



第六十九届会议

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

本报告是根据大会第 [68/179](#) 号决议提交的，其中大会请秘书长向大会第六十九届会议提交关于本决议执行情况的报告，包括就如何促进和保护移徙儿童、特别是孤身移徙儿童和与家人失散儿童的权利进行的一项分析。

联合国人权事务高级专员办事处代表秘书长发出普通照会，要求提供关于本决议执行情况的信息，多个国家、政府间组织和非政府组织应此要求提交了书面呈件。

本报告包括就如何促进和保护移徙儿童、特别是孤身移徙儿童和与家人失散儿童的权利进行的一项分析，重点是青少年面临的风险。本报告还涉及在促进和保护国际边界上所有移徙者人权方面的挑战和最新做法。

* [A/69/150](#)。



一. 引言

1. 大会第 68/179 号决议请秘书长向大会第六十九届会议提交一份报告，说明本决议的执行情况，并在该报告中分析促进和保护移徙儿童权利的方法和途径，尤其是孤身移徙儿童和与家人失散儿童的权利。在该决议第 4(c)段，大会请各国采取具体措施防止在港口、机场、边境和移民检查站等地侵犯过境移徙者的人权，并对在上述设施和边境地区工作的公职人员进行礼貌且依法对待移徙者的培训。
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，要求提供关于第 68/179 号决议执行情况的信息，因此收到一些国家及政府间组织和非政府组织提供的书面陈述。¹
3. 本报告的重点是与家人失散的孤身青少年和儿童面临的人权挑战(第二节)。第三节审查了在国际边界侵犯和践踏移徙者人权问题，并审查了近期的做法，旨在促进和保护人权。最后一部分(第四节)载有结论和建议。

二. 促进和保护移徙儿童和青少年人权

4. 据估计，世界各地有 3 500 万 20 岁以下及 1 100 万 15 岁至 19 岁的国际移徙者。² 然而，由于缺乏各国收集统计数据的统一标准，以及难以收集关于身份不正常的移徙儿童和青少年的数据，所以更准确地反映这一层面移徙的能力受到影响。即使提供了关于移徙者及其流动情况的数据，这些数据也没有得到适当分类，并且很少提供任何说明其人权状况的信息。
5. 移徙儿童和青少年、尤其是身份不正常的移徙儿童和青少年在其旅途中的各检查站被严重侵犯和践踏人权。

¹ 收大部分呈件的文本可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/WSReportGA69.aspx。

² 联合国等机构，“情况与数字：国际移徙儿童和青少年(0-19 岁)”，2013 年 9 月。可查阅 www.un.org/esa/population/migration/documents/Factsheet%20Children%20and%20Adolescent%20Migrants%2009062013.pdf。

A. 规范性框架³

6. 根据《世界人权宣言》、《公民及政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》，人人有权享有公民、政治、经济、社会和文化权利，不受任何形式的歧视，包括对其移民身份的歧视。

7. 所有人权条约都载有相关规定，但《儿童权利公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》具有特别相关意义。《儿童权利公约》保护“18岁以下的任何人”人权(第1条)，无论其地位如何。该公约列出若干与移徙儿童和青少年有关的权利，如出生后立即登记、家庭团聚、保护免受暴力和虐待、获得保健、教育及休息和闲暇，保护免受剥削、禁止童工和保护免受性虐待。该公约还确定四项基本原则：不歧视、⁴ 儿童最高利益、生存和发展权及儿童表达意见的权利，并将其考虑在内。

8. 根据第3(1)条，关于儿童的一切行动，无论是由国家还是私营机构执行，均应以儿童最高利益为一项首要考虑。⁵ 儿童权利委员会在其2012年9月28日关于国际移徙情况下儿童权利的一般性讨论日建议，各国表明在其立法、政策和措施中优先考虑儿童最高利益，包括移徙问题。^{6、7}

9. 儿童权利委员会在关于孤身儿童和失散儿童在其原籍国境外待遇的第6号一般性意见中规定，各国应采取一切必要措施确定儿童身份、进行跟踪活动并指定一名监护人确保儿童最高利益(第13和21段)。⁸ 委员会还建议，各国确保根据国家管辖权，保证所有儿童享有《公约》所载各项权利，不论其移民身份如何(第12段)。

³ 包括《世界人权宣言》、《消除一切形式种族歧视公约》、《公民及政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《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》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》、《残疾人权利公约》、国际劳工组织(劳工组织)有关公约、1951年《关于难民地位的公约》、1954年《关于无国籍人地位的公约》、1961年《减少无国籍状态公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》、《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》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》、1949年8月12日日内瓦四公约、《维也纳领事关系公约》、《国际海上人命安全公约》、《国际海上搜寻救助公约》、《联合国海洋法公约》和《国际刑事法院罗马规约》。

⁴ 在阿根廷，无差别待遇得到法律保障。

⁵ 在埃及，《宪法》庄严载入儿童最高利益。

⁶ 2012年关于国际移徙情况下儿童权利的一般性讨论日报告，第73段。请查阅 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf。

⁷ 在墨西哥，《移民法》规定家庭团聚和儿童最高利益是准入和居留的首要标准。

⁸ 在德国，青年福利办公室指定一名监护人在关于居留和庇护制度的所有事项中代表孤身儿童。在墨西哥，儿童保护干事负责保护孤身儿童的人身健全和权利。

10. 还吁请各国“在任何移徙进程的所有阶段及就移徙进程作出决定时单独评估和评价儿童最高利益”，“完全停止根据儿童移民身份拘留儿童的做法”并“采取替代拘留的办法”。⁹

11. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》禁止没收或销毁身份证件和集体驱逐，并强调移徙者有权获得领事或外交机关的保护和援助。该公约还特别强调移徙者的教育权和健康权等。

12. 国际劳工组织关于移徙工人状况的公约包括《1949年移徙就业公约(修订本)》(第97号)和《1975年移徙工人(补充规定)公约》(第143号)等。这两项公约确定了关于身份正常的移徙工人与缔约国国民待遇平等及最低就业年龄、学徒和培训的规则。另外两项公约涉及保护儿童权利与工作：1973年《最低年龄公约》(第138号)，其中缔约国承诺废除童工并提高最低就业年龄；1999年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第182号)，其中呼吁缔约国采取措施，禁止和消除最恶劣形式的童工劳动，包括所有形式的奴役、贩卖人口、债役、卖淫和危险工作。

13. 尽管存在这一国际人权框架，但移徙儿童和青少年人权被侵犯和践踏的风险仍很高。在就拘留、驱逐、限制获得基本服务和家庭团聚问题移徙管理政策作出决定方面，移民法律、政策和做法往往缺乏注重儿童权利的办法，而且无视儿童最高利益原则。

B. 人权挑战

1. 年龄评估

14. 根据国家移民政策，如果没有文件证明儿童和青少年移徙者的年龄，可能会作出武断决定。在这种情况下，缔约国往往利用身体检查等年龄评估程序，包括放射性或其他办法确定骨质发展。然而，此类程序不仅具有侵入性，而且可能不准确，因此不足以确定年龄。这方面的任何错误可能对儿童造成极大影响，致使他们得不到保护，而保护措施对儿童福祉和发展必不可少。

15. 儿童权利委员会指出，年龄评估应该是不得已采取的最后措施，人权高专办在其关于移徙儿童权利保护工作国际框架落实过程中的挑战和最佳做法的研究报告(A/HRC/15/29, 第44段)中也重申了这一点。如果进行评估，这一评估应当科学、安全、公平而且对儿童和性别问题具有敏感认识。此外，应由一个独立专家小组或由儿童保护干事进行评估，他们不仅“应考虑到个人外貌，而且应考虑到心理成熟程度”。这种评估应避免任何侵犯儿童人身安全的风险，并充分尊重隐私权和尊严

⁹ 2012年一般性讨论日报告，第72、78和79段。

权。在不确定的情况下，应作出对儿童有利的决定，¹⁰ 并给予儿童相应的待遇。应确保有机会对作出的决定提出上诉。¹¹

2. 向成年过渡

16. 适用《儿童权利公约》保护措施的既定法律门槛是 18 岁，未充分考虑到从童年向成年过渡的现实。研究表明，青少年认知和社会情感成长的持续时间远远超过 18 岁。¹²

17. 剥夺青少年仍需要的保护可能使他们特别容易被侵犯人权、性凌虐和性剥削，在他们人生的关键阶段给他们造成巨大的心理和成长挑战。

18. 儿童和青少年极为担忧和恐惧的是被拘留和可能难以持续获得基本服务及教育和工作等权利。由于在达到法定成人年龄时可能被拘留，或无资格接受教育和技能培训及工作，继续接受教育或培训的动力大大降低。生活在这种不确定性和对未来的恐惧中不仅对青少年为社会做贡献的能力而且对他们享受权利和福祉造成了影响。

19. 因此，当年轻人年满 18 岁时，《儿童权利公约》关于保护的规定有时自动失效；应考虑采取适当的后续行动、支助和过渡措施。^{13、14}

3. 拘留

20. 在因刑事犯罪日益增多而严格执行边境管理的情况下，一些国家以非正常入境或在其境内逗留为由系统地拘留移徙者。身份不正常的儿童和青少年往往最终也被移民拘留，有时是因为其父母身份不正常。

21. 《儿童权利公约》规定，“不得非法或任意剥夺任何儿童的自由”（第 37(b)条）。儿童权利委员会建议，“因儿童或其父母的移徙身份拘留儿童构成侵犯儿童权利行

¹⁰ 在马耳他，如果怀疑孤身儿童的年龄，通常作出对儿童有利的决定。

¹¹ 儿童权利委员会，一般性评论第 6 号，第 8 段。

¹² 人权高专办和其他机构，“无证件青少年和青年人权”，2013 年，第 12 页。请查阅 www.globalmigrationgroup.org/sites/default/files/uploads/gmg-topics/mig-data/Human-Rights-of-Undocumented-Adolescents-Youth.pdf。

¹³ 2012 年一般性讨论日报告，第 69 段。

¹⁴ 在挪威，在孤身儿童年满 20 岁之前，由市级机构提供照顾，以确保适当安置获得居留证的儿童。

为,而且始终违反了儿童最高利益原则……各国应迅速并完全停止根据其移徙地位而拘留儿童。”^{15、16}

22. 委员会还建议,“缔约国应采取替代拘留的措施,以实现儿童的最高利益及其自由权和家庭生活权”。¹⁷ 此外,该公约赋予儿童不违背自己意愿与父母分离的权利(第9(1)条)。一些替代拘留的措施包括在无繁重报告的情况下予以释放、由非政府组织进行监督或转到底护所。在考虑替代拘留时,当局应该注意到这些措施对享受人权的影响,并确保它们符合必要和相称的原则等。因此,需要评估儿童或青少年的个人情况以及这些措施对其权利和福祉的影响。

23. 令人严重关切的是,未经单独或适当的评估就决定拘留儿童或青少年。行政和其他有关当局应考虑到适当的程序上的保障和正当程序保证。

24. 正如移徙者人权问题特别报告员指出,研究表明拘留儿童和青少年,即使在短期内,也可能严重损害他们的身心健康(A/HRC/20/24,第48段)。¹⁸ 移民拘留往往给儿童造成精神创伤,他们难以理解为何没有犯罪却受“惩罚”(A/HRC/15/29,第51段)。

25. 从人权和成长的角度看,过度拥挤、强迫家人分离、与成年人关在一起、遭受性虐待和性暴力以及缺乏足够的食物等拘留条件具有负面影响。此外,被拘留的儿童往往被剥夺进入教育、保健、娱乐和休闲设施的机会。

26. 《儿童权利公约》第37条规定,拘留儿童仅应作为最后手段,而且应为最短时间。儿童应受到人道待遇,并考虑到其因年龄而异的具体需要。根据人权法,仅应在达到最低拘留标准的条件下拘留儿童,包括确保对儿童友好的环境、与非儿童父母的成年人分开、儿童保护措施和独立监测。¹⁹

4. 享有经济、社会及文化权利

27. 所有儿童都有权享有其经济、社会及文化权利,不论老幼或移徙身份,一视同仁。然而,一些目的地国提供有限服务或不提供服务,包括教育、卫生、住房和体面工作等。作为一个弱势群体,儿童有特定心理需求,如此剥夺权利可能对儿童身心健康和成长产生不利影响。

¹⁵ 2012年一般性讨论日报告,第78段。

¹⁶ 在西班牙,法律禁止拘留儿童。在爱沙尼亚,不拘留违规逗留的孤身儿童,但没有提及社会保险委员会提供的替代家庭或抚育院。

¹⁷ 2012年一般性讨论日报告,第79段。

¹⁸ 人权高专办等机构,“无证件青少年和青年的人权”,第9页。

¹⁹ 2012年一般性讨论日报告,第80段。

28. 即使移徙儿童和青少年有机会获得公共服务，实际上他们也可能无法加以利用，特别是如果他们身份不正常，主要障碍是惧怕被发现和递解出境；行政费用(出生证、身份证件、社会保障号码或地址证明)；不了解自身权利和应享权利；财务和语言障碍。

29. 身份不正常的移徙者面临的主要障碍之一是，担心在寻求公共服务时被举报给移民局后被驱逐出境。一些国家要求保健人员或教育工作者等公职人员向有关当局举报身份不正常的移徙者。因此，公共服务与移民局之间没有防火墙是剥夺基本权利的重要因素(A/68/292，第 63 段)。²⁰

30. 由于各种人权相互关联和相互依存，被剥夺一项权利对享有其他权利产生负面影响。即使移徙儿童或青少年有机会上学，但实际上缺少医疗保健、充足食品、水、环境卫生或适当住房的结果是充其量只部分享有受教育的权利。

教育

31. 应该向所有儿童提供免费和义务初级教育。《儿童权利公约》(第 28 条)和《经济、社会、文化权利国际公约》(第 13 条)还敦促各国向所有人提供中等和高等教育。²¹ 所有儿童、包括无正常身份的儿童都应享有受教育的权利。²² 如果不让移徙儿童和青少年入学，将对他们的未来产生终身影响。

32. 儿童权利委员会强调，孤身或失散儿童，不论其身份如何，都有充分机会接受教育。应将他们登记注册，并帮助他们最大限度地利用其学习机会，还应允许他们参加职业/专业培训。²³

33. 在一些国家，身份不正常的移徙儿童或青少年不能在公立学校就读；在其他国家，他们只能获得初等教育。即使在移徙儿童或青少年依法享有受教育权利的国家，非正式障碍实际上限制他们享有受教育的权利，这些障碍包括缺乏适当入学文件、高费用(学费、校服和学习材料)、不了解自己应享权利或入学制度和缺乏语言技能。

34. 移徙儿童和青少年面临的其他挑战包括校内仇外心理、仇恨言论，排斥和种族主义；教育者与移民局之间没有防火墙；来自家庭的赚取收入或照顾弟妹和干家务方面的压力。

²⁰ 大韩民国在移民局与向身份不正常移徙者提供教育、医疗和支助服务的机构之间建立了防火墙。葡萄牙还建立了教育和卫生机构与执法或边境机构之间的防火墙。

²¹ 在葡萄牙和塞浦路斯，所有儿童，不论其移民身份如何，可以接受免费公共教育。

²² 经济、社会及文化权利委员会一般性意见第 20 号第 30 段：“不应以国籍为由阻止享有该公约规定的各项权利。例如，国内所有儿童、包括无证件儿童都有权接受教育，并获得适足食物和负担得起的保健服务。”

²³ 儿童权利委员会，一般性意见第 6 号，第 41-42 段。

35. 接受中等教育往往成问题。即使向青少年提供此类机会，他们也可能无法参加培训或实习方案，因为这些方案可被视为工作，因此禁止移徙者、特别是身份不正常移徙者参加。²⁴ 他们还可能在参加正式考试方面遇到障碍，因为他们没有适当的身份证件。

36. 18 岁以上青少年面临获得职业培训或高等教育的类似挑战。除行政障碍外，他们还面临立法和政策障碍，因为在许多国家，只允许身份正常的移徙者接受高等教育。他们还面临财政障碍，如国际学生费用更高、无资格获得财政援助或奖学金以及无法进入正规就业市场赚取学费。财务问题尤为重要，因为移徙青少年成年后，其获得住房、社会援助或其他基本服务的权利可能被收回。

37. 青少年移徙者早期辍学率高的主要因素是他们面临持续和连续不断的障碍，而且其教育和职业前景有限(特别是其中身份不正常者)。由于普遍存在的性别偏见，这种情况对少女而言更加严重。

保健

38. 《儿童权利公约》(第 24 条)和《经济、社会、文化权利国际公约》(第 12 条)规定，移徙儿童和青少年有权享有可达到的最高标准身心健康。²⁵

39. 移徙儿童和青少年在出发前，常常在原籍国遭受创伤事件，在危险的旅程中遭受虐待和暴力，在目的地国过着朝不保夕的生活并遭受剥削。因此，他们的身心健康可能受到严重影响。他们之中被拘留者的精神和心理健康问题包括抑郁、焦虑、创伤后紧张综合症和自我伤害。由于自杀或缺乏保健服务，发生若干起拘留中死亡事件。²⁶ 应特别重视身心健康的性别层面，因为在危险的旅程中可能遭受性虐待，包括强奸，以及其他形式的侵害少女少男的性别暴力行为。

40. 移徙儿童和青少年往往很难充分获得保健、物资和服务。他们面临立法、政策和实际障碍，包括因国籍或移民身份而被丧失获得的机会、服务和医疗费用高昂、缺乏防火墙和关于应享权利的信息、语言障碍和被排斥在健康保险和社会保障系统之外(A/HRC/15/29, 第 63 段)。关于获得药品是健康权的基本内容的专家协商会赞

²⁴ 在西班牙，无证件儿童能够参加实习方案。在意大利，移徙儿童能够接受教育并参加职业培训和获得专业经验。为让无正常身份儿童个人融入社会，他们年满 18 岁时有机会因学习或工作继续留在意大利。

²⁵ 在葡萄牙，移徙儿童与国家儿童享有相同的保健服务。在阿根廷和墨西哥，国家立法规定无正常身份的移徙者平等获得保健服务。在摩洛哥，所有移徙者享有免费保健服务。

²⁶ 卡罗琳·汉密尔顿等人，“行政拘留儿童：全球报告”，讨论文件(埃塞克斯大学、儿童基金会和儿童法律中心，2011 年)，第 95-96 页。请查阅 www.unicef.org/protection/Administrative_detention_discussion_paper_April2011.pdf;人权高专办等机构，“无证件青少年和青年的人权”，第 31 页。

同这一观点(A/HRC/17/43, 第 34 段)。缺乏对文化敏感的服务, 包括女医务人员, 可剥夺女童和年轻妇女获得保健和医疗服务的权利。

41. 在仅提供免费“急诊”的情况下, 儿童和青少年往往等到他们的健康极大恶化, 或依靠自行服药、未经许可的医疗服务或其他不安全渠道。其他令人关切的问题涉及可预防的疾病免疫接种、照顾性暴力受害者、艾滋病毒感染者和艾滋病患者, 生殖保健和专科医师护理或连续服务。

42. 各国有义务确保所有儿童, 无论其移民身份, 都与公民儿童一样有机会获得保健服务。²⁷ 事实上, 孤身和失散儿童可能需要更多的平等照顾和支助服务, 因为他们与家人分离, 而且遭受了损失、创伤、破坏和暴力。²⁸

适当住房

43. 无正常身份的移徙儿童和青少年在享有适足住房权方面面临若干挑战。由于限制获得公共住房、强行驱逐、因惩罚向身份不正常的移徙者提供住房而导致进入私营市场的机会有限以及缺乏负担得起的住房, 无正常身份的移徙者不得已入住不安全和低质量的住房, 包括缺乏最基本服务的破旧棚屋。

44. 因此, 身份不正常的移徙者极易受伤害。其中一些人被肆无忌惮的业主收取高昂租金, 以住进不卫生和过于拥挤的住房。移徙者不向当局举报这类虐待行为, 因为担心被驱逐出境和驱逐。如果无家可归, 他们更容易受到仇外攻击和其他形式的暴力, 包括性暴力, 这尤其影响到女童和少女。

45. 一些国家向儿童和青少年但不向其家人提供住所。这导致被迫分居, 实际上违反了《儿童权利公约》(第 9 条)。青少年、特别是孤身或与家人失散的青少年在达到成人年龄时可能逐出住而所无家可归。

46. 在工厂和血汗工厂生活和工作或从事家政工作的儿童和青少年有时被限制在其工作场所, 工作时间长, 休息很少。正如移徙者人权问题特别报告员指出, 由于其工作场所孤立, 他们遭受身心和性方面虐待的风险更大(A/HRC/26/35, 第 55 段)。

²⁷ 经济、社会及文化权利委员会委员会在其第 19 号一般性意见第 37 段中指出, “所有人, 不论其……移民身份, 都有权获得基本和紧急医疗护理”。委员会在其第 14 号一般性意见第 34 段中强调指出, “各国有义务尊重健康权, 特别是不剥夺或限制所有人平等享有健康权”。另见儿童权利委员会第 6 号一般性意见第 46 段。

²⁸ 儿童权利委员会, 第 6 号一般性评论, 第 47 段。

体面工作

47. 根据国际人权标准²⁹ 和文书及劳工组织相关公约，青少年移徙者有权享有安全和公平的工作条件，他们的劳工权利应得到充分尊重。

48. 移徙者、特别是无正常身份的移徙者在进入正规劳动力市场方面面临若干挑战，因为该市场受到严格限制，特别是针对没有资格或不能遵守法律和合同安排的人。即使合格，移徙者也在承认其学位和专业经验方面面临诸多障碍。实际上，很少移徙者能够获准在正规劳动力市场就业。

49. 然而，身份不正常的移徙青少年需要养活自己，而且往往还需要养家，即使工作条件差和受剥削。他们遭受虐待(包括童工和奴役)和歧视，他们的工资低于最低工资，而且还会不支付工资、没收护照、不公平解雇及在危险条件下工作。他们也可能遭受身体和性虐待并遭遇非法活动。他们无法诉诸补救机制，生怕被驱逐出境，这使他们更易受到伤害。许多雇主利用这些弱点，认为没有义务提供安全和公正的工作条件。³⁰ 性别歧视增加了易受伤害程度。

5. 性别平等

50. 移徙可能成为增强女童和少女权能的经历，因为移徙为她们提供了新的视野和可能性。然而，移徙也使她们面临其人权被侵犯和踩踏的风险。由于性别歧视和既定角色，她们在获得其权利方面遇到更严重的障碍。在移徙者社区，男童教育往往优先于女童教育，有时甚至在移徙者目的地国也是如此。此外，获得保健服务、特别是性保健和生殖保健的机会有限也对女童造成影响。

51. 女童因其就业机会有限而面临更多风险。他们往往在不受监管的部门工作，如农业、血汗工厂、娱乐和性产业或家务工作等，工作条件差而且可能遭受剥削和虐待。移徙少女的工资通常低于移徙男子和本地出生的妇女。³¹

52. 如果少女的移徙地位取决于其雇主或配偶，她们也会面临特别风险。她们可能易受到雇主的剥削和虐待及配偶的家暴。³² 她们还可能担心如果关系破裂会失去其移徙地位。

²⁹ 《经济、社会、文化权利国际公约》第 7 条确认，“人人享有公正和良好工作条件的权利”。消除种族歧视委员会第 30 号一般性建议第 35 段规定，“虽然缔约国的确可以不为没有工作许可证的非公民提供工作，但是，所有人均有权享有劳动权和就业权”。国际劳工组织 1958 年《就业和职业歧视公约》(第 111 号)第 2 条规定，缔约各国应“推行一项国家政策，旨在促进……就业和职业上的机会和待遇均等”。

³⁰ 阿拉伯联合酋长国实施若干方案，让雇员了解其劳工权利和职责以及在受到虐待时应遵循的程序。

³¹ 消除对妇女歧视委员会第 26 号一般性建议，第 15 段。

³² 在爱尔兰，如果延长移民许可取决于可能是雇主或配偶的施虐者，则家暴的移徙受害者可以保留其居留权。

6. 仇外心理

53. 侵犯和践踏人权行为往往与歧视性法律和惯例及偏见和仇外心理有关。仇外心理往往表现为间接歧视，因而似乎中立的法律、政策或惯例对特定群体造成重大影响。

54. 将移徙者视为罪犯并将犯罪行为、恐怖主义和经济困难归咎于他们的态度导致仇恨犯罪并鼓励进一步限制移徙者经济、社会及文化权利。

55. 儿童和青少年尤其有可能面临校内仇外心理，³³ 对其教育和健康、包括心理健康造成负面影响。

三. 国际边界人权

56. 一些国家称，国际移徙、尤其是非正常移徙对国家安全构成威胁(A/HRC/20/24, 第 8 段)。因此，各国优先考虑安全问题，阻止移徙者抵达国际边界。³⁴ 移徙者人权问题特别报告员指出，这一观点不符合认为移徙者首先是拥有权利的人而非安全威胁的基于人权的办法(A/HRC/23/46, 第 31 段)。

57. 如果仅出于国家安全考虑进行边境管理而不保障人权，则会导致侵犯人权和违反不驱回等国际原则。边境管理常常在缺乏透明度和问责制的环境中进行，因而有助于创造有罪不罚的条件，使移徙者更易受伤害。一些国家错误地认为，边境地区是国际区或分割的领土(如机场，陆地入境点和大陆沿海岛屿等)，他们可以在这些地区采取行动，似乎不受法律制度或其人权义务的约束。³⁵

58. 然而，在国际边界不受法治和国际人权义务约束的地区法律上不可持续。各国义务根据国际人权法，³⁶ 在其管辖或有效控制的所有地区，对所有人、包括移徙者适用这一框架。

59. 移徙者人权问题特别报告员(A/HRC/20/24, 第 13 段)和保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会³⁷ 明确指出,未经授权跨越一国边界或逾期逗留不构成犯罪。

³³ 西班牙建立了反种族主义和仇外心理观察站，其中一个项目侧重预防和打击校内种族主义和仇外心理。

³⁴ 就适用本报告而言，广义上“国际边界”指在政治实体与政治实体在其境内或境外行使边境管理措施的地区(此类地区包括陆地检查站、火车站边境哨所、港口和机场、移民区和过境区、公海和边境哨所之间所谓的“无人地带”，使馆和领馆除外)之间，分开领土或海区的政治界线。

³⁵ 人权高专办与反对贩运妇女全球联盟合作，为 2012 年 3 月 22 日和 23 日举行的国际边界人权问题专家协商会编写的背景文件，第 14 页。请查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/OHCHRExpertconsultationExploringGapsinPolicyandPractice.aspx。

³⁶ 关于涉及移徙和人权问题的国际法律文书，见上文脚注 3。

³⁷ 第 2 号一般性意见，第 24 段。

非正常入境和居留被不恰当地定义为危害人或财产罪或危害国家安全罪。在某些情况下，这可能构成行政罪，但不剥夺移徙者应享的人权。任意拘留问题工作组还指出，“不应将无正常身份的移徙者当作罪犯处理，并只从国家安全角度看待他们”(A/HRC/10/21，第 68 段)。

60. 加强边境监查和监督及大幅减少合法移徙的渠道迫使移徙者寻找其他办法。为了进入目的地国，他们往往被迫使用不安全的运输工具上路并依靠走私者；有时他们落入人贩子之手。因此，他们的人权很容易被践踏和侵犯，包括剥削、贩运、虐待和性暴力。各国义务阻止、调查和惩罚应为这些侵犯人权行为负责者，保护易受伤害者并向受害者提供补救。

A. 人权挑战

61. 每年数千名试图跨越国际边界的移徙者不幸丧生。³⁸ 他们受害的原因不同，包括边防当局使用致命武力或过度武力暴力、犯罪团伙暴力、驱回或拦截行动和强迫失踪，以及在处理困苦、恶劣旅行条件(如徒步穿越沙漠)或致命事故拒绝提供救援船，包括船只沉没。

62. 如果移徙者设法抵达国际边界，往往遭受边境官员的虐待，例如过度使用武力阻止入境或强迫返回。³⁹ 妇女和儿童尤其可能遭受各种形式的暴力，包括性暴力。缔约国边境管理不当，有时以移徙管理的名义，包括任意和有系统地拘留移徙者，以及虐待、任意驱逐和集体驱逐(包括驱回)、缺乏正当程序保障或程序上的保障、⁴⁰ 歧视和缺乏人道主义援助，在人道主义灾难中，缺乏人道援助甚至导致生命损失。

63. 日益有报告称，为处理移徙手续，有系统地任意拘留无正常身份的移徙者。据报，拘留移徙者对他们的身心健康造成不利影响，而长期拘留加剧了拘留的不利影响(A/HRC/20/24，第 48 段)。拘留对一些群体造成了更大伤害，包括家庭、儿童及贩卖人口、性暴力或酷刑的受害者。

64. 国际法律框架规定，应依法律进行必要、合理和相称的拘留(A/HRC/20/24，第 9 段)。应有可能定期和及时地进行司法审查，提供获释的机会。大会第 63/184 号决议吁请所有国家酌情采取替代拘留的其他措施。任意拘留问题工作组也表示，应尽可能寻求替代拘留身份不正常移徙者的其他办法(A/HRC/10/21，第 67 段)。儿童权利委员会建议停止对儿童进行移民拘留。⁴¹

³⁸ 萨尔瓦多和危地马拉领事官员协助寻找失踪的移徙者。现已找到一些失踪的移徙者，并确定了其他失踪者遗体的身份。

³⁹ 希腊、爱尔兰、黎巴嫩和马耳他等国在边境管制和移徙方面提供人权培训。

⁴⁰ 意大利 Praesidium 项目为移徙者提供法律咨询、确定弱势群体并监测接待程序。

⁴¹ 2012 年一般性讨论日的报告，第 78 段。

65. 即使根据刑法被拘留者享有人权保障，但在行政拘留中心的移徙者往往被剥夺这些保障。他们在以下方面的机会很少或有限：获得关于拘留他们原因的信息、领事援助、⁴²、⁴³ 家庭联系、口译服务、法律咨询、单独适当评估他们的案件、法律审查的可能性；⁴⁴ 诉诸补救或独立决策机构。任意拘留问题工作组通过了一系列保障被拘留移徙者和寻求庇护者的措施(E/CN.4/2000/4，附件二)。

66. 边境地区的拘留条件也令人关切。报告指出了不足之处，包括缺乏医疗服务、食物不足且质量低劣、卫生设施差、过度拥挤和缺乏男女分开的设施。被拘留的移徙者还遭受边防人员或其他被拘留者的虐待、性虐待⁴⁵ 和其他暴力。被拘留移徙者的困境加剧，因为不对拘留条件和一些边防人员行为进行监测及缺乏投诉机制。

67. 每名移徙者都有权由一名主管官员单独、适当地评估其情况，除入境原因外，还包括保护需要及人权和其他方面的考量。然而，移徙者往往被任意集体驱逐和强行遣返，导致进一步多重侵犯人权行为。这一切侵犯了质疑驱逐决定的权利和案件被单独确定的权利，以及其他程序上的保障和正当程序保障。⁴⁶ 驱逐或强行遣返害怕酷刑或虐待和其他侵犯人权行为的移徙者或担心受到迫害的寻求庇护者也可能导致违反不驱回原则。⁴⁷

68. 在进行拦截时，移徙者群体被迫返回原籍国或过境国，可能任意进行的拦截可导致侵犯人权，包括不驱回原则。⁴⁸ 这种做法不能解决移徙者的保护需求，使其生命面临新的风险，而且无视他们的人道主义援助需求，因为他们可能很长时间都在危险的旅程中。⁴⁹

⁴² 违反《维也纳领事关系公约》第 36 条。

⁴³ 危地马拉、萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜和多米尼加共和国缔结了一项谅解备忘录，旨在建立一个网络，在墨西哥提供领事保护。该网络也针对在墨西哥过境和停留的移徙者实施领事保护方案。

⁴⁴ 在马耳他，向身份不正常的移徙者提供了一个小册子，让他们知晓自己的权利，包括有可能质疑驱逐令，并提出庇护申请。

⁴⁵ 暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员指出，“对被拘留等待驱逐的无证移民妇女的强奸案和其他形式的性暴力也有所报道”(E/CN.4/2000/68，第 66 段)，“但即使她们受害，这些无证移民也仍然被列为罪犯，因为她们移民地位非法，因此而可能已犯了罪”(同上，第 44 段)。

⁴⁶ 人权事务委员会第 15 号一般性评论，第 10 段。

⁴⁷ 人权高专办，“移徙与人权：改善基于人权的国际移徙管理”，第 19 页。请查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_Report.pdf。

⁴⁸ 意大利已经放弃“推回”的做法，坚决承诺通过其 *Mare Nostrum* 救援行动，开展海上搜索和救援活动。此前，一艘船于 2013 年在拉姆培杜萨岛沉没，数百名移徙者丧生。

⁴⁹ 哥伦比亚在边境地区设立了多个办事处，与红十字国际委员会合力向脆弱的回归移徙者提供人道主义援助。萨尔瓦多制定了一个回归移徙者重返社会方案，帮助回归的男女儿童和青少年重返社会。

69. 一些目的地国建立了遣返和重新接纳协定与原籍国和过境国，目的在于促进迅速驱逐身份不正常的移徙者和寻求庇护者的申请已被拒绝。这类协定往往不包括人权保障的情况下，可能导致一系列推回，因为它们没有包括监测机制的有效性提供保护或的人权保障纳入各国的回返。

70. 一些边防人员没收移徙者的个人财产，如身份证件、钱和手机等，而且在移徙者被驱逐时不归还给他们。如果没有这些证件，移徙者更有可能被进一步拘留，而且无法与亲属联系或缺乏开始返程的手段。

71. 移徙者也容易被帮派和贩运者剥削、绑架、勒索、暴力侵害和杀害。然而，他们往往不向有关当局举报此类虐待行为，因为害怕那些人报复或因为当局可能与贩运者串通一气。因此，一些边界地区是有罪不罚地区。

B. 原则和准则

72. 为解决移徙者在国家边界面临的这些和其他侵犯人权行为及在切实享受人权方面的漏洞，人权高专办拟订了一套建议的国际边界人权问题原则和准则。⁵⁰ 这些原则和准则源自核心国际人权文书，主要提供给缔约国，支持他们根据国际人权法和其他相关标准履行边境管理义务，同时也提供给其他相关的利益攸关方。

73. 上述原则规定，在移徙管理方面优先重视人权，包括有义务在行使管辖权或有效管制的任何地方、包括域外，尊重、保护和实现人权、正当程序权和儿童最高利益。这些原则还回顾，边境管理措施不得带有歧视性；有义务提供援助和保护免受伤害，特别是通过尊重不驱回原则；禁止任意和集体驱逐；应考虑移徙者的个人情况及其因被侵犯和践踏人权而诉诸法律和补救的权利。

74. 上述准则强调指出，在边境管理中必须促进和保护人权并将这些权利纳入国家立法、国际协定和能力建设活动。这些准则还提供指导，说明如何在不同的边境管理行动中落实人权义务：救援和拦截、援助、筛查和面谈、确定身份和转介、拘留、返回和遣返。

四. 结论和建议

A. 结论

75. 尽管国际人权框架旨在提供保护儿童和青少年，但国际边界边境管制人员和执法官员经常侵犯和践踏移徙者、特别是无正常身份的移徙者人权。此外，他们在危险的旅程中还面临偷运者和贩运者等其他行为者多重侵犯人权行为。

⁵⁰ 该文本不久将张贴在 www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/WSReportGA69.aspx。

76. 他们往往因其不正常身份被拘留，有时拘留条件恶劣。这侵犯了他们的权利，有悖儿童最高利益原则。人们认为，拘留对移徙儿童和青少年的总体健康造成有害影响。性别歧视和虐待进一步加剧了这些令人关切的问题。

77. 在一些国家，儿童和青少年、特别是无正常身份的移徙儿童和青少年在享有经济、社会及文化权利方面，法律上或事实上都面临极大限制。妨碍他们享受权利的因素包括歧视、仇外心理以及在服务提供者与移民当局之间没有防火墙。特别令人关切的是，一旦儿童年满 18 岁，就突然终止《儿童权利公约》中所载的保护措施。在这一年龄，尚未充分实现从童年到成年的过渡，而且可能没有满足其根据《公约》需要加以保护的认知和社会——情感需求。

78. 目的地国往往推定移徙者、特别是无正常身份的移徙者构成安全威胁。移徙者经常遭受歧视、有系统和任意拘留、虐待、危险拦截做法、非法定性、集体驱逐和强迫回返。他们入境的情况和理由(包括保护和其他人权需要)往往没有得到适当评估，而且很少关注程序性保障和正当程序保障。越来越多的移徙者还受到犯罪团伙和贩运者的严重虐待，其中与性别和年龄有关的虐待尤为严重。

B. 建议

79. 秘书长欢迎会员国提交关于立法、条例和政策的资料，以加强保护所有移徙者的人权，并为此：

(a) 鼓励会员国批准所有相关的国际人权文书，包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《儿童权利公约》；

(b) 着重指出，各国义务根据核心国际人权文书，保护在其管辖或有效控制下的所有人的人权，而不论其国籍或法律地位；

(c) 提醒各国注意，儿童最高利益原则应指导其有关儿童、包括移徙儿童的立法、政策和实践，无论其地位如何。不应拘留儿童，应尊重儿童自由权和家庭团聚权；

(d) 吁请各国确定孤身儿童最高利益，单独、逐案和全面评估儿童的地位和保护需要。应由合格专业人员以有利于儿童享有权利的方式进行评估。随后，应指定一名主管监护人；

(e) 鼓励各国执行儿童权利委员会在 2012 年一般性讨论日通过的关于所有国际移徙儿童权利的各项建议；

(f) 吁请各国针对年满 18 岁、特别是离开照顾环境的儿童/青少采取适当的后续和支助措施，具体方式包括确保有机会获得正常移民身份，以及提供完成学业和融入劳动力市场的适当机会；

(g) 鼓励各国在公共服务提供者与移民执法当局之间建立有效的保障和防火墙。不应要求公共服务机构向移民局提出报告或以其他方式与之分享数据；

(h) 吁请各国通过边境管理措施等尊重、保护和实现所有移徙者的人权。各国应考虑适用人权事务高级专员办事处编写的建议的国际边界人权问题原则和准则；

(i) 吁请各国消除针对移徙者、包括基于性别的仇外心理、种族主义和歧视。各国不应身份不正常的移徙者定为罪犯，因为他们没有犯下任何罪行；

(j) 强调移徙者享有对其情况(包括保护需要、人权和性别因素))进行单独和适当评估的权利，以及程序上的保障和正当程序保障；

(k) 鼓励各国出于人权考虑采取替代行政拘留的办法。拘留应该是万不得已的措施，拘留原因应在法律上有明确规定。拘留范围和持续时间应加以限制，而且拘留应是必要和相称的，并有可能定期和及时进行司法审查，提供释放的机会。拘留条件应符合人权义务，并应受到独立监测；

(l) 吁请各国不要进行集体驱逐或强迫回返。回返和重新接纳协定应保障人权，并尊重不驱回原则；

(m) 吁请各国防止、调查并惩处所有侵犯和践踏旅程中和边境上移徙者人权的行为。应向移徙者提供有效和及时获得补救的机会；

(n) 鼓励各国增加正常移徙的机会，包括为低技能工人提供这种机会，同时考虑到实际劳动力需求。