



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/76
10 March 1998
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会

移民的人权问题政府间专家工作组

临时议程项目 11

改善所有移徙工人的境况并确保其
人权和人格尊严的措施

移民的人权问题政府间专家工作组报告
根据人权委员会第 1997/15 号决议提交

主席兼报告员： Jorge A. Bustamante 先生（墨西哥）

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 2	3
一、政府间专家工作组第一届会议.....	3 - 48	3
A. 会议的安排.....	3 - 18	3
B. 第一届会议期间讨论的主要问题.....	19 - 48	6
1. 资料收集.....	19 - 21	6
2. 区域情况.....	22 - 43	7
3. 移民定义.....	44	10
4. 弱势处境.....	45 - 48	10
二、政府间专家工作组第二届会议.....	49 - 89	11
A. 会议的安排.....	49 - 59	11
B. 问卷答复分析.....	60 - 79	15
C. 一般性辩论.....	80 - 89	18
三、第二届会议结束时达成的初步结论和关于延长 工作组任务的意见.....	90 - 96	20
 <u>附 件</u>		
一、移民人权问卷.....		22
二、工作方案.....		23

导 言

1. 人权委员会第五十三届会议在第 1997/15 号决议中决定设立一个工作组,由五名政府间专家组成,经与各区域集团磋商后按公平地域代表分配原则任命,以便在委员会第五十四届会议前分两期举行各为期五个工作日的会议,任务是:

(a) 从各国政府、非政府组织和其他有关来源收集现有对充分有效保护移民人权构成障碍的资料;

(b) 拟订旨在加强移民人权得到促进、保护和实施的建议。

2. 委员会请政府间专家工作组向委员会第五十四届会议提交一份报告。本报告是应这一要求提交的。

一、政府间专家工作组第一届会议

A. 会议的安排

会议开幕和会期

3. 移民的人权问题政府间专家工作组第一届会议于 1997 年 11 月 17 日至 21 日在日内瓦万国宫举行。会议由人权事务代理副高级专员主持开幕。

工作组的组成

4. 在第一届会议上,工作组由下列五位专家组成: Jorge Bustamante 先生(墨西哥)、Guillaume Pambou Tchivounda 先生(加蓬)、M. Mijarul Quayes 先生(孟加拉国)、Joaquim Ludovina do Rosario 先生(葡萄牙)和 Oleg V. Shamshur 先生(乌克兰)。

选举主席

5. 在 1997 年 11 月 17 日第 1 次会议上,工作组选举 Jorge A. Bustamante 先生(墨西哥)为主席兼报告员。

通过议程

6. 同次会议上,工作组还根据临时议程(E/CN.4/AC.46/1997/1)通过了第一届会议议程如下:

1. 选举主席团成员
2. 通过议程
3. 落实人权委员会题为“移民与人权”的第 1997/15 号决议

观察员

7. 人权委员会的下列成员国以观察员身份出席了会议:阿尔及利亚、奥地利、巴西、智利、中国、哥伦比亚、古巴、捷克共和国、丹麦、多米尼加共和国、埃及、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、法国、印度尼西亚、意大利、日本、马来西亚、墨西哥、尼加拉瓜、俄罗斯联邦、南非、乌克兰和乌拉圭。

8. 联合国的下列其他会员国也以观察员身份出席了会议:爱沙尼亚、危地马拉、匈牙利、摩洛哥、秘鲁、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、泰国、土耳其和委内瑞拉。

9. 非为联合国会员国,教廷,也以观察员身份派代表出席了会议。

10. 下列联合国机构、专门机构和政府间组织的代表以观察员身份出席了会议:联合国难民事务高级专员办事处、联合国艾滋病方案、国际劳工组织、欧洲共同体和国际移民组织。

11. 具有经济及社会理事会咨商地位的下列非政府组织的代表以观察员身份出席了会议:非洲教育促进发展协会、世界基督教协进会教会国际事务委员会、国际人权服务组织和反对所有形式歧视与种族主义国际运动。

文 件

12. 工作组第一届会议收到了内载临时议程的 E/CN.4/AC.46/1997/1 号文件,以及大会、人权委员会和防止歧视及保护少数小组委员会的有关文件作为背景和参考文件。

13. 工作组还收到了各国政府、联合国各主管机构、专门机构和政府间及非政府组织应秘书长邀请而提供的资料及意见。这些资料和意见后来转载于下列文件，文号为 E/CN.4/AC.46/1997/CRP.1-21：

- CRP.1 危地马拉提供的资料及意见
- CRP.2 危地马拉提供的资料及意见
- CRP.3 中美洲保护人权委员会提供的资料及意见
- CRP.4 中美洲保护人权委员会提供的资料及意见
- CRP.5 塞浦路斯提供的资料及意见
- CRP.6 劳工组织提供的资料及意见
- CRP.7 国际移徙组织提供的资料及意见
- CRP.8 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)提供的资料及意见
- CRP.9 强迫移徙区域协会提供的资料及意见
- CRP.10 强迫移徙区域协会提供的资料及意见
- CRP.11 国际移徙组织提供的资料及意见
- CRP.12 隆德英侨国际协会提供的资料及意见
- CRP.13 国际妇女争取和平与自由联盟提供的资料及意见
- CRP.14 墨西哥提供的资料及意见
- CRP.15 非洲教育促进发展协会提供的资料及意见
- CRP.16 摩洛哥提供的资料及意见
- CRP.17 无边界组织提供的资料及意见
- CRP.18 国际移民权利观察委员会提供的资料及意见
- CRP.19 埃及提供的资料及意见
- CRP.20 难民署提供的资料及意见
- CRP.21 萨尔瓦多提供的资料及意见

14. 工作组还参考了秘书处收集的和/或从各来源收到的与其任务相关的各种报告、出版物、文章和其他文件。

工作安排和工作方法

15. 关于工作方法，工作组决定以公开会议和非公开会议两种方式进行工作。工作组举行了五次公开会议和四次非公开会议；一次会议是部分不公开的。

16. 在公开会议进行中，工作组就其任务交流了意见，并得到了各国政府、联合国机关、专门机构和政府间及非政府组织的建言。

17. 工作组同意不具经济及社会理事会咨商地位的非政府组织也可出席其会议。

18. 工作组决定向人权委员会提交一份合并报告说明第一届和第二届会议的工作情形。

B. 第一届会议期间讨论的主要问题

1. 资料收集

19. 工作组对其任务的解释是，“收集资料”籍以根据实际情况使委员会在第 1997/15 号决议中所作设想是可成立的。这一解释导致了一次为达到这一目的而须采取什么方式的讨论。讨论结果是，决定以问卷方式征求各国政府、政府间及非政府组织的看法。由于时间上的限制，工作组商定这一问卷应当尽量简短，因为主要的目的基本上是为了说明情况；因此在问卷中最后包含了四个问题。

20. 第一个问题旨在了解涉及移徙的基本人口数据全貌。第二个问题旨在索取相关的统计数和关于成员国为促进和保护移民人权而采取的措施的定性资料。第三个问题旨在得到能显示成员国认识到委员会第 1997/15 号决议中所指移民人权问题的的程度的一些指标，而不是想取得关于这些人权问题的精确数据或定性说明。第四个问题则旨在籍着问及成员国是否已签署并批准专门处理移民人权问题的特定联合国公约以弄清成员国实际上对防止侵犯移民人权的现有措施的重视程度。

21. 1997 年 12 月 2 日发出了这一问卷。问卷中的全部问题载于本报告附件一。

2. 区域情况

22. 工作组决定请其每一成员对各自地区内与移徙相关的主要趋势和发展情况作一口头说明。说明摘要转载于下文。

23. Pambou Tchivounda 先生述及非洲区域情况时强调说，移徙是一近来现象，即便是国家的出现，在非洲也是近来的一种发展。就移徙现象的来龙去脉来看，他描述了三种典型的现象。

24. 第一种是，在传统地理区内的移徙，传统地理区常常是跨国界的，因为国界并不是非洲人观念中所固有的，这可称为“较喜欢的地区”。这种传统移徙，可能会被现代国家视为私下移徙现象。这种移徙引起的特殊的、难以处理的问题必须予以考虑。

25. 第二种是有组织的移徙，得到国家的支持。为了经济政策原因，例如需要进行大型公共工程，国家可能需利用外国劳力。这种移徙会对立法、保护和责任等造成问题。

26. 第三种是由于一种吸引因素现象产生的自发移徙，例如在南非、安哥拉和刚果民主共和国人口移向工业大都市。这种移民还遭遇到同既有群体共处的问题，因既有群体总想保持原有的个别特性和文化。

27. 在所有上述情况中，都出现存在权和自我表达权问题、仇外反应和冲突危险。一方面不可错误地把果视为因。另一方面，移民也必须意识到自己的权利以及他人的权利。

28. 此外，非洲还必须因应全球化问题及其对移徙的影响。

29. 关于亚洲，Quayes 先生说，值得注意的是，移徙现象牵连到原籍国、接受国和过境国，以及同时担当这三种角色的国家。还有来自工业国家的移徙。一个主要因素是劳力移徙，从一个国家移向区域内的另一国家。大部分南亚移徙朝向中东海湾地区。海湾地区劳力市场开放，吸引大量外籍劳工，一般是通过正规渠道到达的。近来，有些东南亚国家也成为外劳接受国，造成分区域的其他国家成为过境国以及原籍国。分区域面对一般的过境和人口流动问题，以及分区域所特有的问题，就象非自愿被迁移问题。

30. 他指出了移民原籍国的一种困境，即它们想尽量扩大正常的劳力外流，同时争取它们在国内的劳工得到最大保护和公平待遇。因此明显需要在原籍国和接受国之间达成协定，以及在接受国的劳工法中包括弱势工人在内，例如女佣。贩运，尤其是贩运妇女和儿童，造成重大问题，特别是鉴于妇女一向就遭到各种虐待。例如妇女在途中被拘留，无法回家，因而丧失了本来答应她们的雇用机会。接受非正规雇用的妇女也容易遭到惩处或驱逐出境。关于儿童，他提到所谓的“赛骆驼师”，这类儿童骑师得到了该区域大众传播的注意。他说，有关国家已意识到这种情形，并正在采取措施防止这一现象。

31. Quayes 先生指出全球化是对许多政府的另一重要问题。一个真正的自由化全球市场必须认识到各种生产要素包括劳力能自由流动的重要性。在全球贸易议程上必须列入劳工移徙问题。市场要求亟须同国家的需要相平衡。

32. Shamshur 先生描述了在东欧移徙的主要特点。他提到地缘政治上的主要转化，最明显的是苏联和南斯拉夫的解体，以及从集权政治体制和中央计划经济向基于民主原则和市场经济过渡的困苦进程。他还提到出入境手续放宽和新的边境管制办法的采用。

33. 有关国家日益涉入区域内外的移徙交流，其中大多数是短期或中期性的。对许多人们而言，这些往返通常与商业活动有关，(常是非正规的)受雇是人们在新的社会条件下求生存的一个重要谋生办法。劳力移徙，或为受雇本身而移徙，正在成为影响到区域内移徙情况的一个重要因素。因此需要籍着制订适当的国内立法以及作出有关的双边和多边安排使移徙工人得到适当保护。

34. 大多数东欧国家面对着主要源自中东、南亚、东南亚和非洲、前往西欧和南欧的大量过境移徙流动。国际贩运集团把非正规移民非法贩运到东欧地区。在贩运过程中，对人权是常常对妇女的人权犯下可怕的侵犯行为。在这方面，Shamshur 先生提请注意东欧国家妇女被贩运到西欧或世界其他地区被迫卖淫的苦境。他着重指出从事这种贩运的歹徒应当在国家和国际两级都受到起诉。

35. 东欧国家意识到需要防止仇外态度蔓延，现已为此目的采取适当的步骤。

36. Bustamante 先生以工作组专家成员的身份解释说，美洲大陆的移徙现象基本上是劳力移徙，最大批移民以及非正规移民的流动是在墨西哥和美利坚合众国之间。墨西哥既有移民移出(多数移往美国，少数移往加拿大)，亦有移民移入(主要是

来自中美洲国家，其次是来自南美洲国家)。哥伦比亚和委内瑞拉之间也有移徙情形，玻利维亚、巴拉圭、秘鲁和厄瓜多尔的移民则流入阿根廷，其次是流入智利。

37. 他说，美洲大陆的移徙问题值得注意的是，因为除了积极方面——例如在墨西哥的非正规移民得到合法化之外，移民条件落后，也存在对移民权利的严重侵犯。

38. 他指出，对移民享有人权的一个阻碍是近年来通过的立法中以种族特性用语指称可能是非法的移民。加利福尼亚州的 187 号提案就是这样的情形，这一提案可代表一个特殊例子或种族主义和仇外心理的体制化。他说，在其他国家也存在这种不当做法。

39. 另一阻碍是，移民的劳工权利和人权历来都易受到严重侵犯；越是远离原籍国，越是容易处于弱势。这种情况的根源是由于既无权也无力向东道国社会当局提出移民权利问题。他认为，在工作组根据其任务讨论种种阻碍时应当密切注意这一概念。在这方面，他指出工作组任务中明确提及种族主义和仇外心理是关系到移民的问题，在社会结构上移民处于弱势同这一情况由于种族主义和仇外心理而更形严重之间的关系应当从概念上加以探研。依此，种族主义和仇外心理也都是对充分尊重移民人权的重大阻碍。他建议说，防止种族主义和仇外心理的一种方法是，根据接受国的立法给予移民特定权利。

40. Bustamante 先生也提到，墨西哥和美国的学者就墨西哥人移往美国问题进行的一项前所未有的两国研究近来已完成。

41. 关于西欧，do Rosario 先生说，移民权利在“西欧和西欧的其他”国家集团一般受到尊重。偶而有侵犯情形，大体上是极端主义团体所为，但在多数国家，这类侵犯情事得到了法院以可作为示范的方式予以处理。当然，秘密移徙问题是存在的，而且得不到任何保护。在有些情形下，驱逐犯有轻罪者方面也可引起若干其他问题。值得注意的是，在驱逐问题上，国家主权限度在那儿：例如法律的非追溯既往原则是否受到尊重，对此类措施有什么补救办法，以及就家庭重聚而言，不同立法和行政做法是否可使人们容易与家人团聚。

42. 大体上，关于移民人权的资料十分少，也很少予以报导，尽管移民对他们所在社会作了积极的贡献。

43. do Rosario 先生赞成召开一次关于移徙问题的国际会议——这一议题目前正在大会讨论中——以处理需要加以讨论的许多问题。

3. 移民定义

44. 工作组同意把其任务规定中所载的移民概念作广义的解释。专家们同意以国际移徙组织提交的一份案文中界定的移民概念定义和解释作为进行工作的工具。这一概念的定义如下：

“根据移徙组织的章程，移民定义虽主要包含移徙工人，但意义较广泛：

“第 1 条第 1 款(a)项中的“移民”一词应当理解为涵盖关涉到有关个人以‘个人便利’为由在无外在强制因素干预下自由作出移徙决定的一切情况。

“在‘移民’类别内，非正规或无证移民也必须得到承认，非正规移徙是一日益成为全球危机的现象。从上述定义可认为‘移民’不指难民、放逐者或被强迫或不得不离开家园的其他人。对照之下，‘移徙’这一用语可形容个人的转移过程，因此也包含难民、流离失所者、被赶出家园的人们以及经济移民。”

4. 弱势处境

45. 弱势处境问题是工作组审议工作的中心主题。五位专家就下列各点表达了他们的不同看法：与原籍国和终点国相比较，移民处于弱势；国内立法的作用；与移民同东道国社会融和相关的问题(文化、语言和宗教上的差异)；国家主权和非正规移徙之间的关系；与贩运移民有关的问题。专家们一致认为，在了解弱势处境方面一个重要的因素是移民始终缺少权力。

46. 在国家和社会力量的关系上移民毫无权力的情形使得他/她无力可为。这一情形不是包括移民在内个人所固有的，而是在一特定国家的限制下所加诸于移民的。

47. 专家们一致同意使用移民处于弱势这一标准，把注意力主要集中在其权利受到较少保护且常遭侵犯的那些移民。具体而言，专家们对非正规移民以及移民妇女与儿童的处境表示关切。

48. 与移民的弱势处境有关联的特有问题包括移民在劳力市场遭剥削(工资等级远低于既定的最低标准，工作条件危险)，遭受基于种族主义的敌对态度和暴力，基于有成见的仇外心理以及基于偏见舆论的歧视。

二、政府间专家工作组第二届会议

A. 会议的安排

会议开幕和会期

49. 移民的人权问题政府间专家工作组第二届会议于 1998 年 2 月 16 日至 20 日在日内瓦万国宫举行。Jorge A. Bustamante 先生(墨西哥)继续担任主席兼报告员。所有成员都出席了全部会议。

通过议程

50. 在第 1 次会议上，工作组根据临时议程(E/CN.4/AC.46/1998/1)通过了第二届会议议程如下：

1. 通过议程
2. 落实人权委员会题为“移民与人权”的第 1997/15 号决议。

观察员

51. 人权委员会的下列成员国以观察员身份出席了会议：巴西、中国、捷克共和国、萨尔瓦多、法国、德国、危地马拉、印度尼西亚、意大利、马来西亚、墨西哥、摩洛哥、菲律宾、俄罗斯联邦、突尼斯、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、乌拉圭和委内瑞拉。

52. 联合国的下列其他会员国也以观察员身份出席了会议：阿尔及利亚、保加利亚、哥伦比亚、多米尼加共和国、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、加蓬、伊朗伊斯兰共和国、葡萄牙、斯洛伐克、土耳其和也门。

53. 非为联合国会员国，教廷，也以观察员身份派代表出席了会议。

54. 下列专门机构和政府间组织以观察员身份出席了会议：国际劳工组织、欧洲共同体和国际移徙组织。

55. 具有经济及社会理事会咨商地位的下列非政府组织代表以观察员身份出席了会议：国际慈善社、世界基督教协进会教会国际事务委员会、人权倡导者协会、人权观察社、国际自由工会联合会、南北二十一组织和国际妇女争取和平与自由联盟。不具经济及社会理事会咨商地位的下列非政府组织也以观察员身份出席了会议：南部世界移民协调组织。

文 件

56. 工作组第二届会议收到了下列文件：

E/CN.4/AC.46/1998/1

临时议程

应秘书长邀请而提供的进一步资料和意见：

E/CN.4/AC.46/1998/2

黎巴嫩、俄罗斯联邦和欧洲委员会提供的
资料和意见

E/CN.4/AC.46/1998/2/Add.1

葡萄牙提供的资料和意见

E/CN.4/AC.46/1998/2/Add.2

国际印第安人条约理事会提供的资料和
意见

E/CN.4/AC.46/1998/2/Add.3

古巴提供的资料和意见

对工作组问卷的答复

E/CN.4/AC.46/1998/3

土耳其、国际劳工组织、反对所有形式歧
视与种族主义国际运动和基督教难民和
移民联盟的答复

E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.1

智利移民天主教组织和阿根廷移民天主

E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.2
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.3
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.4
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.5
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.6

E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.7
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.8
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.9
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.10
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.11
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.12
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.13
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.14
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.15
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.16
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.17
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.18
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.19
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.20
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.21
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.22
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.23
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.24
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.25
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.26
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.27
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.28
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.29
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.30
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.31
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.32

教委员会的答复
南北二十一组织的答复
马来西亚的答复
爱沙尼亚人权法律资讯中心的答复
捷克共和国的答复
反对所有形式歧视与种族主义国际运动的答复
西班牙移民天主教委员会
黎巴嫩的答复
欧盟委员会的答复
人权倡导者协会的答复
丹麦难民委员会的答复
克罗地亚的答复
葡萄牙移民天主教组织的答复
比利时的答复
立陶宛的答复
德国的答复
菲律宾的答复
马绍尔群岛的答复
丹麦难民委员会的答复
意大利的答复
古巴的答复
萨尔瓦多的答复
秘鲁的答复
大不列颠及北爱尔兰联合王国的答复
多米尼加的答复
苏丹的答复
斯洛文尼亚的答复
南斯拉夫的答复
丹麦的答复
世界基督教协进会的答复
约旦的答复
瑞典的答复

E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.33	墨西哥的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.34	乌拉圭的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.35	人权倡导者协会的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.36	危地马拉的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.37	国际移民权利观察委员会的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.38	以色列的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.39	冰岛的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.40	萨尔瓦多的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.41	奥地利的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.42	葡萄牙的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.43	法国的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.44	挪威的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.45	乌克兰的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.46	委内瑞拉的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.47	意大利的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.48	墨西哥的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.49	丹麦人权中心的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.50	摩纳哥的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.51	保加利亚的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.52	罗马尼亚的答复
E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.53	西班牙的答复

工作的安排和工作方法

57. 关于工作方法，工作组决定以公开会议和非公开会议两种方式进行工作。工作组举行了四次公开会议和六次非公开会议。

58. 在第1次会议上，工作组商定，同意对所收到的文件仅以其原文本进行工作。

59. 有批评说，工作组没有充分利用多年来专业处理移民问题的政府间组织及非政府组织的专长和经验。为了回应这种批评，为了重申工作组不存偏见并有兴趣采用专业组织的专长和经验，工作组邀请了国际劳工组织、国际移徙组织、联合国难民事务高级专员办事处以及有兴趣的非政府组织的代表们在一次单独的会议上就

如何改善资料收集和避免活动上出现重复发表意见。工作组关心地注意到代表们就工作组未来工作方法所表达的意见，并注意地听取了出席代表们有关工作组暂且采用的移民定义(见上文第 44 段)的意见。

B. 对问卷答复的分析

60. 在 1998 年 2 月 17 日第 2 次会议上，主席兼报告员解释说，分析工作是由专家们分开进行的。他本人分析问卷(见附件一)中问题 1 的答复，这一问题涉及移民总数、外籍国民、有工作许可证的外籍国民和非正规移民的人数/估计数。Pambou Tchivounda 先生负责关于用以加强促进、保护和落实移民人权的措施的问题 2，Shamshur 先生负责关于种族主义、仇外心理和其他形式不容忍现象的问题 3。do Rosario 先生负责关于《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》及两项劳工组织公约批准情形的问题 4，而 Quayes 先生则分析对移民享有人权的阻碍。

61. 主席兼报告员以工作组专家成员身份说，从答复中收集到的数字可作为充分的移民人口资料数据库，以说明工作组对这一问题的继续调查是合理的。他就在外国的国民人数对收到的统计数作了一个概述，说明本国国民在国外人数百分比最高的是菲律宾(11%)，其次是墨西哥(8%)、西班牙(7%)、再其次是意大利(5%)。

62. 关于在国内有工作许可证的外籍国民人数，他说统计数同有关国家是否为接受国是相符的。他说，有工作许可证的外籍国民百分比，最高数字来自德国，其次是阿根廷、丹麦、黎巴嫩和马来西亚。

63. 除马来西亚外，非正规移民人数估计都很少。

64. Pambou 先生分析目前用来加强促进、保护和落实移民人权的措施，他说，这方面的基本问题涉及国家政策问题。不过，他注意到，国家政治当局在这个问题上虽是一个主要参考，但非政府组织起到重大作用。这种作用通常采取日常协助移民的形式，或推动国家立法。他谈到非政府组织对公共机构和公共舆论的影响，尤其提到非政府组织通过日常与移民的直接接触而对移民生活的明显影响。

65. 他指出，在当代国际关系上有一种明显的趋势是，非政府组织的作用不断增强。它们对例如工作组处理的问题可提供相当多的资讯。

66. 还须考虑到的是，有些非政府组织主张的某些观点不一定总是有助于移民或移民权利，因此不可能一概而论认为非政府组织都必然支持移民立场。

67. 在目前维护移民权利的措施上，应当把法律/司法措施同其他措施加以区别。各种趋势显示，大体上这方面的大多数立法是近来出现的，有的甚至仍在草拟中，而且立法规定形于笼统，或不完整。所有国家对国际法并不都持同样立场。有些国家愿把国际法融入本国立法，而有些则仍旧坚持以本国立法为重。

68. Shamshur 先生在述及种族主义、仇外心理和其他形式歧视移民的现象时说，这一问题虽然简明，但却是工作组的一个主要问题，对工作组的活动十分相关。他认为，对这一问题的答复显示，答复者方面态度开放。有十五个国家承认有种族主义和仇外事件。他注意到，虽然这些答复国家主要是历来接受移民的国家，但也都有这类情形。从答复来看，移徙现象形形色色，这使得分析工作日益复杂。

69. 他赞许大不列颠及北爱尔兰联合王国对问卷中关于对移民的种族主义、仇外心理和其他形式歧视的各种表现提供了确切数字，并指出捷克共和国政府的答复很详细。关于出于种族动机的罪行的数字并不完全是针对移民的；尽管如此，这些数字可明显反映社会上的容忍程度。

70. 他提到问题的关键是在日常做法上，因为种族主义等的表现主要反映在日常做法上，而且也最不容易改变。单单经由立法方式是不可能改变种族主义、仇外心理和歧视之种种表现的。还须在社会的所有各级采取其他措施，包括适当实施立法、融和政策、宣导和教育。

71. 他注意到有些国家表示的关切，即在其他国家的其国民遭受歧视，尤其是女性工人遭受歧视，以及在海外的工人所经历的暴力升级。

72. 关于墨西哥政府的答复，他说表明论点都赞成采取防止种族主义、仇外心理和歧视的双边和多边措施。他还着重指出联合国机构须在这方面发挥作用。

73. 关于各国为批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和第 97 号及第 143 号劳工组织公约而采取的步骤，do Rosario 先生说，唯一答复已批准上述国际公约的国家是菲律宾。根据一个非政府组织的答复，斯里兰卡也通过了这一国际公约。根据智利移民天主教组织，众议院已同意批准。另外，阿根廷移民天主教委员会也答复说，关于批准事宜的一项法律草案已于 1996 年提交阿根廷议会。

74. do Rosario 先生说,仅下列九个国家批准了 1990 年的国际公约:波斯尼亚—黑塞哥维那、佛得角、哥伦比亚、埃及、摩洛哥、菲律宾、塞舌尔、斯里兰卡和乌干达。许多国家正在检查公约规定是否符合本国政策和立法。他还说, 11 个回答问卷的国家批准了第 97 号劳工组织公约(已批准该公约的国家总计 41 个),有三个国家回答说已批准第 143 号劳工组织公约(已批准的国家总数计 18 个)。

75. Quayes 先生述及应秘书长的第一次邀请信而收到的资料和意见。这些资料和意见关涉到工作组的任务,即对移民充分享有人权的阻碍和旨在加强充分享有移民人权的建议。从各国政府、政府间组织和非政府组织收到的答复,可发觉一些明显特点。政府的答复大体上贯注于涉及移民劳工的本国条例,包括藉立法保护在国外的本国移民权利的措施。有一政府从本国人民历来流动的观点作了区域概况说明,并概略述及这些人们在发生不仅影响到国界还影响到国家认同的政治变化后的遭遇。另一政府则认识到问题的复杂性以及观点和优先考虑有差别,因此着重指出需要双边和国际上的合作。政府间组织的答复主要不是针对工作组的任务而是与其各自情况和职权范围相关的广泛移徙和移民问题。它们常提到出版的报告以及建议书。有一答复谈到其组织同工作组之间工作上可能重迭。国际移徙组织提供的文件中,除了涉及广泛移徙主题的一般性之外,还有些章节与工作组任务相关。非政府组织的答复可分成两类:一类是列举了侵犯事件,另一类则对移民主题提供了背景说明并就可能采取的纠正措施提出了意见。

76. Quayes 先生对这些答复的一般评估是,答复没有充分针对阻碍问题、弱势处境的根本原因,或没有提出旨在加强移民人权保护的具体建议。他说,这一初步评估更可突出工作组决定草拟一份更精细的问卷征求具有实际情况/统计性质的资料是十分有意义的。他谈到阻碍之根本问题以及问卷答复如何与问题相应。他想知道统计数字说明什么情况,并提到政府对种族主义分子敌视事件问题的答复,他认为,这一例子可说明对移民所面对问题的认识正在提高。但不很清楚的是,这种认识是否出于对移民弱势处境的了解,或是由于政府认识到了移民问题的社会反应。因此,对真实情况的反映是在答复是否针对移民的弱势处境,或为加紧管制移徙和移民的法律提供理由。后者显然只会大大助长仇外倾向。

77. Quayes 先生还觉得数据虽可对移民情况提供相当确实的反映,但也只是包含在移民统计数中的关于民族、种族主义等问题的部分情况。社会上对侵犯事件的

反应也能相应地说明该社会是否采取了压制办法(即强制执行法律和秩序),或采取保护人权的办法。

78. Quayes 先生也详细地提到许多政府答复中述及的国内法律等以及区域标准。但他认识到对移民的歧视、敌视以及甚至有辱尊严的待遇等表现形式日益增多,这也可表明需采取新的考虑。执法并非在价值观上是中立的,也要看社会是否受法治文化或法律原则的规范。前者可以界定为执行不完备的法律,而后者则为有利于较广大群体的立法,在保护上无缺点亦无歧视。

79. 他认为问卷答复中提供的有用统计数和其他资料有助于工作组进行工作,并希望以后收到的这些和其他答复也有助于工作组拟订建议。

C. 一般性辩论

80. 有些与会者说,工作组的活动不应当与主管政府间组织、专门机构、条约机构等的活动重复。这包括避免作出一个新的移民定义或对移民作出新的分类。一般认为人权文书所载的现有标准繁多,工作组不应当试图为移民订出任何额外权利。

81. 有些与会者着重指出每一国家都有在领土内控制移徙并为此目的依据国际人权标准采取适当立法的主权。但是也强调,违反移民法律的人的基本人权不应当遭受侵犯。

82. 与会者多次提到国际劳力市场需求是影响移徙流动的一个因素。

83. 有些与会者应主席兼报告员的邀请提供了他们本国关于问卷中四个问题的情况。其他与会者则对收到的答复表示了看法。问卷也是被讨论的主题,包括有些与会者作出了批评意见。

84. 几位代表国际和非政府组织的与会者表示他们愿协助工作组,尤其是提供资料、分析以及协助拟订建议。另一意见是,工作组应当获得授权根据 1990 年国际公约中载明的现有国际标准采取肯定步骤考查对移民权利的侵犯。

85. 有一与会者呼吁工作组审议关于移民的工作定义,因为不得不离开本国的人们没被包括在工作组暂且同意采用的移民定义内。

86. 有些与会者着重指出移民是由于经济原因常常不得不离开本国的人们这一事实。他们提醒说，全球化的影响之一是扩大了南北差距。移民需要他人帮助，国际社会应当采取具体措施对他们作出声援。还提到的问题是，需要对公共舆论加以适当宣导，尤其是以便防止种族主义和仇外心理。移民常是偏见和虐待的受害者，影响到他们生活的立法常常是不够充分的。在这一点上，有几位与会者指出了弱势处境问题的重要意义。

87. 有些与会者指出需要给予移民妥当的保护。移民必须能够接触到原籍国的领事代表并能够同领事代表联系。这意味移民所在国有义务告诉他们有这一权利。与会者认为工作组还需重视移民子女的权利，特别是出生登记以便儿童的身份能得到确定，还需重视得到有限保护或无任何法律保护的个人或群体的权利，以及重视对女性移民的人权侵犯，因为女性移民尤其是一弱势群体。作出的一个建议是，把性别观点列入未来的问卷，例如集中注意各国用以协助有证女性移民和非正规女性移民的措施。有一与会者认为工作组应当重视攻击移民和长期拘留移民和驱逐移民等问题，并建议从种族主义角度研析这些问题，包括由工作组请当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理及有关不容忍问题特别报告员在其提交人权委员会的报告中分析情况。另一与会者觉得，下一年期间工作组或可集中注意对移民的种族主义和仇外心理，并为正在筹备的向种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍进行战斗世界会议作出贡献。

88. 有一与会者觉得，工作组应当集中注意的另一领域是边界警察对移民工人权利的侵犯，这被认为是对世界各地移民犯下的极端恶劣的侵犯行为之一种。处理这一问题的方法或许可依照法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员和人权委员会任意拘留问题工作组制定的程序。

89. 许多与会者对工作组在 10 天审议工作中的成就表示赞赏，并认识到工作组届会期间所面对的困难。他们赞许地说，从 40 多个政府和 20 多个政府间组织收到了答复，为数之多前所未见的。他们强烈支持延长工作组的任期，以便使它能够有机会就收集关于种种阻碍的资料以及分析所收到的资料和拟订提交人权委员会的建议等制订工作方法。

三、第二届会议结束时达成的初步结论和 关于延长工作组任务的意见

90. 专家工作组在其成员间以分工方式分析了问卷答复和应秘书长邀请提交的资料。各成员向工作组汇报了分析结果，得到的一致反映是，问卷收到的答复为数仍前所未有(达 40 份之多，而且还可望收到更多答复)。考虑到工作组的目标是征求实际情况数据以评估移民面对的、也是人权委员会决议所指的问题，一开始就得到这样的响应是鼓舞人心的。

91. 其次注意到，答复问卷的国家中有三分之一国家明白承认国内存在对移民有偏见、仇外心理或种族歧视现象等问题。专家工作组把此解释为，实际情况显示出对移民人权遭到普遍侵犯的认识。

92. 第三个重要的发现是，工作组面前的工作繁重。这是由于问题错综复杂，问卷答复述及的经验多色多样，对这些问题和经验的分析可作为一个有用的基础，以便工作组根据委员会第 1997/15 号决议中的要求开始拟订建议。

93. 工作组需有更多时间研究由于没有遵守关于移民的国际标准——包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》——而产生的问题。这些问题是在工作组初步分析收到的答复中显现出来的。

94. 工作组注意到观察员国家政府、政府间组织和非政府组织的代表在全体会议上对工作组最后报告中拟予述及的要点作出了宝贵贡献。谈到的有些要点是：(a) 审查与第 1997/15 号决议中所指问题相关的国际文书；(b) 审查关于这些问题的现有统计资料和数据；(c) 促进批准有关的联合国公约和劳工组织公约，特别是《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》；(d) 需要藉一后续问卷进一步收集资料；(e) 需要在处理移民问题中顾及性别观点和儿童层面；(f) 需要充分遵守《维也纳领事关系公约》有关的条款，从而确保移民能够在所在国同各自领事代表联系；(g) 需要确保所有国家的政府促进和保护无证移民或非正规移民的人权；(h) 需要建立一个常设联合国机制作为与充分保护移民人权有关问题的资料交换所。

95. 工作组现已着手拟订一份符合其任务的工作方案，以便能够订出一套旨在加强促进、保护和落实移民人权的建议(见附件二)。这一工作方案是专家们头两届会议审议工作的必然结果，包括考虑到了上述各要点。

96. 因此，工作组建议人权委员会第五十四届会议考虑授权工作组每年度分两届举行各为期五天的会议。

附件一

移民人权问卷

1. 关于下列各方面，有什么最新数字或估计数：
 - 移民人口总数，包括外籍国民人数，最好注明国籍；
 - 在国外的国民人数，最好注明居住国；
 - 获准在国内工作的外籍国民人数；
 - 非正规移民估计数，包括违反签证规定者人数，请注明国籍。
2. 正在采取什么措施加强促进、保护和落实移民人权，例如：
 - 法律措施；
 - 新闻宣传运动和教育；
 - 提供直接援助和服务；
 - 其他措施，包括双边和多边安排。
3. 对在国内的移民和在他国的本国国民是否有种族主义、仇外心理和其他形式歧视的现象？（有多少这类事件？）
4. 现已采取什么步骤以便批准 1990 年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、国际劳工组织 1949 年《关于移徙就业的公约》（修订本）（第 97 号）和国际劳工组织 1975 年《关于恶劣情况下的移徙和促进移徙工人机会和待遇平等的公约》（第 143 号）？

附 件 二

工作方案

要 点 1

深入研析目前可得到的资料、统计数和标准资料来源，包括有关的政府间和非政府组织的投入。

要 点 2

同与工作组任务相关的联合国各条约机构和专门机制进行咨商和相互协调以便汇编移民人权资料和避免活动上出现重复。

要 点 3

最终制订一份后续问卷。

要 点 4

借助于可能得到的自愿捐款，* 就特定问题，例如移民的弱势处境、性别观点、贩运移民、仇外心理(包括衡量和防止这一现象的方法)、移民人权保护方面的缺陷等等，组织专家会议。

要 点 5

拟订旨在加强促进、保护和落实移民人权的建议。

-- -- -- -- --

* 工作组考虑到联合国的预算有限，期望为组织这些活动寻找财力支持。