



人权理事会

第三十七届会议

2018年2月26日至3月23日

议程项目 3

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

人权维护者境况问题特别报告员的报告

秘书处的说明

本报告是根据大会第 66/164 号和 68/181 号决议以及人权理事会第 16/5 号和第 25/18 号决议编写的。人权维护者境况问题特别报告员米歇尔·福斯特(Michel Forst)审查了维护所有流动人口权利人士的总体境况。特别报告员力求提请各国注意那些声援流动人口并促进和争取保护其权利的人们所面临的困难处境。他呼吁所有国家和其他行为者保护和促进流动人口维护者的权利，并解决他们面临的挑战。



人权维护者境况问题特别报告员的报告

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 方法论.....	4
三. 定义和法律规范框架.....	4
A. 流动人口的定义.....	4
B. 流动人口人权维护者.....	5
四. 背景和充满敌意的环境.....	6
A. 背景.....	6
B. 充满敌意的环境.....	7
五. 侵犯人权行为的根源.....	8
A. 移民的商品化.....	8
B. 移民的“安全化”.....	8
C. 公民身份.....	9
六. 流动人口作为人权维护者.....	9
A. 维权者因权利遭受侵犯而背井离乡.....	10
B. 背井离乡后继续从事人权活动.....	11
七. 维护流动人口的权利.....	12
A. 接触不到流动人口.....	13
B. 流动人口维护者被刑罪化和污名化.....	13
C. 非国家行为者的参与.....	14
八. 为维护流动人口权利创造有利环境.....	15
A. 结论.....	15
B. 建议.....	16

一. 导言

1. 两年前，一名三岁男孩的尸体被海水冲上土耳其博德鲁姆附近的海滩。男孩家人为逃离阿拉伯叙利亚共和国血腥内战来到这里，在寻求安全之际，小男孩溺水身亡。艾伦·库尔迪(Alan Kurdi)的尸体惊现海滩的影像在全世界引发沸腾民意，人们纷纷举行示威，最后国际社会于 2016 年 9 月再次作出承诺，大会在第 71/1 号决议中通过了《关于难民和移民的纽约宣言》。然而，尽管作出这一新的承诺，但维护流动人口权利的个人、团体和组织仍面临巨大挑战。流动人口维护者面临前所未有的限制，包括威胁与暴力、公众媒体上的谴责以及刑罪化。具体而言，到海上救助其他人的维权人士被逮捕，他们的船只被扣押，并被指控偷运人口。流动人口捍卫自己权利受到更严格限制。逃离阿拉伯叙利亚共和国的人们抗议接待中心条件——这些条件往往促使他们继续其危险旅程——遭到媒体的冷漠和警察的暴力。这种充满敌意的环境使那些试图将艾伦·库尔迪和其他在迁徙中死亡者的境遇留在人们记忆中的努力归于沉寂，流动人口的尸体将继续被冲上海岸，葬入没有标记的坟墓，或静静地消失在冷酷的数字中。

2. 特别报告员在提交人权理事会第三十四届会议的报告(A/HRC/34/52)中指出，他打算审查移民权利维护者的境况。本报告不再局限于移民权利维护者的境况，而是将视野扩大到维护所有流动人口权利人士的更广泛情况。特别报告员已经认识到，“移民”和“难民”这些狭隘类别以及它们所支撑的各种政策和行动是维权者在该领域遇到的问题的一部分。根据各行为者，如联合国难民事务高级专员办事处(难民署)等联合国机构和大赦国际等民间社会组织，以及学术和法律评论员的做法，现有类别已不再为人们所遵循，特别报告员也采用由其共同经历所界定的个人和群体类别：“流动人口”。

3. 特别报告员在报告中打算提请注意那些声援流动人口并促进和争取保护及实现其人权的人们的困难处境。这些维权者，其中许多人本身就是移民，面临着形形色色的挑战。这些挑战来自一些令人不安的全球移民政策特点，也来自于对人权维护者关闭公民空间的总趋势。值得一提的是，许多人权维护者倡导人权给他们带来了各种风险，被迫离开家园，成为流动人口；他们离开，是为了避免他们所反对的侵犯人权者的威胁和暴力。流亡后，维护人权的道路继续荆棘丛生，可能把注意力转移到维护自己在流亡中的权利和其他流动人口的权利上。同时，他们的盟友和支持者也面临着自己的挑战，这些挑战源自流动人口所处的地理位置，以及对流动人口和维权者越来越多的刑事指控和污名化。非国家行为者在移民问题中的崛起也为维护流动人口权利带来更大风险。

4. 在这种情况下，作为人权维护者境况问题特别报告员，本任务负责人呼吁所有国家和其他行为者保护和促进流动人口维护者的权利，并解决他们在行使促进和保护流动人口公认人权和基本自由的基本权利时面临的各种挑战。特别报告员希望，本报告将指导所有利益攸关方为实现这一重要目标而努力，同时回顾增强流动人口维护者权能是防止这一悲剧继续下去的关键。

二. 方法论

5. 本报告主要取自第一手和第二手资料。采用的资料也来自于特别报告员与国家、国家人权机构、国际专家、人权维护者和流动人口等广泛利益攸关方的一系列磋商。特别报告员在 2017 年 11 月和 12 月进行了一次多语种全球调查，征求所有利益攸关方的意见。有 48 个国家的 61 个利益攸关方对调查作出答复。2017 年 11 月，特别报告员在约克大学主持了一次会议，20 多位人权维护者和来自世界各地的具有经验和专长的国际专家出席。报告还借鉴了民间社会和国家等广泛信息来源以及联合国系统内关于流动人口维护者境况的大量文献。

6. 特别报告员也从自己的经历中汲取素材，他收到了面临危险流动人口维护者的信函，并在多次出差及其他会议期间会晤了受到威胁的人权维护者。2015 年 6 月至 2017 年 5 月期间，他收到的涉及流动人口维护者的来文数量相对较少：在此期间发送的 472 份来文中，只有 15 份是与移民人权问题特别报告员联合发出的。这一数字表明来文中涉及流动人口维护者部分所占比例长期偏少。特别报告员将与移民人权问题特别报告员合作，打算进一步调查造成这一比例偏低的原因，并拟定方法，以便在今后几个月更好查明和增加涉及流动人口维护者的来文数量。在研究和起草本报告时，特别报告员特别重视妇女维权人士的观点和境况。

7. 特别报告员感谢许多人权维护者冒着巨大风险与他分享所见所闻，以便写入报告。他也感谢移民人权问题特别报告员提供了宝贵意见。还感谢各国和各国人权机构提交的意见，以及约克大学应用人权中心在他编写报告过程中给予的协助和工具支持。

三. 定义和法律规范框架

8. 所有人都享有人权。《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和责任宣言》（《人权维护者宣言》）¹ 规定不因国籍或移民身份而有任何区分：“人人有权单独或联合其他人在国家和国际两级促进和争取保护及实现人权和基本自由”。同样，设立国际和区域人权制度的国际文书将保护范围扩大到一国管辖范围内的所有个人，无论其为国民或非国民，亦无论其距离出生地有多远。

A. 流动人口的定义

9. “流动人口”一词涵盖处于新地点的各种人口以及各种个人和群体情况。有时移民是自愿的，为寻找新的经济机会或新的社会视野；有时是因为武装冲突、歧视或侵犯人权行为而被迫离开。事实上，自愿和强迫移民之间的区分十分模糊，因为移民的原因多种多样。更为复杂的是流动人口和社区有着不同的保护要求、离开理由和需要。

¹ 大会第 53/144 号决议，附件。

10. 特别报告员在本报告中采用“流动人口”这一术语，既涵盖已踏上迁徙之路并得到国际法律和政策承认的个人和群体，也包括处于相同情况但不属于正式承认类别之内的个人和群体。流动人口包括难民、国内和国际移民、境内流离失所者、遭偷运和贩运者和无国籍人。还包括寻求与家人团聚的人、寻求返回祖传家园的土著流离失所族群以及出于任何原因羁留异国他乡的人。流动人口的迁徙可能遵循既定和可预测的路径，如季节性农业工；或可能因为气候变化等新兴动态现象。

11. 流动人口也从属于许多其他类别；他们可以是儿童、母亲、工人或残疾人。有些类别可以带来进一步法律保护。但是，这些类别，包括性别，也可能相互交叉，将个人、群体和社区隔离开来，造成更大的脆弱性。尽管如此，所有流动人口处于一个共同境况：在新的社区，他们发现自己个人和集体远离以前的家园，位于法律、经济、社会或政治边界的另一端。流动人口是千差万别的个人和群体，共同的移民经历将他们联系在一起。

B. 流动人口人权维护者

12. “人权维护者”是指以个人或专业身份并以和平方式努力保护和促进人权的个人或团体。维权者首先是由他们的行动界定的，并以保护人权为特征。他们所行使的各种基本权利和自由，如和平集会和结社、参与社会事务及表达和意见自由，深深地根植于国际人权体系。国际权利宪章²规定不因国籍或出生地而对这些权利作出任何区分。³

13. 特别报告员决定采用广泛包容的流动人口维护者定义，包含受影响的群体和个人、律师、法官和学者。他们可能是政府官员、公务员、私营部门成员(包括越来越多的私营部门成员受国家雇用协助解决流动人口境况问题)和举报人。流动人口权利维护者常常是普通人，自己也流离失所或选择背井离乡，或目睹过流动人口的痛苦。他们甚至可能没有意识到自己是人权维护者。这个广泛而多样的群体的共同之处是通过和平活动来改善流动人口的处境。

14. 虽然国家拥有主权权利来决定其移民政策，但这一权利也受到国家根据国际人权法自愿承担的义务的限制。虽然各种各样国际协定适用于某些得到广泛承认的群体，如难民和移民工人等，但所有流动人口及其盟友都享有《世界人权宣言》所规定的普遍人权。国际人权法禁止基于国籍的歧视；负责解释和监督国际人权机制核心文书执行情况的条约机构已经明确指出，条约中阐明的权利不加歧视地适用于公民和非公民，延伸而来，所有流动人口都享有这些权利。在可以对流动人口权利进行某些限制的情况下，国际人权法要求此种限制是为应对迫切的公共或社会需要，追求正当目标，并与此目标相称。对流动人口维护自身权利或人权维护者维护流动人口权利的限制，往往不符合其中的一项或多项要求。

² 包括《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》及其议定书和《经济、社会、文化权利国际公约》。

³ 国际人权宪章中只有三项权利可因国籍而有所区分：参与政治事务和投票的权利；迁徙自由；在某些情况下还有经济权利。所有这些差异都作狭义解释。见大会第 40/144 号决议。

15. 一些流动人口也因其移民原因或从属于其他类别而受益于某些权利。前者包括难民、无国籍人、移民工人(和家属)、境内流离失所者和遭偷运或贩运者。后者包括妇女、儿童、种族群体和残疾人。这些权利在国际和区域条约中有明确阐述,也越来越多地见于习惯国际法。

16. 虽然与流动人口权利和流动人口维护者权利相关的许多标准是国际性的,但区域组织也做了大量工作。区域条约经常扩大国际文书提供的保护范围,特别是对难民和国内流离失所者而言。此外,区域人权机构在习惯国际法的发展方面起到了重要作用。在这方面,美洲人权法院和美洲人权委员会就无证移民的权利作出划时代判决。国际劳工组织也对移民经常遭受剥削的某些就业领域的国际文书贡献非凡,如最近的《家庭工人公约》(2011年)(第189号);也积极参与阐释非正规移民的权利。

17. 与国际人权法的一般规定一样,《人权维护者宣言》所阐释的权利,包括集会、言论和结社等核心自由,同样适用于所有人。《宣言》第一段重申亟须遵守《联合国宪章》的宗旨和原则以增进和保护世界各国所有人的所有人权和基本自由。根据《宣言》,各种背景和关注各种问题的人权维护者都有权自由讨论和参与新兴框架的谈判,并与国内和国际人权机构进行互动。国际人权法要求各国尊重、保护和实现维权者的权利。保护弱势移民人权的原则和实际指导意见的报告(A/HRC/37/34)最近重申了维护流动人口人权的重要性;根据原则18,各国必须“尊重和支持促进和保护移民人权的人权维护者的活动”。

18. 流动人口法律规范框架的最新重大发展是前述《纽约宣言》。目前,国际社会正在谈判两项全球契约,涉及难民和安全、有序及正规移民。这些国际文书将进一步巩固对流动人口的义务,并提出全面协调的对策,解决大规模移民对有关国家和流动人口本人带来的挑战。令人遗憾的是,人权维护者没有经常出现在这些文书的讨论、相关的综合应对框架以及行动计划或监督机制方面。按照《纽约宣言》的宣示,维权者是声援流动人口的重要证明。《纽约宣言》邀请难民和移民组织等民间社会参与多利益攸关方联盟,以支持履行所作出的承诺,流动人口维护者和国家以及其他利益攸关方应该在谈判中接受这一邀请。

四. 背景和充满敌意的环境

19. 流动人口人数越来越多,已达到创纪录水平,并没有减少的迹象。虽然流动人口为他们将要加入的社区带来了社会和经济资源以及新的思想,但他们并不总是受到欢迎。此外,流动人口维护者在日益充满敌意的环境下开展活动:一般而言公民空间被关闭,具体来说维权者遭到攻击和威胁。在这种情况下,维护者因其所主张的问题和所从事的活动的性质,面临着特别挑战。

A. 背景

20. 当前的时代被一系列行为者,从学术评论员到联合国秘书长,一致描述为“迁徙的时代”。虽然人类的历史根植于迁徙,但移民对国际社会和世界各国当地社区的影响还是前所未有的。阿拉伯叙利亚共和国人民在境内颠沛流离和向外流动的现象迫使国际社会重新关注难民和其他流离失所者的困境。全球难民和流离失所者总人数目前处于第二次世界大战结束以来的最高水平。然而,被迫流离

失所人口仅占生活在出生地以外国家的大约 2.5 亿人口中的一小部分，这个数字自 2000 年以来增加了 40% 以上。移民影响到世界各国，世界所有地区国家都有越来越多的移民。

21. 国际移民与国内移民(没有离开出生国但离开出生地的人)合并在一起，目前有 10 亿以上人口在流动。一些国家，如哥伦比亚，即使最近签署了和平协定，也仍有 700 多万人在境内长期流离失所。其他国家，如中国，目前正经历重大发展和城市化趋势，也面临越来越多国内移民的问题。国内移民的数量在不断增加，因为许多社会都进行自身发展和城市化进程。由于大型发展项目、环境破坏和气候变化，几十年前被认为是牢固的社区现在已迁到新的地点。目前世界上有七分之一人口在迁徙，迁徙的经历司空见惯，对社会和文化的组织产生了深远影响。⁴

22. 令人遗憾的是，对移民的反应并不总是积极的。常常因为根深蒂固的利益，人们以移民作为加强控制的手段，煽动对新来者的不信任和仇外心理。这可能增加妇女移民(和妇女维权人士)遭受性暴力和性别暴力的风险。政治领导人也将流动人口当作替罪羊，将深层次的经济和社会问题归咎于他们。还以仇外暴力为手段来影响选举结果。媒体往往简单地复制和放大有关流动人口的这些过于简单和不准确的叙述。有些国家试图通过各种手段来限制新移民的到来，如强制性登记要求、限制新来者的福利、边境管制，包括严格的当地居留要求和国际签证制度。

B. 充满敌意的环境

23. 流动人口维护者面临的挑战离不开民间社会空间缩小这一更大的现象。人权维护者的活动受到日益复杂和协调的限制，构成对自由和开放社会的生存威胁。虽然对维权者的每一次攻击都有特定的背景，可以也应该得到不同的关注，但特别报告员现在确信，这种事件不是孤立的行为，而是揭示了对试图维护《世界人权宣言》创建一个没有恐惧和匮乏世界的理想的广泛和具体的鞭挞。使用的战术是显而易见的，从简单模仿限制非政府组织自由的法律到限制移民获取资源，再到威胁和暴力对待可能损害既得利益的维权者活动。然而，国际社会没有回应特别报告员自接受这一任务以来一再表示的关切。

24. 民间社会空间缩小的某些特点对流动人口和流动人口维护者的工作提出了特别大的挑战。例如，把维权者描述为“外国代理人”，与将流动人口及其盟友视为煽动性威胁的言辞不谋而和。同样，国外汇款规则往往限制移民从国外获取自己的或其他的资源。许多国家抱怨流动人口造成了不公平“负担”，同时又限制他们从国外获取资金。维权者本可以利用这些资金来更好地缓解流动人口和收容社区的某些困难。

25. 缩小公民社会空间的讨论也不应掩盖压制公民社会和人权维护者并非千篇一律的现实。一些维权者面临长期的困难和危险，早在最近的全球趋势之前就已经存在了。在本报告的范围内，流动人口作为自身权利维护者长期以来被剥夺了

⁴ 国际移民组织，“世界上的移民迁徙”(可查阅：www.iom.sk/en/about-migration/migration-in-the-world)。

任何发言权，被排除在政治话语之外，成为局外人和非公民。他们继续面临威胁和暴力，程度远远超过他们的支持者和盟友。对于维护自己权利的流动人口而言，公民社会空间不仅仅是缩小，而是接近于关闭。

五. 侵犯人权行为的根源

26. 除了日益萎缩的公民社会空间之外，还存在一系列形形色色的经济、社会和政治现象，导致流动人口维护者面临重重挑战。维权者受到虐待，与以下因素分不开：他们维权的对象变成了商品；公共话语正向以安全化而非人性化方式对待流动人口转变；压迫性地利用公民身份和地位，将流动人口与他们享有的权利分离。

A. 移民的商品化

27. 移民工人是一种经济资源，接受方可以扩大劳动力市场，输出方可以收到宝贵的汇款。移民与发展之间的联系日益得到国际社会的承认。世界银行、其他国际金融机构和全球发展与移民论坛等国际政府间进程，积极参与促进劳务输出和移民客工方案，以此作为发展手段。将流动人口视为经济问题，进而采取一系列政策和做法，往往将他们当作国内劳动力市场上任意剥削的无声商品。流动人口以受约束的方式进入国际劳动力市场；他们从事劳动的能力可能得到充分发挥，因为他们逃离了本区域或本国的失业或就业不足，但是雇用的条件是受限制的。实际上，他们与生产过程中的其他投入并无二致，他们从事劳动的能力不过是一种商品。

28. 商品化的一个重要后果是潜伏各种危机：针对流动人口的政策往往故意让他们处于暂时或不确定的状态。他们面临着不确定性、权能丧失、脆弱性和匮乏的境况。他们被排除在来之不易的劳动和社会权利保护之外，没有了归属感。移民制度又经常使他们的不稳定状况更加复杂和长期化。例如，移民工人的移民身份通常与他或她被单一雇主雇用有关，需要接受定期审查，或者根据雇主关于该人是否属于“好”工人的意见来定。接纳社会往往利用或操纵流动人口担心被发现、拘留或驱逐的恐惧，确保他们不会抱怨、抗议或兴师问罪。无正常身份的流动人口往往陷入没有机会使身份正常化的困境之中，导致了更大的脆弱性。许多流动人口身份长期不确定，对他们维护自己权利以及工会等传统维权者维护他们的权利都构成障碍。

B. 移民的“安全化”

29. 人们越来越从国家安全的角度看待移民问题。话语中常称其为“危机”和对社区的生存威胁，促使国家和其他行为者采取紧急或非正规应对措施。将流动人口看作是安全关切或出于政治目的，服务于特定利益，包括为国家的异常行动寻找政治合法性和支持党派的政治议程——具有讽刺意味的是，许多人为了应对自身安全威胁，包括经济贫困、政治压迫和武装冲突而踏上迁徙之路。有些国家蓄意追求移民的“安全化”，以达到自己的政治目的。例如匈牙利政府以恐怖主义罪名起诉了一名来自阿拉伯叙利亚共和国的移民，因为他利用扩音器要求警察与边境点的难民和移民进行对话，并向他们投掷了三件坚固物品。起诉方是为了

更大议题将个人当作替罪羊，试图将流动人口和维护流动人口权利的人描述成危险的人。

30. 人们经常忘记，这些反应以及相关的民族主义和仇外心理本身可以被看作是对国家、其利益和价值观的威胁。保护流动人口权利可以体现国家核心价值观，表明与盟友站在一起，回应破坏性极端主义政治。因此，既可以使用安全辞令来为更严格的移民政策辩解，也可以利用这些说法使有利于移民的特殊行动合法化。

C. 公民身份

31. 尽管所有人都享有人权，但一些国家(和私人行为者)往往对公民和非公民作出区分；公共话语和政治辩论重复着这一区分，将人分成当之无愧的本地人和当之有愧的“新来者”。国际人权运动(和国家人权运动)追根溯源，认为起因于国家争取独立自主的斗争。尽管有普遍人权的各种声明，但将权利与公民身份和归属联系起来的话语历来具有吸引力。虽然这些话语可以增强对人权的支持，但是以牺牲非国民和其他为归属感奋斗的流动人口权利为代价的。此外，公民身份法律经常被政治化，而且往往是主流群体起草的。以此为基础剥夺非主流群体的权利，当然很成问题。

32. 正如许多人所指出的，公民身份思想在实践中已经变成一个“庞大且不断壮大的官僚体系，从中产生出因公民身份及其衍生权利被边缘化或遭排斥或失去资格的各人口类别”。⁵ 通过公民身份加深民主的理想与通过实施经常残酷和不人道的移民管制来剥夺“非法”人口的公民权利和保护，两者之间形成了不可饶恕的差距。自相矛盾的是，在公民身份正成为控制和剥削移民工具的时候，金融资本几乎不受任何限制地到处流动。尽管如此，正式的公民身份仍然是流动人口和流动人口维护者积极奋斗的主要目标。这可能会无意中加强公民与非公民之间的相互关系。有些流动人口维护者，特别是无证移民运动，采取了相反的策略：既鼓励积极申请公民身份，同时又严厉质疑公民身份作为治理和控制体系的作用。流动人口维护者的斗争不能也不应该沦为争取公民身份的运动，而应该被理解为批判公民身份的道德基础而作出的努力。

六. 流动人口作为人权维护者

33. 流动人口自己也可以成为人权维护者。有时，他们的旅程起因于他们在国内开展人权维护者活动时受到的威胁和风险。在其他情况下，成为人权维护者是因为自己遭受或目睹他人遭受侵犯人权行为。在这两种情况下，作为维权者的流动人口都因为他们的颠沛流离以及在迁移中受到的限制和脆弱性而面临特别的挑战。

⁵ Imogen Tyler, “Designed to fail: A biopolitics of British citizenship”, *Citizenship Studies*, vol. 14, No. 1, pp. 61-74.

A. 维权者因权利遭受侵犯而背井离乡

34. 侵犯人权，从积极镇压政治反对派到普遍剥夺经济机会，是移民的常见原因。与他们所在社会的其他成员一样，人权维护者也受到这些行为的迫害，随后往往成为流动人口。更直白地说，一些维权者是因为威胁和暴力而被迫离开家园的。

35. 正如特别报告员在前一次报告(A/HRC/31/55)中指出的，公民社会和国家的重新安置计划协助维权者摆脱眼前的危险，有一些休息和喘息的时间。在某些情况下，维权者可以在本国另一地方找到安宁；有时他们也不得到国外寻求避难。重新安置计划可能采取不同形式：从安全之家的紧急避难场所到富有同情心的民间社会组织作出的临时托管安排(避难所)，以及大学提供的奖学金和研究金。在所有这些情况下，人权维护者为了寻求保护而成为移民。需要加强对这些计划的支持力度，总结和推广良好做法，特别是维权者在这些计划中的社会心理健康、管理过渡期、返回或更永久性流亡。各国、难民署和其他行动者应确保他们的行动和政策是支持而不是破坏民间社会组织这种自下而上的保护方式。

36. 被迫成为移民不是多数人愿意作出的选择，包括面临危险人权维护者。正如特别报告员采访一名维权者听到的那样，“我不喜欢成为难民的想法。我不想离开这个国家，因为我想把它变得更好”。与其他人一样，维权者也常常把流离失所视为最后手段，不幸的是，也是通向贫穷、不安全和无足轻重的道路。人权运动努力为流离失所者找到发声的地方，而留下的同事又常用鄙视和怀疑眼光看待国外寻求庇护的人。即使流亡国外，来自本国政府和其他迫害机构的威胁也无处不在。家人、朋友和同事都可能受到压力。

37. 对流动人口的保护制度，包括国际难民制度提供的保护，往往过于不确定和个性化，使维权者长期处于不安全状态，无法满足其群体的更广泛需求。流亡维权者常常接受低技能工作，以便重建自己生活；这样做的后果往往迫使他们放弃人权。当这种情况出现时，不仅仅是维权者的个人失败，而且是整个人权运动的损失，因为他们的宝贵知识、资源和宣传力量付之东流。虽然保护人权维护者的国家和区域指导方针经常为面临危险维权者提供境外国际保护便利，但实际上这些承诺是缓慢和过度酌情的。国家签证制度也对公民社会的临时国际重新安置计划构成障碍。各国可以对某些国籍的签证实行一揽子禁令，或阻止民间社会机构参与这些计划。例如，需要漫长的过程，使经由这类计划实现安置对避免紧急威胁不切实际。签证政策也可能对寻求与家人一起临时安置的妇女维权人士进行歧视。

38. 流亡的人权维护者获得登记经常遭到难民署和东道国数月、数年甚至无限期的拒绝，遇到的决策者可能不熟悉作为面临危险人权维护者提出的申请依据。决策者几乎总是缺乏具体的指导和培训，不知道如何应对面临危险人权维护者的保护请求。只有少数公布的庇护决定提到了维权者；庇护决定使用的原籍国材料中只偶尔提及人权维护者。难民署没有发布过国际难民保护制度保护面临危险人权维护者的任何全球指南。如果难民署和各国承诺及时进行登记，并随之就身份问题作出公正和准确决定，可以缓解没有身份和确定难民身份过程造成的不确定性。

B. 背井离乡后继续从事人权活动

39. 人权维护者成为流动人口后继续从事人权工作的力量和能力都面临挑战和威胁。其中包括处境更加脆弱、人权维护者权利受到限制，有时在流亡期间甚至遇到更大危险。

1. 流动人口的脆弱性

40. 流动人口面临很多限制。他们往往只拥有临时身份或被迫以非正常身份居留，经常受到逮捕、拘留和驱逐的威胁。他们也常常遭遇可能寻求的就业机会、希望居留的地点和愿望抵达的旅行目的地方面的限制。文化和语言上的差异可能使他们与寄宿社区隔离开来，他们新的家园可能缺乏社会资本和网络。所有这些因素使流亡在外的维权人士继续开展活动非常困难。例如，从中非逃到乌干达的维权者报告说，由于来自不同的国家或地区，不能流利使用当地语言，他们感觉已经与人权维护者和难民保护机制形同陌路。

41. 流动人口，特别是身份不定的流动人口(如临时移民工人或寻求庇护者)，通常不会抗议或动员起来质疑他们所遭受的剥削，因为他们担心来自人道主义机构、招聘代理、雇主和国家的报复；他们承受不起被拒绝承认为难民、被解雇、被遣返回国或被禁止今后在国外工作的后果，因为这标志着他们投下巨资的移民项目的终结。远走他乡的维权者可能面临被驱回的特别风险，因为原籍国可能通过外交压力正式要求引渡持不同政见者或通过国家安全机构的海外行动暗中寻找他们的下落。

42. 维权者在流亡期间继续开展活动缺少长期保护。国家警察和官员可能将同样的仇外心理和敌意投向这些寄身于东道社区的流动人口身上。流亡维权者可能缺少社会网络和资本，也不知道当地政策和做法，以确保地方当局给予他们保护。难民署和人道主义组织往往是这些维权者寻求帮助的目标，最好的情况是认为他们还有些用处，最坏的情况是认为他们不具备地位或服务资格。虽然难民署的保护活动过度扩展，四处可见，但流亡维权者在获得保护方面仍面临特别的问题，因为他们的风险或者是自找的，或者是自身的，不值得为其作出回应。妇女维权人士尤其容易缺乏保护。

43. 所以，许多长期处于不安全状态的人们不愿意述说自己的个人处境，尽管媒体对“人性故事”趋之若鹜，但很少有一期不是以个人叙述为中心发表的。这样做的结果是进一步压制关于流动人口所受待遇的公众讨论。流亡维权者的脆弱性可能使他们失去对其故事的控制权，即使是与富有同情心的记者或当地人权维护者合作。他们所面临的条件，特别是拘留条件，可能剥夺他们的尊严，妨碍人们对他们处境作出正确讨论。正如一名在极端困难条件下工作的维权者告诉特别报告员的：“他们试图压制我，因为他们知道，如果让人们从这个角度看到我，情况将大不一样……。如果我在早期获得他人的应有尊重，我本可以抗拒得更强烈，还可能更加激烈地奋争”。一般而言，流动人口往往没有充分地参与决定哪些故事应该发表、哪些叙事应该呈现以及哪些图像应该使用。流动人口维护者需要愿意讨论其做法的伦理，倾听和支持流亡维权者的声音。

2. 流动人口权利受到限制

44. 流动人口通过自由表达、结社或和平集会来进行抗议的能力受到太多限制。例如，新加坡最近修订的《公共秩序法》第 s.7 条规定，公民集会若有非为新加坡公民的任何个人参加，许可可以拒绝。该条还要求组织者在抗议场地的入口设立实际上的移民检查站，不允许非为新加坡公民的居民就其在该国的日常生活问题发表评论。显而易见，国际法没有规定完全剥夺非公民的集会权利。

45. 本地的劳动法通常不承认流动人口特别是非正常流动人口的要求。一般需要很长时间才能解决流动人口被迫同意的解决方案或被迫撤销的投诉。在一些国家，与国际劳工标准相反，集体谈判和加入工会的权利实际上仅属于公民。

46. 成为人权维护者的流动人口参加国际讨论和磋商往往面临额外的障碍。流亡期间继续开展维权活动，与他们是否保持区域和国际运动或组织的成员资格或参加这些运动或组织的活动相联系。但是，签证限制或更换过期的旅行证件，使他们几乎不可能参加各种会议和宣传，包括人权理事会之前的活动。流亡在外的人权维护者也受到居住国严格的出境管制，如果非正常身份被发现，可能受到处罚或被拒入境。

3. 流亡维权者的特别困境

47. 一些成为移民的维权者因其身份或主张的问题而面临更大危险。被迫离家出走的妇女人权捍卫者往往陷入两难境地：她们只身离开，将面临更大脆弱性和社会耻辱感；若与子女一起流亡，日子可能更为艰难，几乎肯定削弱其继续开展人权活动的 ability。男女同性恋、双性恋、变性者和两性人的流亡生涯可能很不容易，特别是在难民营中。他们的性取向和性别认同带来的是耻辱和风险，普遍缺乏隐私使保守秘密变得不可能。东道国的国家官员、人道主义组织，甚至维权者，可能对流动人口中的维权人士表现出冷漠甚至公然敌视。

48. 一些国家对难民保护广泛使用“终止条款”，使流亡维权者陷入“瘫痪”状态，不能继续开展活动。这些政策损害了流亡维权者的能力，为改善群体境况的工作设置了不必要障碍。人权维护者抗议自己或其他流动人口所受待遇经常遭到报复，包括失去身份、被驱逐出难民营和拒绝给予重新安置。

49. 一些流动人口因新居住地的条件也特别容易受到伤害。许多地方，留宿家庭佣工几乎全部来自国际流动人口，他们彼此孤立，对雇主的依赖性强，处于私人工作地点以及行动自由相互限制，所以极易受到监督、控制和胁迫。此外，移民佣工维护自己权利可能遭到报复，立即被剥夺身份，随之变得无家可归。

七. 维护流动人口的权利

50. 流动人口有许多新老盟友。随着流动人口的激增，越来越多的维权者在设法解决他们所面临的侵犯人权问题。不幸的是，流动人口维护者也面临一些障碍：难以接触到流动人口及侵犯其人权的地点；维权者的工作以及流动人口本身被刑事化和污名化；以及非国家行为者愈来愈多地参与侵犯流动人口权利的行动。

A. 接触不到流动人口

51. 流动人口通过边界军事区或跨越危险海域时经常遭遇不测。据报道，过去一年就有 5000 多人在前往国际目的地的途中丧生。很可惜，在这些地区寻求帮助流动人口的维权者常常自身难保。有的在公海上救助难民被指控偷渡人口或行动受到越来越多的监管限制。

52. 在边境地区接触流动人口往往受到军事当局的控制，而军事当局又不能满足这些地区流动人口的需求，并限制对他们的探访和人道主义援助。在一些国家，当局下令关闭厨房、扣押救生艇和拆毁临时住所。他们要求维权人员前往边境地区必须有警察陪同，刻意模糊国家与公民社会之间的界限，破坏维权者的中立地位。在这些地方未经国家许可而向流动人口提供人道主义援助，将受到刑事指控(也承受由此造成的痛苦)，并无法得到国际人权法对这种活动的明确保护。例如，意大利向一些在边境地区工作的维权人士发出“街道通知”，命令他们离开那里，在一个确定的时期不得回来。

53. 即使在一个国家之内，流动人口也经常被禁锢在难民营和收容所、劳改营和农业种植园等孤立地点。其中很多位于难以抵达的偏远地区。关于谁被拘留在哪的信息一般是不让维权人员知道的，甚至提供也已经过时。雇主、私人土地所有者和营地管理者可能限制人们进入这些地点。需要国家支持的寻求庇护者特别容易受到疏散政策的影响。即使有时允许进入，也对进入这些地点的维权人员进行严密监视，而与维权人员配合的流动人口必然遭到怀疑和报复。收容场所往往就蓄意设在这种地方，以增加流动人口任人摆布的无奈，将他们与提供支持的社区隔离开来。⁶ 在极端情况下，收容场所设在远离大陆的公海海岛上(如澳大利亚)，甚至在国家领土之外。司法程序有时甚至移至收容中心内进行，进一步阻碍人权维护者，包括希望提供法律援助和代理的维权者参加。

B. 流动人口维护者被刑罪化和污名化

54. 除了公民社会通常面临的问题外，关注流动人口有关问题的维权者经常受到刑事指控和各种限制。在收容大批流动人口的某些地区或接近过境点的地方，国家扩大了维权者向警方登记和接受国家当局监督和控制的麻烦做法。即使在这些地区之外，向流动人口提供援助和表达声援的维权者也面临着犯罪指控。虽然判罪通常是国家立法确定的，但也可能是地方规章制度的产物，其目的在于防止维权者向流动人口提供支持或以其他方式干扰维权者的活动。

55. 一些流动人口的非正常身份可能导致向他们伸出援手的维权者被控以“窝藏”非正常移民或协助其非法居留的罪名。一些维权者(如海伦娜·马莱诺·加尔松(Helena Maleno Garzón))甚至被控犯有国际人口贩运罪，只因为他们抨击“不经任何程序遣返”等非法行为和声援流动人口。⁷ 送茶叶和饼干给非正常移民的简单行为也引发刑事起诉。这种起诉具有令人不寒而栗的震慑效果，使主流

⁶ Lauren Martin, “Noncitizen detention: spatial strategies of migrant precarity in US immigration and border control”, *Annales de géographie*, vol. 702-703, No. 2 (2015), pp. 231-247.

⁷ 国际人权联合会，#捍卫马莱诺，新闻稿，2017年12月4日。

民间社会组织和个人在援助流动人口或采取行动协助他们应对挑战时更加犹豫不决。在有些国家，泄露虐待流动人口消息的举报人也受到法律严惩。这些法律迫使个人背离自己的个人和职业道德，明显违反国际人权法所保证的言论自由。

56. 对协助流动人口的维权者进行刑事指控，强化了流动人口及其盟友所面临的社会耻辱感。意大利一名维权者指出，“将声援定为刑事犯罪，有可能在公众舆论和政治力量中鼓励对移民和难民的冷漠态度，甚至助长公开的种族主义和民族主义立场”。这样做使维权者的工作失去合法性，威胁着他们的活动，令私人捐助者和志愿者却步不前。在这样的恶劣环境下，出资人必须认识到维权者所面临的挑战，采取灵活适当的资助机制。作为阻遏流动人口政策的一部分，各国削减了政府对援助流动人口的民间社会组织的经费，其中最为明显的是反对种族主义和仇外心理的组织以及支持流动人口维护自己权利的法律中心。

57. 在一些地方，与协助流动人口有关的耻辱感，得到了德高望重的机构，包括宗教人士和团体的关注。世界各地的宗教领袖们谴责仇外心理的崛起，敦促追随者不带偏见地向流动人口提供援助，无论其文化、宗教和种族背景。当地的宗教领导人对流动人口表示欢迎，并公开支持他们的寻找安全之旅。一个明显例子发生在沿墨西哥南部边界。天主教会向移民提供援助，既满足了他们的人道主义需求，也缓解了受援者面临的边缘化和耻辱感。在澳大利亚，“让他们留下来”运动代表了一个有广泛社区成员和宗教组织当地设施参与的联盟。

58. 由于非正常和脆弱的移民不属于当地政府事务的一部分，总体而言他们在政治舞台上没有发言权，很少起来抗议。面对政治话语中越来越强烈的反移民情绪，最有能力保障移民权利的往往是司法机关。诉诸司法成为制裁侵犯人权行为和减少移民脆弱性的关键因素。

C. 非国家行为者的参与

59. 与社会其他阶层一样，流动人口也在各个领域与私人和公司进行互动，从住房到就业，再到银行业务。这些互动可能导致侵犯人权、违反合同和剥削，进一步加剧流动人口的脆弱性。国际移民在任何意义上都是一项艰巨任务。于是，许多人经常依赖人贩帮助跨越边境。即使是正规移民工人也经常需要通过国家认可的私人招聘机构获得签证。在这种情况下，移民遭受侵权寻求补救，往往面临各种挑战，特别是给予补救与正常移民身份挂勾或获得补救耗时漫长。

60. 流动人口维护者也可能因有组织犯罪团伙参与移民贩运而面临风险和剥削问题。在黑社会和其他犯罪网络卷入对流动人口的剥削时，维权者试图揭发他们的犯罪活动，却得不到适当保护，特别是他们自己也是流动人口时。在墨西哥，流动人口面临暴力、勒索和犯罪团伙的贩运威胁：“很少有人跨越边境没有遭受任何侵权；许多人在路上失踪，再也不会被发现”。⁸ 在意大利，有人设法反抗人口贩运活动，结果可能是可怕的虐待。⁹ 人贩威胁并杀害试图揭露其活动的维

⁸ 大赦国际，“墨西哥打击移民的可怕战争”，2015年8月21日。

⁹ Lorenzo Tondo and Annie Kelly, “Raped, beaten, exploited: the 21st-century slavery propping up Sicilian farming”, *Guardian*, 12 March 2017.

权者：试图揭露或起诉人贩的受害者面临必须将自己长期藏匿起来、移民身份不确定以及家庭和社区受到威胁而无法返回的后果。

61. 与非国家行为者的契约关系也可能限制流动人口维护自身权利。私人就业合同可能禁止移民从事政治活动、言论自由或和平集会。虽然这些合同是私人的，但国家可以在禁止这种限制方面发挥重要和关键作用，根据国内法律否定合同条款的有效性。

62. 非国家行为者在监管流动人口和为他们奔走呼吁的维权者方面发挥越来越大作用。各国将移民管理的一些核心职能外包出去，包括检查旅行证件、提供社会住房，有时也委托机构代管收容场所。这些做法使流动人口及其盟友面临一系列新的挑战和风险。外包往往限制维权者获取信息，因为非国家行为者不受信息自由法律和政策的约束。非国家行为者的参与也可能限制维权者通过法院寻求补救的能力。外包使国家从移民管理事务中脱身，也就消除了维权者可以问责和呼吁的通常渠道。私人行为者回应流动人口呼吁的方式是提起诽谤诉讼，实际上是针对公众参与案件的战略诉讼，旨在审查、恐吓和让批评者不作声。

八. 为维护流动人口权利创造有利环境

A. 结论

63. 流动人口维护者谋求国际社会兑现其对流动人口的承诺。正如秘书长在处理大规模难民和移民流动问题报告(A/70/59)(《纽约宣言》通过前)中所指出的，“民间社会一直在提供大量支持；在每一个区域，无数个人自发地欢迎新到来的难民，甚至经常真的向他们打开自己的家门[...]。这些正面实例可作为加强集体行动的基础”。虽然移民人数不断增加，但各国对人员的国内或国际跨界流动往往仍持敌视态度。各国对流动人口及其维护者的这种敌视是多种因素汇合形成的：希望尽可能利用流动人口这种商品促进经济发展；讨论如何使各种人口迁徙安全化；在权利话语中公民身份的作用存在争议。

64. 希腊政府在提交特别报告员的资料中强调关注流动人口维护者处境的重要性，因为“在大多数情况下，流动人口没有投票权或其他手段让别人听到自己的声音，所以必须更加依赖倡导者和维权者来表达他们的关切”。出于各种因素，如工作地点和流动人口本身被边缘化的事实，流动人口维护者往往比其他人权维护者更少在公众场合露面。维权者的其他身份或职业也可能妨碍他们被视为与流动人口站在一起的人权维护者。他们可能认为自己是医生、人道主义工作者或难民权利运动工作者，而不是人权维护者。

65. 维权者所面临的挑战与他们的维权对象所面临的挑战是分不开的，尤其因为后者中许多人也是前者。正如流动人口经常面对旨在营造敌视环境的政策，声援和经常为流动人口呐喊的维权者也受到越来越多的限制和控制。这些挑战极其危险地相互强化，导致每况愈下的边缘化和对有效行使权利的更多障碍。在目前流动人口权利和可持续移民办法的讨论中，必须重新考虑这种限制和控制措施。人权维护者捍卫流动人口权利的作用必须成为对流动人口重新作出承诺、制定行动计划和建立监督制度的核心内容。

B. 建议

66. 特别报告员建议各国：

(a) 采取一切措施，保护流动人口和流动人口维护者的生命权、人身自由和安全权；

(b) 公开承认流动人口维护者所发挥的重要作用及其工作的合法性；公开谴责对流动人口维护者的所有暴力、歧视、恐吓或报复事件，并强调这些做法绝无道理可言；

(c) 鼓励人们促进和保护人权，无论其移民身份；流动人口和维护其权利者除其他外应该能够行使自由获得信息权、言论自由权、结社自由和集会自由权；

(d) 确保侵害流动人口及其维护者权利的罪犯——包括雇主、执法人员、人贩和犯罪团伙——对其行为负责，并被绳之以法；

(e) 关于海上救援问题，应遵守《国际海上人命安全公约》、《国际海上搜寻救助公约》和《海洋法公约》所载的法律条款；确保人们在海上救援时不被刑事起诉，船旗国船只的船长遵守海上救援规定；允许遇险船只在其水域中寻找避难所，给予船上人员至少临时的避难机会；

(f) 确保所有流亡的人权维护者都能受益于《关于难民地位的公约》和其他国际文书及习惯国际法关于禁止驱回免遭迫害的规定；

(g) 确保面临危险人权维护者的国家保护机制同样保护流动人口维护者，包括加强对参与保护人员和外联人员的培训；

(h) 确保签证制度和其他政策及做法不损害人权维护者的国际临时重新安置计划，更充分地实施向面临危险人权维护者发放人道主义签证的政策；

(i) 确保流动人口及其维护者可在国家法院、法庭和争端解决机制诉诸司法和寻求有效补救，无论其移民身份；确保他们举报犯罪、侵犯劳工权利和其他侵犯人权行为时，不受逮捕、拘留或驱逐的威胁；确保他们得到必要支持，在工会(如适用)、口译员和法律援助的支持下，在国家法院、法庭和争端解决机制有效诉诸司法，寻求补救；

(j) 确保国家法律和行政规定及其实施细则方便所有行为者提供人道主义援助和维护流动人口人权，包括避免对他们实施违反国际人权法的任何刑事指控、污名、妨碍、阻挠或限制(包括在地方当局如区域或市政机构提供的援助中)。

67. 给予重新安置的国家应当认识到向流动人口提供持久解决方案的重要性，因为捍卫人权活动使他们面临严重威胁或紧迫危险，因此应该给予紧急安置机会，并较普遍地扩展重新安置机会。

68. 特别报告员建议联合国各机构、基金和方案以及有关组织，包括人权理事会、其特别程序、联合国开发计划署、人权高专办和国际移民组织，公开承认流动人口维护者发挥的重要作用及其工作的合法性。

69. 人权理事会的特别程序应更密切监测流动人口的关切，包括更好地跟踪所收到的关于流动人口关切的来文数量。

70. 难民署应制定国际保护准则，承认流动人口有权促进和保护自己的权利和他人的权利，确保难民署工作人员接受准则内容和如何保护这些权利的适当培训（包括了解《人权维护者宣言》），特别是在难民营和难民署的倡导活动中举办这类培训。

71. 特别报告员建议国家人权机构：

- (a) 确保将流动人口维护者的处境充分纳入人权状况监测活动；
- (b) 公开承认并支持流动人口维护者的作用。

72. 特别报告员还建议区域和国际组织，包括欧洲安全与合作组织、欧洲理事会、美洲国家组织、非洲联盟和东南亚国家联盟在区域组织中发展和分享现有良好做法，以推进关于流动人口维护者权利和流动人口自身权利的法律规范发展。

73. 人权维护者的特别程序应更密切地监测流动人口的关切，包括更好地跟踪收到的关于流动人口关切的来文数量。

74. 特别报告员建议民间社会组织，包括国际和地方非政府组织、社区组织以及民间社会组织的私人和国家资助者：

(a) 进一步探讨、加强和扩大临时重新安置计划的可用性，包括在面临危险人权维护者的居住国和国际范围内，为此分享良好做法和加强对这类计划的支持，并遵行维权者保护工作的七项原则(见 A/HRC/31/55, 第 111 段)：基于权利的；包括不同背景的维权者；具有性别敏感性；基于对安全的整体理解；面向个人和集体的保护；维权者参与保护措施的选择；灵活性，以满足维权者的具体需求；

(b) 消除其管辖范围内已踏上迁徙之路人权维护者继续开展活动的障碍，采取非歧视性的招聘方式，欢迎成为流动人口的人权维护者及其组织进入当地的宣传网络。

75. 特别报告员建议新闻工作者、媒体组织、博客作者、社交媒体活动者和其他艺术表达者采取新的策略报道流动人口维护者的境况，以便更充分地认识到他们的脆弱性和发挥他们的潜在能力。