



联合国

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会的报告

第十五届会议
(2011年9月12日至23日)

第十六届会议
(2012年4月16日至27日)

大会

正式记录

第六十七届会议

补编第48号(A/67/48)

大会
正式记录
第六十七届会议
补编第 48 号

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会的报告

第十五届会议
(2011 年 9 月 12 日至 23 日)

第十六届会议
(2012 年 4 月 16 日至 27 日)



联合国·纽约，2012 年

说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

目录

章次	段次	页次
一. 组织和其他事项	1-21	1
A. 《公约》缔约国	1	1
B. 会议和届会	2-4	1
C. 委员和出席情况	5-7	1
D. 庄严宣誓	8	1
E. 选举主席团成员	9	2
F. 委员会今后的会议	10-11	2
G. 参加委员会间会议及其工作组	12-13	2
H. 一般性讨论日	14-16	2
I. 宣传《公约》	17-21	3
J. 通过报告	22-23	3
二. 工作方法	24-26	3
三. 与有关机构的合作	27-28	4
四. 缔约国根据《公约》第 73 条提交的报告	29	5
五. 根据《公约》第 74 条审议缔约国提交的报告	30-35	5
A. 通过问题单和报告前问题单	30-32	5
B. 通过结论性意见	33-35	6
附件		
一. 截至 2012 年 4 月 1 日已签署、批准或加入《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的国家		7
二. 截至 2012 年 1 月 1 日保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会的委员		10
三. 截至 2012 年 4 月 1 日缔约国根据《公约》第 73 条提交报告的情况		11
四. 委员会第十五届和第十六届会议印发或待印发的文件清单		14
五. 关于非正规身份移徙工人及其家庭成员问题一般性讨论日的报告		15

一. 组织和其他事项

A. 《公约》缔约国

1. 截至 2012 年 4 月 27 日，即保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会第十六届会议闭幕之日，《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》共有 45 个缔约国。联合国大会 1990 年 12 月 18 日第 45/158 号决议通过了《公约》，按照《公约》第 87 条第 1 款规定《公约》于 2003 年 7 月 1 日生效。已签署、批准或加入《公约》的国家名单见本报告附件一。

B. 会议和届会

2. 委员会于 2011 年 9 月 12 日至 23 日在联合国日内瓦办事处举行了第十五届会议。委员会共举行了 19 次全体会议(CMW/C/SR.166-184)。委员会在 2011 年 9 月 12 日的第 166 次会议上通过了 CMW/C/15/1 号文件所载的临时议程。

3. 委员会于 2012 年 4 月 16 日至 27 日在联合国日内瓦办事处举行了第十六届会议。委员会共举行了 19 次全体会议(CMW/C/SR.185-203)。委员会在 2012 年 4 月 16 日的第 185 次会议上通过了 CMW/C/16/1 号文件所载的临时议程。

4. 委员会第十五届和第十六届会议印发和待印发的有关文件清单见附件四。

C. 委员和出席情况

5. 委员会全体委员，除了 Carrión Mena 先生和 Ibarra González 先生外均出席了委员会第十五届会议。

6. 委员会全体委员出席了委员会第十六届会议。

7. 委员会委员名单以及他们的任期，见本报告附件二。

D. 庄严宣誓

8. 在 2012 年 4 月 16 日的第 185 次会议(第十六届会议)开幕式上，以下新当选的委员根据委员会暂定议事规则第 11 条作庄严宣誓：Francisco Carrión Mena、Ahmed Hassan El-Borai、Abdelhamid El Jamri、Khedidja Ladjel、Marco Núñez-Melgar Maguiña、Myriam Poussi 和 Azad Taghizade。

E. 选举主席团成员

9. 在第 185 次会议上，委员会还根据暂定议事规则第 12 条选出以下主席团成员，任期两年：

主席： Abdelhamid El Jamri (摩洛哥)

副主席： Francisco Carrión Mena (厄瓜多尔)

Myriam Poussi (布基纳法索)

Azad Taghizade (阿塞拜疆)

报告员： Ahmadou Tall (塞内加尔)

F. 委员会今后的会议

10. 委员会第十七届会议定于 2012 年 9 月 10 日至 14 日在联合国日内瓦办事处举行。

11. 在第十五届会议上，委员会决定，此后凡会议所需的文件，只要以所要求的语文在会前四个星期内提交就足够了。它决定请求对提交文件的截止期依此作调整。

G. 参加委员会间会议及其工作组

12. 主席 El Jamri 先生和 Ana Elizabeth Cubias Medina 代表委员会出席了 2011 年 6 月 27 日至 29 日举行的机构间会议。主席参加了 2011 年 6 月 30 日和 7 月 1 日举行的人权条约机构主席第 23 次会议。

13. 第 24 次主席会议将于 2012 年 6 月 25 日至 29 日在埃塞俄比亚的亚的斯亚贝巴举行。主席 El Jamri 先生将代表委员会出席并主持这次会议。第 23 次会议主席会议决定暂停委员会间会议。

H. 一般性讨论日

14. 2011 年 9 月 19 日(第十五届会议第 176 和 177 次会议)，委员会就非正规身份移徙工人及其家庭成员的问题举行了一次一般性讨论日，将此作为就这个问题编制一般性意见的第一个阶段。参加一般性讨论日的有来自各国政府、联合国机构、政府间组织、非政府组织和学术机构的 50 多位代表。

15. 在一般性讨论日期间，与会者讨论了移民专家就非正规身份移徙者的《公约》权利、其他补充国际标准和保护这些权利方面面临的挑战等问题所作的发言。在会上作发言的有：委员会的一名委员以及来自国际组织、非政府组织、学术界和两个常驻联合国日内瓦办事处的代表团(阿根廷和哥斯达黎加)的代表。发

言后，与会者分成几个工作组，分别处理对不正规身份移徙者的定罪和拘留，保护和限制他们的社会经济权利以及国际合作保护他们的权利等方面的问题。关于一般性讨论日的报告载于本报告附件五。为一般性讨论日编写的文章载于委员会网页：<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/dgd19092011.htm>。

16. 一般性讨论日结束后，委员会决定就不规则身份移徙工人及其家庭成员的权利问题编写第 2 号一般性意见。Mehmet Sevim 和 Ahmadou Tall 被任命为编写一般性意见草稿的联合报告员。

I. 宣传《公约》

17. 2011 年 5 月 4 日，主席 El Jamri 先生参加了筹备国际移徙与发展问题第二次高级别对话的讨论会，这次高级别对话将于 2013 年在联大第六十八届会议期间举行。

18. 主席 El Jamri 先生作为专题发言者出席了瑞士政府于 2011 年 12 月 1 日和 2 日在日内瓦主办的第四届移徙和发展问题全球论坛以及全球论坛之前民间社会日期间的会外活动。

19. 2011 年 12 月 18 日，主席与移徙者人权问题特别报告员 François Crépeau 一起借国际移徙者日之际发表联合声明。

20. 2012 年 3 月 15 日，主席和不规则身份移徙工人及其家庭成员权利问题第 2 号一般性意见草稿联合报告员 Sevim 和 Tall 先生参加了一次在布鲁塞尔举行的专家会议，讨论一般性意见草稿的大纲和内容。

21. 2012 年 3 月 20 日，Brillantes 先生在《公约》的英文和高棉语双语出版物首发活动上就委员会的工作作了发言，这次活动是由人权高专办和柬埔寨金边联合国妇女署联合组办的。

J. 通过报告

22. 2011 年 10 月 21 日，主席向大会第三委员会介绍了委员会关于其第十三和第十四届会议的年度报告。

23. 2012 年 4 月 27 日，委员会第 203 次会议(第十六届会议)通过了提交大会的本年度报告。

二. 工作方法

24. 主席代表委员会出席了 2011 年 5 月 12 日和 13 日在瑞士锡永举行的关于加强联合国人权条约机构体系的第一次与缔约国的技术磋商会，磋商会由库特博什大学儿童权利国际学院筹办，由人权高专办合作组办。他还代表委员会参加了 2011 年 11 月 10 日和 11 日在爱尔兰都柏林举行的关于加强联合国人权条约机构

体系的第二次都柏林会议。所有在 2009 年以来举行协商会议的主办方以及条约机构主席和其他利益相关方出席了这次会议。

25. 委员会第 182 次会议(第十五届会议)决定,从 2014 年起,它将根据综合性报告日历审查缔约国的报告。根据该日历,所有《公约》缔约国将按照《公约》第 73 条第 1(b)款在 5 年报告周期内受到审议。委员会还决定在第十六届会议上就逾期未交第二次定期报告但已在委员会报告程序之前接受新的任择问题单的缔约国采纳报告前问题单。然后,对报告前问题单的答复将作为这些缔约国的第二次定期报告予以审议。

26. 委员会第 183 次会议(第十五届会议)讨论了如果没有提交报告能否审议缔约国执行《公约》的情况的问题,它请秘书处为委员会第十六届会议编写一份说明,描述其他条约机构的做法,包括具体提及所谓非报告程序的法律依据。委员会第 198 次会议(第十六届会议)继续讨论在没有提交报告的情况下对缔约国作审查的问题,并根据秘书处按要求编写的说明决定修正暂定议事规则,添加以下新规则:

在缺乏报告的情况下审议缔约国的问题

第 31 条之二

1. 如果缔约国没有遵守《公约》第 73 条第 1 款的报告义务,委员会可通过秘书长通知缔约国:即便没有提交报告,它也打算在本通知所列的一次届会上,根据委员会现有的可靠资料,以公开会议的形式审查缔约国执行《公约》的情况。
2. 委员会可通过秘书长,并与本条第 1 款所述的通知一起,就即将要审查的主要事项向有关缔约国转交一份问题单。缔约国的对问题单的书面答复应作为缔约国根据《公约》第 73 条第 1 款提交的报告予以审议。
3. 委员会应请缔约国派遣一个代表团参加这次会议,并与委员会开展对话。即使缔约国没有派代表团出席,委员会也可继续审查其对《公约》的执行情况。
4. 结论性意见应根据《公约》第 74 条第 1 款转达给缔约国,并予以公布。
5. 委员会在提交联大的年度报告中纳入关于实施本条规则的信息。

三. 与有关机构的合作

27. 委员会继续与联合国专门机构、政府间组织和非政府组织开展合作。它欢迎它们在审议缔约国的报告方面所作出的贡献。

28. 委员会还继续与国际劳工组织(劳工组织)开展密切合作,劳工组织根据《公约》第七十四条第 5 款以咨商身份协助委员会的工作。

四. 缔约国根据《公约》第 73 条提交的报告

29. 委员会关注地注意到，截至 2012 年 4 月 1 日，多达 21 个缔约国还没有提交根据《公约》第 73 条应该提交的初次报告。本报告附件三列表载明缔约国目前应该或已经过期的报告。

五. 根据《公约》第 74 条审议缔约国提交的报告

A. 通过问题单和报告前问题单

30. 委员会第十五届会议就缔约国提交的以下报告通过了问题单：

缔约国	报告类型	报告文号	问题单文号
巴拉圭	初次	CMW/C/PRY/1	CMW/C/PRY/Q/1
塔吉克斯坦	初次	CMW/C/TJK/1	CMW/C/TJK/Q/1

31. 委员会第十六届会议就缔约国提交的以下报告通过了问题单：

缔约国	报告类型	报告文号	问题单文号
阿塞拜疆	第二次定期	CMW/C/AZE/2	CMW/C/AZE/Q/2
玻利维亚	第二次定期	CMW/C/BOL/2	CMW/C/BOL/Q/2
波斯尼亚和黑塞哥维那	第二次定期	CMW/C/BIH/2	CMW/C/BIH/Q/2
哥伦比亚	第二次定期	CMW/C/COL/2	CMW/C/COL/Q/2
卢旺达	初次	CMW/C/RWA/1	CMW/C/RWA/Q/2

32. 委员会第十六届会议还就接受了新的报告前任择问题单程序的缔约国通过了报告前问题单¹ (见上文第 25 段)：

缔约国	逾期的定期报告	接受报告前问题单程序的日期	报告前问题单的文号
萨尔瓦多	第二次定期	2011 年 9 月 7 日	CMW/C/SLV/Q/2
马里	第二次定期	2012 年 4 月 13 日	CMW/C/MLI/Q/2
菲律宾	第二次定期	2011 年 9 月 23 日	CMW/C/PHL/Q/1

¹ 埃及没有接受委员会关于利用报告前任择问题单程序的邀请。因此，埃及应该根据委员会一般性报告指南(CMW/C/2008/1)，尽快提交原定于 2009 年应该提交的第二次定期报告(见附件三)。

B. 通过结论性意见

33. 委员会第十五届会议对以下三个缔约国根据《公约》第 74 条提交的报告审议并通过了结论性意见：阿根廷的初次报告(CMW/C/ARG/CO/1)，智利的初次报告(CMW/C/CHL/CO/1)和危地马拉的初次报告(CMW/C/GTM/CO/1)。

34. 委员会第十六届会议对以下两个缔约国根据《公约》第 74 条提交的报告审议并通过了结论性意见：巴拉圭的初次报告(CMW/C/PRY/CO/1)和塔吉克斯坦的初次报告(CMW/C/TJK/CO/1)。

35. 委员会第十五届和第十六届会议通过的结论性意见可从联合国正式文件系统(<http://documents.un.org>)中获取，文号分别如下：

- 阿根廷(CMW/C/ARG/CO/1)
- 智利(CMW/C/CHL/CO/1)
- 危地马拉(CMW/C/GTM/CO/1)
- 巴拉圭(CMW/C/PRY/CO/1)
- 塔吉克斯坦(CMW/C/TJK/CO/1)

附件

附件一

截至 2012 年 4 月 1 日已签署、批准或加入《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的国家

国家	签署、继承签署(d)	批准、加入 ^a 、继承 ^d
阿尔巴尼亚		2007 年 6 月 5 日 ^a
阿尔及利亚		2005 年 4 月 21 日 ^a
阿根廷	2004 年 8 月 10 日	2007 年 2 月 23 日
阿塞拜疆		1999 年 1 月 11 日 ^a
孟加拉国	1998 年 10 月 7 日	2011 年 8 月 24 日
伯利兹		2001 年 11 月 14 日 ^a
贝宁	2005 年 9 月 15 日	
玻利维亚		2000 年 10 月 16 日 ^a
波斯尼亚和黑塞哥维那		1996 年 12 月 13 日 ^a
布基纳法索	2001 年 11 月 16 日	2003 年 11 月 26 日
柬埔寨	2004 年 9 月 27 日	
喀麦隆	2009 年 12 月 15 日	
佛得角		1997 年 9 月 16 日 ^a
智利	1993 年 9 月 24 日	2005 年 3 月 21 日
哥伦比亚		1995 年 5 月 24 日 ^a
科摩罗	2000 年 9 月 22 日	
刚果	2008 年 9 月 29 日	
厄瓜多尔		2002 年 2 月 5 日 ^a
埃及		1993 年 2 月 19 日 ^a
萨尔瓦多	2002 年 9 月 13 日	2003 年 3 月 14 日
加蓬	2004 年 12 月 15 日	
加纳	2000 年 9 月 7 日	2000 年 9 月 7 日
危地马拉	2000 年 9 月 7 日	2003 年 3 月 14 日*
几内亚		2000 年 9 月 7 日 ^a
几内亚比绍	2000 年 9 月 12 日	

国家	签署、继承签署(d)	批准、加入 ^a 、继承 ^d
圭亚那	2005年9月15日	2010年7月7日
洪都拉斯		2005年8月9日 ^a
印度尼西亚	2004年9月22日	
牙买加	2008年9月25日	2008年9月25日
吉尔吉斯斯坦		2003年9月29日 ^a
莱索托	2004年9月24日	2005年9月16日
利比里亚	2004年9月22日	
阿拉伯利比亚民众国**		2004年6月18日 ^a
马里		2003年6月5日 ^a
毛里塔尼亚		2007年1月22日 ^a
墨西哥	1991年5月22日	1999年3月8日***
黑山	2006年10月23日 ^d	
摩洛哥	1991年8月15日	1993年6月21日
莫桑比克	2012年3月15日	
尼加拉瓜		2005年10月26日 ^a
尼日尔		2009年3月18日 ^a
尼日利亚		2009年7月27日 ^a
帕劳	2011年9月20日	
巴拉圭	2000年9月13日	2008年9月23日
秘鲁	2004年9月22日	2005年9月14日
菲律宾	1993年11月15日	1995年7月5日
卢旺达		2008年12月15日 ^a
圣多美和普林西比	2000年9月6日	
塞内加尔		1999年6月9日 ^a
塞尔维亚	2004年11月11日	
塞舌尔		1994年12月15日 ^a
塞拉利昂	2000年9月15日	
斯里兰卡		1996年3月11日 ^a
圣文森特和格林纳丁斯		2010年10月29日 ^a
阿拉伯叙利亚共和国		2005年6月2日 ^a
塔吉克斯坦	2000年9月7日	2002年1月8日

国家	签署、继承签署(d)	批准、加入 ^a 、继承 ^d
东帝汶		2004年1月30日 ^a
多哥	2001年11月5日	
土耳其	1999年1月13日	2004年9月27日
乌干达		1995年11月14日 ^a
乌拉圭		2001年2月15日 ^a ****
委内瑞拉	2011年10月4日	

* 2007年9月18日，危地马拉发表声明，承认委员会在《公约》第76和第77条下的权限，分别接受并审议国家间来文和个人来文。

** 该缔约国国名从2011年9月起改为利比亚。

*** 2008年9月15日，墨西哥发表声明，承认委员会在《公约》第77条下的权限，接受个人来文。

**** 2012年4月13日，乌拉圭宣布承认委员会根据《公约》第77条接收个人来文的权限。

附件二

截至 2012 年 1 月 1 日保护所有移徙工人及其家庭成员权利
委员会的委员

委员姓名	国籍国	12 月 31 日任期 届满的年份
José Serrano Brillantes	菲律宾	2013
Francisco Carrión Mena	厄瓜多尔	2015
Fatoumata Abdourhamana Dicko	马里	2013
Ahmed Hassan El-Borai	埃及	2015
Abdelhamid El Jamri	摩洛哥	2015
Miguel Ángel Ibarra González	危地马拉	2013
Prasad Kariyawasam	斯里兰卡	2013
Khedidja Ladjel	阿尔及利亚	2015
Andrea Miller-Stennett	牙买加	2013
Marco Núñez-Melgar Maguiña	秘鲁	2015
Myriam Poussi	布基纳法索	2015
Mehmet Sevim	土耳其	2013
Azad Taghizade	阿塞拜疆	2015
Ahmadou Tall	塞内加尔	2013

主席团的组成

- 主席： **Abdelhamid El Jamri** (摩洛哥)
- 副主席： **Francisco Carrión Mena** (厄瓜多尔)
Myriam Poussi (布基纳法索)
Azad Taghizade (阿塞拜疆)
- 报告员： **Ahmadou Tall** (塞内加尔)

附件三

截至 2012 年 4 月 1 日缔约国根据《公约》第 73 条提交报告的情况

缔约国	报告类型	应交日期	收到日期	审查的届会/年份
阿尔巴尼亚	初次	2008 年 10 月 1 日	2009 年 10 月 6 日	第 13 届(2010)
	第二次定期	2015 年 11 月 1 日		
阿尔及利亚	初次	2006 年 8 月 1 日	2008 年 6 月 3 日	第 12 届(2010)
	第二次定期	2012 年 5 月 1 日		
阿根廷	初次	2008 年 6 月 1 日	2010 年 2 月 2 日	第 15 届(2011)
	第二次定期	2016 年 10 月 1 日		
阿塞拜疆	初次	2004 年 7 月 1 日	2007 年 6 月 22 日	第 10 届(2009)
	第二次定期	2011 年 5 月 1 日	2011 年 10 月 26 日	
孟加拉国	初次	2012 年 12 月 1 日		
伯利兹	初次	2004 年 7 月 1 日		
玻利维亚	初次	2004 年 7 月 1 日	2007 年 1 月 22 日	第 8 届(2008)
	第二次定期	2009 年 7 月 1 日	2011 年 10 月 18 日	
波斯尼亚和黑塞哥维那	初次	2004 年 7 月 1 日	2007 年 8 月 2 日	第 10 届(2009)
	第二次定期	2011 年 5 月 1 日	2011 年 8 月 12 日	
布基纳法索	初次	2005 年 3 月 1 日		
佛得角	初次	2004 年 7 月 1 日		
智利	初次	2006 年 7 月 1 日	2010 年 2 月 9 日	
	第二次定期	2016 年 10 月 1 日		
哥伦比亚	初次	2004 年 7 月 1 日	2008 年 1 月 25 日	第 10 届(2010)
	第二次定期	2011 年 5 月 1 日	2011 年 10 月 18 日	
厄瓜多尔	初次	2004 年 7 月 1 日	2006 年 10 月 27 日	第 7 届(2007)
	第二次定期	2009 年 7 月 1 日	2009 年 11 月 23 日	第 13 届(2010)
	第三次定期	2015 年 7 月 1 日		
埃及	初次	2004 年 7 月 1 日	2006 年 4 月 6 日	第 6 届(2007)
	第二次定期	2009 年 7 月 1 日		
萨尔瓦多*	初次	2004 年 7 月 1 日	2007 年 2 月 19 日	第 9 届(2008)
	第二次定期	2010 年 12 月 1 日		
加纳	初次	2004 年 7 月 1 日		

缔约国	报告类型	应交日期	收到日期	审查的届会/年份		
危地马拉	初次	2004年7月1日	2010年3月8日	第15届(2011)		
	第二次定期	2016年10月1日				
几内亚	初次	2004年7月1日				
圭亚那	初次	2011年11月1日				
洪都拉斯	初次	2006年12月1日				
牙买加	初次	2010年1月1日				
吉尔吉斯斯坦	初次	2005年1月1日				
莱索托	初次	2007年1月1日				
阿拉伯利比亚民众国*	初次	2005年10月1日				
马里**	初次	2004年10月1日	2005年7月29日	第4届(2006)		
	第二次定期	2009年10月1日				
毛里塔尼亚	初次	2008年5月1日				
墨西哥	初次	2004年7月1日	2005年11月14日	第5届(2006)		
	第二次定期	2009年7月1日			2009年12月9日	第14届(2011)
	第三次定期	2016年4月1日				
摩洛哥	初次	2004年7月1日				
尼加拉瓜	初次	2007年2月1日				
尼日尔	初次	2010年7月1日				
尼日利亚	初次	2010年11月1日				
巴拉圭	初次	2010年1月1日	2011年1月10日	第16届(2012)		
	第二次定期	2017年5月1日				
秘鲁	初次	2007年1月1日				
菲律宾**	初次	2004年7月1日	2008年3月7日	第10届(2009)		
	第二次定期	2011年5月1日				
卢旺达	初次	2010年4月1日	2011年10月21日			
塞内加尔	初次	2004年7月1日	2009年12月1日	第13届(2010)		
	第二次定期	2014年11月1日				
塞舌尔	初次	2004年7月1日				
斯里兰卡	初次	2004年7月1日	2008年4月23日	第11届(2009)		
	第二次定期	2011年11月1日				
圣文森特和格林纳丁斯	初次	2012年2月1日				
阿拉伯叙利亚共和国	初次	2006年10月1日	2006年12月21日	第8届(2008)		
	第二次定期	2011年10月1日				

缔约国	报告类型	应交日期	收到日期	审查的届会/年份
塔吉克斯坦	初次	2004年7月1日	2010年12月3日	第16届(2012)
	第二次定期	2017年5月1日		
东帝汶	初次	2005年5月1日		
土耳其	初次	2006年1月1日		
乌干达	初次	2004年7月1日		
乌拉圭	初次	2004年7月1日		

* 该缔约国国名从2011年9月起改为利比亚。

** 根据《公约》第73条第1(b)款接受报告前任择问题单，对委员会报告前问题单的书面答复应作为其随后的定期报告予以审议的缔约国。

附件四

委员会第十五届和第十六届会议印发或待印发的文件清单

CMW/C/15/1	临时议程及说明(保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会第十五届会议)
CMW/C/SR.166-184	委员会第十五届会议简要记录
CMW/C/16/1	临时议程及说明(委员会第十六届会议)
CMW/C/SR.185-203	委员会第十六届会议简要记录
CMW/C/ARG/1	阿根廷的初次报告
CMW/C/ARG/Q/1	问题单：阿根廷
CMW/C/ARG/Q/1/Add.1	阿根廷政府对问题单的书面答复
CMW/C/ARG/CO/1	委员会对阿根廷初次报告的结论性意见
CMW/C/CHL/1	智利的初次报告
CMW/C/CHL/Q/1	问题单：智利
CMW/C/CHL/Q/1/Add.1	智利政府对问题单的书面答复
CMW/C/CHL/CO/1	委员会对智利初次报告的结论性意见
CMW/C/GTM/1	危地马拉的初次报告
CMW/C/GTM/Q/1	问题单：危地马拉
CMW/C/GTM/Q/1/Add.1	危地马拉政府对问题单的书面答复
CMW/C/GTM/CO/1	委员会对危地马拉初次报告的结论性意见
CMW/C/PRY/1	巴拉圭的初次报告
CMW/C/PRY/Q/1	问题单：巴拉圭
CMW/C/PRY/Q/1/Add.1	巴拉圭政府对问题单的书面答复
CMW/C/PRY/CO/1	委员会对巴拉圭初次报告的结论性意见
CMW/C/TJK/1	塔吉克斯坦的初次报告
CMW/C/TJK/Q/1	问题单：塔吉克斯坦
CMW/C/TJK/Q/1/Add.1	塔吉克斯坦政府对问题单的书面答复
CMW/C/TJK/CO/1	委员会对塔吉克斯坦初次报告的结论性意见

附件五

关于非正规身份移徙工人及其家庭成员问题一般性讨论日的报告

一. 一般性讨论日开幕

1. 在 2011 年 9 月 19 日的第 176 和 177 次会议上，委员会举行了一次关于非正规身份移徙工人及其家庭成员的权利问题一般性讨论日。保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会(委员会)主席 Abdelhamid El Jamri 致开幕词，他说，一般性讨论日的目的是澄清非正规性身份移徙工人及其家庭成员的权利范围，是就这个问题编写一般性意见的第一阶段。

2. 人权事务高级专员办事处(人权高专办)经济和社会问题处处长 Craig Mokhiber 代表人权事务高级专员致开幕词，他回顾说，国际人权法保护所有移徙者的权利，不管他们的地位如何，只有极少界定很严格的例外。人权高专办的一个主题优先事项是，确保在移民方面，特别是在经济、社会和文化权利、移民拘留、非正规身份移民的定罪以及抵制对移民的仇外或歧视等方面实现人权。他希望一般性讨论日有助于纠正在以下问题方面的错误概念：

- 关于非正规身份移徙工人的人权和劳工标准如何能更有效地适用？
- 国家如何避免对非正规移民定罪？
- 国家如何能确保非正规身份移徙工人及其家庭成员能够有效地开展权利诉求？
- 可采用何种替代措施来代替对非正规身份移民的行政拘留？
- 国际人权法在何种程度上保护非正规身份移民的社会经济权利？

二. 专家发言

3. 国际劳工组织(劳工组织)的一名代表作了补充发言，他强调国际劳工标准和国际人权法在非正规身份移徙工人及其家庭成员方面的协同作用。《劳工组织关于移民就业的第 97 号公约》(1949 年)和《劳工组织关于恶劣条件下移民就业和促进移徙工人机会和待遇平等的第 143 号公约》(1975 年)及其各自的第 86 和 151 号建议，都适用于所有工人，不管他们的国籍或移民地位，另有说明者除外。1919 年《劳工组织章程》序言部分也反映了这项原则，劳工组织自由结社问题委员会重申了该原则。

4. 劳工组织公约和建议书执行问题专家委员会强调国际劳工标准与人权之间的互补作用。它认为，关于要求缔约国“尊重所有移徙工人基本人权”的《劳工组织第 143 号公约》第一条指的是“联合国通过的国际文书所载的基本人权，其中也包括工人的某些基本权利”。根据《劳工组织劳工移徙问题多边框架》，劳工组织八项基本公约、联合国有关人权条约以及 1998 年《关于工作中的基本原则和权利宣言》等文件中反映的所有移徙工人的权利都应该得到尊重和保护，不管他们的地位如何。

5. 移徙工人问题委员会的一名成员 Ahmadou Tall 作了发言。他强调，《公约》力争在国家主权与保护非正规身份移徙工人不受剥削的权利和根据以人权为基础的方法使移民有正规化的必要性之间实现平衡。《世界宣言》和国际人权两公约将权利赋予所有人，包括移民，不管他们的地位如何。除了这些权利以及第七条对歧视的禁止以外，《公约》还将具体权利赋予移徙工人及其家庭成员，包括非正规身份移徙工人。他阐述了《公约》第三和第四部分所载的其中一些权利。

6. 日内瓦国际和发展问题研究生院教授 Vincent Chetail 在他对《公约》和其他人权条约的比较分析中阐述了这些权利。《公约》适用于非正规身份移徙工人的规定大多涉及所有人权条约所共有的一般性人权，但是他对两条规定作了具体的解释，以考虑被剥夺自由的移徙者的具体地位(第 17 条)，并使移徙工人能够在遇到驱逐时解决对工资的诉求(第 22 条)。《公约》第 3 条保护其他国际人权条约没有明确包括的若干重要权利，如防止未经允许的没收或毁坏证件，在就业国逗留中只是将储蓄款转账的权利以及获悉《公约》权利的权利。《公约》没有载入其他人权条约不管国籍和移民地位而保护的其他权利。

三. 专题小组的讨论：保护非正规身份移徙工人及其家庭成员时面临的挑战

7. 哥斯达黎加驻联合国日内瓦办事处代表作为《公约》的非缔约国也对移徙问题表示了共同的关注，并指出了同样的挑战。哥斯达黎加是目的地和过境国。它有强大的民主体制和立法，将人权置于《宪法》之上，哥斯达黎加批准的国际条约中包括了大多数的劳工组织公约，它在保护所有移徙者的权利方面规定了充分的保障措施。但是，移徙问题不能与一国的经济情况分开。同样如果移徙者在一国境内的身份是非法的，就难以想象如何去保护这些移徙者的经济权利。批准《公约》的问题不在现任政府的政治议程上。

8. 阿根廷常驻联合国日内瓦办事处代表团代表讲述了阿根廷在放宽移徙政策方面的积极经验。在 2003 年前，阿根廷的移民法很严格，有形成双重社会的倾向，移徙者几乎不能或者根本不能获得工作、教育和医疗，在经济情况越来越困难时常常被当作替罪羊。2003 年具有进步意义的《移民法》着重于移徙者的人

权，而不是国家安全，规定了一项移徙的人权、移徙者和国民平等待遇、家庭团聚以及移徙者不管其移徙地位都能获得医疗、教育和社会援助的权利。

9. 根据一项身份正规化方案(“大祖国方案”), 阿根廷在 2006 年至 2010 年对来自南锥体共同市场及其联系国的 225,000 移徙者实行了身份正规化(申请人数总共有 423,000 人)。由于上述措施, 2004 年以来, 失业和贫穷的情况有了显著的减少。阿根廷的经验表明, 如果在身份正规化的同时能够改变立法和政策, 解决不正规移徙的根源, 就能够使宽松的移徙政策与国家经济需求相协调。

10. 全球移民政策协会的一名高级移民专家回顾说, 尽管当前的经济危机, 对移徙者的廉价或高度熟练的劳动力的需求仍然没有减少, 尽管有需求增加的长期趋势, 各国仍然在加强适用以管制为主的方法, 以管理劳动市场的移徙。有一种趋势是将劳动市场与移民管制相结合, 以查处非正常移徙者。移徙者如果没有身份证, 常常被立即驱逐, 但雇主却只是受到很轻的罚款。临时或循环移徙也越来越多地被称为是解决非正规移徙的一种方法, 即降低临时或循环安排中对移徙工人的保护程度, 实现对目的地国劳动市场的更大进入。

11. 他确定了三大挑战: 抵制移徙劳动力流动正规化的经济压力; 将社会经济问题怪罪于移徙者, 特别是非正规身份移徙者, 造成对他们名声的玷污(例如说他们是就业的不公平竞争者以及社会保护福利方面的机会主义者); 对非正规身份移徙者定罪。他提出了若干解决办法, 包括扩大对《公约》的批准, 即使在没有批准的情况下也要拟订含有具体执行计划的国家劳动力移徙政策, 对非正规身份移徙者的社会保护和提供医疗和教育等等的基本服务, 将移民管制与这些服务和劳动监察严格分开。

12. 与会者讨论了非正规移徙的法律和社会经济影响。他们表示关注对非正规身份移徙者以及其他移徙者、教师、医疗专业人士或地产业主等等协助他们的人定罪的趋势。国家应该考虑使移徙者的身份正规化, 其中大多数人是合法入境的, 但随后由于居留许可过期, 想摆脱雇主的剥削或虐待, 或者缺乏获得居留许可的法律渠道而陷入不正规身份的状况。剥夺移徙者的基本权利, 其后果有: 社会成本提高, 不能融入, 仇外, 甚至犯罪。但是, 有些国家将《公约》看作是对它们努力放松劳动市场的管制和削减社会福利的一种威胁。

四. 实际上对非正规身份移徙者权利的保护

13. 无证移徙者问题国际合作平台主任介绍了欧洲的做法。欧洲联盟各国估计有 400 万名无证移徙者, 自 1999 年以来, 它们采取了一种共同的移民政策。在许多成员国, 劳动立法的规定使得无证移徙工人由于经济依赖性、法律费用或缺乏身份证而不可能要求支付加班费、带薪假或病假。移徙工人不仅必须告知他们的权利, 而且还必须告知如何行使这些权利。

14. 在有些欧洲国家, 移徙者必须支付全额医疗费, 而另一些国家的做法则有的是与《公约》第 28 条(免费急诊)保持一致。有的超过了这项标准, 依据的是

2011 年《欧洲议会关于欧洲联盟减少医疗不平等的决议》。6 岁至 16 岁的移徙儿童一般都能保证获得教育的基本权利(《公约》第 30 条),但在学前教育或高等教育方面则受到限制。身份不正规的移徙妇女,如受暴力侵害,她们诉诸司法的权利(《公约》第 16 条)则有限,因为她们一旦向警察报告则有可能被驱逐。各国应批准《公约》和有关的劳工组织公约,取消阻碍不正规身份移徙者获得基本服务的行政障碍,对协助他们的个人或组织不予以定罪,并考虑使非正规身份移徙者的身份正规化。

15. 国际工会联合会的代表在发言中强调,结社自由和集体谈判的权利,对于确保遵守移徙工人的劳动权利来说是至关重要的。劳工组织第 97 号和第 143 号公约包括了这些核心劳动标准,但国内法往往没有予以遵守。影响到移徙者的一些反工会做法有:行政障碍,不公平解雇,甚至驱逐不正规身份移徙工人。必须将集体协议扩大到这类移徙者,以保证平等待遇;必须防止“社会倾销”;必须加强对雇主的威慑,如严格的罚款和其他制裁,并予以扩大到中间人。同样,必须要根据《劳工组织关于私人就业机构的第 181 号公约》(1997 年)制订一条国际标准,以管理跨界机构的活动。使移徙者的身份正规化,是结束这些机构非法做法,消除对移徙工人的剥削以及保证他们的社会保护和与国民同等的待遇的一个最佳途径。身份正规化应该以明确、透明和统一的标准为基础,这种标准应该在广泛的全国协商进程中予以确定,并考虑当前和今后劳动市场的短缺情况。

16. 讨论中强调说,身份正规化的一个好处是,它要求移徙工人付税,对社会保障制度作出贡献。若干与会者强调《劳工组织关于家政工人体面工作的第 189 号公约》(2011 年)作为一个倡导工具的重要性,包括尚未批准《公约》的国家。

五. 工作组

- (1) 对非正规身份移徙工人的刑罪化及其对剥削、虐待和任意拘留的易受性(主持人:保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会委员 **Poussi 女士**;发言者:墨西哥常驻代表团一秘 **Guillermo Reyes**;亚洲移徙者论坛 **William Gois**;报告员: **Mariette Grange**)

17. 工作组认为,除了与 2001 年 9 月 11 日的事件有关的情况以外,对无证移徙者的刑罪化,其原因是全球经济危机以及政府对社会动乱的反映。政府在经济增长时期接受非正规的移徙,但在困难时期则拒绝保护无证移徙者的权利。工作组强调必须对这种刑罪化的后果作更多的研究,也必须对它在政治言论中的作用,例如在全国选举期间的政治言论的作用作更多的研究。

18. 缺乏对基于移徙地位剥夺自由的一个特别制度,导致缺乏保障、虐待的风险、家庭分离和剥夺劳动权利。要消除公众对移徙者的消极看法,就必须更好地展示移徙者对当地经济和社会的贡献。鉴于公众往往不能区分行政拘留和刑事程序,政府应该提高公众的认识,并提醒决策者说无证移徙者不是罪犯;政府也应避免使用诸如“非法”或“非正规”移徙者等等对他们具有标签性的词汇。事

实上，移民拘留是移民政策失败的后果。它也对移徙者的形象带来消极影响，助长种族主义和仇外。

19. 可以采取电话热线，对就业国移徙者的存在实行义务领事通知，以利于立即援助，领事代表定期访问拘留中心、监狱和警察局等等方式，使移徙者更容易、更有效地诉之于申诉机制。另一个战略是，律师将法院案例提出来，以改变法律。

20. 工作组确定了政府的以下良好做法：将人权放在决策的中心，使用的词汇尽量不要与罪行有明显的联系；在国民发展计划中反映非正规移徙问题；根据明确透明的标准，并在长期移徙政策的框架内使无证移徙者的身份正规化；通过立法保护所有移徙工人的权利，不管他们的移民地位如何；确保警察对报告受到虐待的所有移徙工人实行保护；确保移徙者能诉之于劳工和行政法院；明确将移民管制与劳工警察、基本服务和非正规身份移徙者的司法补救等分开；与原籍国开展对话，例如为了确保待遇的相互对等性。

21. 外交使团和使馆的良好做法有：协助自己的国民在目的地国进行登记；对自己的国民被剥夺自由的场所开展访问；在目的地国的动乱和政治危机时期，通过国际组织的支持落实大规模紧急遣返无证移徙者的方案。民间社会的良好做法的例子有：动员反对将处理非正规身份移徙者的服务提供者定罪，提高移徙者自我组织和相互支持的能力。

(2) **保护和限制非正规身份移徙工人及其家庭成员的社会经济权利(主持人：Kariyawasam 先生(委员会委员)；发言者：Sergey Khrychikov(欧洲委员会)；Cholewinski 先生(劳工组织)；报告员：Paola Pace(国际移徙组织))**

22. 工作组分析了欧洲委员会主要的相关条约：不管个人法律地位适用于每个人的《欧洲人权公约》。虽然它只是保护公民和政治权利，但也可以从其中有些权利中引申出社会经济权利。一项关于编制一份适用于非正规身份移徙者的最低程度社会经济权利清单的建议尚未有获得充分的政治支持。欧洲人权法院的若干判决在人权与基本社会标准之间确立了一种联系。该法院还审查了涉及非正规身份移徙者的案件，主要是裁定违反了禁止奴隶制和强迫劳动的规定(第 4 条)、公正审判的权利(第 6 条)、有效补救的权利(第 13 条)和禁止歧视的规定(第 14 条)。该法院裁定身体状况有生命危险或患有不治之症的人送回到得不到医疗的国家，是违反禁止酷刑的规定的(第 3 条)。法院还就一名寻求庇护者居住在不人道的条件下裁定违反第 3 条。此外，法院还使用软法律文书，例如部长委员会就满足情况及其困苦的人的基本物质需求的权利向成员国提出的第 R (2000) 3 号建议，该建议尽管没有约束力，但能加强社会经济权利。

23. 可用于保护和界定移徙者社会经济权利的其他文书还有：保障所有儿童，包括无证移徙者儿童享有免费教育的权利的《〈欧洲人权〉第一号议定书》。尽管《欧洲社会宪章》在大多数情况下不适用于非正规身份移徙者，但该宪章第十

三条要求成员国不管其法律地位如何，向资源不足的任何人提供社会和医疗援助。但是，《宪章》规定的社会援助的程度由成员国自行决定。

24. 工作组强调了国际监测机制在维护非正规身份移徙者的社会经济权利方面可发挥的作用。工作组提到欧洲禁止酷刑委员会，将其作为改善移徙者近况的有效监测机制的一个例子。工作组还同意非正规移徙者在寻求司法补救时面临严重的障碍，原因是不了解自己的权利，担心后果，如被拘留等等；或者是没有时间和财力来利用这种补救机制。移徙者行使社会经济权利的其他法律和实际障碍还有：有些国家规定向移民当局报告非正规移徙者的义务以及国内法对这些权利的承认有限。虽然许多国家的宪法规定社会的经济权利不只限于自己的国民，但国内立法往往没有规定个人权利。

25. 工作组指出《宪法》保护的最低限度权利(见第八十一条)似乎在范围上要比联合国其他人权核心条约所规定的权利范围要狭窄。例如，人权两公约都提到适用于所有移徙工人的《劳工组织关于结社自由及保护组织权的第 87 号公约》(1948 年)。《公约》对非正规身份移徙工人结社自由和集体组织的权利有所限制。但是，委员会关于移徙家政工人的第 1(2010)号一般性意见似乎将这项权利适用于非正规身份移徙工人。同样，经济、社会、文化权利委员会(在第 14 号一般性意见中)和消除种族歧视委员会(在第 30 号一般性建议中)将健康权扩大到了所有人，不管其地位如何，从而超越了《公约》第二十八条，该条只保障所有移徙者急症治疗的权利。

26. 工作组同意，《公约》第二十七(2)条应予以广义地解释以确保非正规身份移徙工人获得他们在其中作出贡献的任何社会保障福利。《公约》不保护工作权，第七十九条规定缔约国保留就接纳移徙工人的标准作出决定的权利，但经济、社会、文化权利委员会在关于工作权的第 18(2005)号一般性意见中强调说，这项权利是与实施不歧视原则捆绑在一起的。因此，应该在平等待遇和不歧视的范围内讨论对非正规身份移徙者适用工作权的问题。只有为了合法的目标并且实现这一目标所采取的措施合理和适当时，才能限制这项权利。虽然保护国内劳工市场看上去可能是一个合法的目标，但响应一国劳动市场需求的非正规身份移徙工作者的数量巨大，那么这一论点的依据就不那么充分。

27. 工作组的结论是，根据不歧视原则，联合国其他人权核心条约对非正规移徙身份的保护超越了《公约》给他们的社会经济权利，它还强调说，移民执法应该与非正规身份移徙工人享有社会经济权利严格分开。

- (3) 在保护非正规身份移徙工人及其家庭成员的权利方面的国际合作(主持人：**Sevim 先生(委员会委员)**；发言者：**Denis Y. Lepatan**，菲律宾常驻联合国日内瓦办事处副代表；报告员：**John Bingham(国际天主教移徙委员会)**)

28. 工作组讨论了目的地国不情愿批准《公约》的各种原因、全球移徙和发展论坛作为国际合作的平台的有用性以及保护非正规身份移徙工人的权利采取区域方法等问题。

29. 工作组指出，在过去，批准《公约》的主要是那些输出国，如阿根廷、阿塞拜疆、埃及、墨西哥、土耳其等等，但现在的情况已不是这样了。但是仍然有一个明显的北南分界。虽然所有国家应该合作倡导对《公约》的批准，但也应该探讨促进移徙工人权利的其他途径。

30. 在移徙问题上开展国际合作的最大的平台，是全球移徙和发展论坛。该论坛尽管没有约束力，它不是一个保护机制，而是一个讨论的论坛，但可以促成拟定新的政策，发展新的国际合作形式。有些与会者鼓励委员会加强利用全球论坛，以促进对《公约》的批准。

31. 工作组强调区域合作的重要性，包括加强诸如欧洲人权法院等等区域法院在解释和增进对移徙者的权利的了解方面所发挥的作用。在双边层面上国家应该确保在接纳协议规定时，对《公约》权利的保护，在国家层面上执行《公约》应该通过最低工资，标准合同以及从原籍国出发前的信息提供等方式予以加强。

六. 向三个工作组全体会议提交报告

32. 工作组 1 的报告员在报告中回顾在对非正规身份移徙者的刑罪化全球趋势。非刑罪化必须从公众对移徙者的看法开始。一个令人鼓舞的例子是荷兰，那里的民间社会在对协助非正规身份移徙者的服务提供者实行非罪行对话方面进行了成功的游说，一般来说，身份正规化标准应该包括在就业国逗留的时间长度。在非正规移徙者的非刑罪化以及防止他们遭受剥削和虐待方面可使用的倡导工具有：在法院检验他们的权利并与国家立法者一起工作。最后，工作组强调，劳工监察必须与移民管制分开，并应该着重于移徙工人的职业健康而不是驱逐。

33. 工作组 2 的报告员概述了工作组的讨论情况，并回顾说，国际法赋予非正规身份移徙者的社会经济权利的范围和程度是这个问题上国际辩论的核心。鉴于这些权利的至关重要性，必须要将行使这些权利与移民执法分开。

34. 工作组 3 的报告员介绍了该组的报告以及下列建议：(1) 绝不能将国际合作用限制国家在保护非正规身份移徙工作者权利方面的国家义务的一种方式；(2) 《公约》缔约国应利用全球移徙和发展论坛等等的机会，联合推动对《公约》的批准；(3) 应该加强对保护非正规移徙工作者权利的区域做法；(4) 委员会应重新界定它在促进批准《公约》方面，包括在全球论坛内的作用。

35. 讨论着重于《公约》的批准问题。一名专家说，到目前为止在促进批准方面的努力很小。劳工组织和人权高专办应为此拨出更多的资源，缔约国应发挥更积极的作用。另一名专家答复说，促进批准，必须认识到《公约》不保护身份正规化的权利。相反，重点应该放在国家间的合作上。另一位专家回顾说，许多国家拒绝批准《公约》，尽管他们的国内立法规定更高层面的保护以及《公约》的许多权利已经在其他人权条约中受到保护。因此，委员会应该与其他条约机构合作以澄清这些权利的范围。

七. 主席的闭幕词

36. 主席重申，由于许多国家已经保障了《公约》所保护的权利，因此已经没有任何理由阻止它们批准《公约》。因此，批准方面的障碍似乎是政治性的而不是经济或法律性的。他呼吁与会者作出集体努力，帮助国家更好地了解批准的影响。非正规身份移徙者是他们的就业国的社会的一部分，应该明确指出他们对国民经济所作出的贡献，包括通过全球非政府组织运动。此外还必须在移徙者的权利方面为政府官员开展能力建设，他们非正规的身份不应引起刑事责任。原籍国在确保他们在国外的国民权利方面也可以发挥重要作用。

37. 主席感谢与会者在一般性讨论日期间所作的重要的基础工作以及他们的积极辩论和提供的书面材料。委员会与非政府组织的伙伴关系是它的一个主要成就，也应该与工会建立类似的关系。一般性讨论日所达成的许多结论反映在委员会第2号一般性意见中。
