



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
2 May 2014
Chinese
Original: English

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

关于菲律宾第二次定期报告的结论性意见*

1. 2014年4月3日至4日，委员会举行了第249和250次会议(CMW/C/SR.249和SR.250)，审议了菲律宾的第二次定期报告(CMW/C/PHL/2)。2014年4月11日，委员会举行了第260次会议(CMW/C/SR.260)，通过了下述结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交的第二次定期报告，答复了报告前预先开列的问题单，并由菲律宾劳务和就业事务部长，Rosalinda Dimapilis Baldoz为团长；菲律宾常驻日内瓦联合国代表 Cecilia B. Rebong为联合团长，包括代表外交部、劳务和就业事务部、菲律宾海外就业管理局、司法部、和总统人权委员会等五位副部长以及其他各位政府官员组成的大型高级别代表团，提供了口头补充资料。这使得委员会可深入了解，缔约国为执行《公约》所奉行的广泛且深化的法律和政策框架。

3. 委员会承认，菲律宾首先是一个有多达一千万以上移徙工人在海外打工的移徙工人来源国，在保护该国海外移徙工人方面取得了的进展。然而，该国作为移徙工人的来源、过境和目的地国，依然面临若干挑战。

4. 委员会注意到，有些菲律宾移徙工人就业的国家尚未加入成为《公约》的缔约国，可构成移徙工人享有《公约》规定权利的障碍。

* 委员会第二十届会议通过(2014年3月31日至4月11日)。



B. 积极方面

5. 委员会重申其赞赏缔约国为菲律宾海外工人设置涵盖所有移民各阶段过程的多重方案和扶助结构，证实了为解决海外移徙工人需求，表现出的高度政治意愿。委员会尤其赞赏，缔约国重新审议提高移徙工人权利和加强方案执行工作、能力建设和资源合理化的政策。

6. 委员会欢迎采取积极步骤，通过了下列文书：

(a) 2009年8月通过了《妇女大宪章》(共和国第9710号法案)；

(b) 2010年3月通过了经修订的《移徙工人和海外菲律宾国民法》(共和国第10022号法案)；

(c) 创建海外筹备和应对小组的第34号执行令，拟为陷入危机的移民提供紧急援助；2011年4月，关于重启总统防止非法招工问题特别工作队的第41号执行令；和防止非法招工，提高移徙工人对受雇前和离境就职前须知认识的运动；

(d) 2012年为协调构成菲律宾与其他国家之间达成的双边劳务协议，应颁布的指南和程序(第28号行政令)；

(e) 2013年1月28日通过的《家庭雇工法》(共和国第10361号法案)；和

(f) 2013年1月《扩大的反人口贩运法》(共和国第10364号法案)，规定要增强对贩运受害者和服务提供方的保护。

7. 委员会欢迎缔约国批准下列国际文书：

(a) 《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任择议定书》—2012年4月17日；和

(b) 国际劳工组织(劳工组织)(2011年)关于家庭雇工从事体面工作的第189号公约2012年9月5日。

C. 主要关注问题，提议和建议

1. 一般执行措施(第73和84条)

立法和适用

8. 委员会赞赏详情阐述了如何确切建立构成常规移民基础结构部分的必要法律和政府框架及其它切实可行的措施。然而，委员会注意到，缔约国尚未提供详情资料充分阐明，采取了哪些执行委员会先前结论性意见(CMW/C/PHL/CO/1)的法律和实际措施。委员会重申其先前的建议(CMW/C/PHL/CO/1, 第40和44段)着力防止菲律宾国民非法移民，并包括通过创造就业的措施，加强重新融合议案。

9. 缔约国必须执行委员会针对缔约国提出的所有建议，并采取必要的步骤，确保国家法律和政策符合《公约》的条款。
10. 委员会关切，《移民法》第 29 条(a)款第(2)项，出于移徙工人患有传染病或医病，或怀孕原因，允许禁止入境或驱逐，不论应招聘从事何种工作的移徙工人，均可形成对移徙工人歧视的结果。
11. 委员会在注意到颁布了《反艾滋病毒/艾滋病歧视法》之际，建议缔约国修订《移民法》，以避免基于健康状况，包括不论是真正或被视为感染艾滋病毒，还是怀孕原因，对移徙工人的歧视，确保任何体检系出于自愿，且避免强迫性做法。
12. 委员会关切尚无充分资料，包括统计数字列明，2006 年“家政服务雇工方案”保护受雇从事家政服务移徙工人权利的实效。
13. 委员会建议，缔约国评估 2006 年家政服务雇工方案的实效，并具体监督海外雇主是否履行合同，充分支付薪酬和提供劳务福利，以及缔约国在下次定期报告中列入相关的质量信息和统计数据。
14. 委员会注意到，缔约国尚未依据《公约》第 76 和 77 条发表声明，承认委员会受理缔约国和个人来文的主管职责。
15. 委员会重申其先前的建议，并鼓励缔约国考虑尽快依据《公约》第 76 和 77 条规定发表声明(CMW/C/PHL/CO/1, 第 18 段)。
16. 委员会注意到，缔约国尚未加入劳工组织(1970 年)关于设定最低工资的第 131 号公约；劳工组织国(1988 年)关于建筑业安全和健康问题的第 167 号公约，或劳工组织(1997 年)关于私营劳务机构的第 181 号公约。
17. 委员会请缔约国考虑加入劳工组织(1970 年)关于设定最低工资的第 131 号公约；劳工组织国(1988 年)关于建筑业安全和健康问题的第 167 号公约，或劳工组织(1997 年)关于私营劳务机构的第 181 号公约。

收集数据

18. 委员会感兴趣地注意到统计数字扩大了涵盖菲律宾移徙工人流量的范围，并欢迎缔约国致力于在外交部、海外工人福利管理局、菲律宾海外就业事务管理局和移民局之间实现一系列电子信息资料的共享。然而，委员会注意到，存在着若干部门自设的信息系统，由此造形成中央掌控分类数据的缺失，无法评估对《公约》的执行情况，尤其无法知道菲律宾海外移徙工人的情况及其就业状况；本国境内返回者和过境移民；妇女和无人陪伴儿童以及外籍移徙工人，包括季节性移徙工人的境况。
19. 委员会在重申其先前建议(CMW/C/PHL/CO/1, 第 20 段)的同时，鼓励缔约国创建一个良好、中央掌控和全面的数据中心，涵盖《公约》所涉各方面的资料，并尽可能多地列入各种分类数据，以便利于颁布落实《公约》条款的移民政

策。缔约国应确保共享的政府移民信息系统获得充分的人力和财力资源；应增强该国驻外各使领馆配合，共同汇编数据，以及除其它措施之外，应致力于系统地评估非法移民的状况。

《公约》的培训和宣传

20. 委员会注意到，尚无未充分明确编制《公约》培训方案和材料的目标对象，以及拟采取何举措，在包括国家、区域和地方各级政府机构和民间社会组织在内的各利益攸关方之间开展宣传。

21. 委员会鼓励缔约国：

(a) 加强对所有从事移民事务的工作人员，特别是警察和边境管控人员，法官、检察官和负责领事事务人员，以及国家、区域和地方各级政府人员和社会工作者开展有关《公约》权利的培训；

(b) 采取深入步骤，确保以缔约国境内所有常用语言，尤其通过应聘前和离境就职前的定向指导座谈会方式，致使移徙工人知晓依据《公约》规定他们应享有权利的信息和指导；和

(c) 继续与民间社会组织和传媒，包括在各省内携手开展宣传和推广《公约》的工作。

2. 一般原则(第 7 和 83 条)

不歧视

22. 在颇为关注地注意到缔约国法律列有不歧视的原则的同时，委员会遗憾地感到，外籍工人只有在有限和条件下，诸如按对等条件，才可享有一些基本的权利，这系属违反《公约》的做法。

23. 委员会重申其先前的建议指出，行使人权并不基于对待的原则，且建议缔约国修订国内法，从而遵循《公约》第 1 和 7 条规定，让该国境内的所有移徙工人及其家属都能不受任何歧视地享有《公约》规定的权利。

获得有效补救的权利

24. 在注意到缔约国设立了保护海外移徙工人权利的措施和机制之际，委员会表示关切长期存在着一些有碍诉诸司法，包括拖延审理的障碍、腐败和滥权现象，诸如一些外国服务、劳务和福利事务人员剥削在海外打工陷入困境菲律宾妇女的情况。委员会还关切，没有为应对非法招聘案情提供的法律援助；申请法律基金援助的途径有限；以及向菲律宾海外就业事务管理局和菲律宾海外劳务管理局投诉数量低的情况。委员会注意到，既无资料阐述现行行政和司法补救办法；也无关于移徙工人诉诸和获得补救的状况，以及派驻海外外交和领事事务人员不但人手不足，而且也不太充分了解各雇用国内可诉诸的补救办法。

25. 委员会建议缔约国应：

(a) 调查和惩处所有涉及公务员的腐败案件；落实监察公务员滥权情况的机制，并增强菲律宾工人资源中心的保障措施；

(b) 系统地向移徙工人及其家庭成员，包括那些处于非法移民状况的人通告可诉诸的现行司法及其它补救措施；并保障他们平等地诉诸申诉程序和包括通过法律援助基金，获得有效的法律援助，以及当他们依据《公约》应享有的权利遭到侵犯时，可诉诸法庭及其它机制，以获得补救；和

(c) 拨出充足的物质资源和由负有主管职责的外交服务、劳务和福利工作人员，有效开展海外工作，并确保定期增强建立上述人员的能力和技能，与各相关民间社会和工人社区合作，诉诸各雇用国境内，尤其是那些被列为“高度问题”的就业国境内的现行补救措施。

26. 委员会承认缔约国致力于移徙工人及其家庭成员的权利；然而，委员会关切地注意到，菲律宾未确立一项维护移徙工人权利的综合性使命，而且缺乏充分的财力和人力资源开展有效的工作，而且并无遴选和撤销各主管专员明确和透明的程序。

27. 委员会请缔约国：

(a) 授命菲律宾人权委员依据《公约》有效履行增进和保护移徙工人及其家庭成员权利的任务；

(b) 提供充分的财力和人力资源，以使人权委能全面遵循《巴黎原则》，有效履行其任务(大会第 48/134 号决议，附件)；和

(c) 确立明确和透明的专员遴选和撤职程序。

3. 所有移徙工人及其家庭成员(第 8 至 35 条)

28. 委员会关切地注意到，可否获批工作许，是以能否获得就业为依据，而失业即意味着丧失工作许可，从而会给移徙工人带来陷入法律窘境的影响。

29. 委员会建议缔约国使其法律和做法符合《公约》第 8 条第 1 款，并确保一旦移徙工人失业，不会过早地吊销移徙工人为就业目的在该国境内的居住权。

30. 委员会赞赏地注意到，为增进和扩大缔约国领事事务，包括在雇用女性工作人员和福利事务监管员方面取得的进展。然而，委员会关切地注意到，缔约国主管领事事务的人手不足，以及该国领事馆未向海外移徙工人通告，尤其面对剥夺自由和/或驱逐令，如何诉诸保护和援助的信息。

31. 委员会建议缔约国采取深入的步骤，扩建领事事务队伍，从而使该国的领事服务可采取更有效的应对举措，以便在必要时，保护和增强菲律宾移徙工人及其家庭成员的权利，尤其可向任何被剥夺自由或面临驱逐令的人提供必要的援助。委员会还建议，缔约国通过各驻外使领馆为担保(Kafalah)制的受害者，特别

是海湾国家境内的受害者，提供援助，从而可有效举报、调查和惩处所有剥削和侵权案情。

32. 委员会关切，尽管缔约国作出了努力，然而，在若干东道国境内，菲律宾的海外移徙工人，特别是女性家庭雇工，仍然遭受广泛的剥削和虐待。

33. 委员会建议缔约国继续：

(a) 监督和评估劳务来源国和目的地国之间双边和多边劳务协议和备忘录的执行情况以及其它保护措施，确保菲律宾海外务工人员，特别是女工，切实享有《公约》所列的各项权利；

(b) 解决担保制度，特别是海湾国家境内受害移徙工人的处境，并考虑提出这个问题，以期争取各相关国家政府废除担保制，以及在相关民间社会活动人士的参与下，与接受菲律宾移徙工人的国家达成具体的双边协议，增强对具体类别工人，特别是女工的保护，以防遭受剥削和侵害；和

(c) 向按担保制度前往各国的移徙工人及其家庭成员提供相关管控框架和权利与福利方面的充分信息，作为受雇前和离境就职前定向指导座谈会的部分内容。

34. 虽然委员会承认，缔约国采取了各步骤，为海外出生的菲律宾移徙儿童提供流动出生登记服务，然而，委员会关切报告称，在有些情况下，海外菲律宾移徙儿童难以获得出生登记，包括那些处于非移徙境况的儿童，例如，由于与外交派驻机构的距离和费用问题等，难以办理登记。

35. 委员会鼓励缔约国采取进一步的举措，拓展为各目的地国合法和非法移徙工人子女进行登记的工作，并更新相关的数据库。

4. 有文件登记或合法境况的移徙工人及其家庭成员的其它权利(第 36 至 65 条)

36. 委员会表示关切，《劳动法》第 269 和 272 条(b)款阻碍缔约国境内的移徙工人行使结社自由权和组建或加入工会的权利，

37. 委员会建议缔约国应采取一切必要的措施，包括修订立法确保移徙工人及其家庭成员，依据《公约》第四十条行使构建社团和工会的权利。

38. 委员会赞赏缔约国依据《海外缺席表决法》，努力促参与公共事务权和行使表决权，选举总统和副总统以及参议员和政党名单代表，但遗憾地感到，海外菲律宾移徙工人对 2013 年 5 月全国大选的参与比例颇低的状况。

39. 委员会建议缔约国加强努力，确保为居住在海外的菲律宾移徙工人提供登记和参与总统和全国选举的便利，保障他们的表决权；缔约国继续奉行通过邮寄和互联网进行表决的方式，并确保为落实海外投票表决，拨出充足的资金。

40. 在赞赏地注意到缔约国通告称，外籍移徙工人可自由地汇回他们所有或部分收入的同时，委员会注意到，根据《劳动法》第 22 条规定在海外打工的某些

类别菲律宾工人，诸如海员，据称必须将他们外汇收入的 80%，汇回给缔约国境内的家人和受抚养子女及其他受益人。

41. 委员会建议缔约国审议这方面的立法，并使之符合《公约》第 47 条，从而移徙工人可将按本人的愿望转汇收入和储蓄款。

5. 增进国际移徙工人及其家庭成员享有的良好、平等、人道和合法的条件
(第 64 至 71 条)

42. 在承认缔约国致力于奉行讲道德的招聘原则，诸如遵循《聘用人员机构道德守则》，以及致力于加强聘用机构经营许可颁发制度的同时，委员会关切私营机构继续征收过度就业安置费的做法，往往提供不完全的信息，可造成接受低于可接受的最低工资的薪酬，并剥夺其它劳务福利，由此成为外国侵害性雇用方的中介。

43. 委员会建议缔约国采取下列措施：

(a) 加强对私营招聘机构的监管制度，并加强监控招聘机构经营许可的发放制度；

(b) 增强招聘监督和巡察，以防止招聘机构征收过度高额的服务费，并防止成为国外侵害性雇用方的中介；

(c) 确保私营招聘机构为寻求海外就业的个人提供完整的资料以及这些机构确保切实享有商定的就业福利，特别是薪资；

(d) 调查和惩罚雇用方的非法行为，以揭露各种不良做法；和

(e) 对打算前往海外就业的人采取“不征收就业安置费”的政策。

44. 委员会注意到缔约国力争包括通过实验性教育、创业和培训方案，确保实地移徙儿童和那些留守原籍国儿童的福利。然而，委员会关切，这类措施的数量有限，而这些措施首先依赖于民间社会的投入和参与，并关切这些原籍国留守儿童易遭受暴力、虐待、忽视和剥削之害的情况。委员会还遗憾地感到，尚不明确采取了哪些措施促进菲律宾移徙工人返回之后的安置和重新融合及与留守原籍国子女的团圆。

45. 委员会回顾其先前的建议并建议缔约国：

(a) 开展全国范围对移徙儿童实地情况和留守原籍国儿童情况的调研，确定这类人口的结构状况，以指导该国的政策和方案；和

(b) 采取综合性战略，尤其是通过教育、创业、培训和社区福利方案，促进和保护菲律宾工人女子和家庭的权利，并深化落实与实地和原籍国民间社会行为方的合作；

(c) 缔约国的下次定期报告提供资料，阐明采取了哪些措施，促进菲律宾工人返回后的重新安置和融合及与留守国内女子的团圆。

46. 委员会注意到缔约国力争防止和打击人口贩运，包括“反贩运机构间委员会”和“菲律宾反贩运数据库”的投入运作，且尤其注意到，这几年来数量众多的人贩子被判罪，为此，审判了 121 起人口贩运案，涉及 140 名人贩子罪犯，340 名贩运受害者。然而，委员会表示关切，据委员会了解到的情况，由于执法困难，对人口贩运，特别是贩运妇女和儿童案的追缉比率仍偏低，因为非法招聘往往与被贩运的人口或与国外招聘机构相交结。委员会还关切地注意到，许多法官，检察官、社会工作任务和执法人员显然没有充足的反人口贩运知识，因此，阻碍了有效地调查、追缉和惩处反动人口行为和为受害者提供援助。

47. 委员会建议缔约国加强努力，加大执行国家战略计划的力度，打击人口贩运，特别是贩运妇女和儿童行径，为此，应采取包括如下措施：

(a) 加强核实确切身份和移交机制，以增强对贩运受害者的援助；

(b) 及时、有效和公正地调查、追缉和惩处所有贩运人口行径及其它相关罪犯，并迅捷地处置揭露非法招聘方的举报案件；

(c) 加强支助、康复、保护和补救机制，包括国家资助的社会康复服务机构和援助，向警方举报贩运人口事件，确保从省至地方各级为所有遭贩运受害者提供这类服务和援助；

(d) 增强对警官、执法人员、法官、检察官、劳工巡察员、教师、卫生工作人员和缔约国驻外使领馆人员的培训，并分发《贩运人口、非法招聘和童工问题处理程序手册》和《调查人员、诉讼人员、劳工巡察员和服务提供商处置贩运人口务工问题手册》；

(e) 在所有公交始发/终点站悬挂公共宣传材料，以开展有关贩运和保护移民问题的公众教育；和

(f) 系统地收集关于贩运人口问题的分类资料。

6. 后续行动和宣传

后续行动

48. 委员会请缔约国在其第三次定期报告中列入详情资料，阐明为后续落实本结论性意见所载建议采取了哪些措施。委员会建议缔约国应采取一切适当措施，确保上述建议得到执行，包括将转达这些建议以供政府和座谈会以及各级地方主管机构考虑并采取行动。

49. 委员会请缔约国让民间社会组织更密切地参与编纂缔约国的第三次定期报告，和执行本结论性意见提出的各项建议。

宣传

50. 委员会还要求缔约国，尤其是公共机构和司法机构，非政府组织及其它民间社会成员，包括各国所有各省的各级机构，广泛宣传上述结论性意见，并提醒他们关注在海外打工的菲律宾移民以及菲律宾境内过境或居住的外籍移徙工人。

7. 下次定期报告

51. 委员会请缔约国在 2019 年 5 月 1 日之前提交其第三次定期报告。此外，缔约国不妨遵循简化报告程序行事，回复委员会据此汇编并发送缔约国的问题单。缔约国对该问题单的答复构成依据《公约》第 73 条规定编撰的报告，缔约国则不必提交传统的定期报告。这是经 2011 年 4 月委员会第十四届会议通过后，新推出的一项任择程序(见，A/66/48, 第 26 段)。
