



大会

Distr.: General
22 July 2024
Chinese
Original: English

第七十九届会议

临时议程* 项目 71 (b)

人权问题，包括增进人权和基本自由
切实享受的各种途径

移民的人权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递移民人权特别报告员杰哈德·马迪根据人权理事会第 52/20 号决议提交的报告。

* A/79/150。



移民人权特别报告员杰哈德·马迪的报告

儿童首先是儿童：在移民背景中保护儿童权利

摘要

在本报告中，移民人权特别报告员杰哈德·马迪强调了国际法对儿童权利的全面保护，这种保护适用于所有儿童，无论其移民身份如何，并分析了移民背景下儿童面临的当代人权问题。通过本报告，特别报告员旨在使全球关注移民环境中儿童权利面临的紧迫挑战，并为今后的优先行动奠定基础。

一. 导言

1. 儿童和家庭移民的原因是多方面的、复杂的，而且往往相互交织。这些原因可能包括缺乏可持续的生计、贫困和经济困难；获得基本服务的机会有限；教育和就业的愿望和机会；家庭团聚；家庭暴力和虐待；人权被剥夺；有害的文化习俗；武装冲突、迫害、暴力、灾害以及气候变化和环境退化的影响等造成的流离失所。移民决定往往是在生活选择受到限制的情况下作出的，儿童和家庭在各种愿望、对家庭成员和社区的责任感以及离开家园的压力之间左右为难。¹
2. 国际移民背景下的儿童通过正常或非正常移民途径跨越国界，他们可能与父母或家庭成员在一起，也可能不与父母或家庭成员在一起，或者可能在父母移民时留在原籍国。他们往往是混合移民流动的一部分，² 其中可能包括移民、难民和寻求庇护者，孤身和离散儿童、³ 无国籍和无证件儿童、被贩运和偷运儿童，在没有主要照顾者保护的情况下成长的儿童的脆弱性更高。移民往往是周期性和持续性的，⁴ 儿童的移民或难民身份在其移民行程中可能会发生数次变化；但他们的主要身份是儿童。无论他们来自哪里，也无论他们和他们的家人为何移民，移民背景下的儿童首先是儿童，享有与所有儿童相同的人权，这些权利不会因边界而终止。
3. 在安全和管理良好的情况下，移民可以为儿童和家庭提供重要的机会，包括接受教育、改善生活条件、改善前景、免受伤害，以及为原籍、过境和目的地社区做出重要贡献的能力。
4. 尽管如此，世界各地仍有数以百万计的儿童因其本人或其家庭的移民身份，其儿童权利受到侵犯。不尊重和保护儿童权利的移民过程给儿童带来严重风险，威胁到他们的生命、发展和福祉。2020 年，全球有 2 800 万国际儿童移民（占估计的 2.81 亿国际移民的 10.1%，占世界儿童的 1.4%），⁵ 因此，在有关人权和移民的讨论中突出儿童权利至关重要。

¹ 联合国儿童基金会(儿基会)、国际移民组织(移民组织)以及儿童和青年主要群体，《在气候变化中背井离乡的儿童：与流动中的年轻人一起并为他们将挑战转化为机遇》，简报(2021 年 10 月)》，第 10 页。

² 混合移民是指人们的跨界流动，包括逃离迫害和冲突的难民、贩运活动的受害者和寻求更好生活和机会的人(见移民数据门户网站 migrationdataportal.org)。

³ “无人陪伴”儿童指的是与父母和其他亲属分离，没有得到根据法律或习俗有责任照顾他们的成年人的照顾的儿童。“失散”儿童指的是与父母或法定或习惯上的主要照料者分离，但不一定与其他亲属分离的儿童。见残疾人权利委员会，第 6 号一般性意见(2005 年)，第 7-8 段。

⁴ 儿基会，重新想象移民对策：从非洲之角移民的儿童和青年身上吸取的经验教训(2021 年)，第 6 页。

⁵ 移民组织，《2024 年世界移民报告》，第 4 页。联合国关于国际移民统计的建议将“国际移民”定义为改变其通常居住国的任何人，因此，这包括难民和其他需要国际保护的人。

5. 不幸的是，我的前任在 2009 年关于保护移民背景下儿童的报告(A/HRC/11/7)中提出的许多关切问题在 15 年后仍然存在。本报告重申并阐述了这些关切和挑战，其中许多问题在当代移民环境中更加复杂，包括几个国家采取越来越严格的移民政策的趋势；边境和移民程序境外化；将非正常移民行为犯罪化；种族歧视加剧，包括通过用于边境执法的数字技术来这样做；⁶ 将人权维护者和致力于拯救移民生命的组织作为攻击目标，⁷ 这削弱了拯救处于危险中的儿童的能力；遣返和重新接纳安排缺乏对儿童权利和安全的正当程序保障；冠状病毒病(COVID-19)疫情期间某些前所未有的移民相关做法；以及气候变化引起的流离失所现象的增长。

6. 受气候变化影响而被迫迁移的儿童只会增加，仅在 2020 年，与天气有关的事件就与估计 980 万新的(主要是境内)儿童流离失所有关。⁸ 在灾害情况下，儿童往往会经历身心压力和创伤，目睹家园和社区被毁，失去家人，并与父母或照顾者分离(或担心与父母或照顾者分离)，这加大了剥削、儿童贩运和虐待的风险。⁹ 截至 2023 年底，4 700 万儿童因不安全、武装冲突和迫害而被迫流离失所，无论是在国家境内流离失所还是跨境作为难民寻求国际保护。¹⁰

7. 近年来，新的政策文书和指南重申，国际法对儿童的全面保护适用于所有儿童，不论其移民身份如何。其中包括 2017 年儿童权利委员会和保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会就国际移民背景下的儿童人权发表的两份联合一般性意见，¹¹ 以及本任务负责人 2020 年关于儿童移民拘留问题的报告。¹² 这方面还包括通过《安全、有序和正常移民全球契约》和《难民问题全球契约》，其中《全球移民契约》将对儿童问题的敏感性列为移民治理所有方面的一项指导原则。¹³ 几个国家和利益攸关方在 2022 年《全球移民契约》第一次全球审查(国际移民审查论坛)上作出了以儿童为重点的允诺，包括努力结束儿童移民拘留的允诺。在 2023 年全球难民论坛上，各国和利益攸关方做出了 90 多项与儿童权利多利益攸关方允诺有关的允诺，包括一些关于结束儿童移民拘留的镜像允诺。

⁶ 见 A/75/590 和 A/HRC/48/76。另见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和埃塞克斯大学，“数字边界治理：基于人权的方法”(2023 年 9 月)。

⁷ 见 A/77/178。

⁸ 儿基会联合王国委员会，《面临风险的未来：在不断变化的气候中保护流动儿童的权利》(2021 年)，第 5 页。

⁹ 儿基会，《在不断变化的气候中流离失所的儿童：为已经开始的未来做准备》(2023 年)。

¹⁰ 联合国难民事务高级专员(难民专员)，难民数据查询(2024 年 6 月 18 日查看)。

¹¹ 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)；保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)。

¹² 见 A/75/183。另见 A/HRC/15/29(人权高专办关于在移民背景下保护儿童权利的研究报告)。

¹³ 《全球移民契约》，第 15 段；另见《难民问题全球契约》。

8. 最近采取的措施加强了儿童权利在国际法中的地位，其基石是适用于所有儿童的《儿童权利公约》。¹⁴ 根据《公约》对儿童的定义，本报告涉及 18 岁以下的儿童。¹⁵ 虽然重点是儿童，但必须认识到，向成年人的过渡并不是瞬间性的——然而，移民儿童往往因为到了 18 就在一夜之间就失去了保护，这可能导致失去住所、支助、获得服务的机会和居留许可，并可能遭拘留和驱逐。在儿童社会心理发展的重要时期，如果知道他们将面临这种不确定性和不稳定性，就会对儿童的福祉产生负面影响，并增加儿童失踪的风险。¹⁶

二. 在移民背景下保护儿童权利

A. 移民背景下的总体人权原则

9. 下文所述《儿童权利公约》的总体原则必须指导所有涉及儿童的行动，无论其移民身份如何。

1. 不歧视

10. 《公约》第二条规定，缔约国有义务尊重、保护和确保其管辖范围内的每一名儿童享有《公约》所规定的权利，¹⁷ 不受任何歧视，不论儿童或其父母的身份如何，并确保儿童受到保护，不受基于儿童父母、法定监护人或家庭成员的身份、活动、所表达的观点或信仰而加诸的一切形式的歧视或惩罚。儿童权利委员会和移民工人问题委员会强调，在儿童与移民背景下，所有移民政策和程序都应应将不歧视原则¹⁸ 置于中心位置，不论儿童或其父母的移民身份如何。此外，消除种族歧视委员会指出，根据公民身份或移民身份进行区别对待，如果不是为了一个合法的目的或者以与实现这种目的不相称的方式应用这种区别对待的标准，则此种区别对待构成歧视。¹⁹

11. 移民背景下的儿童可能特别容易受到“事实上的”歧视，²⁰ 因此各国有必要采取积极措施，消除导致和延续事实上的歧视的条件和态度。²¹ 不歧视义务还要求各国查明需要采取特别措施才能享有其权利的任何儿童群体，同时考虑

¹⁴ 《儿童权利公约》。

¹⁵ 同上，第一条。

¹⁶ 儿基会和其他，“在送回政策和实践中尊重儿童权利的指南”(2019 年 9 月)，第 27 页。

¹⁷ 管辖权包括一国的领土及其“有效控制”下的地区(即一国行使类似国家权力的地区)。见 Bruce Abramson, *Article 2: The Right of Non-Discrimination* (Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2008), pp.127-128。

¹⁸ 不受歧视的权利也载于《公民及政治权利国际公约》第二、十六和二十六条；《经济社会文化权利国际公约》，第二条第二款；《消除一切形式种族歧视公约》，第一、二以及四至五条；《消除对妇女一切形式歧视公约》，第二条；《残疾人权利公约》，第五条；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，第七条。

¹⁹ 消除种族歧视委员会，第 30 号一般性建议(2004 年)。

²⁰ “事实上的”歧视发生在实践中，而不是在法律上(“法律上的”歧视)。

²¹ 第 3 号/第 22 号联合一般性意见(2017 年)，第 26 段。

到交叉因素，²² 包括性别、性别认同或性取向、种族、肤色、族裔或国籍、残疾、宗教、经济状况和移民状况等。

2. 儿童的最大利益

12. 在适用《公约》第三条的原则方面，没有任何例外或限制，即在涉及儿童的一切行动中，儿童的最大利益应是首要考虑。²³ 正如儿童权利委员会所阐述的那样，最大利益原则有三个目的：儿童作为个人权利持有者所拥有的一项实质性权利；一项必须为所有其他儿童权利的解释提供依据的解释性法律原则；以及一项程序规则，要求所有影响儿童的决策都必须包括就决策对相关儿童可能产生的影响所作的评估。²⁴ 后者适用于影响个别儿童和特定儿童群体或一般儿童的国家行动，²⁵ 儿童权利委员会和移民工人问题委员会重申各国应确保在移民法、移民政策的规划、实施和评估中充分考虑儿童的最大利益。²⁶ 这就要求有一个持续的儿童影响评估和评价进程。

13. 虽然儿童的最大利益需要与其他受影响的利益相平衡，但最大利益的考虑不能被有关一般移民控制的考虑所压倒。各国必须针对涉及包括孤身和离散儿童和有家庭的儿童在内的儿童的各种移民情况，制定和实施强有力的、个性化的最大利益评估和确定程序，其中包括有关入境、住宿、居住、重新安置、遣返、驱逐出境或可能导致儿童与父母分离的成年人的拘留或驱逐出境的决定。²⁷

3. 生命权、生存权和发展权

14. 《儿童权利公约》第六条保护每个儿童的生命权，该条要求各国应最大限度地确保儿童的存活与发展。²⁸ 禁止集体驱逐和不推回原则²⁹ 是这方面的核心，因此必须考虑到儿童的具体情况，以确保不将任何儿童遣返到他们有可能遭受死亡、酷刑、残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚、强迫失踪或其他不可弥补的伤害的地方，无论是在将其遣返的国家，还是在儿童随后可能被遣送去的任何国家。这些风险包括童婚、其他形式的性暴力和性别暴力、³⁰ 招募儿童、

²² 儿童权利委员会，第 5 号一般性意见(2003 年)，第 12 段。

²³ John Eekelaar and John Tobin, “Article 3. The Best Interests of the Child” in *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, John Tobin, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2019) pp. 73-74.

²⁴ 儿童权利委员会，第 14 号一般性意见(2013 年)，第 6 段。

²⁵ 同上。

²⁶ 第 3 号/第 22 号联合一般性意见(2017 年)，第 29 段。

²⁷ 同上，第 31-33 段。

²⁸ 另见《公民及政治权利国际公约》第六条第一款(生命权)；《经济社会文化权利国际公约》，第十二条第一款(健康权)。

²⁹ 除其他外，见《关于难民地位的公约》，第三十三条；《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》，第三条；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，第十六条。

³⁰ 见儿童权利委员会，*F.M.A. 和 H.K.A. 诉丹麦*(CRC/C/93/D/140/2021)，第 7.7-7.8 段。

贩运人口以及剥削和虐待，包括最恶劣形式的童工劳动。在评估风险时还应考虑到食物或保健服务供应不足对儿童造成的特别严重的后果。³¹

15. 儿童权利委员会和移民工人问题委员会强调了儿童在移民过程中其生命和生存所面临的风险，其原因除其他外包括：有组织犯罪的暴力、难民营中的暴力、推回或拦截行动、边境当局过度使用武力、船只拒绝救援、极端的旅行条件、移民突袭、拘留和驱逐做法、获得基本服务的机会有限以及家庭分离。³² 各国义务保护儿童免遭可能危及其生命、生存和发展权的与移民有关的风险，并确保移民背景下的儿童，无论其本人或其父母的身份如何，都享有足以促进其身心、精神和道德发展的生活水准。³³ 这包括促进那些鼓励儿童个性的最大可能发展的休闲和游戏。移民儿童在过境国和目的地国的生存和发展权往往因其本人或其父母的权利受到制约而受到限制。

4. 发言权

16. 根据《儿童权利公约》第十二条，有主见能力的儿童有权对影响到其本人的一切事项自由发表自己的意见，对儿童的意见应按照其年龄和成熟程度给以适当的看待。参与既是每个儿童的一项基本权利，也是实现其他权利的一种手段，³⁴ 儿童发表意见的权利与在影响到他们的决策中将其最大利益作为首要考虑的权利之间存在着内在的相互联系。第十二条承认儿童的代理机构，这在移民背景下至关重要，因为儿童对其移民状况的看法可能与其家庭成员或社区其他部分的想法有很大不同：他们可能有不同的留下或离开的理由，可能受到移民决定的影响不同。³⁵ 我的前任表示关切的是，在一些国家，有人陪伴的儿童可能被剥夺发表意见的权利，并被视为其父母卷宗的“脚注”，这意味着给予庇护或其他正常身份的儿童特有的原因或个人原因可能被忽视。³⁶ 研究表明，儿童，特别是青少年，将自己视为移民过程中的主要推动者，能够表达自己的观点、经历、需求和愿望。³⁷

17. 为了使儿童表达意见的权利在其本人或其家庭的移民相关案件中具有实际意义，适当程序必须包括以及时、体恤儿童和适合年龄的方式以儿童自己的语言提供相关信息；提供免费和独立的法律意见和代理；在确认身份后立即为无人陪伴和离散儿童提供一名训练有素的监护人；由合格的口译员进行口译和(或)由熟悉儿童族裔、宗教和文化背景的人提供支持；无障碍申诉机制；并确保应在独立于其父母的情况下听取儿童的意见，并在家庭案件中考虑儿童的个人情

³¹ 儿童权利委员会，第 6 号一般性意见(2005 年)，第 27 段；儿童权利委员会，*D.D.诉西班牙* (CRC/C/80/D/4/2016)，第 14.4 段。

³² 第 3 号/第 22 号联合一般性意见(2017 年)，第 40-41 段。

³³ 同上，第 42-43 段。

³⁴ 儿基会，《儿童参与国家人权机构的工作》(2018 年)，第 7 页。

³⁵ 儿童权利委员会，*Z.S 和 A.S 诉瑞士*，(CRC/C/89/D/74/2019)，第 7.8 段。

³⁶ A/HRC/53/26，第 69 段。

³⁷ 例如，见儿基会，《重新想象移民对策》。

况。³⁸ 此外，在国际移民方面，各国应采取措施，促进儿童参与设计、执行、监测和评价直接或间接影响到他们个人或群体的政策。³⁹

B. 安全和定期的途径，包括家庭团聚

18. 儿童和家庭缺乏正常和安全的移民渠道，这种情况促使儿童踏上可能危及生命和极其危险的移民之旅。正常途径⁴⁰ 有助于减少移民易受害于性暴力和性别暴力、虐待、人口贩运、剥削和排斥的风险，并确保他们的人权得到保护和获得服务。⁴¹

19. 各国在《全球移民契约》中承诺，调整正常移民渠道和途径，以促进劳工流动和体面工作，优化教育机会，维护享有家庭生活的权利，并满足弱势移民的需要，以期扩大安全、有序和正常移民的途径并使之多样化。⁴² 这些将包括在移民无法适应或无法返回原籍国的情况下，提供人道主义签证、私人担保、儿童受教育的机会和提供临时工作许可证，以及有计划的搬迁和签证选择。⁴³ 儿童及其家人的入境和居留理由可根据国际人权法以及与处于弱势境况的移民相关的人道主义和其他考虑因素确定。人权理由除其他外，包括私人生活和家庭生活及团聚权(见下文 C 节)、儿童最大利益原则和不驱回原则。正如联合国移民问题网络所指出的那样，即使国际法没有严格规定，出于同情、人道主义或其他考虑而延长入境或居留的途径，也可以作为行使酌处权、国际合作和声援的一种方式。⁴⁴

20. 儿童有权与家人团聚，⁴⁵ 这是儿童独自移民的一个重要驱动力。《儿童权利公约》第十条规定，对于儿童或其父母要求进入或离开一缔约国以便与家人团聚的申请，缔约国应以积极的人道主义态度迅速予以办理。由于缺乏方便灵活的家庭团聚途径或家庭一起迁移以及入境和居留的选择，导致儿童采取不安全和不正常的途径与家庭成员团聚。⁴⁶ 儿童及其家庭在家庭团聚方面可能面临重大障碍，导致长期分离。这些障碍包括复杂的行政要求、有限的资格标准，包

³⁸ A/HRC/53/26，第 35-37 段；儿童权利委员会，第 6 号一般性意见(2005 年)，第 33 段；以及第 12 号一般性意见(2009 年)。

³⁹ 第 3 号/第 22 号联合一般性意见(2017 年)，第 39 段。

⁴⁰ 这包括在抵达前或抵达时提供签证；为已在境内的非正常移民办理正常化手续或颁发居留证和(或)工作许可证或其他经调整的移民身份。

⁴¹ 联合国移民问题网络，《脆弱情况下移民入境和居留的常规途径》，指导说明(2021 年)，第 2 段。

⁴² 《全球移民契约》，目标 5。

⁴³ 同上，第 21(g)-(h)段。

⁴⁴ 联合国移民问题网络，《常规途径》，第 20 段。

⁴⁵ 永远为了儿童最大利益。《儿童权利公约》，第十和二十二条；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，第四十四条。

⁴⁶ 儿基会，“移民背景下的家庭团聚”，工作文件。

括不反映儿童实际情况的限制性家庭定义、缺乏儿童最大利益程序、缺乏透明度的高度自由裁量决定以及缺乏信息、支持、法律援助和上诉可能性。⁴⁷

21. 各国为实现其在《全球移民契约》中关于途径的承诺，同意借鉴各种行动，包括为各级技能水平的移民获得家庭团聚程序提供便利，包括为此审查和修订适用的规定，如收入、语言能力、逗留时间、工作许可以及获得社会保障和服务等方面的规定。⁴⁸ 家庭团聚应允许入境和在境内正常化，并应向家庭成员提供与最初申请人相同的居留身份。⁴⁹ 精心设计和妥善管理的家庭团聚途径有助于各国政府努力加强正常移民途径，同时维护家庭生活和家庭团聚的权利以及儿童权利，并减少整个移民过程中的脆弱性。⁵⁰ 各国应优先考虑涉及儿童的家庭团聚申请。⁵¹

22. 家庭团聚必须始终以最大利益程序的结果为指导，包括家庭团聚的地点，因为有些儿童的移民决定是出于家庭冲突、照料者的忽视或虐待，或者有些儿童是家庭成员实施的贩运和(或)剥削的受害者。儿童权利委员会告知，当在原籍国与家人团聚存在会导致儿童权利遭到侵犯的“相当大的风险”时，不应采取这种遣返做法。⁵²

23. 我的前任曾建议各国采取适当措施，使移民的状况正常化，同时考虑到诸如移民的逗留时间、家庭状况以及社会、家庭、教育和经济联系等因素。⁵³ 正常化是保护移民背景下儿童权利和在移民政策中实现儿童最大利益原则的一个重要工具。鉴于不安全和不稳定的移民身份对儿童福祉有着负面影响，至关重要的是，必须为儿童制定明确和可利用的身份确定程序，以使其基于各种理由的身份正常化。⁵⁴ 根据《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第六十九条，各国应考虑身份正常化，以此确保移徙工人及其家庭成员不处于不正常情况，特别是考虑有关其家庭状况。为履行其在《全球移民契约》中关于解决和减少脆弱性的承诺，各国同意借鉴各种行动，包括在现有做法的基础上，根据个案情况，以明确和透明的标准，特别是在涉及儿童、青年和家庭的情况下，为身份不正常的移民获得可能促成正常身份的个人评估提供便利。⁵⁵ 联合国移民问题网络注意到，各国通常为已经在其境内的非正常情况下的移民实施

⁴⁷ 联合国移民问题网络，《常规途径》，第 21 段；Frances Nicholson, “The ‘essential right’ to family unity of refugees and others in need of international protection in the context of family reunification”, 法律和保护政策研究系列，PPLA/2018/02(难民署，2018 年)，第 121-122 页。

⁴⁸ 《全球移民契约》，目标 5，第 21(i)段。

⁴⁹ 联合国移民问题网络，《常规途径》，第 21 段。

⁵⁰ 同上。

⁵¹ [A/HRC/49/31](#)，第 47 段。

⁵² 第 4 号/第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 35 段。

⁵³ [A/HRC/53/26](#)，第 72(a)段。

⁵⁴ 第 4 号/第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 18 段。

⁵⁵ 《全球移民契约》，目标 7，第 23(i)段。

正常化方案的目的多种多样，包括为性暴力和性别暴力、性剥削或劳动剥削或人口贩运的幸存者提供具体的正常化途径，以及存在的许多与儿童特别相关的正常化标准的例子。这些因素包括与目的地国持久的情感、个人、经济或社会联系；确定儿童的最大利益可通过有安全身份的当地融合得到满足；以及自童年起就在居住国生活，否则有可能在 18 岁时成为无证件的儿童。⁵⁶

C. 保护家庭生活和家庭团聚

24. 《儿童权利公约》承认家庭是家庭所有成员、特别是儿童的成长和幸福的自然环境，并呼吁各国提供必要的保护和援助，使家庭能够承担起责任。⁵⁷ 这反映了家庭在儿童发展和儿童实现其权利的能力方面的关键作用。⁵⁸ 儿童权利委员会和移民工人问题委员会重申，国际移民背景下的儿童和家庭的家庭生活，包括儿童与兄弟姐妹的关系，不应受到任意或非法干涉，各国应采取积极措施维持家庭单位，包括使失散的家庭成员团聚。⁵⁹ 两委员会重申，以违反移民法为由驱逐儿童的父母是不相称的，因为以移民相关罪行为由驱逐父母所获得的好处，不超过儿童的家庭生活权及其对儿童发展的影响。⁶⁰ 儿童权利委员会澄清说，“家庭”必须从广义加以理解，以列入亲生、收养或领养父母，或适用时，列入大家庭的远亲近属，或按地方习俗罗列的族群。⁶¹

25. 家庭团聚是移民背景下儿童的一个保护因素，有助于儿童和家庭的融合(或重新融合)，因此，在评估家庭关系因移民过程而中断的儿童的最大利益时，必须考虑家庭团聚。⁶² 通过将家庭成员驱逐出境或遣送出境，或拒绝允许家庭成员入境或留在境内，使家庭分离，可能构成对家庭生活的任意或非法干涉，在儿童可能与父母分离的情况下，必须始终执行最大利益程序。⁶³ 因此，为保护儿童的生存和发展权以及家庭团聚权，必须重点关注防止家庭分离，允许家庭一起流动，如果家庭分离，确保家庭迅速团聚。

26. 正如我的前任以前就临时劳工移民问题所建议的那样，各国应确保家庭团聚政策、多次入境许可证和移徙工人获得永久途径的机会，从而使配偶和子女

⁵⁶ 联合国移民问题网络，《常规途径》，第 26-27 段。

⁵⁷ 《儿童权利公约》，序言，第 6 段。另见《公民及政治权利国际公约》第二十三条第一款；《经济社会文化权利国际公约》，第十条第一款；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，第四十四条。

⁵⁸ 儿童权利委员会，第 7 号一般性建议(2005 年)，第 15 段。

⁵⁹ 第 4 号/第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 27 和 32 段；《儿童权利公约》，第八、十和十六条。

⁶⁰ 第 4 号/第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 29 段。

⁶¹ 儿童权利委员会，第 14 号一般性意见(2013 年)，第 59 段；及儿童权利委员会，*Y.B* 和 *N.S* 诉比利时(CRC/C/79/D/12/2017)，第 8.11-8.12 段。

⁶² A/HRC/15/29，第 60 段。

⁶³ 第 4 号/第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 28 段；及儿童权利委员会，*O.M.* 诉丹麦(CRC/C/94/D/145/2021)，第 8.5 段。

能够在目的地国与他们团聚。⁶⁴ 最近的指导意见还指出，双边劳工移民协定应便利移徙工人家庭成员的入境和家庭团聚，此类协定应在家庭团聚政策中考虑移徙工人受抚养子女的最大利益和维护家庭单位。⁶⁵ 认识到受移民进程影响的儿童的脆弱性增大，儿童权利委员会和移民工人问题委员会还敦促儿童福利机构适当参与制定影响儿童权利的双边、区域和国际协定。⁶⁶ 由于父母的临时劳工移民直接影响到其子女，因此劳工移民政策和协议的设计和评价必须适当评估儿童的最大利益。

27. 当家庭团聚受到不允许移徙工人得到家庭陪伴的临时劳工移民政策的限制时，各国必须努力维护跨国家庭关系，包括支持父母继续积极参与子女的生活。这包括在双边劳工移民协定中列入为受抚养子女与父母定期团聚创造机会的具体规定。⁶⁷ 与父母分离对留在原籍国的儿童的影响将因儿童及其父母、家庭和社区的具体情况以及接收国和各雇主的政策和做法而异。然而，有助于维护移徙工人子女家庭生活和家庭关系的因素包括家庭在移民前的状况、家庭对分离期的准备、替代照料者的素质和适当性、父母回访的能力以及是否有维持跨国家庭关系的手段和支助等。⁶⁸

D. 儿童在边境和初次接收时的权利

28. 由于缺乏安全和正常的途径，儿童在过境和边境面临重大危险。一些国家在某些边境地区将儿童推回，这意味着未能保护儿童权利。《儿童权利公约》要求各国采取适当措施，确保移民背景下的儿童，无论无人陪伴还是有父母或任何其他人员陪伴，都会得到适当的保护和援助。⁶⁹ 应保障儿童入境的权利，不论其证件如何，并应将其转交负责评估其需求、保护其权利和确保其程序保障的主管部门。⁷⁰

29. 一些国家实施了限制性的边境治理措施，包括将边境“境外化”，以迫使首先抵达国、过境或离境国实施边境管制，防止非正常进入有关领土，从而加剧了脆弱性局势，破坏了程序保障。⁷¹ 限制性移民或庇护政策加剧了儿童在移

⁶⁴ A/78/180，第 68(j) 段。

⁶⁵ 联合国移民问题网络，《全球双边劳工移民协议指南》(2022 年)，第三章，第 A.6 段；另见人权高专办，《亚洲及太平洋地区和来自亚洲及太平洋地区的人权与临时劳工移民方案》，2022 年。

⁶⁶ 第 4 号/第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 65 段。

⁶⁷ 联合国移民问题网络，《全球双边劳工移民协议指南》，第三章，第 A.6 段。

⁶⁸ 儿基会，“‘留守’儿童”，工作文件；联合国移民问题网络，《全球双边劳工移民协议指南》，第 75 页。

⁶⁹ 《儿童权利公约》，第二十和二十二条。

⁷⁰ 第 4 号/第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 17 段；及儿童权利委员会，*D.D.诉西班牙案*，第 14.4 段。

⁷¹ A/HRC/54/81，第 23-24 段。

民途中和目的地国遭受暴力和虐待的脆弱性。⁷² 在《全球移民契约》中，各国承诺执行对儿童问题敏感的边境管理政策，⁷³ 在任何时候都维护儿童的最大利益，并采取促进性别平等的办法解决脆弱性问题，包括在应对混合流动的对策中。⁷⁴ 各国必须建立正式程序，并有严格的程序保障，以便在影响儿童的决定中评估和确定儿童的最大利益。⁷⁵ 最大利益评估和确定程序应是儿童保护系统内在儿童保护机构指导下的个性化进程，包括根据儿童不同阶段的能力与儿童进行协商，评估儿童表达的愿望，并应与儿童一起讨论和制定可能的解决办法和计划。⁷⁶

30. 对儿童问题敏感的移民和边境治理方法还要求建立基于儿童权利的程序，包括与国家使用数字技术有关的程序，以及纳入儿童福利原则的初始接收系统。各国应投资于对边境官员进行人权培训，包括儿童权利培训。边境当局与儿童的面谈应仅限于收集有关儿童身份的基本信息。⁷⁷ 各国应确保在第一个接触点有合格的、文化上胜任的儿童保护专业人员在场，并主要参与对儿童和家庭的所有面谈、筛选过程、评估和转介，并确保在国际边界有相关的服务提供者，如合格的口译员、法律援助服务提供者、保健服务提供者、无人陪伴和离散儿童的监护人以及其他人员。⁷⁸ 应核实与成人同行的儿童是否由该成人陪同或与其有关，包括为此与受过适当培训的合格人员单独面谈。⁷⁹ 应以儿童能够理解的语言和形式向他们提供信息，包括关于申诉机制的信息，并使儿童能够获得医疗和心理护理等基本服务。此外，各国应投资于基于儿童权利、对性别问题有敏感认识、非监管式的接待程序、基础设施和安排，从而得以维护家庭团聚并执行最低标准和其他针对儿童的保障措施。

31. 只有在对儿童的年龄存在严重怀疑的情况下，才应开始进行年龄评估。保障措施应包括：这种评估只能作为最后手段进行；在有疑问时，作出有利于个人的推定；以对儿童友好的方式向个人提供有关评估过程和可能后果的信息；他们得到支持、咨询和免费独立的法律代表；在评估年龄期间，为个人提供保

⁷² 第 4 号/第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 40 段。

⁷³ 《全球移民契约》，目标 11。

⁷⁴ 同上，目标 7。

⁷⁵ 儿童权利委员会，第 14 号一般性意见(2013 年)，第 87 段。

⁷⁶ 第 3 号/第 22 号联合一般性意见(2017 年)，第 32(j)段。

⁷⁷ 人权高专办，《建议的国际边境人权原则和准则》，第 29 页。

⁷⁸ 同上，第 31 页。

⁷⁹ 同上，第 29 页。

护，不令其被遣返。⁸⁰ 年龄评估应采取综合办法，⁸¹ 并应根据儿童权利委员会的建议，仅由独立和有适当技能的从业人员进行。⁸²

32. 对于孤身和离散儿童，各国义务提供特别保护和援助。⁸³ 一旦被确定为孤身和离散儿童，应立即将他们交给儿童保护机构，并且只有在经过适当培训的儿童保育工作者在场的情况下才能与他们面谈。⁸⁴ 国家对孤身和离散儿童的义务包括：在被确定为无人陪伴和离散儿童后⁸⁵ 指定一名有权立即参与其所有规划和决策过程的监护人，提供获得法律咨询和代理服务的机会，以及一个安全和保护性的社区环境，最好是家庭环境，而不是机构照料。⁸⁶ 为实现其在《全球移民契约》中关于解决和减少脆弱性的承诺，各国同意借鉴多种行动，包括通过以下办法在移民的所有阶段保护无人陪伴和离散儿童：为他们的身份识别、转介和家庭团聚建立专门程序，提供获得服务的机会，并迅速任命一名称职和公正的法定监护人。⁸⁷

33. 对任何儿童的移民拘留都侵犯了儿童的权利，始终违反儿童最大利益的原则。⁸⁸ 《儿童权利公约》第三十七条(b)项规定了这一一般原则，即剥夺儿童自由仅应作为最后手段，期限应为最短的适当时间。然而，涉及非正常入境或逗留的罪行在任何情况下都不能产生与实施犯罪行为相似的后果。因此，作为最后手段拘留儿童的可能性不适用于移民程序，因为它与儿童最大利益原则和儿童的发展权相冲突。⁸⁹ 几个特别程序任务负责人也一直强调，应禁止对儿童进行移民拘留。⁹⁰ 然而，全球每年至少有 330 000 名儿童因其(或其父母)的法律或移民身份而被剥夺自由。⁹¹ 缺乏准确的数据意味着这一数字可能是严重的低估。

⁸⁰ [A/HRC/15/29](#)，第 44 段。

⁸¹ 整体方法涉及平衡一系列生理、心理、发展、环境和文化因素。见儿基会，《年龄评估：技术说明》(2013 年)。

⁸² 同上；另见儿基会，《建立以儿童权利为基础的评估工具，以评估各国对移民和难民儿童的应对措施》，讨论文件第 2018-04 号(2019 年)，第 18-19 页；儿童权利委员会，*C.O.C* 诉西班牙([CRC/C/86/D/63/2018](#))，第 8.9-8.11 段。

⁸³ 《儿童权利公约》，第二十和二十二条。

⁸⁴ 人权高专办，《建议的国际边境人权原则和准则》，第 30 页。

⁸⁵ 儿童权利委员会，第 6 号一般性意见(2005 年)，第 33 段。

⁸⁶ 《联合国关于替代性儿童照料的导则》。

⁸⁷ 《全球移民契约》，目标 7，第 23(f)段。

⁸⁸ 儿童权利委员会，“2012 年关于国际移民背景下所有儿童权利问题一般性讨论日的报告”，第 32 段。

⁸⁹ 同上，以及第 4 号/第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 10 段。

⁹⁰ [A/HRC/30/37](#)，第 46 段和 [A/HRC/39/45](#)，附件，第 11 段；另见 [A/HRC/37/50](#)，第 73 段；[A/75/183](#)；以及人权高专办新闻稿，“联合国专家说，在通过欧盟移民和庇护条约后，必须禁止儿童移民拘留”(2024 年 5 月 2 日)。

⁹¹ 见 [A/74/136](#)。

34. 随着《全球移民契约》的通过，各国承诺对任何拘留移民的行为采取基于人权的方法，并为实现这一点借鉴一系列行动，包括确保一系列符合国际法的可行的非拘留措施，并努力结束在国际移民背景下拘留儿童的做法。⁹² 联合国移民问题网络注意到了一些势头，通过各国之间的同侪学习交流，以及尊重儿童权利并满足各国对移民管理担忧的越来越多可复制的有希望做法取得了重要进展。⁹³ 此外，《2030 年可持续发展议程》为采取行动制止暴力侵害儿童行为和不让任何一个儿童掉队提供了总体动力。为了充分实现载有消除暴力侵害儿童行为允诺的可持续发展目标具体目标 16.2，各国必须解决儿童在移民拘留⁹⁴ 和其他移民环境中经常面临的结构性暴力、虐待和剥夺基本服务等问题。

E. 保护儿童免遭暴力、剥削和虐待、失踪、人口贩运、剥削和无国籍状态

35. 至关重要的是，儿童在移民旅程的所有阶段都应得到保护，免遭一切形式的身心暴力。⁹⁵ 移民环境中的儿童更容易遭受暴力、剥削和虐待，特别是但不仅限于无证件和(或)无人陪伴或离散的儿童。这包括移民拘留、推回、贩运儿童、严重走私、童工、童婚、招募儿童(参加武装冲突、有组织犯罪团伙和激进运动)以及在线危害的风险。他们还可能在移民突袭和驱逐期间遭受暴力和虐待。虽然必须将强有力的保护扩大至无人陪伴或离散的儿童，但重要的是，不要将身处家庭中的儿童排除在这些保护之外，因为他们也可能面临高度的脆弱性。各国还必须在整个移民周期中提供对儿童问题敏感的领事保护、援助与合作，这是《全球移民契约》目标 14 所确认的。

36. 加强原籍国、过境国和目的地国的儿童保护系统以及儿童保护行为体之间的跨界合作，是满足最弱势儿童，包括儿童贩运、剥削和性暴力和性别暴力受害者和幸存者需求的关键。⁹⁶ 必须采取跨部门办法保护儿童，认识到可能加剧儿童所面临风险的各种交叉因素，包括移民身份、国籍、性别、年龄、残疾、种族、肤色、性取向和性别认同、族裔、宗教、原籍国、儿童和家庭的教育水平、社会经济地位以及面临被迫流离失所的风险。如果残疾儿童得不到必要的照顾和支持，被排除在服务之外，或在移民和流离失所规划中被忽视，他们的缺陷和脆弱性可能因移民和流离失所环境而加剧，或出现新的状况，包括与心理健康有关的状况。⁹⁷

⁹² 《全球移民契约》，目标 13。

⁹³ 联合国移民问题网络，《第四次全球同侪学习交流报告：努力结束在国际移民背景下拘留儿童的现象》(2023 年 5 月 24 日)；联合国被剥夺自由儿童问题特别工作组，“结束对儿童的移民拘留”，宣传简报(2024 年 2 月)。

⁹⁴ A/75/183，第 21 段。

⁹⁵ 《儿童权利公约》，第十九条(以及其他)。

⁹⁶ 负责暴力侵害儿童问题的联合国秘书长特别代表，“保护危机时期流动儿童的权利”(2022 年)；以及儿基会和移民组织，“将移民背景下的儿童纳入国家儿童保护系统”(2024 年 4 月)。

⁹⁷ 儿基会，“包容，每一步：保护移民和流离失所残疾儿童的权利”(2023 年 2 月)。

37. 《儿童权利公约》及其《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》以及《联合国打击跨国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》⁹⁸ 保护儿童免遭一切形式的剥削和虐待，包括人口贩运和性剥削。然而，贩运儿童仍然是全球最严重的侵犯儿童权利行为之一，且与其他形式的剥削和虐待有着内在的联系，贩运儿童受害者遭受身体暴力或极端暴力的可能性几乎是成年人的两倍，⁹⁹ 三分之一被确认的贩运受害者是儿童。¹⁰⁰ 对儿童而言，预防和应对贩运需要强有力的儿童保护、社会保障和教育系统、在线安全、加强安全和正常移民的途径，以及有能力识别受害者和幸存者的一线应对人员。这还需要更多的考虑，包括最大利益程序、对儿童和性别问题敏感的司法程序、获得法律咨询和代理服务的机会、性暴力和性别暴力服务、对执法和检察人员进行有关儿童权利的培训、替代性照料解决办法以及有针对性的重返社会援助。此外，被贩运的儿童，包括那些为犯罪目的而受剥削的儿童，往往被逮捕、惩罚和定罪，而不是根据国际法向他们提供必要的保护和对儿童和性别问题有敏感认识的援助。根据不惩罚原则，贩运活动的儿童受害者不应因其作为被贩运的直接后果所实施的非法行为而受到逮捕、指控、拘留、起诉或处罚或以其他方式受到惩罚。¹⁰¹

38. 尽管《儿童权利公约》规定保护儿童免遭童工劳动和剥削，¹⁰² 但儿童移民者也可能特别容易成为童工，特别是如果他们没有证件、无人陪伴以及在他们面临社会经济排斥和无法获得权利和基本服务的国家。处于这些境况下的许多儿童最终从事农业和家务工作，有些儿童成为贩运儿童的受害者。¹⁰³ 此外，在每天约 330 万被迫劳动的儿童中，约有 170 万儿童受到商业化的性剥削，其中许多是人口贩运的受害者。¹⁰⁴

39. 由于几乎一半的国际移民是妇女或女童，因此必须将针对不同性别的需求纳入移民政策和应对措施，包括采取对儿童敏感的方法来解决性暴力和性别暴力的风险和经历。性别可以影响移民的驱动因素，例如推迟早婚是一些女童的一个驱动因素，也会影响儿童代理机构对移民的决定和移民途径的性质。例如，女童更有可能在国内迁徙，而男童则比女童更有可能跨越边界、迁徙更远的距离和孤身一人，但数据中可能没有包括女童。¹⁰⁵ 儿童在移民背景中面临的一些

⁹⁸ 《儿童权利公约》，第三十五条(以及其他)；《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》。

⁹⁹ 打击人口贩运机构间协调小组，“到 2025 年加快行动以防止和制止贩运儿童行为的呼吁”(2023 年 11 月)，第 2 页。

¹⁰⁰ 《全球人口贩运问题报告》(联合国出版物，2022 年)。

¹⁰¹ 打击贩运人口行为机构间协调小组，“不惩罚贩运受害者”，第 8/2020 号问题简报。

¹⁰² 《儿童权利公约》，第三十二和三十六条(以及其他)。

¹⁰³ 国际劳工组织，“童工与移民”。

¹⁰⁴ 国际劳工组织，引自机构间协调小组，“加快行动的呼吁”，第 7 页。

¹⁰⁵ 同上。

风险和权利被剥夺的情况明显地与性别有关，例如童婚和贩运儿童。在查明的以性剥削为目的的贩运受害者中，女童占 27%，男童占 5%；被发现的强迫劳动贩运受害者中有 12% 是男童，5% 是女童。¹⁰⁶

40. 《儿童权利公约》的内容包括承认出生登记对儿童享有国籍、身份和防止无国籍状态的核心作用。¹⁰⁷ 《保护所有移徙工人及其家属权利国际公约》(第二十九条)在移徙工人子女获得姓名、出生登记和国籍的权利方面重申了这一点。缺乏出生登记和身份证件往往导致不安全的移民以及获得权利和基本服务机会的缺乏或受限，是造成无国籍状态的一个重大风险因素。

41. 儿童的无国籍状态可能源于其父母的无国籍状态，也可能源于对特定群体的歧视；国籍法的空白或冲突；新国家的出现和边界的改变；丧失或被剥夺国籍。¹⁰⁸ 安全理事会已经认识到，国籍法中的性别歧视阻止妇女将国籍赋予儿童，加剧了流离失所妇女和儿童面临的风险。¹⁰⁹

42. 儿童在移民路线上失踪的风险更大。在 2014 年至 2019 年期间，据报有近 1 600 名儿童死亡或失踪，但还有更多这类情况没有记录。¹¹⁰ 大会对跨越或试图跨越国际边界时处于弱势的移民人数，特别是妇女和儿童人数表示关切，并强调需要协调国际努力，帮助和保护处于弱势的移民。¹¹¹

F. 移民儿童的纳入和融合

43. 移民背景下的许多儿童在利用国家制度和服务方面面临法律和实践上的障碍，而这些制度和服务本来可以支持他们获得《儿童权利公约》所载的保护、身心健康、教育、社会保障和适足生活水准的权利，以及游戏和娱乐活动的权利。¹¹² 投资于强有力的国家儿童保护、教育、卫生和社会保障制度，使其涵盖所有儿童和家庭，无论其移民身份如何，这对于保护儿童免遭暴力、虐待和剥削、身心健康不良和辍学至关重要。这还可以防止处于贫困和不安全状况的家庭诉诸消极的应对机制，如童婚或童工。¹¹³ 担心被举报给移民当局可能会对移民儿童获得教育和保健等关键服务造成障碍，因此“防火墙”至关重要。防火墙在移民执法和公共服务之间建立了严格和真正的隔离，使移民当局无法获得

¹⁰⁶ 《2022 年全球人口贩运问题报告》。

¹⁰⁷ 《儿童权利公约》，第七-八条。

¹⁰⁸ 难民署，“我有归属”运动(2024 年)。

¹⁰⁹ 难民署和儿基会，《性别歧视与儿童无国籍状态》；以及 [S/2014/693](#)，第 42 段。

¹¹⁰ 移民组织，《致命旅程第四卷：失踪的移民儿童》(2019 年)。

¹¹¹ [A/HRC/54/81](#)，第 13 段。

¹¹² 《儿童权利公约》，第十九、二十四、二十六-二十八及三十一条。

¹¹³ 负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表，“保护危机时期流动儿童的权利”。

有关公共服务光顾者移民身份的信息，也不要要求公共服务提供者调查或分享有关其用户移民身份的信息。¹¹⁴

44. 必须在移民儿童抵达后尽快将其纳入国家教育系统和其他非正规学习机会，并采取积极措施，消除阻碍其入学的监管、行政、财政、社会、文化和语言障碍(包括与证件、承认先前的学习经历、性别、年龄、残疾、心理健康、歧视、欺凌和仇外心理有关的因素)。在国家数字化努力中，还必须努力为移民和流离失所儿童缩小数字鸿沟，以改善连通性和平等获得数字化教育和学习机会。¹¹⁵

《保护所有移徙工人及其家属权利国际公约》重申移民工人子女在目的地的受教育权，指出应在与国民平等待遇的基础上提供受教育机会，不应因儿童或其父母的非正常移民身份而限制进入公立学前安排和学校的机会。¹¹⁶

45. 重要的是，学校是移民儿童首先融入社会的地方，可以通过促进对话、相互理解和社会关系，在移民儿童和当地儿童及家庭之间架起一座桥梁。¹¹⁷ 这有助于建立社会凝聚力和克服歧视，支持移民儿童融入学校和社区，并继续留下接受教育和学习。¹¹⁸ 然而，移民背景下的儿童经常遭受污名化、歧视和仇外心理，尽管他们在移民旅途中表现出了复原力，而且包括儿童在内的移民社区对目的地国和原籍国作出了巨大贡献。¹¹⁹ 移民和流离失所儿童遭受排斥的经历和易受伤害的感觉，由于缺乏关于其权利和支助服务的信息和获得这些的机会，以及语言、文化和缺乏收入等社会和经济障碍，加上害怕被发现、拘留和因无证件被驱逐出境，可能会更加严重。¹²⁰

46. 包容性的社会保障措施可以大大降低移民环境中儿童和家庭的脆弱性，减少贫困，促进获得基本服务，改善儿童和父母的福祉，并减少出现消极应对战略的风险。这涉及到以公平为导向、以权利为基础的普遍制度，在每个人的整个生命周期中有需要时向其提供社会保障。¹²¹ 这一制度响应所有儿童的需求，并敏感对待可能增加排斥、歧视、边缘化和不平等风险的特定特征，如年龄、移民身份、社会经济地位、性别、残疾、种族、肤色、族裔、阶级、宗教、来自土著群体、地理位置、健康状况或 LGBTQI 身份。¹²² 此外，移民工人社会保

¹¹⁴ [A/73/178/Rev.1](#)，第 33 段。

¹¹⁵ 儿基会，《教育、流动儿童和教育融入》(2022 年)，第 13 页。

¹¹⁶ 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，第三十条。

¹¹⁷ 移民组织，“青年与移民：让青年成为移民治理的关键伙伴”，国际移民对话第 29(2020)号，第 40 页。

¹¹⁸ 儿基会，《教育、流动儿童》，第 12 页。

¹¹⁹ [A/HRC/56/54](#)，第 51 段。

¹²⁰ 儿基会，“纸上保护？：北欧国家对寻求庇护儿童的对策分析”(2018 年)，第 62 页。

¹²¹ Rebecca Holmes 和 Christina Lowe, “Strengthening inclusive social protection systems for displaced children and their families”(London, ODI, and New York, UNICEF, 2023)。

¹²² Nupur Kukrety 和 Daniela Knoppik, “不让任何一个人掉队：为流离失所儿童提供包容性社会保障的案例”，《国际社会保障评论》，第 76 卷，第 4 期(2023 年)。

障福利的可携带性对于保护其在原籍国的子女和家庭至关重要，包括在危机时期。双边劳工移民协定必须确保可携带性和移民工人的子女在目的地国享有与国民同等的保健，移民工人在孕产妇保护和支持照顾受抚养家庭成员的措施方面享有与国民同等的待遇。¹²³

47. 虽然移民背景下的儿童是全球最边缘化的年轻人口之一，但各国在报告这些儿童的方式方面仍然存在重大差距和差异(如果报告的话)。¹²⁴ 他们往往在数据中看不见，这意味着他们不大可能在政策和方案中得到考虑。¹²⁵ 特别是，没有定期和一贯地生成关于处于高度脆弱的移民状况的许多儿童的数据，如关于孤身和失散儿童、无国籍儿童、父母已移民的原籍国儿童以及非正常移民身份的儿童的数据。迫切需要填补关于这些儿童的数据和证据空白，以确保政策和投资以证据为基础，并将儿童置于移民政策和进程的中心，以减少脆弱性和边缘化风险。¹²⁶

G. 基于儿童权利的遣返和重返社会

48. 与各国关于儿童的所有决定一样，最大利益原则适用于遣返决定，¹²⁷ 遣返任何儿童——无论是孤身儿童、失散儿童还是身处家庭中的儿童——的先决条件是，在儿童保护当局的主要参与下，通过一个旨在确定可持续解决办法的个人和参与性进程，认定遣返符合儿童的最大利益。¹²⁸ 各国义务确保任何让儿童返回其原籍国的决定都是逐案根据证据考虑作出的，所遵循的程序有适当的正当程序保障，包括严格的个人评估和最大利益确定。除其他外，这一程序应确保儿童被遣返后将是安全的，能得到适当的照料并享有权利。¹²⁹ 遣返只是儿童问题的可持续解决办法之一，其他办法包括根据每个儿童的情况使其身份正常化和融入居住国——临时或永久地融入，在第三国重新安置(包括以家庭团聚为理由)，或在个案基础上采取的其他解决办法。¹³⁰

49. 各国应以对年龄和性别敏感的方式审查每个儿童的案件，同时考虑到儿童的具体权利和脆弱性，创伤性遣返对儿童心理健康和福祉的特别严重后果，以及遣返后包括教育、住所、食物、健康和其他权利在内的服务的中断或不足的

¹²³ 联合国移民问题网络，《全球双边劳工移民协定指南》，第 F.1 段。

¹²⁴ 流动儿童国际数据联盟，“流动儿童的数据和统计资料：基本来源和良好做法”(2023 年)，第 1-2 页。

¹²⁵ 同上，流动儿童：关键术语、定义和概念(2023 年)，第 2 页。

¹²⁶ 移民组织，《青年与移民》，第 31 页。

¹²⁷ 《儿童权利公约》，第三条。

¹²⁸ 儿童权利委员会，第 6 号一般性意见(2005 年)，第 84 段；联合国移民问题网络，《确保安全和体面回返及可持续重返社会》，立场文件(2021 年 3 月)，第 2 段。

¹²⁹ 第 3 号/第 22 号联合一般性意见(2017 年)，第 33 段，以及儿童权利委员会，Z.S 和 A.S 诉瑞士，第 7.6 段。

¹³⁰ 第 3 号/第 22 号联合一般性意见(2017 年)，第 33 段。

影响。¹³¹ 对儿童来说，“遣返”可能意味着移居到一个他们从未居住过的国家，一个他们没有任何记忆的国家，或者一个他们的文化或家庭联系有限的国家。如果确定遣返符合儿童的最大利益，儿童保护行为体应在遣返之前和遣返期间进行跨界合作。¹³² 应按照《儿童权利公约》和其他适用的国际法，迅速建立跨境案件管理程序。¹³³

50. 关于遣返本身，各国应在儿童实际离开期间有保障措施，以确保儿童得到适当的照料和治疗，并且在遣返行动期间不与家庭成员分离，除非认为这符合儿童的最大利益。只有在最大利益程序认为这符合儿童的最大利益时，才应将无人陪伴儿童遣返至适当的非监护和基于社区的接收和照料安排。¹³⁴ 为履行在《全球移民契约》中作出的关于安全和有尊严地返回以及可持续重返社会的承诺，各国同意借鉴一系列行动，包括确保在整个返回过程中由父母、法定监护人或专门官方陪同人员陪伴儿童，并确保在遣返后原籍国为儿童作出适当的接待、照料和重返社会安排。¹³⁵

51. 从儿童的生命权、生存权和发展权角度来看，遣返和重新融入措施应是可持续的。¹³⁶ 如果遣返符合儿童的最大利益，应尽可能与儿童一起制定一项个人计划，采用基于权利的办法，使儿童可持续地重新融入社会。应考虑立即采取保护措施和长期解决办法，包括有效获得教育、保健、心理社会支持、家庭生活、社会包容、诉诸司法和免受一切形式暴力的保护。¹³⁷

H. 儿童参与

52. 儿童受到全球、区域、国家和地方各级移民政策和方案的影响；然而，人们经常谈论移民背景下的儿童，但很少听取他们的意见。¹³⁸ 在各个案中，儿童权利委员会不鼓励各国实行年龄限制，限制儿童在所有影响到儿童的事项上发表意见的权利，并认为，确定儿童的最大利益要求将他们的情况与父母分开评估，并听取儿童的意见。¹³⁹ 当遣返原籍国或第三国被认为符合儿童的最大利益时，在决策过程中征求儿童的意见并适当考虑儿童的意见至关重要。

¹³¹ 联合国移民问题网络，“确保安全和有尊严的回返”，第2段。

¹³² 同上，导言，第3段。

¹³³ 第4号/第23号联合一般性意见(2017年)，第64段。

¹³⁴ 联合国移民问题网络，“确保安全和有尊严的回返”，第3段。

¹³⁵ 《全球移民契约》，目标21，第37(g)段。

¹³⁶ 第3号/第22号联合一般性意见(2017年)，第32(k)段。

¹³⁷ 同上。

¹³⁸ 儿基会，《被倾听的权利：倾听流动儿童和年轻人》(2018年12月)，第1页。

¹³⁹ 儿童权利委员会，Z.S 和 A.S 诉瑞士，第7.8段。

53. 儿童权利委员会认识到，增强权能对实现儿童权利，特别是在青少年时期很关键。¹⁴⁰ 移民背景下的儿童和青少年往往表现出高度的复原力、积极性和快速适应新环境的能力。¹⁴¹ 此外，目的地国的移民儿童和散居儿童支持家庭和社区的融合，促进对其他文化的了解，以帮助消除消极和有害的定型观念，建立社会凝聚力，同时也会向原籍国转让知识和技能。¹⁴² 通过认识到不同移民环境中的儿童和青少年(包括最边缘化的儿童和青少年)的优势和能力，可以增强儿童权能，以塑造自己的生活并为社区做出贡献，从而培养复原力、改善心理健康并促进社会包容和公民参与。¹⁴³

54. 儿童对决策进程的包容性参与，不仅保护移民背景下的儿童权利，支持融合和建立社会凝聚力，还使决策者能够在设计、执行和评价影响到儿童的政策时受益于这些儿童和青少年的知识、活力、创新、专长和领导力。¹⁴⁴ 儿童的包容性参与认识到，儿童和青少年是变革的关键推动者，处于促进和保护人权努力的前沿，包括为此领导全球努力，使决策空间具有包容性，以确保在作出重大决定时考虑到不同的观点。¹⁴⁵ 移民儿童和流离失所儿童也站在应对气候变化的最前沿，包括应对气候变化引起的流离失所所带来的风险的最前沿，他们表达自己的意见和关切，确定解决办法，促进环境上可持续的生活方式，并为其社区的需求评估做出贡献。¹⁴⁶

55. 秘书长在谈到实现《2030 年可持续发展议程》的集体能力时重申，需要让儿童和青年有意义地参与决策进程，可持续发展目标涉及移民的各个方面，包括与儿童有关的方面。为了将这一点转化为行动，包括在移民治理方面，敦促各国扩大和加强青年对各级决策的参与；使青年有意义的参与成为联合国所有决策进程的一项要求；并支持建立一个常设的联合国青年市政厅。¹⁴⁷

¹⁴⁰ 儿童权利委员会，第 20 号一般性意见(2016 年)，第 4 段。

¹⁴¹ 儿基会，《人才流动：倾听流动儿童和年轻人》(2021 年 7 月)，第 19 页。

¹⁴² 移民组织，《青年与移民》，第 61 和 72 页。

¹⁴³ 儿基会，《增强青少年权能》，技术说明，第 5 页。

¹⁴⁴ 移民组织，《青年与移民》，第 79 页。

¹⁴⁵ 《我们的共同议程》政策简报 3：青年切实参与政策和决策过程(2023 年 4 月)，第 6 页。

¹⁴⁶ 儿基会、移民组织及儿童和青年主要群体，《在不断变化的气候中背井离乡的儿童》，第 17 页。

¹⁴⁷ 《我们的共同议程》政策简报 3，第 3 页。

三. 结论和建议

56. 特别报告员欢迎一些国家为保护移民背景下的儿童权利所作的努力，这些努力提供了可加以复制或推广的一些可行做法。这些措施包括禁止儿童移民拘留的区域宣言和行动计划、¹⁴⁸ 政策和法律框架，扩大入境和居留途径，包括正常化方案，投资于包容性儿童保护和社会保障系统，扩大基于家庭的照料和综合案件管理系统，改善监护制度和家庭团聚程序，将所有移民儿童纳入基本服务，制定移民儿童领事援助规程、尊重儿童权利的遣返程序，并采取措施使得在移民过程中能够听取儿童的意见。¹⁴⁹

57. 然而，尽管《儿童权利公约》几乎得到普遍批准，其他相关国际人权文书和相关政策框架也得到广泛通过，但在保护移民背景下的儿童权利方面存在严重差距，使许多儿童的生命和未来面临风险。本报告在强调许多紧迫挑战的同时，还确定了需要优先采取行动的关键问题，包括需要任务负责人和会员国进一步协商和立即关注的两个关键领域：

- (a) 保护家庭团结和家庭生活，包括为家庭团聚提供便利；
- (b) 防止无国籍状态。

58. 为加强保护移民背景下的儿童权利，特别报告员促请各国：

(a) 使影响移民背景下的儿童的法律、政策和做法与《儿童权利公约》及其判例和指导以及其他相关人权文书相一致；

(b) 将儿童的最大利益置于移民管理目标之上。各国应建立健全的、多学科的儿童最大利益程序，确保儿童保护机构在确定孤身和离散儿童和有家庭成员的儿童的最大利益方面发挥主导作用；

(c) 在审议影响移民背景下儿童的法律、政策或预算拨款时，进行儿童权利影响评估，并评估其执行对儿童的影响。鼓励各国利用适合本国国情的工具，¹⁵⁰ 并让儿童和青年参与这些进程；

(d) 审查关于家庭团聚的法律、政策和程序，以减少儿童和家庭面临的障碍，并提高程序的可及性和效率；

¹⁴⁸ 例如，见《东南亚国家联盟关于移民背景下儿童权利的宣言》(2019年11月)和落实宣言的区域行动计划。

¹⁴⁹ 联合国被剥夺自由儿童问题特别工作组，“结束对儿童的移民拘留”；欧盟基本权利署，《欧洲联盟无人陪伴儿童监护制度：2014年以来的发展》(欧洲联盟出版办公室，2022年)；欧洲委员会，《难民和移民儿童家庭团聚：标准和可行做法》(2020年4月)；联合国移民问题网络，《向移民提供基本服务的可行做法》(2022年1月)；儿基会，“借鉴可行做法，保护欧洲联盟境内移徙儿童”，宣传简报；联合国移民问题网络，“勾画安全和有尊严回返及可持续重返社会方面的差距和积极做法”(2021年12月)；儿基会，《对儿童敏感的回返：比较分析》(2019年11月)。

¹⁵⁰ 例如，见欧洲联盟和儿基会，《儿童权利工具包》(2014年)；欧洲儿童监察专员网络，儿童权利影响评估共同参考框架(2020年)。

(e) 根据人权，包括家庭生活和团聚权、儿童的最大利益和不推回原则，以及出于同情、人道主义或其他理由，为儿童和家庭，包括受气候变化和环境退化影响的儿童和家庭，建立和扩大正常的入境和居留途径，包括这方面的正常化；

(f) 在双边劳工移民协定中制定维持家庭关系的业务指南，包括家庭成员之间的定期探访、关爱家庭的就业条件以及进行投资，就分离期为儿童、家庭和替代照料者提供支持/协助其作准备；

(g) 确保儿童在庇护或移民程序期间，或在确定符合儿童最大利益的可持续解决办法之前，能够进入并留在该国境内；

(h) 培训边境官员采用对儿童问题敏感和基于人权的办法，必要时将案件移交儿童保护机构。确保及早查明身为贩运和性剥削、其他罪行或侵犯人权行为以及武装冲突和暴力行为受害者的儿童，并将他们转介到适当的服务和支助机构，以便他们重新融入社会和进行身心康复；

(i) 确保在边境设立合格的儿童保护机构。必须以体恤儿童和保护儿童的方式在边境对儿童进行身份查验和登记，包括收集生物特征数据，其中绝不能采用胁迫做法；

(j) 确保对未成年人的推定是年龄评估程序的基础，在程序进行期间，有关个人应被视为无罪，并作为儿童对待，仍在儿童保护制度范围内；确保采取多学科办法，考虑到所有方面，包括个人境况的心理和环境方面，并确保年龄确定事宜可由独立机构审查或向其上诉；

(k) 为无人陪伴和失散儿童提供保障，包括立即任命一名称职和公正的法定监护人，获得免费和独立的法律咨询和代理服务的机会，以及安全和保护性的社区环境，最好是家庭环境；

(l) 在法律、政策和实践中禁止对儿童和家庭进行移民拘留；

(m) 确保在搜救程序中特别关注包括儿童在内的弱势移民，并确保援助儿童的组织不因这些活动而被定罪或受到惩罚；

(n) 确保对儿童和性别问题有敏感认识的支助，不对贩运受害儿童进行刑事定罪，并支持机构间打击贩运人口协调小组的举措；

(o) 在接收进程中筛查易陷入无国籍状态的儿童，确保出生登记，为所有儿童发放适当的证件和民事登记文件，无论其移民身份如何，采取正常化措施防止儿童无国籍状态，并支持法律服务提供者在儿童无国籍的个案中提供援助；

(p) 加强国家儿童保护、教育、卫生、住房和社会保障制度，开展能力建设，提供包容所有儿童的服务，不论其本人或其家庭的移民身份如何，并通过各服务部门之间的跨界合作促进儿童的最大利益。包容性服务必须认识到加剧边缘化风险的各种交叉因素，其中包括性别、年龄、移民身份、残疾、性取向和性别认同、国籍、种族、肤色、族裔、宗教和社会经济地位；

(q) 建立防火墙，确保移民当局与为儿童和家庭提供照料、保护和服务的当局之间的职能责任分开。儿童的个人数据只能根据儿童的最大利益和明确的儿童保护目标来收集、使用、保留和共享；

(r) 确保移民背景下的儿童在其权利受到侵犯时能够提出法律主张和申诉，并能诉诸司法、追责和补救，包括为此确保儿童获得法律咨询和代理服务以及其他程序保障的机会；

(s) 促进对移民儿童的社会包容，并为他们融入当地学校和社区提供便利，包括为此提供额外的语言培训以及心理健康和社会心理支持，特别是在儿童遭受创伤时，并承认移民儿童和青年的积极贡献；

(t) 投资于打击歧视和仇外心理，包括为此打击有害的移民问题说辞，并在发生针对移民儿童和青年的仇恨犯罪或仇外或不容忍行为或言论，包括网上行为时，酌情适用和加强现行法律；

(u) 确保将移民儿童和流离失所儿童以及面临流离失所风险的儿童纳入国家和地方减少灾害风险战略和气候适应计划的制定工作之中；

(v) 对数据进行分类，以了解移民背景下儿童的不同需求，为循证政策和方案提供信息，并为儿童改善成果；

(w) 确保不遣返任何儿童，除非在儿童保护当局的主要参与下，通过一个强有力的多学科程序确定遣返符合儿童的最大利益。任何快速程序或快速边境筛查措施都必须列有保障措施，以考虑到儿童特有的风险。鼓励各国采用关于采取儿童权利办法的指南，使移民儿童及其家庭可持续地重新融入社会；¹⁵¹

(x) 支持移民儿童向成年过渡，包括为此提供保障和服务，并确保他们的身份使他们能够在年满 18 岁后完成任何正在进行的教育或培训；

(y) 为移民儿童和青年及其代表组织创造机会，以有意义地参与移民政策制定和审查进程；并建设移民青年组织的能力，这些组织往往最有能力接触到边缘化儿童。维护儿童在其本人及其家人的移民案件中发表意见的权利，并确保儿童能够获得方便儿童的信息、法律援助和代理服务；

(z) 在《全球移民契约》、《难民问题全球契约》和其他相关审查进程和论坛中作出进一步的以儿童为重点的允诺。

¹⁵¹ 例如，见移民组织、儿基会，《以儿童权利方法实现移民儿童和家庭的可持续重返社会》(2020 年)。