



大会

Distr.
GENERAL

A/CONF.189/PC.1/19
14 March 2000
CHINESE
Original: SPANISH/ENGLISH

反对种族主义、种族歧视、仇外心理
和相关的不容忍现象世界会议
筹备委员会
第一届会议
2000年5月1日至5日，日内瓦
临时议程项目7

为筹备委员会和世界会议编写的报告、
研究报告和其他文件

对移民——移徙妇女的歧视：寻求补救方法

移民人权问题特别报告员撰文

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
内容提要.....		3
导 言.....	1 - 6	5
一、移民——移徙妇女的人权.....	7 - 42	6
A. 国际社会的考虑.....	7 - 10	6
B. 歧 视.....	11 - 12	7
C. 移徙工人.....	13 - 17	7
D. 移徙者.....	18 - 22	8
E. 移徙妇女和女童.....	23 - 24	9
F. 贩卖人口行为的受害者.....	25	10
G. 家庭服务业.....	26 - 27	10
H. 对移徙妇女和少女的暴力行为.....	28 - 34	11
I. 对移徙男子和男童的暴力行为.....	35	12
J. 基于性别的伤害移徙妇女的暴力行为.....	36 - 38	12
K. 缺少供非本国国民使用的补救措施的一些 影响.....	39 - 42	13
二、讨论的素材.....	43 - 52	14
三、结 论.....	53 - 58	16
四、建 议.....	59 - 63	17
A. 一般建议.....	59 - 60	17
B. 关于国家一级的建议.....	61	18
C. 关于国际一级的建议.....	62	18
D. 对非政府组织的建议.....	63	19

内容提要

人权委员会在其第五十五届会议上通过了题为“移民的人权”的第 1999/44 号决议，在决议中任命了一名移民人权问题特别报告员。授予特别报告员的任务是，使得尽可能多的类别的移民的人权得以有效尊重，不论他们在什么地方，包括无证件移民拘留地、过境地和在返回地重新定居。

一项措施是为反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议筹备委员会工作作出贡献。另一项措施是注意大量关于对女移民的歧视和暴力的案件。

本文件一开始评论说，关于这类歧视和暴力的案件报告很少，关于正式控告的案件报告则更少。这可以证明事实上拒绝向非本国国民提供补救措施，同时阻碍了可能制止这种作法的任何进行对话或采取政策的可能性。简言之，可以认为，由于缺乏适当程序，导致案件报告微乎其微，而缺少案件报告反过来又导致难以采取必要措施保证案件的报告。

拒绝提供补救措施会产生严重后果，特别是对属于少数群体的移徙妇女，她们在迁移期间或在目的地受到审问或拘留时权利受到了侵犯。这种侵权行为除了伤害有关妇女以外，还可以说是基于性别的，但往往不受任何惩罚。因此，由于报告不足，使得女性处于从属地位的情况得以长期存在，这是一种由于不作为而引起的歧视行为，必须得以纠正。这将对移徙妇女返回家园时的重新安置条件起到至为重要的作用(第 1999/44 号决议，第 3 段)。

鉴于对移民人口中这一部分人的权利的保护普遍不够，因此，需要对人权文书中所载的概念进行讨论，特别是关于移民和移徙工人的地位的文书，以及关于对移徙妇女和女童的暴力及其对国家责任的影响的文书。另一个问题是，供移民亲自参与的部门间对话的论坛是否为寻求处理世界人口中这一大部分人的无保护状况的补救措施提供了可行的机会。

本文件就如何通过改进纠正这种做法的渠道来防止对移徙妇女的歧视和暴力提出了一些建议。实现这一目标的一项重要方法是，使移民有机会就其在移徙前、移徙期间和移徙后的经历进行交流。另一个办法是，授予他们进行交流的权利，让他们在对移民政策作出具体决定的论坛上发表自己的观点(第 1999/44 号决议，第 6 段)。

基于上述讨论，对出于以下目的的手段进行了评估，即确保这种侵权行为以及缺乏用文件证明这种行为的现有程序所固有的歧视行为不致造成妇女在其原籍国、过境国、目的地国和可能返回的社会中的从属地位永久存在下去。辩论中的一个中心问题是关于这种侵权行为的报告不足 * 的根源，这引起了造成对妇女暴力、歧视和不容忍的共同根源的问题。由于女移民、尤其是那些属于少数群体的女移民的地位处于社会边缘，这些原因成了寻求补救措施和努力建立一个尊重人权的社会的决定性因素。

最后一节载有一些关于拟定一项有关纠正侵犯移民——女移民人权行为，特别是纠正对这部分人遭到的多种歧视的战略的建议。认为对话的机会是使移民及其组织发表自己观点的重要手段。这一手段被看作是一项承认移民维护自身权利的能力，克服使移民成为受害者的恶性循环的战略。

* 报告不足意指缺乏对侵犯移徙妇女人权行为的正式控告，并意指把这种行为排除在移徙妇女有关移民问题的证词之外。在日常用语中，报告不足等于资料不足。

导 言

“有一项活动应当成为这一世界会议筹备工作的一个部分，这就是必须对什么是种族主义行为尽可能作出确切的判断。为此，我们可以在消除种族歧视委员会的协助下，制定一份种族主义在社会上的具体表现形式清单，拟出受害者和种族主义仇恨组织概况，并评估公众舆论的反应。还必须对种族主义、仇外心理和相关不容忍现象的新的表现形式以及受害者在争取抵制这种现象的适当手段过程中面临的困难作仔细研究……另一种必须得到适当注意的现象是移民人数始终在不断增加这一情况。伴随着大规模移民现象的同时，常常是种族主义和仇外心理例证增加。”¹

人权事务高级专员

玛丽·罗宾逊

1. 人权委员会第 1999/44 号决议界定了移民人权问题特别报告员的任务。决议指出，她应当继续为反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议筹备委员会的工作作出贡献。决议进一步规定，为了排除全面保护移民的障碍，特别报告员应当“要求所有有关资料来源、包括移民自身提供资料”并“拟定适当的建议，以预防不论在任何地方移民人权遭受侵犯并进行补救”。特别报告员还应当“在寻求和分析有关资料时顾及性别公平观，并特别注意对女移民的多重歧视和暴力发生情况”。

2. 特别报告员遵循该项决议着手进行工作，要求各国和政府间、国际及非政府组织向她提供与她任务相关的全部资料。由于上述请求，高级专员办事处收到了各种来源的资料并正在对资料进行分析，此外，还发出一项更广泛的呼吁，目的尤其是为了要求移民本身及其组织提供资料。

3. 因此，本文件着重论述移民常常受到的各种形式的歧视中，有一种形式的歧视所造成的后果，即事实上拒绝向非本国国民提供补救措施。这种不作为的歧视行为尤其影响到属于少数群体的移徙妇女，她们在过境时或在目的地国受到审问或被拘留时，常常遭到基于性别的暴力侵害。不论是谁犯下这种侵权行为，发生这种歧视行为的原因是，国家未能向移民妇女提供补救措施；由于缺乏补救措

施，使得侵权行为无法得以报告，因此无法采取适当的补救措施。人权委员会关于移徙女工问题第 1997/13 号决议已经提请注意这一情况。

4. 由于关于这种侵权行为的报告不足，加剧了对受害者即移徙妇女的伤害，并使女性处于从属地位的情况长期存在，从而违背了关于妇女权利的国际规定。这一领域的一些消息提供者承认这种报告不足情况。这种状况涉及到少数民族妇女或不会说过境国或目的地国语言的妇女。移徙妇女本身或其组织以及边境地区存在的组织，尤其是教会团体，已经提供了关于这一问题的不连贯的资料。侵害移徙妇女的暴力行为给个人、家庭和社区带来的后果对于是否开始以及何时开始在其原籍国重新安置移徙妇女的过程起着决定性影响。

5. 对妇女的暴力行为发生于各种情况：家庭、社区或国家机构。特别报告员希望强调下述移徙妇女的特殊情况：跨越国界的移徙妇女或过境移徙妇女，而她们并非过境国国民或她们不说过境国官方语言，以及接受审问或可能被拘留在拘留所或其他移民机构的移徙妇女，拘留的目的也许是为了把她们送回最近的边境或她们的原籍国。

6. 本文件分为三个部分。第一部分是关于移徙者的人权，根据对其权利最容易遭受侵犯的几类移徙者的分析，对涉及移民权利的国际文书中的条款进行了评述。其中特别提到了特别报告员使用的“移民”的定义。第二部分提供了供讨论的材料，这一部分对这个问题的关键方面和侵犯移民权利的所有情况进行了审议。最后一部分是结论和建议，在这一部分中，特别报告员强调了讨论的要点，并对一些建议进行了概要介绍。

一、移徙者——移徙妇女的人权

A. 国际社会的考虑

7. 一些论坛已经提请人们注意移民的权利问题。除了人权委员会的倡议以及 1993 年世界人权会议通过的《维也纳宣言》和《行动纲领》(第二部分，第 33—35 段)以外，开罗人口与发展问题国际会议《行动纲领》(第十章)、哥本哈根社会发展问题世界首脑会议《行动纲领》(第三章)以及在北京召开的第四次妇女问题世界会议《行动纲要》(第四章 D)都特别重视移徙者的人权问题。

8. 同时，国际社会对保护妇女权利的关心和关注已经反映在墨西哥会议(1975年)、哥本哈根会议(1980年)、内罗毕会议(1985年)和北京会议(1995年)中。宣布1975年为《国际妇女年》的联合国声明中重申了这一点，其后，把1976—1985年定为《联合国妇女十年》，而且大会在1999年10月6日第54/4号决议中通过了《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》。

9. 就人权委员会而言，默示承认了“移徙工人”这一表达方式的局限性，最初设立了移民人权问题政府间专家工作组，最近又设立了移民人权问题特别报告员的职位。

10. 许多国际人权规范都提到国家有义务使妇女免遭基于性别的暴力(消除对妇女歧视委员会在其1992年第十一届会议上通过的第19号一般建议)并反对歧视(《消除对妇女一切形式歧视国际公约》中除已经提到过的那些条款外，还有第6条条款)。国际劳工组织(劳工组织)关于移民权利的国际立法也规定，国家有义务保护这一群体，使他们免受歧视。下文对有关概念进行了更加详细的研究。

B. 歧 视

11. 对歧视作了明确的界定，其定义是：

“基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使(《公约》第1条第1款)。

12. 1968年，大会通过了两个措词——种族主义和种族歧视——并一致同意“种族主义”一词的含义超过了种族歧视。²

C. 移徙工人

13. 国际移徙的广义范围涵盖某几类已正式界定的移徙者。³ 例如，1990年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》中载有移徙工人的定义。另外，还有1949年关于在非法条件下移徙和保护移徙工人的公平机会和待遇问题第97号劳工组织公约(已修订)(41个国家已经批准)以及1975年第143号公约(已有18个国家批准)。

14. 在上面提到的文书或其执行细则中，对各个区类作了界定，例如寻求庇护者或处境类似难民的人，同时还对各种特殊类别的移徙工人(边境工人，季节性工人)作了界定。在《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 2 条中，“移徙工人”一词被界定为“在其非国民的国家将要、正在或已经从事有报酬的活动的人”。

15. 为了研究并加强保护移徙者人权，还应当优先注意非正式移徙者。1990 年公约的定义规定了那些将要或已经从事活动的人的权利。无证件移徙者的人权也应当引起关注，还有人口贩运行为受害者的权利也同样如此，不论其工作情况如何。

16. 另外，上述定义可能没有涵盖的受歧视或被剥夺权利的其他群体或其他类别的人的权利也理应受到关注。这类人尤其得不到他们居留或过境的国家的法律、社会和政治观点的保护。特别报告员希望本文件专门提一下国内移民，这些人是暴力、武装冲突、自然灾害或社会、经济或文化崩溃的受害者，他们在本国境内或向境外迁移，根据最近的定义，这部分人被称为“过境流离失所者”。这类移民一旦跨越国界，也得不到任何保护。

17. 1990 年公约中的定义，值得指出的是，它涵盖无证件工人，他们享有第三部分确认的某些权利(所有移徙工人及其家庭成员的人权)。公约第 2 条第 2 款对一些特定类别的移徙工人作了界定，其中包括边境工人、季节性工人、海员、近海装置上的工人、行旅工人、项目工人以及自营职业工人。第 2 条中的定义不包括在其本国境外的移徙工人。在这一文书中，规定移徙妇女享有与任何移徙工人或移徙工人家庭任何成员或“就业国”国内立法规定的同等权利。最后，人们可能记得，1990 年公约的批准国家尚未达到足以使它生效的数字。

D. 移徙者

18. 既然国际法或国际政策中尚未对“移民”这个一般措词下具体定义，我们就需要制定一个便于确认和处理使这些个人的人权得到法律、社会或政治体制保护的情况的工作定义。

19. 在国际法中，不存在关于移徙者的普遍承认的通用或一般法律概念。通常认为，许多国际移徙者并不是难民，其中相当一批人也不是移徙工人，尤其是

许多无证件或非正式移徙工人，包括那些人口贩运行为受害者以及最容易受到潜在或实际侵犯人权行为损害的人。

20. 在这一方面，国际人权判例中存在分歧。关于保护难民的这项几乎普遍性制度考虑到承认并纠正侵犯其公民和政治权利行为，尤其是当有关个人的生活和安全受到严重威胁以至他们不得不逃离本国时。但是，侵犯经济、社会和文化权利的行为没有得到同样承认，这种行为也同样可以严重到迫使人们逃离原籍地，事实上许多移民就属于这种情况。

21. 人身暴力或其他侵权行为的目标通常是那些肤色、体貌、服饰、口音或宗教信仰与侨居国大多数人不同的人，而与其法律地位无关。特别报告员希望强调以下事实：受害人情况和受虐待性质与这些人是否难民、有证件移民、少数民族成员或无证件移民无关。1990年公约的目的是保护那些尤其处于遭受仇外心理或民族主义思想攻击的人，并确保保护一些劳工组织各项公约没有提供保障的群体。

22. 因此，为了拟定移民一词的人权方面的定义，应当考虑的首要因素是移民的权利目前是否得到任何形式的法律、社会或政治保护。关于移徙者的基本定义的初步建议在考虑到移徙者的人权的同时，不妨包括下述要素：

- (a) 在其国籍国或公民资格国境外、得不到其法律保护的以及在另一国境内的人；
- (b) 难民、定居居民、入籍公民地位或侨居国承认的其他类似地位固有的权利没有得到法律普遍承认的人；
- (c) 其凭借外交协议、签证或其他协议应当享有的基本权利没有得到法律普遍承认的人。

E. 移徙妇女和女童

23. 尽管1990年公约第16条规定，移徙工人及其家庭成员应有权“受到国家的有效保护，以免遭到公务人员或个人、团体或机构施以暴力、身体伤害、威胁和恫吓”，一些人还是认为，该文书没有涉及移徙女工的易受害性，尤其是卖淫和性虐待(见E/CN.4/1994/47)。

24. 《北京行动纲要》第46段确认了移徙妇女的特殊情况，其行文如下：

“《行动纲要》认识到妇女由于种族、年龄、语言、种裔、文化、宗教或残疾等因素或由于是土著妇女或由于其他身份，而在充分实现平等和提高地位方面面对种种障碍。许多妇女面对的具体障碍与她们的家庭地位特别是作为单亲有关，也与她们的社会经济地位包括她们在农村、偏远或贫困地区的生活条件有关。对于难民妇女和其他流离失所妇女，包括在国内流离失所妇女以及移民妇女和移徙妇女，包括移徙妇女工人，还有更多的障碍存在。许多妇女还特别受到环境灾害、严重和传染疾病以及对妇女的各种形式暴力之害。”

F. 贩卖人口行为的受害者

25. 另外，目前正着手编写《联合国禁止跨境有组织犯罪公约》的两份议定书，一份议定书关于贩卖人口问题，另一份议定书关于偷运人口过境，这些举措反映了国际社会取缔这一做法的决心。尽管此类做法也经常涉及男性成年移民，但当受害者是妇女和儿童时，贩卖和偷运人口尤其受到谴责。必须明确的是，这一讨论的目的是处理侵犯移徙妇女等移徙者人权的的行为，并为他们找到补救措施，而不是仅仅涉及贩卖人口行为的受害者。

G. 家庭服务业

26. 容易遭受本文件论述的暴力行为的人口类别之一是女佣。缺少维护非本国国民权利的措施和因此缺少防止侵犯她们的权利的政策，是这一人口群体的特征。有大量的证据表明许多妇女为了在家庭服务业找到工作而迁移。从实地、特别是从边缘化和边境社区收集的信息表明，对这些妇女的人身和性虐待以及未能向主管当局控诉此类虐待行为，是此类移徙群的基本特征。

27. 消除种族歧视委员会已就从事家庭服务业的妇女等外籍工人受到的虐待情况提出报告，承认这一问题的严重性和现有补救措施的不足(见 A/50/18, 第 566 和 567 段)。

H. 对移徙妇女和少女的暴力行为

28. 在移徙妇女迁移期间或在拘留地对她们进行人身和性虐待，也必须被视为对妇女暴力行为的具体形式。根据《公约》的定义，这一暴力行为包括“因为女人是女人而对之施加暴力，或使妇女受到极大伤害的暴力行为”。⁴

29. 根据《消除对妇女暴力行为宣言》的第 2 条：

“对妇女的暴力行为应理解为包括但并不仅限于下列各项：(a) 在家庭内发生的身心方面和性方面的暴力行为，包括殴打、家庭中对女童的性凌虐、因嫁妆引起的暴力行为、配偶强奸、阴蒂割除和其他有害于妇女的传统习俗、非配偶的暴力行为和与剥削有关的暴力行为。”

30. 对妇女暴力行为问题特别报告员拉齐娅·库马拉斯瓦米女士还经常提到家庭服务业妇女的工作条件及其易受伤害性：

“一些因素如远离故土和家庭、性别沙文主义、种族主义和阶级思想使得各种条件进一步恶化，在既是家庭佣人的家又是工作场所的四壁之内，她们在佣主手中广泛遭到暴力和虐待。”(E/CN.4/1996/53, 第 79 段)

对移徙者、移徙妇女的歧视

31. 人们特别关心的问题是，目前缺少可维护非本国国民、特别是成为性虐待受害者的移徙妇女权利的措施，这是我们所说的对属于少数或不讲其所在国官方语言的妇女的典型歧视形式。因此，根据《北京行动纲要》所确定的领域，对妇女的这类暴力行为和因缺少可借以报告和记录此类暴力行为的程序而造成的歧视，应主要被视为国家机构的歧视形式。除了对受害者造成的伤害之外，其后果包括给制定纠正或防止暴力行为的措施带来困难。在其第 1997/13 号决议中，人权委员会还强调应经常揭露对此类人口群体的暴力行为。

32. 消除对妇女歧视委员会在其第 19 号一般性建议中对国家对此类行为的责任叙述如下：

“根据一般国际法和具体的人权公约规定，缔约国如果没有尽力防止侵犯权利或调查暴力行为并施以惩罚及提供赔偿，也可能为私人行为承担责任。”(第 9 段)

33. 对移徙妇女的暴力行为和缺少用于对此类行为进行正式控诉的补救措施和文献资料，也具体地属于有关拘留条件和更具体而言有关对被拘留妇女的暴力行为的国际规定的范围。⁵

“羁押期间对妇女的暴力行为是一种非常普遍和令人不安的现象。政府机构的人员，通常是警察或军事人员在不透明和绝对不平等的条件下滥用权力，加上这些人享有不受惩罚的地位，构成了监管人员暴力行为滋生和发展的基础。”(E/CN.4/1995/42, 第 248 段)

34. 在羁押期间对没有证件的少数群体妇女的强奸和其他形式的性暴力行为以及此类行为未被举报的事实，是本文件认为能够说明对妇女暴力行为和其他形式的歧视和不容忍现象的共同根源的主要现象。特别报告员认为，了解这些根源是极其重要的，尤其是为了提出适当补救措施的建议。特别报告员将在本文件第二部分继续讨论这一问题。

I. 对移徙男子和男童的暴力行为

35. 上文所述的有关暴力行为、特别是在拘留地点对移徙妇女的性暴力行为情况以及目前尚无区别对待的补救措施，也影响到移徙男童，并对移徙男子也有无法确定的影响。对妇女的此类暴力行为为何未得到正式谴责的一些原因也适用于移徙男童和男子的情况；其他一些原因仅适用于妇女。这类暴力行为的后果与因缺少补救措施而使这些行为未得到举报的后果，对移徙男童和男子也同样严重。同样，在制定保护移徙妇女人权政策时，缺少记录是不可逾越的障碍，同样的限制也适用于其权利未得到尊重的移徙男子与男童的情况。或许需要在另一次会议上分析这些问题影响移徙人口的具体方式。

J. 基于性别的伤害移徙妇女的暴力行为

36. 不同的信息提供者和不同来源的实地观察资料均叙述了妇女移徙世界各地所处的艰苦条件，这些信息提供者因其协助移徙妇女所处的情况而不得不继续隐名埋姓。这些妇女遇到大量困难；其中的许多人来自农村地区，向当地或国内的城镇迁移，然后跨越国界。她们常常在没有必要证件的情况下通过边界。缺少

社会支助和保护网以及在许多情况下语言上的孤立，使这一阶层的移徙人口尤其易受伤害。

37. 存在于家庭、社区和机构环境中的身心和性暴力行为在移民国内的环境中经常发生，然后是在此类人口迁移各地区和跨越边境期间继续遭受私人代理人和公司官员的此类暴力行为。迁徙世界不同地区的妇女的证词中，经常揭露以给予通过边境和关卡的保护或许可而进行性骚扰和提出性交要求的情况。

38. 贩卖人口者、走私者和上司也犯有这些侵犯妇女权利和构成基于性别的迫害行为。无论就私人代理人、公司官员还是当局而言，如果移徙者是妇女，提出控诉的影响就更加严重(见 E/CN.4/1999/68/Add.2)，常见的情况是，这些妇女不会讲其一直与之打交道的当局的语言，而且不具备必要的证件。

K. 缺少供非本国国民使用的补救措施的一些影响

39. 正如我们在上文所指出的那样，难以对此类行为提出控诉的问题之一是，许多移徙妇女发现她们在语言上的孤立。当对她们进行审讯和/或拘留时，语言上的孤立妨碍了她们与主管当局进行交流。她们遭受暴力行为“是不可避免的”的观念和对其权利义务一无所知，也是决定性因素。

40. 更加复杂的另一种情况是，某一主管当局实际上参与了对妇女的暴力行为。负责与女移徙者打交道的边境和公司官员对她们的基于种族偏见的态度和对她们因性别所处的具体境况的一无所知，也是重要因素：

“由于歧视的可能受害者所处的社会境况，当局必须采取措施，向她们介绍和提供这些补救措施的信息、它们的存在和价值。关于利用这些补救措施的条件也应得以简化”(HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/2)。⁶

41. 正如我们已经指出的那样，如果无法利用提出控诉所依据的补救措施，这些行为仍然得不到惩处，赔偿的可能性即使存在，也会失去。这种状况影响受害的个人，尤其是影响她对自己的看法和自尊程度。它也影响到这些妇女以平等的地位与其周围人员建立关系的可能机会，并影响在其目的国或返回社区后被接受的方式。最后但并非最不重要的是，缺少适当的措施则意味着完全缺少制定补救措施和防止新的侵犯权利行为所需的资料。

42. 尤其是考虑到缺少记录等于将有关人员排除在外时，缺少记录就有进一步的负面影响，使人们持有将移徙者(在此种情况下是移徙妇女)仅仅视为受害者的态度。当为来自于和最终将回到传统文化和社区的移徙妇女寻找解决办法时，这一问题就尤其严重。特别报告员希望提请注意这一情况，即为创造有利于寻找对侵犯移民权利的补救措施而使移徙问题“规范化”的任何努力，⁷ 将不仅受到种族偏见和仇外心理的影响，也将受到援助工作中司空见惯的“与受害者有关”的此类观点的影响。

二、讨论的素材

43. 在《消除一切形式种族歧视国际公约》第 6 条中，各缔约国承诺保证：

“在其管辖范围内，人人均能经由国内主管法庭及其他国家机关对违反本公约侵害其人权及基本自由的任何种族歧视行为，获得有效保护与救济，并有权因此种歧视而遭受的任何损失向此等法庭请求公允充分的赔偿或补偿”。

44. 特别报告员打算在辩论中提出的问题是受歧视的移徙找出补救办法是一根本的需要。就手头的特殊案例来说，这是一个找出补救办法防止侵权行为重演和防止长期歧视移徙妇女的问题，这种歧视加剧了妇女在社会中的从属地位。就现时情况而言，歧视包括属于少数群体的移徙妇女无补救手段可用因而无法对她们所受到的暴力作出投诉。正如我们前面所提到的，缺乏补救手段同时也造成缺乏记录，因而不可能制定补救政策。

45. 关于获取按照性别分类的资料⁸ 以便能够提出建议并作出补救这一切实际需要，针对妇女的暴力问题特别报告员表达了以下看法：

“只有在可获得分类的统计数据和其他资料的情况下才能确定妇女的状况并加以改进。脆弱群体，例如暴力行为(家庭暴力或例如由其原籍国所犯下的暴力)妇女受害者的这种资料尤为缺乏。缺乏这种定性和定量资料的后果之一就是使执行方案的有效性下降。”(E/CN.4/1999/68/Add.2, 第 192 段)

46. 关于在这种情况下缺乏补救手段的问题，我们可援引大会 1998 年 12 月 9 日第 43/173 号决议通过的《保护所有受任何形式拘留或监禁的人的一套原则》，其中提到要提供口译服务：

“原则 14：一个人如果不充分通晓或不能以口语使用负责将其逮捕、拘留或监禁的当局所用的语言，有权用其所通晓的语言及时得到在原则 10、原则 11 第 2 段、原则 12 第 1 段和原则 13 中所提到的资料，如果必要的话，有权在其被捕后的法律程序中获得译员的免费协助。”

47. 显然，对拘留地内外官员和(或)个人的一般暴力行为和具体的性暴力行为提出申诉的问题不是一个简单的语言问题。问题的原因根植于许多社会所组成的方式和在这些社会中所盛行的歧视妇女的态度。权力问题，或就这一具体情况而言，移徙妇女相对于居留地点的官员来说缺乏权力的问题无疑是一个构成因素。

“(……) 人们援引了一些案件，其中警察阻止企图逃离使其受虐待的家庭环境的妇女并阻止她们提出正式申诉，或将她们送还给有暴力行为的雇主。此外，尽管确实存在追究刑事责任的机制，例如有关强奸和殴打等方面的法令，但不信任妇女的文化偏见和对暴力受害者加以责怪的倾向常常难以使申诉报告转变为调查、逮捕或起诉。”
(E/CN.4/1996/53, 第 81 段)⁹

48. 另外一个方面也就是关于不受惩罚的问题，它对于受暴力迫害的移徙妇女的未来具有关键的影响。从家庭、社区和社会以及心理角度讲，它所产生的影响都是极为严重的，侵权行为必须受到社会惩罚，这个事实对于个人和社区的重要性已经作了反复的强调。就这一具体情况来说不受惩罚——包括针对非国民移徙妇女的暴力行为和由不做为而产生的歧视缺乏补救手段——长期维持了一种违反人权的社会状况。从整个社会来说，不受惩罚这一问题引起了如何补偿的社会问题，其又称为和解过程。¹⁰

49. 尽管对受暴力之害的妇女或对于因缺乏应有的申诉程序而造成的歧视案给予充分赔偿实际上是不可能的——因为这类行为是对人的尊严的污辱——但遵守法制对于受影响的个人和社区的生活来说无疑是一个重要的因素。

50. 特别报告员愿在这一点上加以发挥并强调，如上所述，正是遵守法制才能保障个人和社会的发言权。剥夺这种权利应当看到它造成的缺乏自由表达补助的影响。然而，总的来说，剥夺权利与抵制一切平等、一切正义和因而抵制民主的一切基本形式的社会制度有关。¹¹ 剥夺权利的即刻后果造成任何形式的对话都成为不可能，而这种对话对于为己犯下的行为寻找补救办法来说，虽然不充分但仍属必要，而且有助于防止今后对移徙者人权的侵犯。

51. 上面我们谈到了针对妇女的暴力的起因和歧视起因之间的联系。值得注意的是，隐藏在这两种祸害，即针对妇女的暴力和歧视背后的是以男尊女卑和以社会为中心价值观的社会制度难以容忍他性。针对他性的社会制度所固有的困难表现为由这种社会制度产生的个人变得社会化并且不断自我繁衍。这种困难导致用更概括的话来说，一种受外界支配的社会制度¹² 反复重演的倾向。

52. 剥夺作为性别暴力受害者的移徙妇女的发言权无异于逼使她们重新回到她们要逃离的那种身心和性受虐待的状况。¹³ 这样做排除了明确承认下列事实的可能：社会标准所提及的是男女共同具有无限的发言权，而人权社会必须作为超乎一切的原则接受这种标准。从这种意义上说，除了现有的补救措施外，能够为移徙妇女提供的补救办法都应当使她们恢复发言权，而且不仅局限于只作为受害者，而这种办法是尽可能补救由歧视和由针对妇女的暴力和排斥造成的深远的个人和集体的影响。恢复妇女的这类自由表达权是制定防止移徙妇女受到歧视和暴力的任何政策的关键所在。

三、结 论

53. 对侵犯移徙者人权的作出补救的主要障碍之一就在于缺乏有关侵权类型、发生地点及其性质的资料。缺乏记录所达到的严重程度还表现为移徙者被排斥在社会的边缘而且他们所具有的权利很少。移徙妇女，尤其是语言上属于少数群体的移徙妇女，无论其属于何国或何族，更是这种记录不足的典型，因而需要采取最紧急的措施加以补救。

54. 由于近年来移徙现象的表现方式，无论是在其原籍国内还是在其原籍国以外，移徙最频繁的正是移徙妇女。对于非国民缺乏补救措施，尤其是对于被审问、拘留或驱逐的语言上属于少数群体的妇女缺乏口译服务造成了一种早已受到

国际文书，尤其是《消除一切形式种族歧视国际公约》所谴责的歧视形式。除此以外，这种歧视对于针对妇女的不同形式的暴力，其中包括性虐待的受害者来说，更加剧了她们所蒙受的身体和感情方面的伤害。

55. 不受惩罚的后果与任何基于法制的社会准则不符，而且对于确保使移徙妇女返回其原居住地的任何行动都具有关键的影响。这种想法与来自传统社区的移徙妇女更有关。

56. 由于对移徙妇女所遭受的暴力缺乏记录而构成充分保护移徙妇女人权的障碍。由于所批准的有关文书中对于就业移徙人员定义的限制和尤其是移徙妇女易受性暴力和卖淫侵害而受到的限制更增加了这种障碍，而 1990 年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》中恰恰存在这些限制。

57. 如果我们假设来自农村的妇女和遭到社会排斥的妇女——不仅是在语言上——在全世界各地人数庞大而且越来越多，那么我们就面对着一种由不行为造成的歧视现象，它使得人数庞大的移徙妇女每天都被剥夺表达的权利。由于缺乏补救手段以恢复移徙妇女表达自由的这种剥夺发言权属于一种歧视形式，它反过来不仅对于建立法制，而且对于建立任何权利制度都构成了一种主要障碍。

58. 各国本身需要对现行的移徙者的入境、过境和返回的条件作出系统的记录，尤其是对任何暴力行为加以记录，只有这样才能够制定尊重移徙者/移徙妇女人权的移徙政策。

四、建 议

A. 一般建议

59. 制定一项在不同层次进行干预的战略，以纠正侵犯移民人权的影响并防止这种行为，包括对移徙妇女的暴力和歧视，该战略应该建立在性别平等观念的基础上，同时考虑到人类移徙对原籍国、过境国、目的地国和返回国人民的跨文化影响。

60. 极为重要的是，作为国内法和国际法规定的一种正常程序，各国和国际社会应该设立移民听证会，让多部门人士参加，包括其他移民及其组织，作为任何涉及审问或拘留移民——移徙妇女问题的诉讼中的一种强制性要求。举行这种听

证会不应对移民在原籍国、过境国、目的地国和返回国的移徙地位有任何法律影响。

B. 关于国家一级的建议

61. 各国必须：

- (a) 不仅仅对贩运行为，而且对所有侵害移徙妇女的暴力行为者规定刑事制裁；
- (b) 按照一般建议，在用于移徙妇女过境或拘留的场所提供口译服务；¹⁴
- (c) 按照一般建议，在用于移徙妇女过境或拘留的场所提供医疗服务，包括心理社会治疗；
- (d) 鼓励并协助非政府组织特别是向移徙妇女提供上述和其他咨询服务；¹⁵
- (e) 按照一般建议，在移徙妇女原籍地、过境地和目的地展开提高认识运动；
- (f) 确保对官员的培训，包括关于如何对待移民的准则，所依据的一种办法不仅考虑到移徙的积极方面，而且还考虑到移民本身寻求补救办法和防止其权利遭到侵犯的能力；
- (g) 确保为移徙妇女返回有关国家而在国家一级采取的措施符合一般建议的要求；
- (h) 确保政府和非政府组织部门根据非限制性标准制定其移民政策，以便能够查明其权利应受到保护的新的类别的移民，例如国内移民或过境的流离失所者。

C. 关于国际一级的建议

62. 国际社会必须：

- (a) 促进委员会按照《消除一切形式种族歧视公约》第 14 条的规定对移民妇女或移民妇女团体提出的控诉采取行动的能力；
- (b) 促使在国际文书中采纳一种更加广义的移民概念，以包含尽可能多的类别，包括过境的流离失所者；

- (c) 采取步骤，促进与希望采纳一般建议中提倡的国家的国家进行技术合作；
- (d) 确保受共同移民现象影响的政府与其他政府进行定期磋商，包括适当考虑人权问题；
- (e) 鼓励联合国主管机构在拟订建议和决议时，反映这样一些观点，即考虑到移徙的积极方面，特别是移民本身寻求补救办法和防止其权利遭到侵犯的能力；
- (f) 鼓励移民及其组织与原籍国、过境国和目的地国政府进行直接的对话，以便在国内立法和行政政策和措施中反映国际文书批准情况；
- (g) 寻求如何在不损害国家主权的情况下取消与国民和非国民之间差别有关的对移民权利的保留；
- (h) 吸收国际劳工组织(劳工组织)等本系统的专门机构和国际移徙组织(移徙组织)等其他组织参与克服妇女移徙情况记录不足、特别是受到针对性别的暴力的移徙妇女提供的资料记录不足的现象；
- (i) 促请消除种族歧视委员会和消除对妇女歧视委员会等条约机构就移徙妇女问题起草一项一般建议，¹⁶ 纳入本文件中概述的那些观点；
- (j) 呼吁各国在其行政措施中反映采取国际标准的情况，规定按照一般建议的要求，为边防官员提供培训和提高认识；
- (k) 促进文书的批准，在教育方案里，特别是在受到移民现象影响最大的地理区域创立人权和容忍文化，重点突出人类移徙的积极方面；
- (l) 确保国际上为移徙妇女返回其原籍国规定的任何措施均符合一般建议的要求。

D. 对非政府组织的建议

63. 非政府组织必须：

- (a) 按照一般建议所提倡的那样，与各国政府和国际社会合作，在边境落实接纳移民的服务；
- (b) 在技术上予以配合，为记载由于缺乏对非本国国民的补救措施而造成的基于性别的迫害和歧视案件提供便利；

- (c) 按照一般建议的要求，在边界过境点和移民过境和目的地地区，特别是在涉及到移徙妇女的地方，安排并增加其派驻代表；
- (d) 确保加强体制的政策通过与政府的直接对话吸收各种意见，考虑到移徙的积极方面，特别是移民本身寻求补救措施和防止其权利遭到侵犯的能力；
- (e) 确保它们在其地理势力范围内正在规划的策划移徙妇女返回该范围内各国的任何措施均符合一般建议的要求。

注

¹ 关于向种族主义、种族歧视、仇外心理和不容忍现象的受害者提供补救措施以及这一领域的良好国家做法专家研讨会的开幕词(日内瓦，2000年2月6日至18日)。

² E/CN.4/1998/77/Add.1/第86段。

³ 关于本文件没有论述的其他类别的移民，见《关于难民地位的公约》及其《议定书》中有关难民部分，以及《关于国内流离失所者问题的指导原则》中有关国内流离失所者部分(E/CN.4/1998/53/Add.2,附件)。

⁴ 消除种族歧视委员会第19号一般性建议，第6段(HRI/GEN/1/Rev.3)。

⁵ 见E/CN.4/1999/68/Add.2的有关部分。

⁶ 秘书处为关于向种族主义、种族歧视、仇外心理及有关不容忍现象的受害者提供补救措施以及这一领域的良好国家做法专家研讨会编写的背景文件(2000年2月16-18日，日内瓦)。

⁷ 通过“规范化”，我们意指帮助这些国家在原籍、迁徙、目的地和返回故乡的居住者和机构能够实现在尊重人权的移徙现象中共存。

⁸ 见例如E/ECE/RW.2/2000/2,附件二。

⁹ 援引出处为中东观察妇女权利项目，“惩罚受害者：科威特对亚洲妇佣的强奸和虐待”，纽约，1992年8月。

¹⁰ 南非人民通过由犯有种族主义行为的人在受害者面前公开承认这些行为而实现了和解，这一方式为全世界树立了良好的榜样。

¹¹ 包括所理解的民主进程。

¹² 受外界支配的社会制度是一种不是以其中的男女成员的言行作为渊源而是将该社会以外的实体的言行作为其本源的社会。例如宗教社会就是这样一种类型的社会，但它并非是唯一的形式。受人支配的社会还与自主社会相对，而后者令人熟悉的历来形式表现为民主。

¹³ 大赦国际：“美国在迷宫中迷路了：对寻求庇护者的拘留”，1999年9月30日，第60页，特别涉及到的是逃避中国计划生育政策的妇女的案例。

¹⁴ 例如，见 E/CN.4/1997/47, 第三. D 节。应当对荷兰和比利时等国采取的制止贩卖妇女现象的其他措施进行研究，以制止这种现象。

¹⁵ 见大会第 54/138 号决议，第 9 段。

¹⁶ 同上。

-- -- -- -- --