



第五十四届会议

议程^{*} 项目 110

提高妇女地位

对移徙女工的暴力行为

秘书长的报告

目录

段次 页次

一.	导言.....	1-4	2
二.	背景.....	5-7	2
三.	会员国为消弭对移徙女工的暴力行为所提出的措施.....	8-16	3
四.	联合国系统针对移徙女工所受的暴力行为所采取的行动.....	17-61	5
	A. 大会第二十一届特别会议.....	17	5
	妇女地位委员会.....	18-20	6
	C. 人权委员会.....	21-24	6
	D. 拉丁美洲和加勒比经济委员会.....	44	10
	E. 联合国粮食及农业组织.....	45	10
	F. 国际劳工组织.....	46-51	10
	G. 提高妇女地位国际研究训练所.....	52	11
	H. 联合国人权事务高级专员办事处.....	53-54	11
	I. 联合国儿童基金会.....	55	11
	J. 联合国教育、科学及文化组织.....	56	12
	K. 联合国妇女发展基金.....	57	12
	L. 联合国人口基金.....	58-60	12
	M. 世界卫生组织.....	61	12
五.	国际移徙组织.....	62	13
六.	结论.....	63-64	13

* A/54/150.

一. 导言

1. 大会在 1997 年 12 月 12 日关于对移徙女工的暴力行为的第 52/97 号决议中,回顾大会、妇女地位委员会、人权委员会及预防犯罪和刑事司法委员会先前通过的关于对移徙女工的暴力行为的各项决议,以及《消除对妇女的暴力行为宣言》,并重申最近举行的世界专题会议的结果,尤其是涉及移徙女工的结果。大会确认 1996 年 5 月在马尼拉举行的对移徙女工的暴力行为问题专家组会议的成果,以及会员国和有关国际组织在会议上发表的评论。

2. 大会第 52/97 号决议提出关于供有关政府和会员国采取行动的若干建议。大会鼓励有关政府、特别是遣送国和接受国政府,视需要设计有系统地搜集数据的方法和增订与交换关于对移徙女工的暴力行为的资料;加强这些国家的努力,包括通过在双边、区域、区域间和国际各级的合作,制订战略和采取联合行动,以及参考个别会员国的创新办法和经验,以保护和促进移徙女工的权利和福利。大会敦促这些政府在与非政府组织合作下,为加强预防行动的方案提供支助和拨出适当资源,特别是向目标群体提供资料,从事教育和宣传活动,以求在国家和基层各级增强公众对此问题的了解。大会鼓励这些政府支持为政府官员提供的培训方案,特别是执法人员,协助遭受暴力的移徙女工和提出这类案件的报告,起诉施暴者,提供充分的领事、咨询、法律和福利方面的服务。大会还要求这些政府考虑通过适当法律措施,对付故意鼓励工人的秘密流动的中间人。大会还鼓励会员国签署和批准或加入《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》,¹ 以及 1926 年的《禁奴公约》。²

3. 决议还请联合国所有有关人权条约机构、特别是消除对妇女歧视委员会,有关的专题报告员和国别报告员、特别是关于对妇女暴力行为问题特别报告员,防止歧视及保护少数小组委员会³ 及其工作组,在其各自职权范围内处理对移徙女工的暴力行为问题。大会请妇女地位委员会第四十二届会议在对妇女的暴力行为和(或)妇女人权的主题下讨论对移徙女工的暴力行为问题,大会还请经济及社会理事会和人权委员会,会同对《维也纳宣言和行动纲领》⁴ 的五年期审查和纪念《世界人权宣言》⁵ 五十周年的活动,讨论保护和促进移徙女工的权利和福利问题。

4. 第 52/97 号决议请秘书长考虑到会员国的意见,⁶ 并根据联合国系统各组织拥有的专门知识和所有现有的资料,⁷ 特别是国际劳工组织(劳工组织)、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国妇女发展基金(妇发基金)、提高妇女地位国际研究训练所(提高妇女地位研训所)和国际移徙组织(移徙组织),⁸ 以及其他有关来源的资料、包括非政府组织的资料,加上关于执行本决议的情况,就对移徙女工的暴力行为问题向大会第五十四届会议提出一份综合报告。本报告是依照这项请求提出的。

二. 背景

5. 自通过第 52/97 号决议和秘书长早些时候就对移徙女工的暴力行为这项具体问题向大会提出报告以来,⁹ 移徙问题日益发起人们注意。尤其是为寻求工作而移徙的问题。人权委员会第五十三届会议任命一个关于移徙者人权问题政府间工作组,由五名成员组成,已举行四次会议。1998 年 6 月 29 日至 7 月 3 日在荷兰海牙举行一次关于国际移徙与发展问题的技术专题讨论会。大会审查和评价实现国际人口与发展会议行动纲领各项目标和目的进展情况特别会议¹⁰ 审查了国际移徙问题。秘书长向作为审查和评价人发会议实施情况特别会议的筹备委员会——人口与发展委员会

提交一份报告,题为关于进一步实施《人口与发展问题国际会议行动纲领》的主要行动,¹¹ 讨论了国际移民现象造成的具体问题和挑战。劳工组织关于公约和建议书执行问题专家委员会向 1999 年 6 月举行的国际劳工大会第八十七届提交一份关于移民工人问题的综合报告,讨论到移民工人的问题。

6. 自通过上述决议以来,人们也认识到妇女在移民者、尤其在移民工人中人数迅速增加的情况。《1999 年妇女在发展中的作用世界调查》已提交给第五十四届会议审议,该报告讨论了妇女的移民问题,阐述了典型的移民流动情况,以及移民女工最常被雇用的部门。¹²

7. 人们也日益认识到移民女工、尤其是某些类型的移民女工的人权已遭受侵犯,包括暴力行为。劳工组织女工问题特别顾问办公室编写了一份立场文件,题为“在工作场所中对妇女的暴力行为问题”,提供给 1999 年举行的全球电视会议,该会议题为“建立一个没有对妇女采取暴力行为的世界”。这份文件指出,某些类型的女工特别易于遭受暴力行为,移民者和某些族裔的工人会遇到特别多的暴力事件。该文件指出,非法移民遭受暴力事件的风险更大,遭受虐待的情况包括没收护照、强行改变合同、扣压工资、扣压食物和营养品、得不到医疗和保健服务、被囚禁在雇主家中、禁止社交活动、截取家信以及肉体 and 性方面的暴力行为。认识到存在对移民女工的暴力行为的现象,已使得一些会员国和联合国系统有关组织采取减少该现象的措施。

三. 会员国为消弭对移民女工的暴力行为所提出的措施

8. 截至 1999 年 8 月 15 日,13 个会员国已回应秘书长的请求,提供关于对移民女工采取暴力行为问题的资料,包括实施大会第 52/97 号决议的资料。其中的一些答复还介绍关于对付贩卖妇女和女童的措施。这些资料将反映在秘书长关于贩卖妇女和女童的报告中,该报告将依照第 53/116 号决议提交大会。

9. 大部分答复表明有关政府致力于实现尊重所有人的人权、包括移民者的人权而不论他们的地位如何。其中,墨西哥表明最近批准了《保护所有移民工人及其家庭成员权利国际公约》。现共有 12 个缔约国批准或加入该公约。¹³ 该公约需要另外 8 个缔约国批准或加入才能生效。¹⁴

10. 哥斯达黎加、克罗地亚共和国和俄罗斯联邦的答复提供关于其本国雇用移民女工现有数量的数据,其中哥斯达黎加还表明移民女工通常工作的部门。哥斯达黎加表明,移民者、尤其是非法移民者有时会受到不如当地工人的待遇,雇主给他们的工资低于最低工资,而且没有提供与工作有关的福利,包括保险。哥斯达黎加还指出,移民者已向公设律师办公室提出 36 项关于虐待的投诉,但没有迹象表明其中有多少份投诉是由妇女提出的。克罗地亚共和国、俄罗斯联邦和阿拉伯叙利亚共和国表明有关官员并未注意到有任何证据,表明已发生对移民女工采取的暴力行为。马尔代夫指出,虽然三分之一的移民工人由妇女组成,却没有关于这类暴行的报告。新加坡表明,很少发生对移民女工采取暴力行为的事件。科威特和阿拉伯叙利亚共和国指出,可能发生过一些虐待移民女工的孤立案件,但并不多见,不过,没有关于这类案件的任何官方统计数据。伯利兹表明,没有关于对移民女工的暴力行为的任何具体数据,这有碍于规划。菲律宾强调需系统收集该问题的资料,并表明已制订一个项目,开发能收集该领域的准确和可靠数据的系统,并已采用一个案宗监测系统,向政府机构的前

线工作人员提供一项监测和记录的工具。墨西哥提请注意一项由两国进行的、关于移徙问题的研究报告,其中包括按性别划分的资料,这项研究于 1997 年年底结束。

11. 哥斯达黎加和科威特介绍了适用于雇用工人、包括外国人和无国籍者以及移徙女工等的立法。哥斯达黎加、克罗地亚共和国、新加坡和多哥指出,在薪酬、工作条件和就业规定方面,对外籍和本国工人采用相同标准,而且移徙女工在就业安全、长假、夜班和加班等方面与本国女工享有相同的权利。¹⁵ 哥斯达黎加提供了关于移徙者进入其领土的全面资料,包括对偷渡的惩罚。哥斯达黎加、日本和多哥说明了涉及对妇女和雇员采取暴力行为的法律规定,他们指出这些规定也适用于对移徙女工的暴力行为。哥斯达黎加提请注意其《禁止在工作地点和教学期间的性骚扰法令》,以及根据该立法规定的程序。哥斯达黎加还说明了汇报遭受暴力攻击的现有途径。

12. 新加坡提请注意最近通过的一项刑事规定,即加强惩罚雇主或雇主家属对外籍家庭佣人的违法行为。¹⁶ 菲律宾说明,所颁布的关于移徙工人的全面立法正在使用中,其中包括对这类工人的保护规定以及对违法行为的惩罚,如非法雇用等行为,另外还向政府机构提供传播资料和交流资料系统。菲律宾还表明,雇用其国民的外籍雇主均放在一份“观察名单”上,如果雇主没有履行对工人的合同义务或虐待他们,则禁止这些雇主参与该国的海外雇用方案。墨西哥提请注意它已修订关于移徙的法律框架及其保护移徙者的国家方案,该方案通过九个保护小组,采取行动保护移徙者的人权。¹⁷ 墨西哥表明,自这些小组开始工作以来,违反移徙女工权利的情况明显减少。

13. 菲律宾介绍了确保其在海外工作的国民安全的战略,其中包括要求全面公布雇佣合同的规定和条件;对某些类型的雇员、如演员等进行全面培训和认证;以及对家庭佣人制订的特殊就业方案。菲律宾表明,它还对工作人员、如领事馆和大使馆官员进行特殊培训,这些人员可能需要处理移徙女工的需求问题。如某国的菲律宾国民超过 20 000,则菲律宾大使馆均设有各种中心,提供各项服务和涉及福利、信息、人力资源开发和重新融入社会等方面的协助。遇险的移徙工人也可利用一项应急遣返基金和“一揽子生活救济方案”。墨西哥介绍一个由义工组成的保护网络,这些义工得到领馆保护人员的指导和协助,他们向学校、工会、办公室、教会、俱乐部和社区中心提供资料。墨西哥还表明,目前正在对其国家移徙股的工作人员进行关于移徙者人权的培训活动,而且有 1 000 多名移民局人员已得到这类培训。

14. 一些国家提到曾努力提高人们对移徙女工权利的了解和尊重。这些努力包括传播鼓励雇主尊重雇员权利的资料,制订明确规定在科威特的雇主和雇员权利及义务的劳工合同,并鼓励在阿拉伯叙利亚共和国的移徙女工与该国妇女组织之间进行合作。多哥表明,已成立一个协会,促进在非正式部门工作的移徙女工的权利。哥斯达黎加提请注意家庭女佣人协会的活动,其中包括对当地和移徙的女工以及与她一道工作的那些人进行的宣传、诉讼代理、咨询和培训。哥斯达黎加还提到非政府组织已采取步骤,宣传移徙者的赦免方案。

15. 哥斯达黎加指出,移徙工人、尤其是年轻的移徙女工不了解她们在东道国的法定权利,这会产生出现虐待情况的环境。在一份关于该问题的学术研究中已突出强调这些事实。¹⁸ 一些国家报告说,已进行具体的教育活动,促进雇主与外籍工人之间的良好关系。这些活动包括在哥斯达黎加进行的媒体宣传,以及制作和散发针对雇

主及其外籍工人的教育材料。在新加坡,这种材料包括一本袖珍就业指南,分发给所有新来的外籍工人。新加坡就该国的教育材料提出报告,这些材料告知外籍工人,他们受该国法律保护的程度与当地工人相同。在该国,外籍工人可寻求协助,而且,有违法行为的雇主将被惩罚,并禁止在未来雇用外籍工人。新加坡还表示,自 1999 年 6 月起,已向外籍家庭佣人的所有雇主分发一份资料袋,除其他外,该资料警告他们关于违法行为的后果。菲律宾表示,它已开始使用计算机化咨询和信息系统,以便将有关移徙问题的资料提供给大家。墨西哥表示,该国已计划为其在海外工作的国民设立免费电话专线,以加快向某些特殊群体提供救济,包括孕妇、儿童、病人和残疾者。伯利兹表明,在与非政府组织合作下,正扩大为移民妇女制订的关于扫盲和技术培训方面的推广方案,以便使他们了解所拥有的权利和所能获得的援助。伯利兹还提请注意其大赦方案,该方案使那些在该国已居住四年以上的非法移民能变为合法化,因此减少他们在这方面的脆弱性,因为如果他们提出投诉,则不用再担心被驱逐出境。哥斯达黎加在答复中介绍了一项类似的大赦方案。这项答复还表明,大赦能使得非法移民的地位合法化,因此使他们不再担心会被驱逐出境。菲律宾介绍了它所设计的必修指导单元,该单元构成小学和高中课程的组成部分,于 1998 年年中开始采用,已有 43 000 名教师得到如何教授这些单元的培训。对移徙女工的暴力行为问题也构成菲律宾非正式教育中扫盲课程的一部分。菲律宾的政府和非政府的各类机构及组织举办雇佣前的指导和禁止非法招聘的讲习班,并为家庭用人举办离境前必须参加的讲习班。

16. 菲律宾指出,它已寻求加入双边和多边协定,并与外国政府进行对话和协商,以期保护移徙工人。墨西哥提请注意与某邻国达成的双边安排,包括在 1997 年两国之间达成的一项《关于移徙和边界合作的联合声明》,其中涉及遣返的一般性原则和具体标准。墨西哥还表示,坚持采用让持证移徙者家庭团聚的原则,以便其居住海外的国民的配偶及子女能在接受国团聚。墨西哥还提请注意关于移徙问题的区域会议,该会议现已举行四次。墨西哥指出,该会议定期处理移徙妇女的需求问题,以及需要对与妇女和儿童打交道的工作人员进行适当培训的问题。

四. 联合国系统针对移徙女工所受的暴力行为所采取的行动

A. 大会第二十一届特别会议

17. 特别会议查明,为了进一步执行人发会议的《行动纲领》,除其他重要行动外,需要采取一些行动来处理国际移徙问题。会议促请原籍国和接受国加大力度,保护移徙者的人权和尊严而不论其法律地位为何;向他们提供有效的保护;提供基本保健和社会服务,包括性卫生和生殖卫生及生育计划服务;便利无证移徙者与家人团聚;监测侵犯移徙者权利的行为和切实执行保护移徙者人权的法律。还要求各国政府确保持证移徙者在社会上和经济上融入社会,并确保他们在法律面前获得平等的对待。呼吁支助双边和多边行动,包括区域和分区域协商过程,并采取有效的后续行动;制订国家政策和战略合作,以便发挥最大的效益和应付国际移徙所造成的挑战。还要求原籍国和接受国政府向大众宣传移徙问题,以制止种族主义和仇外态度并使可能的移徙者充分了解他们的移徙决定会造成的影响。¹⁹

B. 妇女地位委员会

18. 1998 年妇女地位委员会第四十二届会议通过了关于对妇女的暴力行为的议定结论;这是《北京行动纲要》查明要关注的一个关键性领域。²⁰ 除了建议采取一些行动以加速落实《行动纲要》中有关对妇女的一切形式暴力行为和可能发生这种行为的所有情况的规定外,这些议定结论还提出一些具体步骤,以消除对移徙女工的暴力行为。因此,呼吁各国政府酌情考虑签署双边、分区域和区域协定,以促进和保护移徙工人、特别是妇女和儿童的权利,确认妇女移徙者尤其会受到暴力的影响,并鼓励制订各种支助她们的方案。²¹

19. 妇女地位委员会也在第四十二届会议上通过关于对移徙女工的暴力行为的第 42/3 号决议。除了鼓励会员国考虑批准并遵守国际劳工组织的各项公约以及签署和批准或加入《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》之外,委员会还请有关政府,特别是遣送国和接受国政府,在其国家行动计划中载列关于移徙女工问题的资料,并利用联合国、包括联合国统计司的专门知识制订适当的国家数据收集方法,借此取得关于对移徙女工的暴力行为的可比较数据,并以这些数据为研究和分析这个题目的基础。决议还请各国政府与联合国各有关机构、其他政府间组织和非政府组织合作,进一步研究对移徙女工的暴力行为的起因和后果,并在其提交有关的人权条约机构的定期报告中提供最新和全面的关于对这个问题采取的行动资料。决议请会员国和非政府组织向提议的贮存制止一切形式的对妇女的暴力行为的良好做法和经验的数据基提供投入,提供关于双边和多边协定的资料,以及国家取得的经验和教训,在制订国家战略和加强制止对移徙女工暴力行为的双边、区域和国际合作领域进行证明行之有效的行动和项目。呼吁有关政府,特别是遣送国和接受国政府以刑事罪惩罚犯罪者,并尽量向暴力受害人立即提供全面的帮助,例如辅导服务、法律和领事援助、临时住所和其他措施,使她们在司法程序进行时能够出庭协助;为返回的移徙女工制定各种重返社会和康复计划。还请各国政府采取措施管制征聘和派遣移徙女工的事项,并考虑采取适当的法律措施惩罚蓄意怂恿工人非法移动的中间人和剥削移徙女工的人。

20. 委员会还鼓励消除对妇女歧视委员会考虑制订一项关于移徙女工状况的总建议,并请联合国开发计划署、联合国妇女发展基金和联合国系统其他有关组织在国家合作和发展援助的框架内支助始发国和接受国的国家措施,以加强预防性行动,特别是教育和宣传运动,以提高人们对移徙女工受到暴力的问题的关注,确保向可能的移徙女工充分介绍接受国的法律、文化、工作和生活条件、可能的问题、应付问题的机制和支助服务,并向她们提供充分的训练。

C. 人权委员会

21. 人权委员会 1998 年第五十四届会议收到秘书长关于该委员会有关对移徙女工的暴力行为的第 1997/13 号决议的执行情况报告。²² 该报告及其增编摘要介绍了秘书长在要求各国政府、²³ 政府间组织²⁴ 和非政府组织²⁵ 及联合国机构²⁶ 提供关于它们执行有关对移徙女工的暴力问题的大会第 51/65 号决议和人权委员会第 1997/13 号决议的情况的资料后所收到的实质性答复。

22. 委员会第五十四届会议通过关于对移徙女工的暴力行为的第 1998/17 号决议,其中重申妇女地位委员会第 42/3 号决议的部分案文。此外,委员会请其第 1997/15 号

决议所设移徙者人权问题政府间专家工作组在其任务范围内审议对移徙女工的暴力行为的问题,并拟订各项建议以便进一步促进、保护和落实移徙女工的人权。

23. 委员会又请秘书长向它第五十六届会议提出关于这个问题的综合后续报告,其中考虑到各国的意见以及联合国系统内的机关和机构、政府间组织和非政府组织等其他资料来源所提供的一切专门知识和资料。

24. 1999 年人权委员会第五十五届会议通过关于移徙者人权的第 1999/44 号决议,其中确认《世界人权宣言》和各项国际条约和文书所体现的原则和标准适用于每一个人,包括移徙者。委员会决定任命一名移徙者人权问题特别报告员,为期三年,以审查克服妨碍这些权利的充分和切实保护的现有障碍的方法和途径。特别报告员的任务是收集各方资料 and 请所有有关资料来源,包括移徙者本身提供关于侵犯移徙者及其家庭成员的人权的行为的资料;制订适当的建议以便随时随地防止和纠正侵犯移徙者人权的行为;促进有效适用关于这个问题的有关国际准则和标准,提出关于在国家、区域和国际三级采取旨在制止侵犯移徙者人权的行为的行动和措施的建议。该决议要求特别报告员在索取和分析资料时要考虑到性别观点,并要特别注意移徙妇女受到多重歧视和暴力的问题。特别报告员的初次报告将提交委员会第五十六届会议;该届会议将作为优先事项,审查移徙者人权问题。

1. 移徙者人权问题国际专家工作组

25. 人权委员会第五十三届会议通过的第 1997/13 号决议决定设立一个由五名政府间专家组成的工作组,负责从政府、非政府组织和任何其他资料来源收集所有有关妨碍切实和充分保护移徙者人权的现有障碍的资料;制订建议,以便进一步促进和保护移徙者人权。工作组在委员会第五十四届会议举行前开会两次,也在委员会第五十五届会议举行前开会两次,并向这两届会议提出了报告。²⁷

26. 工作组第一届会议讨论了“移徙者”的定义、移徙趋势和移徙者人权易受侵犯的问题。其后的届会在下述的基础上进行了讨论:对政府、政府间和非政府组织就工作组所拟的问题单作出的答复的分析,其中一些答复提到对移徙女工的歧视和暴力行为的问题,²⁸ 工作组一名成员提出了一份分析这些答复的工作文件。²⁹ 会议注意到移徙者通常进行经济活动的部门往往没有保健和安全保障,没有或只有很小的法律保障,他们的人权特别易受侵犯。工作组特别注意到大多数由妇女担当的家庭佣工通常不受国家劳工法的保护,她们的人权最易受到严重的侵犯。在这方面,工作组表示“家庭佣工的工作环境与奴隶差不多:工作时间过长,薪酬微薄,没有社会保障,没有足够膳食,由于害怕当局和往往不通当地语言而处于孤立无援的境况。”³⁰

27. 工作组的建议以四个领域为主:体制和法律障碍;社会障碍;经济障碍;设立一个国际监测机制以处理影响不同类别的移徙者的人权问题。随着人权委员会根据工作组的建议设立移徙问题特别报告员的职位后,工作组的任务遂告结束。

2. 当代各种形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关的不容忍问题特别报告员

28. 人权委员会任命的当代各种形式种族主义问题特别报告员的几个报告除其他外,阐述了移徙者、包括移徙工人的权利。1996 年 11 月,特别报告员访问科威特,该地的人口约为 200 万,其中 130 万人为外国人。³¹ 这些人中有 85 万人为非技术工人,

主要是家庭佣工人。³² 特别报告员注意到这种工人多数是妇女,指出这一群体易受虐待。³³ 他提请向科威特供应移徙劳工的国家³⁴ 注意采取保护性立法和其他措施,并建议在劳工组织的技术援助下通过和执行符合国际各项公约的统一劳工法规。他建议设立一个雇用和征聘外国技术劳工和非技术劳工的国家机构,以便直接同提供移徙劳工的国家打交道,并取代许多从事这一业务领域的私营机构。特别报告员还建议科威特与提供佣工的国家合作,给予阿拉伯口语训练,订立条例和采取实际措施以确保工资的定期支付,并改进拘留和驱逐非法移徙者的环境。他又建议提供劳工的国家制作和广播电台和电视的文化节目。³⁵

29. 特别报告员并在 1998 年提交人权委员会的报告中提请注意对移徙工人的歧视,包括暴力行为。他在该报告中着重指出移徙妇女和儿童易受侵害的特性。³⁶

3. 侵害妇女的暴力行为、其原因和后果问题特别报告员

30. 侵害妇女的暴力行为问题特别报告员提交人权委员会第五十五届会议的报告³⁷ 集中阐述妇女在家庭遭受暴力的问题,并阐述会员国提供的资料。最少有一个国家提供关于下列方面的资料:对家庭佣工的暴力行为和该国为对付这种暴力行为而采取的各种措施(包括法律、机构和双边协定采取的措施)。特别报告员注意到给予外籍暴力受害者的支助服务十分缺乏;这种受害者远离本国、往往未能与雇主沟通,特别容易受到这种暴力的侵害。³⁸

31. 侵害妇女的暴力行为问题特别报告员将提交人权委员会第五十六届会议的报告关注贩卖妇女的问题,并将阐述对移徙女工的暴力行为的一些方面。

4. 促进和保护人权小组委员会

32. 1998 年防止歧视及保护少数小组委员会第五十届会议通过了关于移徙工人及其家庭成员状况的第 1998/10 号决议,该决议除其他外,注意到最近的移徙趋势即妇女所占比例不断上升。决议呼吁接受国有关当局和民间社会各成员特别注意保护和维持移徙女工;这些女工既是妇女又是移徙工人,要面对严重的问题。决议并请各国政府,特别是接受国政府通过全面的禁止歧视的民事立法,具体规定在雇用关系的所有方面基于国籍而实行歧视的行为是非法的行为,并由专门处理歧视问题的国家机构严格执行这种规定。决议呼吁各有关政府设立适当的法律和其他论坛和机构以处理移徙问题,并向移徙工人提供服务。报告重申,政府应采取保护移徙工人权利的政策和借鉴移徙工人组织代表的经验。小组委员会决定在其第五十一届会议上继续审议移徙工人及其家庭成员状况的问题。

5. 当代形式奴隶制问题工作组

33. 预防歧视和保护少数小组委员会² 当代形式奴隶制问题工作组在其 1998 年第二十三届会议上优先审议了家庭佣工和移徙工人的情况,并在共讨论期间集中讨论儿童的情况。³⁹

34. 参照各非政府组织提供的资料,工作组注意到,暴力和性虐待是儿童在工作中面临的最严重和可怕的危险,儿童家庭佣工尤其面对这种危险。工作组注意到,家庭雇用安排通常是非正式的,聘用他们的主要是亲戚、同村村民、朋友或非法招聘者。

因此,关于这类就业的资料极为有限。工作组注意到国家一级非政府组织已采取改善儿童家庭佣工生活条件的一些实际措施,包括设立“来访中心”,让儿童们可以同别人见面和交谈。

35. 除了总结认为,如果保障移徙女童工的权利,就应保护她们作为工人和妇女的权利,工作组通过了两项与移徙女工有关的建议。关于儿童家庭佣工的第8号建议敦促各国在设法最终消除儿童家庭佣工现象的同时,通过并执行保护儿童家庭佣工的措施和规章,并确保他们的劳力不被剥削。其中又建议国际劳工组织继续注意儿童家庭佣工问题,并且在关于不可容忍形式童工的提议的公约(见第39段)中比较明确地提到儿童家庭佣工,还建议国际劳工组织在其消除童工国际方案范围内制订更多的国别方案。

36. 关于童工——性别观点的第9号建议,除其他外,促请劳工组织在正在拟订的新劳工标准中为不可容忍形式童工下定义时考虑到当家庭佣工的女童情况。工作组又请各国执行确保小学年龄的女童不受雇当家庭佣工的法律和规章;请国际社会合作开发可行的童工(特别是年幼女童工)的替代办法。

37. 工作组在其1999年第二十四届会议上继续审议移徙工人,特别是家庭佣工的情况。在会议期间,工作组提请注意家庭女佣极端困难的处境,许多女佣不算作工人,还遭受各种各样的屈辱。此外,几个组织告知工作组,年轻女佣在大使馆内遭受不人道待遇。这些女佣不仅没有任何求救办法,而且由于其雇主具有外交官身份因而不受任何惩罚,更受一层伤害。⁴⁰

38. 工作组通过了三项有关移徙女工状况的建议。关于移徙工人的第9号建议,除其他外,注意到移徙工人、尤其是妇女和儿童的困境,并注意到需要保护他们,以便确保其全面发展,使其能充分参与当地社区的生活;特别敦促各国采取必要措施,禁止和惩处没收移徙工人(尤其是移徙家庭佣工)护照的行为。

39. 关于儿童家庭佣工的第10号建议对关于女童和妇女家庭佣工遭受虐待的报道越来越多表示关注。工作组对劳工组织关于禁止最恶劣形式童工和立刻采取行动予以消弭的第182号公约未适当关注儿童家庭佣工境况感到遗憾,建议劳工组织更加重视这个问题。重申其较早提出的要求,即要求各国执行确保不得雇用小学女童为家庭佣工,同时国际社会合作制订替代童工,特别是替代女童的可行办法;关于童工——性别观点的第11号建议欢迎劳工组织第182号公约,又欢迎该公约特别提到女童的境况。

6. 人权条约机构

40. 自从大会通过第52/97号决议以来,数个按照国际人权盟约设立的条约机构讨论了对移徙女工的暴力行为的问题。

41. 例如,经济、社会、文化权利委员会在有关斯里兰卡的总结意见⁴¹中,表示关切地注意到几十万名斯里兰卡妇女在国外充当家庭佣人的悲惨遭遇,其中许多人薪金过低,实际上视为奴隶对待。⁴²

42. 1998消除对妇女歧视委员会注意到印度尼西亚政府提交的作为第二和第三次合并定期报告补编中关于移徙女工状况的资料,但感到关切的是,该补编没有讨论有关印度尼西亚移居海外的妇女由于遭虐待而死亡的报导,以及贩卖妇女使其卖淫的

案件。委员会又严重关切没有针对对妇女的暴力行为问题制定适当的法律。⁴³ 委员会又表示,严重关切多米尼加共和国妇女由于贫穷而迁移到外国,使她们很容易受到性剥削。委员会敦促该国政府努力缔结双边协定并进行多边合作,以帮佣工家庭保护等移徙女工免遭剥削,包括性剥削,建议特别应当同多米尼加女工主要目的地国签订这样的协定。它还建议应当针对特别易受伤害的妇女群组展开公开的宣传运动,以便让她们在寻求海外工作时警惕潜在的危险。⁴⁴

43. 1999 年委员会提交关于泰国的第二和第三次合并定期报告,在总结意见中对移徙女工的现况表示关注,建议泰国政府应将移徙和营利色情工作视为重要的人权问题,在采取措施解决这个问题时,探讨同其他国家合作以及与非政府组织协调的可能性。⁴⁵ 委员会在其关于中国香港特别行政区所通过的总结意见中,建议该国政府监测移徙妇女的存在、管制卖淫办法与贩卖妇女之间的联系,并称赞为拟订带有最低工资规定的移徙工人标准劳务合同所作的努力。委员会也表示,关切移徙工人可能会遭到虐待和在拘押时遭到暴力行为,建议该国政府进行监测,并采取行动,以保护移徙工人不受虐待和暴力行为,并防止这种暴力行为。⁴⁶

D. 拉丁美洲和加勒比经济委员会

44. 自大会第 52/97 号决议通过以来,拉加经委会拉丁美洲人口统计中心(拉美人口中心)一直同国际移徙组织合作审查人口普查资料,并确认该区域内男女的主要移徙形式。编制了关于此事的两份研究报告,⁴⁷ 其中一份已提交由移徙问题区域协商组(由中美洲和北美洲各国政府组成)举办的一次关于此问题的区域讨论会。两份研究都指出,妇女的移徙稳定成长,在某些方面还超过移徙的男子,特别是从安第斯区域前往美利坚合众国的妇女。这些研究也指出,除了美国的事例以外,移徙女工比移徙男工较少融入接受国的劳动力队伍,她们主要在社会、家庭和个人服务部门工作。

E. 联合国粮食及农业组织

45. 粮农组织的方案包括促进农村妇女的活动,特别是有关贫穷方面的活动,但是作为一个处理粮食和农业问题的专门机构,粮农组织除了从事旨在舒缓农村妇女的贫穷问题的方案方面对移徙女工发生影响外,并未直接涉及对移徙女工的暴力行为问题,也没有对有关其预防的具体战略和活动。

F. 国际劳工组织

46. 劳工组织对移徙女工问题的响应包括广泛的活动,例如各种项目、机构间活动、订立标准和支助禁止对移徙女工作出暴力行为的机制;在因特网设置数据基以及编写关于这个问题的立场报告。

47. 1997 年,劳工组织制订了一个关于改善移徙女工的工作条件和福利的项目,特别侧重菲律宾和印度尼西亚打算移居外国从事家庭佣工的妇女。现已进行关于移徙女工的就业前训练和资料提供所涉影响和效用的小规模需求评估。就菲律宾而言,在菲律宾海外就业局的协作下,这项调查后出版了一份供菲律宾工人使用的手册,以英文和两种当地语文印行,使他们得以就移徙问题作出较深思熟虑的决定。⁴⁸ 另外也将该手册简化,以卡通形式分发给可能的移居外国的人。

48. 劳工组织移徙方案推动了一个新的机制,以研究虐待移徙工人的形式或行径,此一机制已获劳工组织理事会第二百六十五次会议通过。该机制的目的是提供替代的行动办法,以便让劳工局解决移徙工人遭持续和广泛虐待的案件。这个机制尚未开始使用,它的促成因素是由于劳工局获悉,移徙工人受到广泛虐待以公约为基础的劳工组织尚未察觉。

49. 劳工组织移徙方案也主动创设一个移徙工人数据基,其中一小部分可在因特网上检索,其目的是在提供关于移徙者的生活和工作条件的数量和质量方面的资料。

50. 执行各项公约和建议专家委员会在 1999 年 6 月向国际劳工大会第 87 届会议提出了一项概览,⁴⁹ 讨论劳工组织在国际移徙工人领域内的标准(第 97 和 143 号公约,以及第 86 和 151 号建议)。概览强调这些标准对移徙女工特别相关,建议采取新措施,确保这类工人受到保护。

51. 劳工局女工问题特别顾问办事处也编制了一份“关于职业领域的对妇女的暴力行为”和“劳工调动问题”的立场报告,其中也讨论了对移徙女工的暴行为等问题。

G. 提高妇女地位国际研究训练所

52. 1999 年提高妇女地位研训所委托斯里兰卡的马尔加研究所进行一项妇女劳工临时迁徙问题的调查研究。提高妇女地位研训所还与国际移徙组织合作委托孟加拉国进行相同的研究。两项研究的成果将提交定于 1999 年 8 月 30 至 31 日在日内瓦举行的提高妇女地位研训所/移徙组织联合专家组会议。⁵⁰

H. 联合国人权事务高级专员办事处

53. 由于许多移徙女工可能是被贩卖的,同时由于国家和区域各级反对贩运的倡议可能侵犯了成年妇女离开祖国寻找工作机会或合法移徙到另一国家的权利,人权事务高级专员办事处在其广泛的反对贩运人口方案背景下,加强了对于对移徙女工暴力问题的重视,并增调了工作人员处理这一问题。铭记所有妇女的基本权利都应受到尊重的原则,高级专员清楚地了解:不论是否被贩运,从事卖淫的移徙妇女的人权都特别易于受到侵犯,成为剥削的对象。

54. 对于两份交由拟订一项打击跨国有组织犯罪公约特设委员会⁵¹审议的议定书草案,高级专员提出了她的意见。高级专员敦促委员会考虑移徙者,尤其是非正规或非法移徙者,具有特别的脆弱性,并认为在拟订关于私运移徙者的议定书时,有必要确保保护他们的权利。高级专员还谈到了在南亚区域合作联盟(南盟)制定关于预防和打击贩运妇女和儿童卖淫公约的同时,应考虑移徙女工的问题。

I. 联合国儿童基金会

55. 虽然儿童基金会并未积极参与具体针对移徙女工暴力问题的方案,但是基金会根据《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》的精神制定的广泛的人权问题框架已讨论了这一问题,并致力于尊重、促进和保护女童和妇女及其一切活动。儿童基金会支持各项鼓励女童接受教育的倡议,特别是初级教育,在女童以及家庭佣工需要特别保护时向她们提供援助,并认为对妇女和女童的暴力问题对于移徙女工暴力问题也是重要的。

J. 联合国教育、科学及文化组织

56. 教科文组织并无关于移徙女工暴力问题的具体方案,但该组织的若干活动与对妇女和女童的暴力有关。特别是,教科文组织的一些方案是对妇女和女童进行关于人权、不受基于性别歧视的权利以及不受暴力和性剥削等问题的教育。教科文组织还与其他联合国机构以及非政府组织合作,致力于消除贩运妇女和女童。

K. 联合国妇女发展基金

57. 移徙女工暴力问题是妇发基金总的对妇女暴力问题工作的一部分,具体通过妇发基金的赋予经济权力方案以及消除对妇女暴力行为支援行动信托基金⁵²进行工作。妇发基金所支持具有特殊意义的项目重点涉及移徙女工缺少信息,因而容易遭受暴力打击的问题。这些项目有:非政府组织在菲律宾和菲律宾移徙女工合作,组织包括使用录象带进行的教育讲习班项目。还将支持一个旨在改善移徙到东亚和中东的家庭佣工所面临的局面的项目。除使用了国家、区域和国际各级的各种机构致力于改善支助服务和提供信息的工作外,还将作为项目的一部分,建立一个支持移徙妇女的小组,倡导批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

L. 联合国人口基金

58. 人口基金关于移徙女工暴力问题的活动是在其涉及基于性别的暴力问题的工作下进行的,其工作重点处于边缘化的妇女和易受伤害的妇女,包括难民、国内流离失所者和往往无法通过正常渠道和机构获得服务和信息的移徙妇女。

59. 人口基金对这些群体的支助的方向是关于信息、教育和提高认识的活动,为保健提供者、执法人员、社会工作者和其他小组提供培训,以及各种倡导政策和法律改革。人口基金还致力于提供包括对暴力受害者的辅导在内的生殖保健和性保健,以及对按性别和社会经济状况分类的数据信息的发展和收集的支持。此外,人口基金一贯积极支持机构间的研究工作并支持制定关于移徙问题的协调政策。同国际迁徙工作组等机构一道,人口基金组织了1998年6月29日至7月3日在荷兰海牙举行的国际移徙和发展技术专题讨论会。专题讨论会上的报告,除其他外,讨论了移徙的女性化以及保护移徙女工人权的必要性等问题。

60. 在人口基金的努力下,哥斯达黎加的移徙女工获得了援助,人口基金对社会保障基金的支持使在非正规部门从事家务劳动的来自尼加拉瓜的成人妇女得以获得生殖保健服务。人口基金支助的在若干亚洲方案国家里的流动生殖保健诊所也使移徙女工获益,特别是农业部门的女工,同样,非政府组织推动的社区级为包括边缘化城市地区和自由贸易区的移徙妇女在内的贫苦妇女的方案也是如此。

M. 世界卫生组织

61. 虽然卫生组织具有一项预防对妇女暴力的方案,其中包括实施一项关于妇女保健和暴力的多国研究、制定跨文化对妇女暴力行为的衡量方法以及对预防妇女暴力的干预和对经受暴力的妇女的照顾的干预的审查,但是,该项方案尚未具体集中解决对移徙妇女施加暴力的问题。

五. 国际移徙组织

62. 考虑到移徙妇女日益增加,以及她们由于性别因素所处的不利地位,国际移徙组织正在制定各种方案,进行各种活动以解决她们关切的问题。其中有:为提高可能移徙的妇女的能力,进行语言培训和提供文化适应的服务。例如,国际移徙组织为协助孟加拉国女护士提供英语培训,男女契约工也接受了关于在海外工作环境中的沟通技巧培训以及在可能的接受国中的权利和义务的培训。国际移徙组织还协助菲律宾劳工部和海外工人就业局在提高技能、语言培训和文化适应方面的工作。它还支持编写菲律宾移徙女工关于移徙劳工的权利和现实的基本生存手册,该手册讨论了权利、工作合同等问题,并就如何和何时提出关于虐待和侵犯权利的申诉提供咨询意见。国际移徙组织还为来自克罗地亚、前南斯拉夫、肯尼亚和越南等国 22 000 名以上获得加拿大永久居留权的移徙者组织培训课程。

六. 结论

63. 一般来说,虽然对妇女的暴力行为问题显然是会员国的关切事项,⁵³但是,来自会员国的反应很少,说明对移徙女工的暴力行为仍是以后再提出的问题。虽然若干国家已就解决对妇女暴力行为的措施、包括工作场所的暴力行为的措施提交报告,也具报关于协助移徙者(包括移徙工人)的措施,但是很少有报告论及解决对移徙女工暴力行为的具体问题。采取了上述措施的国家主要重点在于传播信息以及提高可能的移徙者和他们的雇主的认识。

64. 正如秘书长在关于这一问题的报告⁵⁴中所指出的,仍然十分清楚的是,需要更广泛的有关移徙女工状况的信息和数据,以便采取具体的策略。分析会员国对《北京行动纲要》执行情况调查表的反应应有助于扩大信息基础,以便制定策略。新设立的移徙者人权问题特别报告员也为收集包括女工在内的移徙问题的全面信息提供了重要的手段。特别报告员在索取信息和分析信息时应考虑性别观点,并对移徙女工遭到歧视和暴力的事件给予特别重视,这是很重要的。

注

¹ 大会第 45/158 号决议,附件。

² 联合国《条约汇编》,第 212 卷,第 2861 号。

³ 改称促进和保护人权小组委员会。

⁴ A/CONF/157/24 (Part I)第三章。

⁵ 第 217 A(三)号决议。

⁶ 伯利兹、哥斯达黎加、克罗地亚共和国、日本、科威特、马尔代夫共和国、墨西哥、菲律宾共和国、俄罗斯联邦、新加坡、阿拉伯叙利亚共和国、特立尼达和多巴哥。

⁷ 拉加经委会、粮农组织、劳工组织、教科文组织、人口基金、儿童基金会、卫生组织。

⁸ 国际移徙组织回应了秘书长索取资料的要求。

⁹ 见 A/49/345;A/50/378;A/51/325;A/52/356。

- ¹⁰ 《大会正式记录,第二十一届特别会议,补编第1号》(A/S-21/2)。。
- ¹¹ E/CN.9/1999/PC/4。
- ¹² 见 Lin Lean Lim 著“国际移徙产生因素的分析:出现移徙妇女的过程”,提交 1998 年 6 月 29 日-7 月 3 日在荷兰海牙举行的关于移徙与发展的技术专题讨论会,第 IV/3 号论文。
- ¹³ 阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、佛得角、哥伦比亚、埃及、墨西哥、摩洛哥、菲律宾、塞内加尔、塞舌尔、斯里兰卡、乌干达。
- ¹⁴ 第 87(1)条。
- ¹⁵ 哥斯达黎加《宪法》第 68 条;克罗地亚共和国,《外国国民劳工法》与《劳工法》。
- ¹⁶ 新加坡,1998 年 5 月 15 日《刑事法典》补编。
- ¹⁷ 见 A/54/325。
- ¹⁸ 拉丁美洲社会科学学会最近的研究报告,“青少年妇女以及在哥斯达黎加和尼加拉瓜之间的移徙问题”。
- ¹⁹ A/S-21/5/Add.1,第 24 段。
- ²⁰ 《第四次妇女问题世界会议的报告,北京,1995 年 9 月 4-15 日》(联合国出版物,销售品编号 E.96.IV.13)附件二,第一章,决议一。
- ²¹ 《经济及社会理事会,正式记录,1998 年,补编第 7 号》(E/1998/27),第一章。
- ²² E/CN.4/1998/74 和 Add.1。
- ²³ 接获来自塞浦路斯、芬兰、海地、约旦、毛里求斯、墨西哥、摩洛哥、菲律宾和俄罗斯联邦的答复。
- ²⁴ 接获来自国际移徙组织的答复。
- ²⁵ 接获来自人权倡导者协会和世界基督教女青年会的答复。
- ²⁶ 接获来自联合国秘书处新闻部、联合国儿童基金会和联合国教育、科学及文化组织的答复。
- ²⁷ E/CN.4/1998/76;E/CN.4/1999/80。
- ²⁸ E/CN.4/1998/76,第 71 段。
- ²⁹ E/CN.4/AC.46/1998/5。
- ³⁰ E/CN.4/1999/80,第 95 段。
- ³¹ E/CN.4/1997/71/Add.2,第 7 段。
- ³² E/CN.4/1997/71/Add.2,第 17-38 段。
- ³³ 同上,第 18-26 段。
- ³⁴ 同上,第 29、32-33、35 段。

- ³⁵ 同上,第 69 段。
- ³⁶ E/CN.4/1998/79,第 47-48 段。
- ³⁷ E/CN.4/1999/68,特别报告员在其 1995 年提交人权委员会的初步报告(E/CN.4/1995/42,第 77-85 段),以及其于 1997 年提交委员会的报告(E/CN.4/1997/13,第 54-58 段)都全面阐述了对移徙女工的暴力问题。
- ³⁸ E/CN.4/1999/68,第 132 段。
- ³⁹ E/CN.4/Sub.2/1998/14,第 26-54 段。
- ⁴⁰ E/CN.4/Sub.2/1999/17,第 62-66 段。
- ⁴¹ E/C.12/1998/26,第 65-94 段。
- ⁴² 同上,第 77 段。
- ⁴³ 《大会正式记录,第五十三届会议,补编第 38 号》(A/53/38/Rev.1),第一部分,第 296 段。
- ⁴⁴ 同上,第 333 和 346 段。
- ⁴⁵ 《大会正式记录,第五十四届会议,补编第 38 号》(A/54/38),第一部分,第 236-238 段。
- ⁴⁶ 同上,第 326-328 段。
- ⁴⁷ 一项根据安第斯地区人口统计作出的国际移徙问题的研究:“北美和中美的移徙与发展:综合观点”(LC/Dem/G.187)。
- ⁴⁸ 《目的地中东:菲律宾家庭佣工手册》,马尼拉,(坎隆干中心基金会,1997 年)。
- ⁴⁹ 第 87 (三)号报告,(IB)。
- ⁵⁰ A/54/341。
- ⁵¹ A/AC.254/16。
- ⁵² 见大会决议第 50/166 号。
- ⁵³ E/CN.6/1998/6,第 76-90 段和 E/CN.6/1999/2/Add.1,第 24-27 段。
- ⁵⁴ A/52/356,第 49 段。