联合国 A/74/191

大 会

Distr.: General
18 July 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

暂定项目表* 项目 72 (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

移民人权问题特别报告员的报告：关于促进性别平等的移民立法和政策的良好做法和举措

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递移民人权问题特别报告员费利佩•冈萨雷斯•莫拉莱斯依照人权理事会第 34/21 号决议提交的报告。

* A/74/50。

移民人权问题特别报告员的报告：关于促进性别平等的移民立法和政策的良好做法和倡议

摘要

本报告概述了移民人权问题特别报告员自向大会提交最新报告(A/73/178/Rev.1)以来开展的活动，其中载有关于促进性别平等的移民立法和政策的良好做法的研究报告。该研究报告汇编了国家一级现行移民立法和政策的相关信息。根据各国、民间社会、国家人权机构和其他利益攸关方提交的材料及其分析，本报告确认了良好做法，讨论了面临的挑战，并就如何加强移民治理方面的促进性别平等层面向各国提出了建议。

一. 导言

1. 移民人权问题特别报告员依照人权理事会第 34/21 号决议向大会提交本报告。

二. 活动[1]

2. 2019 年 4 月 22 至 26 日在墨西哥城，特别报告员在伊比利亚美洲大学组织的讲习班上作主旨发言，并与移民人权维护者开展了一系列活动。5 月 13 日在马德里，他在卡洛斯三世大学就美洲人权法院的移民问题相关判例作了一次讲座；6 月 5 日在华盛顿特区的美国国际法学会，他就《安全、有序和正常移民全球契约》作了小组发言。

3. 2019 年 6 月 7 日，特别报告员与保护所有移徙工人及其家庭成员委员会主席致函将于 2022 年召开的关于国际移民问题审查论坛模式的政府间协商和谈判的共同召集人。在信中，他们强调了国际人权机制作为利益攸关方参与全球审查进程的重要性，并要求共同召集人考虑建立渠道，以便这些机制参与这方面工作。

4. 自 2019 年 6 月 17 日开始，在一周时间内，特别报告员出席了人权理事会特别程序任务负责人在日内瓦举行的年度会议。6 月 20 日，他召集特别程序相关任务负责人和联合国各实体的代表在联合国移民问题网络执行委员会举行了一次会议，会上决定特别程序的任务负责人和联合国移民问题网络的成员应定期交流，加强合作，包括在各自年度会议期间举办圆桌会议。

5. 特别报告员与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)合作，在 2019 年 6 月 25 日的会外活动上发表了有关移徙对妇女和女童的影响的报告(A/HRC/41/38)。这一活动为包括移徙妇女在内的不同行为者提供了交流意见的机会。

6. 2019 年 6 月 27 日，在于德国举办的“争论时代中的人权”大会期间，特别报告员参加了以“移民和难民的普遍人权：挑战还是机遇？”为主题的小组讨论，大会组织方为埃尔朗根-纽伦堡弗里德里希-亚历山大大学的埃尔朗根-纽伦堡人权中心、纽伦堡市和纽伦堡人权中心。7 月 3 日，他在布里斯托大学作了关于当前移民趋势和挑战的讲座；7 月 5 日，他与亚太地区的民间社会和其他利益攸关方就该区域的移民人权问题举行了一次网络研讨会。

三. 促进性别平等的移民立法、政策和做法中的良好做法和举措

A. 导言

7. 在其最近提交给人权理事会的关于移徙对移民妇女和女童的影响的报告(A/HRC/41/38)中，特别报告员强调，现有的歧视性社会和文化规范和政策继续加剧移民妇女和女童在移徙过程所有阶段的具体脆弱性。通过介绍收集到的关于移

[1] 有关 2018 年 8 月至 2019 年 4 月期间的活动，见 A/HRC/41/38。

民治理中对性别问题有敏感认识的现行做法和倡议的信息，特别报告员意在确认良好做法，并就如何更好地保护移民妇女和女童的权利为各国提供建议。

8. 在编制本报告时，特别报告员向各成员国、国家人权机构、民间社会组织，以及包括联合国各实体在内的相关利益攸关方发出调查表，要求提供关于促进性别平等的移民立法和政策的良好做法的信息。在调查表中，特别报告员要求提供信息说明情况，特别是促进性别平等的移民立法和政策的任何现有或即将采取的良好做法或举措，以及在执行方面遇到的挑战。27 个国家作出答复并提供了有用信息。特别报告员还感谢 14 个国家人权机构、14 个民间社会组织、2 个联合国实体，以及 1 个区域政府间人权组织分享意见和信息。收到的答复将公布于该任务的官方网站 (www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrants Index.aspx)。2019 年 5 月 21 日，特别报告员就本报告的主题举行了一次网络研讨协商会议。

9. 本报告主要以调查表提供的信息为基础，并以其他研究为补充。报告旨在概述情况以便开展讨论，其中并未详尽无遗地涵盖所有现有的促进性别平等的移民立法和政策。

B. 对促进性别平等的定义

10. 尽管一直在努力，但在立法、政策和各种做法中并没有国际公认的对“促进性别平等”的定义。在讨论这个主题时，各国际组织和各国通常会使用这个术语的变体，例如“性别主流化”或“对性别敏感的”。

11. 欧洲性别平等研究所认为，促进性别平等的政策确保平等地满足所有妇女和男子的需要。为此有必要开展以下工作：考虑到男女的不同需求和利益；确认在获取和控制资源方面的性别不平等；考虑基于性别的陈规定型观念和传统性别角色的影响，并预见到它们对妇女和男子的不同影响；确保性别平等。[2] 妇女署认为，为了让移民治理工作促进性别平等，必须确认并主动解决基于性别的障碍。确保平等和积极移徙成果的最有效方式是借助于移民政策让人们认识到妇女的需求并作出有针对性的回应。[3]此外，促进性别平等的政策不应再次伤害、歧视或羞辱移民。在移民治理中纳入促进性别平等的框架时，不应假设移民妇女和女童天生具有脆弱性，而是应努力增强她们的权能。[4]

12. 一些国家和联合国的一些组织对“促进性别平等的预算编制”一词作出了定义。妇女署认为，这种预算编制形式“力求确保以有效并且有助于促进性别平等和增强妇女权能的方式收集和分配公共资源”。它的立足点是“开展深入分析以查明有效的干预措施，从而落实可增进妇女权利的政策和法律。它提供了各种工

[2] 见欧洲性别平等研究所提交的资料。

[3] 见联合国妇女署提交的资料。

[4] 见美洲联盟提交的资料。

具，用于评估男子和妇女、男童和女童在现有收入、支出和分配范围内的不同需求和贡献，并呼吁调整预算政策，使所有群体受益。”[5]

C. 国际人权框架

13. 生而为人，所有的移民，无论其地位如何，都有权享有所有人权。不歧视和法律面前人人平等构成了国际人权框架的基本原则。各国有义务不加歧视地促进和保护其领土或其管辖范围内每个人的权利，包括移民。国家尊重、保护和实现移徙者权利的义务平等地适用于所有移民，包括移民妇女和女童，无论其性取向和性别认同如何。

14. 移徙从来都不分性别。在所有国际移民中，妇女约占一半。因此，必须从性别角度分析所有移民的具体需求和挑战，特别是原籍国、过境国和目的地国普遍存在的性别不平等问题。基于性别的歧视往往是导致移徙的一项根本原因，并且妇女移民在移徙的过程中，以及在目的地国的生活和工作环境中，这种歧视进一步加剧。[6]移民女童特别容易受到伤害，因为她们可能经常面临基于移民身份、年龄和性别等综合因素的歧视。

15. 为了遵守国际人权法规定的义务，特别是在消除一切形式的歧视和在移民治理领域促进性别平等方面，各国应制定促进性别平等的移民政策。在这方面，《安全、有序和正常移民全球契约》制定了促进性别平等的移民治理路线图。《移民问题全球契约》的指导思想是，必须促进性别平等，增强妇女和女童的权能，承认妇女是变革者和推动发生改变的人。[7]《移民问题全球契约》鼓励各国运用促进性别平等的视角，审查各自的政策和做法，以期减少脆弱性。[8]

16. 《2030 年可持续发展议程》也列出了实现性别平等的明确时间表。可持续发展目标 5 要求到 2030 年消除对妇女和女童的一切形式歧视。将这一目标纳入《2030 年议程》表明性别平等虽然是基本人权，但仍然是一项挑战，因为世界各地的妇女和女童依然受到歧视性做法和暴力的折磨。[9]

---

[5] 联合国妇女署，澳大利亚全国委员会，《促进性别平等的预算编制》，(https://unwomen.org.au/our-work/focus-areas/what-is-gender-responsive-budgeting/)，2019 年 7 月 7 日查询。

[6] Terres des hommes, “Rights of migrant women: A child rights perspective”, Second edition, Bridging Paper 1, January 2017 (https://www.terredeshommes.org/wp-content/uploads/2017/02/BP-4-Rights- of-migrant-women_web3.pdf) ，2019 年 7 月 2 日查询。

[7] Carolina Gottardo and Paola Cyment (2019), “The Global Compact for Migration: what could it mean for women and gender relations?”, *Gender & Development*, vol. 27, No.1, pp. 67-83 (2019 年 6 月 15 日查询)。

[8] 联合国妇女署的简报《政策和实践：促进性别平等的移民问题全球契约执行指南》，其中为各国政府和其他利益攸关方提供了明确、具体和实际的指导，以便用促进性别平等的方式执行《移民问题全球契约》。

[9] See Ludvik Girard “Achieving Gender Equality Through Migration Governance: Opportunities and Solutions in Support of the Sustainable Development Agenda”, in edited by Gervias Appave and

D. 移民立法、政策和做法中的促进性别平等情况

17. 这方面的大部分立法、政策和做法近期才在各国获得通过，其中有些仅得到部分执行。因此必须指出的是，下文所列治理项目的有效性不尽相同。

1. 适用于居住在一国领土内的所有人的一般立法，不论其背景如何

18. 根据各国提供的信息，对各国的人权立法和政策开展了审查，以了解国家立法在多大程度上体现了促进性别平等的办法。多个国家的宪法都促进所有人的平等，并禁止基于包括生理性别和社会性别在内任何理由的歧视。鉴于此类立法旨在界定和保护居住在其国境内的所有人的权利，因此一些国家认为其本国宪法虽未言明，但也适用于移民，包括移民妇女和女童；然而，这些立法中并未一直提及移民妇女和女童遭受的多重和交叉形式的歧视或者她们的具体需求。

19. 阿尔巴尼亚的情况就是这样。该国宪法载有关于性别平等和不歧视的条款(第 18 条)。[10]此外，该国 2008 年第 9970 号法律（“《社会性别平等法》”)旨在确保有效保护不受性别歧视，确定保障男女机会均等的措施。同样，《阿塞拜疆宪法》第 25 条也保障每个人不受歧视地享有权利和自由。[11]

20. 巴西第 13.445/2017 号法规定为境内的移民提供与国民相同的保护，包括保护其生命权、自由权、平等权、安全权和财产权不受侵犯，并且移民享有家庭团聚的权利。此外，2016 年 4 月 8 日的第 8.727 号法令规定，任何人都有权在公共信息系统中承认和登记其性别身份，以及自己的任何假名（葡萄牙语中称为“*nome social*”）。[12]

21. 爱尔兰没有对这方面的“促进性别平等”作出具体界定。但有一些单独的立法涵盖了性别平等，包括 1998 年《就业平等法》，其中禁止基于性别的就业歧视。[13]此外，《2017-2020 年国家妇女和女童战略》明确承认“有必要确保弱势妇女、老年妇女、残疾妇女、流浪妇女和罗姆族妇女，以及移民妇女能够参与关涉其生活的关键决策。”[14]

Neha Sinha eds., *Migration in the 2030 Agenda*, International Organization for Migration, 2017 (http://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_in_the_2030_agenda.pdf).

[10] 见阿尔巴尼亚常驻联合国代表团提交的资料。

[11] 见阿塞拜疆常驻联合国代表团提交的资料。

[12] 见巴西常驻联合国代表团提交的资料。

[13] 见爱尔兰常驻联合国代表团提交的资料。

[14] Ireland, Department of Justice and Equality, *National Strategy for Women and Girls 2017-2020: creating a better society for all* (http://justice.ie/en/JELR/National_Strategy_for_Women_and_Girls_2017_-_2020.pdf/Files/National_Strategy_for_Women_and_Girls_2017_-_2020.pdf), 2019 年 6 月 14 日查询。

22. 在其《2018-2030 年国家平等和不歧视战略》中，葡萄牙重申支持男女平等，寻求消除包括家庭暴力在内的暴力侵害妇女行为，并消除基于性取向、性别认同和表达的歧视。[15]

2. 明确强调促进性别平等的国家立法和政策

23. 其他国家在这方面走得更远，在国内立法中纳入了“性别平等主流化”概念并作出界定。例如，在其《2014-2019 年性别平等国家战略》中，[16]斯洛伐克对“性别平等主流化”的各种要素作出了界定，并在这方面制定了与适用性别平等主流化原则及在所有决策过程中考虑到性别平等观点和促进性别平等有关的目标。[17]

24. 乌克兰不仅在立法中规定男女享有平等的权利和机会，[18]还决定从性别平等的角度出发，对国内目前与人权有关的立法和法律法规草案开展法律审查。[19]

25. 萨尔瓦多《2017-2022 年行动计划：妇女、和平与安全》的支柱 3 与保护事项有关，其中指出萨尔瓦多将关注移民妇女，特别是被贩运的妇女。[20]此外，依据《2015-2019 年萨尔瓦多妇女权利研究所战略计划》，该研究所将致力于关注流离失所妇女和移民妇女。[21]

26. 波斯尼亚和黑塞哥维那 2003 年《性别平等法》规定修订现行法以便与涉及性别平等的国际和国家标准保持一致，并为此分配预算开展相关活动。[22]

27. 塞尔维亚难民和移民委员会成立了促进性别平等的预算编制委员会，负责收集对性别问题有敏感认识的数据，开展性别平等分析，并跟踪相应的方案编制目标。[23]

---

[15] 见葡萄牙常驻联合国代表团提交的资料。

[16] 见斯洛伐克常驻联合国代表团提交的资料。

[17] 同上，性别平等主流化被定义为“在所有政策中系统地整合和考虑男女的情况、优先事项和需求，通过这种方式促进男女平等。”

[18] 乌克兰 2005 年第 2866-IV 号法，名为《确保男女平等权利和机会法》。

[19] 乌克兰第 504 号部长内阁决议(乌克兰常驻联合国代表团提交的资料)。

[20] El Salvador , Ministry of Foreign Affairs, National Plan of Action on Women, Peace and Security, 2017–2022 (https://rree.gob.sv/wp-content/uploads/2018/04/plan-de-accion1325-octubre-final.pdf), 2019 年 6 月 16 日查询。

[21] Salvadorian Institute for the Rights of Women, strategic plan: 2015-2019 (https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wvTne37oFhQJ:https://www.transparencia.gob.sv/institutions/instituto-salvadoreno-para-el-desarrollo-de-la-mujer/documents/109567/download+&cd=3&hl=en&ct=clnk&gl=be&client=safari).

[22] 波斯尼亚和黑塞哥维那人权监察专员提交的资料。

[23] 见塞尔维亚常驻联合国代表团提交的资料。

28. 自 1984 年以来，40 多个国家尝试用某种形式将性别平等观点纳入预算，成功率各有不同。[24]例如，在罗马尼亚，第 202/2002 号法要求所有政府战略和机构都应当贯彻性别平等和促进性别平等的预算编制。[25]依据第 6/2014 号法，安道尔规定所有公共行动，包括提供社会服务和医疗保健在内，都应当贯彻性别平等观点。[26]

3. 促进性别平等的外交政策

29. 一些国家将促进性别平等作为外交政策的优先事项。例如，瑞典率先制定并推行女权外交政策。在《瑞典女权外交政策手册》中，瑞典表示“还优先考虑劳动力在体面条件下的安全移徙问题，特别是对妇女而言。”[27]

4. 移民相关立法和政策中的促进性别平等

30. 庇护立法和政策提及移民妇女和女童的具体需求较多。但在与移民有关的一般立法和政策中，并没有系统地提及这些需求。

似乎不区分性别的移民相关立法和政策

31. 许多移民立法和政策都不作性别上的区分，这意味着移民享有平等的权利，无论其性别、种族、肤色或族裔如何，都能够获得这些权利。[28]

32. 阿根廷的情况就是如此。依据 2010 年第 616 号法令，该国 2004 年第 25.871 号法正式颁布，其中规定每个人都有移徙的权利。此外，该法还规定所有移民都享有基本自由，例如平等获得社会服务，包括医疗和教育服务，平等诉诸司法和获得工作，以及独立的移民地位。该法还规定移民有权与父母、伴侣和子女团聚。[29] 萨尔瓦多的情况与此类似，该国制定了全面的 2013-2023 年国家儿童和青少年政策，旨在重点强调儿童和青少年面临的多重不利处境，特别是那些正在移徙或父母是移民的儿童和青少年，并建立辨识和移交制度，以提供更好的协助和保护。[30]

---

[24] Janet Stotsky, “Budgeting with women in mind”, *Finance & Development*, June 2007, vol. 44, No. 2.

[25] 罗马尼亚人权研究所提交的资料。

[26] 见安道尔常驻联合国代表团提交的资料。

[27] Government of Sweden, Ministry of Foreign Affairs, *Handbook: Sweden’s feminist foreign policy*, 2014 (https://www.government.se/4abf3b/contentassets/fc115607a4ad4bca913cd8d11c2339dc/handbook-swedens-feminist-foreign-policy), p. 83, 2019 年 6 月 6 日查询。

[28] 与其他国家一样，斯洛伐克在其《第 480/2002 号庇护法案》中规定有必要贯彻性别平等主流化。按照该法案的要求，在搜查庇护申请人的身体和面谈时，应当由与其性别相同的人实施(见斯洛伐克常驻联合国代表团提交的资料)。

[29] 阿根廷常驻联合国代表团和阿根廷监察专员提交的资料中均有提及。

[30] 见萨尔瓦多常驻联合国代表团提交的资料。

将妇女和女童视为弱势群体的移民相关立法和政策

33. 其他国家的移民相关立法和政策主要将移民妇女和女童划归为“弱势”一类，例如孕妇、抚养未成年子女的单身母亲、遭受酷刑、强奸或其他严重形式身体暴力或性暴力的人。[31] 这在涉及拘留第三国国民的立法和政策中更为明显。这类办法未能做到“促进性别平等”。迄今为止，关于“弱势群体”，[32]并无一个国际公认的定义，此外几乎没有提供全面的弱势群体名单，也没有详细说明适用于因移徙而遭到拘留的妇女和女童的具体保护需求。[33] 这些对弱势群体的分类不符合现有的预先定义的类别，包括性取向和性别认同不同的人。不要忘记弱势并非是一种静止不变的状态，它也可以随着时间的推移而演变和发展，就像延长拘留的情况一样。[34]

34. 例如，比利时通过的 1980 年《外国人法》就体现了这些局限性。其中第 1 条将“弱势群体”定义为包括有人陪伴和无人陪伴的儿童、孕妇、老人、酷刑、强奸和其他形式的心理、身体或性暴力的受害者。[35] 然而，除未成年人的情况外，该条款并没有说明指定为弱势个人和群体之后应适用的任何待遇标准。

35. 在智利，怀孕的移民妇女被认为是弱势群体，需要援助。移民妇女可以取得签证，享受医疗服务，确保了不会出现高风险怀孕和分娩的情况。任何正在接受治疗的人也可以取得相同的签证。[36]

36. 墨西哥在内政部移民政策顾问委员会的框架下成立了一个将性别平等观点纳入照顾和保护移民妇女政策的技术小组。该小组旨在纳入性别平等观点以保障移民妇女切实享有其权利，并利用对移民妇女的人权发展有影响的行政规则和程序以及公共政策，创建平权行动。此外，墨西哥政府还制定了 2018-2024 年正式移民政策，该政策把移民放在核心位置，运用了多部门、多维度、横向、包容和跨部门的方法，其中还包括了性别平等的观点。[37]

---

[31] 见斯洛伐克常驻联合国代表团提交的资料。

[32] 见人权高专办和全球移民小组，«Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations»(https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/VulnerableSituations.aspx) 。 又 见 A/HRC/37/34/Add.1.ons.aspx）。

[33] 见全球拘留问题研究项目提交的资料。

[34] European Parliament, Briefing “Arbitrary detention of women and children for immigration-related purposes”, March 2016 (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577991/EPRS_BRI(2016)577991_EN.pdf), 2019 年 6 月 13 日查询。

[35] 见比利时《外国人法》，1980 年 12 月 15 日，http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1980121530&table_name=loi）, 2019 年 6 月 13 日查询。

[36] 见移民妇女网络提交的资料。

[37] 见墨西哥常驻联合国代表团提交的资料。

E. 各国促进性别平等的移民立法、政策和做法中的良好做法

1. 平等和禁止歧视

37. 一些国家已采取具体措施强制执行非歧视政策，以保护处境尤其危险的移民妇女和女童群体，例如人口贩运受害人、遭受基于性别的暴力的人，以及移徙女工。

38. 2018 年，厄瓜多尔通过了《国家人口流动计划》，该计划的目标是在部门间公共政策中纳入关于人口流动的宪法原则，其侧重点是权利和性别平等愿景，并强调重点关注的群体。[38]

39. 乌拉圭的主要移民政策是第 576 号决议，其中倡导性别平等和全面保护移民，并特别强调移民妇女的融入和男女机会平等。[39]

40. 此外，一些欧盟国家还加强了保护移民和难民儿童的立法和政策框架，以更好地保护儿童的最佳利益。例如，卢森堡通过了儿童待遇准则，其中涵盖了无人陪伴的未成年人。依据该准则，无人陪伴的女童通常安排住在妇女之家(*Meederchershaus*)，可在那里居住直至 21 岁。[40]

2. 防止暴力，包括基于性别的暴力、贩运人口和其他犯罪

41. 在保护移民妇女免遭暴力和虐待的区域性立法成果方面，《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》(又称《伊斯坦布尔公约》)是一个很好的例子。越来越多的欧洲委员会成员国批准《伊斯坦布尔公约》，同意将基于性别的暴力侵害妇女行为视为迫害和严重伤害行为，需要为此提供补充性或辅助性的保护。[41]

42. 在国家一级，许多国家通过了具体的立法和政策，以加强打击暴力侵害妇女行为的努力。其中大部分在全国范围内适用，不仅保护国民，同时也保护非国民。

43. 土耳其通过了关于保护家庭和防止暴力侵害妇女的第 6284 号法。该法旨在保护曾经遭受暴力或有可能遭受暴力的妇女、儿童、家庭成员和被盯梢骚扰的人，

---

[38] See Ecuador Ministry of Foreign Affairs and Human Mobility, “The Foreign Ministry launches the Human Mobility National Plan” (https://www.cancilleria.gob.ec/en/the-foreign-ministry-launches-the-human-mobility-national-plan-and-makes-the-delivery-of-credits-scholarships-and-certificates-by-competences/), 2019 年 6 月 6 日查询。

[39] 拉丁美洲和加勒比经济委员会，“国际移徙政策：乌拉圭”，2016 年，(https://oig.cepal.org/es/laws/6/country/uruguay-22)，2019 年 6 月 9 日查询。

[40] European Migration Network, Luxembourg, *Policies, practices, and data on unaccompanied minors in 2014* (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/unaccompanied-minors/luxembourg_national_report_uams_en.pdf), 2014, p. 53.

[41] 见欧洲委员会提交的资料。

并调整了适用于防止暴力侵害措施的程序和原则。[42] 任何人，无论是外国人还是土耳其国民，都可以不受任何歧视地享有暴力预防和保护中心、妇女庇护机构以及省家庭、劳动和社会服务局提供的服务。[43]

44. 西班牙关于采取全面保护措施消除暴力侵害妇女行为的第 1/2004 号法第 17 条规定，任何曾经遭受暴力侵害的妇女，无论其原籍在何处，都可以从这些措施中受益。此外，《2013-2016 年消除暴力侵害妇女行为国家战略》承认有必要在打击其他形式暴力侵害妇女行为方面取得重大进展。[44]

45. 在第二个《妇女、和平和安全问题国家行动计划(2015-2018 年)》中，爱尔兰将防止基于性别的暴力和性剥削确定为第三项支柱，其中一部分内容是加强对妇女和女童的宣传，包括对移民妇女的宣传。[45]

46. 挪威制定了一项题为“决定自己生活的权利(2017-2020 年)”的国家行动计划，旨在打击负面的社会控制、强迫婚姻和残割女性生殖器现象。该计划也面向移民妇女和女童，其中载有若干目标，包括：加强对弱势群体的法律保护；加强对远离家人和社会关系网的人的援助；改变相关社区的态度和做法。[46]

47. 厄瓜多尔题为“远离暴力”的《2014-2017 年妇女和性别平等国家议程》旨在扩大覆盖范围，保护所有暴力侵害行为的受害者，无论其国籍如何；并宣布杀害妇女是犯罪，同时规定了救护人口贩运受害人的措施，无论其身份如何。[47]

48. 许多国家，特别是欧盟国家，都注重改善对人口贩运受害者的保护。这方面取得的进展之一是按性别收集了已登记的受害者的信息。[48]在国家一级，许多国家改善了对人口贩运受害者的援助。例如，奥地利 2018 年颁布一项法令，力求为境内各地的受害者提供援助，并确保他们能享有自己的权利。[49]在意大利，人

[42] 土耳其，《保护家庭和防止暴力侵犯妇女法》(http://www.lawsturkey.com/law/law-to-protect-family-and-prevent-violence-against-woman-6284)，2012 年 3 月 8 日，2019 年 6 月 15 日查询。

[43] 见土耳其常驻联合国代表团提交的资料。

[44] 见西班牙常驻联合国代表团提交的资料。

[45] 见爱尔兰常驻联合国代表团提交的资料。

[46] 更多关于该计划的信息，见：https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/the-right-to-decide-about-ones-own-life/id2542163/, 2019 年 6 月 7 日查询。

[47] Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017（https://issuu.com/comisiondetransicionec/docs/agenda_de_las_mujeres_y_la_igualdad/ ）, 2019 年 7 月 8 日查询。

[48] European Commission, *Data Collection on Trafficking in Human Beings in the EU*, 2018, (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_data-collection-study.pdf), p. 18, 2019 年 7 月 2 日查询。

[49] European Migration Network, *Annual Report on Migration and Asylum 2018*, May 2019 (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_arm2018_synthesis_report_final_en.pdf), p. 67.

口贩运受害者可以获得出于社会保护目的的特别居留许可，以便他们能够参与援助和融合方案。[50]

49. 与此有关的是，绝大多数欧盟成员国开展了培训活动，其中大部分侧重于早期发现和识别受害者，以及确保移交机制到位。人们普遍认为，服务方在接触实际或潜在的受害者时应避免造成二次伤害；并应敏感地认识到每个人的具体需求，了解这些受害者的文化背景和独特经历如何影响其目前的处境。[51]

50. 为鼓励举报严重犯罪，包括基于性别的暴力和贩运人口犯罪，联合王国警方通过了一项政策，按照该政策，自 2018 年 12 月开始，警方将不再对犯罪受害者进行移民执法。[52]

3. 签发居留许可和安置安排作为保护手段

51. 经验表明，对于进行中的刑事诉讼所涉非正常身份移民，递解离境令暂缓执行和/或签发临时居留证能增加他们获得和享有保护的机会。[53]此外，允许以性剥削为目的的人口贩运的受害者或其他严重犯罪的受害者暂留国内，即使刑事诉讼已经结束，也有助于受害者获得赔偿或参与对犯罪人的其他刑事调查(如果受害者愿意这样做) 。[54]

52. 比利时、法国、希腊、意大利、西班牙和瑞士都承认，对于已经遭受或者有可能遭受基于性别的暴力的移民妇女和女童，让其地位正常化可以产生积极的结果。这些国家通过了国家立法，使依靠配偶抚养的移民妇女在遭受家庭暴力时至少有可能获得临时签证。[55]

53. 根据《反对暴力侵害妇女法》，美利坚合众国为家庭暴力受害人提供签证，以便她们获得独立的移民身份，不再依附于侵犯她们的伴侣或配偶。[56]

54. 黑山的一项国家法律规定，对于永久居留权被终止的外国人，如果确认其作为人口贩运的受害人在黑山境外逗留超过 1 年，可以恢复其永久居留权。[57]

---

[50] 见意大利常驻联合国代表团提交的资料。

[51] See European Institute for Gender Equality, *Gender specific measures in anti-trafficking actions: report*, 2018 (on https://eige.europa.eu/publications/gender-specific-measures-anti-trafficking-actions-report), 2019 年 7 月 8 日查询。

[52] 见无证移民问题国际合作平台提交的资料。

[53] See European Union, Directorate General for Justice, “Guidance document related to the transposition and implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA.

[54] See European Institute for Gender Equality, “Gender-specific measures”, p. 60.

[55] 见无证移民问题国际合作平台提交的资料。

[56] 见美洲联盟提交的资料。

[57] 见黑山常驻联合国代表团提交的资料。

55. 土耳其为土耳其国民的外国配偶提供了获得独立居留许可的途径。如果相关法院确定外国配偶是家庭暴力的受害人，则不再要求这名妇女之前获得至少三年的居留许可。[58]

56. 秘鲁就移民问题通过的 2017 年第 1350 号法令为移民实现身份正常化提供了合法途径，为包括妇女和女童在内的广泛群体提供了广泛的保护。其中第 29.2 k 条规定，移民如离开秘鲁将会面临威胁生命的处境或极易受到伤害的，或因受到严重威胁或人权遭侵犯而要求保护的，可以授予其居留许可。这条规定还适用于因自然灾害而移民的人、人口贩运受害者、无人陪伴的未成年人或无国籍人士。即使是那些不在秘鲁居住但以国际公认的人道主义危机为由要求在秘鲁获得保护的人也可以被授予正常身份。[59]

57. 一些国家为境外遭受暴力的妇女提供综合性的保护和援助。这类方案中最具代表性的仍然是加拿大的“保护处境危险妇女方案”，该方案为面临较高安全和安保风险的难民妇女提供保护和援助，将她们重新安置在加拿大。[60]该方案适用于“缺乏正常的家庭保护，发现自己处于危险境地并且地方当局无法确保其安全的妇女”。[61]

58. 法国政府也开展了类似的努力，重新安置“雅兹迪”派的家庭并为他们提供保护，这些家庭曾经在伊拉克遭到所谓的伊斯兰国和黎凡特阵线绑架，在此期间饱受折磨，因而特别容易受到伤害。通过与国际移民组织的合作，这些家庭离开伊拉克，被安置在法国居住，当地非政府组织为当地社区接收和吸纳这些家庭提供了帮助。[62]

4. 防止经济领域的剥削

59. 菲律宾通过了《移徙工人和海外菲律宾人法案》，该法案被认为是一项积极的立法，其目的是保障对中介雇用的工人的保护，具体办法包括认证、惩处非法招聘行为、提供免费获得技能和生计培训方案的途径，以及强制实行医疗和人寿

[58] 欧洲委员会、打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力行动专家组和土耳其就欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约执行情况专家组的最终报告提交的评论意见 (欧洲委员会，《基准报告》，2018 年 10 月 15 日，第 59 页：https://rm.coe.int/turkey-s-final-comments-to- grevio-report/16808e5298)。

[59] 移民妇女网络提交的资料。

[60] 这一定义中还涵盖了受到地方当局或所在社区成员骚扰的妇女。面临风险的妇女必须是符合《公约》规定的难民，或者是受人道主义保护的海外群体的成员，才能有资格获得该方案的保护(见难民署，《重新安置手册》：加拿大，2017 年)（https://www.unhcr.org/protection/resettlement/3c5e55594/unhcr-resettlement-handbook-country-chapter-canada.html?query=Program%20for%20Women%20at%20Risk%20Canada），2019 年 7 月 8 日查询)。

[61] 同上，第 10 页。

[62] 国际移民组织(移民组织)，“移民组织协助 130 多名雅兹迪人离开伊拉克在法国重新安置”(https://iraq.iom.int/news/iom-assists-over-130-yazidis-resettle-iraq-france)，2019 年 7 月 8 日查询。

保险。[63] 政府在不同方面努力保护移徙工人，同时也保护家政工人，这些工人通常都是女性。政府向海外劳工办公室部署了更多的女性工作人员，并在领事馆和大使馆安排了性别平等协调干事。[64]

60. 中国也重视经济领域的剥削问题，通过了就业条例对就业条件进行管理，该条例适用于所有工人，包括移徙工人、家政工人和在非正规经济部门就业的工人。[65]

61. 马来西亚通过了立法，侧重于打击就业部门的剥削和虐待行为。根据 1981 年《私营职业介绍所法》，私营职业介绍所的实缴资本必须达到 100 000 令吉[66]，并且要有相同价值的财务担保。[67] 政府仅向符合该条件的公司发放许可，旨在通过此举淘汰那些不关心家政工人权利的公司。[68]

62. 瑞典通过一项新立法扩大了警察的权力，允许其对一些部门的工作场所展开检查，这些部门极有可能雇用没有必要的工作许可或居留许可的个人。此举旨在防止移民，特别是那些没有正常身份的移民受到剥削。[69]

63. 其他国家，无论是家政工人的输出国(例如菲律宾)还是目的地国(例如中国和约旦)，都规定要签订标准雇用合同，特别是对家政工人而言。[70]

5. 支持融合

64. 一些国家采取了措施支持移民妇女融入目的地国。这些措施与众不同的地方在于，它们都对移民妇女作为女性的需求和可能面临的挑战作了更深入的了解。

65. 值得一提的是，摩洛哥致力于落实让非正常移民的居留正常化的原则，此举加强了对这些移民的保护和融合，2014 年摩洛哥使 23 096 人的身份正常化，其中 44%为妇女。该国还启动了实现移民居留正常化的其他阶段工作。[71]

---

[63] Bandita Sijapati, “Women’s labour migration from Asia and the Pacific: opportunities and challenges” (国际移民组织亚洲及太平洋区域办事处和移徙政策研究所，2015 年)，第 9 页。

[64] 亚洲移民论坛提交的资料。

[65] Bandita Sijapati, “Women’s labour migration”, p. 7.

[66] 约 24 000 美元(截至 2019 年 7 月 8 日)。

[67] 马来西亚常驻联合国代表团提交的资料。

[68] Hemananthani Sivanandam, only 543 employment agencies left, *The Star Online*, 20 December 2018 (https://www.thestar.com.my/news/nation/2018/12/20/only-453-employment-agencies-left/), 2019 年 7 月 1 日查询。

[69] European Migration Network, *Annual Report 2018*, p. 62.

[70] Bandita Sijapati, “Women’s labour migration”, p. 10.

[71] 见摩洛哥国家人权理事会提交的资料。

66. 在维也纳，“妈妈学德语”方案让移民母亲能够在子女就读的学校学习德语课程。在伦敦，“伙伴关系促进家长融入”方案旨在为来自欧盟以外国家的学龄儿童的妈妈们学习语言和融入社会提供支持。[72]

67. 欧洲社会基金为多个项目提供资助，这些项目旨在帮助移民妇女融入劳动力市场，其中包括：德国项目“工作能力强-移民母亲进入劳动力市场”，为具有移民背景的母亲提供职业指导和个人支持；[73] 瑞典项目“Mirjam”，为新来的难民妇女提供与工作相关的指导；爱尔兰项目“建设更美好未来”，为在创业方面遇到额外障碍的移民妇女提供支持；斯洛文尼亚项目“Razkirte roke 3”，该项目将移民妇女聚集到一起，在帮助她们创办企业的同时也提高其语言技能。 [74]

68. 作为方案的一部分，瑞典提供短期补充课程，以便受过高等教育的新移民可以迅速在劳动力市场找到合适的工作。雇主雇用新来的移民也可以获得财政支持。从该方案中获得的经验不仅表明此举是有效的，还证明有必要更加重视受教育程度和技能水平较低的移民。[75]

69. 此外，加拿大移民、难民和公民部在 2018 年启动了名为《少数族裔新移民妇女》试点计划，通过消除新移民的少数族裔妇女在加拿大可能遇到的障碍，包括基于性别和种族的歧视、工作不稳定或低收入、缺少负担得起的儿童保育和社会支持薄弱等问题，改善她们的就业和职业晋升情况。作为该试点计划的一部分，加拿大政府将为新的创新方案和服务提供高达 700 万美元的资金，以支持少数族裔妇女获得进入劳动力市场的机会，并为建设少数族裔妇女服务的或领导的小规模组织的能力提供支持。[76]

70. 阿根廷采用一项创新办法支持自营职业的移民融入社会，为来自塞内加尔和多米尼加共和国的移民制定了两项正常化方案。2004 年至 2013 年期间，来自多米尼加共和国的申请人有 60%通过这些方案获得临时居住许可。由于前往阿根廷的多米尼加移民以女性居多(占 75%)，因此主要是妇女从方案中受益，她们能够创办自己的小型企业(总共有 2 000 多名多米尼加移民实现身份正常化，其中 1

[72] European Commission, “Integration of migrant women: A key challenge with limited policy resources”, 12 November 2018 (https://ec.europa.eu/migrant-integration/feature/integration-of-migrant-women), 2019 年 7 月 8 日查询。

[73] 关于该方案的更多信息，请查阅： https://www.starkimberuf.de。

[74] See European Commission, “Integration of migrant women”.

[75] Council of Europe, “Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies”, Issue Paper (https://rm.coe.int/168093de2c), p. 36-37.

[76] Government of Canada, news release, “New pilot to address multiple barriers to success for women in Canada’s job market”, 5 December 2018 (https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2018/12/supporting-visible-minority-newcomer-women.html), 2019 年 6 月 6 日查询。

460 名为妇女)。通过这种方式，多米尼加妇女能够获得社会保护，变得更加独立自主。[77]

6. 家庭生活和对家庭团聚的影响

71. 在墨西哥，在国内出生的移民儿童一出生即获得公民身份，其父母也因此可获得居留签证。这对于因需要照顾新生儿而可能无法工作的母亲尤为重要。[78]

7. 在原籍国的生计和增强经济权能

72. 各国越来越重视用促进性别平等的方式来提供支持，以确保生计和增强经济权能。原籍国和目的地国都在开展这些干预措施。

73. 2018 年，比利时与几内亚达成一个项目，旨在支持几内亚的经济发展和就业。该项目侧重于接触潜在的移民，特别是妇女和青年，通过加强当地人口的就业能力提高他们找到工作的可能性。[79]

74. 欧洲联盟在 2017 年 9 月启动了对外投资计划，预计到 2020 年将投入 440 亿欧元促进非洲国家和欧洲联盟附近国家的可持续发展。该投资计划旨在促进包容性增长、增加就业和推动可持续发展，通过这种方式解决导致非正常移民的一些根本原因。其中一部分投资将用于混合业务，为“商界女性”方案提供支持，因为虽然女企业家在创造就业和推动经济增长方面发挥了关键作用，但银行往往认为她们风险较高，不愿向其贷款。[80]

8. 代表性和政治参与

75. 在《2017 年移民融合战略》的框架下，爱尔兰开展了具体活动，促进第三国的国民参与政治，其中一次活动汇聚了包括妇女在内的 100 多名移民社区领袖。[81]

9. 移民妇女和女童获得信息的机会

76. 菲律宾举行离境前讲习班对移民进行教育，其中一半以上为妇女，[82] 教育内容覆盖一系列问题，包括艾滋病毒的起因、预防手段及其后果。[83]

---

[77] 国际移民组织-阿根廷难民委员会，《阿根廷境内的多米尼加移民》。《新世纪的交易》(2000-2015 年)， 布宜诺斯艾利斯，2015 年 12 月。

[78] 见移民妇女网络提交的资料，第 2 页。

[79] European Migration Network, *Annual Report 2018*, p. 78.

[80] European Commission, Questions and Answers - EU External Investment Plan, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4425_en.htm , 2019 年 6 月 6 日查询。

[81] European Migration Network, *Annual Report 2018*, p. 46.

[82] Rina Chadran, “Philippine migration takes on a female face”, CNN, 30 March 2018 (https://news.abs-cbn.com/focus/03/30/18/philippine-migration-takes-on-a-female-face), 2019 年 7 月 2 日查询。

[83] Maria Amparita, “An analysis of the Philippine legal and policy frameworks for the protection of women migrant workers, particularly the domestic workers and entertainers, from vulnerability to HIV/AIDS”, thesis (LL.M), University of Toronto, 2005, p. 4.

77. 马来西亚针对前往该国就业的移徙家政工人开展培训方案。事实证明，在与移徙家政工人(其中很多为妇女)的来源国签订的双边协定中纳入此类培训是有有效的。培训的目的是提高家政工人对其依据马来西亚劳工法享有的权利的认识，让他们学习马来语基本知识，重点强调文化上的差异。[84] 2016 年，马来西亚人力资源部发布“外籍家政工人雇主指南和提示”，[85]以提高雇主对法律和家政工人招聘雇用方式的认识，并确保家政工人得到充分保护。

78. 除其他外，葡萄牙通过的《移民战略计划(2015-2020 年)》旨在促进移民妇女参与社团运动，其中一部分内容是向她们告知权利和义务，同时增进她们与移民社区和协会的伙伴关系。[86]

79. 2018 年，瑞典的 10 个学习协会获得政府资助，用于开展外联宣传和激励措施，让移民妇女了解获得更多教育和实现技能多样化的可能途径。[87] 瑞士等其他国家一直侧重于在移民社区，特别是妇女当中宣传残割女性生殖器是危险并且违法的，因为这种现象在瑞士的移民社区普遍存在。

80. 多国政府加大向妇女等移民群体宣传权利和义务的步伐。中国、约旦和新加坡等一些国家已采取措施获取移徙工人的信息、接听他们的电话并为陷入困境的移徙工人提供支持。[88]

10. 获取医疗保健服务，包括性健康和生殖健康服务的机会

81. 厄瓜多尔《人口流动法》第 52 条规定，厄瓜多尔境内所有移民都有权获得医疗保健系统的服务，无论是私人还是公共服务。该法强调，在任何情况下都不能拒绝移民获得紧急医疗保健服务，也不得基于国籍实行歧视。[89] 同样，在阿尔巴尼亚，移民与国民一样有获得政府资助的医疗保健或紧急医疗服务的机会，无论其身份如何。[90]

82. 根据《西班牙外国人权利和自由及其社会融合组织法》(第 4/2000 号法)第 12 条，在市政厅登记过的外国人可以得到医疗服务。此外，孕妇有权在分娩前、分

[84] 见马来西亚常驻联合国代表团提交的资料。

[85] http://apmigration.ilo.org/resources/guidelines-and-tips-for-employers-of-foreign-domestic-helpers，2019 年 6 月 4 日查询。

[86] Portugal, Strategic Plan for Migration (https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/PEM_ACM_final.pdf), p. 29, 2019 年 7 月 8 日查询。

[87] European Migration Network, *Annual Report 2018*, p. 43.

[88] See Bandita Sijapati, “Women’s labour migration”.

[89] Ecuador Ministry of Foreign Affairs and Human Mobility, Human Mobility National Plan, 2018, p. 49. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06plan_nacional_de_movilidad_humana. pdf, 2019 年 6 月 6 日查询。

[90] 见阿尔巴尼亚常驻联合国代表团提交的资料。

娩期间和分娩后得到支持。[91] 2018 年，西班牙在一项重大决定中批准西班牙境内的所有人，无论其行政地位如何，即使其身份为移民，都能同等条件地普遍享受医疗保健体系的服务。[92]

83. 在巴西，获得国家公共医疗保健体系的认证的 Amparo Maternal 机构致力于提供人道的医疗。该机构接收移民和难民妇女，为她们提供孕期和产后护理。[93]

E. 各国在促进性别平等的移民立法、政策和做法方面遇到的主要挑战

84. 尽管正在制定对性别问题有敏感认识的举措，例如上文所述各项措施，但在制定并执行全面促进性别平等的移民立法、政策和做法方面仍有一系列的挑战。

1. 缺乏强有力的促进性别平等的移民治理办法

85. 许多国家的移民政策总体上缺乏强有力的促进性别平等办法。在社会融合领域尤为如此。其他一些国家似乎缺少以行动为导向的具体计划，无法转化较高政治层面上作出的一般性承诺。例如，政府承诺制定全面的移民政策以保护和实现所有移民的权利，但国家人权战略中可能仅仅笼统地提到移民问题，没有考虑到性别平等层面。

86. 在一些国家，国家预算资金减少，影响了国家在移民治理领域履行其相关义务，消除一切形式歧视和促进性别平等的能力。

87. 其他挑战包括社工等经常接触移民妇女和女童的工作人员缺乏尊重和促进性别平等的工作办法。令人感到关切的是，国内的社工向移民妇女发出不欢迎信息，鼓动她们“赶紧回去”或者“把孩子留下自己回去”。

88. 此外，虽然一些法律中的措辞是中性的，但其他法律中使用的措辞可能产生不利的误解。例如，法国法律提及“移民”时往往使用阳性词(le migrant)，却不使用更为中性的词(例如 la personne migrant(e))，而中性词可确保法律保持中立和适用于促进性别平等。[94]

2. 缺乏移徙方面的性别平等统计数字和细分数据

89. 获得按生理性别和社会性别分列的数据仍然是一项全球挑战。在现有的研究和数据中，明显缺乏与移民女童有关的内容。与拘留情况有关的按社会性别和生

[91] Official Bulletin of the Spanish Government, Organic Law on Rights and Liberties of Foreigners in Spain and their Social Integration 4/2000, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE- A-2000-544#analisis, 2019 年 7 月 8 日查询。

[92] European Migration Network, *Annual Report 2018*, p. 44.

[93] See *O Sao Paulo*, 17 June 2018 (http://www.osaopaulo.org.br/noticias/amparo-maternal-e-referencia-de-parto-normal-em-sao-paolo), 2019 年 6 月 7 日查询。

[94] 见 La Cimade 提交的资料。

理性别分列的资料尤其稀少。几乎没有关于移民拘留中心关押的妇女和女童人数及其关押条件的统计数字。[95]

3. 收容条件不足

90. 很多国家收容设施中的移民妇女和女童继续面临遭受基于性别的暴力和人口贩运的严重风险。无人陪伴的女童特别容易遭受性剥削和虐待。[96] 在一些设施中，移民女童与成年男子安置在一起，而且没有机会遇到了解其需求和脆弱性的有经验的社会工作者。

4. 驱回和强制遣返

91. 移民被驱回的情况日益增加，有记录显示孕妇、新生儿的母亲和跨性别移民在国际边境被强制遣返。[97] 这些驱回案例有时还伴随过度使用武力，包括对孕妇使用武力。[98]

92. 在一些案件中，事实证明强制遣返原籍国特别危险。被强制遣返原籍国的妇女往往被迫在国内重新安置，由于害怕被原来迫使她们逃离的犯罪团伙或伴侣发现，她们或许会继续隐姓埋名。已经有妇女在返回后再次沦为受害者的案例。

5. 对家庭团聚权的不利影响

93. 令人遗憾的是，一些国家采取措施给移民妇女与家人团聚设置障碍，例如为移民的配偶规定配额。其他国家增加语言测试要求，收取更高的费用或者给希望与父母团聚的儿童额外设置获取社会福利的限制。这些做法迫使许多移民妇女在目的地国孑然一身，没有子女也没有伴侣。

6. 缺乏及时获得相关和最新信息的机会

94. 在一些国家，以移民妇女能够理解的方式提供最新相关信息仍然是一项挑战。许多国家的离境前方案虽然值得称道，但没有充分解决导致妇女屈居从属地位的根本原因，以及这些原因如何与妇女的脆弱性产生联系的问题。[99]

---

[95] 见全球拘留问题研究项目提交的资料。

[96] Gender Equality Commission, *Protecting the rights of migrant, refugee and asylum-seeking women and girls*, Strasbourg, 2018 (preliminary draft factsheet available at: https://rm.coe.int/gec-2018-12-protecting-the-rights-of-migrant-and-refugee-asylum-seekin/16808fde22).

[97] Molly Hennesse-Fiske, “Pregnant women, other vulnerable asylum seekers are returned to Mexico to await hearings”, *Los Angeles Times*, 19 May 2019 (https://www.latimes.com/nation/la-na-migrant-remain-in-mexico-20190519-story.html), 2019 年 6 月 9 日查询。

[98] Belgrade Center for Human Rights, Macedonian Young Lawyers Association and Oxfam, “A Dangerous ‘Game’: The pushback of migrants, including refugees, at Europe’s Borders”, April 2017 (https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-dangerous-game-pushback-migrants-refugees-060417-en_0.pdf), 2019 年 7 月 3 日查询。

[99] Maria Amparita, “An analysis of the Philippine legal and policy frameworks”, p. 49.

7. 获得医疗保健服务，包括性健康和生殖健康服务的机会不足

95. 包括妇女和女童在内的许多移民仍然缺乏获得医疗保健服务的机会，包括健康宣传、疾病预防、治疗和护理，以及这方面的经济保护。有时，哪些人有权获得医疗保健服务取决于是否具有国籍和合法身份。被拘留的移民妇女有其特殊的脆弱性，她们的特定需求往往得不到满足，特别是生殖健康方面的需求，因此拘留中心的孕妇可能被迫在简陋的条件下分娩，或者可能流产。[100]拘留有子女的单身移民妇女也可能导致其子女得不到支持或照顾，损害孩子们的福祉。[101]

8. 限制行动自由

96. 在移民妇女和女童的行动自由方面，一些国家屡次出现倒退。在这些国家，移民妇女在边境被拘留的比例和人数不断增加。

97. 因此，有报告称，这些国家的非正常身份移民妇女不太愿意送子女去学校或带他们去看医生，因为担心可能会在日常照护子女时遭到拘留。

9. 对劳动权产生影响的歧视

98. 在一些国家，根除对移徙工人的歧视依然存在挑战。一个仍然十分明显的歧视领域是，许多国家仍然要求进行强制性检测艾滋病毒。[102] 即使在原籍国禁止强制性检测艾滋病毒的情况下，移徙工人也可能仍然必须接受此类检测，这样才能在目的地国获得就业机会。[103]

99. 强制性检测给移徙女工带来的问题尤为突出。很多情况下，强制性艾滋病毒检测不仅导致艾滋病毒呈阳性的移民妇女失去很多工作机会，还可能迫使她们进入商业性性产业。

100. 由于她们的移民地位或妇女身份，移民妇女在就业领域继续遭到歧视。被发现怀孕的移徙女工一直受到歧视，因怀孕、生育和结婚而被迫离职。[104]此外，为了能有机会在下一个季节继续工作，签下季节性合同的移徙女工可能不会举报虐待行为。[105]

---

[100] 全球拘留问题研究项目提交的资料。

[101] Michelle Brané and Lee Wang, “Women: the invisible detainees”, *Forced Migration Review*, September 2013, https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/detention/brane-wang.pdf, p. 37-38, 2019 年 7 月 8 日查询。

[102] 在 2003 年关于亚洲移徙劳工做法的会议上，国际劳工组织的一名专家震惊地表示，有 60 个国家规定将强制性艾滋病毒检测作为雇用或再次雇用的条件，并将移民归类为高风险群体(Marwan Macan-Markar, “HIV Testing of Migrant Workers Fuels Pandemic”, 2 July 2003。

[103] Maria Amparita, “An analysis of the Philippine legal and policy frameworks”, p. 24.

[104] 日本移民团结网络，第 1 页。

[105] 见世界妇女联系组织提交的资料。

10. 保护权利和防止一切形式暴力、剥削和虐待的力度下降

101. 性暴力和对妇女影响格外严重的特定伤害形式，例如以性剥削为目的的人口贩运和残割女性生殖器，并不总是被视为可提出合理庇护申请的迫害。[106]

102. 此外，当移民妇女和女童没有正常身份时，因为害怕遭到拘留和驱逐，她们不太可能报告针对自己或其子女的暴力。显然，如果国家没有考虑移民妇女的生活经历，也没有开展跨部门分析，那么移民妇女会在试图报告基于性别的虐待时面临巨大的障碍。[107]在其他情况下，要想获得正常移民身份就必须与执法或政府官员合作，这也削弱了移民妇女和女童要求和获得保护的能力。这种缺乏保护的情况导致严重漏报暴力侵犯移民行为。[108]

103. 在许多国家，移民妇女和女童在经济上继续受到剥削。未能保护移民妇女的原因主要在于一些部门继续抵制承认移民妇女是享有权利的工人。她们因此无法获得法律赋予其他工人的关键保护。相反，在一些国家，主要依靠合同机制来规定雇主和工人之间的权利和义务。在这种情况下，移徙家政工人(其中许多人是妇女)可能面对一个充满敌意的规章制度网络，并发现必须依附于自己的“保证人”，这种情况导致其特别容易遭到逮捕和驱逐。[109、110]

四. 结论和建议

104. 根据国际法，加强移民治理中的促进性别平等办法主要是各国的责任。尽管如此，必须采取多方利益攸关方的办法来保护包括移民妇女和女童在内所有移民的权利。这一点在《安全、有序和正常移民全球契约》中得到体现，其中倡导采取一种涵盖了移民、侨民、当地社区、民间社会、学术界、私营部门、议员、工会、国家人权机构、媒体和政府的全社会办法。

105. 综述各国和其他有关利益攸关方提供的信息，发现很多国家已经采取措施保护和促进移民妇女和女童的权利。然而许多国家最近才采取这些措施，因此需要作出特别努力，以确保这些措施的实施和有效性。要实现在国家移民治理中促进性别平等的目的，最好的办法是将其纳入更广泛的基于人权和促进性别平等的总体政策以及旨在实现性别平等的一般性承诺。

106. 在人权框架方面，一些国家的人权框架适用于其境内或其管辖范围内的所有人，无论是否为该国国民。这些国家往往强调性别平等和不歧视，同时保护移民

---

[106] 见性别平等委员会提交的资料，第 5 页。

[107] 见世界妇女联系组织提交的资料。

[108] 见无证移民问题国际合作平台提交的资料。

[109] 全球拘留问题研究项目，黎巴嫩移民拘留，(https://www.globaldetentionproject.org/countries/middle-east/lebanon)，2019 年 6 月 13 日查询。

[110] 见联合国妇女署提交的资料：联合国妇女署亚太地区办事处开发了一个有用的工具包，为保护和增进移民妇女的人权提供全面指导(http://asiapacific.unwomen.org/en/digital-library/publications/2019/03/empowering-women-migrant-workers-from-south-asia#view)。

妇女和女童免遭基于性别的暴力。其他一些国家在立法中明确纳入促进性别平等的概念或者这一概念的变体。一些国家还要求政府机关和机构从性别平等的角度出发审查当前立法并关注移民妇女和女童的需求。

107. 在促进性别平等的移民政策方面，情况更为复杂。根据收到的信息，在努力了解不同国家移民妇女和女童的具体需求、挑战、意见和实际情况，以及把按性别区分的需求纳入不同的社会融合政策方面，已经取得很大进步，让移民妇女和女童能够更有效地融入社会。例如，在向她们提供语言课学习机会时，采用了允许移民妇女带子女上课的课程结构。一些语言课程针对文化水平较低的移民妇女进行了调整。一些国家还提供特定的技能培训并为移民妇女进入劳动力市场提供支持。但是值得注意的是，许多国家的移民政策似乎没有区分性别，对移民妇女和女童的权利和福祉造成了特别不利的影响。

108. 一些国家还付出了巨大努力，确保就一系列问题向移民妇女和女童开展宣传，特别是在遭遇人口贩运风险和寻求更多帮助途径方面。之所以开展这些努力，是因为认识到移民妇女和女童如果无法充分了解自身可享有的权利和支持，就特别容易受到伤害。

109. 此外，一些国家指出自己坚持运用促进性别平等的方式开展预算编制。一些国家还致力于在外交政策中和与其他国家交往时促进性别平等。

110. 虽然本报告主要侧重于良好做法，但显然，继续加强促进性别平等的移民立法和政策对于保护移徙妇女和女童的人权是不可或缺的。例如，重返社会政策中未能充分体现返回原籍国的移民妇女和女童的需求。目前也缺乏促进性别平等的照护和特别程序来满足移民妇女，包括女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者和性别多样者的需求，特别是拘留情况下的需求。此外，男童与女童仍然因移民相关原因遭到拘留，这显然违反了相关的国际人权标准。

111. 在收集国际移徙背景下的按性别和年龄分列的资料方面，特别是被拘留移徙人口相关数据方面，各国进展有限。目前对国际移徙的了解仍然受到数据不足、缺乏可靠性和数据收集不规范的限制。这些都是建立强有力监测体系的障碍。

建议

112. 一个保障性别平等和不歧视、保护所有妇女和女童权利的强有力的国家人权框架是保护和促进移民妇女和女童权利的重要起点。为加强国家立法框架，增加涉及移民治理的国家法律和政策在促进性别平等方面的力度，谨敦促各国签署和批准相关的国际人权条约，特别是《消除对妇女一切形式歧视公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

113. 需要继续将移民立法和政策中促进性别平等的办法作为各级的优先事项。《安全、有序和正常移民全球契约》的通过推动了各国在这方面达成全球共识。关键是要确保以基于人权、促进性别平等和对儿童敏感的方式执行《移民问题全球契约》。

114. 各国应增加移民妇女和女童入境和居留的正规途径，以加强其对权利的享有。证据显示，通过不正规移徙路线移民的妇女和女童遭受暴力、剥削和歧视的风险更高。

115. 各国还应制定以人权为基础、促进性别平等和对儿童敏感的移民政策，承认移民妇女和女童的独立性和作用，并增强其权能，提高其领导能力。考虑到移民妇女和男子面临不同的挑战，这些政策应解决包括移民妇女和女童在内的所有移民的具体需求和挑战。因此，除其他外，要求各国：

(a) 更好地提供准确和按性别、年龄和其他特征分列的移民数据，支持开展关于国际移徙背景下的性别平等相关趋势和挑战的研究和分析：这些举措可促进循证的移民决策，对制定促进性别平等的移民政策也至关重要；

(b) 让移民妇女和女童以及她们的代表，包括民间社会组织参与移民政策的制定进程和决策；

(c) 通过积极接触移民，增进对移民妇女、男子、女童和男童面临的不同现实及其具体需求的了解；

(d) 消除劳动力市场上针对性别的障碍，例如为移民妇女提供独立于其家庭、配偶和雇主的合法身份；

(e) 确保与移民有关的立法、政策和方案旨在满足包括妇女和女童在内所有移民的具体需求，并确保他们获得足够的资助；

(f) 及时有力地对法律和政策给移民造成的不同影响开展对性别平等有敏感认识的分析。修订任何不尊重性别平等并且事实上对所有移民特别是移民妇女和女童享有人权和人权获得保护产生负面影响的法律和政策;

(g) 确保在移徙的所有阶段都能提供并且都能获得与移民妇女和女童的公民权、文化权、经济权、政治权和社会权有关的信息，以及与在遭受暴力情况下的投诉机制和可用补救办法有关的信息;

(h) 采取平权行动，积极招募女性社会工作者、执法人员和服务提供者，特别是在收容和拘留设施以及边境;

(i) 向所有移民，包括移民妇女和女童提供注重保护的离境前培训：此类培训应侧重于减少脆弱性，应包括有关基于性别的暴力的信息以及与贩运人口、特别是以性剥削为目的的贩运人口的性别层面有关的信息。这些培训中还应包括实用措施，例如从性别平等角度出发认识文化差异、培养语言技能、提供紧急联系电话号码和解释当地法律、法规和制度;

(j) 在开展面向决策者、移民和庇护当局、边防警察和其他执法人员、社会工作者、从事移民妇女和女童工作的服务提供者的培训方案时，在其中结合促进性别平等的办法：应提供脆弱性指标方面的信息，包括与确定适当移交机制有关的信息;

(k) 及早确认可能遭受基于性别的暴力或人口贩运之害的移民妇女和女童，重点是查明脆弱性，从其最先到达的地点开始查，并且降低确认程序中的举证门槛。此外，一旦有理由怀疑有人沦为基于性别的暴力或人口贩运的受害人，就应为其提供援助和保护，无论犯罪人是否已被确认、起诉或定罪，也无论受害人的法律地位、民族、国籍或在刑事诉讼中的合作程度如何；

(l) 确保获得医疗保健服务，包括与性健康和生殖健康有关的服务机会。需要在医疗保健服务和移民当局之间建立一道防火墙屏障，避免妨碍移民妇女和女童有效获得这些服务;

(m) 确保当地警方和移民当局之间有明确的防火墙屏障，以鼓励举报犯罪行为，特别是基于性别的暴力：必须无条件地向曾经遭受暴力的人，包括遭受基于性别的暴力的人提供援助和综合支持，无论犯罪人是否已被确认、起诉或定罪，也无论受害人的移民身份如何。

116. 虽然鼓励各国在国际移徙方面逐步废除行政拘留移民的做法，但各国应立即采取措施，确保拘留条件符合最低的国际标准，并尊重包括妇女在内所有移民的人权，无论其性取向和性别认同如何。同时，敦促各国探索替代拘留的办法，包括作出社区照护安排和建立旨在保护移民的机构。

117. 对于女童和男童，各国应停止按照移民身份来决定是否实行拘留的做法，因为拘留绝对不符合儿童的最佳利益。

118. 移民收容机构应适应所有移民按性别区分的需求，包括良好的照明、安全和男女分开的用水以及个人卫生和环境卫生设施。