



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: Spanish

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

对萨尔瓦多第二次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2014 年 4 月 1 日和 2 日举行的第 245 次和 246 次会议(见 CMW/C/SR.245 和 246)上审议了萨尔瓦多的第二次定期报告(CMW/C/SLV/2)，并在 2014 年 4 月 11 日举行的第 261 次会议(CMW/C/SR.261)上，通过了以下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国使用简化报告程序提交第二次定期报告。委员会称赞缔约国派出了由外交部负责海外侨民事务的副部长胡安·何塞·加西亚先生任团长并由萨尔瓦多常驻联合国日内瓦办事处代表和常驻代表团其他成员组成的高级别代表团。委员会赞赏该代表团与委员会委员之间的对话，这一对话让委员会更加明确地了解了《公约》在缔约国的适用情况。

3. 委员会认识到，萨尔瓦多作为移徙工人的来源国，已经在保护其海外国民权利方面取得了进展。但委员会也认为，萨尔瓦多作为过境国和目的地国，在保护移徙工人权利方面仍面临重大挑战。

4. 委员会注意到，有若干聘用萨尔瓦多移徙工人的国家仍未加入《公约》，这可能妨碍这些工人享有《公约》规定的各项权利。

* 委员会第二十届会议(2014 年 3 月 31 日至 4 月 11 日通过)。



B. 积极方面

5. 委员会对缔约国增进和保护海外萨尔瓦多移徙工人权利的努力表示欢迎，并对《总统选举海外投票特别法(2013 年)》以及《保护和发展萨尔瓦多移徙工人及其家人特别法(2011 年)》的生效表示称赞。
6. 委员会赞扬缔约国实施“2011-2012 年萨尔瓦多境内尼加拉瓜公民及其家人身份正常化项目”，使 400 人得到了正常身份。
7. 委员会还赞扬缔约国加入以下国际人权文书：
 - (a) 《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》，2011 年；
 - (b) 《残疾人权利公约》及其《任择议定书》，2007 年。

C. 主要关注问题和建议

1. 一般执行措施(第 73 和第 84 条)

立法和适用

8. 委员会再度对缔约国迟迟不将移民和外国人法案移交立法大会讨论批准再度表示关切，这导致现行的移民规章制度(1958 年《移民法》)仍不符合关于保护移徙工人及其家庭成员的国际标准，特别是不符合《公约》。
9. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保移民和外国人法案的条款符合《公约》规定，并促请该国尽快将法案移交立法大会批准。
10. 委员会注意到，缔约国提供的资料显示，该国已采取批准和执行《伊比利亚-美洲社会保障多边公约》等多项措施，确保有效落实缔约国已提出相关声明的一些《公约》条款，特别是《公约》第 32 条。但委员会亦重申，对缔约国尚未撤销对《公约》第 32、第 46、第 47 和第 48 条以及第 61 条第 4 款的声明表示关切，这可能妨碍移徙工人充分享有上述条款所规定的权利。
11. 委员会重申，建议缔约国采取必要措施，撤销其关于《公约》第 32、第 46、第 47 和第 48 条以及第 61 条第 4 款的声明。
12. 委员会注意到缔约国正考虑作出《公约》第 76 和第 77 条所规定的声明。
13. 委员会鼓励缔约国作出《公约》第 76 和第 77 条所规定的声明。
14. 委员会注意到缔约国就批准国际劳工组织(劳工组织)下列公约一事正在开展的磋商进程：《第 97 号公约(移民就业公约) (1949 年修订)》；1975 年《第 143 号公约(关于恶劣条件下的移徙和促进移徙工人机会和待遇平等公约)》；和 2011 年《第 189 号公约(关于家政工人体面劳动的公约)》。但委员会亦重申，对缔约国尚未批准上述公约表示关切。

15. 委员会建议缔约国采取必要措施，批准劳工组织第 97 号、第 143 号和第 189 号公约。

数据收集

16. 委员会注意到缔约国努力改进移民流动数据收集系统，特别是收集海外萨尔瓦多移徙工人和缔约国境内身份正常的移徙工人数据的系统。但委员会感到遗憾的是，缺少有关缔约国境内来自中美洲或美洲之外且没有正常身份的移徙工人的统计资料。委员会还感到关切的是，由于缺少资料，难以根据《公约》有效执行的各项标准开展评估，尤其是对过境移民、移徙妇女、孤身移徙儿童以及跨境和季节性移徙工人的情况进行评估。

17. 委员会建议缔约国加强努力，确保移民相关统计的数据编制系统涵盖《公约》所有方面的内容，并收集详细数据，其中包括移徙工人在缔约国的情况以及过境和外迁移徙工人的情况。委员会鼓励缔约国按性别、年龄、出入缔约国的原因和所从事工作的种类来分列编制信息和统计数据。在无法获得确切资料的情况下，例如涉及没有正常身份的移徙工人时，委员会希望缔约国至少能够通过研究或估测提供资料。

有关《公约》的培训和宣传

18. 委员会注意到缔约国提供资料，介绍了主要在司法与公共安全部内，特别是移民与外国人事务总局，以及在劳动和社会保障部内面向公职人员开展的《公约》培训方案。委员会感到关切的是，缺少资料介绍面向边境警察、社工、法官和检察官、外交部官员和其他从事移民相关领域工作的公职人员的培训方案。

19. 委员会建议缔约国就《公约》的内容制定持续的教育和培训方案。委员会还建议向所有从事移民相关领域工作的官员提供此类培训，包括在地方一级。委员会鼓励缔约国确保移徙工人可以获得有关信息，了解自己根据《公约》享有的各项权利，并鼓励缔约国与民间社会组织合作宣传关于《公约》的信息，促进《公约》的实施。

2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

20. 委员会感到关切的是，缺少资料介绍已经采取和正在施行的各项保障缔约国境内所有移徙工人享有《公约》所规定权利的措施。委员会感到关切的是，已收到有关资料，详细介绍了没有正常身份的移徙工人遭到的歧视性对待，特别是来自洪都拉斯和尼加拉瓜的移徙工人在缔约国东部遭到的歧视性对待。

21. 委员会建议缔约国根据《公约》第 7 条，加大努力确保在其领土内或受其管辖的所有移徙工人及其家庭成员不受歧视地享有《公约》规定的各项权利；并努力提高地方当局、移民官员和广大公众对所有移徙工人及其家庭成员的权利的认识，以及宣传消除歧视上述人员行为的重要意义。

22. 委员会再次关切地指出，移徙工人对可用于提起申诉和获得有效补救的行政和司法救济办法缺乏认识，因此不论拥有何种移民身份，都只有有限的诉诸司法的机会。委员会对缔约国提供的资料尤为关切，资料显示，侵害移徙工人的骚扰和腐败案件得不到调查，因为移徙工人无法就此类侵害和侵权行为提起申诉。

23. 委员会建议缔约国采取措施，为所有移徙工人诉诸司法提供便利，例如移除妨碍他们提交侵害和侵权申诉的障碍、介绍和宣传可用于提起申诉和获得有效补救的行政和司法救济办法，并彻底调查侵害和侵权行为，对责任人予以应有惩罚。

3. 所有移徙工人及其家庭成员的人权(第 8 至第 35 条)

24. 委员会注意到缔约国提供的资料，资料显示，有关人员可就驱逐令提出上诉。委员会感到关切的是，对于进入驱逐程序的移徙工人利用这一权利的程度，以及缔约国通过法律以充分规范行政遣送和驱逐程序的情况，缺少有关资料，且缔约国没有法律条款，对请求暂不执行驱逐令的权利予以保障。

25. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保接到行政遣送或驱逐令的移徙者了解自己有权对驱逐令提出上诉并行使这一权利。委员会亦建议缔约国采取必要措施，确保遣送和/或驱逐的行政程序充分受到法律规范，并符合《公约》第 22 条的规定。

26. 委员会注意到，缔约国通过了多项领事协议，帮助过境和在目的地国的萨尔瓦多移徙工人并保护他们的权利，在改善和扩大该国领事服务方面取得了进展。但委员会感到关切的是，缺少资料说明缔约国驻墨西哥南部和美利坚合众国的领事馆是否拥有充足的人力和财力，为移徙工人提供妥善帮助和保护。

27. 委员会建议缔约国采取有效措施，确保领事服务有效保护萨尔瓦多移徙工人及其家庭成员的权利，向他们提供帮助，并切实满足他们的需求。这些措施应包括划拨充足的人力和资金，并拟订面向领事官员的关于《公约》和其他人权条约的持续培训方案。

28. 委员会关切地注意到，缔约国缺少机制监测移徙工人的工作条件，特别是在农业部门(甘蔗)、建筑业和家政服务业。

29. 委员会建议缔约国根据《公约》第 25、第 26 和第 27 条，并遵照委员会关于移徙家政工人的第 1 号一般性意见(2011 年)，在法律和实践中保障境内所有移徙工人的劳动权利，特别是非技术工人的劳动权利。

30. 委员会注意到缔约国已采取多项措施，确保移徙工人及其家庭成员(特别是那些有正常身份的)可以获得保健服务，其子女可以接受教育。委员会感到关切的是，缺少资料介绍有哪些特殊方案，保障缔约国境内没有正常身份的移徙工人及其家庭成员可以获得急诊医疗并向他们提供受教育机会。

31. 委员会建议缔约国根据《公约》第 28 和第 30 条，采取具体有效的措施，例如通过开展专项方案，确保有关人员可以获得急诊医疗，并让特别是没有正常身份的移徙工人的子女，有机会进入教育体系并持续接受教育。
32. 委员会注意到缔约国内萨尔瓦多家庭收到大量的汇款，以及向这些家庭提供的理财方案。
33. 委员会建议缔约国采取措施，加快接收汇款的手续，保障汇款切实送达并降低收费。委员会请缔约国继续协助接收汇款的家庭将汇款用于开展生产活动。
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 至第 56 条)
34. 委员会再次关切地指出，《宪法》第 47 条第 4 款和《劳动法》第 225 条规定，只有出生国籍为萨尔瓦多人才有权在工会担任领导职位。
35. 委员会强烈建议缔约国采取必要措施，包括修订法律，以根据其已批准的《公约》第 40 条和劳工组织 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号公约)，保障所有移徙工人在工会担任领导职位的权利。
36. 委员会注意到缔约国提供的资料，表明《移民法》第 26 条其实并未实行，该条规定，移徙工人一旦工作合约终止，不论终止理由如何，都必须离开萨尔瓦多领土。但委员会亦关切地指出，身份正常的移徙工人仍然容易受侵害，因为第 26 条尚未正式废止，且缺少法律条款保障他们根据《公约》第 51 和第 52 条享有的权利。
37. 委员会重申，建议缔约国采取必要措施，废止《移民法》第 26 条。委员会还敦促缔约国在移民法规中加入有关条款，保障《公约》中规定的移徙工人的权利，特别是第 51 和第 52 条所规定的权利。
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)
38. 委员会注意到缔约国处理国际移民问题的努力，例如于 2012 年 10 月成立了国家保护和发展移民及其家人理事会，还在中美洲一体化体系的框架内就移民政策的制定进行了讨论。然而委员会感到关切的是，缺少国家全面移民政策的有关资料，该政策载有多项措施，旨在帮助缔约国境内或经该国过境的移徙工人及其家庭成员，以及他国境内身为缔约国国民的移徙工人及其家庭成员。委员会同样关切的是，没有详细资料介绍国家和地方各级主管部门之间就移民事项开展的协调工作的情况。
39. 委员会建议缔约国根据《公约》第 65 条采取必要措施，制定和执行移民政策，全面处理国际移民问题。委员会还敦促缔约国明确定义移民事务主管部门的作用，并加大努力，确保这些部门在国家和地方各级有效协调工作，特别是在边境地区。

40. 委员会注意到，缔约国努力向归国的萨尔瓦多移徙工人提供支助，特别是通过“欢迎回家”方案和归国移民重新融合方案提供支助。但委员会亦关切地指出，缺少有关资料，介绍这些方案对归国移民在经济、社会和文化上的重新融合产生了哪些影响，以及在防止归国移民再度移居外国方面有多大帮助。

41. 委员会建议缔约国加大努力，根据《公约》的各项原则重新调整面向萨尔瓦多移徙工人的各项支助方案，特别是帮助归国移民在经济、社会和文化方面重新充分融入萨尔瓦多。

42. 委员会注意到，缔约国开展了宣传活动以提高萨尔瓦多公众对非正常移民的风险的认识、开设了举报侵犯人权行为的免费的电话服务并为身处过境国的萨尔瓦多移徙工人请求人道主义援助，还在墨西哥南部建立了领事保护网络。然而，委员会对近年来经缔约国过境的移徙工人人数的增长以及缔约国就其境内已查实的偷运移民案件提供的有关资料感到担忧。委员会同样关切的是，缔约国未能采取有效措施，侦查没有正常身份的移徙工人及其家庭成员的流动情况以及调查偷运移民案件并惩处责任人。

43. 委员会建议缔约国采取措施，侦查、防止和遏制移徙工人的非正常流动，对负责组织或操纵这种行为的个人、团体和机构予以起诉和惩处。委员会还促请缔约国加强在地方向公众宣传非正常移民风险，并继续向过境国内的萨尔瓦多移徙工人提供帮助。

44. 委员会注意到缔约国于 2012 年通过了一项国家贩运人口问题政策。但委员会仍感关切的是，鲜少对贩运人口罪行判刑。委员会同样关切的是，缔约国没有管制贩运人口问题的全面法律框架，并且缺少缔约国国内这一问题严重程度的资料。委员会还对缺少资料介绍已经实行的受害者保护机制感到关切。

45. 委员会建议缔约国继续努力打击贩运人口行为，特别是：

(a) 通过一项针对贩运人口行为的特别法的初步草案，并确保该法立即得到适用；

(b) 在全国各地不断地向政府工作人员提供关于贩运人口问题的培训，尤其是警察、移民与外国人事务总局、刑事法庭法官和职员、检察官、劳动巡视员、教师和卫生保健专业人员，以及萨尔瓦多大使馆和领事馆的外交官和工作人员；

(c) 系统地收集分类数据，以便更有效地打击贩运人口行为；

(d) 采取措施，确保贩运人口者受到应有的审判和惩罚，包括身为政府官员的贩运者；

(e) 强化宣传活动，防止贩运人口行为；

(f) 制定有效机制，识别和保护贩运受害者；

(g) 拟订战略，确保贩运受害者的权利得到尊重、防止他们再次受害，并帮助他们制定走出阴影的个人计划，这些计划应考虑到贩运行为对受害者的身心和社会影响；

(h) 在防止贩运人口行为方面，与来源国、过境国和目的地国签署协定，从而加强国际、区域和双边合作。

46. 委员会欢迎萨尔瓦多提供资料，介绍 2011 年和 2012 年面向该国境内的尼加拉瓜人及其家庭成员实施的身份正常化方案。但委员会感到关切的是，在缔约国没有正常身份的移徙工人的地位并不明确，特别是洪都拉斯人和未包括在身份正常化程序之内的尼加拉瓜人。

47. 委员会鼓励缔约国加倍努力，拟订和实施全面的移民身份正常化程序，并加以宣传。这些程序应符合不歧视原则，并为没有正常身份的移徙工人及其家庭成员利用这些程序提供便利。

48. 委员会注意到缔约国通过实施《儿童和青少年保护法》采取的各项保护孤身移徙儿童的措施。但委员会感到关切的是，缺少资料介绍旨在适当识别和保护无人陪伴的未成年人的措施，此类未成年人在沿移徙路线过境时有遭到虐待和侵害的危险。委员会还感到关切的是，遣返回缔约国的孤身移徙儿童人数有所上升，且缺少有效措施确保他们得到持久的重新安置并重返社会。委员会对萨尔瓦多境内父母移居外国的儿童和青少年的境况感到关切，特别是关注他们的家庭环境和教育问题。

49. 委员会鼓励缔约国继续重点关注孤身移徙儿童的境况，并遵守儿童最大利益原则。具体而言，缔约国应：

(a) 着重于制订政策，处理孤身移徙儿童所面临的各种困难，并着重于建立机制，识别和保护这些儿童；

(b) 与过境国和目的地国加强合作，确保曾受犯罪侵害的孤身移徙儿童得到妥善保护，并受到符合各人具体需求的单独照料；

(c) 与过境国和目的地国加强合作，确保以非正常方式进入过境国和目的地国的孤身移徙儿童不会因此遭到拘留，确保有家人陪伴的未成年人不会被与家人分离，并确保将有关家庭安置在保护中心；

(d) 与过境国和目的地国加强合作，仅在符合当事儿童最大利益，且确认能够提供具有适当保障机制的程序，让该儿童遣返后享有安全并得到妥善照料和监护的情况下，才将孤身未成年人遣返回缔约国；

(e) 采取必要措施，确保被遣返回国的未成年人得到家人收容，持久地重新安置在其原住社区并重新融入其中；

(f) 面向父母移居外国的萨尔瓦多儿童制订支助、保护和家人团聚政策。

50. 委员会关切地注意到，在目的地国和过境国，萨尔瓦多移徙工人因为没有正常身份，在遣返前会一律遭到拘留。

51. 委员会建议缔约国与过境国和目的地国加强合作，确保这些国家仅在迫不得已的情况下才拘留没有正常身份的萨尔瓦多移徙工人。

6. 后续行动和宣传

后续行动

52. 委员会请缔约国在其第三次定期报告中提供详细资料，介绍为了落实这些结论性意见中所载的建议而采取的各项措施。委员会建议缔约国采取一切适当措施落实这些建议，包括将这些建议转交立法大会和地方当局，供其考虑并采取适当行动。

宣传

53. 委员会还请缔约国广泛宣传这些结论性意见，特别是向公共机构、司法部门、非政府组织和民间社会的其他成员以及大学和广大公众宣传这些意见，并采取必要措施，让海外的萨尔瓦多移徙工人和在萨尔瓦多过境或居住的外国移徙工人了解这些意见。

7. 下一次定期报告

54. 委员会请缔约国最迟于 2019 年 5 月 1 日提交第三次定期报告。缔约国亦可利用简化报告程序，由委员会拟订问题单，随后转交缔约国作出答复。缔约国对问题单的答复将成为该国根据《公约》第 73 条应提交的报告，缔约国不再需要提交传统的定期报告。这一新的备选报告程序于 2011 年 4 月获委员会第十四届会议通过(见 A/66/48, 第 26 段)。