



大会

Distr.: General
4 August 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议

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

移徙者人权

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递秘书处依照大会第 65/212 号决议提交的说明，其中，大会请移徙者人权问题特别报告员向大会第六十六届会议提交报告。

* A/66/150。



移徙者人权问题特别报告员的活动

摘要

本说明是秘书处依照大会第 65/212 号决议编制的，其中，大会请移徙者人权问题特别报告员向大会第六十六届会议提交报告。鉴于任务执行人的变更，本说明概述了即将卸任的特别报告员豪尔赫·布斯塔曼特 2005 年 8 月至 2011 年 7 月担任任务执行人期间开展的活动。新的任务执行人弗朗索瓦·克雷波于 2011 年 8 月 1 日任职，将向大会第六十六届会议提出口头报告。

一. 引言

1. 本说明是依照大会第 65/212 号决议和人权理事会第 8/10 号决议提交的，在第 65/212 号决议中，大会请移徙者人权问题特别报告员向大会第六十六届会议提交报告。说明回顾了即将卸任的特别报告员豪尔赫·布斯塔曼特 2005 年 8 月至 2011 年 7 月担任任务执行人的工作，还报告了豪尔赫·布斯塔曼特在报告所述期间(2010 年 8 月 1 日至 2011 年 7 月 31 日)为履行任务规定开展的活动。

2. 特别报告员的活动是依照人权委员会第 1999/44 号决议开展的，依照该决议先制订了任务规定。此后，特别报告员的任务规定根据人权委员会第 2002/62 和第 2005/47 号决议以及人权理事会第 8/10 和第 17/12 号决议有所延长，每次延期三年。

3. 特别报告员提交给人权委员会的第一次报告(E/CN.4/2006/73 及 Add.1 和 2)说明了即将卸任的特别报告员的工作和工作方法国际法律框架。特别报告员在履行任务规定时以国际人权法为指导，主要是《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和其他国际文书，其中包括国际劳工组织的文书。对话、协商和伙伴关系是特别报告员工作的主要特色。

4. 2011 年 6 月，人权理事会依照第 17/12 号决议，决定把特别报告员的任务期限延长三年。人权理事会第十七届会议任命弗朗索瓦·克雷波(加拿大)担任新的特别报告员。2011 年 8 月 1 日，弗朗索瓦·克雷波作为新的移徙者人权问题特别报告员就任。他是继豪尔赫·布斯塔曼特(墨西哥)(2005–2011)和加布里埃尔·罗德里格斯·皮扎罗(Gabriela Rodríguez Pizarro)(哥斯达黎加)(1999–2005)之后的第三位任务执行人。¹

二. 活动

A. 国家访问

5. 在担任任务执行人期间，特别报告员访问了下列国家：南非(2011 年 1 月 24 日至 2 月 1 日)；日本(2010 年 3 月 23 日至 31 日)；塞内加尔(2009 年 8 月 17 日至 21 日)；大不列颠及北爱尔兰联合王国(2009 年 6 月 21 日至 26 日)；罗马尼亚(2009 年 6 月 15 日至 20 日)；危地马拉(2008 年 3 月 24 日至 28 日)；墨西哥(2008 年 3 月 9 日至 15 日)；美利坚合众国(2007 年 4 月 30 日至 5 月 18 日)；印度尼西亚(2006 年 12 月 12 日至 21 日)；大韩民国(2006 年 12 月 5 日至 12 日)。特别报告员收到了阿尔巴尼亚、澳大利亚、白俄罗斯和希腊政府的访问邀请。巴林、加

¹ 关于移徙者人权问题特别报告员的任务规定和活动概况，见 www2.ohchr.org/english/issues/migration/rapporteur/index.htm。

拿大、印度、马来西亚、毛里塔尼亚、菲律宾、西班牙和泰国发来邀请，尚未答复。

6. 在报告所述期间，特别报告员应南非政府邀请于 2011 年 1 月 24 日至 2 月 1 日访问了南非。特别报告员确认南非政府为保护移徙者做出了努力，但在访问报告中 (A/HRC/17/33/Add. 4) 指出，仍有若干问题需要解决。特别是，他注意到没有明确和全面的移民政策、缺乏资料和统计数据、拘留外国人问题、获取保健服务情况和无成人陪伴的外国儿童状况，并就此提出了若干建议。

B. 报告

7. 特别报告员向人权委员会及其后继机构人权理事会提交了六份专题报告，² 向大会提交了四份报告 (在本文件前)。³ 特别报告员在提交给人权理事会的报告中审查了以下主题：针对移徙者的一些法律和行政措施的影响 (A/HRC/4/24)；非正常移徙刑罪化 (A/HRC/7/12)；保护移徙背景下的儿童 (A/HRC/11/7)；落实移徙者健康权和适足住房权的主要挑战 (A/HRC/14/30)。

8. 特别报告员提交给人权理事会 2011 年 6 月第十七届会议的最后报告 (A/HRC/17/33) 概述了与这些主题有关的关切问题和调查结果。最后，特别报告员表示关切的是，对移徙者的日益不宽容行为及移徙者易于受到潜在的种族主义或仇外主义暴力、贩运和走私行为的影响，还关切无正规身份移徙者往往害怕寻求当局保护，因此，不能获取基本的社会权利。然而，他强调，移徙可能是世界各地所有原籍国、过境国和目的地国发展、繁荣的一个重要因素 (同上，第 78 段)。

9. 特别报告员提交给大会的报告更深入地审查了其中一些主题，特别是保护儿童 (A/64/213) 和移徙刑罪化 (A/65/222)，还涉及了被认为大会特别感兴趣的其他领域，如关于国际移徙和发展问题高级别对话 (A/61/324)。

C. 信件

10. 2005 年 8 月至 2011 年 7 月，特别报告员向各国政府发送了 162 份关于指控侵犯移徙者人权或即发性侵犯移徙者人权行为的信件，其中，108 份是指控信，54 份是紧急呼吁。特别报告员收到了各国政府对这些信件的 102 份答复 (占 63%)。大多数信件 (112) 是与其他特别程序任务执行人联合发出的。具体说来，共同指控信 (66) 最常见的是与以下特别报告员共同发出的：贩运人口、特别是妇女和儿童问题特别报告员；暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员；买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员。关于紧急呼吁 (46)，则是更经常与以下

² E/CN. 4/2006/73 及 Add. 1 和 2；A/HRC/4/24 及 Add. 1-3；A/HRC/7/12 及 Add. 1 和 2；A/HRC/11/7 及 Add. 1 和 Add. 1/Corr. 1 与 Add. 2 和 3；A/HRC/14/30 及 Add. 1-3；A/HRC/17/33 及 Add. 1-4。

³ A/60/357、A/61/324、A/64/213 和 Corr. 1 及 A/65/222。

方面发出联合信件：酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员；任意拘留问题工作组；法官和律师独立性问题特别报告员。

11. 在报告所述期间，特别报告员共发出了 22 份指控侵犯移徙者权利的信件，就此，收到了有关国家政府的 15 份答复。特别报告员提交给人权理事会的最后一份报告增编(A/HRC/17/33/Add. 1)包括 2010 年 4 月 1 日至 2011 年 3 月 15 日发给各国政府的信件，以及 2010 年 5 月 11 日至 2011 年 5 月 10 日收到的答复综述。此后发收的信件将提交给人权理事会今后几届会议。

12. 特别报告员在 2010 年 4 月至 2011 年 5 月发给各国政府的信件中，对若干指控侵犯移徙工人人权的情况表示关切，其中包括：(a) 任意逮捕、性暴力、酷刑和其他残忍、有辱人格和不人道的待遇或处罚；过度使用武力；强迫劳动；(b) 大规模驱逐和强迫回返；(c) 生活标准不令人满意，包括不能获取适足的食品和住房；(d) 包括出于经济剥削目的买卖儿童；(e) 边境当局的杀戮；(f) 为性剥削和经济剥削目的贩运人口；(g) 移民当局的谩骂和体罚；(h) 虐待和剥削国内移徙工人，包括剥夺基本的劳动权，例如，不支付工资；(i) 限制国民的自由移动；(j) 针对移徙者的种族主义和仇外主义宣传。

D. 其他活动

13. 在任务期间，特别报告员参加了与保护和促进移徙者权利有关的若干大小活动，包括与保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会、联合国人权事务高级专员办事处及其移徙问题工作队、国际移徙组织和世界卫生组织协商和参加这些机构的活动。

14. 在举行主要会议、包括全球移徙与发展论坛年会、世界移徙问题社会论坛、作为筹备德班审查会议一部分的区域会议和第五次移徙与发展国际大会时，特别报告员向与任务有关的问题所涉报告提供材料并提交这方面的报告。此外，特别报告员与各区域组织和论坛对话，还参加各学术机构和民间社会组织举办的培训和其他活动。

15. 在报告所述期间，特别报告员与买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员和当代形式奴隶制包括其因果问题特别报告员参加了 Casa América 在马德里举办的 Viva América 节(2010 年 10 月)，还参加了全球儿童运动在拯救儿童和其他组织的帮助下在西班牙巴塞罗那组办的保护和支移动中的儿童国际会议(2010 年 10 月 5 日至 7 日)。2010 年 11 月 8 日和 9 日，特别报告员还参加了墨西哥政府在瓦利亚塔港主办的关于移徙与人类发展伙伴关系主题的第四次全球移徙与发展论坛。

16. 特别报告员为履行任务规定还分别或与特别程序和联合国其他人权机制一道发布了几个声明，把与移徙者人权有关的重大问题提请国际社会注意，其中包括与保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会主席共同发布的国际移徙者日

(12月18日)联合声明，要求更广泛地批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利公约》。

三. 特别报告员审查的主要专题问题

17. 特别报告员在任务执行人任期期间侧重于三个主要专题问题，即，非正常移徙刑事化、保护移徙背景下的儿童以及移徙者的健康权和适足住房权，这在下文做了简述。一般说来，特别报告员认为，移徙治理的指导原则必须是，在移徙过程的所有阶段——在原籍国、过境国以及目的地国或领土，履行和保护所有移徙者的国际公认人权而不论其移民身份（A/65/222，第67段）。

18. 特别报告员深为关切地注意到非正常移徙日益刑事化的趋势，还注意到在整个移徙过程中日益增加的虐待非法移民现象。⁴ 各国采取的两个措施表明了这一总趋势：移徙管制政策外在化和劳工移徙刑事化。为了遏制非正常移徙且同时应对国家安全问题，通过限制移徙潮的双边协定把边境管制外在化用于原籍国和过境国，加剧了把违反移徙程序行为作为刑罪而非行政过错的趋势。各国还采取刑事化办法，规定在国内的非正常逗留是刑事犯罪。特别报告员指出，这些措施削弱了对移徙者的人权保护，具体可见于行政拘留在海上和(或)在陆上截住的移徙者、在目的地国爆发仇外虐待和暴力行为以及走私和贩运在扩大。尽管特别报告员确认各国有关保卫边境和管理移徙事务的主权权利，但其指出，这些政策未能充分确认移徙是受需求驱动的，也未能确认所在国的劳工需求及其对整个移徙人口和所在国社会的有害后果。为了协助各国执行基于人权的移徙政策，特别报告员提出了改革区域和双边合作机制和协定的切实建议，还提供了应对非正常移徙刑事化的良好例子和其他办法。

19. 特别报告员回顾各国有义务在移徙过程的所有阶段保护儿童权利，审议了在移徙过程中对儿童的具体保护需求和儿童的脆弱性。⁵ 特别报告员确定了受移徙影响的三类儿童：留在原居地的儿童、正在移徙的儿童和所在国的移徙儿童。特别报告员指出，难以计量移徙对负有照料责任的移徙成年人留在身后的儿童的影响，尽管如此，特别报告员强调，所在国必须促进家庭团聚和与家人重聚。穿越边境的儿童往往为了寻求教育或就业机会与家人一起或独自移徙，还会被迫成为有组织犯罪网络的牺牲品。这些儿童、特别是无成人陪伴或没有证件的儿童需要特殊保护，以免遭到性暴力、驱逐和遣返以及被非法和任意剥夺自由。关于所在国的儿童，特别报告员表示各国需要在两个领域加大努力：保护这些儿童不加入跨国有组织犯罪，确保移徙背景的儿童充分享有人权。保护移徙儿童的主要挑战包括，国家移徙法律和政策没有针对儿童的具体规定，也没有区分移徙成年人和

⁴ 见 A/65/222、A/HRC/7/12 和 A/HRC/17/33。

⁵ 见 A/HRC/11/17 和 A/HRC/17/33。

移徙儿童，而且，女童和非正常移徙儿童的处境特别不安全。为了协助各国应对这些问题和其他相关问题，特别报告员提出了若干建议供进一步审议和采取行动。

20. 特别报告员的第三个重点涉及落实健康权和适足住房权，因为许多移徙者所在国日益采取极大损害享受这些权利的移民政策和措施。⁶ 特别报告员对普遍缺乏旨在保护移徙者健康权和适足住房权的综合政策和措施表示关切，还注意到，没有诸如语文培训以及关于法律法规的信息等必要支助，进一步阻碍了享有这些权利。关于健康权，特别报告员关切的是，移徙者因社会经济地位低下容易健康出问题。特别报告员指出，移徙者的应有权益和获取保健的机会有很大差异。一个极端方面是，非本国国民不能获取救生药物，原因是医疗设施因为是外国人或没有本国身份证件而拒绝治疗。特别报告员认为国内外来务工妇女是最弱势的移徙工人群体之一，还报告这些妇女广泛受到身体虐待、性虐待和心理虐待。关于适足住房权，特别报告员注意到国际人权标准和世界许多地方的普遍情况、特别是在移徙妇女和儿童方面的差距之大令人不安。特别是，歧视往往阻碍移徙者进入私人住房市场。特别是在非正常逗留是刑事犯罪的国家，非正常移徙者的处境尤其艰难。特别报告员在其提出的建议中强调，一个基本原则是，各国应履行“最起码的核心义务”，确保在其职权范围内满足所有人最低层面的必不可少的初级保健，以及基本住所和住房需求。

21. 特别报告员在提交给人权理事会的最后一次报告(A/HRC/17/33)中提出了被认为对今后研究有重要意义的两个主题：移徙与气候变化以及移徙者的参政和公民权。特别报告员指出，关于这些主题的进一步讨论可以要求提出新办法；还强调，移徙问题利益攸关方在全球讨论中需要采取人权视角。

四. 结论

22. 特别报告员在概述履行任务中收集的关切问题和调查结果时，重申关切对移徙者的日益不宽容以及移徙者易于受到潜在的种族主义或仇外主义暴力、贩运和走私行为的影响，还关切身份不正常的移徙者往往害怕寻求当局保护，因此，不能获取基本的社会权利。特别报告员强调，移徙可能是全球各地所有原籍国、过境国和目的地国发展和繁荣的一个必要因素。特别报告员感谢人权理事会使他非常荣幸有机会供职。

23. 新的特别报告员弗朗索瓦·克雷波将向大会第六十六届会议提出口头报告，还将于2012年6月向人权理事会第十二届会议提交第一份报告。

⁶ 见 A/HRC/14/30 和 A/HRC/17/33。