



人权理事会

第四十四届会议

2020年6月15日至7月3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

移民及其维护者的结社自由权

移民人权问题特别报告员的报告*

摘要

本报告根据人权理事会第 34/21 号决议提交，介绍移民人权问题特别报告员在报告所述期间开展的活动。报告还对移民结社自由权问题进行专题研究，其中特别报告员阐明近来在法律和实践中限制移民以及致力保护移民权利的民间社会组织结社自由的趋势。

结社自由权是移民表达自身需求、保护生命权、捍卫其经济、社会、文化和其他人权的基础。对于移民特别是非正常移民或处境脆弱的移民来说，民间社会组织的援助和支持至关重要。鉴于人权的相互交织性质，对移民及其维护者结社自由的限制会进一步妨碍移民享受其他权利。鼓励移民行使组织权能增强移民权能，使他们能够与东道国社区直接互动接触，在各自居住的社区和国家产生积极影响。

* 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. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 34/21 号决议提交。报告介绍了移民人权问题特别报告员向大会第七十四届会议提交报告(A/74/191)以来开展的活动。专题部分则专门阐述移民结社自由权。

二. 特别报告员的活动

A. 国别访问

2. 特别报告员费利佩·冈萨雷斯·莫拉莱斯于 2019 年 7 月 10 日至 17 日访问了匈牙利(A/HRC/44/42/Add.1)。他还于 2019 年 9 月 24 日至 10 月 1 日访问了波斯尼亚和黑塞哥维那(A/HRC/44/42/Add.2)。

3. 原定于 2020 年对萨尔瓦多的访问应该国政府的要求推迟到 2021 年。特别报告员感谢科威特政府邀请他于 2020 年前去访问。特别报告员期待其他会员国邀请他在 2020 年和不久的将来进行正式访问。

B. 其他活动

4. 2019 年 8 月 2 日,特别报告员在蒙得维的亚与法官、公设辩护人和司法系统的其他从业人员举行了关于移民诉诸司法问题研讨会。

5. 8 月 21 日,特别报告员与非洲讲英语的民间社会组织举行了一次关于移民权利状况的网络研讨会。

6. 9 月 4 日,他在圣地亚哥智利大学纪念美洲人权委员会成立六十周年大会上发表了讲话。

7. 9 月 5 日,特别报告员与非洲讲法语的民间社会组织举行了一次网络研讨会。

8. 9 月 9 日,他在移民工人问题委员会常会期间致辞,并通过视频链接与委员会成员交换意见。

9. 10 月 8 日,他与设在美洲的一些民间社会组织进行了在线协商。

10. 特别报告员前往纽约参加大会期间,于 10 月 16 日至 18 日与多国代表举行了一系列会议。他还于 10 月 16 日在哥伦比亚法学院与美利坚合众国民间社会组织的成员举行会议。10 月 18 日,他在公民社会-公民参与世界联盟和美国国际劳工团结中心主办的一次关于移民结社权、集会权和言论自由权的活动上发言。

11. 11 月 6 日,特别报告员在马德里卡洛斯三世大学讲演,介绍人权理事会特别程序及自己负责的工作。

12. 11 月 12 日和 13 日,墨西哥城伊比利亚美洲大学举行活动,纪念任务确立二十周年。特别报告员邀请会员国、联合国机构、民间社会和国家人权机构的代表回顾任务确立 20 年来走过的历程,讨论今后的发展方向。来自世界各区域的大约 25 名嘉宾分别参加了六场小组讨论会。

13. 12月10日，特别报告员作为成员参加了联合国支持安全、有序和正常移民全球契约多伙伴信托基金指导委员会的成立会议。会上通过了业务手册。
14. 12月11日，特别报告员出席了联合国移民问题网络第一次年度会议，整个联合国系统、民间社会组织和其他利益攸关方参加了这些会议。会议期间，特别报告员强调了《安全、有序和正常移民全球契约》的包容和全社会办法的重要性，以及特别程序可以做出的贡献。
15. 12月16日，特别报告员参加了世界禁止酷刑组织和多哥打击有罪不罚协会联合会设立的移民和酷刑问题工作组的第一次会议。
16. 12月18日，特别报告员参加了厄瓜多尔和联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会在圣地亚哥举办的国际移民日纪念活动。
17. 2020年1月15日，特别报告员举行了一次关于移民结社自由权的网络磋商，为他提交人权理事会的专题报告收集信息。
18. 应全球移民与发展论坛第十二次首脑会议主席国厄瓜多尔的邀请，特别报告员出席了2020年1月20日至24日在基多召开的会议。他在三场会外活动中致辞，题目分别为“折衷：形成关于移民问题的公共言论”、“预防和应对针对移民的性别暴力”和“通过同行学习和交流，从拘留迈向适当接收和照顾”。在全球论坛的最后一天，特别报告员在《移民问题全球契约》的对话框架下主持了一次小组讨论，回顾《全球契约》通过一年以来所取得的进展。
19. 2月26日，他应日内瓦高级国际关系及发展学院全球移民中心的邀请，作发表了题为“《移民问题全球契约》、多边主义和移民政策”的讲演。
20. 2月27日，特别报告员与设在日内瓦的民间社会组织举行公开磋商。20多名代表与会。
21. 3月9日，他为加泰罗尼亚人权研究所举办的年度人权课程作了首场讲演，介绍不歧视和交集性问题。
22. 4月16日，他与设在欧洲的民间社会组织举行网络研讨会，讨论停止对儿童的移民拘留和适当接收和照顾儿童问题，为就这一主题向大会提交专题报告作准备。
23. 4月23日，特别报告员参加了欧洲安全与合作组织举行的在线讨论，探讨2019冠状病毒病危机期间保护和促进无证移民和寻求庇护者人权问题。

三. 关于移民结社自由权的研究

A. 引言

24. 近来，特别报告员收到信息显示移民和致力于保护移民权利的民间社会组织越来越受敌视。在许多国家，由于这种敌视，从法律和实践中对移民及其维护者的结社自由施加了新的限制。鉴于人权的相互关联性质，对移民及其维护者结社

自由的限制会进一步阻碍移民享受其他权利。其中包括生命权、寻求法律援助、医疗、住房和教育等基本服务的权利、不受人贩子、蛇头和性别暴力侵害的权利、知情权、寻求庇护权、公平工作条件权、表达自由权、集会自由权和不受歧视权。

25. 保护移民的公民自由特别重要，因为许多移民无法在目的地国有效行使政治权利。因此，移民一旦丧失选举权就会受到排斥，无法运用任何重要手段影响对自身生活关系重大的政策，也没有什么办法弥补自由受到的不当限制。

26. 随着移民流的规模越来越大、多样化程度越来越高，移民的结社自由势必需要得到更多的保护。据联合国经济和社会事务部称，国际移民活动的上升趋势仍在延续，2019年移民达到2.72亿人，比2010年增加了5 100万人。¹ 移民占世界人口的3.5%。2019年，妇女和女童占移民的48%。约74%的国际移民正值工作年龄，为20岁至64岁不等。2018年，全球各地的移民汇款总额估计达到6 880亿美元。2018年上半年，全球各地提出的庇护申请估计为879 600件。²

27. 一般来说，移民与当地工人相比，更容易在工作场所受到剥削和虐待，在维护自身权利或保护自身权利不受侵犯方面的选择也更少(A/HRC/26/35，第18和19段)。特别是，移民无法行使结社自由权，这严重削弱了他们的影响力，使其难以改变固化贫困、助长不平等、限制民主的雇用条件或其他社会条件。

28. 近来的趋势剥夺了移民和支持移民的民间社会组织的一项重要权利——结社自由权，而这恰恰是抗衡政府、雇主和私营部门权力的关键。移民往往不仅无法组建或加入社团为自己维权，而且也无法获得民间社会组织提供的基本人道主义或人权援助，因为民间社会组织本身也可能因帮助移民获得生存手段而受到当局的威胁、骚扰、恐吓、污名化甚至定罪。

B. 关于移民结社自由权的国际人权框架

29. 结社自由权是《世界人权宣言》第二十条、《公民及政治权利国际公约》第二十二条以及其他多项国际人权文书规定的一项基本人权。

30. 《公民及政治权利国际公约》第二十二条保障的自由结社保护措施范围很广。第二十二条第一款规定，人人有权享受与他人结社的自由，包括组织和参加工会以保护他的利益的权利。

31. 根据《公约》第二十二条第二款，对此项权利的行使不得加以限制。除去法律所规定的限制以及在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序，保护公共卫生或道德，或他人的权利和自由所必需的限制。对结社自由施加的任何限制都必须与合法性原则相符，为正当的公共目的服务，是在民主社会中实现这一目的的的必要和相称的手段(见人权理事会第15/21号决议和A/HRC/20/27，第15

¹ 见

www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/MigrationStock2019_Wallchart.pdf。

² 经济合作与发展组织、国际劳工组织(劳工组织)、国际移民组织和联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“为20国集团提供的2019年国际移民和流离失所趋势和政策报告”，第3页。

段)。合法性原则要求,必须使用清晰且足够精确的语言起草限制性规定,使个人和组织能够预见自身行为是否违法,从而相应地规范自身行为。从正当的公共目的的要求来看,只有出于《公约》第二十二条规定的具体理由,才可施加限制。根据必要性和相称性要求,任何限制均须“适合实现保护功能”(A/HRC/31/66,第30段)。

32. 和平集会和结社自由权特别报告员说过,除其他外,社团成员应当自由决定章程、结构和活动,不受国家干预(A/HRC/20/27,第64段)。国家还应当营造并维持一个有利的环境,让个人能够自由行事,而不必担心遭受任何威胁、恐吓或暴力行为(同上,第63段)。

33. 根据《公约》第二条和第二十六条所载的不歧视保障措施,这种对结社自由的保护适用于所有人,包括所有移民,不论身份如何。人权事务委员会在《第15号一般性意见:〈公约〉所规定的外侨地位》(1986年)中清楚地确认,《公约》所订各项权利适用于每个人,不论国家间对等原则,亦不论该个人的国籍或无国籍身份(第1段)。外国人享有和平集会和结社自由的权利(第8段)。

C. 移民的结社自由权:成就和现有障碍

34. 国际法保障移民的结社自由权,从而使他们能够有效参与民间社会。允许移民行使组织权可增强移民群体的权能,使他们能够直接关照自己的需求,而不是依赖他人的倡导和支持。如果移民更好地接触与自己有着类似经历的人、了解他们所面临的挑战,则移民对问题作出的集体反应往往会比其他人的更加有效。鼓励移民行使结社自由可使他们能够在居住的社区和国家产生积极的影响。

35. 承认移民结社自由权的法律堪称典范。例如,在西班牙,2009年12月11日第2/2009号基本法规定,外国国民有权自由组建或加入职业组织,也可行使罢工权,条件与西班牙工人相同(第11条)。在土耳其,《工会和集体协议法》(第6356号)于2012年生效,取消了对工会创始人的公民身份要求,规定非土耳其公民可成为工会创始成员。³ 在大韩民国,最高法院裁定,“依靠从事任何类型的工作所赚取的工资、薪水或同等形式的其他收入生活者,属于《工会和劳动关系调整法》中的劳工范畴……因此,外籍劳工没有获得允许就业的停留资格的,可组织或加入工会”。这一决定为承认该国境内的移民工人工会开辟了道路,过去不允许这类工会登记是因为其中有些成员属于非正常移民工人。⁴ 工会之间也为加强保护移民权利而相互开展合作。例如,尼泊尔工会总联合会与约旦纺织、服装和制衣行业工人总工会签署谅解备忘录,确保在约旦的尼泊尔制衣工人能得到充分保护,可参与联合会董事会的选举。⁵

³ 劳工组织,《促进公平移民:关于移民工人各项文书的一般性调查》,ILC.105/III/1B号文件,第408段。

⁴ 同上,第288段。

⁵ 劳工组织,公平招聘综合方案:第二阶段(2018-2021年),“为移民走廊沿线工人提供公平招聘机会”,2019年5月。

36. 值得注意的是，移民社团活跃的国家在改善移民权利方面取得了一些重要进展。在美利坚合众国，移民社区努力组织起来，在地方和国家层面上取得了一些政治进步。例如，移民社区负责制定城市“避难所”政策，防止地方执法人员在联邦移民官员来拘留非正常移民前询问移民身份和拘留他们。在乌干达，2006年《难民法》承认难民有权工作、有权在全国各地移动、有权住在社区而非难民营，在很大程度上就因为受到移民组织宣传的影响。⁶

37. 据报道，所谓移民大篷车在穿越中美洲和墨西哥时，优先处理自我保护问题以及与途径社区建立良好关系的问题。在泰国，渔民权利网络把2 000多名移民渔民组织起来，由此除其他外：提高了渔民的最低工资；在船上分发了装配充足的医药包和急救包；对工人进行了应急培训；协助工人确保雇主履行付款和福利义务。同样，泰国的南方海产工人小组与宋卡府就业局和移民局成功地解决了面临工作许可问题的外来移民解决了移民问题。⁷ 移民常常会从祖国带来宝贵的活动和集体行动经验；因此，他们的参与不仅对于加强移民者的权利，而且对于加强实现所有社区成员或工人的权利，都有极大的价值。

1. 法律障碍

38. 在各大洲，各国都有法律和政策干涉到移民结社自由。一些普遍适用于全国人口的法律对移民的影响特别大。例如，许多要求团体或协会必须进行登记的国家，也允许政府自行决定是否受理这种登记。移民若被视为不受欢迎的社会群体，这种自由裁量权就意味着，当局可以拒绝为移民团体进行登记，移民团体只能选择解散或非法运营下去。

39. 移民也可能感到难以提供登记所需文件。例如，在一些国家，要成立协会就可能得出示签发国的旅行证件，而寻求庇护者或无证移民也许难以获得此类证件。成立组织所需交纳的高额登记费也会阻碍移民行使组织权，因为许多移民工人和难民来到新的国家时，经济资源少之又少。

40. 社团未经正式登记就擅自运作是有危险的，这对移民来说尤其严重。他们不仅会因为组织未经登记就擅自运作而受到罚款或刑事处罚，还可能面临失去合法身份的风险，进而加剧被驱逐出境的风险。即使不会招致刑事处罚或罚款，没有正式登记本身也会使已经十分繁琐的行政事务，如开立银行账户收支款项几乎不可能完成。

41. 通常，一旦国家对结社实行限制性法律，移民团体感受到的约束可能最为强烈，因为移民团体不太可能被纳入社会安全网，也不太可能有必要的政治关系，在未经政府批准的情况下继续工作。此外，要是运行环境恶劣，移民领导的组织可能特别难以获得捐助者提供的资金，因为捐助者会担心移民领导的团体太薄弱，无法长期维持。

⁶ Vanessa Akello, “乌干达的渐进式《难民法》开始实施”，难民署，2009年6月22日。

⁷ 国际劳工权利论坛，“*Time for a Sea Change: Why union rights for migrant workers are needed to prevent forced labor in the Thai seafood industry*” (Washington, D.C., March 2020)。

42. 在世界许多地方，移民都面临着专为限制非公民结社权而出台的歧视性法律。一些国家的宪法只准公民享有结社自由，⁸ 另一些国家的法律则明确限制非公民加入团体。⁹ 一些国家允许非公民成立组织，但条件是与其公民合办。另一些国家在法律中禁止非公民担任民间社会组织的领导；¹⁰ 限制外籍工作人员可占比例；对接收资金或银行开户作出限制；甚至禁止非公民成立特定类型的组织。一些国家仅限有证移民享受结社自由权。例如，乌干达称，宪法保障结社自由，包括加入工会的自由，但无证移民排除在外(CMW/C/UGA/CO/1，第 36 段)。

43. 任何立法或政策若扩大执法人员逮捕和驱逐移民的权限，就会产生寒蝉效应，削弱移民通过行使结社自由权挑战权威的能力，对无证移民或非正常移民而言，尤其是如此。移民如果可能遭到任意拦截和驱逐，就会避免采取任何引起执法部门注意的行动，包括行使组织权。在移民身份优先于补救权的国家，无证工人可能会怀疑结社和维权成果是否值得冒险。

44. 研究表明，在整个欧洲，移民加入工会的比例都低于当地工人。¹¹ 由于很少有工会保留关于会员移民状况的分类数据，收集移民工人加入工会的数据十分困难，但据信在一些国家，移民加入工会的比例极低。¹² 这很成问题，因为工会可通过集体谈判争取公平的工资和劳动条件，对保护移民工人的权利十分重要。工会还可以帮助移民建立一个与雇主讨论的平台，提供安全的移民培训，作为移民信赖的信息来源，鼓励双边合作，促进利用投诉程序或处理招聘机构的不当行为。

45. 希望组建或加入工会的移民可能面临额外的法律限制。遗憾的是，某些国家禁止移民加入工会，限制移民组建工会或在工会任职的能力，或以其他方式剥夺移民参加工会活动的全部权利。例如，在卡塔尔，虽然移民工人占总人口的 90% 左右，¹³ 但《劳动法》第 116 条只准卡塔尔公民加入工人委员会和工会。¹⁴ 在土耳其，无证移民工人不得加入工会(CMW/C/TUR/CO/1，第 61 段)。在泰国，《劳动关系法》禁止非公民组建工会和加入工会委员会或小组委员会。¹⁵ 在塞内加尔，《劳动法典》限制移民工人在工会中任职的权利，除非与移民工人原籍国签有互惠协定(CMW/C/SEN/CO/1，第 16 段)。在新加坡，未经部长事先批准，移民不得

⁸ 例如见《马来西亚宪法》，第 10 条。

⁹ 例如见印度，1946 年《外侨法》，1946 年第 31 号法，第 3(2)(e)(六)节；东帝汶，《移民和庇护法》，2003 年第 9/2003 号法，第 11(1)(c)条。

¹⁰ 例如见马来西亚，1966 年《社团法》，第 335 号法，2006 年 1 月 1 日修正，第 13(1)(a)条和附表 1(2)，允许登记处罢免非营利组织中非公民官员，要求政党官员必须是公民。

¹¹ Torben Krings, “‘Unorganisable’? Migrant workers and trade union membership”, paper presented at the Industrial Relations in Europe Conference, Dublin, September 2014.

¹² 例如，在马来西亚，只有不到 3% 的移民工人加入工会。见 Nicholas Chung, “Bosses stopping migrant workers joining unions, says MTUC”, FMT News, 27 November 2019.

¹³ Rebecca Ratcliffe, “Qatar law change hailed as milestone for migrant workers in World Cup run-up”, *The Guardian*, 6 September 2018.

¹⁴ 卡塔尔，《劳动法》，2014 年第 14 号法。

¹⁵ 泰国，《劳动关系法》，B.E. 2518(1975)，第 88 和 101 节。

在任何工会任职或受任何工会雇用。¹⁶ 鉴于许多行业几乎全部由移民任职，而即使许多移民在这些行业工作，移民也无法成立或领导自己的工会，这可能是对移民加入工会的全面禁止，因为也许没有一个对移民开放的全国性工会。即使移民在已成立工会的行业工作，工会也可能由于外联方面的额外障碍，例如语言或文化差异，而没有资源接触移民。由于对移民在工会中担任领导职务的限制，工会不太可能重点关注移民优先考虑的问题，也更难以说服其他移民加入。

46. 一些国家把移民工人为主力的大型部门(例如农业、建筑、海产食品或家政工作等)排除在关于工会活动的现有法律保护之外。另一些国家限制工会会员资格，仅允许正规部门的工人参加，排除了移民工人所在的大型部门。例如，卡塔尔的法律把家政工人排除在《劳动法》及其保障的保护措施之外。¹⁷ 在黎巴嫩，家政工人被排除在《劳动法典》之外，因此移民家政工人不能享受该法的保护，包括参与集体谈判的权利。¹⁸ 在美国，农业劳工和家政工人被排除在联邦的《国家劳动关系法》之外，而其他工人的集体谈判权则受该法保障。¹⁹ 有些类别的工人也由于司法裁决，无法享受集体谈判权。例如，在马来西亚，造纸业的一项司法裁决规定，签有固定期限合同的移民工人不能享受集体协议中约定的条件。²⁰

47. 许多国家为了吸引那些能从工人结社权薄弱中受益的企业，把出口加工区排除在保护劳工组织的国家法律之外。由于移民工人在出口加工区的劳动力队伍中占很大比例，其结社权因此受到过度限制。²¹ 例如，巴基斯坦就把此类地区排除在承认工人组织权的国家劳动法的适用范围之外。²²

48. 有时，法律障碍是国家的劳动法和移民法不协调造成的。劳动法可能不包含对行使组织权的任何限制，但移民法却可能允许雇主或招聘机构对雇用合同加以限制。例如，在马来西亚，移民局颁发的工作许可禁止移民工人参加协会或工会，将之作为就业的条件。²³

2. 实际障碍

49. 除了法律障碍外，移民的生存状况也可能会影响他们如何行使结社自由。非正常移民或特别脆弱的移民可能一心关注生存，导致与基本服务无关的组织权和

¹⁶ 新加坡，《工会法》(第 333 章)，2004 年 7 月 31 日，第 30(3)和 31(4)节。

¹⁷ 卡塔尔《劳动法》，2004 年第 14 号法，第 3 条。

¹⁸ 劳工组织，黎巴嫩——实施公约与建议书专家委员会，意见，第 98 号公约，2019 年发布。

¹⁹ 美利坚合众国，《国家劳动关系法》，29 U.S.C.§§ 151-169，第 2(3)节。

²⁰ 劳工组织，马来西亚——实施公约与建议书专家委员会，意见，第 98 号公约，2017 年发布。

²¹ 劳工组织，《出口加工区工会手册》，2014 年，第 15 页。

²² European Parliament, Directorate-General for External Policies, Labour rights in Export Processing Zones with a focus on GSP+ beneficiary countries, 2017, p. 6.

²³ 见

www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2911366，第 1048 节。

其他权利失去优先地位。移民如长时间工作或工作时间不规律就很难有时间离开工作场所从事结社活动。

50. 某些移民工人，如海事工人或家政工人，因为工作场所封闭且不正规，很难组织起来。移民家政工人在加入工会方面面临的障碍尤其明显，包括因缺少休息时间而无法结社，在没有单一大型雇主对应方的情况下难以谈判达成集体劳资协议，在封闭工作场所内还可能遭遇性别暴力和性骚扰。²⁴ 考虑到家政工作几乎不受政府监督，将家政工作排除在保护结社权利的法律之外尤其令人震惊。保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会在其关于移徙家政工人的第1号一般性意见(2011年)中确认，组织起来进行集体谈判的权利对于移徙家政工人特别通过工会和劳工组织表达其需要和维护其权利非常重要。委员会敦促各国承认移徙家政工人成立和加入组织的权利，无论其移民身份如何，鼓励他们进行自我组织，并向移徙家政工人介绍可在原籍和就业国/城市提供援助的有关协会(第45至47段)。

51. 语言差异也可能造成巨大障碍，特别是在将不同语言背景的移民组织起来共同结社时。一些国家仅以本国语言提供结社申请程序说明。所有组织文件还须按要求翻译和提供其他语文本。事实证明，移民在目的地的语言障碍尤其严重，他们也无法获悉行使结社自由的法律和程序。这种情况会因缺乏良好的信息自由法律和实践而更加糟糕。

52. 移民还因担心会失去身份、被递解出境或被关入羁押营而怯步不前，不敢从事结社活动，深怕会与当局形成对立。在移民身份取决于限制性签证制度，要求对移民进行品格测试并给赋予官员取消签证的广泛酌处权的情况下更是如此。

53. 此外，对移民的污名化也会妨碍他们结社的能力，使之更难找到安全的聚集空间，也难获得结社所必需的信息或服务。对移民的歧视不仅会破坏他们的生活稳定，例如妨碍他们寻找工作或住房的能力，而且还会阻碍他们结社的任何努力。

私营雇主

54. 私营雇主可能会对从事结社活动的移民工人设置实际障碍。例如，若移民雇员居住在雇主提供的住房，雇主可通过威胁根据侵入法起诉来阻碍工会组织者接触移民工人。即使劳工组织者有合法权利进入公司住房接触移民，也有报告称，雇主曾打电话给地方当局，拒绝外联工作者进入移民住房，地方当局虽对法律的理解有误，但仍呼应雇主的威胁，要将劳工组织者赶出“私人财产”。据报道，在一些国家，卫生或宗教外联工作者也遇到了这种问题。

55. 雇主也可能对试图结社的移民工人实施报复。对移民工人实施报复，既令移民工人本身担忧，也让整个移民群体关切，因为这会形成一种隐秘气氛，有损广大公众的健康和安全。若移民工人的签证与特定雇主捆绑在一起，例如，在卡法拉担保雇用制度下，解雇工人的决定将会导致其被递解出境，在这种情况下，报复会使问题雪上加霜。雇主手中权力过大，可能会造成一种环境，使移民工人权

²⁴ 劳工组织，多米尼加共和国—实施公约与建议书专家委员会，直接请求，《第189号公约》，2019年出版。

利遭到侵犯而得不到补救。²⁵ 特别报告员欢迎卡塔尔为终结卡法拉担保制度而改革劳动力市场的努力。这标志着在维护移民权利方面迈出了重要一步。²⁶

56. 雇主对结社的移民实施报复也可采取解雇移民员工，拒绝给员工分配更好的任务或拒绝发放加班费，对敢于发声的员工提起诽谤诉讼，或将临时移民工人列入黑名单等形式，从而使他们在试图申请另一份临时工作许可时碰壁。为打击开列黑名单这个报复性措施，应规定除非雇主能够说明不予雇用的原因，否则须推定移民工人有资格从事未来工作。

工会

57. 结社的移民工人所面临的障碍有时可能源于工会本身，特别是在一些地方，主流说法暗示移民工人“窃取”当地工人的工作，或压低工资并导致劳动条件恶化。工会可能认为自己没有资源或专业知识处理移民特有而与移民工人外联接触不够，或不愿与移民主导的组织结成强有力的联盟。工会也可能认为，随着移民工人离开本国，外联可能不会带来什么回报。

58. 文化因素也可能在国家工会与移民工人之间造成障碍，特别是在有些移民来源国，工会是非独立或准国家机构，或加入工会可能招致危险或被政府妖魔化。此外，一些工会担心，接触移民，特别是无证工人，可能会被政府指控助长非法就业或贩运人口。

59. 当移民工人参与工会受阻，就可能出现其他有益或有害结社形式应因移民关切。从积极的角度看，全面解决移民工人所面临的独特问题的移民工人中心，可帮助移民工人行使集体组织权，捍卫自己的利益。相反，政府和雇主也会试图用其他结社结构取代独立工会，例如雇主-雇员联合委员会或福利委员会，这种组织声称支持移民工人权利，但实际上只是通过雇主挑选的代表所领导的弱势协会取代独立工会，并没有谈判具有约束力的法律协议的权力。例如，泰国法律要求大多数行业的中大型公司为建立雇员委员会和福利委员会提供便利，而一些雇主则试图利用这些委员会来取代与工会的真正接触。²⁷ 特别是在移民工人当中和以移民工人为主导的劳动部门，这些委员会往往被视为工会的替代组织，但却没有发挥与工会同等的职能。

3. 脆弱移民面临的额外挑战

60. 移民妇女可能极难行使结社自由，因为除了所有移民面临的共同障碍外，妇女还可能遭遇来自妇女群体本身重男轻女思想的阻力，认为妇女应该留在家，或者认为妇女不宜结社为自身利益辩护。性骚扰或性别暴力也会成为压制妇女声音的手段，可能会战略性地针对妇女运用这种方法，借此阻止妇女采取集体行动。移民妇女可能尤其缺乏有关现有结社机会或目的地国政治制度和机构的知识

²⁵ 亚洲移民论坛，“政策简报第 2 号：卡法拉(担保)制度的改革”。见 http://mfasia.org/migrantforumasia/wp-content/uploads/2012/07/reformingkafala_final.pdf。

²⁶ 劳工组织，“里程碑式的劳工改革标志着卡塔尔卡法拉制度的终结”，新闻稿，2019 年 10 月 16 日。

²⁷ 泰国，《劳工关系法》，第五章；国际劳工权利论坛，*Time for a Sea Change*。

信息。除了纺织和农业工作外，妇女移民工人往往从事家政、照料或其他非正规经济部门工作。这些领域的工作比较封闭，不够正规，意味着移民妇女往往缺乏男性移民所享有的支助网络，这对妇女结社构成另一障碍。

61. 但是，移民活动可为移民妇女提供新的结社和组织机会，特别是当妇女摆脱活动受到严格控制的传统、重男轻女的僵化空间而加入更为尊重妇女权利的社区时。移民妇女还可从行使结社自由中获得额外收益；例如，集体诉讼可让移民妇女集体应对社会问题，或为过境移民妇女提供保护。特别是在性骚扰或性别暴力问题上，由于受害者所背负的污名，她们很难通过诉讼或申诉程序等法律手段获得补救，在这种情况下，行使集体组织权可帮助移民妇女改变关键社会规范并获得补救。事实证明，移民妇女组织是一支强有力的倡导力量。例如，在阿根廷，一个名叫 Vanessa Gómez Cueva 的移民和她最小的孩子被递解出境返回秘鲁，而她的两个拥有阿根廷国籍的孩子留在了阿根廷，移民妇女团体推动开展了一场有效运动，使政府最终允许她返回阿根廷。²⁸

62. 目的地国的弱势少数群体移民在结社过程中常常面临尤其艰巨的挑战。男女同性恋、双性恋、跨性别和间性移民通常既面临目的地国社区的歧视，还面临其他移民的歧视，因此，即使是寻找一个安全的集会空间，也会给结社造成障碍。在一些国家，跨性别移民很难获得身份合法化所需的身份证件，这可能会使他们作为无证移民行使结社自由权变得更加危险。移民性工作者，即使是在公民可合法从事性工作的国家，也会被法律禁止组织工会或因对第三方定罪的法律而无法与同行网络结社。这使得移民性工作者公开加入性工作者倡导团体变得更加困难。

4. 以安全为导向的移民办法对移民结社自由权利的影响

63. 通过安全视角审视移民问题的国家，往往会对移民结社设置更多障碍，强调以犯罪论处而非基于人权的方法，对移民实施长期羁押。羁押的性质往往导致自由结社权被剥夺，因为移民通常被关押在偏远地区和设有严格安全标准的羁押中心，限制了在押移民与家人、宗教领袖、人权维护者、法律援助人员、民间社会领袖和其他社区成员互动的能力。例如，由于无法进入各国羁押移民的地方，律师与其移民客户的接触受到此类羁押的严重限制。除了地点偏远，繁琐的准入程序和规定也严重限制了民间社会组织代表和律师与被羁押人员的接触。即使是在羁押中心或羁押营里面，移民也可能很难找到与其他被羁押人员私下组织或其法定代表会面的物理空间。

64. 当羁押中心或羁押营的在押移民被与外界隔绝，他们就极易因试图结社和就羁押中心或羁押营内的恶劣条件或虐待行为发声而遭受当局报复。例如，2018年，美国路易斯安那州松草原羁押中心的115名被羁押人员针对羁押中心的条件发起了绝食抗议。警卫因此对抗议人员使用了催泪瓦斯、橡皮子弹，对其实施殴打、

²⁸ 见 www.amnesty.org/download/Documents/AMR1309892019ENGLISH.pdf。

单独监禁，并完全禁止他们与家人和律师接触。²⁹ 报复对羁押中心或羁押营内的移民进一步结社产生了寒蝉效应。

65. 即使在羁押中心或羁押营之外，以安全为导向的做法在实践中也会限制自由结社的行使，加剧移民的恐惧，使其担心可能会受到监视、被控犯有国家安全罪或被控与恐怖分子有联系而遭递解出境。例如，2019年9月，欧洲边境和海岸警卫队机构(欧洲边管局)招标邀请监控公司参与移民和公民社会互联网使用情况监测项目竞标，声称该项目是为了帮助打击人口走私和贩运。³⁰ 在公民社会表达了担忧后，这一招标被撤销。

D. 从事移民和移民权利工作的民间社会组织和个人所面临的挑战

1. 对协助移民的民间社会组织的负面言论和定罪

66. 过去几年，在民族主义政客、极右翼团体和媒体的推波助澜之下，许多国家开始消极渲染向移民提供人道主义援助或其他服务的民间社会组织的作用，称这些组织是吸引无证移民涌入的一股力量。在这种渲染之下，这些组织被视为是在煽动、协助和教唆非正常移民、走私甚至恐怖主义。³¹ 一些协助移民的民间社会组织被指责为吸引移民的一股力量，被控协助走私者网络，包括被政府官员公开指责。

67. 这种渲染之所以能够深入人心，原因之一就是將移民活动视为犯罪。虽然寻求庇护属于合法行为，擅自越境至多应被视为行政违规，但寻求庇护者、无证移民或其他处境特殊者却被常常贴上了“非法”标签。³² 一旦将移民视为犯罪行为，任何协助这类“罪犯”的团体就很容易被打上从事非法行为的标签。

68. 这种抹黑行动制造了对移民服务团体充满敌意的环境，对民间社会组织工作人员和志愿者的筹款、招募和心理健康产生了严重的负面影响。最具破坏性的是，这些负面渲染为通过或使用法律将人道主义行为定为犯罪或对人道主义组织的工作设置行政障碍铺平了道路，实际上是在对体现人道和文明原则和价值的行为进行责难。

69. 与走私、贩运、反恐、不当处置废物、非法侵入、协助入境和过境以及协助居留和停留以及其他行为有关的法律被滥用于陷害向移民提供人道主义服务的人员。有些国家规定属于犯罪的活动包括：为寻求庇护提供援助或相关信息、搜

²⁹ 移民自由组织，“As hunger strikes erupt nationwide in ICE detention, immigrants subjected to retaliation and excessive force”，2019年8月6日。

³⁰ 新邻里组织，“Frontex wanted to monitor ‘civil society and diaspora communities in destination (EU)’”，2019年12月11日；Lina Vosyliūtė，“How could strategic litigation prevent policing of humanitarianism?”，Research Social Platform on Migration and Asylum，2019年12月，第28页。

³¹ Carla Ferstman，“Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in the Council of Europe Member States”(欧洲委员会国际非政府组织会议非政府组织法专家委员会，2019年12月)，第20段。

³² 同上，第63段。

索和救援任务以及提供人道主义援助。据一些民间社会组织报告，即使是沿移民路线提供食物、水、医疗用品和住所等活动，也被定为犯罪行为。仅在欧洲，2015 至 2019 年间，至少有 158 人被以从事移民工作或援助移民为由调查或正式起诉。³³ 许多民间社会组织因其志愿者被定罪或调查而遭受影响。

70. 反走私和反贩运法律有时被滥用于打击协助移民的民间社会组织。在欧洲联盟内，欧洲理事会 2002 年 11 月 28 日关于界定协助擅自入境、过境和居留的第 2002/90/EC 号指令及其附带框架决定(2002/946/JHA)规定，成员国须对任何协助他人以非正常方式进入成员国境内或在成员国境内逗留的人予以惩处。并非所有欧洲联盟国家都对无犯罪意图或无营利动机的人道主义援助予以人道主义例外。有些国家对人道主义豁免的定义十分狭隘，导致许多人道主义行为体无法得到保护。此外，有几个国家还对被定为犯罪的行为规定了极其严厉的处罚。例如，希腊规定，任何协助无证移民入境或过境的人，一经认定，将被处以等同人口贩运的最高处罚。³⁴

71. 将协助移民的民间社会组织的工作定为犯罪的法律，也被用来针对以个人身份从事相关工作的人。但是，有几部法律规定，若被指控的犯罪活动涉及团体活动，将加大处罚力度。例如，意大利对无营利动机的协助入境行为的基本处罚为最高 5 年监禁；比利时的基本处罚为最高 1 年监禁。但是，若被指控的罪行为两人或两人以上实施的“有组织犯罪”活动，则在意大利可判处最高 15 年监禁，在比利时可判处最高 20 年监禁。³⁵

72. 在欧洲和北美，大多数针对协助移民的个人和公民社会组织工作人员的案件都以驳回或宣告无罪告终，³⁶ 这就不禁让人质疑，官员是否在利用这种指控来骚扰这些人员。对协助移民的个人或民间社会组织提出刑事起诉，可能会导致其它骚扰措施，如授权监视、冻结银行账户或扣押资产。例如，意大利曾指控无国界医生组织运营的“水瓶座号”移民救援船非法处置传染性废物，意大利当局于是下令扣押这艘船，冻结无国界医生组织的意大利银行账户。由于面临刑事起诉或刑事起诉风险，民间社会组织被迫花费大量时间、金钱和资源应付这种威胁和负面媒体报道，因而无法开展移民服务工作。对于资源拮据、规模较小的组织来说，这一问题尤为严重。

³³ Lina Vosyliūtė 和 Carmine Conte, “Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants: final synthetic report”, Research Social Platform on Migration and Asylum, 2019 年 6 月, 第 25 页。见

www.resoma.eu/sites/resoma/resoma/files/policy_brief/pdf/Final%20Synthetic%20Report%20-%20Crackdown%20on%20NGOs%20and%20volunteers%20helping%20refugees%20and%20other%20migrants_1.pdf。

³⁴ 欧洲议会，公民权利和宪法事务政策部，*Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 Update* (欧洲联盟，2018 年)，第 34 至 35 页。

³⁵ Vosyliūtė, “How could strategic litigation prevent policing of humanitarianism?” 第 9 页。

³⁶ 同上，第 19 至 20 页。

73. 对于协助移民的民间社会组织的工作人员或志愿者个人而言，被作为直接目标发起刑事起诉，在身体、精神和经济方面也会遭受严重的负面影响。他们面临羁押、支付高额律师费和名誉损失之痛。³⁷ 考虑到所涉惩罚极重，应对这些指控的压力十分巨大。尽管这一趋势令人担忧，但值得注意的是，除了多数案件以驳回或宣告无罪告终外，一些法院和宪法委员会也已开始反对这股犯罪化浪潮。例如，法国宪法委员会 2018 年宣布，法律如没有给人道主义行为提供豁免即属于违宪，因为博爱原则就是要保护向他人提供人道主义援助，无论其移民身份如何。³⁸

2. 针对协助移民的民间社会组织的打压活动

74. 协助移民的民间社会组织工作人员和志愿者，即使没有遭到公开刑事调查或起诉，也一直受到政府的威吓。威吓手段包括执法部门进行监视和收集情报、有针对性的财务审计、不合理的搜查、在边境长期羁押、歧视性威胁、限制旅行和吊销快速通道旅行证件等。甚至有报道称，有政府试图将从事移民权利工作的组织排除在庇护程序外。据报道，2019 年，有记者发现美国当局建立了一个在美国/墨西哥边境工作的记者和移民倡导者的保密数据库，并与墨西哥当局协调使用该数据库，对名单上的个人进行监测。一些人的护照被设置了警报，数据库中载有他们的重要个人信息，导致他们越境时会被拦截询问数小时。³⁹ 特别令人不安的是，有报道称，协助移民的民间社会组织的移民领导人成了羁押和驱逐的目标，以此干扰其组织的工作，并劝阻其他移民结社。例如，2018 年，一个移民民间社会组织的共同创始人在几天内相继被羁押，其中一人被递解出境。虽然这两人长期以来都有在他们居住的国家合法生活和工作的许可，但陪同移民穿越国家边境或前往入境口岸的人权维护者仍在边境受到警察或其他政府官员的攻击、逮捕、审讯和威胁。⁴⁰ 来自不同国家的政府官员公开打压致力于移民相关问题的组织和倡导者。⁴¹

75. 也有来自私人的骚扰，包括据报入侵和破坏办公室、仇恨邮件、网络攻击、街头骚扰甚至人身伤害事件。其中一些攻击来自反移民团体，此类团体受到有毒言论煽动，将协助移民的民间社会组织渲染成人口贩运者或国家安全威胁；有些

³⁷ Eric Reidy, “Refugee, volunteer, prisoner: Sarah Mardini and Europe’s hardening line on migration”, *The New Humanitarian*, 2019 年 5 月 2 日; Vosyliūtė, “How could strategic litigation prevent policing of humanitarianism?”, 第 25 页。

³⁸ 法国宪法委员会，2018 年 7 月 6 日第 2018-717/718 QPC 号决定。

³⁹ Scarlet Kim, Esha Bhandari and Mitra Ebadolahi, “The U.S. Government tracked, detained, and interrogated journalists. We’re suing on their behalf”, *American Civil Liberties Union*, 20 November 2019。

⁴⁰ Front Line Defenders, Programa de Asuntos Migratorios de la Universidad Iberoamericana Tijuana-Ciudad de México and Red TDT, “Defenders beyond borders: migrant rights defenders under attack in Central America, Mexico & the United States”, September 2019。

⁴¹ 难民咨询和案例工作处提交的材料，第 1 页。可查阅：www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/submissions/CallFreedomAssociationMigrations/RACS.pdf。

攻击可能来自人口贩运者本身，因为让移民一直处于脆弱境地可使他们获得经济利益。在一些地方，此类民间社会组织也受到政府当局的威胁，所以许多来自私人的骚扰或攻击事件没有向执法部门报告。

3. 协助移民的民间社会组织面临的行政和财政障碍

76. 除了对协助移民的民间社会组织和移民人权维护者定罪和恐吓外，一些国家还开始设置行政障碍，阻碍个人和团体向移民提供服务。在某些情况下，协助移民的民间社会组织只有几天时间在相关部委登记，否则将面临被禁止运作的风险。⁴²一些国家还规定，在非正常移民寻求人道主义援助时，民间社会组织要向当局报告，这给它们的服务蒙上了一层阴影。⁴³许多民间社会组织的救援船只因船员被无端指控偷运移民而被扣押。⁴⁴在某国，一个向移民和寻求庇护者提供法律援助的民间社会组织在多个拘留中心设立了热线，但政府却禁止使用这个热线。此外，一些政府还试图阻止拘留设施中的工作人员公开谈论拘留中心发生的虐待行为。⁴⁵

77. 协助移民的民间社会组织也面临严峻的财务挑战。如特别报告员在 2019 年正式访问期间所见，匈牙利对任何支持或促进移民的活动所提供的财政支持征收 25% 的特别税。一些国家对协助移民的民间社会组织实施刑事或行政处罚，现在又包括高额罚款。例如，2019 年意大利通过了一项法令，对未经许可进入其领海的搜救船只处以至多 100 万欧元的罚款。⁴⁶

78. 压制协助移民的民间组织的另一手段是限制它们获得公共资金。2016 年，波兰内政部取消了欧洲联盟庇护、移民和融合基金向民间社会组织的方案征集，从而阻止这些组织获得指定用于移民援助的资金。⁴⁷在匈牙利，向该基金提出申请的民间社会组织必须同意内政部在项目实施期间和之后的任何时候，直接从该组织的银行账户提款。该要求严重阻碍了民间社会组织申请此类资金。⁴⁸有报告称，接受政府资助从事移民相关工作的民间社会组织选择不报告侵犯移民行

⁴² Civic Space Watch, “Greece gives NGOs 10 days to register or face ban”, 28 November 2019.

⁴³ Ferstman, “Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in the Council of Europe Member States”, para. 105.

⁴⁴ European Union Agency for Fundamental Rights, “2019 update: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations”, 19 June 2019.

⁴⁵ Submission from the Refugee and Immigrant Center for Education and Legal Services, pp. 4-5. 可查阅：www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/submissions/CallFreedom_AssociationMigrations/RAICES.pdf.

⁴⁶ Emma Wallis, “Larger fines for migrant rescue ships in Italy”, Info Migrants, 6 August 2019. 可查阅：www.infomigrants.net/en/post/18652/larger-fines-for-migrant-rescue-ships-in-italy.

⁴⁷ Lina Vosyliūtė and Carmine Conte, “Crackdown on NGOs assisting refugees and other migrants: policy option brief”, Research Social Platform on Migration and Asylum, March 2019, p. 12. 可查阅：www.resoma.eu/sites/resoma/resoma/files/policy_brief/pdf/POB%20Crackdown%20on%20NGOs_0.pdf.

⁴⁸ Rachel Westerby, “Follow the money: assessing the use of EU Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) funding at the national level”, UNHCR and European Council on Refugees and Exiles, January 2018, p.41. 可查阅：www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/01/follow-the-money_AMIF_UNHCR_ECRE_23-11-2018.pdf.

为，因为担心失去开展工作所需的资金和机会。⁴⁹ 在澳大利亚，政府于 2014 年大幅取消了对寻求庇护者的法律援助包括口译服务的资助。⁵⁰

4. 定罪和限制手段对协助移民的民间社会组织和移民本身的影响

79. 如上所述，最近将移民活动作为安全问题的趋势迫使民间社会组织调整一些做法，以确保自身安全和业务实效。适应新环境的一些措施发挥了积极作用，建立联盟、分享信息和建设保护能力似乎再次受到关注。例如，2017 年，在地中海开展搜索救援行动的组织起草了一份非正式行为守则，通过确保此类组织间的最佳做法，帮助防止未来再次发生攻击。⁵¹ 此类组织也许会更好地教育员工在自己的权利受到威胁时如何应对。

80. 许多民间社会组织被迫制定办公室安全准则，设立紧急热线，参与战略诉讼，改变筹资目标和方法，有时给自身工作带来不利影响。这些组织在无法保证志愿者安全时更不愿意依靠志愿者，导致志愿者支持减少。这些调整消耗了时间、精力和资源，可能加重工作人员和志愿者的心理负担。此外，在适应风险更高的环境方面所消耗的资金和精力也使民间社会组织无法专心为移民提供服务和声援。

81. 对协助移民的民间社会组织越来越多的攻击和限制，并非凭空出现，而是在公民空间普遍缩小的背景下出现的。阻碍民间社会组织执行其人权和人道主义任务的法律和实践以及对此类组织的监管，侵蚀了民主法治原则以及社会信任和凝聚力。⁵² 意在限制民间社会组织的法律和实践通常会阻碍任何此类组织向移民提供服务。同样，定向打压协助移民的民间社会组织的法律和实践也会导致其他人道主义或人权团体空间被封闭。

82. 此外，在打压协助移民的民间社会组织的浪潮波涛汹涌同时，政府也变本加厉地推卸向移民提供人道主义援助的责任。⁵³ 通常，限制民间社会组织向移民提供服务的政府，同时也会在处理移民特别是无证件或非正常移民问题时采取惩罚性、敌视和以安全为导向的办法。因此，在法律程序往往过于复杂、过境环境日趋危险的情况下，移民包括寻求庇护者会陷入孤立无援的境地。

83. 打压协助移民的民间社会组织，尤其再加上国家缩减服务，对移民的安全和权利产生了深远影响，危及移民的生命权，寻求庇护权、知情权以及获得人道主义援助、法律援助、住房和教育等其他基本服务和免受人贩子和蛇头伤害的权利。

⁴⁹ Vosyliūtė and Conte, “Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants: policy option brief”, p. 11.

⁵⁰ 难民咨询和案例工作处提交的材料，第 1 至 2 页。

⁵¹ 见 www.humanrightsatsea.org/wp-content/uploads/2017/03/20170302-NGO-Code-of-Conduct-FINAL-SECURED.pdf。

⁵² European Parliament, *Fit for Purpose?*, p.10; Vosyliūtė and Conte, “Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants: policy option brief”, p. 23.

⁵³ Ferstman, “Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in the Council of Europe Member States”; Lina Vosyliūtė, “Is ‘saving lives at sea’ still a priority for the EU?”, Heinrich Böll Stiftung, 19 April 2018.

民间社会组织还报告说，它们对向边境移民提供人道主义服务有顾虑，因为认为此类行动有风险，害怕被指控犯有与偷运有关的罪行。从 2015 年开始打压在地中海提供搜救行动的此类组织到 2018 年，海上移民死亡率提高了增至 8 倍。⁵⁴ 移民特别是被羁押在拘留营和拘留中心的移民，很难获得有力的法律服务，有时会被错误地快速递解出境。许多国家的民间社会组织被迫减少向弱势移民提供人道主义服务，这加剧了他们过境和停留的危险和创伤。由于某些障碍，民间社会组织更难向移民提供全面信息，进而降低了移民对其生活做出知情决定的能力。此类组织接触在押移民的机会减少，导致它们更难帮助移民满足其健康、通信或其他需求。事实上，许多拘留中心和边境的人权监测员减少，导致侵害移民行为没有得到报告或处理。这造成了一种风气，与移民打交道的官员可能会肆无忌惮地虐待移民而不会受到惩罚。

84. 由于这些打压行动，移民和协助移民的民间社会组织可能对官员缺乏信任，这会间接影响提供给移民的服务。例如，据报道在一个国家，由于地方当局有义务报告非正常移民，许多移民宁愿睡在户外，也不愿睡在避难所。⁵⁵ 在另一国家，移民担忧此类组织有潜在义务与政府官员分享移民客户数据，这种担忧可能会造成数据收集减少，将对资助和监测它们的工作产生影响。

85. 此外，如果民间社会组织因畏惧法律后果或骚扰而不敢向移民提供服务，犯罪集团和贩运者就会趁虚而入。这会导致移民遭受酷刑、奴役和其他严重侵犯人权行为的风险增加，⁵⁶ 还会增加了一国境内的犯罪因素。总而言之，由于向移民提供的人道主义服务和人权服务减少，为他们开展的强有力的宣传举措减少，不必要地增加了移民死亡以及遭受身体伤害和心理痛苦的风险。

四. 结论和建议

86. 结社自由权，包括组织和加入工会的权利，对于移民特别通过工会和移民组织表达需求、保护自身经济、社会、文化和其他利益以及捍卫其权利至关重要。民间社会组织的援助和支持对于移民，特别是非正常移民或脆弱移民行使权利，包括结社自由权至关重要。

87. 通过行使结社自由权，移民主张其他权利的权能得到增强，可以共同应对他们在移民活动不同阶段所面临的挑战。会员国和相关利益攸关方必须保护和协助移民行使结社自由权，包括为此创建、维护和加强开放的公民空间，让移民能够行使组织权，并获得民间社会组织的援助、咨询、服务和支持。

88. 移民必须能够共同表达意见，督促政府负责任地处理他们的关切问题，消除与雇主的不平等关系，并遏制当前在许多国家出现的仇外浪潮。团结一致可在支

⁵⁴ Vosyliūtė, “Is ‘saving lives at sea’ still a priority for the EU?”。

另 <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (上次查询日期: 2020 年 2 月 2 日)。

⁵⁵ 欧洲议会, *Fit for Purpose?*, p. 94。

⁵⁶ 同上, 第 95 页。

持处境危险的移民方面发挥至关重要的作用，因此应保护和加强民间社会组织提供亟需人道主义援助和其他援助的作用。法律、政策和实践需要符合国际人权标准。鉴于妇女和其他特别脆弱的移民群体在过境和停留期间面临更大风险，当务之急是要着重满足这些群体的需求。归根结底，保障结社自由权就是要保护移民为自身利益采取行动的能力，并应强化移民可为他们所居住的社区和国家作出积极贡献的观念。

89. 特别报告员建议各国：

(a) 在国内法中承认移民的结社自由权，并鼓励他们自行组织起来，无论其移民身份如何；

(b) 建立支持移民加入工会的法律、政策和实践；

(c) 将国家法律中的劳动保护扩大到移民工人，包括家政工人，以确保法律的平等保护。移民工人应享有不低于适用于国民的待遇，包括结社自由；

(d) 采取积极措施，包括平权行动，确保具有特定脆弱性的移民能够有效行使结社自由权；

(e) 通过审查与移民结社自由权相关的所有国家政策，并修订可能对移民行使该权利产生不利影响的政策，确保政策一致性；

(f) 确保移民获得法律保护和有效的司法救济或其他适当救济，以消除任何侵犯移民结社自由权的行为，无论其移民身份如何；

(g) 在法律上确立因行使集体组织权而受到报复的移民工人，包括无证件移民工人在解决争端期间有权留在目的地国，并严厉处罚对组织结社的移民工人实施报复的雇主；

(h) 取缔公共或私人行为体为报复行使结社自由权的移民而实施的任何威胁、恐吓、骚扰和暴力行为；

(i) 向移民提供方便易得的信息，包括来源国在移民出发前提供关于其结社自由权的信息，并向弱势移民包括移民妇女和移民家政工人提供援助服务，以确保他们更加了解其结社自由权，并能更有效地利用相关进程和程序；

(j) 加强公民空间，为民间社会组织包括处理移民和移民权利问题的组织创造有利环境。虽然组建具有法人资格的团体可能需要履行某些手续，但关于结社的规则应便利民间社会组织登记注册、开展工作和进行筹资，过程应简单、务实，没有不当的国家限制和干涉。登记程序也应方便移民包括非正常移民办理；

(k) 向移民提供方便可得的信息，说明哪些现有移民团体和民间社会组织可向他们提供咨询或援助；

(l) 确保不滥用刑事司法法律来惩罚与移民有关的人道主义行为，也不骚扰协助移民的民间社会组织；

(m) 保证行政和执法人员接受适当培训，了解如何尊重移民包括非正常移民的结社自由权，特别是在移民的具体保护需求方面；

(n) 作为保障移民工人结社自由权的手段，确保移民的签证或居留许可不与雇主个人挂钩，确保移民留在目的地国的许可不与雇主的善意挂钩；

(o) 确保发放移民工作签证或许可证时，不对移民工人的结社自由权，包括组织和加入工会的权利进行实际上的限制；

(p) 确保在所有关于偷运和贩运问题的立法中纳入人道主义豁免规定，适用于从事人道主义援助或向移民提供援助的无犯罪意图的个人和组织；

(q) 在使用羁押移民这项特殊措施时，尽量缩短羁押时间，同时确保在押移民可公开和保密地接受探访和通话，并确保羁押设施内有足够的私人空间。