



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
18 October 2011
Chinese
Original: Spanish

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
2011年9月12日至23日

审议缔约国根据公约第 74 条提交的报告

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

危地马拉

1. 保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会在 2011 年 9 月 14 和 15 日举行的第 171 和 172 次会议(CMW/C/SR.171 和 172)上审议了危地马拉的初次报告(CMW/C/GTM/1)。在 2011 年 9 月 21 和 22 日举行的第 181 和 182 次会议上委员会通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会对缔约国的初次报告尽管提交延迟仍表示欢迎，并欢迎该国代表团口头回答了一系列问题和提供了补偿资料，这使委员会更好地了解公约在危地马拉是如何执行的。委员会赞赏与该代表团的坦率和建设性的对话。

3. 委员会承认危地马拉作为移徙工人的原籍国在保护其在海外的公民的权利方面取得了进展。然而，作为过境国和目的地国，它在保护移徙工人的权利方面仍面临巨大的挑战。

4. 委员会注意到危地马拉移徙工人就业的某些国家仍然没有加入本公约，这可能是他们享有本公约规定的权利的一个障碍。

B. 积极方面

5. 委员会欢迎缔约国为增进和保护其在海外的移徙工人的权利所做的努力，并欢迎于 2007 年成立了援助危地马拉移民全国理事会(CONAMIGUA)，主要在美利坚合众国的城市设立了流动领事馆，以及在 2009 年 8 月在加利福尼亚州洛杉矶举行了移民法律咨询博览会。
6. 委员会欢迎缔约国承认本委员会有权根据公约第 76 和 77 条接受和审议缔约国和个人的来文。
7. 委员会欢迎缔约国为促进工人及其家庭成员国际移徙方面的健全、平等和人道的条件而在地区和国际层面达成的双边和多边协议，其中包括：
 - (a) 危地马拉和秘鲁领事和移民相关事务合作协议；
 - (b) 墨西哥、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜关于体面、有序、迅速和安全从陆路遣返中美洲移民国民的谅解备忘录。
8. 委员会欢迎禁止性暴力、性剥削和拐卖人口法令(第 9-2009 号令)的生效。
9. 委员会还欢迎缔约国加入了以下国际人权文书：
 - (a) 残疾人权利公约及其任择议定书(2009 年加入)；
 - (b) 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(2008 年加入)；
 - (c) 保护所有人免遭强迫失踪国际公约(2007 年加入)；
 - (d) 联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书和关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书(2004 年加入)。

C. 主要关切问题、意建和建议

1. 一般性执行措施(第 73 和 84 条)

立法和适用

10. 委员会关切地注意到该缔约国内适用于迁徙的现行立法框架是含糊不清的，这会导致对移徙工人及其家庭成员的权利的保护不充分。同时，委员会注意到第 4126 号法案(移民法)；然而，委员会对有报告说该法案没有充分吸收公约的条款表示关切。委员会还注意到关于第 4126 号法案的国会全体会议辩论自 2010 年 7 月以来仍无结果。

11. 委员会建议缔约国采取必要措施早日完成对第 4126 号法案的审议并确保其与公约完全一致。委员会还鼓励缔约国尽快通过该法案，以便将对权利的保护延伸到缔约国内的所有移徙工人及其家庭成员。

12. 委员会注意到缔约国已批准了国际劳工组织(劳工组织) 1949 年(第 97 号)就业移民公约(1952 年修订本), 但仍未批准劳工组织 1957 年移民工人(补充条款)公约(第 143 号)。

13. 委员会请缔约国考虑尽快批准劳工组织第 143 号公约。

数据收集

14. 委员会注意到移民总局为改进数据收集特别是在建立移民统计系统方面所做的努力。然而, 遗憾的是所提供的统计资料不够并且缺乏评价公约有效执行情况所需的不同标准的资料, 特别是关于过境移民、移民妇女、无人陪伴的移民儿童和跨界和季节性移民工人的资料。

15. 委员会建议缔约国加强努力确保移民统计系统考虑到公约的所有方面并包括在缔约国内的移民工人、过境的移民工人和移民的详细资料, 并鼓励缔约国收集按性别、年龄、出境和入境原因及所从事的工作分列的资料和统计数据。在无法获得准确的数据(如身份不确定的移民工人的资料)时, 委员会希望得到基于研究的或大概匡算的数据。

公约的培训和传播

16. 委员会满意地注意到缔约国在出版的国际文书汇编中收入了公约并将其发放给政府官员和公务员, 并出版了教学版。然而, 委员会关切地注意到没有资料表明缔约国已制定并实施了专门的日常方案为相关的政府官员, 如移民总局和国家民事警署的官员, 或民间社会组织提供关于公约内容的培训。

17. 委员会建议缔约国就公约的内容制定连续的教育和培训方案。委员会还建议培训应覆盖所有在工作上涉及移民问题的官员, 包括地方一级的官员。委员会鼓励缔约国确保移民工人能了解他们在公约规定下的权利, 并与民间社会组织协作传播关于公约的信息和弘扬公约。

2. 一般性原则(第 7 和第 83 条)

不歧视

18. 委员会对于有报道说移民工人及其家庭成员有时受到歧视态度和社会羞辱表示关切。

19. 委员会鼓励缔约国:

(a) 加紧努力确保在其领土上的或受其管辖的所有移民工人及其家庭成员根据第 7 条不受任何歧视都享有公约所规定的权利;

(b) 立即采取有效措施, 特别是开展宣传运动, 制止在移民主要领域工作的、包括地方一级政府官员在内的偏见和社会羞辱态度, 以及一般民众的偏见和社会羞辱态度。

获得有效补救的权利

20. 委员会注意到缔约国提供的资料说每一个个人，包括移民工人，无论其国籍如何，都享有对立法所规定的权利的保护并可上告法院和劳工和社会保障法院，并且，向移民工人提供了人权辩护办公室的投诉机制。然而，委员会仍然担心移民工人，无论其法律地位如何，仍不了解其可利用的法律行动及行政和司法补救措施，这在实际上就意味着其向法院申诉的权利受到了限制。

21. 委员会鼓励缔约国加倍努力向移民工人宣传其可利用的法律行动和其有权享有的行政和司法补救措施，并尽快有效地处理其投诉。委员会建议缔约国在立法和实践中确保移民工人及其家属，包括处于非正常状况的人们，享有缔约国国民同样的提出投诉的权利和在法院、包括劳工法院获得有效补救的权利。

3. 所有移民工人及其家属的人权(第 8-35 条)

22. 委员会关切地注意到国内立法没有根据公约对驱逐和遣返进行规范。特别是，委员会对法律没有规定有权寻求延期执行驱逐表示关切。委员会还关切有报道说来自区域外的处于非正常状况的移民工人及其家属在移民总局经营的收容所被长期收容并且没有配备翻译。

23. 委员会建议缔约国采取必要措施确保移民程序，包括遣返和驱逐，与公约第 22 条保持一致，并且是行政性的例外程序。委员会敦促缔约国确保移民工人及其家属有权对驱逐令提出上诉和寻求延期执行驱逐直至上诉得到审理。同样，委员会敦促缔约国对不尊重移民程序的执法官员的不当行为进行必要的有效调查，并酌情予以必要的惩处。

24. 委员会注意到缔约国代表团提供的关于努力改善移民总局运营的移民收容所条件的情况介绍。然而，委员会对该处的条件不够表示关切，特别是缺乏露天空间和移民的通风条件，以及只能有限地获得基本的社会服务。鉴于每年都有相当数量的移民从缔约国过境，委员会还对有关因违反移民法律而被关在收容所的移民的人数的信息有限表示关切。

25. 委员会建议缔约国继续努力改善移民收容所的条件，确保提供基本社会服务，包括食品、医疗保健和卫生设施。委员会还鼓励缔约国加快出境手续并确保将男女适当分开。委员会要求缔约国在下一份报告中纳入按年龄、性别和国籍分列的数据，以及关于移民总局收容所收容的移民人数的资料。

26. 委员会对有报道确定，移民工人及其家属通常在过境时被移民总局和国家民事警察署官员指称他们的身份证件无效，因而受到滥用权力行为和权利被侵犯表示关切。这些滥用权力行为包括扣留和销毁身份证件，以及对从缔约国领土入境和出境非法征收费用。

27. 委员会建议缔约国采取适当步骤结束针对移民工人及其家属的滥用权力和侵权行为。特别是，委员会敦促缔约国建立一种机制以监测移民总局和国家民事警察署

官员的工作，从而确保针对移民工人及其家属的滥用权力和侵权行为，包括扣留和销毁其身份证件的行为受到调查，根据公约第 21 条，将罪魁祸首绳之以法。

28. 委员会注意到缔约国提供的关于处于非正常状况的移民工人有可能使其状况正常化并在缔约国获得工作许可证的信息。然而，委员会关切的是，处于非正常状况的非熟练移民工人及其家属，或是因为费用昂贵、或是因为要求和条件繁多，而难以利用缔约国这一程序使其状况正常化。

29. 委员会鼓励缔约国加强努力建立、实施和传播针对所有处于非正常状况的移民工人及其家属的、符合不歧视原则的全面的移民正常化政策。

30. 关于公约第 26 条，委员会对劳工法第 212 条并不保证处于非正常状况的移民工人有参加工会的权利表示关切。

31. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，包括修改立法，以根据公约第 26 条确保处于非正常状况的移民工人参加工会活动和自由加入工会的权利。

32. 委员会注意到墨西哥-危地马拉边境卫生委员会的存在，其职责是制定行动计划和向在边境地区的移民工人提供医疗服务。但是，委员会关切地注意到缔约国缺乏旨在便利在其领土内的移民工人及其家属获得紧急医疗保健和教育的具体方案。

33. 委员会建议缔约国采取具体有效的措施，包括确立具体的方案，以确保提供获得紧急医疗保健的渠道，特别是，处于非正常状况的移民工人的子女能根据公约第 28 条和第 30 条在教育系统获得教育。

4. 记录在案的或处于正常状况的移民工人及其家属的其他权利(第 36-56 条)

34. 委员会对缔约国宪法第 102 (q)条和劳工法表示关切，其中规定外国人在工会中不得占据领导职位。

35. 委员会建议并鼓励缔约国采取必要措施保证移民工人及其家属有根据公约第 40 条组建社团和工会并参加执行机构的权利。

36. 委员会注意到给予生活在海外的危地马拉人选举权的可能性问题已在关于缔约国的选举和政党法改革的讨论中提出，但遗憾的是，这些讨论和该法的改革自 2008 年 12 月以来一直停滞不前。

37. 委员会鼓励缔约国继续努力修改其法律框架并采取更多的步骤便利旅居国外的危地马拉移民工人行使选举权。

5. 促进工人及其家庭成员国际移徙方面的健全、平等、人道和合法的条件(第 64-71 条)

38. 委员会对缔约国的负责处理国际移民的各个方面事务的机构之间缺乏协调和对其的明确方针表示关切，其中包括移民局、国家民事警署及劳工和社会保障部。

39. 委员会鼓励缔约国作为优先事项确定并实施全面的移民政策，以推动改进各机构之间关于移民事务的协调。委员会建议该政策应根据公约保护所有移民

工人及其家属的权利纳入其中。委员会还敦促缔约国加强援助危地马拉移民全国理事会，将其作为监督负责保护和帮助所有移民工人及其家属的机构和政府机关的一种机制。

40. 委员会注意到缔约国为帮助被遣返的危地马拉移民工人回到其原籍地而提供的后勤支助。但是，委员会感到关切的是缺乏便利他们定居和经济、社会和文化重新融合的措施。

41. 委员会建议缔约国根据公约的原则制定方案，协助回归的移民长期重新融合到危地马拉的经济、社会和文化环境中去。

42. 委员会注意到移民儿童和青年方案的实施，其目的是帮助被遣返的、无人陪伴的未成年人。但是，委员会感到关切的是缺乏资料无法了解采取了何种措施以恰当地识别，从而保护过境的和在移民路线上有沦为被虐待的受害人风险的无人陪伴的移民儿童和青年。委员会还感到遗憾的是，缺乏关于在危地马拉父母移民的留守儿童和青年的处境，特别是其家庭状况和教育方面的数据和资料。

43. 委员会鼓励缔约国把重点放在制定政策，解决无陪伴移民儿童和青年面临的困难，和建立识别和保护他们的机制，同时要考虑到援助无陪伴未成年人移民问题区域会议的指导原则。委员会还建议缔约国就危地马拉父母已移民的留守儿童和青年的处境问题开展研究，以便制定关于关爱、保护和家庭团聚的政策。

44. 委员会注意到缔约国为打击拐卖人口所做的努力。但是，委员会感到关切的是，在负有打击拐卖人口任务的机构之间明显有重叠和缺乏协调，特别是在禁止性暴力、性剥削和拐卖人口秘书处(SVET)和禁止拐卖人口机构间委员会(CIT)之间存在重叠和缺乏协调。委员会同样感到关切的是，缺乏关于禁止性暴力、性剥削和拐卖人口法执行情况的资料，特别是在恰当识别、保护和关爱受害人方面，以及关于有效调查、起诉和惩罚人口贩子的资料，特别是政府官员涉及这类刑事案件的情况。委员会还感到关切的是缺乏用于衡量缔约国内、从缔约国和路经缔约国的拐卖问题严重程度的研究、分析和分类数据。

45. 委员会建议缔约国加紧努力打击拐卖人口，尤其是通过以下措施：

(a) 通过法规确保旨在打击拐卖人口的立法得到实施；

(b) 提供适当的强化培训，提高国家民事警察识别受害人的能力，同时为公共部门官员，尤其是全国范围的警察、法官和刑事法院官员、检察官、劳动巡视员、教师和卫生保健专业人员，以及危地马拉大使馆和领事馆的代表和官员，开展关于拐卖人口问题的日常培训；

(c) 系统地收集分类数据，以便更有效地打击拐卖人口；

(d) 采取措施确保人口贩子，包括涉案的公共部门官员，受到应有的审判和惩罚；

(e) 强化宣传运动以预防包括拐卖人口在内的非正常移民；

(f) 为识别和保护被拐受害人制定有效的机制；

(g) 制定战略以确保受害人的权利得到尊重并预防受到进一步虐待，以及制定项目以帮助被拐受害人重建生活，并要考虑到其经历对其造成的身体、心理和社会后果。

46. 就偷渡移民而言，委员会建议缔约国：

(a) 进行必要的调查并采取行动惩罚蛇头；

(b) 强化针对一般公众的关于非法移民风险的地方宣传运动。

6. 后续行动和宣传

后续行动

47. 委员会要求缔约国在其第二次定期报告中纳入关于采取了何种措施以落实在这些结论性意见中所提出的建议的详细资料。委员会建议缔约国采取一切必要的措施确保这些建议得到落实，包括将建议转交国会以及地方当局审议和采取行动。

宣传

48. 委员会同样要求缔约国广泛宣传这些结论性意见，包括向公共机构、司法部门、外交和领事官员、非政府组织和民间社会其他成员、以及大学和一般公众宣传，并采取必要步骤使旅居海外的危地马拉移民工人和在危地马拉过境或居住的外国移民工人注意这些意见。

7. 下一次定期报告

49. 委员会要求缔约国在 2016 年 10 月 1 日前提交其第二次定期报告。