

# 關於具國際移民背景兒童的人權問題一般性原則之保護所有移工及其家庭成員權利委員會第 3 號和兒童權利委員會第 22 號聯合一般性意見(2017 年)\*

## 一、導言

1. 本聯合一般性意見與關於原籍國、過境國、目的地國和返回國對具國際移民背景兒童人權之國家義務，保護所有移工及其家庭成員權利委員會第 4 號和兒童權利委員會第 23 號聯合一般性意見(2017 年)同時獲得通過。該一般性意見與本一般性意見本身都是獨立的文件，但二者相輔相成，應予一併閱讀和執行。起草進程包括 2017 年 5 月至 7 月在曼谷、貝魯特、柏林、達卡、日內瓦、馬德里和墨西哥城與包括兒童和各移民組織在內的各重要共同夥伴的代表和專家，舉行的一系列國際和區域協商。此外，從 2015 年 11 月至 2017 年 8 月，兩委員會收到了各國、聯合國機構和團體、公民社會組織、國家人權機構和世界各區域的其他共同夥伴提供的 80 多份書面材料。
2. 《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》與《兒童權利公約》揭櫫與保護具國際移民背景兒童的權利一般相關及具體相關的具有法律約束力的義務。
3. 在國際移民背景下，兒童可能會具有雙重脆弱性，因為他們不僅是兒童，而且還是受移民影響的兒童，包括以下情況：(a)他們獨自或與家人一起移民，(b)他們是父母在移民目的地國家所生子女，(c)他們留在原籍國，但父母一方或雙方已移民到另一國家。其他脆弱性因素還可能涉及兒童的國籍、族裔或社會出身、性別、性取向或性別認同、宗教、身心障礙、移民或居留身分、公民身分、年齡、經濟狀況、政治或其他見解及其他狀況。
- \* 本聯合一般性意見應結合關於原籍國、過境國、目的地國和返回國對具國際移民背景兒童人權之國家義務，保護所有移民工人及其家庭成員權利委員會第 4 號和兒童權利委員會第 23 號聯合一般性意見(2017 年)一起閱讀。
4. 兩委員會的任務相輔相成，且共同致力於加強對所有具國際移民背景兒童的保護，因此決定制定這兩份聯合一般性意見。本一般性意見以兩項《公約》的規定為依據，但必須著重指出，其中的闡述的人權準則借鑒了《兒童權利公約》的規定和原則。因此，本聯合一般性意見所載的權威指導同樣適用於《兒童權利公約》和(或)《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》的所有締約國。

## A. 背景

1. 本聯合一般性意見以兩委員會對具國際移民背景兒童的權利之日益關注為基礎，這種關注體現在：
  - (a) 兒童權利委員會關於遠離原籍國無人陪伴和無父母陪伴的兒童待遇的第 6 號一般性意見(2005 年)，其中包括一套專門針對遠離原籍國孤身和離散移民兒童的建議；

- (b) 兒童權利委員會於 2012 年 9 月在日內瓦舉辦了關於所有具國際移民背景兒童的權利的一般性討論日，委員會爲此起草了一份背景文件，並通過了一份包含結論和建議的報告<sup>1</sup>；
  - (c) 保護所有移工及其家庭成員權利委員會 2016 年核准了關於移民兒童及其他受移民影響兒童之建議行動指導原則<sup>2</sup>。此外，兩委員會都是停止拘留移民兒童機構間工作組的成員；
  - (d) 兩委員會近年來就影響國際移民背景下的兒童權利其各種人權問題，向各自《公約》的締約國提出了越來越多的建議。
1. 本聯合一般性意見還借鑒了聯合國的其他決議和報告、聯合國各人權機制的編寫的各類文件以及聯合國、非政府組織和公民社會關於具國際移民背景兒童問題的各項倡議，包括：
- (a) 經濟、社會和文化權利委員會關於《經濟、社會和文化權利國際公約》規定的國家對難民和移民的義務的聲明(E/C.12/2017/1)，委員會在聲明中特別指出，“不得將個人在接收國的正常身分作爲保護個人免受歧視之前提條件”，並且還指出，“一個國家境內的所有兒童，包括無證兒童在內，均有權接受教育，並獲得充足的食物和可負擔的醫療服務”；
  - (b) 《關於難民和移民的紐約宣言》，其中各國元首和政府首腦承諾保護所有難民和移民兒童的人權和基本自由，無論其身分如何，始終首先考慮兒童最佳利益，履行根據《兒童權利公約》承擔的義務。<sup>3</sup>

#### A. 聯合一般性意見的目的和適用範圍

1. 本聯合一般性意見的目的是爲確保充分履行兩項《公約》揭櫫保護具國際移民背景兒童的權利之義務所採取的立法措施、政策措施和其他適當措施，提供權威性指導。
2. 兩委員會認識到，國際移民現象影響到世界各個區域和各個社會，並越來越多地影響到數百萬計的兒童。雖然移民可以給原籍國、過境國、目的地國和返回國的個人、家庭和廣大社區帶來有利結果，但移民，特別是不安全和(或)非正常移民的驅動因素往往與侵犯人權，包括侵犯一些國際人權條約，特別是《兒童權利公約》所確認的兒童權利的行爲直接相關。
3. 本聯合一般性意見闡述所有具國際移民背景兒童的人權，不論這些兒童是否與其父母或主要照顧者一同移民、是孤身兒童或離散兒童、已返回原籍國、爲移民父母在過境國或目的地國所生，或是在父母一方或雙方移民到另一國後本人留在原籍國，也不論他們或他們的父母的移民不歧視原則要求締約國尊重《公約》所述各項權利，並確保所有兒童享有這些權利，不論兒童是否被視爲正常移民或非正常移民、尋求

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

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

<sup>3</sup> 大會第 71/1 號決議，第 32 段。

庇護者、難民、無國籍人士和(或)販運受害者，包括被送回或遣返原籍國的兒童，無論兒童、其父母或法定監護人的國籍、移民身分或無國籍身分。<sup>4</sup>

4. 本聯合一般性意見借鑒了兩委員會發布的其他相關一般性意見，並考慮到兒童在國際移民背景下所面臨的不斷變化的挑戰，因此，本聯合一般性意見應結合其他這些一般性意見一併閱讀，並應作為兩委員會關於具國際移民背景兒童的權利之權威性指導閱讀。

## 二、執行《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》和《兒童權利公約》

### 以保護具國際移民背景兒童的一般性措施

5. 各國應確保具國際移民背景兒童首先被當作兒童對待。兩項《公約》的締約國有責任履行《公約》規定之義務，尊重、保護和履行具國際移民背景兒童的權利，不論兒童或其父母或法定監護人的移民身分。
6. 兩項《公約》規定的締約國義務適用於締約國管轄範圍內，包括一國在其邊境外行使有效控制的管轄範圍內每一名兒童。不得在一國領土上，包括在各國設置移民管制機制的國際水域或其他中轉區，劃出地區或指定某些地區不屬於或在一定程度上不屬於該國的管轄範圍，以此任意或單方面地削減這些義務。這些義務適用於國家的邊境以內，包括那些在試圖進入該國領土時屬於該國管轄範圍內的兒童。
7. 兩委員會強調具國際移民背景兒童的權利的重要性，因此，各國有必要將兩項《公約》納入其與移民有關的框架、政策、做法及(或)其他措施。
8. 兩委員會鼓勵締約國確保負責兒童權利的主管部門在影響具國際移民背景兒童的權利政策、做法和決定中發揮主導作用，擁有明確的決策權。國家和地方層級的綜合兒童保護制度應將有國際移民背景的所有兒童，包括在原籍國、過境國、目的地國和返回國的此類兒童的狀況納入其方案的主流。除了兒童保護機構應履行任務之外，負責移民政策和影響兒童權利的其他相關政策的主管部門，也應在決策和執行的各個階段，系統地評估和處理具國際移民背景兒童所受之影響及他們的需要。
9. 締約國應制定政策，特別是關於移民管理目標、其他行政或政治考慮因素的政策，以履行所有具國際移民背景兒童的權利。
10. 締約國應就收集和向公眾傳播關於所有具國際移民背景兒童的定性及定量資料問題，制定立足權利的系統政策，以便為旨在保護這些兒童的權利的全面政策提供參考。這類資料應按國籍、移民身分、性別、年齡、族裔、身心障礙和其他所有相關情況分列，以監測交叉歧視。兩委員會強調，必須制定指標，衡量所有具國際移民背景兒童的權利落實情況，包括採用立足人權的方法收集和分析關於兒童和(或)家庭踏上不安全移民路之原因資料。應以充分尊重隱私權和遵守資料保護標準的方式，向包括兒童在內的所有共同夥伴提供這些資訊。公民社會組織和其他相關行為方應能夠參與資料收集和評價進程。
11. 兒童的個人資料，特別是生物特徵資料應僅被用於兒童保護之目的，並應嚴格執行適當的資料收集、使用、保存和獲取規則。兩委員會敦促各國對在制定和執行資料

<sup>4</sup> 見兒童權利委員會第 6 號一般性意見，第 12 段。

制度以及在各主管部門和(或)國家間分享資料方面的保障措施，給予應有注意。締約國應建立“防火牆”，禁止分享和使用以保護、補救、民事登記和獲取服務為目的而收集的個人資料被用於移民執法。這是根據《兒童權利公約》的規定，維護資料保護原則和保護兒童權利所必須的。

12. 兩委員會認為，為了履行所有具國際移民背景兒童的權利，應制定和執行包括以下內容的政策和做法：(a) 在兒童保護部門與福利部門及負責社會保護、衛生、教育、司法、移民和性別等事務的其他主要機構間，以及在區域、國家和地方政府間制定全面的機構間政策；(b) 提供充足資源，包括預算資源，以確保切實執行各項政策和方案；(c) 持續和定期為從事兒童保護、移民和相關工作的官員，提供關於兒童、移民和難民權利及無國籍狀態包括交叉歧視問題的培訓。

### 三、兩項《公約》在具國際移民背景兒童權利方面的基本原則

13. 《兒童權利公約》締約國有責任確保相關國內法律、政策和做法充分體現《公約》揭櫫原則和規定，並賦予它們法律效力(第 4 條)。在關於兒童的一切行動中，各國應遵循不歧視的原則(第 2 條)；兒童最佳利益(第 3 條)；生命、生存及發展權(第 6 條)；兒童有權對影響到其本人的一切事項自由發表自己的意見，並使這些意見得到考慮(第 12 條)。各國應採取措施，包括法律和其他政策工具，以確保這些原則在實踐中得到維護，且被納入影響具國際移民背景兒童的所有政策的主流，並在解釋和分析關於原籍國、過境國、目的地國和返回國對具國際移民背景兒童的人權方面之國家義務，保護所有移工及其家庭成員權利委員會第 4 號和兒童權利委員會第 23 號聯合一般性意見(2017 年)所闡明的具體義務時，適用這些原則。
14. 兩委員會再次確認《兒童權利公約》第 41 條和《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》第 81 條適用，並重申，在標準不同的情況下，應適用最有利於實現所有具國際移民背景兒童的權利的國內法和國際法規定。此外，有必要採取以兒童為中心的方法對兩項《公約》進行動態解釋，以確保切實執行兩項《公約》，在移民給兒童帶來的挑戰日增的情況下，尊重、保護和履行所有兒童的權利。

#### A. 不歧視(《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》第 1 條和第 7 條；《兒童權利公約》第 2 條)

1. 不歧視原則是一項基本原則，其方方面面都適用於具國際移民背景的兒童。<sup>5</sup>參與國際移民或受其影響的所有兒童都有權享有自己的權利，無論兒童或其父母、法定監護人或家庭成員的年齡、性別、性別認同或性取向、族裔或國籍、身心障礙、宗教、經濟狀況、移民身分/證件狀況、無國籍狀態、種族、膚色、婚姻或家庭狀況、健康狀況或其他社會狀況、活動、表達的意見或信仰。該原則完全適用於每一名兒童及其父母，不論遷徙理由、兒童是否有人陪伴、處於遷徙狀態或以其他形式定居、有無證件或其他任何身分。
2. 不歧視原則應被置於所有移民政策和程序，包括邊境管控措施的中心位置，無論移民兒童或其父母的移民身分。對移民的任何差別待遇均應是合法和相稱的，出於追

<sup>5</sup> 見兒童權利委員會第 6 號一般性意見，第 18 段。



求合法目的，並符合兒童最佳利益及國際人權準則和標準。同樣，締約國應確保移民兒童及其家庭融入接收國社會，與國民平等地切實享有人權，並獲得服務。

3. 兩委員會建議締約國採取適當措施，消除基於任何理由的歧視，防止兒童在整個移民過程中，包括在原籍國時和返回原籍國後，和(或)因為其移民身分，遭受多重和交叉形式的歧視。為了實現這一目標，各締約國應加強努力，消除仇外心理、種族主義和歧視，並採取一切適當措施，消除這類觀念和做法，收集和傳播這方面準確和可靠的最新資料。各國還應促進東道國社會包容受國際移民影響的家庭，幫助其充分融入，並應執行各種方案，增加關於移民的知識，消除對移民的負面看法，以期保護受國際移民影響的兒童及其家人免遭暴力、歧視、騷擾和霸凌，使他們能夠享有兩項《公約》和每個國家批准的其他公約所載的權利。<sup>6</sup> 在此過程中，應特別注意針對性別的和其他可能相互交織的挑戰及脆弱性。
4. 締約國應就移民政策和方案對所有性別兒童的具體影響，進行可靠的性別分析。締約國應審查和修訂法律，或實踐中任何移民方面的性別歧視限制，這種做法限制女童的機會，或不承認她們有自己做出決定的能力和自主權。
5. 兩委員會建議締約國特別注重防止針對患有身心障礙的移民和難民兒童的歧視性做法的政策和有關規章，執行必要的政策和方案，以確保患有身心障礙的移民和難民兒童與身為該國國民的兒童，平等地充分享有所有人權和基本自由，同時考慮到《身心障礙者權利公約》所載規定。
6. 兩委員會認為，只解決法律上的歧視未必會確保事實上的平等。因此，締約國應採取積極措施，預防、減少和消除對具國際移民背景兒童造成事實上的歧視或致使這種歧視長久存在的情況和觀念，從而使具國際移民背景兒童享有兩項《公約》所規定的權利。締約國應系統地記錄歧視具國際移民背景兒童和(或)其家人的事件，並適當和切實地調查和懲處此類行為。

#### A. 兒童最佳利益(《兒童權利公約》第 3 條)

1. 《兒童權利公約》第 3 條第 1 項責成公私領域、法院、行政主管部門和立法機構確保評估兒童最佳利益，將其作為影響兒童的一切行動的優先考量。兒童權利委員會第 14 號一般性意見第 6 段指出，以兒童最佳利益為優先考量，這是兒童的一項實質性權利、一項解釋性法律原則、一項行事規則，既適用於兒童個體，也適用於兒童群體。該一般性意見已被視為在這一問題上向締約國提供的重要指導，委員會在其中還闡述了兒童最佳利益原則的執行問題。
2. 委員會在第 14 號一般性意見中承認兒童最佳利益——一旦作出評估和確定——可能與其他利益和權利(如與其他兒童、公共、家長的利益或權利)相衝突，潛在衝突必須逐案加以解決，審慎地實現所有當事各方之間的利益平衡，達成適當的折中，並在第 39 段中強調指出，將兒童最佳利益列為優先考慮的權利，意味著兒童權利擁有高度優先權，並非只是若干種考慮之一。因此，應賦予兒童最佳利益更大的權重。該一般性意見第 82 段還指出，評估和確定兒童最佳利益的目的是確保兒童全面有效享有《兒童權利公約》確認的所有權利和兒童的整體發展。

<sup>6</sup> 同上，第 70 段。

3. 締約國應確保在移民法、移民政策的規劃、執行和評估以及個案的決策過程中，充分考慮到兒童最佳利益，包括在批准、拒絕入境或在一國居留的申請時，在作出關於移民執法和限制兒童和(或)其父母或法定監護人獲得社會權利的決定時，以及在作出關於家庭團聚和兒童監護權的決定時，兒童最佳利益應被列為首要考慮，因此具有高度優先權。
4. 具體而言，應通過單獨的程序以明確保證兒童最佳利益，這些程序應成為關於兒童入境、居留或回返、安置或照顧兒童或因兒童父母的移民身分拘留，或驅逐兒童父母的任何行政或司法決定之組成部分。
5. 兩委員會強調，為了在可能影響兒童的移民相關程序或決定中執行最大利益原則，有必要系統地開展最大利益評估和確定程序，作為與移民相關的決定和其他影響移民兒童的決定的一部分，或為其提供參考。兒童權利委員會在第 14 號一般性意見中解釋稱，每當作出決定時，都應評估和確定兒童最佳利益。

“最佳利益評估”涉及評價和權衡所有必要的要素，就某一具體情況下，具體兒童個人或兒童群體作出決定。“最佳利益確定”是具有嚴格程序保障的正式進程，旨在根據最大利益評估確定兒童最佳利益。此外，評估兒童最佳利益是一項獨特的活動，應在逐案基礎上結合每名兒童或每一兒童群體的具體情況進行，這些情況包括年齡、性別、成熟程度、兒童是否屬於少數群體以及兒童自身所處的社會和文化背景。

6. 兩委員會強調，締約國應：

- (a) 在立法、政策和實踐中，高度重視兒童最佳利益；
- (b) 確保在所有立法、行政和司法訴訟程序和決定中以及在所有在與兒童有關或影響兒童的移民政策和方案中，包括在領事保護政策和服務中，通過健全和個體化的程序，適當地納入、一致地解釋和適用兒童最佳利益原則。應提供充足資源，以確保該原則在實踐中得到應用；
- (c) 確保所制定和進行的所有最佳利益評估和確定，都適當重視在影響兒童的決策進程中履行兒童權利——在短期和長期內都是如此；確保建立正當程序保障，包括獲得免費、合格和獨立的法律代理的權利。應由獨立於移民主管部門的行為方，以多學科的方式進行最佳利益評估，負責兒童保護和福利的部門和其他相關行為方(如父母、監護人和法律代理人)以及兒童也應有意義地參與評估；
- (d) 制定程序並界定標準，指導參與移民程序的所有相關人員確定兒童最佳利益，並將其作為優先考量給予應有重視，包括在入境、居留、重新安置和回返程序中作為優先考量；並制定機制，監督這項工作在實踐中是否得到正確執行；
- (e) 在移民和庇護程序可能會導致兒童父母因其移民身分而被拘留或遞解出境的不同階段評估和確定兒童最佳利益。<sup>7</sup> 在作出任何會使兒童與家人分離的決定時

<sup>7</sup> 見兒童權利委員會，2012 年關於國際移民背景下所有兒童權利問題一般性討論日的報告，第 73 段至第 74 段。可查閱

[www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf)

都應採用最佳利益確定程序，同樣的標準適用於兒童監護問題，應將兒童最佳利益作為優先考量。在收養的情況下，應將兒童最佳利益作為最重要的考慮因素；

- (f) 逐案進行最佳利益評估，以便在必要時根據《替代性照顧準則》<sup>8</sup> 確定最適合孤身或離散兒童或與父母在一起的兒童的住宿類型。在此過程中，應該優先考慮社區照顧解決方案。任何為保護兒童而限制其自由的措施，如安置在安全住所內的措施，均應在兒童保護制度內實施，並遵守相同的標準和保障措施；應是為了保護兒童個人不傷害自己或傷害他人所嚴格必需、合法和相稱的措施；應是整體照顧計畫的一部分；並應與移民執法政策、做法和機關脫鉤；
- (g) 在可能導致移民家庭因其移民身分而被遞解出境的情況下，進行最佳利益確定，以評價遞解出境對兒童權利和發展的影響，包括對其精神健康的影響；
- (h) 確保國家管轄範圍內的邊境管控和其他移民管控程序及時識別兒童，將任何自稱為兒童的人當作兒童對待，立即將其轉交兒童保護部門和其他有關部門，如果為孤身兒童或離散兒童，便為其指定一名監護人；
- (i) 指導所有相關主管部門為包括過境兒童在內的移民兒童落實最佳利益原則，並制定機制，監測這項工作在實踐中是否得到正確執行；
- (j) 為孤身兒童和有家人陪伴的兒童制定和實施最佳利益確定程序，以查明和適用全面、安全和可持續的解決方案<sup>9</sup>，包括在目前的居住國進一步融入和定居、送回原籍國或在第三國重新安置。這些解決方案可能包括：中期選擇方案，以及確保兒童和家人有可能以符合兒童最佳利益的方式獲得安全的居留身分。最佳利益確定程序應由兒童保護系統內的兒童保護主管部門指導。根據兒童權利委員會關於兒童表達意見的權利的第 12 號一般性意見(2009 年)，應以友善和體恤兒童的方式，與兒童一起討論和制定可能的解決方案和計畫；
- (k) 如果確定回返符合兒童最佳利益，則應盡可能與兒童一起制定個人計畫，以便該兒童可持續地重新融入社會。兩委員會強調，原籍國、過境國、目的地國和返回國應制定全面框架，為執行政策和全面的機構間協調機制提供專門資源。這種框架應確保在將兒童送回原籍國或第三國的情況下，通過立足權利的辦法，使他們切實重新融入社會，包括採取即時保護措施和長期解決方案，特別是讓他們切實獲得教育、衛生、社會心理支助、家庭生活、社會包容、司法救助機會，並保護他們免遭一切形式暴力。在所有這些情況下，應確保所有相關部門開展有效的立足權利的後續行動，包括獨立監測和評價。兩委員會著重指出，回返和重新融入措施應是從兒童的生命、生存及發展權角度來看可持續的措施。

1. 根據《兒童權利公約》第 3 條，締約國有義務確保任何讓兒童返回其原籍國的決定，都是逐案根據證據考慮作出的，所遵循的程序有適當的正當程序保障，包括對兒童

<sup>8</sup> 大會第 64/142 號決議附件。

<sup>9</sup> 全面、安全和可持續的解決方案是盡最大可能滿足兒童的長期最大利益和福利的方案，從這個角度來看是可持續的、安全的。其結果應在於確保兒童能夠在滿足其需要的環境中長大成人，並實現《兒童權利公約》規定的權利。

最佳利益進行可靠的單獨評估和確定。除其他外，這一程序應確保兒童回返後將是安全的，能得到適當的照顧並享有權利。一般移民管控等方面的考慮不能壓倒最佳利益的考慮。兩委員會強調，回返只是用於孤身兒童和離散兒童及與家人在一起的兒童的各種可持續解決方案中的一種。其他解決方案有：根據每名兒童的情況，暫時或永久地融入居留國；以家庭團聚等理由在第三國重新安置；以及參照《關於在父母責任和保護兒童措施方面的管轄權、適用法律、承認、執行和合作的公約》等現有合作機制可逐案確定的其他解決方案。

#### A. 陳述意見、發表意見和參與的權利(《兒童權利公約》第 12 條)

1. 《兒童權利公約》第 12 條強調兒童的參與的重要性，規定兒童有權自由發表自己的意見，對兒童的意見應按照其年齡、成熟程度和不同階段的接受能力予以適當的看待。
2. 兒童權利委員會第 12 號一般性意見強調指出，在國際移民背景下，應執行充分措施，保障陳述意見的權利，因為來到另一國的兒童可能處於非常脆弱和不利的狀況。<sup>10</sup> 因此，必須充分落實他們應享有的、就影響自己生活的所有方面發表意見的權利，包括將此作為移民和庇護程序的一項重要工作，並對他們的意見給予適當的看待。兒童可能有自己的移民計畫和移民驅動因素，如果沒有兒童的參與，政策和決定就不可能有效或適當。委員會還強調，應向這些兒童提供一切相關資訊，包括關於其權利、可提供的服務、溝通手段、申訴機制、移民和庇護程序及其結果的資訊。應及時以兒童本身的語言和以對兒童問題有敏感認識和適合年齡的方式提供資訊，以便在這些過程中聽取他們的意見並給予適當看待。<sup>11</sup>
3. 締約國應在兒童到達該國後儘快免費為所有兒童(包括有父母照顧的兒童)指定一名合格的法律代表，並為孤身兒童和離散兒童指定一名經培訓的監護人。<sup>12</sup> 應確保設立便於使用的兒童申訴機制。在整個過程中，應提議向兒童提供一名翻譯，以便他們用母語充分發表自己的意見，並(或)得熟悉其族裔、宗教和文化背景的人員的支助。應向這些專業人員提供關於國際移民背景下兒童的具體需要，包括性別、文化、宗教和其他交叉方面的具體需要的培訓。
4. 締約國應採取一切適當措施，全面促進和便利兒童的參與，包括在與兒童或其家人的案件有關的行政或司法程序中，包括作出關於照顧、收容或移民身分的任何決定時，向兒童提供陳述意見的機會。應讓兒童不受父母影響地獨立陳述意見，在審議兒童家人的案件時，應考慮到兒童個人的情況。應在這些程序中進行具體的最佳利益評估，並考慮到兒童移民的具體原因。關於陳述意見權與兒童最佳利益之間的重要關係，兒童權利委員會已經指出，只有尊重第 12 條的各項規定，才能正確執行第 3 條。同樣地，第 3 條加強了第 12 條的功能，促進了兒童在所有影響其生活的決定中的重要作用。<sup>13</sup>

<sup>10</sup> 見兒童權利委員會第 12 號一般性意見，第 123 段。

<sup>11</sup> 同上，第 124 段。

<sup>12</sup> 同上，第 123 段至第 124 段。

<sup>13</sup> 同上，第 74 段。



5. 締約國應採取一切適當措施，以在關於兒童父母的移民程序中，確保兒童享有陳述意見的權利，特別是在作出可能影響兒童權利的決定時，例如，兒童有權不與父母分離，除非這種分離符合兒童最佳利益(見《兒童權利公約》第 9 條)。
6. 締約國應採取措施，促進所有具國際移民背景兒童參與設計、執行、監測，以及評估可能直接或間接影響兒童個體或群體之政策，包括社會政策和社會服務。應採取行動，幫助女童和變性兒童做好準備，積極、有效並與男童平等地參與各級社會、經濟、政治和文化領導工作。在原籍國，在制定關於處理兒童和 (或)其父母的移民驅動因素的政策和制定相應政策的進程中，兒童的參與至關重要。此外，各國應採取措施，通過協商、合作以及兒童主導的舉措，賦予受國際移民影響的兒童參與各級工作的權能，確保公民社會組織，包括兒童社團和兒童領導的組織能夠切實參與地方、國家、區域和國際各級關於具國際移民背景兒童的政策對話和進程。應消除對兒童結社自由，包括依法建立社團的自由的任何限制。

**A. 生命、生存和發展權(《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》第 9 條和《兒童權利公約》第 6 條)**

1. 《兒童權利公約》第 6 條規定，締約國有義務確保兒童的生命、生存和發展權，包括兒童身體、智力、道德、精神和社會等方面的發展。<sup>14</sup> 由於有組織犯罪所造成的暴力、營區暴力、推回或攔截行動、邊境主管部門過度使用武力、船隻拒絕救援、極端的旅行條件及獲得基本服務的機會有限，兒童的生命和生存權在移民過程中的任何時刻都可能受到威脅。孤身兒童和離散兒童可能會處於更大的弱勢，並可能遭遇更多風險，如性別暴力、性暴力和其他形式的暴力，以性剝削或勞動剝削為目的的販運等。與家人一起旅行的兒童也經常目睹和經歷暴力事件。雖然移民可以提供改善生活條件和逃避虐待的機會，但移民過程也可能帶來風險，包括身體傷害、心理創傷、邊緣化、歧視、仇外行為以及性剝削和經濟剝削、家人離散、遭受移民機關搜查和拘留等。<sup>15</sup> 與此同時，兒童在獲得教育、適當住房、充足的安全食品和水或健康服務時可能面臨障礙，這會對移民兒童和移民子女的身體、智力、精神、道德和社會發展造成不利影響。
2. 兩委員會承認，兒童和家庭缺乏正常和安全的移民管道，這種情況促使兒童踏上可能危及生命和極其危險的移民之旅。一些邊境管控和監視措施也是如此，這些措施側重壓制，而不是促進、規範和管理人員流動，其中包括拘留和遞解出境等做法、缺乏及時的家庭團聚機會以及缺乏身分正常化的途徑。
3. 兩委員會認為，《兒童權利公約》第 6 條和《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》第 9 條規定的締約國義務，包括盡最大可能防止和減少兒童面臨的與移民有關的風險，這種風險可能危及兒童的生命、生存和發展權。各國，特別是過境國和目的地國，應特別重視保護無證兒童，無論是孤身兒童和離散兒童，還是與家人在一起的兒童，應保護尋求庇護兒童、無國籍兒童和跨國有組織犯罪的受害兒童，包括販運兒童、買賣兒童、對兒童進行商業性剝削和童婚等行為的受害兒童。各國還應該考慮到移民兒童因其性別以及貧困、族裔、身心障礙、宗教、性取向、性別認

<sup>14</sup> 見兒童權利委員會關於執行《公約》的一般措施的第 5 號一般性意見(2003 年)，第 12 段。

<sup>15</sup> 見兒童權利委員會關於在青少年期落實兒童權利的第 20 號一般性意見(2016 年)，第 76 段。

同等因素而可能面臨的具體的脆弱情況，這些情況可能加劇兒童在整個移民過程中遭受性虐待、剝削和暴力等侵犯人權行為的可能性。應制定具體的政策和措施，包括關愛兒童、顧及性別問題並安全的司法和非司法補救辦法，以便充分保護和幫助這些兒童，使他們能夠重新開始生活，使他們作為兒童的權利得到充分尊重、保護和實現。

4. 兩委員會著重指出了《兒童權利公約》第 2 條、第 6 條和第 27 條第 1 項之間的相互關係；締約國應確保具國際移民背景兒童，不論他們自己或他們父母的身分如何，均能享有足以促進其身體、智力、精神和道德發展的生活水準。
5. 兩委員會感到關切的是，一些政策和做法以國籍、無國籍狀態、族裔出身或移民身分為由，剝奪或限制成年移民者的基本權利，包括勞工權利和其他社會權利，這可能直接或間接地影響兒童的生命、生存及發展權。這些政策還會阻礙制定全面的移民政策，阻礙將移民問題納入發展政策主流的努力。因此，根據《兒童權利公約》第 18 條，締約國應確保在制定旨在規定兒童父母獲得社會權利的政策和決定時，不論兒童父母的移民身分如何，均充分考慮到兒童的發展及其最佳利益。同樣，在各國整體或單獨處理非正常居留的移民的狀況時，包括在作為促進移民兒童及其家人融入和防止他們遭到剝削和邊緣化的手段執行正常化機制時，均應考慮到兒童的發展權和最佳利益。

**A. 不遣返、禁止集體驅逐(《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》第 9 條、第 10 條和第 22 條；《兒童權利公約》第 6 條、第 22 條和第 37 條)**

1. 締約國應尊重國際人權法、國際人道主義法、國際難民法和習慣國際法所產生的不遣返義務。<sup>16</sup>兩委員會著重指出，不遣返原則被國際人權機構、區域人權法院和國家法院解釋為尊重、保護和落實人權的義務所內含的保證。該原則規定，如個人在回國後將面臨不可彌補的損害，包括迫害、酷刑、嚴重侵犯人權行為或其他不可彌補的損害時，禁止各國將該人從其管轄範圍內遣返，不論其移民、國籍、庇護或其他身分如何。
2. 兩委員會感到關切的是，一些締約國選擇承認不遣返原則的狹義定義。兩委員會曾指出，<sup>17</sup>各國不得在邊境拒絕兒童入境，或將兒童遣返回有充分理由相信存在著對這名兒童產生不可彌補損害的實際風險的國家，這種風險包括但絕不局限於《兒童權利公約》第 6 條第 1 項和第 37 條所設想的那些損害，無論這種風險是存在於這名兒童將要被遣返的國家或是在這名兒童隨後將再被遣返的任何國家。不論對《公約》所保障的這些權利的嚴重侵犯行為是否由非國家行為者作出，也不論這種侵犯行為是出於直接的目的，或是由締約國作為或不作為造成的間接後果，都必須適用不遣返義務。
3. 兩委員會回顧指出，《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》第 22 條第 1 項以及其他國際和區域人權文書禁止集體驅逐，並要求對每一宗最終可能導致驅逐的

<sup>16</sup> 1951 年《關於難民地位的公約》第 33 條、《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》第 3 條和《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》第 16 條。

<sup>17</sup> 見兒童權利委員會第 6 號一般性意見，第 27 段；保護所有移工工人及其家庭成員權利委員會關於身分不正常的移工工人及其家庭成員權利的第 2 號一般性意見(2013 年)，第 50 段。

案件逐案進行審查和裁決，以確保切實落實所有正當程序保障和尋求司法救助的權利。締約國應採取一切必要措施，防止移民兒童和家庭遭到集體驅逐。

#### 四、國際合作

4. 兩委員會強調，對兩項《公約》的全面解釋應指引締約國開展雙邊、區域和全球合作，以確保所有具國際移民背景兒童的權利，同時考慮到本一般性意見提供的指導。
5. 兩委員會確認，原籍國、過境國、目的地國和返回國協調努力的重要性，同時還確認這些國家應發揮作用和承擔責任，以滿足具國際移民背景兒童的需要並保障他們的權利，將兒童最佳利益作為優先考量。
6. 兩委員會重申，在所有關於邊境管理和移民治理的國際、區域或雙邊合作協定中，都應適當考慮到這些舉措對兒童權利的影響，並為維護兒童權利作出必要的調整。兩委員會感到關切的是，側重限制移民的雙邊和多邊合作協定有所增加，這種狀況明顯對兒童權利具有不利影響，因此促請各方開展合作，促進充分尊重人權的安全、有序和正常的移民。
7. 各國還應利用國際社會，包括聯合國機構和實體以及區域組織提供的技術合作，根據本聯合一般性意見執行涉及兒童的移民政策。

#### 五、共同一般性意見的傳播和使用以及報告工作

8. 締約國應向國家、區域和地方各級所有共同夥伴，特別是議會、政府主管部門，包括兒童保護主管部門和移民主管部門及其工作人員和司法機關廣泛傳播本聯合一般性意見。應讓所有兒童以及所有相關的專業人員和共同夥伴，包括從事兒童工作的人員(即法官、律師、員警和其他執法實體、教師、監護人、社會工作者、公營和私營福利機構及收容所工作人員和衛生服務提供者)、媒體和廣大公民社會都知曉本聯合一般性意見。
9. 本聯合一般性意見應翻譯成相關語文；應提供方便/適合兒童使用的版本和對身心障礙者無障礙的格式。應舉行會議、研討會、講習班以及其他活動，分享有關如何最好地執行本聯合一般性意見的良好做法。還應將其納入所有相關專業人員(特別是技術人員)以及兒童保護和移民主管部門和工作人員的正式職前培訓和在職培訓，並應將其提供給所有國家和地方人權機構以及其他從事人權工作的公民社會組織。
10. 締約國應在其根據《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》第 73 條和《兒童權利公約》第 44 條提交的定期報告中載列資料，說明在本聯合一般性意見指導下已經實施的措施及其效果。

#### 六、條約的批准、加入和保留

11. 鼓勵尚未批准或加入以下文書的國家批准或加入：

- (a) 《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》，包括作出第 76 和第 77 條規定的具有約束力的聲明；
  - (b) 《兒童權利公約》；
  - (c) 《兒童權利公約關於買賣兒童、兒童賣淫和兒童色情製品問題的任擇議定書》；
  - (d) 《兒童權利公約關於兒童捲入武裝衝突問題的任擇議定書》；
  - (e) 《兒童權利公約關於設定來文程序的任擇議定書》。
1. 鼓勵締約國審查、修改和(或)撤銷批准或加入時提出的保留，以期確保具國際移民背景兒童充分享有兩項《公約》規定的所有權利。