



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

促进和保护人权，包括促进移徙者人权的方式方法

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会关于移徙者人权的第 67/172 号决议提交。大会在该决议中请秘书长向大会第六十八届会议提交关于决议执行情况的报告，包括分析人权视角可如何加强国际移徙与发展政策的制订和执行。

收到了各个国家、政府间组织和非政府组织提交的书面呈件。

报告探讨了以立足人权的方针，包括从 2015 年后发展议程出发，处理移徙者和移徙问题所涉组成要素，分析了人权视角可如何加强国际移徙与发展政策的制订和执行，并提供了将人权观点纳入移徙与发展政策设计和执行的近期实践。

* A/68/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 立足人权的方针	4
三. 在 2015 年后发展议程中对移徙者和移徙问题采取立足人权的方针	5
四. 国际移徙与发展政策的人权视角	7
五. 将人权视角纳入移徙与发展政策的近期实践	8
A. 不歧视	9
B. 立法	9
C. 在移徙与发展方面的合作	9
D. 身份正规化	10
E. 培训和信息	10
F. 儿童保护	11
G. 获得服务和社会保障的机会	12
H. 体面工作	12
I. 定罪、拘留和侦查	13
J. 对司法的监测和诉诸法律的机会	15
六. 结论和建议	16
A. 对司法的监测和诉诸法律的机会	16
B. 建议	16

一. 引言

1. 大会第 67/172 号决议请秘书长向大会第六十八届会议提交关于决议执行情况的报告，包括分析人权视角可如何加强国际移徙与发展政策的设计和执​​行。
2. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)代表秘书长发出普通照会，请求提供有关第 67/172 号决议执行情况的信息。各国、政府间组织和非政府组织应要求提交了书面呈件。¹
3. 本报告第二节分析了立足人权方针的组成要素。第三节探讨了在 2015 年后发展议程中，如何以立足人权的方针处理移徙者和移徙问题。第四节分析了人权视角可如何加强国际移徙与发展政策的制订和执行。第五节列举了将人权观点纳入移徙与发展政策设计和执行的近期实践，强调了这方面存在的挑战和最佳做法。第六节载列了结论和建议。
4. 在联合国可持续发展大会题为“我们希望的未​​来”的成果文件中，大会吁请各国切实促进和保护所有移徙者的人权和基本自由，特别是妇女和儿童的人权和基本自由，不论其移民身份为何，并通过国际、区域或双边合作和对话，以综合、平衡的方式处理国际移徙问题，确认原籍国、过境国和目的地国应发挥作用并承担责任，促进和保护所有移徙者的人权，避免采取可能使移徙者更易受伤害的办法。²
5. 移徙、移徙者人权与发展之间的联系错综复杂，涉及多个方面。当代移徙是一个日益复杂的现象。技术进步使旅行更快捷，信息通过因特网和社交媒体迅速传播。不平等加深、人口变化和全球劳动力市场往往使移徙者在艰苦和危险条件下工作。移徙的动机往往有很多方面且可以改变，特别是在移徙者历经往往艰难的长途旅行到达目的地国的情况下。由于缺乏合法移徙的机会，移徙者被迫依靠走私者来实现移徙，这会使移徙者更易遭受贩运者和其他形式的剥削。
6. 随着人口流动增加并更具全球性，自愿和被迫、正规和非正规、临时、季节性、长期和永久移徙之间的传统区分变得不再明晰。这使一个观点越来越有说服力，即应以综合方式处理所有移徙者的权利。国际移徙总人口中近半数为妇女和女孩，其中很多为独立移徙。估计 8 个移徙者中就有 1 个年龄在 15 至 24 岁之间。³ 在移徙过程中，儿童、青年、妇女和男子都面临各自特殊情况下的具体挑战。

¹ 可在联合国人权事务高级专员办事处网站查阅大部分呈件的案文；详见 www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/HLD2013.aspx。

² 联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作组，《为所有人实现我们希望的未​​来：向秘书长提交的报告》(2012 年 6 月，纽约)。

³ 经济和社会事务部人口司，《全球化世界中的国际移徙：青年的作用》，第 2011/11 号技术文件，(联合国，纽约，2011 年)。

7. 在这方面，必须注意到移徙在根本上是一种人类活动，涉及约 2.15 亿人往往在危险条件下的迁移。这不单单是一个抽象的巨大潮流，同时还是二十一世纪重要的经济和社会现象，因此对发展有切实影响，对移徙者及其家属作为人的发展，对原籍国、过境国和目的地国的发展，无不产生影响。在确定移徙与发展问题的讨论框架时，人权问题须置于中心，不容忽视。移徙和人权议程是一个重要视角，不仅在移徙与发展领域十分关键，而其本身也至关重要，因为人不论作为劳动单位或发展推动者发挥了怎样的工具价值，人权都是所有人固有的权利。

8. 保护移徙者人权对发展的惠益现已毋庸置疑。越来越多的人认识到，国家、区域和国际移徙政策应考虑到移徙者为社会和经济作出的重要贡献，各国应自愿承担起保护、促进、尊重和实现所有移徙者人权的法律义务。

二. 立足人权的方针

9. 采取立足人权的方针是为了支持更好、更可持续的发展成果，为此分析和解决不平等、歧视性做法和不公正的权力关系，这些往往是发展问题的核心所在。这种做法在规范上以国际人权标准为基础，在实践中旨在促进和保护人权。根据立足人权的方针，发展工作立足于国际法规定的权利和相应的国家义务体系。

10. 立足人权的方针重点关注提升责任承担者履行义务的能力和权利持有者主张权利的能力。这种能力包括技能、能力、资源、责任、权力和动机。

11. 立足人权的方针对结果和过程都十分重视。为确保基于权利的过程和结果，运作完善的信息系统和有效、切合实际的分项开列数据至关重要，以发现脆弱群体和他们的各种需求。

12. 在移徙中采取立足人权方针的基本原则包括：

(a) 普遍和不可剥夺。包括移徙者在内的所有人都有权享受普遍和不可剥夺的人权；

(b) 不可分割。所有人权(不论是公民、文化、经济、政治或社会权利)都不可分割，是包括移徙者在内的每个人的固有尊严；

(c) 相互依存和相互关联。实现一项权利往往全部或部分取决于其他权利的实现；

(d) 参与和包容。移徙者有权积极、自由和有意义地参与影响自身的决策；⁴

⁴ 赤贫和人权问题特别报告员指出，“有效参与可建立能力和对权利的意识，使贫困人口将自己视为社会的完整成员和自主成员，而不是听从他人决策的屈从者，被决策者视为受援对象或仅仅只是统计数字而已。”(A/HRC/23/36, 第 22 段)。

(e) 平等与不歧视。国家应解决在法律、政策和实践中直接或间接歧视和不平等对待移徙者的问题；

(f) 问责。国家应确保设计和执行移徙政策中的透明度，必须确保移徙者能利用纠正和补救机制。解决问责问题有很多办法，包括：

- (一) 批准国际人权公约并将有关标准纳入国内法律；
- (二) 司法和准司法机制，例如在法院裁决中考虑移徙问题，以及宪法和行政审查、国家人权委员会和监察机构等；
- (三) 行政和政策等机制，例如审查移徙政策和战略的人权影响；
- (四) 政治机制，如议会程序、非政府组织的监测和倡导；
- (五) 向人权条约机构报告移徙者状况。

13. 立足人权的方针可将发展分析和方案拟订从无章可循的施舍转变为更可衡量、可强制执行的义务。

三. 在 2015 年后发展议程中对移徙者和移徙问题采取立足人权的方针

14. 联合国人权事务高级专员指出，发展的试金石是任何战略和干预措施能在多大程度上满足人民免于恐惧和匮乏的正当要求，能在自己的社会中发出声音并过上尊严的生活。

15. 按照联合国系统的定义，立足人权的发展方针应以人为本、非歧视、包容、实行问责并减少不平等。2012 年，联合国系统 2015 年后发展议程工作队为 2015 年后发展议程建议了三项基本原则，即人权、平等和可持续发展。⁵ 工作队呼吁新的发展议程应符合人权标准和问责机制。

16. 忽视不平等、不解决普遍存在的歧视，增长和减贫就无法持久。经济增长本身不足以衡量发展。伴随重大结构性不平等和压制的经济增长既无法长期持续，也不能在当下得到道德上的接受。⁶ 发展的概念和实践须考虑生产性就业及人人有体面工作、教育和保健、充足的住房、食品、能在公共决策中发表意见、自由积极有意义地参与公共事务、公正的司法体制和个人安全感。

⁵ 联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作组，《为所有人实现我们希望的未来：向秘书长提交的报告》（2012 年 6 月，纽约）。

⁶ 联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作组，《远离恐惧和匮乏：2015 年议程中的人权问题——人权高专办专题构想文件》（2012 年 5 月），第 4 页。

17. 因此，发展在根本上在于消除障碍和拓宽选择。联合国人权事务高级专员指出，“在一个社会中，当法律、物质、社会或政治障碍使整体阶层都无法作出贡献时，那么这个社会根本无法实现真正的潜力，这一点到现在应该已不言而喻”。⁷ 将所有移徙者纳入发展之中不仅是源于禁止歧视的规范性义务，也是有效发展战略的实际需要。只有从人权方面加以考虑，移徙才能发挥推动人类发展的潜力。

18. 移徙者不是商品。发展措施不应迫使移徙者作为“发展的推动者”或发展工人而移徙，特别是在无法充分保护其人权和劳工权利的情况下。为处理发展问题而拟定适当国家规划和战略的责任在于国家，而非移徙者。

19. 2015年后发展议程也不应将移徙仅仅视为一种全球现象和发展的推动因素，而不考虑 2.15 亿多移徙者的发展状况，其中许多人在危险和不公平的条件下生活和工作。不考虑哪些群体被抛在后面的发展目标就像经济增长目标一样，虽然可以实现，但对确保建立更加平等和公正的世界无法产生任何实质影响。⁸

20. 联合国开发计划署《2009年人类发展报告》指出，低技能人员尤其面临更大的流动障碍，尽管很多富有国家需要他们的劳动力。⁹ 许多移徙者在不平等、歧视和边缘化的条件下移徙、生活和工作，无法从发展中受益。因此，应在今后的发展目标、具体目标和指标中明确列出移徙者的状况。2015年后发展议程是一次机会，可借以加强对移徙问题人权层面的了解，尤其是针对较易受伤害的移徙者。

21. 2015年后发展议程将工作领域视为移徙与发展互动的关键场所，特别是承认低技能和中等技能工人及无正常身分移徙工人的脆弱性。但除此之外，还应超越工作场所，认识到移徙与发展在其他重要公私空间中的相互作用，包括在家庭、移徙者离开和加入的社区、教育和文化生活中。适当的政策应设定明确目标，减轻面临风险的移徙儿童和妇女、老年和残疾移徙者以及无正常身份移徙工人遭受的不平等；确保所有移徙者能获得保健、教育、社会保障、住房、饮水和卫生等基本服务。儿童权利委员会注意到，保护儿童免于贫穷和社会排斥的政策、方案和措施必须包括移徙中的儿童，不论其身份如何。¹⁰

⁷ 见联合国人权事务高级专员 2013 年 6 月 6 日关于 2015 年后发展议程中人权问题的公开信，可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/HCOpenLetterPost2015.pdf。

⁸ 人权理事会 17 位特别程序任务负责人关于 2015 年后发展议程的声明，《使发展优先事项立足于人权：提升平等、社会安全和问责的激励机制》，2013 年 5 月 21 日。可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13341&LangID=E。

⁹ 《2009年人类发展报告：克服障碍——人的流动与发展》(联合国出版物，出售品编号 E.09.III.B.1)，第 2 页。

¹⁰ 儿童权利委员会，《2012 年一般讨论日的报告：国际移徙中所有儿童的权利》(2013 年 2 月)，第 88 段。

22. 2015年后发展议程应当是一项普遍议程，不应在国家之间作武断区别，而是侧重于人和人权。在当代移民中，来源国和目的地国之间的传统区分意义渐失。新兴经济体和中等收入国家越来越多地收容大量移民人口，南南移民与人员从发展中国家向发达国家的移民同样重要。传统目的地国自己的公民为寻求机会而迁移，而传统的来源国则成为过境国和目的地国。

23. 因此，2015年后发展议程应适用于所有国家和所有人民；应认识到移民者可能且的确常常在所有东道国和过境国中陷入贫困、被边缘化和受到歧视。目的地国制订的移民政策可长期影响移民者在原籍国的家人和社区的发展和人权。最贫穷的人往往在脆弱的条件下才会移民，这反映了他们有限的资源和选择。因此在许多国家，身份不正常、临时和低技能移民者(及其子女)远远比该国公民更可能生活在贫困和不平等之中。

四. 国际移民与发展政策的人权视角

23. 很难定义“移民与发展”政策。在人类发展进程(被认为是人类可以日益自由地选择其生活方式)的背景下，任何旨在解决移民问题并影响移民发展的措施都属于“移民与发展”政策。如上所述，移民和发展都是基本的人类活动。

24. 利用立足人权的方针制定和实施移民与发展政策有以下两方面的益处和附加值：(a) 内在理由，确认利用立足人权的方针解决移民问题，无论在道德层面还是法律层面都是正确的做法；(b) 外在理由，确认利用立足人权的方针解决移民问题会为移民及其家庭、乃至社会和国家带来更好更可持续的人类发展成果。重要的是，立足人权的方针力求利用和吸取、而非抛弃好的发展实践经验，为其持续实施增加说服力。

25. 以立足人权的方针制定移民政策有一个前提，就是各国自愿遵守普遍标准和原则。具体成果、服务提供与行为标准以及良好做法源于世界人权文书。各种人权机制对这些标准和原则提供了进一步指导和阐述。这一规范框架是制定和实施移民政策的坚实基础。

26. 平等和非歧视原则是国际人权法的核心，与普遍性原则直接相连，确保人人享有基本权利。《世界人权宣言》指出：“人皆生而自由；在尊严和权利上均各平等”（第一条）。包括非正规移民在内的所有移民与其他人一样，享有均等人权，包括经济、社会和文化权利；基于国籍或移民身份的所有限制必须旨在实现一个正当的目标，并且与该目标相称。这是国际人权框架的清楚信息。

27. 因此，人权框架要求各国实行一系列可行措施，履行义务，包括消除阻碍包括移民在内的所有人充分参与经济和社会生活的壁垒。其他措施包括确保社会安全、医疗和教育领域的国家战略和行动计划考虑移民情况和需求。

28. 人权框架要求，当一项法律、政策和做法看似公正而实际上却过分影响移民权利时，各国必须消除由此引起的直接或间接歧视。例如，规定入学学生必须出示出生证明的做法，是歧视非正规移民儿童，因为他们没有出生证明，也无法轻易获得出生证明。一些付费医疗体系导致贫困移民无法享受基本医疗保健，也属于歧视行为。

29. 利用立足人权的方针制定移徙和发展政策，特别重视最弱势、边缘化和遭排除的群体，能确保不会有人被漠视或落下。在这方面，所有移民由于身处国籍国法律保护以外，都是弱势人口。此外，移民作为陌生人进入一个社会，经常不了解这个国家的语言、法律和做法，可能缺乏社交关系网，这不利于移民了解、维护自身权利。非正规移民特别脆弱，因为他们没有获取法律公共服务的途径，或由于害怕暴露身份而在现实中无法获取这些服务。¹¹

30. 采取立足人权的方针治理移民政策意味着，国家不能做一些事情，如因移民身份而无限期拘留非正规移民。也意味国家应做一些事情，如颁布法律，规定移民儿童不应受到歧视，有权接受初级教育。还意味着，当私人行为体(如雇主或房东)侵犯移民权利时，国家必须采取行动。

31. 此外，一些移徙政策的制定和实施未考虑人权规定，可能损害人权，对移徙治理目标也毫无益处。例如，一些管理政策只实行惩罚性、限制性的边境控制，而未考虑劳动力市场和其他移民前来原因，这往往对入境移民的绝对数目影响甚微，却导致在国际边界线附近发生侵犯移民人权事件，贩运人口集团壮大，不安全和侵害行为加剧。¹²

32. 以立足人权的方针为指南的政策将全面审视环境，考虑移民及其家庭、移民工作生活所在社区、民间社会、地方和国家政府以及政府所有相关部门。这一方针可防止单一部门的“一叶障目”，促进以综合的方式应对移徙问题，考虑其与发展的关联。

33. 这一方针有利于使政策制定过程更加透明，赋予人民和社区权利，当移民权利受到侵犯时，对相关责任人进行问责，确保采取有效的补救办法。该方针在人权机制的建议下，通过公共、独立地评估国家业绩，帮助监测国家履行承诺的情况。

五. 将人权视角纳入移徙与发展政策的近期实践

34. 会员国在向本报告提供资料时，强调了它们为将人权视角纳入移徙政策制定和实施过程而采取的一系列措施，包括立法、行政、政策措施以及双边与多边合作。以下列举了此类近期实践，凸显了这方面的挑战和最佳做法。

¹¹ 全球移徙问题小组关于非正规移民的人权问题的声明，2010年9月，见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10396&LangID=E。

¹² 见 A/HRC/23/46，第83段。

A. 不歧视

35. 移民经常遭受歧视或排挤。在一些国家，移徙法规明确歧视不同移民群体，例如，限制低技术移民的家属入境，却允许高技术移民家庭团圆。

36. 一些国家在确保不歧视问题上有所进展。例如，约旦通过了旨在消除对女性的歧视的立法措施，包括于 2008 年和 2010 年修改劳动法，将适用范围扩大到女性移民家政工人或其他工人群体。

37. 在罗马尼亚，社区宣传活动让人们意识到寻求庇护者和移民面临的问题，大有助于消除仇外心理，确保人们更好地理解移民的处境。

38. 2012 年，黑山通过了新的“改善罗姆和埃及族地位的战略(2012–2016 年)”以及与该战略对接的行动计划。

B. 立法

39. 制定并实施具体的移徙与发展政策，可辅之以基于权利的立法框架，包括宪法、不歧视和就业法、平等待遇法以及劳动和移徙法。

40. 阿根廷 2004 年国家移民法包含了旨在确保充分尊重移民及其家属人权的标准。该项立法根据平等和普遍性原则承认移徙权，确保移民及其家属能平等获得社会服务、公共财产、健康教育、司法、就业和社会保障。

41. 厄瓜多尔 2008 年宪法规定，移民不论身份如何均受保护，并承认“移徙权”。第 40 条明确规定，任何人不能因移民身份而被视为违法。

42. 格鲁吉亚宪法保证，外籍人和无国籍人与本国国民享有同样的权利、自由和义务。移民平等享有保健系统及其福利，包括医疗和社会服务。然而，该宪法并未明确承认非正规移民享有这些权利。

43. 在波斯尼亚和黑塞哥维那，立法规定，公共就业服务体系和青年就业区域委员会必须参与制定临时移徙计划。

C. 在移徙与发展方面的合作

44. 双边与多边合作以及国家政府内部及国家和地方各级政府与公民社会利益攸关方之间的协调与合作是基于人权的移民政策的重要因素。很多国家与目的地国签订谅解备忘录和双边协议，从人权视角来讲非常重要。此类协议要基于权利，要在透明的参与性过程中予以制定和实施。

45. 移徙是个复杂的多维问题，与很多部门密切相关，如主管劳工、内政、外交、儿童保护、医疗、教育和负责监督人权义务的部门。阿塞拜疆采用“单一窗口”原则，国家移民局作为统一的政府机构处理移徙进程，加强了参与移徙进程的各部门之间的协调。在瑞士，多个部门和机关采用“政府一体”的方式处理移徙事

务。在哥斯达黎加，国家儿童福利院和国家移徙与外事局加强合作，共同制定了关于保护移民儿童权利的机构间协调议定书。

46. 在联合国儿童基金会的援助下，南非社会发展部以及津巴布韦公共服务、劳工和社会发展部草拟了规范操作程序，管理对孤身儿童和分离儿童的追踪、团聚和替代照料安排的事务。

47. 在黎巴嫩，2013年，黎巴嫩劳工部、黎巴嫩招聘机构业主联盟以及黎巴嫩明爱移民中心经与人权事务高级专员办事处和国际劳工组织协商，共同制定并推出了行为准则，指导招聘机构促进和保护移民家政工人的权利。

48. 斯里兰卡与意大利和塞浦路斯等雇佣斯里兰卡移徙工人的国家签订了社会保障协议，确保社会保障权利的可携性，允许移徙工人向其工作国家申索养恤金等社会保障福利。

49. 在拉丁美洲和加勒比海区域，针对移民青年与妇女的性健康和生殖健康举措倡导以下国家开展跨国多部门合作：阿根廷与玻利维亚多民族国；哥伦比亚与厄瓜多尔；哥斯达黎加与尼加拉瓜；萨尔瓦多、危地马拉与墨西哥；海地与多米尼加共和国。该举措得到联合国人口基金支持，正在改善移民获取性健康和生殖健康服务的渠道，加强旨在防止性传播感染、艾滋病毒/艾滋病传播和性别暴力的方案。

D. 身份正规化

50. 身份正规化方案是解决非正规移民极端弱势问题的有效政策措施，从而帮助这些移民实现积极的发展成果。

51. 《南方共同市场成员国国民居留权协议》于2002年签署，2009年生效。该协议确保南方共同市场成员国的国民可在该区域组织的任何国家内临时居住（两年后变为永久居民），并有权享受与国民同等的待遇，包括在劳动力市场。

52. 阿根廷（2007-2010年）、巴西（2009年）、智利（2007年）和巴拉圭（2011年）实行了身份正规化方案。巴拉圭的方案允许2010年10月前入境的约5 000名非正规移民实现身份正规化。据报，阿根廷的“大祖国”正规化项目使560 131人获得临时或永久居住权，为整个国家带来了重大发展利益。

E. 培训和信息

53. 加强人权政策实施的一个重要因素是加强和拓展针对所有有关移徙事务的国家机关（包括移民和边境当局、法官、检察官、税务官、劳动监察员、社会工作者、教师、保健专业人员以及大使馆和领事馆的外交官和职员）的技术援助和能力建设。国际劳工组织劳动力迁移多边框架鼓励各国提供有效执行机制，保护移徙工人人权，并向涉及移徙工作的政府工作人员提供人权培训（框架准则8.3）。

54. 阿塞拜疆以及波斯尼亚和黑塞哥维那采取了多项措施，向公务员提供关于移徙和贩卖人口的培训，包括关于适用国际人权框架条款的培训。哥伦比亚向移民事务机关提供关于人权和移徙条款、难民法以及贩运人口和偷运移民的培训。在罗马尼亚，在港口、机场和边境地区工作的移徙事务职员接受了关于人权准则实际应用的培训。

55. 欧盟和中国(香港)、印度尼西亚、黎巴嫩、墨西哥、巴基斯坦、坦桑尼亚联合共和国以及美利坚合众国等国的拘留所看守、警察和边境警卫接受了关于被拘留者的法律准则培训，包括拘留条件、被拘留者的权利与福利、被拘留者可获得的庇护和法律程序。

56. 向移民提供的培训项目应不仅仅警告可能的风险，还应让移民了解自己的权利。斯里兰卡采取的举措包括，海外务工局向即将出发的登记移民提供培训，并设立 8 个试点区域移民信息和服务点。约旦开展了信息媒体宣传。塔吉克斯坦也开展了宣传活动和培训，以保护并支持离开本国的移徙工人。

57. 国际移徙组织通过出发前介绍和移民资源中心，帮助劳工移民了解国外就业的风险以及自身的权利。国际移徙组织在孟加拉国帮助培训劳工辅警，并与国际劳工组织一同向毛里塔尼亚的劳工督察提供培训。

F. 儿童保护

58. 儿童权利委员会指出，各国应确保本国管辖下的所有儿童都享有《儿童权利公约》规定的权利，无论他们自己或其父母的移民身份如何，并应处理所有侵犯这些权利的行为。¹³ 应加强国家社会保护体系防止和解决与移徙间接或直接相关的弱势情形的能力，受移徙影响的儿童及其家庭应是社会政策和项目的特殊目标群体，不论其移民身份如何，不得歧视。

59. 在比利时，移民局设立了专门帮助孤身儿童的部门，其职责是确保授予其居住许可，搜寻家庭成员，并确保家庭重聚对儿童最有利。另外，设立了针对孤身儿童的专业化中心。其他国家，例如危地马拉、罗马尼亚和乌克兰也采取了类似措施，保护孤身儿童。

60. 出生登记是一项基本人权，是实现保健、社会福利和教育等其他权利的基础。在泰国，民事登记法承认非正规移民的子女有权获得出生登记。另外，2008 年，国籍法允许特殊群体入籍，包括 1992 年前在泰国出生的非正规移民的子女。

61. 在摩尔多瓦共和国，保护孤身儿童国家行动计划(2010-2011 年)旨在解决弱势儿童的多方面问题。2012 年，劳动、社会保护和家庭部普查了此类儿童。

¹³ 儿童权利委员会，“2012 年一般性讨论日报告：国际移徙背景下所有儿童的权利。”

G. 获得服务和社会保障的机会

62. 有些东道国限制移徙者获得保健和其他服务的机会，理由是它们需要保护自己的福利系统使之免遭滥用，并吓阻移徙。人权条约机构和专家基于道德伦理和事实理由对这种说法表示质疑。¹⁴ 即便是那些没有直接参与正式社会保护的移徙者往往也通过支付间接税为社会保护计划和方案的筹资作出了贡献。一些国家直接禁止移徙者获得服务，而在另一些国家，非正式或隐蔽的障碍则导致难以获得服务。服务提供机构内部或周围的移民管制做法，以及服务提供者 and 移民当局之间缺少防火墙的事实，往往导致不允许获得基本服务。

63. 在阿根廷、特立尼达和多巴哥及乌拉圭，所有移徙者享有与国民同等的社会服务机会。比利时、法国、意大利和荷兰等其他国家则实行政治制度，使身份不正常的移徙者可以获得一系列保健服务。在智利，卫生部的一项决定确保为身份不正常的移徙者提供紧急医疗服务，并确保身份不正常的孕妇和儿童可以获得保健服务。希腊、葡萄牙、罗马尼亚和西班牙则承认所有儿童均有平等获得保健服务的权利。

64. 所有儿童不论法律地位如何均可获得教育的基本权利在阿根廷、比利时、智利、意大利、西班牙、泰国、荷兰和乌拉圭得到确认。法国的一份部长通知则起到相同的效果。阿根廷的移民法明确指出，教育当局应为移徙者提供关于身份正常化程序的指导和咨询。

65. 泰国夜丰颂府的一个生计和社会凝聚力综合社区发展项目旨在为身份正常和不正常的移徙者提高谋生机会并加强他们与社会的融合。这些综合社区发展方法把重点放在创造谋生手段上，发展地方政府的能力和自然资源管理。

66. 国际劳工大会通过的关于国家社会保护最低标准的第 202 号建议书规定了应扩大到所有移徙者的四项基本的社安保障。2009 年至 2011 年，国际劳工组织为摩尔多瓦共和国发展机构能力提供了支持，以规划和实施移徙者社保覆盖办法，并落实双边社会保障协定。

H. 体面工作

67. 许多移徙者，特别是临时或非正常身份的低技能工人或移徙者，在就业方面容易遭到剥削和虐待。移徙工人不论其移徙身份如何，均应享受同等的待遇和工作条件。国民或特定类别的非本国国民可能有优先进入劳务市场的机会，但移徙者一旦拥有工作，就有权享受基本的保护，而不论其法律身份如何。把移徙者捆绑于特定雇主的做法会鼓励剥削劳力，阻碍移徙者寻找更好的机会，因而既从权利角度来说不可取，也不符合经济效益。在有些国家，立法要求移徙者获得雇主

¹⁴ 例如，见 A/HCR/14/30，第 22 段。

的许可才能离开该国或更换雇主，使得移徙者很难在不冒着遭到羁押、递解出境和损失收入的情况下脱离剥削性的工作条件。虽然有些国家在为移徙工人实行标准合同方面取得了进展，但许多国家并未将最低工资或改善对剥削性征聘机构的监管等重要保障包括在内。家政工人等一些移徙者往往被明确排除在家庭佣工法律的保护之外。

68. 在斯里兰卡，移徙工人在出发前必须登记，并且规定服务合同的签订必须有国家外国就业局的官员在场，并得到斯里兰卡驻外使团的核准。

69. 阿塞拜疆关于劳动力迁移的法律规定，如果雇用合同终止的原因并非取决于移徙工人，则雇主应偿还移徙工人及其家人回返的所有相关费用。

70. 在中国的台湾省，禁止雇主保留移徙工人的身份证件，如护照或居留许可证。雇主不得扣留移徙工人的工资或财产，实施身体伤害，或者侵犯他们的任何其他权利。有这类行为的雇主可能会被禁止雇用移徙工人。

71. 海湾合作委员会国家的家政工人有权签订统一的标准合同，包括每周休息一天，有权保留自己的护照，以及每月薪金以可跟踪的电子方式打入银行账户。2013年，菲律宾和沙特阿拉伯签署了一项协定，保护菲律宾移徙家政工人的劳动权利，包括设立 24 小时帮助热线。

72. 在毛里求斯，移徙工人享有与当地工人平等的法定薪金水平及其他雇用条款和条件，并有权加入和成立工会。自 1999 年起，在劳工部内成立了一个专门的移徙工人部门，以移徙者能听懂的语言，对工作场所开展检查，受理以移徙工人名义提出的申诉并采取相应的行动。

I. 定罪、拘留和侦查

73. 刑事定罪和排斥的政策不大可能有效吓阻非正常移徙，却可能造成有害后果，不仅损害移徙者的人权和福祉，而且损害相应社会收容社区与移徙者的关系，最终对人类发展造成伤害。越来越多的证据表明，行政拘留并不能吓阻非正常移徙，而且尽管过去 20 年来全球推行越来越严厉的拘留政策，但非正常移徙的人数并未减少。¹⁵

74. 自 2009 年以来，一些国家已通过立法或政策，停止对某些类别的移徙者的移民拘留，包括阿根廷、比利时、巴西、加拿大、匈牙利、日本、巴拿马、南非、

¹⁵ 见 A/HRC/20/24，第 8 段。近年来有相当大的势头吁请各国探索移民拘留的有效替代办法，其依据之一是国际法的相称原则，这一原则要求拘留只作为最后手段加以运用。见任意拘留问题工作组的报告(A/HRC/13/30 and Add. 1 至 3)。另见 2011 年 5 月 11 日和 12 日在日内瓦召开的联合国人权事务高级专员办事处-联合国难民事务高级专员公署“寻求庇护者、难民、移徙者和无国籍人拘留替代办法全球圆桌会议”的会议记录和摘要结论(可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/Roundtable.aspx)。

瑞典和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。最近，日本临时释放了受到移民拘留的儿童，并实行了一项政策，防止他们未来受到关押。日本还减少了该国在押移徙者的总人数，并同当地非政府组织发展了工作伙伴关系。

75. 一些国家还对当局可为行政目的而拘留移徙者的时间施加了限制，包括捷克共和国、法国、匈牙利、爱尔兰、意大利、卢森堡、摩洛哥、荷兰、尼加拉瓜、阿曼、葡萄牙、斯洛伐克、西班牙、瑞典和赞比亚。

76. 一些国家对身份不正常的移徙者采取了拘留以外的替代性措施，其中一些还明确确认，儿童等特别脆弱的群体不应受到拘留。在西班牙，法律禁止对儿童实施移民拘留；这类儿童将移交给保护未成年人的服务机构，并且只可在适合家庭的设施中与其父母关押在一起。

77. 允许移徙者居住在收容社区内同时保持自己人身自由和安全，证明是拘留替代措施中最有效、成本最低的办法。¹⁶ 可将移徙者移交给社区支助机构，如收容所，他们可以在此获得法律援助、医疗照护、教育机会和心理帮助。

78. 除塞浦路斯和马耳他外，欧洲联盟的所有国家均已立法规定，必须在作出任何拘留决定前尝试采用拘留的各种替代办法。委内瑞拉玻利瓦尔共和国 2004 年的移民法禁止拘留，并提供了可以在驱逐程序内采用的一些替代办法，包括定期向有关当局报告，行政程序期间在指定地点居住，以及提供财政担保（这一点须考虑移徙者的经济状况）。

79. 已开发出一些风险评估工具，以协助移民官员就移民拘留是否必要作出知情决定。这类风险评估工具限制不必要的拘留，提高决策的一致性，并确保特别脆弱和风险较低的人绝不会有受到移民拘留的风险。在美国，移徙者要经过一项业务性筛查流程，该流程采用一种全国范围的风险评估工具对他们进行筛查。

80. 根据国际人权框架，非正常入境和停留属于行政违法行为，不是危害人身、财产或国家安全的犯罪行为。¹⁷ 人权机制的指导意见要求各国不应将非法入境或停留定为犯罪行为，其目的之一是为了减少不必要的拘留。

81. 在有些国家，对贩运人口和偷运移徙者的应对已超越了刑事司法干预措施，采用了更为全面的基于权利的综合政策。联合国毒品和犯罪问题办公室通过其《执行移徙者偷运问题议定书国际行动框架》，协助各国执行《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》，强调尊重移徙者的人权是一个可以用来防止和打击偷运移徙者的手段。

¹⁶ 国际拘留联盟简报文件，“国际移民拘留、趋势和良好做法”（2013 年 7 月）。

¹⁷ A/HRC/20/24，第 13 段。

82. 某些逮捕身份不正常的移徙者以及在医院、学校和民事登记机构等服务提供者与执法机构之间交流个人数据的做法对移徙者的人权造成了过度的影响。欧洲联盟基本权利机构与欧洲联盟成员国、欧洲联盟委员会和非政府组织一道，编写了一份“当做与不当做”文件，在这方面提供指导意见。¹⁸

J. 对司法的监测和诉诸法律的机会

83. 除非移徙者能享有法律保护并能要求追究责任，否则他们的权利仍将容易受到侵犯。人权框架要求各国通过司法或准司法机制提供法律矫正措施，使移徙者能够针对国家和非国家行为体行使其权利，而无需害怕受到拘留或递解出境。

84. 不正常的移徙身份可能成为获得司法救助的直接障碍。在有些国家，身份不正常的移徙者不能享有就业法保障的劳动权利，因为没有就业许可，雇用合同被认为是非法的。在另一些情况下，身份不正常的移徙者无法受益于法律代理权，因为公证机构不会签发授权书。移徙身份也可能成为获得司法救助的间接障碍。身份不正常的移徙者往往不太愿意接触公共当局以获取医疗服务、送孩子上学、控诉罪行和践踏人权行为或者寻求补救，因为担心会丢掉工作或者遭到举报、惩罚或驱逐出境。

85. 在美国，立法为受到贩运人口等罪行伤害的移徙者提供临时合法移徙身份。

86. 在格鲁吉亚，关于外籍和无国籍人的立法规定，移徙者有权向法院和其他国家机关申诉以便保护其人身、财产和其他权利，并规定，这些人应享有与公民同等的程序性权利。在危地马拉，每一个人，包括移徙者，无论其国籍如何，均可诉诸司法法院以及劳动和社会保障法院。此外，移徙者还可以求助于人权倡导者办公室的申诉机制。

87. 墨西哥采取了几项措施，保障身份不正常的移徙者获得司法救助的机会，例如在恰帕斯州成立了为移徙者服务的检察署，国家移民局也在 2010 年通过了一些对受到犯罪伤害的移徙者进行身份鉴定和援助的规程。

88. 关于移民拘留，一些国家已确保在国家一级进行独立、定期拘留监测。例如，执行此类监测的有斐济、洪都拉斯、马里、毛里求斯、墨西哥、尼加拉瓜、尼日利亚、南非、瑞士和乌干达的国家人权机构，以及厄瓜多尔、匈牙利、前南斯拉夫的马其顿共和国、马尔代夫、黑山、荷兰、新西兰、波兰、摩尔多瓦共和国、塞内加尔、塞尔维亚、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国的监察员和独立委员会。

¹⁸ 欧洲联盟基本权利机构，“逮捕身份不正常的移徙者：基本权利方面的考虑”（2012 年）。可查阅 <http://fra.europa.eu/en/news/2012/fundamental-rights-considerations-apprehending-irregular-migrants>。

六. 结论和建议

A. 结论

89. 采取立足人权的方针制订和实施移徙政策意味着各国义务对照各项人权标准和基准拟订和审查所有此类政策，并努力确保这些政策能保护所有移徙者的人权，特别是那些最易受伤害的移徙者。越来越多的证据表明，以人权办法处理移徙政策，可以带来更好、更可持续的人类发展结果。受过教育、健康和有能力的移徙者更能使自己和家庭摆脱贫困，并为原籍国、过境国和目的地国更广泛的社区和经济作出贡献。

90. 因此，在立足人权的政策的指导下，国际移徙可以成为一个增强权能的过程，为移徙者及其家庭和社区带来发展方面的惠益。相反，如果没有人权视角，则可能导致政策制订更多地响应民粹主义甚至仇外需求、不切实际的政策目标或者有缺陷的假设，而不是响应合理和有证据支持的关于移徙的人力成本和效益以及确保移徙者人权得到保护的措施的辩论。

91. 例如，移徙政策往往没有认识到，移徙妇女并不总是弱势和被动的移徙行为者，也没有认识到，移徙儿童往往是他们自己移徙的行为者（而并不一定是受害者）。移徙政策有可能基于错误的假定，认为移徙者构成犯罪和安全威胁，而没有考虑他们来到东道国并在东道国工作的原因、他们的经济和社会贡献以及他们对具体发展干预的需求。

92. 为了加强移徙政策的制订和实施，各国以及其他利益攸关方应寻求在国家、区域和国际各级改善立足人权的移徙治理。¹⁹

93. 在移徙和人权方面存在着巨大的知识差距，这可能会限制各国制订和实施立足人权的移徙政策的能力。有必要确定各项立足人权的指标，以便培养起能力，在国家 and 地方各级制订此类政策，并开发用于监测、实施、能力建设和宣传的工具。人权视角有助于调整数据收集方向，使之超越传统来源，并对人口统计或经济指标等来源加以分析，同时关注脆弱性、歧视和排斥情况。

B. 建议

94. 秘书长欢迎从各会员国收到的有关加强保护所有移徙者人权的立法、规章和政策的资料，并提出以下建议：

¹⁹ 2012年12月，秘书长委托联合国人权事务高级专员办事处与全球移徙问题小组及联合国系统其他合作伙伴协商，编写一份关于移徙和人权问题的分析报告，以便在将于2013年10月3日和4日召开的2013年国际移徙与发展高级别对话上并在该对话以后推动对移徙者人权的特别重视。见联合国人权事务高级专员办事处“移徙与人权：改善立足人权的国际移徙治理”（2013年）；可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/MigrationAndHumanRightsIndex.aspx。

(a) 鼓励各国在向人权理事会普遍定期审议机制提交的国家报告中加入有关保护移徙者人权措施的资料；

(b) 鼓励移徙者人权问题特别报告员继续通过与会员国对话促进保护移徙者人权；

(c) 鼓励各国批准所有相关国际人权文书，特别是《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》；

(d) 强调各国依照核心国际人权文书，有义务保护在其管辖下所有人的权利，无论其国籍或法律身份如何；

(e) 建议根据国际人权标准，为加强对所有移徙者人权的保护制定综合性的国家行动计划；

(f) 呼吁各国采取积极主动的措施防止并惩处对移徙者的歧视，并避免移徙者受到边缘化和社会排斥；

(g) 鼓励各国确保所有移徙者不论其法律身份如何，均可获得适当的医疗服务，包括预防、治疗和缓解性的医疗服务，并保护他们获得健康的基本决定条件的机会；

(h) 呼吁各国承认人人都有受教育的权利，而不论其移徙身份或其父母的移徙身份如何。秘书长还鼓励各国制订教育战略，从整体上加强边缘化社区的能力，并专门解决这些社区内弱势移徙者的需求；

(i) 鼓励各国建立关于在保健机构和学校管理者等公共服务提供者与移民当局之间分享信息的防火墙和保障措施。不应要求公共服务机构向移民当局报告或以其他方式分享数据，并应就此向各机构提供指导；

(j) 呼吁各国确保移徙者可以参加社会保障计划，作为减轻贫困和维护人的尊严所需的起码条件，并合作加强移徙者获得社会权利的机会，包括那些身份不正常的移徙者的权利。秘书长还鼓励各国确保本国国民和移徙者(包括那些身份不正常的移徙者)在工作条件方面受到平等对待，即使在私人合同中也没有任何克减。移徙工人应可获得补救，包括在雇主实施暴力和身体、精神或性虐待、不支付工资以及非法解雇的情况下获得补救；

(k) 呼吁各国停止将身份不正常的移徙者定为罪犯，并仔细审查此类移徙的需求和原因。秘书长还鼓励各国采取步骤停止移民拘留，并对身份不正常的移徙者实行拘留以外的替代措施，并对拘留期限进行审查以避免过度羁押身份不正常的移徙者。儿童不应因其移徙身份或非正常入境而受到拘留；

(l) 呼吁各国认识到移徙者，特别是低技能、临时和身份不正常的移徙者往往被特别排除在发展之外，因此呼吁各国确保借助新的 2015 年后发展议程并在国家发展计划的范围内醒目地分列出移徙者的境况；

(m) 建议紧急发展关于移徙和人权问题的切实、有效和可靠的知识，包括收集按照性别、年龄和法律身份分列的数据，同时确保此类数据收集活动符合关于数据保护和隐私权的国际标准；

(n) 呼吁各国与包括移徙者在内的所有相关的利益攸关方合作，制定关于移徙问题的人权指标，以便提高其制订、实施和监测立足人权的移徙政策的能力；

(o) 鼓励各国在全球、区域和国家各级治理国际移徙的范围内加强对所有移徙者人权的专门关注，认识到移徙基本上是一种人类现象，并认识到有必要改善这方面的国际合作与对话。
