，致使他们遭受歧视，无法获得基本服务，也不能享受“确保在印度有尊严地避难的权利”。⁵⁶ 该材料称，甚至难民儿童也因为没有 Aadhaar 而被剥夺了初等教育。⁵⁷

24. 参与交流的人士报告说，特别是对无国籍人而言，数字身份识别系统的推广正在摧毁这些群体在没有适当证件和居住国承认的情况下发展起来的非正式生存手段。无国籍人多数来自种族和族裔少数群体，他们被系统地排除在数字身份数据库和文件之外。集中式生物识别系统正以多种方式挑战国际公认的国籍和公民身份框架。关键的问题包括算法决策，它将关于法律地位的决定权从政府官员手中拿走，将其交到管理生物特征数据系统的机器或登记官手中。这可能会在没有正当程序或保障的情况下带来事实上剥夺归化国籍的后果。在考虑采用集中式生物识别系统时，必须考虑到所有剥夺国籍的决定中都必须考虑的关键因素，包括不歧视、避免无国籍、禁止任意性、相称性、必要性和合法性。⁵⁸ 引入数字管理结构有可能在未经正当程序的情况下，借由替代措施剥夺国籍——无论是有意还是由于民事登记系统不完整或有缺陷造成的。⁵⁹ 例如，在交流期间，来自肯尼亚努比亚族群和索马里族群的参与者以及罗兴亚族群的参与者报告说，他们在获得数字身份方面遇到了系统性困难，这威胁到他们获得正规就业和满足其他基本需求的能力。在某些情况下，数字身份识别制度似乎加剧了无国籍状态，导致少数族裔群体完全被排斥和不被承认。

4. 语言识别

25. 虽然使用自动登记系统可能是为了提高政府机构的效率，但这些技术可能带来歧视性后果。一份提交材料称，德国联邦移民和难民局⁶⁰ 使用自动音译程序 TraLitA 将阿拉伯名字译为拉丁字母进行登记。然而，对于名字来源于马格里布地区的申请者来说，该系统更容易出错，其成功率仅为 35%，而伊拉克或叙利亚申请者的成功率为 85%至 90%。说阿拉伯语的申请者在登记时也可能被进行方言分析。联邦移民和难民局使用一种软件来分析申请人的口语样本，以确定其所称原籍的可信性。这款软件依赖于阿拉伯语黎凡特方言，⁶¹ 该材料提出了令人严重关切的问题，即该软件的“易错性从未被专业的监控人员检查过，当外部行为者不求助于算法时也无法理解。”⁶² 显而易见，这将带来的风险是，无法被该软件

⁵⁵ 同上。

⁵⁶ 同上。

⁵⁷ 同上。

⁵⁸ 无国籍和包容问题研究所等，Principles on Deprivation of Nationality as a National Security Measure(2020)，可查阅 <https://files.institutesi.org/PRINCIPLES.pdf>。

⁵⁹ 同上，原则 10。

⁶⁰ Gesellschaft für Freiheitsrechte 提交的材料。

⁶¹ 同上。

⁶² 同上。

识别的阿拉伯语方言使用者可能被错误地认为没有可信度，因此受到歧视，得不到法律和其他保护。

5. 对移民和难民人口的移动数据提取和社交媒体情报收集

26. 各国政府越来越多地利用移民和难民的电子设备来核实他们向边境和移民当局提供的信息。官员们可以通过使用移动提取工具从智能手机上下载数据来达到这一目的，这些数据包括联系人、通话数据、短信、存储的文件、位置信息等。⁶³ 在某些情况下，官员们甚至还没收移民和难民的个人设备。一份提交材料报告说，“被拦截的移民经常被克罗地亚当局没收财物，特别是护照和其他形式的身份证、手机和充电宝，并被立即驱逐到波斯尼亚和黑塞哥维那”。⁶⁴

27. 在奥地利、比利时、丹麦、德国、挪威和大不列颠及北爱尔兰联合王国，法律允许扣押申请庇护或移民者的手机，然后从中提取数据，用作庇护程序的一部分。⁶⁵ 这些做法构成了基于移民身份、事实上是基于原籍对移民和难民隐私权的严重过分侵犯。此外，那些认为从数字设备获得的数据必然是可靠证据的假设是错误的。⁶⁶ 政府还借助使用社交媒体情报，即允许公司或政府监控社交媒体网站(如脸书或推特)的技术。⁶⁷ 其中一些行动是由政府官员直接进行的，但在某些情况下，政府要求公司向它们提供进行监视的工具和(或)专门知识。⁶⁸

28. 一份提交材料详细介绍了德国的相关做法。⁶⁹ 根据修订后的《庇护法》(Asylgesetz)第 15 条，无法出示有效护照或同等证件的寻求庇护者必须交出所有数据载体，不仅是移动电话，还包括笔记本电脑、U 盘，甚至运动手环，以及登录信息，供联邦移民和难民局“读取”以确认身份或国籍。⁷⁰ 《加强执行离境义务法》(Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht)也授权联邦移民和难民局与其他政府机构，如安全部门和情报机构分享数据。⁷¹ 如果确定有必要，应庇护程序秘书处的请求，在庇护申请人签字同意的情况下，在庇护听证之前就可进行读取，⁷² 但该材料指出，由于担心庇护程序可能产生负面后果，申请人“承受着超常大的压力，不得不遵从政府的要求”。⁷³ 在过去两年中，这一惯例做法影

⁶³ 同上；隐私国际等提交的材料。

⁶⁴ Border Violence Monitoring Network 提交的材料。

⁶⁵ 隐私国际等提交的材料。

⁶⁶ Gesellschaft für Freiheitsrechte 提交的材料。

⁶⁷ 隐私国际等提交的材料。

⁶⁸ 同上。

⁶⁹ Gesellschaft für Freiheitsrechte 提交的材料。

⁷⁰ 同上。

⁷¹ 同上。

⁷² 同上。

⁷³ 同上。

响了一半以上的首次庇护申请者，⁷⁴ 某些国籍的人比其他国籍的人受到的影响更大，这引起了人们对事实上的原籍歧视的极大关切。

29. 在德国，这种从个人设备中提取数据的侵入性做法是前所未有的，且只针对寻求庇护者，而这些措施合法化的基础是政治话语中的种族主义和仇外假设。⁷⁵ 该材料进一步强调，事实证明，数据载体评估不适合用于以任何程度的确定性来核实寻求庇护者的身份或国籍，也不适合用于防止滥用庇护程序。⁷⁶ 所尝试的数据读取大约有四分之一都在技术上失败了；即使读取成功，大多数评估报告也因所审查的数据集太小而无法使用或无法得出确定结论。⁷⁷ 在 2018 年和 2019 年成功读出的 21 505 部手机中，只有 118 例左右(0.55%)读出了数据和陈述的矛盾。⁷⁸ 此外，由于读取的算法和训练数据都不为公众所知，法官和其他决策者无法正确评估其可靠性。⁷⁹

30. 尽管欧洲联盟的《一般数据保护条例》等法规力求保护数据和隐私，但一些国家规定了在移民执法方面的不适用情况。两份提交材料指出了英国 2018 年《数据保护法》中有关《一般数据保护条例》不适用的情况。⁸⁰ 根据此“移民不适用情况”，有权处理数据的实体，即所谓的“数据控制者”，可以绕过个人在数据访问方面的核心权利，前提是如果不这样做会“损害有效的移民控制”。⁸¹ 这些权利包括拒绝和限制他人对自己的个人数据进行处理的权利以及删除个人数据的权利。⁸² 这项不适用条款还免除了数据控制者在收集个人数据，包括从学校、雇主或地方当局等其他来源收集数据时，向有关个人提供信息的责任。⁸³ 英国修订后的《警察法》不仅授权警察，还授权移民局官员干预寻求庇护者的手机和其他电子设备。⁸⁴ 比德国所允许的数据载体评估更有甚者，英国 2013 年《犯罪与法院法案》授权警察和移民官员采取秘密监视措施，放置窃听装置，侵入和搜查手机和电脑。⁸⁵ 这些措施的实施对象极大程度上是根据其原籍确定的，而原籍永远不应成为隐私权和其他权利受到减损的原因。

⁷⁴ 同上。

⁷⁵ 同上。

⁷⁶ 同上。

⁷⁷ 同上。

⁷⁸ 同上。

⁷⁹ 同上。

⁸⁰ 同上；无证移民问题国际合作平台提交的材料。

⁸¹ 无证移民问题国际合作平台提交的材料。

⁸² 同上。

⁸³ 同上。

⁸⁴ Gesellschaft für Freiheitsrechte 提交的材料。

⁸⁵ 同上。

B. 歧视性结构

31. 特别报告员在提交人权理事会的报告中举例说明了不同新兴数字技术的设计和使用时如何被有意无意地结合起来，形成种族歧视的结构，这些结构根据某些群体的种族、族裔、原籍和其他特征，全面或系统地削弱他们对人权的享受。换言之，她不仅认为新兴数字技术能够损害人们获得和享受不同人权的权利，她还敦促将这些技术理解为能够造成和维持系统性或结构性的种族和族裔排斥。在本分节中，特别报告员着重分析移民、难民、无国籍人和相关群体如何受到技术干预的影响，使他们因实际的或想像的原籍或移民身份而遭受各种实际和潜在的权利侵犯。

1. 监视性人道主义和监视性庇护

32. 评论人士已提醒注意“监视性人道主义”正在兴起，⁸⁶ 也即在提供服务和其他官僚程序中日益依赖数字技术，这反而导致难民和寻求庇护者无法获得食物等至关重要的基本必需品。⁸⁷ 监视性人道主义是指“援助组织部署的庞大数据收集系统在无意中增加了急需帮助者的脆弱性”。⁸⁸ 即使是一个拼写错误的名字，都可能导致“官僚程序出现混乱”或某人被指控提供假信息，让已经进展缓慢的庇护进程耗时更久。⁸⁹ 在冲突地区，与数据隐私相关的潜在危害往往不易被发现而且会涉及暴力。在这些地区，如果数据被盗或被泄露给交战方，被认为在冲突中“站错队”的人可能会遭到报复。⁹⁰

33. 在这方面，一份提交材料强调了联合国难民事务高级专员公署(难民署)越来越多地使用数字技术管理援助分配会带来的危险。⁹¹ 在阿富汗的难民营中，难民署规定，返回的阿富汗难民要领取援助，必须先进行虹膜登记。⁹² 难民署解释说，收集、数字化和在生物识别身份管理系统中存储难民的虹膜图像是作为侦测和预防欺诈的一种手段，⁹³ 但如果系统出现漏洞或遭到滥用，处理此类敏感数据所造成的影响可能会很严重。⁹⁴ 已有记录表明，这种生物特征监视工具导致人们反感

⁸⁶ 见 www.nytimes.com/2019/07/11/opinion/data-humanitarian-aid.html。

⁸⁷ Ana Beduschi 提交的材料。

⁸⁸ 见 www.nytimes.com/2019/07/11/opinion/data-humanitarian-aid.html。

⁸⁹ Mark Latonero et al., “Digital identity in the migration & refugee context: Italy case study (Data & Society, April 2019)。”

⁹⁰ 见 www.nytimes.com/2019/07/11/opinion/data-humanitarian-aid.html。

⁹¹ 大赦国际提交的材料。

⁹² 同上。

⁹³ 同上。

⁹⁴ 同上，引用 [A/HRC/39/29](http://www.unhcr.org/refugees/39/29)。

系统，也曾出现无法获得生存所必需的商品和服务的情况。⁹⁵ 例如，这份提交材料指出，孟加拉国罗兴亚难民营的技术故障就曾导致难民无法获得口粮。⁹⁶

34. 收集大量移民和难民数据会带来与数据分享和获取有关的严重问题和可能的侵犯人权情况，在难民营等环境中尤其如此。在那里，联合国机构、国际非政府组织和受影响社区之间的权力差距本已悬殊。尽管交换人道主义危机数据或生物特征数据经常被视为提高效率、增进机构间和国家间合作的一种方式，但从收集数据中获得的益处并不是平等分享的。收集数据和使用新技术会涉及知情同意和人们能否拒绝提供数据的问题，特别是在权力差距悬殊的情况下。在各种被迫移民和人道主义援助的情景下，如在约旦的马弗拉克，使用虹膜扫描形式的生物识别技术取代查看身份证来发放口粮。⁹⁷ 然而，这种以食物为条件进行数据收集的做法剥夺了难民作出选择或自主决定的可能性。如果不同意就会挨饿，那么难民同意数据收集时势必不是自愿的。事实上，对 Azraq 难民营的一项调查显示，⁹⁸ 大多数受访难民认为这种技术试验不妥，但感觉如果他们想有口饭吃，就不能拒绝。即便目标或承诺是改善服务交付，也没有理由采用此类制度中的变相强制措施。⁹⁹

35. 在交流中强调了对身处孟加拉国和印度的罗兴亚难民的关切。他们的数据有可能被分享，从而增加其被驱回的风险；或者被分享给缅甸政府，这样一来，在这些难民被强迫或以其他形式返回原籍国时，其人权更容易受到侵犯。在这种情况下会出现令人严重关切的“功能蠕变”，即在一种情况下(例如监控低级欺诈)收集而来的数据被分享并被重新用于不同的目的(例如用来扩充潜在恐怖嫌疑人的登记册)。¹⁰⁰ 在这一过程中，个人数据被分享和被再次使用的人群没有得到任何程序性和实质性的保护。

36. 在某些情况下，数据收集的本质可能造成严重的歧视性后果。例如，自 2017 年 8 月以来，为了躲避缅甸境内的种族灭绝，74.2 万余名无国籍的罗兴亚难民跨越国界进入孟加拉国。¹⁰¹ 难民署和孟加拉国政府的登记系统并未提供“罗兴亚人”这一族裔身份选项，而是给出“缅甸国民”这一选项。但这一说法既不被缅甸认可，

⁹⁵ 大赦国际提交的材料。

⁹⁶ 同上。

⁹⁷ Fleur Johns, “Data, detection, and the redistribution of the sensible in international law”, *American Journal of International Law*, vol. 111, No. 1 (2017)。另见 <https://medium.com/unhcr-innovation-service/managing-risk-to-innovate-in-unhcr-91fe9294755b>。

⁹⁸ 见 www.irinnews.org/analysis/2016/05/18/eye-spy-biometric-aid-system-trials-jordan。

⁹⁹ 见 www.unhcr.org/innovation/wp-content/uploads/2020/04/Space-and-imagination-rethinking-refugees%E2%80%99-digital-access_WEB042020.pdf; Dragana Kaurin, “Data protection and digital agency for refugees”。

¹⁰⁰ Mirca Madianou 提交的材料。

¹⁰¹ 见 www.unhcr.org/en-us/rohingya-emergency.html。

也没有反映罗兴亚人因被任意剥夺缅甸国籍权而成为无国籍人的现实。¹⁰² 正如一份提交材料所指出的那样，在罗兴亚人的数字身份证上按这种不受认可的身份对其进行归类，相当于对“罗兴亚人身份象征的抹除”，而他们还被要求携带并使用这种身份证。¹⁰³

37. 在难民营之外，也会出现使用数字技术系统导致难民和寻求庇护者无法获得必不可少的基本服务的现象。一份材料提到了德国的一个例子。在德国，根据《寻求庇护者福利法》，无证件的人与寻求庇护者享有同样的医疗保健权利。¹⁰⁴ 然而，根据《居住法》第 87 条，负责管理无证人员医疗保健事务的社会福利办公室有义务向移民当局报告这些人员的个人资料。该条规定，所有公共机关应向外国主管部门“转交数据和信息”。¹⁰⁵ 这意味着无证件的人合法享受医疗服务可能会触发移民执法。这可能导致移民和难民甚至不愿使用紧急医疗服务。

2. 技术试验

38. 在编写本报告过程中收到的材料提出了对于国家和非国家行为体对难民、移民和无国籍人进行广泛技术试验的严重关切。这种试验涉及在目标群体提供知情同意的手段有限或根本无法提供知情同意，而且测试和试验所产生的人权后果是负面的或未知的情况下，测试各种技术产品。难民、移民和无国籍人往往没有或只有非常有限的手段来质疑此类技术试验以及可能与之相关的侵犯人权行为。而且，正是原籍和公民/移民身份导致难民、移民和无国籍人要经历这种试验，这引发了对于歧视性结构导致脆弱性的严重关切。

39. 一份材料提醒注意欧洲联盟地平线 2020 计划中的 iBorderCtrl(智能便携式控制系统)，该系统“旨在对跨越欧洲联盟成员国陆地边界的第三国国民进行更快、更彻底的边境控制”。¹⁰⁶ iBorderCtrl 使用硬件和软件技术来实现边境监控自动化。¹⁰⁷ 该系统有一项功能是自动检测欺骗行为。¹⁰⁸ 欧洲联盟已经在希腊、匈牙利和拉脱维亚的机场试用了这种测谎仪。¹⁰⁹ 据报道，2019 年 iBorderCtrl 在塞尔维亚-匈牙利边境进行了测试，但以失败告终。¹¹⁰ iBorderCtrl 体现了基于科

¹⁰² Mirca Madianou, “Technocolonialism: digital innovation and data practices in the humanitarian response to refugee crises”.

¹⁰³ Mirca Madianou 提交的材料。

¹⁰⁴ 无证移民问题国际合作平台提交的材料。

¹⁰⁵ 同上。

¹⁰⁶ 隐私国际等提交的材料。

¹⁰⁷ 关于该项目的总体信息，见欧盟委员会，“Smart lie-detection system to tighten EU’s busy borders” (24 October 2018)，可查阅 https://ec.europa.eu/research/infocentre/article_en.cfm?artid=49726。

¹⁰⁸ 隐私国际等提交的材料。

¹⁰⁹ 马特促进和平、发展和人权协会提交的材料。另见 Petra Molnar, “Technology on the margins: AI and global migration management from a human rights perspective” (2019); 少数群体权利国际提交的材料。

¹¹⁰ 隐私国际等提交的材料。

学上可疑的理由，在寻求庇护者身上试验监控和其他技术的趋势。¹¹¹ iBorderCtrl 借鉴有争议的“情感识别科学”理论，用面部识别系统取代边防警卫人员，在跨越边境者回答一系列问题时扫描面部异常。¹¹² 新西兰等其他国家也在试验使用自动面部识别技术来识别所谓的未来“麻烦制造者”，民间社会组织以歧视和种族定性为由对此提出了法律质疑。¹¹³

40. 各国正在试验将移民和寻求庇护决策流程的各个方面自动化。例如，至少从 2014 年以来，加拿大在其移民和难民系统中应用了一定形式的自动化决策。¹¹⁴ 多伦多大学在 2018 年的一份报告中审查了使用人工智能替代或支持移民决策的风险，指出这些做法在一个已经高度不透明和依赖自由裁量的系统中引入了一些高风险试验。¹¹⁵ 在移民和难民事务领域采用自动化决策的影响是深远的。尽管加拿大政府确认，这种技术仅用于支持人工决策，且仅用于特定的移民申请，但目前缺少法律机制来保护非公民的程序权利并防止发生侵犯人权事件。英国目前也在使用类似的签证算法，并因其潜在的歧视性而在法庭上受到质疑。¹¹⁶ 加拿大、瑞士和英国也采用自动化或基于算法的决策来“选择和安置移民”。¹¹⁷ 新技术的引入会影响与此类决策有关的进程和结果。在引入新技术之前，这些决策原本由行政法庭、移民官员、边境管理人员、法律分析员和负责管理移民和难民系统、边境执法和管理难民问题的其他官员做出。在涉及自动化决策系统或者技术应用不透明的情况下，法庭对于自然公正、程序正义和审查标准等行政法原则的解释方法将非常不明确。

41. 在有些情况下，技术试验实质上与收集基因数据有关。这种做法的理由并不充分，并且会带来严重和切实的人权关切。一份提交材料提到 DNA 联合索引系统(CODIS)。这是美国的一个法证 DNA 数据库，各州和联邦政府使用它收集、储存和分享遗传信息。¹¹⁸ 自 2020 年 1 月以来，联邦政府一直在收集处于移民拘留状态人员的 DNA。¹¹⁹ 这意味着“CODIS 将首次为犯罪侦查目的储存未受过任何犯罪指控的人员的遗传数据”，打破长期以来的既定做法，即只有在所涉人员先

¹¹¹ 同上。

¹¹² 少数群体权利国际提交的材料。

¹¹³ 见 www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=12026585。

¹¹⁴ Petra Molnar and Lex Gill, “Bots at the gate: a human rights analysis of automated decision-making in Canada’s immigration and refugee System”, Citizen Lab and International Human Rights Program, Faculty of Law, University of Toronto, Research Report No. 114 (September 2018).

¹¹⁵ 同上。

¹¹⁶ 见 www.foxglove.org.uk/news/home-office-says-it-will-abandon-its-racist-visa-algorithm-nbsp-after-we-sued-them。

¹¹⁷ 马特促进和平、发展和人权协会提交的材料和 Ana Beduschi 提交的材料，引用 Petra Molnar and Lex Gill, “Bots at the gate: a human rights analysis of automated decision-making in Canada’s immigration and refugee system”。

¹¹⁸ Daniel I. Morales、Natalie Ram 和 Jessica L. Roberts 提交的材料。

¹¹⁹ 同上。

前被指控实施犯罪行为的情况下才会收集其 DNA 数据。¹²⁰ 一般来讲，处于移民拘留状态的非公民不是罪犯。¹²¹ 实际上，移民拘留案件所涉及的绝大多数违法行为都是民事性质的。¹²² 在受到拘留的非公民中，寻求庇护者所占比例越来越大。就他们的情况而言，国际法律和国家法律都明确允许他们进入美国寻求庇护。¹²³ 这份提交材料正确地指出，这一扩充 CODIS 数据库的新移民政策让美国更加接近于建造一座“基因全景监狱”，这样做的目的和影响很可能具有歧视性。CODIS 数据库有可能沦为反乌托邦式的基因监视工具，将“涵盖美国境内的所有人，包括既未被定罪也从未被怀疑有犯罪行为的普通美国人”，会威胁到民主和人权，¹²⁴ 包括基于国籍的歧视。

42. COVID-19 大流行进一步推动了针对难民和移民的监视技术和其他技术的使用和合法化，这些群体被迫接受更多试验。¹²⁵ 一个例子是在西非试验性部署一种称为“COVI-通行证”的免疫护照。¹²⁶ 这一数字倡议是万事达卡公司和 Gavi 联盟(疫苗接种公私联盟)合作的产物，结合了生物识别技术、接触者追踪功能、无现金支付、国内身份证明和执法。¹²⁷ 不仅这些技术对人权的影响未受到评估和监管，采用这些技术还可能威胁行动自由、隐私权、身体自主权、平等及不受歧视权等人权，尤其会威胁到难民和移民的上述权利。¹²⁸

3. 边境外部化

43. 边境外部化是指国家和区域为防止移民和难民越过边境进入，将边境向外延伸至其他地理区域的现象。边境外部化已经成为许多国家和区域的一项标准边境执法工具。与边境外部化相关的侵犯人权行为已有大量记录。¹²⁹ 边境外部化对不同国籍或原籍的群体造成的影响不均等，其对非洲人、中美洲人、南美洲人和南亚人的影响尤为严重。在许多区域，种族主义、仇外和族裔民族主义政治试图出于歧视而将某些民族和族裔群体排除在区域之外，助长了边境外部化的趋势。国家和区域集团越来越依赖数字技术来实现这种边境外部化，从而巩固并扩展了歧视性、排他性制度。

¹²⁰ 同上。

¹²¹ 同上。

¹²² 同上。

¹²³ 同上。

¹²⁴ 同上。

¹²⁵ 大赦国际提交的材料。

¹²⁶ 同上。

¹²⁷ 同上。

¹²⁸ 同上。

¹²⁹ 例如，见 A/HRC/23/46、A/HRC/29/36 和 A/72/335。

44. 一份提交材料重点提到了欧洲边境监视系统(EUROSUR)，这个项目使用大数据技术来预测、控制和监测跨越欧洲联盟边境的流动情况。¹³⁰ 该项目在地中海部署了监视无人机，以通知利比亚海岸警卫队拦截难民和移民船只，将移民送返利比亚。¹³¹ 尽管欧盟委员会坚称无人机仅用于民事监控目的，¹³² 联合国人权事务高级专员办事处公开反对在地中海协调开展驱回移民和难民行动和不为他提供援助的行为，因为这导致这条线路成为世界上最致命的移民线路之一。¹³³ 监视技术在这种协调行动中起到了至关重要的作用。

45. 据另一份提交材料称，有 13 个欧洲国家参加了 ROBRODER 项目，该项目是一个“功能齐全、自主的边境监视系统。”¹³⁴ ROBRODER 项目由多个无人操纵的移动机器人组成，它们能够在各种环境，包括在空中、水面、水下和地面独立作业或成群作业。¹³⁵ 提议增加无人机来管理欧洲边境，加剧了边境地区的去中心化，将边境地区分为多个垂直和水平的监视层，从空中行使国家权力，在视觉和虚拟层面延伸边境的范围，将人变为安全物体和数据点，供分析、储存、收集并可智能使用。¹³⁶ 军事或准军事自主技术的使用也会加强移民与国家安全之间的联系，导致将移民犯罪化的论调日益甚嚣尘上，助长以基于风险的分类型标准划分和标记移民的做法。¹³⁷ 在全球范围内，各国一直在使用各种方法预先制止和震慑试图以合法方式寻求庇护的人，尤其是那些有大量移民抵达边境的国家。这种威慑政策在希腊、意大利和西班牙体现得很明显，¹³⁸ 这些国家处于欧洲的地理边界前沿，越发依赖暴力威慑和“驱回”政策。

46. 一份提交材料强调克罗地亚使用欧洲联盟资助的技术来侦查、逮捕和遣返巴尔干线路上的难民和移民，这些难民和移民从波斯尼亚和黑塞哥维那和塞尔维亚

¹³⁰ 马特促进和平、发展和人权协会提交的材料，引用 Btihaj Ajana, “Augmented borders: big data and the ethics of immigration control”, *Journal of Information, Communication and Ethics in Society*, vol. 13, issue 1 (2015)。

¹³¹ 国际方济会提交的材料，引用 www.middleeastmonitor.com/20190819-eu-using-israel-drones-to-track-migrant-boats-in-the-med/。

¹³² 国际方济会提交的材料，引用 www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-003257-ASW_EN.pdf。

¹³³ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25875&LangID=E。

¹³⁴ Homo Digitalis 提交的材料。另见 <https://roborder.eu/>。参与国包括：比利时、保加利亚、爱沙尼亚、芬兰、德国、希腊、匈牙利、意大利、葡萄牙、罗马尼亚、西班牙、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

¹³⁵ 同上。

¹³⁶ Raluca Csernaton, “Constructing the EU’s high-tech borders: Frontex and dual-use drones for border management”。

¹³⁷ Dimitri van den Meerssche 提交的材料。

¹³⁸ 见 www.statewatch.org/news/2017/november/eu-spain-new-report-provides-an-x-ray-of-the-public-funding-and-private-companies-in-spain-s-migration-control-industry/和 <https://www.efadrones.org/countries/italy/>。

出发，途经克罗地亚到达申根边境。¹³⁹ 这份材料指称，在过去三年发生了数百起侵犯人权事件，包括反映出“固有的种族主义分裂”的“非法驱回”。¹⁴⁰ 配备自动探照灯的无人机和直升机等监视技术“已经被武器化，用来对付移动中的人，使他们更容易被发现，这导致他们更加脆弱，要面对更多危险”。¹⁴¹

47. 多个国家间的跨国生物特征数据共享计划也促成了歧视性的边境外化。一份提交材料报告了墨西哥政府和美国政府之间的一个生物特征数据共享计划。¹⁴² 截至2018年8月，墨西哥已经在52个移民处理站部署了这一美国资助的计划。¹⁴³ 这一双边计划使用生物特征数据来筛查被扣押在墨西哥的移民，以查出那些据称曾试图跨境进入美国的人或者某一犯罪团伙的成员。¹⁴⁴ 但是，面对自由获取信息的要求时，墨西哥国家移民局否认处理过生物特征数据。¹⁴⁵

4. 移民监控¹⁴⁶

48. 一份提交材料报告说，美国-墨西哥边境正在建设“一个由55座塔楼组成的网络，这些塔楼配备了摄像头、热传感器、运动传感器、雷达系统和全球定位系统”。¹⁴⁷ 这一边境执法系统还对位于亚利桑那州离边境大约一英里的托霍诺·奥德汉姆民族保留地进行监控。¹⁴⁸ 这个“智能”边境监控系统取代了之前的系统，但研究表明，该系统未能阻止无证越境，反而导致移民路线改变，从而增加了移民遭遇伤害、孤立无援、脱水、高热和耗尽体力甚至死亡的风险。¹⁴⁹ 另一份提交材料指出，研究人员和民间社会组织反对这些边境技术，因为“它们会加剧警务和移民执法过程中的种族和族裔不平等，抑制表达自由，并侵犯隐私权”。¹⁵⁰ 其他材料也着重说明了美墨边境其他自主监视人工智能基础设施的运作情况，包括旨在探测人员出没并提醒边境执法人员的无人机。¹⁵¹ 消除种族歧视委员会向大会表达了对“寻求庇护者、难民和移民为寻求安全和尊严而踏上越来越危险的旅

¹³⁹ Border Violence Monitoring Network 提交的材料。

¹⁴⁰ 同上。

¹⁴¹ 同上。

¹⁴² 隐私国际等提交的材料。

¹⁴³ 同上。

¹⁴⁴ 同上。

¹⁴⁵ 同上。

¹⁴⁶ Anil Kalhan, “移民监控”, *Maryland Law Review*, vol. 74, No. 1 (2014年)(将移民监控定义为大幅扩大身份识别、流动跟踪和控制、信息共享以及逃避传统的实体和程序性法律保护的产物，而保护非公民免受大量侵犯人权行为的侵害，依靠的正是这些法律保护)。

¹⁴⁷ 阻止杀手机器人运动提交的材料。

¹⁴⁸ 同上。

¹⁴⁹ Samuel Norton Chambers et al., “Mortality, surveillance and the tertiary ‘funnel effect’ on the U.S.-Mexico border: a geospatial modeling of the geography of deterrence”.

¹⁵⁰ 少数群体权利国际提交的材料。

¹⁵¹ Mijente 提交的材料和 Iván Chaar-López 提交的材料。

程，造成不必要的死亡和痛苦”的关切。¹⁵²、¹⁵³ 如上所述，目前的情况表明，所谓的“智能”边境技术使这些旅程变得更加危险，并对某些原籍、族裔和种族群体产生了异常严重的影响。

49. 在美国，被拘留的移民及其家人和朋友的通讯受到监控。¹⁵⁴ 监控技术提供商的商业模式是：被拘留的移民及其家人“通过电话、视频聊天、语音邮件、照片分享和短信的形式获得便利，而其真正的客户，”即移民官员则获得用户数据。¹⁵⁵ 这款基于网络的监控软件“包括呼叫模式分析、关系分析和数据可视化工具”，¹⁵⁶ 它们被推广给政府官员，每次安装都对他们免费。

50. 移民监控的另一个方面涉及社交媒体筛查。自 2019 年 4 月起，美国国务院要求签证申请人披露自申请之日起过去五年的社交媒体账户信息。¹⁵⁷ 2019 年 9 月，国土安全部提议，要求已经在美国、甚至居住在美国的申请移民福利(包括入籍、永久居留和庇护)的非美国公民披露此类账户信息。¹⁵⁸ 正如提交的材料所强调的，这种广泛的社交媒体筛查做法特别令人担忧，因为记录表明，美国移民执法部门利用社交媒体信息的方式对民族、族裔和宗教少数群体成员造成了特别严重的伤害。¹⁵⁹ 国土安全部指控黑人和拉丁裔青年利用社交媒体联系加入帮派，导致他们被拘留、驱逐出境和(或)剥夺移民福利，但这种指控不符合事实。¹⁶⁰ 国土安全部的组成机构——美国移民和海关执法局经常仔细筛查社交媒体，以为国土安全部指控帮派成员提供证据。¹⁶¹ 在一个案例中，国土安全部用脸书上一张移民青年戴着芝加哥公牛队帽子的照片作为其指控的证据。移民法院不准予他保释，并拒绝了他的庇护申请和永久居留申请，将他驱逐到一个他担心会有生命危险的国家，¹⁶² 这违反了国际法规定的不推回禁令。

51. 此外，社交媒体筛查“通过创建一个充斥着错误推断和罪恶关联的环境”，加剧了属于或被推定属于穆斯林信仰或阿拉伯裔的人所面临的特殊风险。¹⁶³ 2019 年，国土安全部的另一个组成机构——美国海关和边境保护局拒绝一名巴勒斯坦大学生入境，理由是他的朋友在脸书上发表了反对美国的政治观点，尽管该

¹⁵² 国际方济会提交的材料。

¹⁵³ 见 A/72/18。

¹⁵⁴ Mijente 提交的材料，引用 www.nytimes.com/2019/10/02/magazine/ice-surveillance-deportation.html。

¹⁵⁵ 同上。

¹⁵⁶ 同上。

¹⁵⁷ 哈佛移民和难民临床项目提交的材料。

¹⁵⁸ 同上，引用 www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-09-04/pdf/2019-19021.pdf。

¹⁵⁹ 哈佛移民和难民临床项目提交的材料。

¹⁶⁰ 同上，引用 www.ilrc.org/sites/default/files/resources/deport_by_any_means_nec-20180521.pdf。

¹⁶¹ 哈佛移民和难民临床项目提交的材料。

¹⁶² 同上。

¹⁶³ 同上。

学生本人并没有发表这样的观点。¹⁶⁴ 除了给非公民带来直接负担外，可以预见美国政府对社交媒体信息披露越来越多的要求也会影响言论和结社自由。

52. 早在 2016 年，美国移民和海关执法局的调查部门——国土安全调查署就已经在测试自动社交媒体特征分析，¹⁶⁵ 加强其开源社交媒体利用能力，以便在签证申请者和签证持有者抵达美国之前和之后对他们进行仔细审查。¹⁶⁶ 美国政府正在考虑采用各种技术，目标是“通过自动化来确定”申请或持有美国签证的个人是否可能成为“对社会做出积极贡献的成员”或意图“实施犯罪或恐怖主义袭击”。¹⁶⁷ 提交的材料也引发了人们对这一做法的关切。一份材料特别指出，美国在移民拘留决定中使用风险评估工具，其中一个工具使用的算法被设定为始终建议进行移民拘留，无论移民个人的犯罪史如何。¹⁶⁸ 在这个例子中，技术被调整用于执行惩罚性的移民执法措施，这些措施植根于唐纳德·特朗普总统政府推行的种族主义、仇外和族裔民族主义的移民观。

53. 所有这些都表明了移民监控的一种趋势，即预测模型使用人工智能来预测未曾参与过犯罪活动的人在将来是否会犯罪。然而，这些预测模型往往会制造和复制种族歧视的反馈循环。¹⁶⁹ 此外，这些模型所依赖的数据集中已经存在种族偏见。¹⁷⁰ 当歧视性数据集被视为中性输入时，它们会导致犯罪模型不准确，从而“延续种族不平等，助长针对非公民的措施和过度监管”。¹⁷¹

四. 建议

54. 在提交人权理事会的报告中，特别报告员向各国提供了一种处理新兴数字技术设计和使用的种族歧视问题的结构性和交叉性人权法方法。该报告解释了适用的国际人权义务，重点强调了：

- (a) 新兴数字技术设计和使用中法律禁止的种族歧视的范围；
- (b) 防止和打击新兴数字技术设计和使用的种族歧视的义务；
- (c) 为新兴数字技术设计和使用的种族歧视提供有效补救的义务。

55. 特别报告员解释了国际人权法下直接、间接和结构性种族歧视的概念和理论，并概述了它们在新兴数字技术方面赋予国家的义务。她指出，这些义务对包括公

¹⁶⁴ 同上。

¹⁶⁵ Mijente 提交的材料，引用 Sarah Lamdan, “When Westlaw fuels ICE surveillance: legal ethics in the era of big data policing”, *New York University Review of Law and Social Change*, vol. 43 (2019)。

¹⁶⁶ Mijente 提交的材料，引用 www.nytimes.com/2019/10/02/magazine/ice-surveillance-deportation.htm。

¹⁶⁷ 同上。

¹⁶⁸ 少数群体权利国际提交的材料。

¹⁶⁹ Mijente 提交的材料。

¹⁷⁰ 同上。

¹⁷¹ 同上。

司在内的非国家行为体也有影响，它们在许多方面对这些技术施加的控制比国家更多。她重申在该报告中的分析和建议，并敦促各国将这些分析和建议与本报告所载建议一并考虑。本节所提建议的重点是在边境和移民执法的具体背景下履行提交人权理事会的报告中强调的人权平等和不歧视义务。

56. 会员国必须消除日益影响边境和移民执法与管理的种族主义和仇外意识形态和结构。技术的影响在很大程度上是推动技术设计和使用的潜在社会、政治和经济力量的产物。如果不从根本上摒弃对边境治理采取的种族主义、仇外、反移民、反无国籍和反难民的政治方法，本报告中强调的数字边境的歧视性影响就无法得到纠正。各国必须遵守国际人权义务，防止边境和移民执法中的种族歧视，并执行特别报告员题为“种族歧视与新兴数字技术：人权分析”的报告(A/HRC/44/57)中提出的建议。各国还应遵循“作为国家安全措施剥夺国籍的原则”¹⁷² 和“COVID-19 期间保护移民、难民和其他流离失所者的原则”¹⁷³ 等原则的指导，这些原则阐明了各国现有的义务，包括在平等和不歧视方面的义务，以确保移民、难民、无国籍人和相关群体的人权。

57. 会员国必须对在边境和移民执法与管理中使用数字技术采取和加强基于人权的种族平等和不歧视法律和政策方针。目前没有关于使用自动化技术和其他数字技术的全球综合监管治理框架，因此，现有国际人权法律义务在监管这些技术的设计和使用方面变得更为重要。

58. 在国内和国际层面，会员国必须确保边境和移民执法与管理遵守具有约束力的法律义务，以防止、打击和补救在设计和使用数字边境技术方面存在的种族和仇外歧视。这些义务包括但不限于：

(a) 迅速采取有效行动，防止和减轻在数字边境技术使用和设计产生种族歧视的风险，包括要求在公开部署此类技术系统之前进行种族平等和不歧视人权影响评估。在开展影响评估时，必须提供与种族或族裔边缘化群体，包括难民、移民、无国籍人和相关群体的代表共同设计和共同实施的切实机会。完全或甚至主要以自愿的方法来评估平等影响是不够的，强制性方法必不可少；

(b) 立即暂停采购、销售、转让和使用监控技术，直到建立强有力的人权保障措施来规范这些做法。这些保障措施包括开展符合国际人权法禁止种族歧视规定的人权尽职调查、独立监督、制定严格的隐私和数据保护法，以及完全透明地使用图像记录和面部识别技术等监控工具。在某些情况下，有必要彻底禁用那些不符合禁止种族歧视的国际人权法律框架所载标准的技术；

(c) 确保私营和公共部门使用数字边境技术的透明度和问责制，并推动开展独立分析和监督，包括只使用可审计的系统；

¹⁷² 无国籍和包容问题研究所等，作为国家安全措施剥夺国籍的原则。

¹⁷³ Zolberg Institute on Migration and Mobility et al, COVID-19 期间保护移民、难民和其他流离失所者的原则(2020 年)。

(d) 为私营企业规定防止、打击和补救数字边境技术造成的种族歧视和仇外歧视的法律义务；

(e) 确保在提供和使用数字边境技术方面的公私伙伴关系是透明的，并接受独立人权监督，且不会导致政府推卸对人权的责任。

59. 特别报告员有机会与难民署和移民组织的代表就它们使用不同数字边境技术的情况进行磋商。在这些磋商的基础上，她建议两个机构采用和实施一些机制，让移民、难民和无国籍人持续切实参与有关数字边境技术的采用、使用和审查的决策。她进一步建议：

60. 移民组织应：

(a) 在使用和监督数字边境技术方面，包括在与私营和公共实体的所有伙伴关系中，将国际人权义务和原则，特别是与平等和不歧视有关的义务和原则纳入主流并予以加强。这就要求不只狭隘地关注数据共享和数据保护方面的隐私问题，还应强制要求而不是建议进行平等和不歧视保护；

(b) 在采用数字边境技术之前，采取强制性政策和做法，对这些技术潜在的有害性和歧视性影响进行系统分析，禁止采用无法证明符合平等和不歧视要求的技术。就指定“零点方案”数字技术的标准提供更明确、更具体的基于人权的准则，并确保这些准则得到执行；

(c) 在部署数字边境技术后，对这些技术采用强制性的持续人权评估规程；

(d) 建立机制，对移民组织使用数字边境技术的情况进行独立人权监督，并实施改革，以确保有关采用这些技术的决策过程更加透明；

(e) 为移民、难民、无国籍人和相关群体提供机制，藉以追究移民组织因使用数字边境技术而侵犯这些群体人权的直接责任。

61. 相对于移民组织，难民署采取了更多行动，在其与数字边境技术有关的指导框架中纳入了平等和不歧视规范，但难民署还需要做更多大量工作，以确保在实践中落实这些规范。为此，特别报告员提出以下建议。

62. 难民署应：

(a) 在采用数字边境技术之前，采取强制性政策和做法，对这些技术潜在的有害性和歧视性影响进行系统分析，禁止采用无法证明符合平等和不歧视要求的技术。就指定“零点方案”数字技术的标准提供更明确、更具体的基于人权的准则，并确保这些准则得到执行；

(b) 在部署数字边境技术后，对这些技术采用强制性的持续人权评估规程；

(c) 建立机制，对难民署使用数字边境技术的情况进行独立人权监督，并实施改革，以确保有关采用这些技术的决策过程更加透明；

(d) 为移民、难民、无国籍人和相关群体提供机制，藉以追究难民署因使用数字边境技术而侵犯这些群体人权的直接责任。

63. 所有联合国人道主义机构和有关机构应执行上述向移民组织和难民署提出的建议。