



经济及社会理事

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1997/71/Add.2
14 January 1997
CHINESE
Original: ENGLISH/FRENCH

人权委员会
第五十三届会议
临时议程项目 13

《向种族主义和种族歧视进行战斗的
第三个十年行动纲领》的执行情况

当代各种形式种族主义、种族歧视、仇外心理及有关不容忍
问题特别报告员莫里斯·格莱莱·阿汉汉佐先生的报告

增 编

在科威特的考察

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 11	3
一、移徙工人的情况.....	12 - 42	4
A. 对非熟练劳工和佣人的剥削.....	15 - 17	5
B. 缺乏保护佣人的国家法律.....	18 - 42	6
二、BIDUN，一个在不断发展的概念.....	43 - 63	12
A. 民族同化和融合政策.....	44 - 47	12

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
B. 排斥和排挤.....	48 - 49	13
C. 国家化和追查外国国籍.....	50 - 56	14
D. 拘留.....	57 - 63	15
三、结 论和建议.....	64 - 69	16

附 件:

访问日程.....	18
-----------	----

导 言

考察目的

1. 特别报告员于 1996 年 11 月 17 至 27 日应科威特政府的邀请，并根据经济及社会理事会第 1996/259 号决定认可的人权委员会第 1996/21 号决议所赋予他的职权，前往科威特进行考察。

2. 该次考察是在特别报告员接到有关对移徙工人，特别是来自印度、斯里兰卡、孟加拉国和菲律宾的女佣的种族歧视和仇外心理的指控后，与科威特政府通信和协商后进行的。科威特政府的意见载于 A/50/476 号报告(第 14 和 15 段)并已提交大会和人权委员会审查。特别报告员也被要求注意 BIDUN 的情况。

3. 特别报告员前往现场与科威特政府当局及各非政府组织及有关社团进行会谈似乎是必要的。特别报告员也与孟加拉国、印度、菲律宾和斯里兰卡等大使馆负责雇佣问题的官员进行了工作会议。本报告附件详细列出了他会晤的人士和组织。

一般意见

4. 首先必须强调的是，该次考察是在十分开放的气氛下进行的。并由于科威特当局很愿意进行对话，考察过程更加顺利。在交谈过程中还可以感觉到海湾战争的心理影响；这些影响使得探讨和了解移徙工人问题以及先后被称为“无证件”、“无国籍”和“非法居民”的 Bidun 的问题较为复杂。

5. 科威特人对还被关在伊拉克的“战俘”情况感到十分关注。他们在所有的会谈中都提到这个问题。他们之中有些怕提出人权问题是为了分散对这方面的注意，或是为了“推翻该区域里最民主最尊重人权国家——科威特。”他们得到保证，这并不是特别报告员的考察目的。特别报告员是在接到有关种族歧视和仇外心理的控诉后，应科威特政府的邀请而来的。

6. 为了能较好地了解科威特的种族歧视和仇外心理的表现和事件，必须考虑到该国的人口和社会文化情况。

7. 在估计的 200 万人口中，只有 700,000 名是科威特人，外国人的数字达到 1,300,000。科威特人在他们自己的国度内属少数人。估计外国人约是科威特人的两倍，而科威特人之中又包括约 120,000 名 BIDUN。

8. 在就业方面，科威特籍工人不到 20%，甚至有 10,000 名毕业生没有工作。有些人以此为理由，强调科威特向外国人开放，对外国人慷慨。但这难道不是国家政策的问题？

9. 在科威特是否存在着种族歧视或仇外心理？答案并不是那么简单。社会制度导致对非熟练劳工，特别是佣人，尤其是女佣人的剥削，以及对 BIDUN 的排挤。但富人对穷人的态度所引起的仇外心理趋势确实存在，并有增无减。科威特仍旧需要外国劳工，不论是熟练工人或非熟练工人，但却感到了外国人口的压力。一部分的舆论认为有必要保存民族文化特征，因而向政府施加压力，要求一个“分隔和受到保护”的生活。由于社会服务(教育、医疗)是免费的，某些科威特人认为他们还不如外国人。举例说，一个科威特人想去看医生，却发觉医生却因外国病人而不能分身，他因而感到权利受到侵害；因此公众要求提供专门为科威特人服务的医院和医生；有些人要求分隔开来的住宅区。

10. 政府反对这种仇外心理趋势(恐惧和拒绝外国人，与外国人隔开居住的意愿)；它拒绝为外国人建造有异与本国人的医院；但却为外国工人建造了住房。然而，到现在为止，还没有发现种族主义或仇外心理的言论。但 BIDUN 的问题却确实存在。

11. 国籍方面的立法带有歧视性，因为它规定了公民的等级。那些因在 1920 年之前定居而取得国籍的人拥有完整的公民权，而那些根据别的标准取得国籍的人并不享有完整的公民和政治权利。此外，一个科威特妇女与一个 BIDUN 或一名外国人结婚所生的孩子不具有科威特国籍。科威特国籍的授予由内政部任意决定，缺乏任何法律保障。一般来说，科威特国籍的授予被认为是一项特权而不是一项权利。

一、移徙工人的情况

12. 报告这一部分是关于移徙工人,他们的招聘和工作条件,特别是他们受到的待遇,由于这些待遇而发生了种族歧视和仇外心理,或一般侵犯人权的指控。

13. 在外国工人,特别是包括亚洲佣人(大多为女性)在内的非熟练劳工的情况方面存在着严重的问题。由于没有一个单一明确的法律规定他们的身份,他们的命运完全掌握在雇主和行政当局手里,没有一点法律保障。许多雇主虐待佣人,后者常常逃到他们本国大使馆内避难。其他人不管有理没理被雇主指控盗窃,被迫到后就关进在 Dasma 的拘留中心,然后在没有任何法律保护下被驱逐出境。

14. Dasma 拘留中心和 Tajha 监狱用来监禁那些与他们雇主有争执,并在等待被驱逐出境的男女工人,这两个地方的生活条件都很差。特别报告员在访问 Dasma 中心时发现 125 个男人被关在一间室内,约 60 名妇女被关在另一室内。卫生条件不好而且太拥挤。这是对外国工人权利的侵犯。

A. 对非熟练劳工和佣人的剥削

15. 正如上文所指出的,科威特人口中三分之二为外国人,他们来自一百多个不同的国家(100 至 145 个国籍)。这里应分开下面三类:(a) 公共部门和私人部门(包括石油或经济部门);(b) 佣人和(c) 劳工(熟练和非熟练)。

1. 社会职业类别

16. 根据科威特的劳工法专家,有四个社会职业类别:(a) 政府部门(公职),这个部门在招聘方式和工作条件方面并无问题[月薪 450 或 650 科威特第纳尔;政府免费提供住房];(b) 公共部门,包括政府协会、公司和合作社;这一部门受到 1964 年关于劳工的第 38 号法律的管制;(c) 石油部门,受科威特的劳工法管制。科威特法学院的劳工法专家证实这些部门都受到法律管制,包括根据国际盟约拟订的一般条款。然而,应对某些条款作出修订,以考虑到特别是在从侵略者手里解放后科威特特别重视的国际盟约;(d) 佣人,所适用的是民法典和一般法。

2. 不可缺少的外籍劳工

17. 科威特是一个小国家,它的繁荣吸引了该区域和其他地区经济困难的国家的人民。石油带来的繁荣和快速发展导致劳工短缺。熟练和非熟练劳工的短缺大部分得到了主要是来自阿拉伯国家(埃及人,持有埃及或约旦护照的巴勒斯坦人⁴、黎巴

嫩人)的移徙劳工的补充。最近也招聘了来自印度和巴基斯坦的熟练劳工。至于主要受家庭雇用的非熟练劳工(如女佣、保姆、警卫、男仆、厨师、司机等)和清洁公司、石油工业雇用的非熟练劳工主要来自孟加拉国、印度、菲律宾或斯里兰卡。这一组包括 850,000 人,他们碰到的问题最多(虐待、拖欠工资、性凌辱)。

B. 缺乏保护佣人的国家法律

1. 任意的招聘方法

18. 没有管制招聘佣人的法律。科威特的招聘机构负责这项活动,它们有一张希望来科威特工作的海外工人的名单。必须指出,有些科威特的招聘机构为了赚钱贩卖劳工。例如,一些招聘机构每年从事招聘和安置 1000 名佣人。由于供过于求,竞争很大,薪水只在 20 至 45 科威特第纳尔之间。在出口劳工的国家之间也有竞争,这些国家没有首尾一贯的、严格的政策,每一个国家根据其失业率来维护其本身的利益。

19. 原则上,佣人的雇用期为两年,虽然也有人取得五年合同。由于每一雇主或保证人只有权雇用两名佣人,他们要确保可将一个不令人满意的佣人驱逐,并找到另一个来替代。一个逃跑或被驱逐的仆人必须得到补充。因此,雇主将雇员的旅行证件(载有签证的护照和其他行政证件)没收和扣留,以便在需要驱逐雇员时可将证件交给警察。大多数的佣人与科威特境外,甚至境内的人都没有接触。由于他们之中大多不识字,他们不知道雇主的地址。在发生被虐待、殴打、伤害或强奸时,或患思乡病,想在合同结束前离开,或在寻找一个较好薪酬的工作时,他们离开雇主的家,逃到他们本国大使馆为他们设立的避难所。

2. 保证人或主人

20. 任何想雇用一個仆人的——每一个科威特人有雇用两个佣人的法律权利(如女佣、司机或厨师)——得通过一个招聘机构。他从一份目录中作出选择并支付 400 科威特第纳尔;在一两个月后,他以“Cafil”或保证人的资格接收他的“财产”。此后,该名佣人就是属于他的。有些人说有一个合同存在,但事实上双方彼此都没有任何权利或义务。佣人通常的月薪是 35 科威特第纳尔,如果雇主愿意的话可逐渐增加。雇主为雇员提供住房、食物和衣服。实际上也没有一定的工作时间;佣人在厨房工作,

洗碗和洗衣服,看护小孩,也就是说她什么都要做。佣人每星期有一天假期。那些得到雇主允许外出的佣人逢星期五在科威特市中心聚集,但其他的人却被雇主关在家中,因为恐怕她们逃跑或怀孕。

21. 雇主和雇员的关系更由于后者在适应科威特社会和文化环境方面的困难而变得更复杂。一般来说,来自上述亚洲国家的佣人不会讲阿拉伯语,对科威特的文化也一无所知。那些来自孟加拉国的佣人,除了信伊斯兰教之外,与她们的雇主完全不同。因此这些佣人很难适应东道国的习俗。由于语言上的困难,雇主有时使用粗暴的方法,如殴打,来令女佣明白她们要女佣做些什么。此外,科威特女人也越来越意识到将孩子交给一个在文化、甚至在宗教上与她们完全不同、但能够对孩子产生某种影响的佣人所可能引起的社会问题。

22. 招聘佣人的方法,强加于他们的生活条件和适应科威特社会和家庭的问题所引起的其中一个后果是,雇主和雇员的关系常常变得很紧张。

23. 许多佣人由于遭到虐待而处在进退维谷的处境下。一般,他们为了支付签证和招聘费用在国内举了债。除非他们能付清这笔债和回程旅费(雇主可能拒绝支付)他们就不能回家。雇主也可能要讨回他付给招聘机构的费用(400 科威特第纳尔)。为了这个原则,除了没收雇员的证件外,许多雇主还扣下三至四个月的薪水。

24. 一个离职的佣人可能被指控偷了雇主的财产。于是开始正式的追查,他被列入“潜逃者”的名单,他的照片上了报纸,并注上了“请与某某人联络”等字。雇主拥有雇员,后者是前者的财产,并属于他。他可要求雇员回去工作,或让他留在监狱里,因为他现在成为一个 Bidun “一个没有证件或非法的居民”,可以把他监禁在 Dasma 行政中心,以后并关进 Talha 监狱。他然后得自己支付回家的旅费,除非他的大使馆或科威特政府肯为他支付。

25. 一些官员承认佣人会受到虐待,但尽管一个既不怕找国会麻烦又不怕找政府麻烦的自由新闻界做了许多报导,他们并没有认识到问题的严重性。他们说,虽然发生了一些虐待事件,但不应加以概括;殴打、伤害和强奸并不如所说的那样经常发生。也有这样的说法,除非发生一宗大的丑闻,妇女的羞怯常常使她们不敢揭露这类事件。佣人最通常的抱怨是几个月来拿不到薪水(25-35 科威特第纳尔)。

26. 科威特政府 1995 年 4 月 13 日的来文指出:“在法律方面,应指出科威特法庭把一些被判对女佣犯有猥亵罪的人判决几个月至 10 年的徒刑”。

3. 大使馆代表提交的情况

27. 特别报告员与孟加拉国、印度、菲律宾和斯里兰卡大使馆那些负责劳工事务,并经常访问他们被监禁在 Dasma 中心的同胞的官员进行的会谈证实了从各机关、记者、非政府机构、大学和在 Dasma 中心及 Talha 监狱所进行的调查中得到的有关佣人情况的资料。

28. 特别报告员感谢他碰到的所有人,他们向他提供的宝贵资料对他很有帮助。下面综述了这些资料,希望能帮助了解科威特佣人这个复杂问题。

29. 在科威特有 130,000 名孟加拉国工人,其中 7,000 至 10,000 名为佣人,“他们的谦虚得到了赏识”,另外,他们和科威特人一样信仰伊斯兰教。由于孟加拉国在解放科威特时的积极参与,科威特军队招募了 6,000 名孟加拉国人。这些军人负责扫雷工作、监察战略要点和军事后勤。孟加拉国工人所碰到的问题是在拖欠工资、居留证和签证方面。诉讼会拖得很久,往往因原告放弃而败诉。一般,这些案件所涉的是清洁部门(街道、学校和医院)中的不熟练工人。科威特有 400 间清洁公司。工人月薪在 25 至 30 科威特第纳尔之间,工人住在 Hassabia 和 Abbasia 附近的棚屋中,十分拥挤,睡的是双层床。其中只有两间公司提供可接受的薪水和住房条件;在工业部门有若干公司作出努力,提供好的住房条件和高薪,并遵守科威特法律规定。这些公司为雇员提供公共交通,但不提供食物;一般来说,他们的生活条件恶劣而且不人道,导致一个移民工人说:“这是剥削、生活条件差得不能忍受,像在监狱一样。我的伊斯兰同胞一点也不公正”。科威特当局接受申诉,避免将变成非法居民的工人遣返并尽可能将他们安置在另一公司,特别是在发生前一个雇主破产情况时。除了 Dasma 中心生活条件恶劣的问题外,有些人认为它也有一个小法庭的作用,以双方协议的方式解决争端。

30. 孟加拉国曾通过一个法令,禁止 25 岁以下的公民出国做佣人,但该法令在四个月前被撤销。

31. 法庭正在审判若干对佣人性凌辱的案件,但刑事程序很长。司法部提供的资料显示,这些案件一年又一年地拖下去。由于司法机制的缓慢,特别报告员访问的那些人选择 Dasma 中心,他们认为它具有小法庭的功用,可通过双方协议来解决诸如拖欠工资或购买回程机票的问题。一个辞职或生病的雇员必须向保证人要回他的证件,常常雇员自己或他的大使馆必须支付回程机票。自己离开或被驱逐的人被

打下指纹，他们被禁止在两年或五年之内回来。为了避免问题，孟加拉国要求招聘机构成立一个全国性协会，并指派一名代表与提供劳工和佣人的国家联络，以便拟订一个共同政策。也有人建议应通过一项为清洁公司雇员、警卫和佣人规定最低工资的法令；修改有关居留证的条例(对工人来说，工作证就替代了居留证)；对愿意回家或由于生病或没有签证而不得不回家的人，方便他们的遣回；应改善牧羊人的情况。后者最不受关心的一类工人：他们生活在恶劣条件下，与城市隔绝，每两星期才得到雇主一次的食物供应，即使法律明文规定，除非合同中规定了为他们提供食物，否则禁止聘请牧羊人，但雇主毫不在意地忽视这项规定。所谓的季节性渔人，住在靠近 Doha 的临时性木屋中，生活条件也在水准之下。

32. 菲律宾是向科威特出口劳工的一个主要国家，有 55,000 名菲律宾人，包括 28,000 名佣人(其中 15,000 至 20,000 名是非法的)在该国工作。佣人是通过菲律宾的不合法机构招聘；虽然政府自 1988 年以来禁止对工人的剥削，但私人机构每个月还是招聘 25-30 个没有签证的人，并收取费用。菲律宾佣人很受欢迎，由于他们的教育程度最高，他们比其他国家的国民的招聘费用更高。招聘机构对菲律宾管家的招聘收取 450-480 科威特第纳尔；而他们的月薪才 45-65 科威特第纳尔；因此雇主对他们的要求也更严，导致紧张的关系和暴力和工人逃跑。因为来自菲律宾的佣人比其他佣人的教育程度高，他们表现更大的信心；并抗议所受到的虐待；雇主因此不满，导致冲突，其中一些悲剧已经报章报导。来自其他国家的佣人，由于教育水平较低和语言上的障碍，很少会抱怨。

33. 菲律宾大使馆设立了一个收留所，收留了约一百名佣人，她们在在受到虐待、暴力或强奸后或因为她们生病或怀孕而被雇主要求驱逐出境的。他们大部分为妇女，在特别报告员访问期间碰到的 120 宗案件中，只有一个男人。估计在大使馆避难的人之中，60-70%没有透露实情；有些照片显示出佣人的眼睛被打黑。一些人指出，令人宽慰的是科威特当局至少已意识到这些问题并愿意与大使馆合作；这些项合作的一个例子是在马尼拉开设了科威特大使馆。

34. 科威特有 80,000 名来自斯里兰卡的佣人和 20,000 名熟练工人；后者得到科威特劳工法的保护，但前一类工人却碰到严重的问题。雇主常常拒绝申请居留证，即使在工人已服务了两三年后，而一般来说，这些工人(大多数为妇女)如没有居留证就不能回家。他们被送到 Dasma 中心，他们的案件要等两三个月才得到处理。

35. 雇主常常拒绝支付雇员的回程机票，许多佣人逃到大使馆避难。虽然拖欠薪水是常事，但却很难证明；一个雇员可能说他 18 个月没有收到薪水，但由于没有薪水单，很难在法庭上提出证据。如果雇主否认一切，就根本无他奈何。

36. 目前审议中的办法是将薪水登记下来或在科威特当局同意下，规定将雇员的一部分薪水存入银行帐户。斯里兰卡政府因此建议在劳工合同中规定雇主必须将雇员的 80%薪金存入斯里兰卡的银行户口中。发给签证时，应通知在科威特的斯里兰卡大使馆，以便将佣人雇主的姓名和地址登记下来。在这方面，有人建议，雇主在向警察投诉之前最好与大使馆或 Dasma 中心联络，而不是像现在这样先找警察进行逮捕。

37. 必须强调的是，政府雇员，即使是外国雇员通常都得到很好的待遇，并免费享受诸如就学、保健和住房等社会福利。在大型公司的问题就不同，它们的工人受到剥削。在国营合作社的 20,000 个职位中，95%的工人是外国人，科威特人只占 5%。合作社分为农业合作社、消费者(中央市场、手工艺和储蓄)合作社和投资合作社。除了很少的例外，合作社不支付薪水；除了石油部门外，经济部门里的公司所提供的住房条件都很差；负责打扫和保养公共建筑物、广场和街道的工人就住在 Hassaoui 和 Abbasia 贫民区附近的棚屋内。每间房住六七个人，卫生差而且相当拥挤。他们每天工作两班，每班八小时，月薪 30-35 科威特第纳尔。在他们出国之前，必须向招聘机构支付一笔保证金。举例说，伊朗人为了取得签证就必须付出 700-800 科威特第纳尔。对他们允诺的薪水很高，但抵达科威特后就得重订合同。他们的雇用期为两年或五年，家人只能留在国内。他们在没有付清借来支付应聘费用(签证和旅费)的钱之前不敢回家。这是一个恶性循环：没有居留证，一个“无证件”的移民工人没有留在该国的法律权利。他会遭到逮捕，带到 Dasma 中心，然后转送到 Talha 监狱，在那里监禁一段不确定的时期后会遭到驱逐或遣返。

38. 在家庭情况方面也会引起问题(如结婚或家庭团聚)。结婚时必须在本国的大使馆登记，举例说，斯里兰卡大使馆必须先得到政府授权，并要证明未婚夫妇在国内并无结过婚。家庭团聚的权利也根据签证的类别而不同。第 20 号签证的持有人，也就说佣人，不能把妻子或丈夫接来；当两个持有这类签证的人结婚后，他们要登记或为他们的孩子取得居留证也很困难。家庭团聚的权利只给予薪水不低于 650 科威特第纳尔的第 18 号签证持有人(这些人在私营部门如制衣工业工作)，在政府部一

级工作的第 17 号签证持有人，最低工资必须达到 450 科威特第纳尔才能享受这项权利。那些达到这些标准的人可直接向移民局申请把丈夫或妻子接来，但只向他们签发第 20 号签证，即以佣人、司机或熟练工人的身份入境。佣人不享受家庭团聚权。

4. 科威特人之间的失业率和民间团体对人权的促进和保护

39. 科威特人权协会证实了下列资料，该协会向特别报告员强调，失业率及由女佣带大小孩的影响为科威特带来了社会和经济困难。公共和私营部门在雇用工人方面的竞争很大，当私营部门找不到科威特人填补担当责任的职位时，就向外地招聘。不断有人强调，科威特招聘非熟练工人并加以培训。有些工人在接受公司培训后，就离开到别的国家去寻求更好的工作。

40. 科威特人怕未来会发生失业情况。有人指出，原教旨主义者和其他团体希望妇女留在家里，她们的工作由外国人替代。根据科威特人权协会，科威特的居民于 2005 年将达到 300 万人--而只有三分之一是科威特人。科威特毕业生协会对于失业的科威特人的问题也表示关注。根据它向特别报告员提供的资料，该国有 150,000 名熟练工人，其中 17%为科威特人，83%为外国人。每年有 50,000 名学生从 General Institute of Applied Studies 毕业，20,000 名学生从大学毕业；接受一般教育的人之间有 10,000 人失业，但政府拒绝赶走外国人。问题显然在于科威特人找不到符合他们要求的工作。由于一些科威特人的工作领域不符合他们所受的训练，因此有两类的失业情况：(a) “隐藏的失业”，这是由于宪法规定政府必须为所有科威特人找到一份工作，但政府提供的工作并不符合他们的训练；(b) “明显的失业”，即同一份工作由两三个人来做，导致高成本和低效益。特别报告员会见的那些人提出下列意见：

“科威特对待外国人不能说不公平。他们得到好的薪水和训练，他们回到家乡比起其他人自然更占优势。科威特为其他国家训练工人；跨张迁徙工人关系方面的不幸事件，对它进行批评是不公平的，无论如何这些工人在科威特的日子比在家里好过……发生虐待的原因与出口劳工国家的需要及它们代表之间在科威特的竞争密切有关……我们要以科威特人替代外国人，因为我们本国人也失业。经济学家认为难以这样做，因为必须分开科威特人不屑做的佣人工作和他们希望做但又需要长期训练的工作”

41. 科威特人意识到 **Bidun** 和几乎是必要的外国工人，不论是熟练工人和非熟练工人所引起的问题。特别报告员所会见的大多数人同意“必须尊重人权，包括犯人的人权，因为他们也是人；对于生活在雇主家庭内的佣人，而在所发生的事件不过是雇主和雇员间的争执时，尤其应尊重他们的人权”。他们珍惜科威特最开放最民主和最好客的名声。科威特人权协会是总部设在开罗的阿拉伯人权组织的分会。该协会的宗旨是促进人权，但还未为政府所承认，它说非政府组织在科威特没有正式地位。该协会与国会的人权委员会合作，并已向国会提出一个法案，承认它是全国性人权协会。对该法案进行了审议，但未获得通过。

42. 一个由杰出人士、作家和记者组成的进步党，通过出版物和报刊监督对人权的尊重并批评和鞭责政府，暴露对外国工人、尤其是佣人的虐待。大学里有关于人权的课程，法学院的许多教授是政府和国会的顾问。

二、BIDUN，一个在不断发展的概念

43. 特别报告员企图澄清一个看来简单但却由于科威特的政治历史及其相抵触和不一贯的立法而变得复杂的问题。他的解释根据是与不同人士，包括官方与非官方人士的会议，特别是他与内政部和社会事务部的官方、国会人权委员会的委员和负责处理非法居民案件的委员会主席及大学教授和记者的会议、从这些谈话看出，他了解到下面的情况。

A. 民族同化和融合政策

44. 科威特人民约在 200 年前来自阿拉伯；他们包括游牧民族、牧羊人和采珠人。1946 年发现石油后从邻近国家拥入大批移徙工人和其他人士。1959 年通过了管制国籍和外国人居留的法例。根据该法例，(a) 1920 年前在科威特定居的人被认为是土生的科威特人；(b) 1920 年后抵达的人被认为是归化的科威特人；(c) 根据第 25(d)条，游牧民不需入境签证和居留证，可以自由来去。

45. 后来发觉该法令有些空隙，将第 25(d)条删除了。因此，一些不再流浪，已在科威特定居的 **BIDUN**，发现他们既没有证件也没有一定的国籍。除了这些历史

造成的 BIDUN 外，一些外国人抵达科威特后就藏起和毁掉他们的证件，自称科威特人以便分享该国的繁荣，特别是其社会福利。

46. 过去和现在的问题都是怎样为 BIDUN 的问题找到一个行政解决办法。为此，必须分清楚两类人：(a) 那些由于有一个或多个家人是科威特国民而有权入科威特籍的人和(b) 那些未能被证明具有任何外国国籍，而在他们取得本国或一些其他国家发出的护照后会被发给居留证的人。

47. 在 1969、1970 和 1980 年，政府给予所有这些人以科威特公民的同等地位。只从行政角度上，分开原来的科威特人和拥有“临时护照”的科威特人，后者在人口普查中被列为“当地居民”。原来的科威特人和当地居民都免费享受同等的社会、教育和医疗福利并可以参军和做警察。

B. 排斥和排挤

48. 这种情况一直继续到 1986 年，这一年临时护照持有人受到压力，要他们证明自己的国籍。后来，临时护照被取消，当地居民被禁止出国旅行。1961 年科威特宣告独立，结束了 1899 年设立的英国保护国。1963 年通过了新国籍法，以血统为决定国籍的根据，但只承认那些名字出现在 1965 年人口普查中的人为科威特人。任何声称那时候住在科威特的人必须提出证据，因此发生一家人之中，有些被承认为科威特人，另一些则得不到承认的情况。

49. 1959 年的法令未有得到正确执行。一个委员会可能承认某一人为科威特人，而另一个委员会则会否认该人的兄弟是科威特人。直到 1985 年，他们都被认为是科威特人。在这个日期以前，一个科威特女人和一个 BIDUN 所生的孩子被承认为科威特籍。但这项规定被撤销了，这些孩子就成为无国籍者。也有发生这种情况的：同一家人，18 岁以下的孩子是科威特人，而 18 岁以上的孩子仍旧是 BIDUN。

C. 国家化和追查外国国籍

50. 在军队中 BIDUN 占三分之一，他们占据着重要和敏感的职业。他们之间大多数都已归化；在解放后，其中一些被调到没有那么敏感的职业上，但保持原来薪水。政府为他们制订了归化政策，他们的处境比平民 BIDUN 好。

51. 被关在伊拉克的 651 名战俘中，有 100 名是 BIDUN。他们的家人可拿到他们薪水的 70%，剩下的 30%由第三者保存。他们每个月可从战俘委员会拿到 1500 美元，并保证他们享受免费的社会服务。

52. 特别报告员会见的那些人告诉他，在解放后，许多 BIDUN 承认了他们真正的国籍，以便取得居留证。政府也鼓励 BIDUN 登记他们的国籍，以便使他们的情况正规化。结果是，BIDUN 的人数估计从 250,000 人降到 120,000 人。在政府不批准入籍的情况下，政府协助他们取得一些其他国家的国籍；科威特政府正与这些国家进行谈判，以保证能不断取得它所需要的外国劳工。

53. 特别报告员想知道 BIDUN 是否是一个均一的土著团体和/或是来自海湾的阿拉伯人。在回答这个问题时，有人告诉他，虽然大部分是阿拉伯人，但也有些是伊朗人、伊拉克人或亚洲人。无论如何，所有不能证明他们在 1920 年前就在科威特的人或包括在 1965 年人口调查中的人都被视为没有证件的“非法居民”。因此，他们其中一些人被自己的国家视为无国籍者。

54. 政府断然否认 BIDUN 被限制在该国某一地区内，即科威特和伊拉克之间的无人地带的指控。特别报告员会见的其中一个人说：“如果我们不信任他们，为什么让他们留在这么一个具战略性的地区？”他又说，并没有限制 BIDUN 的行动；他们其中一些人虽居住在贫民区，但“只是为了财政原因”。其他的 BIDUN 相反地十分有钱，他们用科威特人挂名，经营很大的生意；那些军队成员或在公共事业工作的人有时薪水比科威特人更好。有些人已要求入籍，他们的申请正受到审查。

55. 在科威特被侵略之前，BIDUN 占科威特军队人数的 80%。第二副首相在国会上发言说，许多 BIDUN 与侵略者联手，因此都逃回他们原来的国家伊拉克去了。其他的 BIDUN 帮助科威特打仗，因此有权在科威特居留。

56. 一些人声称，由于 BIDUN 被怀疑叛国被军队驱逐，因此失去了他们所有的社会权利，包括接受教育和免费医疗的权利；他们也找不到工作。

D. 拘留

57. 在特别报告员访问 Talha 监狱时，他曾和被拘留在那里，正等待是否被驱逐出境判决的 BIDUN 交谈。其他的监犯包括“无国籍”BIDUN 和“非法”居民——偷渡入境寻找工作的外国人。

58. 特别报告员在这次访问期间了解到，共有 581 名在押人员，其中 39 人是于当天到达的。一些人被指控犯罪，破坏国家安全或与敌人狼狈为奸；其他人则是寻求庇护者或由于一项行政决定或司法判决而正在等待被驱逐出境。

59. 附近的一个中心收容了 177 名女犯人。男性犯人被允许在星期三和星期天探访其妻子并接受家人的探访。根据对犯人进行的一项调查所作的报告，关押期很长，从 1 周到 6 年不等，极不正常。关押他们的理由各种各样：一个人说，他在科威特生活和工作 38 年后已被“注销身份文件”；另一位声称其父亲和祖父在科威特出生的人就因为他在其被指控帮助敌人的科威特兄弟的审判中出庭作证而被监禁 5 年；还有一位则被指控非法拥有武器。

60. Bidun 问题原来似乎可在独立后的这一时期中加以解决。一系列委员会于 1965 年、1975 年、1985 年和 1991 年对这一问题进行了研究，但对发放科威特国籍采取了日益严格的措施，从而推迟了这一问题的解决。自从该国遭到侵略后，政府在处理争取获得科威特国籍的 Bidun 要求方面变得更加日益小心。

61. 应当指出，从 1986 年至海外战争，科威特并没有国民议会。于 1992 年建立的新的国民议会和公民社团(一些进步的精英人士、作家、新闻界和主张民主的运动)正向政府施加压力，以解决 Bidun 问题。在通过联合国动员国际社会取得科威特的解放后，由于各人权组织的活动，这一问题已引起国际注目。

62. 目前负责处理非法居民案件的委员会是于 1993 年设立的。该委员会的各次会议都是秘密举行的，迄今未发表任何正式资料。特别报告员通过他与委员会主席的会晤了解到，已向政府提出了若干允许外国人入籍的建议。

63. 政府当局似乎对 Bidun 问题十分关切，并已保证要找出一个最终解决这一问题的方法，这样就可从科威特的社会、经济和人权词汇中消除 Bidun 这一字。因此正在作出努力，对此应当加以鼓励。

三、结论和建议

64. 科威特政府已意识到这些侵犯人权的情况和种族主义以及排外仇外的各种表现。它看上去接受和关注向它所提出的各种批评和建议，以便找到一种彻底解决 Bidun 问题的方法，并改善有关移民，特别是家佣的立法。

65. 科威特是拥有一个民选议会的唯一一个海湾国家。已于 1992 年 11 月 25 日设立了有关人权问题的一个议会委员会。科威特有着该地区最为开明的宪法，并已批准了无数人权公约，其中包括《关于消除一切形式的种族歧视的国际公约》。

66. 科威特致力于提高妇女的地位；例如，它已自豪地让妇女出任重要的职务：一名负责高等教育的国务秘书，一位大学“校长”和科威特驻南非大使。但是，妇女和发展委员会对下述情况表示遗憾，即妇女仅占决策职位的 6%至 8%，在 4,000 名政府职员中，只有 200 名妇女担任行政和管理职务，而且虽然经过不懈的斗争，妇女不享有任何政治权利的情况正在改变，但妇女仍然没有政治权力。

67. 科威特不存在任何歧视外国人的现象，但在民众中存在着一一种非正式的“国民优先”的思想，因为科威特国民在其自己的国家中处于少数，因此对外国人在就业领域中大大超出本国公民的情况极为敏感。立法和社会制度相互冲突且不连贯，导致了对工人、特别是不熟练的家佣的剥削。已出现了一些旨在保护科威特人不受外国人侵害的非暴力的排外主义。被关押在达斯马拘留中心和塔尔哈监狱的犯人告诉特别报告员说，在科威特雇主和其职员或仆人发生纠纷时，可在未作任何调查前对雇员实施监禁，并且总是认可科威特雇主的陈述为事实。行政当局具有极为广泛的权力，没有任何司法保障来保护雇员、失去身份证明的人和 Bidun。外国人，特别是不熟练的家佣的状况特别令人关注，这一情况的出现是与科威特不存在任何保障所有工人的权利的劳工立法相关的。符合已由科威特批准的国际公约并受到一个公平的司法体制保障的统一明确的立法将使科威特能够处理科威特劳工市场上的外国人的问题并从而确保对人权的尊重。

68. 为了保护科威特的声誉，Bidun 问题，即不具有任何国籍的人士或非法居民的问题应当以公平和人道的方式得到最终解决。

69. 特别报告员希望重申她在结束访问时向科威特政府所提出的建议：

- (a) 应当优先重视寻找一个明确的、人道的和公平的办法来解决 Bidun 问题，其中一些人看来已成为其本国中的无国籍人士，并应保障他们获得社会服务；
- (b) 应当通过符合国际公约的立法和一项统一的劳工法并应加强他们的实施；为此目的，政府应当继续与国际劳工组织进行合作以便借助劳工组织的技术援助最后完成劳工法的编制工作；

- (c) 应当设立一个雇用和招聘外国熟练和非熟练劳工和家佣的国家机构。
这种性质的一种公营机构可直接与输出劳力和家佣的国家进行直接联系，并取代目前在这一领域中开展活动的许多私营机构；
- (d) 科威特应当与输出家佣的国家进行合作，提供阿拉伯口语的培训，从而方便社交，并避免由于语言和文化问题和互不理解所造成的冲突；
- (e) 应当通过规章制度和实际的措施来确保工资的定期支付；
- (f) 应当通过向非法居留的人提供法律保护和协助的方法来改进这些人在被拘留和驱逐时的条件；
- (g) 应当制作并在电台和电视台上播放有关输出劳力和家佣的国家的文化节目；
- (h) 应当继续努力推动和加强民主；
- (i) 应当批准联合国的人权公约，特别是《保护所有移徙工人及其家庭成员的权利的国际公约》。

注 释

¹ 见中东观察/妇女权利项目，“惩罚受害者：对科威特的亚洲女仆的强奸和虐待”。
(纽约，1992年8月)

² 战犯。

³ 由公民档案局所提供的数字。

⁴ 在入侵前，有大约 400,000 巴勒斯坦人。其中很多人在入侵期间与伊拉克军队进行勾结，并在后来离开了科威特。现在大约仅有 75,000 名巴勒斯坦人留在科威特。

附 件

访问日程

1996 年 11 月 16 日，星期六

抵达科威特城

1996 年 11 月 17 日，星期日

会晤外交部外交随员 Adel Hussain Al-Jassam 先生

1996 年 11 月 18 日，星期一

会晤外交部国际组织处处长 Abdul Hamid Al-Awadhi 大使阁下

会晤联合国开发署办事处主任 Adalat Khan 先生

副代表 Nevine Guirgis 女士

Hoda Yakoub 女士

1996 年 11 月 19 日，星期二

会晤内政部国际组织联络处处长 Mohammad J.Al-Fahad 上校

参观 Dasma 驱逐中心

1996 年 11 月 20 日，星期三

考虑向特别报告员所提交的情况

会晤社会事务和劳工部次官 Abdul-Rhman Y.Al-Mazroue 先生和负责合作事务的次官助理 Mohammed Ali-Al-Kanderi 先生

1996 年 11 月 21 日，星期四

会晤《阿拉伯时报》记者 Betty Lippold 女士

1996 年 11 月 22 日，星期五

拜访移民工人的居住区

参观科威特市中心移民工人社交活动

1996年11月23日，星期六

会晤负责司法事务和国际关系的次官助理 Jamal Ahmed Al-Shehab 先生，

会晤菲律宾大使馆劳工随员助理 Ofelia M.Castro 女士

会晤斯里兰卡大使馆劳工和福利一等秘书 W.P.Gunapala 先生

会晤印度大使馆劳工处随员 Reddy Y.Madineni 先生

会晤孟加拉国大使馆劳工事务一等秘书 A.T.K.M.Ismail 先生

1996年11月24日，星期日

会晤联合国难民事务高级专员代表处主任 Mustapha Omar 先生

会晤国民议会保护人权委员会主席 Ghanem Al-Goumhour 先生

报告员 Hussein Al-Kallaf 先生

国民议会保护人权委员会成员 Fahd Al-Khanna 博士、Samy Al-Minayes 先生、Ahmed Al-Nassar 先生和 Farid Abdallah Al-Asfour 先生

会晤《Al-Tales》报记者 Muzaffar Abdallah 先生

会晤国际劳工组织国家代表和区域职业培训顾问 Aboubakr Abueen Badawi 博士

1996年11月25日，星期一

会晤科威特大学政治系 Shamlan Y.Al-Essa 教授

会晤科威特大学校长助理 Rashid Hamad Al-Anezi 教授；国际法系系主任 Abdul Hady Abdul Aziz 教授；劳工法专家 Thama 教授

会晤科威特科学研究所公共关系和宣传事务主管 Mubarak Al-Adwani 先生和负责人 Zaid H.Al-Zaid 先生

会晤科威特人权协会主席 Jassem A.Al-Qatami 先生和副主席 Abdul Ali Nasser 先生

1996 年 11 月 26 日，星期二

会晤非法居民(Bidun)事务委员会主席 Mohamed Ibrahim Al Siba'i 上校

拜访 Talha 监狱

1996 年 11 月 27 日，星期三

会晤外交部次官 Khaled Al-Garallah 大使阁下和国际组织司主任 Abdul Hamid Al-Awadhi

会晤外交部法律处主任 Farouk Al-Nouri 先生

会晤科威特新闻社外交事务记者 Kholoud Al-Feeli 女士

1996 年 11 月 28 日，星期四

离境

-- -- -- -- --