



第六十四届会议

临时议程* 项目 71(c)

促进和保护人权：人权状况及
特别报告员和代表的报告

移徙者人权

秘书长的说明

秘书长谨转递移徙者人权问题特别报告员豪尔赫·布斯塔曼特依照大会第 63/184 号决议和人权理事会第 8/10 号决议提交大会的报告。

* A/64/150。



移徙者人权问题特别报告员

摘要

本报告依照大会第 63/184 号决议和人权理事会第 8/10 号决议提交大会，内容涉及 2008 年 1 月和 2009 年 6 月期间开展的各项活动。报告摘述了移徙者人权问题特别报告员在本报告所述期间开展的活动，着重提出涉及保护移徙者人权的重点问题，包括保护移徙中的儿童、说明性最佳措施和在保护移徙者人权方面遇到的一些重大挑战，他认为这些应受到特别关注。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 特别报告员的活动	4
A. 与会员国沟通	6
B. 国别访问	6
三. 重点问题	8
A. 保护移徙中儿童	8
B. 良好做法	13
C. 主要挑战	15
四. 结论与建议	18

一. 引言

1. 移徙者人权问题特别报告员豪尔赫·布斯塔曼特依照题为“保护移徙者”的大会第 63/184 号决议和人权理事会题为“移徙者人权：移徙者人权问题特别报告员的任务”的第 8/10 号决议向大会提交本报告。
2. 在本报告中，特别报告员概述了他在 2008 年 1 月和 2009 年 6 月期间开展的活动，并着重提出与保护移徙中儿童有关的问题、说明性最佳措施以及在保护移徙者人权方面遇到的一些重大挑战。

二. 特别报告员的活动

3. 特别报告员依照人权理事会第 8/10 号决议开展活动。人权理事会第 9/5 号和 S-10/1 号决议及大会第 62/156 号和 63/184 号决议为特别报告员的活动提供进一步专题指导。

4. 在本报告所述期间，特别报告员参加了一些活动，如下：

(a) 2008 年 3 月 6 日，特别报告员参加了人权事务高级专员办事处和弗里德里希·埃伯特基金会日内瓦办事处在人权理事会第七届会议期间举办的“非正常移徙的挑战”活动；

(b) 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和美洲人权研究所在瑞典举办的国际和区域人权制度培训方案；

(c) 2008 年 6 月 23 日至 27 日，特别报告员参加了在日内瓦举行的特别报告员/代表、独立专家和理事会特别程序工作组主席第十五次会议，并参与起草提交人权理事会第十届会议的报告(A/HRC/10/24)。他还参加了世界禁止酷刑组织在日内瓦组织召开的“与联合国特别程序制度开展合作，通过深挖经济、社会和文化根源打击酷刑和其他形式的虐待”研讨会；

(d) 2008 年 7 月 30 日至 8 月 2 日，特别报告员参加了哈恩大学(西班牙)主办的“移民与融合”讲习班；

(e) 2008 年 8 月 24 日至 26 日，特别报告员参加了在阿布贾举行的非洲区域会议，这是 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议筹备工作的一部分；

(f) 2008 年 9 月 11 日至 13 日，特别报告员参加了在西班牙 Rivas Vaciamadrid 举行的移徙问题世界社会论坛第三次会议；

(g) 2008 年 9 月 30 日至 10 月 1 日，特别报告员出席了联合国人权事务高级专员办事处和墨西哥政府在墨西哥城举办的保护国际移徙儿童权利问题国际会议；

(h) 2008年10月24日和25日,特别报告员与当代形式奴隶制问题特别报告员古尔纳拉·沙希尼扬女士共同参加了亚太妇女、法律和发展论坛、亚洲艾滋病和流动性行动研究协调组织和打击贩运妇女全球联盟在马尼拉组办的2008年移徙家政工人问题联合区域协商会;

(i) 2008年10月27日至29日,特别报告员参加了在马尼拉举行的第二次全球移民与发展论坛;

(j) 2008年11月7日,特别报告员参加了Rafael Landívar大学和耶稣会移徙者服务社在危地马拉市组办的第五次国际移徙大会;

(k) 2008年11月13日,特别报告员参加了2008年在康乃狄克大学拉丁美洲和加勒比研究中心(美利坚合众国哈特福特)举行的Robert G. Mead Jr.讲座;

(l) 2008年11月18日,特别代表参加了在哥伦比亚特区华盛顿伍德罗·威尔逊国际学者中心举行的美国-墨西哥移徙问题工作组会议;

(m) 2009年4月20日至24日,特别报告员参加了依照大会第61/149号决议在日内瓦举行的德班审查会议;

(n) 2009年4月24日,特别报告员参加了人权事务高级专员办事处在德班审查会议期间组办的“移徙、歧视与经济、社会和文化权利”活动,国际劳工组织、联合国难民事务高级专员办事处和国际移徙组织参加了这一活动;

(o) 2009年6月2日和4日,特别报告员作为特邀嘉宾参加了亚洲移徙论坛、移徙者权利国际、无证移徙者国际合作平台和全国移徙者和难民权利网络在人权理事会第十一届会议期间组织的“全球经济危机:对移徙和发展的影响”和“移徙儿童——在移徙政策中不受保护而被忽视”的活动;

(p) 2009年6月3日,特别报告员作为特别嘉宾参加了移徙论坛亚洲、移徙者权利国际和亚洲移徙者家政工人联盟在人权理事会第十一届会议期间组织的“移徙家政工人推动缔结劳工组织公约:挑战与机遇”的活动。同日,他还参加了西班牙国际人权法学会组办的移徙与和平专家会议。

5. 在本报告所述期间,特别报告员发表了以下声明:

(a) 2008年7月15日,特别报告员与当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为问题特别报告员杜杜·迪内和少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔就污辱意大利罗马社区发表联合声明;

(b) 2008年7月18日,特别报告员与9名任务执行人就欧洲联盟遣返指令发表联合声明;

(c) 2008年10月6日,特别报告员与12名任务执行人在被拘留者尊严与正义周之际发表联合声明;

(d) 2008年12月18日,在庆祝国际移徙者日之际,特别报告员与保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会主席阿卜迪哈米德·贾姆里发表联合声明,呼吁更广泛地批准《保护所有移徙工人及其家庭成员公约》。

A. 与会员国沟通

6. 特别报告员继续收到关于世界各地移徙者境况的信息,并与各国政府交换信函。2008年1月至2009年3月期间的信函摘要以及各国政府的答复见提交人权理事会第十一届会议2009年度会议增编(A/HRC/11/7/Add.1)。

7. 本报告说明,对侵犯移徙者人权的指控包括:(a)任意拘留和单独拘留移徙者;(b)遣返在原籍国面临酷刑威胁的移徙者;(c)针对移徙者的种族主义、仇外心理、歧视及相关不容忍;(d)威胁移徙者的生命和人身安全;(e)即决处决;(f)执法官员对试图越境者滥用武力;(g)驱逐与国民结婚的移徙者;(h)酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚;(i)威胁结社自由,包括组织和参加工会的权利;(j)集体放逐和集体驱逐;(k)强迫失踪;(l)暴力侵害移徙妇女行为。

8. 特别报告员感谢比利时、法国、危地马拉、伊朗伊斯兰共和国、意大利、日本、墨西哥、巴拿马、沙特阿拉伯和西班牙政府提供合作,对他的信函作出答复,并提醒尚未答复的政府作出答复,阐述每封信函中提出的所有关切问题。

9. 关于同各国政府进一步交换信函的报告将提交即将召开的人权理事会会议。

B. 国别访问

10. 在本报告所述期间,特别报告员2008年3月9日至15日访问墨西哥,2008年3月24日至28日访问危地马拉,2009年6月15日至20日访问罗马尼亚,2009年6月22日至26日访问大不列颠及北爱尔兰联合王国。2009年特别报告员计划应塞内加尔政府的邀请访问该国。

墨西哥

11. 2008年3月9日至15日,特别报告员正式访问墨西哥。他的国别访问报告载于他提交人权理事会第十一届会议的报告增编(A/HRC/11/7/Add.2)。

12. 特别报告员在报告中称墨西哥是从中美洲流向美利坚合众国的区域移徙国,并阐述关于移徙者人权的联邦立法框架,强调指出在执行现行法律方面的漏洞,还注意到有问题的政策。此外,他分析了墨西哥移徙现象中的一些问题,涉及分居和被美国驱逐的墨西哥人、移徙工人、包括孤身未成年人在内的移徙儿童、童工和移徙妇女等群体。随后,他提请注意主要的移徙挑战,包括向移徙者提供援

助、边境管制、拘留移徙者、有组织犯罪网络、侵犯移徙者人权者逍遥法外及执法官员腐败等。

13. 特别报告员还强调指出，墨西哥当局为改进拘留中心的管理(特别是过度拥挤情况)、培训边境官员及遣送和保护儿童作出一些努力。特别报告员指出，他所关切的问题包括搞腐败(贿赂和勒索等)、暴力侵害妇女及贩运儿童等而逍遥法外。特别报告员还建议墨西哥政府解决应进一步关注的许多令人关切的问题。

危地马拉

14. 2008年3月24日至28日，特别报告员正式访问危地马拉。他的国别访问报告载于他提交人权理事会第十一届会议的报告增编(A/HRC/11/7/Add. 3)。

15. 特别报告员在报告中称危地马拉是中美洲移徙者的原籍国、目的地国特别是过境国，阐述了保护移徙者国家和国际法律框架，以及危地马拉政府制定的公共政策和方案。他注意到，危地马拉政府有意处理与移徙者人权有关的一些问题，但关切地注意到，危地马拉关于移徙问题的立法框架中存在漏洞和模棱两可的内容。

16. 特别报告员还谈到一些问题，包括但不限于走私和贩运人口、孤身未成年人、司法系统和警察部队中的勒索和贿赂、平等权和不歧视原则、家政工人和农场工人、杜绝有罪不罚现象以及加强司法系统，以评估危地马拉移徙者的人权状况。他还强调指出，危地马拉当局努力更全面地进行移徙管理，协助被墨西哥驱逐的孤身移徙儿童回家。他还提出一些建议，促进充分落实危地马拉移徙者人权。他称赞民间社会所做的工作，并提出多项建议，确保移徙者受到保护，杜绝侵犯移徙者人权而不受惩罚的现象。

罗马尼亚

17. 2009年6月15日至20日，特别报告员正式访问罗马尼亚。访问期间，特别报告员会晤了负责移徙管理、执法、打击跨国有组织犯罪和贩运人口以及在国家和县二级保护移徙者及其家属的各部和机构代表，包括外交部、行政管理及内政部、劳工、家庭与平等机会部、议会、国民宣传署和消除歧视国家理事会。他还同边境管制权威人士和国家打击贩运人口局高级官员举行会晤，但遗憾的是未能与受害人保护方案受益人面谈。他访问了布加勒斯特、加拉茨、康斯坦察、图尔恰、奥托佩尼和皮特什蒂。他还访问了无正常身份外国人食宿中心，并随意约谈其中一些人。

18. 访问结束后，特别报告员强调指出，劳动力迁移是罗马尼亚国内外政策的关键问题之一，因为近年来迁入迁出的人日益增多。他还了解到有明显差别的两个趋势：一方面贩运人口的情况减少，另一方面走私移徙工人的情况增加。他指出

罗马尼亚政府有意处理与移徙者人权有关的一些问题，但关切地注意到，在关于保护移徙工人的立法框架中存在漏洞和模棱两可的内容。他对罗马尼亚未批准大会 1990 年通过的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》表示遗憾。特别报告员将向 2010 年举行的人权理事会会议提交关于他访问罗马尼亚的报告。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

19. 2009 年 6 月 22 日至 26 日，特别报告员正式访问大不列颠及北爱尔兰联合王国。访问期间，特别报告员与外交和联邦事务部及内政部等政府机构的代表举行会晤。他还会晤了英格兰儿童事务专员和副专员，以及卫生部和儿童、学校和家庭事务部的高级官员。访问期间，特别报告员还会晤联合国边防局的一些官员。他访问了伦敦、希思罗机场及多佛区和高斯波特区。在希思罗机场，他有机会观察营运情况，并听取以下情况通报：欧洲联盟乘客和非欧洲联盟乘客的检查和虹膜检测、值班室、打指模、照相和筛选面谈程序。他还访问了设在客运站 1 和 2 的拘留中心。在多佛区和高斯波特区，特别报告员访问了移民拘留中心，并有机会与一些囚犯面谈，他们被控与移民有关的犯法行为。

20. 访问结束后，特别报告员强调指出，移徙被视为我们时代最大问题之一，在联合王国政策制定和决策层面被视为高度敏感、有争议和有异议的问题，必须采取多边和多层面的办法。他指出，联合王国政府为制定实施移徙政策做出真诚努力，在确保其在确定非国民居住和遣返条件方面的特权的的同时遵守人权义务。但他强调指出，有关超期拘留等待驱逐的非正常移徙者的指控案件似乎很多。特别报告员感到欣慰的是，联合王国就非国民孤身未成年人的待遇采取了一些良好做法，并请联合王国政府进一步努力，实行综合年龄评定程序，减小年龄评定标准的主观性。特别报告员将在 2010 年举行的人权理事会会议上提交关于访问大不列颠及北爱尔兰联合王国的报告。

三. 重点问题

A. 保护移徙中儿童

21. 特别报告员向人权理事会提交关于保护移徙中儿童的主题报告 (A/HRC/11/7)，并提请大会注意他认为值得特别注意的一些问题。

1. 一般背景和保护漏洞

22. 特别报告员指出，儿童始终是移徙的一部分，受移徙的不同影响。在原籍国，被移徙家庭成员留下的儿童受到移徙影响。在过境国，流动中的儿童在移徙过程的出发前和抵达阶段受到影响。在目的地国或东道国，移徙儿童在移徙过程的抵达、抵达后、长期逗留和融合阶段受到影响。尽管移徙有可能增加儿童的机会和

今后的选择，但许多形式的移徙以及移徙过程中儿童受到的待遇可能严重威胁儿童权利。

23. 儿童的移徙经历可能包括各种情况。儿童跨越边境的最普通方式是同父母在一起，或在亲属或其他成年人的陪伴下。但儿童也日益寻找移徙机会，在无人陪伴的情况自主跨越边境。儿童日益成为混合移徙潮的一部分，这种移徙潮是大规模人口移动，包括难民、寻求庇护者、经济移徙者和其他移徙者。许多儿童的移徙经历可能包括：沦为跨国有组织犯罪和剥削的猎物，如走私和贩运人口及当代形式奴役，有时被称为有害的移徙形式。

24. 儿童移徙与成人移徙一样，受到政治、社会、经济和环境形势的影响，可能包括气候变化、粮食危机及金融和经济危机等新的全球现象。虐待儿童和家庭暴力等涉及儿童的特定现象也可能影响儿童跨越边境。

25. 要确保移徙中儿童得到保护，就必须考虑令人关切的非正常移徙问题，因为这些问题可能影响儿童享受人权。例如，特别报告员在其 2008 年提交人权理事会的报告(A/HRC/7/12)中谈到将非正常移徙刑事定罪问题，事实证明这是虐待和其他侵犯人权行为的根源所在。在下述情况中，这一点特别令人关切：儿童特别是孤身无证儿童在非正常移徙被处监禁的过境国和目的地国，特别是如果注重儿童权利的办法尚未纳入移徙管理政策的主流。

26. 保护移徙中儿童应包含性别层面，因为妇女和女童几乎占国际移徙的 50%。应考虑到女童特别容易遭受基于性别的暴力，而且歧视显而易见，特别是与男性监护权有关的额外旅行限制能够对采取非正常移徙渠道的女童人数产生影响。移徙的性别层面还包括为性剥削目的贩运人口、强迫劳动和其他形式剥削等问题，以及移徙中女童更易遭受的其他虐待，如要求性好处以换取保护或跨越边境承诺等。

27. 特别报告员注意到，在原籍国和目的地国仍存在令人严重关切的童工问题，并提请大会注意普遍使用童工的情况，有时这与在此领域执法不力有关。

28. 特别报告员提请注意他在保护移徙儿童权利方面查明的两大漏洞。第一个是保护漏洞，在移徙法律、政策和方案中没有关于儿童的具体规定。大多数移徙法未体现儿童权利观念，也没有关于儿童的具体规定。

29. 特别报告员认为，通过使移徙法律、方案和政策符合《儿童权利公约》和其他相关的国际和区域人权文书，应在一定程度上处理第一个漏洞。例如，特别报告员获悉，在驱逐和拘留案件中，儿童与成年人遭受相同后果(而且得到相同待遇)，这导致剥夺儿童权利。因此，公共政策和方案应确保儿童受到保护，不遭受拘留和驱逐，而且移徙法应包括在此情况下落实儿童权利和需要的具体规定，尤其应包括儿童权利原则，如拘留作为最后手段、优先措施和替代拘留的其他措施、禁止因其非正常移徙身份而驱逐孤身儿童等。

30. 在迁徙法、政策和方案中纳入儿童权利观念及采取注重权利的办法将确保明确列入儿童的特殊需要和权利(“全面保护儿童”原则应充分纳入迁徙法和政策),并确保承认所有迁徙儿童的所有人权,不分年龄、性别、国籍或迁徙身份。

31. 第二个漏洞涉及针对儿童的公共政策。在许多国家,保护儿童权利政策(大多数基于《儿童权利公约》)尚未考虑到迁徙儿童的具体状况和需要(在联合王国,民间社会强调政府提出的口号“每名儿童都很重要”,主张将迁徙儿童列入关于儿童的公共政策)。这一漏洞在涉及教育(如上学机会、辍学和语言障碍)、保健、出生登记、青少年职业培训和商业性剥削的政策中尤为明显。

32. 特别报告员认为必须重点提出一些与保护迁徙中儿童有关的问题,特别是涉及被迁徙父母留下的儿童、流动中的儿童和在东道国的儿童状况的问题。他还认为,必须着重提出他注意到的一些良好做法,以及在保护迁徙者人权方面仍有待克服的一些重大挑战。

2. 留守儿童状况

33. 特别报告员注意到,迁徙影响在本国或惯常居住国抚养的儿童,他们被负责养育他们的成人迁徙者留下,如父亲或母亲或父母双亲、其他亲属、合法监护人或照料者等。此类儿童通常被称为“留守儿童”,他们在关于儿童特别是迁徙者的法律、方案和政策中往往被忽视。

34. 特别报告员认识到,在评估迁徙如何影响留守儿童的权利方面,许多因素都可能起作用。一些研究报告证实,留守儿童面临更大的心理创伤、暴力行为、吸毒和少女怀孕风险,称父母不在身边造成额外问题,包括家庭不稳定、家庭负担加重和社会耻辱。

35. 此外,原籍国或居住国的社会政策,如对保护儿童的社会支助,是确定迁徙对留守儿童的影响以及儿童在原籍国或居住国的特定生活状况的关键因素。此外,许多父母和其他家庭成员最初迁徙时不带儿童,但随后计划带他们到东道国。因此,原籍国必须制订政策,并加强双边、区域和国际合作,以减少设法通过非正常渠道与在东道国的父母或其他家庭成员团聚的孤身儿童数目。

36. 在确定迁徙如何影响留守儿童权利方面,两性平等也是可能起作用的因素之一。例如,在拉丁美洲区域进行的研究表明,母亲不在与父亲不在对留守儿童的影响不同,因为家庭成员迁徙时,家庭关系重新确定,家庭角色和责任随后产生变化,这对儿童的日常生活产生影响。此外,国际劳工组织在塔吉克斯坦进行的研究表明,男户主长期不在家往往使其他家庭成员陷入极度贫穷。

37. 特别报告员继续收到资料,说明留守儿童被迫承担与其年龄不符的繁重工作,或受到父母不在期间受委托照顾他们的亲属或邻居的身心虐待或性虐待。特别报告员还获悉,有些家庭,如留守家庭,在经济和心理上更加脆弱,负债累累,

受到放款人的剥削，而且由于他们依靠汇款生活，容易受到其他亲属的压力和控制。

38. 特别报告员提请各国注意应保护留守儿童，并强烈建议将留在原籍国的儿童状况列入关于移徙问题的国际辩论和论坛议程。特别报告员还鼓励所有相关行为者进一步研究，以更好地了解移徙过程对留在原籍国儿童的幸福和享受权利产生的影响。他还建议收集并分享在处理原籍国留守儿童状况方面的最佳做法，特别是在教育领域。

39. 特别报告员进一步鼓励各国制订公共政策，处理原籍国留守儿童的状况，同时考虑到儿童最佳利益，将此作为指导原则，并确保这些儿童参与制订执行公共政策。他还鼓励各国制订公共政策，防止儿童非正常移徙，并在原籍社区开展宣传运动，提醒他们注意非正常移徙的危险，让他们了解现行保护机制。

3. 流动中的儿童状况

40. 特别报告员认为，可以在许多不同的情况下发现“流动中的”儿童，特别是在过境国和目的地国移徙的过境阶段和到达阶段。儿童与家庭成员一起或独自移徙，寻求受教育和就业机会。他们也可能与移徙家庭成员团聚，或正在被家庭成员迁往或送往第三国与亲属或朋友同住。儿童还可能被迫流动，如落入跨国有组织犯罪和剥削网络之手，或被家庭成员送到国外打工，以便向家里汇款。

41. 特别报告员特别关切流动中的孤身无证儿童状况，他们更容易受到伤害，面临更大的风险，包括但不限于歧视、性暴力和其他形式的暴力，以及被罪犯或犯罪组织胁迫乞讨、贩毒或卖淫。此外，经常有人提请特别报告员注意，儿童在国际边境被驱逐，或在危及其福祉和人身安全的条件下被关押在拘留设施，因而引起人道主义关切。

42. 特别报告员还关切的是，此类儿童更可能被驱逐，但得不到他们应享受的保护，特别是最易受伤害儿童，如贩卖儿童或贩运人口的儿童受害人，而且他们往往被当作成人非正常移徙者对待。

43. 在下文第 44 段至 51 段中，特别报告员确定了特别令人关切的一些人权问题，这些问题影响流动中的儿童，包括无证孤身儿童。

44. 特别报告员强调指出，依照儿童权利委员会的工作规范，与移徙有关的拘留孤身儿童措施不合适，鼓励各国将替代拘留的其他措施纳入其立法，并优先重视这些措施。

45. 特别报告员还鼓励各国制订公共政策，确保有关主管当局(行政管理当局和司法当局)有效实行这些替代措施。例如，任何拘留儿童的命令都应说明不采取替代措施的原因；应选择拘留地点，以便全面保护儿童，同时铭记不能将儿童关进监狱或与成人关在一起。

46. 特别报告员认为，保护儿童应成为拘留机构/中心各项目标和职能的核心，应包括实现教育、保健、娱乐、领事援助、监护性保护和法定代理等权利。此外，拘留中心应由保护儿童官员管理，他们曾接受有关儿童权利的培训。

47. 特别报告员建议培训移徙官员，包括有关儿童权利和文化敏感性的培训，还建议各国确保年龄评定程序符合国际标准，包括提供有效的补救办法，对年龄评定决定提出质疑。各国还应考虑确保儿童得益于质疑确定年龄程序的好处。

48. 特别报告员还请各国制订标准程序，确保因其生命、安全或自由在原籍国受到威胁而不能回返的孤身移徙儿童获得庇护，并确保在决定遣返儿童之前对儿童原籍国或惯常居住国的形势进行评估。

49. 特别报告员鼓励在国家一级收集数据，就孤身或失散儿童问题编写研究报告并进行研究，并鼓励各国遵守保护孤身移徙儿童权利准则，这些准则载于儿童权利委员会关于孤身和失散儿童待遇的一般性建议 6。

50. 特别报告员鼓励提供领事服务，继续确保在移徙儿童回返时尊重儿童权利，并请各国根据现行国际人权规范和标准缔结双边和多边协定，加强区域合作，以保护移徙儿童，包括在安全遣返、打击贩运人口、性剥削和走私及援助受害人等领域。

51. 特别报告员鼓励制订并落实体制化服务和方案，向移徙儿童、特别是孤身儿童提供全面支持和保护，包括查明需要国际保护的手段。保护服务应包括提供食物、保健服务和法律意见；支持返回原籍社区；提供专业和职业培训；谋求持久解决难民儿童问题的办法。特别报告员还建议保护方案包括生殖健康和性健康宣传和培训，处理心理创伤。

东道国境内的儿童状况

52. 特别报告员注意到，东道国境内的移徙儿童可能处于各种境况，例如，移徙工人子女、来自非正常移徙家庭的未登记儿童、在其惯常居住国境外的无证儿童以及移民身份被拒后转入地下成为非正常移徙者的儿童。

53. 特别报告员提醒各国注意，跨国有组织犯罪的受害儿童不应被视为罪犯或非正常移徙者，而应被视为受害人，有资格获得适当援助并得益于保护措施。一些适用的法律文书，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特殊需要和脆弱性的程序。

54. 特别报告员提出各国应在两个领域加强努力，采取注重权力的应对办法保护在东道国的儿童。第一个领域涉及全面保护受跨国有组织犯罪影响的儿童。第二个领域涉及来自移徙家庭的儿童充分享受人权。

55. 第一个领域涉及全面保护受跨国组织犯罪影响的儿童的“灰色地带”。例如，将某儿童归类为贩运受害者有时意味着该儿童在边境面临更多的移徙障碍，或可能被强行遣送回原籍地，而不按照《儿童权利公约》第 12 条的规定，根据年龄和成熟程度考虑儿童对此类遣返的看法。此外，人们有时以损害或削弱儿童权利的方式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对贩运者所作所为当庭作证。

56. 特别报告员还对在母亲被贩卖的国家出生和生活的儿童状况表示关注，特别是有充分理由担心这些儿童可能遭到贩运者报复，以及他们因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孑然一身的情况。

57. 第二个领域涉及出身移徙家庭的儿童，东道国应加强对他们的保护。此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。

58. 特别报告员明确指出，非正常移徙及其定罪使他对有效保护移徙儿童的问题深感关切。事实证明，一旦定罪，非正常移徙就成为一种阻吓因素，例如，儿童出生登记受阻，因为非正常或无证移徙者通常怕被监禁和(或)被驱逐，因此设法避免与当地主管机构发生任何接触。出生登记受阻和(或)儿童出生后无法登记的情况严重影响享受人权，包括在法律面前人的地位得到承认的权利。此外，各国应根据《减少无国籍状态公约》第 1 条 防止出现无国籍状况。

59. 特别报告员提请各国注意，应采用注重权利的综合办法进行移徙管理，因为移徙政策可能对儿童享受人权产生直接影响。有些政策排除非正常移徙者调整身份的法律渠道，禁止非正常(成人)移徙者就业，这也可能对儿童的生活水平产生影响。因此，移徙政策应当考虑到其可能对移徙者享受人权产生的影响。在此方面，特别报告员强调，调整身份政策是旨在加强社会融入和凝聚力做法的一个良好实例，确保移徙者人权和实现国家目标，如社会安全、公共保健覆盖面和社会包容等。调整身份措施应惠及孤身儿童和与亲人同住的儿童，而且应具有必要的灵活性，从而改善移徙者社会融入状况，并提供享受包括求职和就业权利在内的基本权利的机会。

B. 良好做法

60. 特别报告员在执行任务过程中，各国政府和民间社会采取的举措、开展的活动和执行的政策表明，他们致力于落实移徙背景下的人权。特别报告员重点列举一些注重移徙者人权特别儿童权利的实例。这些例证并不完全。特别报告员认为，必须加强努力，就各国政府及世界各地国际和区域非政府组织在整个移徙过程中努力促进尊重移徙者人权的方式交流信息，以帮助各国在各级填补政策和保护方面的漏洞。

加强原籍国和目的地国之间的合作

61. 特别报告员注意到，专业医务人员移徙严重阻碍了向移徙率高的社区民众提供保健服务，在一些原籍国还影响向儿童提供保健服务。在此方面，特别报告员欢迎一些东道国努力将原籍国面临的移徙挑战变为合作的机遇。一个良好实例是，国际移民组织赫尔辛基办事处在芬兰外交部支持下发起“移徙与非洲发展”的试行项目，该项目促进来自索马里的合格专业人员临时返回索马里兰和邦特兰，以便向当地卫生局、民间社会组织、医院和大学提供协助并与其交流技能。

62. 特别报告员还获悉，为促进移徙儿童和出身移徙家庭的儿童在东道国学习传统语言，欧洲联盟成员国等国家作出双边努力，考虑根据 77/486/CEE 号指令缔结此类双边协定。秘书长欢迎这些举措。

加强原籍国与移徙者社区之间的合作

63. 特别报告员欢迎原籍国作出努力并采取措施，加强与移徙者社区的合作。如在埃塞俄比亚，2008 年埃塞俄比亚政府在外交部和能力建设部分别设立埃塞俄比亚侨民事务局和移徙者协调处，旨在加强对埃塞俄比亚移徙社区的保护。

64. 特别报告员还称赞各国政府努力促进有技能的海外侨民为原籍国的发展作出贡献。如阿尔巴尼亚在联合国开发计划署的支持下，利用在线“吸收人材”数据库，让有技能的海外侨民在不同领域(包括但不限于学术界和私营部门)作出贡献。

提高未来移徙者对人权的认识

65. 特别报告员欢迎各国政府、民间社会和政府间组织共同努力，向未来移徙者提供援助和信息。例如在哥伦比亚，2008 年 12 月在波哥大开办第一个国际移徙者援助和信息中心，旨在促进正常和有尊严的移徙，具体方式是提供信息和技术咨询，内容涉及移徙者权利及哥伦比亚境内外各种现行保护办法等。该中心是由国际移民组织和劳工总联盟管理的试行项目的一部分，得到社会保护部的支持。

在保护移徙者人权方面加强国家人权机构的作用

66. 特别报告员欢迎各国家人权机构为保护移徙者人权加倍努力。例如，在亚洲及太平洋区域，已经制定国家人权机构区域行动计划，旨在确保合作，结束贩运人口不受惩罚的现象。此外，还在国家人权机构内设立了特别协调中心和单位，专门负责移徙、难民和流离失所事物。

67. 特别报告员称赞 2008 年亚洲国家人权机构在大韩民国带领下制定一些准则，确保在多元文化社会中保护移徙者权利，包括多项战略，如开展运动，推动批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》；制定和加强补救办法，处理侵犯移徙者特别无证和非正常移徙者人权的问题。特别报告员还欢迎印度尼西亚

亚、马来西亚、泰国和菲律宾国家人权机构倡议发起共同研究项目，审查该区域移徙工人的主要关切问题，以便向政府提出适当建议。

提供保健服务，不论移民身份

68. 特别报告员获悉，在保护移徙儿童方面取得一些进展，特别是在扩大保健覆盖面和保健服务范围方面，不论有关人员的移民身份。健康权问题特别报告员记录了瑞典一个良好做法，即无证儿童与当地儿童享受相同的保健服务。

69. 特别报告员还欢迎拉丁美洲区域一些国家，特别是乌拉圭(第 18.250 号法第 9 条)和阿根廷(第 25.871 号法第 7 条)，禁止以非正常移徙身份为由拒绝提供保健服务。

移徙儿童平等获得受教育机会

70. 特别报告员还欢迎东道国努力使移徙儿童更平等地获得受教育机会。包括日本在内的一些发达国家允许移徙儿童免费就读公校，不论他们的移民身份。在乌拉圭(第 18.250 号法第 11 条)和阿根廷(第 25.871 号法第 8 条)也是如此。

在法律、政策和方案中列入保护留守儿童

71. 特别报告员称赞一些国家采取措施，在国家法律、政策和方案中列入保护移徙家庭成员留下的儿童。罗马尼亚的情况就是一个良好实例。罗马尼亚保护儿童权利局响应非政府组织、大众媒介和地方当局的号召，发起确定和经常监测 2006 年以后父母到海外工作的儿童状况。此外，根据 2006 年第 219 号令，地方当局负责查明留守儿童的情况，获得国外就业合同的父母有义务通知地方当局他们打算出国，并告诉地方当局谁将负责照顾他们的子女。

在幼童服务范围内列入移徙儿童

72. 特别报告员称赞一些经济合作与发展组织国家，包括德国和加拿大，确保移徙儿童得益于幼童服务，旨在开发儿童能力，同时处理具体问题，如让很少有机会在家中或邻区讲当地话的儿童掌握当地语言。

C. 主要挑战

73. 以下各段概述特别报告员的一些意见和建议，涉及移徙方面的一些主要人权挑战，特别强调保护儿童。

消除针对移徙者的歧视、仇视和相关不容忍

74. 特别报告员提醒注意，针对移徙者及其非国民身份的仇视攻击和种族攻击相互联系。许多国家没有关于移徙的法律渠道，这情况导致非正常移徙，往往在社会中引起反移徙情绪。全球金融危机加重了这种情绪，应将其视为仇视情绪可能高涨的警示。

75. 特别报告员还提醒注意歧视问题。在某些情况下，劳工移徙条件涉及虐待，不仅遭受与有组织犯罪有关联的个人和集团的虐待，他们向潜在移徙者出售身份文件，而且还遭受雇主的虐待，雇主为逃避本国的社会保障金或逃税，雇用无证工人，移民局称之为“非法”。受害人因此被定罪，或受到惩罚，而贩运者和雇主利用不受法律、社会和经济保护的无证工人，却不受惩罚。

76. 特别报告员回顾，应严肃、深入地消除恐怖主义、种族歧视、仇外和相关不容忍现象，这一切对移徙者享受人权产生消极影响。此外，特别报告员鼓励各国政府，特别是过境国和目的地国政府促进加强移徙者、寻求庇护者、难民和社会其他成员之间的和谐、包容和尊重，以消除种族主义行为、仇外心里和针对移徙者的其他形式的相关不容忍。

77. 特别报告员还吁请各国考虑执行《德班宣言》，以及德班审查会议成果文件。

非正常移徙被定为刑事罪

78. 特别报告员注意到，一些国家仍将违反移徙法视为刑事罪（例如非正常入境、无居住证、居住证过期或在被驱逐和裁定禁止重新入境之后非法重新入境），并对所造成的有害影响、特别是对儿童的影响深感关切，因为在大多数国家中移徙法均未考虑到儿童权利。因此，特别报告员强调指出，将非正常移徙定为刑事罪导致侵犯人权，并回顾他曾就此问题提出的多项建议，同时鼓励各国将非正常移徙视为行政罪而不是刑事罪，扭转加大刑事定罪的趋势。

79. 秘书长强调指出，无证移徙者因没有适当证件而在境内逗留被定罪，这使他们很容易在有关国家社会中成为种族主义或仇外心理的发泄对象。社会扭曲了他们的状况，将他们视为“罪犯”，很快将他们与有组织犯罪挂钩，包括贩毒和抢劫。无证身份使许多移徙者很容易沦为犯罪网络的猎物。

80. 特别报告员提请大会和国际社会注意这种反应的危险性，不仅对于移徙者，而且对于移徙者的目的地社会都是如此。在此方面，个人和群体的行为模式一旦形成，将对他们子女的成长造成消极影响，因为社会上的成年人和歧视移徙者的仇外模式将会传承。因此，特别报告员建议仍对非正常移徙处以监禁的国家订正并修改其移徙法，取消对非正常移徙的刑事定罪。

可持续回返和重返社会

81. 特别报告员强调指出，必须确保自愿或非自愿回国的移徙者重返社会，并鼓励制订实施儿童可持续回返和重返社会方案，包括立足儿童最佳利益的其他回返方案。

82. 特别报告员建议重返社会方案考虑到移徙的社会和人性方面，包括根除心理影响、重新进入劳动力市场的困难以及与在原籍国债务有关的问题，还建议制订涉及移徙者及其家属、各国政府和整个民间社会的重返社会综合方案。

83. 特别报告员鼓励各国政府加强努力，执行针对移徙公民的登记制度，并监测他们回返的情况。这将有助于监测留守儿童状况，评估回返者面临的问题，并制订适当战略，促进他们重返社会和经济生活。

驱逐儿童

84. 特别报告员关注保护被驱逐儿童人权的问题，坚称在此程序中必须以儿童最佳利益为重。

85. 特别报告员请各国考虑不驱逐孤身儿童原则，据此只有在最符合儿童利益的情况下，如家庭团聚和经过适当法律程序之后，才应遣返儿童。特别报告员指出，实行这一原则需要原籍国和目的地国制订实施公共政策和法律框架。在此方面，特别报告员遗憾的是，最近通过的欧洲联盟回返令(2008/115/EC)授权如对待成人一样驱逐移徙儿童(第 10 条)，尽管制定实施一些特别保护措施。正如儿童权利委员会和其他全球和区域人权机构和机制强调指出，驱逐的性质没有区别，在这两种情况中都是“惩罚性办法”，而不是“保护办法”。

86. 特别报告员还强调指出，应建立机制，确保在驱逐父母(根据其移民身份)程序中考虑儿童的权利和意见，特别是他们的陈情权。虽然各国往往考虑此类程序所涉成人的权利(包括家庭团聚权)，但没有考虑其子女权利的特别机制。

因移徙拘留儿童

87. 不应借口让家人在一起(例如，如果父母都是非正常移徙者，将儿童与父母关押在一起，)而因移徙拘留儿童。正如联合国儿童基金会专家和其他专家强调指出，拘留儿童从不符合儿童的最佳利益。因此，最好采用注重权利的办法，这意味着采取其他措施使全家人在一起。因此，各国应制订政策，把全家安置在拘留中心附近的地方。

88. 一些国家的拘留政策对儿童进行区分(例如，12 岁以上儿童)。12 岁以上儿童被关押在拘留中心，而 12 岁以下儿童被安置在儿童保护中心。这种做法应被视为非法解读《儿童权利公约》第 1 条。此外，不应将青少年当作成人对待。

被贩运者遭受双重伤害

89. 特别报告员遗憾地看到，被贩运者，特别是妇女和儿童，有时面临双重伤害。特别报告员获悉，被贩运者被控非法入境或伪造证件，无视他们是跨国有组织犯罪受害人的处境。

90. 特别报告员强调指出，各国应协助贩运受害人，不论他们是否配合司法程序，并请各国加强努力，改进受害人身份认证程序和相应的移交机制，包括酌情移交寻求庇护系统。

91. 特别报告员鼓励各国确保实行国际标准，并以注重人权的方式保护受害人，同时考虑到两性平等观点和儿童的特殊需要。在保护受害人方面采取的注重人权的办法尤其应包括提供一系列援助服务、给予思考期、提供赔偿和临时或长期居住的可能性，以及被贩运而参与非法活动的受害人不承担责任。

四. 结论与建议

92. 确保所有移徙者，无论其移民身份如何，在移徙过程的所有阶段享受国际承认的人权，应成为移徙管理的指导原则。尽管取得进展，但仍有许多工作要做，以确保移徙者享受人权。

93. 如本报告所述，应更加关注一些令人关切的问题，并协力作出注重保护、尊重人权的反应。鉴于上述，特别报告员提出若干一般性建议，供进一步考虑和采取行动。

94. 各国应依照《联合国宪章》和国际人权标准，有效促进并保护所有移徙者、特别是妇女和儿童的人权和基本自由，不论其移民身份如何。

95. 尚未这样做的国家应在其国内法和政策中及关于移徙管理的双边和区域协定中纳入适当的法律框架，内容涉及人权、保护儿童、保护移徙工人及其家属、保护寻求避难者和难民、打击跨国有组织犯罪及消除现在形式的奴役。

96. 各国应审查其国家和区域法律和政策，使之符合关于保护移徙者人权的国际法律框架，特别注意保护儿童权利。移徙法和政策应包括具体条例，旨在保护移徙儿童的权利，满足他们在与移徙有关的情况下的具体需要。

97. 各国应确保在所有与移徙有关的情况下保护儿童，不论儿童及其家庭的移民身份如何，并考虑到儿童的最佳利益，在所有与移徙有关的儿童倡议和行动中将此作为首要考虑。

98. 鼓励各国在制订执行国家发展框架、减贫战略、人权行动计划和方案及推动人权教育和促进儿童权利方案和战略过程中，考虑移徙对儿童的影响。

99. 此外，还鼓励各国拟订并通过方案和政策，处理社会政策和其他领域中依然存在的重大漏洞，保护移徙者人权特别是保护移徙儿童尚未纳入这些政策和领域的主流。

100. 在当前经济危机中，各国应特别重视防止侵犯移徙者人权，避免毫无理由地限制劳动力移徙。所有利益攸关者应继续努力结束侵犯移徙者人权，并表明他们解决这一问题的决心。