



第五十七届会议

临时议程* 项目 111(c)

人权问题：人权情况及特别报告员和代表的报告

移民的人权

秘书长的说明**

秘书长谨向大会会员转递人权委员会特别报告员，加芙列拉·罗德里格斯·皮萨罗根据经经济及社会理事会第 2002/266 号决定通过的人权委员会第 2002/62 号决所编制有关移民人权的报告。

* A/57/150。

** 本报告于 2002 年 7 月 2 日后提交，以收集直至该日期的最新资料。

人权委员会特别报告员提交有关移民人权的报告

摘要

特别报告员在本报告简述自执行其任务头三年期间进行的活动及他对保护移民人权情况的展望。

其次，特别报告员说明在确定其任务时的国际形势。她还说明在国家一级开展的活动以及这表明国际社会、各国和非政府组织对保护移民人权问题日益注意。

特别报告员又说明其任务的主要工作方法以及已拟订旨在推动任务的法律框架。她指出以特别报告员身份已进行的活动，以突出由此引发密切交流和激烈讨论。

此外，特别报告员说明对按其任务提出的关键议题的看法，包括歧视；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》；移徙妇女境况和对移徙妇女的暴力；孤身未成年人；非法移民；偷运、贩卖人口和奴役；有序和体面的移民管理和非政府组织在保护移民人权方面的作用。

在履行任务期间，特别报告员还特别注意留在原来社区的移民家庭的状况；移徙女佣的脆弱性；必须处理因逃避迫害和战祸而沦为非法移民，但不当作难民的人的问题；贪污腐败和防止偷运和贩卖人口的严重问题。特别报告员还谈到家庭团聚问题和人人有权“离开任何国家，包括其本国在内，并有权返回他的国家”《世界人权宣言》第十三条。

特别报告员的主要结论包括：

(a) 对孤身未成年人被拘留和驱逐和因不能家庭团聚给他们带来影响表示关注；

(b) 在许多国家偷运移民犯罪团伙日益猖獗，但当局对此束手无策，没有拟订包括惩罚偷运罪行的有效法律；

(c) 从移民的证词、有关当局和非政府组织收到和直接注意到的资料表明偷运和贩卖人口的犯罪活动在腐败猖獗的温床中应运而生；

(d) 必须将保护移民人权的议题纳入移民管理各阶段。

特别报告员又提出以下建议：

(a) 特别报告员大力建议批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《打击跨国组织犯罪公约和关于打击偷运和贩卖移民的议定书》并通过防止、打击、惩罚偷运和贩卖人口的国内立法；

(b) 向偷运和贩卖人口团伙的目的地国建议采取保护和惩罚受害者的具体措施以废止剥削劳动的有效战略；

(c) 特别报告员建议对移徙问题的辩论不应两极分化，因为这与保护移民人权和与国家行使主权及有效实行国家安全政策并无抵触；

(d) 特别报告员强调各国通过区域和双边对话就移徙问题寻求共同、公平和一致的解决办法，并且区域对话已经巩固，应采取措施，把从事分析的初步阶段推向各参与国开展一致行动的明确阶段；

(e) 特别报告员建议在反对种族主义世界会议上通过的措施转变为涉及具体行动的国家方案，考虑到在会议期间所查明的所有脆弱群体，包括移民；

(f) 特别报告员建议各国制定有关本国移徙工人的具体方案；

(g) 特别报告员建议给予移民有效的领事保护；

(h) 特别报告员大力建议各国修改其实践和立法，以免孤身未成年人的自由受到限制和能够获得适当援助。又建议各国就未成年人问题作出的决定应以保护儿童的重大利益为主；

(i) 特别报告员建议非政府组织关注和支助被拘留的移民。

目录

	页次
一. 导言.....	5
二. 任务.....	5
A. 国际形势.....	5
B. 任务的历史和内容.....	6
C. 任务的法律框架.....	6
D. 工作方法.....	7
三. 特别报告员进行的活动.....	7
四. 移民人权议题的概念和实质.....	9
A. 歧视.....	9
B. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》.....	10
C. 移徙妇女的境况/对移徙妇女的暴力.....	10
D. 孤身未成年人.....	10
E. 非法移徙：偷运、贩卖人口和奴役.....	11
F. 有序、体面的移民管理体制.....	12
G. 非政府组织和其在保护移民人权方面的作用.....	12
五. 结论.....	12
六. 建议.....	13

一. 导言

1. 根据人权委员会题为“移民人权”的第 2002/62 号决议，人权委员会特别报告员，加芙列拉·罗德里格斯·皮萨罗女士向大会提交以下报告。人权委员会在该决议请特别报告员向大会第五十六届会议提交一份关于她的活动的报告和决定将特别报告员的任务期限延长三年。

2. 特别报告员在本报告通知大会有关自 1999 年制定其任务规定以来在保护移民人权方面进行的活动的资料。认识到其责任重道远，特别报告员象在人权委员会年度报告内所述那样，借此机会介绍有关移民现象的远见。

二. 任务

A. 国际形势：

3. 按国际移民组织估计，到 2050 年全球将有总共 2.3 亿移民。国际移民组织申明移民流动趋于在区域内及区域外分散、移民妇女人数日增、通过非法渠道的移民活动变本加厉和贩卖人口问题愈演愈烈。另一方面，伴随着由移民促进文化交流的现象的全球化已成为我们社会的现实情况。特别报告员在人权委员会第五十八届会议上发表讲话，指出“我们不能把分析(移民现象)只限于经济领域，把移民的生产率和贡献(劳动和经济)视为我们的唯一价值。我们应强调尊重其权利、各国负有共同责任保障这些权利以及移民对促进社会文化的积极贡献”。特别报告员注意到过去十年就移民现象进行了更多的多边和区域讨论。

4. 保护移民人权问题在最近的许多国际会议及多边论坛上引起国际社会更大的兴趣，各国较密切注意这方面的问题。有关这些论坛，特别报告员指出：1993 年在世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》(第二部分，第 33 至 35 段)、国际人口与发展会议的《行动纲领》(第十章)、哥本哈根的社会发展问题世界首脑会议《行动纲领》(第三章)、妇女问题世界

会议的《北京宣言和行动纲要》(第四 D 章)以及 2001 年在南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议的《宣言》及《行动计划》。特别报告员还提到 2002 年 3 月 18 日至 22 日在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资国际会议。

5. 国际社会对移民人权的关注导致 1997 年设立移民人权问题政府间专家工作组和 1999 年制定移民人权特别报告员的任务。2002 年，人权委员会核准关于保护移民人权的四项决议，¹表明对此议题日益注意。大会还核准了关于保护移民者的 2001 年 12 月 19 日第 56/170 号决议，其中第 5 段重申“所有缔约国必须充分保护移民，特别是妇女和儿童的公认人权，不论其法律地位为何，并给予他们人道待遇，特别是提供援助和给予保护”。

6. 特别报告员回顾按照联合国通过的《联合国千年宣言》重新作出的承诺，采取措施以确保尊重和保护环境、移民工人及其家庭的人权，消除在所有社会中日益普遍的种族主义、仇外心理行为和促进更大的和谐与容忍。

7. 近年来，偷运和贩卖人口活动变本加厉，比过去有过之无不及。不幸的是，这种现象广泛发生在移民身上。2000 年通过了《联合国打击跨国有组织犯罪公约和关于打击偷运和贩卖移民议定书》，内载有关保护这些活动的受害者的条款。

8. 特别报告员注意到自他履行任务以来所取得的显著进展，对本报告所载的《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》给予更大支持，并一经批准，即予生效。

9. 除各国日益关注外，非政府组织和民间社会也对国际一级保护移民越来越重视。特别报告员认为非政府组织在种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍问题世界会议上就此移民议题所发挥的作用和提出的具体建议以及参加各种区域及其他国际论坛表明了各行动者的共识很重要。

B. 任务的历史和内容

10. 1997 年设立的移民人权问题政府间专家工作组在其 1999 年 3 月 9 日 E/CN. 4/1999/80 号报告内指出必须建立国际监测保护移民的特别机制。在这方面，人权委员会通过了第 1999/44 号决议，建立该机制，后来决定任命加芙列拉·罗德里格斯·皮萨罗女士为特别报告员，并确定特别报告员的主要职责是“以研究如何设法克服全面有效保护这一易受害群体人权的现有障碍，包括没有证件或非法的移民在返回方面面临的障碍和困难”。特别报告员的特定职责如下：

(a) 要求所有有关来源、包括移民自身提供资料，并接受这类资料说明移民及其家属人权遭受侵犯的情况；

(b) 拟定适当的建议，以防止不论在任何地方移民人权遭受侵犯并进行补救；

(c) 促进关于这一问题的国际规范和标准的有效实施；

(d) 就在国家、区域和国际一级可实施哪些行动和措施消除对移民人权的侵犯提出建议；

(e) 在寻求和分析有关资料时顾及性别观点，并特别注意对女移民的多重歧视和暴力发生情况；

11. 委员会还请特别报告员在履行其任务时：

(a) 仔细考虑政府间专家工作组为促进和保护移民人权而提出的各种建议，并考虑到旨在增进和保护移民人权的有关联合国人权文书；

(b) 考虑到为解决未正式登记或非法移民返回和重新安置问题而进行的双边谈判和区域谈判；

C. 任务的法律框架

12. 特别报告员任务的法律框架在提交给人权委员会的 2001 年报告 (E/CN. 4/2001/83 及 Add. 1) 内已有载述，其中强调适用于移民人权的主要国际文书、查明与移民特别有关的权利。2001 年，促进和保护人权

小组委员会特别报告员提出了有关非公民的权利的其他重要文书 (E/CN. 4/Sub. 2/2001/20 和 Add. 1)。

13. 《世界人权宣言》是关于移民人权的任务最早的参考文书，其次是各主要国际人权文书，包括《公民权利和政治权利国际盟约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除一切形式歧视国际公约》、《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。

14. 所有这些公约和《世界人权宣言》都载有不加区别适用所列权利的条款。《世界人权宣言》第二条说人人都有资格享受本宣言所载的一切权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身分等任何区别。《世界人权宣言》及国际文书的内容都是不加区别保护在一国司法范围内的任何人。这些条约的监督委员会的意见和判例有助于说明所载的权利在何种程度上适用于本国境内的外国人 (详情见 E/CN. 4/Sub. 2/2001/20 和 Add. 1)。

15. 特别报告员特别注意到人权委员会所通过的一般性意见 15 指出，因此，外国人应享有固有的生命权；他们不应受到酷刑或残忍、不人道或侮辱性的待遇或处罚；不应被迫为奴隶。他们有权享有思想自由、良心自由和宗教自由；不应受到溯及既往的刑事立法的拘束，并且有权在法律上获得确认。经济、社会和文化权利委员会也采纳了这方面的意见。例如，《儿童权利公约》第二条和教科文组织《禁止教育歧视公约》第 3 条，确认不歧视原则适用于居住在缔约国境内的所有适龄学童，包括外国人学童，不论其移民身份如何 (见 E/C. 12/1999/10, 第 34 段)。

16. 特别报告员还提到工作组和其他特别报告员的意见，以确定所关注有关侵犯特定权利的情况。例如，特别报告员使用任意拘留问题工作组的意见，提到拘留孤身未成年人的情况 (见 E/CN. 4/1999/63/Add. 3)。特别报告员又与法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员就死刑案件不遵守《维也纳领事关系公约》的规定共同发出呼吁 (1963 年)。

D. 工作方法

17. 自任命以来，特别报告员与各国政府、政府间组织、非政府间组织及移民相互致函。他还以特别报告员的身份4次出访和参加详述其活动的一章所载的多项国际活动。

特别报告员收到的函件种类

18. 特别报告员收到大量函件，其中载述涉嫌侵犯本国内非公民的个人或群体的资料。这类函件主要来自非政府组织，其次由移民直接、政府间组织、联合国的其他人权机制，包括政府有时递送的函件。特别报告员显示出公开的态度，转递有关与委员会其他特别机制联手采取的行动的的资料。

19. 为促进递送侵犯移民人权的指控，特别报告员编制一份问题单，列明所要求的资料，以便按照其任务规定提出谴责。这个问题单载在人权事务高级专员办事处的因特网网页上，可供索阅 (<http://unhchr.ch/html/menu2/7/b/mmig.htm>)。

20. 从各国政府收到的函件载列它们响应紧急行动和回答特别报告员的其他信件的资料。

特别报告员发出的函件种类

21. 特别报告员根据有关其任务和确定期求政府与移民人权问题特别报告员办公室合作的各项决议与各国政府持续不断通讯。特别报告员发出三类主要函件，涉及提供资料、请求合作或特别报告员要求政府采取紧急行动，以免发生侵犯移民人权的事件或调查这类事件。特别报告员根据规定其任务的决议在三级进行对话：政府、民间社会、非政府组织和移民。通过对话获得的资料加强特别报告员的远见和有助于全面了解一国的情况。

访问

22. 根据有关其任务的各项决议(1999/44、2000/48、2001/52、2002/62)，特别报告员在其任务头三年内

曾四道出访。2001年特别报告员访问了加拿大(见E/CN.4/2001/83/Add.1)、同年访问了厄瓜多尔(见E/CN.4/2002/94/Add.1号报告)，2002年前往墨西哥和美利坚合众国及菲律宾。关于这些访问的报告将提交人权委员会第五十九届会议。

23. 特别报告员认为到某国访问监督该国人权情况很有用和有助于向委员会报告，由此可窥全貌。特别报告员深信通过访问可引发对话，了解良好做法及情况，以改进保护移民人权的工作。

24. 下表列出特别报告员在执行任务期间进行的活动。

三. 特别报告员进行的活动

日期	活动	地点
1999年11月4日至6日	大会	美国纽约
2000年5月1日至5日	反对种族主义世界会议第一届筹备会议	瑞士日内瓦
2000年6月5日至9日	特别报告员第七届会议	瑞士日内瓦
2000年9月4日至6日	论坛：“民间社会，就移徙问题进行新形式的半球合作”	哥斯达黎加圣何塞
2000年9月18日至10月1日	正式访问	加拿大
2000年10月4日至6日	专家区域研讨会，反对种族主义世界会议筹备工作。“预防非洲族裔和种族冲突”	埃塞俄比亚亚的斯亚贝巴

日期	活动	地点
2000年10月25日至27日	专家区域研讨会，反对种族主义世界会议筹备工作。“打击种族主义的经济、社会及法律措施，特别重视易受害群体”	智利圣地亚哥
2000年11月6日至11日	萨拉戈萨大学的第2个国际人权日。“移民和权利”	西班牙萨拉戈萨
2000年11月24日至27日	伊比利亚-美洲人民人权捍卫者联合会会议	墨西哥墨西哥城
2001年2月16日至17日	反对种族主义世界会议亚洲筹备会议，西班牙远程教育国立大学与人权高级专员办公室合作	西班牙塞哥维亚
2001年2月19日至21日	反对种族主义世界会议亚洲筹备会议	伊朗德黑兰
2001年2月22日至24日	反对种族主义世界会议筹备会议。亚洲区域会议	塞内加尔达喀尔
2001年5月14日至17日	移徙女佣问题亚洲非政府组织区域会议	泰国清迈
2001年5月21日至6月1日	第二届反对种族主义世界会议筹备会议	瑞士日内瓦

日期	活动	地点
2001年6月18日至22日	第八届特别报告员会议	瑞士日内瓦
2001年8月31日至9月7日	反对种族主义世界会议	南非德班
2001年10月16日至17日	欧洲联盟移民问题部长会议	比利时布鲁塞尔
2001年11月5日至16日	正式访问	厄瓜多尔
2001年11月23日至25日	学校教育与宗教或信仰自由、容忍和不歧视的关系问题国际咨询会议	西班牙马德里
2001年11月27日至29日	国际移徙组织理事会第82届会议和该组织的50周年	瑞士日内瓦
2001年12月6日至7日	参加人权高级专员办公室关于拉丁美洲区域战略会议	瑞士日内瓦
2001年12月10日	国际人权日“庇护和移徙问题专家组”OACDH/难民专员办事处举办	瑞士日内瓦
2002年1月22日	英国广播公司世界.com关于移徙和人权论坛	墨西哥墨西哥城
2002年1月30日至2月1日	欧洲和地中海移徙政策国际讨论会，地中海卡塔卢尼亚研究所	西班牙巴塞罗那

日期	活动	地点
2002年2月25日至3月18日	正式访问	墨西哥和墨西哥与美国边境
2002年4月10日至13日和15日至17日	人权委员会	瑞士日内瓦
2002年4月14日	红十字和红新月会关于移民和健康问题欧洲区域会议	德国柏林
2002年4月15日	《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》小组	瑞士日内瓦
2002年6月20日至29日	正式访问	菲律宾
2002年6月1日至3日	亚洲非政府组织区域咨询会议，由亚洲 Caram 举办	马来西亚吉隆坡
2002年6月24日至28日	特别报告员第九届会议	瑞士日内瓦

四. 探讨移民人权议题的概念和实质

25. 特别报告员在第一个报告(E/CN.4/2000/82)建议移徙者种类包括以下：

(a) 处于身为国民或公民所属国家领土之外，不受该国法律保护，而在另一国领土上的人；

(b) 接受国准予难民、常住居民或入籍公民地位或类似地位时本应给予的固有权利得不到全面的法律承认的人；

(c) 因外交协议、签证或其他协议而享有的基本权利得不到全面法律保护的人。

26. 特别报告员在该报告第30段强调“鉴于许多国家的政治、社会、经济和环境状况，要想把因政治迫害、冲突、经济问题、环境退化(或灾害)或综合原因而离国出走的移徙者与为寻求在本国得不到的更好的生活条件或福祉而这样做的人明确区分开来，即使不是不可能的话，也已越来越难”。此外，特别报告员指出在确定包括新情况的移徙者概念和把此概念纳入国际文书方面的挑战。

27. 自制定特别报告员的任务以来，一直着重显示出在许多国家有数以千计遭受迫害和饱受战祸的人没有受到《难民地位公约》所规定的保护。特别报告员严重关切在许多国家有数以千计的人申请难民地位，但遭到拒绝，因此进行偷渡，沦为非法移民。特别报告员重申《1951年公约和1967年议定书》缔约国必须履行这些文书所规定的义务。特别报告员提请各国注意国际人权文书是保护移民的法律框架，因此不得以移徙者的身份不正常情况作为开脱侵犯其权利的口实。

A. 歧视

28. 许多国家存在歧视寻求工作的外国人的法律和做法。根据国家安全标准按申请人的国籍给予和拒发签证是移徙工人普遍面临的现实情况，特别报告员对此感到关切。此外，特别报告员关切在许多西方国家的政坛上，日益鼓吹反对移民的论调、极端集团实行种族暴力和仇外行为以及传播媒介对移民陈规定型的负面看法和歧视。特别报告员对人权监察站和大赦国际最近发表关于西班牙境内的移民境况的报告，²特别是提到对移民歧视表示关切。

29. 特别报告员在其报告(见关于歧视妇女专题的A/CONF.189/PC.1/19)阐述了移民遭受歧视、仇外心理和不容忍现象。特别报告员强调自原籍国开始，歧视和处于社会边缘地位是促成移徙的因素。此外，在管制移徙程序中存在的仇外心理和歧视态度是令人

关切的因素。特别报告员认为问题症结是，这种表现扎根于习俗

30. 反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议通过的措施应转变为关注和预防的具体国家方案，考虑到所有查明的脆弱群体。在会议上，168 个参与国重申保护移民的概念，请各国“遵照它们所参加的《世界人权宣言》和其他国际人权文书，充分而有效地促进和保护所有移民的人权和基本自由，不论他们的移徙地位如何；”（行动纲领，第 26 段）。特别报告员感到关切的是，有些国家决定优先执行会议《行动纲领》的一些方面，但不考虑与移民有关的所有因素。

B. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》

31. 特别报告员在工作中还致力促使《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》得到批准。她积极参与“指导委员会”成员有关批准该公约的活动和在人权委员会第五十八届会议期间指导有关公约的圆桌会议，该会议有国际机构、国家、国家机构和民间社会的代表参加。

32. 特别报告员对公约即将生效感到欢欣鼓舞，只要公约一经批准，此目标就能实现。特别报告员认为这项公约是保护移民人权的支柱，是个范围扩大的文书，载述移徙家庭、妇女和儿童的境况，并明确确认身份不正常移民的权利。这项公约的另一积极方面是扩大对权利的看法，尽管订有一项规定工人权利的公约，但不限制劳动框架，只规定工人所享有的权利的各方面。

33. 鉴于公约即将生效，特别报告员表示有意与公约第 72 条设立的条约机构密切协作，监测缔约国适用公约。她同时大力建议尚未批准公约的国家考虑加入公约。

C. 移徙妇女的境况/对移徙妇女的暴力

34. 特别报告员非常重视处理对移徙工人和脆弱群体的暴力问题并回顾在反对种族主义、种族歧视、仇

外心理和有关不容忍行为世界会议上确认存在多种形式的歧视。

35. 移徙女工作为妇女和移民所面临的双重边缘化威胁，很容易使她们陷入在家庭和工作场所遭受暴力及虐待的境地（见 E/CN.4/1998/74/Add.1）。特别报告员在其第一个报告（E/CN.4/2000/82，第 56 段）指出，在非正规劳动力市场，移徙女工居大多数，她们从事家务、工业或农业或服务性劳动。传统的家庭角色，加上男人往往不分担家务，特别是不帮助照顾孩子，使女性难以进行个性和职业发展。应着重指出，特别报告员严重关切妇女和女童处于极易受伤害的境况，在父亲不在家，期待他汇款养家照顾她们的家庭中遭受剥削、暴力和虐待。也有许多母亲不在家的家庭，导致性虐待、子女被父亲乱伦侵犯和经济剥削。

36. 特别报告员还注意到“被贩卖的妇女和自愿移民的妇女最终都可能成为剥削、暴力和虐待的对象。为得到过境许可而牺牲色相作为交换代价，这种情形在某些边境地区十分常见，并是移徙妇女经常遇到的一种性骚扰行为”（E/CN.4/2000/82，第 56 段）。

37. 在特别报告员履行任务的三年期间，她特别注意到移徙女佣的境况。她在参加的所有论坛上说明这一现象、着重指出对这种劳动的确认是保护其权利的基本条件。特别报告员强调移徙女佣的人权被侵犯鲜为人知的问题和必须为女佣提出申诉和享有保护建立机制。由于侵犯女佣的人权被视为“隐私”问题，老板或雇主拥有绝对权力，受害人只好含冤受辱，不敢明言申诉。此外，当雇主将女佣的护照收走，作为威胁和压制手段时，这种情况往往加剧。

38. 由于畏惧、没有证件、在本国背负上拖欠旅费的债务、在原籍国缺乏有关适当资料、害怕雇主向当局告发、隔离，加上自卑感等因素使移徙妇女意志消沉、情绪低落，难以享受其基本劳工权利。

D. 孤身未成年人

39. 特别报告员指出三种有关孤身未成年人的特别令人关切的情况。

40. 第一种是孤身未成年人的拘留情况。任意拘留问题工作组在访问联合王国期间确定“绝不应拘留孤身未成年人”(E/CN.4/1999/63/Add.3, 第37段)。特别报告员大力建议各国修改其实践和立法,以便孤身未成年人的自由不受限制和能够获得相应的适当援助。

41. 在人权委员会的上个报告中”(E/CN.4/2002/94和Add.1),特别报告员指出在国际边界将未成年人驱逐,导致妨害其福利和身心健康,这种情况令人关切。特别报告员就这种情况特别强调《世界人权宣言》第二十五条保证人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准。她也提到《公民权利和政治权利国际盟约》第二十四条,第1段规定每一儿童应有权享受家庭、社会和国家为其未成年地位给予的必要保护措施,不因种族、肤色、性别、语言、宗教、国籍或社会出身、财产或出生而受任何歧视。

42. 特别报告员提请《儿童权利公约》缔约国注意第2条(一)缔约国应尊重本公约所载列的权利,并确保其管辖范围内的每一儿童均享受此种权利,不因儿童或其父母或法定监护人的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、伤残、出生或其他身份而有任何差别和第3条(一)确定缔约国保证,关于儿童的一切行动,不论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行,均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。

43. 特别报告员查明家庭团聚是第三种情况,注意到国家在保护儿童的优先利益方面力度不足。特别报告员在履行任务的三年中注意到有大批孤身未成年人为了家庭团聚而移徙。由人人享有“离开任何国家,包括其本国在内,并有权返回他的国家”的权利(《世界人权宣言》第十三条第2款)受到限制所造成的影响令人严重关切。许多国家采取极端措施,限制本国公民,包括为了家庭团聚离乡背井,移徙他乡。在这种情况下,移民无可奈何,不得不寻求非法移徙的途径,由此给未成年人,特别是无成年人陪伴时带来极高风险。

44. 特别报告员还指出在一些国家,虽然确认本国出生的移民子女为国民,但却不给予其父母合法身份,由此造成矛盾。在这种情况下,有关国家因此拒绝其国民,未成年人享有与其父母在本国居住的权利。

E. 非法移徙: 偷运、贩卖人口和奴役

45. 特别报告员指出(见E/CN.4/2002/94)由于在许多国家偷运移民犯罪组织猖獗,但当局对此束手无策,没有拟订任何,包括惩罚偷运分子的法律。特别报告员注意到尽管已开始拟订国内法,但大多数国家尚未加入《打击跨国有组织犯罪公约和关于打击偷运和贩卖移民的议定书》。此外,令特别报告员关切的是,国家官员与贩卖组织互相勾结,蛇鼠一窝的资料和对有关严重贪污行为的指控。

46. 特别报告员认为必须致力打击非法移徙活动。移民不仅在偷渡旅途中遭受虐待,而且在目的地国还会因其非法身份而导致限制他们的权利。特别报告员认为为了消除偷运,只要真正存在对移民的需求,就难免必须全面讨论如何管制移徙流动问题。她说需要有防止非法移徙活动的切实政策,从原籍国开始,向国民发放正式证件、开展宣传运动和使人民自己能够在本国扎根。特别报告员认为,若仅是提供促进发展的经济援助不足以解决离乡背井,漂泊无依的问题,原籍国还必须保证加强政治、社会及文化机制,促进社会融合和扎根,才是治本之策。

47. 特别报告员注意到接受国,尤其西方国家对贩卖人口的棘手问题感到担忧。尽管这样,这些国家没有针对贩卖人口使人进行有辱人格卖淫的团伙,采取适当行动和立法来打击这些极端形式的虐待以及强迫有辱人格的卖淫活动。另一方面,特别报告员注意到也没有对贩卖受害者采取适当措施,给予她们保护和援助。

48. 特别报告员还关切在需要非法移民劳工的国家普遍存在这类移民的权利容易遭到侵犯的情况。此外,人们普遍对非法移民抱定型观念,把移民同社会犯罪等同起来。

F. 有序、体面的移民管理体制

49. 特别报告员在移徙组织理事会第八十二届会议(2001年11月27日至29日)上提出建议,强调应在接受国、过境国和原籍国的所有移民管理过程及程序中确保对移民人权的有效保护。特别报告员着重指出这种权利应作为整个移民管理程序的组成部分,包括没有证件者的递解出境和遣返。

50. 在其工作三年期间,特别报告员强调对移民人权的保护是与移民管理直接有关,而不应视为庇护问题。这也不妨碍国家行使主权,对其边境和人口入境的监控。因此,移民管理工作应该趋向于使移民难民感到有尊严,表现国家尊重人权的义务。

51. 特别报告员重视打击非法移徙活动的区域和双边积极行动,寻求共同有序管制移民的办法和保证移民得到有体面的待遇。特别报告员强调由于移徙现象错综复杂,单边监控措施在长、中期不会有效。因此,特别报告员赞成就非法移民和偷运人口问题采取联手、实际和公正的解决办法,寻找使返回原籍国的人享有尊严的管制移徙方式及解决办法。

52. 这种努力应有非政府组织参加,在区域一级进行协调、对话和提请注意。特别报告员认为保护移民人权的问题与管制和监控移民问题两者不得脱离、两级分化和互相抵触。此外,特别报告员建议在有关机构、非政府组织及国际机构之间寻求办法,以便在移民管制体制内增进对移民人权的保护。

53. 特别报告员最后指出,区域对话业已加强,应开始从最初的分析阶段过渡到各个参与国联手行动的明确阶段。

G. 非政府组织和其在保护移民人权方面的作用

54. 在其工作三年期间,特别报告员有机会与行动国际、区域和国家非政府组织进行对话。她注意到在这方面进行广泛活动和各非政府组织特别注意移徙活动。特别报告员欣悉各非政府组织专门讨论庇护议题,在移徙领域开展行动和方案。

55. 特别报告员确认这些组织认真努力和作出承诺。尤其重要的是,它们与国家进行建设性对话,以突出困扰移民的问题和提出有关确保保护移民的具体建议。

56. 特别报告员赞扬许多各非政府组织,尤其从原籍国开始,致力向移民和其家庭提供支持和援助。她还着重指出在原籍国、过境国及目的地国的非政府组织相互通信,以便联手采取行动。

57. 特别报告员建议非政府组织支持和援助被拘留的移民。

58. 特别报告员还建议就移徙问题的辩论不要两级分化,损害移民本身的利益。她感到鼓舞这些组织不断力求在国家、区域或国际各级介入各国进行的各种程序,并让移民自己参加工作。

五. 结论

59. 国际社会对保护移民人权问题日益注意,这在最近的许多世界会议和多边论坛上显示出来,各国在这方面令人关切的各问题非常重视。国际社会对移民处境的关注的显著实例是在人权委员会内设立公约外监督机制,任命移民人权特别报告员。

60. 除各国日益注意这方面外,非政府组织和民间社会就处理保护移民问题在国际一级增加活动和参与。

61. 移民人权任务的首要参考文书是《世界人权宣言》。其次是主要的国际人权文书,包括《公民权利和政治权利国际盟约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。

62. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》是保护移民人权的支柱之一,广泛涵盖移民及其家庭,并载列包括身份非法的移民所享有的多项权利。

63. 《打击跨国组织犯罪公约和关于打击偷运移民的议定书》是国际上联手打击这些犯罪活动和保护其受害者的重要文书。在力求制定移民人口概念的建

议中应列入新的情况。特别报告员认为必须突出虽然在原籍国遭受迫害，但却没有得到 1951 年《关于难民地位公约》保护的人处境堪虞，他们被迫冒险偷渡。特别报告员欣悉联合国难民事务高级专员办事处开展称为“全球协商”的进程，导致就庇护和移徙关系的议题进行激烈而深入的讨论。

64. 特别报告员着重指出移民潮中妇女人数日增的现象，尤其是移徙妇女易受伤害，她们，特别是女佣遭到各种形式的歧视。

65. 在本报告内，特别报告员对孤身未成年人被拘留和驱逐和因不能家庭团聚给他们带来影响表示关注。

66. 特别报告员注意到在许多国家偷运移民犯罪团伙日益猖獗，但当局对此束手无策，没有拟订包括惩罚偷运罪行的有效法律。

67. 尤其令人关注，从移民的证词、有关当局和非政府组织收到和直接注意到的资料表明偷运和贩卖人口的犯罪活动在腐败猖獗的温床中滋生。

68. 特别报告员建议必须将保护移民人权的议题纳入移民管理的各阶段。

六. 建议

69. 特别报告员大力建议各国批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》

70. 特别报告员还建议各国加入《打击跨国有组织犯罪公约和关于打击偷运移民的议定书》。这项公约和议定书应该促进有效的一致国际行动，打击这种极端形式的虐待和使受害者不受惩罚。

71. 特别报告员建议根据上述议定书，各国通过防止、打击和惩罚偷运人口贩子的国立法。防止措施应从原籍国开始，打击腐败、向国民发放正式证件和开展大规模宣传运动。

72. 向偷运和贩卖人口团伙的目的地国建议采取有关保护和惩罚受害人的具体措施以及废止剥削劳动的有效战略。

73. 对移民人权的有效保护应纳入接受国、过境国及原籍国的移民管理的各阶段和各程序。

74. 特别报告员建议对移徙问题的辩论不应两极分化，因为这与保护移民人权和与国家行使主权及有效实行国家安全政策并无抵触。

75. 特别报告员强调各国通过区域和双边对话就移徙问题寻求共同、公平和一致解决办法。特别报告员还建议区域对话已经巩固，就应采取措施，把从事分析的初步阶段推向各参与国开展一致行动的明确阶段。

76. 关于仇外心理和歧视现象，在反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议上通过的措施应转变为涉及关注和防止的具体国家方案，考虑到所查明的所有脆弱群体，包括移民。

77. 特别报告员认为必须处理对作为脆弱群体的移徙女工的暴力问题，建议国家制定针对此问题的具体方案，包括司法保护、权利宣传运动、援助、惩罚对移徙妇女者的虐待者和保护等。还确认女佣的劳动价值。

78. 关于女佣问题，特别报告员建议原籍国由领事馆给予全面有效的人道保护，特别是处境不利的移徙国民和本国非法移民。

79. 特别报告员积极建议各国修改其实践和立法，以使孤身未成年人的自由不受限制，能够得到适当援助。她还建议各国在涉及未成年人的案件中按保护儿童的最大利益的主要目标作出决定。

80. 特别报告员建议各国确保人人有权离开任何国家，包括其本国在内，并有权返回他的国家，消除对以合法和有尊严的方式离开和返回的障碍。

81. 特别报告员建议非政府组织支持和援助被拘留的移民。

82. 特别报告员建议传播媒体不要以陈规定型的观念看待移民，作负面宣传。

83. 特别报告员强调移民取得有关其权利的资料和保护自身利益组织起来。

注

¹ 关于“移民的人权”的第 2002/62 号决议、关于“保护移民及其庭”的第 2002/59 号决议、关于“暴力侵害移徙女工”的第 2002/58 号决议以及关于《保护所

有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的第 2002/54 号决议。

² 大赦国际，西班牙，种族主义的恶果—酷刑和虐待；人权监察站：走投无路：西班牙和摩洛哥政府对移徙孤身儿童的虐待；人权监察站：加那利群岛的另一面：侵犯移民和寻求庇护者的权利。
