



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
15 October 2018
Chinese
Original: French

保护所有移民工人及其 家庭成员权利委员会

关于马达加斯加初次报告的结论性意见*

1. 委员会在 2018 年 9 月 4 日和 5 日举行的第 399 和第 400 次会议(见 CMW/C/SR.399 和 400)上审议了马达加斯加的初次报告(CMW/C/MDG/1)，并在 2018 年 9 月 12 日举行的第 409 次会议上通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国按照报告前问题清单(CMW/C/MDG/QPR/1)编写并提交初次报告，并欢迎司法部长 Harimisa Noro Vololona 率领的多部门、高级别代表团提供的补充信息，该代表团由各部委的代表、马达加斯加大使兼常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表，以及常驻代表团的其他成员组成。委员会赞赏与代表团开展了公开的建设性对话。

3. 委员会注意到马达加斯加传统上是移民工人输出国，但指出该国也是移民工人的目的地国，其中大多数来自法国、中国、美国和印度，而且日益成为来自科摩罗、喀麦隆、中国、刚果、埃及、印度、伊拉克、菲律宾和斯里兰卡的移民的过境国。委员会还注意到缔约国境内有少量寻求国际保护的人。

4. 委员会还注意到，马达加斯加移民工人所工作的一些国家不是《公约》缔约国，可能妨碍这些工人享有《公约》保障的权利。

B. 积极方面

5. 委员会欢迎缔约国为促进和保护移民工人及其家庭成员权利所做的努力，特别是在人口、社会保障和妇女发展部以及外交部下设立相关科室，为移民工人提

* 委员会第二十九届会议(2018 年 9 月 3 日至 12 日)通过。



供支持，规范招聘马达加斯加工人出国务工的中介机构；以及采取立法措施，促进出生登记，更大力地打击人口贩运，对强迫劳动和类似奴役的行为定罪。

6. 委员会赞赏地注意到缔约国加入或批准了以下国际文书：

- (a) 《残疾人权利公约》，2015年6月；
- (b) 《非洲民主、选举和治理宪章》，2013年9月；
- (c) 《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》，2005年12月；
- (d) 《非洲儿童权利与福利宪章》，2005年6月；
- (e) 国际劳工组织《1949年移民就业公约(修订本)》(第97号)，2001年6月。

C. 关注的主要问题及建议

1. 一般执行措施(第73和第84条)

立法和适用

7. 委员会注意到，根据缔约国《宪法》第137条第4款，该国批准的国际公约具有比国内法更高的地位，2004年7月28日第2003-044号法律——载有《劳动法》——第261条惩处基于工人种族和出身的歧视。然而，委员会感到关切的是，该国在签署《公约》后没有采取立法措施，使国内法符合《公约》规定，特别是没有使1962年6月6日关于移民安排和控制的第62-006号法律符合《公约》规定。

8. 委员会建议缔约国：

(a) 审查其国内法是否符合《公约》，使其与《公约》及其他人权条约保持一致；

(b) 根据缔约国在普遍定期审议框架下作出的承诺(A/HRC/28/13, 第108.39段)，在国家司法制度、公共政策和地方政府程序中不加任何限制地考虑《公约》的规定。

第76和第77条

9. 委员会注意到，缔约国尚未作出《公约》第76和第77条规定的声明，即承认委员会有权受理和审议其他缔约国和个人关于《公约》所载权利遭受侵犯的来文。

10. 委员会建议缔约国考虑作出《公约》第76和第77条规定的声明。

批准相关文书

11. 委员会注意到缔约国已经批准了几乎所有主要的人权条约以及国际劳工组织的多项公约。但是，委员会注意到，缔约国尚未批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》、劳工组织《1975年移民工人(补充规定)公约》(第143号)、《1997年私营职业介绍所公约》(第181号)和《2011年家庭工人公约》(第189号)，以及《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)。

12. 委员会建议缔约国考虑尽快批准上述公约。

综合性政策和战略

13. 委员会充分注意到代表团在对话期间就综合性移民政策草案提供的信息，其中指出最终确定该政策是缔约国在移民问题全球契约框架下的一个优先事项。

14. 委员会建议缔约国加强努力，根据《公约》的规定，最终确定其关于劳务移民的综合性战略，确保该战略考虑到不同性别的具体需要，并有充足的人力、技术和财力支持，以确保通过后续落实机制得到实施。委员会还建议缔约国通过并实施保护所有马达加斯加移民工人和外来移民人权的项目。

协调

15. 委员会欢迎代表团在对话期间提供的信息，其中指出在总理府设立一个管理移民问题的协调机构是缔约国在移民问题全球契约框架下的一个优先事项。

16. 委员会建议缔约国加强努力：

(a) 扩大保护移民工人权益部际委员会的职权范围，包括协调所有与跨部门以及在国家、地区和地方一级实施《公约》有关的活动；

(b) 确保上述协调机构获得有效运作所需的人力、技术和财力；

(c) 继续与联合国专门机构及计划(规划)署合作，向联合国人权事务高级专员公署寻求技术援助和支持，以确保这一协调机构的有效运作。

数据收集

17. 委员会满意地注意到该国于 2018 年 6 月开展了第三次人口和住房普查，并于 2016 年对法国的马达加斯加侨民进行了类型分析。然而，委员会感到关切的是，缺乏分类统计数据，无法追踪和评估《公约》所载权利的落实情况。

18. 委员会建议缔约国根据可持续发展目标的具体目标 17.18，建立一个关于移民的全国信息系统，收集有关移民和《公约》所有方面的定性和定量统计数据及信息。这个中央数据库应包括与缔约国有关的所有移民工人状态的详细信息，包括在缔约国工作的移民工人、途经缔约国的移民工人、缔约国出国务工人员、非正常移民工人、因父母出国务工而无人陪伴的留守儿童，以及人口贩运的受害者。数据应按照性别、年龄、国籍、出入境原因以及工作类型分列，为移民政策提供有效的指导，并促进《公约》各项条款的适用。

独立监测

19. 委员会欢迎缔约国于 2014 年设立独立的国家人权委员会，2016 年委员就职，2018 年 2 月申请认证；但对国家人权委员会得到的机构支持不足感到关切。

20. 委员会建议缔约国：

(a) 向独立的国家人权委员会提供必要的人力、技术和财力，以便其有效行使职能，包括按照缔约国在普遍定期审议框架下作出的承诺(A/HRC/28/13, 108.44)，处理移民工人的申诉；

(b) 向人权事务高级专员公署寻求技术援助，以确保国家人权机构完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)。

有关《公约》的培训和宣传

21. 委员会注意到缔约国在人权教育、培训和宣传方面所作的努力。但是，委员会感到关切的是，缺乏针对利益攸关方(包括司法和执法人员)的关于《公约》及其所载权利的专门培训方案。

22. 委员会建议缔约国：

(a) 制定关于《公约》所载移民工人及其家庭成员权利、性别问题和儿童权利的教育和培训方案，并确保向所有公务员和移民领域的工作人员建议这些方案，特别是向执法人员和海关官员、法官、检察官、领事官员、国家、区域和地方官员、社会工作者和民间社会组织成员；

(b) 加强与民间社会组织及媒体的合作，传播有关《公约》的信息，并在全国推广《公约》；

(c) 为社交媒体记者和地方当局组织培训课程，使他们充分了解并遵守《公约》。

民间社会的参与

23. 委员会感到关切的是，民间社会对委员会与缔约国的对话贡献甚微，缔约国与民间社会的协商不足，且缔约国为民间社会参与执行《公约》提供的支持不足。

24. 委员会建议缔约国：

(a) 考虑采取积极和系统的措施，就《公约》的执行以及双边协定的谈判和跟进，与民间社会及非政府组织进行协商；

(b) 加强对这些组织的支持，以便它们参与执行《公约》，包括在马达加斯加移民工人所工作的国家参与执行《公约》。

腐败

25. 委员会欢迎代表团在对话期间就缔约国打击腐败(包括国家警察在签发出生证和签证方面的违规行为，以及在移民工人证件方面的欺诈行为)的工作提供的信息。

26. 委员会建议缔约国加强努力，应对一切腐败案件，并建议缔约国彻底调查可能牵涉国家官员的案件，并实施适当的处罚。委员会还建议缔约国开展宣传活动，鼓励因腐败或欺诈行为而受害的移民工人及其家庭成员提出申诉，并让更多移民工人及其成员家庭了解他们可享有哪些免费服务。

2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

不歧视

27. 委员会注意到，缔约国《宪法》第 6 条保护个人不因性别、受教育程度、财富、出身、宗教信仰或意见而受到歧视，第 28 条保护个人在工作中不受到歧视。但委员会感到遗憾的是：

(a) 《宪法》以及关于就业和工作条件的国家立法均未禁止《公约》所列的全部歧视理由(见第 1 条第 1 款和第 7 条);

(b) 没有关于实际做法和案例的信息, 因此无法评估在多大程度上实现了《公约》保障的所有移民工人——无论他们是否正常移民——不受歧视的权利。

28. 委员会建议缔约国采取一切必要措施, 特别是修订法律, 以便:

(a) 根据《公约》第 1 条第 1 款和第 7 条, 确保其境内或受其管辖的所有移民工人及其家庭成员, 不论有没有证件, 均不受歧视地享有《公约》所载权利;

(b) 确保所有非正常移民工人、非正规部门的移民工人和过境移民工人均享有与国民同等的待遇。

移民女工

29. 委员会注意到, 缔约国的婚姻法禁止一夫多妻制和强迫婚姻等有害习俗。但是, 委员会对有资料表明存在这类做法感到关切, 这些做法是促使移民的原因。委员会还感到关切的是, 有限的经济机会迫使移民妇女和女童从事非正规活动, 从而遭到虐待, 特别是在家庭佣工等传统的女性就业部门。委员会还注意到, 关于移徙的国家立法没有明确和具体的规定, 以保护移民妇女免受基于性别的歧视或保障她们得到特殊保护。

30. 委员会建议缔约国根据关于移徙家政工人的第 1 号一般性意见(2011 年), 采取并实施措施, 保障所有移民女工、包括家庭佣工的权利, 方法如下:

(a) 根据平等和不歧视原则保护移民女工的劳工权利, 包括确保在移民的所有阶段为所有妇女和女童签发个人身份证件;

(b) 确保移民女工拥有社会保障、工资、劳动合同、离职权、补偿和诉诸法律的机会, 并启用劳动监察, 以有效监督家政工作的工作条件;

(c) 确保所有移民女工获得法律支助, 有机会诉诸司法和获得有效补救(包括在性骚扰案件中), 以及获得医疗服务, 包括性健康和生殖健康领域的服务;

(d) 建立甄选机制, 为考虑到性别问题的双边劳务移民方案挑选候选人;

(e) 在国内法中明文禁止对移民女工的性别歧视。

获得有效补救的权利

31. 委员会注意到代表团在对话期间提供的关于建立司法程序指导处的信息以及 2015 年为支持移民工人而设立的移民工人服务处的信息。但是, 委员会表示关切的是, 第 62-006 号法律第 15 条限制了驱逐程序下的移民工人上诉的可能性, 特别是提出行政上诉的可能性, 以及在紧急驱逐程序下无法使用这一补救措施。

32. 委员会建议缔约国采取必要措施, 确保移民工人及其家庭成员, 包括非正常移民工人及其家庭成员:

(a) 能够获得司法补救, 包括在跨境司法和遭到驱逐的情况下, 并且在《公约》所载权利遭到侵犯时能够在法院获得赔偿;

(b) 以他们能够理解的语言, 了解在《公约》所载权利遭到侵犯时他们可诉诸的司法及其他补救措施;

(c) 能够获得司法和警察、医疗、社保和住房服务，而不必担心他们作为非正常移民而遭到报复。

3. 所有移民工人及其家庭成员的人权(第 8 至第 35 条)

劳动剥削和其他形式的虐待

33. 委员会注意到缔约国通过了打击贩运、强迫童工劳动和色情旅游的立法措施。但是，委员会感到关切的是：

(a) 有资料显示，移民工人、包括儿童遭到劳动剥削、家庭奴役、强迫劳动和商业性剥削；

(b) 商业性剥削案件存在有罪不罚现象，色情旅游方面的法律没有得到执行；

(c) 缔约国没有提供数据，说明其境内移民工人，包括儿童遭受家庭奴役、强迫劳动和性剥削的情况，也没有提供信息，说明预防和根除这些做法的行动。

34. 委员会建议缔约国按照可持续发展目标(具体目标 8.8 和 16.2)：

(a) 确保劳动监察部门更经常地视察正常和非正常移民工人的工作，包括非正规部门的工作，并系统地向当局报告虐待案件；

(b) 大力实施其法律框架，对剥削移民工人、特别是家政工人的雇主，或强迫移民工人劳动和虐待移民工人的雇主，采取适当的惩处措施；

(c) 向遭受性虐待和劳动剥削的移民、特别是妇女和儿童，提供援助、保护以及充分的康复服务，包括社会心理康复；

(d) 确保执行工商企业与人权指导原则；

(e) 在下次定期报告中列入关于移民工人、包括非正常移民工人受剥削情况的信息。

正当法律程序、拘留和在法庭上的平等

35. 委员会注意到，《刑事诉讼法》第 53 条之二规定，法官有义务告知被告其有权从缔约国的注册律师中选择一名律师、或选择代理机构或任何人为其辩护。但是，委员会感到关切的是：

(a) 违反移民法的一律拘留，而不考虑个别情况和必要性；

(b) 缺乏关于拘留移民工人(包括非正常移民)的替代措施的信息，特别是针对无人陪伴的儿童和有子女的家庭的措施；

(c) 缺乏关于待驱逐移民工人被行政拘留的最高时限和拘留条件的信息；

(d) 以非正常移民为由对移民工人及其家庭成员实施行政拘留的案件，缺乏统计数据。

36. 委员会建议缔约国：

(a) 确保对移民的拘留仅作为一种最后采取的例外措施，拘留时间应尽可能短，基于个案的情况，特别是因为无法采取替代措施，并且在二十四小时内由独立和公正的司法当局进行审查；

(b) 采取替代措施，以代替对违反移民法以及待驱逐的移民工人及其家庭成员的行政拘留；

(c) 按照 2014 年在普遍定期审议框架下做出的承诺(A/ HRC/28/13, 第 108.118 段)，确保移民工人及其家庭成员，在无法避免拘留的特殊情况下，被安置在与普通囚犯分开的特殊设施中，且拘留条件符合《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)；

(d) 在下次定期报告中，提供按年龄、性别、国籍和/或出身列的详细信息，说明目前因触犯移民法而被行政拘留的移民工人的人数，以及拘留地点、平均拘留时间和拘留条件。

领事协助

37. 委员会满意地注意到，2017 年为海外马达加斯加人设立了保护和援助服务处。但是，委员会关切地注意到：

(a) 缔约国在马达加斯加移民工人所工作的缔约国(包括科威特和黎巴嫩)的外交和领事代表有限；

(b) 缺乏具体信息，说明向旅居海外的马达加斯加移民工人及其家庭成员提供的援助，包括向非正常移民以及受虐待者、被剥夺自由和/或被驱逐者提供的援助。

38. 委员会建议缔约国：

(a) 加强与马达加斯加移民工人及其家庭成员的目的地国，包括中国、科威特、黎巴嫩和其他海湾国家的合作，以确保在没有缔约国外交或领事代表的地方，保护海外马达加斯加移民工人及其家庭成员的权利；

(b) 加强其外交或领事服务的能力，以便有效履行保护和促进马达加斯加移民工人及其家庭成员(包括被剥夺自由者或被驱逐者)权利的任务。

出生登记和国籍

39. 委员会注意到缔约国为减少无国籍状态而采取的立法措施。但委员会感到关切的是，缔约国境内存在大量无国籍人士，并且：

(a) 缺乏相关资料，说明在何种条件下马达加斯加出国务工人员的子女以及在马达加斯加工作的外来移民的子女可在出生时或以后获得登记，并拥有认可的原籍国的国籍；

(b) 加入缔约国国籍困难重重；

(c) 根据 1961 年 7 月 1 日第 1236 号法令设立无国籍问题委员会的延迟。

40. 委员会建议缔约国：

(a) 确保所有马达加斯加出国务工人员的子女以及在马达加斯加工作的外来移民的子女在出生时得到登记，为推迟的登记提供便利，并确保他们获得身份证明文件，按照可持续发展目标(具体目标 16.9)和普遍定期审议框架下的承诺(A/HRC/28/13, 第 108.62 段)，与缔约国境内移民工人(包括非正常移民、无国籍人和无身份证件的人)的原籍国合作，以承认他们的国籍，并向移民工人及其家庭成员宣传出生登记的重要性；

(b) 简化以下人员的入籍程序：在马达加斯加出生的外国人子女、无国籍人子女或无权向国外出生的子女传递其国籍者的子女；

(c) 为执行第 61-025 号法律和设立无国籍问题委员会分配必要的人力、技术和财力；

(d) 加入《减少无国籍状态公约》。

职业培训

41. 委员会注意到缔约国 2015 年通过了国家就业和职业培训政策。

42. 委员会建议缔约国分配必要的人力、技术和财力，执行国家就业和职业培训政策，并按照《公约》第 43 条(b)项和(c)项，确保移民工人与国民同等地参与相关方案。

汇出收入和储蓄的权利

43. 委员会注意到代表团在对话期间就出国务工的马达加斯加人和缔约国外来移民工人的资金流动提供的信息。但是，委员会感到关切的是，没有提供信息，说明与金融机构结成了哪些伙伴关系，为收入的转移提供便利，也没有说明移民工人将收入和储蓄汇往原籍国必须承担的费用。

44. 委员会建议缔约国在下次定期报告中提供资料，说明：

(a) 移民工人将收入和储蓄汇往原籍国必须承担的费用；

(b) 根据可持续发展目标的具体目标 10(c)，为便利向马达加斯加汇款而采取的措施；

(c) 对金融机构采取了哪些银行业监管和控制措施，以防止归国的移民工人支付过高的费用和手续费。

4. 有证件或身份正常的移民工人及其家庭成员的其他权利(第 36 至第 56 条)

自由选择职业

45. 委员会感到遗憾的是，第 062-006 号法律第 8 条允许对移民工人可从事的职业加以限制，该法第 9 条禁止移民工人从事非居留证上登记的职业。

46. 委员会建议缔约国保证其境内的移民工人有权自由选择有报酬的活动，并使关于居住和居留许可的法律、规章和做法符合《公约》第 52 条的规定。

5. 增进工人及其家庭成员国际移徙的合理、公平、人道和合法的条件(第 64 至第 71 条)

具有国际移民背景的儿童

47. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供资料，说明留守儿童和返回缔约国的儿童数目，以及缔约国为帮助他们重返社会所采取的政策。

48. 委员会建议缔约国，按照保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号(2017 年)和儿童权利委员会第 22 号(2017 年)联合一般性意见——具国际移民背景儿童的人权问题一般性原则，以及保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号(2017 年)和儿童权利委员会第 23 号(2017 年)联合一般性意见——原籍国、过境国、目的地国和返回国在具国际移民背景儿童的人权方面的国家义务：

(a) 采取一项综合性战略，特别是通过教育、创业、培训和社会行动领域的方案，促进和保护马达加斯加出国务工人员的子女和家庭的权利，并为此与当地和原籍国的民间社会行为体进一步合作；

(b) 在下次定期报告中，说明为马达加斯加移民工人回国后的安置和重返社会，包括与留守国内的子女团聚，采取了哪些措施。

与过境国和目的地国的国际合作

49. 委员会欢迎代表团在对话期间提供的关于与沙特阿拉伯、毛里求斯和黎巴嫩谈判双边协定的信息。委员会还注意到缔约国与科摩罗于 2016 年续签了《框架协定》。然而，委员会感到遗憾的是：

(a) 缺乏关于缔约国可能与其他接收马达加斯加移民工人的国家，例如中国、印度和科威特的双边协定的信息；

(b) 与沙特阿拉伯的谈判进展缓慢，并且在批准《公约》之后尚未审查 1967 年、1969 年和 1973 年与法国的协定。

50. 委员会建议缔约国：

(a) 加强努力，与沙特阿拉伯、毛里求斯和黎巴嫩以及所有接收马达加斯加移民工人的国家签署双边协定，以促进正常移徙，确保健康、公平和人道的条件，并确保其国民有机会根据《公约》寻求保护和援助，包括必要时向领事部门寻求法律援助，以捍卫其权利；

(b) 确保这些双边协定充分遵守《公约》规定、第 1 号一般性意见、关于身份不正常的移民工人及其家庭成员权利的第 2 号一般性意见(2013 年)，以及第 3 号和第 4 号一般性意见。

招聘机构

51. 委员会满意地注意到缔约国于 2015 年 6 月 11 日通过了第 20307/2015/MEETFP 号法令，该法令规定了发放和撤销私营招聘机构许可证的程序以及这类机构的义务。然而，委员会感到关切的是，有资料显示，非正规机构继续从事招聘活动，包括招聘儿童。

52. 委员会建议缔约国按照《有尊严移民的达卡原则》：

(a) 开发业务工具，协助雇主、招聘机构和政府与国际移民组织合作，实施 2015 年 6 月 11 日第 20307/2015/MEETFP 号法令，以促进并加强道德和透明的招聘和就业程序；

(b) 加强对招聘机构的控制和检查，以确保为移民工人提供适当的工作条件；

(c) 建立有效的起诉违规招聘机构的制度。

非正常移民和人口贩运

53. 委员会注意到缔约国通过了关于打击人口贩运的法律和国家政策。然而，委员会对以下方面表示关切：

(a) 缔约国境内存在非正常移民及其家人，保证金和居留证费用高昂导致他们无法获得正常身份；

(b) 有资料显示，人口贩运网络将缔约国作为跳板；

(c) 有资料显示，2013 年 8 月 6 日第 2013-594 号法令禁止向高风险国家派遣马达加斯加工人，助长了非正常移民，导致移民工人在沙特阿拉伯、黎巴嫩和中国遭到贩运；

(d) 人们对司法机构缺乏信心并担心受到打击，导致贩运人口、家庭奴役和性剥削等罪行的定罪率低；

(e) 有资料显示，不能保证向所有贩运受害者提供支助、康复、融入和赔偿服务。

54. 委员会建议缔约国根据第 2 号一般性意见以及人权事务高级专员公署建议的《关于人权与人口贩运问题的建议原则和准则》：

(a) 采取适当措施，制定使非正常移民工人身份正常化的程序，并确保他们了解这些程序；

(b) 分配充足的预算资源，改善边境管理，并就人口贩运问题加强对边境官员、法官、检察官，劳动监察员、教师、医务人员和缔约国使领馆工作人员的培训；

(c) 制定双边协定，确保移民工人免受虐待和剥削，而不是禁止移民前往特定目的地；

(d) 执行关于侦查和审理人口贩运案件的程序指南，以确保对所有贩运人口行为和 Related 罪行，包括共同犯罪，进行调查、起诉和迅速有效的惩处，并确保犯罪行为的所有受害者和证人(包括儿童)均享有《公约》所保障的保护；

(e) 确保所有贩运受害者，不论他们是否有能力或是否愿意作证，都能获得法律、心理、医疗和社会援助，以及住所和赔偿，并执行关于照顾受害者的指南。

6. 传播和后续落实

传播

55. 委员会请缔约国确保以本国官方语言向各级相关国家机构(包括政府部委、议会、司法部门和地方当局)以及非政府组织和民间社会的其他成员及时传播本结论性意见。

技术援助

56. 委员会建议缔约国进一步寻求国际援助, 依照《2030 年可持续发展议程》落实本结论性意见所载各项建议。

后续落实结论性意见

57. 委员会请缔约国在两年内(即 2020 年 10 月 1 日前)提供书面材料, 说明上文第 8、第 20、第 38 和第 50 段所载建议的落实情况。

下次定期报告

58. 委员会请缔约国在 2023 年 10 月 1 日前提交第二次定期报告。缔约国不妨采用简化报告程序提交报告。委员会提请缔约国注意其协调准则(HRI/GEN.2/Rev.6)。