



保护所有移徙工人及其
家庭成员权利公约

Distr.
GENERAL

CMW/C/PHL/CO/1
22 May 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会
第十届会议，2009年4月20日至5月1日

根据《公约》第74条审议缔约国提交的报告

保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会的
结论性意见

菲 律 宾

1. 委员会在2009年4月23日和24日第105次会议和第107次会议(见CMW/C/SR105和SR107号文件)上审议了菲律宾的初次报告(CMW/C/PHL/1)，并在2009年4月30日第114次会议上通过以下结论性意见。

A. 导 言

2. 委员会对缔约国的初次报告迟交表示遗憾，但是，委员会欢迎收到的报告以及对问题单的答复。委员会赞赏与相关高级别代表团进行的建设性和富有成果的对话。该对话基于报告和对问题单的书面答复，就与落实《公约》相关的法律和实际问题提供了更多具体信息。

3. 委员会认为，菲律宾主要是原籍国，有大量移徙工人在海外工作。

4. 委员会指出，许多雇佣菲律宾移徙工人的国家还没有加入《公约》，这一事实可能阻碍工人享有《公约》赋予他们的权利。

B. 积极方面

5. 委员会赞赏地注意到，缔约国致力于移徙工人的权利，包括一些体制机制在内的国家宪法、立法、司法和行政管理框架都证明了这一点。

6. 委员会赞赏缔约国将移徙问题作为国内和外交政策议程的重要事项。

7. 委员会还赞赏地注意到，菲律宾在促进原籍国、过境国和目的地国批准《公约》方面发挥的积极作用。

8. 委员会还欢迎菲律宾在区域打击贩运人口，特别是在东盟范围内打击贩运人口方面发挥的积极作用。

9. 委员会还欢迎菲律宾近期批准或加入以下文书：

(a) 联合国《残疾人权利公约》；

(b) 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》以及《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》；

(c) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童的补充议定书》以及《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》；

(d) 劳工组织《1949年迁徙就业公约》(修订本)(第97号公约)和《1975年移徙工人公约(补充条款)》(第143号公约)，批准和加入这些文书使菲律宾成为批准与移徙工人权利相关所有条约的少数几个国家之一。

10. 委员会欢迎缔约国达成的双边社保协定，这些协定增进移徙工人及其家庭成员的权利。

11. 委员会注意到民间社会作为合作伙伴，在落实《公约》条款过程中发挥的重要作用。

C. 因素和困难

12. 委员会承认，缔约国有数千个岛屿，在这种地理条件下，有效监测人口流动和进行边境控制，以防止非正规移徙并保障所有移徙工人的权利颇具挑战性。

D. 主要关切问题和建议

13. 委员会感兴趣地注意到，为了应对劳工移徙政策面临的挑战，缔约国提出了大量倡议和方案。同时，委员会也对这些方案的落实、后续跟进和评估不足表示关切。

14. 委员会建议缔约国制定适当的后续程序以及明确可衡量和有时间限制的目标，以便跟踪这些倡议和方案的落实情况。

15. 委员会欢迎缔约国代表团就劳工移徙政策提供的信息，尤其是缔约国如何努力确保菲律宾移徙工人仅受雇于尊重其权利的国家。然而，令委员会感到关切的是，缔约国的政策，尤其是 2008 年和 2009 年第 247 号和 248 号行政命令体现的政策似乎仅针对促进移徙工人外国就业。

16. 委员会建议缔约国审查其劳工移徙政策，以便遵守缔约国在第 RA 8042 号法律中宣称的目标，对移徙工人的人权给与高度关注。

1. 一般执行措施(第 73 条和第 84 条)

立法和适用

17. 委员会注意到菲律宾还没有依照《公约》第 76 条和第 77 条的规定做出声明，承认委员会接受缔约国或个人来文的权限。

18. 委员会鼓励缔约国考虑作出《公约》第 76 条和第 77 条规定的声明。

数据收集

19. 委员会感兴趣地注意到缔约国提供的统计数据，但是感到关切的是，衡量菲律宾籍移徙工人人数和流量的信息非常稀少。委员会表示遗憾的是，预计通过执行令设立关于共享移徙问题政府信息系统机构间委员会的事项还未落实。委员会还遗憾地注意到，关于在国外工作的菲律宾移徙工人的人数、他们的技能和就业情况的信息，以及关于回国人员、海外第二代和第三代菲律宾人的准确数据很少，也几乎没有在缔约国的外国移徙工人的信息。

20. 委员会指出，可靠、高质量的信息对了解在缔约国的移徙工人的处境，评估《公约》的落实情况，以及制定适当的政策和方案至关重要。在这方面，委员会鼓励缔约国：

- (a) 根据《公约》设立关于共享移徙问题政府信息系统，作为一个协调数据库，其中纳入分类数据，将该数据库作为制定更有效劳工移徙政策和适用《公约》条款的工具；
- (b) 加强与菲律宾使、领馆的合作，提高数据收集的质量；
- (c) 采纳一项协调机制，用于收集关于非正规移民的数据，包括在信息不充分时，利用研究或预测评估；
- (d) 继续与相关合作伙伴开展合作，对统计数据和信息流进行分析和解释；
- (e) 确保为上述目的拨付适当资金。

有关《公约》的培训和宣传

21. 委员会感兴趣地注意到，缔约国和非政府组织都编写了关于《公约》的信息和教材。然而，委员会表示关切的是，收到的信息显示，培训方案和教材的对象还不清楚，如何对《公约》进行宣传也未确定。委员会注意到，为菲律宾工人组织出国前培训班和情况介绍能够促进落实《公约》之下的权利，但遗憾的是，几乎没有提供关于这些课程效果的评估。

22. 委员会鼓励缔约国：

- (a) 对正在进行的培训方案和宣传活动进行评估，确保其有效性，并对涉及移徙工作的公职人员，包括领事官员、边境警察、社会工作者、法官和检察官产生影响；
- (b) 确保为移徙工人提供的情况介绍和出国前培训班具有明确的目标，提供针对具体国家的信息，并采用基于权利的方针在全国范围内进行宣传；
- (c) 与民间社会组织和其他相关合作伙伴合作，向考虑出国工作的菲律宾工人宣传《公约》之下移徙工人的权利，并提供准确信息。同时，采取措施，与媒体结成伙伴关系；

- (d) 确保为培训拨付足够资金，并与相关合作伙伴，包括与非政府组织合作，为处理移徙问题的政府机构，如海外工人福利管理局、菲律宾海外就业局和外交部开展能力建设培训。

2. 一般原则(第 7 条和第 83 条)

不歧视

23. 委员会感兴趣地注意到，在法律方面，不歧视的原则存在于菲律宾《宪法》、第 RA 8042 号法律以及多项立法措施中。然而，令委员会关切的是，在实际中，在菲律宾工作的外国工人仅在某些条件下，如在互惠条件下享有权利，这一点与《公约》不符。

24. 委员会重申，行使人权不应基于互惠的原则，委员会建议缔约国采取必要步骤，使国内立法与《公约》相统一。

25. 关于在国外工作的菲律宾工人，委员会注意到外交部发挥的作用以及移徙工人事务法律援助机构的活动。在个人投诉不能合法提出之时，这些机构代表菲律宾移徙工人争取权利。此外，委员会感兴趣地注意到为菲律宾移徙工人设立的法律援助基金，但是感到遗憾的是，没有提供足够资料，说明该基金处理了哪些问题以及处理了哪些国家的问题。

26. 委员会建议缔约国继续努力，以便：

- (a) 继续加强为菲律宾移徙工人提供法律援助的活动；
- (b) 向菲律宾移徙工人告知可通过外交部获得的行政和司法救济方式。

3. 所有移徙工人及其家庭成员的人权(第 8 条至第 35 条)

27. 委员会赞赏地注意到菲律宾全国妇女作用委员会开展的活动，以及为改善菲律宾移徙女工处境颁布的国家立法。但是，委员会感兴趣地注意到女性移徙工人人数很多。此外，委员会同经济、社会、文化权利委员会一样关切地注意到，妇女主要受雇于性别特征明显的行业，如当保姆、娱乐从业者和家庭佣工，从事这些工作使她们易受到身体和性虐待以及言词侮辱，拿不到工资/工资被拖欠/工资过低，而且可能面临不平等的工作条件。

28. 委员会敦促缔约国继续努力，促进面临脆弱处境的移徙女工的权利和赋权，方法包括：

- (a) 对移徙女工的处境进行透彻评估，采取切实措施，通过劳工移徙政策全面处理移徙女性化的问题，包括非正规部门妇女的收入问题以及为妇女提供最低社会保障；
- (b) 通过与歧视性待遇和虐待更为频繁的国家达成双边协定，为脆弱部门妇女争取更为安全的就业机会和工作条款进行谈判；
- (c) 为处理移徙问题的政府工作人员提供培训，在国外的菲律宾国民寻求关于工作场所虐待的司法救助时，那些为他们提供法律援助和领事服务的工作人员尤其应该接受关于性别问题的培训，使他们对这一问题更加敏感。
- (d) 落实题为《马尼拉行动呼吁》的关于性别、移徙和发展的国际会议的成果文件，作为制定知情的政策决策和宣传的工具；
- (e) 与地方和国际合作伙伴网络联络，为移徙工人提供服务和支持，倡导移徙工人的权利。

29. 委员会表示关切的是，有记载的案例表明，驻外使/领馆工作人员没有为本国国民提供适当援助，因为这些工作人员对接收国的程序不够了解。委员会注意到代表团提供的关于替代争端解决机制的信息，但是，委员会关切的是，有资料称，菲律宾移徙工人不愿意对其外国雇主实施的虐待提出起诉，原因是对司法体系缺乏信任、害怕受到打击报复或不熟悉救济方式等等。

30. 委员会建议缔约国：

- (a) 确保领事服务对菲律宾移徙工人及其家庭成员的保护需求做出有效反应；
- (b) 采取措施，确保驻外使领馆工作人员了解雇佣菲律宾工人的国家的法律和程序，尤其以被外交部和劳动与就业部归类为“问题严重”的国家为重点；
- (c) 对处理移徙问题的政府工作人员和机构进行定期业务和财务审计，监测其进展。

31. 委员会关切地注意到，虽然缔约国努力保护在国外工作的菲律宾工人的权利，但是对移徙工人，尤其是对女性移徙工人的虐待和剥削仍在继续，对这类事件的报告力度不够。

32. 委员会建议缔约国：

- (a) 审查与雇用菲律宾移徙工人的国家达成的双边和多边协定、谅解备忘录或其他保护性措施；
- (b) 如果不能最终达成双边协定，缔约国应继续与接收菲律宾移徙工人的国家作出共同关切领域的合作安排；
- (c) 增加宣传渠道，提高移徙工人，尤其是提高从事家政服务妇女的认识，使他们了解对雇主进行起诉的可用机制，从而使所有的侵权案件，包括虐待受到调查和惩处；
- (d) 通过驻外使领馆工作人员，向“赞助”或“担保”制度的移徙工人受害者，尤其是女性家庭佣工，特别是在海湾国家工作的女性家庭佣工提供适当援助，努力与有关目的地国进行谈判，对这一制度进行改革或审查。

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 条至第 56 条)

33. 委员会感到关切的是，合法居住在菲律宾的外国移徙工人行使直接或间接参加工会活动的权利受到限制，只有当在菲律宾合法居住并工作的移徙工人的原籍国赋予菲律宾工人相同或相似的权利时，这一权利才获得承认。委员会表示关切的是，以互惠作为加入和建立工会权利的条件，这一做法违反了《公约》。

34. 委员会重申，2008 年劳工组织公约和建议书执行问题专家委员会就劳工组织第 87 号公约(1948 年)关于结社自由和保护组织权提出要求，即要求缔约国采取必要措施，包括对《劳工法》第 269 和第 272(b)段进行立法修订，以确保合法居住在菲律宾的所有移徙工人及其家庭成员根据《移徙工人公约》第 40 条以及劳工组织第 87 号公约，享有加入、成立和领导社团和工会的权利，而非适用互惠原则。

35. 委员会赞赏第 RA 8042 号法律承认菲律宾移徙工人有权参加民主的决策程序。委员会注意到缔约国作出努力，帮助在外国工作的移徙工人参加总统、副总统、参议员和政党名单代表的选举，但是，令委员会关切的是，移民/在国外永久居留者必须“宣誓打算在三年之内返回菲律宾”，这一先决条件可能限制他们的投票权。此外，委员会表示关切的是，在国外工作的菲律宾工人中只有很少一部分作了选举投票的登记。

36. 委员会鼓励缔约国继续努力：

- (a) 鼓励在国外工作的菲律宾工人登记和参加选举；
- (b) 对海外投票人的情况进行登记，并采取额外步骤，帮助居住在国外的菲律宾移徙工人行使投票权；
- (c) 请菲律宾国会考虑修订第 RA 9189 号法律的提议，删除“宣誓打算返回本国”的要求。

37. 委员会赞赏缔约国努力与目的地国达成双边协定，以便推动移徙工人就业，增进他们的福利和权利。然而，委员会关切的是，到目前为止达成的双边协定所载条款还没有对增进和保护移徙工人的基本人权发挥充分作用。

38. 委员会建议缔约国尽最大可能，逐步使《公约》的相关和适当条款成为双边协定的主流。

5. 增进移徙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 条至第 71 条)

39. 委员会感兴趣地注意到缔约国实施的劳工移徙政策，政府在其中发挥支持和监管的作用。委员会还注意到缔约国加强菲律宾海外就业局和外交部处理非正规移徙问题的能力。同时，委员会关切的是，有大量菲律宾工人在签证到期后逾期居留，国外仍然有许多非正规和无证件菲律宾籍移徙工人，其中大部分是从事家政工作的妇女，她们更容易受到虐待。

40. 委员会建议缔约国继续对需要保护的非正规菲律宾移徙工人提供援助，并：

- (a) 加大努力，防止菲律宾国民的非正规移徙；
- (b) 继续努力，确定与接收国的合作协定；
- (c) 鼓励驻外领馆、负责劳工事务的参赞以及接收菲律宾工人的国家之间的合作，促进移徙工人的合理、公平、人道和合法条件。

41. 委员会注意到，缔约国加大了对收取过高代理费用的机构的惩罚力度，但是，令委员会关切的是，据称一些私人职介机构仍然收费过高，它们充当外国用人单位的代理机构。这一情况有时加大了移徙工人的脆弱性。

42. 委员会建议缔约国审查私人职介机构的作用，并采纳移民人权问题特别报告员的建议，加强当前在政府监管之下对职介机构颁发许可证的制度，加强对移徙的监管和控制机制。

43. 委员会感兴趣地注意到代表团提到为回国的移徙工人及其家庭成员重新融入本国社会制定的战略方案。然而，委员会说没有收到关于该方案的资料。

44. 委员会鼓励缔约国：

- (a) 与所有相关合作伙伴合作，加强现有的融合方案，尤其解决人才外流问题，并制定知识转移倡议或人才引进计划；
- (b) 为融合方案，尤其是为 2007 年开放的融合中心划拨充分预算资金；
- (c) 加强融合方案，以便确保移徙的收益，并确保回国的菲律宾人参与能够在缔约国创造就业的项目；
- (d) 继续增强移徙工人的技能、技术能力和创办企业方面的培训，为他们最终融入菲律宾社会做好准备；
- (e) 根据《公约》的原则制定措施，考虑设立地方体制机制，便利移徙工人及其家庭成员自愿回国，以及持久的社会和文化融合。

45. 委员会对父母移徙国外的儿童的处境及其对儿童的负面影响表示关切。委员会收到的资料表明，父母当中至少有一人在海外工作的儿童的家庭关系松散，在学校的表现较差，尤其是母亲不在身边的儿童。委员会对这一点表示关切，因为菲律宾所有移徙工人中有 50% 为妇女。

46. 委员会鼓励缔约国对移徙家庭儿童的处境进行全面研究，以便制定适当战略，通过社区支持方案、教育和宣传活动以及学校方案等方式，确保对这些儿童的保护，使他们充分享有权利。委员会鼓励缔约国与非政府组织继续合作，帮助这类儿童和他们的母亲。

47. 委员会注意到缔约国在贩运人口问题方面作出的巨大努力，如近期对贩运人口者予以定罪以及开展“我们不卖”的运动。但是，委员会关切的是，大量在国外工作的菲律宾工人是贩运人口的受害者。委员会还感到遗憾的是，对贩运人口的肇事者立案、起诉和定罪的案件数目非常有限，许多这类案件在初始阶段就被撤销。

48. 委员会赞同消除对妇女一切形式歧视委员会在这方面提出的建议，建议缔约国：

- (a) 对贩运人口的现象进行评估，编纂系统的分类数据，以便更好地打击贩运人口，尤其是贩运妇女和儿童；
- (b) 积极确保有效执行反贩运人口的立法，加大努力改善对贩运人口者以及通过贩运人口获利或参与贩运人口的公职人员的起诉、定罪和惩处的记录，将肇事者绳之以法；
- (c) 加大反对非法雇佣宣传的力度，为落实《反人口贩运国家战略行动计划》提供适当资金；
- (d) 继续与所有相关合作伙伴合作，加大宣传、提供信息、教育和总体宣传活动的力度。同时继续正在进行的早期发现和预防活动。
- (e) 协调和监测与强迫劳动和奴隶制相关法律的执法情况，继续开展关于查明被贩运人口，并向他们提供必要干预和援助的培训方案。继续对检察官进行培训，使他们充分认识到反对贩运人口法律的实质内容。同时继续发展合作伙伴关系，加强针对执法人员、检察官和服务提供者的技术能力建设和培训。
- (f) 继续与相关国家及国际合作伙伴，包括与非政府组织发展合作伙伴关系，为贩运人口的受害者提供服务。

49. 委员会注意到，在菲律宾有大量针对移徙问题的政府部门、附属机构和立法，其中包括第 RA 8042 号法律、菲律宾海外就业管理局以及海外工人福利管理局。然而，委员会关切的是，不同部委的机构责任分散，它们之间没有一个协调实体，它们正当执行任务的手段和能力非常有限，在有效落实增进和保护移徙工人权利方面几乎没有协作。

50. 委员会建议，为了提高机构能力，解决影响移徙工人的问题，缔约国应简化和精简处理移徙问题的机构设置，并分配充足的人力和资金资源，使这一结构内各部门有效开展工作。此外，委员会建议缔约国确保民间社会非政府组织的广泛参与。

6. 后续行动和宣传

后续行动

51. 委员会请缔约国在第二次定期报告中提供其为执行本结论性意见中提出的建议而采取措施的详细资料。委员会建议缔约国采取一切适当措施，保证落实这些建议，包括将这些建议转发给所有相关国家和地方当局，供其审议和采取行动。

52. 委员会鼓励缔约国在编写缔约国第二次报告时吸纳公民社会组织的参与。

宣 传

53. 委员会也请缔约国广泛散发本结论性意见，包括散发给公共机构及司法部门、各非政府组织和民间社会的其他成员，并采取措施散发给居于国外的菲律宾移徙者和在菲律宾居住或过境的外国移徙工人。

7. 下次定期报告

54. 委员会请缔约国根据关于提交报告的协调准则(HRI/MC/2006/3 和 Corr.1)所载的共同核心文件的要求，提交一份核心文件。

55. 委员会注意到缔约国应于 2009 年 7 月 1 日提交第二次定期报告，鉴于这种情况，委员会请缔约国在 2011 年 5 月 1 日之前提交第二次定期报告。

-- -- -- -- --