



## 人权理事会

### 第三十三届会议

#### 议程项目 2 和 3

#### 联合国人权事务高级专员的年度报告 以及高级专员办事处的报告 和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

## 促进和保护大规模流动情境中移徙者的人权\*

### 联合国人权事务高级专员的报告

#### 内容提要

本报告系依照人权理事会第 32/14 号决议提交。在该决议中，理事会请联合国人权事务高级专员在理事会第三十三届会议召开前，就促进和保护大规模流动情境中移民移徙者的人权问题提交一份报告。

高级专员在报告中分析了大规模流动情境中移民移徙者的人权状况。高级专员展望大会召集的解决难民和移民移徙者大规模流动问题高级别全体会议，在报告最后向各国及其他相关利益攸关方提出了一系列建议。

\* 由于授权撰写本报告的依据——人权理事会第 32/14 号决议在拟由理事会第三十三届会议审议的报告的提交截止日期之后通过，因此本报告迟交会务部门。



## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 背景.....	3
三. 促进和保护大规模流动情境中移徙者和难民的人权.....	4
A. 确保人权处于移徙者大规模流动应对工作的核心位置， 并保障监督与问责.....	4
B. 了解大规模流动情境中移徙者的脆弱性.....	5
C. 与针对移徙者的仇外心理作斗争.....	6
D. 保障移徙者可诉诸司法.....	7
E. 保护危难之中移徙者的生命和安全.....	7
F. 确保所有的边境治理措施均保护人权.....	8
G. 确保所有的回返均合法且可持续.....	8
H. 保护移徙者免遭一切形式的暴力和剥削.....	9
I. 维护移徙者的自由权.....	10
J. 确保移徙者的家庭完整得到最广泛的保护.....	10
K. 保障移徙情境中所有儿童的人权.....	11
L. 保护移徙妇女的人权.....	11
M. 确保移徙者有权享有能达到的最高标准身心健康.....	12
N. 保障移徙者的适足生活水准权.....	12
O. 保证移徙者享有在公正而有利的条件下工作的权利.....	13
P. 保护移徙者的受教育权.....	14
Q. 维护移徙者的知情权.....	14
R. 尊重并支持致力营救和援助移徙者的人权维护者及 其他人员的活动.....	15
S. 改进大规模流动中移徙者的人权状况相关分列数据的收集工作.....	15
T. 推动国际合作，确保采用人权为本的方针应对大规模流动现象.....	16
四. 结论和建议.....	16

## 一. 引言

1. 人权理事会在 2016 年 7 月 1 日通过的题为“保护移徙者的人权：加强对移徙者人权的促进和保护，包括在大规模流动情境中”的第 32/14 号决议中，请联合国人权事务高级专员经与各国及包括各区域组织、民间社会组织和国家人权机构在内的其他相关利益攸关方磋商，在理事会第三十三届会议召开以前，就促进和保护大规模流动情境中移徙者的人权问题向理事会提交一份报告，并将该报告转呈大会第七十一届会议。

2. 据此，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)于 2016 年 7 月 22 日向会员国、政府间组织和非政府组织发出了一份普通照会，就该问题征求意见和资料。收到了会员国、政府间组织、非政府组织以及个体专家提交的书面材料。<sup>1</sup>

## 二. 背景

3. 会员国在《关于难民和移徙者的纽约宣言》<sup>2</sup> 中宣言，“大规模流动”可理解为反映了若干考虑因素，包括：涌来的人数；经济、社会和地理环境；接收国的应对能力；突如其来或旷日持久的流动的影响。该词语并不包括诸如移徙者从一个国家到另一个国家的正常流动。

4. 世界各地有数百万妇女、男人和儿童在大规模流动情境中人权状况岌岌可危。以这种危险的方式流动的每一个人，在旅途中和边境处都需要某种形式的保护，不管是国际难民保护，还是给予酷刑、创伤或贩运受害者的保护，抑或是对特定人权的保护。正如联合国人权事务高级专员所断言的那样，此类流动很少完全是真正意义上“自发”的。

5. 在本报告中，高级专员分析了大规模流动情境中移徙者的人权状况，并将本分析的编写工作与全球移徙问题小组正在通过其人权和性别平等问题工作组就大规模和(或)混合流动情境中保护处境困难移徙者的人权问题制定的指南联系起来。<sup>3</sup> 报告的每一节均强调了《纽约宣言》当中最具相关性的内容，显示了作出的承诺以及国际社会对这种人权挑战持续不断的重视。

<sup>1</sup> 收到了阿根廷、澳大利亚、智利、哥伦比亚、古巴、意大利、立陶宛、墨西哥、黑山、摩洛哥、卡塔尔、沙特阿拉伯、塞尔维亚、美利坚合众国以及欧洲联盟提交的材料，其中很多材料着重谈到了良好作法。还收到了联合国机构和非政府来源提交的材料。所提交的材料可在人权高专办网站移徙问题网页上查阅：[www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/LargeMovements.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/LargeMovements.aspx)。

<sup>2</sup> 联合国大会召集的解决难民和移民大规模流动问题高级别全体会议的成果文件，由大会 2016 年 9 月 19 日在第 71/1 号决议中通过。

<sup>3</sup> 人权理事会在第 32/14 号决议中请高级专员继续以全球移徙问题小组移徙、人权和性别平等问题工作组联合主席的身份，以现有的法律规范为基础，就在大规模和(或)混合流动情境下保护处境困难移民的人权问题，制定原则和实用指南，并就此向理事会第三十四届会议提出报告。在《纽约宣言》第 51 段，各签署国表示注意到全球移徙问题小组的工作。

### 三. 促进和保护大规模流动情境中移徙者和难民的人权

#### A. 确保人权处于移徙者大规模流动应对工作的核心位置，并保障监督与问责

6. 大规模流动中的每一个人，不管是被定为移徙者，<sup>4</sup> 还是难民，<sup>5</sup> 还是任何其他类别人员，均有权享有人权。笼统地讲，根据《世界人权宣言》第二条，人人有资格享有《宣言》所载的一切权利和自由，不分任何区别。会员国在《纽约宣言》第 5 段中重申并表示要充分保护所有难民和移徙者的人权，无论其身份如何，并强调所有人都是权利持有人。在《国际人权宪章》中，只有在两项权利上，且只有在为数有限的情况下，才会在国民和非国民之间作出例外规定。

7. 个人在大规模流动中的人身经历存在着重要的共同之处，对人权有着同等重要的影响。强迫移徙往往可以表现为连续而非一分为二的过程。<sup>6</sup> 寻求庇护者和非正规移徙者等在边境站遭受歧视、暴力和勒索之苦，在拥挤的卡车和漏水的船上蒙受伤亡之难，在移民拘押中萎靡不振，在许多国家非正规经济部门的危险工作岗位上并肩劳碌。外国人和外来人因其相貌，因其籍贯，因其信仰而专门而成为仇外暴力和仇恨言论的侵害对象。根据人员不同的类别来决定如何应对这种侵权行为，没有多大道理。防止种族歧视的人权标准或健康权对所有人都同等适用，而国际人权法为保护所有流动人口提供了依据，无论他们随后将被归入哪个更具体的群体，享受哪些更精确界定的权利。

8. 更确切地说，人权是普遍、不可剥夺、不可分割和相互依存的。国际人权框架清清楚楚地指出：为了落实这种权利，必须考虑到每个人特有的个人情况，而且必须将每个人都视为积极参与者，而不仅仅是被动接受服务的人。人权与人而不是与地方联系在一起。这进而意味着责任承担方有义务尊重、保护和落实各个流动阶段上的所有人的权利。

<sup>4</sup> 在缺乏普遍接受的相关法律定义的情况下，人权高专办将“国际移民”界定为“身处其为公民或国民之国家之外的任何人员，或者，就无国籍者而言，身处其出生国或常住国之外的任何人员”。见人权高专办《关于国际边界上的人权问题的建议原则与准则》(2014 年)，第一章，第 10 段。

<sup>5</sup> 根据国际难民法，难民有权受到特定保护，包括免于送回至遭受迫害的国家(《关于难民地位的公约》，第三十三条)和不得因非正常入境而加以刑罚(同上，第三十一条)。

<sup>6</sup> 签署国在《纽约宣言》第 6 段中承认，虽然难民和移民的待遇另有法律框架规定，但他们享有同样的普世人权和基本自由。他们也面对许多共同的挑战，存在类似的弱势，包括在大规模流动过程中。人权高专办认为：难民和其他移民在国际法下的待遇由不同但交叉的法律框架来规定；流动中的所有人员均平等地享有受到人权法保护的權利，其中包括免遭驱回，比如在《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》以及《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》的规定之下。

## B. 了解大规模流动情境中移徙者的脆弱性

9. 在《纽约宣言》第 23 段，会员国表示认识到并将按照国际法规定的义务解决随大规模流动的难民和移徙者一起跋涉的所有处境脆弱者的特殊需要。《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》表示深信移徙工人及其家庭成员的权利尚未在世界各地得到充分的承认，因此需要适当的国际保护。

10. 在本报告中，高级专员争取使人们了解那些根据《关于难民地位的公约》可能不符合难民条件，但处于脆弱境地，因而需要保护的移徙者的人权状况。因此，在报告余下内容中，“移徙者”一词将用来指代此类人员。但是，就这一广泛的人群来说，必须意识到具体个人和具体群体有不同的权利和需求，比如被贩运人员、移徙工人、偷渡移徙者、老年人、儿童、面临危险的妇女、残疾人，以及申请失败的寻求庇护者。<sup>7</sup> 上述很多群体的特定权利已在国际法律文书中得到承认。<sup>8</sup>

11. 大规模流动中的移徙者往往易受伤害或者处境飘摇不定，需要特别的干预保护措施。<sup>9</sup> 对这种脆弱性的参变因素和限制因素进行分析和探讨，便有机会了解当代大规模流动中显现出的移徙经历的多样性，并使“处于脆弱境地的移徙者”这一概念更加明晰。

12. 大规模流动情境中移徙者的脆弱性可按照下文所述的思路来了解。<sup>10</sup> 以下因素往往相互交叉，可同时共存，也可彼此复合：

(a) 与离开来源国的原因有关的脆弱性。非自愿地踏上危机四伏的流动之旅，其驱动因素多种多样，且往往相互交织，应个别进行评估。这其中可能包括：贫穷；歧视；享受不到包括教育、健康、食物、水和像样工作在内的基本人权；面临暴力侵害，性别不平等，自然灾害、气候变化和环境恶化造成的广泛后果以及与家人分离。此外，《纽约宣言》第 1 段着重指出，许多人流动实际上是同时出于上述多种原因；

<sup>7</sup> 继在公平而有效的庇护程序中最终遭拒之后。

<sup>8</sup> 举例来说，比如《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《儿童权利公约》、《残疾人权利公约》以及《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》。

<sup>9</sup> 在这个问题上，参见移民人权问题特别报告员的看法。特别报告员曾表示，在泛泛谈论移民时，他已开始使用“岌岌可危”一词，而非使用“脆弱”一词。“岌岌可危”按其本意往往更多地是指其所处境地，而“脆弱”则更多地暗指其固有特性(见 A/71/285，第 60 段)。

<sup>10</sup> 欲透彻地了解脆弱性，通常需要对具体个人和具体情况进行具体分析。相关论述见联合国毒品和犯罪问题办公室议题文件《人口贩运定义中的滥用脆弱境况和其他手段》(维也纳，2013 年)，第 14 页。

(b) 与移徙者在路上、在边境以及在接待环境中的遭遇有关的脆弱性。人们往往被迫在险恶条件下采用危险的交通手段，并求助于蛇头等各类协助者。这可能将其置于被剥削利用的境地，面临遭到贩卖及其他虐待的风险。一路上会难免饥渴、缺乏人身安全，无法获得医疗。很多移徙者可能要在过境国呆很长时间，往往处在非正规且危险的情况下，无法诉诸司法，还有人权遭到一系列侵犯和践踏的风险。边境接待他们的条件不足且往往十分恶劣，这也可能侵犯到权利，而且进一步加剧脆弱性；

(c) 与某人身份或情况的某个特定方面有关的脆弱性。在流动过程中，有些人由于持续遭受基于诸如年龄、性别、种族、民族、宗教、语言、性取向、性别认同或移徙者身份等因素的不平等对待和歧视，因而注定要比别人更加脆弱。有些人因其生理和(或)心理状况而更加脆弱，比如孕妇、健康状况不佳者(包括艾滋病病毒携带者)、残疾人、老年人，或者儿童(包括孤身儿童或与家人离散的儿童)。

### C. 与针对移徙者的仇外心理作斗争

13. 会员国在《纽约宣言》第 14 段强烈谴责了对难民和移徙者的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍言行以及对他们常持有的成见，包括基于宗教或信仰的成见。在《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条中，会员国谴责了种族歧视并承诺立即以一切适当方法实行消除一切形式种族歧视的政策。

14. 尽管不存在任何通用的法律定义，但“仇外心理”一词可理解为专指基于对方是社区或国家的异类或外来者这种认识形成的态度和行为。<sup>11</sup> 当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员最近断言，在流动增多的当今时代，仇外心理的表现形式不仅形形色色，而且增速令人震惊(见 A/HRC/32/50，第 30 段)。此类表现可能包括公开的人身暴力、仇恨言论和仇恨犯罪，以及针对移徙者故意的、隐含的或结构性的歧视。对移徙现象规模和性质的普遍误解，可为仇外心理推波助澜。除了公开力图将移徙者排斥在领土边界以外，仇外心理还可能表现在力图将移徙者排斥在城市的特定地区之外，或者阻挠移徙者获得公共或私营服务、进入社会公共机构或获得资源。

15. 在很多国家，仇外讯息日益渗透到政治运动和媒体当中，造成对移徙者及种族和宗教少数群体排斥的氛围，使因移徙者及种族和宗教少数群体而产生的焦虑加重，也使针对移徙者及种族和宗教少数群体的暴力越来越多。在几起事件中，政府的政策和作法火上浇油。广泛使用诸如“非法”、“经济移徙者”和“伪寻求庇护者”等贬损和商品化的语言来描述移徙者，用诸如洪水、蜂拥、入侵以及结帮结伙等具有威胁性或灾害相关的意象来形容移徙，将犯罪活动错误地归因于移徙者或将负面社会特征错误地归属于移徙者，甚至使用更成问题、更暴力的语言直接煽动对移徙者的仇恨，上述现象均有所增多。

<sup>11</sup> 国际劳工局、国际移徙组织和人权高专办经商联合国难民事务高级专员办事处，《国际移徙、种族主义、歧视和仇外心理》(2001 年)，第 2 页。

## D. 保障移徙者可诉诸司法

16. 在《纽约宣言》第 39 段，会员国表示将采取措施，酌情改善移徙者和难民的安置和融入情况，特别是在获得司法服务等方面。根据《公民权利和政治权利国际公约》第十四条，人人有资格由一个依法设立的合格的、独立的和无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯。

17. 大规模流动中的移徙者在诉诸司法方面往往面临着一系列障碍，包括在国内法院、法庭以及监督和投诉机制当中。此类壁垒可能包括缺乏当地语言技能、对其权利和补救手段知之有限、行动受限制、不同的权利由各种司法和非司法机制分散处理、缺乏正当程序保障、缺少获得合格律师或翻译的途径，以及缺少法律援助。<sup>12</sup>

18. 移徙者害怕如果明说自己有权诉诸司法，包括找社区警察的权利，会被发现、拘留和遣返。这也是一大主要障碍。很多移徙者因为害怕出现后果而不敢举报犯罪行为，包括仇恨犯罪行为。即便移徙者提出投诉，由于存在着语言和文化上的障碍，现有的司法程序也可能不发挥效力。在很多国家，移徙者在司法系统中面临着歧视和不平等待遇。他们可能更多地遭遇带有偏见的执法、更加严厉的判刑、拘押隔离以及歧视性决策。<sup>13</sup>

## E. 保护危难之中移徙者的生命和安全

19. 会员国在《纽约宣言》第 10 段强调决心拯救生命。《公民权利和政治权利国际公约》第六条指出，人人有固有的生命权。

20. 对外边境管控日渐严格，再加上正规移徙者渠道严重缺失，已加剧了出现非正规流动的风险，也增加了非正规流动的利害关系，迫使移徙者诉诸于危险的旅行方式。国际移徙组织报告称，2016 年前八个月已有 4,234 人在移徙途中丧生。几乎可以确定的是，该数字大大低于实际情况。<sup>14</sup>

21. 在沙漠及其他陆地边境，已有成千上万的移徙者因遭受风吹雨打、脱水或在过度拥挤的卡车内窒息而殒命。因所乘船只倾覆下沉、因被迫在既没有水也不通风的情况下呆在位于甲板下的过于闷热的机房，或因在危险的拦截行动中在蛇头或海岸警卫队的迫使下落水而命丧大海的移徙者人数更多。尸体往往不知所终或无法识别，而家人往往不知道失踪亲人是生是死。途中遭受重伤的众多移徙者也大多未予计数。

<sup>12</sup> 更详细的论述见 A/71/285，第 80 段。

<sup>13</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室和红十字会与红新月会国际联合会，《打击暴力侵害移民现象：防止、调查、起诉和惩处暴力侵害移民、移徙工人及其家人现象与保护受害者的刑事司法措施》(2015 年)，第 4 页。

<sup>14</sup> 见国际移徙组织“失踪移民项目”关于系统方法的网页(<http://missingmigrants.iom.int/methodology>)。

## F. 确保所有的边境治理措施均保护人权

22. 在《纽约宣言》第 24 段，会员国在承认各国权利也有责任管理和控制本国边境的情况下，承诺将按照符合国际人权法和国际难民法等国际法规定的适用义务的方式，实施边境控制程序。《公民权利和政治权利国际公约》第十二条规定，合法处在一国领土内的每一个人在该领土内有权享受迁徙自由和选择住所的自由，且人人有自由离开任何国家，包括其本国在内。

23. “不加控制的”移徙使目的地国无以应对，引起种种关切，对移徙与跨国犯罪或恐怖主义之间的关联产生恐惧——大体上没有事实根据的恐惧，这在近年来促使热衷于对边境进行管控和监视的现象戏剧性地升温。

24. 边境管理职能在空间上已越来越远离领土边界，管控流程已延伸到移徙者的来源国，体现在繁冗的签证要求或是对承运商的制裁方面。在过境国或公海上进行拦截的方法因过度使用武力或任意实施拦截而遭到批评。此类措施还可能剥夺流动人员使其个人情况得到单独评估的机会，包括进入公平而有效的庇护程序的机会。

25. 大规模流动情境中的移徙者在边境往往不能利用适当的、非歧视性的排查和个人鉴别程序，包括诸如创伤、怀孕或残疾等问题的脆弱性评估、以及贩运和剥削受害者鉴定等。较之立即提供必要的救助，当局往往更优先考虑行政程序和安全程序。

26. 此外，在边境问题上，已有人就缺乏监督机制和司法机制提出了关切。监督机制和司法机制的缺失，可能助长有罪不罚文化在边防警卫和移徙者官员中大行其道。目前，边境管理职能往往由私营行为体执行。这些私营行为体可能在缺乏政府适当监管，对人权义务也不作考虑的情况下运作。

## G. 确保所有遣返行动均合法且可持续

27. 会员国在《纽约宣言》第 58 段规定：任何一类遣返，无论自愿与否，都必须符合我们根据国际人权法承担的义务，并遵守不驱回原则；应该特别关注处境脆弱的回归移徙者的需求，如儿童、老年人、残疾人以及贩运活动受害者。《禁止酷刑公约》第 3 条第 1 款规定，如有充分理由相信任何人在另一国家将有遭受酷刑的危险，任何缔约国不得将该人驱逐、遣返(“驱回”)或引渡至该国。

28. 作为一项制止措施，移徙政策和规范越来越注重于防止入境和尽快遣返移徙者。再入境协议正在让过境国参与目的地国的边境管控。

29. 以制止为先决条件的移徙政策可导致违反不驱回这一基本原则，而不驱回原则是国际人权法的一条强制性规范，适用于在有理由相信某人在某国将有遭受酷刑或不可挽回之伤害的危险情况下以任何形式将该人强行遣送或移交至该国的情形，不管该人身份如何。<sup>15</sup> 移徙者还可能遭受任意的、集体性的驱逐。在某些情况中，移徙者在被描述为“自愿”的遣返问题上无法行使自主作出知情同意的权利。

30. 在人们力求逃离可怕的形势而不能或不愿回返的情况中，日益成为移徙政策特征的“匆匆遣返”现象意味着，对于相关移徙者来说，回返往往是不可持续的。<sup>16</sup> 这反过来导致危机四伏的移徙过程周而复始，而移徙者面临的侵犯和践踏人权情况连续不断。

## H. 保护移徙者免遭一切形式的暴力和剥削

31. 在《纽约宣言》第 10 段，会员国承诺将用手中掌握的一切手段，消除身处弱势的无数难民和移徙者遭受的虐待和剥削。《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(丑)项规定，缔约国同意保证人身安全及国家保护的权力以防强暴或身体上的伤害，不问其为政府官员所加抑为任何私人、团体或机关所加。

32. 在旅途中、过境地(包括移徙者在途中被困住的地方)以及目的地国的接待情境中免遭暴力、酷刑、虐待和剥削方面，对移徙者的保护是不够的。

33. 移徙者可能遭受安全部队、警务人员以及边境当局过度、非法地使用武力。大规模流动情境中，非国家行为体也可能剥削和虐待移徙者。大规模流动情境中的移徙者尤其可能面临被贩运的风险(见 A/HRC/29/38，第 11 至第 13 段)，以及遭到无德雇主剥削的风险。移徙者还可能面临被企图榨取钱财的犯罪分子绑架和施加酷刑的风险。

34. 对于大规模流动情境中的移徙者来说，性别暴力是一个极其令人关切的问题。女童和妇女尤其面临着在各种行为体手中遭受暴力的风险，其中包括同为移徙者、边境当局、警察、拘押场所的警卫以及其他公职人员。针对男人和男童的性暴力也很普遍。即使是在投诉机制存在或可以利用的地方，性别暴力因与耻辱联系在一起，往往也不会得到举报。

<sup>15</sup> 见：《禁止酷刑公约》第 3 条；人权事务委员会关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质第 31 号一般性意见(2004 年)，第 12 页。

<sup>16</sup> 就巴尔干国家返回人员的情况而言，经济、社会及文化权利委员会将可持续返回界定为包括平等享有《经济、社会及文化权利国际公约》涵盖的权利，尤其是在社会保护、医疗保健、教育和就业领域(见 E/C.12/BIH/CO/2，第 11 页)。

## I. 维护移徙者的自由权

35. 在《纽约宣言》第 33 段，会员国承诺将考虑审查将跨境流动定为犯罪的政策，还将寻求以其他方式替代在评估期间予以拘留的做法。在第 56 段，会员国申明不应因儿童本人或其父母的移徙者身份而对儿童定罪或采取惩罚措施。《公民权利和政治权利国际公约》第九条第一款明确阐述，人人有权享有人身自由和安全。

36. 近年来出现了一种违反国际人权原则拘留移徙者的趋势，令人忧虑。尽管剥夺自由产生重大影响，大规模流动情境中的移徙者还是频频遭到行政拘留。在某些情况中，行政拘留可能是强制性的，甚或是无限期的。拘留移徙者可能在不人道和有辱人格的条件下进行，包括长期过度拥挤、条件不卫生、无法获得适足营养，以及暴力水平高。长期行政拘留与精神健康问题联系在一起，部分程度上是由于无法获得精神卫生保健和服务。

37. 即便是短期拘留，也可能给儿童的精神健康造成不利影响。行政拘留中的儿童往往遭受心理创伤，难以理解自己为何尽管没犯任何罪行却仍然遭到“惩罚”（见 A/HRC/15/29，第 51 段）。行政拘留中的儿童遭受证据确凿的性暴力事件的概率要高四倍，目睹或经受其他形式暴力的可能性也要大得多，其中包括拘留设施工作人员施加的人身伤害。关在成人设施中的儿童还更有可能自杀或采用其他方式自残（见 A/HRC/28/68，第 43 段）。

## J. 确保移徙者的家庭完整得到最广泛的保护

38. 会员国在《纽约宣言》第 57 段表示，将考虑促进安全、有序、正常移徙者的机会，酌情包括家庭团聚等机会。《公民权利和政治权利国际公约》第二十三条第一款规定，家庭是天然的和基本的社会单元，并应受社会和国家的保护。

39. 移徙者可能在无家人随行的情况下被迫迁离国籍国，其迁离的原因也可能是试图与家人团聚，或者，他们可能在路上或目的地与家人失散。限制性的家庭团聚政策导致包括儿童在内的移徙者不得不诉诸危险的非正规渠道，以求与父母及其他家人团圆。由于对家庭成员构成存在刻板臆断等原因，移徙者在试图登记家庭代表时可能面临困难。

40. 与家人失散的移徙者无法享有家庭最基本的职能，即保护、身体上的照料和情感上的支持。当移徙儿童孤身一人或与家人离散时，情况尤其如此。与家人隔离除了要担心落在后面的家人的安康外，还可能影响移徙者的身心健康。这可能妨碍其应对其他情况的能力，包括应对旅途艰辛的能力。在与家人的联系受到限制且周边没有社会支持网络的情况下，在移徙者面临仇外情绪和歧视的情况下，或是在移徙者穷困潦倒或无依无靠的情况下，社会隔离的影响会加剧。

## K. 保障移徙情境中所有儿童的人权

41. 会员国在《纽约宣言》第 32 段表示，将保护所有难民和移徙儿童的人权和基本自由，无论其身份如何，并将始终首先考虑儿童的最大利益。《儿童权利公约》第三条第 1 款规定，关于儿童的一切行动，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。

42. 大规模和(或)混合流动中的儿童尤其会有遭受虐待和剥削的风险，无论他们是孤身一人，还是有家人或照料者陪伴都会有风险。流动中的儿童往往无法获得支助和保护服务，包括无法获得法定监护人和在相关情况下无法获得法律代理，那些孤身旅行或与家人离散的儿童尤其如此。

43. 流动儿童问题的对策往往以不准确的假设为前提，而不是以对儿童的意见、需求和最大利益进行缜密的评估为前提。移民执法政策常常会违反国际法律标准，凌驾于儿童权利之上。在大规模流动情境中，儿童可能无法获得有用信息，使其可就自身福祉作出决定。

44. 在非正规情况下流动时，儿童不大可能获得教育和医疗保健，包括不大可能及时接种疫苗，且可能无处容身、缺衣少食。他们的人权往往遭受严重的侵犯，包括强迫劳动、贩运、性剥削和暴力、勒索，以及绑架。

45. 尽管年龄的评估可能是以儿童身份得到保护的关键，但很多移徙儿童可能遭遇不当的用以确定年龄的手段。上述手段可能与其隐私权相抵触，也可能侵犯其作为人的尊严。错误地相信此类手段的可靠性和准确性，可能导致严重的错误，将儿童置于遭到驱回、拘留和剥夺基本服务的风险之下。

## L. 保护移徙妇女的权利

46. 在《纽约宣言》第 31 段，会员国表示将确保难民和移徙者大规模流动问题的应对措施引入性别视角起主导作用，促进性别平等，赋予所有妇女和女童权力，并充分尊重和保护妇女和女童的人权。根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条，缔约各国谴责对妇女一切形式的歧视。

47. 基于性别的歧视、不平等和暴力是大规模危险移徙的驱动因素，但很多移徙妇女在路途中和目的地仍继续在各种行为体手中经历类似的侵权情况，其中包括自己的家人、社交网络、雇主、国家公职人员、服务和援助的公私提供部门、贩运者以及非法妄为的蛇头。大规模流动情境中面临风险最大的妇女包括孕妇、初为人母者或处于哺乳期的母亲、女同性恋和双性恋、变性和双性妇女、老年妇女以及残疾妇女。

48. 与此同时，移徙妇女可能在路途中和目的地承担起不同的角色和责任，要么是因为她们独自上路或带着孩子上路，要么是因为她们在过境情况下开始独立工作或走出家门工作。

49. 移徙妇女可能没机会获得体恤性别的服务，比如在性健康和生殖健康领域，包括没机会获得强奸幸存者的专业社会心理服务。移徙妇女也可能因人手不足和缺乏体恤性别的基础设施而变得更加脆弱。移徙妇女在流动过程中还可能无法获得孕产妇保健服务，也无法获得新生儿和婴儿的护理服务。

50. 在获得有关其权利和移徙者过程的信息方面，移徙妇女的渠道可能有限，且在国家、地方以及家庭层面往往被排除在决策过程之外。在没有诉诸司法渠道的情况下，侵权情况的幸存者可能会因害怕报复和进一步的侵害而使自己与周围环境隔绝起来。

#### M. 确保移徙者有权享有能达到的最高标准身心健康

51. 《纽约宣言》第 30 段鼓励会员国解决移徙者和流动人口容易感染艾滋病毒的问题，并满足他们特定的医疗保健需求。根据《经济、社会及文化权利国际公约》第十二条，缔约各国承认人人有权享有能达到的最高的体质和心理健康的标准。

52. 在大规模流动情况下移徙者在途中各个阶段都可能无法享有健康权。移徙者被迫采用的旅行条件、移徙者途中的生活和工作条件以及接待他们的情况，往往会使其失去享有健康权的基本决定因素，并产生健康状况不佳的结果。

53. 与造成心理创伤、令人精疲力竭的长途跋涉有关的健康问题包括意外受伤、体温过低、烧伤和脱水，以及未经治疗的感染、伤口和因在路上遭受暴力而导致的暴力创伤。脆弱的个体，尤其是儿童，容易因流动过程中恶劣的生活条件、欠佳的卫生状况以及营养缺失而患上呼吸道感染和胃肠道疾病。危险的流动给移徙者精神健康造成的影响往往是巨大的，大规模流动的移徙者中有高达一半人患有创伤后应激障碍。

54. 诸如法律障碍、费用、污名以及文化和语言问题等因素，往往使获得必要、适当的治疗变得复杂化。身份不正常的移徙者可能会在法律上或实践中被剥夺获得医疗保健的机会。向流动人口提供治疗(包括精神健康问题和慢性疾病的治疗)所具有的重重困难，意味着大规模流动中的很多移徙者被迫自我医疗或依靠非正规代用治疗办法。

#### N. 保障移徙者的适足生活水准权

55. 会员国在《纽约宣言》第 11 段回顾了充分尊重移徙者和难民的人权和基本自由的义务，并强调他们需要安全和有尊严地生活。根据《经济、社会及文化权利国际公约》第十一条，缔约各国承认人人有权获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。

56. 与维护人人固有之尊严的国际标准形成鲜明对比的是，大规模流动情境中的移徙者往往被迫生活在没有适当住房和卫生设施的条件下，获得食物和饮用水的机会常常不足。诸如真菌病和皮炎等因卫生条件恶劣和过度拥挤而产生的皮肤病往往很普遍，且罹患传染性疾病的风险加剧。

57. 在途中以及抵达目的地时身份不正常的移徙者往往因法律或情势而被迫生活在隔离的、破败的和维护不良的居民区，服务和设施都很糟糕。<sup>17</sup> 将非正规移徙定为犯罪可能意味着移徙者无法租住优质的私人房产，因而可能被迫住在窝棚、废弃建筑物里甚或露天而居。法律或行政规章往往禁止移徙者对所居住的房屋进行改善。

58. 在很多国家，非正规移徙者不得入住无家可归者的收容设施，或是因为有规定迫使此类收容设施向移民当局报告救济对象的情况而不会利用此类设施。移徙者还可能易遭强迫搬离，进而可能使其更容易无家可归、穷困潦倒、遭受拘押和强制返回。

#### O. 保障移徙者享有在公正而有利的条件下工作的权利

59. 在《纽约宣言》第 57 段，会员国承诺将特别关注对移徙工人，不论其身份如何，一律适用最低劳工标准。根据《经济、社会及文化权利国际公约》第六条第一款和第七条，缔约各国承诺将承认工作权，包括人人应有机会凭其自由选择接受的工作来谋生的权利，以及人人享受公正和良好的工作条件的权利。

60. 为求生存，也为筹钱继续行程，很多移徙者在途中必须找工作。更多的时候，处于这种情况下的移徙者受到限制，只能在非正规部门工作，往往是在危险的、剥削性的条件下工作。他们特别容易遭受强迫劳动和奴役，包括债务奴役。保护大规模流动情境中移徙者的劳工权利往往极为艰难，因为很多移徙者因其非正常身份或因害怕雇主报复而无法就工作相关的践踏权利问题诉诸司法。隔绝和社会排斥，特别是移徙者可能不准加入工会，也缺乏加入其他形式协会的机会，可能使其更容易遭受虐待。情况尤其如此。

61. 大规模流动情境中的移徙儿童往往不得不为家庭收入作出贡献。或者，若是单独上路，则需要钱来活下去和走下去。很多移徙儿童经受危险的工作条件、虐待和摧残。移徙妇女往往受到限制，只能从事与性别有关的、非正规的职业，其劳工权利得到的法律保护有限，且她们可能遭受剥削。

<sup>17</sup> 《非正规移民的经济、社会及文化权利》(英文)(联合国出版物，出售品编号 E.14.XIV.4)，第 64 至第 65 页。

## P. 保护移徙者的受教育权

62. 在《纽约宣言》第 39 段，会员国承诺将采取措施，酌情改善移徙者和难民的安置和融入，特别是在获得教育等方面。根据《经济、社会及文化权利国际公约》第十三条第一款，缔约各国承诺承认人人有受教育的权利。

63. 移徙儿童在大规模流动情境中往往无法享有受教育权。渴望继续前进直至抵达预定目的地的家庭，可能不会把教育视为头等大事，而且在很多国家，法律禁止身份不正常的移徙儿童获得受教育机会。即便是在国家法律承认受教育权是一项普遍权利的国家，移徙儿童也可能因为存在歧视性态度和行为而无法上学。此外，父母可能因为害怕仇外暴力，或害怕被发现和驱逐而不愿送孩子上学。抵达之际，大规模流动情境中的移徙儿童可能不得不在接待设施中呆上数月甚或数年，没有适当的受教育机会。

64. 获得受教育机会的其他壁垒包括要求出具特定文件，其中包括身份证明、居住证明、出生证明以及病历。在某些情况下要求移徙者家庭支付高额学费。一些移徙儿童也可能不得不打工养活自己或支付旅途费用，因而会上不上学。

65. 移徙者，包括成人在内，往往无法使其毕业文凭和资格证书获得承认，或者无法转移学分。

## Q. 维护移徙者的知情权

66. 在《纽约宣言》第 42 段，会员国承诺将采取措施，让移徙者了解抵达和留在过境国、目的地国和返回国的各种程序。根据《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第二款，人人均有言论自由权；此项权利应包括寻求、接受和传递各种信息和思想的自由。

67. 对于大规模流动中的很多移徙者来说，长期缺乏关于自身处境和权利的信息，使其人权更容易遭到侵犯和践踏。抵达目的地国之际，对自身的权利、资格和前景缺乏了解，可能导致迷茫并加重心理健康问题和社会压力。移徙者不知道如何走那些不熟悉且往往很复杂的程序，可能不会利用基本的保护和援助渠道。

68. 在流动过程中，移徙者可能缺乏相关信息，不了解自己享有卫生服务的权利，在哪里可以找到医疗保健、法律服务以及住房和食宿的各种选择，也不了解受到虐待可以求助于申诉机制。在拘押期间，移徙者可能缺乏相关信息，不了解如何就其被拘押问题提出质疑，如何行使自己的权利，比如联系律师、家人或领事官员的权利。

69. 宣传运动一向被用来试图遏止非正规移徙或推动返回，警示不安全移徙，包括在大规模流动的情况下移徙的种种危险。对此类运动少有系统的评估，但有证据显示，此类运动对于移徙者作出迁移的决定及其决定采用的渠道问题一般都影响有限。这种决定往往取决于来源国或过境国的现实情况以及是否有正规渠道可用，也取决于受到信任的社交网络的报道。宣传运动可能在一个提高认识这种比较表面的层面上进行，但往往不太深入社区。

70. 大规模流动情境中直接向移徙者提供的信息，比如在接待设施中提供的信息，若未能译成相关语言、不适合无法阅读者，抑或不是以便利儿童和体恤性别的方式呈现，则用处可能有限。

## R. 尊重并支持致力营救和援助移徙者的人权维护者及其他人员的活动

71. 会员国在《纽约宣言》第 61 段认识到包括非政府组织在内的民间社会为促进移徙者福祉和融入社会所作的贡献，尤其是在极端不利的条件下作出的贡献。

《公民权利和政治权利国际公约》第二十二条第一款规定，人人有权享受与他人结社的自由。

72. 个人和组织通过提供人道主义援助、营救遇险移徙者、提供教育和法律支助以及其他保护服务、开展宣传、提供培训或支助人权遭侵犯的受害者来努力促进和保护移徙者的人权。很多个人和组织为大规模流动中的移徙者提供特定支助。

73. 与此同时，此类个人和组织常常因其工作而遭到骚扰、攻击和入罪。此类个人和组织可能遭受：任意拘留和逮捕；威胁；没收救援设备，比如船只；由个人或诸如警察等公务当局实施的口头、人身和性方面的骚扰和暴力。此类个人和组织可能面临偷运移徙者或协助非正常入境的指控，以及其他刑事或行政指控。

## S. 改进大规模流动中移徙者人权状况相关分列数据的收集工作

74. 在《纽约宣言》第 25 段，会员国承诺将努力收集关于难民和移徙者大规模流动的准确信息。根据《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 65 条第 1 款，缔约国应设有适当机构来处理有关工人及其家庭成员的国际移徙问题。

75. 严重缺乏大规模流动中移徙者人权状况的相关数据和研究，是制定有效的、可持续的、权利为本的政策性对策的一大障碍。现有的移徙相关数据大多无法说明脆弱境况中移徙者个体以及特定移徙者群体的人权状况。举例来说，尽管越来越多的人为了追求安全和尊严而踏上危险的旅程，但在试图跨越海陆空边境时以及在大规模流动和(或)混合流动中丧生或受伤或成为犯罪行为受害人的移徙者人数方面，还是缺乏分列的数据。缺乏可得数据，严重阻碍了对移徙者所面临暴力的性质和程度的了解。非正常处境中的移徙者可能不会正式登记，这意味着他们沦为受害人的情况不大可能在调查中体现出来。

76. 在移徙者遭遇的虐待、剥削和暴力事件的数量和类型方面，也缺乏分列的数据。需要进一步研究并收集分列数据的其他问题包括偷运、移徙者过境拘留以及特定移徙者群体被排斥于基本服务之外所造成的人权影响。例如，身份不正常的移徙儿童的入学情况相关数据很少。

#### T. 推动国际合作，以确保采用人权为本的方针应对大规模流动现象

77. 《纽约宣言》第 7 段承认，难民和移徙者大规模流动问题具有政治、经济、社会、发展、人道主义和人权方面的跨界影响。这些都是全球现象，需要全球对策和全球解决办法。根据《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 64 条第 1 款，缔约国应酌情进行协商与合作，以期增进工人及其家庭成员国际移徙的合理、公平和人道条件。

78. 移徙治理问题往往被视为一个仅以国家主权来界定的问题，而国家主权本身通常又被等同于国家安全。在讨论移徙治理问题时，普遍人权原则所规定的共同基准体系往往被置之一旁。不过，当前正在出现以下认识：加强国际合作是成功应对移徙者和难民的大规模、非正常危险流动的核心要件；根据其《宪章》，联合国在充当这方面的国际合作论坛方面，有着关键的作用亟待发挥。

79. 尽管如此，正如本报告已阐明的那样，在保护大规模流动中处于脆弱境地却可能不符合难民条件的大量移徙者的人权方面，依然存在着重大的差距。还需要共同完成很多工作，以解决诸如极端贫困、气候变化和环境恶化等被迫移徙的驱动因素，并应对以危险方式流动的移徙者在途中和目的地的人权保护需求。

## 四. 结论和建议

80. 会员国在《纽约宣言》中承诺在任何时候都保护所有移徙者的安全、尊严、人权和基本自由，不论其移徙身份如何(第 41 段)，并保证支持当今受影响的人们和今后参与大规模流动的人们(第 11 段)。

81. 迫切需要各国及其他利益攸关方及时一致联合行动，保护、尊重和落实大规模流动中所有移徙者和难民的人权。其中的很多人在移徙陆路或海路上身陷严重的险境，或滞留在朝不保夕的过境或边境地点。

82. 联合国人权事务高级专员建议各国及其他相关利益攸关方：

(a) 确认大规模流动中的所有人员均为权利持有人，并承诺不论其身份或其他情况如何一律充分保护其人权和基本自由；

(b) 承认将跨越或试图跨越边境者定为罪犯是一种过份的措施，因而保证确立法律禁止移民部门拘留的推定，从而终止移民部门拘留的作法，同时也保证永不拘留儿童；

(c) 认识到迫切需要制止日益多见的针对移徙者和难民群体的不容忍、暴力侵害和社会排斥，承诺与针对移徙者和难民的暴力、侮辱、歧视、社会排斥及其他种种仇外表现作斗争，并在这方面支持秘书长为发起一场全球运动与仇外心理作斗争而付出的努力；

(d) 确保大会召集的解决难民和移徙者大规模流动问题的高级别全体会议及其拟订关于难民责任分担和安全移徙问题的多边协定的后续进程，确实一视同仁地保障所有移徙者和难民的人权，支持各国在国家、区域和国际各个层面上制定以人权为本的、协调一致又全面的移徙和庇护政策；

(e) 特别关注处境脆弱的移徙者，就此继续支持全球移徙问题小组移徙、人权和性别问题工作组就大规模和(或)混合流动中处境脆弱的移徙者人权保护问题制定相关原则和实用指南，并承诺在上述原则和实用指南奠定的坚实的规范基础上，建立国家领导的制定弱势移徙者指南的进程；

(f) 将保护所有移徙者的人权作为“安全、正常和有序移徙全球契约”的前提，并确保该契约坚实地植根于国际人权法及其他相关规范性标准；在该契约中纳入具体行动，确保采取以人权为本的移徙治理办法，比如解决危险移徙的驱动因素，加强安全而正规的途径，并采取措施将非正规移徙者的身份正规化；确保所有相关利益攸关方，包括人权高专办、联合国各项人权机制以及民间社会，也包括移徙者群体在内，充分参与该契约的制定过程。