



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

《欧洲人权公约》

第 4 议定书第 4 条适用指南

禁止集体驱逐外国人

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

出版商或有关组织希望出版或在网上公布（或翻译）本报告的，请联系 publishing@echr.coe.int ， 咨询相关信息。

©欧洲理事会/欧洲人权法院, 2017

本报告可于以下地址下载www.echr.coe.int (Case-law – Case-law analysis – Case-law guides)

关于报告发表的最新动态请关注法院的推特账号<<https://twitter.com/echrpublication>>.

本报告由法律专家理事会下的研究及图书馆部提供，对法院没有拘束力。报告于 2016 年 4 月 30 日完成并于 2016 年 12 月 15 日更新。报告的翻译在欧洲理事会和欧洲人权法院的安排下进行，由中国人民大学全权负责。

目录

读者须知.....	3
I.第 4 条的起源与宗旨	4
II.“集体驱逐”的定义.....	4
III.属人范围的适用：“外国人”的定义	5
IV.有关属地规则的适用及管辖问题.....	5
V.集体驱逐的案例.....	6
VI.不属于集体驱逐的情况	8
VII.与《公约》第 13 条的关系	9
援引案例一览.....	10

读者须知

本指南是欧洲人权法院（以下简称“本法院”、“欧洲法院”、“斯特拉斯堡法院”）出版的公约指南系列的一部分，旨在让执业律师了解斯特拉斯堡法院作出的基本判决。本指南分析和汇总了截至 2016 年 4 月 30 日的关于《欧洲人权公约》（以下简称《公约》、《欧洲公约》）第 4 议定书第 4 条的判例法。读者可以从中发现本领域的基本原则和相关判例。

援引的判例法选取了具有指导性的、重要的以及最新的判决。

本法院的判例不仅用于审判呈交至本法院的案件，而且从更为一般的意义上用于阐释、捍卫和发展《公约》创立的各项规则，并以此促使各缔约国对之加以遵守（*Ireland v. the United Kingdom*, 1978 年 1 月 18 日，§ 154, Series A no. 25.）。因此，从普遍意义来说，《公约》确立的此机制的任务便是通过决定公共政策的各种问题来提升人权保护的标准，并在缔约国范围内推广人权法学（*Konstantin Markin v. Russia* [GC], 30078/06, § 89, ECHR 2012）。

第 4 议定书第 4 条——禁止集体驱逐外国人
“禁止集体驱逐外国人。”

I. 第 4 条的起源与宗旨

1. 第 4 议定书起草于 1963 年，是第一个旨在解决集体驱逐问题的国际条约。它的解释报告表明第 4 条的宗旨是正式禁止“近代以来集体驱逐外国人的现象”。因而，“虽然《公约》第 4 条及第 3 条第一段（禁止驱逐公民）通过了，但这并不表示过去发生的集体驱逐行为得以合法化、正当化” (*Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [GC], § 174)。

2. 本条的核心宗旨是防止国家未审查外国人的个人具体情况便将其驱逐出境，从而使外国人无法对采取措施的有关机构提起抗辩(*ibid.*, § 177)。

II. “集体驱逐”的定义

3. “集体驱逐”比较完备的定义是“有关部门将外国人作为一个群体强行驱逐出境的所有措施，除非该措施是在对该群体的每一名成员的具体情况进行了合理且客观的评估之后采取的。” (*Andric v. Sweden* (dec.); *Čonka v. Belgium*, § 59; *Sultani v. France*, § 81; *Becker v. Denmark*; *K.G. v. the Federal Republic of Germany*; *O. and Others v. Luxembourg*; *Alibaks and Others v. the Netherlands*; *Tahiri v. Sweden*, the Commission decisions)。如果每一个相关个人已被给予机会单独向有关部门就驱逐决定提出抗辩，若干外国人收到相似决定这一事实不能得出存在“集体驱逐”的结论(*Alibaks and Others v. The Netherlands*, Commission decision; *Andric v. Sweden* (dec.); *Sultani v. France*, § 81)。然而，这并不意味着，如果已经对每一个当事人的个人情况进行了合理且客观的评估，“在认定该情形是否符合第 4 议定书第 4 条的规定时，便不再需要考虑驱逐令实施时的客观情况” (*Čonka v. Belgium*, § 59)。

4. 如果国家是因为申诉人自己应受谴责的行为而未做出驱逐决定，那么将不会认为违反了第 4 议定书第 4 条(*Berisha and Haljiti v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* (dec.)，本案中申诉人已经寻求过集体庇护并收到了一般决定；*Dritsas v. Italy* (dec.)，本案中申诉人曾拒绝向警察出示身份证明，因此警方无法以申诉人的名字起草相关的驱逐命令)。

5. “驱逐”可以使用该议定书第三条（禁止驱逐公民）中的含义：根据第 4 议定书起草者的解释，“驱逐”一词应该被解释为“在当下使用的通用含义（即驱逐出某个地方）” (*Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [GC], § 174, 参考第 4 议定书的准备文件)。

III. 属人范围的适用：“外国人”的定义

6. 第 4 议定书第 4 条中的“外国人”不仅指在一国领域内合法居住的外国人，也指“那些并不拥有与国籍相关联的一切权利的人，无论他们是仅仅路过某国还是居住于此，无论他们是难民还是未经允许进入某国的人，也无论他们是无国籍人还是拥有另一国籍的人” (*Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [GC], § 174, *travaux préparatoires* of Protocol No. 4; *Georgia v. Russia (I)* [GC], § 168)。第 4 议定书第 4 条的措辞不同于议定书第 2 条（“在一国领域内合法地”迁徙的自由），也不同于第 7 议定书第 1 条（驱逐“合法居住在一国领域内的”外国人的有关程序保障），它的适用与个人的法律地位无关。

7. 根据以上解释，本法院认为，适用第 4 议定书第 4 条的主体是基于各种原因居住在一国领土内的人 (*Čonka v. Belgium and Sultani v. France*, 这两起案件涉及寻求庇护者 ; *Georgia v. Russia (I)* [GC], §170, 本案涉及移民，不考虑他们是否合法居住在被诉国)，或在公海上被悬挂有被诉国国旗的船只拦截并遣回国籍国的人 (*Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [GC])。

IV. 有关属地规则的适用及管辖问题

8. 《公约》有关机构依据第 4 议定书第 4 条处理的案件中，大部分案件的外国人已经处于被诉国领土内 (*K.G. v. Germany*, Commission decision; *Andric v. Sweden* (dec.); *Čonka v. Belgium*)。因此，不涉及有关属地规则的适用问题。然而，在丹麦驻前德意志民主共和国大使馆的人员被驱逐的案件中，本法院没有适用第 4 议定书第 4 条，因为本法院认为大使馆不属于丹麦领土的一部分 (*M. v. Denmark* , 此案中判定这一申诉不符合属地原则)。

9. 在希尔西·贾马等人诉意大利案 (*Hirsi Jamaa and Others v. Italy* [GC]) 中，意大利当局在公海上对非法移民采取驱逐措施并将他们移交给利比亚。本法院需要考虑当驱逐发生在一国

第 4 议定书第 4 条禁止集体驱逐外国人

领土之外即公海上的时候，第 4 议定书第 4 条是否适用的问题。本法院认为无论是公约文本还是公约的准备文件都没有排除该条的域外适用。并且，如果第 4 议定书第 4 条仅仅适用于公约缔约国领土范围内集体驱逐的情况，就无法处理当下大量的移民问题。而且那些冒着生命危险，试图到达某国边境的海上移民，在被驱逐前，不像陆上移民那样可以享有对个人情况进行审查的权利。和“管辖权”的概念一样，驱逐的概念也主要是就领土的意义而言的。然而，在某些例外情况下，如果某国在其领土外行使了管辖权，本法院有可能会认为该国进行域外管辖的行为也属于集体驱逐。本法院重申，海洋环境的特殊性并不代表它可以成为法外之地。因而得出结论：如果某国当局出于阻止移民入境的目的甚至出于将移民从该国遣送回他国的目的，在公海上行使主权，对外国人拦截驱逐，那么这一在公海上的驱逐行为可以被视为国家行使管辖权的行为，而这一管辖权的行使使得国家有可能承担第 4 议定书第 4 条所带来的责任(*Hirsi Jamaa and Others v. Italy*[GC], §§ 169-182)。

10.在边境警察拦截并立即驱逐秘密入境移民的案件中，本法院采用了相同的方法，驳回了政府的反对意见——政府认为在拒绝外国人非法进入本国领土的案件中，不适用第 4 议定书第 4 条的属地管辖(*Sharifi and Others v. Italy and Greece* , §§ 210-213, 此案涉及一项将移民遣送至希腊的驱逐命令。该案中，这群移民秘密乘船至意大利并在意大利安科纳港下船)。本法院认为没有必要考虑申诉人是在到达意大利领土之前还是之后被遣回，因为第 4 议定书第 4 条在这两种情况下都可以适用。

V.集体驱逐的案例

11.本法院仅在四个案例中发现了违反第 4 议定书第 4 条的情形。其中的两个案件中(*Čonka v. Belgium* and *Georgia v. Russia (I)* [GC])，这些被驱逐的群体有着相同的出身（分别是来自斯洛伐克的罗马家庭和格鲁吉亚公民）。而在另外两个案件中(*Hirsi Jamaa and Others v. Italy*[GC] and *Sharifi and Others v. Italy and Greece*)，被诉国在未适当审查群体个人身份的前提下遣返一整个群体（移民和寻求庇护者）。

12.在贡加诉比利时案（*Čonka v. Belgium*）中，申诉人被遣回仅仅是因为在比利时的停留时间超过了三个月，而且驱逐命令并未提及申诉人的庇护申请或者对相关决定的申请。在这些情况下，考虑到与本案申诉人有着类似遭遇的大量人群，本法院认为，当局所采取的程序措施不能完全消除其对于该驱逐属于集体驱逐的怀疑。以下这些因素更进一步增强了这一怀疑：首先，在申诉人被遣回前，警方声明将会有此类措施并指示相关部门执行；其次，所

第 4 议定书第 4 条禁止集体驱逐外国人

涉外国人被要求同时到达警察局；第三，警方下达的命令要求他们离开领土，对他们的逮捕令也采用了同样的措辞；第四，外国人联系律师非常困难；最后，庇护程序没有完成。总之，从外国人收到通知去警察局到他们被遣回这段时间，相关程序没有提供足够的保障证明当局已确实考虑过所涉外国人群体的个人情况。因而，本法院认为这违反了第 4 议定书第 4 条 (*Čonka v. Belgium*, §§ 59-63)。

13. 在希尔西等人诉意大利案 (*Hirsi Jamaa and Others v. Italy [GC]*) 中，当局未审查个人情况便将申诉人（索马里和厄立特里亚公民）移送到利比亚。在此期间，意大利当局没有进行任何身份审查，仅仅让他们上船并将他们留在利比亚。而且，军用船只的工作人员没有接受过有关个人面谈的培训，也没有翻译或法律人员辅助他们进行工作。综上所述，本法院认为当局将申诉人遣回的行为具备集体性质，违反了第4议定书第4条(*Hirsi Jamaa and Others v. Italy [GC]*, §§ 185-186)。

14. 在佐治亚诉俄罗斯案 (*Georgia v. Russia (I)*) [GC] 中，俄罗斯法院命令驱逐数千名格鲁吉亚公民。本法院注意到，即使俄罗斯法院的决定是针对案件中每一个格鲁吉亚公民做出的，但是由于该驱逐行为发生在一段特殊时期（2006 年 9 月至 2007 年 1 月），而且被驱逐的格鲁吉亚公民的人数较多，这就使得当局难以合理客观地审查每个人的情况。此外，俄罗斯已经实施了一项关于逮捕、拘留及驱逐格鲁吉亚公民的配套政策。即使本法院认可国家有权制定自己的移民政策，但国家不得以管制移民浪潮中面临的问题为正当理由，实施不符合公约的措施。综上，本法院认为，由于俄罗斯在颁布驱逐令之前，未对个人具体情况进行合理且客观的审查，该行为违反了第 4 议定书第 4 条 (*Georgia v. Russia (I)*) [GC], §§ 171-178)。

15. 在沙里夫等人诉意大利和希腊案 (*Sharifi and Others v. Italy and Greece*) 中，意大利当局主张，在都柏林体系中（该体系用于决定哪个欧盟成员国有义务审查第三国家公民在某一成员国的庇护申请）只有希腊有权就庇护申请作出决定，于是将一群人集体（阿富汗公民）遣送到希腊。然而，本法院认为意大利当局应该分析每个申诉人的具体情况，以确定在该问题上，希腊是否确实有管辖权，而不是草率地将他们全部驱逐。任何形式的不加区分的集体驱逐都不能通过引用都柏林体系得以合法化，驱逐行为在任何情况下都应该以符合公约的形式进行。同时，本法院还注意到了第三方或其它国际机构提交的一些报告。这些报告描述了意大利当局在亚得里亚海港以不加区分的方式将外国人遣送至希腊，并剥夺了他们的实体及程序权利的事实。根据这些材料，只有凭借边境警察的善意，被拦截的没有身份证明的人才

能和翻译或者官方人员接触，而这些人能够给他们提供最低限度的有关庇护权的程序信息。他们经常会被立即送交至相关承运负责人手中以遣往希腊。综上所述，本院认为，申诉人被立即遣回的情况等同于不加区分的集体驱逐，违反了第 4 议定书第 4 条(*ibid.*, §§ 214-225)。

VI. 不属于集体驱逐的情况

16. 在苏坦尼诉法国案 (*Sultani v. France*) 中，本院认为国内当局在执行驱逐的时候，已经对申诉人的情况进行了审查，申诉人可以对驱逐进行抗辩，而且，国内当局不仅考虑了阿富汗的整体局势，还考虑了申诉人的个人情况以及遣送回阿富汗时他将面临的风险 (*Sultani v. France*, § 83, 由于根据《欧洲人权法院工作规则》第 39 条采取了临时措施，当局便没有执行将申诉人“集体遣送”回阿富汗的驱逐令; *Ghulami v. France* (dec.), 在这起有关强制驱逐出境至阿富汗的案例中，也采用了与前案相同的措施; 同时，还有其它不被认定为集体驱逐出境的案例, *Andric v. Sweden* (dec.); *Tahiri v. Sweden*, Commission decision)。

17. 如果当局在驱逐前对相关人员的具体情况进行了审查，那么即使之后将他们带到了警察局，并且将其中的一部分人集体驱逐，但当局下发的驱逐令及相关文件都是以正式的形式书写的，即采用了相同的措辞，并且在庇护程序中未特别参考之前的决定，那么本院便不会认为当局违反了公约(*M.A. v. Cyprus*, §§ 252-255, 该案中申诉人声称被连同与一群叙利亚库尔德人一起受到集体驱逐; 与该案中的情况形成对比的案例是 *Čonka v. Belgium*, § 10)。如果当局在所涉人员的个人情况方面做出了错误决定(尤其是申诉人，因为当他的庇护程序仍在进行时，驱逐出境的命令已经发出了)，这一事实本身不能表明存在集体驱逐行为 (*M.A. v. Cyprus*, §§ 134 and 254)。

18. 在克莱菲雅等人诉意大利案 (*Khlaifia and Others v. Italy* [GC]) 中，法院认为第 4 号议定书第 4 条在任何情况下都不保证个别审查的权利; 当外国人可能真实且有效的对他或她被驱逐的意见表示反对，并且这些意见获得被告国当局适当的审查时 (同上, § 248)，便符合了本条款的规定。本案涉及的申请人经历了两次身份验证。在这一过程中，他们的国籍得到了确认，同时如果他们愿意，便一直拥有对被驱逐的意见提出反对的真实且有效的可能性。虽然拒绝入境令在起草时使用了相似的术语 (仅在移民的个人信息方面有差别)，并且在同一时间来自同一个国家 (突尼斯) 的大量移民被驱逐出境，但人权法院认为拒绝入境令相对简单和格式化性质可以通过下列事实被解释清楚：申请人没有任何有效的旅行证件，且没有声称他们受到了虐待，或者他们被驱逐的决定存在任何法律问题。因此，这些命令相

对简单和格式化，本身是合理的。在该案的具体情况下，同时驱逐三名申请人不能得出他们被集体驱逐的结论。

VII. 与《公约》第 13 条的关系

19. 《公约》第 13 条中有效救济的概念要求救济可以阻止当局执行那些不符合公约规定且执行后果通常无法挽回的措施。因而，在审查采取的措施是否符合公约之前，国内当局若执行了此类措施，那么该行为将是不符合《公约》第 13 条规定的(*Čonka v. Belgium*, § 79)。这意味着一项救济如果要符合《公约》第 13 条和第 4 议定书第 4 条的要求，那么该救济必须具有中止的效力(*Čonka v. Belgium*, §§ 77-85, 本案涉及在最高行政法院面前的有效救济方式)。然而，应当注意的是，当申请人不主张其目的国存在违背公约第 2 条和第 3 条所保障的权力的真实风险时 (*Khlaifia and Others v. Italy* [GC], § 281)，驱逐决定缺乏中止效力本身并不违背第 13 条和第 4 号议定书第 4 条的规定。在这种情况下，公约没有对国家施加绝对义务，要求其具备自动中止救济，但是要求相关个人拥有对驱逐决定提出质疑的有效可能性，并有独立和公正的国内审判机构来对其申诉进行充分的全面审查(同上, §279)。

20. 国内程序缺失，导致潜在的寻求庇护者无法基于公约（《公约》第 3 条——禁止酷刑和不人道或有辱人格的待遇，以及第 4 议定书第 4 条），向有关当局提起诉讼，而且其请求无法在其被驱逐前得到全面、严格的评估，此时就有可能违反《公约》第 13 条 (*Hirsi Jamaa v. Italy* [GC], §§ 201-207; *Sharifi and Others v. Italy and Greece*, §§ 240-243)。在某些情况下，执行集体驱逐措施会阻碍涉案人员申请庇护或者寻求符合第 13 条要求的其他国内救济(*Sharifi and Others v. Italy and Greece*, § 242)。

21. 不过，国内是否缺乏有效、可行的救济这一问题本身也在第 4 议定书第 4 条的审查范围之内，因此本法院认为在个案中没有必要再另行依据《公约》第 13 条进行审查(*Georgia v. Russia (I)* [GC], § 212)。

援引案例一览

本指南援引的判例法涉及欧洲人权法院的判决或裁定以及欧洲人权委员会的决定或报告。

除非另行指明，所有参考皆是本法院审判庭依法作出的判决。缩写“(dec.)”是指该处援引为本法院裁定，“[GC]”是指该案件由大审判庭审判。

本指南电子版中援引案例的超链接直接跳转 HUDOC 数据库（<<http://hudoc.echr.coe.int>>）。该数据库提供本法院（包括大审判庭、审判庭和委员会的判决、裁定和相关案例、咨询意见以及案例法信息注解中的法律总结）、委员会（决定和报告）和部长委员会（决议）的判例法。欧洲委员会的某些决定不在 HUDOC 数据库中；它们仅在相关欧洲人权法院年鉴的纸质版中可以找到。

本法院以英语和/或法语这两种官方语言发布判决和裁定。HUDOC 也包含许多重要案例的近 30 种非官方言语的翻译，以及由第三方制作的大约 100 个在线案例汇总的链接。

—A—

[Alibaks and Others v. the Netherlands](#), no. 14209/88, Commission decision of 16 December, Decisions and Reports 59

[Andric v. Sweden](#) (dec.), no. 45917/99, 23 February 1999

—B—

[Becker v. Denmark](#), no. 7011/75, Commission decision of 3 October 1975, Decisions and Reports 4

[Berisha and Haljiti v. the former Yugoslav Republic of Macedonia](#) (dec.), no. 18670/03, ECHR 2005-VIII (extracts)

—C—

Čonka v. Belgium , 51564/99, ECHR 2002-I

—D—

Dritsas v. Italy (dec), 2344/02, 1 February 2011

—G—

Georgia v. Russia (I) [GC], 13255/07, ECHR 2014 (extracts)

—H—

Hirsi Jamaa and Others v. Italy [GC], 27765/09, ECHR 2012

—K—

K.G. v. Germany , 7704/76, Commission decision of 1 March 1977 (unreported)

—M—

M. v. Denmark , 17392/90, Commission decision of 14 October 1992

M.A. v. Cyprus , 41872/10, ECHR 2013 (extracts)

—O—

O. and Others v. Luxembourg , 7757/77, Commission decision of 3 March 1978 (unreported)

—S—

Sharifi and Others v. Italy and Greece , 16643/09, 21 October 2014

Sultani v. France , 45223/05, ECHR 2007-IV (extracts)

—T—

Tahiri v. Sweden , 25129/94, Commission decision of 11 January 1995 11/