



大会

Distr.: General  
25 January 2016  
Chinese  
Original: English

## 人权理事会

### 第三十一届会议

#### 议程项目 2 和 10

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

技术援助和能力建设

开展技术合作和能力建设，增进和保护包括妇女、儿童、老年人  
和残疾人在内的所有移徙者的权利

联合国人权事务高级专员办事处的报告

#### 概要

在本报告中，联合国人权事务高级专员办事处例举高级专员办事处单独或与联合国其他实体共同提供的增进和保护移徙者权利方面的技术援助和咨询服务的类型。报告以办事处开展的关于国家和区域经验的研究为依据，着重指出了办事处在外地和总部收集的方法、良好做法和经验教训。



## 目录

	页次
一. 引言和方法 .....	3
二. 移徙背景下的技术合作框架 .....	4
三. 增进和保护包括妇女、儿童、老年人和残疾人在内的所有移徙者的权利方面的国家和区域技术合作经验 .....	6
A. 国家立法、政策、方案和机构(包括司法机关和国家人权机构)遵守国际人权标准 .....	6
B. 批准国际和区域人权文书以及审查保留 .....	12
C. 国家法律、政策和方案及机构符合消除歧视，特别是针对妇女的歧视的国际人权标准 .....	13
D. 权利人，特别是妇女和受歧视群体更多地利用本国现行保护制度并参与公共进程 .....	14
E. 各国遵守并参与联合国人权机制和机构 .....	14
四. 结论和建议 .....	15

## 一. 导言和方法

1. 本报告根据人权理事会第 30/21 号决议提交，理事会在决议中请联合国人权事务高级专员办事处编写一份报告，介绍办事处和联合国其他有关机构开展的活动，以及在适用情况下各区域组织开展的活动，以支持各国努力在本国的法律、政策和方案中增进和保护移徙者的权利。报告将作为将于理事会第三十一届会议议程项目 10 下举行的专题小组讨论会的基础。
2. 人权理事会第 30/21 号决议肯定移徙者对原籍社区和目的地社区作出的文化和经济贡献，有必要确定适当方法，最大程度地扩大发展效益，应对移徙现象给原籍国、过境国和目的地国带来的挑战，促进有尊严、合乎人道的待遇和提供适当的保护和基本服务，以及加强国际合作机制。决议确认各国负有责任根据其国际人权义务，增进和保护其领土内和受其管辖的所有的人权，包括非正规移徙者的人权，决议还确认原籍国、过境国和目的地国在增进和保护所有移徙者的人权和避免采取可能加剧他们的弱势的做法方面承担着共同责任，同时铭记必须解决移徙妇女和女童的特殊处境和弱势问题。决议深感关切的是，数量众多而且还在不断增多的移徙者，特别是妇女和儿童，包括无人陪伴的儿童和与父母分离的儿童，在试图跨越国际边界时处于弱势地位，决议还确认各国负有义务根据适用的国际人权义务，尊重这些移徙者的人权。
3. 本报告涵盖 2010 至 2015 年这段时间，据认为这是一个可以提供初始结果的合理期限。报告说明了人权高专办响应会员国的请求和意向开展的促进尊重移徙者权利的各类工作。报告介绍了在增进和保护移徙者权利方面已显现潜力的举措和战略，并着重指出了办事处在外地和总部收集的方法、良好做法和经验教训。报告按照人权高专办为自己制定的移徙领域的相关成果(预期成绩)编排，并纳入了人权高专办与联合国其他实体和区域组织合作开展的一些举措。
4. 在国家、区域和国际各级将人权规范和标准纳入移徙政策并采用立足人权的方针长期以来一直是人权高专办的一个优先事项。2013 年以前，在移徙背景下保护人权是一个优先专题。2013 年，人权高专办 2014-2017 年管理计划将移徙纳入了人权高专办六个优先专题的主流，以便将有关移徙的工作更好地纳入办事处各项活动。
5. 本报告介绍了人权高专办和联合国其他实体以及区域组织制订的一些技术合作做法，这些做法已被证实有效，并取得了显著效果，有助于有关国家努力设法使国内政策、战略和法律与国际人权规范和原则、建议和承诺取得一致。为了便于人权理事会讨论，按照人权高专办与移徙领域的技术合作和咨询服务最相关的预期成绩编排，同时考虑到联合国其他实体和区域组织提供的资料。这一方法对所提供的人权领域技术合作和咨询服务中具有代表性的做法形成一个非详尽的概览。
6. 联合国和区域组织希望通过技术合作和咨询服务帮助各国确保责任承担者履行其人权义务。它们支持各国努力确保国家立法、政策、方案和机构遵守国际人权标准；批准国际和区域人权条约并审查保留；设立运作良好和遵守相关规则的国家 and 区域保护系统和问责机制，以监测、调查和纠正侵犯人权行为；建立和加强相关

机制，使权利人，特别是妇女和遭到歧视的群体能够主张其权利。在国际一级，人权高专办协助各国履行义务，与联合国其他实体以及酌情与区域组织共同支持各国参与国际人权机制和组织。

7. 为了编写本报告，人权高专办向人权高专办总部和外地办事处，包括与东道国政府密切合作的区域和国家办事处、联合国和平特派团的人权部分和联合国国家工作队人权顾问收集了关于经验、方法和知识的资料。高专办还通过全球移徙问题小组请求联合国其他实体和区域组织提供资料。已收到经济和社会事务部、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际劳工组织(劳工组织)、国际移徙组织(移徙组织)以及联合国促进两性平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)提供的资料。

## 二. 移徙背景下的技术合作框架

8. 跨越国界的人口流动是一种普遍的人类现象。约 2.44 亿人，或世界人口的 3%，现在居住在其原籍国之外，其中约有一半是妇女和女童。劳工组织 2015 年 12 月的估计显示，这些人中有约 1.5 亿移徙工人。<sup>1</sup>

9. 移徙是一个多方面的复杂现象。它可能是暂时的或永久的，被迫的或自愿的，而所利用的流动渠道既有正规的，也有非正规的。移徙者在全球南方和北方内部和之间流动，移徙影响着世界各个区域。移徙模式对原籍国、过境国和目的地国的经济、社会和文化有着重大影响。同时，必须始终铭记，处于移徙现象中心的是当然应享有所有各项人权的个人。

10. 虽然许多移徙者能够自由和安全地流动，生活和工作都有尊严，但数百万的移徙者因经济差距、冲突、环境退化、正规移徙机会有限、无法享有健康权和受教育权等权利以及歧视等因素而陷入不安全和弱势的境地。此外，随着各国政府通过加强边境管制等方式设法阻遏非正规移徙，边境可能会成为暴力、歧视和虐待的发生地。边境监视和安保化增加，再加上正规移徙的可用途径剧减，导致移徙者寻找更加危险的路径。许多人依赖中间人、代理人、偷运者和其他私人行为者的服务，还有一些人落入恶毒残暴的偷运者和贩运者手中。偷运本身并不构成侵犯人权行为，但在偷运过程中，移徙者的人权可能会遭到践踏(见 A/HRC/31/35)；与之相比，贩运则一定是侵犯人权行为。在其工作的一个突出而有补充性的层面上，人权高专办在推进以立足人权的方针打击和防止贩运方面取得了进展，在这项工作中利用了技术支持和能力建设，并为贩卖人口问题、特别是贩卖妇女和儿童问题特别报告员提供了支助。

11. 在目的地国，正规和非正规移徙者可能会遇到系统性歧视，无法享有他们在健康、住房和体面工作方面的基本权利。排斥和仇外的政治言论在世界各地蔓延，助长了针对移徙者的不容忍和敌视，往往会导致暴力行为、仇恨犯罪和仇恨言论。移徙家庭佣工因隐身于私人家庭，常常面临无法忍受的居住和工作条件。

<sup>1</sup> 劳工组织移徙工人和移徙家庭佣工估计：结果和方法(劳工组织，日内瓦，2015 年)。

12. 妇女和儿童以及其他弱势群体(如残疾人和老年人)在移徙过程中特别有可能遭到暴力和歧视。消除对妇女歧视委员会关于移徙女工的第 26 项一般性建议着重指出,无合法证件的移徙女工因其移民身份不合法而尤其容易受到剥削和侵害,这使其更加孤立,加剧了受剥削的危险。她们可能成为受剥削的强迫劳工,因担心受到告发,其享受最低限度劳工权利的条件可能受到限制。她们还可能面临警察的骚扰。她们如果遭到拘留,则通常会以违犯移民法为由受到起诉,被关押在她们容易受到性侵害的拘留中心,然后遭到递解。

13. 移徙儿童和青少年,特别是非正规移徙的儿童和青少年,还会在移徙行程的不同节点遭遇侵犯和践踏人权的行为。人权高专办、联合国其他实体和区域组织尤其关注孤身和失散移徙儿童所面临的风险。在最近流入欧洲和美利坚合众国的移徙者和寻求庇护者中,孤身和失散儿童的人数激增。根据《儿童权利公约》和其他国际标准,各国的责任之一就是根据儿童的最大利益行事,立即查清并保护这些儿童。然而,移徙政策和做法常常允许移民执法凌驾于保护儿童的必要性之上,造成这些儿童面临更多被剥削和人权被侵犯的危险。此外,在许多国家,年龄确定程序不完全遵守国际标准。人权高专办与联合国其他机构,包括联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和联合国儿童基金会(儿基会)共同努力,协助各国制定符合国际标准的适当的保障措施、政策和方案。

14. 过去五年来,人权高专办加强了关于移徙问题的工作,包括为各国和区域组织在实地应对这些挑战和其他挑战提供更好的支助。作为人权高专办所有方案的一个有机组成部分,技术合作是高专办提供此类支助所使用的手段之一。技术合作包括技术援助和能力建设,旨在查明和弥补知识和能力缺口,促进建设性对话和帮助国家对口机构实现积极改变。人权高专办的技术合作活动是应有关国家邀请和经其同意开展的。这些活动包括全面评估一国的人权状况,以及使法律、政策、机构和做法与国际标准和义务取得一致。技术援助和能力建设是大会第 48/141 号决议中规定的人权高专办其他各项重要职能的补充。

15. 支持良好的技术合作工作要求更好地了解受影响个人和群体所面临的实际状况并与他们和所有相关行为方讨论可能的可行解决办法。人权高专办 2015 年与获奥斯卡提名的导演 Ashvin Kumar 合作,推出了一部题为“我不在这里”的短纪录片,拍摄了分别居住在瑞士、美国和马来西亚的城市中的三名妇女的故事。纪录片突出展示了无证移徙妇女家庭佣工的状况,数以百万计的这样的妇女生活在不为人知的环境中。与各合作伙伴共同制作这部影片的目的是,让那些意见往往被压制的人能发出声音,并为那些不敢走出藏身之处的个人提供一个平台。全世界有数百万无证移徙工人—男子、妇女甚至儿童—生活在不为人知的环境中,无法获得其他人认为理所应当的各种服务,遭到虐待时也不敢抱怨。这部影片在人权理事会第三十届会议期间发布,向纽约、曼谷、孟买、伦敦和新德里的观众进行了播放。

16. 自联合国人权事务高级专员任务设立以来,人权高专办一直与各国密切合作,支持各国努力促进所有人,包括移徙者享有人权。其工作涵盖咨询服务,包括机构建设及加强立法和政策方面的技术咨询;培训;提高认识活动;国内讲习班;促进对话;提供文件、出版物和网络工具;分享其他国家的良好做法。人权高专办,包

括通过其驻地代表处促进和支持各国努力适用立足人权的移徙方针。许多联合国机构和区域机构通过移徙领域的技术合作与各国进行合作并提供支助。因此，人权高专办努力确保其支助属于高级专员任务范围之内，而且是高专办专门知识能够增加价值和具有比较优势的领域。高专办与所有相关的联合国机构和区域组织密切合作，确保它们应各国请求提供的支助互补且有效。

17. 人权高专办通过其驻地代表处和总部与各国政府直接接触并与国家利益攸关方积极合作，以增进和保护人权，包括通过适用保护面临特殊风险的被边缘化群体(如移徙者)的机制。其技术支助适用维护所有人权的普遍性、不可剥夺性、不可分割性、相互依存性和相互关联性的立足人权的方针，从而确保以尊重法治、负责透明和防止歧视的参与和包容的方式实现决定和目标。

18. 人权领域技术合作自愿基金和执行普遍定期审议财政和技术援助自愿基金(人权高专办技术援助的两个主要资金来源)由各自的董事会监督，两个董事会为人权高专办提供关于技术合作政策和战略方向的咨询意见。在实地会议期间，董事会与主要对口机构讨论了移徙问题，并观察了合作实例。本报告介绍在毛里塔尼亚、墨西哥和突尼斯的一些实例。人权高专办绩效监测制度是一项成果管理制工具，也为本报告提供了关于实现成果的方式和程度的信息。该制度被证实非常有助于查明2014年移徙问题被纳入高专办六个主要专题战略的主流以来的合作领域。

19. 人权高专办作为全球移徙问题小组创始成员和该小组移徙、人权和性别问题工作组的联合主席，力求将人权视角纳入关于移徙问题的国家、区域和全球讨论。高级专员本人在多次公开发言和主旨发言中强调了移徙问题和保护移徙者权利的重要性，并与联合国难民事务高级专员、移徙组织总干事及负责国际移徙和发展问题的秘书长特别代表(“四方”)发布了关于地中海和东南亚地区移徙者的困境的联合声明。人权高专办将与国际移徙问题小组和四方合作伙伴密切合作，以确保秘书长将于大会第七十一届会议期间组织的大会关于难民和移徙者大规模流动的高级别会议将立足人权并以移徙者为中心。

### 三. 增进和保护包括妇女、儿童、老年人和残疾人在内的所有移徙者的权利方面的国家和区域技术合作经验

#### A. 国家立法、政策、方案和机构(包括司法机关和国家人权机构)遵守国际人权标准

20. 在全球一级，人权高专办在大会第六十九届会议期间以及随后在布鲁塞尔、日内瓦和其他区域背景下，发布了“国际边境管理中人权问题的拟议原则和准则”。“原则”分别涉及能力建设、救援和拦截、援助、筛查、识别和转介问题，以及拘留和驱逐条件，已得到一系列广泛利益攸关方的普遍欢迎。会员国已在运用这些原则：例如，瑞士国家移徙问题秘书处的内部指导方针就提到这些原则。

21. 全球移徙问题小组人权和性别问题工作组(人权高专办与妇女署联合主持)已商定制订实用指南,借鉴国际人权法和相关标准,以确保以立足人权的办法应对“混合移徙”。

22. 2015 年 6 月,人权高专办举行了以“人权与偷运移民:探讨问题和挑战”为主题的专家会议,召集了来自联合国各机构、会员国、学术界和民间社会的专家,从人权角度讨论偷运问题。

23. 人权理事会第 29/2 号决议中请人权高专办在理事会第三十一届会议前经与各国和其他利益攸关方协商向理事会提交一份关于过境移徙者情况的研究报告。该研究报告将述及理事会第 29/2 号决议中提出的一些关切,尤其是移徙妇女和儿童(特别是孤身和失散儿童)所面临的风险。

24. 人权高专办向全球移徙与发展论坛的年度会议提供了人权方面的实质性技术援助,参加会议并向政府小组通报情况、起草背景文件并为讨论提供资料。例如,人权高专办牵头为 2015 年在土耳其举行的全球论坛起草了背景文件,主题为“建立伙伴关系促进融合并保护所有移徙者人权以充分实现移徙惠益”,并编写一份向 2012 年毛里求斯全球论坛会议与会者分发的简短手册,题为“公众认识、移徙和人权”。

25. 在“移徙家庭佣工及其家庭全球行动方案”框架下,人权高专办于 2015 年 9 月在曼谷召集了一次有关非正规移徙家庭佣工的人权问题的全球研讨会。讨论揭示了这类家庭佣工面临的人权挑战,及在对其进行保护方面的不足。除政府代表外,与会者包括来自人权机制、联合国各机构、人权和移徙者权利领域的非政府组织、家庭佣工和移徙者协会、工会以及学术机构的专家。人权高专办在会上发布了题为“紧闭的门后:保护和增进非正规移徙家庭佣工的人权”的报告,并随后编写了一份成果文件,其中包含关于保护和增进移徙家庭佣工的人权的十条重要信息。2010 年 5 月,人权高专办欧洲区域办事处在布鲁塞尔就这一重要问题组织了一次研讨会。研讨结果载于区域办事处为劳工组织的一次会议编写的题为“欧洲移徙家庭佣工的权利”的背景文件,该会议的讨论内容包括制定一项新的关于家庭佣工的劳工组织公约的可能性。

26. 2015 年 3 月,人权高专办出版了一份关于非正规移徙者的经济、社会和文化权利的研究报告。该研究报告的目的是供政府决策者、国家人权机构、民间社会组织、律师、法官和移徙者本身使用,介绍了无证移徙者人权的范围和内容,特别是健康、住房、教育和就业方面。2015 年 12 月,区域办事处举办了一次题为“移徙者的经济、社会和文化权利:超越迫在眉睫的危机”的研讨会,来自政府、国家人权机构和监察员办公室、民间社会及国际和区域组织的代表们讨论了欧洲联盟成员国在移徙者(不论其行政地位)的经济、社会和文化权利方面前景很好的政策和做法。

## 1. 国际移徙与发展高级别对话：促进包容性合作和对话

27. 在国际移徙与发展高级别对话(2013 年 10 月 3 日和 4 日举行)筹备阶段,人权高专办于 2013 年 6 月组织了一次关于移徙、人权和治理问题的专家会议。会员国与全球移徙问题小组各机构、人权机制、区域组织、国际和区域非政府组织、工会和学术机构的代表讨论了相关问题。在随后发布的题为“加强立足人权的国际移徙治理”的报告中,人权高专办确定,现在有必要在联合国进行各利益攸关方(包括各国、民间社会和移徙者本身)间的经常性合作和对话,以查明和处理关于具有交叉性和新出现的移徙问题的政策和知识空白。在高级别对话期间,人权高专办协助确保讨论以人权为重点;例如,高级专员正式参加了小组讨论,并在一些重要的会外活动中做了主旨发言,受到了各国、民间社会伙伴和其他利益攸关方的欢迎。

## 2. 墨西哥和突尼斯：试行移徙者人权指标

28. 2015 年 4 月,应一些国家提出的在数据收集和分类方面提供援助的请求,人权高专办、世界银行移徙与发展问题全球知识伙伴关系、儿基会、劳工组织和亚洲移徙者论坛组织了一次专家会议,以健康权、受教育权和体面工作权为重点制定有关移徙者人权问题的指标。在为期两天的会议上,与会者讨论了国际文书所载各项权利基本属性的特点并确定了适合具体情况的指标和基准,用以衡量移徙者的人权的实现程度,特别是在国家一级。他们强调需要关于移徙者及其家属情况的数据,以及可用于改进制订移徙政策和方案的指标。出席会议的有来自地方和国家政府的官员、人权和移徙问题专家、统计人员和民间社会组织有数据收集方面专门知识的代表。

29. 墨西哥率先试行了专家会议的调查结果。2015 年 5 月举行的全国磋商会议评估和完善了拟议指标并确认了制作移徙者分列数据的可行性。这项工作形成了改善数据收集方面的有益建议,包括建立一个移徙问题国家信息系统(目前正在开发)。

30. 作为同一举措的一部分,人权高专办着手在突尼斯开展国家试点磋商,将与移徙与发展问题全球知识伙伴关系、儿基会、劳工组织和亚洲移徙者论坛合作开展。突尼斯移徙问题国家观察站将领导推进该项目并将于 2016 年 2 月初主办一次磋商会议,以评估各种人权指标是否适用于突尼斯的移徙问题。与会者将包括有关部委、国家统计局办公室、非政府组织和其他利益攸关方。

## 3. 突尼斯：制定符合国际标准的国家移徙战略

31. 劳工组织和人权高专办为突尼斯政府制定劳工移徙政策国家路线图提供了咨询意见和援助。“路线图”在突尼斯社会事务部、工会(UGTT)和雇主联合会(UTICA)三方讨论过程中制定,提出了加强突尼斯劳工移徙治理和保护移徙工人权利及技术合作优先事项的方案的最终版本。技术合作优先事项包括保护移徙者在突尼斯的权利方面的能力建设方案,以及加强突尼斯关于移徙问题的对话方案。如人权高专办所倡导,“路线图”预期举行广泛的宣传运动,使该国迅速采纳《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。



32. 为响应这一举措，劳工组织和人权高专办为该国劳工移徙方面的立法改革提供了技术咨询意见。2016 年初举行的研讨会将汇集了突尼斯各部委、议员、社会伙伴以及劳工组织和人权高专办专家，共同探讨批准《移徙工人公约》和劳工组织第 97、第 143 和第 189 号公约的必要步骤。会议还将讨论一些重要议题，包括保护海外突尼斯人的权利；突尼斯家庭佣工的状况；可能对“劳动法”进行的修订；劳动监察员在保护移徙工人权利方面的作用；移徙工人在进入国家劳动力市场过程中面临的挑战和机遇。劳工组织和人权高专办将就上述各专题编写技术说明和文件并就如何实施这些改革构想向政府提供咨询意见。

33. 2015 年，人权高专办与移徙组织和劳工组织合作，就立足人权的移徙方针培训了 20 名来自直接从事移徙工作的部委的官员。人权高专办还介绍了有关移徙者的人权指标。

#### 4. 毛里塔尼亚：促进处理贩运和移徙问题国家行动计划

34. 2015 年 11 月，在人权和人道主义行动警察局的协调下，毛里塔尼亚政府按照首轮普遍定期审议期间所提建议，起草了终止人口贩运现象国家行动计划。人权高专办提供了关于最佳做法的实质性意见和建议。2015 年底，处理人口贩运问题计划草案正在等待部长会议最后定稿和通过。

35. 展望未来，人权高专办将继续协助毛里塔尼亚政府在 2017 年前编写和通过有关移徙者的国家行动计划，该计划将符合国际标准，并包括一个实施行动计划的协商机制。

#### 5. 危地马拉：遵守国际标准

36. 人权高专办继续向危地马拉议会各委员会提供技术援助和咨询，以期确保关于移徙问题的举措和法律修订符合国际标准。人权高专办就修订“移徙法”与移徙者委员会、相关当局和民间社会开展了密切合作。高专办表达的意见，以及移徙者人权问题特别报告员和保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会的建议，已被纳入移徙法修订草案，使得该法不再单纯侧重国家安全和边境管制。

#### 6. 黎巴嫩：为招聘机构起草行为守则

37. 在国家一级，人权高专办协助政府、国家人权机构和民间社会实体以符合国际人权标准的方式起草和修订有关移徙者的立法。例如，在黎巴嫩，人权高专办中东区域办事处帮助工作中接触移徙家庭佣工的招聘机构制订了一份行为守则，并采取一系列举措，加深了招聘机构对与移徙者和移徙相关的国际人权标准的认识。

#### 7. 塞舌尔：协助政府打击贩运

38. 2014 年，塞舌尔国民议会颁布了《禁止人口贩运法》，该法惩处贩运人口行为并就贩运受害者保护和康复作出了规定。该法设立了国家部际协调委员会，协调该国打击人口贩运行为的努力并监督“人口贩运问题国家战略和行动计划”的执行工作。该法是响应贩卖人口问题、特别是贩卖妇女和儿童问题特别报告员在 2014 年 1 月访问该国后所提建议(见 A/HRC/26/37/Add.7)而颁布的。

## 8. 哥斯达黎加：促进移徙者利用各种服务

39. 通过“青年、就业和移徙联合方案”，移徙组织、联合国人口基金(人口基金)和难民署在哥斯达黎加的两个城市帮助青少年移徙者和难民的教育融入。该方案在选定的社区开办讲习班，提高教师对移徙青少年权利的认识，并协助官员促进移徙者获得保健和教育、移民咨询意见和劳动机会。

## 9. 欧洲联盟：为边境主管机构进行人权培训

40. 为欧洲联盟成员国欧洲外部边界行动合作管理局(欧洲边界管理局)提供了技术援助。2012 年，它帮助为边防部队制定了人权培训材料，提高他们对从人权角度处理移徙问题的认识。

41. 2014 年，欧洲边界管理局会同人权高专办、欧洲安全与合作组织、移徙组织、难民署和各国从业人员，为欧洲联盟成员国边防部队举办了两次关于打击和防止人口贩运的培训员培训。来自奥地利、比利时、保加利亚、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、希腊、意大利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、西班牙、瑞典、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国的边境和移民主管机构参加了培训。

42. 人权高专办和难民署正在为负责发现和监测地中海的偷运网络的欧洲联盟海军部队人员提供关于人权规范和标准的培训。人权高专办还为该部队的远程学习计划做出了贡献。

43. 在欧洲边界管理局的协助下，人权高专办欧洲区域办事处自 2012 年起为欧洲联盟成员国和非成员国的边防部队进行了有关打击和预防人口贩运的培训员培训。自 2014 年起，它仍以移徙者权利为重点向边防部队的人权问题培训员提供培训。培训侧重提高参与者对与移徙者人权有关的国际和区域标准以及对人口贩运处罚办法的认识和理解。

## 10. 欧洲联盟：支持欧洲联盟打击人口贩运的立法和方案框架采取立足权利的方针

44. 2011 年欧洲联盟开始编写关于预防和打击人口贩运及保护受害者的《第 2011/36/EU 号指令》时，联合国一些机构向欧洲联盟理事会和欧洲议会提交了一份联合声明，提请欧洲联盟采取对性别和年龄敏感的立足人权的方针。人权高专办随后会同联合国其他机构，包括劳工组织、难民署、儿基会、联合国毒品和犯罪问题办公室以及妇女署，积极参与了《指令》的制定和通过。

45. 2012 年，人权高专办与五个驻布鲁塞尔的联合国机构定稿并发布了关于打击人口贩运指令的联合国联合评注。该评注为决策者、议员和民间社会组织编写，目的是在联合国与欧洲联盟各机构过去在这一领域的接触的基础上，协助欧洲联盟成员国将《指令》纳入国家立法。评注提供实际指导，以便各国以立足人权的方针执行《指令》，将人权作为一切工作的中心，包括在处理人口贩运和偷运的刑事层面时。

46. 2013 年 4 月,人权高专办及其欧洲区域办事处在布鲁塞尔举办了一次研讨会,主题是联合国各人权机制—条约机构、特别程序和普遍定期审议—就移徙者权利问题向欧洲联盟成员国提出的建议。研讨会上,与会者探讨了如何适用各项建议加强对移徙者人权的尊重。来自欧盟 24 个成员国及国家人权机构的代表听取了人权高专办专家、移徙者人权问题特别报告员、欧洲联盟委员会、儿基会、移徙组织、欧洲委员会和大赦国际的发言。会议以查塔姆大厦规则举行,与会者审查了防止拘留移徙儿童及防止将移徙儿童与其家人隔离的政策、移徙者参加国家健康保险计划的机会以及对移徙家庭佣工的法律保护。

#### 11. 埃塞俄比亚: 处理青年就业和困境移徙

47. 粮农组织在埃塞俄比亚(和突尼斯)努力消除移徙活动的根源并促进创造农村青年就业机会的创新机制。“青年流动、粮食安全和农村减贫: 通过增强青年就业和改善劳动力流动促进农村多样化”项目满足农村青年的需求,并最大限度地发挥移徙者能够为其原籍社区带来的发展效益。该项目利用汇款创造生产活动,发掘可持续的生产做法创造“绿色”岗位的潜力,并促进青年的季节性就业机会。其目的是确定成功的做法,并在其他国家进行复制。

#### 12. 非洲区域: 可靠数据对决策的重要性

48. 经济和社会事务部人口司和统计司及非洲经济委员会分别于 2014 年 11 月和 2015 年 9 月在亚的斯亚贝巴和达喀尔举办了两次区域讲习班。讲习班主要目标是加强制作、分析和利用来自所有来源的移徙数据的政府官员的技术能力及其向国家移徙政策和发展计划提供资料的能力。讲习班旨在使参与国能够制作符合国际标准的国家移徙数据,并加深对用于政策目的(包括与执行《国际移徙与发展高级别对话宣言》<sup>2</sup> 和 2015 年后发展议程有关的政策)的移徙数据的使用和局限的认识。

49. 在亚的斯亚贝巴举行的讲习班汇聚了来自负责国际移徙官方统计数据的国家统计局及为政策目的汇编和分析行政移徙数据的有关部委或机构的专家,以及博茨瓦纳、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、莱索托、马拉维、纳米比亚、尼日利亚、南非、斯威士兰、乌干达、赞比亚和津巴布韦的部委代表。来自阿尔及利亚、贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、利比亚、马里、毛里塔尼亚、摩洛哥、尼日尔、塞内加尔和多哥的代表出席了在达喀尔举行的讲习班。

#### 13. 北非: 保护移徙者和寻求庇护者

50. 人权理事会第 17/22 号决议提请人权高专办监测北非的移徙者和寻求庇护者的处境。在根据这一要求提交理事会的报告(A/HRC/18/54)中,人权高专办着重说明了 2011 年 1 至 8 月逃离北非事件的移徙者和寻求庇护者流离失所方面的人权关切,介绍了国际应对办法,并提出了一些旨在保护移徙者和寻求庇护者人权的建议。

<sup>2</sup> 大会第 68/4 号决议。

## B. 批准国际和区域人权文书以及审查保留

### 1. 支持批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和与国际标准相符的国内立法

51. 在本报告所述期间，人权高专办为一些计划在 2017 年以前批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的国家政府提供了援助，特别是吉布提、埃塞俄比亚、洪都拉斯、利比里亚和津巴布韦。

52. 2010 年 12 月纪念《公约》二十周年之际，人权高专办欧洲区域办事处在欧洲议会组织了一次研讨会，代表多个政治团体的欧洲议会议员出席了会议。会上提出了关于如何缩小欧洲联盟法律与《公约》间的差距的全面研究报告的草案。会议讨论了反对批准《公约》的国家经常重复提出的过时且有时自相矛盾的论点。多位欧洲议会议员参加了人权高专办出版物《欧洲移徙工人权利》的正式发布活动。

### 2. 马达加斯加：支持批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和与国际标准相符的国内立法

53. 自 2007 年以来，成千上万的马达加斯加移徙工人寻求海外就业，特别是在科威特、黎巴嫩、毛里求斯、沙特阿拉伯和塞舌尔。许多人受较好的工作条件许诺所吸引，遭到了剥削和虐待。公职和社会事务部部长在 2004 年决定每月向科威特和沙特阿拉伯派遣 500 名家庭佣工时，人权高专办、移徙组织和民间社会组织与司法部在总理办公室举行了一次会议，讨论保护马达加斯加移徙工人权利的必要性。管理委员会随后颁布了一项指令，暂停向不能为移徙工人提供充足保护的国家输送无资质马达加斯加劳工。

54. 2013 年 11 月 27 日，马达加斯加批准了《公约》。通过倡导和能力建设，人权高专办支持政府和议会努力实施这一重要文书。共和国总统于 2014 年 2 月 20 日颁布了授权批准《公约》的法律，该国于 2015 年 5 月 13 日交存了批准书，帮助加强了马达加斯加的人权保护制度。

55. 2014 年 12 月 16 日，受人权高专办、移徙组织、儿基会、人口基金和联合国开发计划署(开发署)的集中倡导、培训和教育的鼓励，马达加斯加通过了一项打击人口贩运的法律。这一具有里程碑意义的法律保护人口贩运受害者、惩罚行为人并申明国家有责任保护受害者回国和获得赔偿的权利。应该国政府请求，人权高专办就该国遵守国际标准和原则的情况提出了咨询意见，并作为联合国国家工作队人权和性别平等工作组主席，在该国政府起草国家打击人口贩运行动计划时协调了技术支持，该计划于 2015 年 3 月通过和生效。应人口、社会保护和提高妇女地位部请求，人权高专办正在协助该国政府起草保护少数群体(包括移徙者和残疾人)国家行动计划。

## C. 国家法律、政策和方案及机构符合消除歧视，特别是针对妇女的歧视的国际人权标准

### 1. 墨西哥和危地马拉：加强保护移徙工人的人权和劳动权

56. 自 2013 年以来，劳工组织协助墨西哥劳动和社会保障部(Secretaria del Trabajo y Prevision Social)以及危地马拉劳动和社会保障部(Ministerio de Trabajo y Prevision Social)制定和执行一项双边劳工移徙协定。该协定的目的是通过加强公共就业服务和创建一个两国通行的许可证颁发和私营部门就业和招聘机构监测系统等方式，促进体面的生产性就业机会并保护临时移徙工人的劳动权利。劳工组织提供了技术援助，帮助两国设立两国技术工作组和新的临时移徙工人方案并组织关于招聘和安排工作过程中保护移徙工人权利的宣传宣传活动。

### 2. 欧洲：保护孤身移徙儿童的权利

57. 2011 年，欧洲区域办事处举办了一次关于在涉及移徙儿童，特别是孤身或失散儿童的程序中执行《儿童权利公约》第 3 条(儿童的最大利益)的司法讨论会。会议在难民署、拯救儿童联合会、欧洲难民和流亡者问题理事会、加泰罗尼亚最高法院和监察员办公室(西班牙)的支助下，由人权高专办与儿童基金会合作组织，汇集了欧洲各国家和地区法院的法官，他们就如何充分尊重和执行最大利益的原则交流了经验和意见。会议审议了一系列重要问题，包括确定年龄的程序、关于这些儿童的持久和长期解决办法的决定、获得基本社会服务的途径以及确保在做出对儿童未来有重要影响的决定时尊重其权利的 necessary 程序保障。讨论会的结果已写入有关出版物，为在欧洲联盟和国家一级实施欧洲联盟委员会孤身未成年人问题行动计划(2010-2014 年)”的工作提供参考。

58. 2012 年，欧洲区域办事处公布了讨论会的研讨结果。在负责讨论欧洲联盟人权问题的欧洲议会公民自由委员会的全体会议上公布了《儿童权利公约第 3 条在欧洲的司法执行情况：移徙儿童，包括孤身儿童的情况》。作为一项重要的倡导工具，该研究报告宣传了司法机关在确定移徙儿童最大利益方面作用的重要性。它着重介绍了关于移徙儿童的良好司法做法、将这些做法纳入决策和方案实施过程的努力以及欧洲联盟成员国在做法上的不同之处。

59. 欧洲区域办事处继续特别关注欧洲的孤身和失散儿童的处境，并将支持欧洲联盟各机构和成员国在 2016 年和未来几年中开展行动计划后续行动的努力。

### 3. 泰国：支持保护移徙者庇护所中人员的权利的国家努力

60. 作为对加强国家人权机构和其他国家机构能力的支助，东南亚区域办事处于 2013 年与泰国国家人权委员会一道，联合察看了泰国的妇女和儿童庇护所，以评估移徙者的待遇和状况，特别是洛兴雅人的状况。访问结束后，两个组织共与地方和国家当局进行了接触，以确保庇护所中的妇女和儿童的权利得到保护且能够获得最低限度的基本服务，并为加强相关机构人权能力的举措提供支助。

#### 4. 菲律宾：根据《消除对妇女一切形式歧视公约》调整国内立法

61. 妇女署与人权高专办和劳工组织合作，在菲律宾、墨西哥和摩尔多瓦共和国开展了“增进和保护移徙女工的劳动权和人权：与国际和国家人权机制合作加强问责制”项目。该项目通过研究、能力建设和倡导活动促进对性别问题有敏感认识的移徙和发展政策，侧重消除对妇女歧视委员会第 26 号一般性建议的规定。菲律宾根据《消除对妇女一切形式歧视国际公约》调整了关于海外工人福利的新法案的条款。

#### D. 权利人，特别是妇女和受歧视群体更多地利用本国现行保护制度并参与公共进程

##### 摩尔多瓦共和国：协助国家当局保护个人权利

62. 在人权高专办加强国家能力的努力方面，技术合作和咨询服务增强了权利人利用国家保护制度的能力。其中一个例子是在“联合国—摩尔多瓦发展伙伴关系框架(2013-2017 年)”中起到的部分作用。2013 年 10 月，一名摩尔多瓦公民请求协助，因为她的伴侣(一名加纳公民)被遣返原籍国，尽管这对夫妇已有一个 6 个月大的孩子。向该公民提供了技术支助，解释国家程序并协助与移徙和庇护事务局讨论该情况。她的伴侣得到了为期 30 天的签证，他得以返回摩尔多瓦共和国向民政当局进行登记。在另一个案例中，在赤贫与人权问题特别报告员 2013 年 9 月进行国别访问后，三名被关押在移徙者拘留中心、面临被驱逐出摩尔多瓦共和国和成为人口贩运受害者风险的妇女获得释放并得到了获得该国居住许可证方面的法律援助。人权高专办通过人权顾问协助受害者和联合国合作伙伴说明国际法的要求。

#### E. 各国遵守并参与联合国人权机制和机构

##### 1. 东帝汶：加强国家提交关于《保护所有移徙工人及其家庭成员国际公约》的报告的能力

63. 应东帝汶政府的请求，人权高专办人权顾问部门为该国编写根据《保护所有移徙工人及其家庭成员国际公约》应提交的第一份缔约国报告提供了援助。2015 年 3 月至 10 月，该部门与移徙组织合作就《公约》、报告进程及其结果为 40 名官员(包括 10 名妇女)举办了三期培训班，帮助将问题单和结论性意见翻译为德顿语(东帝汶的官方语言之一)，并协助政府举办了两次磋商会，向国家官员、民间社会实体、私营部门实体和各国使馆征集报告的信息。应政府请求，该部门还对国家报告草案进行了评论。该部门向政府官员、国家人权机构、民间社会实体、联合国和发展伙伴，以及在移徙组织大力支持下正在编写劳工移徙问题国家行动计划的由政府领导的技术工作组的成员传播了该结论性意见。

64. 行动计划草案载有保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会 2015 年 9 月提出的一些建议(见 CMW/C/TLS/CO/1)。在这些建议中，委员会呼吁该国政府修订限制工人权利的法律、提高公众对移徙益处的认识、宣传不歧视、完善监劳动条件监测，并加强对侵犯移徙工人行为的问责。人权高专办为其中的一些活动的开展提供了资金。

## 2. 白俄罗斯：保护贩运受害者的人权

65. 在白俄罗斯接受普遍定期审议后，为了回应对该国所提建议，即与人权高专办一道，为包括在明斯克国际移民和打击贩运中心学习的人员在内的执法机构代表拟订和开设关于保护贩运人口受害者人权的培训课程，在与开发署白俄罗斯办事处的密切协商下，人权高专办正在执行一个技术合作项目。在已于 2013 年 12 月结束的第一阶段，已为执法官员举办了 5 期培训课程。其中包括为“联合打击贩运人口之友小组”成员国举办的一次讲习班，和一次主题为“跨国界合作：打击国际贩运的经验和最佳做法交流”的国际讲习班。目前正在进行的第二阶段(始于 2014 年)已为执法官员举办了 5 期培训课程。参加课程的人员主要来自白俄罗斯，还有来自爱沙尼亚、哈萨克斯坦、立陶宛、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦和乌克兰的人员，课程涉及贩运人口问题的挑战并指出打击贩运的良好做法。

## 3. 欧盟：协助移民者人权问题特别报告员研究欧洲联盟外部边界的管理

66. 2012 和 2013 年，人权高专办为移民者人权问题特别报告员研究欧盟外部边界的管理及其对移民者人权的影响提供了协助。特别报告员的研究包括访问布鲁塞尔与欧洲联盟官员进行磋商，以及访问希腊、意大利、突尼斯和土耳其(见 A/HRC/23/46)。

# 四. 结论和建议

67. 本报告介绍的实例着重说明了一些经验，在这些经验中，提供技术合作和咨询服务已证实有助于支持各国采取立足权利的方针制定和执行移民政策和方案。

68. 经验表明，在移民背景下保护人权需要采取多方面办法，涉及大量国家、区域和国际行为方。合作是成功和高效的干预措施的重要组成部分。所有国家和非国家利益攸关方参与政策和方案的设计、执行、进展监测和评估对于各项立足权利的干预措施至关重要。在移民领域，这一点尤为重要，因为移民政策的内容多种多样，而且涉及一系列广泛的国家和非国家行为方。人权高专办和联合国其他实体通过技术合作和咨询服务提供支助的依据是，必须保障所有移民者(不论其身份)的人权并确保各国履行其国际法律义务。《2030 年可持续发展议程》承诺“不让任何一个人掉队”以及开展国际合作确保充分尊重人权(不论移民身份为何)的安全、有序和正规移民，这要求采取充分立足人权的移民方针。

69. 近年来，人权理事会越来越多地呼吁采用立足权利的移民方针，表示希望人权高专办继续发挥带头作用。在这方面，理事会可考虑举办关于移民者人权的定期讨论，例如组织关于该专题的年度小组讨论。

70. 本报告所提供的支助国家努力的技术援助实例说明了为实现立足人权的移民方针所必须采取的诸多步骤。

71. 首先，必须确保关于移民的国内法律符合国际标准，并制定保护移民者权利问题国家战略，包括尊重、保护和实现移民者健康权、适足住房权、受教育权和体面工作权的计划。

72. 在各种移徙形式中，必须分解各类需求并查明特殊群体，包括妇女、儿童（包括孤身儿童）、家庭佣工、残疾人和老年人的特殊需求和风险。这项任务需要制定准确和精心设计的数据收集和分析安排以及各种指标和基准，以便各国和其他行为方可以衡量其政策和执行工作在多大程度上实际保护了移徙者和东道国社会并满足了它们的需求。

73. 然而，符合国际标准的良好政策和法律本身是不够的。需要具有适当能力的机构来执行这些政策和法律。这意味着为边境官员、司法官员、政府官员、提供基本服务或作出重要决定的专业人员（如教师和医务人员）以及民间社会组织和移徙者本人提供关于人权法律和标准的培训。

74. 必须监管移徙工人的雇主和招聘机构并向它们通报信息，监测并监管就业条件和合同，特别是通过对起诉侵权案件、保护受害者和为受害者提供补救的工厂视察员及执法和司法人员提供培训和授权。

75. 最后，必须为独立监测机构，特别是国家人权机构和民间社会组织提供培训并增强其能力，以确保对公共机构进行适当问责。

76. 本报告提供的技术援助实例涵盖为促进应对一切形式移徙的立足人权的全面对策所采取行动的大部分或所有重要方面。人权高专办与各国、联合国其他机构和一系列广泛的独立机构密切合作，将继续努力实现充分协调一致和立足权利的移徙方针，开展技术援助活动，补充这些行为方的任务并增加价值。