



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
16 May 2012
Chinese
Original: Spanish

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

2012 年 4 月 16 日至 27 日

根据《公约》第 74 条审议缔约国提交的报告

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

巴拉圭

1. 委员会在 2012 年 4 月 16 日和 17 日举行的第 186 和 187 次会议(见 CMW/C/SR.186 和 SR.187)上审议了巴拉圭的初次报告(CMW/C/PRY/1)，并在 2012 年 4 月 25 日举行的第 199 次会议上通过了下述结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交初次报告，虽然晚了一些，并赞赏与其代表团进行的建设性对话。委员会感谢缔约国对问题单的答复和代表团提供的详细补充资料。但它也感到遗憾的是，报告和书面答复没有提供有关法律和实际问题的足够资料。

3. 委员会意识到，巴拉圭主要是一个移徙工人来源国，其中多数移徙到邻近国家。但它也注意到，居住在缔约国的有各国的移徙工人，特别是巴西工人。

4. 委员会注意到，雇用巴拉圭移徙工人的某些国家还不是《公约》缔约国，这可能构成这些工人享有《公约》所规定权利的障碍。它还注意到，巴拉圭人所定居的某些国家属于南方共同市场(南共市)，因此，他们可享受南共市各项协定规定的福利。

B. 积极方面

5. 委员会满意地注意到, 根据 2011 年 10 月 9 日公民投票的结果, 居住在外国的巴拉圭人获得了选举权, 对《宪法》第 120 条做了修改, 为的是表明旅居外国的巴拉圭人有选举权。
6. 委员会欢迎巴拉圭为帮助决定按照“我的国家, 我的家”方案返回祖国的巴拉圭人所作的努力。
7. 委员会欢迎巴拉圭为打击贩卖人口活动所作的努力, 特别是根据 2005 年 4 月 15 日第 5093 号行政法令成立了贩卖人口问题机构间委员会, 并为打击贩卖人口活动和对儿童的性剥削行为于 2008 年在检察院(Ministerio Público)内设立了一个专门机构。
8. 委员会欢迎缔约国与邻近的南共市成员国和准成员国签订一系列正常化协议, 特别是 2009 年在南共市第 3565/08 号居住协议法范围内开始执行的移徙正常化计划(按照这一计划, 目前已有 12,000 移徙者实现正常化), 最近还通过了第 4429/11 号大赦法。
9. 委员会欢迎缔约国移徙管理总局努力与移徙者合作, 特别注意到题为“移徙与融合”的杂志的免费分发。它还注意到巴拉圭返回者和难民问题国家秘书处安排开放日和与返回者会晤的工作, 欢迎成立国外巴拉圭人社区指导处。
10. 委员会欢迎巴拉圭在增进和保护人权方面取得的进步, 在这方面, 缔约国与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)进行了密切合作, 可证明这一点的是, 人权高专办的人权顾问自 2010 年就驻守在巴拉圭首都。
11. 委员会赞赏地注意到, 缔约国于 2010 年 8 月 3 日批准了《保护所有人不遭受强迫失踪国际公约》。

C. 关注的主要问题、意见和建议

1. 一般执行措施(第 73 和 84 条)

立法和适用

12. 委员会注意到, 巴拉圭尚未作出《公约》第 76 和 77 条所规定的声明, 即承认委员会有权接收来自缔约国和个人的来文。
13. 委员会请缔约国考虑按照《公约》第 76 和 77 条的规定作出声明的可能性。
14. 委员会注意到巴拉圭尚未成为下列公约的缔约国: 国际劳工组织《移民就业公约》(修订本), 1949 年(第 97 号); 劳工组织《移徙工人(补充条款)公约》, 1975 年(第 143 号)或劳工组织《私营就业机构公约》, 1997 年(第 181 号)。委员

会还注意到，巴拉圭正在考虑批准劳工组织《家庭工人公约》，2011 年(第 189 号)的可能性。

15. 委员会请缔约国考虑批准劳工组织第 97、143 和 181 号公约，同时继续努力争取批准劳工组织第 189 号公约。

16. 委员会注意到成立了一系列解决与移徙有关问题的机构，如移徙管理总局和巴拉圭返回者与难民问题国家秘书处。但它关切的是，其中一些机构尚未开始工作，另外，它们之间似乎缺乏协调。

17. 委员会建议缔约国加强处理与移徙有关问题的体制结构。它鼓励缔约国建立协调机制以改善对移徙工人及其家庭成员的服务，同时努力确保所提供服务符合巴拉圭已加入的区域和国际条约并与其一致。委员会还鼓励缔约国在制订和适用与移徙工人的权利有关的所有政策时考虑到《公约》。

18. 委员会对没有关于在巴拉圭法院适用《公约》的资料感到遗憾。

19. 委员会请缔约国在下次定期报告中提供关于如何适用《公约》的资料。

资料收集

20. 委员会觉得特别遗憾的是缺乏关于一些与移徙有关的问题，如进出缔约国的移徙者人数、所有移徙工人及其家庭成员(包括那些处于不正常状态的人)的人数、就业情况和享有基本服务情况的详细统计数字和资料。委员会提醒说，这类资料对评估缔约国境内移徙工人的境况和评价缔约国对《公约》的履行情况是必要的。它感到遗憾的是，也没有关于从缔约国过境的移徙工人境况的资料。

21. 委员会鼓励缔约国：

(a) 利用将于 2012 年开展的人口普查建立一个涉及《公约》各方面的资料库，尽可能细致地将资料分类，以实行更有效的移徙政策，切实履行《公约》；

(b) 在其下一次报告中提供关于缔约国境内移徙工人及其家庭成员(包括处于非正常状态下的人员)人数、雇用移徙工人的领域及其工作条件、他们及其家庭成员享有《公约》和《第 978/96 号移徙法》所规定权利情况的分类资料。在没有精确资料的情况下，委员会也希望能提供研究和估计数据。

(c) 在其下次报告中提供关于过境移徙工人的资料。

关于《公约》的培训和宣传

22. 委员会注意到移徙管理总局所做的工作，但也关切的是，缔约国没有经常性地向所有利益攸关方宣传《公约》和散发有关资料。委员会尤其关切的是，在解决移徙问题方面，缔约国与民间社会很少有互动。

23. 委员会建议缔约国：

(a) 加紧努力，向工作在与移徙有关领域的所有公务员，特别是警官和边境官员以及与移徙工人打交道的工作人员，提供培训；

(b) 采取必要步骤，确保移徙工人了解他们根据《公约》应有的权利；

(c) 不断与民间社会组织合作，宣传《公约》和散发有关资料。它特别请缔约国与民间社会协商编写下一次定期报告的问题。

2. 一般原则(第 7 和 83 条)

得到有效补救的权利

24. 委员会注意到缔约国告诉它，在雇用合同被违反的情况下，所有工人都可以利用有效补救措施，参加应受害方请求向一审劳工法院提起的诉讼。但委员会仍然关切的是，实际上，移徙工人，不论其法律地位如何，由于很少了解他们可利用的行政和司法补救措施，对司法手段的利用是有限的。

25. 委员会建议缔约国：

(a) 加倍努力让移徙工人了解他们可利用的行政和司法补救措施，确保切实解决他们申诉的问题；

(b) 确保在法律上和实际生活中，移徙工人及其家庭成员都能与缔约国国民一样，享有同等权利，均可向劳工法院和其他法院申诉和得到有效补救。

3. 所有移徙工人及其家庭成员的人权(第 8 至 35 条)

26. 委员会关切的是，移徙工人，特别是处在不正常境况下的移徙工人，一般更容易被强迫劳动、受虐待或其他形式的剥削，如过低的工资、过长的工时。受雇于农业或家事的工人其情况尤其如此。它还关切的是，处于不正常境况的移徙妇女，若被雇用为家庭工人，则特别容易遭受剥削和性暴力，且利用司法补救措施的机会有限。

27. 委员会建议缔约国：

(a) 更多进行劳工检查，对剥削移徙工人或强迫他们劳动或虐待他们的雇主，特别是非正式经济的雇主，增加罚款和其他处罚；

(b) 对农业和家事的雇用办法实行监督，确保移徙工人与巴拉圭国民享有同样的工作条件；

(c) 改善移徙工人进入正式部门就业的条件，增加他们通过正常化程序和接受职业培训的机会；

(d) 确保移徙女工，特别是受雇从事家务的女工，能利用有效机制进行针对其雇主的申诉；确保按照委员会关于移徙家庭工人问题的第 1(2010)号一般性意见对虐待她们的雇主进行审判和惩罚。

28. 委员会关切地注意到，缔约国没有援助无人陪伴或与父母分离的移徙儿童的措施。
29. 委员会促请缔约国考虑向与父母分离的移徙儿童提供保护，为解决进入本国的无人陪伴或与父母分离儿童的问题，为确保他们得到他们所需要的按照保护儿童的国际标准提供的援助，制订有效战略。
30. 委员会对据报道 2012 年发生在 Ñacunday 区的巴西与巴拉圭的边境冲突表示关切。根据报道，很多巴西大豆和小麦生产商雇用大批巴西公民在巴拉圭境内的农场工作，而一些巴拉圭人组织的领导人则要求巴拉圭人从事这种工作的权利。委员会还关切的是，据报道，有人反对这方面的巴西工人在巴拉圭境内的存在。
31. 委员会促请缔约国与巴西当局合作，立即采取措施防止冲突升级。它还建议缔约国采取措施防止未来这种冲突的发生，并鼓励缔约国对巴西工人在巴拉圭的工作条件实行监督。
32. 移徙工人及其家庭成员在获得基本医疗保健服务方面有很多困难，而且他们不知道如何加入缔约国的社会保障制度，委员会对此表示关注。
33. 委员会建议缔约国采取必要措施，保证所有移徙工人及其家庭成员都能得到基本医疗保健服务，包括在适当情况下得到社会保障制度所规定的福利。
34. 委员会关注的是，没有关于移徙工人子女，特别是属于缔约国内巴西人社区的儿童接受教育情况的资料。
35. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保所有移徙工人的子女都能和缔约国国民一样，平等接受初等和中等教育。委员会请缔约国在其第二次定期报告中提供关于这种措施以及移徙男女儿童(包括处于不正常状态下者)入学率的资料。
36. 委员会注意到巴拉圭收到大量汇款，这是对巴拉圭人的一个重要援助来源。
37. 委员会请缔约国继续采取措施，加速发送和接收汇款的程序，提高效率，降低成本。
4. 已登记或处于正常境况的移徙工人及其家庭成员的其它权利(第 36 至 56 条)
 38. 委员会欢迎为给予居住在缔约国之外的巴拉圭人以选举权对《巴拉圭宪法》第 120 条的修改，但也关切的是，这些移徙工人在 2013 年选举前没有足够的时间进行登记。它还关切的是，巴拉圭人被要求在登记参加选举时出示身份证件，而护照不足以满足此目的，但很多居住在外国的巴拉圭人却只有护照。
 39. 委员会鼓励缔约国采取措施帮助居住在外国的巴拉圭移徙工人行使其选举权，特别是要允许他们使用护照进行选举登记。

5. 为工人及其家庭成员创造可靠、公平、人道、合法的国际移徙条件(第 64 至 71 条)

40. 委员会注意到缔约国努力改善和扩大领事服务, 包括根据第 3514/09 号法令在外交部内设立国外巴拉圭人社区指导处, 但关切的是, 申请旅行证件的巴拉圭移徙者时常遇到拖延。

41. 委员会鼓励缔约国加紧努力, 确保其领事服务能更有效地满足巴拉圭移徙工人及其家庭成员的保护需要, 特别是要将旅行证件及时发给巴拉圭移徙工人及其家庭成员, 包括那些希望或必须返回巴拉圭的人。

42. 委员会注意到帮助自愿返回巴拉圭的移徙工人及其家庭成员返回巴拉圭的现有机制, 如, 特别是根据第 277/93 号法案成立的巴拉圭返回者和难民事务秘书处以及“我的国家, 我的家”方案。然而, 据报道, 在 2005 到 2010 年期间, 约有 15,000 名巴拉圭人返回自己的国家, 委员会关切的是, 没有足够的方案或资源来援助返回者。

43. 委员会建议缔约国按照补充 2008-2013 年经济和社会战略计划的拟议的 2010-2020 年公共社会发展政策继续为自愿返回的巴拉圭移徙工人及其家庭成员提供便利。它还建议缔约国继续采取行动, 如建立地方机构机制以为自愿返回的巴拉圭移徙工人及其家庭成员提供便利, 帮助他们实现可持续的社会和文化融合。

44. 委员会注意到缔约国为解决贩卖人口问题所作的努力, 如在部一级设立贩卖人口问题机构间委员会、使有关资料系统化的工作和制定打击贩卖人口活动路线图, 然而, 委员会还是要提醒注意消除对妇女歧视委员会曾表示关注的问题 (CEDAW/C/PRY/CO/6, 第 22 段), 即缔约国惊人规模的人口贩卖活动, 缔约国在这方面既是东道国和来源国又是过境国。它特别关切的是:

(a) 没有关于贩卖人口问题的法律;

(b) 没有足够的人力和财力用来打击贩卖人口活动和意图营利使人卖淫行为或向受害者提供保护;

(c) 缔约国没有为防止和打击贩卖人口活动采取一项国家政策, 虽然委员会的确注意到缔约国正在制订这种政策。

45. 委员会强调需要继续与邻近国家合作解决贩卖人口问题。委员会促请缔约国:

(a) 加紧努力采取打击贩卖人口活动的措施, 以使其能采取一种涉及贩卖人口和意图营利使人卖淫问题的所有复杂方面的全面和详尽的办法;

(b) 加速通过 2011 年 12 月提交议会的全面打击人口贩卖活动法案;

(c) 建立有效的转送和受害者识别机制;

(d) 对妇女和儿童贩卖活动的规模和原因进行研究以制定和执行防止和打击贩卖人口活动的国家政策;

(e) 加强贩卖人口活动调查机制及起诉和惩罚人贩子的机制；

(f) 加强与来源国、过境国和目的地国的国际、地区和双边合作，以通过信息交流打击贩卖人口活动。

46. 委员会关切地注意到，据悉，居住在玻利维亚与巴拉圭边界附近的土著居民经常跨过边界到缔约国工作，其中一些人，特别是农业工人，常受到虐待威胁、被强迫劳动和债务奴役。鉴于土著移徙者一般处于弱势地位，委员会对这种移徙的后果表示关切。

47. 委员会请缔约国按照《公约》保护这类移徙工人的权利。

6. 后续行动和宣传

后续行动

48. 委员会请缔约国在其第二次定期报告中详细说明为落实本结论性意见中所载建议所采取的措施。委员会建议缔约国采取一切适当措施，确保落实这些建议，包括向政府和议会成员以及地方当局转达建议。

49. 委员会请缔约国吸收民间社会组织参加编写第二次定期报告。

宣传

50. 委员会还请缔约国广泛宣传这些建议，确保各方，特别是政府机关和司法机关、非政府组织和其他民间社会成员了解这些建议，并采取措施使在外国的巴拉圭移徙者、居住或过境巴拉圭的外国移徙工人了解这些建议。

7. 下次定期报告

51. 委员会请缔约国最迟到 2017 年 5 月 1 日提交第二次定期报告。