保护所有移徙工人及其
家庭成员权利国际公约

Distr.: General
31 May 2016
Chinese
Original: English

保护所有移徙工人及其
家庭成员权利委员会

关于土耳其初次报告的结论性意见 *

1. 委员会在 2016 年 4 月 14 日和 15 日举行的第 314 次和第 315 次会议(见 CMW/C/SR.314 和 315)上审议了土耳其的初次报告(CMW/C/TUR/1)。在 2016 年 4 月 22 日举行的第 325 次会议上通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国通过答复报告前问题单(CMW/C/TUR/QPR/1)提交初次报告。委员会还欢迎土耳其常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表 Mehmet Ferden Çarýkçý 率领的大型跨部门代表团在对话期间提供的补充资料。代表团成员包括劳动和社会保障部、司法部、国家教育部、移民管理总局、监察员机构和土耳其常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团等各方代表。

3. 委员会赞赏与代表团进行的建设性对话。但委员会感到遗憾的是，初次报告直至 2016 年 4 月 8 日才提交，以致时间过于仓促，无法及时译成委员会各工作语文，而委员会也无法对报告进行充分的审议。

4. 委员会了解到，土耳其作为移徙工人原籍国，已经在保护海外国民的权利方面取得了进展。但委员会也注意到，缔约国作为过境国和目的地国，在保护移徙工人权利问题上还面临着若干挑战。

5. 委员会注意到，一些雇用土耳其移徙工人的国家以及许多移民经缔约国境内前往的国家尚未加入《公约》，可能使这些工人在享有《公约》所载权利方面遇到障碍。

* 委员会在第二十四届会议(2016 年 4 月 11 日至 22 日)上通过。

B. 积极方面

6. 委员会欢迎缔约国努力增进和保护土耳其海外移徙工人的权利，尤其是在社会保障权和投票权方面。

7. 委员会赞赏地注意到缔约国批准或加入下列文书：

(a) 《残疾人权利公约》，2009 年 9 月；《残疾人权利公约任择议定书》，2015 年 3 月；

(b) 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》，2011 年 9 月；

(c) 《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》，2006 年 11 月；

(d) 《旨在废除死刑的公民权利和政治权利国际公约第二项任择议定书》，2006 年 3 月；

(e) 《关于无国籍人地位的公约》，2015 年 3 月；

(f) 欧洲委员会《关于采取行动打击贩卖人口行为的公约》，2016 年 1 月；

(g) 欧洲委员会《保护儿童免遭性剥削和性虐待公约》，2007 年 10 月；

(h) 《欧洲社会宪章》，2007 年 6 月；

8. 委员会欢迎缔约国通过以下立法措施：

(a) 关于在 2016 年 3 月 18 日欧洲联盟与土耳其达成协议之后被缔约国重新接纳的叙利亚人可经申请再次获得临时保护的条令，2016 年 4 月 7 日；

(b) 关于执行《外国人与国际保护法》的条令，2016 年 3 月 17 日；

(c) 关于打击人口贩运活动和保护贩运受害者的条令，2016 年 3 月 17 日；

(d) 关于已经获得临时保护的外国人工作许可的条令(第 8375 号)，2016 年 1 月 15 日；

(e) 关于临时保护的条令(第 6883 号)，2014 年 10 月 22 日；

(f) 教育部关于外国人教育设施的通令(第 2014/21 号)，2014 年 9 月 23 日；

(g) 《外国人与国际保护法》(第 6458 号)，2013 年 4 月 11 日；

(h) 修订《选举和选民登记法》和某些法令的法令(第 6304 号)，2012 年 5 月 9 日；

(i) 关于外国籍学生的通令(第 2010/48 号)，2010 年 8 月 16 日；

(j) 关于社会保障和普及医疗保险的法令(第 5510 号)，2006 年 3 月 31 日；

9. 委员会还欢迎缔约国采取以下体制和政策措施：

(a) 通过含有移民问题专章的第十个国家发展计划(2014 年至 2018 年)；

(b) 2014 年通过关于非正常移徙问题的战略文件和国家行动计划；

(c) 2013 年在内政部下设移民管理总局；

(d) 2010 年 4 月 6 日设立海外土耳其人和相关社区办事处。

C. 阻碍《公约》实施的因素

10. 委员会认识到，缔约国目前在临时保护措施之下接待了 270 多万叙利亚国民并且自 2011 年以来一直向他们提供应急援助，从而对缔约国的资源和基础设施造成巨大压力。委员会赞扬缔约国在第二次世界大战以来全球最大的、由阿拉伯叙利亚共和国境内冲突引起的人道主义危机中向叙利亚国民提供巨大支持。

D. 关注的主要问题和建议

1. 一般执行措施(第 73 和第 84 条)

立法和适用

11. 委员会欢迎缔约国采取步骤，通过立法、包括 2013 年《外国人与国际保护法》(第 6458 号)保护移徙工人的权利。但委员会关注的是：

(a) 缔约国没有做出足够努力确保在所有相关的本国立法中反映《公约》的各项规定；

(b) 根据《外国人与国际保护法》第 260161 条第(1)款的措辞，获得医疗、教育、就业、社会救助、口译和类似服务的保障似乎取决于自由裁量，不是强制性的；

(c) 移徙工人、包括处于临时保护下的人，工作许可的申请程序冗长，从而促使雇主聘用无证件移徙工人；

(d) 在认可专业证书方面的严格程序规则和挑战，导致移徙工人受雇于不符合自己专业和学历背景的工作，包括受雇为非技术工人。

12. 委员会建议缔约国采取必要步骤，确保本国法律和政策符合《公约》的规定，并考虑在申请工作许可和承认外国专业证书方面采取简化程序。

13. 委员会对于没有资料说明国内法院适用《公约》的情况表示关注。

14. 委员会请缔约国在第二次定期报告中提供资料说明国内法院适用《公约》的情况。

声明和保留

15. 委员会关注的是，缔约国根据《公约》第 15、40、45 和 46 条做出的声明和保留可能妨碍移徙工人充分享有《公约》所载各项权利。

16. 委员会建议缔约国采取必要步骤撤销关于《公约》第 15、40、45 和 46 条的声明和保留。

第 76 至第 77 条

17. 委员会注意到，缔约国尚未根据《公约》第 76 和第 77 条做出声明，以承认委员会有权接收和审议各缔约国和个人关于《公约》所载权利遭到侵犯的来文。

18. 委员会建议缔约国考虑做出《公约》第 76 和第 77 条规定的声明。

相关文书的批准

19. 委员会赞扬缔约国批准大多数主要国际人权条约以及一些国际劳工组织文书。但委员会注意到，缔约国尚未批准《保护所有人不受强迫失踪国际公约任择议定书》、《经济，社会、文化权利国际公约任择议定书》、《儿童权利公约关于来文程序的任择议定书》或以下国际劳工组织文书：1949 年《移民就业公约》(修订版)(第 97 号公约)、1970 年《确定最低工资公约》(第 131 号公约)、1975 年《移徙工人(补充规定)公约》(第 143 号公约)、1997 年《私营就业机构公约》(第 181 号公约)以及 2011 年《家政工人公约》(第 189 号公约)。

20. 委员会建议缔约国考虑尽快批准或加入上述文书。

21. 尽管注意到缔约国加入了经过 1967 年《关于难民地位的议定书》修订的 1951 年《关于难民地位的公约》，但委员会关切的是，缔约国依然有一项保留来限制《公约》对欧洲委员会成员国的适用。

22. 委员会建议缔约国考虑撤消对 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书所做的关于地域限制的保留。

全面政策和战略

23. 尽管注意到缔约国在 2015 年制订《移民和庇护问题国家行动计划》与《非正规移民问题战略和国家行动计划》，但委员会感到遗憾的是，缔约国尚没有提供充分资料说明为落实《公约》而采取的具体措施。

24. 委员会建议缔约国根据《公约》规定并考虑到性别差异，通过和贯彻一项全面的移民政策并为之配备适足资源。委员会敦促缔约国在第二次定期报告中提供最新资料及统计数字，以说明在法律和实践两方面采取哪些具体措施落实《公约》所载的移徙工人权利。

协调

25. 尽管欢迎缔约国于 2013 年在内政部下设移民管理总局以及设立移民顾问委员会和移民政策委员会等其他协调机制，但委员会关注的是，负责处理《公约》所载权利落实措施问题的机构和部门之间协调不足。

26. 委员会建议缔约国加大努力，包括确保为移民管理总局与其他处理移民问题的主要机构提供适足的人力、财力资源以及能力，改进政府各部委及各级机构之间的协调工作，以有效落实《公约》保护的权利。

数据收集

27. 尽管赞赏缔约国努力提供关于移民流动和关于其他移民问题的数据，但委员会关注的是，缔约国的劳工移民统计数据是以零散不一的方式收集的。

28. 委员会建议缔约国建立一个汇编移徙方面定性和定量数据及资料的系统，涵盖《公约》的所有方面，把身份不正常的移徙工人情况也纳入进来；并且收集缔约国内移徙工人地位方面的详细数据。委员会鼓励缔约国按性别、年龄、国籍、出入缔约国的原因和所从事工作的种类来分列编制资料和统计数据，从而依据《可持续发展目标》的具体目标 17.18, 对相关政策及《公约》的执行工作施加有效影响。[1] 委员会还建议缔约国确保其驻外使领馆予以合作，以汇编移民数据、包括关于身份不正常的移徙工人和贩运受害者处境的数据。在无法获得确切资料的情况下(例如身份不正常的移徙工人情况)，委员会希望缔约国提供基于研究或估计的资料。

独立监测

29. 委员会欢迎缔约国在报告中提供资料，说明监察员机构有权调查移徙工人、包括身份不正常的移徙工人在内的所有投诉。但委员会关注的是：

(a) 监察员机构无权主动发起调查；

(b) 2016 年 4 月 20 日生效的《土耳其人权与平等机构法》规定土耳其国家人权机构将成为人权与平等机构，从而削弱了监测任务，因为对于歧视案件来说，该机构将只根据申请才负责调查人权侵犯行为；

(c) 《土耳其人权与平等机构法》不完全符合《关于增进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)。此外，国家机构的职能及财政独立问题可能损害其作为依照《禁止酷刑公约任择议定书》所设的国家预防机制的工作。

30. 委员会建议缔约国寻求联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的技术援助，以确保：

[1] 大会于 2015 年 9 月 25 日在第 70/1 号决议中通过了《2030 年可持续发展议程》，其中包括 17 项可持续发展目标，而且这些目标进一步细分为具体目标。

(a) 按照《巴黎原则》，使国家机构在职能和财政上都独立于政府，包括任务范围以及提出违宪问题和监督司法机构实效的能力，并且有权调查人权相关的所有问题，包括移徙工人及其家庭成员的权利问题，不论他们身份如何；

(b) 国家预防机制完全独立，负责对移徙工人及其家庭成员被剥夺自由的所有地方、包括机场过境区进行突访；

(c) 监察员机构有权干预所有涉及移民的行政决定，包括逮捕、拘留以及关于移民身份和驱逐的决定；

(d) 在监察员制度与新的人权与平等机构之间开展整合与协调工作；

(e) 以完全透明的方式选举新的人权与平等机构，包括广泛宣传职位空缺、候选人不经政府行政部门提名。

关于《公约》的培训和资料传播

31. 尽管注意到公务员、安全部门和司法机构已经得到了人权培训，但委员会关注的是，没有专门关于《公约》及其所载权利的材料和培训计划，并且没有在所有的利益攸关方之间，包括国家、区域和地方政府机构，国内法院，提供移民程序免费法律援助的公务员，民间社会组织以及移徙工人及其家庭成员之间传播这类资料。

32. 委员会建议缔约国制定关于《公约》的教育培训方案，并使所有官员和移民相关领域的工作人员能够参与这些方案。委员会还建议缔约国确保移徙工人有机会了解《公约》所载权利，并与民间社会组织和媒体合作传播《公约》有关资料，促进《公约》的执行。

民间社会的参与

33. 尽管欢迎根据《外国人与国际保护法》成立的各协调机构实际包括了来自学术界、公共部门和非政府组织的代表，但委员会感到遗憾的是，如缔约国对问题单的书面答复所述，缔约国在报告编写过程中不能够与民间社会合作。委员会关注的是，一些在缔约国倡导人权的民间组织：

(a) 据称受到国家官员的恐吓；

(b) 据报道因为担心可能被指控偷渡移民而不敢为无证件移徙工人提供支持；

(c) 对拘留中心的探访受到限制。

34. 委员会提醒缔约国，人权维护者应受到特别保护，因为他们的工作对于增进包括移徙工人在内的所有人的人权至关重要。委员会因此强烈建议缔约国立即采取行动，允许记者、人权维护者和所有非政府组织行使言论和见解自由权，不受威胁和骚扰。委员会也促请缔约国确保对所报道的恐吓和骚扰非政府组织成

员、人权维护者或民间社会活动家的案件进行即时的独立调查，对那些为这些侵犯行为负责的人进行追究。委员会建议缔约国：

(a) 鼓励民间社会组织为移徙工人及其家庭成员提供支持，并确保民间社会组织不会因为向无证件移徙工人提供支持或与他们工作而受到处罚；

(b) 系统地邀请民间社会和非政府组织参与《公约》的履行，包括落实移民政策以及 2016 年 3 月 18 日欧洲联盟与土耳其之间达成的协议；

(c) 让民间社会组织不受阻碍地探访拘留中心，使其能够切实地为受拘留的移徙工人及其家庭成员提供支持。

腐败

35. 委员会遗憾的是，没有资料说明已经采取哪些措施防止那些负责履行《公约》的官员腐败，包括边境官员和警察腐败。

36. 委员会请缔约国在第二次定期报告中提供资料，说明已经采取哪些措施防止那些负责履行《公约》的官员腐败，包括关于调查和制裁的统计资料。委员会建议缔约国开展宣传运动，以鼓励那些称自己是腐败受害者的移徙工人及其家庭成员进行举报。

2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

不歧视

37. 尽管注意到缔约国目前正在起草一项协调(一体化)战略和国家行动计划，但委员会关注的是：

(a) 国家立法没有涵盖《公约》第 1 条第(1)款和第 7 条所列被禁止的全部歧视理由；

(b) 劳动法第 5(1)条禁止雇佣关系中的歧视，但是并没有禁止招聘阶段的歧视；

(c) 没有实际事例可用来评估缔约国根据《公约》同时为有证件和无证件移徙工人双方落实不歧视权的情况。

38. 委员会建议缔约国：

(a) 根据《公约》第 7 条采取一切必要措施，包括修改《劳动法》和其他立法，以确保缔约国领土上或管辖下的全部有证件和无证件移徙工人及其家庭成员都不受歧视地享有《公约》所承认的权利；

(b) 在第二次定期报告提供资料，以相关事例说明在这方面采取的具体措施和目前的做法；

(c) 确保官方关于非正规移民的言论考虑到他们的人权以及缔约国的国际义务，尊重、保护和落实《公约》及其他国际人权文书为他们规定的权利。

获得有效补救的权利

39. 委员会关注的是：

(a) 虽然缔约国的法律制度中存在着解决移徙工人劳动权利的规定，但是据报道，这些权利在实践中的落实取决于移徙工人聘请律师的支付能力；

(b) 在严重工伤或死亡的案件中，移徙工人很少能够获得某种补偿；

(c) 监察员机构至今从移徙工人及其家庭成员收到的投诉数量有限，而且大多数被宣布不可受理；

(d) 据报道，在土耳其的无证件移徙工人很少能够在不因其移民身份不正常而受到处罚的情况下以《公约》所载权利受到侵犯而寻求补救；

(e) 对遭受报复的恐惧、被驱逐出境的威胁以及对违反第 4817 号法令关于外国人工作许可的第 21 条而从事未登记的工作的罚款，导致无证件移徙工人不敢投诉；

(f) 在缔约国司法系统中没有为移徙工人提供关于其权利和补救措施的资料以及适当的法律咨询机制。

40. **委员会建议缔约国：**

(a) **在法律上和实践中确保移徙工人及其家庭成员、包括身份不正常者，与缔约国国民拥有同等机会，可在《公约》所载权利遭到侵犯时提出投诉和从法院获得有效补救。包括消除关于诉诸法律的障碍，比如一旦投诉则会因从事未登记的工作而遭受罚款和增加被驱逐出境的风险；**

(b) **采取措施，使移徙工人及其家庭成员、包括身份不正常者，知悉在《公约》所载权利遭到侵犯时可采用的司法及其他补救办法。**

3. 所有移徙工人及其家庭成员的人权(第 8 至第 35 条)

边境管理与过境移民

41. 委员会赞赏缔约国在政策上对于叙利亚危机期间逃离本国的叙利亚国民给予欢迎和进行登记。但委员会关注的是：

(a) 据报道，缔约国自 2016 年开始要求航空抵达的叙利亚人办理签证，并继续在与阿拉伯叙利亚共和国之间的陆地边界上建造水泥墙，把任何不需要紧急医疗的人拦截在外；

(b) 根据指称，缔约国边防卫兵不时使用实弹防止那些逃离伊拉克和黎凡特伊斯兰国推进的叙利亚国民、包括儿童穿越缔约国边境，并没有关于调查这些指称的资料；

(c) 自 2012 年以来，在缔约国近海持续发生越来越多的移民死亡事件，尽管这类事件自 2016 年 3 月以来由于缔约国通过《安全地中海项目》和《爱琴海希望行动》开展的搜救工作而有所下降；

(d) 没有充分资料说明有何具体机制和程序，以便利于在抵达缔约国的难民中查明哪些人需要根据国际人权法、人道主义和难民法提供保护，以及有何具体措施确保缔约国的移民程序能够保障弱势群体和个人的权利，比如儿童和逃离本国暴力及冲突的人的权利；

(e) 在按照 2016 年 3 月 18 日欧洲联盟与土耳其达成的协议让移民从希腊开始返回之前，缔约国没有关于接收和处理庇护申请的安排，而且没有关于防止驱回的保障措施。

42. 参照人权高专办《关于过境移徙者的状况的报告》(A/HRC/31/35)和人权高专办《关于国际边界人权问题的原则和准则》，委员会建议缔约国：

(a) 继续履行习惯国际法、国际人权法和《外国人与国际保护法》第 6 条第(1)款规定的义务，遵守不驱回原则，并且为此避免在边境上阻挡任何移民或强行遣返他们，如果那样做将使他们面临遭受迫害，酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇的威胁；

(b) 及时调查一切在缔约国边境发生的虐待和死亡事例，并采取措施防止今后发生这种侵犯人权行为，包括确保所有过境移民在遭受暴力和虐待的情况下能够诉诸司法、获得有效补救，无论这些暴力和虐待是由官员还是个人，团体或机构实施的；

(c) 制订并落实机制，以评估过境移徙者的个人处境，从而无歧视地确定其保护需求，全面贯彻国际人权、人道主义和难民法；

(d) 保障所有过境移徙儿童的人权，确保首先将其作为儿童对待，并且就具体落实过境移徙儿童最大利益的原则向所有相关机构提供在这方面的指导；

(e) 确保那些遭受过暴力、身心虐待和剥削的过境移徙者得到适当服务，包括医疗和心理服务；并向移徙者、尤其是在过境期间遭受强奸和其他形式性侵犯的女童和妇女提供与其环境和处境相应的保护和治疗，包括让她们获得基于权利的、全面综合的性健康和生殖健康信息和服务；

(f) 在所有的国际边界上建立、提供和加强适当及有效的救援服务，并且进一步加强海上搜索和救援服务，为死亡和失踪移民的家属提供协助，包括辩认和返还遗体；

(g) 通过谈判，推迟移民从希腊的遣返，直到将接收和处理国际保护申请的适当安排落实到位；

(h) 确保任何针对身份不正常的移民或偷渡移民的处理措施不对移徙工人及其家庭成员的人权造成不利影响，而且向所有移徙工人及其家庭成员提供他们所需的帮助以及正当程序保障。

劳动剥削与其他形式的虐待

43. 委员会注意到缔约国努力消除童工。然而，委员会关注的是，许多移民的儿童，不管是无人陪伴的还是与家人在一起的儿童，都参与了主要集中在农业部门的非正规劳动，长时间在恶劣条件下工作，不受法律保护，因为《劳工法》第 4 条不适用于雇用 50 名工人以下的农业企业。委员会还关注的是，最低就业年龄为 15 年岁，低于儿童通常完完义务教育的年龄。

44. **委员会建议缔约国根据《可持续发展目标》的具体目标 16.2：**

(a) **扩大对所有移徙童工的法律保护，包括保护那些在雇用 50 人或更少工人的农业企业或雇用不超过 3 人的小商店中工作的童工；**

(b) **使本国就业最低年龄的立法符合儿童正常完成义务教育的年龄，并与国际劳工组织 1999 年《关于最有害的童工形式公约》(第 182 号公约)保持一致；**

(c) **在《2016 年至 2023 年关于消除最有害的童工形式的有时限的政策和方案框架》中纳入关于童工的具体干预措施，或者为移徙童工制定一项消除最有害的童工形式的具体战略；**

(d) **加强劳动视察，尤其是非正式经济领域的劳动视察，对剥削移徙童工或致使他们遭受强迫劳动和虐待的个人或团体进行检控、处罚和制裁；**

(e) **为遭受劳动剥削的儿童提供适足的援助、保护和康复措施，包括社会心理方面的康复。**

45. 委员会关注的是：

(a) 没有数据说明缔约国移民中性暴力和基于性别的暴力、包括早婚和强迫婚姻的情况；

(b) 移徙工人及其家庭成员不了解国家的性暴力和基于性别的暴力受害者的投诉机制，而且省一级的地方当局和实际工作者不了解可对移民妇女适用缔约国关于暴力妇女侵犯行为的国家法律框架；

(c) 地方当局忽视遭受了暴力或面临暴力风险的移民妇女的保护需求；

(d) 国家没有足够能力辩明遭受了性暴力和基于性别的暴力的移民并为其提供专门服务；

(e) 在移民社区之中没有足够的方案防止性暴力和基于性别的暴力；

46. **委员会建议缔约国采取措施：**

(a) **收集关于缔约国移民的性暴力和基于性别的暴力的数据，包括早婚和强迫婚姻的数据；**

(b) 增强移徙工人及其家庭成员对性暴力和基于性别的暴力受害者投诉机制的了解，并且增强省级地方当局和实际工作者关于对移民妇女适用缔约国关于暴力侵害妇女的国家法律框架的了解；

(c) 为遭受了暴力或面临暴力危险的移民妇女的解决保护需求；

(d) 开展能力建设，以辩明遭受了性暴力和基于性别的暴力的移民并且为其提供专门服务；

(e) 在防止性暴力和基于性别的暴力的机制和方案中注重移徙工人及其家庭成员。

正当程序、拘留以及法庭上人人平等

47. 委员会注意到，根据缔约国提供的资料，无人陪伴的儿童被安置在孤儿院，在那里获得儿童保护服务。但委员会关注的是：

(a) 广泛地、越来越多地自动拘留大批身份不正常的移徙工人和寻求庇护者，包括他们的家人和儿童，而且其中许多人是在试图抵达希腊时被逮捕的；

(b) 《外国人与国际保护法》第 57 条第(2)款规定，可以为驱逐之目的对下述人员下令行政拘留：违反缔约国出入境规则，使用虚假或伪造的证件，或者没有在规定的离境期限内离开缔约国并且没有可以被接受的借口；

(c) 在拘留中心，儿童和带有儿童的家庭并不总是与成年人分开，因为迄今为止仍然往往无法获得家庭式房间；

(d) 据报道，在押的无人陪伴儿童经常得不到适合其年龄和法律地位的待遇以及儿童保护服务；

(e) 目前和计划中的拘留中心数量都在增加，而且没有资料说明在实践中按照《外国人与国际保护法》第 68 条第(3)款的规定使用行政拘留替代手段的情况。

48. 委员会建议缔约国：

(a) 根据委员会关于身份不正常的移徙工人及其家庭成员权利的第 2 号一般性意见(2013 年)，确保只作为最后措施才使用行政拘留并且推广非拘留替代措施；

(b) 迅速地完全停止以父母的移民身份为由拘留儿童，并采用拘留替代措施，让儿童在非拘禁的社区型环境中继续与家人/或监护人住在一起，同时按照儿童的最大利益以及儿童的自由和家庭生活权利解决他们的移民身地位问题；

(c) 确保继续以人道主义的、而不是安全为重的移民方针指导缔约国的所有政策和做法，包括优先采用替代措施，而不是增加拘留。

49. 委员会关注的是：

(a) 据报道，移民遭到单独监禁、移动电话被没收、禁止律师和家属探访，违反了《外国人与国际保护法》第 68 条第(8)款，并且在拘留期间遭受羞辱、暴力侵犯、酷刑和单独监禁，不被告知拘留原因、期限和他们的权利；

(b) 移民被关押在未认可为拘留中心的设施中；

(c) 包括儿童在内，都无法进行室外活动，而且食物不足、医疗不足、过度拥挤、工作人员不足以及某些遣返中心的清洁条件不足；

(d) 驱逐中心的工作人员没有得到充分培训，不能充分了解有关被剥夺自由者在拘留条件和保障方面的权利及待遇的国际人权标准和原则。

50. **委员会建议缔约国：**

(a) **切实调查所有侵犯在押移民的暴力案件和其他违反人权行为，并且为所有执法人员定期提供强制性人权培训，以防止这种侵权行为；**

(b) **确保所有被捕的移民及其家庭成员在被捕时以他们所理解的语言获知被捕原因，并且及时告知他们的权利和对他们的指控；**

(c) **确保只在正式指定的专门设施中拘留移民；**

(d) **确保在所有的拘留设施中提供适足的基本服务，包括食品、医疗保健、卫生条件和室外活动。**

51. 委员会注意到，缔约国的立法，包括《外国人与国际保护法》第 57 条第(7)款，规定在法庭上提供免费法律援助和对拘留令提出上诉的权利。但委员会关注的是，缺乏资料说明这些规定在实践中的执行情况以及采取了哪些具体措施保障移徙工人及其家庭成员、尤其是身份不正常者在刑事和行政诉讼中、包括在拘留和驱逐程序中获得与缔约国国民同等的正当程序保障并且确保以他们能够以自己理解的语言获得信息。

52. **委员会建议缔约国：**

(a) **采取必要步骤，确保在行政和司法诉讼中，包括在拘留和驱逐程序中，移徙工人及其家庭成员、尤其是身份不正常者，在法院和法庭上获得与缔约国国民同等的正当程序保障；**

(b) **在后续行动和第二次定期报告中列入因违反移民法规被拘留的移徙工人详细分类数据，包括拘留地点、平均拘留时间和拘留条件，以及关于落实移徙工人在正当程序和法庭上人人平等方面的权利的资料；**

(c) **确保在移徙工人及其家庭成员面临刑事或行政起诉时落实《公约》所载的最低保障。**

驱逐

53. 委员会关注的是：

(a) 据报道，自 2016 年 1 月中旬以来，缔约国当局驱逐数千名叙利亚国民，包括家属和无人陪伴的儿童，而且其中大部分是无证件的；

(b) 据报道，阿富汗和伊拉克的无证件移民也被驱逐出境；

(c) 缔约国当局可能使用了不同程度的胁迫，从而使得包括儿童在内的无证件移民“自愿”返回；

(d) 缺乏信息和数据说明缔约国的驱逐情况；

(e) 由于将在 2016 年 4 月 4 日开始实施欧洲联盟与缔约国在 2016 年 3 月 18 日签署的协议，所以集体驱逐可能加剧。

54. 委员会建议缔约国：

(a) 对所称的集体驱逐叙利亚、阿富汗和伊拉克移民的案件进行调查，对负有责任者提起检控，并采取有效措施为受害者提供补救，避免今后发生这类驱逐事件；

(b) 采取必要措施，确保行政和司法的驱逐出境程序完全依法进行，符合《公约》的规定；

(c) 确保接到行政驱逐令的移徙工人了解并行使他们对命令提出上诉的权利；

(d) 建立机制，防止在个人情况评估完成之前驱逐过境移徙者，从而恪守不驱回和禁止集体驱逐的原则；

(e) 在后续行动和第二次定期报告中提供资料，包括分类统计数据，说明驱逐次数、驱逐理由以及所采用的程序；

(f) 确保在所有个人驱逐程序中严格遵循一切必要程序性保障，以防止任意驱逐，包括在执行欧洲联盟与缔约国于 2016 年 3 月 18 日签署的协议的情况下。

领事协助

55. 委员会欢迎缔约国提供资料，说明在土耳其移徙工人众多地区开设的总领事馆为他们提供直接法律援助，包括在拘留期间或驱逐程序中。但委员会对于缺乏法律援助的统计数据和事例表示关注。

56. 委员会建议缔约国：

(a) 确保所有移徙工人及其家庭成员都能得到领事协助，以保护《公约》所载的权利。

(b) 确保驻外使领馆人员适当了解土耳其移徙工人就业所在国的法律和程序；

(c) **在第二次定期报告中提供统计数据和事例，说明向海外土耳其移徙工人及其家庭成员提供法律援助的情况。**

薪酬、工作条件与迁移自由

57. 尽管欢迎缔约国最近颁布条令，使那些享有临时保护的叙利亚人能够进入劳动市场，但委员会关注的是，《外国人与国际保护法》对移徙工人及其家庭成员在具体省份居住的限制显著和过度地不仅限制了移徙工人的迁移自由，而且也限制了他们的就业机会。委员会还对移徙工人在工作场所受到剥削表示关注，即：

(a) 身份不正常的移徙工人的工资低，彼此差别很大，在很大程度上取决于对不同民族移徙工人的认知程度，并且不定期支付或根本不支付；

(b) 无证件移徙工人被期望比其他工人工作时间更长或超出法定时限，并可以被任意解雇；

(c) 移徙工人经常受到农业部门雇用，其中 98%不在《劳动法》(第 4857 号法)的劳动监察和处罚规定范围之内；

(d) 农业部门大部分无证件移徙工人的薪酬达不到最低工资标准，没有加班费，而且要通过那些擅自克扣费用的中介来领取工资。

58. **委员会建议缔约国**

(a) **在法律上和实践中保证所有移徙工人及其家庭成员有权在缔约国境内自由迁移、自由选择居住地；**

(b) **根据《可持续发展目标》的具体目标 8.8, 在法律上和实践中保障境内所有移徙工人的劳动权利，包括对移徙工人集中的部门进行定期和突访的劳动视察，特别是在农业、建筑业、纺织业、家政部门、街头贩卖以及色情工作场所；**

(c) **确保劳动监察的重点放在移徙工人的工作条件上，确保在此类监察中以保密的方式征求移徙工人的意见。**

(d) **保证劳动监察机关的运作独立于其他部门，尤其独立于移民当局，从而鼓励移徙工人向劳动当局报告虐待和剥削案件而不必担心移民当局介入；**

(e) **在第二次定期报告中提供具体资料，说明移徙工人受劳动剥削的情况，包括身份不正常者的情况，特别是在农业、建筑业、纺织业、家政部门、街头贩卖和色情工作场所。**

59. 委员会关注的是，在缔约国的移民家政工人受到虐待和剥削，范围从加班没有适当补偿、雇主没收护照、威胁驱逐出境乃至包括强奸在内的辱骂和性虐待。

60. **根据关于移徙家政工人的第 1 号一般性意见(2011 年)，委员会建议缔约国：**

(a) 确保家政工作处于国家立法的监管之下，移徙家政工人在最低工资、工作时间、休息天数、结社自由和其他工作条件等方面享有与本国工人同等的保护；

(b) 保护移徙家政工人迁移和居住自由的权利以及保留本人旅行和身份证件的权利；

(c) 确保在自由订立、公正并经完全同意的合同中，以移徙家政工人懂得的语言明文规定其就业条件，说明其具体职责、工作时数、报酬、休息天数以及其他工作条件；

(d) 确保移徙家政工人能够伸张正义，并加强劳动监察部门，以有效地监测家政工作条件，并接收、调查和处理这方面涉嫌侵犯行为的投诉。

工会

61. 委员会关注的是，缔约国提供的资料称，无证件移徙工人没有加入工会的权利。

62. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，包括修改立法，从而根据《公约》第 26 条确保所有移徙工人、包括身份不正常者有权参加工会活动和自由加入工会。

医疗

63. 委员会欢迎缔约国报告中的资料表明，无证件移民如果没有足够的财源，有权获得免费急诊医疗。但委员会关注的是：

(a) 在实践中，无证件移徙工人都面临着获得急诊医疗的挑战；

(b) 向无证件移徙工人提供服务的医护人员可能受到法律制裁；

(c) 缔约国大多数医疗专业人员只说土耳其语，而且在公立和私立医疗设施中没有口译员。

64. 委员会建议缔约国在法律上和实践中确保所有移徙工人都能够获得医疗，包括取消对那些为无证件移徙工人提供服务的医护人员的制裁，以及确保在需要的情况下可提供口译服务。

出生登记和国籍

65. 尽管欢迎缔约国的资料表明无国籍在缔约国不构成问题，而且缔约国正致力于普及出生登记，但委员会关切的是，缔约国没有全面的战略方针和计划为移徙工人子女进行出生登记，而且没有采取具体措施保证移徙工人子女有权获得国籍和公民资格。

66. 委员会建议缔约国，遵循《可持续发展目标》的具体目标 16.9, 确保移徙工人的所有子女获得出生登记和个人身份证并且更好地认识到出生登记对于移徙工

人及其家庭成员、特别是对身份者不正常者的重要性。委员会鼓励缔约国加入1961 年《减少无国籍状态公约》和 1997 年《欧洲国籍公约》。

教育

67. 委员会注意到，根据《外国人与国际保护法》第 89 条，国际保护申请人及其家庭成员可在缔约国获得中小学教育服务。委员会表示欢迎的是，在政府所办营地安置的叙利亚儿童事实上有充分机会按照叙利亚课程接受以阿拉伯语讲授的基础教育，而且在三个省份为外国人提供土耳其语课程。但委员会感到关注的是：

(a) 缔约国宪法规定，仅为土耳其公民提供小学义务教育；

(b) 无证件移徙工人的子女由于没有外国人身份号码而无法入学；

(c) 在缔约国的叙利亚儿童自 8 岁以后入学率急剧下降；

(d) 移徙工人不了解他们的子女事实上有权在当地上公立学校；

(e) 对缔约国公立教育系统中的非土耳其语学生没有提供正式或系统的支持；

(f) 一些移徙工人报告说，他们的子女尽管符合所有的先决条件，但是无法在学校注册；

(g) 移徙工人的子女难以进入缔约国教育系统，因为他们难以获得现行对弱势和少数族裔学生的普遍支持；

(h) 缔约国没有做出足够的努力在学校实行跨文化教育。

68. 委员会建议缔约国，根据《公约》第 30 条采取切实有效的措施，以确保移徙工人子女获得教育，不论他们父母的移民身份如何，包括使缔约国境内所有儿童的教育成为义务性的、向父母宣传这一义务和权利、解决语言障碍、降低辍学率和推广跨文化教育。

知情权和传播信息权

69. 委员会注意到，缔约国的资料称，已经出版小册子向移民提供信息、《外国人与国际保护法》已经翻译成 10 种语言、移民管理总局的网站以 4 种语言提供信息并且正在试行更多种语言的翻译。但委员会关注的是，缔约国没有采取措施同时向出国的土耳其移徙工人和在缔约国受雇的移徙工人积极传播信息，以介绍移徙工人的入境和就业条件以及他们的权利和义务。

70. 委员会建议缔约国：

(a) 采取措施，积极向出国的土耳移徙工人和在缔约国就业的移徙工人传播信息，介绍移徙工人的入境和就业条件以及他们的权利和义务；

(b) **与相关非政府组织、移徙工人及其家庭以及受到认可且可靠的招聘机构开展协商，制定有针对性的离境前和宣传方案。**

4. 有证件或身份正常的移徙工人及其家庭成员的其他权利(第 36 至第 56 条)

组建工会的权利

71. 委员会欢迎 2012 年《工会和集体劳动协议法》规定外国移徙工人可以组建社团和工会。但委员会关注的是，缔约国坚持对《公约》第 40 条做出的保留。

72. **委员会建议缔约国：**

(a) **如代表团在与委员会的对话中表示的，鉴于已经废除关于组建工会的权利限于缔约国公民的《工会法》，因此撤回对《公约》第 40 条的保留；**

(b) **采取必要措施，按照《公约》第 40 条与国际劳工组织 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号公约)，保障移徙工人及其家庭成员在实践中有权组建社团和工会以及成为其执行机构的成员，以增进和保护其经济、社会、文化和其他权益。**

兑汇收益和储蓄的权利

73. 委员会感到遗憾的是，缔约国中央银行在 2014 年放弃了向土耳其移徙工人支付更高利率的做法，而且自从上世纪 70 年代末以来土耳其移徙工人的投资伙伴关系再未得到支持。

74. **委员会建议缔约国采取措施，根据《可持续发展目标》的具体目标 10.c, 降低汇款和收款的手续费用，并且为盈利性使用汇款提供便利。**

工作许可

75. 委员会关注的是，有报告指出，根据第 4817 号法第 5 条持有专门职业和具体雇主定期工作许可的移徙工人不愿报告工作场所的虐待和非法条件，害怕失去工作，因为他们的移民身份与雇主维系在一起。

76. **委员会建议缔约国审查定期工作许可制度，以防止虐待性的工作条件和剥削。**

5. 适用于特殊类别的移徙工人及其家庭成员的条款(第 57 至第 63 条)

季节工人

77. 委员会关注的是，来自阿拉伯叙利亚共和国、格鲁吉亚和阿塞拜疆的无证件季节性移徙工人由于身份不正常，难以获得医疗服务。

78. 委员会请缔约国在第二次定期报告中提供资料，说明采取何种措施按照《公约》第 57 条确保季节工人能够因为在缔约国居住和工作而获得其应有的权利。

6. 增进工人及其家庭成员国际移徙的合理、公平、人道和合法条件(第 64 至第 71 条)

招聘机构

79. 尽管欢迎缔约国通过了 2013 年《私营招聘机构条令》，但委员会关注的是，缺乏资料说明如何制裁那些雇用无工作许可的移徙工人以逃避支付社会保险金的私营招聘机构。

80. 委员会建议缔约国：

(a) 加强关于私营招聘机构的监管制度，包括许可制度、招聘监测、巡视和制裁，以防止私营招聘机构雇用无工作许可的移徙工人、逃避交纳社会保险金以及从事其他不道德行为；

(b) 确保私营招聘机构为寻求海外就业的人提供完整的资料，并且确保这些机构为工人切实享有商定的一切就业福利、特别是薪酬提供担保；

(c) 考虑对有意到国外工作的人采取“零安置费”政策。

返回和重新融入社会

81. 委员会欢迎缔约国采取各项措施促进土耳其移徙工人及其家庭成员有秩序地回归和重新融入本国的经济和社会生活。委员会注意到缔约国与欧洲联盟及 12 个国家缔结了重新接纳协定。但委员会关注的是，没有资料说明这些协定是否包括对所涉移民的程序性保障。

82. 委员会建议缔约国：

(a) 确保缔约国与东道国之间目前和将来签署的重新接纳协定保障移徙工人返回缔约国后在经济、社会和文化上的持久重新融合，确保这些协定包含对他们的程序保障，而且在他们遭受驱逐的情况下保护其免遭虐待；

(b) 收集关于根据重新接纳协定而重新接纳的移民，包括其国籍的分类统计数据。

身份不正常的移徙工人非法或秘密移动和就业

83. 委员会欢迎缔约国最近通过了打击人口贩运的条令以及在移民管理总局下设人口贩运受害者保护司。委员会还欢迎《外国人与国际保护法》规定了设立人口贩运受害者救助中心和避难所并且保证他们能够不被驱逐。但委员会关注的是：

(a) 缔约国尚未通过一个全面的反人口贩运法；

(b) 反人口贩运的各种努力，特别是在实地上，职权有限并且缺乏机构间协调；

(c) 辩认和保护人口贩运受害者的努力不够；

(d) 缔约国境内贩运受害者的唯一避难所是由非政府组织经营的，而且目前依赖于国际组织的资助；

(e) 人口贩运受害者得不到保护，无法因非法入境或在缔约国居留，或因身为被贩运者的境况而直接被卷入某些活动而免受起诉、拘留或惩罚；

(f) 缺乏数据说明缔约国境内贩运行为的规模，尤其是涉及妇女和儿童案件的数量；

84. **委员会建议缔约国：**

(a) **通过一个全面的反人口贩运法；**

(b) **继续努力，根据《可持续发展目标》的具体目标 5.2, 预防、禁止和惩治贩运人口行为，包括在区域层面并且与邻国合作，以及增强机构间的反人口贩运合作；**

(c) **加大受害者辩认工作，向人口贩运的所有受害者提供保护和援助，尤其是提供庇护所、医护、社会心理支持及其他支持，帮助他们重新融入社会；**

(d) **采取措施，保护人口贩运受害者不会因身为被贩运者的境况而直接被卷入一些活动而遭到起诉、拘留或惩罚；**

(e) **评估人口贩运的规模并编纂系统的分类数据，以更好地打击人口贩运，特别是贩运妇女和儿童的行为，并将犯罪者绳之以法；**

(f) **加强对执法人员、法官、检察官、劳动监察员、教师、医务工作者以及缔约国使领馆人员的培训，更加广泛地传播人口贩运和受害者援助方面的资料；**

解决身份不正常的移徙工人的措施

85. 委员会关注的是，在缔约国盛行的、主要集中在低生产率企业的大量非正规部门助长移徙工人在几个层面的*无登记*就业，并且缔约国境内身份不正常的移徙工人没有机会正常化。

86. **委员会建议缔约国采取适当措施，考虑制定程序，适用不歧视原则，使身份不正常的移徙工人得以正常化，以确保这种情况不会长期持续下去，而且确保身份不正常的移徙工人知悉这类程序。**

7. 后续行动和宣传

后续行动

87. 委员会请缔约国在下次报告中列入详细资料，说明为落实本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，以确保上述建议得到落实，包括将这些建议转达给政府、立法机构和司法机构的各方成员以及地方当局，供他们审议并采取行动。

88. 委员会要求缔约国邀请民间社会组织参与落实本结论性意见所载的建议。

后续行动报告

89. 委员会请缔约国在两年之内，即 2018 年 5 月 1 日前，提供书面资料，说明以上第 18、48、52 和 54 段所载建议的落实情况。

宣传

90. 委员会还请缔约国广泛宣传本结论性意见，包括向政府机构、立法机构、司法机构、相关地方当局、非政府组织、民间社会的其他成员以及广大公众宣传，使这些意见得到更好的了解。

8. 技术援助

91. 委员会建议缔约国进一步利用国际援助，包括技术援助，以制定一项执行上述全部建议和整个《公约》的全面方案。委员会还吁请缔约国继续与联合国系统各专门机构和方案合作，包括与人权高专办就提交报告的技术援助和能力建设问题进行合作。

9. 下一次定期报告

92. 委员会请缔约国在 2021 年 5 月 1 日前提交第二次定期报告并且在其中纳入关于落实本结论性意见的资料。此外，缔约国还应利用简化报告程序，委员会根据这项报告程序起草一份问题单，由缔约国作出答复。缔约国对问题单的答复将构成其按《公约》第 73 条规定提交的报告。

93. 委员会提请缔约国注意关于提交定期报告的准则(CMW/C/2008/1)，并提醒缔约国定期报告应符合准则的规定，篇幅不超过 21,200 字(大会第 68/268 号决议)。如提交的报告超过规定的字数限制，将请缔约国按上述准则缩短报告。如果缔约国无法审查和重新提交报告，则无法保证能够翻译该报告以供条约机构审议。

94. 委员会请缔约国确保各部委和公共机构广泛参与编写下次定期报告(或者在简化报告程序的情况下，参与编写问题单的答复)，同时与所有利益攸关方，包括与民间社会、移徙工人及人权组织进行广泛磋商。

95. 委员会还请缔约国按照 2006 年 6 月人权条约机构第五次委员会间会议批准的《根据国际人权条约提交报告的协调准则，包括编写共同核心文件、提交具体条约报告的准则》(HRI/MC/2006/3 和 Corr.1)中关于共同核心文件的规定，提交一份篇幅不超过 42,400 字的经过更新的共同核心文件。