



## 保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General  
26 September 2012  
Chinese  
Original: English

保护所有移徙工人及其  
家庭成员权利委员会

### 委员会第十七届会议(2012年9月10日至14日)通过的关于 波斯尼亚和黑塞哥维那第二次定期报告的结论性意见

#### 波斯尼亚和黑塞哥维那

1. 委员会在2012年9月11日和12日举行的第207次和208次会议(CMW/C/SR.207和208)上审议了波斯尼亚和黑塞哥维那的第二次定期报告(CMW/C/BIH/2)。在2012年9月13日举行了第211次会议上,委员会通过了以下结论性意见。

#### A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交了内容详尽的第二次定期报告,并赞赏与该代表团举行的坦诚且具有建设性的对话。委员会感谢缔约国对问题清单作了详尽的答复,并感谢代表团所提供的补充资料。

3. 委员会注意到,许多雇用波斯尼亚移徙工人的国家尚未成为《公约》的缔约国,对这些工人享有《公约》所赋予其的权利构成了障碍。

#### B. 积极方面

4. 委员会赞赏地注意到通过了以下立法措施:

(a) 《刑事法典》关于人口贩运和偷运移民定义的第186和189条的修正,2010年;和

(b) 《禁止歧视法》,2009年,在申诉者已确立表面案件的民事诉讼程序中将举证责任转由被告负责提供。

5. 委员会欢迎通过新的 2012 至 2015 阶段《移民与庇护及相关行动计划战略》，2012 年 6 月。
6. 委员会满意地注意到缔约国批准了以下国际条约：
  - (a) 《残疾人权利公约》及其《任择议定书》，2010 年；
  - (b) 《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》，2012 年；
  - (c) 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，2012 年；和
  - (d) 国际劳工组织第 181 号关于私营就业机构公约(1997 年)，2010 年。

### C. 关注的主要问题、意见和建议

#### 1. 一般执行措施(第 73 和 84 条)

##### 立法和适用

7. 委员会注意到缔约国尚未成为家政工人良好工作的劳工组织第 189 号(2011)公约的缔约国。
8. 委员会请缔约国考虑批准劳工组织第 189 号公约。
9. 委员会注意到缔约国仍然没有作出《公约》第七十六和第七十七条所规定的声明，承认委员会有权受理来自缔约国及其个人的来文。
10. 委员会重申其建议：缔约国作出《公约》第七十六和第七十七条所规定的声明(CMW/C/BIH/CO/1, 第 14 段)。
11. 委员会注意到缔约国内复杂的政治结构，但委员会仍然关注在《公约》所涵盖的某些领域，例如就业、教育和社会保障等方面不同实体的立法各异。
12. 委员会建议缔约国鼓励各实体统一其立法以确保缔约国内的移徙工人能够充分地享有《公约》所涵盖的各种权利，特别享有就业、教育和社会保障领域内的各项权利。
13. 委员会注意到 2012 年 4 月部长理事会向议会提交了修订《关于外国人流动和滞留以及寻求庇护法》的新的法律草案供议会通过。
14. 委员会促请缔约国确保修订《关于外国人流动和滞留以及寻求庇护法》的新的法律草案完全符合《公约》的条款并且立即通过这一新法律草案。

##### 数据收集

15. 委员会注意到缔约国努力改进与移民相关问题的数据收集，例如由安全部拟定了移民概况，汇编了有关非法越境数据，该国代表团提供了政府决定进行新的人口普查的资料。然而，委员会关注缺乏有关在国外工作的波斯尼亚公民人数的数据。此外，委员会感到遗憾的是没有关于非法移徙工人及其家庭成员的人

数、就业状况和获得基本服务的全面资料和数据。委员会提到此类信息是了解缔约国移民状况和评估《公约》实施情况所必不可少的。

16. 委员会建议缔约国继续努力确保数据收集系统考虑到《公约》的所有方面，并且按照性别、年龄、民族和就业领域分类收集资料和统计数据。特别是，委员会建议缔约国在其下次定期报告内提供有关在国外工作的波斯尼亚公民人数的分类资料，以及移徙工人及其家庭成员的分类资料，包括居住在缔约国内非法移徙工人及其家庭成员的分类资料；提供有关移徙工人的就业领域与条件；有关其享有《公约》所规定的各项权利的情况。如果没有准确的资料，委员会希望收到基于研究或估计的数据。

#### 《公约》的培训和宣传

17. 委员会注意到缔约国为公务人员提供了有关移民和贩运人口的培训，其中包括《公约》条款的适用性。然而，委员会重申其关注没有采取措施在某些机构和其他利益相关者，特别没有在移民服务中心和民间社会组织中宣传《公约》和促进《公约》(CMW/C/BIH/CO/1, 第 17 段)。

18. 委员会建议缔约国：

(a) 采取必要措施确保移徙工人及其家庭成员能够得到有关《公约》规定其权利的资料；和

(b) 继续与移民服务中心和民间社会组织合作在所有利益相关者中促进和宣传《公约》。

## 2. 一般原则(第 7 条和 83 条)

### 不歧视

19. 委员会关切地注意到 2009 年通过的《禁止歧视法》与实体、区域和市镇一级的相关法律和条款并不完全相符，而这是该法律第 24 条所要求的，这可能不利地影响移徙工人及其家庭成员平等地享有《公约》所规定其的各项权利。委员会还重申其关注：有关实施不歧视原则的资料不够，而这是现有法律框架所规定的(CMW/C/BIH/CO/1, 第 19 段)。

20. 委员会建议缔约国在明确界定的时间框架内完成不歧视法律框架的统一工作，并在其下一次定期报告内提供有关在涉及移徙工人方面实施《禁止歧视法》的详细资料。

### 有效补救权

21. 委员会关注据报告，在缔约国内作为歧视受害者的移徙工人及其家庭成员很难获得有效补救。在这方面，委员会注意到检察官办公室从移徙工人那收到的申诉数量非常少。

22. 委员会促请缔约国：

(a) 确保移徙工人及其家庭成员，包括那些非法移徙工人和家庭成员在其《公约》的权利遭到侵犯时能够与缔约国的国民一样平等地在法庭提出申诉和获得有效补救；和

(b) 向移徙工人及其家庭成员，包括那些非法移徙工人及其家庭成员宣传有关其能够获得的司法及其他补救。

3. 所有移徙工人及其家庭成员的人权(第 8 至 35 条)

23. 委员会关注该国代表团没有提供任何资料表明已有到位的政策确保实施欧洲共同体和缔约国之间关于重新接纳无权居住者的协议，并且没有任何《协议》规定的移徙工人的程序保障。

24. 参照《公约》第二十二条，委员会请缔约国：

(a) 确保缔约国和东道国家之间签订的目前和今后的重新再接纳协定包括移徙工人的适当程序保障；和

(b) 根据《公约》的条款实施与欧洲共同体签署的协定，并在下次定期报告内向委员会提供有关实施的资料，资料还应该包括根据这项《协议》重新接纳的移徙工人的个别案件的案例以及统计数据。

25. 委员会关注根据《外国人的流动与滞留以及寻求庇护法》有关居留的裁决(“监督下的安置”)缺少程序保障，特别是：

(a) 事实上，《外国人的流动与滞留以及寻求庇护法》规定在特殊的情况下可延长居留时间至 180 天以上，该法中对移徙工人的行政拘留没有时间限制；

(b) 可能发布拘留命令，将处于对驳回申请居留允许裁决提出上诉的移徙工人置于监督之下；

(c) 事实上，只有对一名移徙工人的滞留的合法性作出最后决定才延长居留允许，这使相关的移徙工人处于非法和脆弱性的状态之下；

(d) 对移徙工人或其家庭成员的拘留命令提出上诉所能获得的资料和法律援助极其有限；和

(e) 据报告，实际上，凡是没有有效许可证进入缔约国、滞留在缔约国或在缔约国从事有报酬的活动而被抓捕的移徙工人往往被拘留，这与该国代表团在对话中所提供的资料相反。

26. 根据《公约》第十六条，委员会建议缔约国：

(a) 修订《外国人的流动与滞留以及寻求庇护法》以界定不可减损的最长行政拘留期，从而防范长期或无限制的拘留；

(b) 在行政或司法主管当局尚未外国人事务服务部的移民滞留合法性决定上诉作出裁决之前，考虑延长其居留允许；

(c) 逐案确保只有在万不得已的情况下才对移徙工人，包括那些非法移徙工人下达拘留令，并且要严格地遵守可适用的国际标准；

(d) 确保移徙工人能够得到法律援助以及有关对下令拘留他们的裁决进行上诉的补救信息，并且在下一次定期报告内提供有关的资料，包括非法移徙工人获得法律援助的案例；和

(e) 确保被拘留的移徙工人能够及时地获得有效法律补救。

27. 委员会强调其关注有信息表明被剥夺公民权的移徙工人被长期拘留 (CMW/C/BIH/CO/1, 第 21 段)，以及将他们驱逐到他们可能面临遭受虐待严重风险的国家内。委员会还深切地注意到委员会没有收到移徙工人获得法律援助的任何信息。

28. 委员会建议缔约国确保被剥夺其公民权的移徙工人能够获得有效的法律补救，提出为何他们不应被驱逐到第三国的理由，特别在移徙工人可能在返回该国时将面临虐待风险的情况下更应如此。

29. 委员会关注移徙工人的儿童被置于 Lukavica 移民中心，而这个设施并不适合他们的需求。

30. 委员会建议缔约国作为优先事项采取其他方法不将被拘留移徙工人的儿童置于移民中心，并且确保只有在万不得已的情况下才采取监禁措施，只有在不能获得维持家庭活动权利的非监禁措施时才这么做。

31. 委员会注意到《外国人流动或滞留以及寻求庇护法》规定上诉将自动制止有关驱逐的决定，但委员会关注移徙工人只有极有限的时间对此类决定提出上诉，特别在以该法的第 88 条为依据时更为如此，根据该条法律，他们必须在 24 小时内提出上诉。

32. 委员会建议缔约国维护《公约》第二十二条所载的所有程序保障，延长对驱逐决定提出上诉的时效。

33. 委员会关注没有采取措施保护移徙家政工人，特别包括妇女在内的非法家政工人，她们常常受到剥削与虐待。

34. 根据《公约》第二十五条，委员会建议缔约国：

(a) 确保对移徙家政工人的工作条件进行劳动视察监督；

(b) 特别在非正式经济部门，加重剥削移徙家政工人或者迫使其从事强迫劳动或对其进行虐待的雇主的罚款和其他惩治；和

(c) 确保移徙家政工人能够得到有效的机制对其雇主提出申诉，并根据委员会关于移徙家政工人的第 1 号一般性意见(2010)起诉和惩治对虐待移徙工人负有责任者。

35. 委员会关注移徙工人的儿童，包括罗姆儿童和非法移徙工人儿童往往未能在出生时得到登记和获得身份证，影响他们获得保健照料、社会福利和教育。

36. 委员会建议缔约国：

(a) 加紧努力确保所有移徙工人的儿童都在出生时予以登记并获得身份证；

(b) 向有关的执法官员进行为所有移徙工人儿童进行系统出生登记的培训；和

(c) 特别在非法移徙工人及其家庭成员中间提高对出生登记重要性的认识。

37. 委员会关注没有有关缔约国内移徙工人儿童获得教育的资料。委员会进一步关注移徙工人的儿童被排斥在某些基于其族裔的单一族裔学校之外。

38. 委员会建议缔约国：

(a) 确保所有移徙工人的儿童能够以缔约国国民同样的待遇得到初等和中等教育；

(b) 采取措施在教育系统内消除对移徙工人儿童的歧视；和

(c) 在下次定期报告内纳入有关这方面所采取的措施的资料，包括非法移徙工人儿童的入学率资料。

4. 有证件或身份正常移徙工人及其家庭成员的其他权利(第 36 至 56 条)

39. 委员会感到遗憾的是，在海外工作的大量波斯尼亚国民中只有极少数人在缔约国举行的上次选举中行使了其投票权利。

40. 鉴于将于 2014 年举行下届大选，委员会建议缔约国加强努力，促进海外工作的波斯尼亚国民行使其投票权。

5. 适用于特别类别的移徙工人及其家庭成员的规定(第 57 至 63 条)

41. 委员会注意到缔约国为了改进对移徙工人和季节工人的保护努力和邻国进行双边协议谈判，但缔约国关切地注意到至今没有有关在缔约国聘雇的季节工人的人数数据，并关注季节工人继续面临其基本劳动权利遭受侵犯的情况，缔约国也承认了这一点。因而委员会重申其关注，没有任何立法保护在缔约国受雇的季节工人，从而使他们特别容易受到不公正的和具有剥削性的工作条件(CMW/C/BIH/CO/1, 第 33 段)。

## 42. 委员会请缔约国：

(a) 收集有关在缔约国内的季节工人人数的数据；

(b) 加速通过有关《外国人流动与滞留以及寻求庇护法》第 84 条的修正，建立季节工登记制度；

(c) 监督特别在建筑业、农业和家政工业方面的雇用做法以及缔约国内雇用的季节工人的工作条件，包括加强劳动监督；

(d) 确保季节工人享有《公约》第四部分所保护的各项权利，因为这些权利因其在缔约国的存在与工作，以及他们并没有在缔约国的常居地点而适用；和

(e) 进一步努力签署其他双边协定。

## 6. 增进工人及其家庭成员国际移徙的合理、公平、人道和合法条件(第 64 至 71 条)

43. 委员会注意到 2009 年设立的协调机构继续努力工作监督 2012 年至 2015 年阶段关于移民和寻求庇护及相关行动计划的新战略的实施，委员会强调其关注，在国家与实体一级处理移民政策各个方面的各种机构和服务单位之间缺少协调，不利地影响了缔约国实施《公约》所保护的某些权利(CMW/C/BIH/CO/1, 第 35 段)。

44. 委员会建议缔约国为有效实施《公约》所保护的各项权利以及为实施 2012 至 2015 年阶段的新移民战略，加紧努力改进缔约国和实体一级各个部委和机构之间的协调。

45. 委员会感到遗憾的是没有任何资料表明缔约国为波斯尼亚遣返者提供了支持，并且没用任何资料表明缔约国采取了各种措施便利波斯尼亚遣返者长期的经济、社会和文化融入。

46. 委员会建议缔约国采取措施帮助遣返的移徙工人持久地融入缔约国的经济、社会和文化向委员会通报这一情况。

47. 委员会承认缔约国努力打击人口贩运及对移徙工人进行商业性剥削，委员会关注，实体和 Brčko 区的《刑法典》仍然与《国家刑法典》经修订的条款不相符，包括《国家刑法典》第 186 条内的有关人口贩运的新定义。委员会特别关注，大量移徙工人的儿童是人口贩运的受害者，并关注在实施反人口贩运法方面存在着各种空白，因为 2011 年在国家一级没有任何定罪和起诉。

## 48. 委员会建议缔约国：

(a) 将实体与 Brčko 区的《刑法典》与相关的国家立法协调统一；

(b) 根据儿童权利委员会的建议，将买卖儿童和迫使儿童卖淫，包括买卖移民儿童和迫使移民儿童卖淫的行为以罪论处；

(c) 加强努力实施反人口贩运法，并且对警官、法官、检察官和社会服务提供者进行有关现有法律框架的培训；

(d) 为实施打击人口贩运的战略调拨充分的资源；

(e) 制定有效机制确认人口贩运的受害者，特别是移民妇女与儿童；和

(f) 向所有贩运人口，包括贩运移徙工人的受害者提供充分援助，保护和康复，向援助这些受害者的非政府组织提供资金，并确保所有人口贩运受害者了解《公约》规定其的各项权利。

## 7. 后续行动与宣传

### 后续行动

49. 委员会请缔约国在第三次定期报告中详细介绍为执行本结论性意见所载各项建议采取的措施。委员会建议缔约国采取一切适当措施确保这些建议得到执行，包括将这些建议转发给政府成员、议会和司法部门成员，以及国家、实体、区域和市镇各级相关负责机构，供其研究并采取行动。

50. 委员会鼓励缔约国加强努力请民间社会组织参与第三次定期报告的编制。

### 宣传

51. 委员会还请缔约国广为散发本结论性意见，包括向司法部门、非政府组织及其他民间社会成员散发本结论性意见，并且采取步骤，使这些结论性意见在海外工作的波斯尼亚移徙工人以及在缔约国内居住或过渡的外国移徙工人中间俾众周知。

## 8. 下一次定期报告

52. 委员会请缔约国于 2017 年 10 月 1 日之前提交其第三次定期报告。

---