



第七十届会议

临时议程* 项目 73(b)

促进和保护人权：人权问题，
包括增进人权和基本自由
切实享受的各种途径

促进和保护人权，包括促进移徙者人权的方式方法

秘书长的报告

摘要

本报告是根据关于保护移徙者的大会第 69/167 号决议提交的。在该决议中，大会请秘书长向大会第七十届会议提交关于该决议执行情况的报告。

联合国人权事务高级专员办事处代表秘书长发出普通照会，要求提供相关信息，并着重强调在促进和保护移徙家庭佣工(不论其移徙身份为何)方面的挑战和最佳做法。已收到各国、政府间组织和非政府组织提交的书面呈件。

本报告载有有关促进和保护移徙者人权的方式方法的分析，重点关注移徙家庭佣工面临的人权挑战。本报告载有对移徙和家务工作采取立足人权的方针的一些关键要素的讨论，载有关于促进和保护移徙家庭佣工的人权的建议。

* A/70/150。



一. 引言

1. 大会在第 69/167 号决议中重申，各国有义务依照《世界人权宣言》和本国为缔约方的国际文书，切实促进和保护所有移徙者尤其是妇女和儿童的人权和基本自由，不论其移徙身份为何，并请会员国考虑批准国际劳工组织(劳工组织)相关公约，包括《关于家政工人体面劳动的第 189 号公约》。大会还在该决议中强调必须保护处境脆弱者，并促请各国规定保护移徙女工的人权，促进公平的劳动条件，以及确保在法律上保护所有妇女包括护理女工免遭暴力和剥削，并考虑到移徙儿童的脆弱性，保护他们的人权。

2. 各国、政府间组织和非政府组织提交的书面呈件，是应联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)代表秘书长发出的请求提交第 69/167 号决议执行情况的普通照会提交的。¹

3. 本报告的重点是移徙家庭佣工面临的人权挑战(第二节)；审查对移徙和家政工作采取立足人权的方针的一些关键要素(第三节)；以及载有关于促进和保护移徙家庭佣工的人权的建议(第四节)。

二. 促进和保护移徙家庭佣工的人权

4. 世界各地至少有 5 260 万人是家庭佣工。² 这些女性、男性和儿童从事各种各样的基础任务，包括在私人家庭清洁、熨烫、园艺、烹饪、开车和照料儿童或老人，尽管如此，他们所做的事情并不总被视为工作。他们对生活和工作所在国的贡献往往得不到承认，他们的生活和工作条件有时是具有剥削性的。

5. 移徙者占全部家庭佣工相当大一部分。从事家务劳动的非正常移徙者遭受剥削和虐待的风险极高。他们被剥夺了人的尊严，往往无法获得基本服务。³

6. 近年来，国际移徙格局发生重大变化。国际移徙者倾向于在各主要区域内部而不是区域之间移动。南方国家的内部移徙变得与从南方向北方移徙一样重要。移徙呈现各种各样的形式，或是暂时的，或是长期的，移徙者可能在途中的某地成为家庭佣工。

¹ 收到的大部分呈件的文本可查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/ProtectionofMigrantsreport.aspx。单个国家的做法都是作为例证提到的，并不反映对国家做法的详尽分析。

² 估计值有意保守。真实人数可能接近 1 亿(见劳工组织，《全世界家政工人：全球及区域统计资料与法律保护程度》(2013 年，劳工组织))。

³ 身份不正常的移徙者是指在过境国或目的地未获准入境、逗留和从事有报酬活动的人。见：联合国和人权高专办，《非正常移徙者的经济、社会和文化权利》(2014 年，纽约和日内瓦)。

7. 在全球一级，男女移徙者人数相差无几，在国际移徙者中，妇女占 48%。⁴ 但是，从职业和地域来看，男女的国际移徙情况各不相同。例如，在意大利，来自佛得角的移徙者中有 85% 是妇女，大多数人担任家庭佣工，而来自塞内加尔的移徙者中有 96% 是男性，大多数人是街头摊贩。⁵ 在世界各地，家庭佣工占全部就业妇女的 7.2%。在中东，家庭佣工占全部就业妇女的 31.8%。⁶

8. 家务工作传统上大都由妇女完成，并且仍然被视为是妇女的工作，且不要求资格证明。在所有国家，移徙家庭佣工大多是妇女(占 83%)。例如，在乌拉圭，在所有家庭佣工中，99% 以上的是妇女。虽然家务工作已经发生变化，在一些区域更加专业化，但妇女仍然是该部门的主力，在一些区域，高达 90% 的移徙家庭佣工是妇女。⁷ 据估计，在家政服务部门工作的移徙妇女共有 1 700 万至 2 500 万人。⁸ 劳工组织指出，为应对家务工作的需求，更多的妇女在移徙。⁹

9. 有人认为家务工作所涉及的任务(清洁、熨烫、烹饪和照料儿童或老人)是有辱人格的。担任家庭佣工的移徙妇女并不总被视为有人权的工人；有时，她们被视为帮手甚至家庭成员，依靠施舍过活。实际上，家务工作是妇女的工作这种普遍看法加剧了这些妇女的脆弱性。

10. 现有的最新估算表明，世界各地有超过 1 550 万的 5 至 17 岁儿童在从事家务工作，其中 73% 是女童，有一半未达到国际最低工作年龄即 15 岁。¹⁰ 充当家庭佣工的儿童容易遭受各种侵犯人权行为和虐待行为的侵害；但是，由于他们是儿童，这些侵犯和虐待行为会产生非常严重的后果。儿童家庭佣工可能会接触到危险品或从事危险工作，并且很可能成为强迫劳动和奴役的受害者。

11. 在所有区域，近几十年来，移徙者在家庭佣工中所占比例在稳步增长。举例来说，仅在 2012 年上半年，据报道有 16 万埃塞俄比亚人移徙至沙特阿拉伯从事

⁴ 见经济和社会事务部，人口司，《2013 年国际移徙报告》，2013 年。

⁵ 见 Hein de Haas，《入侵之谜：从西非到马格里布和欧洲联盟的非正常移徙》，(2007 年，国际移徙研究所)。

⁶ 见劳工组织，《世界各地的家庭佣工》。

⁷ 见 Victor Tokman，《拉丁美洲的家庭佣工：新政策的统计数据》，《非正规就业妇女：全球化和组织化第 17 号工作文件》(2010 年 6 月，剑桥)。

⁸ 见国际家庭佣工网络，“世界各地的家庭佣工：可用统计数据和估算值汇总”，2010 年 6 月。

⁹ 劳工组织，“关于移徙家庭佣工及其家庭成员的全球行动方案”(可查阅：www.ilo.org/migrant/capacity-building-and-technical-assistance-on-labour-migration/projects/WCMS_222567/lang-en/index.htm)。

¹⁰ 见劳工组织和消除童工现象国际方案，《消除家政工作中的童工现象并保护青年工人免于虐待性工作条件》(2013 年，日内瓦，劳工组织)(见 www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2013/113B09_111_engl.pdf)。

家务工作。¹¹ 经济合作与发展组织 2010 年提供的资料估算，非洲 47% 的国际移徙者是妇女，大部分从事家务工作。¹² 近一半的印度尼西亚移徙者和三分之一的菲律宾移徙者是家庭佣工，其中妇女分别占 87.5% 和 93.9%。¹³ 沙特阿拉伯雇用了约 150 万家庭佣工，主要来自印度尼西亚、菲律宾和斯里兰卡。¹⁴ 在阿根廷、智利和哥斯达黎加的移徙妇女中，从事家政服务的妇女分别占 39.3%、37.1% 和 47.1%。7 据报道，2007 年，南非有超过 100 万家庭佣工(其中妇女占 75%)。实际人数要多得多，因为有许多非正常移徙者在该部门工作。¹⁵ 在美利坚合众国纽约州，99% 的家庭佣工出生在外国，女性占 93%。¹⁶ 在欧洲联盟，许多家庭佣工是移徙者，其中一部分属于非法工作。¹⁷ 2002 至 2011 年间，意大利和西班牙使从事家务工作的约 50 万身份不正常的第三国国民的身份合法化。意大利有超过 120 万家庭佣工，其中大多数是移徙妇女。在法国，50% 以上的移徙妇女从事家务工作。¹⁶

12. 为从事家务工作而移徙通常是由就业国的需求引发的。例如，人口老龄化的国家对护理人员的需求增加，而本国国民并不总能满足这一需求。据估计，到 2050 年，需要长期护理的美国人人数将翻倍，从 1 300 万人增至 2 700 万人。¹⁶ 欧洲联盟基本权利机构注意到，欧洲联盟对护理和清洁工作的需求正在上升，这些工作传统上由妇女完成，有一部分由福利机构完成，单靠现有的国内劳动力无法满足这一需求。实际上，部分清洁和护理工作由身份不正常的(女性)移徙者完成。¹⁷

13. 越来越多的经济体产生了对家庭清洁工、管家和儿童看护者的需求，这些任务传统上由妇女承担，于是需要雇用更多的妇女。收入差距使得中等收入家庭支付给家庭佣工的工资对移徙者来说仍具有吸引力。从原籍国移徙的动力多种多样，包括社会、经济、环境和文化压力、失业、冲突、家庭暴力、家庭问题、个人抱负和机会，情况因人而异，也有性别差异。在某些情况下，移徙妇女发现，在过境国和目的地国，家务工作是她们可从事的唯一职业。

¹¹ 见区域混合移徙秘书处，“非洲之角和也门偷运移徙者情况：社会经济和保护风险”，2013 年。

¹² 另见非洲经济委员会，非洲经济委员会的呈件中的“不论其移徙身份为何，促进和保护移徙家庭佣工的人权的挑战”。

¹³ 见区域国际移徙、包括人口贩运问题专题工作组，《关于东亚和东南亚国际移徙的情况报告》(2008 年，国际移民组织，曼谷)。

¹⁴ 见国际工会联合会，“家庭佣工：体面工作、体面生活”，2011 年。

¹⁵ 见 Helen Schwenken 和 Lisa-Marie Heimeshoff(编辑)，《家庭佣工统计：通常隐形的部门的全面数据》(2011 年，卡塞尔，卡塞尔大学出版社)。

¹⁶ 见联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和国际工会联合会，“也要统计家庭佣工：落实对家庭佣工的保护”，2013 年。

¹⁷ 见欧洲联盟基本权利机构，《从事家政工作的非正常移徙者：对欧洲联盟及其成员国提出的基本权利挑战》(2011 年，维也纳)。

A. 国际规范性标准框架

14. 根据国际人权框架,包括移徙家庭佣工在内的所有移徙者都有权享受一切基本人权,不论其移民身份为何。

15. 国际人权法的不歧视基本原则要求,任何待遇差别(国民与非国民之间或非国民不同群体之间)必须是为了合法目标,国家为实现该目标所采取的任何行动方针必须是相称的和合理的。¹⁸

16. 保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会在其关于移徙家庭佣工的第1号一般性评论中强调指出移徙家庭佣工在法律上和在实际当中面临的主要挑战。委员会指出:

“一般而言,移徙家政工人更易遭受某些形式的剥削和虐待。其脆弱性的核心是孤立和依赖他人,其中可能包括:在外国,通常是外语环境中孤独生活,远离家人;缺乏基本的支助制度,不熟悉当地文化及所在国国家劳动和移徙法;以及由于移徙相关债务、法律身份、雇主限制离开工作场所的自由、移徙者的工作场所可能也是其住所、家庭成员依赖他们从事家政工作的汇款等因素,造成她们对工作和雇主的依赖。移徙家政女工面临着与其性别有关的额外风险,包括基于性别的暴力行为。无证或非法移徙家政工人面临的这类风险和脆弱性更加严重,特别是因为如果他们与国家当局联系,寻求保护以免遭雇主虐待,往往会面临被驱逐的危险。”¹⁹

17. 关于儿童移徙家庭佣工,《儿童权利公约》(第44/25号决议附件)第32条重申,儿童有权受到保护,不受经济剥削,不从事可能危害或可能影响其教育或有害儿童的健康或身体、心理、精神、道德或社会发展的任何工作。劳工组织1973年《最低年龄公约》(第138号)及1999年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第182号)加强了这一权利。在此框架下,干预儿童受教育权或可能伤害儿童健康和发育或儿童低于工作年龄的童工劳动受到禁止。

18. 所有相关的劳工组织公约,特别是八项基本公约、²⁰1949年《移徙就业公约》(修订本)(第97号)和关于移徙者的1975年《移徙工人(补充规定)公约》(第143号)都涉及了保护移徙工人的内容。

¹⁸ 见《非正常移徙者的经济、社会和文化权利》。

¹⁹ CMW/C/GC/1, 第7段。

²⁰ 劳工组织的八项基本公约是:1948年《结社自由和组织权利保护公约》(第87号)、1949年《组织权利和集体谈判公约》(第98号)、1930年《强迫劳动公约》(第29号)、1957年《废除强迫劳动公约》(第105号)、1973年《最低年龄公约》(第138号)、1999年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第182号)、1951年《同酬公约》(第100号)和1958年《就业和职业歧视公约》(第111号)。

19. 劳工组织 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)规定了关于移徙工人体面工作条件的具体标准,适用于包括移徙者在内的所有家庭佣工(第 2.1 条),还有涉及移徙家庭佣工处境的条款。该公约还规定移徙家庭佣工在跨出国界之前应拿到一份自己能够理解的书面合同,该书面合同可在从事工作的国家加以执行(第 8 条);鼓励缔约国相互合作,确保对移徙家庭佣工有效实施本公约条款(第 8.3 条);呼吁各国管理私营职业介绍所的家庭佣工招聘工作(第 15 条)和订立双边、地区或多边协议,以防止在家庭佣工的招聘、安置和就业中发生虐待和欺诈行为;以及规定私营职业介绍所收缴的费用不得从家庭佣工的报酬中扣除(第 15.1(e)条)。

20. 一些区域文书和机制也涵盖移徙家庭佣工,包括《欧洲委员会保护人权与基本自由公约》、《欧洲社会宪章》、《美洲人权公约》、《非洲人权和人民权利宪章》及《阿拉伯人权宪章》。

B. 人权挑战和有前途的做法

21. 家务工作的性质导致某种形式的虐待,因为在私人家庭,虐待更容易被忽视,并且有罪不罚。家庭虐待往往少有监管,或根本没有监管,人权机构和就业主管当局发现难以对其进行监测。2013 年,一项研究报告称,在世界各地被研究的 73 个国家中,40%没有针对移徙工人的任何类别和任何形式的监管,这增加了移徙工人遭受虐待的脆弱性。

22. 在大多数国家,家庭就业未得到有效的监察,这是因为其工作场所是私人住宅。如果家庭佣工身份不正常,他们的生活可能会更加隐秘,因为他们既是无证工作,又是关起门来工作。在这种情况下,他们会受到虐待性雇主的剥削,这些雇主会强行延长家庭佣工的工作时间或提供不充分或不公平的工作条件,支付较低的薪资。另外,住家的移徙家庭佣工可能被切断社交网络,特别是,如果雇主限制其行动自由的话。移徙家庭佣工往往无法享有社会保障制度,无法从健康保险、养老金和其他福利中受益。

23. 移徙者很可能不熟悉就业国的国家法律和司法系统,可能发现难以获得有关其权利的信息,尤其是当他们不会说当地语言或身份不正常时。相较于所在国国民,移徙者更有可能在非正规经济部门工作,即从事家务工作,这会增加其经济不安全,使他们孤立于主流人权保护和服务之外,其后果之一就是,移徙者不太可能向当局报告虐待行为,也不太可能知晓他们可以获得的服务,包括保健、社会保障和法律援助。

24. 当移徙工人依赖于雇主取得工作许可证时,雇主与移徙者之间的不对称关系甚至更加明显。在这种情况下,移徙者脆弱不仅是因为他们迫切需要工作和赚钱,更是因为他们无法寻求其他工作。依赖性降低了他们讨价还价的能力,另外,正如上文所述,由于无法获得基本公共服务,他们的脆弱性随之增加。

1. 侵犯尊严、仇外心理和暴力行为

25. 移徙家庭佣工经常被无礼对待，尊严受到侵犯。雇主对待他们的态度可能是居高临下的。他们可能遭受侮辱、被呵斥、被殴打、被剥夺食物或饮料，遭受其他形式的骚扰或虐待或遭受身心践踏，被剥夺了人的尊严。

26. 移徙家庭佣工的隐私权常常受到侵犯。信件被拆开，电话受到监听，房间(如果他们真的有单独房间的话)在未经同意的情况下受到搜查。²¹

27. 一项研究指出，贬低身份或有辱人格待遇是特别阴险的虐待形式。下达严厉命令、呵斥和不断贬低地批评包含潜在的暴力威胁，或者可以被视为暴力行为。虐待还可能包括克扣食物，不允许工人自由安排自己的食物，只能依赖于女主人的“施舍”(可能是家里的剩饭剩菜)。在一些情况下，冰箱会上锁，有时会安装报警器。佣工每天遭到贬低，包括辱骂，有时会被改名以适应雇主。²² 媒体报道也加重了仇视态度和看法，如报纸报道在提及充当家庭佣工的移徙妇女时使用歧视性和侮辱性措辞。

28. 在极端情况下，雇主在虐待家庭佣工时，所施加的惩罚和精神胁迫达到了有辱人格或不人道待遇的程度，甚至达到酷刑程度。

29. 无证移徙妇女在被捕、被拘留或被驱逐时也面临遭到官员身体虐待或性虐待的风险。

2. 歧视和基于性别的虐待

30. 一般来说，移徙妇女面临着一些和移徙男性相同的侵犯人权行为，但由于她们的性别，还面临额外风险，包括身体暴力、性骚扰和虐待。已有多多个场合显示了家务工作、移徙妇女和性别暴力之间的联系，表明女性移徙家庭佣工遭受身体暴力和性暴力的风险极大。²³

31. 在一些国家，妇女在获准移徙前被强制进行验孕，孕妇被视为不适合充当家庭佣工。有时强制女性家庭佣工在就业过程中进行验孕，导致怀孕妇女失去工作，或者寻求不安全堕胎，特别是在堕胎被定为犯罪的国家。

32. 遭受或投诉暴力和虐待行为的妇女，尤其是无证移徙妇女，在获得支助方案前，往往必须克服经济和行政障碍。

²¹ E/CN.4/2004/76，第 28 段。

²² Ray Jureidini，《中东的移徙工人和仇外心理》(联合国社会发展研究所，2003 年)(见 <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/045B62F1548C9C15C1256E970031D80D?OpenDocument>)。

²³ 例如，见 A/61/122/Add.1 和 A/64/152。

33. 女性移徙家庭佣工的产假很少，或根本没有产假(即使是无薪休假)，可能不得不继续工作直到分娩。在孕期或者孩子出生后，她们面临被解雇和被迫离开雇主家的风险，有时无处可去。如果她们留下来工作，预计在分娩后不久就要开始工作。她们可能被要求将孩子托给别人照顾或同意减薪。对于妇女来说，在工作的同时照料子女是非常困难的，特别是当她们的工作时间复杂或有夜班时。作为移徙者，特别是如果身份不正常，她们可能领不到孕产妇和儿童公共福利，其子女也无法使用公共育儿设施。她们必须将子女送走，与其他家庭成员一起生活，或依赖其他移徙妇女的帮助。

3. 欺诈式招聘和抵押家务工作

34. 许多移徙家庭佣工是通过正规或非正规招聘机构或经纪人招聘的。在招聘过程中，许多人会被工作性质、工作条件、薪资、生活条件、雇主身份、在就业国将获得移徙身份或能够结束工作关系并回国的条件所蒙骗。

35. 欺诈式合同不会严格遵守移徙规则，或者可能误导移徙者，致使他们认为这些合同是完全合法的。招聘做法还可能掩饰家庭佣工的确切身份，他们可能在某项资助方案下被招聘，但最终却是临时或永久地同时也是非法地为不同的雇主工作。

36. 一旦移徙家庭佣工到达工作场所，他们可能会发现自己处于绝望境地，几乎没有选择，为了生存只能接受虐待性工作和生活条件。如果移徙者发现自己欠了雇主或招聘人的债务，这种情况会恶化。更普遍的是，欺诈式招聘做法从一开始就造成雇主和雇员之间的不平等工作关系，这加剧了移徙家庭佣工的脆弱性，并经常产生额外虐待。

4. 劳动剥削和缺乏获得体面工作的机会

37. 移徙家庭佣工，特别是身份不正常的移徙家庭佣工受到劳动剥削是非常普遍的。在许多情况下，工人可能：被要求加班，没有休息日；没有薪资，或被任意扣除薪金；被迫在有害和危险环境中工作；被拒绝休病假或在发生事故后得不到赔偿；在没有正当理由的情况下被解雇；护照被没收；禁止自由行动或交流；或遭受言语、心理、身体或性虐待。这些情况有时使家庭佣工变为一种奴役形式。

38. 各地的移徙家庭佣工都被要求加班。拒绝为加班时间支付薪资或支付合理薪资，往往加剧了这种需求。有一项研究发现，移徙家庭佣工报告称每天至少工作15个小时，每周工作七天，相当于平均每周工作超过100个小时。²⁴

39. 不公平解雇也是不变的特征。如果移徙家庭佣工要求带薪病假、休假或加薪，他们可能会被解雇。

²⁴ 见大赦国际，“睡觉才是工歇的时候：卡塔尔家庭佣工遭受的剥削”，2014年。

5. 无法享有健康权

40. 家务工作可能造成与家务或劳累过度有关的特定健康问题。当工作条件不安全或有压迫感的时候，焦虑、抑郁等心理健康问题可能出现。如果移徙家庭佣工营养不良或所处环境和生活条件不卫生，他们的身体健康也会受到影响。

41. 许多移徙工人缺乏关于就业国家医疗系统的信息，也不了解他们在这一系统的应享权利。即使他们生病，也无法得到治疗，因为他们无法离开家，或是因为许可证被雇主扣留，他们不得不工作，或被强迫工作。在发生事故之后，他们可能被剥夺看病的权利和得到适当药物或治疗的权利。

42. 遭受雇主施加的身体或性虐待的移徙家庭佣工，可能得不到适当照料，如果她们怀孕，可能无法获得妇产科护理。在非正常移徙者只能获得急诊服务的国家，女性家庭佣工得不到性保健和生殖保健服务。

43. 移徙家庭佣工可能还必须进行艾滋病毒/艾滋病或结核病等疾病的强制性检查，然而从人权和公共卫生角度来看，这些筛查的正当性存在疑问。如上所述，移徙女工可能面临强制性验孕，如果检验呈阳性就可能遭到递解。

6. 不适足的住房、食物、水和卫生设施

44. 住家的移徙家庭佣工往往完全依赖雇主提供食物、水、住宿和卫生设施。遭受虐待的佣工经常得不到食物和水，或被迫生活在不卫生的条件中。

45. 经济、社会和文化权利委员会在其关于适足住房权的第4号一般性意见²⁵中指出，不应狭隘地解释住房权，把它视为遮身之地(墙和屋顶)，而应该把它理解为安全、和平和有尊严地居住的权利，有适足的隐私和空间(第7段)。因此，移徙家庭佣工被迫睡在儿童间、厨房或储藏室的情形是虐待性的。移徙家庭佣工可能没有空间来存放自己的个人物品，无法使用卫生设备或独处。有些移徙女性家庭佣工遭受身体或性暴力侵害，因为她们不得不与其他雇员住在一个房间或不能锁上自己的房门。

46. 住家的家庭佣工还面临食物和水方面的歧视或虐待。有人得不到足够的食物，或者食物不符合其文化或宗教价值观。有些女性移徙家庭佣工报告说，她们被要求吃雇主剩下的饭菜。其他人不被允许上桌吃饭，或被迫在地上吃饭。许多住家的家庭佣工无法购买和烹调自己的食物，因此无法选择怎样吃和吃什么。

7. 限制行动自由及社会和有形隔离

47. 移徙工人远离家乡，通常不和家人在一起，对当地语言的了解有限，可能承受压力和焦虑，与融入新社会有关的挑战加重了这些压力和焦虑。对于移徙家庭

²⁵ 可查阅：www.refworld.org/docid/47a7079a1.htm。

佣工来说，网络，包括基于信仰或国籍的非正式网络，是相互声援的重要渠道，也是关于就业、医疗、住房、司法和社会服务的信息的重要来源。在遭到严重虐待的情况下，社交网络可以帮助移徙家庭佣工人逃离困境，还可以在事后提供援助。对于很少有时间休息和放松的移徙家庭佣工来说，网络提供了重要支助和友谊。

48. 雇主经常在移徙家庭佣工抵达后立即没收他们的身份证件，使工人处于完全依赖的局面，妨碍他们的行动，包括未经雇主同意不得返回原籍国。有些雇主还限制家庭佣工的行动自由，不允许他们离开家或将他们锁在家里。他们的电话可能受到监控，或者根本不允许他们拥有手机。

49. 一项研究指出这种限制性做法：

“雇主、中介机构、甚至政府常常辩称这些做法是必要的，用于保护雇主家庭、家人的隐私和家庭佣工的个人安全，防止工人逃跑。任意剥夺行动和结社自由是在滥用权利，并且……大大提高了家庭佣工遭受经济剥削、强迫劳动、恐吓及性暴力与骚扰的脆弱性。”²⁶

三. 对移徙者家务工作监管采取立足人权的方针

50. 为了确保所有移徙家庭佣工都能安全和有尊严地生活和工作，重要的是，各国要对移徙和家务工作实施立足人权的监管框架。核心国际人权文书中所载的人权标准，以及参与、增强权能和问责等原则，应该指导移徙和家务工作所有阶段的政策制订。本报告的结论部分阐述了涉及保护和促进移徙家庭佣工人权利的立足人权的方针的一些关键要素。并介绍了这方面的最近做法。

1. 立法框架

51. 这种立足人权的方针的第一步通常是确保落实适足的立法框架，规定保护移徙家庭佣工的人权。

52. 根据非洲经济委员会的来稿，南非在 2002 年出台的立法首次载入针对包括移徙家庭佣工在内的家庭佣工的综合标准和保护，包括最低工资、工作时间、加班费、涨工资和休假权利。此外，劳资争议法庭的一项裁决确认了南非境内无有效工作许可证的移徙家庭佣工完全受到《劳工权利法》和《就业基本条件法》的保护。

53. 在阿根廷，《私人家庭工人就业合同法》扩大了该部门工人的权利，为他们提供与其他工人相同的权利，包括：每天工作 8 小时，每周可以休息，有带薪年假

²⁶ 见人权观察，“被扫到地毯下：世界各地家庭佣工遭受的虐待”，2006 年。

假，发生职业伤害或事故时有保险，支付加班费，结婚、配偶或家人死亡时有休假和产假权利，以及有解雇金。

54. 2006年，乌拉圭也承认家庭佣工应享有平等的劳动保护和社会保障权利，其中包括限制工作时间、每周和夜间休息、最低工资和有权领取失业津贴和医疗保险。在乌拉圭，移徙家庭佣工享有和国内家庭佣工相同的权利。

55. 《意大利宪法》保障该国境内所有移徙者的健康权和最高标准的身心健康权，包括人人享有免费医疗保健服务(第32条)，确保处境困难的人达到最低生活标准(第38条)。法律禁止医疗机构和行政人员向执法当局告发在医疗机构就医的非正常移徙者。

2. 参与

56. 对于孤立的移徙者来说，有能力寻求支助和援助非常重要。民间社会在为移徙家庭佣工提供医疗和法律援助等支助和服务方面往往起到至关重要的作用。如果移徙家庭佣工的权利受到侵犯，工会在调解程序中或劳资争议法庭上可以代表移徙家庭佣工，还可以提供支持和建议。塞内加尔和毛里塔尼亚的工会联合会(塞内加尔全国工人联合会和毛里塔尼亚工人总联合会)签署了相互合作协定，以确保跟踪调查侵犯移徙家庭佣工权利行为并提供支助。²⁷

57. 在乌拉圭，通过三方结构达成了家庭佣工集体谈判协议，该结构汇聚了家庭佣工工会、乌拉圭家务劳动者联盟和代表家庭佣工雇主的客户，与就业和社会保障部进行工资谈判。除其他外，2008年8月达成的首项协定规定了最低工资和涨工资、解雇金、加班费和提前解雇付款及禁止性骚扰。第二项协定于2010年签署，更新了2008年协定的规定，并提高了最低工资标准。这两项协议已扩展至包括移徙工人在内的乌拉圭所有家务工作部门。

58. 此外，还启动了包容性社会对话和三方协商，包括家庭佣工组织参与政策制订过程的所有阶段。黎巴嫩在2006年成立了女性移徙家庭佣工国家指导委员会，成员包括来自政府、民间社会和国际组织的代表，其任务是提出建议，以更好地保护女性移徙家庭佣工。

3. 伙伴关系

59. 国家之间和国家内部基于人权的伙伴关系是确保保护和促进移徙家庭佣工人权的重要途径。为了维护人权原则，应完全按照人权标准谈判、制订和执行关于为从事家务工作而移徙的双边和多边协定。

60. 肯尼亚成立了一个由总统领导的高级别部长小组，该小组制订了关于劳动力迁移的行动计划和指导方针。也制订了关于私营招聘机构的新立法，以改进招聘

²⁷ 见劳工组织，“保护移徙家庭佣工的人权”，2013年。

机构监管的执行情况。该国正在与一些目的地国进行双边对话，以期保护移徙至外国从事家务工作的国民。

61. 黎巴嫩劳工部目前正与埃塞俄比亚、菲律宾和斯里兰卡大使馆谈判，除其他外，旨在缔结一项关于保护家庭佣工权利的协定。

62. 瑞士对移徙采取的“整个政府”办法立足于部门间合作结构，该结构汇聚了处理移徙事务的联邦政府的各个行为方，以使关于移徙问题的政策连贯一致。

4. 问责制

63. 家务工作通常不由主管机构来监测，移徙家庭佣工发现在权利遭到侵犯时很难提出投诉并获得法律救济。这可归因于各种各样时常互相重叠的原因，包括不熟悉就业国国家法律和司法系统，不熟悉当地语言，法律援助不适当或不充分，缺乏对工作场所的视察以及行动和言论自由受到限制。

64. 原籍国有义务保护身为本国国民的移徙家庭佣工。保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会一再提醒原籍国，它们有责任保护身在国外的本国国民，特别是要提供有效的领事服务和受理移徙工人投诉的机制。

65. 鉴于劳动监察员无法进入黎巴嫩的私人住宅，该国任命了社会工作者监测家庭佣工的工作条件。向劳动监察员提供专门培训课程，协助他们监测关于体面工作的法律和法规(包括针对家庭佣工的法律和法规)的执行情况。

66. 在秘鲁，劳工和就业部下属的劳动监察员负责监察家庭工作场所。2014年4月至12月间，监察员对家庭佣工进行了152次视察。

67. 2010年，爱尔兰的非政府组织家庭佣工行动小组与工会运动合作，对私人家庭进行了劳动视察。从那时起，从家务工作部门获得就业许可证的雇主必须签署一份授权文件，允许对其住所进行劳动视察。

68. 在马耳他，工业与劳资关系部受理移徙家庭佣工对不支付工资或其他工作场所违法行为的投诉。该部门有权在必要时对此类投诉进行调查，并对雇主提起刑事诉讼。

69. 在卡塔尔，劳动和社会事务部监测家庭佣工招聘机构的工作。该部门对这些机构进行定期检查，并开展随机视察，以确保家政工人的权利得到尊重并且不受剥削。2012年，13家此类招聘机构因不遵守该部的规章制度而被关闭。

70. 阿根廷劳动部设立了一个工作场所男女机会均等三方委员会，处理对侵犯劳工权利的投诉，该委员会特别重视影响妇女，尤其是移徙妇女的侵权行为。还举办了关于该主题的提高认识研讨会和讲习班，不同的社会行为体和移徙社区均有参加。

71. 黎巴嫩劳动部开通了热线电话，直接受理移徙家庭佣工的投诉。

72. 在西班牙，遭受身体暴力侵害的无证移徙妇女一旦提出投诉，将获得应急膳宿和警察保护。例如，马德里市议会提供针对家庭暴力的护理服务，这是针对性别暴力幸存者的专门干预模式，由市政社会服务机构提供，一年 365 天，每天 24 小时开放。通过免费电话服务，该护理服务提供紧急援助、法律信息和支助、心理帮助和应急暂时膳宿。此项服务的工作人员来自警方和性别暴力专家组成的跨部门小组，与马德里的市政和私营支助服务处协调。

73. 自 2013 年以来，联合国毒品和犯罪问题办公室支助了为印度尼西亚和菲律宾政府外交和领事人员开办的一系列国家培训讲习班，以促进在因剥削性工作条件欲寻求领事援助的菲律宾和印度尼西亚移徙家庭佣工中识别潜在的人口贩运受害者。

5. 改善证据基础

74. 有必要在来源国和目的地国宣传关于家务工作和家庭佣工的适当知识，协助各国和其他利益攸关方制订和执行基于人权的政策、方案与移徙家庭佣工有关的其他措施。此外，缺乏适当数据和数据采集能力导致难以确定该部门的工人人数，也难以确定应将其归入哪一种劳动制度之下。

75. 在尼泊尔，当地研究机构与国际组织合作，开展了针对包括家庭佣工在内的尼泊尔移徙女工的情景和政策分析。通过这一举措产生的证据促成了一项决定，即解除对包括家庭佣工在内的尼泊尔移徙女工移徙至海湾国家的禁令，还为通过《尼泊尔政府外国就业法》(2007 年)做出了贡献，该法律包括对性别问题有敏感认识的规定。

76. 2013 年，在联合国解决暴力侵害妇女行为联合方案下，受国际移民组织的委托，一项研究访问了在 2013 年 3 月至 5 月间返回孟加拉国的 101 名移徙妇女，以改善其对暴力侵害移徙女工问题的处理。

77. 意大利国家平等机构公布了一份年度报告，通过关于居住地、融入劳动力市场和社会及非歧视的统计数据，跟踪移徙者在意大利的境况。

78. 自 2005 年以来，秘鲁国家统计研究所和国家移民办公室与包括外交部在内的其他部委合作，公布了关于秘鲁人移民国外和外国人移入秘鲁的统计数据的年度统计数据简编，将全国人口普查、住户调查和行政记录作为信息来源。

四. 建议

79. 秘书长欢迎从会员国收到的资料，包括有关加强保护所有移徙者人权的立法、条例和政策的资料，并为此：

(a) 强调各国依照核心国际人权文书，有义务保护在其管辖下的所有人的的人权，无论其国籍或法律身份如何；

(b) 鼓励各国批准所有相关国际人权文书和国际劳工权利文书，特别是《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和劳工组织 2011 年《家庭佣工公约》(第 189 号)；

(c) 鼓励各国确保所有移徙家庭佣工都能享有从事体面工作及获得公正和有利的的工作条件的权利，即使在私人合同中也没有任何克减；

(d) 呼吁各国打击和处罚针对移徙家庭佣工的仇外心理、种族主义和歧视，包括基于性别的歧视；

(e) 鼓励各国确保所有移徙家政工人有机会获得补救，包括在雇主实施暴力和(或)身体、精神或性虐待、不支付工资以及非法解雇情况下获得补救，并确保雇主在侵犯移徙家庭佣工权利的情况下不得受惩罚；

(f) 呼吁各国采取积极主动的措施，避免移徙家庭佣工受到边缘化和社会排斥：移徙者应有权行使其结社自由权利，包括通过组建或加入工会以及非正式网络和协会；

(g) 鼓励各国确保所有移徙家庭佣工，不论其法律身份如何，能够获得适足的保健服务，并保护他们获得基本的健康决定因素；

(h) 呼吁各国确保所有移徙家庭佣工都能享有充足住房权及安全、和平和有尊严地生活的权利，至少要确保不强迫移徙家庭佣工生活在不人道或有辱人格和违反人类尊严的住房条件中；

(i) 建议从人权角度出发，紧急发展关于为从事家务工作而移徙的切实、有效和可靠的信息，包括收集按性别、年龄和法律身份分列的数据，同时确保此类数据收集活动符合关于数据保护和隐私权的国际标准；

(j) 鼓励各国在向人权理事会普遍定期审议机制提交的国家报告中加入有关保护移徙家庭佣工人权措施的资料。