



人权理事会

第五十三届会议

2023 年 6 月 19 日至 7 月 14 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

如何扩大身份正常化机制和方案并使之多样化，以加强对移民人权的保护

移民人权特别报告员费利佩·冈萨雷斯·莫拉莱斯的报告

摘要

本报告概述了移民人权特别报告员费利佩·冈萨雷斯·莫拉莱斯在报告所述期间开展的主要活动。在报告中，特别报告员强调了非正常移民面临的人权挑战，分析了非正常状态如何增加了人权受到侵犯的可能性。他讨论了如何通过建立和加强身份正常化机制来解决移民因缺乏正常移民身份而处于弱势的情况。

根据各国、国际组织、民间社会和其他利益攸关方提供的信息和分析，特别报告员指出了有希望的做法、正在作出的努力和现有挑战，并提出了一套旨在扩大身份正常化机制和方案并使之多样化，以加强对移民人权保护的方案。



一. 导言

1. 本报告由移民人权特别报告员费利佩·冈萨雷斯·莫拉莱斯根据人权理事会第 43/6 号决议提交人权理事会第五十三届会议。

二. 特别报告员的活动

国别访问

2. 特别报告员于 2022 年 7 月 12 日至 25 日对波兰和白俄罗斯进行了正式访问。¹ 他还于 2023 年 1 月 20 日至 31 日访问了孟加拉国。²

其他活动

3. 2022 年 9 月，特别报告员参加了保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第三十五届会议，以及该委员会和儿童权利委员会就其关于移民儿童的联合一般性意见组织的活动。

4. 10 月 18 日，特别报告员向大会提交了关于气候变化与移民人权的报告。10 月 18 日和 19 日，他参加了联合国移民问题网络的年度会议。

5. 也是在 10 月，特别报告员参加了以下活动：由无国界组织、国际移民组织和其他机构举办的关于气候变化和人口流动的脸书现场会议；大会关于以基于人权的方式应对气候变化的会外活动(与其他六名特别报告员一起参加)；由西班牙难民援助委员会、Acoge 和其他机构在西班牙托莱多组织的与民间社会代表之间关于欧洲移民和难民基本权利的对话；由特别报告员、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)和其他机构联合组织的关于海上行动中的保护和执法以及不处罚问题的活动；以及由“开放课堂”(Aula Abierta)举办的一次研讨会，特别报告员在会上谈到了委内瑞拉的人口流动问题。

6. 11 月 3 日，特别报告员在毒品和犯罪问题办公室、联合国工业发展组织和其他机构举办的维也纳论坛上发了言，该论坛重点关注流动中的妇女。11 月 4 日，特别报告员作为德乌斯托大学人权中心 25 周年纪念活动的主旨发言人，发表了关于保护移民人权方面新挑战的演讲。11 月 21 日，他参加了国际劳工组织(劳工组织)举办的关于保护非正常移民工人权利的圆桌讨论会。11 月 28 日，他在联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)组织的一次活动上发表了关于在移民背景下面临风险的妇女人权维护者的讲话。

7. 也是在 11 月，特别报告员参加了阿根廷监察员办公室组织的关于以基于人权的方式宣传移民问题的活动；在总部设在恰帕斯的弗雷·马蒂亚斯·德科尔多瓦人权中心 25 周年纪念会上发了言；参加了布宜诺斯艾利斯大学人权中心组织的活动，学生们在此次活动中提交了关于美洲移民案例的论文；在南美洲监察员

¹ 见 [A/HRC/53/26/Add.1](#) 和 [A/HRC/53/26/Add.2](#)。

² 见 [A/HRC/53/26/Add.3](#)。

办公室区域会议上作了关于法律辩护和国际保护问题的发言；并在伊比利亚—美洲监察员联合会年度大会上发表了关于移民诉诸司法的讲话。

8. 2023 年 1 月 24 日，特别报告员在联合国大学关于全球南方移民体面工作的圆桌讨论会上发了言。

9. 3 月 1 日，特别报告员在国际法律社会学研究所发表了关于保护移民人权的主要挑战的演讲。3 月 7 日，他在日内瓦研究生院全球移民中心和康奈尔大学移民权利倡议组织的移民权利数据库启动仪式上发了言。3 月 30 日，他在美国国际法学会年会上参加了关于人权实践非殖民化以促进种族正义的小组讨论。

10. 也是在 3 月，特别报告员还参加了以下活动：在布宜诺斯艾利斯举行的世界人权论坛上关于冠状病毒病(COVID-19)大流行、边境和移民正常化的小组讨论；危地马拉主教会议和其他组织召集的移民趋势论坛的小组讨论，他是该小组的主旨发言人，谈到危地马拉和墨西哥移民收容所的情况；以及人权理事会第五十二届会议关于移民失踪问题的会外活动，该活动由特别报告员与墨西哥常驻代表团、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和其他机构共同组织。

三. 关于如何扩大身份正常化机制和方案并使之多样化，以加强对移民人权保护的研究

A. 引言

11. 移民可以给移民者、其家庭及其在原籍国和目的地的社区带来积极的、增强权能的经历。然而，许多无证移民由于缺乏正常的移民身份，仍在苦苦挣扎。非正常移民在严峻的环境中生活和工作，可能会受到歧视、虐待、剥削和边缘化不成比例的影响。无证移民妇女可能更易遭受虐待和剥削行为、性别暴力和骚扰以及交叉形式的歧视。与限制性立法和政策应对措施相关的非正常移民身份可能会使移民陷入脆弱处境，这也减少了移民给移民者、其家人和所涉社区带来的发展惠益。

12. 导致移民处于非正常情况的因素是多层面的。无论是哪种情况致使他们陷入非正常状态，他们对健康权、住房权、体面工作权、诉诸司法权、受教育权和其他权利的享有通常都会受到负面影响。剥夺移民的权利往往与歧视性法律和实践中的偏见表达密切相关，包括不容忍或仇外行为。

13. 无证移民，包括需要国际保护的无证移民拥有人权，并需得到对其人权的保护，因为他们中的许多人由于各种法律和实际原因而无法返回原籍国。鉴于大多数非正常移民无法获得社会福利，其中很大一部分人很可能为了生存而工作，因此可能会通过他们对劳动力市场的贡献，对经济产生重大影响。非正常移民现象的产生往往是由于为工作、安全或家庭团聚进行移民的正常途径有限，或者是有关其他选择的信息不足。只注重将移民送回原籍国的政策在更严重的情况下也可能产生重复移民循环。

14. 使非正常移民正常化，即给予他们正常的移民身份，使他们在该国的居留合法化，可成为一项确保保护弱势移民，特别是在本国或者移民途中在过境国和目

的地国经历或遭遇侵犯人权和虐待行为的移民人权的有效措施。身份正常化机制的实施可能有助于人类发展和国家发展。

15. 在编写本报告时，特别报告员发出了一份关于如何扩大身份正常化机制和方案并使之多样化，以加强对移民人权保护的问卷。他对做出贡献的所有国家、联合国实体、民间社会组织和学术界表示感谢。本报告主要基于所收到的 83 份材料，³ 并以联合国、国际组织、各国、民间社会组织和学术界发布的其他研究、数据和法律文件以及截至 2023 年 2 月公布的其他公开资源为补充。

B. 身份正常化方案和机制的信息方面

1. 主要定义

16. 虽然没有普遍接受的非正常移民定义，但该术语通常是指通过正常移民之外的渠道进行移民的人。他们是非正常移民的事实并不能免除国家保护其权利的义务。此外，除了因各种原因被迫离开原籍国的移民之外，可能别无他法而只能使用非正常移民渠道的人还包括其他移民、难民、寻求庇护者、人口贩运受害者或孤身移民儿童。特别报告员希望强调，根据国际法，各国也有义务保护诉诸非正常移民途径者的人权，包括为逃离迫害、冲突或普遍暴力的寻求庇护者提供庇护和国际保护。⁴

17. “无证移民”、“非正常移民”和“身份不正常的移民”是指在一国居住而其居留权不被该国正式承认的人。一些人可能由于限制性的移民类别——包括劳工移民——以及居留政策，尚无法获得居留或逗留许可或公民身份。其他人可能持有与教育、就业或家庭团聚相关的居留证，但这些居留证要么是临时的，要么居留条件不稳定，并且已经到期。无证父母所生的子女继承了他们的不正常身份。“容许逗留地位”指政府不给予正常居留身份，而是事实上容许逗留，这种逗留使个人处于非正常状况，严重妨碍他们行使许多基本权利(例如行动自由权、工作权、家庭团聚权和社会福利权)。

18. 关于“正常”和“非正常”移民之间的区别，正常和非正常的情况很少是明确的。世界上绝大多数移民通过正常渠道抵达目的地国，但后来由于各种情形而变得“非正常”。这可能不是移民本身的过错，而是由于移民程序不明确或过于官僚化、存在歧视或诸如签证续签费用高、语言障碍和缺乏获得法律援助的机会等实际障碍。这种逾期逗留对来自各个国家、处于各种社会经济和教育水平的移民都有负面影响。⁵

19. “身份正常化”被视为政府当局向一人发放居留许可，使其在居住国的居留正常化的任何过程或程序。当该人已在境内——包括非正常抵达和/或居留——可根据这种程序提出申请。申请正常化的程序不同于获得居留和工作许可的程序，后者必须在正常抵达之前从另一国申请或在正常抵达后申请。也可以通过修订政策，免除特定国籍的人在该国持有居留证的要求，从而实现身份正常化。正常化

³ 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/report-how-expand-and-diversify-regularization-mechanisms-and-programs-enhance>.

⁴ 见 <https://www.iom.int/key-migration-terms>.

⁵ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/RegularAndIrregular.pdf>.

分为三类：一是正常化方案，由不属于正常化政策框架一部分的国家措施组成，适用时间有限，通常针对特定类别身份不正常的非国民；二是正常化机制，系正常移民法律和政策框架的一部分，以滚动方式接受申请，因此是永久性措施；三是正常化举措，这些举措以政策框架中的现有机制为基础，旨在将一种机制付诸实践。所有这三类正常化做法都有时间限制，通常由特定城市或地区的地方或地区当局实施。在实施正常化举措之后，可以针对非正常移民开展提高认识运动、提供法律援助和其他支持。⁶ 人们可能处于所谓的“边缘”状态，他们的庇护申请被拒绝，或者庇护和/或移民程序繁琐冗长，从而造成一种旷日持久、不确定和不明确的法律和社会状况。

2. 国际正常化框架

20. 关于身份正常化的国际规范和政策框架既提到政府承诺，也提到正常化举措应满足的方面。联合国人权条约确立了与所有移民，包括非正常移民的人权有关的重要规定。例如，《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》要求缔约国采取适当措施，处理身份不正常移民的情况，并考虑使其身份正常化的可能性。具体而言，《公约》第 69 条规定，缔约国遇其境内有身份不正常的移民工人及其家庭成员时，应采取适当措施确保这种情况不会继续下去；有关缔约国在考虑按照适用的国家立法和双边或多边协定使这类人的身份正常化的可能性时，应适当顾及他们在就业国入境时的情况、他们逗留的时间长短及其他有关的考虑，特别是有关其家庭状况的考虑。

21. 必须指出，缔约国还应尊重和实现《儿童权利公约》所载的所有儿童的权利，包括其指导原则：不歧视和儿童最大利益原则、表达意见的权利以及生命权、生存权和发展权。儿童权利委员会和保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会在一份联合一般性意见中发布了指导意见，特别建议缔约国确保身份正常化程序对儿童及其家庭来说是明确的、易于使用的。关于缔约国的义务，特别是过境国和目的地国的义务，两委员会认识到不安全和不稳定的移民身份对儿童福祉的负面影响。因此，两委员会建议各国确保设有明确和易于使用的身份确定程序，使儿童能够根据各种理由(如居留时间)获得正常身份。⁷

22. 特别报告员还希望提及关于具国际移民背景儿童的人权问题一般性原则的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)，两委员会在该意见中强调，缔约国应为孤身儿童和有家人陪伴的儿童制定和实施最大利益确定程序，以查明和适用全面、安全和可持续的解决方案，包括在目前的居住国进一步融入和定居、送回原籍国或在第三国重新安置。两委员会指出，解决方案可能包括中期选择方案，以及确保儿童和家人有可能以符合儿童最大利益的方式获得安全的居留身份。此外还指出，最大利益确定程序应由儿童保护系统内的儿童保护主管部门指导；根据儿童权利委员会关于

⁶ Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, “Regularization mechanisms and programmes: why they matter and how to design them” (2022).

⁷ 关于原籍国、过境国、目的地国和返回国在具国际移民背景儿童的人权方面的国家义务的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 18 段。

儿童表达意见的权利的第 12 号一般性意见(2009 年), 应以关爱和体恤儿童的方式与儿童一起讨论和制定可能的解决方案和计划。

23. 2018 年, 150 多个会员国通过了《安全、有序和正常移民全球契约》, 承诺借鉴现有做法, 协助非正常身份的移民, 特别是在涉及儿童、青年和家庭的情况下, 协助他们根据个案情况并按照清晰透明的标准接受个人评估并可能由此获得正常身份, 将此作为减少脆弱性的一个备选方案, 使各国能够更好地了解居民情况。⁸《全球契约》在其目标 15 中规定, 需要为移民提供获得基本服务的机会, 并承诺确保服务提供者与移民当局之间的合作不会因非正常移民安全获取基本服务的机会受到损害或其隐私、自由和人身安全等人权在基本服务提供地点受到非法侵犯而加剧非正常移民的脆弱性。⁹

24. 根据《全球契约》, 各国政府还同意与私营部门和其他相关利益攸关方协商, 审查和修订现有正常移民途径, 防止人们成为无证件者; 制定灵活、以权利为基础和促进性别平等的移民劳工流动计划, 为此要提供灵活、可变通和非歧视性的签证和许可证选项; 制定或借鉴现有国家和区域做法, 在同情、人道主义或其他考虑基础上, 允许因突发自然灾害和其他危险情况而被迫离开原籍国的移民, 在无法适应或无法返回原籍国的情况下入境和停留, 例如提供人道主义签证、私人担保、儿童受教育的机会和临时工作许可证。¹⁰

25. 在 2022 年通过《国际移民问题审查论坛进展宣言》之际,¹¹ 各国政府同意纳入更多与身份正常化相关的承诺和标准。在这方面, 各国政府和其他利益攸关方认识到, 在许多情况下, 正常移民途径的可用性和灵活性仍然有限,¹² 承诺更加努力地扩大安全、有序和正常移民的途径并使之多样化, 包括根据人口和劳动力市场的现实情况, 为处境脆弱的移民以及受灾害、气候变化和环境退化影响者提供这些途径。¹³ 其他承诺涉及劳工流动协定、优化教育机会、为利用促进儿童最大利益的家庭团聚程序提供便利, 以及在移民过程的各个阶段向移民提供有关其权利和义务的信息。

C. 非正常情况和人权

1. 导致移民陷入非正常情况的驱动因素

26. 进行非正常移民的途径多种多样。当移民以非正常方式进入一国寻求保护或寻求安全和尊严, 或者由于雇主更换和/或限制性移民劳工政策而失去正常身份时, 可能会陷入非正常情况。某些情况下, 当犯罪或虐待行为的移民受害者争取正义时, 可能会处于非正常情况。必须承认, 大多数移民对决定其移民身份的

⁸ 《安全、有序和正常移民全球契约》, 第 23(i)段。

⁹ 同上, 第 31(b)段。

¹⁰ 同上, 第 21(c)、(d)和(g)段。

¹¹ 《国际移民问题审查论坛进展宣言》的目标是审查地方、国家、区域和全球层面在落实《安全、有序和正常移民契约全球》方面取得的进展。

¹² 《国际移民问题审查论坛进展宣言》, 第 24 段。

¹³ 同上, 第 59 段。

复杂因素几乎没有控制力。多数情况下，他们处于非正常情况并不是其自身的过错。

27. 居留和工作许可通常与工作合同挂钩，而工作合同必须定期续签。这种做法导致移民在失业后很容易失去居留身份。无法满足延长居留身份的行政要求(例如，由于高昂的费用、不明确的要求或模糊的截止日期等)也可能导致移民陷入非正常情况。在婚姻或家庭团聚情况下，其他移民的正常居留身份可能与其配偶相关，这导致在某些情况下，如与暴力伴侣分开时可能失去正常居留身份。被认定无需国际保护的寻求庇护者可能会收到遣返决定，该决定可能并不立即执行，也不会很长一段时间后才执行。造成这种情况的原因也许有多种，例如缺乏进入原籍国所需的行政文件、存在健康问题或考虑到儿童的最大利益等。在此情况下，当局可能倾向于正式或非正式地容许寻求庇护者逗留——尽管不给予他们居留身份。这使得寻求庇护者陷入长期的法律和社会困境，没有任何长远前景。¹⁴

28. 当没有足够的安全和正常移民途径可选时，一些人仍可能因健康或生存原因而被迫离开原籍国。气候变化和环境退化的不利影响；无法平等享有经济和社会权利，包括医疗保健、体面工作、食物、土地或水；机会不平等，包括性别不平等；以及性别暴力，都可能是移民通过非正常移民渠道流动的迫不得已的原因。其他驱动因素或结构性因素包括基于性别的移民禁令、招聘成本、不诚实的劳务招聘者、误导或虚假信息以及对复杂的移民规则缺乏了解等。¹⁵

29. 拘留、驱逐出境、社会排斥和剥夺移民在目的地国的权利，也是非正常移民担心其生命安全的原因。无证移民被拘留的原因可能有多种。逃离暴力和战争的难民、寻求庇护者和移民往往没有适当的证件。因此，许多移民和寻求庇护者尽管已经提出庇护申请，仍因没有有效和正规的身份证明而遭到询问和拘留。另一方面，贫困移民更喜欢非正常的移民渠道，这加剧了他们的脆弱性和遭受剥削的风险。¹⁶

30. 应当指出的是，移民和其他形式歧视(基于性别、种族、族裔、宗教和性取向的歧视)之间的交叉，以及错误地将非正常情况与定罪联系起来，加大了非正常移民的脆弱性。这些更恶劣的歧视形式，加上这类移民被边缘化和定罪所造成的压迫，往往导致他们的人权遭到系统性侵犯。¹⁷ 此外，特别报告员指出，当移民政策具有限制性，同时又有反移民言论时，社会上可能会形成对移民的错误印象，指责他们对目的地国的内部安全构成严重威胁。

31. 特别报告员注意到，当移民被定罪以及被政策和言论非人化时，所传达的信息是，他们没有资格享有权利，在社会中没有地位。这种带有偏见的表述在社会中产生了广泛的影响，减少了人们之间的信任和联系，并导致了一系列的有害政策措施，如广泛和不受监管的监视做法、对非政府组织的骚扰以及移民权利维护

¹⁴ Caritas Europa, “Demystifying the regularisation of undocumented migrants” (2021).

¹⁵ ILO, *Protecting the Rights of Migrant Workers in Irregular Situations and Addressing Irregular Labour Migration: A Compendium* (2021).

¹⁶ 见亚洲移民论坛提交的材料。

¹⁷ 同上。

者空间的缩小等。特别报告员关切地注意到，围绕这一问题的这种负面言论会导致在公开辩论中错误地将移民与罪犯联系起来。¹⁸

32. 根据国际人权法，将非正常移民定罪有违国家保护领土和管理移民的合法利益。在《关于难民和移民的纽约宣言》中，会员国同意考虑审查将跨境流动定为犯罪的政策，并申明儿童不应因其移民身份而被定罪。¹⁹ 无证移民不应被视为罪犯或对国家或公共安全构成威胁。根据移民身份将人定罪会导致其他一些侵犯人权行为，包括歧视性定性、任意逮捕和拘留、家庭分离以及无法获得医疗保健、适当住房、教育、就业或其他权利。特别报告员希望强调，对移民的这种定罪进一步迫使他们在社会阴影下生活和工作，可能会增加他们遭受不同行为者剥削和虐待的风险。

2. 非正常移民面临的人权挑战

33. 在过境国或目的地国，许多移民处于非正常和不稳定的状况，无法获得基本服务或司法救助，并可能遭受侵犯人权和虐待行为，包括贩运人口、性暴力和性别暴力以及可能导致酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的待遇。非正常移民在行使人权方面也面临挑战，包括获得医疗保健、教育、基本服务和适足住房以及享有劳动权利和社会保护。因此，非正常情况加剧了排斥，削弱了移民的权能，使其面临更大的歧视、虐待和剥削风险。²⁰ 当移民遭受剥削或虐待时，由于没有正常身份，他们因担心被驱逐出境而不敢向警方报案。

34. 工作场所的劳动监察往往是与移民执法机构联合进行的，受剥削的无证移民工人可能会被逮捕。关于医疗保健，由于经济上的障碍和担心个人资料会被转给移民当局，可能会导致移民不看医生或不去医院。²¹ 非正常移民身份也加大了移民易遭现代奴役的脆弱性，原因包括他们对偷运者的依赖、官员腐败以及缺乏保护机制和安全网等。如果再加上其他情况，如缺乏当地语言技能、身体或情感上的孤立、缺乏融入和没有防火墙，²² 没有正常移民身份的移民更容易遭受现代奴役。²³

35. 移民工人还因目的地国的限制性移民劳工政策而面临挑战和虐待。例如，增强移民工人争取权利的能力所遇到的一些主要障碍是，属于第三国国民的工人的签证，以及由此产生的获得或保持正常居留身份的能力，往往与特定的雇主和就业合同挂钩。此外，某些身份正常化计划要求移民工人在很长一段时间内从事某

¹⁸ OHCHR, “Seven key elements on building human rights-based narratives on migrants and migration” (2020).

¹⁹ 大会第 71/1 号决议，第 33 和 56 段。

²⁰ United Nations Network on Migration, “Guidance note: regular pathways for admission and stay for migrants in situations of vulnerability” (2021).

²¹ Caritas Europa, “Demystifying the regularisation of undocumented migrants”.

²² 防火墙是为保护移民，包括身为罪行受害者的移民，将移民执法活动与公共服务提供、劳动执法和刑事司法程序分离而采取的措施，由国家和非国家行为体执行，以确保非正常移民不被剥夺人权。

²³ 见反奴隶制国际和聚焦劳动剥削组织提交的材料。

种特定的就业安排。这种情况可能导致移民工人接受剥削性的工作条件，以获得或延长正常居留身份，或使其身份合法化。²⁴

36. 必须指出，儿童权利委员会和保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会已经认识到不安全和不稳定的移民身份对儿童福祉的一些负面影响，包括但不限于以下风险：身体伤害、心理创伤、边缘化、歧视、仇外行为以及性剥削和经济剥削；非正常移民途中或在目的地国处于非正常情况下的不同形式暴力；被剥夺教育、住房、医疗保健、娱乐活动、参与、保护、社会保障和正义的风险；童婚、暴力、贩运、强迫招募、剥削和童工风险，这种风险在缺乏出生登记和儿童无国籍的情况下更甚；以及对身心健康带来的风险，认识到儿童感受到的压力不同于成人。²⁵

37. 无证移民妇女和女童面临剥削性和非法招聘做法造成的特殊脆弱性，特别是与支付招聘费和恶劣工作条件有关的脆弱性。移民妇女在非正规经济中的比例过高，缺乏获得体面工作、社会保护、劳动权利或服务的机会。移民妇女面临更大的工作场所暴力和骚扰以及性暴力和性别暴力风险，她们因其非正常或不稳定的移民身份，往往不愿意报告犯罪和违法行为，因此无法行使寻求适当和有效补救的权利。²⁶ 没有正常移民身份的移民妇女往往无法获得医疗保健、住房和其他重要的公共服务。对她们的性别歧视由于不仅基于其移民身份，而且基于族裔、种族、阶级或种姓身份的进一步歧视而更加严重。²⁷

38. 特别报告员注意到，在全球范围内，COVID-19 大流行导致移民脆弱性的类型和复杂性增加，其保护需求多样化。移民对低门槛照护的要求有所增加，包括提供专门的健康保护、法律保护、获得培训和就业安置服务以及维护住房自主权等服务。特别是，严重劳动剥削的受害者一直在大声疾呼，要求灵活、快速和有针对性地进入劳动力市场。在第一波和第二波疫情期间，由于需要遵守防止病毒传播的措施，直接获得公共服务如社会服务及就业办公室和税收机构服务的机会受到严重限制，为移民提供援助的协会需要完成各种类型的文书工作。²⁸

39. 特别报告员借此机会强调，根据国际人权法和相关标准，无证移民无论其移民身份如何，都享有权利，必须确保这些权利得到维护。所有跨界流动者，包括妇女和女童、儿童、被贩运者、移民工人、难民、寻求庇护者、无国籍者和残疾人的人权和保护需求也在具体的国际文书中得到承认。国际和区域人权公约和文书以及国家法律框架确保了广泛的权利和义务。这些权利包括生命权、人的尊严权、庇护和不推回的权利、国籍权、免受酷刑和不人道待遇的权利、家庭生活权、基本保健服务权、体面工作权和诉诸司法的权利等。

40. 国际人权法规定的一些权利和义务可能会限制移民的返回，因此构成身份正常化的非酌定理由。其中包括国际人权法关于不推回的绝对禁令，包括在涉及不

²⁴ 见欧洲联盟基本权利署提交的材料。

²⁵ 关于具国际移民背景儿童的人权问题一般性原则的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)，第 40 段；以及联合国儿童基金会(儿基会)提交的材料。

²⁶ United Nations Network on Migration, “Guidance note”.

²⁷ 见同上，第 9 和第 12 段。

²⁸ 见妓女公民权利委员会(Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute APS)提交的材料。

可挽回的社会经济损失风险时，例如基于医疗理由、家庭生活权、私人生活权以及酷刑受害者的康复权等。无论父母的移民身份如何，儿童的最大利益也必须得到保护，儿童有权接受基本教育，不应被拘留。

D. 无证移民的身份正常化

1. 身份正常化的目标和对人权的影响

41. 身份正常化进程和程序可以通过公民和政治权利以及经济、社会和文化权利，促进移民全面享有人权，改善移民获得社会保护的机会，包括医疗保健、体面工作、教育、适当的生活条件和家庭团聚。为无证移民提供正常的移民身份，可使他们在比较稳定的条件下生活，享受更加确定和有尊严的生活，从而改善他们的社会经济状况，促进他们的身心健康。²⁹ 正常的移民身份可以保护移民免遭拘留和驱逐，并使他们能够利用社会保护制度和充分参与社会，积极促进经济增长和发展。在身份正常化之后，儿童和青年还可以获得教育、身心保健、安全住房和其他社会服务，从而改善他们的整体福祉。正常身份还可帮助儿童和青年抵制剥削、虐待和歧视，以及诉诸司法。

42. 如果在移民政策中考虑到身份正常化和融入进程，包括妇女和女童在内的移民就能更好地行使和享有他们的权利。正常的移民身份有助于移民妇女获得住房、银行服务和教育，诉诸司法系统，获得医疗保健，包括性健康和生殖健康服务，以及发展在正规经济中工作的能力。身份正常化使移民能够“走出阴影”，通过加入工会、行使表达自由及集会和结社权利、倡导提供服务和维护自己的权利，包括抵制一切形式的歧视和虐待，发挥能动性。³⁰ 身份正常化还使移民能够实现现在公正良好的条件下体面工作的权利，并保护他们免受一切形式的暴力，包括酷刑和剥削，无论是国家还是私人行为者实施的。

43. 必须承认，让移民工人融入当地劳动力市场的目的主要是确保他们成功融入目的地国，因为这种融入可以减少移民社区与该国人口之间的紧张关系，从而促进社会凝聚力和包容性社会。身份正常化和融入之间的联系从身份不正常者往往无法进入的社会和政治生活空间数量中可以看出，这些空间包括：就业；劳动保障；教育；医疗保健系统；法律代表；权利保护；选举；政党和社区组织成员；以及结社权等。虽然居留和工作许可不应取决于具体的雇主或合同，但在雇员身份正常化后，现有的工作关系可以并确实得以继续存在。根据获得许可的条件，身份正常化的移民工人在劳动力市场上有更大的流动性。他们还能就公平的工作条件进行谈判，实现职业生涯的发展，并在某些情况下找到更符合其技能和专长的工作。³¹

44. 特别报告员特别指出，虽然融入是一个复杂的过程，取得正常身份并不能确保融入，但身份正常化是移民在目的地国和社区实现具体的经济和社会融入的第一步。在经济方面，身份正常化使移民能够获得正式就业，进行创业，建立小企业，从事自营职业，以及发挥其创新能力。在社会权利方面，获得正常身份还使

²⁹ 见“东亚和东南亚之间的更好协作”平台提交的材料。

³⁰ 见移民妇女网络提交的材料。

³¹ Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, “Regularisation mechanisms and programmes: why they matter and how to design them” (2022).

移民能够加入社会保障保护体系，因为在一些国家，普遍的医疗保健仅限于急诊，身份不正常的移民儿童可获得的学校教育仅限于小学教育；而身份正常的移民享有更多的医疗保健和教育机会。

45. 身份正常化还有利于家庭生活。一直生活在不同国家的家庭成员可以重新团聚，身份正常化还有助于通过官方渠道实现家庭团聚。混合身份家庭也可以从中受益，特别是当正常居留移民的无证父母、伴侣或子女获得许可证时。身份正常化为移民和社会提供了一个相互联系和建立更持久关系的机会。具体而言，正常移民开始更多地接触正规社会网络和实体，如就业中心、房地产中介以及社会和专业指导服务，因为这是安全的。身份正常化对学校董事会、消费者保护机构、妇女组织、青年组织、环境组织和许多其他民间社会组织也有好处，因为它们更具人口代表性。³²

46. 此外，特别报告员了解到，一些国家对因国际人权义务(即有被推回的风险；重病；目的地国的家庭或私人生活关系；儿童的最大利益)或移民无法控制的实际情况(如没有身份证件)而无法返回原籍国的移民给予“容许逗留地位”。因此，对他们的驱逐令在一段时间内暂停执行，容许他们继续留在目的地国。然而，移民通常只被赋予非常有限的基本权利。必须强调的是，这种程序可能会使这些移民处于不稳定状态，既没有正常身份，也没有可使他们享有充分权利的安全居留许可。这种地位不应与身份正常化相混淆。³³

47. 身份正常化可以有效地稳定移民在目的地国的地位，降低移民被剥削的可能性，增加国家的税收和社会保障收入，改善关于劳动力市场和非正常移民的更准确数据的可获得性，并削弱地下经济。此外，身份正常化还为移民提供了诉诸司法的机会和有效维护其权利的工具。然而，需要强调的是，仅靠身份正常化还不足以确保充分享有人权。诸如反对歧视和仇外行为的政策以及诉诸司法和有效保护劳工权利的措施也必须到位。

2. 身份正常化机制和方案是有希望的做法

48. 特别报告员希望强调各国为促进无证移民身份正常化而采取的一些措施。例如，2017 年和 2018 年在瑞士日内瓦州实施的“纸莎草行动”使移民能够在没有雇主支持的情况下申请居留许可，只需“自行声明”目前的工作关系即可。一些民间社会组织参加了为实施阶段设立的技术和政治指导委员会。候选人必须满足五个标准：有学龄儿童的家庭在日内瓦连续居住 5 年，其他家庭连续居住 10 年；有工作；经济独立；法语达到经认证的 A2 级水平；并能提供无犯罪记录。虽然对每份申请进行逐案审查，但程序是标准化的，并完全基于客观标准，从而易于在短时间内处理多项申请。“纸莎草行动”持续了将近两年，在行动进行到一半才符合要求的人也可以申请。³⁴

49. 到 2020 年底，哥伦比亚境内有 56% 的委内瑞拉人没有证件。该国正在实行的委内瑞拉国民身份正常化方案于 2021 年启动，截至 2023 年 3 月，已有 250 万

³² 见无证移民问题国际合作平台提交的材料。

³³ Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, “Regularisation mechanisms and programmes”.

³⁴ 见瑞士和无证移民问题国际合作平台提交的材料。

委内瑞拉人登记，100 多万委内瑞拉人通过身份正常化方案获得证件，这是迄今为止最大的身份正常化方案。该方案提供有效期为 10 年的临时居留证，在此期间可以申请无限期居留证，要求是已居住五年。因此，临时保护为人们决定、准备、申请和获得无限期居留证提供了充足的时间。³⁵

50. 墨西哥的《移民法》纳入了一些身份正常化选择，包括获准开展经济活动的访客；区域访客；来自墨西哥边境国家的临时工人；出于人道主义原因的访客；出于收养原因的访客；临时居民；临时学生居民；以及永久居民。应当强调的是，出于人道主义原因的访客签证是在境内而不是旅行前发放的。发放这种签证的原因包括：在墨西哥境内成为犯罪或侵犯人权行为的受害者；是孤身儿童或寻求庇护者；或出于国家移民局认为充分的任何理由，有人道主义或公共利益方面的原因允许个人入境或在入境后获得正常身份。

51. 在 COVID-19 疫情期间，葡萄牙为申请庇护、居留或工作许可的人颁发了临时居留证，以确保他们被纳入公共卫生对策。该措施于 2020 年 5 月通过，并延长至 2021 年 3 月 31 日，使 246,000 人获得了临时正常身份。³⁶ 2020 年，加拿大政府为疫情期间在医疗保健机构直接护理病人的一线工作人员提供了获得永久居留的途径。这种做法对移民身份不稳定的人予以承认，他们解了一项燃眉之急，冒着生命危险对加拿大的其他人进行照顾。³⁷

52. 美利坚合众国的“入境儿童递延行动”方案于 2012 年生效，使 80 多万在抵达年龄、教育和犯罪记录等方面符合资格要求的无证移民青年能够在无驱逐风险的情况下在该国合法居住，获得社会保障号码，接受教育，从事工作以及考取驾驶执照。³⁸

53. 西班牙有一个三重身份正常化机制，即“扎根居留”(arraigo)制度，由“工作扎根”、“社会扎根”和“家庭扎根”组成，使通过就业、社会融合或家庭关系建立牢固根基的移民能够实现身份正常化。符合某些标准的人可以获得临时居留和工作许可。“工作扎根”要求至少居住两年，无犯罪记录，并与雇主有不少于六个月的关系。“社会扎根”要求至少居住三年，无犯罪记录，至少有一年的劳务合同建议书，与其他外籍居民有家庭关系，或有当地市政府签发的证明融入社会的证书。“家庭扎根”是为拥有西班牙国籍的儿童的父母设计的，他们应负责照顾该儿童，与该儿童同居，并且了解其父母义务。通过该制度，每年通常有 3 万多人实现居留身份正常化。³⁹

54. 泰国定期实施大赦方案，允许非正常移民实现身份正常化并获得工作许可，最近一次是在 COVID-19 疫情期间。⁴⁰ 在疫情高峰期，约有 160 万移民工人受益于这些措施。政府继续提供身份正常化窗口，例如，2022 年 7 月 5 日，批准为非

³⁵ 见无证移民问题国际合作平台和 Sures 提交的材料。

³⁶ Caritas Europa, “Demystifying the regularisation of undocumented migrants”, p. 7.

³⁷ Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), “Regularization of migrants in an irregular situation in the OSCE region: recent developments, points for discussion and recommendations” (August 2021).

³⁸ 见儿基会提交的材料。

³⁹ OSCE, “Regularization of migrants in an irregular situation”.

⁴⁰ 见泰国提交的材料。

正常移民工人和先前登记的移民工人设立了新的登记窗口，允许他们继续在泰国工作到 2025 年 2 月，但需视其旅行证件和签证的有效性而定。

55. 菲律宾为目的地的国的无证移民提供协助，向他们提供有效护照，与这些国家的政府谈判解决移民罚款问题，并遣返那些有迫切需要的人，如病人和逝者。菲律宾的国民援助方案协调领事工作，回应菲律宾个人或团体提出的紧急援助请求，主要涉及警察、移民和司法机构。⁴¹

56. 特别报告员要强调的是，为已在境内的非正常移民提供或延长工作和居留许可的正常化方案是有效的。实施临时和有时限的身份正常化方案的原因可能有很多，包括应对紧急情况，提供获得医疗保健的机会，解决未报告的工作和劳动剥削问题，处理和减轻非正常移民在目的地的脆弱处境，根据在该国逗留的时间或融入该国的情况，或为了保持家庭团聚提供居留身份等。必须指出的是，虽然临时和有时限的身份正常化方案在短期内可能有效，但应辅之以获得正常居留身份的标准永久机制，这些机制应切实满足弱势移民的需求。

E. 重新构思关于移民的描述以及推进身份正常化的必要性

1. 移民对经济和社会的贡献

57. 特别报告员认识到，移民对经济发展和社区增长至关重要。这种贡献从纳税、消费、投资、补贴和创新中可见一斑。移民比国民更有可能自己创业，为东道国社区创造就业机会；他们可以填补特定行业的劳动力短缺，包括农业和医疗保健；并给东道国带来了不同的技能、语言和文化视角。⁴² 移民是一个潜在的劳动力来源，可能会影响生产资本。例如，巴西在移民流动加剧时期出现了积极的经济活动指标，包括在流入的委内瑞拉人增加后，罗赖马州的社会经济状况有所改善。零售贸易和出口也有增长，2018 年底至 2019 年上半年，对商品和服务流通征收的国税增加了 25%。⁴³

58. 移民工人还为原籍国创造收入，这无疑是有益的。在印度，仅 2022 年，移民工人给家里的汇款就有 900 亿至 1,000 亿美元。在菲律宾，2021 年，移民工人的汇款增加了 3.6%，达到 361.4 亿美元的历史最高水平。关于文化贡献，移民社区在目的地的存在也可有助于弥合文化差距，通过各种活动，包括体育、社区外联和节日庆祝，促进多样性并引入新的文化和观点。移民运动带来的文化多样性使人们可以通过跨文化互动分享新的观点和生活经验，形成创新和混合的文化习俗，并促进社会对差异和变化的普遍开放。⁴⁴

59. 在目的地国，劳工移民还可能创造更多就业机会，振兴劳动力市场，促进社会保护计划，并带来知识、技能和技术转让等有益的反馈效应。管理良好的劳工移民还可以提高生活水平，并可能成为增强移民工人权能的一个重要来源。此外，妇女加入劳动力队伍是增长和减贫的驱动力，利用妇女的技能对于社会繁荣

⁴¹ 见亚洲移民论坛提交的材料。

⁴² 见移民青年和儿童平台提交的材料。

⁴³ 见巴西人权协会网络(Conectas)提交的材料。

⁴⁴ 见亚洲移民论坛提交的材料。

至关重要。对许多妇女来说，劳工移民是一种积极经历，为加强生计和自主权提供了机会。越来越多的证据表明，劳工移民中的性别平等是明智的经济学。

60. 虽然特别报告员注意到上述关于移民对目的地国和社区经济贡献的重要信息和数据，但他希望强调，需要重新思考和改变谈论移民的方式，特别是在关于移民的有害言论被带入公共话语时。在这方面，特别报告员借此机会指出，善意的叙述能宣传移民对原籍国和目的地国的积极经济贡献，强调移民的经济利益。然而，应当指出的是，这种信息往往不会引起受众的共鸣，还可能强化移民是一种商品的观念，或将他们作为满足劳动力市场需求的可剥削劳动力。这种信息也可能引发负面的框定，即移民被视为对工作、就业标准和工会权力或福利制度的威胁。它还可能危及对移民作为权利持有人的承认，即他们有权获得体面工作、社会保护和福利，无论其贡献如何。特别报告员希望强调，需要注重积极的叙述，这种叙述重视社会和文化的丰富性，将尊重人们的权利视为要改善每个人的状况——当“我们共同努力，我们就可以实现共同目标，改善我们的社区”。非经济价值的核心化是社会繁荣的关键，包括善良、相互关心和团结等价值。⁴⁵

2. 推进国际人权法下的身份正常化

61. 特别报告员虽然注意到在实施身份正常化方面取得了一些进展，但仍须提及在设计和实施正常化过程中面临的挑战。在一些国家，由于缺乏法律框架和/或对保护难民和其他需要国际保护者的框架执行不力，许多寻求庇护者被视为与无证移民一样，或被给予非常不稳定的临时身份，无法提供适当的保护。对难民和寻求庇护者缺乏保护增加了他们的无国籍风险。无证难民和寻求庇护者以及无证移民所生的子女往往没有证件，有可能成为无国籍者，无法获得或充分获得教育、医疗保健和其他社会保护。一些部门，包括家政、渔业和农业部门的移民工人，在许多国家不受国家劳动法的保护，因此没有地位或地位非常有限。他们往往是人口贩运的受害者，并很有可能遭遇职业安全问题。移民女工在怀孕时总是受到不公平的待遇，或者被雇主或政府禁止怀孕。特别报告员关切地注意到，由于缺乏基于性别的办法来保护和促进移民人权，工作场所针对性别认同边缘化的妇女和移民工人的性别暴力和性骚扰十分猖獗。⁴⁶

62. 考虑到无证移民通常会陷入贫困或面临贫困风险，办理居留手续的高额费用对他们构成了重大挑战。行政费用是移民管理中的一项常见政策，可能包括申请签证或许可证、许可证延期、翻译文件、获取照片、发放许可证以及采集生物识别数据的费用。另一种经常发生的费用是，如果没有公益律师，或者无证移民无法获得公益律师或专业民间社会组织的帮助，就要支付律师费。为了当面提交申请、参加面试或采集指纹而请假，会造成严重的经济后果。特别报告员还注意到：对身份正常化机制的批评往往包括这些机制缺乏透明度和给予当局很大的酌处权，因为标准并不总是很明确，而且经常以狭隘和限制性的方式加以解释。

63. 必须承认，居留程序正变得更加数字化。一些国家现已开发了在线门户，移民可以通过这些门户提交、更新或跟进其许可证申请。对在线环境足够熟悉的无证移民可能觉得，使用这种系统进行申请并不那么复杂，那些有电脑或者认识有

⁴⁵ 见 OHCHR, “Step 7: do no harm – be aware of unconscious bias in messaging, and avoid discrimination” (2020)。

⁴⁶ 见“东亚和东南亚之间的更好协作”平台提交的材料。

电脑的人或民间社会组织的移民也是如此。特别报告员注意到，虽然数字程序可能会消除一些障碍，如需要前往某地提交申请，但也可能产生新的障碍，包括需要用电脑或智能手机扫描和提交所需文件。受到数字排斥的移民通常没有负担得起的互联网接入和/或数字连接设备。他们可能不具备将文件数字化或使用互联网所需的基本数字技能，包括浏览在线门户网站，当门户网站对用户不友好时，这一挑战就会加剧。⁴⁷

64. 各国要推进身份正常化进程，对弱势移民提交的居留申请进行评估的程序应当以人为本；为儿童着想，包括适用儿童的最大利益原则；对性别平等有敏感认识；并应遵守国际人权和劳工标准，包括禁止歧视。各国可以通过确保所使用的标准明确、透明和基于权利，并考虑到移民的具体需求、其弱势处境及其社会人口和经济现实，来提高身份正常化进程的灵活性和可及性。应以移民能够理解的语言提供无障碍信息和建议。正常化进程还应是负担得起的或免费的，包括在获取所需文件方面。身份正常化还应免除与儿童有关的费用，每个家庭应只支付一次，各国应避免因非正常移民身份而收取罚款。⁴⁸

65. 在提出居留延期请求时，各国应以书面形式发布正式的、个性化的决定，并说明拒绝的理由。程序应符合基本的程序保障，特别是保证程序迅速而透明，并保证对拒绝延期决定的行政和司法审查以及上诉的暂停效力。各国应确保移民，包括非正常移民在内，可以自己申请程序，并能获得所有相关信息和文件，从而不必依赖家庭成员、虐待他们的伴侣、担保人、雇主、无良代理、执法人员或其他人来提交和跟进他们的申请。此外，在作出最终决定之前，应提供能证明他们临时合法身份的证件。应让警察和其他执法机构了解这种临时身份的性質。移民在其申请被审查期间，应当能够工作或获得适当的生存手段。⁴⁹

66. 无论以何种理由批准居留，也无论批准居留的时间长短，移民都应充分和平等地享有人权和劳动权利以及基本服务，包括医疗保健、教育、适当的生活水准、司法、社会保护和体面工作。在不合法、不正当、不必要和不相称的情况下，基于移民身份和授予居留权的理由而在享有权利和服务方面给予差别待遇，相当于歧视。此外，享有权利和服务的机会有限本身就可能是造成个人脆弱性的又一原因。当授予移民临时居留权时，国家应提供过渡到另一种身份的途径，包括获得长期居留权的途径。各国应通过明确、简化、方便和负担得起的程序，为延期、续签和过渡到另一种正常移民身份提供便利。⁵⁰

67. 特别报告员遗憾地注意到，在无证移民、有效管理和更广泛的社会方面，政府和民间社会各自为政。然而，必须承认，让所有利益攸关方参与进来对每一方都有好处：政府可以有信心地设计和实施将惠及移民的有效程序，并有信心从符合该计划条件的移民、难民和寻求庇护者收到高质量的申请，而移民可以利用专为他们设计的程序，并相信会有一个公平和积极的结果。在这种设想下，程序的设计和实施有赖于每个人的专业知识。

⁴⁷ 见 Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, “Regularisation mechanisms and programmes” (2022)。

⁴⁸ 见 United Nations Network on Migration, “Guidance note”。

⁴⁹ 同上。

⁵⁰ 同上。

四. 结论和建议

68. 特别报告员得出结论认为，各国必须通过基于人权、对性别问题有敏感认识的正规移民途径和无证移民的身份正常化途径，提供永久居留、公民身份和有意义地参与公民生活的选择，以促进社会和家庭融合。关于正常途径的全球叙事决不能仅限于强调临时移民。身份正常化方案应侧重于促进和允许获得永久居留权和公民身份的途径，包括家庭团聚举措。特别报告员特别指出，现有的身份正常化方案，包括惠及寻求庇护者、人口贩运受害者和其他犯罪受害者的临时居留证，仅提供短期停留，从而限制或不提供进入劳动力市场的机会。因此，这些方案未能实现所需的基于权利的身份正常化。此外，身份正常化政策不应与导致剥削和侵犯权利的担保计划挂钩。虽然这种计划理论上可能赋予一个人正常身份，但实际上是不稳定的，使移民面临与无证件相同的风险和挑战。⁵¹

69. 特别报告员关切地注意到，在一些国家，有人陪伴的儿童可能被剥夺发表意见的权利，并被视为其父母档案的“脚注”，这意味着给予庇护或其他正常身份的儿童相关原因或个人原因可能被忽略。照料系统中的孤身儿童在达到 18 岁的“超龄”后可能会陷入非正常状态，在无证情况下开启成年生涯，导致他们可能遭到排斥、剥削甚至被驱逐出境。与雇主挂钩的居留或工作许可可能很容易导致移民儿童和父母成为无证件者，使他们遭受虐待和剥削，并限制他们享有人权。⁵²

70. 特别报告员敦促各国政府重点解决导致人们进行非正常移民的根本原因，同时，政策和身份正常化程序应为非正常移民提供取得成功的工具。例如，教移民如何成为企业家的免费讲习班可以为他们提供工具，为他们的社区带来发展，为他们的家庭带来经济保障。此外，在设计 and 实施身份正常化方案时，应与民间社会组织特别是移民协会协商，并酌情与青年领导的组织协商。⁵³ 特别报告员强调，必须创造结构性条件，促进移民发展和社会做出贡献。

71. 特别报告员希望强调身份正常化的三重功能，即作为保护移民及其家人，尤其是处于特别弱势地位的移民及其家人权利的核心机制；作为有效实施全面移民政策的重要工具；以及作为有助于实现目的地国诸多公共政策目标的一个因素。因此，身份正常化是一种对移民、其家人、目的地国和社区有益的保护和包容工具。简而言之，扩大正常移民途径和保障临时正常化，从而在目的地国建立永久机制，是遵守《安全、有序和正常移民全球契约》和其他国际标准的两个重要方面。

72. 特别报告员建议各国：

(a) 根据国际人权标准，加强保护所有移民的法律框架。各国应采取适当措施，使这些人的身份正常化，同时考虑到他们的居留时间和家庭状况等因素。要在这一领域取得进展，可能还需要在国家一级进行立法审查和改革，以建立和

⁵¹ 见移民妇女网络提交的材料。

⁵² 见儿基会提交的材料。

⁵³ 见移民青年和儿童平台提交的材料。

完善身份正常化机制，并确保移民能够获得有关此类程序的法律援助。这可能包括批准相关国际标准，包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》；⁵⁴

(b) 审查和设计正常化机制和任何正在进行的方案，特别注意实施基于一系列理由的永久正常化机制；

(c) 确保将国际人权法对返回的限制纳入国家法律和政策框架，作为身份正常化的永久理由，为此要审查和改革国家立法，以遵守国际人权法义务(例如不推回原则、家庭生活权、私人生活权、儿童的最大利益和酷刑受害者的康复权)，这可能会产生获得身份正常化的权利；

(d) 提供明确、高效、负担得起和方便的行政程序，使移民，包括无证移民，能够申请和延长其居留身份，以防止人们因低效的行政移民政策而陷入非正常状态；

(e) 确保为儿童、青年和贫困人口提供费用减免，并确保任何收费都是相称的，不超过为处理申请和发放许可证而提供的服务的成本；

(f) 以国家保护地位取代各种形式的容许逗留地位，这将使个人能够行使其权利，并确保与其他移民享有同等待遇。各国应确保拥有容许逗留地位的人能够通过身份正常化机制获得摆脱这种地位的途径，并采取临时措施保护他们的基本权利；

(g) 实施融合政策和方案，促进和支持移民，包括无证移民融入社会，并为身份已经正常化的移民融入社会和获得权利提供资源；

(h) 通过消除障碍和促进行使劳工权利，包括在受到雇主虐待时诉诸司法，为移民工人实现身份正常化提供便利；

(i) 提供更大的灵活性，确保移民的权利和居留身份不与某个雇主或部门挂钩，在延长居留身份时考虑到劳动力市场的现实，允许不同类型的工作和工作许可身份(如就业、自营职业、企业家)之间的衔接，以防止移民工人在工作情况变化或遭受剥削时陷入非正常状态；⁵⁵

(j) 采取措施，通过不依赖于特定雇主、配偶或其他家庭成员并且收费合理的移民正常化，保障移民妇女包括家政工人的权利；

(k) 在混合移民情况下，给予移民和寻求庇护者，包括潜在的人口贩运受害者适当的“临时”身份，包括工作权，以待相关程序得出结果，如身份正常化、庇护和正式确定个人为人口贩运受害者的程序；

(l) 停止将非正常移民定罪，促进对移民的声援，以改变关于移民的叙述，并打击仇外行为、种族主义和歧视。

⁵⁴ OSCE, “Regularization of migrants in an irregular situation”. <https://www.osce.org/odihr/494251>.

⁵⁵ Caritas Europa, “Demystifying the regularisation of undocumented migrants”.