



第七十二届会议

临时议程* 项目 73(b)

促进和保护人权：人权问题，包括促进
切实享受人权和基本自由的各种途径

难民和移民的非法死亡

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递人权理事会法外处决、即决处决和任意处决问题特别报告员阿涅丝·卡拉芒根据大会第 [71/198](#) 号决议提交的报告。

* [A/72/150](#)。



人权理事会法外处决、即决处决和任意处决问题特别报告员的报告

摘要

本报告集中阐述难民和移民在逃亡过程中发生大规模伤亡的问题。报告指出了国家和非国家行为体的杀害行为，谴责了几乎具有普遍性、因缺乏死亡和失踪人员准确数据而加剧的有罪不罚现象。人权理事会法外处决、即决处决和任意处决问题特别报告员紧急呼吁各国解决这一人权危机，在本国的移民和难民政策中优先考虑保护生命权的问题。

报告所提供的证据显示，国家在多个方面未能尊重和保护难民和移民的生命权，如国家的非法杀害行为，包括因过度使用武力、导致死亡风险增加的威慑政策和做法所造成的非法杀害。相当于援助和协助任意剥夺生命行为的治外法权政策、未能防止可预防与可预见的死亡，以及对非法死亡事件的调查不足，也造成了对生命权的侵害。报告还提出了搜索和救援行动以及有尊严地对待死者方面的最佳做法，但指出各国并未按要求采取这些做法，也没有为此提供充分资源。

难民和移民的伤亡规模要求国家、区域和国际各级紧急关注这一问题。本报告为此提出了有关建议。平等保护所有人的生命，不论其移民身份如何，是整个国际人权制度的核心支撑点，在处理人口流动问题时必须坚持这一点，必须将这作为所有政府和政府间政策的基石。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 概况	4
三. 在混合移民背景下任意剥夺生命的情况.....	6
A. 不加歧视地保护生命的普遍义务	6
B. 边防人员等安保官员实施的非法杀害行为	7
C. 过度使用武力	8
D. 国家援助或协助进行域外杀害和剥夺生命	10
E. 偷运者和贩运者等非国家行为体的杀害行为	11
F. 对任意剥夺生命案件的调查	13
四. 搜索、确认和追踪	15
A. 保护义务：搜索和救援行动	15
B. 有尊严的死亡	17
五. 结论	20
六. 建议	21
A. 将保护生命权纳入有关国际举措	21
B. 在促进有尊严地对待死者方面开展国际合作：2018.....	21
C. 跨国司法合作	21
D. 国际问责	21
E. 一般原则	22
F. 调查	22
G. 司法救助和补救措施	22
H. 监测	23
I. 搜索和救援	23
J. 了解真相的权利和获得集体记忆的权利	23
K. 确定死者身份、追踪和埋葬	23

一. 引言

1. 将本报告探讨的问题描述为人权和人道主义危机绝不为过。这场危机的特点是，在全球范围内出现大规模伤亡，施害者不受惩罚，人们总体上对危机造成的死亡持容忍态度。本报告探讨的还是一项国际罪行，但在许多人眼中，这一罪行显得平淡无奇。恰恰是这一点，使这造成的悲剧尤为深重，尤为令人不安。¹

2. 这一罪行的受害者是难民和移民。说明他们被任意剥夺生命情况的数据仍然匮乏或极不准确，这使我们掌握的情况极为有限，知道的太少、太迟。数据没有告诉我们，他们是如何死亡的：有多少人被处决、枪击，或溺亡；有多少人死于饥饿或脱水；有多少人被施以酷刑，被剥夺可挽救生命的治疗，或死于绝望。数字几乎没有告诉我们，侵害那些被迫离开家园和祖国的人的施害者是何种情况，无论是安保人员、武装团体还是偷运者。数据没有显示，国家政策如何可能造成暴力和侵害(A/65/222, 第 15 段)。

3. 人人皆享有的生命权似乎受到国籍的限制，受到边境和签证的限制，最终由一个人的出生地点随机决定。然而，每一个人，包括那些没有得到正式授权而跨越边境的人，都享有生命权并有权获得保护。生命权是最基本的人权，也是所有其他权利的基础。

4. 全世界都认识到，必须解决这场人道主义危机。在 2016 年《关于难民和移民的纽约宣言》(第 71/1 号决议)中，世界各国领导人承诺保护所有难民和移民的人权，不论他们的身份如何，承诺拯救生命。该《宣言》促进起草了两项全球契约，即难民问题全球契约和安全、有序和正常移民全球契约，这两项契约都将于 2018 年通过。

5. 本报告的目的是为这些努力作出贡献，为此，报告集中探讨了难民和移民在旅途中生命权受到侵害的情况；探讨了国家的作用，以尊重、保护生命，防止国家和非国家行为体任意剥夺生命；强调了可采取的措施，以确保平等保护所有人的生命，这是国际人权制度的核心所在，是所有移民和难民政策的基石。²

二. 概况

6. 当今世界上有 2 250 多万人是难民，处于自第二次世界大战以来的最高水平。³ 世界各地的移民人数——即居住在出生国以外地区的人数创历史最高纪录，达到 2.44 亿人(2013 年为 2.32 亿)。人们因战争、内乱、暴力、迫害、饥荒、贫困、环

¹ Ioannis Kalpouzos 和 Itamar Mann, “Banal crimes against humanity: the case of asylum seekers in Greece”, *Melbourne Journal of International Law*, vol.16, No.1(2015)。

² 为编写本报告，特别报告员对意大利和欧洲联盟各机构进行了专题访问(2017 年 5 月 10 日至 19 日)，召开了一次专家会议，并与来自多个国家的专家进行了访谈。她谨感谢意大利政府和欧洲联盟各机构在她访问期间给予的合作，并感谢协助她开展研究的专家。

³ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，数据概览(统计年鉴数据库)，可查阅：www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html。

境退化、歧视、无法获得基本服务而被迫离开家园，寻找机会。一些人通过合法途径或第三国重新定居实现了这一愿望。⁴ 还有许多人以非正常形式离开原籍国。他们在旅途中面临猖獗犯罪，遭到非人条件下的拘留，性暴力，奴役，绑架甚至谋杀。

7. 移民和逃亡路线从西非经尼日尔通往利比亚；从非洲之角经苏丹通往利比亚；从中美洲经墨西哥通往美利坚合众国，且现在越来越多地通往加拿大；从孟加拉国通往利比亚和意大利；从伊朗伊斯兰共和国经印度尼西亚通往澳大利亚。其他移民路线包括叙利亚人逃往土耳其，罗辛亚人从缅甸逃往孟加拉国和其他国家的路线。⁵ 既有路线会发生转移，特别是随着目的地国、过境国和原籍国在沿线修建越来越难以跨越的屏障。

8. 每年都有成千上万的难民和移民死亡或被杀害。国际移民组织承认，确定有多少人死亡或被杀害是“巨大的挑战”，自 2000 年以来，至少有 46 000 名移民丧生或失踪，⁶ “但是，全世界的真实移民死亡人数肯定要大得多。无数具尸体从未找到，无数失踪者从未得到报告；有关有致命风险旅程的所有记录都已丢失。”⁷ 有关非洲移民路线的报告机制欠缺，⁸ 中美洲移民路线上的死亡人数在很大程度上难以确定。至于有多少人在亚丁湾、孟加拉湾和安达曼海丧生，我们也知之甚少。⁹ 此外，此类死亡的按性别分列数据基本不存在。¹⁰

9. 偷运者和贩运者是这一活动中不可或缺的组成部分；没有他们，难民和移民通常无法越过许多国家用来阻止入境的屏障。¹¹ 一些偷运者与跨国犯罪网络有关联，也有很多没有关联。¹² 随着具有掠夺性的行为体越来越多，风险也越来越高。据报告，存在绑架、扣留或绑架以索取赎金、强迫劳动、酷刑(包括强奸)、把人扔下船或丢在沙漠等行为。

⁴ 对全球难民人口的责任不成比例地落在发展中国家的肩上，他们收容的全球难民人口比例越来越高，目前为 86%，而二十年前约为 70%。见难民署，《2015 年被迫流离失所现象全球趋势》(日内瓦，2016 年)。

⁵ 国际移民组织(移民组织)，World migration(全球移民流数据库)；另见 Peter Tinti and Tuesday Reitano, Migrant, Refugee, Smuggler, Saviour(London, C. Hurst and Co., 2016)。

⁶ 移民组织，Behind the Numbers, 2013 年 12 月 17 日。

⁷ Tara Brian and Frank Laczko, Fatal Journeys: Identification and Tracing of Dead and Missing Migrants, vol. 2(IOM, Geneva, 2016)。

⁸ Colin Sollitt, “Forgotten fatalities: the number of migrant deaths before reaching the Mediterranean”, 27 June, 2016; Hassène Kassar and Paul Dourgnon, “The big crossing: illegal boat migrants in the Mediterranean”, European Journal of Public Health, vol. 24, No.1(August 2014)。

⁹ 若开邦项目(the Arakan Project)认为，在 2012 年 6 月至 2014 年 5 月之间，据信多达 2 000 名罗辛亚人在海上失踪；见 Equal Rights Trust and Institute of Human Rights and Peace Studies, Mahidol University, Equal Only in Name: The Human Rights of Stateless Rohingya in Malaysia, (London, 2014)。

¹⁰ 传闻证据表明，妇女往往面临更大的非法死亡风险。

¹¹ Tinti and Reitano, Migrant, Refugee, Smuggler, Saviour; United States of America, Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, “An analysis of migrant smuggling costs along the southwest border,” (Working Paper, November 2010)。

¹² 例如，见 Mark Micallef, “The human conveyor belt: trends in human trafficking and smuggling in post-revolution Libya” (Geneva, Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2017)。

10. 在难民和移民被妖魔化、其流动被定为刑事犯罪的全球环境中(A/HRC/23/46, 第 35 段), 世界各国制定了基于威慑、军事化和治外法权的政策, 这些政策可能以明示或隐含的方式, 容许了移民死亡的风险, 并将这作为有效控制入境的手段。威慑政策具有惩罚性质, 从保护较易进入的边界入境点, 从而故意将移民流引入更危险的地区, 到实行严格的拘留和遣返政策不一。

11. “外部化”还包括使“边界控制不再发生在实际边界”(A/HRC/23/46, 第 55 段)的政策。这样做是为了确保有关人员永远不会抵达目的地国, 从而阻止他们申请庇护或其他保护措施。此类做法中最明显的是在公海和陆地上将移民驱回, 这种策略会造成极大的生命危险。其他手段包括在第三国资助开展移民管制措施, 确保难民或移民留在他们的原籍国、第一庇护国或过境国。

12. 边境控制军事化和安保化是第三个共同特点, 包括部署军事装备、无人驾驶飞机和卫星监测器来监测移民路线。¹³ 由于某些人可能认为自己相当于“军事人员”, 边境控制的军事化使平民“容易遭受各种侵犯”(A/HRC/26/36, 第 21 段)。

13. 虽然这些政策往往以破坏贩运者的商业模式为理由, 但大多数专家同意, 此类政策会使移民更加依赖于贩运者, 使其生命面临更大的风险。¹⁴ 边境控制的加剧使国家和移民都陷入“一个恶性循环, 越来越多的边境死亡案件导致人们呼吁‘打击’贩运和增加边界巡逻, 这迫使难民和其他移民使用贩运者提供的服务, 走上更加危险的路线”。¹⁵

三. 在混合移民背景下任意剥夺生命的情况

A. 不加歧视地保护生命的普遍义务

14. 不被任意剥夺生命的权利是一项世界公认的根本权利, 适用于一切时间和一切情形, 包括在武装冲突和其他社会紧急状态中。生命权是强行法中的一项规范, 受国际和区域条约、习惯国际法和国内法律制度的保护。

15. 《公民权利和政治权利国际公约》第六条第一点规定, “人人有固有的生命权”, “不得任意剥夺任何人的生命”。第二十六条规定, 所有人有权“无所歧视”地在这一权利上受到保护。

16. 在实务层面, 国际法要求国家人员采取“采取一切合理的预防措施, 以保护生命和防止”由国家、其人员及非国家行为体实施的“过度暴力”(A/HRC/32/39, 第 75 段), 国家必须保护和实现生命权, 包括履行应尽义务, 防止私人行为体任意剥夺生命。

17. 个人有权不因为以“国际法或保护性更强的国内法规定不允许”的理由被任意剥夺生命(A/HRC/35/23, 第 29 段), 同时, “在将某一杀害行为或剥夺生命的行为视为‘任意’时, 国家不需要有‘故意意图’”(同上, 第 34 段)。

¹³ “The European Union awards record drone contract”, The Maritime Executive, 20 March 2017.

¹⁴ 例如, 见 European Commission, Fourth progress report on the partnership framework with third countries under the European agenda on migration”, 13 June 2017.

¹⁵ Hein de Haas, “Borders beyond control?”, January 2015.

18. 在程序上, 无论是由国家还是私人行为体实施, 各国必须彻底、独立、有效调查所有死亡案件, 提供补救或赔偿, 确保没有人有罪但不受惩罚。未能开展调查本身就是对生命权的侵犯。¹⁶

19. 生命权还受到 1951 年《关于难民地位的公约》和该公约 1967 年议定书的保护, 其中规定各国应履行不驱回的核心原则, 这现已成为习惯法规则: “任何缔约国不得以任何方式将难民驱逐或送回(‘驱回’)至其生命或自由因为他的种族、宗教、国籍、参加某一社会团体或持有某种政治见解而受威胁的领土边界”。

20. 《禁止酷刑公约》第三条也禁止将有关人员送回可能遭受酷刑或其他虐待的地点。这一绝对禁止的规定意味着即使在难民法规定的不驱回原则受到限制的情况下, 免遭酷刑或其他虐待的基本权利也能获得尊重。根据国际判例法, 各国有一项义务不将一人“置于他将遭受或可能遭受”另一国家或该国境内的非国家行为体实施的此类侵犯人权行为的境地。¹⁷

21. 无论在实质上还是在程序上, 许多难民和移民的生命权都可能受到侵犯。

B. 边防人员等安保官员实施的非法杀害行为

22. 有多个行为体报告称,¹⁸ 政府人员可能直接或在与武装团体和犯罪网络的勾结下实施侵犯移民人权, 包括侵犯生命权的的行为。

23. 例如, 在利比亚, 联合国利比亚支助团(联利支助团)报告了武装团体、偷运者和贩运者、私营雇主、警察、利比亚海岸警卫队、打击非法移民部对移民普遍实施的严重侵犯人权行为。联利支助团报告说, 利比亚海岸警卫队在拦截移民船只时可能有任意杀戮行为。¹⁹ 国际刑事法院正在考虑“认真研究对利比亚境内与移民有关的犯罪进行立案调查的可行性”²⁰

¹⁶ 例如, 见 European Court of Human Rights, Grand Chamber, *McCann and Others v. The United Kingdom*, application No. 18984/91, Judgment of 27 September 1995, para. 161; Inter-American Court of Human Rights, *Montero-Aranguren and Others (Detention Centre of Catia) v. Venezuela*, Judgment of 5 July 2006, para. 66; African Commission on Human and Peoples' Rights, general comment No. 3 on the right to life (article 4), November 2015, paras. 2 and 15; 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(2004)号一般性意见, 第 15 段和第 18 段。

¹⁷ 见 European Court of Human Rights, Plenary, *Soering v. The United Kingdom*, application No. 14038/88, Judgment of 7 July 1989, para. 82; European Court of Human Rights, Grand Chamber, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, application No. 27765/09, Judgment of 23 February 2012, para. 131 (Italy “knew or should have known” migrants would receive no protection in Libya); 联合国禁止酷刑委员会, “J.H.A.诉西班牙”案, 第 323/2007 号来文, 2008 年 11 月 10 日的决定(行使对个人控制权的国家的管辖权问题)。

¹⁸ 联合国机构、区域调查机构和非政府组织。

¹⁹ 联合国利比亚支助团(联利支助团)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办), “Detained and dehumanized”, 2016 年 12 月 13 日; 另见 S/2017/466(第 1973(2011)号决议所设利比亚问题专家小组的最后报告)。

²⁰ 国际刑事法院, “国际刑事法院检察官就利比亚局势向联合国安全理事会提供的说明”, 2017 年 5 月 9 日。

24. 在墨西哥，美洲人权委员会认为移民“极其脆弱的处境”是“该区域最惨痛的人类悲剧之一”。委员会还收到报告称，“有多起移民被谋杀或失踪的案件”，而且在“相当数量的案件中，国家人员——即各类警察部队的成员或国家移民局人员——直接参与实施了”这些犯罪和侵犯人权行为。²¹ 中美洲、埃及和苏丹等位于世界移民路线沿线的国家也被控实施类似的侵犯人权行为，包括非法杀害。²²

C. 过度使用武力

25. 最常见的情况是，在限制移民的过程中，边境管制人员和参与移民管制的其他官员因过度使用武力造成了任意杀害。对于移民试图逃避移民管制的行为，应做出必要、与其行为相称的反应。

26. 关于在执法中包括移民管制中使用武力的国际标准已相当完备。关于使用武力问题的书面“国内法律框架”必须到位(A/HRC/26/36，第 47 段)。有关指导方针必须规定，使用致命武力的唯一合法目的是“挽救人的生命或保护某人免受严重伤害”(同上，第 58 段)，这种武力必须是必要和相称的，而且不能以有歧视的方式使用(同上，第 59 至 74 段)。

27. 特别是，“除非嫌疑人进行武装抵抗或威胁到他人生命，而其他较为缓和的措施不足以控制或逮捕嫌犯，否则不得使用武器”(A/61/311，第 38 段)。使用武力应当逐步进行，从较缓和的水平开始，然后根据嫌疑人的反抗情况，只有在必要时才加强(同上，第 41 段)。

28. 应遵循的基本原则是“不得仅为维护法律秩序或其他类似权益而有意使用致命武力[……]在实践中，这意味着有意使用致命武力时，只有保护生命才能满足相称性这一必要条件，而且只有保护生命才能成为使用这种武力的唯一正当目的。对一名不构成直接危险的逃逸中的窃贼，执法人员不得将其杀害，即便这意味着窃贼将会逃脱”(A/HRC/26/36，第 72 段)。

29. 同样，不应以非正常形式跨越边界、躲避边境警卫、投掷石块、逃避抓捕或拦截等行为使用致命武力。

30. 在埃及、西班牙、土耳其、也门和其他国家，据称出现了因边境警卫过度使用武力，包括使用致命武力造成的伤亡。例如，2007 年至 2010 年间，埃及边境警卫据称射杀了试图离开埃及逃入以色列的人，军队据报枪击了试图离开也门的一艘船只，导致数十人死亡。²³

²¹ Inter-American Commission on Human Rights, Human Rights of Migrants and Other Persons in the Context of Human Mobility in Mexico OEA/Ser.L/V/II., Doc.48/13(2013), para.5.

²² Laurie Lijnders and Sara Robinson, “From the Horn of Africa to the Middle East: human trafficking of Eritrean asylum seekers across borders”, *Anti-trafficking Review*, No. 2 (2013); Medecins Sans Frontieres, “Forced to flee Central America’s northern triangle: a neglected humanitarian crisis”, May 2017; Human Rights Watch, “‘I wanted to lie down and die’: trafficking and torture of Eritreans in Sudan and Egypt”, 11 February 2014.

²³ 例如，见联合国难民事务高级专员公署，“难民署谴责在也门沿海发生的难民死亡事件，呼吁就此展开调查”，新闻稿，2017 年 3 月 20 日；Human Rights Watch，“Turkey: border guards kill and injure asylum seekers,” 10 May 2016; UNMSIL and OHCHR, “Detained and dehumanized”; Gramer, R., “Apache Helicopter Guns Down Boat Full of Somali Refugees Fleeing Yemen”, *Foreign Policy (The Cable)*, 17 March 2017.

31. 在美国边界，据称自 2010 年以来因海关和边防人员使用致命武力造成了 50 起死亡，其中 9 起是针对投掷石块的行为。这并不包括使用了武力但没有造成死亡的情况。²⁴ 2014 年，海关及边境保护局修订了使用武力指导原则，规定使用武力应具有相称性，包括针对投掷石块行为使用的武力。可能因这一措施的关系，2012 年到 2016 年间，边境巡逻人员使用枪支的情况减少了一半以上(从 59 起减至 27 起)。²⁵ 然而问题依然存在：对逮捕和拘留期间发生的死亡案件的调查在很大程度上仍处于保密状态，缺乏民间社会和中立专家的充分参与。迄今为止，似有一名官员在联邦法院受到刑事起诉，²⁶ 两名官员在州法院受到起诉。²⁷

32. 边境管制人员使用非致命武力也可能导致任意剥夺生命。例如，西班牙国民卫队人员向试图从休达游往摩洛哥的移民发射橡皮子弹、使用催泪瓦斯，此后，15 名移民 2014 年 2 月 6 日在北非的西班牙飞地附近溺亡。2017 年 1 月，在受害者家属的压力下，休达某上级法院决定重新调查这一在 2015 年已结案的死亡案件。²⁸

33. 如果官员故意或在知情情况下将难民或移民置于这样一种境地，即环境可能造成他们的死亡或危及其生命，那么这种驱回措施不仅违反了“不驱回原则”，还可能构成过度使用武力。例如，这可能包括在没有水和食物的情况下在公海上“驱回”罗辛亚人和孟加拉人，或阻止他们登岸。²⁹ 这还可能包括美国特工人员通过“横向遣返”，将墨西哥男性从他们所穿越的边界处送往另一处边界，即很可能由犯罪团伙控制、他们在那里没有任何联络人的地区。³⁰ 这还包括 2013 年澳大利亚政府拦截船只，令其返回船只出发国的政策(见 A/HRC/35/25/Add.3)。这种做法引起了严重关切：因为安保官员明知但却无视现实情况，即回返者在这些情形下返回后可能成为残忍罪行的受害者，他们可能是在故意危及生命。³¹ 这可能以另一种形式构成过度使用武力，是过度且不必要的。

²⁴ American Civil Liberties Union, “Fatal encounters with CBP”, fact sheet, 26 April 2017.

²⁵ United States of America, Department of Homeland Security, “CBP border security report” (<https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2016-Dec/CBP-fy2016-border-security-report.pdf>).

²⁶ 见美国海关及边境保护局前官员向美国联邦第五巡回上诉法院提交的支持“Jesus C. Hernandez 等人诉 Jesus Mesa Jr.”案(2016 年 12 月 9 日)中申诉人的“法庭之友”陈述。

²⁷ 见家庭成员向美洲人权委员会提出的支持“Anastasio Hernandez-Rojas 诉美国”案(2016 年 3 月)中申诉人的投诉，2016 年 3 月。

²⁸ Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº6 (Ceuta), No. 0000123 /2014, 15 October 2016.

²⁹ 见人权理事会/人权高专办特别报告员 2015 年 5 月 21 日的联合紧急呼吁(UA IDN 5/2015)。应这一呼吁成立了特别工作队，以按照国际海事义务和保护义务协调采取区域应对措施。2016 年 12 月，印度尼西亚颁布了一项总统条例，就营救处于危险中的难民、允许其登岸及难民羁押作出了规定。

³⁰ Jeremy Slack and others, “The Geography of Border Militarization: Violence, Death and Health in Mexico and the United States,” *Journal of Latin American Geography* vol. 15, No. 1(March 2016); Hannah Hafter and others, “Shakedown: how deportation robs immigrants of their money and belongings” (No More Deaths, 2014).

³¹ Inter-American Commission on Human Rights, *Human Rights of Migrants and Other Persons*, paras. 129-132.

34. 通过将某一地形或环境“武器化”，以遏制流动人口，也可以达到威慑目的。这方面的例子包括据称是“追逐并驱散”的做法，或者把人留在缺少必需品的严酷环境中。³² 这种做法也可构成过度使用武力。³³

35. 各国能够以基于权利、注重保护的方式有效控制边界。³⁴ 这包括遵守不驱回原则和使用致命武力方面的国际标准，以及在执行边境政策时尊重生命权和人身尊严。

D. 国家援助或协助进行域外杀害和剥夺生命

36. 为了避免移民大规模穿过其边界，一些国家依靠治外法权政策阻止移民抵达其领土，或进入其管辖或控制范围之内。³⁵ 此类政策包括协助、资助或培训其他国家的机构，以逮捕、拘留、处理、救援难民或移民，或使其下船并返回。在接受协助、资助或培训的机构或国家被指实施了严重侵犯人权行为时，包括侵犯生命权的行为，此类政策会引起严重问题。

37. 通过资助和培训实施这些侵害行为的机构，供资国潜在地为造成死亡的行为提供了援助和协助。³⁶ 国际法委员会关于国家对国际不法行为责任的第 15 条款草案规定了适当标准：

“援助或协助另一国实施国际不法行为的国家应该对此种行为负国际责任，如果：(a) 该国在了解该国际不法行为所涉及情形的情况下这样做，而且(b) 该行为若由援助或协助国实施会构成国际不法行为”。³⁷

38. 有关法院指出，这一条款反映了习惯国际法。³⁸ 根据国家对国际不法行为责任的第 16 条款草案，此类协助或援助对于实施非法行为无需“不可或缺”，

³² Abuse Documentation Working Group, “Part I: Apprehension methods: the consequences of chase and scatter in the wilderness”, in *Disappeared: How the US Border Enforcement Agencies are Fueling a Missing Persons Crisis*(Tucson, Arizona, La Coalicion de Derechos Humanos and No More Deaths, 2016)。

³³ 相反的观点见“Victor Nicolas Sanchez 等人(Operation Gatekeeper)诉美国”案中“国家”的立场和 Clare K. Roberts 主席表示赞同的观点，报告号 104/05，诉状 65/99(2005 年 10 月 27 日)。相反的观点见美洲人权委员会。

³⁴ 例如，见人权高专办《国际边界人权问题建议原则和准则》(日内瓦，2014 年)。

³⁵ 见 2017 年 7 月 6 日在爱沙尼亚塔林举行的司法和内政部长非正式会议中部地中海问题讨论后发布的媒体声明(www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/pdf/estonian-presidency-press-statement-on-central-med/)。

³⁶ Thomas Gammeltoft-Hansen and James C. Hathaway, “Non-refoulement in a world of cooperative deterrence”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 53, No. 2 (2015)(该文全面分析了由援助和协助活动引起的责任)。

³⁷ 国际法委员会，国家对国际不法行为的责任条款草案，见第 56/83 号决议附件，以及 A/56/10 号文件第四章 E 节。

³⁸ Thomas Gammeltoft-Hansen and James C. Hathaway, “Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence”, *University of Michigan Law School, Law and Economics Working Papers*, vol. 8, No. 1, 2014, 以及其中引述的案例。

但必须“极大地促进了此类行为”。³⁹ 此外，提供援助的国家必须在“了解该国际不法行为情形的情况下”这样做。⁴⁰

39. 必须从这一角度来看待在入境管制方面提供的所有援助。虽然各国希望将本国的有关方案描述为人道主义目的，但他们必须审视，他们是否事实上在援助和协助任意剥夺生命的行为。在为侵犯人权行为普遍存在的过境国提供资金开展有关举措时，目标必须是加强保护，不得以移民管制或边境管制的名义，援助或促进已知的侵权行为。⁴¹

40. 根据国家国际不法行为责任的第 40 条和第 41 条条款草案，无视移民人权在某些情况下可能会引发这样的问题：责任国在履行保护生命的义务方面“严重、系统性地失败”，因此，各国必须“开展合作，通过合法手段终止”这种违反行为。面对严重、系统性的侵犯人权状况，其他国家不得“协助或援助以保持这种状况”。⁴² 鉴于一些此类过境国和原籍国的局势，移民和难民在那里遭受系统性侵犯，呼吁目的地国停止为移民管制提供资金和设备似乎是适宜之举。

E. 偷运者和贩运者等非国家行为体的杀害行为

41. 遭到犯罪网络和武装团体的杀害是移民面临的重大风险之一。正如美洲人权委员会所报告，“脆弱的体制结构、公职人员的腐败行为，以及对非正常移民所犯罪行的有罪不罚现象，都促使针对他们的犯罪活动和侵犯人权行为增加”。⁴³ 这种对侵犯生命权的可怖行为的有罪不罚现象在世界各地普遍存在。⁴⁴

42. 2000 年 12 月的《联合国打击跨国有组织犯罪公约(巴勒莫公约)关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》将偷运移民定义为为实现偷运者的经济利益或其他物质利益，在未经许可的情况下使人员越过国家边界。偷运的目的是在移民过程中及移民之后剥削移民。偷运仅可发生在一国边界之内，并以对个人的剥削为成立条件。⁴⁵ 虽然当事人的同意在贩运情况中无关紧要，但偷运的定义假设移民是自愿参与，即使移民并不会受到刑事起诉。⁴⁶

³⁹ 第 56/83 号决议，附件，第 16 条。

⁴⁰ 例如，有多次正式报告称，在利比亚存在大规模侵犯人权行为，包括利比亚海岸警卫队和打击非法移民局的此类行为。

⁴¹ 例如，见 European Court of Human Rights, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, para. 131; 另见 Gammeltoft-Hansen and Hathaway, “Non-refoulement in a world of cooperative deterrence”。

⁴² 第 56/83 号决议，附件，第 40 和 41 条;《南非不顾安全理事会第 276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国的法律后果，咨询意见，1971 年国际法院案例汇编》，第 118 段。

⁴³ Inter-American Commission on Human Rights, *Human Rights on Migrants and Other Persons*, para.104; 另见 Washington Office in Latin America, *Latin America Working Group Education Fund and Kino Border Initiative*, “Situation of impunity and violence in Mexico’s northern border region, March 2017”。

⁴⁴ 例如，见 Mirjam van Reisen, Meron Estefanos and Conny Rijken, “Human trafficking in the Sinai: refugees between life and death”(Brussels, Europe External Policy Advisors, Tilberg University, 2012)。

⁴⁵ 见联合国，《条约汇编》，第 2237 卷，第 39574 号。

⁴⁶ 同上，第 2241 卷，第 39574 号，第 3 条(a)和第 5 条。

43. 偷运和贩运活动是大规模人口流动的核心环节。⁴⁷ 此类活动的规模迥异，小到小规模的本地运作，大到跨国犯罪网络。偷运者和贩运者一样，也可能胁迫和杀人。《巴勒莫公约》议定书中承认了这一点，规定“危及或可能危及有关移民的生命或安全；或使此种移民蒙受包括为剥削目的而实行的非人道或有辱人格的待遇”的情形构成与偷运行为有关刑事犯罪的加重处罚情节。

44. 有无数这类情节严重的偷运事件。例如，从 2010 年中旬到 2014 年，厄立特里亚难民落入当地的苏丹和埃及偷运者之手，他们绑架、贩卖这些难民，对他们施加可怕的酷刑，从其亲属手中敲诈大笔资金。许多难民因所受到的对待而死亡。⁴⁸ 在墨西哥，一些参与贩运、有组织的卡特尔也进行绑架勒索，强奸、折磨和杀害受害者。⁴⁹ 在利比亚也报告有类似的侵权行为，那里的武装民兵将偷运行为“产业化”，使之更加“高效和残酷”；⁵⁰ 在泰国、马来西亚、孟加拉湾公海和安达曼海据报也存在类似行为。⁵¹

45. 调查“有杀人行为”的偷运困难重重，具体包括犯罪的跨国性质，以及确定死亡与具体行为之间的因果关系。2016 年，巴勒莫检察官启动了 38 项涉及 150 名已确定身份个人的偷运问题程序，以及 157 项偷运者身份无法确定的程序。其中只有两项同时包括杀人指控。⁵² 美国边防人员在调查“加重情节的偷运”案件时也面临类似困难。⁵³

46. 在 2016 年和 2017 年多人在西西里因海上偷运移民指控被捕的案件中，许多人本身就是移民，他们或者在沿海偷运者枪口的威逼下，被迫驾驶偷运他们的船只，或者为换取免费通行而同意这样做。⁵⁴ 即使在发生死亡的情况下，实际开船的人也不一定负有责任。例如，2016 年 9 月，法院驳回了对从利比亚驾橡皮艇前往直利的两名移民的谋杀指控(橡皮艇漏气，导致 12 人死亡)，因为这两名男子“没有其他选择，只能实施他们被控的罪行，以从他们无法控制的状况中挽救自己的生命”。⁵⁵

⁴⁷ The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex), *Risk Analysis for 2017*, (Warsaw, 2017); Tuesday Reitano and Others., “Integrated responses to human smuggling from the Horn of Africa to Europe”, (Global Initiative against Transnational Crime, Geneva, May 2017).

⁴⁸ 例如，见 Human Rights Watch, “I wanted to lie down and die”.

⁴⁹ Inter-American Commission on Human Rights, *Human Rights on Migrants and Other Persons*, para.102.

⁵⁰ Mark Micallef, “The human conveyor belt: Trends in Human Trafficking and Smuggling in Post-Revolution Libya”, *The Global Initiative Against Transnational Organized Crime*, March 2017.

⁵¹ Brian and Laczko, *Fatal Journeys*.

⁵² 访谈，巴勒莫，2016 年 5 月。

⁵³ 同上。

⁵⁴ 同上。

⁵⁵ <https://www.thelocal.it/20160908/palermo-judge-acquits-involuntary-migrant-smugglers>.

47. 在当局可以对非法杀害案件确立管辖权、杀手仍然处于起诉国境内，⁵⁶ 或有关国家之间通力合作的情况下，调查和起诉往往最为成功。⁵⁷ 由于行政和法律上的繁文缛节、缺乏证人、腐败问题、官员与偷运者之间的勾结，包括与参与杀人者的勾结，这种合作有时并非易事。

48. 另一方面，适用于跨界非法死亡案件的国际标准是明确的：⁵⁸ 国家有责任在超出其边界以外的范围内开展有效调查，包括与其他国家合作，从其他国家获得相关证据或提供证据。为支持和加强国际合作，打击各类跨国犯罪，包括偷运和贩运，设立了国际和区域机制与机构。⁵⁹ “加重情节的偷运”应得到优先处理和专门资源，政府间机构和会员国应对此重新作出承诺，包括建立有效合作。

49. 在优先处理“加重情节的偷运”的同时，从发展的角度对待偷运问题也可能对会非法死亡产生影响。专家们提出了利比亚祖瓦拉镇的例子，该镇曾是前往直利的一个主要出发点。这里发生了三次沉船事件，尸体被冲刷上岸，引发了当地人口对偷运的强烈反对，国际社会对该镇的集中负面关注也强化了这种反对情绪。⁶⁰ 当地人至今仍在禁止偷运，这一案例显示，过境国参与可采用非传统模式。

F. 对任意剥夺生命案件的调查

50. 涉及国家责任或非国家行为体的难民和移民非法死亡极少得到彻底调查。相反，死亡得到容许，似乎成为非正常旅行本应承担的风险。本报告重点介绍了意大利、西班牙、泰国、美国的调查和起诉案例，其中一些调查和起诉实现了定罪，特别是当杀人和偷运与贩运活动有关时。⁶¹ 然而，考虑到每年报告的非法死亡人数(诚然远低于现实水平)，这些调查和定罪显得微不足道。

51. 不开展调查的后果极为严重，包括对生命权的侵犯，有罪不罚现象，以及受害者家人得不到补偿和了结。不开展调查还会导致有关政策和做法的持续，此类政策和做法可能会构成过度使用武力，或未能尽责处理可预防和可预见的死亡事件。未能对此类非法伤亡开展调查也限制了对偷运和移民模式的认识。

⁵⁶ 2016年，一名突尼斯移民偷运者因过失杀人被判处18年监禁。2015年4月，他拥挤不堪的渔船与试图营救该船乘客的一艘葡萄牙商船相撞，导致约700人死亡。

⁵⁷ 例如，匈牙利警方为2015年在奥地利一辆卡车中窒息而死的71名移民和难民指控了8名嫌犯。

⁵⁸ 例如，见 Inter-American Court of Human Rights, *La Cantuta v. Peru*, Judgment of 29 November 2006, para. 160; European Court of Human Rights, *Rantsev v. Cyprus and Russia*, application No.25965/04, Judgment of 7 January 2010, para. 245.

⁵⁹ 此类机构中最主要的是联合国毒品和犯罪问题办公室。例如，见办公室2010年《打击偷运移民示范法》，关于偷运调查的多种培训模块和专家会议，以及向各国提供的技术援助。

⁶⁰ Mark Micallef, “The human conveyor belt: trends in human trafficking and smuggling in post-revolution Libya”, pp. 11 and 12(Geneva, Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2017)。

⁶¹ 贩运案件定罪的数据示例见 United States, Department of State, “Trafficking in persons report” (June 2017)。

52. 履行调查义务是维护生命权的核心所在。⁶² 在适用于大规模人员流动中的非法死亡事件，包括偷运和贩运时，一些国际标准尤其重要：⁶³

(a) 在涉及国家行为体的情况中，包括被控过度使用武力，更需要履行调查义务；

(b) 调查义务适用于非国家行为体包括身份不明者造成的死亡，⁶⁴ 以及不安全条件、自残和有风险的活动造成的非法死亡；⁶⁵

(c) 调查应包括确定死亡或失踪人员的身份，以及确定死亡原因；⁶⁶

(d) 无需存在正式指控，也无需找到尸体；⁶⁷

(e) 死亡难民和移民的家庭成员有权参加对非法死亡事件的调查，并获得有关死亡原因的信息；他们也有权平等和有效地诉诸法律，获得充分、有效、迅速的赔偿(E/CN.4/1998/43, 第 68 至 75 段；A/HRC/22/45)，并使自身的法律地位获得承认(A/HRC/19/58/Rev.1, 第二章, H 节, 第 42 段)。⁶⁸

53. 本报告表明，与实施威慑政策有关的某些边境做法可能构成过度使用武力。虽然应对每起死亡事件进行逐案调查，以确定个别官员的责任，但有证据表明，这些事件并不仅仅是孤立发生的事件。虽然单个死亡事件得到了调查，但可疑死亡事件的数量之多可能意味着存在一系列相互关联的违规事件，暗示着官员的容许态度或政策也应该成为调查对象。⁶⁹ 这一调查普遍政策的义务也可追溯到国

⁶² 例如，见 European Court of Human Rights, Grand Chamber, *McCann and Others v. The United Kingdom*, para. 161; Inter-American Court of Human Rights, *Montero-Aranguren and Others (Detention Center of Catia) v. Venezuela*, para. 66; African Commission on Human and Peoples' Rights, general comment No. 3, paras. 2 and 15; 人权事务委员会，第 31 号一般性意见，第 15 段和第 18 段；《关于对潜在非法死亡事件调查的明尼苏达议定书》(2016 年)(联合国出版物，出售品编号 E.17.XIV.3)。

⁶³ 对欧洲判例法的深入分析见 T. Spijkerboer, "Moving migrants, States and rights: human rights and border deaths", *Law and Ethics of Human Rights*, vol. 213, No. 2(2013)。

⁶⁴ 例如，见人权事务委员会，第 31 号一般性意见，第 10 段；African Commission on Human and Peoples' Rights, general comment No. 3。另见 European Court of Human Rights, Grand Chamber, *Hassan v. The United Kingdom*, application No. 29750/09, Judgment of 16 September 2014, para.78。

⁶⁵ European Court of Human Rights, Grand Chamber, *Öneryıldız v. Turkey*, application No. 48939/99, Judgment of 30 November 2004, paras. 70-74; and European Court of Human Rights, Third Section, *Keenan v. The United Kingdom*, application No. 27229/95, Judgment of 3 April 2001。

⁶⁶ 《关于对潜在非法死亡事件调查的明尼苏达议定书》(2016 年)(联合国出版物，出售品编号 E.17.XIV.3)。

⁶⁷ 见第 70/175 号决议《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(“曼德拉规则”)，规则 71(1); European Court of Human Rights, Grand Chamber, *Varnava and Others v. Turkey*, application Nos. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 and 16073/90, Judgment of 18 September 2009。

⁶⁸ 联合国《条约汇编》，第 2716 卷，第 48088 号(《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》)，第 24 条(6)。

⁶⁹ European Court of Human Rights, *Ireland v. The United Kingdom*, application No. 5310/71, Judgment of 18 January 1978。

家维护了解真相权的义务(见 E/CN.4/5/102/Add.1, 原则 2 至原则 5; E/CN.4/2004/88; E/CN.4/2006/91)。⁷⁰

54. 普遍管辖权原则将国家管辖的范围扩大到任何被认为受到普遍关切的行为。这包括灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪,但也可包括与贩卖人口、酷刑和强迫失踪密切相关的非法杀害行为(见 A/71/111)。关于根据国内法律规则、适用的国际条约以及司法实践确定的普遍管辖权的适用范围,⁷¹ 2015 年的《马德里-布宜诺斯艾利斯普遍管辖权原则》强化了对普遍管辖权属事性质的理解,将法外处决视为一种受到普遍管辖的罪行。将普遍管辖权原则适用于非法杀害难民和移民可解决本报告提出的一些问题。

55. “威胁到世界和平、安全与福祉”⁷² 的罪行可受到国际刑事法院的调查。如果满足了国际法院的管辖权要求,则应当对国家官员和非国家行为体⁷³ 对难民和移民犯下的罪行展开调查。此类调查不仅可以遏制罪行的发生,还可防止或破坏以移民管制的名义,为被调查的国家或机构提供的国际支持,或停止和放缓非法活动在其他地点的进一步蔓延。

四. 搜索、确认和追踪

A. 保护义务: 搜索和救援行动

56. 根据其保护义务,国家必须履行应尽职责,保护个人免遭非国家行为体侵犯其生命权的行为。⁷⁴ 与所有其他人权原则一样,保护责任和应尽职责必须在不加歧视的情况下得到履行,包括基于移民身份的歧视。

57. 预防职责“涵盖可确保保障人权的所有法律、政治、行政、文化性质的措施,并[要求]将任何可能侵犯这些权利的行为视为非法行为、以非法行为处理,因此可能带来对施害者的惩罚,以及为受害者遭到的有害后果提供赔偿的义务”。⁷⁵

58. 当国家未能履行应尽职责,即违反了这一义务时,需要在以下方面作出评估:
(a) 国家了解或应当了解多少情况; (b) 造成损害的风险或可能性; (c) 所造成损

⁷⁰ 例如,见《公民权利和政治权利国际公约》第 2 条(第 2200A(XXI)号决议,附件)和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第 24 条(第 61/177 号决议,附件)。另见 Inter-American Court of Human Rights, *Rochela Massacre v. Colombia*, Judgment of 11 May 2007, para. 195; and *Bánaca-Velásquez v. Guatemala*, Judgment of 25 November 2000, para. 197。

⁷¹ 可查阅 <http://en.fibgar.org/proyectos/principles-of-universal-jurisdiction>。

⁷² 联合国,《条约汇编》,第 2187 卷,第 38544 号(《国际刑事法院罗马规约》)序言部分第三段。

⁷³ 国际刑事法院的判例支持下述主张,即非国家行为体只要满足构成“组织”的条件,就有可能因实施危害人类罪行而受到起诉:国际刑事法院,“肯尼亚共和国局势”,根据《罗马规约》第 15 条,第 93 段;由 Open Society Foundations 在 *Undeniable Atrocities: Confronting Crimes against Humanity in Mexico*(New York, 2016)中引述。

⁷⁴ 见人权事务委员会,第 31 号一般性意见(2004);见 [CCPR/C/21/Rev.1/Add.13](#), 第 8 段。

⁷⁵ Inter-American Court of Human Rights, *González et al. (“Cotton Field”) v. Mexico*, Judgment of 16 November 2009, para. 252。

害的严重程度(见 [A/HRC/35/23](#))。因此,人权理论承认,不应对具有积极意义的义务加以解释,使其对国家造成过重负担。⁷⁶

59. 各国政府都知道,人们在试图穿越沙漠、河流、海洋等危险的边境区域时,会面临死亡风险。在这方面,人权与移民管制之间的冲突再清楚不过:应该阻止移民穿越边境,因为他们可能会因此死亡。无法在保护生命权的同时,通过危及生命的手段阻止入境。⁷⁷ 以避免穿越边境造成的生命危险为理由,阻止人们离开生命受到威胁的国家,同样是不可接受的——这只不过是允许死亡在其他地点以更隐秘的形式发生。⁷⁸ 各国必须“在[其]能力范围之内采取措施,这些措施在合理判断之内可能会避免生命危险”。⁷⁹

60. 有大量的官方搜索和救援行动积极案例,这些行动无疑挽救了许多生命。⁸⁰ 还有确凿证据表明,如果搜索和救援行动具备由多类利益攸关方组成的领导团队,在国家工作人员之外还有非政府组织的参与,以合作和相互尊重为基础,同时承认差异,那么此类行动在拯救移民生命方面往往能取得最佳成果。然而,总体而言,还需开展更多的工作,让民间社会参与到搜索和救援工作中来,因为许多非政府组织拥有宝贵的技能和接触移民群体的机会。⁸¹

61. 由于国家的人权义务通常受限于领土界限,或对某一地区或个人的管辖和控制权,在公海上开展保护活动面临特殊挑战。⁸² 然而,尽管此类区域处于沿海国的领土管辖范围之外,但根据三项《海事公约》的规定,公海这一地域范围要求履行另一义务,即提供“充分和有效”的搜索和救援服务。⁸³ 不论处于困境者的“国籍或身份”,或“该人所处的状况”,都必须提供救援。⁸⁴ 这些条约的目的是建立一套制度,救援所有处于困境的船只。

⁷⁶ Council of Europe, *Osman v. The United Kingdom*, application No. [87/1997/871/1083](#), Judgment of 28 October 1998, para. 116.

⁷⁷ 休斯顿警察局 2012 年年度报告提供了基于威慑的政策实例。

⁷⁸ United States Customs and Border Protection, “CBP addresses humanitarian challenges of unaccompanied child migrants”, 22 June 2017.

⁷⁹ Council of Europe, *Osman v. the United Kingdom*, para. 116.

⁸⁰ 例如,见 United States Department of Homeland Security, United States Customs and Border Protection, “Search and rescue efforts for FY 2015”, 30 June 2016. 另见由意大利政府发起的“我们的海洋”行动。

⁸¹ 例如,这包括美国海关及边境保护局失踪移民项目,该项目与运作公有土地供水站和医疗站、在不干涉前提下与失踪移民家属互动的非政府组织合作;访谈,2017 年 7 月;另见 Police Executive Research Forum, *Responding to Migrant Deaths Along the Southwest Border: Lessons from the Field*(Washington, D.C., 2016)。

⁸² 人权事务委员会,第 31(2004)号一般性评论, [CCPR/C/21/Rev.1/Add.13](#), 第 10 段。

⁸³ 联合国,《条约汇编》,第 1833 卷,第 31363 号,第 98 条(《联合国海洋法公约》);第 1184 卷,第 18961 号,第 15 条(《1974 年国际海上人命安全公约》);第 1405 卷,第 23489 号,附件,第 2.1.1 章(《1979 年国际海上搜寻救助公约》)。

⁸⁴ 联合国,《条约汇编》,第 1405 卷,第 23489 号,附件,第 2.1.10 章(《1979 年国际海上搜寻救助公约》)。

62. 当地中海中部移民路线死亡人数激增时，意大利采取了适当的应对措施，启动了搜索和救援行动“我们的海洋”，成功拯救了成千上万人的生命。但是，在缺乏欧洲联盟成员国财政和政治支持的情况下，意大利在 2014 年 10 月放弃了该方案。随后，欧洲联盟成员国对外边境行动合作管理局(欧盟边管局)启动了“海神行动”，通过边境管制、侦察、搜索和救援活动支持意大利，还启动了主要目标为破坏犯罪网络商业模式的“索菲亚行动”。这些行动在防止伤亡方面无法与“我们的海洋”行动所取得的成功相提并论，部分原因是这些行动的主要任务不是搜索和救援，而是边境管制。

63. 除了国家干预行动和私人船只，由多个人道主义非政府组织运营的船只在救援行动中也发挥着重要作用。考虑到偷运者现在使用容易破裂或倾覆的橡皮艇，这些由非政府组织运作的船只驻扎在利比亚领海的边缘区域，以拯救生命。然而，2017 年的大量移民伤亡说明，这些努力并不够。此外，非政府组织受到来自欧洲联盟的压力与日俱增，这破坏甚至阻碍了他们的努力。⁸⁵

64. 欧洲联盟及其成员国建立了侧重于安保和边境巡逻的大范围监测系统，北大西洋公约组织(北约)目前也加入了该系统。⁸⁶ 欧洲联盟成员国选择确保地中海地区的安全，因此无法逃避他们的保护义务。他们正在行使充分的管制职能，这一管制职能受制于与海洋监测密不可分的一项义务，即建立充分有效的救援系统。⁸⁷ 这包括执行不驱回原则，不向不安全的第三国驱回，保护难民和移民，避免可预防、可预见的死亡，以及支持由非政府组织运作的船只。⁸⁸

B. 有尊严的死亡

65. 每年有大量难民和移民在陆地和海上边界死亡或失踪。在大多数情况下，失踪者和死者的姓名不详；没有寻找他们的家人；尸体即使被找到的情况下，也往往掩埋在无名墓地中。这是这场灾难中难以言状的沉痛悲剧之一，也提出了确保有尊严的死亡、为死亡负责的国家责任。⁸⁹

⁸⁵ 例如，见意大利政府和欧洲联盟 2017 年 7 月提出的“Code of conduct for NGOs involved in migrants’ rescue operations at sea”。

⁸⁶ 北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格，2017 年 3 月 13 日新闻发布会。

⁸⁷ 有人认为，收到来自本国搜索和救援区以外遇险呼救的沿海国可获得职能性管辖权，见 Efthymios Papastavridis, “Rescuing migrants at sea and the law of international responsibility”, *Human Rights and the Dark Side of Globalisation: Transnational Law Enforcement and Migration Control*; Thomas Gammeltoft-Hansen and Jens Vedsted-Hansen, eds.(New York, Routledge, 2017)。这一职能管辖权应与欧洲联盟成员国和北约对整个区域承担的权限同时提供，以提供充分的搜索和救援体系。

⁸⁸ 不驱回原则适用于欧洲联盟成员国对外边境，也适用于欧盟边管局，见 European Union Agency for Fundamental Rights, *Scope of the Principle of Non-Refoulement in Contemporary Border Management: Evolving Areas of Law* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2016)。

⁸⁹ Last Rights project, “The dead, the missing and the bereaved at Europe’s international borders: proposal for a statement of the international legal obligations of States”, May 2017。

1. 追查和收集死亡及失踪难民数据

66. 国家必须采取一切合理措施查明死者身份⁹⁰ 并确定死亡原因。这一义务是调查死亡事件的部分程序性义务。⁹¹ 此外，其他方面的权利也可引起这一责任，包括禁止残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚；平等权利；享有家庭生活的权利；禁止歧视；财产权；获得法律人格的权利。⁹² 此外，对待死者的方式、有尊严死亡的理念在国际人道主义法中长期存在并得到了充分研究。

67. 在经历了人道主义灾难之后，还建立了有关的国际规范，对追查失踪人员和记录死亡人员作出规定，处理移民问题领域的工作者也使用了这些规范。⁹³ 标准程序应包括开展以下活动的方法：(a) 移除尸体；(b) 保存 DNA、指纹和个人物品；(c) 确认遗骸，包括法医技术；(d) 通知亲属；(e) 在可能需要进行未来确认的情况下，储存有关数据；(f) 以尊重死者的方式埋葬。这样的程序有助于收集信息，加深我们对人道主义局势的了解。

68. 在2004年印度洋地震和海啸之后，泰国政府得以确认了大部分尸体的身份。那些仍未确认身份的死者被假定为非正常移民，贴上了标签并以微晶片登记，以便在今后确认他们的身份。⁹⁴

69. 其他最佳做法包括意大利失踪人员问题国家委员会及其法证病理学家和人类学家团队所采取的做法，他们对2013至2015年期间发生的三次Lampedusa沉船事件进行了系统调查。⁹⁵ 美国亚利桑那州皮马县法医办公室在法医人类学家的支持下，以值得调查和采用最佳做法的方式处理了所有移民死亡事件。非政府组织“识别行动”找到、确认并遣返了在得克萨斯州发现的遗骸。

2. 家庭权利

70. 每年，萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜失踪移民的母亲们沿着其子女前往墨西哥城的道路，寻找她们的孩子或其有关其下落的信息。她们手持印有亲人照片的标语牌。这场运动被称为“中美洲移民母亲旅行队”。在突尼斯，300多名在2011年前往意大利途中失踪的移民的家人发起了为期5年的运动，寻

⁹⁰ 红十字国际委员会，《联合国工商企业与人权指导原则》，第3条的评注(2009年)。

⁹¹ European Court of Human Rights, *Cyprus v. Turkey*, application No. 25781/94, Judgment of 10 May 2001; *McCann and Others v. The United Kingdom*; *Mahmut Kaya v. Turkey*, application No.22535/93, Judgment of 28 March 2000.

⁹² 见 Last Rights project, “The dead, the missing and the bereaved at Europe's international borders”.

⁹³ Pan American Health Organization (PAHO) and World Health Organization (WHO), *Management of Dead Bodies in Disaster Situations*, Disaster Manuals and Guidelines Series No. 5(Washington D.C., 2004).

⁹⁴ Huma Ali and others, “Recovery and identification of the missing after disaster: case studies, ethical guidelines and policy recommendations” (2011), p. 23.

⁹⁵ Brian and Laczko, eds., *Fatal Journeys*, p. 43; and Patrick Kingsley, “Italian navy recovers ship that sank with over 800 people on board”, *The Guardian*, 29 June 2016.

找亲人的下落。⁹⁶ 其中 6 名家人最终获得前住意大利的签证，以交换数字指纹。⁹⁷ 在 Lampedusa，人们为纪念在 2013 年沉船中丧生的移民举行年度纪念活动。在意大利，每年的 10 月 3 日被定为“移民受害者纪念日”。这些社区和家庭寻找真相、记忆和情感了结的例子应得到其他国家的支持和效仿。

71. 丧失亲人，或不知道他们下落的痛苦，会使一个家庭深受折磨。正如美洲人权法院在 2013 年报告中所指出的，“知道失踪移民的下落或找到死者的尸体对他们的家人极为重要，因为这让他们能够按照自己的信仰埋葬亲人，结束哀悼的过程。”⁹⁸

72. 家庭成员有权参与调查、获得赔偿、了解死亡真相和家人遗骸所处的地点 (A/HRC/21/46, 第 54 段)。⁹⁹ 他们还享有与遗骸有关的具体权利。在死者身份得到确认后，有关国家应立即通知死者家属，并以无障碍的方式发出死亡通知。在完成调查程序后，应将死者遗骸和财产归还其家人。

73. 这些规定在实践中并非总是易于执行。家庭成员可能需要签证，而签证有时无法获得。此外，在没有适当援助的情况下，外国法域和机构对死者的家人来说往往难以驾驭。

3. 埋葬

74. 国家在处理遗骸方面有若干义务，包括收取尸体、确定死者身份、调查死因、将遗骸归还给死者家人，以及提供适当的埋葬。¹⁰⁰ 国家有义务发出死亡证明，这对死者家属来说是极为重要的法律文件。¹⁰¹

75. 在不可能将遗骸遣返或送回给家庭成员或近亲属的情况下，国家有义务提供有尊严、尊重死者的埋葬，并在了解有关信息的情况下，适当考虑到死者家庭的宗教和文化传统。¹⁰²

⁹⁶ Brian and Laczko, eds., *Fatal Journeys*, vol. 2, p. 60.

⁹⁷ Federico Oliveri, “Where are our sons?: Tunisian families and the repoliticization of deadly migration across the Mediterranean Sea”, in Lynda Mannik, ed., *Migration by Boat: Discourses of Trauma, Exclusion, and Survival* (New York, Berghahn Books, 2016).

⁹⁸ Inter-American Commission on Human Rights, *Human Rights on Migrants*.

⁹⁹ European Court of Human Rights, *Kelly and Others v. The United Kingdom*, application No.30054/96, Judgment of 27 September 2001.

¹⁰⁰ Last Rights project, “The dead, the missing and the bereaved at Europe’s international borders”; 红十字国际委员会(红十字委员会), 地中海死亡移民管理和身份识别评估会议: 地中海国家的经验, 意大利, 米兰, 2013 年 10 月 30 日和 11 月 1 日, 以及《失踪人员、DNA 分析和尸骸识别》(第二版, 2009 年); 另见 A/CN.4/L.871(发生灾难时的人员保护)。

¹⁰¹ 《日内瓦第四公约》第 129 条规定, “被拘禁人之死亡均须由医生证明, 并须作成死亡证, 载明死亡之原因及其发生情形。”

¹⁰² European Court of Human Rights, “Article 9: freedom of thought, conscience and religion”(2015); 另见 Council of Europe, “Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine concerning Transplantation of Organs and Tissues of Human Origin”, European Treaty Series, No.186 (2002)。

76. 死者家人有权知道亲人的埋葬地点，这意味着墓地应得到标注和登记。死者家人可能在稍后阶段会被找到，或前来寻找他们的亲人，因此保存埋葬记录，供今后进行身份识别十分重要。死者家人还有权扫墓。¹⁰³

77. 尽管存在实际困难和政治困难，地方和国家官员仍尝试为死者提供有尊严的埋葬，并为今后的身份识别建立制度。这方面的例子包括在土耳其伊兹密尔的 Dogancay 公墓，¹⁰⁴ 希腊莱斯博斯 Kato Tritos 的一个新穆斯林公墓，¹⁰⁵ 意大利巴勒莫的一个公墓，以及西西里岛特拉帕尼省的 Castellammare 公墓。¹⁰⁶

78. 2008 年，Lampedusa 岛建立了一座纪念碑，纪念试图抵达意大利、成千上万在海上死亡或失踪的移民，他们的姓名和确切死亡地点不详。纪念碑的形状是一扇面向大海的门，代表通往欧洲的门户，纪念那些为“寻找更好的生活”而丧生的男女和孩子。¹⁰⁷

五. 结论

79. 特别报告员谨向致力于保护世界各地的难民和移民，包括禁止任意剥夺生命行为的中央和地方政府、国际政府间组织、国际和国家民间社会、非政府组织及个人公民表示敬意。他们在移民被与犯罪、包括威胁安全和就业联系起来的全局环境中努力工作，他们为维护拯救生命这一法律和道德义务而采取的行动受到攻击、批评，有时甚至被定为犯罪。

80. 国家有权对其边界行使管辖权。但是，他们必须在自身人权义务的基础上这样做，包括涉及难民和移民生命权的义务。

81. 缺乏死亡和失踪难民与移民的准确数据是“每年数百名移民丧生之外的第二大危机”。¹⁰⁸ 对这些死亡事件时常缺乏调查是另一个在全球范围内发生的侵犯生命权行为，助长了世界范围内的有罪不罚现象，使侵权行为和受害者更不易受到关注，使决策者在做出移民决策时更加不知情，从而进一步助长了剥夺生命的行为。

¹⁰³ European Court of Human Rights, *Sabanchiyeva and Others v. Russia*, application No. 38450/05, Judgment of 6 June 2013.

¹⁰⁴ Brian and Laczko, eds., *Fatal Journeys*, p. 59

¹⁰⁵ Mediterranean Missing, “Missing migrants: management of dead bodies in Lesbos”, Greece, country report (August 2016).

¹⁰⁶ 实地访问笔记，2017 年 5 月。

¹⁰⁷ 同上；另见 Leanne Weber and Sharon Pickering, *Globalization and Borders: Death at the Global Frontier* (New York, Palgrave Macmillan, 2011); and Stefanie Grant, “Recording and identifying European frontier deaths”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 13, No. 2(2011), pp.135-156.

¹⁰⁸ Robin Reineke and Daniel Martínez, “Migrant deaths in the Americas (United States and Mexico)”, in *Fatal Journeys: Tracking Lives Lost during Migration*, Tara Brian and Frank Laczko, eds. (Geneva, IOM, 2014).

82. 在难民和移民流动全球管理方面的国际举措提供了解决这些问题和处理侵犯行为的机会，确保难民和移民的生命权得到尊重和保护，包括不发生可预见、可预防的生命损失。

六. 建议

对国家、政府间组织和其他行为体的建议

A. 将保护生命权纳入有关国际举措

83. 关于促进有序、安全、负责的移民和人口流动的可持续发展目标具体目标 10.7 的指标应包括死亡和失踪移民的人数。

84. 关于安全、有序和正常移民的 2018 年全球契约和 2018 年难民问题全球契约应着重预防和应对任意剥夺难民和移民生命的问题，以及收集和共享有关死亡和失踪人员的准确数据。这些契约还应包括对偷运群体的研究，以找到着眼于发展、非刑事性质的潜在对策。

85. 全球移民小组关于保护处境脆弱和大规模流动中移民人权的原则和实用指南应得到支持和落实。这些原则和指南应当着重于防止非法死亡，包括在过境国和途中发生、由国家或非国家行为体造成的死亡。

B. 在促进有尊严地对待死者方面开展国际合作：2018

86. 全球契约或其后续机制应考虑设立国际调查和真相委员会，揭露和显现流动人口所受的大规模侵害，包括他们的非法死亡，并为实现问责、打击有罪不罚现象和保存集体记忆提出后续行动建议。

87. 应建立多方利益攸关方常设国际机制，管理和协调搜索、识别、追踪失踪难民和移民的活动，包括通过基于人权、规定在边界区域和其他地形区(如沙漠)开展搜索和救援的议定书。

88. 建立记录信息的通用方法和法证规程，包括纳入对性别敏感的视角，建立有尊严对待死者的国际最佳做法，为国家和其他方面提供指导。¹⁰⁹

C. 跨国司法合作

89. 联合国毒品和犯罪问题办公室、国际刑事警察组织(国际刑警组织)、欧洲刑警组织等国际和区域机构以及国际和双边举措应优先调查“加重情节的偷运活动”，包括举行专家会议、制订指导方针和提供技术援助。

D. 国际问责

90. 如有合理理由认为发生了针对难民和移民的暴行罪，且法院的管辖权要求得到满足，国际刑事法院则应考虑对此类罪行开展初步调查。

¹⁰⁹ 例如，见 Last Rights project, “The dead, the missing and the bereaved at Europe's international borders”。

国家

E. 一般原则

91. 国家应确保移民治理措施尊重、保护、实现所有难民和移民的生命权，特别是，任何政策或做法都不可依靠伤害难民和移民的可能性、风险或严重性来阻止入境。
92. 国家在任何时候都应遵守不驱回原则，包括在公海和边境。
93. 国家应在边境实施基于个体的评估；在任何情况下都不得进行集体驱逐；应确保面临剥削风险的贩卖活动受害者，包括妇女和女童有权获得具体保护和个别援助。
94. 国家应开展审查并制定计划，落实人权高专办《国际边界人权问题建议原则和准则》。
95. 国家应与难民署合作建立并执行对庇护保护问题有敏感认识的边界管理制度。
96. 国家应通过或修订有关立法，确保非正常入境、试图以非正常方式入境或不正当逗留不会被视作刑事犯罪，确保对非正常入境进行的行政处罚程度相称和合理。
97. 国家应确保边境当局使用武力、使用和持有枪支及其他武器的情况按照国际人权法得到严格监管，任何滥用或过度使用的情况都应受到适当处罚。

F. 调查

98. 国家应在所有有关国家的合作下，就难民和移民的死亡或失踪事件开展所有相关调查工作，优先调查“加重情节的偷运”。
99. 国家应采取一切适当行动，将推定对难民和移民死亡负责的所有人员绳之以法，包括为此与其他国家合作。
100. 国家应对难民和移民乱葬坑事件进行及时调查，避免采取可能破坏或拖延调查的任何措施。
101. 调查可能造成非法死亡的政策，以及未能采取合理措施防止死亡的情况。

G. 司法救助和补救措施

102. 国家应确保所有难民、移民及其家人能够有效获得司法救助，无论其移民身份如何：所有难民、移民及其家人应当能够报告任意杀人和失踪案件，在需要情况下提出控告和获得证人保护，并应被鼓励这样做。
103. 国家应确保难民、移民及其家人能够获得对其所受损害的有效补救以及适当、有效、及时的赔偿，能够获取非法死亡和遗骸地点的相关信息。
104. 国家应确保家庭成员能够通过简单便利、安全和保密性得到信任的程序，在本国和外国报告亲属失踪的情况：国家应支持家庭成员寻找失踪亲属，至少要支持民间社会提供此类服务。

H. 监测

105. 国家应与民间社会合作监测现有入境制度遵循国际人权法和难民法的情况。

106. 国家应在边境、抵达点或登岸点监测和记录所有可疑死亡和失踪指控，以进行调查和趋势分析。

I. 搜索和救援

107. 国家应履行国际人权法、难民法和海事法规定的搜索和救援义务。

108. 国家应确保船只开展强有力的搜索和救援行动，包括在国际水域开展此类行动。

109. 国家应确保海上拦截措施不在事实上导致有关人员无法获得国际保护，或导致任何人员直接或间接地被遣回生命或自由会受到威胁的领土。

110. 国家应采取预防性措施，如救援信标。

111. 国家应配合并协助参与搜索和救援行动的民间社会组织的工作。

112. 国家应监测新发现的陆地或海上移民路线，以拯救生命和维护人权，尽可能防止非法死亡。

113. 国家应明确保证提供服务者不会受到起诉，如协助搜索和救援行动、提供医疗支持、住房和法律咨询的人员。

J. 了解真相的权利和获得集体记忆的权利

114. 国家应考虑设立国家或区域真相委员会，负责发现和揭露难民、移民非法死亡的真相。

K. 确定死者身份、追踪和埋葬

115. 除其他外，国家应执行《关于潜在非法死亡事件调查的明尼苏达议定书》(2016年)并采取对待死者的最佳做法，如红十字国际委员会出版物《灾后尸体管理：第一响应者实地工作手册》以及“最后的权利”项目五点行动计划中提供的最佳做法，并支持和培训地方官员执行这些标准。

116. 建立集中的区域数据库和机制，将现有的国家数据库联系起来。

117. 在为刑事/执法目的收集的数据与身份识别数据之间建立防火墙。