



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
26 September 2014
Chinese
Original: English

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

在没有报告的情况下关于伯利兹的结论性意见*

1. 委员会在缔约国没有提交报告的情况下，在 2014 年 9 月 2 日举行的第 264 次会议(CMW/C/SR.264)上审议了伯利兹执行《公约》的情况。根据除其他外，联合国其他机构和机制提供的信息，委员会在 2014 年 9 月 4 日举行的第 268 次会议上通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 伯利兹于 2001 年 11 月 14 日加入《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。根据《公约》第 73 条第 1 款，缔约国有义务在 2004 年 7 月 1 日之前提交初次报告。委员会在 2013 年 4 月举行的第十八届会议上，根据委员会的暂行议事规则第 31 条之二(A/67/48, 第 26 段)，通过了提交初次报告前的问题清单(CMW/C/BLZ/QPR/1)，该问题清单已于 2013 年 5 月 1 日转交缔约国。

3. 委员会感到遗憾的是，缔约国多次收到正式和非正式的请求，但是仍然没有提交对问题清单的答复，该答复原本将构成根据《公约》第 73 条提交报告的一部分。委员会还感到遗憾的是，缔约国尚未按照《根据国际人权条约提交报告的协调准则，包括编写核心文件、提交具体条约报告的准则》(HRI/MC/2006/3 和 Corr.1)提交关于该国的事实资料。委员会认为，缔约国未遵守《公约》规定的报告义务，违反了第 73 条。委员会还对缔约国未派出代表团感到遗憾，这使得委员会无法与缔约国开展建设性的对话。委员会希望提醒缔约国，不遵守报告义务严重妨碍了为监测《公约》执行情况而设立的机制的有效运作。

* 委员会第二十一届会议通过(2014年9月1日至5日)。



4. 正如 2014 年 7 月 25 日向缔约国指出的，委员会在缔约国未提交报告和为派出代表团出席的情况下，基于可获得的资料，着手审议了缔约国执行《公约》的情况。

5. 委员会注意到，缔约国的移徙进程体现了区域内的人口流动，以及主要向北美洲的区域间流动。委员会还注意到，该国的移民人口主要来自中美洲。

B. 积极方面

6. 委员会注意到，缔约国自加入《公约》以来，已成为许多其他国际人权文书的缔约方，除其他外包括：

(a) 《残疾人权利公约》，2011 年 6 月 2 日；

(b) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》，2006 年 9 月 14 日；

(c) 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，2003 年 12 月 1 日；

(d) 《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》，2003 年 12 月 1 日；

(e) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，2003 年 9 月 26 日；

(f) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》，2003 年 9 月 26 日；

(g) 《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》，2002 年 12 月 9 日。

7. 委员会认为，缔约国 1981 年《宪法》不论原籍地保障个人的基本权利和自由(第 3 条)是积极的。

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

8. 委员会感到遗憾的是，没有资料说明缔约国为确保将《公约》所载条款有效纳入国内法采取了哪些措施。

9. 委员会敦促缔约国采取必要措施，确保其国内法律和政策符合《公约》及其他国际人权条约的规定。

10. 委员会注意到，缔约国尚未发表《公约》第 76 和 77 条规定的承认委员会受理和审议缔约国和个人来文的权限的声明。

11. 委员会鼓励缔约国考虑尽快发表《公约》第 76 和 77 条规定的声明。
12. 委员会注意到，缔约国加入了国际劳工组织(劳工组织)的大量文书，但是尚未加入：1970 年《确定最低工资公约》(第 131 号)、1988 年《建筑业安全和卫生公约》(第 167 号)、1997 年《私营就业机构公约》(第 181 号)、2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)和 1975 年《移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)。
13. 委员会请缔约国考虑加入 1970 年《确定最低工资公约》(第 131 号)、1988 年《建筑业安全和卫生公约》(第 167 号)、1997 年《私营就业机构公约》(第 181 号)、2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)和 1975 年《移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)。

数据采集

14. 委员会对缺乏关于移民的官方统计数据表示关切，包括缺乏按性别、年龄、国籍和移民身份分列的非正规移民和贩运受害者的数据。委员会还表示关切的是，由于目前没有关于移民的综合数据库，也没有计划建立这类数据库，缔约国无法确定该国移民流动的原籍国、中转国和目的地国。
15. 委员会建议缔约国建立一个集中和综合的移民数据库，应当涵盖《公约》的所有方面。数据库应包含按性别、年龄、国籍和移民身份分列的定性和定量数据，以便推动采取措施，有效执行《公约》规定。缔约国应确保该数据库有充分的资源并能顺利运转，应当尽量与缔约国在海外的领事和外交机构合作，以汇编关于移徙情况的数据，并采取其他措施，包括努力系统地评估缔约国非正规移民和贩运受害者的状况。

关于《公约》的培训和传播

16. 委员会注意到，缔约国分别与联合国难民事务高级专员、伯利兹人权委员会以及红十字会合作，针对移民官员、新招募的警员和伯利兹国防军开展了人权培训。不过，委员会感到遗憾的是，没有移徙方面人权培训方案的信息和关于《公约》的材料，也没有说明在所有相关利益攸关方，包括政府机构、国内法院和民间社会组织中传播这类信息的情况。委员会还表示关切的是，没有相关资料，说明是否存在针对移徙工人的就职前或离境前培训。

17. 委员会建议缔约国：

(a) 确保针对所有从事移徙相关工作的政府官员，特别是移民局官员、执法人员和国防军，以及法官、检察官、相关领事人员、公务员、地方官员和社工开展与移徙有关的人权培训；

(b) 与民间社会组织和媒体密切合作，以便传播关于《公约》的信息和宣传《公约》，包括通过媒体进行宣传；

(c) 采取进一步措施，确保以缔约国境内所有常用语言，尤其是通过就职前或离境前的概况课程或讲习班，使移徙工人了解依据《公约》应享有的权利，并得到相关指导。

2. 一般原则(第 7 和 83 条)

不歧视

18. 委员会感兴趣地注意到，伯利兹 1981 年《宪法》规定了不歧视原则，但是仍然对 2000 年《移民法》第 156 章所载涉及外国公民的歧视条款深表关切。委员会特别表示关切的是，可以出于歧视理由不让移徙工人及其未满 16 岁的受抚养子女进入该国，理由包括：无论是否可能对公共卫生造成危险或威胁的卫生或健康状况；被认为可能对公共财政造成负担的身体或社会心理残疾；以及不让同性恋、妓女和传染病患者，包括感染艾滋病毒/艾滋病的移徙工人进入该国。委员会还表示关切的是，《移民法》第 24 条第(4)款(c)项授权移民局官员基于上述歧视理由，要求任何希望入境的移徙工人接受体检。

19. 委员会敦促缔约国：

(a) 废除 2000 年《移民法》第 156 章第 5 条第(1)项所载所有关于移徙工人进入缔约国的歧视条款；

(b) 使关于移徙工人及其家庭成员入境的法律和实践符合《公约》第 8 条第 1 款，以确保除按照《公约》规定的权利为保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德所必需的情况外，移徙工人进入缔约国的权利不受限制；

(c) 确保按照《公约》第 14 条，保障希望进入缔约国的所有移徙工人及其家庭成员的隐私权；

(d) 确保不基于歧视理由要求体检，这些歧视理由包括：不构成危险的公共卫生或健康状况、身体或社会心理残疾、实际或认为感染艾滋病毒/艾滋病或其他传染病的状况、从事性工作或性取向或性别认同；

(e) 取消因父母的特殊身份或状况对移徙工人子女权利施加的一切限制。

20. 委员会关切地注意到，2011 年《劳动法(修正案)》第 42 条只在不公平地解雇或惩罚方面保护移徙工人免遭歧视。委员会表示关切的是，提出劳动申诉的大多是中美洲邻国的移徙工人。

21. 委员会建议缔约国修订 2011 年《劳动法(修正案)》，以确保该国的法律和实践均符合《公约》第 25 条。委员会特别建议缔约国采取一切必要措施，确保所有移徙工人同样能获得适用于缔约国公民的优待，并确保非正规移徙工人不因其非正规身份而被剥夺任何劳动权利。

获得有效补救的权利

22. 委员会表示关切的是，移徙工人，不论其移徙身份如何，由于不了解他们可获得的行政和司法补救办法，以及提交申诉和获得有效补救的权利，因此诉诸司法的机会有限，委员会还对诉诸司法的其他障碍表示关切，特别是国内法院管理和登记案件的效率低导致办案拖延。委员会还对以下事项表示关切：

(a) 《移民法》条款(第 27 条第 1 款)规定，“移民局官员若认定某人为禁止入境的移民，可：(a) 命令他离开伯利兹，并立即乘坐来时的轮船离开；(b) 命令他在进入伯利兹 60 天内离境，如果移民局官员认为有必要，将指定离境时乘坐的轮船；或(c) 逮捕他并送交地方治安法庭，以签发“遣返令”；

(b) 如第 27 条第 2 款、第 28 条第 6 款和第 30 条第 6 款所载，法律规定剥夺对某些决定的上诉权，以及不提供免费的律师代理，目前只为死刑犯提供免费律师；

(c) 缺乏关于缔约国移徙工人及其家庭成员可获得的其他行政和司法补救以及其他补救的信息，与原籍国合作的信息，以及关于就业国现有补救办法的信息。

23. 委员会建议缔约国：

(a) 采取有效措施，包括提供免费法律援助，以确保在任何移民程序中，移徙工人及其家庭成员都能像缔约国公民那样诉诸司法，保障移民不论移徙身份如何，都能诉诸申诉程序，当《公约》规定的权利遭到侵犯时，能够从法院及其他机制那里获得补救；

(b) 系统地告知移徙工人及其家庭成员，包括非正规身份的移徙工人及其家庭成员缔约国内可获得的行政、司法及其他补救办法；

(c) 确保法院和司法人员有充足的资源，以解决司法拖延问题，特别是缔约国法院在案件管理和登记方面的拖延；

(d) 采取有效措施，包括通过与原籍国签署协议，确保驻缔约国的领事和外交人员熟悉可获得的补救办法，以便按照《公约》第 23 条，为《公约》规定的权利可能遭到侵犯的移徙工人提供领事保护和协助。

24. 委员会感兴趣地注意到 2000 年《监察员法》，该法赋予监察员调查权。不过，委员会对监察员的甄选标准和任免程序，以及禁止起诉监察员或让监察员受任何人或机构的领导或控制表示关切。委员会还表示关切的是：

(a) 《监察员法》中没有关于移徙工人权利的全面任务；

(b) 行政部门随时可以审查监察员进行的调查(第 28 条第 1 款)；

(c) 伯利兹国防军采取的行动或根据《国防法》采取的行动不在调查之列(第 12 条第 2 款)；

(d) 没有资料说明监察员办公室有效开展工作所需的财务和人力资源。

25. 委员会敦促缔约国：

(a) 严格遵照《巴黎原则》，授予监察员办公室有效推动和保护《公约》规定的移徙工人及其家庭成员权利的广泛任务(大会第 48/134 号决议，附件)；

(b) 修正 2000 年《监察员法》，确保监察员可以切实调查伯利兹国防军成员采取的或根据《伯利兹国防法》采取的任何行动，并确保所有移徙工人在被伯利兹国防军驱逐出境或遣返回国时，都能得到法律保护；

(c) 确保提供充足的财力和人力资源，使监察员办公室能够有效地履行职责。

3. 所有移徙工人及其家庭成员的人权(第 8-35 条)

26. 委员会特别表示关切的是：

(a) 某些法律条款，例如 2000 年《移民法》第 32 条第 3 款、第 33 条第 4 款以及第 34 条第 1、2、3 款将非正规移民视为罪犯；

(b) 无证移民被视为罪犯，遣返回原籍国之前被长时间拘留；

(c) 将移徙工人与罪犯关押在一起，包括无限期关押，拘留条件不人道且未提供基本援助，包括让他们能够找律师和联系家人；

(d) 以违反《移民法》为由，在遣返前将 18 岁以下儿童以及无人陪伴的未成年人关押在拘留设施。

27. 委员会忆及，非正规途径入境或居留权限到期是违反行政规定的行为，不构成刑事犯罪。因此，这类情况不应导致惩罚性处分。委员会忆及，儿童不应因其父母的移徙身份而被拘留，敦促缔约国：

(a) 废除法律中任何将非正规移徙状态视为刑事犯罪的条款；

(b) 采取一切适当措施，确保基于移民身份对移徙工人及其家庭成员的行政拘留是例外措施，时间尽可能短，并且在包括所有正当程序保障的程序框架下实施；

(c) 在法律上和实践中采取拘留移徙工人及其家庭成员的替代措施；

(d) 确保拘留所的移徙工人及其家庭成员能够获得法律援助和领事服务，享有人道的拘留条件，且待遇也充分符合《公约》第 16 和 17 条；

(e) 停止以移民身份为由拘留和驱逐移徙儿童，确保将儿童的最高利益和不歧视原则作为首要考虑因素。

28. 委员会还对 2000 年《移民法》中允许集体驱逐非正规移民的条款表示关切。

29. 委员会敦促缔约国：

- (a) 确保法律禁止集体驱逐，对每一宗案件逐案进行审查和作出裁决；
- (b) 确保只能依法根据主管机关的决定对个人实施驱逐，并确保使用移徙工人能够理解的语言、以书面形式将决定和驱逐理由转达移徙工人；
- (c) 采取适当措施，告知移徙工人及其家庭成员在驱逐程序中，他们有权提交证据证明为何不应遭到驱逐，并有权要求主管机关，包括相关法院对他们的情况进行复审；
- (d) 确保移徙工人及其家庭成员有权在主管机关复审之前，要求暂缓执行驱逐令；
- (e) 确保移徙工人及其家庭成员有机会解决任何应得工资和其他应享权利的要求以及任何未决义务。

30. 委员会对要求国际保护者的状况表示关切，注意到难民资格委员会自 1997 年起便未开展工作，这对所有需要人道主义保护和援助的人造成负面影响，也不利于履行不驱回原则。

31. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，按照《公约》规定以及委员会关于非正规身份移徙工人及其家庭成员的第 2 号一般性意见，为驱逐程序建立一个法律框架，以履行不驱回原则。

32. 委员会注意到，缔约国的国籍基于出生地主义，每个在缔约国境内出生的儿童自动获得该国国籍。不过，委员会对获得出生登记，包括农村地区非正规移民子女获得出生登记面临的长期挑战仍然表示关切，这严重影响了他们享有社会服务的权利。

33. 委员会建议缔约国根据《公约》第 29 条，采取措施提高出生登记程序的效率，并为缔约国内出生的所有儿童提供出生证明。委员会还建议缔约国开展提高认识活动，特别是针对弱势群体和农村地区的人们开展这类活动。

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

34. 委员会对没有资料说明缔约国为促进家庭团聚采取的措施感到遗憾。

35. 委员会建议缔约国在下次定报告中提供具体资料，说明为促进家庭团聚采取的实际措施。

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

36. 委员会感到遗憾的是，没有关于缔约国移徙工人子女整体状况的官方资料。

37. 委员会建议缔约国就移徙儿童开展全国范围内的研究，既包括缔约国内的移徙儿童，也包括出国打工的伯利兹人留在缔约国内的子女，以便更好地制定政策和方案。

38. 委员会注意到 2000 年《劳动法》禁止 14 岁以下儿童签订合同(第 54 条第 1 款)，但是深表关切的是，《劳动法》允许雇用 12 岁及 12 岁以下儿童，尤其是在农业和园艺业(第 170 条)。此外，委员会还表示关切的是，《劳动法》允许雇佣年满 16 岁的儿童从事高风险和危险工作，包括操作修剪机或机械加煤机，没有为儿童的福祉规定基本的安全条件。

39. 委员会建议缔约国：

(a) 废除 2000 年《劳动法》第 170 条中允许雇佣 12 岁以下儿童，包括移徙儿童的规定，确保全面禁止招募和雇佣任何 14 岁以下儿童；

(b) 加大努力，通过对农业和非正规部门的劳动监察，打击移徙童工现象，确保追究任何雇佣儿童者的责任，让儿童恢复正常生活；

(c) 开展提高认识活动，尤其是在农村地区开展这类活动，以期消除移徙童工现象及其他童工做法，例如农业部门招募儿童；

(d) 确保雇佣的每一个 16 岁以下移徙童工都不从事危险和高风险活动，确保他们从事的工作与年龄相符且不影响正常的学习和生活；

(e) 根据 2009 年全国童工政策以及 2004-2015 年全国儿童和青少年行动计划加倍努力，确保保护 18 岁以下儿童不从事最恶劣形式的童工劳动。

40. 委员会注意到，2013 年《(禁止)人口贩运法》与之前的第 18/2003 号《禁止人口贩运法》相比，对贩运作出了更广泛和严格的规定。委员会特别注意到，新的法律除其他外，载有对贩运和贩运相关罪行的广泛定义；确认国际上和国内个人或犯罪团伙贩运活动的严重程度；确认对贩运问题的域外管辖权；设立了有广泛权限的禁止人口贩运理事会；并将贩运定义为可向最高法院起诉的罪行。然而，委员会表示关切的是：

(a) 在之前的法律下，2005 年以来没有任何人被定罪，2013 年实施新法律后，也只有几个人被定罪；

(b) 缔约国未能充分识别贩运受害者，特别是非正规身份的移徙工人；

(c) 处理贩运案件的国家官员对人口贩运问题缺乏认识和理解，以及执法官员中存在腐败和参与非法贩运活动的现象；

(d) 有资料称该国存在对移徙儿童的性剥削以及色情旅游业盛行。

41. 委员会建议缔约国大力打击人口贩运，尤其是对妇女和儿童的贩运，并建议缔约国：

- (a) 迅速、有效和公正地调查、起诉和惩处一切人口贩运行为，包括对弱势家庭子女的性剥削以及其他相关罪行，从速受理对非法招工者提起的诉讼；
- (b) 加强现有的识别程序；建立由服务提供者和监察员参与的指认机制，以便更好地为贩运受害者提供援助；以及建立匿名指认潜在受害者的热线；
- (c) 修正现行的 2013 年《(禁止)人口贩运法》，使人口贩运成为最高法院和地方治安法庭均可审理的混合型犯罪；
- (d) 加强支助、康复、保护和补救机制，包括国家资助的社会康复中心以及向执法官员举报贩运案件方面的援助，并确保在各级，包括省级和地方一级为所有贩运受害者提供这些机制；
- (e) 加强对缔约国执法人员、法官、检察官、劳动监察员、服务提供者、教师以及使领馆工作人员的培训和能力建设；
- (f) 评估 2013 年《(禁止)人口贩运法》的有效性并监测其执行情况，特别是针对政府官员的腐败和串通现象执行该法的情况，对处理贩运案件的检察官、治安官和法官进行能力建设，并将有关统计数据列入下次定期报告；
- (g) 大力提高对人口贩运问题的认识，特别是面对关于移徙过程的误导和错误信息；在所有运输港站放置宣传材料，以便向公众传播贩运和保护移民的知识，特别是在旅游部门开展防止色情旅游业的活动；鼓励私营部门对色情旅游业采取“零容忍”政策，保护儿童免遭贩运和商业性剥削；
- (h) 系统地收集关于人口贩运的分列数据。

6. 后续行动和宣传

后续行动

42. 委员会请缔约国在下次报告中列入详细资料，说明为落实本结论性意见所载建议采取的措施。委员会建议缔约国采取一切适当措施，以确保上述建议得到落实，包括将这些建议转达政府和国民议会成员以及地方机关，供他们审议并采取行动。

43. 委员会请缔约国让民间社会组织更加密切地参与落实本结论性意见所载建议。

宣传

44. 委员会还请缔约国广泛宣传《公约》及本结论性意见，包括向政府机关、司法机构、非政府组织以及其他民间社会成员进行宣传，以提高司法、立法和行政部门、民间社会以及广大公众对《公约》及本结论性意见的认识。

技术援助

45. 委员会建议缔约国利用国际援助,包括技术援助,制定一项实施上述建议和整个《公约》的综合方案。委员会还呼吁缔约国继续与联合国系统各专门机构和计划(规划)署合作。

7. 下次定期报告

46. 委员会请缔约国在 2016 年 9 月 5 日之前提交初次和第二次合并报告,并在其中纳入执行本结论性意见的情况。或者,缔约国也可以遵循简化的报告程序,即委员会起草并通过一份问题清单,在缔约国提交下次报告之前转交缔约国。缔约国对该问题清单的答复将构成根据《公约》第 73 条提交的报告。这样,缔约国不必以传统方式提交报告。这一新的任择程序是委员会在 2011 年 4 月第十四届会议上通过的(见 A/66/48,第 26 段)。

47. 委员会提请缔约国注意其关于条约专要文件的协调准则(CMW/C/2008/1),提醒缔约国定期报告应遵守准则,不得超过 21,200 字(大会第 68/268 号决议)。若提交的报告超过规定字数,将要求缔约国按照上述准则缩短报告篇幅。如果缔约国无法审查并重新提交报告,则不能保证为了条约机构审议的目的翻译该报告。

48. 委员会请缔约国确保所有部委和政府机关广泛参与下次定期报告的编写(若采用简化的报告程序,则参与对问题清单的答复),同时与所有有关利益攸关方,包括民间社会、移徙工人和人权组织展开广泛的磋商。

49. 委员会还请缔约国按照 2006 年 6 月举行的人权条约机构第五次委员会间会议批准的《根据国际人权条约提交报告的统一准则,包括编写核心文件、提交具体条约报告的准则》(HRI/MC/2006/3 和 Corr.1),提交一份不超过 42,400 字的更新的核心文件。
