



保护所有移徙工人及其  
家庭成员权利国际公约  
儿童权利公约

Distr.: General  
16 November 2017  
Chinese  
Original: English

保护所有移徙工人及其  
家庭成员权利委员会

儿童权利委员会

关于具国际移民背景儿童的人权问题一般性原则的保护所有  
移徙工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会  
第 22 号联合一般性意见(2017 年)\*

一. 导言

1. 本联合一般性意见与关于原籍国、过境国、目的地国和返回国对具国际移民背景儿童的人权的国家义务的保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)同时获得通过。该一般性意见与本一般性意见本身都是独立的文件，但二者相辅相成，应予一并阅读和执行。起草进程包括 2017 年 5 月至 7 月在曼谷、贝鲁特、柏林、达喀尔、日内瓦、马德里和墨西哥城与包括儿童和各移民组织在内的各重要利益攸关方的代表和专家举行的一系列国际和区域协商。此外，从 2015 年 11 月至 2017 年 8 月，两委员会收到了各国、联合国机构和实体、民间社会组织、国家人权机构和世界各区域的其他利益攸关方提供的 80 多份书面材料。

2. 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》与《儿童权利公约》载有与保护具国际移民背景儿童的权利一般相关及具体相关的具有法律约束力的义务。

3. 在国际移民背景下，儿童可能会具有双重脆弱性，因为他们不仅是儿童，而且还是受移民影响的儿童，包括以下情况：(a) 他们独自或与家人一起移民，(b) 他们是父母在移民目的地国家所生子女，(c) 他们留在原籍国，但父母一方或双方已移民到另一国家。其他脆弱性因素还可能涉及儿童的国籍、族裔或社会出身、性别、性取向或性别认同、宗教、残疾、移民或居留身份、公民身份、年龄、经济状况、政治或其他见解及其他状况。

\* 本联合一般性意见应结合关于原籍国、过境国、目的地国和返回国对具国际移民背景儿童的人权的国家义务的保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)一起阅读。



4. 两委员会的任务相辅相成，且共同致力于加强对所有具国际移民背景儿童的保护，因此决定制定这两份联合一般性意见。本一般性意见以两项《公约》的规定为依据，但必须着重指出，其中的阐述的人权准则借鉴了《儿童权利公约》的规定和原则。因此，本联合一般性意见所载的权威指导同样适用于《儿童权利公约》和(或)《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的所有缔约国。

## A. 背景

5. 本联合一般性意见以两委员会对具国际移民背景儿童的权利的日益关注为基础，这种关注体现在：

(a) 儿童权利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的第 6 号一般性意见(2005 年)，其中包括一套专门针对远离原籍国孤身和离散移民儿童的建议；

(b) 儿童权利委员会于 2012 年 9 月在日内瓦举办了关于所有具国际移民背景儿童的权利的一般性讨论日，委员会为此起草了一份背景文件，并通过了一份包含结论和建议的报告<sup>1</sup>；

(c) 保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会 2016 年核准了关于移民儿童和其他受移民影响儿童的建议行动指导原则<sup>2</sup>。此外，两委员会都是停止拘留移民儿童机构间工作组的成员；

(d) 两委员会近年来就影响国际移民背景下的儿童权利的各种人权问题向各自《公约》的缔约国提出了越来越多的建议。

6. 本联合一般性意见还借鉴了联合国的其他决议和报告、联合国各人权机制的编写的各类文件以及联合国、非政府组织和民间社会关于具国际移民背景儿童问题的各项倡议，包括：

(a) 经济、社会及文化权利委员会关于《经济、社会及文化权利国际公约》规定的国家对难民和移民的义务的声明(E/C.12/2017/1)，委员会在声明中特别指出，“不得将个人在接收国的正常身份作为保护个人免受歧视的前提条件”，并且还指出，“一个国家境内的所有儿童，包括无证儿童在内，均有权接受教育并获得充足的食物和可负担的医疗服务”；

(b) 《关于难民和移民的纽约宣言》，其中各国元首和政府首脑承诺保护所有难民和移民儿童的人权和基本自由，无论其身份如何，始终首先考虑儿童的最大利益，履行根据《儿童权利公约》承担的义务。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Discussion2012.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Discussion2012.aspx)。

<sup>2</sup> 可查阅 [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CMW/Recommended-principle\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CMW/Recommended-principle_EN.pdf)。

<sup>3</sup> 大会第 71/1 号决议，第 32 段。

## B. 联合一般性意见的目的和适用范围

7. 本联合一般性意见的目的是为确保充分履行两项《公约》规定的充分保护具国际移民背景儿童的权利之义务所采取的立法措施、政策措施和其他适当措施提供权威性指导。

8. 两委员会认识到，国际移民现象影响到世界各个区域和各个社会，并越来越多地影响到数百万计的儿童。虽然移民可以给原籍国、过境国、目的地国和返回国的个人、家庭和广大社区带来有利结果，但移民，特别是不安全和(或)非正常移民的驱动因素往往与侵犯人权，包括侵犯一些国际人权条约，特别是《儿童权利公约》所确认的儿童权利的行为直接相关。

9. 本联合一般性意见阐述所有具国际移民背景儿童的人权，不论这些儿童是否与其父母或主要照料者一同移民、是孤身儿童或离散儿童、已返回原籍国、为移民父母在过境国或目的地国所生，或是在父母一方或双方移民到另一国后本人留在原籍国，也不论他们或他们的父母的移民或居留身份(移民身份)如何。《儿童权利公约》的不歧视原则要求缔约国尊重《公约》所述各项权利并确保所有儿童享有这些权利，不论儿童是否被视为正常移民或非正常移民、寻求庇护者、难民、无国籍人士和(或)贩运受害者，包括被送回或遣返原籍国的儿童，无论儿童或其父母或法定监护人的国籍、移民身份或无国籍身份。<sup>4</sup>

10. 本联合一般性意见借鉴了两委员会发布的其他相关一般性意见，并考虑到儿童在国际移民背景下所面临的不断变化的挑战，因此，本联合一般性意见应结合其他这些一般性意见一并阅读，并应作为两委员会关于具国际移民背景儿童的权利的权威性指导阅读。

## 二. 执行《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《儿童权利公约》以保护具国际移民背景儿童的一般性措施

11. 各国应确保具国际移民背景儿童首先被当作儿童对待。两项《公约》的缔约国有责任履行《公约》规定的义务，尊重、保护和履行具国际移民背景儿童的权利，不论儿童或其父母或法定监护人的移民身份。

12. 两项《公约》规定的缔约国义务适用于缔约国管辖范围内的每一名儿童。不得在一国领土上，包括在各国设置移民管制机制的国际水域或其他中转区，划出地区或指定某些地区不属于或在一定程度上不属于该国的管辖范围，以此任意或单方面地削减这些义务。这些义务适用于国家的边境以内，包括那些在试图进入该国领土时属于该国管辖范围内的儿童。

13. 两委员会强调具国际移民背景儿童的权利的重要性，因此，各国有必要将两项《公约》纳入其与移民有关的框架、政策、做法和(或)其他措施。

14. 两委员会鼓励缔约国确保负责儿童权利的主管部门在影响具国际移民背景儿童的权利的政策、做法和决定中发挥主导作用，拥有明确的决策权。国家和地

<sup>4</sup> 见儿童权利委员会第6号一般性意见，第12段。

方一级的综合儿童保护制度应将具有国际移民背景的所有儿童，包括在原籍国、过境国、目的地国和返回国的此类儿童的状况纳入其方案的主流。除了儿童保护机构应履行任务之外，负责移民政策和影响儿童权利的其他相关政策的主管部门也应在决策和执行的各个阶段系统地评估和处理具国际移民背景儿童所受的影响及他们的需要。

15. 缔约国应制定政策，特别是关于移民管理目标或其他行政或政治考虑因素的政策，以履行所有具国际移民背景儿童的权利。

16. 缔约国应就收集和向公众传播关于所有具国际移民背景儿童的定性和定量数据问题制定立足权利的系统政策，以便为旨在保护这些儿童的权利的全面政策提供参考。这类数据应按国籍、移民身份、性别、年龄、族裔、残疾和其他所有相关情况分列，以监测交叉歧视。两委员会强调，必须制定指标，衡量所有具国际移民背景儿童的权利落实情况，包括采用立足人权的方法收集和分析关于儿童和(或)家庭踏上不安全移民路的原因的数据。应以充分尊重隐私权和遵守数据保护标准的方式向包括儿童在内的所有利益攸关方提供这些信息。民间社会组织和其他相关行为方应能够参与数据收集和评价进程。

17. 儿童的个人数据，特别是生物特征数据应仅被用于儿童保护之目的，并应严格执行适当的数据收集、使用、保存和获取规则。两委员会敦促各国对在制定和执行数据制度以及在各主管部门和(或)国家间分享数据方面的保障措施给予应有注意。缔约国应建立“防火墙”，禁止分享和使用以保护、补救、民事登记和获取服务为目的收集的个人数据用于移民执法。这是根据《儿童权利公约》的规定维护数据保护原则和保护儿童权利所必须的。

18. 两委员会认为，为了履行所有具国际移民背景儿童的权利，应制定和执行包括以下内容的政策和做法：(a) 在儿童保护部门与福利部门及负责社会保护、卫生、教育、司法、移民和性别等事务的其他主要机构之间以及在区域、国家和地方政府之间制定全面的机构间政策；(b) 提供充足资源，包括预算资源，以确保切实执行各项政策和方案；(c) 持续和定期为从事儿童保护、移民和相关工作的官员提供关于儿童、移民和难民权利以及无国籍状态包括交叉歧视问题的培训。

### 三. 两项《公约》在具国际移民背景儿童权利方面的基本原则

19. 《儿童权利公约》缔约国有责任确保相关国内法律、政策和做法充分体现《公约》所载原则和规定并赋予它们法律效力(第 4 条)。在关于儿童的一切行动中，各国应遵循不歧视的总体原则(第 2 条)；儿童的最大利益(第 3 条)；生命、生存和发展权(第 6 条)；儿童有权对影响到其本人的一切事项自由发表自己的意见并使这些意见得到考虑(第 12 条)。各国应采取措施，包括法律和其他政策工具，以确保这些原则在实践中得到维护且被纳入影响具国际移民背景儿童的所有政策的主流，并在解释和分析关于原籍国、过境国、目的地国和返回国对具国际移民背景儿童的人权方面的国家义务的保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)所阐明的具体义务时适用这些原则。

20. 两委员会再次确认《儿童权利公约》第 41 条和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 81 条适用，并重申，在标准不同的情况下，应适用最有利于实现所有具国际移民背景儿童的权利的国内法和国际法规定。此外，有必要采取以儿童为中心的方法对两项《公约》进行动态解释，以确保切实执行两项《公约》，在移民给儿童带来的挑战日增的情况下尊重、保护和履行所有儿童的权利。

A. 不歧视(《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 1 和第 7 条；《儿童权利公约》第 2 条)

21. 不歧视原则是一项基本原则，其方方面面都适用于具国际移民背景的儿童。<sup>5</sup> 参与国际移民或受其影响的所有儿童都有权享有自己的权利，无论儿童或其父母、法定监护人或家庭成员的年龄、性别、性别认同或性取向、族裔或国籍、残疾、宗教、经济状况、移民身份/证件状况、无国籍状态、种族、肤色、婚姻或家庭状况、健康状况或其他社会状况、活动、表达的意见或信仰。该原则完全适用于每一名儿童及其父母，不论流动理由、儿童是否有人陪伴、处于流动状态或以其他形式定居、有无证件或其他任何身份。

22. 不歧视原则应被置于所有移民政策和程序，包括边境管控措施的中心位置，无论移民儿童或其父母的移民身份。对移民的任何差别待遇均应是合法和相称的，出于追求合法目的，并符合儿童的最大利益及国际人权准则和标准。同样，缔约国应确保移民儿童及其家庭融入接收国社会，与国民平等地切实享有人权并获得服务。

23. 两委员会建议缔约国采取适当措施，消除基于任何理由的歧视，防止儿童在整个移民过程中，包括在原籍国时和返回原籍国后，和(或)因为其移民身份，遭受多重和交叉形式的歧视。为了实现这一目标，各缔约国应加强努力，消除仇外心理、种族主义和歧视，并采取一切适当措施，消除这类观念和做法，收集和传播这方面的准确和可靠的最新数据和资料。各国还应促进东道国社会包容受国际移民影响的儿童及其家人，帮助他们充分融入，并应执行各种方案，增加关于移民的知识，消除对移民的负面看法，以期保护受国际移民影响的儿童及其家人免遭暴力、歧视、骚扰和欺凌，使他们能够享有两项《公约》和每个国家批准的其他公约所载的权利。<sup>6</sup> 在此过程中，应特别注意针对性别的和其他可能相互交织的挑战和脆弱性。

24. 缔约国应就移民政策和方案对所有性别儿童的具体影响进行可靠的性别分析。缔约国应审查和修订法律或实践中任何移民方面的性别歧视限制，这种做法限制女童的机会，或不承认她们有自己做出决定的能力和自主权。

25. 两委员会建议缔约国特别注重防止针对患有残疾的移民和难民儿童的歧视性做法的政策和有关规章，执行必要的政策和方案，以确保患有残疾的移民和难民儿童与身为该国国民的儿童平等地充分享有所有人权和基本自由，同时考虑到《残疾人权利公约》所载规定。

<sup>5</sup> 见儿童权利委员会第 6 号一般性意见，第 18 段。

<sup>6</sup> 同上，第 70 段。

26. 两委员会认为，只解决法律上的歧视未必会确保事实上的平等。因此，缔约国应采取积极措施，预防、减少和消除对具国际移民背景儿童造成事实上的歧视或致使这种歧视长久存在的情况和观念，从而使具国际移民背景儿童享有两项《公约》所规定的权利。缔约国应系统地记录歧视具国际移民背景儿童和(或)其家人的事件，并适当和切实地调查和惩处此类行为。

## B. 儿童的最大利益(《儿童权利公约》第3条)

27. 《儿童权利公约》第3条第1款责成公共和私营领域、法院、行政主管部门和立法机构确保评估儿童的最大利益，将其作为影响儿童的一切行动的首要考虑。儿童权利委员会第14号一般性意见第6段指出，以儿童的最大利益为首要考虑，这是儿童的一项实质性权利、一项解释性法律原则、一项行事规则，既适用于儿童个体，也适用于儿童群体。该一般性意见已被视为在这一问题上向缔约国提供的重要指导，委员会在其中还阐述了儿童最大利益原则的执行问题。

28. 委员会在第14号一般性意见中承认儿童的最大利益——一旦作出评估和确定——可能与其他利益和权利(如与其他儿童、公共、家长的利益或权利)相冲突，潜在冲突必须逐案加以解决，审慎地实现所有当事各方之间的利益平衡，达成适当的折中，并在第39段中强调指出，将儿童最大利益列为优先考虑的权利意味着儿童权利拥有高度优先权，并非只是若干种考虑之一。因此，应赋予儿童最大利益更大的权重。该一般性意见第82段还指出，评估和确定儿童最大利益的目的是确保儿童全面有效享有《儿童权利公约》确认的所有权利和儿童的整体发展。

29. 缔约国应确保在移民法、移民政策的规划、执行和评估以及个案的决策过程中，充分考虑到儿童的最大利益，包括在批准或拒绝入境或在一国居留的申请时，在作出关于移民执法和限制儿童和(或)其父母或法定监护人获得社会权利的决定时，以及在作出关于家庭团聚和儿童监护权的决定时，儿童的最大利益应被列为首要考虑，因此具有高度优先权。

30. 具体而言，应通过单独的程序以明确保证儿童的最大利益，这些程序应成为关于儿童入境、居留或回返、安置或照料儿童或因儿童父母的移民身份拘留或驱逐儿童父母的任何行政或司法决定的组成部分。

31. 两委员会强调，为了在可能影响儿童的移民相关程序或决定中执行最大利益原则，有必要系统地开展最大利益评估和确定程序，作为与移民相关的决定和其他影响移民儿童的决定的一部分，或为其提供参考。儿童权利委员会在第14号一般性意见中解释称，每当作出决定时，都应评估和确定儿童的最大利益。

“最大利益评估”涉及评价和权衡所有必要的要素，就某一具体情况下具体儿童个人或儿童群体作出决定。“最大利益确定”是具有严格程序保障的正式进程，旨在根据最大利益评估确定儿童的最大利益。此外，评估儿童的最大利益是一项独特的活动，应在逐案基础上结合每名儿童或每一儿童群体的具体情况进行，这些情况包括年龄、性别、成熟程度、儿童是否属于少数群体以及儿童自身所处的社会和文化背景。

32. 两委员会强调，缔约国应：

- (a) 在立法、政策和实践中，高度重视儿童的最大利益；

(b) 确保在所有立法、行政和司法诉讼程序和决定中以及在所有在与儿童有关或影响儿童的移民政策和方案中，包括在领事保护政策和服务中，通过健全和个体化的程序，适当地纳入、一致地解释和适用儿童最大利益原则。应提供充足资源，以确保该原则在实践中得到应用；

(c) 确保所制定和进行的所有最大利益评估和确定都适当重视在影响儿童的决策进程中履行儿童权利——在短期和长期内都是如此；确保建立正当程序保障，包括获得免费、合格和独立的法律代理的权利。应由独立于移民主管部门的行为方以多学科的方式进行最大利益评估，负责儿童保护和福利的部门和其他相关行为方(如父母、监护人和法律代理人)以及儿童也应有意义地参与评估；

(d) 制定程序并界定标准，指导参与移民程序的所有相关人员确定儿童的最大利益，并将其作为首要考虑给予应有重视，包括在入境、居留、重新安置和回返程序中作为首要考虑；并制定机制，监督这项工作在实践中是否得到正确执行；

(e) 在移民和庇护程序可能会导致儿童父母因其移民身份而被拘留或递解出境的不同阶段评估和确定儿童的最大利益。<sup>7</sup> 在作出任何会使儿童与家人分离的决定时都应采用最大利益确定程序，同样的标准适用于儿童监护问题，应将儿童的最大利益作为首要考虑。在收养的情况下，应将儿童的最大利益作为最重要的考虑因素；

(f) 逐案进行最大利益评估，以便在必要时根据《关于替代性儿童照料的导则》<sup>8</sup> 确定最适合孤身或离散儿童或与父母在一起的儿童的住宿类型。在此过程中，应该优先考虑社区照料解决方案。任何为保护儿童而限制其自由的措施，如安置在安全住所内的措施，均应在儿童保护制度内实施，并遵守相同的标准和保障措施；应是为了保护儿童个人不伤害自己或伤害他人所严格必需、合法和相称的措施；应是整体照料计划的一部分；应与移民执法政策、做法和当局脱钩；

(g) 在可能导致移民家庭因其移民身份而被递解出境的情况下，进行最大利益确定，以评价递解出境对儿童权利和发展的影响，包括对其精神健康的影响；

(h) 确保国家管辖范围内的边境管控和其他移民管控程序及时识别儿童，将任何自称为儿童的人当作儿童对待，立即将其转交儿童保护部门和其他有关部门，如果为孤身儿童或离散儿童，便为其指定一名监护人；

(i) 指导所有相关主管部门为包括过境儿童在内的移民儿童落实最大利益原则，并制定机制，监测这项工作在实践中是否得到正确执行；

<sup>7</sup> 见儿童权利委员会，2012年关于国际移民背景下所有儿童权利问题一般性讨论日的报告，第73-74段。可查阅 [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf)。

<sup>8</sup> 大会第64/142号决议附件。

(j) 为孤身儿童和有家人陪伴的儿童制定和实施最大利益确定程序，以查明和适用全面、安全和可持续的解决方案<sup>9</sup>，包括在目前的居住国进一步融入和定居、送回原籍国或在第三国重新安置。这些解决方案可能包括：中期选择方案，以及确保儿童和家人有可能以符合儿童最大利益的方式获得安全的居留身份。最大利益确定程序应由儿童保护系统内的儿童保护主管部门指导。根据儿童权利委员会关于儿童表达意见的权利的第 12 号一般性意见(2009 年)，应以关爱和体恤儿童的方式与儿童一起讨论和制定可能的解决方案和计划；

(k) 如果确定回返符合儿童的最大利益，则应尽可能与儿童一起制定个人计划，以便该儿童可持续地重新融入社会。两委员会强调，原籍国、过境国、目的地国和返回国应制定全面框架，为执行政策和全面的机构间协调机制提供专门资源。这种框架应确保在将儿童送回原籍国或第三国的情况下，通过立足权利的办法使他们切实重新融入社会，包括采取即时保护措施和长期解决方案，特别是让他们切实获得教育、卫生、社会心理支助、家庭生活、社会包容、司法救助机会，并保护他们免遭一切形式暴力。在所有这些情况下，应确保所有相关部门开展有效的立足权利的后续行动，包括独立监测和评价。两委员会着重指出，回返和重新融入措施应是从儿童的生命、生存和发展权角度来看可持续的措施。

33. 根据《儿童权利公约》第 3 条，缔约国有义务确保任何让儿童返回其原籍国的决定都是逐案根据证据考虑作出的，所遵循的程序有适当的正当程序保障，包括对儿童的最大利益进行可靠的单独评估和确定。除其他外，这一程序应确保儿童回返后将是安全的，能得到适当的照料并享有权利。一般移民管控等方面的考虑不能压倒最大利益的考虑。两委员会强调，回返只是用于孤身儿童和离散儿童及与家人在一起的儿童的各种可持续解决方案中的一种。其他解决方案有：根据每名儿童的情况，暂时或永久地融入居留国；以家庭团聚等理由在第三国重新安置；以及参照《关于在父母责任和保护儿童措施方面的管辖权、适用法律、承认、执行和合作的公约》等现有合作机制可逐案确定的其他解决方案。

### C. 陈述意见、发表意见和参与的权利(《儿童权利公约》第 12 条)

34. 《儿童权利公约》第 12 条强调儿童的参与的重要性，规定儿童有权自由发表自己的意见，对儿童的意见应按照其年龄、成熟程度和不同阶段的接受能力给以适当的看待。

35. 儿童权利委员会第 12 号一般性意见强调指出，在国际移民背景下，应执行充分措施，保障陈述意见的权利，因为来到另一国的儿童可能处于非常脆弱和不利的状况。<sup>10</sup> 因此，必须充分落实他们应享有的就影响自己生活的所有方面发表意见的权利，包括将此作为移民和庇护程序的一项重要工作，并对他们的意见给予适当的看待。儿童可能有自己的移民计划和移民驱动因素，如果没有儿童的参与，政策和决定就不可能有效或适当。委员会还强调，应向这些儿童提供一切

<sup>9</sup> 全面、安全和可持续的解决方案是尽最大可能满足儿童的长期最大利益和福利的方案，从这个角度来看是可持续的、安全的。其结果应在于确保儿童能够在满足其需要的环境中长大成人，并实现《儿童权利公约》规定的权利。

<sup>10</sup> 见儿童权利委员会第 12 号一般性意见，第 123 段。



相关信息，包括关于其权利、可提供的服务、沟通手段、申诉机制、移民和庇护程序及其结果的信息。应及时以儿童本身的语言和以对儿童问题有敏感认识和适合年龄的方式提供信息，以便在这些过程中听取他们的意见并给予适当看待。<sup>11</sup>

36. 缔约国应在儿童到达该国后尽快免费为所有儿童(包括有父母照料的儿童)指定一名合格的法律代表，并为孤身儿童和离散儿童指定一名经培训的监护人。<sup>12</sup> 应确保设立便于使用的儿童申诉机制。在整个过程中，应提议向儿童提供一名翻译，以便他们用母语充分发表自己的意见，并(或)得熟悉其族裔、宗教和文化背景的人员的支助。应向这些专业人员提供关于国际移民背景下儿童的具体需要，包括性别、文化、宗教和其他交叉方面的具体需要的培训。

37. 缔约国应采取一切适当措施，全面促进和便利儿童的参与，包括在与儿童或其家人的案件有关的行政或司法程序中，包括作出关于照料、收容或移民身份的任何决定时，向儿童提供陈述意见的机会。应让儿童不受父母影响地独立陈述意见，在审议儿童家人的案件时，应考虑到儿童个人的情况。应在这些程序中进行具体的最大利益评估，并考虑到儿童移民的具体原因。关于陈述意见权与儿童最大利益之间的重要关系，儿童权利委员会已经指出，只有尊重第 12 条的各项规定才能正确执行第 3 条。同样地，第 3 条加强了第 12 条的功能，促进了儿童在所有影响其生活的决定中的重要作用。<sup>13</sup>

38. 缔约国应采取一切适当措施，以在关于儿童父母的移民程序中，确保儿童享有陈述意见的权利，特别是在作出可能影响儿童权利的决定时，例如，儿童有权不与父母分离，除非这种分离符合儿童的最大利益(见《儿童权利公约》第 9 条)。

39. 缔约国应采取措施，促进所有具国际移民背景儿童参与设计、执行、监测和评估可能直接或间接影响儿童个体或儿童群体的政策，包括社会政策和社会服务。应采取行动，帮助女童和变性儿童做好准备，积极、有效并与男童平等地参与各级社会、经济、政治和文化领导工作。在原籍国，在制定关于处理儿童和(或)其父母的移民驱动因素的政策和制定相应政策的进程中，儿童的参与至关重要。此外，各国应采取措施，通过协商、合作以及儿童主导的举措，赋予受国际移民影响的儿童参与各级工作的权能，确保民间社会组织，包括儿童社团和儿童领导的组织能够切实参与地方、国家、区域和国际各级关于具国际移民背景儿童的政策对话和进程。应消除对儿童结社自由，包括依法建立社团的自由的任何限制。

#### D. 生命、生存和发展权(《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 9 条和《儿童权利公约》第 6 条)

40. 《儿童权利公约》第 6 条规定，缔约国有义务确保儿童的生命、生存和发展权，包括儿童身体、智力、道德、精神和社会等方面的发展。<sup>14</sup> 由于有组织

<sup>11</sup> 同上，第 124 段。

<sup>12</sup> 同上，第 123-124 段。

<sup>13</sup> 同上，第 74 段。

<sup>14</sup> 见儿童权利委员会关于执行《公约》的一般措施的第 5 号一般性意见(2003 年)，第 12 段。

犯罪所造成的暴力、营地暴力、推回或拦截行动、边界主管部门过度使用武力、船只拒绝救援、极端的旅行条件及获得基本服务的机会有限，儿童的生命和生存权在移民过程中的任何时刻都可能受到威胁。孤身儿童和离散儿童可能会处于更大的弱势，并可能遭遇更多风险，如性别暴力、性暴力和其他形式的暴力，以性剥削或劳动剥削为目的的贩运等。与家人一起旅行的儿童也经常目睹和经历暴力事件。虽然移民可以提供改善生活条件和逃避虐待的机会，但移民过程也可能带来风险，包括身体伤害、心理创伤、边缘化、歧视、仇外行为以及性剥削和经济剥削、家人离散、遭受移民机关搜查和拘留等。<sup>15</sup> 与此同时，儿童在获得教育、适当住房、充足的安全食品和水或健康服务时可能面临障碍，这会对移民儿童和移民子女的身体、智力、精神、道德和社会发展造成不利影响。

41. 两委员会承认，儿童和家庭缺乏正常和安全的移民渠道，这种情况促使儿童踏上可能危及生命和极其危险的移民之旅。一些边境管控和监视措施也是如此，这些措施侧重压制，而不是促进、规范和管理人员流动，其中包括拘留和递解出境等做法、缺乏及时的家庭团聚机会以及缺乏身份正常化的途径。

42. 两委员会认为，《儿童权利公约》第 6 条和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 9 条规定的缔约国义务包括尽最大可能防止和减少儿童面临的与移民有关的风险，这种风险可能危及儿童的生命、生存和发展权。各国，特别是过境国和目的地国应特别重视保护无证儿童，无论是孤身儿童和离散儿童，还是与家人在一起的儿童，应保护寻求庇护儿童、无国籍儿童和跨国有组织犯罪的受害儿童，包括贩运儿童、买卖儿童、对儿童进行商业性剥削和童婚等行为的受害儿童。各国还应该考虑到移民儿童因其性别以及贫困、族裔、残疾、宗教、性取向、性别认同等因素而可能面临的具体的脆弱情况，这些情况可能加剧儿童在整个移民过程中遭受性虐待、剥削和暴力等侵犯人权行为的可能性。应制定具体的政策和措施，包括关爱儿童、顾及性别问题并安全的司法和非司法补救办法，以便充分保护和帮助这些儿童，使他们能够重新开始生活，使他们作为儿童的权利得到充分尊重、保护和实现。

43. 两委员会着重指出了《儿童权利公约》第 2、第 6 和第 27 条第 1 款之间的相互关系；缔约国应确保具国际移民背景儿童，不论他们自己或他们父母的身份如何，均能享有足以促进其身体、智力、精神和道德发展的生活水平。

44. 两委员会感到关切的是，一些政策和做法以国籍、无国籍状态、族裔出身或移民身份为由，剥夺或限制成年移民者的基本权利，包括劳工权利和其他社会权利，这可能直接或间接地影响儿童的生命、生存和发展权。这些政策还会阻碍制定全面的移民政策，阻碍将移民问题纳入发展政策主流的努力。因此，根据《儿童权利公约》第 18 条，缔约国应确保在制定旨在规定儿童父母获得社会权利的政策和决定时，不论儿童父母的移民身份如何，均充分考虑到儿童的发展及其最大利益。同样，在各国整体或单独处理非正常居留的移民的状况时，包括在作为促进移民儿童及其家人融入和防止他们遭到剥削和边缘化的手段执行正常化机制时，均应考虑到儿童的发展权和最大利益。

<sup>15</sup> 见儿童权利委员会关于在青少年期落实儿童权利的第 20 号一般性意见(2016 年)，第 76 段。

E. 不推回、禁止集体驱逐(《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 9、第 10 和第 22 条；《儿童权利公约》第 6、第 22 和第 37 条)

45. 缔约国应尊重国际人权法、国际人道主义法、国际难民法和习惯国际法所产生的不推回义务。<sup>16</sup> 两委员会着重指出，不推回原则被国际人权机构、区域人权法院和国家法院解释为尊重、保护和落实人权的义务所内含的保证。该原则规定，如个人在回国后将面临不可弥补的损害，包括迫害、酷刑、严重侵犯人权行为或其他不可弥补的损害时，禁止各国将该人从其管辖范围内遣返，不论其移民、国籍、庇护或其他身份如何。

46. 两委员会感到关切的是，一些缔约国选择承认不推回原则的狭义定义。两委员会曾指出，<sup>17</sup> 各国不得在边境拒绝儿童入境，或将儿童遣返回有充分理由相信存在着对这名儿童产生不可弥补损害的实际风险的国家，这种风险包括但绝不局限于《儿童权利公约》第 6 条第 1 款和第 37 条所设想的那些损害，无论这种风险是存在于这名儿童将要被遣返的国家或是在这名儿童随后将再被遣返的任何国家。不论对《公约》所保障的这些权利的严重侵犯行为是否由非国家行为者作出，也不论这种侵犯行为是出于直接的目的，或是由缔约国作为或不作为造成的间接后果，都必须适用不推回义务。

47. 两委员会回顾指出，《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 款以及其他国际和区域人权文书禁止集体驱逐，并要求对每一宗最终可能导致驱逐的案件逐案进行审查和裁决，以确保切实落实所有正当程序保障和寻求司法救助的权利。缔约国应采取一切必要措施，防止移民儿童和家庭遭到集体驱逐。

#### 四. 国际合作

48. 两委员会强调，对两项《公约》的全面解释应指引缔约国开展双边、区域和全球合作，以确保所有具国际移民背景儿童的权利，同时考虑到本一般性意见提供的指导。

49. 两委员会确认，原籍国、过境国、目的地国和返回国协调努力的重要性，同时还确认这些国家应发挥作用和承担责任，以满足具国际移民背景儿童的需要并保障他们的权利，将儿童的最大利益作为首要考虑。

50. 两委员会重申，在所有关于边境管理和移民治理的国际、区域或双边合作协议中，都应适当考虑到这些举措对儿童权利的影响，并为维护儿童权利作出必要的调整。两委员会感到关切的是，侧重限制移民的双边和多边合作协议有所增加，这种状况明显对儿童权利具有不利影响，因此促请各方开展合作，促进充分尊重人权的安全、有序和正常的移民。

<sup>16</sup> 1951 年《关于难民地位的公约》第三十三条、《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 条和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第十六条。

<sup>17</sup> 见儿童权利委员会第 6 号一般性意见，第 27 段；保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会关于身份不正常的移徙工人及其家庭成员权利的第 2 号一般性意见(2013 年)，第 50 段。

51. 各国还应利用国际社会，包括联合国机构和实体以及区域组织提供的技术合作，根据本联合一般性意见执行涉及儿童的移民政策。

## 五. 联合一般性意见的传播和使用以及报告工作

52. 缔约国应向国家、区域和地方各级所有利益攸关方，特别是议会、政府主管部门，包括儿童保护主管部门和移民主管部门及其工作人员和司法机关广泛传播本联合一般性意见。应让所有儿童以及所有相关的专业人员和利益攸关方，包括从事儿童工作的人员(即法官、律师、警察和其他执法实体、教师、监护人、社会工作者、国营和私营福利机构及收容所工作人员和卫生服务提供者)、媒体和广大民间社会都知晓本联合一般性意见。

53. 本联合一般性意见应翻译成相关语文；应提供方便/适合儿童使用的版本和对残疾人无障碍的格式。应举行会议、研讨会、讲习班以及其他活动，分享有关如何最好地执行本联合一般性意见的良好做法。还应将其纳入所有相关专业人员(特别是技术人员)以及儿童保护和移民主管部门和工作人员的正式岗前培训和在职培训，并应将其提供给所有国家和地方人权机构以及其他从事人权工作的民间社会组织。

54. 缔约国应在其根据《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 73 条和《儿童权利公约》第 44 条提交的定期报告中载列资料，说明在本联合一般性意见指导下已经实施的措施及其效果。

## 六. 条约的批准、加入和保留

55. 鼓励尚未批准或加入以下文书的国家批准或加入：

(a) 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，包括作出第 76 和第 77 条规定的具有约束力的声明；

(b) 《儿童权利公约》；

(c) 《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》；

(d) 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》；

(e) 《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》。

56. 鼓励缔约国审查、修改和(或)撤销批准或加入时提出的保留，以期确保具国际移民背景儿童充分享有两项《公约》规定的所有权利。