



人权理事会
第十一届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权，公民、政治、经济、
社会和文化权利，包括发展权

移徙者人权问题特别报告员豪尔赫·布斯塔曼特的报告 ***

概 要

本报告为移徙者人权问题特别报告员豪尔赫·布斯塔曼特自 2005 年 7 月获任命以来提交人权理事会的第四份报告。本报告涵盖特别报告员 2008 年根据理事会第 8/10 号决议开展的活动。

在报告的主题章节，特别报告员重点讨论保护移徙背景下的儿童问题，指出国家有义务确保所有儿童在移徙过程的每个阶段都受到保护。特别报告员对适用的国际法律框架作了概述，提出了一个概念框架，并简要述及受移徙过程影响的三类儿童：移徙家庭成员留在当地的儿童；过境移徙儿童；以及东道国境内的移徙儿童。最后，特别报告员提出一些建议，供各国和其它利害关系方进一步审议和采取行动。

* 为遵守大会关于篇幅限制的规则，附件仅以收到的提交件原文分发。

** 由于本报告大大超出了大会相关决议目前允许的篇幅，报告脚注原文照发。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、特别报告员的活动	1 - 17	3
A. 国别访问	1 - 2	3
B. 致函成员国	3	3
C. 其它活动	4 - 17	3
二、主题问题：保护移徙背景下的儿童	18 - 80	5
A. 移徙与向儿童提供的国际保护	18 - 44	5
B. 移徙过程中的儿童	45 - 80	12
三、结论和建议	81 - 128	21

一、特别报告员的活动

A. 国别访问

1. 自从 2005 年 7 月获任命以来，特别报告员请求应邀访问下列国家：澳大利亚、巴林、加拿大、危地马拉、印度、印度尼西亚、意大利、日本、马来西亚、毛里塔尼亚、墨西哥、菲律宾、卡塔尔、大韩民国、罗马尼亚、塞内加尔、南非、西班牙、泰国、大不列颠及北爱尔兰联合王国。他现已对印度尼西亚、大韩民国和美利坚合众国作了访问。

2. 在本报告所涉时期，特别报告员访问了危地马拉(A/HRC/11/7/Add.3)和墨西哥(A/HRC/11/7/Add.2)。定于 2009 年进行的访问正在讨论中。特别报告员愿感谢对他的访问请求作出积极答复的国家政府，并敦促尚未作出答复的国家尽快作出答复。

B. 致函成员国

3. 2008 年 1 月 1 日至 2009 年 3 月 6 日，特别报告员共向 19 个成员国发送了 26 封信函，这些信函表示存在侵犯移徙者权利的情况，相关政府向特别报告员发送了 10 封复函。对于所有对他的信函作出答复的政府给予的合作，特别报告员向它们表示感谢，同时，他提醒尚未作出答复的政府尽快作出答复，并处理每封信函中提出的所有关切。报告所涉时期发送的所有信函摘要，见本报告增编(A/HRC/11/7/Add.1)。

C. 其它活动

4. 特别报告员的活动根据理事会第 8/10 和 9/5 号决议进行。大会第 62/132 和 63/184 号决议为特别报告员提供了进一步的主题指导。

5. 2008 年 3 月 6 日，特别报告员参加了由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和弗里德里希·艾伯特基金会日内瓦办事处举办的主题为“非正规移徙的挑战”的一次平行活动。

6. 2008年6月1日至3日,特别报告员参加了拉乌尔·沃伦贝格人权和人道主义法研究所与美洲人权研究所在瑞典举办的国际和区域人权体系训练班。

7. 2008年6月23日至27日,特别报告员出席了在日内瓦举行的理事会特别程序特别报告员/代表、独立专家和工作组主席第十五次会议,并参加了提交理事会第十届会议的报告(A/HRC/10/24)的起草工作。他还参加了反对酷刑世界组织在日内瓦举办的一次研讨会,该研讨会的主题是“与联合国特别程序系统合作,通过处理造成酷刑和其它形式的虐待现象的经济、社会、文化根源,同这些现象作斗争”。

8. 2008年7月30日至8月2日,特别报告员参加了由哈恩大学(西班牙)举办的一次移民和融入问题研讨会。

9. 2008年8月24日至26日,特别报告员参加了在阿布贾举行的区域德班会议,这次会议是2009年4月在日内瓦举行的德班审查会议筹备活动的一部分。

10. 2008年9月11日至13日,特别报告员参加了在Rivas Vaciamadrid(西班牙)举行的第三次移徙问题世界社会论坛。

11. 2008年9月30日至10月1日,特别报告员出席了由人权高专办和墨西哥政府在墨西哥城组织的保护国际移徙背景下的儿童权利问题国际会议。

12. 2008年10月24日至25日,特别报告员和当代形式奴隶制包括其根源和后果问题特别报告员参加了由亚洲及太平洋妇女、法律和发展论坛、艾滋病和流动问题行动协调研究组织以及反对贩卖妇女全球联盟在马尼拉组织的2008年移徙家庭雇工问题区域联合磋商会。

13. 2008年10月27日至29日,特别报告员出席了在马尼拉举行的第二次移徙和发展问题全球论坛。

14. 2008年11月7日,特别报告员参加了由拉斐尔·兰迪瓦尔大学和耶稣移徙者服务社在危地马拉举行的第五次移徙与发展问题国际会议。

15. 2008年11月13日,参加了在康涅狄格州哈特福德的德康涅狄格大学(美利坚合众国)拉丁美洲和加勒比研究中心举办的2008年Robert G. Mead Jr.讲座。

16. 2008年11月18日,特别报告员出席了在华盛顿特区伍德罗·威尔逊中心举行的美墨移徙问题工作组会议。

17. 2008年,特别报告员发表了四项联合声明。

二、主题问题：保护移徙背景下的儿童

A. 移徙与向儿童提供的国际保护

1. 移徙与儿童问题的总的背景

18. 移徙总是涉及儿童，而且以不同方式影响到儿童。移徙者家庭成员留在当地的儿童因原籍国的移徙活动而受到影响。移徙中的儿童在原籍国的离境前阶段以及在过境和到达时在过境国和目的地国受到影响。呆在东道国的儿童在到达后阶段及长期逗留和融入阶段受到影响。

19. 儿童可以多种不同方式移徙。儿童通常在父母或在其它家庭成员或其它成人的陪伴下，与多种不同身份的移徙者¹一道过境。同时，儿童还正在越来越多地寻找移徙机会，在无人陪伴情况下独立过境。在移徙过程中，许多儿童还可能成为包括偷运、贩运人口和当代形式奴役在内的跨国有组织犯罪和剥削做法的受害者，此种犯罪和做法有时被称为极为有害的移徙形式²。

20. 关于参与国际移徙的儿童的数量，目前缺乏准确的统计资料³。年龄不是国际移徙分类统计数据资料的一个共同变量⁴，它仍然是人口变动方面一个最难以衡量的要素。⁵

¹ Mixed migratory flows are defined as “complex population movements, including refugees, asylum-seekers, economic migrants and other migrants”. See International Migration Law, *Glossary on Migration*, International Organization for Migration, 2004, p. 42.

² See, for example, the introduction by the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking (E/2002/68/Add.1).

³ The United Nations Global Migration Database includes data from official statistical sources, that do not always include age as a variable for disaggregating data (<http://esa.un.org/unmigration/>).

⁴ Information available at the World Migrant Stock database includes five variables; age was not included among them. See World Migrant Stock: the 2005 Revision Population Database, available at <http://esa.un.org/migration/>.

⁵ See *World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*, International Organization for Migration, 2008.

21. 和成人移徙一样，儿童移徙也受到政治、社会、经济、环境状况的影响。这包括气候变化、粮食危机及金融和经济危机等新的全球现象。⁶ 虐待儿童和家庭暴力等涉及儿童的现象，也会影响到儿童的过境流动。

22. 移徙有可能使儿童面临更多机会并增加其今后的选择。⁷ 然而，许多形式的移徙，如儿童在移徙过程中受到的待遇，也可能对儿童的权利构成严重威胁。例如，证据显示，对于无证儿童和移徙身份不正规⁸的儿童来说，由于他们无法享受某些权利，如被任意剥夺自由以及只能有限甚至根本无法获取医疗保健服务和接受教育，移徙的潜在益处可能被削弱。

23. 无人陪伴儿童⁹或与父母分离的儿童¹⁰，特别容易在移徙的各个阶段遭受侵犯人权行为的侵害和虐待。例如，据一些特别程序记录到的情况，寻求庇护的无人陪伴儿童往往有可能被驱逐出境，无法利用他们有权得到的保护措施。这些特别程序记录到的情况还显示，无人陪伴儿童特别是被买卖或被贩运儿童等最易受伤害的儿童，往往被作为成人非正规移徙者对待(E/CN.4/1999/71)。

24. 因此，对成人移徙者和儿童移徙者不作区分，是一些国家仍须解决的一个重大问题。国内移徙法规并不一律包含儿童权利视角，而且往往缺乏关于儿童的具体规定。此外，多数关于儿童的公共政策尚未包含关于照顾移徙背景下的儿童的特殊需要以及向其提供保护的内容。把移徙儿童当作成人对待可能导致一些有害做法，例如，在将非正规移徙定罪(A/HRC/7/12)或驱逐和拘留程序不符合关于应当在这些情形中向儿童提供保护的规定的情况下，就会造成这样的结果。

⁶ See *The State of the World's Refugees. Human Displacement in the New Millennium*, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2006.

⁷ For an in-depth study of the positive impact of migration on human development, see *Human Development on the Move*, Human Development Report, United Nations Development Programme (forthcoming in September 2009).

⁸ Irregular migration remains as low as 10 to 15 per cent of the global international migration stock. See *Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy*, Report VI, International Labour Organization, 2004, para. 37.

⁹ Children referred to as “unaccompanied” are those separated from parents or other relatives, or as not being cared for by an adult who, by law or custom, is responsible for doing so. See Committee on the Rights of the Child, general comment No. 6 on treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin (HRI/GEN/1/Rev.8), para 7.

¹⁰ Children referred as “separated” are those that may be accompanied by adult family members or caregivers. See Committee on the Rights of the Child, general comment No. 6, para. 8.

25. 保护移徙过程中的儿童，需要考虑与非正规移徙相关的问题，因为这些问题可能影响到儿童对人权的享受。例如，特别报告员在前一份报告(A/HRC/7/12)中谈到的将非正规移徙行为按刑事罪处置的做法，已证明是引起虐待和其它侵犯人权行为的根源。这使人们对将非正规移徙行为处以监禁的过境国和目的地国的儿童，特别是无人陪伴和无证儿童的境况尤其感到担忧，特别是在移徙管理政策尚未将维护儿童权益纳入主流情况下。

26. 对移徙中的儿童实行保护必然牵涉性别层面，因为妇女和女童占国际移徙者总数的将近 50%。¹¹ 男子监护使旅行受到的更多限制可能对寻求非正规移徙渠道的女童数目造成的影响，说明有必要考虑到女童特别容易遭受基于性别的暴力和歧视¹² 这一情况。移徙的性别层面还包括为性剥削、强迫劳动和其它形式的剥削目的而进行的贩运人口活动问题¹³，以及女童在移徙过程中特别容易遭受的其它侵害，如男子向其提出发生性关系要求以作为提供保护或答应帮助过境的条件等¹⁴。

27. 鉴于上述，特别报告员认为有必要讨论保护移徙背景下的儿童问题。在本报告中，他对适用于跨国人口流动背景下的儿童的国际法律框架进行论述，同时提醒各国遵守使处在移徙各个阶段的所有儿童都受到保护的义务。

28. 特别报告员还着重讨论了儿童特别是无人陪伴或与家人分离儿童在移徙过程中的某些特定的易受伤害状况，同时对一些影响到移徙背景下的儿童的人权落实的问题作了概述。

¹¹ International Migration Report 2006: A Global Assessment, Department of Economic and Social Affairs, 2009.

¹² See General Assembly resolution 62/140.

¹³ See General Assembly resolution 63/156.

¹⁴ See “The girl child and armed conflict: recognizing and addressing grave violations of girls’ human rights”, prepared by Dyan Mazurana and Kristopher Carlson, Expert Group Meeting, Elimination of All Forms of Discrimination and Violence against the Girl Child, Florence, Italy, 25-28 September 2006.

2. 国际法律框架和国家的责任

29. 现行国际人权文书旨在保护全体人类包括儿童的权利。儿童权利还在一些国际人权条约中¹⁵得到确认，其中包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利公约》，该公约载有关于移徙工人子女的权利的一些条款¹⁶。

30. 《儿童权利公约》是关于保护儿童问题的最为全面的法律文书，载有一套构成最低限度标准的普遍权利，各国必须确保其管辖范围内的每一名儿童均享有此种权利，不因儿童或其父母或法定监护人的年龄、性别、国籍、移徙或无国籍状况等而有任何差别(第 2 条第 1 款)。

31. 《公约》第 1 条将儿童定义为“18 岁以下的任何人，除非对其适用之法律规定成年年龄低于 18 岁”。虽然《公约》既没有侧重儿童移徙，也没有对移徙儿童作出界定，但其条款对于确保所有情形中包括处在移徙进程各阶段的所有儿童受到充分保护，具有最重大的意义。

32. 《公约》缔约国必须确保《公约》条款和原则在相关国内立法中得到充分体现并具有法律效力(第 4 条)。¹⁷ 缔约国还应当在所有涉及儿童的行动中遵循不歧视(第 2 条)、儿童的最大利益(第 3 条)、生命权、生存权和发展权(第 6 条)，以及儿童在所有与本人相关的事项上发表意见并要求他人考虑到这些意见的权利(第 12 条和第 5 号一般性评论)等总括原则。

33. 国际法律框架认识到，某些类别的受移徙影响的儿童，如无人陪伴或与家人分离儿童以及跨国组织犯罪的受害儿童，特别容易遭受伤害。

34. 关于无人陪伴和与家人分离儿童，儿童权利委员会在第 6 号一般性评论中提到了儿童在边防检查、遣返和驱逐出境程序中得到监护人和法律代理人帮助

¹⁵ See the International Covenant on Civil and Political Rights, arts. 14.1, 18.4, 23.4, 24; the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, arts. 10.1 and 3, 12.2 (a), 13.3; the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, arts. 5 (b), 9.2, 11.2 (c), 16.1 (d)-(f), 16.2; and the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities, arts. 3 (h), 4.3, 7, 8.2 (b), 16.5, 18.2, 23.1 (b), 23.2-5; 24.2 (a), 24.3 (c), 25 (b), 30.5 (d).

¹⁶ Arts. 4, 12.4, 17.6, 29, 30, 44.2, 45.2-4.

¹⁷ See also Committee on the Rights of the Child, general comment No. 5 on general measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child, paras. 18-25, and general comment No. 6, para. 14.

的权利；不驱回原则——该原则就儿童而言应当视为包括原籍国的社会经济状况；以及在原籍国和目的地国的家庭团聚权利。

35. 第 6 号一般性辩论还阐述了在无人陪伴或与家庭分离儿童到达过境国或目的地国之后进行的初步鉴定过程中应当考虑采取的最低限度措施。这些措施包括：在儿童到达入境口岸或在主管机构得知其入境之后立即优先将其确定为与家人分离或无人陪伴儿童(第 8 条)；由具有专门资格的人士用儿童能够理解的语言，以适合年龄、对性别敏感的方式登记并确定相关儿童的身份；为满足儿童的具体需要，记录进一步信息，包括造成与家人分离或无人陪伴状况的原因；评估特定脆弱性，如健康、身体、社会心理、物质等方面的需求及其它保护需求，包括因遭受家庭暴力、贩运和创伤而出现的需求。

36. 应当根据现行国际标准，对遭受跨国有组织犯罪侵害的儿童如实地加以认定。因此，不因将受害儿童视为罪犯或非正规移徙者，而应将其视为有资格得到恰当援助并得益于保护措施受害人。一些应适用的法律文书，如《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》两项补充议定书，载有类似条款，强调缔约国应当采取恰当措施，保护遭受这些做法侵害的儿童权益，并采用考虑到这些儿童的特殊需要和脆弱性的程序。此外，《建议的人权与贩运人口问题原则和准则》(E/2002/68/Add.1)原则 1 建议，应当对被贩运儿童做如实认定，原则 8 则建议采取特别措施向此种儿童提供保护和支助。

37. 另一些国际法律文书可在特定情况下对总的法律框架进行补充。例如，在无人陪伴移徙儿童被拘留的情形中，涉及领事关系的法律文书¹⁸和司法背景下的人权的法律文书¹⁹，可在保护儿童方面发挥重要作用。海洋法是海上拦截和救助移徙儿童情形中适用的法律²⁰，而在处理未满 15 岁的儿童因国际武装冲突而成

¹⁸ See for example the Vienna Convention on Consular Relations, art. 36, para. 1 (b).

¹⁹ See for example the United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of Their Liberty, the United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice and the Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System.

²⁰ See for example the United Nations Convention on the Law of the Sea, art. 98.

为孤儿或与家人分离的情形时，则应当考虑适用国际人道主义法²¹。关于当代形式奴役问题的条款²²和关于童工劳动及强迫劳动的国际劳工标准²³也发挥着补充作用。

38. 条约机构发布了一些一般性建议，提出指导意见，以确保人权在移徙背景下得到尊重。例如，消除种族歧视委员会发布了两项关于非公民的一般性建议²⁴，消除对妇女歧视委员会发布了关于移徙女工的第 26 号一般性建议，人权事务委员会发布了关于外国人在《公民权利和政治权利国际公约》之下的地位的一般性意见²⁴。

39. 人权委员会、人权理事会和大会通过的一些决议，对适用于移徙背景下的儿童的保护的适用法律框架作了补充。应当特别提及的是理事会第 9/5 号决议，在该决议中，理事会明确认识到移徙儿童的脆弱性，并呼吁各国保护移徙儿童特别是无人陪伴儿童的人权，同时确保将儿童的最大利益作为各国的融入、回归和家庭团聚政策的一项首要考虑。

40. 在关于移徙者保护的决议中，大会和理事会呼吁各国切实保护所有移徙者特别是移徙妇女和儿童的人权，不论其移徙地位如何，并且提出了一些与移徙者保护有关的具体关切。例如，大会第 62/157 和 63/184 决议以及理事会第 9/5 号决议敦促各国确保遣返机制考虑到易受伤害状态中的人员的识别和特殊保护，同时依据其国际义务和承诺考虑到儿童最大利益和家庭团聚原则。此外，大会第 63/184 和 62/157 号决议及理事会第 9/5 号决议确认，国家有义务尊重大量而且日益增多的移徙者特别是其中的妇女和儿童的人权，这些人试图在缺乏所需旅行证件的情况下跨越国际边境，因而使自己处于易受伤害状态。

41. 不论儿童或其父母或家庭成员的移徙身份如何，保护儿童的国际法律框架都应当适用。尽管国家有权规定非公民入境和在其领土上逗留的条件，并有权惩治违反其移民法和规章的行为，但任何在其管辖之下的人都应当受到保护。在

²¹ See, *inter alia*, the fourth Geneva Convention relating to the Protection of Civilian Persons in Time of War (1949), art. 24.

²² Slavery Convention of 1926, as amended in 1953.

²³ The International Labour Organization (ILO) has also adopted relevant legal instruments, such as the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998).

²⁴ See HRI/GEN/1/Rev.8.

接触受移徙影响的儿童过程中，国家有义务尊重人权，不论儿童本人或其父母的移徙身份如何。

3. 保护上的缺陷

42. 多数移民法都没有采纳儿童权利观，也没有订立关于儿童的专门条款。处理这个问题的办法之一，是使移民法与《儿童权利公约》以及其它相关国际和区域人权文书相一致。

43. 例如，在驱逐和拘留的情形中，儿童面临的后果(和受到的待遇)与成员相同，这种情形往往造成儿童权利被剥夺的结果。出于这一原因，公共政策和方案应当确保儿童受到保护免遭拘留和驱逐，移民法应当包括在这种情况下落实儿童权利并满足其需要的规定。具体而言，这些法律应当包括诸如将拘留作为最后手段等儿童权利原则；优先措施和拘留替代措施；以及不得为惩罚非正规移徙状况而将无人陪伴儿童驱逐出境的规定。此外，国家应当只是作为一种保护措施才将儿童遣返，以便确保家庭团聚(在有利于儿童的最大利益的情况下)和正当法律程序，包括儿童发表意见的权利及其求助于监护人和法律代理人的权利。因此，移民法和移民政策中的儿童权利观以及基于权利的方针，将不仅确保儿童的特殊需要和权利得到明确纳入(“儿童综合保护”原则应当充分纳入移民法和移民政策)，而且还将确保所有移徙儿童的各项人权都得到确认，不论年龄、性别、国籍或移徙状况如何。

44. 第二项普遍存在的缺陷涉及针对儿童的公共政策。在许多国家，保护儿童权利的政策(其中多数基于《儿童权利公约》)尚未考虑到移徙儿童的特殊情况和需要(在大不列颠及北爱尔兰联合王国，公民社会为了倡导将移徙儿童纳入儿童问题公共政策，向人们宣传政府提出的“每一名儿童都很重要”的口号)。这种缺陷尤其存在于涉及教育(如入学、辍学、语言障碍等)、卫生保健、出生登记、青少年职业培训及商业剥削的政策中。

B. 移徙过程中的儿童

1. 留在当地的儿童

45. “留在当地的儿童”是指在本国或常居地国受扶养，被对其负责的成人移徙者如父母一方或双方、大家庭成员、法定监护人或提供照料者留在本国或常居地国的儿童。留在当地的儿童在新环境中的处境可能实际上好于以前，例如，有些儿童受益于汇款，因而在享受卫生保健和入学方面有更多的机会。但是，留在当地的儿童也可能被忽视，例如，有些儿童在成长过程中得不到父母的任何照料和指导，被移徙父母或大家庭成员遗弃，得不到任何社会服务，或者只是有限地得到此种服务。

46. 移徙对留在当地的儿童造成的影响难以估量。²⁵ 在评估移徙如何对留在当地的儿童的权利产生影响之时，或许应当考虑到许多因素²⁶。例如，一些研究显示，汇款有助于降低原籍国的总体贫困程度，促进这些国家的经济发展；²⁷ 而另一些研究则显示，父母移徙会带来一些新的问题，包括家庭不稳定、家庭负担加重以及人们的流言飞语等。²⁸

47. 留在当地的儿童还可能更容易遭受社会心理创伤和暴力行为的侵害，也更容易陷入吸毒和少女怀孕的困境。²⁷ 特别报告员先前的调查结果还显示，有些留在当地的儿童不得不从事与其年龄不相符的劳作，并且还遭受父母移徙期间受托

²⁵ See for example the Migration measurement challenges described by the Department of Economic and Social Affairs and UNICEF at the Global Forum on Migration and Development, 2007, available at the website www.gfmd-fmmd.org.

²⁶ See for example A.L. D’Emilio, B. Cordero, B. Bainvel et al. “The impact of international migration: children left behind in selected countries of Latin America and the Caribbean”, working papers, UNICEF, 2007.

²⁷ The role of remittances has been a significant focus of studies by the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the International Fund for Agricultural Development (IFAD) and the World Bank. See for example R. Vargas-Lundius, G. Lanly, M. Villareal and M. Osorio, *International migration, remittances and rural development*, IFAD-FAO, 2008 and D. Ratha and Z. Xu, *The Migration and Remittances Factbook 2008*, World Bank, 2008.

²⁸ See the paper submitted by UNICEF on its policy and programme work on international migration and development (UN/POP/MIG-7CM/2008/17), seventh coordination meeting on international migration, Department of Economic and Social Affairs, New York, 20-21 November 2008.

对其进行照料的亲属或邻居的身心侵害和性虐待(E/CN.4/2002/94/Add.1)。在一些国别访问过程中，特别报告员还记录到了这样的事例：一些家庭在经济和心理上变得更加脆弱，例如，留在当地的家属由于依赖汇款，有时背负大量债务，遭到放款人剥削，并且遭受亲属施加的压力和控制。

48. 原籍国或居住地国的社会政策——例如在保护儿童方面提供的那种社会支助和儿童在其原籍国或居住地国所处的特定生活状况(所涉儿童是否能够入学、拥有住房及享有卫生保健和卫生条件等)；以及国家是否对相关儿童实行保护，使其免遭危害和危险，包括国内和跨国有组织犯罪、中间人、雇主或工作条件施加的危害和危险——是确定移徙对留在当地的儿童产生的影响方面的一个关键因素。²⁹

49. 特别报告员关注卫生保健专业人员的移徙问题，这种移徙严重阻碍了向移徙者众多社区的人口提供卫生保健服务的工作。这也影响到了一些原籍国向儿童提供卫生保健服务的工作。³⁰ 为此，特别报告员欢迎一些东道国设法将原籍国面临的移徙挑战变为合作的机遇。一个好的例子是国际移民组织(赫尔辛基)在芬兰外交部支持下发起执行的“非洲的移徙和发展”的试验项目，该项目提倡具有索马里背景的合格的专业人员临时返回索马里兰和邦特兰，以便向当地卫生主管机构、公民社会组织、医院和大学提供协助并与其交流技能。³¹

50. 评估移徙在人权方面对留在当地的儿童产生的影响，还包括一个需要国家仔细研究的性别层面。例如，在拉丁美洲区域进行的研究显示，母亲的移徙和父亲的移徙相比，可能会对留在当地的儿童产生不同的影响，因为在一名家庭成员移徙之后，关系会得到重新确定，而且角色和责任方面随后出现的变化会影响

²⁹ See A. Whitehead and I. Hashim, “Children and migration”, background paper for DFID Migration Team, March 2005. See also “The impact of international migration: children left behind in selected countries of Latin America and the Caribbean”, UNICEF, 2007.

³⁰ Delanyo Dovlo, *The Brain Drain and Retention of Health Professionals in Africa*, Accra, September 2003. Available at http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGTOPTEIA/Resources/dela_dovlo.pdf.

³¹ See International Organization for Migration, “Strengthening the health sector in Somaliland and Puntland through the engagement of Somali diaspora health professionals from Finland”, available at <http://iom.fi/content/view/212/8>.

到儿童的日常生活。此外，国际劳工组织在塔吉克斯坦进行的研究显示，男性一家之主长期离家会使家庭其它成员陷入贫困境地。³²

51. 为充分满足留在当地的儿童的特殊需要并恰当处理此种儿童的保护问题，还有必要纳入有助于稳固家庭关系、便利儿童与其在东道国的父母团聚的政策。许多父母和其它家庭成员在开始时并没有与子女或儿童一道移徙，但后来他们打算让子女或儿童到东道国与其团聚。所以，原籍国有必要制定政策并加强双边、区域和国际合作，以减少想要通过正规渠道前往东道国与其父母或其它家庭成员团聚的无人陪伴儿童的数目。

2. 移徙中的儿童

52. 移徙中的儿童是指积极参与移徙过程的儿童，特别是在过境国过境和刚刚到达目的地国的儿童。他们可能与家庭成员一道移徙或者独立移徙，以寻求入学和就业机会。他们也可能进入东道国与家庭的移徙成员团聚，到另一国重新定居，或者在家人安排下到第三国探亲访友，或者如特别报告员记录到的，受家庭成员派遣到国外寻找工作，然后将部分收入汇回国内(E/CN.4/2005/85/Add.1)。

53. 儿童也可能被迫移徙，受害于跨国有组织犯罪和剥削网络的儿童便属于此类儿童。特别报告员获悉，被贩运儿童数目正在增多³³，这在某些情况下是由于家庭管束过于严厉或对儿童缺乏尊重、当地生活贫困或缺乏经济机会等因素造成的。³⁴

³² ILO, Migrants in times of economic crisis: ILO/UNDP join forces to make Tajik migration safe, 16 December 2008.

³³ For example, in Italy, trafficked minors made up a third of irregular arrivals in 2000 and approximately 15,000 unaccompanied minors arrived in the United States that year. See Commission on Human Security, *Human Security Now*, New York, 2003, available at www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/FinalReport.pdf.

³⁴ See Jayati Ghosh, "Migration and gender empowerment: recent trends and emerging issues". Human development research paper, April 2009, available at: http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_4.pdf.

54. 无人陪伴和与家人分离的移徙中儿童会面临更大的危险和风险³⁵，包括歧视、性暴力和其它形式的暴力，以及在犯罪分子或犯罪组织胁迫下只得乞讨、贩毒或卖淫等(E/CN.4/2005/85/Add.3)。

55. 常常影响到移徙中的儿童的人权问题还包括驱逐出境和遣返。特别报告员希望提请各国注意他收到的许多指称，这些指称说有些儿童被驱逐出境，因而其福利和人身安全面临威胁(E/CN.4/2002/94 and Add.1)。

56. 关于将移徙者子女驱逐出境以及有必要在此种程序中尊重儿童的最大利益问题，特别报告员认为，应当铭记以下关切。

57. 应当考虑到对无人陪伴儿童不予驱逐的原则，即只是在符合儿童的最大利益——为了家庭团聚目的并且在适用正当法律程序之后——的情况下才将儿童遣返。这些原则的执行需要驱逐国和原籍国双方都制定相关的公共政策和法律框架。在这方面，特别报告员感到遗憾的是，欧洲联盟最近通过的关于遣返的指示(2008/115/EC)虽然规定了一些具体的保护措施，但同时规定：对于移徙儿童可以像对待成人那样将其驱逐出境(第 10 条)。在驱逐的性质上没有作出区分，这在两种情形中都属于“惩罚性做法”而不是“保护性做法”，正如儿童权利委员会³⁶和其它人权机构³⁷所强调的那样。

58. 正如儿童权利委员会在第 6 号一般性评论(第 81 至 90 段)中建议的那样，还可以考虑在目的地国团聚的可能性。此外，可以明确规定，在这些程序中，国家应当适用“与年龄相称的”正当法律程序，包括保障求助于监护人、法

³⁵ See “*Population mobility and AIDS*”, UNAIDS, February 2001, available at http://data.unaids.org/Publications/IRC-pub02/JC513-PopMob-TU_en.pdf. According to the World Health Organization (WHO), large numbers of migrants die each year while being smuggled by land or sea, and smuggled migrants on the move may face hardships, including starvation and psychologically challenging circumstances. See Helena Nygren-Krug, “International Migration, Health and Human Rights”, *Health and Human Rights Publication Series*, No. 4, WHO, 2003.

³⁶ See CRC/GC/2005/6.

³⁷ European Network of Ombudspersons for Children, Statement on the EU Return Directive of 18 June 2008, 30 June 2008. See also STEPS consulting social study for the European Parliament, “The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones), with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states.”

律代理人、免费获得法律援助、诉诸法院、获得有效补救的权利，以及在必要时求助于译员和表达意见的权利。

59. 还需要建立机制，以便在适用于其父母的驱逐程序(依据他们的移徙身份)中确保儿童的权利并尊重其看法，特别是确保儿童发表意见的权利。国家倾向于考虑到成年人在这些程序中的权利(包括家庭团聚权)，但现在缺乏考虑到其子女权利的具体机制。

60. 关于移徙中的儿童，特别报告员的另一个主要关切是，无人陪伴儿童、无证和/或以非正规方式进入一些国家，包括与多种不同背景的移徙者一道入境的儿童，其自由特别容易遭到非法或任意剥夺。³⁸ 儿童权利委员会表示，不应当由于与移徙相关状况而将无人陪伴儿童拘留；因此，国家应当采取拘留的替代措施，并在立法中赋予这些措施以优先位置。之后，国家应当制定公共政策，确保由主管的行政和司法机构切实执行这些替代措施。

61. 任何拘留令都应当说明不适用替代措施的理由，而且应当选定拘留地点以便对儿童进行全面保护。不应当把儿童关押在监狱中或与成人关押在一起。儿童保护方针应当在拘留机构/拘留所的目标和职能中占据核心位置，并且应当包括教育、卫生保健、娱乐、领事协助、监护人保护和法律代理等权利的落实。此外，拘留所应当由受过儿童权利培训的儿童保护人员负责管理。

62. 不应当以维持家庭团聚为由而对儿童实施与移徙相关的拘留(例如在子女与其父母均为非正规移徙者的情况下将双方关押在一起)。正如儿童基金会和其它专家所强调的，将儿童拘留绝非有利于其最大利益的做法。³⁹ 因此，以最佳方式采取立足于权利的方针，将意味着为全体家庭成员采取替代措施。所以，国家应当制定政策，以便把全体家庭成员安置在替代性场所而不是拘留所。

³⁸ See “Migration, asylum and trafficking-related detention”, information note No. 7, Dignity and Justice for Detainees week, OHCHR, October 2008.

³⁹ See UNICEF Australia, Submission to the National Inquiry into Children in Immigration Detention, written submission to the Human Rights and Equal Opportunity Commission, 2003, Summary of Recommendations; STEPS consulting social study for the European Parliament, “The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones), with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states.”

63. 有些国家在执行拘留政策方面对儿童作出区分(例如, 12 岁以上儿童被作为一个类别)。因而, 12 岁以上的儿童被安置在拘留所, 未满 12 岁的儿童则被安置在儿童保护中心。这种做法应当视为对《儿童权利公约》第 1 条的一种不当解释。此外, 不应当把青少年作为成人对待。

64. 一些国家仍然将违反移民法视为一项刑事罪(例如, 在处理非正规入境、无居住证、居住证已到期, 或者在被告知驱逐出境和禁止重新入境决定之后擅自重新入境等情况时)。另外, 由于多数国家的移民法缺乏儿童权利观, 因此, 将非正规移徙按刑事罪处置的做法也适用于儿童。

65. 出于以上原因, 有必要强调, 将非正规移徙按刑事罪处置会导致人权遭受侵犯; 还有必要提及一些人权机制提出的建议⁴⁰以及关于这一问题的国际宣言⁴¹。据此, 特别报告员建议, 仍然用监禁方式惩治非正规移徙的国家, 应当修订并改革移民法, 免除非正规移徙的刑事责任, 并为无人陪伴移徙儿童和随同他人移徙的儿童提供特别保护。

3. 保护东道国境内的相关儿童

66. 呆在东道国的儿童的保护在多数情况下依具体背景而定, 因此取决于儿童的具体情况: 相关儿童的状况是否意味着有必要根据移民法提供保护; 相关儿童是否是跨国有组织犯罪的受害者; 相关儿童是否与其家人一同移徙, 以及父母一方或双方是否为移徙工人; 或者, 相关儿童是否属于非正规移徙、无人陪伴移徙或无证移徙。

67. 特别报告员认为, 国家总的来说应当在两个方面加强努力, 采取立足于权利的应对行动, 保护呆在东道国的儿童。第一个方面涉及受到跨国有组织犯罪

⁴⁰ See for example CMW/C/MEX/CO/1, paras. 14, 15; E/CN.4/2003/85, paras. 43, 73, and A/HRC/7/12, paras. 15, 19, 42, 43; A/HRC/7/4, paras. 41-54; and Global Migration Group, *International Migration and Human Rights*, 2008, pp. 72-73.

⁴¹ See, *inter alia*, *Compromiso de Montevideo sobre Migración y Desarrollo de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, XVI Iberoamerican Summit, Montevideo, November 2006, para. 17; and *Declaration of Asunción*, VI South American Conference on Migration, 4-5 May 2006, para. 3.b.

影响的儿童的总体保护。第二个方面涉及出身于移徙者家庭的儿童充分享受人权的问题。

68. 第一个方面涵盖受跨国有组织犯罪影响儿童的总体保护的灰色区域。例如，将一名儿童列为贩运受害者，在某些情形中意味着该儿童将在边境面临更多的移徙障碍，或者可能被强行遣送回其原籍地，与此同时，有关方面不会根据年龄和成熟程度考虑到儿童对将其送回原籍国提出的看法⁴²。

69. 特别报告员感到遗憾的是，人们有时以损害或削弱儿童权利的方式来看待将贩运者定罪问题，例如，是否向受害儿童提供保护取决于有关儿童是否同意在法庭上作证，证明贩运者所犯行为。

70. 特别报告员对在母亲被贩卖的国家出生和生活的儿童的状况表示关注，特别是在有充分理由担心这些儿童可能遭到贩运者报复，以及相关儿童由于被贩卖母亲在警方或移民局人员搜查之后被警方拘留和关押而变得孤立无助的情况下。相关状况，买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员已经作了叙述(A/HRC/7/8)。

71. 国家需要加强保护的第二个方面，涉及出身移徙者家庭的儿童。这类儿童不一定属于移徙儿童范畴，但他们由于父母或家庭成员的移民背景而受到影响。证据显示，国家应当加强努力，以便从立足于权利的角度处理影响到这一类别的儿童的移徙问题。例如，欧盟委员会发现，教育方面的歧视背后的因素可能影响到移徙者的后代，有时包括已经归化的人。⁴³

72. 特别报告员在信函中⁴⁴和国别访问过程中⁴⁵谈到了东道国境内的移徙儿童的保护问题，在这些信函和访问中，他指出，非正规移徙及将此种移徙按刑事罪处置使他对移徙儿童的有效保护深感担忧。在按刑事罪处置的情况下，非正规移徙就证明是一种阻碍因素，例如，儿童的出生登记会受到阻碍，因为非正规

⁴² Convention on the Rights of the Child, art. 12.

⁴³ Green paper on migration and mobility: challenges and opportunities for EU education systems, Brussels, 2008, para. 2.

⁴⁴ See E/CN.4/2005/85/Add.1, E/CN.4/2006/73/Add.1, A/HRC/7/12/Add.2 and A/HRC/11/7/Add.1.

⁴⁵ See E/CN.4/2003/85/Add.2, A/HRC/11/7/Add.2, A/HRC/11/7/Add.3, E/CN.4/2006/73/Add.2, E/CN.4/2005/85/Add.3, E/CN.4/2004/76/Add.2, E/CN.4/2002/94/Add.1, A/HRC/7/12/Add.2 and E/CN.4/2003/85/Add.3/Corr.1.

或无证移徙者通常担心遭到监禁和/或驱逐，因而设法避免与当地主管机构发生任何接触。⁴⁶ 出生登记受阻或者儿童出生后无法登记，会对人权包括在法律面前人的地位得到承认的权利的享受产生严重影响。⁴⁷ 此外，国家应当防止无国籍状况的出现。⁴⁸

73. 特别报告员希望强调的是，获取卫生保健服务和接受教育方面遇到的总的障碍，特别是就低技能和非正规移徙者及其子女而言，往往取决于社会包容程度(A/58/153/Rev.1)。在多数情形中，获取和接受方面的障碍可能是经济、社会和文化上的障碍，而且可能与歧视、语言障碍及法律地位相关。⁴⁹

74. 过去几年中，特别报告员获悉了非正规移徙家庭的移徙儿童得不到保护，无法入学，生活在卫生条件极差的贫民区或被遗弃的建筑物中的事例(E/CN.4/2005/85/Add.3)，也看到了移徙儿童保护方面取得的进展，特别是在卫生保健服务的提供方面，不论相关人员的移徙身份如何。关于卫生保健权利，特别报告员记录到的一种良好做法是瑞典的事例，在该国，无证儿童和当地儿童一样享有卫生保健服务(A/HRC/4/28/Add.2)。有些国家还禁止以非正规移徙身份为由剥夺卫生保健服务，乌拉圭和阿根廷就是这样的国家，两国的相关法规分别为第18.250号法令第9条和第25.871号法令第7条。

75. 特别报告员请各国在遵循家庭作为社会的自然和基本单元⁵⁰以及儿童个

⁴⁶ No specific information is available on the number of children who may be unregistered for reasons associated with the migration status of their parents, extended family members, legal guardians or caregivers. UNICEF has estimated that approximately 48 million child births are unrecorded each year. See “The rights’ start to life: A statistical analysis of birth registration”, UNICEF, 2005.

⁴⁷ In the case of *The Yean and Bosico children v. Dominican Republic*, the Inter-American Court of Human Rights, in a judgement of 8 September 2005, referred, inter alia, to the State obligation to guarantee the right of the child to birth registration, which may under certain circumstances include non-national children.

⁴⁸ See Convention on the Reduction of Statelessness, art. 1.

⁴⁹ See Helena Nygren-Krug, “International migration, health and human rights”, *Health and Human Rights Publication Series*, issue No. 4, WHO, 2003.

⁵⁰ See the Universal Declaration of Human Rights, art.16; the International Covenant on Civil and Political Rights, art. 23; the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 10; and the International Convention on the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, art. 44.

性的充分和顺利发展最为有利的环境⁵¹，应当受到保护的原则前提下适用移民法，除非它们认为从儿童的最大利益的角度来看不宜这样做⁵²。

76. 特别报告员愿提请各国注意有必要采用一项综合性的、立足于权利的方针进行移徙管理，因为移徙政策可能对儿童享受人权产生直接影响。排斥使非正规移徙者正规化所需的法律途径，禁止非正规(成人)移徙者就业的政策，也可能对儿童的生活水平产生影响。所以，移徙政策应当考虑到它们可能对移徙者人权的享受产生的影响。在这方面，特别报告员愿强调，正规化政策是旨在加强社会融入和凝聚力的做法的一个良好例子，能够确保移徙者的人权，也有助于实现社会安全、公共卫生保健覆盖和社会包容等国家目标。正规化措施应当惠及无人陪伴儿童和与亲属呆在一起的儿童，而且应当具有必要的灵活性，从而改善移徙者的社会融入状况，并且为包括求职和就业权利在内的基本权利的享受提供机会。

77. 的执行任务过程中，特别报告员接触到了政府采取的其它一些举措，开展的活动和执行的政策，这些举措、活动和政策表明东道国致力于落实移徙背景下的儿童的权利。以下是一些旨在确保落实移徙儿童受教育权利的良好做法的例子。

78. 特别报告员欢迎一些国家包括经济合作与发展组织(经合组织)成员国重视儿童早期的服务，以便开发儿童总的能力，并在同时处理一些特定问题，如培养极少有机会在家庭或社区中讲当地语言的儿童的语言技能等。⁵³ 虽然应当把所有儿童提供共同服务和设施作为指导原则，但是，特别报告员称赞一些经合组织成员国设法将移徙儿童和出身移徙者家庭的儿童纳入旨在培养语言技能和便利其在文化上融入东道国的支助方案⁵⁴。特别报告员还鼓励各国特别是东道国继续努力，将移徙儿童和出身移徙者家庭的儿童及其亲属纳入这种方案和类似方案。

⁵¹ See World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action, para. 21.

⁵² Convention on the Rights of the Child, art. 9.1.

⁵³ See Mahon, R., “Child care policy: comparative perspective” available at www.child-encyclopedia.com/documents/MahonANGxp.pdf; and John Bennett, *Early childhood services in the OECD countries: review of the literature and current policy in the early childhood field*, Innocenti working paper, UNICEF-Innocenti Research Centre, August 2008.

⁵⁴ Ibid. See also C. Katharina Spieß, E.M. Berger and O. Groh-Samberg, *Overcoming disparities and expanding access to early childhood services in Germany: policy considerations and funding options*, Innocenti Working Paper, UNICEF-Innocenti Research Centre, December 2008.

79. 特别报告员还欢迎东道国努力改善移徙儿童在接受教育方面享有平等待遇的状况。一些经合组织国家例如日本的情况就是这样，在这些国家，移徙儿童不论移徙身份如何都可以免费进入公立学校学习(A/HRC/11/7/Add.1)。乌拉圭和阿根廷的情况也是这样，两国的相关法规分别为第 18.250 号法令第 11 条和第 25.871 号法令第 8 条。

80. 特别报告员还称赞东道国特别是欧洲共同体成员国努力培养跨文化技能和教学技能，以便利移徙者家庭及其子女融入，不论其移徙身份如何。⁵⁵ 特别报告员还对设法在教育计划和方案中顾及语言和宗教多样性以及文化观点⁵⁵ 表示称赞，并且欢迎作出双边努力，提倡移徙儿童和出身移徙者家庭儿童在东道国学习传统语言，欧洲联盟成员国的情况就是这样，这些国家考虑根据 77/486/CEE 号指示缔结此种双边协定。

三、结论和建议

81. 特别报告员认为，有必要建立一个保护移徙背景下所有儿童的权利的恰当的法律框架，包括批准相关的国际人权文书和其它文书，并将其变为国内法律和政策。特别报告员愿提出一些建议供进一步审议和采取行动。

使以儿童权利为本的移徙方针在国内规划、方案和政策中占据中心位置

82. 各项旨在处理移徙背景下的儿童状况的政策和方案，都应当采取立足于人权的方针，并基于儿童的最佳利益、不歧视以及在所有与儿童相关的决定中听取儿童的意见等基本原则。

83. 鼓励各国在制定和执行国家发展框架、减贫战略、人权行动计划⁵⁶、人权教育和促进儿童权利方案和战略过程中，考虑到移徙对儿童的影响。还鼓励各国制订和执行方案和政策，以便处理尚未将移徙儿童的保护纳入主流的社会政策和其它领域中仍然存在的明显缺陷。

⁵⁵ See Commission of the European Communities, Green Paper. Migration and mobility: challenges and opportunities for EU education systems, Brussels, 2008.

⁵⁶ For guidance on national human rights plans, see the Handbook on National Human Rights Plans of Action, 2002, available at the OHCHR website www.ohchr.org.

保护最易受伤害者

84. 原籍国、过境国和目的地国应当在移徙过程的每个阶段以及所有移徙管理程序中，确保切实保护儿童的人权。

85. 各国特别是过境国和目的地国，应当特别重视保护无证、无人陪伴和与家人分离儿童，并重视保护寻求庇护儿童以及包括贩运人口、偷运、买卖儿童、儿童色情和儿童卖淫在内的跨国有组织犯罪的受害儿童。

86. 各国还应当考虑到移徙女童特有的脆弱性和移徙对性别的影响，考虑到任何与移徙相关的行动计划包括立法、政策和方案对女童和男童的人权产生的影响，并且处理保护方面现有的缺陷。

87. 移徙政策、方案和双边协定应当维护家庭完整性，便利家庭成员的家庭团聚和交往。

交流信息、数据和开展分析工作

88. 各国应当作出更大努力，收集数据资料，衡量移徙对原籍国、过境国和目的地国的相关儿童产生的影响，同时恰当顾及相关儿童在移徙过程各阶段面临的机遇和挑战。

89. 特别鼓励各国交流移徙对儿童的影响的关键指标方面的跨界和跨区域信息，并交流关于共同面临的挑战的信息及最佳做法信息，以便在各级处理与移徙儿童保护有关的缺陷。另外，各利害关系方还有必要设法提供有关造成儿童和青少年移徙(随同家人移徙或在无人陪伴情况下移徙)的根源的统计资料和实质性资料，以便帮助各国找出政策上的缺陷。

保护留在原籍国的儿童

90. 特别报告员建议将留在原籍国的儿童状况问题列入移徙问题国际讨论和论坛的议程，并建议所有相关行为者开展进一步研究，更好地了解移徙过程对留在原籍国的儿童的福利及其享受人权产生的影响。

91. 特别报告员建议汇编和交流处理留在原籍国的儿童问题方面的最佳做法特别是教育方面的最佳做法。

92. 各国应当制定公共政策，处理留在原籍国的儿童的情况，同时考虑到儿童的最大利益，将其作为一项指导原则，并确保这些儿童能够参与制定和执行这些政策。

93. 特别报告员鼓励各国制定公共政策，以便防止儿童的非正规移徙，同时在相关儿童的原籍地开展宣传教育活动，使其认识到非正规移徙的危险，并使其了解现行的保护机制。

保护移徙中的儿童

94. 特别报告员鼓励在国家一级收集数据资料，并鼓励编写关于无人陪伴或与家人分离儿童问题的研究报告。

95. 各国应当认识到，儿童权利委员会关于如何对待无人陪伴和与家人分离儿童的第 6 号一般性评论，为保护无人陪伴移徙儿童的权利提供了有益的指导意见。

96. 各国应当认识到，移徙儿童特别是无人陪伴儿童最容易遭受最恶劣形式童工劳动现象的侵害，为此，有必要提及劳工组织《关于禁止和立即行动取缔最恶劣形式童工劳动公约》(《第 182 号公约》)和相关的《第 190 号建议书》及其执行框架的重要性。

97. 特别报告员鼓励区域一级在现行国际人权规范和标准及加强合作的基础上缔结双边和多边协定，以便保护移徙儿童尤其是无人陪伴儿童，包括在安全遣返、打击贩运、性剥削和偷运活动以及向受害者提供援助等事项上。特别报告员鼓励领事机构在移徙儿童回归方面继续确保尊重儿童权利。

98. 特别报告员鼓励设计和落实制度化服务和方案，以便向移徙儿童特别是无人陪伴儿童提供全面支助和保护，包括提供找出需要国际保护的人员的手段。保护服务应当包括获取食物、卫生保健及法律咨询；为返回原籍地提供支助；专业和职业培训；以及为难民儿童寻求持久解决办法。

99. 特别报告员建议，保护方案应当包括生殖(性)健康宣传和培训，以便处理心理创伤。

100. 特别报告员鼓励制定和执行儿童的可持续返回和融入方案，包括在顾及儿童的最大利益基础上返回的替代办法。

101. 特别报告员建议制定标准化程序，确保因生命、安全或自由面临危险而无法返回原籍国的无人陪伴移徙儿童能够利用庇护程序，并确保在决定是否将相关儿童遣返之前，对其原籍国或常住地的状况进行评估。

102. 特别报告员建议对移民事务工作人员进行培训，包括儿童权利和文化敏感性培训。国家应当确保年龄鉴定程序符合国际标准，并确保相关人员能够利用有效补救办法对年龄鉴定决定提出异议。国家还应当考虑在适用年龄确定程序过程中，在未获得相反证据之前作出对当事人有利的决定。

保护因自身或父母的移徙身份而被剥夺自由的儿童

103. 各国应当认识到有必要遵守和执行《儿童权利公约》和所有相关人权文书所载的规定。

104. 各国应当认识到，所有意味着限制或剥夺移徙背景下儿童的自由的做法和规范都必须遵守国际人权文书确定的最低限度标准。

105. 特别报告员提及，如《儿童权利公约》第 37 条所规定的，将儿童拘留仅应作为最后手段，而且拘留时间应当尽可能短。他还提及，剥夺移徙背景下儿童的自由的做法绝不应当具有惩罚性质。

106. 特别报告员还指出，不应当仅仅由于移徙身份而剥夺移徙者的自由，而且，根据儿童权利委员会第 6 号一般性意见，通常，不应当将无人陪伴移徙儿童拘留。

107. 特别报告员鼓励各国在父母只是因移徙身份而被拘留的情况下为家庭成员提供拘留替代办法，同时考虑到有必要兼顾保护家庭完整性和儿童的最大利益。例外情况下对儿童实施的与移徙有关的拘留，应当在能够确保全面保护相关儿童并保障其福利的地点进行，同时恰当考虑到儿童的受教育权、卫生保健权、娱乐权以及获取领事援助和求助于法律代理人等权利的落实。

108. 各国应当铭记，应当把儿童和成人分开安置；在由家庭负责照料的情况下，相关儿童应当安置在和其它成人分开的住处。

109. 特别报告员指出，法律应当事先确定导致移徙儿童被剥夺自由的原因和情况，并且规定恰当、有效的补救办法，包括司法审查，以避免任意拘留并保障法律服务的获取。

110. 特别报告员建议制定剥夺自由的替代办法，如提供庇护设施以及由国家儿童保护机构提供替代性照料等。

111. 特别报告员指出，不应当把非正规移徙作为刑事罪处置，不应当把移徙者特别是儿童关押在监狱或刑事拘留设施中，这些人员应当有权获取法律咨询，得到口译员的帮助，诉诸法律审查，与外部世界接触，并有权接受教育和获得保健服务。

112. 特别报告员鼓励各国在一些前提的约束之下确定将适用于移徙者的制度，避免任意行事和适用监禁制度。

113. 各国应当认识到有必要允许对儿童的拘留状况进行独立检查和监督(司法机构、国际和当地非政府组织、国际人权机制、领事机构)，并且承认公民社会和当地社区在处理这一与保护移徙儿童有关的问题和其它相关问题方面发挥的作用。

114. 各国应当认识到领事机构在保护移徙儿童方面发挥的重要作用，这些机构应当交流良好做法并加强合作。

115. 各国应当特别重视对与家人分离和无人陪伴儿童事务人员及处理这些儿童的案件的人员进行培训。各国应当确保所有接触儿童的移民事务工作人员都了解《儿童权利公约》的原则和规定。

116. 各国应当认识到需要为处理被剥夺自由的移徙儿童问题的机构和方案拨出足够资金包括预算资金。

117. 国家主管机构应当确保负责管理拘留设施的私人公司的行为符合国际人权标准。

保护目的地国境内的相关儿童

118. 各国应当保护和尊重移徙儿童的人权，不论其移徙身份如何，包括所有儿童获得基本社会服务的权利，特别是食物权、健康权、受教育权、享有适足生活水平的权利以及诉诸司法的权利。大力鼓励原籍国政府和目的地国政府之间开展对话与合作，以确保这些权利得到落实。

119. 特别报告员建议制定战略，特别重视移徙儿童，以便确保这些儿童在平等基础上，不论法律地位如何，享有与相关国家的本国儿童相同的权利。

120. 特别报告员鼓励各国采取有效措施，确保在父母的原籍国之外出生的儿童得到出生登记，并维护避免无国籍状态的原则。特别报告员还强调，有必要使移民政策与关于儿童、青少年和家庭的公共政策相协调。

121. 各国应当认识到有必要加强儿童和青少年保护机构，包括增加这些机构的预算。

122. 特别报告员建议过境国和目的地国政府鼓励移徙者、寻求庇护者、难民和社会其它成员之间体现更大的和谐、宽容和尊重，以期消除针对移徙者的种族主义、仇外行为和其它相关的不容忍行为。尚未消除移徙儿童及其家人在享受人权方面遇到的总体障碍，特别是无证儿童或身份不正规儿童面临的障碍的国家，应当这样做。

123. 各国应当从儿童的最大利益包括享有家庭完整性的权利的角度出发，决定是否将儿童或其父母遣返原籍国。

124. 特别报告员建议加强所有国家的机构间和部门间协调，以便保护儿童免遭各种形式的剥削包括商业性剥削。

125. 各国应当认识到，需要保护遭受跨国有组织犯罪包括贩运活动及暴力行为和与移徙相关创伤侵害的儿童，具体做法是执行确保这些儿童受到保护并得到医疗、心理和法律援助的标准。

126. 各国还应当推动正规和方案的执行，以避免发生侵犯人权行为和与非正规移徙相关的侵害行为；还应当考虑到正规移徙身份有助于移徙儿童融入目的地社区。

加强伙伴关系和国际合作

127. 特别报告员鼓励特别程序和条约机构尤其是保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会，继续特别重视移徙儿童的权利问题。特别报告员鼓励国际组织不同能力和任务之间建立协同作用联系，从而切实协助国家履行各自在国际文书之下的义务。有关移徙问题的决策讨论应当尽可能并且酌情以现有国际政策平台为基础，这种平台由会员国、主要机构及承担着相关任务并具有相关能力的公民社会组织构成。

128. 特别报告员鼓励国家一级进行机构间协调，包括通过建立专门机制和在公民社会、领事机构、地方政府及私营部门参与下进行此种协调，以便制定和执行多学科政策，切实保护移徙背景下的儿童的权利。

-- -- -- -- --