



## 人权理事会

### 第四十五届会议

2020年9月14日至10月2日

议程项目2和3

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

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

## 移民人权

### 秘书长的报告\*

#### 概要

本报告根据大会关于保护移民的第74/148号决议提交，该决议请秘书长向大会和人权理事会提交一份全面述及决议执行情况的题为《移民人权》的综合报告。本报告探讨与保护移民人权有关的专题问题；概述各国政府提交的关于决议执行情况的资料；并就尊重、保护和落实移民人权提出结论和建议。

\* 本报告逾期提交，以反映最新情况。



## 一. 导言

1. 本报告根据大会关于保护移民的第 74/148 号决议提交，该决议请秘书长向大会和人权理事会提交一份全面述及决议执行情况的题为《移民人权》的综合报告。
2. 2020 年 4 月，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)代表秘书长发出一份普通照会，请求提供关于第 74/148 号决议执行情况的资料，会员国、政府间组织和非政府组织应照会的请求提交了 37 份书面资料。<sup>1</sup>
3. 本报告探讨大会第 74/148 号决议所涉关于促进和保护移民人权的专题问题，尤其是保护包括受冠状病毒病(COVID-19)大流行影响的移民和失踪移民在内的弱势移民的人权问题，以及《安全、有序和正常移民全球契约》的执行问题。本报告概述各国政府提交的关于第 74/148 号决议执行情况的资料，并就尊重、保护和落实移民人权提出结论和建议。

## 二. 促进和保护移民人权

4. 2019 年，全世界的国际移民人数达到 2.72 亿，在所有区域均继续呈上升趋势。<sup>2</sup> 从全球来看，移民仅占全球人口的 3.5%，但对原籍国、过境国和目的地社会的贡献却很大。全球国际移民人口的性别相当均衡，男女移民人数相等。<sup>3</sup> 年龄在 18 岁以下的移民越来越多(2019 年为 3300 万)。<sup>4</sup>
5. 大会第 74/148 号决议以及《移民全球契约》和《2030 年可持续发展议程》认识到，移民是一个复杂且涉及多个层面的现象，需要连贯一致、全面的应对举措和国际合作，尊重所有移民的人权，无论其移民身份如何。
6. 大会第 74/148 号决议重申了《世界人权宣言》，其中宣布，人人生而自由，在尊严和权利上一律平等，人人有资格享有《宣言》所载一切权利和自由；并回顾了所有相关国际文书，包括核心国际人权条约。在同一决议中，大会呼吁各国切实促进和保护所有移民的人权和基本自由，无论其移民身份如何，并通过合作和对话并采用全面和平衡的办法处理国际移民问题，同时认识到原籍国、过境国和目的地国在促进和保护所有移民的人权，避免采取可能加重移民的脆弱性的做法方面的作用和责任。
7. 然而，移民在其人权保护方面仍然面临许多空白。由于充足、安全和正常的移徙途径缺乏，移民只得诉诸日益不可靠、不正常的移徙途径，而这会助长虐待、剥削和其他侵犯人权行为。<sup>5</sup> 将非正常入境、逗留和出境定为犯罪会助长种族

<sup>1</sup> 多数提交资料的全文可查阅：  
<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/ReportGA76.aspx>。

<sup>2</sup> Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *International Migration Report 2019: Highlights* (ST/ESA/SER.A/439), pp. 1–2.

<sup>3</sup> 同上。

<sup>4</sup> 联合国儿童基金会(儿基会), *Child migration* (<https://data.unicef.org/topic/child-migration-and-displacement/migration/>)。

<sup>5</sup> 《弱势移民人权保护原则、准则和辅助实用导则》(A/HRC/37/34/Add.1)。

划线和任意拘留等非法做法，而且可能助长反移民言论。<sup>6</sup> 针对移民的种族歧视、污名化、仇外言行、仇恨言论和仇恨罪会使排斥和边缘化现象长期存在，因此，许多国家在建立友好、包容性社区方面步履维艰。<sup>7</sup> COVID-19 造成的相互交织的全球公共卫生、经济和社会危机及人权保护危机，进一步加剧和突出了现有的不平等状况和移民人权面临的威胁，包括移民被排除在公共卫生体系之外，无法得益于经济救济和恢复举措等。<sup>8</sup> 与此同时，这些危机也突出表明，移民作为基本服务提供者和世界各地社区的重要成员发挥着关键作用，有必要为移民乃至整个社会制定更具包容性、更可持续的解决方案。

### 三. 关注的问题

#### A. 推进弱势移民的保护

8. 大会在第 74/148 号决议中对弱势移民人数众多且不断增加深表关切，并呼吁各国根据其国际人权义务采取行动，避免采取可能加重移民的脆弱性的做法，并且更有效地保护移民，包括为此协调向移民提供援助和支持的国际努力。这些行动包括预防、调查和惩治对移民的犯罪；通过并执行法律和政策，处理走私和贩运问题；防止移民受害，并提供有效的法律保障和保护；确保边境手续包含保护人权的恰当的保障措施；便利家庭团聚方案和其他方案，让移民融入东道社区；实施制度和程序，使儿童的最大利益成为首要考虑因素；执行对性别问题有敏感认识的政策和方案，包括提供安全和正常的移民渠道，承认移民妇女的技能和所受教育；打击针对移民的一切形式的种族主义、仇外和相关的不容忍言行，同时提倡公众就移民问题进行更具同情心和基于证据的讨论。

9. 由于原籍国家中的状况，在过境国或目的地国面临的情况，以及年龄、性别认同、残疾或健康状况等个人情况，或是由于这两类因素，移民往往面临一些特殊挑战，需要对此采取具体的人权保护干预行动。<sup>9</sup> 这些挑战对于非正常移民或只能利用不稳定和非正常移徙途径的人来说尤其严峻。其中一些挑战包括移徙的可及性，过境或抵达时状况不稳定或受剥削，以及致使权利得不到充分、平等享有的多重和交叉形式的歧视、不平等及结构性和社会动态等。<sup>10</sup>

10. 在《全球移民契约》中，各国承诺减少移民在不同移徙阶段面临的风险和脆弱性，包括为此保护移民的人权，向移民提供护理和援助，并改善国家应对措施，考虑到在《弱势移民人权保护原则、准则和辅助实用导则》中提出的建议。<sup>11</sup>

<sup>6</sup> A/HRC/38/41。还见 A/HRC/39/45。

<sup>7</sup> 见 [www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2019-06-18/secretary-generals-remarks-the-launch-of-the-united-nations-strategy-and-plan-of-action-hate-speech-delivered](http://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2019-06-18/secretary-generals-remarks-the-launch-of-the-united-nations-strategy-and-plan-of-action-hate-speech-delivered); OHCHR, *Seven Key Elements on Building Human Rights-Based Narratives on Migrants and Migration* (2019) ([www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/SevenKeyElements.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/SevenKeyElements.pdf))。

<sup>8</sup> 联合国，“Policy brief: COVID-19 and people on the move”，2020。还见联合国，“Policy brief: COVID-19 and human rights – we are all in this together”，2020。

<sup>9</sup> A/HRC/37/34/Add.1。

<sup>10</sup> 同上。

<sup>11</sup> 大会第 73/195 号决议，附件，第 23 段第(I)分段。

11. COVID-19 危机既突显了结构性不平等，也加剧了弱势移民已经面临的诸多人权挑战，包括自由流动受到限制，医疗保健、体面工作、社会保护、适足生活条件和教育缺乏，成为仇外言行的目标，遭受歧视，以及被排除在公共服务之外等。<sup>12</sup>

12. 一些国家没有将移民充分纳入应对危机的不利健康和经济影响的援助措施，从而使移民及其家人面临感染病毒并陷入贫困的危险，特别是在工作机会消失的情况下。许多身份不正常的移民也因为害怕被拘留和驱逐而无法或不愿意获得医疗保健或其他基本服务。这种状况不仅会增加移民的风险，而且也会增加社会各阶层人士的风险，因为它们会损害有效应对疫情的行动。

13. 被迫生活在隔离社区，隔离设施，过度拥挤的宿舍，非正规住区或营地或其他不适当条件下的移民，感染病毒的风险更大，而获得治疗的机会则较少。<sup>13</sup>

14. 在一些国家，由于 COVID-19 疫情，针对移民和少数群体的与移徙相关的仇外言论和暴力激增，因而移民和少数群体更加难以获得基本服务，同时，对于应对疫情至关重要的团结一致和基于证据的做法受到不利影响。<sup>14</sup>

15. 疫情造成的就业机会和工资损失使移民进一步陷入经济困境，并使汇款减少，依赖汇款的家庭因此受到破坏性影响。由于工作许可证到期，一些移民被迫处于非正常状态。<sup>15</sup> 与此同时，在整个危机期间，许多移民作为基本员工，在保健和护理服务、粮食生产、农业、卫生、家政、建筑、送货服务和运输等领域发挥了重要作用，但往往得不到足够的支助和社会保护。<sup>16</sup>

16. 一些国家在 COVID-19 危机期间继续采取严厉的移民执法措施，包括突击搜查，任意拘留，使家人分离，强迫遣返等，其中一些措施可能会使病毒传播，并使移民和社会面临风险。另一些国家将健康危机作为借口，据以关闭边境，并在没有确保充分的正当程序，也没有确保继续寻求国际人权法和难民法之下的庇护和其他保护的机会的情况下，采取其他限制流动的做法。还有一些国家为身份正常化提供便利，扩大了对非正常移民的医疗覆盖面，或开展了合作，以确保人员在实行流动限制的情况下能够安全和自愿返回。<sup>17</sup>

17. 在边境关闭，或包括由于流动限制，移民别无他择只能选择更危险和不可靠的路线的情况下，移民失踪或死亡的可能性就会增加。<sup>18</sup> 每年都有成千上万名移民在迁徙途中死亡或失踪；2019年，记录到的移民死亡人数超过5000，还有许多人没有被记录在案。<sup>19</sup> 移民在不可靠的移徙途中的死亡或失踪反映出人权保

<sup>12</sup> 人权高专办，“COVID-19 and the human rights of migrants: guidance” ([www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHRGuidance\\_COVID19\\_Migrants.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHRGuidance_COVID19_Migrants.pdf))。还见联合国移民问题网络，*Enhancing Access to Services for Migrants in the Context of COVID-19 Preparedness, Prevention, and Response and Beyond* (<https://migrationnetwork.un.org/covid-19>)。

<sup>13</sup> 同上。

<sup>14</sup> 同上。

<sup>15</sup> 联合国，“Policy brief: COVID-19 and people on the move”，2020。

<sup>16</sup> 同上。

<sup>17</sup> 同上。

<sup>18</sup> 国际移民组织，*Fatal Journeys: Tracking Lives Lost During Migration* (Geneva, 2014), p. 90。

<sup>19</sup> 见 <https://missingmigrants.iom.int/>。

护缺陷，这种缺陷影响到受害移民、其家人和社区。受害者及其家人有权伸张正义和获得补救，而且可能需要社会心理、行政和社会方面的支持，包括辨认遗体 and 送回亲人遗体等。<sup>20</sup> 大会第 74/148 号决议呼吁各国开展合作，拯救生命，防止移民伤亡，包括为此单独或联合开展搜救行动，并辨认失踪移民尸体，为与其家人联系提供便利。同样，在《全球移民契约》中，各国承担了根据国际法保护所有移民生命的集体责任，并且为了履行这一承诺，强调有必要审查移民法律和政策，以确保这些法律和政策不会引起或加剧移民死亡或失踪的风险；还强调有必要尽一切努力找到、识别已故移民遗体，将其送回原籍国。

18. 据报告，一些移民被包括移民和边境事务人员在内的国家和非国家行为者杀害，或由于这些行为者的行为而失踪。<sup>21</sup> 因被拘留而死亡或失踪的移民总数不详，因为当局可能不对移民进行妥为登记，也不允许他们接触朋友、亲人、人道主义工作者或法律援助提供者。<sup>22</sup> 2020 年，迄今为止，已有一些报告称，一些被拘留的移民因 COVID-19 而死亡，人们担心，如不采取紧急行动减少被拘留的移民数目，可能会产生灾难性后果。<sup>23</sup>

19. 为弄清失踪移民的命运和下落，需要作出有效和协调努力，包括设法：寻找，调查，为受害者提供诉诸司法和补救的机会；提供领事服务和保护；改善移民与家人之间的信息交流和联络；在顾及隐私权和数据保护的情况下收集和分享数据；并制定关于将已故移民的遗体安全送交家人的规程。<sup>24</sup> 在一些地区，特别是移民政策试图通过将边境管理外部化或外包给人权记录欠佳的第三国或私人行为者来转移保护责任的地区，启动政策、法律和做法的审查和调整，以防止移民失踪的监测机制仍然薄弱。<sup>25</sup>

## B. 在通过执行《安全、有序和正常移民全球契约》保护移民人权方面取得的进展

20. 《全球移民契约》于 2018 年 12 月获通过，这是一个里程碑事件，也是朝在国际移民问题上加强基于人权的合作迈出的关键一步。《契约》体现了各国在国际法包括国际人权法之下的现有义务，并且会加强这些义务。《全球移民契约》以《世界人权宣言》和九项核心国际人权文书为基础，以人权为指导原则，要求各国确保在移徙的所有阶段有效尊重、保护和落实所有移民的人权，无论其移民身份如何。

<sup>20</sup> 见大会第 60/147 号决议。还见人权高专办, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders* (Geneva), p. 9。

<sup>21</sup> A/72/335。

<sup>22</sup> 例如，见联合国利比亚支助团和人权高专办, *Desperate and Dangerous: Report on the Human Rights Situation of Migrants and Refugees in Libya* (2018)。

<sup>23</sup> 人权高专办, “Urgent action needed to prevent COVID-19 ‘rampaging through places of detention’ – Bachelet”, 25 March 2020。

<sup>24</sup> 红十字国际委员会等, *Clarifying the Fate and Whereabouts of Missing Migrants: Exchanging Information about Migratory Routes* (Geneva, 2019), p. 8。

<sup>25</sup> 国际移民组织, *Fatal Journeys*, p. 36。

21. 《全球移民契约》旨在确保各国以符合人权义务的方式实现其中规定的目标，包括旨在：减轻迫使人们移徙的不利驱动因素和结构性因素，减少移民在不同移徙阶段面临的风险和脆弱性，提供更多的安全和正常的移徙途径，拯救移民生命，限制使用拘留移民的做法，依据人权法管理边境，消除一切形式的歧视，便利社会包容和移民获得服务。为此，《契约》将移民和社会的尊严和人权置于核心地位，同时承认各国拥有主权权力，可以根据国际法决定本国移民政策，并在其管辖范围内管理移民问题。

22. 《全球移民契约》提供了一个独特的机会，可据以实施一个全面的、基于人权的、对儿童问题有敏感认识、促进性别平等的国际移徙治理框架。各国、国际组织、民间社会、国家人权机构和其他利益攸关方目前正在地方、国家、区域和全球四级贯彻执行《契约》。

23. 为确保联合国全系统更为有效、及时并以得到更好的协调的方式支持各国努力执行、落实和审查《全球移民契约》，2018 年建立了联合国移民问题网络。该网络将为确保所有移民及其原籍、过境和目的地社区的权利和福祉提供联合国全系统的支持。自成立以来，该网络制定了一项全球工作计划，并在意识到各国的移徙现实特殊性的前提下，鼓励在国家 and 区域两级推广这项计划。为支持各国政府和其他主要利益攸关方努力执行《全球移民契约》，现已设立了 50 多个机构。最近的工作侧重 COVID-19 和这一疫情的应对举措对移民及其社区的影响，该网络就歧视、强迫遣返、拘留替代办法和获得服务等问题发布了指导意见和宣传信息，重点介绍符合《全球移民契约》的有希望的做法。<sup>26</sup> 此外，为了向《全球移民契约》提供支持，该网络设立了联合国多伙伴信托基金。

24. 一些国家正在制定执行《全球移民契约》的国家计划。然而，在 2022 年国际移徙审评论坛举行之前，所有原籍国、过境国和目的地国都需要有更大的紧迫感，真正致力于《全球契约》承诺的变革。

25. 目前，正在为《全球移民契约》执行情况第一次区域审查开展筹备工作。这些审查将得到联合国各区域委员会和区域网络结构的支持，将遵循《全球移民契约》的 360 度愿景和指导原则，并侧重于移徙者的尊严和人权。各国和其他利益攸关方将有第一次机会审查在实现通过《全球移民契约》所作承诺方面取得的进展和仍然存在的挑战，包括通过全政府和全社会的方法制定基于权利的国家执行计划。

26. 根据要求，秘书长将利用该网络的工作，向大会报告《全球移民契约》的执行情况、联合国系统在这方面的活动以及体制安排的运作情况。

27. 虽然 COVID-19 危机给执行《全球移民契约》带来了挑战，但随着各国的优先事项和注意力转向防治这一大流行病，它也显示了《全球移民契约》作为应对这一大流行病的框架的价值，包括将人权和人的尊严置于共同的公共卫生挑战的中心，制定包容性的公共卫生和社会经济对策，以及承认移徙者是我们集体对策中的重要伙伴。

28. COVID-19 危机突出了国际合作以及对复杂问题采取全面、基于人权的办法的必要性，正如《全球移民契约》所体现的那样，没有一个国家或政府能够单独解决这些问题。

<sup>26</sup> 见 <https://migrationnetwork.un.org/>。

## 四. 收到的关于大会第 74/148 号决议执行情况的资料摘要

### A. 阿尔巴尼亚

29. 政府报告说，为制定更加有力、更具凝聚力的移民政策，采取了一些立法和政策举措。已经通过并修订了一些法律，政府正在制定一项全面的国家移民战略。

30. 对移民权利的保护有所扩大，移民享有《宪法》规定的所有基本权利和自由。

31. 现已采取措施确保保护弱势移民，包括残疾人和贩运受害者，使儿童的最大利益得到维护，并对家庭团聚作出规定。

32. 政府还报告说，与欧洲联盟和邻国开展了合作，以确保在与移徙相关的问题上加强区域凝聚力和一致性。

### B. 阿塞拜疆

33. 政府申明致力于确保保护人权，包括移民的人权。

34. 最近采取了一些步骤，以扩大对弱势移民的保护，包括增加有资格获得难民地位的移民的类别，以及扩大向获得难民地位的人提供的保护。

35. 政府正在参与国际合作，以便向从其他国家返回的阿塞拜疆公民提供支持并使其重新融入社会。

36. 阿塞拜疆尚未制定识别失踪移民的具体程序，但阿塞拜疆保障信息包括关于移民的信息的自由获取。

37. 2019 年，国家移民局制订了一项国家移民战略草案，该战略将《全球移民契约》的目标纳入其中。

### C. 孟加拉国

38. 政府报告说，政府设法通过国家法律和政策以及国际和区域合作促进和保护所有移民的人权。

39. 政府与东道国合作，设法保障孟加拉国弱势移徙工人的权利和安全，同时特别关注女性移民的需求。政府还颁布了具体政策，对受 COVID-19 疫情影响的移徙工人实行保护。

40. 识别失踪移民并确保其家人获得信息和诉诸司法，是与打击偷运和贩运活动相关的复杂进程的一部分。政府强调了国际合作在这些努力中的重要性。

41. 现已采取措施加强合作，并且制定了一些政策，以便执行《全球移民契约》，实现《可持续发展目标》的具体目标 10.7。

## D. 多民族玻利维亚国

42. 现已采取措施，确保居住在国外的玻利维亚人获得援助和保护，包括为此提供领事服务，遣返贩运和走私活动受害者，向无家可归的玻利维亚人提供支助，以及寻找和识别失踪人员等。

43. 政府报告了为执行《全球移民契约》所做的努力，包括加强领事保护和援助，为国外的玻利维亚人提供相关文件，以及提供与移民和领事程序有关的新技术等。

44. 政府已达成机构间协议，以改善民事登记和文件发放情况。

45. 通过双边协议，正在努力确保玻利维亚国民的正规化和医疗服务的对等提供。

## E. 柬埔寨

46. 政府侧重介绍了保护人权和确保柬埔寨移徙工人经济发展机会的努力。

47. 政府出台了一些保护弱势移徙工人的法律和政策，参与国际合作并执行相关国际文书。

48. 各部委之间以及与国际组织和其他伙伴的合作也在进行，以确保政策和做法符合《全球移民契约》和其他政策、准则和法律文书。

49. 为了识别失踪移民并确保他们的家人能够获得信息和诉诸司法，政府在大使馆设置了劳工参赞，并为柬埔寨移徙工人建立了投诉机制。

## F. 哥伦比亚

50. 政府报告了为处理委内瑞拉玻利瓦尔共和国的移民和难民面临的特殊弱势状况，以及便利这些人员的社会和经济融合而执行的战略。

51. 政府介绍说，建立了一个机制，以便通过发放入境和居留许可证确保正规化，这些许可证可确保免费获得保健和教育以及进入正规劳动力市场的机会，无论移民身份如何。政府还介绍说，采取了其他措施，以便利正常和安全条件下的移徙，例如签发旅行证件，允许委内瑞拉国民在护照到期后入境、过境和离境。

52. 还设法为向在委内瑞拉玻利瓦尔共和国出生，父亲或母亲为现居哥伦比亚的哥伦比亚公民的个人发放出生证提供便利。在哥伦比亚的委内瑞拉移民登记册是据以制定公共政策的一项重要资源。

53. 上述努力反映了在执行《全球移民契约》方面取得的进展，包括在以下方面取得的进展：收集和使用数据制定循证政策，提供合法身份证明和适当文件，增加正常移徙路线，确保获得基本服务，以及保障体面工作。



## G. 克罗地亚

54. 政府强调了保护弱势群体和移民人权的重要性。
55. 政府设法对边防警员进行移民权利培训，并确保有效监测，包括为此开展国际合作。
56. 还努力改善寻求国际保护者的接待条件，并确保对弱势群体包括孤身儿童提供支助和保护。
57. 作出了额外努力，便利移民和难民融入克罗地亚社会，包括实施一项帮助获得国际保护的人士融入社会的行动计划。
58. 《外国人法》保护移徙工人的权利，并对被贩运者给予特别保护。

## H. 萨尔瓦多

59. 政府报告了为保护弱势移民的人权所做的努力，并强调国际上和国内不同机构有必要在这些努力中开展合作。
60. 已经采取了一些措施，使返回的儿童和青少年得到保护，并保证所有移民，包括返回的萨尔瓦多和其他国家的过境人员，都能获得社会服务和人权保护。
61. 为处理识别失踪移民问题，萨尔瓦多正在与该区域的伙伴合作，并且正在创建一个死者基因特征数据库，为死者识别工作提供便利。
62. 目前正在为执行《全球移民契约》制定路线图。具体而言，政府正在谋求实现《全球移民契约》的目标 2，即通过发展经济和加强安全，最大限度地减少移徙的不利驱动因素。

## I. 斐济

63. 政府介绍了与气候变化和自然灾害有关的计划进行的重新安置框架。该框架认识到，重新安置需要采取基于人权，包括切实参与的权利和协商权的做法，同时确保人权标准在计划进行的重新安置进程的所有阶段都得到适当尊重、保护和落实。此外，该框架以旨在降低受影响社区脆弱性的战略为基础，旨在确保弱势人士的安全和福祉。

## J. 洪都拉斯

64. 政府报告了旨在保护弱势移民特别是邻国境内的洪都拉斯移民和返回洪都拉斯的移民的人权的举措。这些举措有：政府各部门开展合作，保护儿童和青少年移民，建立专门向回国的移民提供基本服务的中心，设法打击贩运活动，以及向被贩运人员提供服务等。
65. 关于寻找失踪移民以及使家人能够诉诸司法并向其提供信息，政府报告了与红十字国际委员会和民间社会组织合作的情况。政府提及寻找失踪移民路线图的拟订和 DNA 数据库的建立，指出 DNA 数据库的区域整合缺乏，需要增强技术和资金能力。

66. 政府报告说,《全球移民契约》是一项重要手段,有助于在立足于人权的前提下实现《可持续发展目标》,政府参与了若干区域合作努力,以执行《全球移民契约》。

## K. 印度尼西亚

67. 政府介绍了为加强移民人权保护而实施的法律、政策和方案方面的情况。

68. 外交部推出了一个在线门户网站,以确保海外印度尼西亚人进行民事登记,便利向海外印度尼西亚人发放护照并为其提供劳务合同支持;还推出了一个移动应用程序,以便向海外印度尼西亚公民提供最近的外交使团所在地等基本信息。

69. 政府优先保护印度尼西亚海外移徙工人,并一贯提倡普遍批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》,包括通过普遍定期审议进行提倡。与目的地国开展有意义的合作,对于更好地确保保护移民权利来说非常重要。在这方面,政府通过其外交使团努力达成双边协议,以确保生活在国外的印度尼西亚移民受到公正待遇,并使其人权得到尊重。

## L. 爱尔兰

70. 政府说,它颁布了若干措施,以加强对移民和难民的保护,包括改革国际保护法,加强向寻求保护者提供的服务,以及设立一个负责向这些人提供服务的专家组等。

71. 此外,为了打击种族主义和仇外现象,政府颁布了移民融合战略,成立了反种族主义委员会,致力于培训执法人员,并更新了惩治仇恨言论和仇恨罪的法律。

72. 政府还采取了一些措施,以便打击贩运活动,并确保被贩运者能够获得国家提供的必要支助。

## M. 意大利

73. 政府报告说,《宪法》和法律框架旨在确保切实尊重、保护和实现人权和基本自由,包括《世界人权宣言》和核心国际人权法文书所载人权和基本自由。2015年至2019年间,意大利依据法律框架,为5,500名难民的重新安置或人道主义入境提供了便利。

74. 2018年,对立法作了一些修改,目的是保障庇护权,同时确定基于人道主义理由值得保护的情形。

75. 政府努力确保无人陪伴儿童受到保护,包括在身份识别和年龄评估程序,指定自愿监护人及发放居留证方面向他们提供保护。

## N. 哈萨克斯坦

76. 政府报告说，采取了一些措施，以便促进安全、正常和有序移徙，简化相关程序，并保证移民获得服务。

77. 政府采取措施打击贩运人口活动，确保为被贩运者伸张正义和提供保护，包括为此开展国际合作，设立工作队，以及制定处理贩运人口和现代奴役问题的行动计划等。

78. 政府强调，政府努力保护移民儿童的人权，包括为此通过立法保护他们免受歧视，设法寻找和识别失踪移民儿童，并使移民儿童能够在平等基础上接受教育和获取其他社会服务。

## O. 马尔代夫

79. 政府报告说，设立了一个工作队，以处理与非正常移民有关的问题；还执行了一个方案，以使移民能够使其身份正常化，获得工作许可证和旅行证件，并获得基本服务。劳资关系管理局进行劳动监察，以确保将无证移徙工人纳入正常化方案。

80. 经济发展部建立了加强对移民在工作场所的权利的监测的机制。一项即将出台的条例将执行移徙工人最低标准，并确保他们能够获得医疗保险。

## P. 墨西哥

81. 政府报告了为保护弱势移民的人权而实行的政策和做法，包括顾及适应妇女、儿童和青少年特殊情况和需要的措施。这些措施包括政府政策，旨在让移民了解其权利的宣传运动以及国际合作等。

82. 还采取措施处理失踪移民问题，包括执行方案，以便在移徙路途提供救援和人道主义援助，以及确保儿童和青少年移民家庭团聚等。

83. 在通过执行《全球移民契约》推进移徙者的人权方面，政府制定了多项政策和方案来实现目标。政府强调，它坚定致力于消除一切形式歧视，提倡进行基于证据的公共话语，以影响人们对移徙的看法。

## Q. 摩洛哥

84. 政府提到了一些已经制定的法律和政策，这些法律和政策旨在确保移民及其家人能够行使健康权、受教育权以及获得法律援助和保护，免遭拘留和驱逐(包括通过正规化免遭拘留和驱逐)的权利。

85. 2014 年，通过了国家移民和庇护战略，有 23,096 名移民，包括 10,201 名妇女和 814 名儿童，因此而合法化。在第二阶段，又有 20,000 份申请获得接受。

86. 移民有权获得免费基本保健服务，包括特定保健方案——如 5 岁以下儿童免疫接种和妊娠及分娩监测方案——内的预防、筛查、治疗和后续服务。在与利益攸关方合作下制订了 2017-2021 年国家健康和移民战略计划，目的是满足移民的保健需要。此外，还采取了一系列措施，以便让 3,336 名移民儿童入学。移民有权获得法律援助，此种援助包括提供律师，翻译服务和免除法律费用。

## R. 尼泊尔

87. 政府报告说，为确保更加有力地保护尼泊尔移民的人权，与目的地国达成了双边劳工协议。建立了一个“国外就业信息管理系统”，这是一个处理移徙工人招聘、就业和遣返事宜的一站式门户网站，得到所有相关主管机关和机构及私营部门伙伴的参与。政府通过移民资源中心向移徙工人提供离境前咨询，帮助移民作出知情选择。

88. 专门的国外就业法庭是一个为受骗或受剥削的移民提供诉诸司法机会的准司法机构。修订了《外国就业规则》，以便能够向尼泊尔外交使团提出申诉，并建立一个呼叫中心，接收移民及其家人提出的申诉，增加移民诉诸司法和获得补救的机会。

89. 尼泊尔境内的招聘机构与雇主承担共同责任，这样，如移民在目的地国遭受任何伤害，可依法追究招聘机构的责任，移民可以得到适当赔偿。对于在国外受伤或丧生的移民，政府向受害者及其家属提供遣返和资金支持，并通过驻外外交使团向移民提供食物、住所和法律援助。

90. 政府在与其他国家就移民问题开展合作时，广泛利用了《全球移民契约》。此外，政府正在制定一项国家行动计划，以便根据尼泊尔的优先事项执行《全球移民契约》。

## S. 菲律宾

91. 政府采取行动推进对菲律宾移徙工人的保护，包括设立了菲律宾海外劳工办公室，该机构负责向菲律宾移徙工人提供协助。建立了移徙工人和其他海外菲律宾人资源中心，充当福利和援助中心。如遇危机或冲突，可部署快速反应小组，例如，在 COVID-19 疫情暴发期间部署了此类小组，目的是为人员撤离提供支持。

92. 政府继续提倡执行《全球移民契约》，并为起草一项国家执行计划征求各方意见。政府设法确保将《全球移民契约》的目标纳入工作主流，并将这些目标纳入 2017-2022 年发展规划，同时铭记全政府和全社会参与做法。

93. 政府与一些国家缔结了双边协议，以确保菲律宾移徙工人的权利，包括与 16 个国家缔结了社会保障协议，以确保平等待遇和社会保障权利的可转移性；并确保巴林实行灵活签证做法，这使得大约 1 000 名菲律宾人(多数为移徙家庭雇工)的地位正规化。

## T. 葡萄牙

94. 政府通过了一项执行《全球移民契约》的国家计划，目的是实现具体和实际成果，并根据《全球移民契约》所载目标和指导原则使国家移民举措系统化。

95. 政府设法采取综合方针处理移徙问题，让各级行政部门和民间社会参与，包括设立一个部际协调委员会，以确保定期监督和评估国家执行计划。

## U. 俄罗斯联邦

96. 《宪法》保障个人和公民的权利和自由平等，并规定外国公民享有与俄罗斯联邦公民相同的权利，除非联邦立法另行规定。

97. 为执行《俄罗斯联邦国家移民政策构想》(2019-2025 年)，正在制定一项关于庇护的联邦法律草案以及其他配套立法，包括一项对关于无国籍人状况的法令进行修正的法律草案，这将创造为某些无国籍人发放临时居留证的可能性。

## V. 西班牙

98. 政府在移民政策中优先考虑国际合作、安全和尊重人权。此外，政府建立了一个强调获得保健、教育和进入劳动力市场的机会的移民接收系统，并采取特别步骤保护被贩运者以及弱势儿童、青少年和妇女。

99. 政府努力将《全球移民契约》的目标及其全社会参与的方针纳入其国内政策和战略规划，优先重视《契约》关于人权、国际和区域合作、可持续发展及促进性别平等的做法的指导原则。政府提及其对支持《全球移民契约》的联合国多伙伴信托基金的承诺。

## W. 塞尔维亚

100. 政府概述了保护移民权利，特别是寻求庇护者或其他有资格获得保护者的权利的法律条款。政府正在制定旨在促进《全球移民契约》的执行的举措。

101. 政府设法确保移民的脆弱性在庇护过程中得到理解和考虑。为满足弱势移民的需求，需要开展国际合作。政府设法在 COVID-19 疫情的背景下保障移民的健康。

102. 在识别失踪移民及向其家人提供信息方面，政府强调指出，为便利寻找失踪移民并确保向移民传播相关信息，有必要与其他政府、民间社会和移民及其家人合作。

## X. 瑞士

103. 政府报告了为推进保护弱势移民而采取的措施，这些措施包括宣传人权高专办《国际边界人权问题建议原则和准则》和人权高专办的工作，包括人权高专办能力建设方案，目的在于提高边防人员对弱势移民及其在保护移民权利方面的作用的认识。

104. 政府介绍了为保护无人陪伴移民儿童而采取的行动，包括资助民间社会，便利其向希腊境内的移民提供支持；提供额外信贷，为旨在防止 COVID-19 在接收设施蔓延的紧急措施供资；以及重新安置来自希腊的无人陪伴移民儿童，使其与在瑞士的家人团聚等。

105. 在双边和多边政策框架内，政府报告了防止失踪，改进寻找和识别失踪移民的工作，包括建立国际合作机制以及在与红十字国际委员会和失踪人员国际委员会合作下制定共同标准等。

## Y. 土耳其

106. 政府介绍了为保护被贩运者和受临时保护人员的权利而采取的措施，这些措施有：提供保健、咨询和心理支持，发放临时居留证和身份证以促进社会包容，提供教育、工作许可证和社会保护等。

107. 政府报告了保护移民权利和《全球移民契约》方面的动态，并重申致力于维护不驱回原则和不歧视原则。政府强调，有必要抵制反移民言论，还需要终止种族主义、仇外、仇视伊斯兰教现象和对所有移民的污名化。

108. 失踪移民的识别由国家警察部队的专门分队负责。

## Z. 欧洲联盟

109. 欧洲联盟报告说，保护和维护人权是其移民政策的一个重要组成部分，欧盟通过现有政策和立法框架以及为各方案和项目供资来保护和促进这些权利。

110. 欧洲联盟的法律和政策及其成员国的法律和政策优先考虑在移徙的各个阶段保护所有移民儿童。欧洲联盟在决策中考虑到移徙的性别影响。欧盟参与国际合作，以使移民儿童和青少年、移民妇女和女童及国内流离失所者和被迫流离失所者受到具体保护。

111. 欧盟着重指出，在 COVID-19 疫情背景下，需要确保保护移民的人权，尤其侧重健康权和实行保护，防止种族主义和仇外现象发生。

112. 欧洲联盟强调，需要开展国际、区域和双边合作，包括在联合国框架内开展合作；同时指出，为处理移徙和被迫流离失所问题，需要建立有原籍国、过境国和目的地国以及国际组织参与的全球合作联盟。

## 五. 结论和建议

### A. 结论

113. 移徙治理需要采取一种强有力的基于人权的做法，这种做法遵守不让任何人掉队的承诺。尊重、保护和实现移民的人权应当在国家、区域和国际三级与移徙有关的法律和政策中占据核心位置，为促成人人从中受益的更好的结果，宜考虑采取政府各部门和全社会参与的做法

114. 各国应当将移民视为权利持有人，掌握自身命运的人，社会的宝贵参与者。

115. COVID-19 疫情暴露并加剧了许多移民的脆弱性以及许多移民面临的排斥、不平等和歧视造成的严重后果。一些国家显示了领导力，并证明包容性和基于人权的措施如何带来更好的结果。疫情提供了一个机会，可据以填补人权保护方面的空白，具体做法是审查法律、政策和做法，并确保在重塑辉煌过程中，为移民、其家庭和整个社会建立更具包容性和更可持续的体系。

116. COVID-19 疫情还提供了一个机会，可据以为所有人的利益重新构想人员流动，同时推进《2030 年议程》中提出的不让任何人掉队的核心承诺。面对疫情，需要按照《全球移民契约》的设想加强承诺，确保流动具有安全性和包容性并

尊重国际法。展望未来，必须认识到从疫情中吸取的经验教训：排斥会付出高昂代价，包容有益；必须尊重人权和人的尊严；只有人人都安全了，整个人类才能安然无恙；移民是解决方案的一部分。

117. 《全球移民契约》为各国、国际组织、民间社会、国家人权机构和其他利益攸关方提供了一个框架，有利于它们共同努力，采取新的全球方针对待移徙问题，这项方针全面、综合处理这一极为重要的人类现象，同时将移民人权和社会置于中心位置。《全球契约》区域一级的首次审查即将开始，因此在各级实施这一合作框架至关重要。

## B. 建议

118. 秘书长欢迎对各国、政府间组织和非政府组织提交资料，包括提交关于加强保护所有移民人权的立法、条例和政策的资料，表示欢迎，并在这方面：

(a) 强调核心国际人权文书的缔约国有义务根据不歧视原则，尊重、保护和落实在其管辖之下的所有移民的人权，无论其国籍或移民身份如何；

(b) 鼓励尚未批准和执行所有国际人权文书，包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的国家批准和执行这些文书，并确保移民政策以国际人权规范和标准为基础；

(c) 强调在任何国家都无法单独处理的复杂问题上，有必要开展国际合作，奉行多边主义，并在各级团结一致，还需要采取全面和基于人权的做法对待移徙治理问题，这种治理如同《全球移民契约》所体现的那样将移民置于中心位置；

(d) 鼓励各国和其他利益攸关方怀着新的紧迫感，并以充分反映《全球移民契约》的愿景和指导原则的方式，推进《契约》的执行，包括为此采取以人为本和优先顾及移民人权的做法。为支持这种执行，鼓励所有国家在即将进行的区域审查进程之前制定全面的、基于权利的国家执行计划，并承诺向联合国多伙伴信托基金提供充足和灵活的资金，以支持《全球移民契约》；

(e) 重申联合国系统致力于通过联合国移民问题网络，确保在全球、区域和国家三级向各国提供有效、及时和协调一致的全系统支持，协助其执行、落实和审查《全球移民契约》，并呼吁各国、联合国系统、民间社会和其他利益攸关方深化和加强合作，以执行《全球移民契约》；

(f) 关切地注意到针对移民的种族主义、种族歧视、仇外和相关不容忍事件，呼吁各国采取果断行动，终止仇恨行为，具体而言，设法：处理对移民的偏见和社会上对移民的污名化问题；使用准确和基于人权的语言和图像来描述移民和移徙；废除或修改可能引起对移民的歧视，或可能基于种族、宗教、民族血统、国籍、移民身份或其他被禁止的理由而不对移民的人权实行保护的律、政策和做法；坚决处理任何种族主义、种族歧视、仇外和相关不容忍言行、仇恨言论和煽动仇恨的言行，以消除有罪不罚现象；

(g) 重申有必要确保所有弱势移民的人权得到切实保护，并鼓励各国适当考虑到《弱势移民人权保护原则、准则和辅助实用导则》；

(h) 强调各国应当将移民视为权利持有者，不尊重、保护和落实移民的人权会损害整个社会和社区；

(i) 呼吁各国采取具体措施应对 COVID-19 疫情，尊重、保护和落实所有移民的人权，无论其移徙身份如何，并确保旨在恢复和重塑辉煌的法律、政策和做法顾及移民；

(j) 鼓励各国在重塑辉煌过程中：认识到移民在原籍国、过境国和目的地国发挥的关键作用；处理许多移民工作条件无保障问题；加强对移民包容的社会保护制度；将移民执法活动与提供保健和其他基本服务分开；提供更多的正常移徙途径，包括基于人权和人道主义考虑允许入境和停留；考虑为身份不正常或可能陷入这种状况的移民制定正规化计划；优先识别、保护和援助弱势移民；采用不将移民拘留的推定，并采用基于人权的替代办法，以确保只是在例外情况下才实施拘留；在边境执行健康和安​​全规程，保护移民，使其免遭集体或任意驱逐，并维护不驱回原则；

(k) 吁请各国开展国际合作，拯救生命，防止移民伤亡；如发生移民失踪的情况，吁请各国和其他利益攸关方促进国家、双边、区域和国际层面的努力与合作，搜寻在途中失踪或死亡的移民，协助找到、辨认和移送其遗骸，妥为通知死者家属，让亲属能够诉诸司法，并在任意或滥用武力造成强迫失踪或死亡的情形中，能够获得有效补救；

(l) 鼓励各国抓住 COVID-19 带来的机会进行反思，为所有人的利益重新构想人员流动，并采取以下愿景为基础的做法，这一愿景：将使我们体现出更多的集体人道关怀，同时认识到我们的共同点多于分歧，并优先考虑所有移民的安全、尊严和人权保护；将把移民——享有同等尊严和权利的人类——置于移民法律和政策的中心位置；将致力于采取基于人权、对儿童敏感和促进性别平等的方针；将包括每个移民，并把每个移民视为权利持有人和重塑辉煌进程的宝贵参与者。

---