



保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约

Distr.: General
27 October 2023
Chinese
Original: Spanish

保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会

关于委内瑞拉玻利瓦尔共和国初次报告的结论性意见*

1. 委员会在 2022 年 9 月 20 日和 21 日举行的第 496 次和第 497 次会议¹ 上审议了委内瑞拉玻利瓦尔共和国的初次报告²，并在 2022 年 9 月 30 日举行的第 512 次会议上通过了以下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交本应于 2018 年提交的、对报告前问题清单³ 作出答复的初次报告，以及由人民政权劳动与社会保障部长率领的代表团在互动对话期间提供的补充资料。代表团成员还包括来自人民政权内政、司法与和平部、人民政权外交部、人民政权计划部、全国代表大会、最高法院、国家人权理事会、人民政权监狱服务部、人民政权劳动与社会保障部、人民政权国防部、人民政权妇女和性别平等部、全国儿童和青少年权利委员会自治局、全国选举委员会、总检察署、公社与领土社会主义部门副主席办公室的代表，以及委内瑞拉玻利瓦尔共和国常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织的代表。

3. 委员会赞赏与高级别代表团举行的坦诚且具建设性的对话，并高度评价缔约国代表所提供的大量资料以及采取的建设性态度，双方因此得以进行共同分析和思考。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. 委员会承认，委内瑞拉玻利瓦尔共和国作为移民工人来源国，尽管自 2015 年以来移民外流量呈指数级增长，并因此面临着复杂的局势，但是仍努力保护其海外国民的权利。委员会关切地注意到，作为来源国、返回国和目的地国，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。

* 委员会第三十五届会议(2022 年 9 月 19 日至 30 日)通过。

¹ CMW/C/SR.496 和 CMW/C/SR.497.

² CMW/C/VEN/1.

³ CMW/C/VEN/QPR/1.



5. 委员会对这些挑战进行了权衡考虑，并提醒称某些国家实施的措施和缔约国面临的人道主义紧急情况影响了缔约国的能力，并承认由此给移民问题及在缔约国为促进和保护移民工人及其家庭成员权利所作的努力方面带来了额外挑战。

B. 积极方面

6. 委员会欢迎缔约国为促进和保护移民工人及其家庭成员的权利所作的努力和采取的行动。委员会注意到：

(a) 在 2021 年 7 月 21 日第 4540 号总统令中，缔约国通过了《2021-2025 年打击人口贩运国家计划》，并设立了国家打击人口贩运委员会，以监测、评估、执行和监督该计划；

(b) 2020 年 11 月，缔约国设立了保护移民、难民和人口贩运受害者特别监察员办公室；

(c) 缔约国与联合国儿童基金会(儿基会)合作，于 2020 年 5 月编写了《保护儿童在家庭中成长的权利指南》；

(d) 缔约国于 2018 年 8 月启动了“返回祖国计划”，并于 2019 年启动了“汇款回国”服务。

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. 委员会强调，缔约国已设立了若干会议机构，如理事会、工作组和委员会，针对人员流动方案和项目协调开展工作，并肯定缔约国有意协调各方努力落实《公约》义务，并积极参与旨在解决南美洲移民问题的区域对话进程。

C. 关注的主要问题和建议

1. 一般执行措施(第 73 条和第 84 条)

立法和适用

9. 委员会注意到缔约国计划修正 2004 年《外国人及移民法》，该法旨在根据国际人权文书建立移民制度。然而，委员会感到关切的是，修正案仍在立法议程当中，批准修正案的时间框架尚不明确。委员会还感到关切的是，监管框架分散且没有从全面角度处理移民问题，并提醒缔约国有义务使其符合《公约》和其他适用的国际人权文书的规定。

10. 委员会敦促缔约国尽快通过并颁布《外国人及移民法》修正案，其内容应符合《公约》的规定。为此，委员会在与主管部门满怀尊重开展合作的框架内，在保护移民工人及其家庭成员权利的既定标准方面提供支持。

11. 委员会建议缔约国采取明确有效的措施，包括执行其移民政策的时间表、指标、监测和评估基准，为执行该政策提供足够的人力、技术和财政资源，并在下次定期报告中提供资料，用统计数据说明取得的成果和遇到的困难。

第 76 和第 77 条

12. 委员会注意到，缔约国尚未根据《公约》第 76 和第 77 条的规定发表声明，承认委员会有权接受缔约国和个人提交的来文，并注意到缔约国当前正在对此进行评估。
13. 委员会敦促缔约国尽快根据《公约》第 76 和第 77 条的规定发表声明，承认委员会有权接受缔约国和个人提交的来文。

批准相关文书

14. 委员会注意到，缔约国批准了主要的人权条约以及国际劳工组织(劳工组织)的几项公约。然而，委员会注意到，缔约国尚未批准《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》和劳工组织《1947 年劳动监察公约》(第 81 号)、劳工组织《1997 年私营职业介绍所公约》(第 181 号)、劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)及劳工组织《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)，以及联合国难民事务高级专员公署(难民署)1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》。

15. 委员会建议缔约国紧急批准《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》和劳工组织《1947 年劳动监察公约》(第 81 号)、劳工组织《1997 年私营职业介绍所公约》(第 181 号)、劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)及劳工组织《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)，以及难民署 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》。

政策和战略

16. 委员会关切地注意到，缔约国没有一项与执行《公约》直接相关的明确战略，尽管委员会承认缔约国通过开办面向公共机构和实体的培训学校所付出的努力，还有一起在法院适用《公约》的案例。出台并实施全面战略能使移民享受到他们应有的权利。

17. 委员会建议缔约国制定一项与执行《公约》及其相应监测直接相关战略，并以系统、集中和明确的方式提供信息，同时确保提供必要的人力、技术和财政资源，以便根据《公约》规定的义务，经与民间社会组织协商后，有效履行对移民工人及其家庭成员权利的承诺。

协调

18. 委员会注意到，根据《外国人及移民法》第 28 条设立了全国移民委员会，目的是就执行上述法律规定的职能向国家行政部门提供咨询意见。然而，委员会感到关切的是，缺乏关于该委员会的活动和组成、其使命和职权以及在各级政府协调落实《公约》所保护权利方面的权限的资料。

19. 委员会建议缔约国强化管理移民事务的体制框架，在协调这一问题的不同机构中建立机制和提升能力，并建议缔约国启用和加强全国移民委员会，明确其使命并赋予其足够的权限，以协调与移民工人及其家庭成员权利有关的所有政策，以及与执行《公约》有关的活动。

数据收集

20. 委员会感到遗憾的是，缺乏可靠和详细的资料和统计数据，无法以历史对比的方式对缔约国正在落实《公约》所载权利的情况进行分析。委员会关切地注意到，由难民署和国际移民组织共同牵头的委内瑞拉难民和移民机构间协调区域平台发布的与移民和难民相关的统计数据与政府机关发布的统计数据之间存在很大差异。

21. 委员会还注意到，在一些与移民有关问题上缺乏资料，例如委内瑞拉人在国外的状况，因为缺乏关于其工作状况和就业条件的信息；未掌握关于通过“返回祖国计划”或通过自己的方式(包括通过可能的非正常途径入境)回国的移民状况的最新分类信息；也没有关于对回国人员提供支持和对其抵达后的后续行动的分类信息。

22. 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) 建立一个国家系统，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，包括无人陪伴儿童，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；

(c) 采取必要措施，确保下一次全国人口普查包含有关移民和国籍方面的相关问题。

独立监测

23. 委员会感到关切的是，监察员办公室失去了国家人权机构全球联盟的A级认证，并注意到其为恢复这一评级所作的努力。

24. 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》)，加强监察员办公室的独立性和运作，并继续努力落实国家人权机构全球联盟的资格认证小组委员会所提出的建议，以期成功恢复此前评级，并根据《公约》更好地监测对所有移民工人及其家庭成员人权的有效保护。

有关《公约》的培训和宣传

25. 委员会注意到缔约国为强化公职人员在人权工作方面的能力而开办的学校和讲习班以及举办的培训，以及在法院适用《公约》的案例。然而，委员会感到关切的是，在各级行政部门、司法部门、省和地方政府主管部门、边境主管部门以及警察和社会服务部门的公务员中对与《公约》相关的培训、沟通和宣传不足。委员会还关切的是，缔约国没有在国内外的移民工人中传播《公约》。

26. 委员会建议缔约国：

(a) 在负责移民政事务的机构官员，包括执法人员和边境主管人员、法官、检察官以及省和地方主管机关官员中加强并扩大关于《公约》权利的教育和培训方案；

- (b) 使用有效的培训影响评估机制，确保更多辩护律师适用《公约》及其一般性意见作为依据提起上诉，更多法官适用《公约》及其一般性意见作为依据对上诉案件作出裁决；
- (c) 确保国内外移民营工人都能获得有关《公约》赋予他们的权利的信息；
- (d) 与各大学、民间社会组织和媒体合作，传播有关《公约》的信息并促进其执行，特别是在边境地区。

民间社会的参与

27. 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，而且在涉及移民营工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。

28. 委员会建议缔约国在编写定期报告时加强与民间社会组织的对话，并认为这类对话应具有包容性和持续性。此外，委员会建议缔约国采取具体措施，确保民间社会持续参与缔约国为推动执行《公约》和落实移民法规而组织的活动。委员会敦促利用民间社会参与的常设机制，处理报告的编写和委员会建议的后续行动。

2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

不歧视

29. 委员会注意到，缔约国的宪法框架和立法框架载有旨在打击歧视和仇外心理的规定，并承认缔约国境内所有人(无论是否为国民)都享有平等的权利和尊严。然而，委员会感到关切的是，在外国还持续存在针对委内瑞拉移民的仇外言论，并且缺乏关于为确保移民政策中性别平等而采取措施的资料，以及在缔约国存在对外国人的歧视性言论。

30. 委员会建议缔约国的外交或领事使团制定提高认识方案和运动，以防止委内瑞拉人在其他国家遭受歧视和仇外心理，并建议缔约国确保移民政策中的性别平等，特别是采取措施消除对移民妇女的歧视和对妇女的任何形式的性别暴力，以及在享有健康、就业和教育权方面的性别平等。委员会还建议缔约国开展提高认识运动，包括面向公务员的宣传运动，提高人们对移民在其领土上的权利和存在的认识，以避免歧视的一切表现形式和对他们使用歧视性言论。

获得有效补救和诉诸司法的权利

31. 委员会注意到，委内瑞拉《宪法》和法律规定，任何人，无论是委内瑞拉玻利瓦尔共和国国民还是外国人，在其权利受到侵犯而蒙受损害的情况下，有权诉诸司法来获得补救。委员会注意到，移民营工、特别是身处国外的委内瑞拉移民，缺乏关于如何在遭受虐待和《公约》所载权利受到侵犯时诉诸司法和获得补救的信息。委员会极为关切地注意到委内瑞拉海外移民遭遇的罪行，甚至包括剥夺生命的罪行，并注意到缔约国设立了针对委内瑞拉海外移民实施的罪行特别调查委员会及其正在开展的工作，以及政府为照顾受害者、识别受害者和送返遗体所作的努力。

32. 根据委员会制定的标准，委员会建议缔约国扩大措施，使移民工人及其家庭成员了解他们在权利受到侵犯时可以利用的补救办法，包括通过网站和海外移民可以采用的其他措施。同样，建议缔约国建立支助机制，使家庭成员能够在缔约国就其他国家对移民工人犯下的罪行提起申诉，在领事网络的支持下，与发生上述非法行为的国家合作，以便刑事调查机构介入、了解调查情况，并能参与这一进程。

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

33. 委员会注意到缔约国为管理其边境移民所作的努力、投入和承诺，但是，委员会关切地注意到，有资料表明，与邻国的陆地边界发生了移民失踪事件，公海失踪案件也有记录可循，然而缺乏关于对这些案件开展调查的资料。

34. 根据联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的《国际边界人权问题建议原则和准则》，并根据《公约》的任务规定和既定标准，委员会建议缔约国：

- (a) 与邻国合作，加强努力，迅速认真调查陆地和海洋边界的失踪和死亡案件，确保受害者家属能够诉诸司法，以捍卫其了解已失踪和死亡的移民工人结局真相的权利，并捍卫其可酌情获得赔偿的权利；
- (b) 根据《公约》加强基于人权的边境监测系统；
- (c) 确保与邻国协调边境治理措施，通过国际合作处理和管理促进安全、有序和正常移民渠道的计划。

拘留

35. 委员会注意到，缔约国提供资料说明了不将非正常移民定为犯罪，以及不以移民为由采取拘留措施。委员会对使用“人道主义保护”或“预防性行政拘留”的情况以及使用这一措施的条件和期限表示关切。

36. 根据关于移民的自由权和免受任意拘留权的第 5 号一般性意见(2021 年)，委员会敦促缔约国：

- (a) 在入境或驱逐或递解出境程序的框架内，采取有益于移民工人及其家庭成员的替代行政拘留的措施；
- (b) 确保拘留移民是特殊的最后手段，在每一起案件中都要具体说明原因，说明不能采取替代措施的理由，并在 24 小时内由独立公正的司法机关对相关拘留进行审查；
- (c) 确保在限制自由的地方有适当和体面的条件，并在必要时将被行政拘留的移民与正在接受刑事调查的人员有效隔离开来；
- (d) 收集和提供被拘留移民及其家庭成员的最新数据，按年龄、性别、国籍、拘留机构和拘留理由进行分列。

领事协助

37. 委员会关切地注意到，由于在国外的几处领事馆关闭，委内瑞拉移民的领事服务恶化，大大限制了他们根据《公约》享有的权利。委员会特别注意到，委内

瑞拉移民在办理或换发护照方面存在困难，而办理或换发护照是在目的地国或东道国获得正常身份以及获得医疗、就业、教育和金融机构服务的基本要求。委员会还注意到在国外的委内瑞拉人因无法通过领事馆办理民事登记，无法将其子女登记为委内瑞拉人的案例。此外，委员会关切地注意到，这一现象还阻碍了有能力行使投票权的成年移民按要求进行选举登记。

38. 委员会注意到缔约国在恢复与哥伦比亚的外交关系方面取得的进展，以及为重新开放其在哥伦比亚和其他有委内瑞拉人的邻国境内已关闭的 10 个领事馆所作的努力，预计这些领事馆将重新为在哥伦比亚和其他邻国的委内瑞拉移民工人及其家庭成员提供领事服务。

39. 委员会建议缔约国：

(a) 加倍努力在外国恢复领事服务，优先考虑委内瑞拉移民最集中的国家，以保障移民工人及其家庭成员的身份和国籍权，并确保他们能够获得这些国家提供的服务；

(b) 确保委内瑞拉移民儿童在领事馆获得身份证件，并促进和鼓励在国外出生的委内瑞拉移民子女的领事登记，以便移民儿童和子女在这两种情况下顺利获得国籍；

(c) 促进为弱势群体提供领事服务时酌情免除领事费用；

(d) 提供便利，使在国外的委内瑞拉人能够在国外的任何代表机构登记和投票。

逗留结束时汇出收入和储蓄

40. 委员会注意到，缔约国通过“汇款回国”加密货币汇款平台提供服务，从而使得通过加密货币向缔约国汇款成为可能。然而，委员会感到关切的是，国内现有的私人转账汇款服务费用高昂。

41. 委员会建议缔约国继续努力，为移民工人汇出收入和储蓄提供便利，并采取措施对国内现有的私人转账汇款服务费用设置上限，确保人们可以承担此类服务费用。

4. 促进工人及其家庭成员国际移民的合理、公平、人道和合法的条件(第 64 至第 71 条)

儿童和青少年移民

42. 关于国际移民背景下的儿童，委员会关切地注意到，缺乏关于在第三国无人陪伴或与家人或照顾者失散的委内瑞拉儿童和青少年生活条件的资料，并特别关切为实现家庭团聚而到国外的委内瑞拉儿童或青少年的家庭所在地。

43. 委员会建议缔约国加倍努力，系统地收集有关委内瑞拉儿童和青少年移民的信息，监测他们的状况和下落，并加紧努力寻找他们的家人，以便在评估和确定儿童最大利益的基础上实现家庭团聚，同时一并考虑委员会第 3 号和第 4 号/儿童权利委员会第 22 号和第 23 号联合一般性意见(2017 年)。

归国和重新融入社会

44. 委员会满意地注意到 2018 年的“返回祖国计划”，该计划旨在促进在国外的委内瑞拉国民通过空路、海路或陆路返回祖国，并赞赏缔约国在执行该计划和使归国者重新融入社会方面取得的进展。然而，委员会感到关切的是：

- (a) 缺乏关于归国的定期更新且公众易获取的详细分类信息，而这是制定对归国者实施社会保护和重新融入社会政策的关键；
- (b) 根据登记要求，针对被认为曾参与过针对委内瑞拉人民的公共暴力行为或仇恨行为的人，加入该计划可能是有附加条件的。这种要求可能会以任意方式限制其加入该计划；
- (c) 重新融入社会经济生活和获得社会保护的前提条件是在国家身份证系统中进行登记；
- (d) 存在对“返回祖国计划”范围之外的归国人员(特别是通过未经授权的途径归国的人员)的骚扰事件，他们主要是在大流行病期间从邻国返回者。

45. 委员会建议缔约国根据《公约》第 67 条和可持续发展目标之具体目标 10.7:

- (a) 建立一个收集定期更新且公众易获取的详细分类归国信息的系统；
- (b) 通过“返回祖国计划”，消除可能导致任意阻碍归国的条件；
- (c) 加强归国者重新融入社会经济生活和获得社会保护的进程，无论其从属关系如何；
- (d) 采取必要措施，防止并惩治对通过未经授权的途径返回的移民加以歧视和刑事定罪的行为。

贩运人口

46. 委员会注意到，缔约国制定了一项关于预防和惩治贩运人口罪行并向受害者提供全面援助的法案，但却没有通过该法案的时间表。委员会注意到《打击有组织犯罪和资助恐怖主义行为组织法》中包含了打击贩运人口罪和偷运移民罪。委员会还注意到《2021-2025 年打击人口贩运国家计划》目前已经生效，并成立了国家打击人口贩运委员会。然而，委员会感到关切的是，缔约国没有对该委员会的使命和职权进行宣传，缺乏关于已开展的活动和执行《国家计划》内容的资料。委员会注意到，缔约国为加强对人口贩运的刑事调查而开办了讲习班，并根据检察官办公室实施的《预防人口贩运国家培训计划》开设了课程，并注意到，缔约国报告了 11 起人口贩运案件，这些案件中的受害者已成功回国。最后，委员会感到关切的是，收到的资料显示，在国外发现的非法武装团体贩运人口的受害者人数越来越多，其中许多人被遣返或驱逐到缔约国。

47. 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) 优先通过预防和惩治贩运人口罪行并向受害者提供全面援助的法律；

- (b) 明确国家打击人口贩运委员会的任务、职权和活动，并加强由国家打击有组织犯罪和资助恐怖主义行为办公室执行的《2021-2025 年打击人口贩运国家计划》；
- (c) 加倍努力，制止非正规武装团体强迫招募和贩运人口，特别是在奥里诺科矿产带、通往特立尼达和多巴哥的海上航线以及与巴西和哥伦比亚接壤的边界等区域；
- (d) 确保迅速、有效和公正地调查、起诉和制裁所有贩运人口行为，特别是与性剥削有关的行为以及公职人员同谋的案件；
- (e) 加强在性别平等问题和儿童需求方面对缔约国执法人员、法官、检察官、劳动监察员、教师、医务工作者以及大使馆和领事馆工作人员的培训，并更广泛地传播关于人口贩运和援助受害者的信息；
- (f) 加强国际、区域和双边合作，与来源国、过境国和目的地国制定联合行动计划，防止人口贩运，发现有组织犯罪网络，并与检察机关合作对罪犯进行逮捕、起诉和惩罚；
- (g) 将家庭团聚机制和识别无证移民机制制度化，作为防止贩运人口和防止移民及其家庭成员无限期分离的一项措施。

土著人民

48. 委员会关切地注意到，根据收到的资料，居住在巴西、哥伦比亚和委内瑞拉玻利瓦尔共和国之间边境地带、经常越境工作的土著人民处于特别弱势状况，甚至面临虐待、强迫劳动、人口贩运和债务奴役的威胁，采矿业和农业部门工人的情况尤其如此。委员会特别关注 Barí、Pemón、Warao、Wayuu、Yanomami 和 Yukpa 土著人民的状况。

49. 委员会建议缔约国采取必要措施，保护这一处于特别弱势地位的移民工人及其家庭成员群体的权利，从跨文化的角度，根据《公约》和劳工组织《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)的规定，促进与邻国作出协调一致的努力，有效解决这一问题。

5. 传播和后续行动

50. 委员会请缔约国确保以本国官方语言向各级相关国家机构(包括政府部委、立法部门、司法机构和相关地方主管部门)以及非政府组织和民间社会其他成员广泛传播本结论性意见。

51. 根据《公约》第 84 条，委员会请缔约国在第二次定期报告中列入详细资料，说明为落实本结论性意见所提建议而采取的措施，包括向政府官员、国会议员和司法部门、地方主管部门等机构传达这些建议的情况。

52. 委员会请缔约国在两年内提供书面资料，说明上文第 10 段(立法和适用)、第 32 段(有效补救和诉诸司法)、第 39 段(领事协助)、第 43 段(儿童和青少年移民)和第 47 段(贩运人口)所载建议的落实情况。

下次定期报告

53. 委员会请缔约国在 2027 年 10 月 1 日前提交第二次定期报告。除非缔约国在第二次定期报告中明确选择传统的报告程序，否则委员会将在该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。委员会提请缔约国注意其关于向条约机构提交报告的协调准则。⁴

⁴ HRI/GEN.2/Rev.6.