



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
23 May 2016
Chinese
Original: English

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

关于莱索托初次报告的结论性意见 *

1. 委员会在 2016 年 4 月 12 日和 13 日举行的第 310 次和第 311 次会议(见 CMW/C/SR.310 和 311)上审议了莱索托的初次报告(CMW/C/LSO/1)。在 2016 年 4 月 20 日举行的第 322 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国通过答复报告前问题单(CMW/C/LSO/QPR/1)提交初次报告。委员会赞赏与内政大臣莱凯托·拉库奥阿内率领的高级别代表团进行的坦诚和建设性对话。代表团包括了来自内政部, 法律、宪法事务及人权部, 外交及国际关系部以及莱索托常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团等各方代表。委员会欢迎代表团口头补充的情况。

3. 委员会注意到, 一些雇用巴苏陀移徙工人的国家尚未加入《公约》, 可能使这些工人在享有《公约》所载权利方面遇到障碍。

B. 积极方面

4. 委员会赞赏地注意到缔约国批准或加入以下文书:

(a) 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》, 2013 年 12 月 6 日;

(b) 《残疾人权利公约》, 2008 年 12 月 2 日;

(c) 国际劳工组织(劳工组织)1999 年《最有害的童工形式公约》(第 182 号公约), 2001 年 6 月 14 日;

* 委员会在第二十四届会议(2016 年 4 月 11 日至 22 日)上通过。



(d) 劳工组织 1981 年《职业安全和卫生公约》(第 115 号公约), 2001 年 11 月 1 日;

(e) 劳工组织 1973 年《就业最低年龄公约》(第 138 号公约), 2001 年 6 月 14 日;

(f) 劳工组织 1957 年《废除强迫劳动公约》(第 105 号公约), 2001 年 6 月 14 日。

5. 委员会欢迎缔约国采取的以下立法措施:

(a) 2011 年《反人口贩运法》和 2015 年《反人口贩运条例》;

(b) 2011 年《儿童保护和福利法》。

6. 委员会还欢迎缔约国采取的以下政策措施:

(a) 《2013 年至 2017 年消除童工行动方案》;

(b) 《2014 年至 2016 年国家反人口贩运战略框架和行动计划》。

C. 主要的关注问题和建议

1. 一般执行措施(第 73 和第 84 条)

立法和适用

7. 委员会注意到, 在缔约国, 《公约》只有经国民议会批准后才能在国内层面生效。委员会关注的是, 尽管缔约国做出努力审查现有的立法以便与《公约》保持一致, 但是《公约》条款尚未完全纳入国内法。

8. 委员会敦促缔约国采取必要步骤, 将《公约》全面纳入国内法并确保本国法律和政策符合《公约》的规定。

第 76 和第 77 条

9. 委员会注意到, 虽然缔约国表示正在考虑做出《公约》第 76 和第 77 条规定的声明, 以便承认委员会有权接收和审议缔约国和个人提交的关于《公约》所规定权利遭到侵犯的来文, 但是还没有这样做。

10. 委员会建议缔约国考虑做出第 76 和第 77 条规定的声明。

相关文书的批准

11. 委员会赞扬缔约国批准或加入了所有的核心人权条约以及劳工组织的一些文书。然而, 委员会注意到缔约国尚未批准以下文书: 《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》、《儿童权利公约关于来文程序的任择议定书》、《残疾人权利公约任择议定书》、劳工组织 1970 年《确定最低工资公约》(第 131 号公约)、劳工组织 1997 年《私营就业机构公约》(第 181 号公约)、劳工组织 2011 年

《家政工人公约》(第 189 号公约)以及劳工组织 1975 年《移徙工人(补充规定)公约》(第 143 号公约)。

12. 委员会敦促缔约国考虑尽快批准或加入上述文书。

全面的政策和战略

13. 委员会遗憾地注意到, 缔约国没有提供充分资料说明其为落实《公约》所采取的具体措施, 特别是关于《2013 年莱索托国家移民和发展政策》。

14. 委员会敦促缔约国在下一期定期报告中纳入最新资料, 以统计数据说明已经具体采取什么措施落实《公约》所规定的移徙工人权利。

协调

15. 委员会关注的是, 缔约国报告中的资料表明, 没有一个单独部委或机构负责有关执行《公约》的政府间协调工作。

16. 委员会敦促缔约国成立一个适当的跨部委机构, 以明确的任务和充分的权力来协调跨部门的, 国家、区域和地方各级有关履行《公约》的所有活动。缔约国应确保为协调机构的有效运作提供必要人力、技术和财政资源。

数据收集

17. 委员会欢迎缔约国通过了一个收集移民有关数据的框架以及根据《2013 年莱索托国家移民和发展政策》中的建议而努力设立移民流数据收集系统, 但委员会关注的是缺乏以性别、年龄和国籍划分的身份不正常的移徙工人以及驱逐案件的有关统计数据。委员会尤其对缔约国的移民部门没有移民流的全面记录感到关切。

18. 委员会建议缔约国作为紧急事项设立一个收集移民、特别是身份不正常的移徙工人有关数据并且包括驱逐案在内的、涵盖公约各方面的综合系统。委员会鼓励缔约国按照《可持续发展目标》的具体目标 17.18¹, 汇编资料和统计数据, 并且按性别、年龄、国籍和移民地位分列, 以便于采取措施有效落实《公约》的规定。

独立监测

19. 虽然注意到缔约国在 1995 年设立人权股并且通过了规定设立国家人权机构的《宪法》第六修正案, 但委员会关注的是, 能够使该机构运作的 2015 年人权委员会法案还有待通过。

20. 委员会请缔约国:

¹ 大会于 2015 年 9 月 25 日在第 70/1 号决议中通过了《2030 年可持续发展议程》, 其中包括 17 项可持续发展目标, 而且这些目标进一步细分为具体目标。

(a) 根据《关于增进和保护人权国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》), 尽快通过人权委员会法案, 建立国家人权机构, 确保该委员会负有明确任务来保护和增进人权、包括《公约》所载的移徙工人及其家庭成员的权利;

(b) 确保向人权委员会提供足够的财力和人力资源, 使其能够有效地履行职责。

有关《公约》的培训和宣传

21. 委员会注意到, 缔约国在报告中指出, 缔约国的人权股协助举办人权培训, 包括关于禁止童工问题的培训以及为执法人员、国会议员、司法部门和教师开展的教育活动。委员会还注意到, 代表团称缔约国为法官开展关于各条约一般适用问题的培训, 而且努力请媒介参与传播《公约》有关资料。但委员会关注的是, 专门为利益攸关者, 比如法官、移民官员和其他执法官员提供的《公约》有关具体培训方案不足。委员会还对更广泛传播《公约》有关资料所面临的挑战表示关注。

22. 委员会建议缔约国:

(a) 确保为在移民领域工作的所有公职人员, 特别是移民官员、执法人员以及法官、检察官、相关领事官员、公务员、地方政府官员和社会工作者提供全面的、具体针对移民问题的人权培训方案;

(b) 加大努力, 特别是通过就业或离境前定向课程或讲座并且采用本国的全部通用语言, 确保移徙工人获得《公约》规定的有关其权利的信息和指导;

(c) 与民间社会组织和媒体密切合作, 加强《公约》有关资料的传播。

2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

不歧视

23. 委员会注意到, 根据缔约国的说明, 该国立法在本国工人和移徙工人之间不做区别, 除非涉及“非公民的管控事项”。但委员会关注的是, 没有收到关于实际做法和实例的资料, 无法评估《公约》所规定的歧视权利的落实情况。

24. 委员会建议缔约国确保其境内或管辖下的所有移徙工人及其家庭成员能够按照《公约》第 7 条不受歧视地享受《公约》所确认的各项权利。委员会还建议缔约国在下一期定期报告中提供资料, 以相关事例说明这方面的实际做法。

获得有效补救的权利

25. 委员会注意到, 缔约国提供的资料表明, 不分国籍, 人人均可诉诸法院, 享有对其法定权利的保护。但委员会表示关注的是, 缔约国没有提供资料说明移徙工人及其家庭成员、包括身份不正常者向法院提交的案件或诉讼数量, 而这可能反映出他们不了解自己享有的法律补救措施。

26. 委员会建议缔约国在法律和实践上确保移徙工人及其家庭成员、包括身份不正常者在《公约》所载权利遭到侵犯时享有与缔约国国民同等的机会提出申诉和从法院获得切实补救。委员会还建议缔约国采取进一步措施，使移徙工人及其家庭成员、包括身份不正常者了解在《公约》所载权利遭到侵犯时可诉诸的司法及其他补救措施。

3. 所有移徙工人及其家庭成员的人权(第 8 至第 35 条)

劳动剥削和其他形式虐待

27. 委员会关注的是，缔约国报告中没有资料说明境内移徙工人、包括身份不正常者受剥削的情况。尽管代表团在对话期间提供资料介绍了过去排斥、虐待和侵犯中国移徙工人及其家庭成员的事件，但委员仍然感到关注是，根据报道，缔约国存在着对亚裔移徙工人的负面态度以及缺少综合措施解决仇外问题。

28. 委员会建议缔约国：

(a) 根据《可持续发展目标》的具体目标 8.8, 加强劳动监察并且起诉、处罚和制裁那些尤其在非正规经济领域剥削移徙工人或致其遭受强迫劳动和虐待的个人和团体；

(b) 在下次定期报告中提供具体资料，说明有关移徙工人、包括身份不正常者受剥削的情况；

(c) 按年龄、性别和国籍分类，提供数据说明仇外、虐待和侵犯移徙工人及其家庭成员、特别是亚洲移徙工人的事件；

(d) 加大努力打击仇外现象，包括起诉肇事者、开展宣传活动以及为受害者提供援助。

正当程序、拘留和法庭上人人平等

29. 委员会注意到，缔约国提供资料说明已经采取措施确保在刑事和行政诉讼中、包括在驱逐程序中向移徙工人及其家庭成员、特别是身份不正常者提供获得领事协助的机会以及保障正当程序。但委员会关注的是，身份不正常的移徙工人在等待驱逐时受到拘留，通常与被定罪者或候审在押者一起关押在警方和惩教部门的拘留设施中。

30. 根据关于身份不正常的移徙工人及其家庭成员权利的第 2 号一般性意见(2013 年)，委员会忆及行政拘留应仅作为最后手段，并且建议缔约国考虑采取行政拘留的替代办法。委员会建议缔约国：

(a) 在第二次定期报告中列入详细分类数据，说明因违反移民法规被拘留的移徙工人数量、拘留地点、平均拘留时间和拘留条件；

(b) 确保因违反移民法规被拘留的移徙工人不与被指控犯罪或宣判犯罪的人关押在一起；

(c) 在针对移徙工人及其家庭成员的刑事或行政诉讼中，确保《公约》所载的最低保障得到落实。

领事协助

31. 虽然注意到缔约国为移徙工人、特别是在在南非工作的移徙工人提供领事和外交协助，但委员会关注的是，缔约国没有向委员会提供充分的实际资料来说明移徙工人及其家庭成员获得何种具体协助以确保其权利得到保护。

32. 委员会建议缔约国确保所有移徙工人及其家庭成员都能得到领事协助，以保护《公约》所载的权利。委员会还建议缔约国确保其驻外使领馆人员对移徙工人就业所在国的现行法律和程序有适当的了解。

薪酬和工作条件

33. 委员会注意到移徙工人在缔约国受到同工同酬原则的保护。委员会还注意到缔约国在这方面努力开展定期劳动监察。但委员会关注的是，没有数据说明移徙工人的雇主不遵守同工同酬原则的实际案件以及移徙工人的工作条件。

34. 委员会敦促缔约国：

(a) 收集数据说明不遵守同工同酬原则的事例，包括对不遵守该原则的雇主的处罚情况；

(b) 根据《可持续发展目标》的具体目标 8.8，确保移徙工人在薪酬方面享有的待遇不低于国民，并且在移徙工人就业部门进行定期和突击劳动监察，从而严格实施。

社会保险

35. 委员会关注的是，在缔约国和南非之间没有关于社会保障、包括养恤金办法的协议，尽管南非有大量巴苏陀移徙工人。但委员会注意到，代表团称缔约国目前正在与南非谈判一项社会保障安排。

36. 委员会建议缔约国加快与南非关于实施社会保障安排的谈判，根据《公约》第 27 条，确保巴苏陀移徙工人在南非享有国民待遇，满足就业国南非适用法律所规定的要求。

出生登记和国籍

37. 委员会欢迎缔约国和南非签订意向声明，以颁发莱索托特别许可证管理在南非的巴苏陀非技术移徙工人。但委员会关注的是，随着迁移到南非的巴苏陀移徙工人数量增加，这些移徙工人的儿童有可能处于无国籍状态，因为没有机制保证系统的领事出生登记。

38. 委员会建议缔约国：

(a) 加大力度，包括利用莱索托特别许可证制度和提供领事服务，按照《可持续发展目标》的具体目标 16.9，确保在国外、特别是在南非的巴苏陀移徙工人的所有儿童都得到登记并领取个人身份证；

(b) 确保驻南非的领事机构更好地认识到出生登记对于巴苏陀移徙工人及其家庭成员、特别是身份不正常者的重要性；

(c) 加大努力履行 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》。

教育

39. 委员会注意到，2010 年《教育法》确保每一适龄儿童、包括移徙工人的儿童有权获得免费小学义务教育。但委员会遗憾地指出，没有资料说明缔约国移徙工人的儿童受教育的总体情况。

40. 委员会建议缔约国开展一项全国性研究，在下次定期报告中提供资料说明缔约国移徙工人的儿童受教育的总体情况。

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)

在原籍国的选举权和被选举权

41. 委员会关注的是，没有资料说明有何实际机制确保巴苏陀移徙工人在国外可以投票和获选在缔约国担任职务。

42. 委员会建议缔约国在下次定期报告中提供资料，说明巴苏陀移徙工人有权在国外投票和获选在缔约国任职的情况。

家庭团聚

43. 尽管注意到 1966 年《外国人管理法》第 6(3)和第 7(2)条规定了家庭团聚，但委员会关注的是，颁发家庭团聚令的权力主要是负责执行该法的部长的任意裁量权。

44. 委员会建议，缔约国在审议 1966 年《外国人管制法》期间依照《公约》第 44 条采取适当措施，便利移徙工人及其家庭成员的家庭团聚。

兑汇收益和储蓄的权利

45. 委员会注意到，缔约国报告中提供的资料表明巴苏陀移徙工人向缔约国大量汇款。委员会还注意到缔约国提供资料说明向缔约国汇款的现行服务设施以及非洲就业局为在南非工作的矿业工人提供的协助。但委员会关注的是，兑汇费用高昂，固定在兑汇额的 5%。委员会还关注的是，没有资料说明在缔约国的移徙工人向原籍国的类似汇款情况及其所涉费用。

46. 委员会建议缔约国：

(a) 按照《可持续发展目标》的具体目标 10.c 采取措施，将汇款手续费降低到 3% 以下，并且为在莱索托的移徙工人和在国外的巴苏陀移徙工人汇款都提供便利，包括与有关国家签署双边协议；

(b) 提供详细资料说明在缔约国的移徙工人向原籍国的汇款。

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)

留守儿童

47. 委员会注意到，缔约国努力确保巴苏陀移徙工人留在缔约国的儿童的福利，包括提供奖学金。但委员会关注的是这些措施的有限数量以及部分因移民和艾滋病毒/艾滋病之害造成的儿童为主要的家庭数量。委员会还关注的是，不清楚缔约国采取何种措施便利归国的巴苏陀移徙工人的重新定居和重返社会、包括与他们留在缔约国的儿童团聚。

48. 委员会建议缔约国：

(a) 开展关于巴苏陀移徙工人所留下儿童情况的全国性研究，以确定这部分群体的人口规模，从而能够制定相应的政策和方案；

(b) 采取全面战略，特别是通过教育、创业、培训和社会福利项方案来增进和保护巴苏陀移徙工人留守儿童和家庭的权利；

(c) 在下次定期报告中提供资料，说明已经采取何种措施便利巴苏陀移徙工人回国时的重新定居和重返社会，包括与他们留在缔约国的儿童团聚。

招聘机构

49. 委员会注意到，根据 1992 年《劳动法》，缔约国承诺贯彻道德的招聘原则，以规管缔约国私营招聘机构的活动。但委员会关注的是，一些代表雇主的私营招聘机构不报告员工遭受的工伤，而且拒绝将已故雇员遗体送返原籍国。

50. 委员会建议缔约国采取以下措施：

(a) 在对 1992 年《劳动法》的现行审议期间，加强对私营招聘机构的监管制度，并且强化关于招聘机构的现行许可证颁发制度，按照《公约》确保移徙工人的权利；

(b) 加强对招聘活动的监测和监查，以防止私营招聘机构剥削移徙工人及其家庭成员；

(c) 确保私营招聘机构向那些寻求国外工作的个人提供完整信息并且确保这些机构为工人切实享有商定的就业福利、尤其是薪金提供担保；

(d) 调查和起诉招聘人员的非法行为，以惩治那些参与剥削活动的人。

身份不正常的移徙工人非法或秘密移动和就业

51. 委员会欢迎缔约国通过重大的立法和监管措施打击人口贩运活动，比如旨在缔约国消除一切形式人口贩卖活动的 2011 年《反人口贩运法》与《2014 年至 2016 年人口战略框架和行动计划》。委员会还欢迎缔约国与南非联合设立跨境委员会以制止偷渡活动、特别是涉及无人陪伴儿童的偷渡活动。但委员会表示关注是：

- (a) 缺乏现有的研究、分析和分类数据来评估缔约国的人口贩运程度；
- (b) 缔约国尚未依法设立人口贩运受害者中心或庇护所；
- (c) 由于劳动监察员人数有限而未能跟踪童工现象，并且没有资料说明对儿童和妇女保护股供资的情况；
- (d) 没有资料说明已经采取何种措施打击缔约国境内的性剥削活动。

52. 委员会建议缔约国：

- (a) 加大努力，系统收集按性别、年龄和血统分类的数据，以有效打击人口贩运和意图营利使人卖淫的活动；
- (b) 按照《可持续发展目标》的具体目标 5.2，加强宣传活动，以防止贩运移徙工人，保护移徙工人免遭劳动剥削和性剥削；
- (c) 对执法人员、边防警卫、法官、检察官、劳动监察员、教师、卫生工作人员以及缔约国使领馆人员加强关于打击人口贩运的培训；
- (d) 加强关于调查童工案和人口贩运案以及起诉和惩处罪犯的机制；
- (e) 向所有人口贩运受害者提供适足的援助、保护和康复服务，特别是提供庇护所和实施各种项目，帮助他们重建生活、回归社会；
- (f) 加强国际、区域和双边合作，以防止和打击人口贩运活动。

6. 后续行动和宣传

后续行动

53. 委员会请缔约国在下次定期报告中提供详细资料，说明为落实本结论性意见所载建议采取的步骤。委员会建议缔约国采取一切适当措施确保这些建议得到执行，包括将建议转交政府、议会和司法机构成员以及地方当局，供其审议和采取适当行动。

54. 委员会请缔约国邀请民间社会组织参与落实本结论性意见所载的建议。

后续报告

55. 委员会请缔约国在两年之内，也就是 2018 年 5 月 1 日之前提供书面资料，说明有关执行上述第 20、36、38 和 46(a)段所载各项建议的情况。

宣传

56. 委员会还请缔约国广泛宣传本结论性意见，包括向政府机构、立法机构、司法机构、相关地方当局、非政府组织、民间社会的其他成员以及广大公众进行宣传，使他们更多地了解本结论性意见。

7. 技术援助

57. 委员会建议缔约国进一步利用国际援助、包括技术援助，以制定一项执行上述第 20、36、38 和 46(a)段所载各项建议和整个《公约》的全面方案。委员会还吁请缔约国继续与联合国系统各专门机构和方案合作，包括与联合国人权事务高级专员办事处合作，就提交报告事项寻求技术援助和能力建设。

8. 下次定期报告

58. 委员会请缔约国在 2018 年 5 月 2 日前提交第二次定期报告并且在其中包括关于落实本结论性意见的资料。此外，缔约国还可利用简化报告程序，从而委员会根据这项报告程序起草一份问题单，由缔约国作出答复。缔约国对问题单的答复将构成其按《公约》第 73 条规定提交的报告，

59. 委员会提请缔约国注意关于提交定期报告的准则(CMW/C/2008/1)，并提醒缔约国注意这类报告应符合准则的规定，篇幅不超过 21,200 字(大会第 68/268 号决议)。如提交的报告超过规定的字数限制，将请缔约国按上述准则缩短报告。如果缔约国无法审查和重新提交报告，则无法保证能够翻译该报告以供条约机构审议。

60. 委员会请缔约国确保各部委和公共机构广泛参与编写下次定期报告(或简化报告程序情况下，参与编写问题单的答复)，同时与所有利益攸关方，包括民间社会、移徙工人及人权组织进行广泛磋商。

61. 委员会还请缔约国按照 2006 年 6 月人权条约机构第五次委员会间会议批准的《根据国际人权条约提交报告的协调准则，包括编写共同核心文件、提交具体条约报告的准则》(HRI/MC/2006/3 和 Corr.1)中关于共同核心文件的规定，提交一份篇幅不超过 42,400 字的共同核心文件。