



人权理事会

第五十届会议

2022年6月13日至7月8日

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

处境脆弱移民的人权问题闭会期间小组讨论会纪要

联合国人权事务高级专员办事处的报告*

内容提要

本报告根据人权理事会2021年7月26日第47/12号决议提交。理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员办事处召开一次处境脆弱移民的人权问题闭会期间小组讨论会，重点讨论移民的经历，明确这方面的最佳做法和挑战，并编写一份小组讨论会纪要报告。这次讨论会于2022年2月21日举行。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 背景

1. 人权理事会在第 35/17 号和第 47/12 号决议中对移民面临的脆弱处境表示严重关切。这种处境可能源于：离开原籍国的原因，移民在途中、边境或目的地遇到的情况，与个人身份或状况的特定方面有关的歧视，或前述因素兼而有之。人权理事会第 32/14 号和第 35/17 号决议请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在现有法律规范的基础上，制定保护处境脆弱移民的人权的原则和实用指南。该倡议这项举措旨在处理现有法律保护类别之外的移民的人权方面存在的重大的保护空白。在 2017 年第三十四届会议上，联合国人权事务高级专员向理事会提交了报告，其中载有关于保护处境脆弱的移民的人权问题的原则和实用指南。¹ 这些原则和指南直接取自国际人权法和相关国际标准，可提供一个全面的框架，有助于理解移民如何会发现自己处于脆弱境地以及更可能遭受侵害，还可为处理这些情况提供实用指南。

2. 在《安全、有序和正常移民全球契约》² 中，会员国承认，移民面临的脆弱处境可能源于他们旅行中遭遇的情况或他们在原籍国、过境国和目的地国面临的条件。在《全球契约》目标 7 之下，会员国承诺依照国际法之下的义务，处理和减少移民活动的脆弱性，并保护处境脆弱的移民的人权。为履行这一承诺，《全球契约》建议会员国除其他外，制定国家政策和方案，考虑到上述原则和指南的相关建议，满足处境脆弱移民的需求。作为一种补充手段，联合国移民问题网络发布了一份关于处境脆弱移民入境和居留正常途径的指导说明，目的是提倡采用可处理和减少脆弱情况的入境和居留途径。此外，秘书长在关于《全球契约》的报告³ 中强调，需要预防和处理移民活动中的脆弱情况，并更好地保护、增强和促进处境脆弱移民的权利。

3. 理事会在第 47/12 号决议中请人权高专办召开一次处境脆弱移民的人权问题闭会期间小组讨论会，重点讨论移民的经历，找出这方面的最佳做法和挑战。这次小组讨论会于 2022 年 2 月 21 日举行，目的是讨论脆弱处境同移徙的驱动因素，途中、边境和目的地遇到的情形，与个人身份或状况的特定方面有关的歧视或所有这些因素的联系。讨论会还旨在明确在尊重、保护和实现处境脆弱移民的人权方面的挑战和有希望的做法；确定预防、找出和处理脆弱情况的手段和方法；征求关于人权理事会如何设法确保保护处境脆弱移民的人权的建议；并为国际移民问题审查论坛及其进展宣言的筹备工作提供信息。

4. 在同一决议中，人权理事会请人权高专办就 2022 年 2 月 21 日举行的讨论编写一份纪要报告，提交理事会第五十届会议和大会第七十七届会议，并提请国际移民问题审查论坛和联合国移民问题网络予以注意。现根据这一请求向理事会提交本报告。

¹ A/HRC/34/31；还见所附会议室文件，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session34/list-reports>。

² 大会第 73/195 号决议，附件。

³ A/76/642。

二. 开幕发言

5. 人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特宣布闭会期间小组讨论会开始。她对生活在不为人知的环境中的数千万移民表示关切，这些移民面临着人权被侵犯和践踏，其尊严遭到致命的漠视。她指出，移徙和向移民提供支持和援助被定罪。她提到了基于性别的暴力、任意拘留、家庭分离、生命损失以及一些有害和非人化的说法。高级专员强调，由于一些因素，移民可能容易遭受侵害，其人权也可能容易遭受侵犯。首先，由于一些原因，人们不得不移徙。不得已而非出于自由选择离开自己国家的移民，其人权更可能遭受侵犯，这些人可能由于家庭分离、气候变化的不利影响以及缺乏经济和社会权利而移徙。第二个因素涉及移民在过过程中、边境或目的地国面临的不稳定情况。一些造成或加剧脆弱情况的政策和做法有：无法利用正常途径，将移民拘留，推回以及不可持续的遣返等。第三，脆弱情况可能与个人因素有关。高级专员指出，移民并非天生脆弱，但许多人由于年龄、性别或残疾等个人因素，仍在遭受普遍歧视。

6. 高级专员强调，基于人权的移徙政策可以减轻移民面临的脆弱情况。她对各国在冠状病毒病(COVID-19)疫情期间采取的减轻脆弱性的具体行动表示称赞。这些行动有：向移民提供防治 COVID-19 方面的医疗保健服务，无论移民的身份如何；延长签证和居留证有效期，以防止陷入非正常状态；制订移民拘留替代办法。最后，高级专员指出，需要采取重要行动处理和减轻移徙方面的脆弱情况，如建立和实行基于人权和人道理由的正规化机制，在国际边境提供心理咨询，以及设置“防火墙”，将移民执法与公共服务的提供分开等。

7. 高级专员鼓励人权理事会及其附属机构和机制加强促进和保护移民的人权。她建议将关于移民人权的年度小组讨论会列入理事会议程。

8. 墨西哥外交部负责多边事务和人权的副部长 Martha Delgado Peralta 说，人权理事会第 47/12 号决议侧重处境脆弱移民的人权的保护问题，这些移民他们更容易遭受歧视、被边缘化和遭受剥削，受 COVID-19 疫情的影响最大。在该决议中，人权理事会强调了平等获得医疗保健服务和其他基本服务的重要性，并对致使移民人权遭受侵犯，会加剧对移民的歧视、使其面临更多不平等和脆弱性的推回做法和其他政策表示关切。理事会认识到，所有移民，无论其移民身份如何，都是人权持有者，并重申需要保护这些权利。理事会呼吁各国确保其行动符合国际法，采取全面、综合办法制定移徙政策，以促进安全、有序、正常和负责任的移徙，并敦促所有国家不要采取可能加剧脆弱情况的做法。理事会还呼吁所有国家在国际一级开展合作。

9. Delgado Peralta 女士强调，墨西哥在满足包括妇女、儿童和青少年、LGBTQI+人士、老年人、残疾人、健康状况欠佳者、土著人等在内的多种移民的特定和不同需要方面面临重大挑战。她指出，为确保尊重人权，并向移徙流动中的不同移民提供全面援助，墨西哥制定了具体的法律框架、方案，并采取了一些具体行动。例如，改革后的法律框架禁止对移民儿童实施拘留；制定了操作规程，充分考虑或优先考虑儿童的最佳利益、家庭完整和团聚；将住处设计成能够提供有尊严、安全的空间。此外，她指出，墨西哥加强了打击基于性别的暴力、贩运人口和歧视移民妇女和女童等现象的行动。

10. Delgado per alta 女士强调，疫情突显了移民作出的重大贡献，但也突出表明移民更容易遭受侵害，其人权更容易遭到侵犯。疫情还突出表明，急需将国际承诺转化为能够促进和保护移民的尊严和人权的具体行动。她表示，《全球契约》是一个十分重要的框架，能够为对移民实行人道、基于权利的管理所需的法律、政策和做法的设计提供指导。最后，她赞同秘书长的观点，即需要使这一领域的行动有所侧重，具体做法是创建包容性社会，为正常和安全的移民提供便利，降低移民的脆弱性，从而使移民得到保护。

三. 移民在过境过程中、边境和目的地遇到的脆弱情况

A. 小组成员的发言

11. 第一场会议的主持人，菲律宾常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表 Evan P. Garcia 重申，所有移民，无论地位如何，都有权获得对其人权的保护。他指出，国家、团体和个人有责任确保移民的人权得到尊重和维护。Garcia 先生赞扬在保护处境脆弱移民人权这一关键领域开展的多层面和机构间工作。他呼吁高层致力于促进移民的人权并加强这方面的国际合作和对话。

12. 移民的人权问题特别报告员 Felipe González Morales 强调，限制性的移民和庇护政策，包括有限的安全和正常途径、缺乏有效和充分的保护措施以及缺乏获得服务的机会，会加剧移民在原籍国、过境国和目的地国面临的脆弱情况。他强调，这种脆弱情况会对移民行使人权的能力产生不利影响，并加剧先前存在的歧视性社会和文化规范以及不平等。特别报告员进一步提及移民在旅途中遇到的脆弱情况，包括推回做法，这种做法使移民无法获得根据国际法对脆弱性和保护需求进行的单独评估，会增加被驱回的风险，并使人权遭受进一步侵犯的风险上升。脆弱情况还包括移民儿童与家人分离，对移民儿童和家庭实施拘留，在不进行审查的情况下强行遣返，以及获得医疗保健和其他基本服务的机会有限等。特别报告员强调，这些脆弱情况源自不符合相关国际人权规范和标准的法律、政策和做法。他呼吁各国制定基于人权、促进性别平等和对儿童敏感的移民和边境管理方法。他说，以非正常方式跨越国际边界不应构成犯罪，在这种情况下，移民的人权包括正当程序保障仍应得到尊重和顾及。特别报告员鼓励各国为不符合难民资格的处境脆弱人士提供特别居留许可和正规化程序；为与移民接触的工作人员提供培训；并建立甄别和转介机制，以识别处境脆弱移民并向其提供适当保护。他强调，对脆弱性和保护需求的单独评估是确保有效识别需要安全、援助和支持的人，对其适用适当保护程序，向其提供恰当的保护服务的关键。

13. 约克大学难民法研究室副主任 Petra Molnar 强调，移民管理和边境技术的发展是在更广泛的背景下出现的，越来越多地表现为对移民的定罪、反移民情绪以及推回等做法，这导致数千人在边境死亡。她谈到自动化和人工智能监视塔和人工智能监视技术，包括在美利坚合众国墨西哥边境使用机器狗。她还提及算法运动和检测检测、指纹扫描仪和虚拟现实技术，这些技术目前正被用于监测欧洲联盟外部边界接待中心的移民。她强调，监视技术会给越境人员带来人权上的忧虑。她还表示，监视和智能边境并不能阻止危险的越境，反而会加重移民，特别是身份不正常移民的脆弱性。她指出，面部识别技术具有种族歧视性，人工智能类型的测谎仪无法处理跨文化交流或创伤对记忆的影响等复杂因素。她强调，

边境技术需要更多的监管、监督和问责机制。她指出，新兴的边境技术无法处理致使人们被边缘化和被迫移徙的系统性和历史性原因。

14. 马来西亚国家人权委员会专员兼副主席 **Jerald Joseph** 概述了移民在目的地国遭遇的主要的脆弱情况，包括强迫劳动、童工、拖欠或克扣工资、债役、扣留护照和其他个人证件、雇主使用武力、性骚扰和人口贩运等。他指出，COVID-19 疫情加剧了移徙工人面临的脆弱处境，他们往往生活在拥挤的空间，面临失业风险，由于大规模的移民执法突击检查而不敢获得医疗保健，而且面临越来越多的仇外言行和反移民言论。为了处理移民的脆弱情况，他建议各国修改立法，防止强迫劳动，并改善执行情况；确保所有企业的供应链内的尽职调查；为移民建立便于利用的投诉机制；增加获得领事服务的机会；并使移徙治理工作做到熟悉创伤问题，以受害者为本，促进性别平等和适合年龄，不将受害者定罪。

15. 无证移民问题国际合作平台主任 **Michele LeVoy** 借用一名居住在比利时的无证移民的声音来说明身份不正常移民无能为力的感觉。她指出，非正常移民身份与社会和经济不安全密切相关。她引用欧洲的例子，进一步强调了无证移民在获得医疗服务、司法和身份正常化过程中面临的障碍和解决办法。在她看来，通过立法使无证移民能够获得医疗保健的几个国家，如比利时、法国、意大利和瑞典的经验表明，这是可行的。然而，她指出，在执行方面存在挑战，包括当移民获得医疗保健服务时移民执法的风险。**LeVoy** 女士建议在提供基本服务和移民执法之间采用立法和实际防火墙。关于诉诸司法，她强调，移民执法目前优先于劳工权利和受害者保护。她提出了一些有希望的做法，例如西班牙最近推出的一项措施，旨在确保妇女能够安全地报告家庭暴力而不必担心被驱逐出境，并获得居留证。她建议采取支持无证移民恢复和融入社会的整体办法，包括为所有移民实施劳工和受害者权利，无论其地位如何，并处理针对他们的侵权和虐待行为。**LeVoy** 女士还指出，各国政府正在延长或发放安全居留和工作许可证，以防止移民陷入非正常状况并遭受进一步的社会排斥。她指出，欧洲联盟委员会欧洲移民网络的一项研究发现，在欧洲联盟成员国以及大不列颠及北爱尔兰联合王国和挪威，2018 年底存在 60 种不同的国家保护程序，包括基于人道主义理由、特殊情况、医疗理由、儿童保护、不驱回和气候变化的程序。**LeVoy** 女士赞同秘书长呼吁通过国家主导的和其他区域、次区域和跨区域的进程和平台开展合作，以扩大和丰富基于权利的正常移徙途径，包括正规化。

B. 全体讨论

16. 在第一场会议上，下列国家和组织的代表参加了讨论：澳大利亚、孟加拉国、白俄罗斯、智利、中国、哥伦比亚、古巴、克罗地亚、埃及、萨尔瓦多、危地马拉、海地、马来西亚、巴拿马、瑞士、欧洲联盟、阿根廷难民和移民委员会、尼日尔国家人权委员会、摩洛哥国家人权理事会、香港司法中心、无国界医生组织、联合国毒品和犯罪问题办公室、贩运人口特别是妇女和儿童问题特别报告员。收到了因时间限制未能与会的下列与会者的书面发言：突尼斯、欧洲无国籍问题网络、红十字国际委员会、**Red Jesuita con Migrantes: America Latina y el Caribe**、安德烈斯·贝洛天主教大学人权中心和玛特促进和平、发展和人权组织的代表。

17. 一些与会者重申，所有移民，无论地位如何，都有权享有所有人权。许多人强调，根据国际法，各国负有义务维护移民的人权，并承诺确保在移徙的所有阶段切实尊重、保护和实现移民的人权，无论其身份如何。一些与会者呼吁加大努力保护弱势移民的人权。强调了人权理事会的作用以及在理事会内处理移徙问题的重要性。一些与会者还强调，按照《全球契约》的指导原则，以符合人权的方式执行《全球契约》十分重要。其他与会者强调，需要加强国际合作，保护移民的生命、安全和尊严，并分担责任，处理移徙问题和挑战。与会者还强调有必要确保对融合、保护和援助采取全政府和全社会做法。

18. 人们认识到，移民并非天生脆弱，但是，当移民面临人权遭受侵犯的情况时，他们就会变得脆弱，这种情况可能发生在移徙的所有阶段。国家法律、政策和做法可能会造成、加剧或缓解脆弱状况。为了防止、发现和处理这种脆弱情况，一些与会者强调，移民法律、政策和做法需要将保护移民的人权放在讨论的中心，根据国际标准保证不歧视并实行包容。许多与会者提到，除其他外，必须向处境脆弱的移民提供援助、保护、心理支持和全面照顾，确保获得信息，促进融合，保证诉诸司法，维护家庭生活权、家庭团聚和儿童的最大利益。与会者还指出，各国需要采取有针对性的措施，应对因年龄、性别、残疾和其他个人特征而增加的脆弱性。与会者提到了《处境脆弱移民人权保护原则和准则》(辅以实用指南)，⁴ 并请各国和其他利益攸关方利用这一指南来弥补移民人权保护方面的不足。

19. 一些与会者对移民在过境过程中和边境遇到的脆弱情况表示特别关注。他们强调，限制性的边境治理措施无法防止非正常移徙，而是会迫使移民走上更加危险和不稳定的旅程，最终加剧脆弱情况。其他与会者指出，此类措施，包括未能搜寻和救援遇险移民、过度使用武力、试图将人道主义组织和人权维护者的工作定为刑事犯罪或阻挠其工作，以及缺乏正常移徙的途径等，都与海上和陆地移民死亡率上升、持续死亡和强迫失踪相关。一些与会者要求各国开展合作，设法向移民提供拯救生命的人道援助，并不再采取会阻碍这种努力或将其定罪的行动。

20. 许多与会者提到了针对移民的暴力事件，包括国家和非国家行为者实施的暴力事件。他们提到过境和国际边境移民的情况，这些移民面临饥饿、长期暴露在极端天气条件下、还面临绑架、抢劫、勒索、基于性别的暴力、杀戮、酷刑和虐待、家庭分离和在无人道条件下的系统任意拘留。与会者建议更加重视在国际边界保障人权，包括调查侵犯和虐待移民人权的指称，并确保问责。还有与会者建议维护人道主义行为体、民间社会组织、国家人权机构和其他相关利益攸关方在国际边界接触移民的权利。

21. 许多与会者对推回、集体驱逐和自愿返回表示关切，因为这不自由、事先和知情同意的原则。一些与会者回顾了国际人权和难民法，并指出边境个人评估机制有限，包括一些主管机构拒绝考虑保护申请，或缺乏获得法律代理和翻译的机会。其他与会者指出，自愿返回的做法有时伴随着胁迫、威胁或剥夺移民的人权，包括任意拘留。与会者强调了拘留对移民身心健康的有害影响。一些与会者提及不可持续的遣返做法包括强迫返回原籍国对人权的影响，移民在原籍国

⁴ 可查阅

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>.

缺乏支持网络，经历家庭分离、暴力、无法获得食物、水和其他基本服务，或者他们的身心健康面临危险。其他与会者强调，所有这些边境治理做法都未能保护移民的人权，而且还使一个本可避免的暴力、侵害和人命损失的循环得以延续。一些与会者建议各国不仅终止将非正常移徙定罪的做法，而且还终止将移民拘留的有害做法，包括在法律上和实践中不再将移徙儿童拘留，也不再在边境治理背景下使家庭分离。

22. 移民可能在移徙的各种情况下遭遇强迫失踪或失踪，包括在海上、被拘留、在边境或在经历武装冲突或其他暴力的国家过境时。一些与会者强调，需要加大努力防止家庭分离和强迫失踪，包括审查限制性移民政策和法律，以确保它们不会加剧移民失踪或死亡的风险。许多与会者呼吁扩大安全和正常移徙的途径，以防止移徙途中的生命损失。如确有移民失踪，各国有必要开展合作，包括与受影响家庭合作，建立搜索和救援机制，以便能够在移徙者沿途进行信息交流和协调，同时优先考虑移民的权利和受影响家庭的需求。

23. 关于移民在过境过程中、边境和目的地面临的脆弱情况，一些与会者提及无国籍风险，之所以出现无国籍状况，是因为过境过程中出生的儿童在出生登记时遇到障碍，还因为儿童在出生后没有国籍。这些与会者还建议制定专门的无国籍状态确定程序，以在抵达时识别和记录无国籍状态。

24. 一些与会者强调，在用于移徙治理时，现有技术、新技术和新兴技术的使用方式和目的必须符合国际人权法，包括避免造成或加剧脆弱状况。一些与会者强调，必须确保监测技术或衡量、预测和跟踪移徙流动的努力不会产生迫使移民走上更加危险的移徙路线的影响；这种技术不会对移民产生歧视性影响；生物特征信息和个人信息的收集、使用、共享和存储不会助长任意拘留、集体驱逐、驱回或其他侵犯人权行为；所有现有的、新的和正在出现的技术在任何时候都能维护隐私权并保护移民的个人数据。

25. 一些与会者敦促各国防止贩运人口和偷运移民，确保有效起诉犯罪人并保护受害者。与会者强调，预防贩运和偷运需要扩大安全和正常移徙的途径，不惩罚受害者，并对所有移徙者给予适当保护，无论其地位如何。一些与会者还认识到，要打破贩运的循环，至关重要的是移民能够不受歧视地获得工作、住房、医疗保健和生计。有必要更加关注对严重偷运犯罪的起诉，以保护移民的生命、安全 and 人权，同时避免因移民是偷运的对象而对其定罪，或对援助有需要的移民的人道主义组织和人权维护者定罪。

26. 在整个讨论过程中，与会者重申需要扩大有助于安全入境和居留的正常移徙途径，包括正规化，这是防止和应对移徙沿线的脆弱情况并确保移民融入社会经济的一项重要手段。

27. 一些与会者还强调，身份不正常的移民往往非常容易受到歧视、虐待和边缘化，在阴影下生活和工作，并被剥夺了人权。他们还特别受到抑郁、恐惧、焦虑和创伤后应激障碍症状的影响。敦促各国确保充分和平等地获得教育、医疗保健、司法和社会保护，如果消除法律、行政和实际障碍，并且移民及其家人在获得服务时不担心被报告给移民当局，这是可以实现的。

28. 许多与会者关切地指出，COVID-19 疫情加剧了移民面临的脆弱处境。在疫情期间，移民面临歧视、仇外心理、失去生计以及无法获得医疗保健、社会保护和援助。其他与会者对疫情期间持续关闭边境、限制入境、暂停庇护权和强迫遣

返表示关切。在努力从疫情中复苏的过程中，呼吁各国打击针对移民的种族歧视、仇外、宗教不容忍和仇恨犯罪，支持改善融合和社会凝聚力的措施，并确保不受歧视地获得司法、教育、卫生、体面工作、社会保障和基本服务。

29. 小组讨论中提到了一些有希望的做法。澳大利亚代表介绍了该国的年度正常移徙方案，包括经济、家庭和人道主义途径。智利代表指出，该国领事当局能够签发安全通行书，以便利家庭团聚。哥伦比亚代表报告了来自委内瑞拉玻利瓦尔共和国的移民的身份正常化方案，以及为防止移民儿童无国籍而采取的具体措施。危地马拉代表指出，国家移民法承认平等获得公共服务。克罗地亚代表表示，该国与民间社会、宗教界、当地社区和移民密切合作，以建立一个成功的融合系统。萨尔瓦多代表提到建立领事监督机制，以核实承包公司遵守相关标准的情况，并防止目的地国出现弱势情况。马来西亚代表报告说，该国正在制定一项关于商业和人权的国家行动计划，以防止和处理商业活动造成的侵犯人权包括侵犯移民人权的行。突尼斯代表强调指出，突尼斯努力与民间社会和国际组织合作，帮助抵达突尼斯的移民，并向他们提供社会、教育和卫生服务，包括 COVID-19 疫苗接种。埃及代表报告说，在疫情期间，受暴力侵害的移徙妇女投诉机制一直开放。马来西亚代表指出，马来西亚的免费 COVID-19 疫苗接种方案已扩大到居住在马来西亚的所有外国人。

30. 在第一次会议的闭幕发言中，González Morales 先生再次强调急需进行正规化进程，采用其他正常移徙途径，这样做可以处理和减少脆弱性，并便利移民获得公共服务。他建议在疫情实施的紧急身份正常化进程成为各国移民治理的持久工具，并敦促各国确保对移民的人权进行独立监测，包括由国家人权机构和民间社会进行监测。Molnar 女士重申关注受国家移徙政策影响的移民的生活和经历的重要性，包括确保他们的观点在相关政策讨论中得到体现。Joseph 先生指出，需要在劳动力供应链和雇佣行业中采取反腐败措施。他指出，移徙工人往往害怕提出申诉，必须认真对待他们获得补救的权利，以防止剥削。LeVoy 女士重申了确保所有移民获得服务的重要性，无论其身份如何，以及加强正常途径和正规化进程的可用性和可及性的重要性。她还呼吁建立独立机制，监测国际边界的侵犯人权行为。关于移徙治理，Garcia 先生最后回顾了保持整个政府、整个社会和整个联合国努力的重要性。他建议继续讨论影响移徙者的脆弱性状况，并敦促所有行为者负起责任，找到扩大国际合作的途径，并处理针对移民和移徙的有害言论，包括为此执行《全球契约》。

四. 移徙原因造成的脆弱情况

A. 小组成员的发言

31. 小组讨论会第二场会议的主持人，摩洛哥常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表 Omar Zniber 对海上死亡人员比例极高，而且推回、对遇险移民不予搜救以及不让利用庇护程序等不符合国际法的做法非常普遍，表示关切。他强调，对混合流动移民采取多层面办法至关重要，还有必要向处境脆弱的移民提供援助。Zniber 先生提及摩洛哥在援助处境脆弱的移民方面的经验，例如为贩运受害者建立转介机制，以及与人权高专办合作，加强边境执法人员在人权问题上的能力等。他指出，目的地国的歧视性立法和关于移徙的政治化公共言论

加剧了移民的脆弱性。他强调《全球契约》中关于数据收集和循证政策的承诺，指出摩洛哥是非洲移徙观察站的东道国，该观察站编制关于非洲大陆移徙的准确数据，并就如何制定更有效的移徙政策向非洲国家提供技术指导。Zniber 先生呼吁各方积极参加《全球契约》第一次国际移民问题审查论坛。

32. 灾害所致流离失所问题平台主席特使 **Walter Kaelin** 强调，为免受气候变化和灾害造成的不利影响而跨境迁移的人往往会处于脆弱境地。为说明各国如何能够采取行动预防和处理这种情况下的脆弱状况，**Kaelin** 先生提及了纳米比亚的例子。纳米比亚政府通过纳米比亚红十字会，为向被迫离开安哥拉受干旱影响地区的人提供拯救生命的人道援助提供便利，使相关人士能够公平获取食物和住所，无论他们是以正常还是不正常的方式越过边界。他强调，在可以提供救生援助的国家获得入境和居留许可，是为免受灾害和气候变化造成的不利影响而跨境迁移的人的首要需求。他还说，当人们不得不诉诸非正规渠道时，他们更容易遭受侵害，其人权也更容易遭受侵犯。相形之下，他表示，按照《全球契约》中的承诺提供安全、正常的移徙的途径，是预防和处理脆弱性的有效手段。他指出，在一些国家的实践和立法中已经存在安全和正常移徙的途径，例如提供人道主义签证或临时保护等。他表示，为来自气候脆弱地区的人提供长期或永久居住权的国内移民配额可能是又一种手段，但这种配额很少存在。他补充说，自由流动协议也有巨大的潜力，可为预计会受到气候变化和灾害影响或受其影响的人提供正常的移徙途径。他指出，这些协议使受影响的人能够找到避难所和就业机会，并避免依赖人道主义援助。他呼吁各国在使用人道主义签证、临时保护、移民配额或自由流动协议等现有工具作为处理和减少脆弱性的关键战略时，提高可预测性。**Kaelin** 先生强调，人权事务委员会已经认识到在立足于人权的前提下禁止将人强行遣返到环境引起的严重损害的状态中的可能性，但这一可能性尚未付诸实施。他强调，在这个气候变化的时代，任何基于人权的人员流动做法对于提倡采用和系统实施因气候变化而流离失所和跨境流动的人的接纳和居留途径，都十分重要。

33. 尼泊尔社会和环境研究所所长 **Anita Ghimire** 简要谈及移徙的驱动因素如何会造成和加剧脆弱情况的问题。她指出，经济不安全，包括工作的季节性和缺乏储蓄，往往会促使人们移徙。**Ghimire** 女士还强调，家庭和同龄人的影响、嫁妆习俗和支持大家庭的需要等社会驱动因素可能会促使人们移徙，包括为此利用不稳定和不正常的移徙渠道。她强调，留守的家庭成员也面临着脆弱的处境，包括家庭破裂、高辍学率以及儿童早婚或竭力避免吸毒成瘾等。为了防止和处理劳工移徙情况下的脆弱性，**Ghimire** 女士建议改善就业和创业方案；在存在侵犯人权行为和劳动力迁移率高的地带，将移民的人权置于外交对话的首要位置；严格监测来源国和目的地国的有害中介过程和机构；加强对移民及其家庭的就业前指导。

34. 我们梦想联盟的高级宣传经理 **Juliana Macedo do Nascimento** 谈及了她本人和家人的无证移民经历。她谈及了她一家艰难的生活，并指出许多人发现自己陷入了逐步显现的贫困循环。她解释说，她父母之所以在知道他们将在期限不定、无法预计的一段时间里成为无证移民的情况下决定移徙，是因为害怕失去他们在原籍国为家庭提供的最低水准的生活，并想要他们的子女有一个美好的未来。**Macedo do Nascimento** 女士指出，永久正常化是处理移民在目的地国面临的脆弱性的最有效的途径，而让人们处于非正常状态会使他们更容易遭受虐待、暴力侵

害和剥削。她强调，身份不正常的移民往往生活在不为人知的环境中，得不到医疗保健等基本服务，担心遭遇执法人员和被驱逐，容易成为意在剥削的雇主的目标。她还提及了她所受益的临时正规化方案存在的缺陷，包括与获得社会安全网和医疗保健有关的关切，以及仍然容易被驱逐出境等。她还说，由于移民身份不稳定，无法制定长期计划，也无法投票，这对移民的个人生活产生了有害影响。这些问题使他们无法发挥潜力，为他们成长和生活的社区做出充分贡献。她敦促各国政府认识到移徙是一种不可否认的正常人类现象，创造新的途径便利正规化和获取公民身份，以确保移民融入社会，并且不错失移民能够做出的贡献。

35. 保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会成员 **Pablo Ceriani** 指出，许多人在原籍国无法享有人权，处境脆弱，因而不得不移徙。他强调，由于国家内部和国家之间的结构性歧视和不平等，人权往往被剥夺或受到限制，这迫使许多人移徙，同时也与安全和正常移徙的机会有限有关。他解释说，往往脆弱情况越严重，就越难行使离开一国的权利。**Ceriani** 先生指出，如果正常移徙面临障碍和限制，就可能作出与家庭分离和通过非正常渠道移徙的艰难决定。他还指出，非正常和家庭分离表明移徙者的脆弱性。他指出，家庭团聚程序往往缺乏或难以利用，即使对于正常移民也是如此，因为这些程序规定了处境脆弱者无法达到的标准。他关切地指出，由于缺乏正规途径，家庭团聚权往往只能通过非正规和不稳定的移徙旅程来实现。**Ceriani** 先生就防止家庭分离和便利家庭团聚提出了几项建议。他说，正如儿童权利委员会和移徙工人委员会成员所指出的，各国不应与家人一起移徙或在国外与家人团聚的能力实施不必要、不合理的限制和规定。他建议各国设计和实施高效、易于利用的家庭团聚程序，作为移民享有家庭生活的人权的一个重要组成部分。程序不应规定将处境脆弱者排除在外的条件。他还表示，各国还应以工作、家庭、居住时间、人道主义原因和行使庇护权等项标准为基础，建立长期和可预测的正常化机制。**Ceriani** 先生强调，正规化有助于家庭团聚，可防止非正常移徙，促进社会包容，是处理和减少脆弱情况的有效手段。

B. 全体讨论

36. 在闭会期间小组讨论会的第二场会议上，下列国家和组织的代表作了发言：阿尔及利亚、安哥拉、多民族玻利维亚国、巴西、喀麦隆、希腊、葡萄牙、土耳其、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、亚洲流离失所问题解决方案平台、乌拉圭委内瑞拉养老金和福利协会、创新和务实发展倡议中心、欧洲无国籍问题网络、巴西联邦公设律师办公室、公谊会世界协商委员会、坎伦甘中心基金会、香港正义中心、玛特和平、发展与人权、混合移徙中心、开放社会基金会、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署、非政府组织移徙问题委员会、拯救儿童、瓦尔贝发展基金会。伊朗伊斯兰共和国和移民保卫项目的代表提交了书面发言，他们因时间上的限制未能到会发言。

37. 在讨论过程中，与会者重申，移徙战略和做法应从根本上着眼于促进和保护国际人权法，促进包容，包含经济、社会、文化权利，并以人权为基础，对儿童问题敏感，有利于性别平等。一些与会者对与离开原籍国的原因相关的脆弱情况表示关切，强调移民移徙的原因多种多样，而且往往相互关联，包括无法享有经济和社会权利、贫困、家庭分离和不平等，包括性别不平等。其他与会者强调，由于无法享有充足生活水准权、食物权、健康权、住房权和基本服务权，许多人不得不为寻求尊严而移徙。据认为，气候变化和环境退化造成的不利影响是

移徙的重要驱动因素。一些与会者还指出，无国籍状态是移徙的一个原因，指出无国籍人可能被排除在正规劳动力市场之外，无法获取医疗服务，无法接受教育，缺乏社会保障，无法拥有财产，甚至得不到法律保护。

38. 一些与会者指出，上述多种复杂的驱动因素及其不利的人权影响意味着人们在做出移徙决定之前往往处于脆弱状态。其他与会者强调，脆弱情况源自迫使人们离开的原因以及他们能够流动的条件。一些与会者指出，移徙往往是一种重要的复原或应对途径，可以减少或摆脱现有的脆弱状况；然而，由于这种情况而被迫迁移的人的安全和正常移徙的途径极其有限。一些与会者指出，被迫移徙的人往往别无选择，只能踏上非正常的旅程，这些人更可能遭受侵害，其人权更可能遭受侵犯。许多与会者强调，最脆弱的往往是无法获得安全和正常移徙途径的人。这些与会者指出，增加正常移徙途径与处理脆弱情况之间存在着直接联系。一些与会者强调，需要尽量减少迫使人们离开原籍国的不利驱动因素和结构性因素，为此，需要提供人道主义和发展援助，各国团结互助，加强原籍国、过境国和目的地国之间基于人权的国际合作，促进可持续发展。

39. 一些与会者指出了老年人面临的具体脆弱情况，包括缺乏养老金、依赖子女和亲属、在寻找体面工作方面面临挑战以及缺乏治疗疑难疾病所需的医疗保健等。与会者建议实施具体方案，处理老年移民面临的脆弱情况。

40. 许多与会者指出，人人生而自由，在尊严和权利上一律平等，所有移民也不例外，无论其移民身份如何。一些代表团介绍了移民享有经济、社会、文化权利方面有希望的做法。安哥拉代表介绍了该国的社会保护立法，该立法规定保护生活在安哥拉的脆弱人士，包括移民。巴西代表介绍了为增加移民获得医疗保健的机会和扩大移民的社会保护覆盖面所开展的的工作。希腊代表重申，希腊致力于让所有移徙儿童都能入学。葡萄牙代表说，所有移民，无论地位如何，都能够不受歧视地获得医疗保健并接受教育。土耳其代表介绍了向包括移民在内的所有居民免费提供公共服务包括医疗保健和教育的情况。与会者鼓励各国扩大正规化方案，将其作为改善人权的享有和相关服务的获取的关键战略。据指出，不应当以以往曾经触犯刑法为由剥夺一些人的身份正常化的机会，因为这样做可能会加剧系统性种族主义、歧视和排斥造成的影响。与会者还建议，不要因为无证移民的移民身份包括他们的非正常入境和居留而将其定罪，并建议在获得服务和移民执法之间建立防火墙。

41. 与会者指出，在 COVID-19 疫情期间，移民是受影响最严重的群体之一，作为已经处于脆弱境地者，移民受到了极大影响。由于边境关闭，汇款减少，流动性受到限制，移民无法与家人接触。在疫情期间，缺乏社会保障、失业和移民身份不正常加剧了脆弱情况。疫情还加速了种族主义、仇外和相关不容忍事件的发生，人们往往责怪移民和与移民有关的少数群体传播了病毒。与会者敦促各国采取一切必要步骤，确保将移民平等地纳入 COVID-19 应对举措。与会者强调了领事援助和保护对移民的重要性。许多国家的代表介绍了疫情期间一些处理移民脆弱情况的有希望做法的例子。阿尔及利亚代表报告了为移民提供 COVID-19 疫苗接种的努力。安哥拉代表提及延长签证和居住证有效期的做法。多民族玻利维亚国代表介绍了为加强工作人员向目的地的玻利维亚移民提供领事援助和保护的能力所做的努力。巴西代表报告说，所有移民，无论身份如何，都被纳入 COVID-19 国家疫苗接种计划。伊朗伊斯兰共和国代表指出，移民不论身份如何，都可以免费接受 COVID-19 检测、治疗并接种 COVID-19 疫苗。葡萄牙代表

向与会者通报了关于设法为移民提供进一步保护，包括向所有人发放临时居住证或延长临时居住证有效期的情况。

42. 许多与会者认为，移徙是一种全球现象，对此，应致力于奉行多边主义，开展国际合作，确定符合国际法和国际标准的共同目标，找到共同解决办法。一些与会者指出，即将举行的国际移民问题审查论坛是一个重要机会，可据以评估在有效落实《全球契约》的目标方面取得的进展和面临的挑战，同时采取综合办法预防和解决脆弱情况。其他与会者指出，全社会办法要求听取受影响最大者的声音和意见。这些与会者建议让包括移徙儿童和青年在内的移民参与国家、区域和全球三级(人权理事会)与移徙相关的政策的设计和监测。

43. 一些与会者鼓励就人权理事会如何能够最有效地推动进一步预防和解决移徙过程中的脆弱情况开展讨论。具体而言，与会者考虑的是人权理事会如何能够通过采取以下做法，进一步审议移民面临的人权挑战：继续举行小组讨论会，紧急听取移民的意见，并应对移徙背景下的侵犯人权和侵害行为；对理事会设置的特别程序提交的报告作出回应；借助和补充移民人权特别报告员的工作；在国际边界支持、加强和建立独立的人权监测机制。与会者指出，理事会的进一步专家探讨和小组讨论可讨论闭会期间小组讨论会上出现的许多议题，包括获取利用安全和正常途径和正常化机会，新技术和新兴技术对移徙的影响，安全和有尊严的返回和可持续重新融入，以及确保移民获得基本服务的有效防火墙等。一些与会者还鼓励人权高专办继续优先考虑和倡导处境脆弱移民的人权。

44. 在第二场会议的闭会发言中，Kaelin 先生重申，提供正常途径对于保障处境脆弱移民的人权至关重要。Ghimire 女士建议关注留守的移徙劳工的家人，他们难以在目的地国与家人团聚。Macedo do Nascimento 女士强调了移民代表的重要性，应当使不同背景的移民能够有机会参加讨论。Ceriani 先生强调，在原籍国无法享有人权会造成脆弱情况，从而会迫使人们移徙。他表示，必须为处境脆弱的移徙者创造或改善正常和长期的移徙途径，应对非正常移徙的措施应旨在保护处境脆弱的移民的人权，将非正常移徙定罪等政策和做法只会加重移民遭受的伤害。最后，Zniber 先生强调，迫切需要处理移徙过程中的脆弱情况。

五. 结语

45. 在结束小组讨论时，法律和社会研究中心国际小组协调员 Camila Barretto Maia 指出，讨论会提出了三个要点和建议。首先，移民的脆弱处境在很大程度上是由国家政策造成和加剧的。在这种背景下，设法拓宽正常移徙渠道是减少移民的脆弱情况的关键。第二，COVID-19 疫情表明，全面享有经济、社会、文化权利和获取基本服务对处理脆弱情况至关重要。最后，她指出，人们对边境管制方面出现的令人担忧的安全化趋势，包括推回和使用新技术和新兴技术等做法，感到关切。Barretto Maia 女士也呼吁在国际边界建立独立的人权监督机制。她申明，小组讨论会表明，人权理事会在促进和保护移民人权方面发挥着重要作用。她还说，尽管要充分执行《全球契约》，仍有待采取一些重大步骤，但显然，只有采取正视移民经历的现实以及旨在进一步保护和包容移民的政策，才能实现安全、有序和正常的移徙。

46. 卢森堡常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表 Marc Bichler 强调指出，卢森堡是《全球契约》的倡导国之一，也是《全球契约》执行《进展情

况说明》⁵ 的共同协调人。卢森堡致力于采取连贯一致的做法对待移徙治理，依据这种做法，移民的人权在各级和各部门都受到重视。他指出，在国家一级，卢森堡已经采取措施为处境脆弱移民提供支持，包括在利用该国的社会保障系统获得国际保护，求助于口译员和专业教育人员以改善心理社会支持的提供，以及以非歧视和对性别敏感的方式获得保健服务信息等方面。

47. Bichler 先生重申了人权事务高级专员对迫使移民离开家园的状况，移民在过境过程中和边境面临的不稳定状况以及在目的地经常遭受的歧视提出的关切。他还重申了 Delgado Peralta 女士的观点，即需要更加重视移民的人权，有必要在这方面开展国际合作，以及需要在国家一级将这些权利转化为适当的法律和监管规定，以促进和保护移民的人权。

48. Bichler 先生最后回顾了第一场会议的主要结论和建议。这些结论和建议包括对驱回做法的关切；需要建立全面的保护制度，以识别和处理过境期间、边境和目的地的脆弱情况；滥用数字技术的危险；以及国家人权机构的重要作用。Bichler 先生提及了第二场会议的主要结论和建议，包括气候变化的影响、经济不安全和家庭分离等被迫和不稳定移徙的主要驱动因素。Bichler 先生还强调，处境脆弱移民需要的不仅仅是同情。他指出，处境脆弱移民需要国际社会了解他们移徙的原因，他们在旅途中尤其是过境过程中和抵达后面临的各种困难，以及为恰当处理这些困难所需采取的一系列措施。

⁵ 大会第 73/326 号决议。