



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
8 October 2015
Chinese
Original: English

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

关于东帝汶初次报告的结论性意见*

1. 委员会在 2015 年 9 月 3 日和 4 日举行的第 298 和第 299 次会议(见 CMW/C/SR.298 和 299)上审议了东帝汶的初次报告(CMW/C/TLS/1)。在 2015 年 9 月 8 日举行的第 302 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对报告前问题清单(CMW/C/TLS/QPR/1)作出答复的初次报告以及多部门代表团在对话期间提供的补充资料。代表团由东帝汶常驻联合国日内瓦办事处代表 Marciano da Silva 大使率领,由职业培训和就业政策国务秘书处、外交和合作部的代表以及东帝汶常驻联合国日内瓦办事处代表团的成员组成。然而,委员会感到遗憾的是,报告在 2015 年 9 月 1 日才提交,以致时间过于仓促,报告无法及时译成委员会各工作语文,而委员会也无法对报告进行充分的审议。

3. 委员会赞赏与代表团举行的坦诚和建设性的对话,但是遗憾地注意到,报告中提供的资料往往很笼统或者不够完备,特别是关于《公约》实际执行情况的资料。

4. 委员会注意到,一些雇佣东帝汶移徙工人的国家不是《公约》的缔约国,这可能对移徙工人享有《公约》规定的权利构成障碍。

B. 积极方面

5. 委员会注意到缔约国缔结了区域和国际一级的双边和多边协定,鼓励缔约国缔结各项可增进和保护移徙工人及其家庭成员权利的协定。委员会尤其注意到缔约国批准或加入了:

* 委员会第二十三届会议(2015 年 8 月 31 日至 9 月 9 日)通过。



(a) 《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》和《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》，2009年11月；

(b) 一九四九年八月十二日日内瓦四公约第一和第二附加议定书，2005年4月，以及第三附加议定书，2011年7月；

(c) 国际劳工组织(劳工组织) 1930年《强迫劳动公约》(第29号公约)，2009年6月；

(d) 劳工组织 1948年《结社自由及保护组织权公约》(第87号公约)，2009年6月；

(e) 劳工组织 1949年《组织权利和集体谈判权利公约》(第98号公约)，2009年6月；

(f) 劳工组织 1999年《最有害的童工形式公约》(第182号公约)，2009年6月。

6. 委员会欢迎缔约国 2012 年通过《劳动法》。

7. 委员会还欢迎以下机构和政策措施：

(a) 2013 年成立全国就业安排和失业保护局；

(b) 2008 年成立移民局。

C. 阻碍《公约》执行的因素和困难

8. 委员会认识到，由于缔约国冲突和被占的近代史，缔约国及其民众面临多种困难。委员会还认识到缔约国作为一个新独立的国家面临的许多挑战，以及可能阻碍《公约》各项规定执行的相关因素。

D. 关注的主要问题、意见和建议

1. 一般执行措施(第 73 和第 84 条)

立法和适用

9. 委员会欣见缔约国采取了各项措施，通过了保护移徙工人权利的法律和政策，包括移民和庇护法草案以及劳务移徙国家行动计划草案。然而，委员会表示关切的是：

(a) 当前管理移民问题的法律框架不足，未能充分符合《公约》，并且在某些情况下含有与之相悖的规定，例如《移民和庇护法》第 11 条与移徙工人享有《宪法》保护的言论和结社自由背道而驰，上诉法院已判决该条违反宪法。

(b) 采用不同措施执行《公约》权利的机构和服务部门之间协调不足。

10. 委员会建议缔约国采取必要步骤，确保本国法律和政策符合《公约》的规定，并解决违反《公约》的现有情况。委员会还建议缔约国根据《公约》并考虑到性别差异，通过、执行劳务移徙国家行动计划并为之配备适足资源，通过《移民和庇护法》。委员会进一步建议缔约国加大努力，改进政府部委和各级机构的协调工作，以有效落实《公约》保护的项权利，包括确保为负责处理移徙事务的重要机构，例如设在内政部下的移民局、职业培训和就业政策国务秘书处、外交和合作部、支持和促进妇女社会经济权益国务秘书提供适足的人力、财力和能力。

11. 委员会表示关切的是，缺乏说明国内法院适用《公约》情况的资料。

12. 委员会请缔约国在第二次定期报告中提供关于国内法院适用《公约》情况的资料。

13. 委员会注意到，缔约国尚未根据《公约》第 76 和第 77 条发表声明，承认委员会有权受理和审议缔约国和个人关于《公约》所规定权利遭到侵犯的来文。

14. 委员会建议缔约国考虑发表《公约》第 76 和第 77 条规定的声明。

15. 委员会注意到，缔约国批准或加入了劳工组织的几项文书，但尚未批准或加入劳工组织 1949 年《移民就业公约(修订本)》(第 97 号公约)、1975 年《移徙工人(补充规定)公约》(第 143 号公约)、2011 年《家政工人公约》(第 189 号公约)以及劳工组织其他一系列基本公约。

16. 委员会建议缔约国考虑尽早批准或加入 1949 年《移民就业公约(修订本)》(第 97 号公约)、1975 年《移徙工人(补充规定)公约》(第 143 号公约)和 2011 年《家政工人公约》(第 189 号公约)。

17. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供充分的资料说明其为落实《公约》所采取的具体措施。

18. 委员会敦促缔约国在第二次定期报告中提供有统计数字支撑的最新资料，以说明其为落实《公约》所载的移徙工人权利而在法律和实践中的具体措施。

收集数据

19. 委员会表示关切的是，缔约国没有提供关于移民流动以及与移徙有关的其他问题的充足资料，以致委员会无法充分评估缔约国落实《公约》所载的移徙工人权利的程度和方法。

20. 委员会建议缔约国建立一个汇编移徙方面定性和定量数据和资料的系统，涵盖《公约》的所有方面，把无正规身份的移徙工人的情况纳入进来；并收集缔约国内移徙工人地位方面的详细数据。委员会鼓励缔约国按性别、年龄、国籍、出入缔约国的原因和所从事工作的种类来分列编制资料和统计数据，从而有效影响相关政策及《公约》的适用。委员会还建议缔约国确保其驻外外交领事机构就汇编移民数据开展合作，包括关于无正规身份的移徙工人和贩运受害者处境的数据。在无法获得确切资料的情况下(例如移徙工人无正规身份的情况)，委员会希望缔约国提供基于研究或估计的资料。

《公约》的培训和宣传

21. 委员会表示关切的是，缺乏关于《公约》及其所载权利的专门材料和培训方案，也没有在所有利益攸关方，包括国家、地区和地方政府机构、国内法院、民间组织、移徙工人及其家庭成员中传播这些信息。

22. 委员会建议缔约国制定关于《公约》的教育培训方案，并使所有官员和移民相关领域的其他工作人员能够参加这些方案的活动。委员会还建议缔约国确保移徙工人有机会了解自己根据《公约》应该享有权利，并与民间社会组织和媒体合作宣传关于《公约》的信息，促进《公约》的执行。

2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

不歧视

23. 委员会注意到，《宪法》规定对宪法权力的解释应符合《世界人权宣言》。委员会还注意到，除《公约》外，缔约国批准了六项禁止以任何理由实行歧视的其他核心人权条约。然而，委员会表示关切的是，国内法没有涵盖《公约》列举的所有歧视理由(见第 1 条第(1)款和第 7 条)。委员会还关切地注意到，移民方面的国内法没有禁止基于性别歧视的清晰、具体的规定，也没有对移徙妇女提供特别保护。委员会还表示关切的是，有报告称，移民警察和处理劳工事务的政府官员基于语言、年龄和外貌对移徙工人给予歧视待遇，移徙工人尤其是在工资、休假和其他工作条件等方面受到雇主的歧视待遇。委员会感到遗憾的是，缺乏有关实际做法和事例的资料，以致委员会无法评估缔约国根据《公约》落实有证和无证移徙工人不受歧视权的情况。

24. 委员会建议缔约国根据《公约》第 7 条，采取包括修订立法在内的所有必要措施，确保其境内或受其管辖的所有有证和无证移徙工人及其家庭成员不受歧视地享有《公约》承认的各项权利。委员会尤其建议缔约国在立法中纳入一条清晰、具体的禁止性规定，禁止对移徙妇女实施基于性别的歧视。委员会还建议缔约国在第二次定期报告中提供这方面实际做法的资料以及相关事例。委员会进一步建议缔约国向地方政府、移徙官员和公众大力宣传所有移徙工人及其家庭成员的权利，以及消除对他们的歧视和社会鄙视的重要性。

获得有效补救的权利

25. 委员会注意到，可以当面、通过电话或互联网向人权和司法监察员办公室提起投诉，已在 65 个地方行政单位设立了投诉箱。然而，委员会感到关切的是，监察员迄今没有收到有关移徙工人及其家庭成员权利的任何投诉，没有任何侵权案件被移交法庭裁决；这可能反映出移徙工人缺乏对自身权利和对可以利用的法律补救措施的意识。

26. 委员会建议缔约国在法律和实践中确保移徙工人及其家庭成员(包括无正规身份的人员)在《公约》所载权利遭到侵犯时享有与缔约国国民平等的提出投诉并在法院获得有效补救的机会。委员会还建议缔约国采取进一步措施,使移徙工人及其家庭成员(包括无正规身份的人员)知悉在《公约》所载权利遭到侵犯时可采用的司法及其他补救办法。

3. 所有移徙工人及其家庭成员的人权(第 8 至第 35 条)

27. 委员会表示关切的是,有报告称,来自缅甸、柬埔寨和泰国的男童(和成年男子)被迫在东帝汶水域作业的外国渔船上工作,他们面临封闭和营养不良的条件且得不到任何医疗护理。

28. 委员会建议缔约国加强劳动监察,并起诉、处罚和制裁剥削移徙童工或致使他们遭受强迫劳动和虐待的个人和团体,尤其是在非正规经济领域。委员会还建议缔约国对已成为劳动剥削受害者的儿童提供适足的援助、保护和康复,包括社会心理方面的康复。

29. 委员会表示关切的是,有报告称,移徙工人在缔约国受到身体暴力和性暴力、恐吓和负面态度。

30. 委员会建议缔约国有效调查暴力侵害和恐吓移徙工人的所有案件,为政府官员提供人权培训并对普通民众进行宣传,从而避免此类行为。

31. 委员会表示关切的是,缺乏资料说明采取了哪些措施来保障移徙工人及其家庭成员(尤其是无正规身份的人员)在刑事和行政诉讼中,包括在拘留和驱逐诉讼中,获得与缔约国国民同等的正当程序,并且确保以他们能够理解的语言提供信息。委员会还表示关切的是,现有拘留设施不具备适足的基本服务,包括食物、保健和个人卫生条件等服务,并且没有把因违犯移民法而被拘留的移徙工人与囚犯分别关押。

32. 委员会建议缔约国采取必要步骤,确保在行政和司法诉讼中,包括在拘留和驱逐诉讼中,移徙工人及其家庭成员(尤其是无正规身份的人员)在法院和法庭上获得与缔约国国民同等的正当程序保障。委员会考虑到关于无正规身份的移徙工人及其家庭成员权利的第 2(2013)号一般性意见,指出行政拘留只能作为最后手段,并建议缔约国考虑有别于行政拘留的办法。委员会还建议缔约国:

(a) 在第二次定期报告中列入因违反移民法规被拘留的移徙工人的详细分类数据,包括人数、拘留地点、平均拘留时间和拘留条件;

(b) 提供包括分类统计数据在内的最新资料,说明被驱逐的移徙工人的数量以及驱逐程序;

(c) 确保因违反移民法规被拘留的移徙工人关押在特别设施中,与普通囚犯分开,且男女分开关押;

(d) 确保在针对移徙工人及其家庭成员的行政和司法诉讼中贯彻《公约》所载最低限度的保障。

33. 委员会注意到，外交和合作部下设的国家领事问题专署为东帝汶在大韩民国、菲律宾和澳大利亚的移徙工人提供领事协助。然而，委员会对相关未决案件的报告表示关切，艾滋病毒呈阳性的东帝汶移民和怀孕的女性移民被驱逐出境，并且东帝汶移民在没有得到适当培训、不具备保护设施的情况下工作，尤其是使用杀虫剂和其他危险化学品。

34. 委员会建议缔约国确保所有移徙工人及其家庭成员都能得到领事协助，以保护《公约》所载权利。委员会建议缔约国确保驻外使领馆工作人员适当了解东帝汶移徙工人的就业国的法律和程序。

35. 委员会注意到，东帝汶劳动法规定外国雇工与本国工人享有同等权利并承担同等义务(见 2012 年《劳动法》第 77 条)。然而，委员会感到关切的是，有报告称，在工资和休假方面存在虐待和歧视，劳动监察部门对移徙工人的劳动条件缺乏关注，包括在海上产业以及商业、建筑、渔业和餐旅业工作的移徙工人。委员会还表示关切的是，劳动监察的重点可能往往是移徙工人的移民身份而不是工作条件，劳动监察员可能访谈的是雇主而不是雇员。

36. 委员会根据《公约》第 25 条，建议缔约国在法律和实践中保障其境内所有移徙工人的劳动权利，办法包括确保把劳动监察的重点放在移徙工人的工作条件上，确保在此类监察中征询移徙工人的意见并且过程保密。委员会还建议缔约国保证劳动监察机关的运作独立于其他部门，尤其独立于移民当局，从而鼓励移徙工人向劳动当局报告虐待和剥削案件而不必担心移民当局介入。

37. 委员会感到关切的是，有报告称，缔约国内仅有数量非常有限的移徙工人加入了工会，一些移徙工人因害怕被开除而不加入工会，而且雇主不允许移徙工人加入工会、参加工会活动或从其服务中受益。

38. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，包括修改立法，以根据《公约》第 26 条确保所有移徙工人参加工会活动和自由加入工会的权利。

39. 委员会注意到缔约国采取了各项努力，确保东帝汶人人得到出生登记并确保所有在东帝汶境内出生的儿童在出生时立即得到国籍登记；但表示关切的是，使移徙儿童在出生时就得到登记并确保其国籍和公民权利的具体措施不足。

40. 委员会建议缔约国确保所有移徙工人子女在出生时得到出生登记并发放身份证件；向移徙工人及其家庭成员，特别是无正规身份的移徙工人及其家庭成员宣传出生登记的重要性。

41. 委员会表示关切的是，缺乏资料说明缔约国实施了哪些具体方案，向移徙工人及其家庭成员开放教育。

42. 委员会建议缔约国采取切实有效措施，根据《公约》第 30 条通过解决语言障碍等办法，确保移徙工人、尤其是其子女能够进入教育系统。

43. 委员会注意到，职业培训和就业政策国务秘书处与东道国政府一道，向参加澳大利亚季节性工人方案和大韩民国劳动许可制度的东帝汶移徙工人提供离境前信息，包括说明他们在就业国享有的权利。然而，委员会关切地注意到，缔约国似乎未能清楚地通报前往大韩民国的旅费。委员会还感到遗憾的是，缺乏具体资料说明政府采取了哪些举措，为这些临时项目以外的移徙工人及其家庭成员提供信息，介绍《公约》所保护权利以及他们在缔约国享有的权利和义务。

44. 委员会建议缔约国采取适当措施来宣传相关资料，介绍移徙工人根据《公约》享有的权利、入境和雇佣条件，以及就业国法律和惯例规定的他们的权利和义务。委员会还建议缔约国与相关非政府组织、移徙工人及其家庭、受到认可且可靠的招聘机构开展协商，制定有针对性的离境前方案和宣传方案。

4. 有证件或有正规身份的移徙工人及其家庭成员的其他权利(第 36 至第 56 条)

45. 委员会注意到，《移民和庇护法》第 44 至第 46 条承认家庭团聚的权利。然而，委员会表示关切的是，这项权利只保障提供给具有长期居留许可的外国人，把大多数有证移徙工人排除在外。

46. 委员会建议缔约国根据《公约》第 44 条采取必要措施，保护移徙工人家庭完整，并方便移徙工人与配偶或按照适用法律具有与婚姻同等关系的人，以及受其抚养的未成年、未婚子女团聚。

47. 委员会欢迎缔约国于 2009 年 6 月批准劳工组织 1948 年《结社自由及保护组织权公约》(第 87 号公约)。然而，委员会感到关切的是，《移民和庇护法》第 11 条禁止非国民“参与工会、公司和职业组织的行政管理或社会机构，或参与对有偿活动进行监督的机构”，但上诉法院于 2003 年作出的判决已经认定这一条以及《移民和庇护法》中的其他规定违反宪法。

48. 委员会建议缔约国采取必要措施，按照《公约》第 40 条以及劳工组织 1948 年《结社自由及保护组织权公约》(第 87 号公约)的规定，在法律和实践中保证移徙工人及其家庭成员有权成立社团和工会并成为其理事机构的成员，以促进和保护其经济、社会、文化和其他利益。

49. 委员会感到遗憾的是，法律目前仅允许东帝汶选民在其登记的村庄投票，这一规定严重限制了东帝汶移徙工人的投票权。

50. 委员会建议缔约国采取一切措施，包括立法性质的措施，以确保居住在境外的东帝汶籍移徙工人行使其投票权。

51. 委员会表示关切的是，没有说明为方便境外东帝汶籍移徙工人和缔约国境内移徙工人转移收入和储蓄而与金融机构合作的情况。委员会尤为关切的是，缔约国实际上对非银行金融机构不加规范，这对小额贷款机构的增长和扩张，以及它们方便移徙工人转移收入和储蓄的能力构成限制。委员会还表示关切的是，每名参与大韩民国就业许可制度的工人必须开设两个账户，其中一个账户的使用由缔约国控制，虽然控制是暂时的，但缔约国仍干涉了东帝汶工人的汇款。

52. 委员会鼓励缔约国在不强行干涉的情况下，为东帝汶海外移徙工人汇款提供便利。委员会还建议缔约国采取措施，以方便东帝汶境内移徙工人转移收入和储蓄，向他们提供汇款和收款优惠费率，并使移徙工人及其家庭成员更容易动用储蓄。

53. 委员会表示关切的是，关于劳务移徙与居留关系的立法不清晰，是否发放工作许可取决于是否有工作，失业即意味着失去工作许可，对移徙工人的法律地位造成影响。

54. 委员会建议缔约国使其法律和实践符合《公约》第 49 条，确保不会因为移徙工人突然失业就吊销移徙工人为就业目的在该国境内的居留权。

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 至第 71 条)

55. 委员会对相关信息有限表示遗憾，没有说明缔约国采取了哪些具体措施，包括通过国际协定、政策和方案等，在国际移徙方面促进合理、公平、人道的条件，并解决无正规身份的移徙工人非法、秘密流动和就业的问题。

56. 委员会请缔约国在第二次定期报告中提供资料，说明进出缔约国的非正规移徙情况以及为解决这一问题，包括通过国际协定、政策和方案解决这一问题而采取的措施。

57. 委员会感到遗憾的是，关于缔约国内招聘移徙工人到海外工作的私人招工机构存在情况的资料有限，私人招工方面的法律、规定和法规不足。

58. 委员会建议缔约国采取以下措施：

(a) 建立一个私人招工机构的规范制度，包括许可制度、招聘监督和巡察，以防止私人招工机构收费过高，并防止其成为国外黑心雇主的中介；

(b) 确保私人招工机构为寻求海外就业的个人提供完整的资料，并确保这些机构保障个人切实享有商定的所有员工福利，特别是薪资；

(c) 对有意到国外工作的人执行“零安置费”政策。

59. 委员会注意到缔约国近期向国民议会提交了防止和打击人口贩运的法律草案，并加大努力调查潜在的贩运妇女卖淫犯罪，支持民间社会为贩运行为的妇女和儿童受害者建立庇护所。然而，委员会表示关切的是：

(a) 用于查获和消除人口贩运的资源不足；

(b) 由机构间贩运问题工作组制定的“2010-2013 年东帝汶打击人口贩运国家行动计划”一直没有获得通过和执行；

(c) 缺乏数据说明缔约国内贩运行为的规模，尤其是涉及妇女和儿童案件的数量，缔约国关于贩运人口进入性产业的综合研究迄今仍然有限；

(d) 受害者识别工作不足；

(e) 执法人员接受的有关贩运问题的培训有限；

(f) 有报告表明,有警官接受从事贩运活动的机构或试图非法越境的贩运者的贿赂,还有警官被认定光顾因涉嫌贩运而受到调查的卖淫场所。

60. 委员会建议缔约国:

(a) 为执行查获和消除人口贩运的战略划拨充足资源;

(b) 从速通过《人口贩运法》,确保其符合国际人权标准并得到执行;

(c) 评估人口贩运现象并汇编系统的分类数据,以期进一步打击人口贩运,特别是贩运妇女儿童的行为,并将肇事者绳之以法;

(d) 加大受害者识别工作,向人口贩运的所有受害者提供保护和援助,尤其是通过提供庇护所、医护、社会心理支持和其他措施,帮助他们重新融入社会;

(e) 加强对执法人员、法官、检察官、劳动监察员、教师、医务工作者以及缔约国使领馆工作人员的培训,更加广泛地宣传人口贩运和受害者援助方面的资料;

(f) 调查并处罚涉及政府官员的所有腐败案件。

6. 后续行动和宣传

后续行动

61. 委员会请缔约国在第二次定期报告中列入按照本结论性意见中的建议采取后续措施的详细资料。委员会建议缔约国采取一切适当措施,确保这些建议得到落实,包括将这些建议送请政府和议会及地方当局的相关人员考虑和采取行动。

62. 委员会请缔约国让民间组织参与本结论性意见中各项建议的落实工作。

后续行动报告

63. 委员会请缔约国在两年之内(即2017年9月9日前)提供以上第28、48、50和60段所载建议落实情况的书面资料。

宣传

64. 委员会还请缔约国广为传播《公约》和本结论性意见,包括向公共机构、司法部门、非政府组织、民间社会其他成员以及广大公众传播,以提高其对《公约》和本结论性意见的认识。

7. 技术援助

65. 委员会建议缔约国利用国际援助,包括技术援助,以制定一项落实上述建议和整个《公约》的全面方案。委员会还吁请缔约国继续与联合国系统各专门机构和计划(规划)署合作,包括在报告工作的能力建设方面寻求联合国人权事务高级专员办事处的技术援助。

8. 下次定期报告

66. 委员会请缔约国在 2020 年 9 月 9 日之前提交第二次定期报告，在其中纳入落实本结论性意见的情况。或者，缔约国也可按简化报告程序行事，由委员会拟订和通过一份问题清单并在下次报告提交之前送交缔约国。缔约国对该问题清单的答复即构成其根据《公约》第 73 条所提交的报告。这样，缔约国就无需按传统方式提交报告。这个新的任择程序是 2011 年 4 月委员会第十四届会议通过的（见 A/66/48，第 26 段）。

67. 委员会提请缔约国注意条约专要协调准则 (CMW/C/2008/1)，并提醒缔约国定期报告应符合准则的规定，篇幅不超过 21,200 字（见大会第 68/268 号决议）。倘若提交的报告超过规定的字数上限，将请缔约国按上述准则予以缩短。如果缔约国无法重新审读和重新提交报告，则不能保证对该报告进行翻译以供条约机构审议。

68. 委员会请缔约国确保政府各部委和公共机构参与下次定期报告的编写，同时与民间社会、移徙工人和人权组织等所有利益攸关方广泛进行磋商。

69. 委员会请缔约国按照 2006 年 6 月第五届人权条约机构委员会间会议通过的包括共同核心文件和条约专要文件准则在内的根据国际人权条约提交报告的协调准则（见 HRI/MC/2006/3 和 Corr. 1）所载要求，提交一份篇幅不超过 42,400 字的更新的核心文件。
