



第六十八届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：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

秘书长报告

秘书长依照大会第 [67/172](#) 号决议，谨向大会转递移徙者人权问题特别报告
员弗朗索瓦·克雷波的报告。

* A/68/150。



移徙者人权问题特别报告员的报告

摘要

本报告是移徙者人权问题特别报告员依照大会第 67/172 号决议提交的。报告首先介绍了特别报告员在报告所述整个期间的活动。报告的专题部分专门论述全球移徙治理问题。特别报告员概述了全球移徙治理状况，包括近期变化和现行机构和规范框架。然后，他论述了为何需要加强基于人权的体制框架，并说明了为何此举有利于各国。他还评述了关于在联合国系统内建立可能的移徙问题新体制框架的各种建议。

报告包含有关国际移徙与发展高级别对话的具体建议。该对话将由大会于 2013 年 10 月 3 日和 4 日举行。特别报告员希望本报告有助于会员国和其他利益攸关方参与高级别对话。

一. 引言

1. 本报告是移徙者人权问题特别报告员弗朗索瓦·克雷波依照第 67/172 号决议向大会提交的。

二. 活动

2. 本报告所述期间，特别报告员参加了一些与其任务有关的会议和活动，包括 2012 年 11 月在毛里求斯举行的全球移徙与发展论坛第六次会议。

3. 2013 年 2 月，特别报告员在纽约参加了第十一次国际移徙问题协调会。他还作为主讲嘉宾出席了 2013 年高级别对话系列第三次圆桌会议。该会议的主题是“迈向 2013 年国际移徙与发展高级别对话：采取措施确保尊重和保护所有移徙者特别是妇女和儿童的人权，并防止和打击偷运移徙者和贩运人口，使移徙做到正常、有序、安全”。

4. 2013 年 4 月，特别报告员参加了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在布鲁塞尔召开的关于欧洲联盟成员国落实人权机制有关移民问题的建议的研讨会。

5. 2013 年 5 月，特别报告员向人权理事会提交了第二份年度报告(A/HRC/23/46)，主题是欧洲联盟外部边界管理及其对移徙者人权的影响，同时还提交了关于他访问希腊、意大利、突尼斯和土耳其的国家访问报告。这些报告是长达一年的研究的成果，其间特别报告员与欧洲联盟保持了密切联系。他于 2013 年 5 月前往布鲁塞尔，向欧洲联盟提交了最后报告。

6. 2013 年 6 月，欧洲联盟基本权利署和欧洲人权法院在发布欧洲庇护、边界和移民法律手册之际，于法国斯特拉斯堡举办了一次研讨会。特别报告员在会上担任总报告员。

7. 报告员还于 2013 年 6 月出席了人权高专办召开的移徙、人权和治理问题专家会议。

三. 专题部分：全球移徙治理领域的人权框架

A. 背景

8. 移徙是一个复杂现象，影响到世界上大多数甚至是所有国家，且与发展、卫生、环境、贸易等全球性问题紧密相连。各国已就解决此类全球性问题建立国际框架，因为它们认识到国际层面的监管具有优势。然而，在移徙者问题上尽管存在法律框架，但仍缺乏全面的移徙治理框架。双边和多边层面的讨论较多针对移

徙的某些侧面，如移徙与发展的关系。但是，鉴于移徙问题本质上是人的问题，特别报告员指出需要建立一个注重人权的国际移徙治理制度。

9. 因此，特别报告员考虑到即将举行国际移徙与发展高级别对话，同时考虑到2015年后发展议程，决定把报告重点放在研究全球移徙治理工作，特别是分析是否真正将人权纳入了该工作的主流。

1. 全球移徙治理概念

10. 全球治理已被定义为：关于国家(和其他跨国行为者)行为的规范、规则、原则、决策程序。¹ 移徙领域的治理有多种形式，包括各国的移徙者政策和方案、国家间的讨论和协议、多边论坛和磋商进程、国际组织的活动、相关的法律和规范。²

11. 由于缺乏全面框架，全球移徙治理散乱不整。在移徙问题的具体领域，如移徙者人权、偷运移徙者、人口贩运、难民与寻求庇护者、劳工移徙，存在不同的体制方式和规范框架。

2. 全球移徙治理情况概述

12. 1990年，大会通过了《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。公约于2003年生效，随后成立了监督各国执行公约情况的委员会。

13. 1994年，国际人口与发展会议在开罗举行，其《行动纲领》有一章论述了国际移徙问题。

14. 1999年，人权委员会设立了移徙者人权问题特别报告员职务。

15. 2002年，秘书长提交了题为“加强联合国：进一步改革纲领”的报告(A/57/387)，其中指出需要更加全面审查移徙问题的各个方面。随后，秘书长根据为加强联合国而提出的各项建议之一，设立了一个移徙问题工作组，由他的特别顾问迈克尔·多伊尔主持。

16. 工作组的报告(“多伊尔报告”)重点论述了移徙问题的各个方面，如保护移徙者、庇护移徙、劳工移徙、国际合作状况。报告提出3项建议：(a) 填补移徙者制度在法律和规范上的空白；(b) 加强协调以填补体制上的差距；(c) 创建一个全球性委员会。

17. 根据多伊尔报告，一些国家于2003年创建了国际移徙全球委员会，作为一个独立的委员会，负责就如何加强国家、区域、全球的移徙治理提出建议。

¹ Alexander Betts, ed., *Global Migration Governance* (Oxford, Oxford University Press, 2011)。

² 国际移徙问题全球委员会，“相互关联世界中的移徙问题：新行动方向”(2005年)。

18. 2004 年，国际劳工大会通过了解决移徙工人问题的行动计划，其三个成员方（各国劳动部、雇主组织、工人组织）达成共识，决定以保障权利为宗旨的方法解决劳工移徙问题。
19. 国际移徙全球委员会 2005 年完成一项报告，建议在联合国系统内建立全球移徙问题机构间机制。
20. 2006 年，秘书长设立了全球移徙问题小组，以期提高全系统协调一致程度。
21. 2006 年，大会根据秘书长建议，有史以来首次举行国际移徙与发展高级别对话。在举行高级别对话前，秘书长任命了负责国际移徙和发展问题的特别代表。
22. 举行高级别对话后，由于一些国家反对在联合国范围内建立讨论移徙问题的论坛，结果在联合国框架外建立了全球移徙与发展论坛。
23. 2008 年 12 月，大会决定继 2006 年举行高级别对话后于 2013 年举行第二次高级别对话。
24. 2012 年，各国国家元首和政府首脑在巴西里约热内卢举行联合国可持续发展大会，在其成果文件中（大会第 66/288 号决议，附件）呼吁各国开展国际、区域或双边合作与对话，以全面均衡方式解决国际移徙问题，同时认识到原籍国、过境国和目的地国有职责和责任增进和保护所有移徙者的人权，并避免采取可能加剧其脆弱性的做法。
25. 也是在 2012 年，联合国系统 2015 年后发展议程工作组建议 2015 年后发展议程采纳 3 项基本原则，即人权、平等、可持续性。工作组指出，无论是原籍国还是目的地国，都必须增强移徙治理。
26. 2012 年 12 月，秘书长的政策委员会通过一项决定，即：人权高专办为在 2013 年高级别对话前后推动对移徙者人权的重视，应与全球移徙问题小组和联合国系统其他合作伙伴协商，在 2013 年中旬前就移徙与人权问题编写一份简明分析报告。

B. 法律和规范框架

27. 移徙现象有多个侧面，处理其不同侧面的法律制度建立于不同阶段。采取这种分门别类做法的部分原因是，各国过去不愿全面讨论移徙问题的所有侧面。特别报告员认为，虽然现实如此，但国际法律框架，其中包括国际人权法、难民制度、国际劳工标准、跨国犯罪法（针对偷运移徙者和贩运人口的法律），为移徙方面的决策工作提供了坚实的框架。不过，国家一级对这些标准执行不力仍是一个主要问题。

1. 人权³

28. 国际人权法不加歧视地保护所有移徙者。这方面仅有极少数且范围很窄的例外领域，即选举和被选举的权利，以及进入和居留在一个国家的权利。即使对于那些例外领域，也必须严守程序保障，并履行不驱回、维护子女最高利益、实现家庭团聚的义务。所有其他权利均适用于处于任何行政地位的所有移徙者。如有区别对待，则须是相称而合理的，且须是为了实现合法目标，因为两项人权公约（《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》）均明确禁止将“原籍国”作为在享受公民权利、政治权利、经济权利、社会权利、文化权利方面予以歧视的理由。

29. 只有 46 个国家批准了《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。但是，该公约主要是重申了其他条约已规定的权利。所有国家均已批准其他核心国际人权条约中的至少一项。因此，鉴于这些条约中的不歧视原则，它们都必须尊重移徙者的人权，包括尊重处于非正常状态的移徙者的人权。

2. 难民及无国籍人

30. 根据《1951 年关于难民地位的公约》及其《1967 年议定书》，全球难民制度防止驱逐有充分理由担心因种族、宗教、国籍、社团成员身份或政治观点而受到迫害的人士，并为其提供地位（“不驱回”原则）。该原则经扩大后，形成了超越《1951 年公约》范围的“辅助保护”概念。

31. 《1954 年关于无国籍人地位的公约》旨在规范和完善无国籍人的法律地位。《1961 年减少无国籍状态公约》规定了避免无国籍状态的方式。

3. 劳工标准

32. 国际劳工组织（劳工组织）的所有国际劳工标准均适用于移徙工人，除非另有说明。这些标准包括：劳工组织的 8 项基本权利公约；关于保护移徙工人和治理劳工移徙问题的具体文书，即《1949 年移徙就业公约（修订本）》（第 97 号公约）和《1975 年关于恶劣条件下移徙和促进移徙工人机会和待遇平等公约》（第 143 号公约），以及其他包含有关移徙工人的具体规定的文书，如《1997 年私营就业机构公约》（第 181 号公约）和《2011 年家政工人公约》（第 189 号公约）。

33. 此外，2005 年还通过了非约束性的《劳工移徙多边框架》，就所有移徙工人不论地位如何均享有人权、职业介绍所监管等事项提出了指导原则。

4. 人口贩运

34. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》包含各种规则，涉及预防人口贩运以及援助和保护

³ 详细介绍见人权高专办题为“移徙与人权：改进注重人权的国际移徙治理”的报告，参阅：www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/HLD2013.aspx。

人口贩运受害者。该公约还规定，各国应考虑酌情允许人口贩运受害者在其境内暂时或永久居留。

5. 偷运移徙者

35. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移徙者的补充议定书》要求缔约国规定偷运移徙者为刑事罪行。然而，这项要求并不适用于遭到偷运的移徙者。《议定书》规定不得根据《议定书》对移徙者提出刑事起诉，因为他们是偷运的对象。

C. 体制框架

36. 联合国范围内没有移徙组织，也不存在协调统一的移徙问题治理体制框架。

37. 各国继续努力单方面治理移徙问题，导致全球、区域、国家的治理缺乏协调一致性，脱离了有约束力的联合国框架，因为各国偏好全球移徙与发展论坛和区域协商进程等非正式途径。

38. 国际移徙组织宣布自己为全球移徙问题牵头机构，有时也被他人如此称呼。⁴然而，该组织尚未承担全面解决移徙问题的任务，特别是尚未将法律保护任务载入其《章程》，也未明确制定保护政策。其任务主要侧重于向各国提供服务，包括提供与移徙者回归有关的服务。联合国各种机构和实体，如人权高专办、劳工组织、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、秘书处经济和社会事务部，在多种移徙问题领域具有与国际移徙组织互补的任务和专门知识。

1. 联合国

(a) 大会

39. 大会已就移徙者人权问题采取一些重要措施，包括 1990 年通过《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，以及 2006 年举行第一次国际移徙与发展高级别对话。

40. 第三委员会与特别报告员举行互动对话(特别报告员提交年度专题报告)，并每年通过保护移徙者的决议。同样，第二委员会也通过关于移徙与发展问题的决议。

41. 2012 年，大会第 67/172 号决议要求会员国、联合国系统、国际组织、民间社会以及所有利益攸关方，特别是联合国人权事务高级专员、特别报告员和全球

⁴ 例见 www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Chairs-Summary-English.pdf。

移徙问题小组，确保 2013 年将举行的国际移徙与发展高级别对话以均衡全面方式分析移徙与发展之间的联系，包括从人权角度进行分析。

42. 特别报告员期待高级别对话的举行，并希望其发表有助于更好保护移徙者人权的成果文件。此外，他还鼓励大会定期举行高级别对话。

(b) 人权理事会

43. 人权理事会每年都通过关于移徙者人权的决议，并与特别报告员举行互动式对话。特别报告员每年向人权理事会提交专题报告和国家访问报告。

44. 特别报告员认为，人权理事会有能力更多参与处理与移徙者人权有关的问题。人权理事会应考虑将移徙者权利纳入理事会工作的主流，尤其在下列领域：儿童权利、妇女权利、仇外心理和种族歧视问题、少数群体的权利。

45. 人权理事会还应该考虑每年就移徙者人权问题举行小组讨论，且每年讨论不同的重点主题。

(c) 全球移徙问题小组

46. 秘书长于 2006 年参照日内瓦移徙小组设立了全球移徙问题小组，作为机构间对话的空间，并负责加强联合国移徙领域工作的协调。目前小组成员包括 15 个联合国实体和机构，即：劳工组织、人权高专办、联合国贸易和发展会议、联合国开发计划署、教科文组织、联合国人口基金、难民署、儿基会、联合国训练研究所、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、经济和社会事务部、各区域委员会、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、世界卫生组织、世界银行、国际移徙组织。

47. 全球移徙问题小组成员的任务有部分重叠，导致体制上有些分散不整。特别报告员欢迎小组所做的重要工作，同时也指出小组需要进一步明确目标，增强领导能力，在政策上做到协调统一，把充分尊重人权当作工作核心。2010 年全球移徙与发展论坛在墨西哥举行会议期间，小组就身份不正常移徙者人权问题发布了具有里程碑意义的声明。特别报告员促请小组的所有成员机构落实声明所阐明的方法。

48. 特别报告员希望，其最近的内部审查能使全球移徙问题小组获得加强，并使其更多关注移徙者人权问题。虽然人权是人权高专办的首要责任，但劳工组织和难民署在人权领域也承担责任，同时小组所有其他成员机构也应把移徙者人权纳入工作的主流。在这方面，特别报告员赞赏地注意到全球移徙问题小组最近设立了移徙、人权和性别问题工作组。

2. 在联合国框架以外

(a) 全球移徙与发展论坛

49. 2006 年举行国际移徙与发展高级别对话期间，秘书长提议建立一个全球性论坛，作为系统和全面讨论国际移徙与发展问题的场所(见 A/61/515)。此后，一些国家在联合国框架以外创建了全球移徙与发展论坛。全球论坛自 2007 年以来每年举行会议，被视为最引人注目、知名度最高的移徙问题多边对话论坛。全球论坛通过负责国际移徙和发展问题的秘书长特别代表与秘书长发生关系。联合国机构和实体与全球论坛的互动比较零散，其参与程度主要取决于轮值主席是否愿意让其参与。特别报告员注意到，全球移徙问题小组一些成员机构的参与受到比成员机构更多的鼓励，而且全球论坛倾向于向国际移徙组织寻求援助。特别报告员还指出，十分有必要将增强对人权的重视和建立人权框架列入秘书长特别代表的任务范围。

50. 全球移徙与发展论坛往往注重移徙对经济发展的影响，而不注重权利问题。虽然有时会讨论人权方面的问题，包括保护移徙者问题，但遗憾的是很少重点讨论移徙者的人权，有时甚至不提该问题。出席全球论坛会议的人士大多是内政部官员或外交官，而不是人权部或劳动部官员。关于规范问题的讨论经常被批评为造成分歧，结果讨论有时会忽视各国已自愿承担人权义务这一情况。特别报告员坚持认为，应始终将移徙者的首要属性定为拥有人权的个人，而不是发展的促进者(特别是以侨汇促进发展者)。

51. 全球移徙与发展论坛是一个由政府主导的非正式、无约束力、自愿进程，⁵ 为国家间非正式对话提供了一个平台。全球论坛的讨论内容没有适当记录，因此不具备透明度。特别报告员指出，虽然全球论坛的讨论可能有利于开展较正式的合作和协调，但由于其具有自愿、非正式、无约束力性质，迄今为止尚未促成显著的实质性变革。

52. 全球论坛的主要目标之一是交流良好做法和经验，⁵ 但由于未建立规范框架，可能变成交流不好的做法，甚至竞相采取最差的政策。例如，全球论坛经常讨论的循环移徙办法可能在人权方面造成极为不利的后果，包括妨碍享受经济和社会权利，剥夺过家庭生活的权利，以及不利于防止剥削。

53. 在全球论坛 2010 年会议上，与会国一致同意对论坛进行评估。如该评估战略和政治分析阶段(第 2 阶段)的综合评估文件所述，⁶ 论坛不监测各国政府是否落实和如何落实论坛的成果。论坛缺乏机构记忆，且主席每年轮流由发达国家和

⁵ 全球移徙与发展论坛，“背景与目标”。参阅：www.gfmd.org/en/process/background。

⁶ 参阅：www.gfmd.org/documents/mauritius/consolidated_assessment_paper_final_draft_30_september_2012.pdf。

发展中国家担任。此外，论坛虽有小规模支助部门，但没有常设秘书处。评估文件建议制定多年期议程，并指出有必要设立适当和有效的支助机构。

54. 综合评估文件确认，与民间社会利益攸关方的互动极大丰富了全球论坛进程。文件建议改善与民间社会的互动。全球论坛在各次会议期间首先举办“民间社会日”，然后才进行正式的政府活动。民间社会组织被排除于全球论坛的大部分会议之外，仅可参加2010年以来在会议第一日上午进行的“公共空间活动”。参与民间社会活动的是在侨汇和旅居国外者的作用等移徙与发展问题上开展工作的民间社会组织。但遗憾的是，非政府人权组织往往不参与。因此，特别报告员呼吁民间社会组织在全球论坛开展宣传和活动时采用更明确的人权框架。

55. 特别报告员认识到各国政府希望在全球论坛进行一些非公开、非正式的讨论，但认为应让民间社会参与论坛的更多会议，因为这样做能带来不同的视角，使讨论大为受益。

56. 综合评估文件指出，与包括全球移徙问题小组成员在内的国际组织开展磋商，特别是开展专题研究，使全球论坛受益匪浅。但文件认为，全球移徙问题小组、其他国际组织、各区域实体不应干预全球论坛的结构和程序。文件还指出，应限制国际组织的干预，且议程应由各国政府设定，而不是由国际组织或专家设定。特别报告员确认，鉴于全球论坛是各国政府主导的论坛，因此由各国政府设定其议程是合适的。但是，由于不让全球移徙问题小组和其他组织参与全球论坛的程序，结果无法利用它们在人权和规范框架方面的宝贵经验，而这些经验本可使全球论坛的讨论大为获益。

57. 特别报告员认为，全球移徙与发展论坛同高级别对话应进一步加深关系，特别是由全球移徙问题小组发挥作用，提供专门知识。如各国决定更有规律地举行高级别对话，例如每隔三年举行一次，则各国可利用每两次之间的两年时间在全球论坛和其他国际论坛为下次高级别对话作好准备。

(b) 国际移徙组织

58. 国际移徙组织是大型国际组织，有151个成员国、12个观察员国，在470多个工作地点有7800多名员工。组织的任务主要是从事业务活动，基本上向各国提供服务，其《章程》并未规定法律保护任务。根据《章程》的规定，组织的宗旨和职能包括：有组织地转移移徙者；提供招聘、自愿回归方面的服务；为交换看法和做法提供一个论坛。

59. 如其国际移徙组织的战略文件所述，其主要目标是促进对国际移徙实施有序和人性的管理。该组织应各国请求提供服务，特别是在协助移徙者自愿回归方面提供服务。有人批评协助自愿回归计划并非真正自愿，特别是向拘留中心关押的移徙者提出回归选择时更是如此。特别报告员强调，开展回归活动时必须确保充

分尊重移徙者的人权。此外，特别报告员还十分关切建设和管理移徙者拘留中心的问题，并已就移徙拘留的效用表明意见(见 A/HRC/20/24)。

60. 国际移徙组织还参与移徙领域其他方面的工作，如移徙者保健和反贩运活动，并为利益攸关方举办了有关移徙者权利的培训活动。该组织以项目为工作形式，工作内容由捐助方主导，因此其议程很大程度上由成员国决定。特别报告员已在总部和外地与该组织工作人员见面。他们对移徙者人权非常重视，并在这方面开展了良好而重要的工作。但是，由于国际移徙组织任务和筹资方式的原因，要完全以人权为工作框架便遇到了结构上的问题，因此需要对两者进行修改，才能使该组织成为促进和保护移徙者人权的关键机构。

61. 国际移徙组织的任务不包括促进人权，这是一个涉及到整个联合国系统的问题，因为该组织是全球移徙问题小组和驻许多国家的联合国国家工作队的一部分，且各方包括移徙者本身往往误以为该组织是联合国机构。

3. 区域一级的治理

62. 近年来国际移徙规模空前增大，同时缺乏处理移徙问题的全球性框架，导致区域一级活动有所增强，包括在区域组织或经济共同体范围内达成与移徙有关的协议。区域一级日益采用的另一途径是就移徙问题开展区域协商。

(a) 区域组织：欧洲联盟的例子

63. 全世界各经济共同体均就本区域内人员自由流动问题达成了某种形式的协议或意向。这些共同体包括西非国家经济共同体、独立国家联合体、南方共同市场(南共市)。在各区域经济共同体中，欧洲联盟及其 28 个成员国的相关制度最为详尽，为区域移徙治理提供了最先进的榜样。

64. 《罗马条约》规定欧洲经济共同体内的工人有权自由流动，从而确认人员自由流动具有经济效益。2004 年欧洲联盟范围扩大，包括向东欧扩大，表明不同经济发展水平的国家也能实现人员自由流动，为相关各方带来更大的好处。

65. 欧洲联盟自成立以来，成员国数已大幅度增加，任务也大为扩展。随着《1999 年阿姆斯特丹条约》生效，移徙和庇护政策，包括申根文书(创建共同外部边界并允许人员在边界内自由流动)正式纳入了欧洲联盟的法律框架。

66. 欧洲联盟区分欧盟国民与“第三国国民”，前者可在欧盟全境自由移动，因此不视其为移徙者。欧盟已就高技能劳动力移徙和家人团聚等若干第三国国民问题通过指令，并且正在协商关于季节性工人的指令草案。欧盟的移徙政策还有一个对外部分，即《全球处理移徙和人员流动问题办法》。

67. 虽然欧盟高度一体化，但各成员国仍有权决定允许多少名移徙者进入本国领土。因此，欧盟提供了一个值得注意的范例，显示如何一方面维护国家主权，一

方面在移徙领域开展重大联合治理工作。欧盟仍有一些严重问题需要改进，包括在边境管理和非正常移徙者人权领域，⁷但欧盟的举措导致了一些重要进展，尤其是就正常移徙者而言。

68. 虽然其他区域都已在不同程度上建立自由流动区，但欧盟允许成员国公民自由流动的制度可作为其他区域组织的榜样，以探索如何增强本区域内的人员自由流动。

(b) 区域协商进程⁸

69. 欧洲联盟通过具有约束力的法律和决定，其成员国必须予以遵守，执行情况由欧洲联盟法院实施监督。与此不同，区域协商进程提供论坛，以便就移徙问题进行慎重的非正式、无约束力对话和信息交流。参加区域协商进程的是各国政府代表，往往还有一些国际组织作为观察员。此类进程应对各种各样的问题，如移徙与发展、劳动力流动、移徙者的社会融合、偷运与贩运、移徙与保健、贸易与移徙。区域协商进程为各国提供合作进程，但不设定新规范，也不作出正式承诺。

70. 1985年，在17个国家参与下首次举行了区域协商进程，即欧洲、北美和澳大利亚关于庇护、难民和移徙政策的政府间协商。其他主要区域协商进程包括：布达佩斯进程；普埃布拉进程；南美迁徙问题会议；地中海过境移徙问题对话；巴厘进程；科伦坡进程；阿布扎比对话；西地中海论坛；西非移徙问题对话；南部非洲移徙问题对话；亚洲及太平洋难民、流离失所者和移徙者问题政府间协商；政府间发展管理局移徙问题区域协商进程。

71. 一些区域协商进程的推动者为外部行为者，筹资金来源是全球北方的国家，往往通过国际移徙组织渠道提供资金。国际移徙组织作为合作伙伴或观察员参与大部分主要区域协商进程，并为其提供秘书处服务。国际移徙政策发展中心也为一些进程提供秘书处服务。毒品和犯罪问题办公室、难民署、劳工组织等联合国实体以观察员身份参与一些进程。

72. 区域协商进程的主要目标是协调移徙工作，为各国提供交流信息的论坛，而不是为了实施监管。因此，这些进程采取闭门操作方式，很少有民间社会的参与。各国政府交流其认为的最佳做法，包括已取得的技术进展和已采用的程序，并制定合作方式。这其中往往包括转让技术或培训人员。区域协商进程有时会为制定双边、区域或跨区域协议提供意见。然而，由于这些机制属非正式性质，没有详细的会议记录，因此难以进行跟踪问责。区域协商进程很少以人权为重点，但人权已被普埃布拉进程和南美移徙问题会议等一些进程列入议程。

⁷ 特别报告员向人权理事会提交的关于欧洲联盟外部边界管理及其对移徙者人权的影响的报告(A/HRC/23/46)论述了其中一些问题。

⁸ 见 www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/regional-processes-1/rcps-by-region.html。

73. 区域协商进程与全球移徙与发展论坛提供同一类非正式治理方式，即不导致任何规范变革或体制发展的非正式结构。此类方式往往不顾及移徙问题的复杂性，可能导致规范标准被稀释，并导致缺乏问责、监测和监督，因而有可能对移徙者的人权产生负面影响。

74. 证明这一点的迹象包括：许多区域协商进程的议程过份注重以强力边境执法等措施控制移徙，偏向于采用不稳妥的循环移徙办法，以及仅限于谈论最低标准的人权。

75. 区域协商进程往往存在力量不对称情况，即最强国（往往也是目的地国）在讨论中占主导。有些协商进程跨区域，参与国来自不同地理区域，而资金、培训、知识往往来自区域外。参与国在发展程度和经济实力上往往有差异，因此讨价还价能力参差不齐。

76. 若干区域协商进程之间有很大重叠。从政治、财政和人力资源来看，这种情况被认为是不可持续的。⁹ 重叠带来工作重复和相互矛盾的风险，因此不同进程间需加强协调。大多数进程互不关联，其议程也各自为政。因此，似乎不太可能将其凝为一个整体。但是，各主要区域协商进程已为相互协调作出一定努力，包括各进程主席和秘书处在国际移徙组织协作下举行全球会议。¹⁰

4. 双边移徙举措

77. 双边移徙治理正逐步加强，在输出国和接收国移徙工人的招聘和雇佣管理以及非正常移民返回方面，发挥着日益重要的作用。双边协定涵盖签证、重新接纳、知识共享、劳动力迁移、边境管理和海上搜救等领域。达成双边协定的国家通常是邻国，但有时位于不同区域。例如，欧洲联盟的流动伙伴关系，该伙伴关系由联合声明组成，并通常附有同时谈判达成的签证便利协议和重新接纳协议。特别报告员向人权理事会提交的2013年报告指出，重新接纳协议（涵盖返回国的国民，以及利用该返回国作为过境国的第三国国民）有时被用作谈判工具，签署的目的是为了换取对返回国国民的签证便利或自由化，此类协议通常不会确保尊重移民人权。

78. 参与双边移徙治理的行为体众多。例如，关于移徙工人招聘的双边协议有时涉及民间机构。各国必须密切监管这些机构，以确保他们充分尊重移民的人权。特别报告员提醒各国，所有双边协议必须充分尊重移民人权，必须确保透明，监督实施情况，并确保移民能有效获得司法救助。

⁹ 欧盟委员会2011年11月18日就全球处理移徙和人口流动问题方法给欧洲议会、欧洲理事会、欧洲经济和社会委员会、区域委员会的信。

¹⁰ www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/regional-processes-1/global-rcp-meetings.html。

79. 双边协议可以有效补充区域或全球办法，尤其是对流动性高的邻国。特别报告员指出，在确保双边协议的透明度和人权维度以及监测其人权影响方面，存在多项挑战，因为这些协议是各国之间私自达成的协议，并取决于谈判国之间的力量对比。

5. 国家层面的治理

80. 虽然移徙被定义为跨国行为，但移徙政策主要形成于国家层面。因此，国家层面的有效治理是区域和全球层面有效合作的基础。为此，应在国家层面采取统一办法处理移徙进程的各个阶段，协调政府各部门，并与私营部门、民间社会和移民开展广泛协商。¹¹ 负责医疗、教育、就业、儿童和社会政策等事务的部门应全面参与移徙政策的制定过程。

81. 由于跟移民直接接触，地方层面治理至关重要。地方政策可能比国家政策更符合具体现实。例如，一些地方当局向非正常移民提供普遍医疗服务，尽管这并非国家政策所要求的。因为地方当局知道，对当地社区而言，提供预防性保健比仅提供急救更可取，不仅能降低医疗费用，还能增强社会凝聚力。

82. 高效、训练有素、顾及人权与性别问题的移徙执法部队是国家权威的重要组成部分，而公共服务(保健、教育、住房、劳动检查，当地警务)和移徙执法之间应建立“防火墙”(除必要情形外，前者不得索取移民身份信息，后者也不得获取前者收集的有关移民身份的信息)，这将有助于移民行使权利，而不必担心被逮捕、拘留或遣送。从公共保健和打击犯罪等角度来看，“防火墙”的概念不仅符合人权框架，而且符合各国利益。

83. 另外，制裁剥削型雇主，打击剥削移民行为，有助于减少非正常移徙的吸引因素，削弱贩运者对移民的影响，但各国往往未能履行这一义务。

6. 对全球层面区域和双边治理的影响

84. 通过建立各国之间的信任，区域和双边移徙治理可以引起全球变革。在双边和区域层面讨论的问题可以上升到全球层面，在联合国或全球移徙与发展论坛上讨论。全球移徙与发展论坛肯定了区域协商进程和类似进程，鼓励他们参与其中，以介绍最佳实践和政策，影响全球讨论，并借鉴这些进程提供的经验教训。

85. 双边和区域进程可以促进全球移徙治理，同时，如果各国赞同全球准则和实践，并在区域和双边层面加以应用，全球治理就可改善区域和双边进程。

86. 世界一些区域组织允许其成员国居民进行某种形式的自由流动。可以想象，某个时候，其中一些举措可能相互衔接，从而扩大覆盖的自由流动区域。然而，所有进程都急需一个核心人权框架。

¹¹ 国际移徙问题全球委员会：“互连世界的移徙：新行动指南”。

D. 需要改善移徙治理和加强制度框架

87. 导致综合型全球移徙治理制度框架缺位的原因是复杂的。事实上，如果移徙问题得到妥善处理，移民输出国和接收国都将受益，尽管如此，双方对重大问题仍经常持不同意见。接收国常常声称，为保护本国经济利益，必须限制移徙，可事实上，其国内仍面临劳动力需求无法满足的问题，并且这一问题遭到忽视。另外，一些国家常常为了所谓的安全利益，不顾及移民的人权。事实上，大多数移民(包括非正常跨境移民)并不构成安全威胁。特别报告员认为，各国不想参与全球移徙治理的重要原因包括，迫于国家层面的政治压力，以及世界各国日益增多的民粹主义的反移民言论。

88. 移徙不仅有利于原籍国，带来侨汇，传播社会文化知识；而且对目的地国也大有裨益，这些国家经常缺少劳动力，依赖移民工人(包括高技术和低技术移民)，还能促进文化多样性和知识交流等。如果各国同意就移徙治理加强合作，他们可以实现利益的最大化和最佳再分配。这种合作不妨碍国家决定移民劳工数量，欧洲联盟体系就是如此。

89. 移徙作为全球化的主要体现之一，不能由一国移徙政策单方面管理。如要实现国家政策目标，国际合作必不可少。毋庸置疑，强有力的全球移徙治理框架将造福所有国家。没有国家靠一己之力或与其他几个国家开展双边或区域合作就能全面地解决移徙问题。特别报告员指出，各国不愿加强移徙治理似乎是因为他们误认为这一举措会限制其主权。

90. 各国权利决定谁能进入并停留在本国境内。加强治理并不意味着放弃主权。相反，如果加强移徙治理，各国将有更多的控制权。加强治理仅仅意味各国加强协调合作，进而更好地管理移徙，使其更加尊重人权，从而使各国免受关于侵犯移民人权的指控。随着移徙的规模和复杂性继续加大，若缺乏强有力的全球移徙治理，这一体系将杂乱无序，私营部门等各行为体将一盘散沙。加强移徙治理还有助于各国打击贩运者、走私犯、招募机构和无良雇主等对移民的剥削行为。

91. 特别报告员认为，不完善的全球移徙治理将助长那些剥削移民的贩运者和雇主的势力，从而限制国家主权。目前，移民经常在移民贩运者的协助下，违反国家政策，越过边境。他们非正常移徙是因为缺乏合法移徙途径，并且劳工市场存在对他们的需求，移民经常愿意接受无良雇主给的微薄薪酬，干那些本国国民不会干的“肮脏、困难、危险”的工作。如果各国承认其劳工需求，包括对低技能劳工的需求，开通更多正常移徙渠道，将减少非正常过境、偷运移民、边境丧生、剥削劳工和侵犯移民权利的事件。各国仍将有主权决定其允许移民进入的数量。因此，全球移徙治理应被视为重申主权、而非放弃主权。¹²

¹² Kathleen Newland, “The governance of international migration: mechanisms, processes and institutions”, 为国际移徙问题全球委员会的政策分析与研究方案编写的文件, 2005年9月。

92. 欧洲联盟委员会指出，移徙治理不善将产生不利影响。促进有效移徙管理至关重要，可有助于将移徙对发展的益处最大化，害处最小化。如果缺乏有效治理，可能造成巨大的移徙成本。¹³

E. 需要在联合国内部奠定制度框架

93. 特殊报告员担心，移徙对话经常在联合国或国际人权框架以外展开，侧重于移徙的经济发展和政治方面，未能适当顾及人权关切。他还担心，由于没有详细的会议记录，全球移徙与发展论坛以及区域协商进程将缺乏问责。报告员指出，虽然全球论坛和区域协商进程可能有助于各国之间的非正式对话，但不足以给全球移徙治理带来任何重大变革和改善。因此，报告员深信，除上述非正式论坛外，还需加强制度框架。国际移民数量持续上升，越来越多的弱势移民在过境国和目的地国受到虐待和剥削。此外，全球化可能增加国际移徙规模，目前全球估计已有 2.32 亿国际移民。

94. 如果全球移徙与发展论坛继续作为主要国际论坛，将移徙问题作为非正式、无约束力、自愿和政府引导的进程加以讨论，注重移徙与发展，而不适当关注移民人权，那么联合国就难以进一步参与全球移徙讨论。因此，需要将移徙对话纳入联合国框架。联合国以人权为支柱之一，作为国际合作论坛，发挥着重要作用。联合国可以涵盖极度复杂的移徙运动的各个方面。建立新的、基于联合国的制度框架不会妨碍联合国以外的区域或双边协议、进程或组织从事移徙工作。

F 人权框架对全球移徙治理的益处

95. 移徙是个多维度问题，其概念经常与全球化其他方面相联系。然而，受移徙影响最大的是移民自己，他们拥有不可剥夺的人权，各国都有义务尊重《世界人权宣言》以及所有加入的人权条约和国际劳工准则。因此，移徙概念不能脱离人权，任何移徙治理框架必须适当考虑移民权利。

96. 国际移徙问题全球委员会规定：应更有效地利用联合国系统的人权部门，巩固国际移徙法律和规范框架，确保捍卫移民权利。¹¹ 此外，2006 年高级对话的参与者确认，国际移徙、发展与人权问题在本质上是相互关联的(A/61/515)。

97. 大多数国家承认难民和不驱回原则。可是，很多移民也需要保护，不能简单地被当作“经济移民”而遭到拒绝。他们可能是为了躲避贫穷、大规模暴力、武装冲突或气候变化影响等而被迫移徙(见 A/67/299)。如果被遣送回原籍国，一些人可能遭到酷刑等严重的人权侵害行为。很多移民移徙的原因非常复杂，变化不定，夹杂着自愿和被迫成分。

¹³ 欧洲联盟委员会致欧洲议会、理事会、欧洲经济和社会委员会以及地区委员会的关于将移徙对发展的益处最大化的信件，2013 年 5 月 21 日。

98. 现实中，移民经常无法享有应有的权利。特别是，非正常移民经常害怕被搜查、逮捕、拘留和递解出境，所以不敢要求行使权利或举报虐待行为。

99. 保护移民人权对国家是有益的，因为这样可以加强移民的经济生产力。全球移徙小组在 2010 年 9 月 30 日一份关于非正常身份移民的人权问题的陈述中指出，保护移民人权不仅是国家的法律义务，而且关系公共利益，与人类发展息息相关。

G. 未来可能的全球移徙治理模型

100. 任何未来的全球移徙治理模式都应该包含几个职能，包括标准的制定和规范监督；能力建设和技术援助；对话、协作和政治协助平台；以及通过数据、指标和传播发展知识基础或能力。目前，这些功能都由联合国框架内外的各行各业从事。

101. 为未来全球移徙治理提出了不同的模式。国际移徙问题全球委员会认为，长期来看，将需要根本改革有关国际移徙的机构架构，既把联合国现有职能和其他机构各种与迁移相关的职能汇总于一个组织，也应对新的和复杂的国际移徙现实。特别报告员评估了全球委员会提出的各类方案，包括创建一个新的机构，可能把国际移徙组织和联合国难民事务高级专员公署合并一处；指定一个牵头机构，如联合国难民事务高级专员公署或劳工组织；或把国际移徙组织纳入联合国系统。他还考虑了加强现行体制框架的其他措施。

1. 联合国新组织

102. 提议设立一个联合国新组织，具体负责国际移徙事项。由于这将需要大量资源，会员国近来不大可能接受这一提议。

103. 另有建议是，不创建一个全新的机构，而是把国际移徙组织和联合国难民署合并成一个机构。这两个组织已经密切合作。不过，只要难民署是联合国的一个机构，根据《难民地位公约》负责保护工作，而国际移徙组织并非联合国系统的一部分，也没有保护任务，合并似乎就难以实现。

2. 扩大联合国难民事务高级专员公署任务范围，纳入所有移徙者

104. 国际移徙组织和联合国难民署合并似乎很难，讨论的另一个方案是，扩大难民署的任务范围，包括所有移徙者。难民署的任务目前仅限于寻求庇护者和难民、无国籍人和内部流离失所者。由联合国一个实体处理难民事务，却没有一个机构专门处理移徙者，这就忽视了移徙者的权利；有时，移徙者被称为“纯粹”移徙者，或“经济”移徙者，没有保护需求，即使情况往往并非如此。

105. 扩大难民机构的任务本来会很有意义，但令人担心的是，如果此事成真，移徙者就不会受到与难民同样的重视，因为难民署已经救助难民 60 余年，积累

了业务专长，其工作的规范依据是《难民地位公约》。相反，也有人可能会担心，扩大难民署的任务偏离其非常重要的难民保护任务。

3. 创建一个移徙工作牵头机构

106. 联合国系统内外，目前还没有一个移徙工作的牵头机构。只要难民署的任务不包含所有移徙者，就不必指定其为移徙劳工牵头机构。

107. 劳工组织有法定授权，保护移徙工人，也正越来越多地保护劳工移徙。许多人跨越国界寻求体面工作和生计，但并非所有移徙者都是移徙工人，移徙者拥有的权利和需求超出有关劳工的权利。这将使劳工组织很难统筹处理移徙劳工以外的移徙事项。

108. 联合国人权事务高级专员办事处大力负责保护移徙者的人权。不过，办事处目前人力和财力资源有限，难以承担这项任务。

4. 国际移徙组织纳入联合国，修订其任务

109. 国际移徙问题全球委员会在其报告中指出，国际移徙组织成为联合国系统的一部分，这合乎逻辑，为的是保持多边系统内的连贯一致。

110. 国际移徙组织已经非常密切地与联合国协作，包括作为全球移徙小组成员；在许多国家，国际移徙组织也是联合国国家工作队的一部分。把国际移徙组织纳入联合国，看来是创建一个联合国移徙组织的有效方法。

111. 把国际移徙组织纳入联合国，也可能让国际移徙组织发挥更积极的作用，包括责成该组织对负责追究其可能涉嫌在移徙者拘留和返回期间发生的任何侵犯人权的行为。

112. 不过，为把国际移徙组织纳入联合国，其任务将需要进行大幅修改，在国际人权框架中奠定坚实基础，其全部工作人员，包括所有外勤人员，将需要得到这方面的妥当培训。国际移徙组织将需要赋予法律保护任务，接受核心国际人权条约的指导，包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，《联合国宪章》中的各项原则也需要写入国际移徙组织的章程。国际移徙组织还应争取目前为观察员国的主要国家加入其中。

113. 此外，国际移徙组织应确保其在原则上和实践上，不会开展任何违反国际人权法和《联合国宪章》各项原则的活动。因此，它应停止任何建造运营拘留中心的活动。特别报告员敦促国际移徙组织转用拘留以外的方法(见 [A/HRC/20/24](#))。国际移徙组织还应确保所有其协助的自愿返回方案真正属自愿性质，并严格遵守人权标准。

114. 另外，可向国际移徙组织提供可预测的供资，而非由会员国为具体项目提供资金。目前，国际移徙组织 97% 以上的资金是对项目的自愿捐款，因此，捐助国在确定国际移徙组织工作和优先事项上发挥很大作用。

115. 特别报告员认为，考虑到以上提出的问题，把国际移徙组织纳入联合国系统内的提议值得进一步讨论。不过，让国际移徙组织在联合国系统之外或联合国系统内起牵头机构作用、但不坚持规定妥当保护任务的任何半生不熟的办，都应该避免。此外，如果国际移徙组织纳入联合国系统，并赋予保护任务，其工作仍需要与联合国所有其他有关从事移徙工作的实体和机构协调，如人权事务高级专员办事处、难民署、劳工组织、儿童基金会等。

116. 国际移徙组织的章程规定了其有关移徙工作的任务相对有限，需要一个新的联合国移徙组织作为主导组织，依照法律保护/人权任务从事移徙工作。解散国际移徙组织，将其职能转入这个更大的新机构，可以作为另一种可能来考虑。

5. 采取措施加强现行体制框架

117. 尽快达成协议，在联合国内部新设一个移徙工作体制框架，这并不现实。与此同时，需要探讨一些措施，加强现行体制框架。可以更多地举行高级别对话。2012 年大会第二委员会决议草案规定，应每三年举行一次高级别对话。不幸的是，这项建议并没有写入决议最后案文。

118. 人权事务高级专员办事处报告《移徙与人权：改进注重人权的国际移徙治理》提议，在联合国内建立一个移徙者人权常设平台，将使所有利益攸关方（包括会员国、全球移徙问题小组各机构、其他国际和区域组织、民间社会和移徙者）就广泛的人权与移徙问题进行系统交流。

119. 此外，全球移徙问题小组工作应进一步简化，其人权框架进一步加强。在此方面，人权事务高级专员办事处的任务及其关于移徙和人权的专长至关重要。

120. 也有提议要把全球移徙及发展论坛纳入联合国。这在不久的将来似乎不大现实。特别报告员认为，如果更经常地举行高级别对话，如每三年举行一次，全球移徙及发展论坛便可补充联合国进程，为会员国提供在联合国之外进行非正式讨论的机会。

四. 结论和建议

A. 结论

121. 迁移治理变得越来越非正式，不正规，无约束力，由国家主导，主要是在联合国框架以外，归入全球移徙与发展论坛和区域协商进程等论坛。这会导致缺乏问责、监测和监督，缺乏与联合国内设立的正规监测机制建立联系。

122. 因此，有必要加强全球移徙治理的人权方面，包括在问责方面，并将其纳入联合国，包括建立一个以联合国为首的移徙工作体制框架。过去十年，出现了相当大的运作和兴趣，举行了两次国际移徙与发展高级别对话，设立了全球移徙与发展论坛及全球移徙问题小组，国际移徙组织成员最近有所增加，以及通过区域组织和区域协商进程发展了区域倡议。因此，对更多的移徙治理似乎有了一些更多的认识。

123. 各国可承诺更多的移徙治理，同时保持其决定何人能够入境和逗留的主权。

124. 更好的全球移徙治理对所有国家都是有利的，因为不能仅仅以单边、双边，甚至区域方式处理这一现象。加强治理将使各国更好地分担责任，从事移徙工作。全球移徙与发展论坛为各国之间非正式讨论提供了一个有用的平台，但其不应该被看作是取代联合国内的移徙讨论。更多的高级别对话也会加强联合国内外讨论的联系和协同。

125. 越来越多的区域协商进程可作为建立信任活动，但也可能导致重复和矛盾。双边和区域合作，包括通过这一进程的区域组织和双边协定，可能有助于全球移徙治理的统一一致，但这些举措必须充分考虑对移徙者人权的尊重，而且在这方面，应该是透明的，设有有效的监测和问责机制。

126. 首先，应该一贯把移徙者视作人，具有人固有的人权，而非发展的媒介。在这方面，需要一贯全球移徙治理的人权框架。只有在从人权角度考虑时，移徙才能够发挥其潜力，成为人的发展的推动者。因此，普遍人权框架是联合国系统所有移徙工作中所有发展合作和方案规划的指南。

B. 建议

1. 建议各国

127. 所有国家都应制订以人权为基础、连贯全面的国家移徙政策。移徙政策应包含非正规移徙的“吸引”因素，即目的地国未得确认的对移民劳工的需求，包括低技术工人，以及相应地需要开放更多的正规移徙渠道，以此减少非正规移徙，减少移徙者偷渡，减少对非正规移徙者的剥削和生命的损失。在这方面，各国必须确保制裁“非正规雇主”，惩罚对劳工和移徙者的剥削，包括非正规情形中的移徙者能够前往国家法院和法庭，国家法院和法庭应有效地运用国际人权条约，提供适当的补救。各国应在移民执法和公共服务之间设立“防火墙”，改进所有移徙领域的数据采集和指标，作出明智的决策。

128. 各国必须确保涉及移徙者双边协议、区域和跨区域合作机制，如区域协商进程透明，保障移徙者的人权，并确保问责制。

129. 各国应该认识到，需要加强联合国以人权为基础的移徙体制框架。这反过来会给联合国之外的非正式移徙治理带来积极影响，包括全球移徙与发展论坛和

区域协商进程。在这方面，特别报告员敦促联合国所有会员国考虑创建一个新的具体负责国际移徙工作的组织。这可以通过把国际移徙组织纳入联合国系统来实现。不过，特别报告员指出，这将需要给国际移徙组织修改任务，其核心工作应包括保护所有移徙者的人权。新的“以国际移徙组织为主”的机构也应得到足够的资源，而不应只按项目提供。

130. 各国应考虑批准所有核心联合国人权条约，包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，以及其他有关条约，包括国际劳工组织各项公约、《难民地位公约》和《减少无国籍状态公约》。

131. 各国应确保移徙者的人权列入 2015 后的发展议程。

(a) 有关国际移徙的高级别对话的建议

132. 2013 年高级别对话将于 2013 年举行的国际移民是一个重要的时刻，以反映对人权的主流移民辩论的各个方面。

133. 各国应考虑举行更多的高级别对话，如每三年一次，对话应是互动和面向行动的，每次对话都编写注重权利、经协商达成的成果文件。

134. 人权必须是一个贯穿所有高级别对话讨论的问题，各国应考虑提出以下问题：

(a) 不把非正规入境和居留定罪，这不应被视为刑事罪行；

(b) 不用拘留作为解决非正规移徙者的手段，采用拘留以外的方法；

(c) 确保更注重移徙者的人权；

(d) 采取措施打击仇外心理，消除对移徙者的排外暴力；

(e) 采取措施，确保有效保护过境国和目的地国儿童的人权；

(f) 采取措施，确保所有移徙者，包括非正规移徙者享有所有经济、社会和文化权利，包括教育、卫生、社会保障和适足住房和劳动的权利；

(g) 采取措施，确保移徙者在边境入境和驱逐程序中的人权；

(h) 采取措施，保证移徙者能够有效诉诸独立机构，投诉所有侵犯人权的行为。

(b) 有关全球移徙与发展论坛的建议：

135. 各国应界定全球移民与发展论坛会议更具体的成果，在这方面考虑在每次会议上通过一份正式成果文件，并建立一种机制，跟进和监测全球论坛的建设的实施情况。

136. 各国应考虑加强民间社会在全球论坛的参与。

137. 全球移徙与发展论坛应更注重人权，就有关人权问题专门举行圆桌会议，包括非正规情况下的移徙者的权利，并把移徙者人权纳入其所有工作的主流。

138. 全球论坛还应该考虑讨论有关移徙概况的议题，不一定非从发展角度讨论。

139. 全球论坛应更多地依靠全球移徙问题小组(包括人权高专办)的专业知识，应邀请联合国人权机制定期参与全球论坛的议程。

2. 给人权理事会的建议

140. 特别报告员敦促人权理事会把移徙者人权工作尽可能纳入其所有工作的主流，在其每年小组讨论儿童和妇女权利时，也讨论移徙者的人权。

141. 人权理事会应考虑每年就移徙者人权举行小组讨论，每年拟定不同专题。

3. 给联合国秘书长的建议

142. 特别报告员敦促秘书长就移徙问题高瞻远瞩，展现领导风范，在联合国推进移徙工作议程，加大宣传力度，确保在联合国系统内设立移徙问题人权框架。

143. 秘书长应通过领导和指导努力加强全球移徙问题小组移民集团，包括小组在移徙者人权方面的作用。
