



人权理事会

第三十一届会议

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

增进和保护所有人权—公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

过境移徙者的状况

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

本报告是根据人权理事会第 29/2 决议提交的，该决议请联合国人权事务高级专员办事处在理事会第三十一届会议之前，向理事会提交一份关于过境移徙者、包括无人陪伴的儿童和少年以及妇女和女童情况的研究报告。

本报告旨在分析过境移徙者的人权状况，重点是人权关注事项及相关规范框架。报告载有若干建议，旨在解决过境移徙者关键保护差距问题。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 背景	3
三. 人权关注事项	6
A. 危险的拦截行为	6
B. 集体驱逐和违反不驱回原则	7
C. 剥夺经济、社会和文化权利	8
D. 任意拘留和拘留条件不足	10
E. 暴力、虐待和剥削	12
四. 结论	15
五. 建议	15

一. 引言

1. 人权理事会第 29/2 号决议请联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）在理事会第三十一届会议之前，与各国和其他相关利益攸关方，包括区域组织、民间社会组织、国家人权机构协商，向理事会提交一份关于过境移徙者、包括无人陪伴的儿童和青少年以及妇女和女童情况的研究报告。

2. 因此，人权高专办于 2015 年 10 月 20 日向成员国、政府间组织和非政府组织发出了一份普通照会，征求它们有关这一问题的意见和资料。各国政府间组织、非政府组织和个人专家提交了书面材料。¹ 2015 年 6 月 17 日，人权高专办就“人权与偷渡移徙者：探讨问题和挑战”举行了非正式专家磋商。本研究报告也参考了讨论和磋商的结果。

二. 背景

3. 在全球各地，过境移徙者的人权状况很不稳定-甚至相当危险。2015 年，5,000 多名妇女、男子和儿童在全球迁徙旅途中丧生，仅地中海中部就估计有 2,901 人死亡。² 同期约有 500 名儿童在跨海中死亡。³

4. 技术进步使旅行更便捷，更安全，即便如此，对许多移徙者而言，旅程却可能需要数周、数月甚至数年。有些人可能永远无法到达其预期目的地。有关路线、交通工具、甚至预期目的地都可能随着移徙轨迹的不同阶段而该变，在过境期间，移徙者在各种法律类别中的归类时常变更。

5. 没有关于“过境移徙”的权威定义；该术语通常用来指移徙者在一个或多个国家短暂逗留，目的是抵达下一个和最终的目的地。然而，十分重要的一点是，应认识到，过境概念中包含的“临时性”概念颇具概念性挑战：过境时期多长或多短？逗留多长时间之后过境国成为最终的目的地国？

6. 尽管有这些概念上的困难，但很明显，过境是当代移徙的一个重要现象，具有重要的人权影响。按照基于人权的做法，本研究报告将首先设法从移徙者本身的角度分析过境移徙者的状况。

¹ 阿根廷、阿塞拜疆、白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、智利、丹麦、德国、立陶宛、马耳他、墨西哥、荷兰、巴拉圭、秘鲁、波兰、卡塔尔、俄罗斯联邦、瑞典和土耳其提交的材料—其中许多着重谈到良好做法—以及联合国各机构和非政府来源提交的材料。收到的提交材料案文大部分可在人权高专办网站的移民网页查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/Studymigrantsintransit.aspx。

² 国际移民组织(移民组织)，“缺失的移民项目”。可查阅 <http://missingmigrants.iom.int/en/mediterranean>。

³ 联合国儿童基金会(儿童基金会)，“关于国际移徙日，儿童基金会说儿童需要紧急解决办法和团结” 2015 年 12 月 18 日。

7. 过境移徙者冒着遭受各种侵犯和践踏人权行为之害的风险，包括因其陷入贫困或在过境国“滞留”，因为他们缺乏法律保护和不能或不愿寻求过境国的保护而冒风险。过境移徙妇女在公共和私人领域经常面临特定性别形式的歧视和虐待。同时，各国可能会质疑其对过境而不打算留在其领土上的移徙者的义务。⁴

8. 在没有普遍法律定义的情况下，人权高专办将“国际移徙者”定义为“在他或她为其公民或国民的国家之外的任何人，或在无国籍人的情况下，在他或她的出生地国或常住地国之外”。⁵ 使用“移徙者”一语来指本研究报告的主体，并非打算排除难民或其他法律类别，而是使用一个中性的术语来指以没有东道国公民资格为共同特征的一个群体。⁶ 这一做法源于承认人人享有固有的尊严以及平等和不可剥夺的权利。⁷

9. 因此，本研究报告将考察所有过境移徙者的状况，尤其侧重于那些处于非正规状况及最边缘化者和处于危险之中者，包括移徙中的儿童。

过境移徙者

10. 移徙者迁移有多重动因，并往往相互交织。除了迫害和冲突之外，今天，迫使他们迁移的原因包括贫穷、歧视、无法获得各项权利，包括受教育和卫生保健权、无法获得体面的工作、暴力、性别不平等、气候变化和环境退化的广泛后果，以及与家庭分离等。在许多地区，保护需求和迁移原因各异的移徙者，以所谓“混合流动”的方式，沿着相同的路线迁移，使用相同的运输或交通工具迁移，并常常是大规模迁移。

11. 出于必要而非自由选择的移徙者，在整个移徙过程中所冒侵犯人权事项的风险更大，较少能够做出选择或制定退出战略，因此更容易在不尊重人的尊严的条件下迁移。在移徙的连续过程中，每一个人的移徙经历都带有不同程度的强制和自愿标记，因为它随着旅程的进展而动态地改变。

12. 当代过境移徙现象在很多方面与国际移徙障碍日益增多相关联。严格的移民控制措施，加上缺乏为了工作、家庭团聚、教育和人道主义原因的正常移徙渠道，日益限制了潜在移徙者的迁徙选择，在很多情况下，迫使他们通过非正规渠道迁移。此类控制措施包括将非正规移徙定为刑事犯罪的法律，对潜在移徙者迁移年龄和具体部门的禁令，移民控制外部化，表现为各种障碍，如对承运者的制裁和繁琐的

⁴ 欧洲委员会会议， “过境国：迎接新的移民和庇护挑战”， 报告(第 13867 号文件), 2015 年 9 月 11 日。欧洲委员会指出， 经历各种形式过境移徙问题的各国， 极少仅仅是“过境国”； 许多还是目的地国和/或庇护国(p.3)。

⁵ 见人权高专办， 国际边界人权问题建议原则和准则(2014 年)， 第一章， 第 10 段。可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf。

⁶ 见联合国人权事务高级专员 2015 年 12 月 15 日在日内瓦举行的小组讨论的开幕发言，“促进容忍、打破神话、保护权利：关于移民问题的基于证据的对话。可查阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16889&LangID=E。

⁷ 见《世界人权宣言》第二条；《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 3 款；《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款；和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第七条。

签证要求。⁸ “人球”现象，即难民因无法进入庇护制度而不得不从一个国家迁移到另一个国家，是过境移徙的重要动因，因为难民身份确定程序过于繁琐和漫长。

13. 正规迁移的移徙者与非正规旅行的移徙者的旅程和“过境”经历不同。研究表明，大多数非正规移徙者会在旅程的某个节点使用非正规经济各种行为者的服务，包括偷运者。例如，据估计，偷运移民者为最近 80% 跨越地中海从非洲到欧洲提供了便利。⁹ 另一项研究发现，在印度尼西亚过境的移徙者，近三分之二都使用偷运者或代理人的服务，安排他们前往澳大利亚的非正规移徙。¹⁰ 非正规过境移徙者往往还因腐败而面临遭受虐待的风险。¹¹

14. 在过境移徙者的经历中，腐败作为一个关键因素出现，包括在偷渡沿线。通过提供证件，通过对移徙者视而不见，甚至通过与犯罪行为者串通，作为组织者和协调者参与，边境官员、警察、士兵和领事馆和使馆官员也可能参与移徙者的迁移运动。¹² 对过境移徙者而言，腐败会加剧风险，延长旅程；腐败是实现人权的一个巨大障碍，对穷人的影响更加严重。作为国家官员或私人行为者滥权受害者的移徙者很少能够有效地向司法，滥权者能够不受惩罚地履职。¹³

15. 与付得起钱，能够更快、更安全地抵达目的地者相比，那些缺少财力和物力资源，或有受歧视风险的移徙者更可能经历危险的旅程，其过境的时间也更长，更不确定。¹⁴ 移徙者必须向偷运者支付的钱数通常根据提供的服务而定，并往往由移徙者的社会经济状况和社会地位或与侨民的关系决定。

⁸ Maybritt Jill Alpes 和 Ninna Nyberg Sørensen, “Migration risk campaigns are based on wrong assumptions”, 政策简报(丹麦国际研究所, 2015 年 5 月 5 日)。作者提到“文件丛林”，其中领事部要求人们在此前的生活和工作中从来不需要的文件(见 p.4)，如银行账户。

⁹ Tuesday Reitano, Laura Adal 和 Mark Shaw, *Smuggled Futures: The Dangerous Path of the Migrant from Africa to Europe*, (打击跨国组织犯罪国际倡议, 2014 年, 日内瓦), p.1。

¹⁰ Graeme Hugo, George Tan 和 Caven Jonathan Napitupulu, *Indonesia as a Transit Country in Irregular Migration to Australia*, 打法非正规移徙研究方案, 不定期论文集, 08/2014(移民和边境保护局, 2014 年 9 月, 澳大利亚), p.22。

¹¹ 例如，研究表明，前往其他目的地的尼泊尔移民选择途经印度—从而延长了旅程和增加了与过境有关的风险—以避免在加德满都机场向移民办事处支付贿赂款。见国际劳工组织, *No Easy Exit: Migration Bans Affecting Women from Nepal* (日内瓦, 2015), p.9。可查阅 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_428686.pdf。

¹² 见联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室), “腐败与偷运移徙者”, 问题文件(维也纳, 2013); 及 Nourhan Abdel Aziz, Paola Monzini, Ferruccio Pastore, *The Changing Dynamics of Cross-border Human Smuggling and Trafficking in the Mediterranean* (Rome, Istituto Affari Internazionali, 2015), p. 27。

¹³ 例如，人们注意到，对偷运移民者起诉成功的很少，包括虐待和剥削移徙者的案件，受审判的全都是级别很低的运输和协调人员。见 Tuesday Reitano, “A perilous but profitable crossing: The changing nature of migrant smuggling through sub-Saharan Africa to Europe and EU migration policy (2012-2015)”, *The European Review of Organised Crime*, vol. 2, No. 1, 2015, p. 13。

¹⁴ 没有什么资源的移徙妇女在边境口岸常常被用作诱饵，以利其他移徙者的运动。见 Carla Angulo-Pasel, “Complex migration: A woman’s transit journey through Mexico”, 工作文件(联合国促进性别平等和增强妇女权能署, 2015 年 2 月), p.15。在一些跨海旅程中，较富有的移徙者能够确保坐在船的上层，而较贫穷的移徙者则坐在更危险的船舱里。见 “The darker your skin – the further down you go: The hierarchical system aboard Italy’s migrant boats that governs who lives and who dies” 独立报, 2015 年 4 月 21 日。

16. 儿童可能面临极大的风险，无论其是自己旅行还是与家人或照料者同行。过境移徙儿童也不大能够获得教育和医疗保健，包括精神卫生保健和及时接种疫苗。在克服过境儿童的孤独和不为人所见方面的困难意味着，在迁移阶段，常规的儿童保护系统常常最为薄弱。¹⁵ 过境移徙儿童的一个特别关注问题是年龄评估问题，在年龄的正式确定中，主流是一种“不相信的文化”，特别是在青少年移徙者的情况下。人们还表示关注的是，对儿童采用不当和高度侵入性的年龄评估技术。¹⁶ 在允许移徙者执法政策超越儿童权利之时，移徙儿童更容易遭受人身、心理和/或性虐待和剥削，包括剥削童工。

17. 关于过境移徙儿童等被视为脆弱群体问题的政策应对办法往往基于“营救”和“返回”的模式，基于对儿童为何和如何迁移问题的不准确或不完整的假定，而不是以参与性和对儿童最大利益进行基于权利的分析为基础。¹⁷

18. 儿童权利委员会主张，在流离失所儿童的情况下，最大利益原则必须在流离失所周期的所有阶段都得到尊重。在所有各个阶段，在作出对无人陪伴或失散儿童的生活产生根本性影响的任何决定时，最大利益的确定都必须予以记录。¹⁸

三. 人权关注事项

A. 危险的拦截行为

19. 危险的拦截行为时常导致侵犯人权事项，包括对过境移徙者造成伤亡。所有人，无论身在何处、法律身份如何、国籍或旅行方式如何，都有权享有对其生命权的保护。¹⁹ 各国应当小心避免采取危险的拦截措施，包括任意或集体驱逐。²⁰

20. 2015年5月，4位特别报告员对泰国、印度尼西亚和马来西亚等国政府对孟加拉湾非正规移徙者执行的“推回”政策表示严重关切，强调他们特别关注该政策和缺乏救援对海上移徙者健康和人身安全的影响。²¹ 对据称澳大利亚采取“折返政策”，以使船只在不安全的情况下返回印度尼西亚，也表示了类似的担忧。²²

¹⁵ Daniela Reale, “Protecting and supporting children on the move: Translating principles into practice” in *Children on the Move* (日内瓦, 国际移民组织, 2013年), p.67 和 68。

¹⁶ 见 A/69/277, 第 14 段。

¹⁷ Moussa Harouna Sambo and Fabrizio Terenzio, “Children on the move: a different voice”, in *Children on the Move* (日内瓦, 国际移民组织, 2013年), p.23。

¹⁸ 见委员会关于远离原籍国无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇问题的第 6 号一般性意见(2005 年), 第 19 段。

¹⁹ 见《世界人权宣言》第三条;《公民权利和政治权利国际公约》第六条第 1 款。

²⁰ 人权高专办, 国际边界人权问题建议原则和准则(见脚注 5), 准则 4.5。

²¹ 见 [https://spdb.ohchr.org/hrdb/30th/public_-_UA_Malaysia_21.05.15_\(2.2015\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/30th/public_-_UA_Malaysia_21.05.15_(2.2015).pdf)。

²² 大赦国际, *By Hook or by Crook: Australia's Abuse of Asylum Seekers at Sea*, (伦敦, 2015)。

21. 1979年《国际海上搜寻救助公约》要求缔约国保证对任何海上遇险人员提供救援，提供救援须不考虑这种人员的国籍或身份，或者遇险人员所处的情况，为他或她提供初步医疗或其他需求，并将其送至安全地点。人权高专办建议，各国应商定什么构成危难情况、最近的安全地点和安全港，以期加强对移徙者的人权保护。²³

22. 在陆地边境，树立栅栏、建墙和阻止进入的其他有形障碍引起了关于这些措施对人权影响的担忧。欧洲人权专员理事会对欧洲若干国家增加使用利刃型盘绕铁丝网、实施边境管制和限制行动自由表示关注。²⁴

23. 在对过境移徙者行动设置有形障碍的同时，还采取了一系列限制性措施，以限制或拒绝过境移徙者进入领土、进入庇护程序及其它甄别和识别程序，以及加速遣返甚至即决遣返。人权高专办向各国提供了指导，以确保对正在采取入境限制措施的私营运输公司和其他私营部门问责。²⁵

B. 集体驱逐和违反不驱回原则

24. 国际人权法限制各国在移徙者返回后有严重伤害危险时从其领土遣送移徙者的主权权利。²⁶ 作为一般国际法的一项原则，禁止集体驱逐。²⁷ 人权高专办建议，遣返令只应依照法律和国际人权标准，在考虑个人情况正当理由之后发出。²⁸ 对自愿遣返进程的任何同意，应在充分知情和没有任何强制的情况下自愿作出，如无限期拘留或在不当条件之下被拘押的前景。²⁹

25. 还保障所有人得到保护不被驱回(即把任何人遣回到他们可能遭受酷刑、残忍、不人道或有辱人格的待遇的国家)的权利，无论其法律或其他身份如何。³⁰ 应当指出，习惯国际法承认的不驱回原则同样适用于拦截国行使管辖权和控制的所有地方，包括在公海上。

²³ 人权高专办，国际边界人权问题建议原则和准则，准则 4.13。

²⁴ 见欧洲委员会，“Europe should lead by example by treating migrants and asylum seekers humanely and fairly,” 人权专员的发言，2015年11月13日。

²⁵ 人权高专办，国际边界人权问题建议原则和准则，准则 4.6。参见身份项目对本研究报告的贡献 (<http://papersplease.org>)。

²⁶ 见联合国人权事务高级专员根据欧洲人权法院 2015 年 10 月 9 日的许可提出的“介入者简述”，N.D.和 N.T.诉西班牙，第 8675/15 和 8697/15 号申诉。可查阅：www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/ThirdPartyIntervention.pdf。

²⁷ 见《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 22 条第 1 款；及人权事务委员会，关于《公约》所规定的外侨地位的第 15 (1986)号一般性意见，第 10 段，和消除种族歧视委员会，关于对非公民歧视的第 30 (2005)号一般性建议，第 26 段。

²⁸ 个别情况详细清单，见高级专员提出的“介入者简述”，(见脚注 26)，第 19 段；及人权高专办建议原则和准则，准则 9.4。

²⁹ 见人权高专办，国际边界人权问题建议原则和准则，准则 9.3。

³⁰ 见《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 3 条；关于难民，见 1951 年《关于难民地位的公约》，第三十三条。

26. 移徙者人权问题特别报告员表示关切的是，在双边协议的广泛保护下，从欧洲向法治薄弱和庇护系统不力的原籍国和第三国驱回的做法。³¹

27. 返回不可持续不仅会导致进一步的虐待和剥削，而且会导致不安全和非正规移徙的更多的循环，对迁徙中的人们产生人权影响。在对摩洛哥撒哈拉以南非洲移徙者的一项调查中，68%的受访者说，从抵达摩洛哥以来，曾被逮捕和驱逐；其中近80%的人被多次驱逐。³² 此外，在儿童的情况下，至关重要，返回仅被用作保护措施，而不是作为惩罚措施。³³ 2012年一项对从德国返回科索沃的移徙者的研究³⁴ 报告说，许多返回儿童生活在赤贫之中，几乎无法获得医疗保健，70%的少数民族儿童在返回后辍学。³⁵

C. 剥夺经济、社会和文化权利

28. 移徙者在过境期间可能面临人身和环境威胁、饥饿、健康不良和遭受创伤。过境移徙者往往不能合法工作、租房或获得基本服务，如教育和医疗保健。在非正规移徙被定为刑事犯罪的地方，过境移徙者一直担心被发现和被虐待。

1. 缺乏获得医疗保健的手段

29. 移徙者常常健壮地开始旅行。但是，迁徙旅程复杂、旅行条件和医疗保健缺乏或不足，可能会导致许多移徙者身体和精神健康状况恶化。

30. 移徙者在迁徙中可能面临危险的情况，如所乘船只或卡车人满为患。³⁶ 跨海之旅因救生设备不足而十分危险，穿越沙漠和艰险地形等不安全旅程使人筋疲力尽。婴幼儿、孕妇、老年人和残疾人面临特别的风险。移徙周期涉及海陆空边境这一阶段死亡率和发病率风险很高，包括呼吸道和消化道感染、脱水、体温过低及事故和暴力伤害等。

³¹ 见 A/HRC/29/36, 第 39 段。

³² 见无国界医生组织, *Violence, Vulnerability and Migration: Trapped at the Gates of Europe: A report on the situation of sub-Saharan migrants in an irregular situation in Morocco*, 2013 年 3 月, p.14; 参见 Duncan Wood, "Reflections on the Mexico-Guatemala Border", in *Reflections on Mexico's Southern Border*, Duncan Wood and others, contributors (华盛顿特区, 威尔逊中心; 墨西哥, 自主技术研究院, 2015 年 4 月 1 日), pp.5-6, 关于设法从危地马拉经过墨西哥前往美国的移徙者的研究报告, 其中指出, 移徙者就三次跨界尝试向走私者支付约 7,000 美元。因此, 被遣返的移徙者很快就再次尝试非正规越界。

³³ 见负责暴力侵害儿童问题的秘书长特别代表办公室, "争取实现无暴力世界: 暴力侵害儿童问题全球调查", (2013 年 10 月, 纽约), p.23。

³⁴ 本文件凡提及科索沃的内容, 均应完全按照安全理事会第 1244(1999)号决议理解。

³⁵ Verena Knaus 和其他人, *Silent Harm: A report assessing the situation of repatriated children's psycho-social health*, (儿童基金会科索沃办事处, 与科索沃卫生基金会合作, 2012 年), p.8。

³⁶ 见 A/HRC/23/41, 第 3 段。

31. 由于缺乏合格的医务人员或设备，或因为他们有继续旅行以抵达目的地的压力，在救助或拦截之后，移徙者往往不能或不愿得到急救或其他立即的保健干预。关于国际边界，人权高专办建议各国确保救助或拦截现场有合格的医务人员，以进行甄别，并将有关人员转诊，以便获得进一步医疗照顾，包括酌情进行心理健康转诊。³⁷

32. 所有移徙者，无论身份如何，都有权享有对其健康权的充分保护。《经济、社会、文化权利国际公约》保护人人享有可达到的最高水准身心健康的权利(第十二条)。经济、社会和文化权利委员会指出，各国义务确保所有移徙者获得预防、治疗和缓解病情的保健服务，无论其法律身份和证件情况如何。³⁸

33. 除了基本的获得卫生保健手段外，过境期间对移徙者健康权的具体挑战包括慢性病管理，如糖尿病和心血管疾病，以及处理心理和精神健康问题。许多移徙者有着与其旅程相关的创伤经历，包括监禁、身心暴力等，需要心理卫生保健。³⁹ 如果无法获得充分的服务，移徙者可能会自行用药或依靠非规医疗干预，以解决健康问题。

34. 移徙妇女和女童的具体健康需要，尤其是关系到她们的性健康和生殖健康和权利的需要，经常得不到满足。向过境移徙者提供的医疗服务，可能不包括看妇科医生或性健康和生殖健康服务，以及对性暴力幸存者的专门照料。

2. 生活条件恶劣

35. 关于过境摩洛哥的撒哈拉以南非洲移徙者的报告指出，诊断出的健康问题约有一半是与生活条件差密切相关的疾病。⁴⁰ 在过境期间，移徙者可能被迫生活在不稳定的条件下，如在森林、田野、废弃的房屋、火车站或其他公共场所，没有卫生设施，安全的食物和水源也有限。对这些场所的改造常常遭到阻碍，进入无家可归者收容所可能遭到拒绝。设法租到住处的移徙者往往被迫在拥挤、不卫生和不安全的条件下生活，因为他们不能合法租房，或无钱租房。

36. 《经济、社会、文化权利国际公约》承认“人人有权为他们和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件”(第十一条第一款)，《儿童权利公约》确认每个儿童均有权享有足以促进其生理、心理、精神、道德和社会发展的生活水平(第 27 条)。各国应采取措施，防止和制裁对所有移徙者

³⁷ 人权高专办,国际边界人权问题建议原则和准则, 准则 5.2。

³⁸ 见委员会关于享有能达到的最高健康标准权的第 14 号(2000 年)一般性意见, 第 34 段。

³⁹ 对 1,102 名得到贩运后援助服务的男子、妇女和青年进行的调查发现, 59.7%的受访者报告有与忧郁相关的症状; 35.6%的受访者报告有与创伤后应激综合症相关的症状; 41.9%的受访者报告有与焦虑症相关的症状。见 Cathy Zimmerman 和其他人, *Health and human trafficking in the Greater Mekong Subregion: Findings from a survey of men women and children in Thailand, Cambodia and Viet Nam* (国际移徙组织和伦敦卫生与热带医学学院, 2014 年), p.6。

⁴⁰ 见无国界医生组织, *Violence, Vulnerability and Migration: Trapped at the Gates of Europe* (见脚注 32), p.9。

的歧视，歧视损害了其适足生活水准权，应避免非正规情况移徙者的边缘化和社会排斥，包括由于其住宿的位置。⁴¹

3. 无法获得体面工作

37. 在过境期间，为了生存和为进一步旅行筹集资金，许多移徙者被迫寻求就业。更经常的情况是，在这些情况下移徙者只能够在非正规部门找到工作，可能是危险和受剥削的工作。移徙者的劳动权利往往无法得到保护，包括由于他们处于非正规状况。例如，在墨西哥的过境移徙妇女被限于从事性别分工的非正规职业，如家政工作、接待或娱乐工作等，对其劳工权利的法律保护有限。⁴² 在一项研究中，人们发现，在泰国，在过境期间无人陪伴的移徙儿童往往从事类似职业，劳动剥削风险很高。⁴³

38. 保护所有工人免遭剥削和虐待是与劳工相关人权的核心组成部分。⁴⁴ 人权儿童权利委员会建议各国考虑建立监测和报告制度，以识别和纠正工作背景下发生的侵犯儿童权利行为，尤其是在非正规和/或季节性工作的情况下。⁴⁵

D. 任意拘留和拘留条件不足

39. 在全球范围内，拘留非正规移徙者的情况越来越多，包括在过境国和国际边境。行政拘留往往十分常用，在某些情况下强制使用，而远非作为最后手段——作为对其对象影响极大的措施，拘留应当作为最后手段。在许多情况下，行政拘留的程序保障少于刑事拘留，包括没有措施确定逮捕和持续拘留的随意性。被拘留的移徙者往往被剥夺获得法律援助和口译服务的手段，因而可能无法了解他们为什么被拘留，不知道如何质疑其拘留是否合法。

40. 对移徙者使用拘留令人关注，因为缺乏程序保障和相关条件差，如无法获得医疗保健，包括精神卫生保健，以及缺少充分的条件，包括短期关押缺少空间、食物、水和卫生设施。被拘留的移徙者经常遭受暴力，包括性暴力，其身心健康状况恶化。⁴⁶

⁴¹ 人权高专办，《非正规身份移徙者的经济、社会和文化权利》(纽约和日内瓦，2014年)，p.78。

⁴² Carla Angulo-Pasel, “Complex migration: a woman’s transit journey through Mexico”(见脚注 14), p.17。

⁴³ Daniela Reale, “Protecting and supporting children on the move: Translating principles into practice”(见脚注 15), p.71。

⁴⁴ 见人权高专办，《非正规身份移徙者的经济、社会和文化权利》(见脚注 41), p.116。

⁴⁵ 见委员会 2012 年关于国际移徙背景下儿童权利问题的一般性讨论日的报告，第 90 段。

⁴⁶ 例如，联利支助团 2014 年认为移徙者拘留中心的条件令人严重关切，“长期普遍”拘留，包括过度拥挤、卫生设施和医疗保健不足、食物不够等。还不断收到关于身体或言语虐待、劳动剥削、性虐待、敲诈勒索和没收身份证件、未成年人与成人关在一起的报告。见 A/HRC/28/51, 第 32-33 段。

41. 增加使用拘留和其他形式严格执法使过境移徙者更多设法完全避开当局,这样做除其他外,又使他们更容易受到虐待和剥削,使他们更可能接受冒更大的风险,继续其旅程。⁴⁷ 有证据表明,如果其基本需求通过法律途径得到满足,没有被拘留或驱逐的风险,对未来的前景依然抱有希望,移徙者较少可能从过境国潜逃。⁴⁸

42. 人身自由和安全权是人人享有的一项基本人权,不论其法律身份如何。⁴⁹ 根据国际人权法,在所有情况下,剥夺自由都应作为最后的手段,范围和时期有限,必要和相称,是个别确定的结果。作为对非正规入境的处罚拘留寻求庇护者是不合法的。⁵⁰ 人权高专办呼吁各国从法律上确立反对拘留的推定,从法律上规定符合人权的拘留替代办法。⁵¹

43. 儿童往往与无关的成人拘留在一起,或被任意地与其家庭成员分开。虽然没有关于全球有多少儿童被拘留的数据,因为许多国家不保留或发布相关数据,但停止对儿童进行移民拘留全球运动估计,目前有数十万儿童因为移徙而被拘留。⁵²

44. 儿童权利委员会认为,由于本人或其父母的移民身份拘留儿童历来不符合儿童的最大利益。委员会呼吁各国迅速完全停止基于移民身份拘留儿童。⁵³

45. 在移徙者被拘留的例外情况下,国际法规定,所有移徙者都有权获得适当的生活条件和程序保障。⁵⁴ 消除对妇女歧视委员会呼吁各国确保被拘留的移徙女工不遭受歧视或基于性别的暴力,并确保孕妇、哺乳期母亲以及健康不佳的妇女获得适当服务。⁵⁵ 人权高专办呼吁各国确保拘留设施的条件符合《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)和其他有关标准。⁵⁶

拘留替代办法

46. 禁止任意拘留意味着所有拘留决定都必须以合理、必要、相称和不歧视的原则为指导。这就要求各国考虑各种其他方式,以达到其目的,如考虑拘留替代办法。

⁴⁷ Robyn Sampson 和其他人, *There are Alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention* (修订版), (墨尔本:国际拘留问题同盟, 2015 年), p.63。

⁴⁸ 同上。在有些国家,替代拘留的“过境社区模式”确保在社区中的迁徙自由权;在有些情况下,移徙者被要求在特定村镇居住(土耳其)或未经许可不得进入边境地区(印度尼西亚)。诸如报告等条件也仅在需要时才适用。从泰国潜逃减少的情况来看,案件管理和可用备选办法的信息等原则仍然至关重要。

⁴⁹ 见《世界人权宣言》,第三和第九条;《公民权利和政治权利国际公约》,第九条。

⁵⁰ 联合国难民事务高级专员办事处(难民署),《拘留寻求庇护者和替代拘留方式适用标准导则》,(日内瓦,2012 年),规则 4.1.4, p.19。可查阅 www.refworld.org/pdfid/503489533b8.pdf。

⁵¹ 见人权高专办,国际边界人权问题建议原则和准则,准则 8.1。

⁵² 见停止对儿童进行移民拘留全球运动,“问题”,可查阅 <http://endchilddetention.org/the-issue/>。

⁵³ 见委员会 2012 年关于国际移徙背景下儿童权利问题一般性讨论日的报告,第 78 段。

⁵⁴ 见 A/HRC/20/24, 第 15-20 段。

⁵⁵ 见委员会关于移徙女工的第 26 号(2008 年)一般性建议,第 26(j)段。

⁵⁶ 人权高专办,国际边界人权问题建议原则和准则,准则 8.7。

47. 然而，世界各地明显缺乏符合人权的拘留替代办法，虽然研究表明，移民拘留费用高昂，有损于个人，一般而言不能也阻止非法移民。⁵⁷

48. 有一种替代的办法，尊重作为权利所有者的移徙者，支持并赋权移徙者遵守移民程序，无需拘留，同时又实现移民管理目标。⁵⁸ 研究表明，在采用多种侧重建设性接触和尊重人权的战略和办法之时，替代办法最为有效。此类成功的替代办法包括案件管理、法律援助，社会支持和切实保护受教育权、住房权和卫生保健权。采用拘留替代办法还会增加遵守遣返决定的可能性；例如，在欧盟和澳大利亚，独自返回比押送遣回节省约 70% 的开支。⁵⁹

E. 暴力、虐待和剥削

49. 在过境期间，移徙者经常面临遭受私人和国家行为者的暴力、酷刑、虐待和剥削的风险。例如，在为编写有关状况报告采访过境摩洛哥的撒哈拉以南非洲移徙者时，超过一半受采者说，他们在前往摩洛哥的旅程中目睹了暴力，43% 的人说，他们是某种形式暴力的受害者。其中四分之三的人经历过多次暴力事件。⁶⁰ 除了身体创伤外，此种暴力行为还对移徙者心理健康产生深远的影响。肇事者往往能够逍遥法外，移徙者往往不愿意寻求医疗救助、保护或伸张正义，因为害怕被逮捕或其他的影响。

50. 移徙者往往遭受安全部队的暴力，包括对非正规身份移民社区的不加区别的袭击，以及边境当局对试图非正规跨越国际边界的移徙者的暴力。⁶¹

51. 禁止酷刑是国际习惯法的一项原则，要求各国采取有效的立法、行政、司法或其他措施，防止在其管辖的任何领土内出现酷刑的行为(见《禁止酷刑公约》，第 2 条)。

52. 各国应为遭受身体或性暴力的所有人提供有效的警察和其他刑事司法方面的保护，无论是归咎于官员还是个人、团体或机构。在边界地区，暴力和创伤的受害

⁵⁷ 国际拘留问题同盟，“Does, detention deter?”，简介文件，2015 年。

⁵⁸ 国际拘留问题同盟将拘留替代办法界定为不因其移民身份拘留有关人员的任何法律、政策或做法。国际拘留问题同盟确定并将全球若干拘留替代办法的积极案列入了一个单一框架，名为社区评估和安置模式。见 Robyn Sampson 和其他人，*There are Alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention* (见脚注 47)，pp.2 and 19。

⁵⁹ 同上，p.52。

⁶⁰ 见无国界医生组织，*Violence, Vulnerability and Migration: Trapped at the gates of Europe*, p. 8。

⁶¹ 2015 年 9 月 17 日，人权事务高级专员就匈牙利安全部队在其与塞尔维亚边界过度使用武力，动用催泪弹和水枪袭击移徙者、包括妇女儿童表示震惊。见人权高专办，“匈牙利应对移民危机违反国际法”，新闻稿。可查阅：

<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16449&LangID=E>。

者应转诊接受医疗和心理服务。⁶² 儿童权利委员会呼吁各国确保并采取适当和可行的措施，处理移徙中经历创伤儿童的问题。⁶³

53. 女童和妇女遭受各种暴力、包括性暴力侵害的风险特别高，包括在过境期间。研究表明，对妇女而言，过境移徙的现实可能必然会遭遇性虐待，不仅会遭遇犯罪团伙成员和男性移徙者的性虐待，而且还会遭遇边境当局、警察和其他官员的性虐待。⁶⁴ 最近的报告着重谈到，对过境巴尔干和中欧移徙妇女和儿童的暴力行为激增。⁶⁵

54. 消除对妇女歧视委员会还指出，在过境国旅行时，妇女容易受到经纪人或陪同者的性侵害和人身侵害，委员会请各国采取积极措施，防止、起诉和惩罚其管辖范围内发生的一切与移徙有关的侵犯人权行为，无论肇事者为公共主管部门还是私人行为者。(见第二十六号一般性建议，第 12 和 25(b)段)。

肆意偷运、勒索和贩运人口

55. 如本研究报告前面所述，在旅行、住房、就业和其他方面，过境移徙者往往不得不依靠“协调者”的服务，⁶⁶ 使他们极易遭受暴力、虐待和剥削。

56. 今天，偷运者在协助移徙方面地位比较暧昧。应当指出，从人权的角度来看，偷运本身并不构成对人权的侵犯，提供的服务可以相对比较中性，能够使移徙者避免被迫害或被剥夺。一项对西非儿童迁移问题的研究指出，此类行为者在从出发到抵达的阶段发挥非常重要的作用，因为他们被旅行者、包括移徙中儿童视为值得信赖和重要的保护者和协助提供者。⁶⁷

57. 与此同时，求助于偷运者的移徙者，在如何行动方面往往没有什么其他选择，在这种不平等的权力关系中，被偷运的移徙者遭受虐待和剥削的风险极高，包括被迫陷入被贩运的境地。2015 年，有报告说，偷运者严重虐待来自缅甸和孟加拉国的移徙者，包括暴力、断绝食物和饮水等。联合国难民事务高级专员办事处(难民署)

⁶² 见《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 16 条第 2 款；《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(丑)款；以及人权高专办《国际边界人权问题建议原则和准则》，准则 7.8。

⁶³ 见委员会 2012 年关于国际移徙背景下儿童权利问题的一般性讨论日的报告，第 89 段。

⁶⁴ 见 Carla Angulo-Pasel, “Complex migration: A woman’s transit journey through Mexico”, p. 14。

⁶⁵ 见难民署，“难民署针对难民妇女儿童儿童的性暴力的报告表示关切”，新闻报道，2015 年 10 月 23 日。可查阅 www.unhcr.org/562a3bb16.html。

⁶⁶ 尽管有些走私网络为有组织犯罪结构，但大多都是在来源国、过境国和目的地国提供一系列服务的个人的松散连接。见 Nourhan Abdel Aziz, Paola Monzini, Ferruccio Pastore, *The Changing Dynamics of Cross-border Human Smuggling and Trafficking in the Mediterranean* (见脚注 12), p.25。

⁶⁷ 地球社, *Locally-Developed Child Protection Practices Concerning Mobile Children in West Africa*, 2014 年, p.44。参见 Maybritt Jill Alpes, “Law and the credibility of migration brokers: The case of emigration dynamics in Cameroon”, 工作文件系列, 第 80 号(国际移民研究所, 2013 年 12 月), pp.4 and 8, 其中指出, 喀麦隆英语区许多希望移徙者第一出发点并非大使馆, 而是从移徙掮客或家庭成员处出发。移徙掮客对希望移徙者而言并非“他人”, 而是争取地域和社会迁徙的“盟友”和“助手”。

估计，在安达曼海的走私船上，每 1,000 人中就有 11 或 12 人死于饥饿、脱水和暴力。⁶⁸

58. 过境移徙者还很容易落入犯罪分子的魔爪，犯罪分子绑架和囚禁移徙者，目的往往是从他们的家属身上勒索钱财。报告表明，对活跃在利比亚的许多民兵团体中的一些团体而言，绑架和勒索已经成为了现成的收入来源。⁶⁹ 类似的做法在东南亚⁷⁰、墨西哥⁷¹、西奈半岛和其他地方也有过记录。

59. 贩运历来是侵犯人权行为，并常伴有高度暴力。⁷² 过境移徙者为各种形式的剥削目的而被贩运，包括各部门的劳动剥削和性剥削。

60. 《联合国打击跨国有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》载有关于保护人口贩运受害者的重要规定。2010 年，人权事务高级专员呼吁各国对贩运问题采取基于人权的办法。⁷³

61. 《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》普遍承认，所有人民有权诉诸司法和迅速获得补救。⁷⁴ 过境移徙者应拥有国家法律赋予其他犯罪受害者相同的权利。

62. 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》确认，保护沦为偷运对象者的权利是国家的义务。第 4 条还将《议定书》的偷运移民罪的范围从预防、侦查和起诉扩大到确保被偷运的移民的人权。第 6 条要求各国将偷运移民定为刑事犯罪，将危及移民生命或安全、或使移民蒙受不人道或有辱人格的待遇定为犯罪的加重情节。要求各国确保旨在解决非正规移民或打击偷运移民的一切措施不对移徙者的人权产生不利影响。⁷⁵

⁶⁸ 难民署追踪，“海上遗弃”，难民和援助工作者新闻报道，2015 年 8 月 26 日。可查阅 <http://tracks.unhcr.org/2015/08/abandoned-at-sea/>。

⁶⁹ Tuesday Reitano, “A Perilous but profitable crossing: The changing nature of migrant smuggling through sub-Saharan Africa to Europe and EU migration policy (2012-2015)” (见脚注 13), p.10。

⁷⁰ 2015 年 10 月，Mohammed Alam, 21 岁，报告了他的家人如何不得不得卖掉所有牲畜以确保他的自由。两年前，他与另外 420 人乘坐一艘拖网渔船在海上漂泊了 19 天，然后在泰国南部被扣为人质 17 天，在其家人支付了 170,000 塔卡(约 2,200 美元)之后才两手空空地回到孟加拉国 Sonarpara。见 Bruno Stagno-Ugarte, “The Other Refugee Crisis: The Plight of Bangladesh’s Migrants”, 《外交》，2015 年 10 月 21 日。

⁷¹ 2010 年，72 名移徙者在 Tamaulipas 州被毒品贩运卡特尔 Los Zetas 谋杀，浅浅埋葬，因其家人未能支付赎金。见“Mexico rescues more than 100 kidnapped migrants”，英国广播公司新闻，2015 年 5 月 7 日。

⁷² 大湄公河次区域的一项调查发现，在抵达目的地国的 1,015 名受访者中，约有一半(47%)报告说，在其被贩运期间经历了人身和/或性暴力。见 Cathy Zimmerman 和其他人, *Health and human trafficking in the Greater Mekong Subregion* (见脚注 39), p.35。

⁷³ 人权高专办，关于人权和人口贩运问题的建议原则和准则，评注(日内瓦，2010 年)。

⁷⁴ 见《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》，大会第 40/34 号决议，附件。

⁷⁵ 人权高专办，国际边界人权问题建议原则和准则，原则 A.5。

四. 结论

63. 本报告的主要结论是，今天，过境移徙者保护存在明显差距。在世界各地，越来越多的妇女、男子和儿童踏上危险的旅程，寻求安全和尊严，在过境期间面临虐待和剥削。缺乏对此类移徙的一种基于权利的应对办法，导致了过境移徙者更大的风险，并导致伤亡和其他侵犯人权事项。

64. 对过境移徙问题的应对办法日益军事化和安全为中心，允许各国和其他行为者采取侵扰性、不透明甚至任意的行动，有关审查和监督有限。⁷⁶ 这些措施造成的伤害可能被视为国家安全的一个不幸的副作用，而不被视为本身就是重大的人权关注问题。

65. 缺乏对过境移徙者情况的研究和数据，是制定有效、可持续和基于权利的政策应对措施的一个重大差距和主要障碍；需要进一步研究和数据的问题包括偷运移民的人权影响问题；⁷⁷ 过境移民拘留和拘留替代办法问题；⁷⁸ 以及对移徙者的暴力和过境期间死亡问题。⁷⁹

五. 结论

66. 高级专员建议，采取有效措施，解决有关过境移徙者的人权保护差距，包括大规模迁移中的移徙者。各国应签署、批准和执行所有核心国际人权文书，及国际难民法、刑法、劳动法和海洋法的其他相关标准，并确保所有相关法律法规和行政做法保护、尊重和落实所有过境移徙者的人权，不予歧视。此外，鼓励各国确保移徙者有手段获得正规、安全、可负担的移徙渠道，获得人道主义援助和保护，以减少有关滥权和侵犯过境移徙者人权的机会。应当特别审查儿童和可能因多重原因(例如处境危险的妇女)遭受歧视的其他群体的情况。

67. 高级专员建议，各国和其他相关利益有关方应：

⁷⁶ 见 A/HRC/23/46，第 75 段。此外，修建栅栏、采用监测系统、军车、无人机和其他设备费用高昂，令人吃惊。

⁷⁷ 需要对移徙者需求、走私者的做法和政策应对办法之间相关联的复杂动因进行更多的研究。见 Jacob Townsend and Christel Oomen, *Before the Boat: Understanding the Migrant Journey*, (布鲁塞尔, 移民政策研究所, 2015 年), p.13。可查阅 www.migrationpolicy.org/node/15288。

⁷⁸ 全球拘留问题项目着重指出，严重缺乏关于欧洲各国拘留中的移徙者和寻求庇护者人数的资料。见全球拘留问题项目, *The Uncounted: Detention of Migrants and Asylum Seekers in Europe*, 2015 年。

⁷⁹ 毒品和犯罪问题办公室注意到，尤其需要关于暴力侵害移徙者及其家庭成员的根本原因以及关于移徙模式的数据和资料。见毒品和犯罪问题办公室及红十字会与红新月会国际联合会, *Combating violence against migrants: Criminal justice measures to prevent, investigate, prosecute and punish violence against migrants, migrant workers and their families and to protect victims* (维也纳, 2015 年)。

- (a) 使所有过境移徙者能够诉诸司法并得到有效补救，包括暴力和虐待的案件，无论其归咎于官员还是个人、团体或机构；
- (b) 在所有国际边境建立、运营和维持充分和有效的救援服务，包括沿海国家搜救服务；
- (c) 确保从国家行使管辖权或有效控制、包括域外管辖和控制的所有地方的遣返，都仅依照国际法和正当程序保障进行。各国应该尽一切努力确保返回的可持续性；
- (d) 建立机制，评估过境移徙者的个人情况，没有歧视，并防止其在此种评估完成之前被驱逐，坚持不驱回和禁止集体驱逐的原则；
- (e) 确保作为暴力、身心虐待和剥削的过境移徙者转诊得到适当服务，包括医疗和心理服务；并向移徙者、尤其是在过境期间经历过强奸和其他形式性暴力的女童和妇女提供与其环境和情况相应的保护和治疗，包括性健康和生殖健康服务，包括获得基于权利、全面综合的性健康和生殖健康信息和服务；
- (f) 保障所有过境移徙儿童的人权，并确保首先将其作为儿童对待，在这方面，就具体落实过境移徙儿童最大利益原则提供指导；
- (g) 制定关于建立公共服务提供者与移民执法部门之间的防火墙标准，以除其他外，保护所有过境移徙者获得人身安全、充分医疗保健、受教育和适当生活水准的权利；
- (h) 作出有针对性的努力，停止对过境移徙者进行移民拘留，例如通过在法律上确立反对这种拘留的推定；立即停止对所有儿童的移民拘留，无论其身份如何；作为优先事项，采用非拘禁式、基于社区的拘留替代办法；
- (i) 建立多方利益攸关方伙伴关系和合作，以便在地方、国家、区域和国际各级确保过境移徙者的人权，包括确保过境移徙者能够获得关于其状况和权利的可靠、相关和准确的信息；
- (j) 改善关于过境移徙者的数据收集，数据按年龄和性别分列，包括定性研究过境移徙者的经历，收集在设法跨越海、陆、空边界时遇害、受伤或沦为犯罪受害者的移徙者人数的具体数据。