



保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约

Distr.: General
24 May 2023
Chinese
Original: Spanish

保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会

关于萨尔瓦多第三次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2023 年 3 月 30 日和 31 日以及 4 月 3 日举行的第 520、522 和 524 次会议¹ 上审议了萨尔瓦多的第三次定期报告，² 并在 2023 年 4 月 6 日举行的第 530 次会议上通过了本结论性意见。³

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交第三次定期报告，该报告是根据提交报告前的问题单编写的，⁴ 并欢迎由外交部负责侨民和人口流动问题的副部长 Cindy Mariella Portal 率领的代表团在对话期间提供的补充资料。该代表团由以下部门组成：总统府法律秘书处、劳动和社会保障部、移民和外国人事务总局、经济事务部、教育部、财政部、司法和公共安全部、文化部、国防部、卫生部、立法议会、共和国总检察长办公室、共和国总检察长办公室、国家民警、全国幼儿、儿童和青少年理事会，萨尔瓦多提高妇女地位局、监狱管理局、国家恢复社会结构局、萨尔瓦多社会保障局、萨尔瓦多职业培训局、公共信息局、银行系统监察局、最高选举法院、国家登记处、国家自然人登记处，以及萨尔瓦多常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织副代表兼临时代办和常驻代表团的代表。

3. 委员会赞赏与高级别代表团举行的坦诚且具建设性的线上对话，缔约国的代表提供的大量资料，以及对会议采取的建设性态度，使得能够进行协作分析和思考。委员会还对代表团在对话后 24 小时内作出答复并提供补充资料表示感谢。

4. 委员会认识到，萨尔瓦多作为移民工人的来源国一直努力保护其海外国民的权利，尽管该缔约国由于过去十年来向外移民人数增加而面临着复杂的局势。委

* 委员会第三十六届会议(2023 年 3 月 27 日至 4 月 6 日)通过。

¹ CMW/C/SR.520、CMW/C/SR.522 和 CMW/C/SR.524。

² CMW/C/SLV/3.

³ CMW/C/SR.530.

⁴ CMW/C/SLV/QPR/3.



员会关切地注意到，作为来源国、过境国和返回国，缔约国在保护移民工人及其家庭成员权利方面仍然面临一些问题。

B. 积极方面

5. 委员会欢迎缔约国努力并采取措施，增进和保护移民工人及其家庭成员的权利，特别是通过了全面保护幼儿、儿童和青少年的《共同成长法》(2023 年)和《移民和外国人事务特别法》(2019 年)。委员会还注意到：

- (a) 2022 年建立移民伙伴关系方案，以执行《安全、有序和正常移民全球契约》；
- (b) 2020 年通过《全面照顾和保护被迫境内流离失所者特别法》；
- (c) 缔约国加入了适用难民问题全面响应框架的区域保护和解决全面框架，并于 2019 年制定一项国家行动计划；
- (d) 2017 年设立移民综合照料中心，制定保护和提高萨尔瓦多移民及其家人地位国家政策，制定保护和照料萨尔瓦多儿童和青少年移民规程；
- (e) 2014 年通过《打击贩运人口特别法》。

6. 委员会还欢迎缔约国批准了下列国际人权文书和其他相关文书：

- (a) 国际劳工组织(劳工组织)《社会保障(最低标准)公约》，1952 年(第 102 号)，劳工组织《工作环境(空气污染、噪音和振动)公约》，1977 年(第 148 号)，劳工组织《工作环境(空气污染、噪音和振动)公约》，1977 年(第 102 号)，劳工组织《集体谈判公约》，1981 年(第 154 号)，劳工组织《保护生育公约》，2000 年(第 183 号)，以及劳工组织《暴力和骚扰公约》，2019 年(第 190 号)，全部于 2022 年批准；
- (b) 《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》，2015 年；
- (c) 《国际刑事法院罗马规约》，2016 年；
- (d) 《旨在废除死刑的公民权利及政治权利国际公约第二项任择议定书》，2014 年。

7. 委员会认为缔约国投票支持联合国大会第 73/195 号决议通过的《安全、有序和正常移民全球契约》是积极的步骤，建议缔约国在《公约》所载的国际义务框架内，继续努力予以实施，因为这两项国际文书在保护移民工人及其家庭成员权利方面是一致的。

8. 委员会注意到缔约国于 2010 年向人权理事会特别程序发出邀请，认为这具有积极意义。委员会欢迎代表团表示，缔约国打算进一步加强与联合国人权机制，包括特别程序的合作。

9. 委员会希望强调指出，缔约国设立了一些会议机构，如理事会、工作组和委员会，并开展了工作，这些机构就专门针对移民的方案和项目进行协调，它承认缔约国努力协调所有机构的活动，以履行《公约》规定的义务。委员会还承认缔约国开展区域对话进程，以解决南美洲的移民流动问题。

C. 关注的主要问题和建议

1. 一般执行措施(第 73 和第 84 条)

当前情况

10. 委员会关切地注意到，正如联合国人权事务高级专员办事处发言人所指出的，萨尔瓦多的紧急状态已经实行了一年多。⁵ 委员会意识到团伙暴力带来的安全挑战，以及缔约国确保其领土安全的责任。然而，委员会严重关切的是，实施紧急状态的方法影响到人权的享受。特别令人关切的是，国家一级的参与和对话论坛被关闭，人权维护者的工作和社会抗议受到实际限制，被剥夺自由者的拘留条件也受到限制。

11. 回顾经济、社会及文化权利委员会的结论性意见，⁶ 委员会建议缔约国：

- (a) 确保与停止基本自由、正当程序和程序保障有关的特别措施不限制人权的享受或限制人权维护者的工作；
- (b) 保障结社与和平抗议的权利；
- (c) 在国家一级重新创建论坛以实现公开和建设性参与以及与所有利益攸关方的对话，包括民间社会、学术界和私营部门的代表、土著人民的代表和领导人以及人权维护者。
- (d) 确保宣布和延长紧急状态以及实施紧急状态的方式符合临时性、相称性、必要性原则和国际人权标准确立的其他原则，并接受司法审查；
- (e) 在紧急状态期间和之后，确保拘留中心和监狱设施的合法性、人道和尊严、司法保障和对人权的尊重。

立法和适用

12. 委员会注意到，自 2022 年以来，缔约国在起草人口流动特别法和国家移民计划方面取得了进展。然而，委员会感到关切的是，缔约国尚未建立与民间社会的对话和交流进程，以便为制定这两项文书开展透明和参与性的进程。它还重申其关切，即缔约国尚未撤销就《公约》第 32、第 46、第 47、第 48 和第 61 条第 4 款提出的声明，这可能妨碍充分实现这些条款所承认的移工人权利。

13. 委员会建议缔约国确保在起草人口流动特别法和国家移民计划期间，为民间社会提供对话和广泛参与的空间，并确保两者都符合国际标准，确保《公约》条款得到尊重，避免在承认已载于现行法律和条例中的权利方面出现倒退。委员会再次建议缔约国采取必要措施，撤销对《公约》第 32、第 46、第 47、第 48 和第 61 条第 4 款的声明。⁷

⁵ 见 <https://www.ohchr.org/es/press-briefing-notes/2023/03/el-salvador-state-emergency>。

⁶ [E/C.12/SLV/CO/6](#), 第 5 段。

⁷ [CMW/C/SLV/CO/2](#), 第 11 段。

声明和保留

14. 委员会建议缔约国采取必要措施，撤销对《公约》第 92 条第 1 款的保留，以确保移民工人充分享有《公约》规定的权利。

批准相关文书

15. 委员会注意到，缔约国批准了主要的人权条约以及劳工组织的几项公约。然而，它注意到，缔约国尚未批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》；《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》；1997 年劳工组织《私营职业介绍所公约》(第 181 号)、2006 年劳工组织《关于促进职业安全与卫生框架的公约》(第 187 号)、2011 年劳工组织《关于家庭工人体面劳动的公约》(第 189 号)、1930 年劳工组织《强迫劳动公约议定书》(第 29 号)，以及 1961 年联合国难民事务高级专员办事处《减少无国籍状态公约》。

16. 委员会建议缔约国作为优先事项批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》；《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》；1997 年劳工组织《私营职业介绍所公约》(第 181 号)、2006 年《关于促进职业安全与卫生框架的公约》(第 187 号)、2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)和 1930 年《强迫劳动公约议定书》(第 29 号)；以及 1961 年《减少无国籍状态公约》。

资料收集

17. 委员会注意到，缔约国通过不同机构每六个月或每年收集和公布一次移民数据，它没有一个统一的移民数据系统能及时提供循证和最新的信息。委员会还注意到，缺乏反映在过境国或移民路线沿线被贩运和/或剥削、随后返回的孤身儿童人数的定量和定性数据。

18. 委员会建议缔约国根据可持续发展目标之具体目标 17.18，从人权、性别平等和不歧视的角度：

(a) 建立一个统一的国家系统，有系统、可靠和有效地收集关于缔约国移民工人状况的数据，提供分类统计数据，涵盖有证和无证移民及其家庭成员、过境移民工人、在国外工作的国民和归国国民，以及移民到国外的儿童，包括孤身儿童，以及留在缔约国的移民工人的配偶和子女；

(b) 确保对移民工人及其家庭成员个人信息的保护，以保证这些个人数据不被用于公共和私人服务中的移民检查或区别对待目的。

独立监测

19. 委员会满意地注意到缔约国设立了一个副检察官办公室，负责维护移民的权利和确保公民安全。然而，委员会关切的是，人权倡导者办公室与民间社会组织和人权维护者之间的合作有限，而且该机构决策职位的任命和指定程序不明确，不透明，没有参与性和竞争性。

20. 委员会建议根据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，加强人权检察官办公室与民间社会组织和人权维护者之间的合作并使之制度化，并建立一个明确、透明、参与性和竞争性的程序，以法律规定的方式任命和指定决策职位，以促进该办公室的独立性和运作。

有关《公约》的培训和宣传

21. 委员会注意到旨在建设公务员人权领域能力的培训活动。然而，委员会关切的是，在行政和司法部门内、以及在省级和地方当局、边境当局与警察、劳动监察和社会服务人员之间，没有充分的关于《公约》的培训、交流和提高认识活动。

22. 委员会建议缔约国：

(a) 对负责移民事务的机构官员，包括执法人员、边境主管人员、劳工视察员、法官、检察官以及省和地方主管机关，加强和扩大关于《公约》权利的教育和培训方案；

(b) 利用有效机制评估培训的影响，确保辩护律师在上诉案件中和法官在作出判决时更经常地援引《公约》和委员会的一般性意见。

民间社会的参与

23. 委员会注意到，民间社会参与《公约》执行、甚至参与编写缔约国国家报告的程度有限，而且在涉及移民工人及其家庭成员的决议和法规方面进行的对话和协调也有限。

24. 委员会建议缔约国采取具体措施，特别是通过审查和修订相关立法，加强与民间社会组织，包括为移民和萨尔瓦多侨民服务的组织的对话，特别是在编写国家报告时。还建议缔约国确保民间社会有效和独立地参与执行《公约》和本结论性意见中所载的建议，并对执行工作进行监测。

2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

不歧视

25. 委员会感到关切的是，缔约国没有打击针对移民工人及其家人的仇恨犯罪、暴力、仇外和歧视的公共政策或具体战略，而且尽管立法中有某些规定，规定在本国境内人人享有平等条件，但实际上移民人口受到不同的待遇。此外，虽然《移民和外国人事务特别法》第 18 条规定，外国人从进入本国领土起，将享有与本国国民相同的权利和保障，但它指出，《共和国宪法》和次级立法作为例外的那些权利，特别是政治权利将不被承认。

26. 委员会建议缔约国：

(a) 加紧努力，确保在其领土内或受其管辖的所有移民工人及其家庭成员根据《公约》第 7 条不受任何歧视地享有《公约》承认的权利，例如制定具体战略，打击对移民工人及其家人的仇恨犯罪、暴力、仇外和歧视，并实施监管框架和目前正在制订的监管框架，例如关于人口流动的特别法令；

(b) 考虑修正《宪法》第 3 条，明确保障所有人的平等和不受歧视，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、经济状况、出生或其他身份。

获得有效补救和诉诸司法的权利

27. 委员会重申其关切：移民工人，无论移民身份如何，其诉诸司法的机会受到限制，这是由于对他们提出申诉和获得有效赔偿所可用的行政和司法补救措施缺乏了解，以及对国家当局缺乏信任，因为政府在紧急状态下赋予国家民警和武装部队更大的权力对涉嫌的团伙成员使用武力，赋予司法机构更大的空间将他们作为可能的嫌疑人予以针对并起诉。

28. 根据本委员会确定的标准，建议缔约国：

- (a) 采取措施，为所有移民工人及其家庭成员诉诸司法提供便利，包括消除阻止他们报告虐待和侵权行为的障碍；
- (b) 开展信息传播活动，介绍可用于提出申诉和获得赔偿的行政和司法补救办法；
- (c) 提升前线工作人员的能力，以增加对地方当局的信任，并确保移民工人有效诉诸司法。

29. 委员会关切的是，收到的资料表明，移民在过境国或目的地国失踪、死亡或成为犯罪受害者。委员会注意到缔约国提供的信息，说它与阿根廷法医人类学小组合作，对这些案件进行搜索和调查；但委员会遗憾的是，在所作调查的具体结果以及为受害者及其家属采取的后续行动方面，没有完整的信息。

30. 委员会促请缔约国：

- (a) 对于萨尔瓦多移民在过境国或目的地国失踪、死亡或成为犯罪受害者的，加强关于保障移民及其家人诉诸司法，包括跨国司法机制的措施，保障他们了解真相的权利和随时诉诸适当赔偿措施的权利；
- (b) 加强双边或区域合作，保障移民在过境国和目的地国的权利。

3. 所有移民工人及其家庭成员的人权(第 8 至第 35 条)

边境管理

31. 委员会注意到缔约国为在本国境内实施移民管制、有效控制国民出入境以及批准或拒绝外国国民入境、过境、逗留和出境所作的努力、投资和承诺。然而，委员会关切地注意到，移民官员仍然严重缺乏准备。

32. 根据联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)《国际边界人权问题建议原则和准则》，并根据《公约》的要求和既定标准，委员会建议缔约国拨出充足的人力、技术和财政资源，加强边境管理，确保程序适当，设施配备齐全，能够对抵达边境和跨越领土的移民采取基于人权的应对措施，并确保边境当局接受与其工作相关的国际人权法培训，包括性别平等观点培训，并有效实施。

领事协助

33. 委员会注意到缔约国在改善和扩大领事服务方面取得的进展，建立了虚拟领事服务，以协助和保护过境和目的地国的移民工人的权利。然而，委员会关切的是，缺乏关于这种领事服务的影响的信息，以及缔约国驻墨西哥和美利坚合众国

领事馆可资使用的人力、技术和财政资源是否足以使它们能够向移民工人提供充分的援助和保护。

34. 委员会重申先前的结论性意见，并建议缔约国采取必要步骤，确保领事服务能够有效满足萨尔瓦多移民工人及其家庭成员在保护他们的权利和向他们提供援助方面的需求。这些步骤应包括分配足够的人力资源和资金，并为领事官员制定关于《公约》和其他人权条约的持续培训方案。

拘留

35. 委员会注意到缔约国提供的资料，大意是没有移民拘留这类程序，并注意到移民综合照料中心的作用。然而，委员会关切地注意到，立法规定了“行政拘留”。委员会还对使用这一措施的条件及其持续时间表示关切。

36. 根据委员会第 1996/1997 号一般性意见，委员会在第 5(2021)号关于移民的自由和免遭任意拘留的权利及其与其他人权的联系的决定中，敦促缔约国：

- (a) 在移民程序中保障移民的自由权，并在必要时，在入境或递解出境或驱逐出境程序中，为移民工人及其家庭成员的利益，采取行政拘留的替代办法；
- (b) 如果移民拘留是作为最后的特殊措施而诉诸的，则应确保拘留地点有适当和体面的条件，拘留时间尽可能短，并酌情将被行政拘留的移民与正在接受刑事调查的移民有效分开。

移民逗留结束时汇出收入和储蓄

37. 委员会注意到实施了转账 365 系统、国家金融教育战略和批准了《比特币法案》(2021 年)，该法案规定通过 Chivo 钱包从国外接收汇款。然而，委员会对该国现有汇款服务的费用表示关切。

38. 委员会建议缔约国继续努力，便利移民工人的收入和储蓄的转移，并与国内现有的汇款服务提供商合作，使这种服务长期以来更加负担得起。

知情权和信息传播

39. 委员会注意到缔约国努力确保向潜在移民、过境移民和返回者提供指导，目的是指导个人利用现有的政府服务，并提请社区注意非正常移民的风险。然而，委员会感到关切的是，缔约国没有传播关于移民权利的信息，而且仅有西班牙文的信息。

40. 委员会建议缔约国采取适当措施，宣传《公约》规定的移民工人权利、入境和就业条件以及法律规定的权利和义务。委员会还建议缔约国继续制定有针对性的提高认识方案和提供离境前信息的方案，特别是与相关非政府组织、移民工人及其家人以及公认和可靠的招聘机构协商。

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

迁徙自由和择居权

41. 委员会关切地注意到境内流离失所者人数众多，以及向他们提供适当保护和援助方面存在挑战。

42. 委员会回顾禁止酷刑委员会的结论性意见，建议缔约国加强立法措施和政策，以援助和保护因该国暴力和不安全局势而在其境内流离失所的人。⁸
5. 在有关国际移工人及其家庭成员方面，促进良好、公平、人道和合法条件(第 64-71 条)

移民儿童和青少年

43. 委员会注意到缔约国为保护移民、无人陪伴和/或失散儿童和青少年采取的措施，包括为居住在边境地区的儿童和青少年发放过境许可证，出版《萨尔瓦多移民儿童和青少年保护和照料议定书》(2018 年)，并制定了《2013-2023 年全面保护儿童和青少年国家政策》。然而，委员会关切的是，缺乏资料说明采取了哪些措施，以充分查明和保护过境的无人陪伴儿童和青少年，这些儿童和青少年在移民路线上有可能成为虐待和侵犯行为的受害者。

44. 委员会回顾委员会第 3 号/儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)，以及委员会第 4 号/儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，并鼓励缔约国继续努力，根据儿童最大利益原则，充分关注孤身移民儿童的处境。委员会特别建议缔约国：

- (a) 加强与过境国和目的地国的合作，确保成为犯罪受害者的孤身移民儿童得到适当保护和针对每个案件特殊需要的专门照顾；
- (b) 加强与过境国和目的地国的合作，毫无例外地确保孤身移民儿童不因非正常进入过境国和/或目的地国而被拘留，确保有家人陪伴的未成年人不与家人分离，并确保必要时将家人安置在权利保护中心；
- (c) 加强与过境国和目的地国的合作，只有在符合儿童最大利益的情况下，并在确定返回后存在安全和有效的支助和监护安排之后，才将孤身未成年人遣返缔约国，作为有适当保障的程序的一部分。

返回和重新融入

45. 委员会欢迎《库斯卡特兰计划》及其战略目标 3.1(提高援助萨尔瓦多移民的能力和援助质量)，设立移民支助办公室，执行“欢迎回家”方案、回返者支助和重返社会方案，以及制定援助妇女回返者的议定书。然而，委员会感到关切的是，缺乏详细资料，说明这些方案对返回者重新融入经济、社会和文化生活以及防止他们再次移民的影响。

46. 委员会建议缔约国根据《公约》第 67 条和《可持续发展目标》具体目标 10.7，加紧努力，修订对回国萨尔瓦多移工人的支助方案，使其符合《公约》的原则，特别是协助回国民长期重新融入萨尔瓦多的经济、社会和文化结构。

贩运人口

47. 委员会注意到《打击贩运人口特别法》(2015 年)和全国打击贩运人口理事会，后者制定了《打击贩运人口国家政策》并启动了国家行动计划。然而，委员会关切的是，该系统存在差距，包括在官员培训、受害者识别和保护、贩运者起

⁸ [CAT/C/SLV/CO/3](#)，第 33 段。

诉和诉诸司法系统方面。委员会还关切，缺乏技术和财政资源来执行现有的反贩运条例和运动，如打击贩运人口的蓝心运动。

48. 根据《公约》和人权高专办《建议采用的人权与贩运人口问题原则和准则》，委员会建议缔约国：

- (a) 扩大为贩运受害者提供的专门服务，包括庇护所；
- (b) 制定和执行程序，查明属于弱势群体的受害者，如性交易工作者、因涉及团伙的非法活动而被拘留的儿童，以及返回的非正常移民，并将他们转交服务提供者寻求援助；
- (c) 增加对警官、检察官和法官的反贩运培训并使之制度化，重点是实施以受害者为中心的程序；
- (d) 加倍努力调查、起诉和定罪贩运者，包括同谋官员，并向受害者提供补救；
- (e) 提供有助于受害者长期福祉的重返社会服务，并将证人保护服务延长到审判期之后，特别是对指证有组织犯罪集团成员的受害者；
- (f) 修订《打击贩运人口特别法》，纳入符合《公约》和国际法的贩运人口定义；
- (g) 为国家行动计划和现有的打击人口贩运运动筹集和分配资源；
- (h) 扩大预防措施，包括提高对缔约国内外欺诈性劳工招聘的认识，并执行法律打击助长贩运的非法劳工做法。

与非正常移民工人有关的措施

49. 委员会注意到为提高萨尔瓦多人对非正常移民风险的认识而发起的宣传活动，包括“三思而后行”运动。然而，委员会关切的是，通过萨尔瓦多领土偷运移民的现象有所增加。委员会还感到关切的是，没有充分的机制来查明移民工人及其家人的非正常流动，以及调查和惩罚偷运移民罪行的责任人。

50. 委员会建议缔约国加强现有机制，以发现、防止和消除移民工人的非正常流动。还应加强调查、起诉和惩罚偷运移民罪责任人的现有机制。委员会敦促缔约国在地方一级加强针对一般民众的关于非正常移民风险的宣传活动，并继续向过境国的萨尔瓦多移民工人提供援助。

6. 传播和后续行动

传播

51. 委员会请缔约国确保以本国的官方语言向相关国家机构(包括政府部委、立法部门、司法部门和主管地方当局)以及非政府组织和民间社会其他成员及时传播本结论性意见。

技术援助

52. 委员会建议缔约国进一步寻求国际和政府间援助，依照《2030 年可持续发展议程》落实本结论性意见所载各项建议。它还建议缔约国继续与联合国各专门机构和方案合作。

后续落实结论性意见

53. 委员会请缔约国在两年内提供书面资料，说明本文件第 13 段(立法和适用)、第 28 和 30 段(有效补救和诉诸司法权)以及第 44 段(移民儿童和青少年)所载建议的执行情况。

下次定期报告

54. 委员会请缔约国在 2028 年 5 月 1 日前提交第四次定期报告。委员会将在这一日期之前的一届会议上根据简化报告程序通过一份报告前问题清单，除非缔约国明确选择对其第四次定期报告采用传统报告程序。委员会提请缔约国注意其向条约机构提交报告的统一准则。⁹

⁹ HRI/GEN.2/Rev.6.