



大会

Distr.: General
13 October 2017
Chinese
Original: English

第七十二届会议

议程项目 14

联合国经济、社会及有关领域主要大型会议
和首脑会议成果的统筹协调执行及后续行动

2017 年 10 月 6 日教廷常驻联合国观察员给秘书长的信

谨随函转递题为“应对难民和移民：20 个行动要点”的文件，这是教廷对安全、有序和正常移民全球契约协商和政府间谈判的正式投入(见附件)。

立足于天主教会的心得和思考，在世界各地进行积极协商后，制订了 20 个行动要点，并经方济各教皇特别核准。

请将本信及其附件作为大会第七十二届会议议程项目 14 下的文件分发给荷。

教廷常驻观察员

大主教

贝尔纳迪托·奥扎(签名)

* 由于技术原因于 2017 年 10 月 27 日重发。



2017 年 10 月 6 日教廷常驻联合国观察员给秘书长的信的附件

应对难民和移民：20 个行动要点

千百年来，迁移的人口一直获得天主教会的援助和特别关注。今天，面对近期流离失所者最大规模的迁移，天主教会认为必须声援他们，与国际社会合作，继续开展这项工作。

由于迫害、暴力、自然灾害和贫困的祸害，人们被迫大批离开家园，但是应该承认，移民不是新现象，而是人们对危机的自然反应，是每个人与生俱来追求幸福和美好生活的愿望。这一现实，及其重要的文化和精神层面，对全世界的态度和反应正在产生重大影响。

经验告诉我们，即使在当前的危机中，仍可以做出有效、共同的反应。天主教会期待与国际社会一道促进和采取此类措施，保护目前迁移的所有人的尊严、权利和自由，包括被强迫的移民、人口贩运的受害者、寻求庇护者、难民和境内流离失所者。

联合国制定关于安全、有序和正常移民以及关于难民的全球契约进程是个独特机会，通过国际合作和分担责任共同作出反应。

天主教会对将要纳入全球契约的许多问题已经采取立场，借助其多种多样和长期的牧灵经验，愿积极为这两个进程做出贡献。为支持这一贡献，梵蒂冈移民和难民部(促进人类整体发展部)征求各主教会议和从事该领域工作的天主教非政府组织的意见，编写了下列 20 个行动要点。这些要点已得到教皇核准。这些要点基于天主教会在基层应对移民和难民需求的最佳做法。这些要点并未全盘列出天主教会有关移民和难民的教义，而是提供一些实际考虑因素，供天主教和其他倡导者在与政府进行对话制定全球契约过程中加以利用、增添和发展。

这 20 个要点倡导的有效和业已验证的措施，共同构成对当前挑战的一体反应。根据教皇方济各的教导，这些要点分属四个标题：欢迎、保护、促进和融合。每个标题都是一个主动动词和行动呼吁。以目前的可能性为出发点，最终目标是为所有人建立包容和可持续的共同家园。我们真诚希望，这些行动要点能为决策者和参与改善移民、难民、寻求庇护者和境内流离失所者、特别是最弱势群体境遇的有关各方提供乐于接受的指导。

经验证据表明，移民的情况越来越复杂，致使难以明确区分移民和难民。他们的需求往往非常相似，甚至完全相同。因此，要让起草和谈判工作努力在两项全球契约之间实现最大限度的和谐一致。此外，这两项契约应对人民的生活产生真正的影响，因此应纳入将实现的具体目标和大目标以及报告机制。

移民和难民部提出了 20 个行动要点，作为对 2018 年年底前起草、谈判和通过关于移民和难民的全球契约的贡献。在方济各教皇指导下，该部支持这些要点体现的原则，并期待与国际社会共同努力，将其纳入全球契约。

一. 欢迎：改善移民和难民的安全和合法渠道

移民应当安全、合法和有序，移民的决定应属自愿。据此提出以下行动要点。

1. 鼓励各国禁止任意和集体驱逐。“不驱回”原则应始终得到尊重。这项原则依据的是有关个人的情况，而不是笼统声称一国如何“安全”。各国应避免采用安全国家清单，因为这类名单往往不能满足难民的保护需要。
2. 鼓励各国和所有相关行为体，扩大安全和自愿移民和重新定居的替代合法途径的数量和范围，充分尊重不驱回原则。这些渠道包括：

- a. 通过给予人道主义签证的做法；如果已经存在，作为国家政策优先事项，扩大其使用范围；
- b. 鼓励更广泛地采用学生签证，包括学徒和实习方案，以及各级正规教育；
- c. 通过人道主义走廊方案，为特别易受伤害者，包括被迫逃离冲突和自然灾害者，签发人道主义签证以允许合法入境；
- d. 通过立法，以便能通过公民、社区和组织给予的社区和私人赞助融入当地社区；
- e. 通过难民重新安置政策，如已列入法律框架，增加安置难民人数，使其规模能满足联合国难民事务高级专员公署确定的年度重新安置需要；
- f. 提供家庭团聚签证，如已提供，增加这类签证的签发，特别是为所有家庭成员的团聚(包括祖父母、兄弟姐妹和孙子孙女)；
- g. 制定国家政策，使邻国通过给予临时保护地位等途径，立即接收被迫逃离来源国境内武装冲突、迫害或普遍存在的暴力行为的人们，即便是暂时接收；
- h. 负责任和有尊严地欢迎移徙者和难民，

首先为其提供体面而适当的住房；大批寻求庇护者和难民聚集在一起，没有产生积极的结果。相反，如此聚集造成新的易受伤害和困难局面。已在不同地方开展的更广泛的欢迎方案，似乎更倾向于个人接触，可以进行更多的优质服务，增加成功的保证。¹

3. 鼓励各国采取国家安全的视角，充分考虑即将入境的所有移民、寻求庇护者和难民的安全和人权。例如：

- a. 对边境地区工作的公职人员和执法人员进行国际人权法和国际难民法培训；
- b. 制定国家政策，在处理申请人法律地位之前，首先解决寻求接纳者的需要和脆弱性，包括获得基本服务；

¹ 方济各教皇，对移民与和平国际论坛与会者的讲话，2017年2月21日。

- c. 通过国家安全政策，优先考虑逃离武装冲突、迫害或普遍暴力的难民和寻求庇护者的安全和保护，通过确保快捷筛选和接纳的程序迅速实现人身安全；
- d. 制定国家政策，规定采取替代拘留寻求入境者的办法。

二. 保护：确保移民和难民的权利和尊严

天主教会认为，必须采取整体和综合办法，侧重以人为本。确实，整体办法仍然是最好的办法，可以查明和克服有害的陈规定型观念，在几个特别方面避免对任何人的污名化，以考虑到人作为一个整体的所有层面和根本方面。

适当落实人权确实有益于移民，也有益于来源国和接受国。建议的措施不只是对移民的惠益。这些措施符合移民、东道国社会以及整个国际社会的利益。促进和尊重移民的人权和尊严，能确保社会中每个人的权利和尊严都得到充分尊重。²

移民、寻求庇护者和难民应作为人有尊严地得到接受，其人权得到充分尊重，不论其移民身份如何。虽然各国有权管理和控制其边界，接收移民和难民必须符合国际人权法和国际难民法等国际法规定的适用义务。移民和难民拥有的替代和合法途径越多，就越不可能为犯罪网络所侵害，沦为人口贩运的受害者，或偷运移民中剥削和虐待的受害者。

生命权是公民和政治自由的最基本保证。《公民权利和政治权利国际公约》第 6 条规定，“人人有固有的生命权。这个权利应受法律保护。不得任意剥夺任何人的生命”。³ 所有对移民、难民和寻求庇护者的反应措施，特别是在搜索和救援行动中，应首先旨在确保和保护所有人的生命权，无论其身份如何。据此提出下列行动要点：

4. 鼓励劳工移民大量外流的国家采取相关政策和措施，为选择移居国外的公民提供保护。例如：

- a. 建立离境前国家信息系统和开展培训，提醒和教育公民和雇主，以及在边境工作的公职人员和执法人员，查明强迫劳动或贩运人口的迹象；
- b. 规定对就业招聘者的国家条例和认证；
- c. 在部一级设立专门负责海外侨民事务的部门；
- d. 制定国家政策，保护海外侨民和移民社区的利益，包括通过领事保护和法律服务。

5. 鼓励劳工移民大量流入的国家采取国家政策，保护他们免受剥削、强迫劳动或贩运。若干实例如下：

² 2015 年 6 月 15 日教廷常驻联合国和日内瓦其他国际组织观察员在日内瓦人权理事会第二十九届会议与移民人权问题特别报告员互动对话上的发言。

³ 见大会第 2200(XXI)A 号决议，附件。

- a. 颁布立法，禁止雇主扣留雇员的护照和其他形式的身份证明；
 - b. 颁布国家政策，为外国居民提供诉诸司法的机会，而不论其移民身份如何，使其能够报告侵犯人权行为和暴力事件，而不担心受到报复，包括拘留和驱逐出境；
 - c. 颁布国家政策，使移民能够开立私人、个人银行账户，能够让雇主直接存入款项；
 - d. 通过国家最低工资法，规定定期和可预测地支付工资，至少按月支付。
6. 鼓励各国制定国家政策，使移民、寻求庇护者和难民能充分利用自己的技能和能力，更好地为自己及所在社区的福祉做贡献。例如：
- a. 给予难民和寻求庇护者行动自由，并提供工作许可证和旅行证件，允许其返回东道国，特别是在其他国家找到就业机会的人；
 - b. 除了较大规模的接待和身份识别中心，开展方案，让地方社区参与收容数目较少的寻求庇护者；
 - c. 颁布法律，使寻求庇护者、难民和移民能开立银行账户，开办企业，进行金融交易；
 - d. 颁布国家政策，使移民、寻求庇护者和难民能获得和使用电信，如互联网或手机 SIM 卡，避免繁琐的程序或收费；
 - e. 颁布国家政策，使已遣返和回返的移民和难民能在来源国迅速获得就业机会，从而鼓励他们重新融入社会。
7. 在颁布国内立法以解决孤身儿童或与家人分离的未成年人的脆弱处境方面，鼓励各国履行《儿童权利公约》规定的义务。例如：
- a. 采取措施替代强制拘留，强制拘留绝不符合儿童的最大利益，无论其移民身份如何；
 - b. 为孤身儿童或与家人分离的未成年人提供寄养或监护；
 - c. 为家庭、未成年人和成年人分别设立处理中心。
8. 在处理所有移民未成年人时，鼓励各国履行《儿童权利公约》规定的义务，除其他外，建议采取下列行动：
- a. 通过程序，保证对接近法定成年年龄的未成年人的法律保护。特别是，颁布立法，维护其法律地位，使其避免成为无证人员而被拘留和驱逐出境；
 - b. 通过程序，允许接近法定成年年龄的未成年人不间断地继续其学业；
 - c. 通过政策，规定对所有生育进行登记，为每个新生儿提供出生证明。

9. 鼓励各国通过国家政策，为移民、寻求庇护者和难民提供平等接受各级教育的机会。例如：
 - a. 颁布国家或区域政策，让移民和难民能获得小学和中学教育，无论其移民身份如何；
 - b. 颁布政策，规定移民和难民能获得的小学和初中教育达到与公民所获教育相同的标准。
10. 鼓励各国通过立法，规定移民和难民能获得充分的社会保护。例如：
 - a. 颁布立法，确保移民和难民的健康权，包括到达后立即获得初级保健服务，而无论其移民身份如何；
 - b. 颁布立法，规定参加国家退休金计划的途径，保证社会保障覆盖和退休金福利在国家之间可以转移，以防止移民和难民因其移民身份而失去应享福利。
11. 鼓励各国颁布立法，防止移民和难民陷入“无国籍”状态。特别是：
 - a. 颁布立法，在有关无国籍状态的国际公约和人权条约以及有关取得国籍权利的条款所规定的权利和自由方面，给予充分保护和适当的待遇标准；
 - b. 规定有效解决无国籍问题的必要的法律和政策改革，在无国籍状态的识别、防止、减少和保护四个方面开展工作，并在儿童出生时给予公民身份。

三. 促进：促进移民和难民的人类整体发展

目前，逃离武装冲突者的平均流亡时间是 17 年。移民劳工也是这样，离家时间可达许多年。收容国不仅要采取应急措施，提供基本服务，还应保证建立结构，使长期留下的人作为人得到发展，并为东道国的发展作出贡献。此外，2030 年可持续发展目标的一项基本原则是“不让任何一个人掉队”，因此，国际社会应注意将难民、寻求庇护者和移民劳工纳入其发展计划。据此提出以下行动要点：

12. 鼓励各国颁布立法，使居住在东道国的所有移民、寻求庇护者和难民的正规技能得到承认、转移和进一步发展。例如：
 - a. 制定政策，为合格的移民、寻求庇护者和难民提供接受高等教育的机会并给予支持；
 - b. 制定政策，为合格的移民、寻求庇护者和难民提供与公民相同的参加学徒和实习方案的平等机会；
 - c. 颁布政策，促进移民和难民学术和职业教育的评估、验证和承认，包括高等教育，例如通过大学间安排以及双边和多边协定。
13. 鼓励各国通过法律、政策和措施，促进移民、寻求庇护者和难民的就地安置。例如：

- a. 在尚无此种法律的地方制定法律，承认寻求庇护者和难民自由迁移和自由选择居住地的权利；
 - b. 在尚无此种法律的地方制定法律，在主管国家当局进行登记时承认寻求庇护者和难民的工作权利；
 - c. 制定政策，在东道国范围内提供参加当地语言和习俗课程和培训的机会，以移民和难民中最通用的语言印刷公告和信息。
14. 鼓励各国采取政策和措施，促进并维护家庭的完整和福祉，无论移民身份如何。例如：
- a. 颁布法律，允许难民和移民与家人团聚，承认这些家庭成员的工作权利。收入最低下限或证明有能力提供财政支持，不应成为未成年人与其父母团聚的必要条件；
 - b. 颁布法律，扩大家庭团聚政策的范围，以包括所有家庭成员(包括祖父母、兄弟姐妹和孙子孙女)，目的是在重新安置过程中使整个家庭不被拆散；
 - c. 颁布政策，以利追查家人下落和团聚；
 - d. 颁布法律，禁止并积极防范虐待未成年工人，确保工作安全，不会损害其健康、福祉或有损其受教育的机会。
15. 鼓励各国制订政策和措施，为有特殊需要或弱势的移民、寻求庇护者和难民提供与其他残疾公民相同的机会。例如：
- a. 制定政策，使所有残疾人能够获得援助残疾人的设备(如轮椅、导盲犬、助听器)，而无论移民身份如何；
 - b. 颁布政策，促进使孤身或与家人分离的未成年残疾人迅速获得特别教育或职业培训及保健。
16. 鼓励国际社会增加对收容和支持因逃离武装冲突而大量涌入难民和移民国家的发展和紧急援助的份额，使所有人受益，而无论移民身份如何。例如：
- a. 鼓励捐助国调整援助和协助，以在难民和移民抵达后，在收容地区纳入医疗、教育和社会服务基础设施发展。例如，在当地能力已经不堪重负或耗尽的地方，为增建教室和师资培训提供经费；
 - b. 鼓励捐助国采取政策，为面临相似经济和社会不利条件的当地家庭留出一定百分比的为难民和移民提供的直接援助以及受益于方案和服务的机会。
17. 鼓励各国制订政策和措施，在信仰和实践中保障所有移民和难民的宗教自由，不论其移民身份如何。

四. 融合：通过移民和难民更广泛的参与使社区更丰富

被接受的移民和难民有责任尊重接纳他们的社区的价值、传统和法律，接受移民和难民的社区应承认每个移民都能为整个社区做出有益贡献。对这两方面而言，接受移民和难民是增加了解和扩大视野的机会。双方因互动而相互充实，整个社区因包括居民和移民在内的全体成员的更多参与而得到加强。这也适用于选择返回家园的移民或难民。据此提出以下行动要点：

18. 融合既非同化，也不是纳入，而是一个“双向过程”，主要基于共同承认对方文化的丰富性，据此理解，鼓励各国颁布立法，促进就地安置。例如：

- a. 通过法律和宪法规定，在出生时就赋予公民身份；
- b. 通过法律，为所有难民及时提供获得公民身份的途径；
- c. 采用基于权利和基于需要的办法赋予公民身份；公民身份不应取决于经济地位或财产所有权；
- d. 通过法律，赋予老年申请人(超过 50 岁)公民身份而不规定“新语言要求”；
- e. 通过法律，促进外国居民家庭成员的合法移民；
- f. 通过法律，允许东道国长期居民身份的正规化。

19. 鼓励各国采取政策和方案，积极推动关于移民和难民的正面介绍和对他们的声援。例如：

- a. 向主办展示外国人社区成员文化的积极方面活动的城市当局和宗教组织提供补贴；
- b. 参加认同和介绍收容难民和移民并使其融入当地社区的个人和群体正面实例的公共宣传运动；
- c. 规定以较多移民和难民使用的语言发布公告；
- d. 颁布政策，推动当地社区内的热情接待，积极寻求欢迎和将移民融入当地社区。

20. 在外国国民被迫逃离东道国境内暴力或环境危机的情况下，他们往往有资格参加自愿遣返方案或撤离方案。在这些情况下，应鼓励东道国、捐助国或来源国制定政策和程序，促进回返者重返社会。例如：

- a. 增加捐助方资金，以加强陷入外国危机的回返工人回返或过渡援助方面的基础设施；
- b. 颁布法律，承认回返公民在国外获得的教育或其他证书并允许转换，对于具备专业或职业资格证书的人员(例如训练有素的教师、电工、医务人员和重型设备操作员)，准许他们迅速获得进入劳动力市场的机会。