



第六十一届会议

临时议程项目 54(b)*

全球化和相互依存：国际移徙与发展

2006 年 8 月 31 日阿根廷常驻联合国代表团给秘书处的普通照会

阿根廷常驻联合国代表团向秘书长致意，并谨转递阿根廷政府编制题为：“改变规范：用人权观点处理移徙问题”的文件，作为对 9 月在大会第六十一届会议期间举行关于国际移徙与发展的高级别对话的贡献（见附件）。

阿根廷常驻联合国代表团请将本照会和其附件作为大会的文件分发给荷。

* A/61/150。



2006年8月31日阿根廷常驻联合国代表团给秘书处的普通照会的附件

改变规范：用人权观点处理移徙问题

一. 阿根廷共和国认为在第二十一世纪我们必须应对世界上移民潮的复杂现象，在处理国际移徙问题方面改变规范：必须从纯粹按照强调安全和边界管制的国家-民族概念转变为考虑到人权，以移徙者为政府政策的重点的全面视角。

移徙是自然行为，如人类一样自古存在。不过，移徙在世界范围内具有高度相互依存性，资本自由流动，但矛盾的是，在今天比过去任何时候大谈特谈移徙权利。

直至近年来产生大移民潮的国家成为移徙者接受国。传统上接受移徙者的国家，如今其国民移居国外。发展依靠外国劳动力的国家，如今其国民移居国外。在发展依靠外国劳动力的国家，如今这种劳动力不受欢迎。

人寻求美好生活的行为不应备受谴责，更不应受到惩罚。如果在整个国际社会这种行为引起关切，我们就不能解决移徙问题。国家必须通过合作和共同承担责任来解决问题，不仅对此只用言词表示，也应付诸具体行动。

就移徙问题而言，没有独一无二的解决办法、也没有绝对真理，每个区域和国家有各自的实际情况，在移徙过程中唯一的共同点是与人有关。

传统上，移徙问题是根据国际法加以处理，在有关外国人的章节中视为剩余部分，按照一些人权原则加以分析。一般来说，可申明外国人的活动是基于两个大题目：一方面，进入一个国家境内和在境内移动自由，另一方面，可发展的经济、专业和劳工活动根据国际法加以管制。

不过，考虑到移徙现象在新的国际形势的复杂性和人在迁移中及在目的地国定居时必须克服的挑战，在考虑到国际移徙问题时必须和适宜纳入社会和人的观点。

我们认为合法性是所有民主社会的基础和外国人全面融入接受社会所必需的。为此，必须建立管制移徙机制，必须能够查明识别入境的任何人和打击挫败不择手段的人口贩子，借助限制移徙者政策攫取更多利益的做法。

应当回顾《世界人权宣言》和主要国际人权条约——大部分已经批准——都提到为有尊严和权利的平等原则，规定各国必须尊重在这些文书所保证，不分种族、宗教和国籍的权利的义务。这些文书还规定任何人都拥有自由进出本国国境和自由选择居住和工作地点。

如前所述，最近扩大传统框架，在涉及外国人问题的国际法内纳入有关人权的国际法的观点。

最近在区域和国际一级在各种领域根据人权观点审议了移民问题。

二. 在国际一级，和仅是作为范例，指出联合国人权委员会为保护移徙者的人权所通过的各项决议。

在这方面，需要指出的是，在联合国新人权委员会 2006 年 6 月举行的第一次会议期间，拉丁美洲和加勒比集团制订了联合宣言：“国际移徙与人权”，作为关于该题目的区域立场，并在现行高级别对话提出。

还要强调 2001 年 9 月在南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议期间，各国承认移徙者，特别是妇女特别易受种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为的打击。因此，该会议的《行动计划》建议国家执行措施，与联合国机构、区域组织及国际金融机构合作促进移徙者平等获得保健、教育和基本服务。

此外，需要着重指出《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》2003 年 7 月生效，由此使人权条约中的核心文书推广到世界范围。联合国秘书长促请尚未批准或加入该公约的国家这样做，以保证全面有效保护移徙者的人权。

最后，需要强调的是，秘书长 2006 年 5 月 18 日关于国际移徙与发展报告 (A/60/871) 指出“为了充分实现国际移徙的惠益，必须尊重移徙者的权利。国家有义务保护国内所有人的基本权利，必须采取有效行动，保护移徙者免受一切形式的侵犯人权行为和虐待。还必须打击一切形式的歧视、仇外心理、本族中心主义和种族主义。”(第 77 段)。

三. 就美洲而言，必须指出《协商意见 18》，其中美洲人权法院处理移徙者，尤其是，移徙工人的权利。法院的意见是以确认平等和无歧视原则为依据，作为人权和各国基于尊重和保障人权义务的主要义务的基本原则。后来，法庭对移徙者适用此平等和无歧视原则来处理无证移徙工人的权利，并规定除其他外，“不得以移徙为由，用任何方式阻碍任何人享有和行使其人权，包括劳动权利……”。

此外，根据 2005 年 11 月在阿根廷共和国马德普拉塔举行的第四届美洲首脑会议题为“创造就业，消除贫穷和加强民主施政”的《宣言》，美洲民主国家元首和政府首脑重申“对所有移徙者，不论其移徙地位，必须充分保护其人权和全面尊重所适用的劳动法，包括劳工组织《关于工作的基本原则和权利宣言》所载的劳动原则和权利”(第 26 段)。

此外，需要强调 2004 年 1 月，在美洲国家组织常设理事会的法律和政治事务委员会的框架内设立一个工作组，负责制订“美洲促进和保护移徙者，包括移徙工人及其家属人权方案”。阿根廷共和国担任该工作组的主席。此方案旨在在美洲国家组织的机构、机关和实体的工作中、各会员国和民间社会顾及移徙工人

及其家属的人权。该方案指出各国管制外国人入境及居留、和确定移徙者的身份地位的权能“必须根据有关人权的国际法予以行使。”

四. 此外，必须指出有关国际上处理移徙问题和国际安全之间的关系，尤其是考虑到当前政治局势。因此，阿根廷共和国在各个论坛表示，必须从权利的视角探讨这些题目，以便在国际安全领域采取的措施不妨碍基本人权的有效行使。

如前所述，在国际和区域一级逐渐制订新规范，从人权和无歧视的视角来处理移徙问题。

五. 在阿根廷共和国，此规范已写入移徙政策和自 2004 年 1 月开始生效的新国家移徙法的规定。

该新移徙法是各政府和非政府组织联手制订，反映出我国履行承诺，保证充分尊重移徙者及家庭成员的人权，同时建立致使移徙规律化的机制，考虑到这种规律化是外国人全面融入接受社会所必须的。

下文列举该法律的一些部分：

- 尊重人权和相关国际承诺：第 3 条“本法的目的 a)……履行共和国在移徙者的人权、融入和移动领域的国际承诺……f) 确保所有申请者在阿根廷共和国享有本国宪法、国际条约、现行双边公约和法律规定的权利和保障，按照无歧视的标准和程序得到接受……g) 根据本国宪法、国际承诺和法律的规定，促进和宣传移徙者的义务、权利和保障，充分保持本国接受移徙者及其家属的人道主义和开放传统……。”
- 移徙权利：第 4 条“移徙权利是人的根本和不可侵犯的权利，在阿根廷共和国基于平等和普遍原则得到保障”。
- 平等待遇：第 5 条“阿根廷保证获得真正平等待遇的条件，以便外国人享有其权利和履行其义务……”；第 6 条“阿根廷的所有法律保证移徙者及其家属获得相同的保护条件和本国人享有的权利，特别是社会服务、公共福利、保健、教育、司法、工作、就业和社会保障等”；第 13 条“根据本法，因种族、宗教、国籍、思想、政见或参加工会、性别、经济状况、外貌而蓄意阻止、妨碍、限制充分行使平等权利和得到保障的行为或有意疏忽均视为歧视”。
- 教育权利：第 7 条“不论外国人的移徙不合规定，也不能阻止他进入公立，私立、国立、州立或市立的小学、中学、大学就读。教育当局应对移徙不合规定的情况网开三面，就相关程序手续提供指导和咨询”。
- 保健权利：第 8 条“不论其移徙地位，不得拒绝或限制任何有需要的外国人享有保健、社会援助或医疗护理的权利……”。

- 信息权利：第 9 条“移徙者及其家属有权获得政府提供以下信息：(a) 依据现行法律有关其权利和义务的规定；(b) 有关其入境、居留和出境的规定”。
- 促进社会融合：第 14 条“阿根廷的所有法律，包括国立法、州立法或市立法都订有关于促进外国人融入其居住社区的规定……”
- 在驱逐程序中必须采取法律干预行动：第五编第一章。
- 为实行驱逐，扣留外国人，作为专有司法权力：第五编第二章。
- 关于非法贩运人口罪的惩罚。当危害移徙者或儿童的生命、健康或身体时，加重惩罚。第六章。阿根廷移徙法首次将贩卖移徙者定为罪行。犯前款者，处 1 至 6 年徒刑，如情节严重的，甚至可处 20 年徒刑。

阿根廷共和国的规范改变导致制定新的战略观：阿根廷认为对移徙者及其家属人权的尊重是促进他们充分融合的要素，这有助于本国经济、政治和社会发展。

阿根廷共和国政府通过自 2003 年底至今年 8 月实行的移徙政策，能够在本国境内管制 400 000 名移民。

该移徙政策根据本国、区域和国际实际情况和借鉴过去的经验，摒除了偏见和不客观的做法。

针对这些偏见，可提到“外国劳工的失业率”。1992 年至 2003 年，阿根廷管制了 156 000 名移民的移徙地位。在阿根廷，2003 年的失业率达 16.3%。今天，经过三年管制 400 000 名移民后，失业率降低 6%。不过这些数字具有明显相对性和没有科学根据，并通常带有涉及移徙的一些偏见。

不客观的另一方面通常关系到安全。在不妨碍确认国家主权的行使涵盖管制边界和有权决定人员入境的情况下，阿根廷赞成在行使这些权力时应遵循正当程序。我们也赞成为保证国内安全，应管制境内的移民。向他们发给证件，以免他们处于社会边缘地位，匿名藏身，被不择手段和无良心的雇主剥削和受人口贩子迫害，难以自救。需要强调的是，移民管制是使在本国境内的移民公开存在，不过如犯下罪行，就不能让他们逍遥法外。正式移民也好，非正式移民也好，要是犯罪，一律依法审判治罪，并会驱逐出境。

阿根廷共和国的移徙实况是与南方共同市场有关。南方共同市场和其准成员，即包括阿根廷、巴西、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉的正式成员和玻利维亚、智利、秘鲁、哥伦比亚及厄瓜多尔的准成员，制订阿根廷现正执行的《移徙文件标准化方案》，并用我国人民的智慧，已简称为“大祖国方案”。

该方案反映出有关移徙的人和社会观点，给来自南方共同市场的参与国和准成员国的外国人带来惠益，成为管制申请者的国籍的标准。

从该方案于 2006 年 4 月 17 日生效至 8 月 7 日，编写本文件之前进行最后计算的日期，管制在阿根廷的 227 339 名移民的移徙地位。

按照数字，上述方案至关重要。当我们考虑到阿根廷移民人口的变化时，须知历史上本国只致力寻求欧洲移民——根据《宪法》的规定——，现在大多数移民来自南美国家，特别是邻国。

“大祖国方案”不是大赦，而是基于国家政策，目前尤其处理在阿根廷的南方共同市场成员国和准成员国的国民和将来入境的人。

为获得惠益，申请者不仅必须证明其国籍和从未触犯法律；起初给予两年临时居留权，过后可获得永久居留权。

民间社会的参与对“大祖国方案”的执行很重要，致力参加该方案的有市政和社会组织，它们作为接受站。通过这种参与，国家可联系移民。目前与国家移民局挂钩和同移民直接接触的 98 个数据收集站，接收申请书和用信息方式向移民局转递。

六. 移徙、融合和区域发展：如前所述，邻国移民在阿根廷的外国人中有所增加，占外国人人数的 61%。

“大祖国方案”，除其他外，对阿根廷意味着“质量上促进”对移徙问题的处理，不把该问题视为“威胁”或“现象”，而开始作为融合政策，在此作为区域融合加以处理。“大祖国方案”应具有以下特点：

- 国家政策，履行本国在移徙者的人权、融合和移动方面的承诺；
- 《全国移徙文件标准化方案》，旨在通过促进获得居留，执行使移徙者安置和融入的措施；
- 在区域融合方面的团结政策，其中接受南方共同市场成员国和准成员国（巴西、玻利维亚，哥伦比亚、智利、厄瓜多尔、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉）的国民；
- 新的定居落户标准，规定证明具有一个区域国家的国籍和应诚实正直，作为方案的主要原则。

如在第一部分所述，在各领域对移徙问题的分析是相当复杂的任务。

这种分析可分成不同层面，视人员流动的范围而定。在经济领域，移徙包含微观和宏观经济；在政治领域，分析可涉及国家的移徙政策，甚至关系到移徙者行使政治权利的规定。在社会文化领域，需要认识到人口流离失所对人民和种族团体的特性的影响，以及与宗教信仰有关的因素及作用。在人口统计领域，以数量、结构、构成和动态为起点，以及入境移民和迁出移民的影响。

不过，没有处理上述这些方面，阿根廷决定把注意力放在人的身上，制订移徙公共政策，并在处理移徙问题方面出台“质量上促进”的概念，成为以团结为基础的融合政策。

这些综合努力的成功，肯定需要依赖许多不同因素。最重要的是，认真履行对区域一体化和合作的承诺。移徙政策，有如所设想的，推动阿根廷履行在移徙者人权、融合和流动方面的承诺的新移徙法，又有如广泛和集体管制移徙方案。

综合努力还需要尊重不同国家的文化和种族多样性，包括移徙者及其他家属的人权和社会权利，不论其移徙地位。

需要指出的是，在阿根廷保证所有外国人享有保健、社会援助和公共卫生权利，不论其移徙地位。还享有在公立或私立受各级教育的权利。如此，依据本国法，也不禁止任何外国人，即使是非正式移民在学校就读。最后，一体化政策要求适当注意一体化进程对社会、政治和文化的影响。

为此，阿根廷在南方共同市场及其准成员的框架及美洲国家共同体内做出协调一致努力，以实现公正包容的民主、建立区域合作的新渠道和促使区域的所有公民开始参与这个人民一体化进程。

阿根廷致力使此移徙政策成为实现区域一体化政策的一种手段。这项任务要求我们再接再厉，我国总统，内斯托尔·基什内尔博士就此说：“基于责任平等、权利平等、机会平等，在初步阶段“大祖国方案”涵盖我们，南方共同市场全体成员、南美洲国家以及世界其他国家”。

七. 阿根廷通过向本届高级别对话和2006年11月在乌拉圭举行的下一届伊美首脑会议提出其移徙法和“大祖国方案”力求做出贡献。