



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
20 June 2018
Chinese
Original: English

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

联合国专门机构和其他机构提交报告的准则*

1. 委员会指出，根据《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 74 条第 4 款，联合国各专门机构有机会为委员会的工作作出贡献。委员会强调，专门机构以及联合国各基金、方案和其他实体的贡献对于在国家层面全面执行《公约》至关重要。委员会还强调了国际劳工组织的特殊作用，根据第 74 条第 5 款该组织可以以咨询身份参加委员会会议。
2. 本准则涉及联合国专门机构和其他机构两方面的工作：这些机构可向委员会提供的具体国家信息；以及这些机构为推动执行《公约》所做的工作。
3. 联合国系统各实体向委员会提供的具体国家信息和报告，以及委员会与这些实体的代表之间的对话，对委员会监督缔约国执行《公约》情况方面的工作作出了重大贡献。
4. 委员会决定制定准则，阐明其鼓励联合国系统各专门机构和其他机构向其提交的报告内容，包括报告的格式和列报方式，以加强委员会与这些实体之间的合作。委员会强调联合国系统提供的具体国家信息很有用，有利于委员会与报告国之间进行的建设性对话。
5. 委员会请联合国专门机构和其他机构继续为各国政府、国家人权机构和民间社会组织在国家层面执行《公约》作出贡献，并鼓励迄今尚未协助或只是零星地协助委员会工作的实体提高参与力度。
6. 在此背景下，委员会建议联合国报告应包含以下信息。

* 委员会第二十八届会议(2018 年 4 月 9 日至 20 日)通过。



提供的资料内容

7. 委员会强调，以下信息十分重要：

(a) 来自相关实体的国家办事处的信息(在尽可能和适用的情况下)，以及反映实体自身知识和专长的信息；

(b) 具体国家信息，包括正规和非正规移民工人及其家庭成员的分类数据，涉及在报告实体工作范围内的《公约》相关条款及其在缔约国的执行情况，包括关于弱势群体的信息，例如妇女、儿童、残疾人、种族和族裔少数群体以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者；

(c) 具体国家信息，包括分类数据，阐述缔约国执行《公约》的情况以及在属于报告实体工作范围内的领域对委员会结论性意见采取的后续行动；

(d) 关于相关联合国机构通过其自身的政策和方案促进执行《公约》条款和委员会结论性意见而作出的努力的资料。

8. 上述资料应说明相关实体如何在其政策和方案编制活动中使用《公约》和委员会的结论性意见。

9. 在适用情况下，应提供资料说明为支持各国根据《公约》第 76 条(国家间申诉)和第 77 条(个人申诉)作出具有约束力的声明而正在作出的努力；或为宣传第 76 条和第 77 条规定的可用程序而作出的努力。

向委员会提交的资料的格式和列报方式

10. 委员会认为收到简洁的具体国家书面报告(最好不超过 10 页)最为有益。应尽可能在会议之前将其中信息提供给委员会，以便委员会在会议上确定相关国家的问题清单或报告前问题清单。应酌情更新资料，并于委员会在每届会议上与联合国系统代表召开的闭门会议期间提交给委员会。本文件的附件包含关于报告格式的进一步指导以及关注问题和推荐的推荐措辞。委员会强调，在口头陈述中只应提及书面报告的要点。因为时间有限，口头陈述应集中介绍对移民工人及其家庭成员的人权有影响的最关键问题以及缔约国执行《公约》的情况。

11. 委员会建议由联合国专门机构的指定代表作口头陈述，该代表应完全熟悉情况并且能够回应委员会委员可能提出的问题和评论。

其他事项

12. 委员会进一步强调，希望不时与协助执行《公约》的专门机构、基金、方案和其他实体的首长或高级官员进行对话和交换意见。

附件一

关于联合国机构、国家人权机构和民间社会组织提供缔约国信息时的指导

1. 以下信息应对缔约国的报告进行补充，不应重复报告中已有的信息，除非是为了强调偏差或澄清已提供的信息或数据。请各机构和组织按照以下小标题和顺序提交信息。

A. 积极方面

2. 请提供资料，说明在执行先前建议和其他举措方面的动态(如立法、政策、战略或行动计划)，表明在保护移民工人及其家庭成员的人权方面取得的进展。

B. 关注的主要问题及建议

1. 一般执行措施(第 73 和第 84 条)

立法和适用

3. 阐述缔约国立法方面的不足之处，即其国内立法在哪些领域不符合《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》规定的义务。例如，阐述：

(a) 缔约国是否做出足够努力确保在所有相关的国内立法中反映《公约》的各项规定；

(b) 根据国内法，获得医疗、教育、就业、社会救助、口译和类似服务的保障是否是自由裁量，而非强制性；

(c) 移民工人(包括受到临时保护者)申请工作许可的冗长程序是否会促使雇主聘用无证移民工人；

(d) 在认可职业资格证书方面的严格程序规则和遇到的挑战是否会导致移民工人屈就于不符合自己专业和学历背景的工作，包括无需特殊技能的工作。

综合政策和战略

4. 请提供资料，说明缔约国采取了哪些措施，通过符合《公约》的对性别问题有敏感认识和基于人权的综合性移民政策和战略来执行《公约》，包括用于执行《公约》的人力、技术和财政资源的信息。

协调

5. 请提供资料，说明由哪个部委或政府实体负责全面协调与执行《公约》有关的移民问题，在其职能、效力、能力、人力、技术和财政资源以及任务方面是否有任何挑战。

数据收集

6. 请阐述缔约国移民问题数据收集系统方面的任何挑战，例如关于移民流动、海外移民工人及其就业条件、返回者、过境移民、妇女和孤身移民儿童以及外国移民工人处境的统计数据。

独立监测

7. 请提供资料，说明国家人权机构(如有)及其关于移民工人及其家庭成员权利的任务，其开展工作的财务和人力资源，是否符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(“《巴黎原则》”)，或在履行与移民有关的职能时可能遇到的任何挑战。

关于《公约》的培训和宣传

8. 请提供资料，说明有关《公约》及其受众的教育和培训举措，受众包括执法人员、劳动监察员、边防警卫、领事官员等。还请提供资料，说明为向移民工人及其家庭成员以及广大公众宣传《公约》所采取的举措。

2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

不歧视

9. 请阐述在法律上或实践中，基于移民身份和其他理由(如语言、性别、宗教信仰、外貌等)歧视移民工人的行为。这方面的例子包括移民警察和处理劳工事务的政府官员的歧视性待遇以及雇主在工资、休假和其他工作条件方面的歧视性待遇。还请阐述移民工人及其家庭成员(包括儿童)在获得服务(医疗保健和教育)方面遭受的歧视性待遇。

获得有效补救的权利

10. 请阐述移民工人及其家庭成员(包括非正规身份人员)在根据《公约》应享有的权利遭到侵犯时是否与缔约国国民一样有机会向法院或行政法庭提出申诉并获得有效补救。还请阐述移民工人是否知悉这些权利，以及缔约国是否采取了任何措施，告知移民工人及其家庭成员(包括非正规身份人员)在他们根据《公约》应享有的权利遭到侵犯时可资利用的司法救济及其他救济。

3. 所有移民工人及其家庭成员的人权，包括正规和非正规移民工人(第 8 至第 35 条)

边境管理和过境移民

11. 请阐明缔约国在所有过境点是否尊重、保护和实现移民工人及其家庭成员的人权，包括正当程序权。请评论所遵循的程序是否符合不推回和禁止任意集体驱逐的原则，以及这些程序耗时多久。请阐述移民工人及其家庭成员由于边境管理措施遭受侵犯或践踏人权的情况，以及他们切实诉诸司法和补救的情况。请提供资料，说明缔约国与其他国家签署的重新接纳协定，以及是否有任何措施妨碍了离境权。

劳工剥削与其他形式的虐待

12. 请阐述移民工人(包括移民家政工人)遭受劳工剥削、包括强迫劳动和童工的情况,以及所涉及的部门。还请阐述移民工人及其家庭成员在缔约国遭受的一切形式的虐待(包括身体暴力、性暴力和恐吓)和负面态度,以及为强迫劳动、性剥削和器官摘除目的贩运人口的案件。

正当程序、拘留和在法庭面前一律平等(第 16 至第 18 条)

13. 请阐述缔约国为防止任意逮捕移民而采取的措施以及与移民相关的行政诉讼的正当程序保障措施(例如,以移民懂得的语言提供资料、法律代理权、司法复审等),是否有拘留替代办法,因移民相关事项被拘留的移民是否与被控犯罪或被定罪的罪犯分开关押,因移民相关事项遭行政拘留的时长,拘留条件,缔约国是否对非正规入境定罪,移民工人的子女或孤身移民儿童是否被拘留。

14. 请说明拘留中心是由国家管理还是外包给私营行为体,是否有独立行动体进行监督。

驱逐(第 22 条)

15. 请阐明与驱逐程序中的正当程序保障相关的问题以及案件数量。

16. 请说明回返是由国家机构执行还是外包给私营行为体,以及是否有独立行动体进行监督。

领事协助(第 23 条)

17. 请阐述领事服务在协助和保护过境移民工人和目的地国移民工人权利方面的运作情况和潜在挑战。

薪酬和工作条件(第 25 条)

18. 请提供资料,说明移民家政工人的情况,家政工作是否属于《劳动法》的范围,以及与卡法拉制度、工资和其他工作条件有关的问题,例如工作时间、休假、行动自由、持有旅行证件和身份证件的权利。请提供资料,说明是否有劳工监察,以及是否要求监察员向移民当局报告移民的非正规身份;对招聘机构的监管、报告侵权行为的机制以及离境前培训方案;双边和多边劳工协定、原籍国和目的地国之间的谅解备忘录以及其他保护措施。

自由加入工会和参加工会会议(第 26 条)

19. 请提供资料,说明移民工人是否可以加入目的地国的工会。

社会保障(第 27 条)

20. 请提供资料,说明获得社会保障和领取退休金的权利的情况,包括非正规移民工人为获得社会保障而必须满足的法律要求。还请提供资料,说明缔约国缔结的双边和多边社会保障协定。

医疗保健(第 28 条)

21. 请提供资料, 说明移民工人及其家庭成员获得医疗保健的权利。请阐述医务人员是否对移民工人及其家庭成员有任何歧视, 是否要求医务人员向移民当局报告移民的非正规身份。

出生登记和国籍(第 29 条)

22. 请提供资料, 说明缔约国如何确保其在海外工作的国民的子女获得出生登记。还请提供资料, 说明缔约国在对其境内出生的外国移民工人的子女进行出生登记方面采取了哪些措施。请提供资料, 说明有关妇女将其国籍传给子女的任何限制。

教育(第 30 条)

23. 请提供资料, 说明移民工人的子女(包括无证儿童)受教育权的情况。请说明在法律上或实践中孤身儿童和移民工人的子女在受教育权方面是否遭受歧视, 是否要求教育系统中的工作人员向移民当局报告移民的非正规身份。

转移收入和储蓄(第 32 条)

24. 请阐述缔约国采取了哪些措施, 为汇款提供便利, 并使在海外工作的国民更方便地储蓄。

知情权和传播(第 33 条)

25. 本条规定原籍国、过境国和目的地国都有义务告知移民工人其根据《公约》应享有的权利、入境条件及其在相关国家的权利和义务, 并通过雇主、工会等机构尽可能用移民工人能够理解的语言免费传播这些信息。

4. 持有证件或拥有正规身份的移民工人及其家庭成员的其他权利(第 36 至第 56 条)**离境前事宜和知情权(第 37 条), 包括原籍国和就业国的义务**

26. 请提供资料, 说明采取了哪些措施来宣传移民工人及其家庭成员根据《公约》应享有的权利、入境和就业条件、他们根据就业国的法律和实践享有的权利和承担的义务, 以及离境前方案和提高认识方案。

组建工会的权利(第 40 条)

27. 请提供资料, 说明持有证件的移民工人及其家庭成员在组建和加入工会并在工会中担任领导职务方面是否有任何限制。

在原籍国的选举权和被选举权(第 41 条)

28. 请提供资料, 说明缔约国采取了哪些措施, 促进其在海外工作的国民享有选举权。

家庭团聚(第 44 条)

29. 请阐述缔约国采取了何种措施，促进移民工人及其配偶或伴侣以及依靠他们抚养的未成年未婚子女的团聚，或移民工人及其家庭成员在尝试团聚时遇到的挑战。

个人和家庭财物免付进出口税(第 46 条)

30. 请提供资料，说明违反《公约》第 46 条的法律或做法。

转移收入和储蓄的权利(第 47 条)

31. 请阐述缔约国采取了哪些措施，便利其在海外工作的国民转移收入和储蓄，并便利缔约国境内的外国移民工人汇款。

税款(第 48 条)

32. 请提供资料，说明双重征税问题以及有哪些法律和做法在适用于缔约国国民的税收、扣减、免除和补贴方面歧视持有证件的移民工人及其家庭成员。

工作许可和居留许可(第 49 条)

33. 请提供资料，说明发放工作许可是否取决于有无工作，失业是否会导致失去工作许可。

5. 适用于特定类别移民工人及其家庭成员的规定(第 57 至第 63 条)**边境工人和季节性工人**

34. 请提供资料，说明边境工人、季节性工人或项目工人在享有《公约》规定的权利方面面临的具体挑战。

6. 促进与国际移民工人及其家庭成员有关的良好、公平、人道和合法的条件，即劳工、社会、经济、文化和其他需求，以及移民对受影响社区带来的影响(第 64 至第 71 条)**国际移民背景下的儿童**

35. 请阐述移民儿童和留守原籍国的儿童的情况，特别是留守原籍国的儿童易受暴力、虐待、忽视和剥削的情况。请提供资料，说明移民工人返回后的重新安置和融入社会问题，包括他们与留守原籍国的儿童团聚的情况。还请提供资料，说明在过境国和目的地国的孤身儿童以及流落街头的移民儿童的情况。

与过境国和目的地国的国际合作

36. 请提供资料，说明与就业国签订的关于移民工人和移民活动的双边或多边协定，以及此类协定是保护还是侵犯移民工人的权利。

移民服务和政策，包括各国之间的合作、向利益攸关方提供适当信息以及提供领事服务以满足社会、文化和其他需要(第 65 条)

37. 请阐述缔约国为解决国际移民问题而作出的努力或采取的措施，包括制定综合性的国家移民政策，引入措施协助缔约国境内或过境的移民工人及其家庭成员，以及在其他国家的缔约国国民或其家庭成员，并提供关于国家和地方层面主管当局协调移民事务的资料。

招聘机构(第 66 条)

38. 请阐述招聘机构的情况，包括收取的招聘费用，是否有规范和监督招聘机构的措施，以确保移民工人的权利得到保护。请说明剥削移民工人的招聘机构是否不受惩罚。

移民回返(对所有移民工人而言)和重新融入社会，包括为移民重新定居创造适当的经济条件，并便利移民在原籍国在社会和文化方面的持久重新融合(对正规移民工人而言)(第 67 条)

39. 请阐述关于回返的情况以及执行回返时是否遵守了包括《公约》在内的国际法并遵循了正当程序保障，特别是不推回原则和防止任意集体驱逐。请提供资料，说明关于自愿回返过程、重新接纳协定和重新融入社会的情况，包括为移民工人及其家庭成员回返和重新融入社会提供顾及性别特点的支助，以解决遭受暴力、虐待或性剥削的人(特别是被贩卖的妇女)的具体身心健康需求。

非正规移民工人的非法或秘密流动和就业(第 68 条)

人口贩运(包括性剥削、强迫劳动和器官摘除)

40. 请阐述移民作为缔约国境内人口贩运受害者面临的状况和挑战；为防止和打击一切形式的贩运而采取的措施，包括立法、政策和战略；为尽早查明人口贩运受害者而作出的努力；以及向受害者提供的援助，包括提供庇护所以及法律、医疗或社会心理援助。

偷运移民和非正规移民

41. 如果是原籍国，请阐述缔约国关于寻求移居海外的国民被偷运的情况，预防和打击偷运移民的措施，起诉犯下偷运移民及其家庭成员和其他相关罪行的犯罪集团的措施，关于非正规移民风险的公共宣传运动，特别是对妇女和儿童的宣传，为解决推动因素而作出的努力(例如，促进国内体面工作机会并解决非正规移民的根源)，以及为加强国际、区域和双边合作作出的努力。

42. 如果是过境国和目的地国，请阐述缔约国的移民工人及其家庭成员被偷运的情况，用于发现、防止和限制移民工人非正规流动的措施，为调查、起诉和惩罚犯下偷运移民及其家庭成员和其他相关罪行的犯罪集团而作出的努力，非正规移民工人是否被定罪，提供援助、正当程序保障和诉诸司法的情况，特别是对处境脆弱的移民。请阐述边境管理措施是否对性别问题有敏感认识并处理妇女的具体需求和境况，是否体恤儿童。请提供资料，说明为加强边境管理能力而作出的努力，包括查明、筛查和转介系统，并为边境当局提供关于国际人权法(包括边境特定人权)和性别平等方面的培训。请提供资料，说明缔约国与原籍国和过境国为防止偷运移民签订协定，从而加强国际、区域和双边合作而作出的努力。

对待非正规移民工人的措施(第 69 条)

43. 请阐述用于解决非正规移民问题的措施，包括正规化程序，以及为解决非正规女性移民或在过境国或目的地国为无国籍者的问题而采取的措施，特别是在携带儿童的情况下或妇女受害于犯罪行为、虐待或剥削的情况下。

附件二

关注问题和建议的推荐措辞

下下载有联合国机构、国家人权机构或民间社会组织在向保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会提交有关某一缔约国的资料时推荐使用的措辞和格式。如果可以用这种方式向委员会提供此类资料，包括关注问题(问题清单或报告前的问题清单)和建议，将对委员会有益，委员会可考虑酌情将该信息纳入其问题清单、报告前的问题清单或关于缔约国的结论性意见。

一. 结论性意见

委员会或可赞赏缔约国的以下方面：

- (a) 在改善移民治理和保护弱势移民方面的进展；
- (b) 尽管面临混合移民带来的挑战，缔约国仍致力于维持庇护空间。

委员会还或可考虑向缔约国提出以下建议：

(a) 撤销对《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 13、第 15、第 17、第 19、第 22、第 26 和第 34 条的保留，并确保其国家法律框架保障这些条款所载的难民和寻求庇护者的权利，以更好地履行《公约》第 15、第 26、第 39、第 40 和第 43 条规定的义务；

(b) 更新和修订与保护寻求庇护者和难民有关的国家法律框架，包括[第...号法和第...号法令]，以解决难民地位认定程序中的实质性和程序性缺陷，特别是关于进程分散化和上诉措施，以便更好地履行《公约》第 7、第 16、第 22 和第 39 条规定的义务。

背景信息

[...]

二. 问题清单和报告前问题清单

背景信息

[缔约国]的特点是人员和商品流动性很高。它在[地区]具有重要战略地位，其地理位置使其成为移民到[...]的交通要道。

[缔约国]是[...]农业和矿业部门移民工人的最大来源国之一。男性经济活动人口的移民外流影响了[...]的矿业、工业和农业综合企业。目前估计每年至少有 5 万[...]移民劳工流向[...]。劳工移民主要流向[...]的现象具有其历史特征，并与两国发展水平有关。鉴于移民发挥着重要作用，特别是在缓解国内失业方面，自[...]获得独立后，移民继续流入[...]。矿产资源的开采需要大量劳动力供应；为支持城市人口的迅速扩张，农业对劳动力的需求量也很大。关于流入[...]的[...]

人口的性别构成，现有资料显示，移民中的妇女比例几乎微不足道，并随着时间的推移而下降。

近年来，随着经济的快速增长和矿产资源被发现，越来越多的外国技术人员作为移民流入[...]。在不久的将来，这一现象可能会促使[...]技术人才移民海外寻找就业机会，从而影响到[...]经济活动人口的结构和特点。为防止[...]技术人才的流失，[...]年对劳动法进行了修订，并引入了新的移民条例。

体制和法律框架

[...]

批准国际和区域人权文书

[...]

移民和劳工法律

[...]

保护移民工人及其家庭成员

[...]

移民工人数据

[...]

自由和安全权

[...]

行动自由

[...]

歧视、平等待遇以及防止酷刑和不人道待遇

[...]

与移民和人口贩运有关的问题

[...]

委员会或可询问缔约国：

- (a) 为保障国民不受任何限制地离开和返回原籍国的权利而采取的措施；
- (b) 保护移民工人及其家庭成员的现有标准；
- (c) 关于国民合法移民至[...]的现有规则和程序；
- (d) 移民工人及其家庭成员在邻国法律制度中获得法律人格的权利；
- (e) 为打击偷运移民而采取的措施，包括信息系统；

(f) 通过双边合作或在[区域组织]内为记录情况并保护其公民而采取的措施，特别是对迫使[...]和[...]的妇女和儿童进行卖淫和从事童工劳动的问题采取的措施；

(g) 在[...]省主要从事[...]的数百名移民于[日期]被驱逐出境，有报告称他们遭到任意逮捕和拘留、勒索和虐待；

(h) 采取了哪些行动协助矿工和农场工人解决社会保障、可移转性和汇款问题。
