



第五十八届会议

临时议程* 项目 119(b)

人权问题：人权问题，包括增进人权和
基本自由切实享受的各种途径

移徙者的人权

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·皮萨罗根据大会第 57/218 号决议和人权委员会第 2003/46 号决议编写的关于移徙者人权的报告。

* A/58/150。



人权委员会特别报告员提交的关于移徙者人权问题的报告

摘要

本报告根据大会第 57/218 号决议和人权委员会第 2003/46 号决议提交。

在本报告所述期间，特别报告员参加了一些关于同移徙者有关问题的会议、研讨会和协商。特别报告员还就促进和保护移徙者人权问题同国际组织、非政府组织和各国政府代表举行了协商。特别报告员继续收到关于世界各地移民境况的资料，并继续同各国政府保持函件往来。

特别报告员计划于 2003 年下半年和 2004 年上半年访问西班牙、摩洛哥、比利时和意大利等国。她收到了布基纳法索政府关于在 2003 年上半年访问该国的邀请。同时，特别报告员打算访问科特迪瓦和马里，以便研究该区域的移徙状况和动态。她还打算在 2004 年 2 月正式访问伊朗伊斯兰共和国。

面对目前层面的移徙所带来的挑战，政府的应对战略和政策往往未能确保遵守政府在移徙者人权方面的义务。在这种情况下，特别报告员日益将促使有关移徙问题的活动和政策采用基于人权的办法视为一项优先工作。

在本报告所述期间，特别报告员注意到，由于安全政策的加强以及有趋势将移徙视作国家安全计划范围内的事项，移徙者人权受到了威胁。特别报告员认为，决不能将移徙仅仅视为安全事项。为确保移徙者的人权和尊严受到保护，有必要让外交、卫生、教育、社会福利、劳工各部门以及民间社会参与制订国家移徙计划和政策。

特别报告员强调，要想打击非正常移徙、偷渡、贩运和侵犯移民人权的现象，就需要增加国际合作与对话，促进制定考虑到人权问题的移徙政策，并建立综合、协调、统一的移徙管理制度。

特别报告员认为，要确保将人权纳入国际社会在移徙领域工作的主流，最好的途径就是加强有关国际组织间的合作，同时增加联合国人权事务高级专员办事处（人权专员办事处）的参与。这将包括在政策制定、培训和能力建设等领域进行合作。特别报告员指出，国际劳工组织（劳工组织）在世界许多区域开展的关于劳动力迁移、移徙妇女、两性公平、防止人口贩卖等问题的方案十分重要，并希望促进她的任务规定、人权专员办事处和劳工组织间增加合作。还令特别报告员感到鼓舞的是，秘书长对移徙问题表示了关注。

特别报告员鼓励加强就特别程序和条约机构有关国内移徙者和国际移徙者人权的建议采取的后续行动。特别报告员欢迎人权专员办事处为落实秘书长的进一步改革纲领（A/57/387 和 Corr. 1）而在这方面发起的讨论。

特别报告员认为，在加强合作的背景下，应努力制订准则和工具，以便根据现行国际人权准则评估移徙政策。应以这种工具为基础，提供促进能力建设的咨询服务和技术合作，并增强国际对话与合作，促进制订基于人权的移徙办法。所有联合国有关机构和部门以及国际组织都应参与这种努力。

特别报告员建议增加国际援助，以促进广泛遵守和执行关于保护移徙者人权的现有国际文书。在这方面，《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》在2003年7月1日生效，这是建立保护所有移徙工人人权的综合国际法律框架工作的一项巨大进步。特别报告员建议国际社会加强努力以促进该公约的执行和适用，包括研究批准公约的障碍。

特别报告员还鼓励加强国际合作与对话，促进反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议的《德班宣言和行动计划》。她还支持树立移徙的积极形象，并提高对其积极潜力的认识。

关于打击贩运和偷渡问题，特别报告员建议进一步研究这些现象的根源。她鼓励人权专员办事处、国际移徙组织（移徙组织）、劳工组织和联合国妇女发展基金（妇发基金）继续开展其打击贩运的活动，以及旨在保护国内和区域贩运活动受害人的活动。

在移徙者境况方面，特别报告员还鼓励包括所有有关特别程序和条约机构在内的所有人权机制加强合作和资料交流。她特别欢迎与消除对妇女歧视委员会成员进行的交流。各国政府、非政府组织和国际组织应在制订和执行活动、政策和方案时，考虑到条约机构和特别程序在这方面的建议、结论和评论。它们还应作为监测保护和增进移徙者人权方面的后续行动和进展的工具。

本报告载有在整个移徙过程中增进和保护移徙者人权的建议。特别报告员认为，这些建议的主要内容值得在国际和国家两级进行更密切注意。同时还特别鼓励为交流和收集良好做法和成功经验提供国际支助，以便为促进基于人权的移徙办法制订工具。

特别报告员强调，有必要加强防止非正常移徙的措施，包括在原籍国加强这种措施。特别报告员特别鼓励各国批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，以及《联合国打击跨国有组织犯罪公约》分别关于贩运人口和移徙者偷渡问题的两项议定书。她还建议开展特别努力，打击移民官员的腐败以及消除从事贩运和偷渡网络者逍遥法外的现象。特别报告员还建议原籍国作出努力，为海外国民提供充分证件，并加强领事保护，以防止本报告中概述的一些侵权行为。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	5
二. 特别报告员的活动	3-5	5
三. 2003 年移徙者人权情况	6-51	7
A. 特别报告员的一般观察	6-8	7
B. 保护移徙者人权面临的挑战	9-51	7
四. 特别报告员观察到的良好做法	52-73	14
五. 结论和建议	74-85	18

一. 导言

1. 移徙者人权问题特别报告员加芙列拉·罗德里格斯·皮萨罗女士根据题为“保护移徙者”的大会第 57/218 号决议和人权委员会题为“移徙者的人权”的第 2003/46 号决议向大会提出本报告。
2. 特别报告员在本文件中向大会报告了她在报告所述期间的活动，并提出关于移徙者人权状况的主要评论。

二. 特别报告员的活动

3. 在本报告所涉时期，特别报告员参与了下列活动：

(a) 2002 年 11 月 20 日至 22 日，特别报告员参加了在圣地亚哥举行的国际移徙问题半球会议：美洲人权与贩运人口。她在会上谈到美洲人口贩运活动所涉的人权问题以及现有保护机制；

(b) 2002 年 12 月 3 日至 5 日，特别报告员前往日内瓦，同联合国人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)的工作人员进行协商，并参加国际移徙组织(移徙组织)第八十四届理事会会议。特别报告员在会上谈到移民遭受的不良待遇，并提出有必要更深入探讨尊重移民人权和尊严的移徙管理制度。她还参加了批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》指导委员会同期举办的活动。特别报告员在这次活动上强调，有必要有一个可靠的综合法律框架来保护所有移徙工人的权利，并突出介绍了公约各项规定如何保护移徙者免受普遍存在的不良待遇；

(c) 2003 年 3 月 24 日和 25 日，特别报告员参加了秘鲁侨民社区第一次国际研讨会。她在研讨会上谈到移徙政策出现的趋势，以及这些趋势如何对移徙者人权产生影响。她还在利马会晤了政府代表、国际劳工组织(劳工组织)、金融机构和学术界代表；

(d) 2003 年 4 月 4 日至 6 日，特别报告员参加了在西班牙巴塞罗那举行的第三次国际公民会议，其主题是“促进新形式的公民地位：单一讨论之外的其他声音”。特别报告员在会上重点介绍了全球化给移徙者人权带来的挑战和机会；

(e) 2003 年 4 月 7 日至 12 日，特别报告员前往日内瓦，向人权委员会第五十九届会议提出报告。她还同联合国人权事务高级专员、人权专员办事处工作人员和包括移徙组织、劳工组织、移民团体和非政府组织代表在内的其他有关行动者，以及政府代表进行了协商。特别报告员的主要报告侧重于移徙者的行政拘留问题，增编则分别讨论下列问题：与各国政府的往来函件和对墨西哥的访问、对墨西哥与美利坚合众国间边界的访问以及对菲律宾的访问；

(f) 2003年5月6日至9日,特别报告员参加了移徙组织在哥伦比亚波哥大举办的关于打击贩运人口与人权问题及其他问题的第二次区域研讨会。出席研讨会的有学术界人士、各国政府代表、拉丁美洲、北美洲、欧洲和亚洲的非政府组织以及玻利维亚、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、秘鲁、西班牙、泰国和美国等国的新闻界人士。会议的目的是根据国际标准明确界定贩运和偷渡的概念,同时确认贩运与偷渡这两种现象之间的联系。特别报告员在会议期间向与会者介绍了《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的各项规定,以及该公约同许多移徙者易受害境况的相关性;

(g) 2003年5月7日至9日,特别报告员参加了由拉丁美洲主教联合会在波哥大主办的第一届全球化、移徙和避难问题大陆会议。会议讨论了全球化对美洲移徙和庇护的影响,使与会者有机会交流经验,讨论如何让天主教教会与民间社会合作,协助改善移徙者和难民的生活质量;

(h) 2003年5月26日至30日,特别报告员参加了在墨西哥坎昆举行的第七次移徙问题区域会议——又称普埃布拉进程。会议是就北美洲和中美洲移徙现象进行对话和讨论的区域论坛;

(i) 2003年6月23日至28日,特别报告员参加了在日内瓦举行的人权委员会特别报告员年度会议;

(j) 特别报告员还在2003年7月1日参加了庆祝《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》生效的活动;

(k) 2003年7月2日和3日,特别报告员参加了伯尔尼倡议关于“移徙管理国际议程”的协商;

(l) 2003年7月10日,特别报告员参加了联合国妇女发展基金(妇发基金)在纽约组织的同消除对妇女歧视委员会专家的会晤;

(m) 2003年9月/10月,特别报告员还将参加同亚洲非政府组织进行的区域协商。

4. 在制订访问日程时,特别报告员决定优先考虑欧洲和非洲国家,以便保持其活动在地域上的均衡。在这方面,她将在2003年下半年和2004年上半年访问西班牙、摩洛哥、比利时和意大利。特别报告员收到了布基纳法索政府关于在2003年上半年访问该国的邀请。特别报告员答复说,她希望进行分区域访问,以便研究该区域的移徙状况和动态,为此,她要求科特迪瓦政府和马里政府发出邀请。她还向伊朗伊斯兰共和国政府发出了在2004年2月进行正式访问的请求。

5. 特别报告员继续收到关于世界各地移徙者状况的资料,并继续同各国政府保持函件往来。将向人权委员会第六十届会议提交在本报告所涉时期发出的函件以

及各国政府的答复的汇总。特别报告员提交委员会第六十届会议的主要报告将侧重于移徙帮佣工人的境况。在这方面，于 2003 年 6 月向各国政府、专家和非政府组织发出了问卷。

三. 2003 年移徙者人权情况

A. 特别报告员的一般观察

6. 在审查所涉期间，特别报告员观察到，由于强化安全政策及倾向在国家安全计划范围内考虑移民问题，对移徙者的人权造成威胁。各国政府面对移徙问题的挑战，其因应战略及政策在范围和内容上通常无法确保尊重政府对移徙者的人权义务。在此情况下，特别报告员日益将在针对移徙问题有关的活动及政策中推进人权的问题视为优先事项。

7. 国际社会对移徙问题显示了日增的兴趣。特别报告员满意地观察到关于移徙问题的区域协商论坛数目日增。这些论坛包括在北美和中美洲的普埃布拉进程，在欧洲的布达佩斯进程，亚洲的马尼拉进程和《曼谷宣言》以及南部非洲移徙问题对话（南部非洲移徙对话进程，除了区域倡议外，还有各种努力，倡议应在这一领域促进国际合作。在这方面，特别报告员欢迎劳工组织理事机构于 2004 年国际劳工大会决定在一般性讨论中专门讨论关于移徙工人的专题，以及在移徙组织关于移徙政策问题的国际对话中更加注重人权问题。特别报告员也欢迎“伯尔尼倡议”，这是一个咨询进程，目的是要评估依据国际法和最佳移徙措施拟订一套指导原则的必要性和可行性，以增加国与国间的合作。

8. 在联合国一级，正努力查明移徙现象对各国和国际社会造成的重大挑战，并就如何较妥善处理这些挑战提出体制安排。特别报告员为此感到鼓舞。

B. 保护移徙者人权面临的挑战

9. 下列各段将专述特别报告员就移徙者遭到的某些重大人权挑战提出的意见和建议。

1. 防止非正常移徙及打击贩运，特别是贩卖妇女和举目无亲的未成年人

10. 特别报告员观察到迫使人们往海外寻求较好生活条件的若干未决的因素。其中包括原籍国境内普遍存在的侵害人权、失业、教育水平低、政治不稳、财富分配不均、缺乏两性平等、自然灾害，以及对目的地国工作机会的不实信息。这些有力的推动因素再加上限制性庇护政策和移民政策，便造成了利用另类移民途径包括偷渡的情况日增，使有关者遭受严重的人权后果。

11. 非正常移徙是发生侵害人权、剥削及歧视情事的重要背景因素。正如特别报告员大量报告指出的，由于害怕逮捕、递解出境和缺乏任何社会和劳工保障而不

可能揭发雇主的虐待行为，加上不能取得保健、社会服务和法律协助，使非正常移徙者容易遭受各式各样的虐待。

12. 特别报告员非常关切偷渡移民和贩运人口组织网对移徙者权利的侵犯的问题，并将在不同活动中处理这一主题。特别报告员自她确定任务以来即以补充联合国《打击跨国有组织犯罪公约》的关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的补充议定书和关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书内所载偷渡和贩卖人口的定义。这两项议定书中根据同一《公约》内所指的两个不同现象作出了界定。两份文件中清楚指明了两者间的不同：虽然贩卖人口一辞包含了强制的因素，而且肯定了在正规移徙的范围内也可能出现贩卖人口的情况，但偷渡则否。贩卖人口的定义侧重在其后的剥削，而偷渡的定义的特点是便利某个人非正常地从一国进入另一国。

13. 特别报告员观察到偷渡可能增加贩运的风险。依靠偷渡组织服务的移徙者，由于其自身非正常的处境、在原籍国可能负债、加上贩运和偷渡组织的经营通常又不受惩罚等情况下，使他们可能处于极其无助的境况。由于没有证件，他们的合约可能被更改，或被迫从事侮辱性和有辱人格的工作，其处境通常形同奴隶。结果，他们从非正常移徙者变成了人口贩子的受害者。尽管贩运人口可能在国家内发生，特别报告员提到的这些罪行通常是指在国际移徙范围内的罪行。

14. 另一项挑战是由于存在寻求庇护者与移徙者合流现象。无证件或非正常移徙者通常会利用庇护程序，因为他们视此为取得在庇护国暂时许可的唯一途径。同时，可以正当要求庇护者又因害怕难民身份如被拒绝便会被送返原籍国因而不敢申请庇护。特别报告员关心地注意到，庇护国当局方面对够资格取得庇护的要求也所知不多。

15. 这两种相互牵连的现象的复杂性质增加了当事者的脆弱性。特别报告员注意到，无证件或非正常移徙者在过境国或目的地国境内都容易遭受虐待、歧视和剥削。那些利用偷渡组织的移徙者虽出于自愿，但在移徙过程中遭受虐待的风险极大，包括遭到某些腐败的移民官员或其他腐败执法官员的勒索。此外，偷渡情况下的非人条件使移徙者处境极其危险。综上所述，他们的非正常处境使他们易于落入人口贩子手中。寻求庇护者利用非正常移徙管道离开原籍国也往往同无证件移徙者的处境同样脆弱。

16. 特别报告员认为，处理这种复杂情况，必须采取三套清楚、相关而相互加强的措施：防止非正常移徙及打击偷渡组织网的措施；打击人口贩子和保护其受害者的措施；和保持庇护保护制度的公正性的措施。

17. 特别报告员表示，防止非正常移徙的措施包括：制订移民政策时考虑到劳工市场的现实，从而在有真正需求移徙劳工时便应增加正常移徙的机会；国际合作

在移徙原籍国的社区中发展工作机会；向可能的移徙者提供有关工作机会、正常移徙管道和求助于非正常移徙管道的风险等的信息。

18. 为了打击偷渡，特别报告员认为，偷渡组织的犯罪行径和原籍国、过境国及目的地国的某些移民官员的腐败行为从未受到惩罚的问题也必须加以检讨，这包括在国家立法中应将偷渡定为刑事犯罪，加强相关执法机构间的合作。这些措施还应配合以紧密控制职业介绍所，通过发放执照和注册制度，来规范私营部门参与工人的招聘和安排活动。

19. 打击非法征聘的另一有效措施是在送出、过境和接受国内设立一全盘的保护证人方案。特别报告员指出，这种方案尽管可以存在，但由于其资格条件很严格，一旦申请保护被拒，即有被长期拘禁和/或递解出境之虑，因而使许多受害者不敢举发非法行为。

20. 特别报告员认为，努力加强尊重各国家对难民的义务，适当培训移民官员使之了解庇护保护制度和有关国际及国家的人权义务，将部分有助于确保加强对寻求庇护者的保护、特别报告员对于在国际一级讨论庇护制度的现有挑战的因应方法和手段，并考虑到人民迁移的现有范围及规模以及庇护和移徙间的一系列关系等问题的这些做法日渐增多，感到十分鼓舞。

21. 特别报告员认为，国际对话与合作日增以及国家一级相关部门包括安全、情报、边境警察、移徙警察和其他执法官员间的协调日增，这都是打击贩运人口的积极步骤。

22. 特别报告员多次表示，受害者对具体医疗、心理和法律援助的需要经常未受到照顾、贩运人口的受害人，包括举目无亲的未成年人常遭拘禁和递解出境，毫不考虑到他们的处境以及他们返回原籍国可能面对的风险。特别报告员得到的资料显示，贩运人口的受害人，特别是妇女，由于恐惧遭驱逐出境或控罪，通常并不举发其人口贩子，也不针对受到的虐待寻求当地当局的保护。

23. 某些国家的法律对贩卖人口的受害人提供某种形式的援助与保护。但在许多情况下，为了取得保护，受害人需先逃离其剥削者，与政府的调查工作合作并表示如果被驱逐出境其生命会陷入危境。此外，许多人宁愿不参加现有的保护证人方案，因为拘禁是这类方案的构成部分。

24. 特别报告员认为，不论受害人是否愿意同司法当局合作检控人口贩子，当局都应向所有受害者及其家庭提供暂时居留许可、连同适当医疗、心理、社会和法律援助，同时向受害人及其家人提供适当级别的警察保护。此外，特别报告员认为，必须给予受害人以合理足够的时间反思，以决定是否愿意同当局合作。这样可以使受害人有时间自我恢复，对援助者产生信心，愿意合作就人口贩子的作案方式提供情报。

2. 领事保护

25. 特别报告员已多次指出，原籍国在移徙过程所有阶段中应保护其国民的权利使免受侵犯，应该发挥重大作用。她又观察到，这些国家通常没有给予领事保护的经费；移徙者对本国的汇款及他们受到本国领事保护这两者间相较完全不利于移徙者。在这方面特别报告员愿强调，重要的是应确保有适当的政府代表出来保护移徙国民的权利，特别是妇女和举目无亲的未成年人。同样重要的是，应监测接受国公平适用劳工和社会保险法律，包括法律援助和医疗安排，并向移徙者及其家人提供援助，以确保职业介绍所或雇主履行其合约义务。

26. 特别报告员观察到，在出现巨大移徙流动的过境国或目的地国，通常缺乏协调的领事政策，领事间也没有双边协定。特别报告员曾多次向各国政府作出下列建议，为了加强对其国外公民，特别是妇女的保护，应考虑对大使馆和领事馆人员进行人权和性别问题培训；在移徙人数庞大的国家部署特别的专业人员，如医师、社会工作者和心理学家。

27. 特别报告员重申，当移徙者失去工作，希望逃离虐待境遇、或希望因健康问题要求返回，便应提供遣返援助。领事馆和大使馆应获得办理这些事务的经费授权，并在贩运人口受害人作出要求时协助其遣返。特别是应重视对举目无亲的未成年人提供保护。

3. 保护在非正规部门工作的移徙者

28. 特别报告员登录了许多对移徙者，主要是妇女，特别是在私营部门工作的，如帮佣工人，进行剥削、虐待、歧视和仇外行为的案件。在许多情况下，工人被迫将他们的护照和其他证件交给雇主。因此，雇主在移徙工人声称要辞职或改变工作时，可以随意扣留他们的证件。证件被扣留，移徙者通常在原籍国负债，缺乏充分的资讯，害怕将她们的情况告发政府当局，缺乏医疗和心理咨询及支助，以及缺乏领事馆和大使馆提供法律援助，是促成移徙工人在非正规部门工作的一些主要因素，特别是妇女、未成年者，特别容易受到侵犯。许多帮佣工人长时间在非常微薄的薪水下过度劳动，并且经常在真正非人道和有辱人格的情况下工作，有些情况几乎与奴隶制相差无几。

29. 特别报告员欢迎有些国家已经进行努力防止移徙国民被剥削和受到歧视。有些国家通过只允许在具有良好的人权记录的国家进行征聘，来防止剥削和歧视移徙者，或者通过只允许征聘有技能的工人，来防止移徙者受雇于色情行业，或者从事有辱人格的工作。但是，这些努力如果没有与目的地国签署协定，特别是在色情行业非常兴盛或者对无技能的劳工有很强需求那些国家，常常很难获得圆满的结果。

30. 特别报告员注意到必须对移徙帮佣工人的工作给予法律承认。她着重指出，在非正规部门工作的移徙工人，以及他们的子女，享有社会保障、教育、保健服

务、法律援助、咨询以及社会经济福利，至关重要。离境前的资讯，监测机制和方便的申诉机制是确保适当保护和防止虐待的必要手段。特别报告员特别关注，有些国家存在着邮购新娘代理商和/或网址，关注借助这些代理和网址的未成年者很容易受到剥削或者被贩运。必须采取特别的措施保护这些人士免遭受到这些危险。

31. 再者，特别报告员还强调指出，必须进行努力，打击贪污腐化，以及惩罚虐待人的雇主。朝着这个方向的第一个步骤，是确保以移徙者能够了解的语文书面签订周详的受雇合同。合同的内容必须包括以下资讯：工作地点；合同的期限；每月工资；工作时数；居留的条件（包括居留证件和工作许可；适当和清洁的住所；适当的食物；医疗服务）。合同还应该规定受雇者在特殊情况下，可以终止合同的权利，以及关于在发生问题时，如何谋求援助的资讯。

4. 国家移徙行政当局

32. 特别报告员注意到，管理移徙行政当局普遍存在贪污腐化，造成移徙者完全缺乏保护，而必须为侵犯其权利者负责的人并没有受到应有的惩罚。特别报告员收到政府官员对移徙者，特别是妇女进行敲诈勒索和虐待的证据。再者，她经常看到已被批准的各项公约，并没有转换成国家法律。各国必须考虑到存在于各个层次的贪污腐化现象，非常广泛而且非常复杂。

33. 特别报告员强调，必须对国家移徙行政当局，边境警察和处理移徙事务的执法机构和官员，提供适当的培训和充分的资源。教育应当不仅仅包括国家和国际法律规定的理论教导，还要包括面向行动的培训。它还应该包括成套教材，提高对于没有证件的移徙者所面临的具体问题以及他们容易受到违反人权的侵害的认识，以及关于如何调查从事走私和贩卖人口犯罪团伙的实际技能。负责官员和与移徙者打交道的人员也应当受到如何给移徙者提供实际的指导和资讯的培训。特别报告员建议，应该提高他们对于移徙者可能碰到的社会、文化和心理困难的认识，以及移徙现象所涉及的人的层面的问题。

5. 拦截/拘留/递解出境/遣返

34. 特别报告员在她提交给委员会第五十九届会议的主要报告中，专门讨论了行政拘留移徙者的问题，因为她特别关注移徙者在拘留中心很容易被剥夺自由并且遭到暴力行为。事实显示，有趋势表明将违反移民规定视为犯罪行为，并且对他们进行严厉的惩处，同时有许多国家，对等待被递解出境的非正常移徙者，处以行政拘留。

35. 特别报告员对于被拘留的那些人的个人历史，没有获得适当的考虑，就被剥夺自由的情况，表示遗憾。这些人常常是贩运人口的受害者，包括未成年者由于他们的受害情况而犯下违规行为，受到拘留。儿童和其他弱势群体，常常由于缺乏确保尊重他们人权的设施，在有害他们的身体和精神健康情况下，受到拘留。

有趋势显示，移民官员可以决定是否拘留某些移徙者，对移徙者处以行政拘留的法律基础常常太广泛。

36. 这种情况常常由于缺乏司法或行政审查的自动机制，而更形严重，此外，特别报告员还注意到，其他程序保障，如获得译员和律师，有权获悉被拘留的理由，向各个机制提出申诉的权利，以及让领事馆或大使馆的代表获悉被拘留的权利，是移徙者应享的基本权利，但是，移徙者通常无法享受到这些基本权力。法律和实际做法允许行政拘留很长，有时甚至是漫无期限，尽管为此建立或使用的设施，事实上并不具备长期拘留的条件。

37. 国家法律经常规定，将违反移民法和条例往往视为犯罪行为。关于举目无亲的未成年者，特别报告员强调，拘留儿童只有在作为最后手段，只有当这样做时是照顾到儿童的最佳利益，也只有在最短的适当期间，在确保实现《儿童权利公约》规定的各项权利的情况下，才应当被准许。特别报告员还强调，必须避免起诉、拘留和惩罚贩运人口的受害者非法入境或非法居留，或者因为他们作为被贩运的人口的结果而参与的各项行动。她还建议，国际人权法和国家法确定的程序保障和保证，在刑事诉讼时，应该适用于任何形式的拘留。

38. 特别报告员将行政拘留的人数有所增加归因于非正常移徙的人数增长以及各国为了阻止或打击这种非正常的流动，而单方面采取严格限制的措施所致。她建议，针对非正常移徙流动的根源采取的各种措施是处理有关行政拘留移徙者问题，最有效的途径。此外，处理这种流动将有助于确保国家安全的完整，同时也有助于保护移徙者的人权。

39. 特别报告员认为，在必要时，签订双边和多边协定，便于人民的流动和他们的返回的作法，在这方面也是切合实际的。递解出境的程序在外侨的原籍国没有外交代表的情况下，在目的地国无法或不愿为递解出境提供费用，或者原籍国或另一国拒绝接受移徙者的情况下，事实上特别旷日持久。在这种情况下，移徙者可能必须在行政拘留中心长期等待被递解出境。上面提到的双边和多边努力，应该提供保障，避免任意递解出境，以及避免在递解到原籍国或第三国的时候可能侵犯或虐待移徙者。

40. 特别报告员注意到，处理移徙事务的移民官员和其他官员，必须受到关于移民法和拘留的人道主义后果的适当训练，特别是当拘留的理由非常广泛的情况下更应如此。此外，必须监督移民法适用的情况。将分开的并且有时是互相冲突的载于若干行政法规/指示和法律的各种规定，汇集在一起，并且加以澄清和将它们包容在一个单一的法律条文中，可能有助于对相关的管理当局提供更好的法律指引。这也有助于减少有关当局任意作为的程度。

41. 特别报告员也登录了许多在递解出境的过程中发生的意外事件，有些事件造成有关的移徙者死亡。在这方面，特别报告员强调，处理递解出境事务的官员，

必须受到培训，以尊重有关人士的权利和尊严的方式，来履行他们的职责。应该着重指出，遭到递解出境程序的移徙者，大多数有时只是违反了行政规定，但经常存在着一种倾向，将他们作为危险的犯罪份子对待。

42. 特别报告员还强调指出，在递解出境的过程中，必须对儿童和妇女提供特别的照顾，以避免他们遭受到另外的危险。事实上，特别报告员有许多记录表明，妇女和儿童在返回他们的原籍国时遭受到警察的暴力行为和报复，在遣返的过程中举目无亲的儿童成为人口贩子的牺牲品，以及没有证件的儿童被任意遣返到非他们的原籍国。儿童没有被送回他们的家庭或社区获得照顾，往往迫使他们除了设法再度移徙之外别无选择。

6. 重返社会

43. 特别报告员强调，确保自愿或非自愿返回到他们的国家的移徙者重返社会至关重要。重返社会的方案应该考虑到移徙者的社会和人道主义方面的问题，包括他们被连根拔起的心理影响，以及重新进入劳动市场可能面临的种种困难，和他们在原籍国负债所涉及的各种问题。

44. 在返回后，移徙者常常没有储蓄并且很难有机会找到工作。许多人在长期受雇于他们的技能无法应用的部门之后，丧失了他们的技能，许多人被迫过早地返回他们的国家，并且很可能因为他们的离去仍然欠债。同时，重新返回家庭也不容易：配偶/伙伴经常已经有了新的关系，儿童常常因为缺乏双亲的照顾，而产生心理问题。依赖移徙工人收入的情况可能已经形成，并且家庭经常没有从事可以赚取收入的其他活动。如果返回者找到工作，工资经常不足以提供他/她家庭的需求。即使移徙者设法储蓄一些钱并且设法在返回后做点生意，他们也经常遭到失败，因为缺乏规划、训练和有关他们的国家的商业情况的资讯。所有这种情况经常迫使返回的移徙者除了再度正常或不正常移徙之外，别无选择。

45. 特别报告员建议，制订移徙者、他们的家庭、政府和一般的民间社会都参与的返回社会的通盘方案。应该协助移徙者及其家庭组成诸如支助团体和合作社的组织。应该协助移徙者社区建立能够产生长期就业的商业和社会企业。各国政府应该通过奖励商业发展以及提供商业和管理培训，协助移徙者将他们的储蓄进行投资。如果移徙者在完成他们的合同时，获得奖励返回他们的原籍国，也将有助于减少他们在签证或工作证无效之后逾期拘留，从而变成容易受到剥削的非正常移徙者的机会。

46. 特别报告员关切地注意到，移徙者，包括那些被递解出境的移徙者，经常在返回到他们的原籍国时没有储蓄并且也丧失了他们在拘留中心赚到的钱。应该做出努力，打击敲诈勒索、抢劫和非法收税的行为。

47. 报告员注意到，移徙者赚到的钱通常没有用于生产性的活动，如制造工作机会或促进原籍国或原居地当地社区的发展。这可能是由于若干因素造成的，包括

在汇款方面碰到种种困难特别是对非正常移徙者而言，以及与之相连的费用。应该提供移徙者安全、有保障和便利的汇款手段。如果移徙工人投保社会安全办法，确保他们的缴款和福利能够转回他们的原籍国，包括通过原籍国和目的地国之间签订特别的协定加以保障，这一点至关重要。

48. 特别报告员认为，对于移徙者及其家庭，移徙的社会和心理影响也应该设法加以缓解。为此，原籍国和目的地国都应该进行努力，确保移徙者和他们的家庭之间能够有更好的通信和联系，包括便利探亲。

49. 特别报告员建议各国政府，应该加大力度，执行移徙公民登记制度，并且监测他们的返回。监测返回者所面临的各种问题也是可能的，并且为此制订适当的战略，便于他们在社会和经济方面的重新融合。

7. 国家人权机构和非政府组织

50. 国家人权机构、非政府组织和学术界可以通过分析国家立法、监测其对移徙者权利的影响以及在这方面提出具体建议等办法在保护移徙者权利方面发挥重大作用。由主管当局和机构监测国家立法执行情况也很重要，因为经常出现利用现行法规和（或）条例侵犯、任意处置和歧视移徙者的情况。国家人权机构也可以作出宝贵的贡献促进拟订对移徙者人权产生影响的国家政策。它们也有助于鼓励国家一级的对话并提高对移徙者境况的认识。国家人权机构可以通过宣传和公众活动帮助消除对移徙的陈规定型的消极看法并促进建立积极的形象，从而防止种族主义和仇外心理。

51. 国家人权机构和非政府组织可以向移徙者提供法律和心理协助。它们可以通过促进与有关机构和当局的接触来协助希望提出申诉的移徙者。它们也可以帮助移徙者向政府提出法律和行政诉讼，并监测个别案例的发展。在这方面，特别报告员认为，国家人权机构的代表必须访问移徙者被行政拘留的移徙者拘留中心和其他拘留设施。

四. 特别报告员观察到的良好做法

52. 特别报告员在履行其任务时碰到许多引人注目的倡议、项目和活动，由各国政府和民间社会执行，用以应付本报告第二章内提到的挑战，下文开列的个例清单并不详尽。不过，特别报告员认为重要的是必须加紧努力交换资料，商讨世界各地的政府、非政府组织以及国际和区域组织可以采取那些方法设法在整个移徙进程中促进对移徙者人权的尊重。

防止非正常移徙和打击贩运

53. 一些亚洲国家设立了关于移徙工人问题的各种委员会负责研究职权和就业结构以确定是否可以聘用非正常移徙者填补劳动力市场的空缺。作为特别报告员

访问的后续行动，墨西哥政府报告说它已执行一项人类发展机会方案以促进地方发展防止非正常移徙。这是一个机构间方案，目的在于在保健、粮食和教育方面提供直接援助，以培养最贫穷社区的能力。妇女问题研究所也参与这个方案。

54. 特别报告员在访问菲律宾期间注意到为打击非法征聘和其他做法提出的一些引人关注措施。这些措施包括在每一个城市设立反非法征聘部门、执行保护证人方案、迅速对非法征聘案件作出判决、设立检察官小组以审理这些案件、在所有国际机场加紧离境检查以及由最高法院指派特别法院审讯非法征聘案件并作出判决。

55. 进行对话和国际合作对打击贩运极为重要。2001年2月在昆卡举行厄瓜多尔移徙者人权问题全国讨论会，各民间社会组织、厄瓜多尔外交部和移徙组织的代表出席了会议，这类倡议极为有用。特别报告员在访问菲律宾时赞赏地获悉正在设法缔结双边或多边协定以便不会将人口贩运的受害者视为犯罪者。设立了一个中美洲国家移民官员网络以加强打击贩运方面的合作，这是普埃希拉进程的一部分。在曼谷，设立了国际法执行机构作为执法工作的区域培训中心，并促进镇压跨国犯罪方面的情报交换。

56. 在菲律宾，跨国犯罪中心负责拟订和执行涉及所有执法、情报和其他政府机构的具体行动纲领，其目的除其他外在于防止和控制贩运妇女和儿童，特别是通过改善协调、研究以及收集和集中数据。一些国家设立了政府工作组以拟订禁止贩运和走私人口的国家战略。

57. 泰国政府制定准则供有关机构适用于贩运中的妇女和儿童受害者，以便有关国家机构建立共同了解和标准做法。克罗地亚政府也设立了一个全国性的打击贩运人口委员会。一些国家制定了具体的行动计划以确保各主管部门在打击贩运和走私方面更加协调。许多政府邀请非政府组织参与这些倡议，包括让这些组织加入部门间特设小组。在斯里兰卡，非政府组织、政府机构和移徙者本身设立了一个论坛讨论反贩运措施。在哥伦比亚，已康复的前贩运受害者参加了类似努力。

58. 在荷兰，贩运受害者暂时合法化并获提供保护和支助，以便他们可以决定是否与执法当局合作。在比利时，禁止贩运人口法规定，如果贩运受害者同意指证犯罪者，就应给予居留许可和社会援助。2002年1月，美国确定为贩运受害者推行“T”签证方案。这一程序为某些贩运受害者提供永久居留权，这些受害者向执法机构提供合作以起诉要对他们遭受奴役负责的人。在比利时、意大利和荷兰，受害者有一段反省期并获得临时居留许可，让他们决定是否提供合作以起诉贩运者。

59. 2002年12月，阿尔巴尼亚、波斯尼亚-黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、匈牙利、前南斯拉夫的马其顿共和国、摩尔多瓦、土耳其和南斯拉夫等国部长同

意改进鉴定贩运受害者的工作、避免立即驱逐可能的贩运受害者、将可能的受害者交给避难所并向他们提供社会、法律和保健援助。

领事保护

60. 鉴于由墨西哥过境的非正常移徙者面临的种种困难以及他们的原籍国领事代表不足的情况，在普埃希拉进程的框架内决定在墨西哥维拉克鲁斯设立一个中美洲领事馆。如能设置对移徙问题，特别是对领事保护问题具有专门知识的人员，这类领事馆可以大大提高对移徙者的保护水平并防止虐待和暴力。沿墨西哥与美国边界记录墨西哥移徙者受苦的情况，并设法要求对被侵犯权利者赔偿。同时，作为普埃希拉进程的一部分，在所有中美洲国家设立领事保护网络，移徙当局和非政府组织是这一网络的组成部分，该网络除其他外，赞成交换资料及拟制政策和提案以打击贩运。

61. 在菲律宾，特别报告员获悉“海外综合社会服务配套”在菲律宾移徙者大量集中的指定国家内提供医疗、法律和咨询服务。这牵涉到部署社工和医务人员在当地提供服务。政府也主动努力与其他国家内的对口部门和非政府组织作出各种安排，向处境困难的菲律宾人，特别是妇女和儿童提供援助，这些人需要临时住所、咨询、回返和医疗。同时，各菲律宾大使馆也在该国国内提供旅行咨询意见和关于劳工和就业条件的资料。

62. 特别报告员注意到的一项宝贵倡议是，根据秘鲁外交部的倡议在各秘鲁领事馆内设立咨询委员会，目的在于为秘鲁海外社区与领事办事处主任之间就各种问题提供对话和磋商机会，这些问题涉及改善领事服务、保护任务以及秘鲁人融入其所居住社区等问题。

防止暴力和保护在非正规部门内工作的移徙者

63. 在一些亚洲国家，法律规定帮佣工人的合同适用于就业、薪金、休息假日和医疗福利条件。在一些情况下，外来帮佣工人的雇主有义务为其工人买个人意外保险。一些国家设定免费电话号码向外来帮佣工人提供有关回籍、更换雇主程序以及回国费用等问题的资料。为雇主和外来工人印发资料袋和手册。改善管制征聘机构的制度包括推行确认制度以确保这些机构符合最低商业和道德标准，例如，科威特设立了一个帮佣工人管理局以监督涉及征聘的机构并向雇主强加具体条件，包括向主管部门缴付押金供工人用于返国。此外，帮佣工人根据劳工法提出的所有诉讼均免法院费用。特别报告员满意地注意到哥斯达黎加境内的移徙工人无论是否享有移徙地位，都可以到劳工法庭告发其劳工权利受侵犯的情况。

64. 努力以现有的良好倡议为基础并通过更新伙伴关系加强保护也很有用。特别报告员参加了 2002 年 8 月 26 日至 28 日在科伦坡举行的外来移徙帮佣工人问题区域首脑会议。政府、工会、非政府组织和国际组织的代表也参加了会议。会议的结果是于 2002 年 12 月发展“科伦坡宣言”。首脑会议提供大好机会根据不加

歧视尊重人权的原則发展对话框架，以确保确认和保护外来帮佣工人并增强其尊严。2003年2月，劳工组织主办了一次关于保护帮佣工人免受强迫劳动和贩运威胁的方案磋商会。

国家移徙行政当局

65. 特别报告员欢迎设立各特别小组负责提供资料和指导墨西哥境内的移徙者，认为这是前线移徙管理方面的创新保护形式。同时，特别报告员满意地了解到墨西哥全国移徙研究所发起运动反对敲诈勒索和虐待移徙者。其中包括设立移徙者权利网址；电台宣传保护海外侨民的人权；以及组办移徙者人权问题讲习班，由若干领域，包括执法和有关政府部门的代表参加。

拘留/递解出境

66. 关于拘留，特别报告员的建议载于她向人权委员会第五十九届会议提交的主要报告(E/CN.4/2003/85)内。作为其访问和与各国政府信函来往的后续行动，特别报告员收到资料显示若干国家投入资源专门用于改善被剥夺自由移徙者的条件并建立移徙者拘留中心，尊重被拘留者的权利和尊严。

67. 特别报告员访问墨西哥与美国边界期间了解到关于规定将妇女和举目无亲的未成年者递解出境的时间表，以避免在夜间递解出境而使他/她们易受侵权和虐待。泰国政府正努力与邻国合作，确保儿童回复直接接受其家庭和社区的照顾。

重返社会

68. 在一些亚洲国家非政府组织提出各种引人注目的方案，例如电视会议和其他服务以方便移徙者及其家庭以低费用通信。在泰国，非政府组织主办了关于移徙者使用通信技术的培训。此外，为了减轻移徙对移徙者家庭的心理影响，在一些学校采用移徙者境况及移徙的积极和消极影响的教育单元。

69. 在菲律宾保和，非政府组织与市政当局和中央政府合作，开展各种方案促使移徙者家庭参与赚取收入方案及生产性汇款投资合作社。

70. 越来越多的国家，包括厄瓜多尔、秘鲁和菲律宾在内，已执行方案并制定政策协助低费转移汇款并将其中一个百分比用于地方社区生产性投资，目的在于发展移徙者原籍社区的地方能力。在某些情况下，通过国家银行移转的固定汇款额用于投资以增加和加强保护或低利率提供信贷以建立合作社和其他生产性活动。

国家人权机构

71. 一些监察专员办公室积极监测根据国际和国家人权规范遵守国家移徙法规的情况。例如玻利维亚的监察专员就获悉宪法法庭因移徙法的某些规定限制移徙者享受其基本权利而废除这些规定。

72. 若干国家人权机构，包括希腊全国人权委员会，已发起运动促进批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。澳大利亚全国人权和平等机会委员会提出关于人权知情庇护和移徙管理政策。西班牙监察专员也制定引人注目的措施以保护和增进移徙者人权。

73. 厄瓜多尔监察专员在美国和西班牙开设办事处向居住在这两个国家的厄瓜多尔移徙者提供法律咨询，这些办事处与厄瓜多尔领事馆密切合作。玻利维亚监察专员开设东道国调查专员办事处以协助处理个别案件。玻利维亚监察专员与阿根廷监察专员为此目的签署了一项具体的协定。

五. 结论和建议

74. 移徙者对原籍国和目的地国的经济贡献已广获确认。寄往原籍国的汇款是移徙的一个宝贵而积极的组成部分，特别是在这些汇款用于发展原籍社区的地方能力的情况下。随着移徙人口中女性占大多数，越来越多的妇女离家背井到外国工作，而且成为其家庭收入的主要来源，特别报告员观察到，经济福利的重要性往往超过移徙者的宝贵社会和文化贡献。专家们一致预测未来一年移徙流量会快步增长，重要的是在国家和国际两级上强调移徙顾及人性的方面，对这一现象采取以人权为基础的办法。

75. 特别报告员认为移徙不应只视为涉及国家安全的问题，必须由外交、卫生、教育、社会福利和劳工各部门以及民间社会参与拟订国家移徙政策和计划以确保保护人权和维护移徙者尊严。

76. 特别报告员强调，加强国际合作和对话以促进拟订了解人权情况的移徙政策以及协调一致的综合移徙管理制度是打击非正常移徙，偷渡、贩运和侵犯移徙者人权的必要条件，这些政策和制度必须顾及许多重复，相互关连政策领域，例如人权、人口统计学、贸易惯例、就业政策，安全问题和发展合作等，只是处理移徙现象的一个或一些方面而不顾及其现有复杂性质会威胁及移徙者的人权和尊严，也威胁及庇护制度的完整性。为此，各个不同的政府部门、民间社会、国家人权机构和国际组织全都参与努力从各个方面应付当前移徙问题带来的挑战。

77. 移徙组织总干事在向人权委员会第五十九届会议发表讲话，特别报告员受到鼓励。关于应加强移徙组织与人权专员办事处之间合作的建议获得欢迎。加强有关国际组织之间的合作，并日益增加人权专员办事处的参与是确保将人权纳入国际社会在移徙领域的工作主流的最佳办法。这除其他外将包括政策拟订、培训和能力建设方面的合作。特别报告员也注意到劳工组织方案在世界许多地区对劳工移徙、移徙妇女、两性平等和防止贩运的重要性，并鼓励加强其任务、人权专员办事处和劳工组织之间的合作，秘书长对移徙问题表示关注，特别报告员受到鼓舞。

78. 特别报告员鼓励加强在国家一级和国际一级上贯彻关于移徙者人权的特别程序和条约的建议。她欢迎人权专员办事处在这方面发起的讨论，作为秘书长进一步改革议程（见 A/57/387）的后续行动。

79. 特别报告员认为，在加强合作的背景下，应努力制定准则和工具以根据现有国际人权规范评估移徙政策。这些工具应成为基础用以提供咨询服务和技术合作以促进能力建设并加强国际对话和合作，从而拟定以人权为基础的办法。所有有关联合国机构和部门以及国际组织都应参与这类工作。

80. 特别报告员建议增加国际援助以促进更广泛加入和执行保护移徙者人权的现有国际文书。在这方面，《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》于 2003 年 7 月 1 日生效，这是朝向建立保护所有移徙工人人权的综合国际法律框架的一大进步。特别报告员建议国际社会方面加强努力以促进该公约的执行和适用，包括研究批准该公约所面临的障碍。

81. 特别报告员鼓励加强国际合作和对话以促进执行反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议通过的《德班宣言和行动计划》。并鼓励树立积极的移徙形象并提高对其积极潜力的认识。

82. 特别报告员建议进一步研究贩运和偷渡的成因。她也鼓励人权专员办事处、移徙组织、劳工组织和妇发基金继续开展反贩运活动和旨在国家一级和国际一级上保护贩运受害者的活动。

83. 特别报告员也鼓励加强所有人权机制，包括人权委员会所有有关特别程序和条约机构之间就移徙者境况进行的合作和资料交换。她特别欢迎她与消除对妇女歧视委员会成员们进行的交流。各国政府非政府组织和国际组织在拟订和执行各项活动、政策和方案时应考虑到条约机构和特别程序的建议、结论和意见。它们也应成为在保护和增进移徙者人权方面监测后续行动和所取得成就的工具。

84. 本报告载有在整个移徙进程中保护和促进移徙者人权的具体建议。特别报告员认为，这类建议的议题值得在国际一级和国家一级上加强和讨论。她也鼓励国际上支持交流和收集良好做法和成功经验，以协助拟订工具，促进对移徙采取基于人权的办法。

85. 特别报告员在总结时强调必须加强措施防止非正常移徙、包括在原籍国。尤其是，特别报告员鼓励各国批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》以及补充联合国《打击跨国有组织犯罪公约》的两项议定书。她也建议作出特别努力打击移民官员贪污以及消除贩运和偷渡网络逍遥法外的情况。特别报告员也建议各原籍国努力提供充足文件并加强对其海外侨民的领事保护以防止本报告期内所概述的一些侵权情况。