



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
2 November 2011
Chinese
Original: English

保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会

第十五届会议

2011年9月12日至23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

阿根廷

1. 2011年9月12日至13日，委员会举行了第167及第168次会议(CMW/C/SR.167和168)，审议了阿根廷提交的初次报告(CMW/C/ARG/1)，并于2011年9月20日至21日举行了第179次和180次会议，通过了如下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交了虽延迟的初次报告，并赞赏与该代表团举行的建设性对话。委员会感谢缔约国对问题清单的详细答复，以及代表团提供的综合补充资料。然而，委员会遗憾地感到，书面答复未充分提前提交。

3. 委员会注意到，大部分阿根廷籍移徙工人就业的所在国家，是一些尚未成为《公约》缔约国的国家，对这些移徙工人享有《公约》规定权利造成了障碍。

4. 委员会欢迎非政府组织为委员会审议阿根廷初次报告所作的贡献。

B. 积极方面

5. 委员会欢迎缔约国迈出的积极步骤，采取了下列法律措施：

(a) 第 25871 (2004)号移徙问题法律(“移徙法”)，承认移徙权是一项基本且不可分割的权利(第 4 条)，保护所有移徙者，包括些非正规身份移徙者，自由享有各级教育和卫生服务(第 7 和 8 条)的权利，并要求雇主不论雇员是否移徙身份，一律恪守《劳动法》(第 56 条)；

(b) 第 616/2010 号法律细则具体规定，缔约国须履行第 25871 号法律义务，包括采取措施致力于办事移徙者正规身份的措施，并依据《公约》扩大移徙工人的定义；

(c) 第 26364 (2008)号关于防止和惩治贩运人口并援助受害者的法律，界定贩运人口为联邦确定的罪行，可判处 3 至 15 年监禁，并规定了对受害者的援助；

(d) 最近修订的反贩运法，制定了对贩运者更严厉的惩罚条例，并废除了如下规定，即年满 18 岁的受害者必须举证证明他们最初并不同意参与剥削性质的活动。

6. 委员会赞赏地注意到下列体制和政策措施：

(a) 国家移徙证件标准化方案，允许大约 13,000 名非南锥共市成员国移徙者办事正规身份，并在第二阶段(“大祖国”——南锥共市方案)期间，允许批准先前已在缔约国境内常住，属南锥共市或联系国籍的 423,711 名申请人中半数以上者长期或临时居住许可；

(b) 第 1281/2007 号法令颁布了全国防止并铲除贩运人口和援助受害者方案，并于 2008 年在司法和人权事务部内建立了拯救和援助贩运受害者事务署，为受害者提供援助，直至完成在司法审理期间的出庭作证；

(c) 第 1086/2005 号法令颁布，并由司法和人权事务部下设的全国防止歧视、仇外心理和种族主义事务机构(防歧署)执行和监督全国防止歧视计划。

7. 委员会满意地注意到，缔约国批准了除《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》之外，所有的核心国际人权条约及其所有的任择议定书。

8. 委员会还欢迎，2002 年批准了《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》以及 2001 年批准了国际劳工组织 1999 年第 182 号《关于禁止和立即行动消除最恶劣童工形式公约》。

C. 主要关注问题、意见和建议

1. 一般执行措施 (第 73 和 84 条)

立法和适用

9. 委员会注意到，缔约国尚未依据《公约》第 76 和 77 条规定发表声明，承认委员会受理缔约国和个人来文的主管职责。

10. 委员会鼓励缔约国加紧努力，争取国会批准依据《公约》第 76 和 77 条规定发表声明。

11. 委员会注意到缔约国尚未批准劳工组织第 97 号(1949 年经修订的《移民就业公约》或 1975 年第 143 号《关于恶劣条件下的移徙和促进移民工人机会和待遇平等公约》)。

12. 委员会请缔约国考虑批准劳工组织第 97 号和第 143 号公约。

数据收集

13. 委员会遗憾地感到，缺乏关于某些与移徙相关问题，诸如所有移徙，包括那些非正规身份移徙工人及其家眷人数、就业及享有基本服务状况的全面资料和统计数字。委员会提醒指出上述这些均是了解缔约国境内移徙者境况和评估《公约》执行情况必不可缺的资料。

14. 委员会请缔约国的下次定期报告分类列入关于缔约国境内移徙工人及其家眷，包括非正规身份移徙工人及其家眷人数、移徙工人的就业领域及条件，和移徙工人及其家眷享有《公约》和《移民法》所规定各项权利的情况资料。鉴于确切资料倘不完备，若能得到基于研究报告或评估概算的数据，委员会亦表感谢。

关于《公约》的培训和宣传

15. 委员会注意到缔约国提供了就移徙和人口贩运问题对政府人员展开培训的情况资料。然而，委员会关切地注意到，法官、检察官、警察、国民宪警、移民事务人员、劳工监察员社会工作人员，以及其他从事移徙工人事务的公务员对《公约》条款的了解有限。

16. 委员会建议缔约国：

(a) 继续并加紧努力对联邦、省市各级法官和其他主管移徙工人事务的人员开展关于《公约》内容和适用性的系统性培训；

(b) 确保移徙工人及其家眷可切实了解他们依据《公约》和《移民法》规定应享有的权利；

(c) 继续与民间社会组织携手开展工作，以在所有利益攸关方之间宣传和促进《公约》。

2. 一般原则 (第 7 和 83 条)

不歧视

17. 委员会还注意到缔约国提供了防歧署调查歧视移民投诉的情况。为此，委员会关切，一些报告揭露的针对非洲和邻近国家，特别是对塞内加尔、多民族玻利维亚国和巴拉圭等国移民的歧视态度，传媒报导把移民与犯罪和滥用社会福利牵扯在一起、政客们发表仇外心理的言论，以及学校对移民儿童的歧视现象。

18. 委员会建议缔约国：

(a) 从政治言论以及传媒着手，采取先期性措施，严格运用刑事法条款，加强执法人员、政治人物、记者和广大公从对上述歧视性行为的认识，消除歧视移徙工人及其家眷的陈规陋习；

(b) 公开谴责歧视移徙工人及其家眷的行径，提醒传媒有责任抨击这些歧视行为，并促进传媒及其它相关利益攸关方自觉遵循行为守则；

(c) 确保教师尊重移徙儿童的尊严和文化特征，向相关主管当局举报任何歧视移徙儿童的行为，并促进树立容忍并尊重多样性的风尚。

3. 全体移徙工人及其家眷的人权 (第 8 至 35 条)

19. 委员会虽注意到缔约国代表团解释称 2010 年 12 月 7 日，布宜诺斯艾利斯市强行驱逐 Parque Iberoamericano 占居者的行动，与其中有些占居者是移民无关，然而委员会却严重关切，在警察执行驱逐行动期间，24 岁的巴拉圭人，Bernardo Salgueiro，和 28 岁的玻利维亚人，Rosemary Chura Puña，遭杀害的事实。委员会还关切，2010 年 12 月 9 日，在邻近街区公民与 Parque Iberoamericano 占居者之间发生的冲突期间，38 岁的玻利维亚人 Juan Quispe，中弹死亡事件。委员会更关切布宜诺斯艾利斯市政首脑，非但没有调解这场冲突，反而公开将移民与诸如贩运行为之类的罪行诬为一谈。

20. 委员会促请缔约国：

(a) 着手及时和公证地调查对上述 Parque Iberoamericano 占居者遭杀害事件，追究并充分惩处责任者；

(b) 对公务人员开展人权培训，确保尊重所有移徙工人及其家眷的权利；

(c) 提高决策者对自身防止仇外心理行为和暴力行为责任的认识，并确保他们积极参与在联邦，省市各级落实全国防止歧视计划，以及其它各类防范仇外心理的方案。

21. 委员会关切非正规身份移徙工人往往遭受强迫劳动、虐待和剥削的情况，包括报酬不足、工作时间极长，和对其行动自由的限制，从事纺织业，农业和充当家庭雇佣的移徙工人境况更糟。委员会还关切，充当家庭雇佣的非正规身份移徙妇女，由于其经济上的依附状况及其诉诸司法补救措施的途径有限，尤其易遭受雇主的剥削、性暴力和性骚扰之害。

22. 委员会建议缔约国：

(a) 增强劳工巡察和罚款及其它惩罚的力度，谨防雇主，特别在非正式经济领域内剥削移徙工人，或致使移徙工人遭强迫劳动和侵害的情况；

(b) 监督纺织业、农业和家庭雇佣方面的招聘做法，确保移徙工人享有与国民同等的工作条件；

(c) 通过进一步加强办理移徙工人正规身份的程序及专业培训机会，拓宽移徙工人进入正规部门就业的途径；

(d) 参照委员会关于家庭雇佣问题的第 1 (2010 年)号一般性意见，确保移徙女工，特别是家庭女佣可诉诸投诉雇主的有效机制，并追究和惩处侵害移徙女工的责任者。

23. 委员会关切国家移民局(移民局)基于如拿不出得到确认的边境口岸合法入境的证据之类，无法准予移民合法入境或滞留的法律阻碍因素(《移民法》第 29 条)下达驱逐令时，并不考虑个人、家庭和专业情况，或移民已在缔约国境内居留期的长短。委员会还关切，除了南锥共市和联系国的国民外，既不管移民局没有统一的数据库，也不管边境口岸往往缺乏充分设备来登记合法入境的移民，且通常亦不告知移民必须保管好其入境证件的情况下，缔约国以移民无法提供合法入境证明为由下达驱逐令，将举证责任推到了移民身上。为此，委员会指出，许多塞内加尔移民途经巴西非法进入缔约国境内，而且在达喀尔并未开设阿根廷使馆，移民们无法获得入境签证。

24. 委员会建议缔约国：

(a) 确保在下达驱逐令之前，让无法证明其合法入境的移徙工人有充分时间，根据《移民法》第 61 条，凭相关旁证申请居住权；

(b) 确保移民局形成对所有通过缔约国经确认的口岸合法入境的移民进行统一的登记，并告知入境者必须保管好可用于申请合法居住的入境证件；

(c) 加强双边谈判，以找到一个解决非法进入缔约国境内塞内加尔移民问题的办法，以期确保这些移民不会长期处于非正规身份状况。

25. 虽然注意到《移民法》和第 616/2010 号法令规定了防驱逐的保障条款，诸如对所有驱逐令自动进行司法审查和移民有权就移民局裁决提出上诉，并提供免费法律援助，委员会则关切，在最终判决下达之前，即不再延长临时居住许可，可使移民陷入非法和易受害的境地。

26. 委员会建议缔约国，在对移民局关于移民是否可合法在境内居留的裁决提出上诉，有待行政司法主管机构裁决期间，延长其在境内的临时居住许可期。

27. 委员会虽注意到《移民法》第 7 和 8 条保障每位移徙工人及其家眷，不论身份如何，都有权接受各级免费教育和保健服务，并要求各学校和卫生主管机构为移民提供有关办理合法身份程序的指导和咨询，然而，委员会关切，倘若移民没有国民身份证，学校往往拒绝招收移徙儿童，而卫生设施亦不予收治。

28. 委员会建议缔约国继续并扩大对学校 and 卫生行政人员展开有关移徙工人及其家眷，包括非正规身份移徙工人及其家眷，依据《公约》和《移民法》规定应享有的教育和保健等权利；关于依据移民局之外的证件确定移民身份和办理移民正规身份程序的培训。

4. 具有登记证件或正规身份移徙工人及其家眷的其它权利 (第 36 至 56 条)

29. 委员会在欢迎 1602/2009 法令颁布对贫困家庭子女普遍补贴的同时，委员会关切地注意到，为使移徙家庭符合资格，父母和子女必须至少在缔约国境内居住满三年，但阿根廷籍的子女除外，即使子女为阿根廷籍，居住规定仍对父母适用，他们必须向移民局证明他们系在境内合法居住的外籍人。委员会还关切，尽管 2007 年 9 月 4 日最高法院针对某残疾福利案下达的判决书裁定，居住满 20 年期限的规定不符合宪法，然而，移徙工人要满足以下极严格的居住年限规定：才可为生育七至更多名子女母亲申请不缴费的养恤金(第 23746 号法律和第 2360/1990 号法令规定：15 年)；申请残疾养恤金(第 18910 法律和第 432/1997 号法令规定：20 年)；或申请老年养恤金(第 13478 号法律和第 582/2003 号法令规定：40 年)。

30. 委员会建议缔约国：

(a) 审查对不缴费养恤金社会福利规定的居住期年限，以期确保这些规定符合《移民法》第 5 和 6 条及国家宪法；

(b) 根据第 26061 (2005)号《儿童和青少年权利综合保护法》，这项涵盖缔约国全境所有儿童的法律，考虑延长为非正规身份移徙工人子女提供的普遍子女补贴；

(c) 考虑延长处于社会极端弱势境况的非正规身份移徙工人及其家眷享有的不缴费的社会福利。

5. 促进与国际移徙工人及其家眷相关的良好、平等和人道且合法的条件
(第 64-71 条)

31. 委员会关切地注意到，缔约国是一个移徙，特别是为了色情和劳动剥削，贩运妇女和儿童的目的地国。缔约国虽通过拯救和援助贩运受害者事务署，竭力打击人口贩运行为并为受害者提供包括法律、医药、心理和社会援助和庇护所等援助，而且一旦受害在司法审理期间出面作证，即可得到社会发展部下设国家儿童、青少年和家庭事务秘书处的援助，但，委员会关切如下：

- (a) 对贩运者的追究和判罪率低，而且判刑宽松；
- (b) 联邦、省市各级执法主管机构之间在反贩运事务方面缺乏协调配合；
- (c) 执行反贩运措施的警官和其他公务员，特别是省级警官和公务员收受贩运者的贿赂并与之暗中勾结；
- (d) 主要在布宜诺斯艾利斯省和市开展业务的拯救和援助贩运受害者事务署资金匮乏，而且收容贩运受害者的庇护所数量不足；
- (e) 受害者身份识别和查询机制的效率有限。

32. 委员会回顾贩运人口，特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员的建议(A/HRC/17/35/Add.4, 第 93 至 96 段)并建议缔约国：

- (a) 继续为法官、检察官、警官和边境警卫开展关于移徙事务和贩运问题；受害者身份识别、保护和援助；为受害者着想的调查手法；和严格适用(第 26364 号)法的培训；
- (b) 增强联邦、省市主管机构落实反贩运措施的工作；
- (c) 将同谋参与贩运罪行的公务员送上法庭，并对各级警官，特别是省级警察开展反腐培训；
- (d) 为拯救和援助贩运受害者事务署和国家儿童、青少年和家庭事务秘书处拨出充分资金；将上述两机构的业务和庇护所扩大延伸至各省；并支持为受害者提供康复和援助的非政府组织；
- (e) 为遭贩运受害者，包括来自非南锥共市国家的受害者，提供办理合法身份的机会；
- (f) 颁布一些核查单和规程，并培训边境警卫、劳工巡察员和移徙事务及其他执法事务人员，以确保及时辩明贩运受害者的身份，并将那些需要保护的人移交庇护程序；
- (g) 颁布设有可衡量指数和指标的国家行动计划。

33. 委员会欢迎为来自南锥共市和联系国移徙者开设的办理合法身份方案(Plan de Regularización Documentaria “大祖国”), 以及为来自非南锥共市国家, 但按就业合同前来的移徙者办理合法的身份(移民局第 40164/2007 号条例)。然而, 委员会关切地注意到:

(a) 在“大祖国”方案下, 将近有 200,000 名申请者无法完成办理合法身份的程序;

(b) 一些诸如, 获取关于合法化程序信息的途经有限、行政费用、规定得有长期居住处, 以及延长居住许可必须出示合法入境证件等, 阻碍办理合法身份程序的行政壁垒;

(c) 办理合法身份的程序排斥了从事个体经营的移徙工人, 和无就业合同的非南锥共市国家移徙工人;

(d) 对于来自非南锥共市国家移徙工人, 并无基于人道主义原因办理合法身份的标准。

34. 委员会建议缔约国:

(a) 确保非正规身份移徙工人及其家眷可切实了解有关现行办理合法身份程序的信息;

(b) 通过延长申请人的限期, 削减行政费和规定所需证件, 并简化办理合法身份的程序, 为移徙工人办理合法身份提供便利;

(c) 参照《公约》第 2 条(h)款和 616/2010 号法令第 23 条, 审查“移徙工人”定义, 确保该定义涵盖从事个体经营的工人, 以使来自非南锥共市国家的个体经营移徙者得以进入办理合法身份的程序;

(d) 考虑在批准来自非南锥共市国家的移徙工人居住许可的理由中, 列入人道主义的标准。

6. 后续行动和宣传

后续行动

35. 委员会请缔约国在第二次定期报告中列入详细资料, 阐明为后续实施结论性意见所载建议采取的措施。委员会建议缔约国采取一切适当措施, 确保这些建议得到落实, 包括将这些建议转发给政府、国民议会和司法机构及各地方当局成员供考虑并采取行动。

36. 委员会鼓励缔约国继续努力争取民间社会组织参与编撰第二次定期报告的工作。

宣传

37. 委员会还请缔约国广泛宣传本结论性意见，包括向各公共机构和司法机构、非政府组织及其他民间社会成员开展宣传，并采取步骤致使海外侨居的阿根廷籍移民和缔约国境内的外籍移徙工人均对之家喻户晓。

7. 下次定期报告

38. 委员会请缔约国在 2016 年 10 月 1 日前提交第二次定期报告。
