

对秘鲁初次报告的结论意见 **

1.委员会在2015年4月14日和15日举行的第275和276次会议上(CMW/C/SR.275和276)审议了秘鲁的初次报告(CMW/C/PER/1),并在2015年4月23日举行的第288次会议上通过了以下结论意见(CMW/C/SR.288)。

A. 引言

2.委员会赞赏缔约国提出初次报告,虽然其有所延迟,并感谢缔约国对委员会问题单(CMW/C/PER/Q/1)做出答复。

3.委员会很高兴缔约国派出了由秘鲁常驻联合国日内瓦办事处大使路易斯·查韦斯·巴萨戈伊蒂亚先生担任团长的多学科代表团,其中包括共和国最高法院和外交部保护援助司的代表以及常驻代表团的其他代表。另外,移民问题的主管部门还从利马通过视频会议做了发言。委员会欢迎代表团在建设性对话期间提供了补充信息,帮助委员会更好地了解公约在缔约国的执行情况,虽然有些问题还未得到答复。

4.委员会认识到,秘鲁传统上是移民工人输出国,近年来从秘鲁过境或在秘鲁定居的工人数量也有增加,而且有些秘鲁国民返回了本国,使秘鲁也成为移民工人输入国。

5.委员会注意到,在秘鲁移民工人就业的国家中,有些尚未加入公约,对工人们享受公约所定的权利构成障碍。委员会还注意到,秘鲁工人定居的有些国家属于南方共同市场和安第斯国家共同体,因此可以享受在这些一体化进程框架下通过的协议的福利。

B. 积极方面

6.委员会欢迎缔约国批准或加入了下列国际人权文书:

保护所有人免遭强迫失踪国际公约, 2012年9月;

残疾人权利公约, 2008年1月;

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, 2006年9月。

7.委员会欢迎缔约国通过了下列法规:

无合法身份外国人居留管理条例法, 第30103号, 2013年11月;

回返移民重新融入经济社会生活法, 第30001号, 2013年3月;

打击贩运人口和非法贩运移民法, 第28950号, 2007年1月。

8.委员会还欢迎缔约国通过了下列制度和政策措施:

2014-2016年国家人权计划, 2014年7月通过;

2021年远景人权与基本义务教育国家计划, 2014年12月通过;

秘鲁移民政策总方针, 2015年2月通过;

关于国家移民管理局原则、职能、组织结构以及经济、财政和就业规章的第1130号立法令, 2012年12月;

设立“移民管理跨领域工作平台”常设多领域委员会的2011年7月第067-2011-PCM最高法令;

2011-2016年打击贩运人口国家行动计划, 2011年11月;

与阿根廷、多民族玻利维亚国、加拿大、智利、厄瓜多尔、西班牙、乌拉圭的协议,以及在南方共同市场和安第斯国家共同体范围内缔结的协议,以改善缔约国国民在这些国家的务工条件。

9.委员会欢迎缔约国在2002年4月向联合国特别程序发出邀请。

C. 主要关切原因、参考意见和建议

1. 一般执行措施(第73和84条)

立法和实施

10. 委员会欢迎缔约国为促进和保护海外移民工人的权利做出努力。但其感到关切的是, 缔约国在拟定符合公约规定的新移民法方面仍处在长期过渡进程中。委员会特别关切的是, 1991年《外侨法》有些规定可能违反保护移民工人及其家属的国际准则。

11. 委员会建议缔约国采取必要措施, 根据公约及缔约国批准的其他人权条约的规定, 拟定新的移民法。

12. 委员会赞赏缔约国于2014年7月通过了2014-2016年国家人权计划, 包括特别保护移民、流离失所者、遭到贩运者及其家属, 并制定具体行动以全面保护和促进移民及其家属的权利。但委员会对缺乏关于该计划执行情况的资料表示关切。

13. 委员会建议缔约国立即将该计划付诸实施, 并通过法律按照公约规定保护这些群体。
14. 委员会注意到, 缔约国尚未启动提出公约第76和77条所述声明的步骤。
15. 委员会敦促缔约国尽快提出公约第76和77条所述的声明。
16. 委员会注意到, 缔约国尚未批准劳工组织关于移徙工人的第97号公约(1949年修订)、1975年关于恶劣条件下的移徙和促进移徙工人机会和待遇平等的第143号公约、1997年关于私营职业介绍所的第181号公约和2013年关于家庭工人人体面劳动的第189号公约。
17. 委员会建议缔约国采取必要措施, 批准劳工组织第97、143、181和189号公约。

数据收集

18. 委员会注意到, 缔约国为改进关于移民流动、尤其是在该国合法务工移民的数据收集做出努力。但委员会感到遗憾的是, 缔约国提供的公约有关方面统计和定性信息很少, 特别是缺乏关于无合法身份移徙工人及其家属、秘鲁境内的无人陪伴和与父母分离的移徙儿童以及海外的此类秘鲁儿童的信息。
19. 委员会建议缔约国加紧努力, 使移民统计系统考虑到公约的所有方面, 包括关于在缔约国、过境和目的地国的移徙工人情况以及关于移居国外者的详细数据, 并鼓励其针对公约所承认的权利, 收集按性别、年龄和移民身份分列的定性信息和统计数据。在不能获得准确信息的情况下, 例如无合法身份的移徙工人, 委员会希望其提供根据研究或估算所得的数据。

培训和传播公约

20. 委员会欢迎缔约国采取举措, 向广大民众宣传有关国内立法。但委员会关切地注意到, 这些努力还不足以满足在秘鲁的移徙工人及其家属的需求, 包括在其抵达秘鲁和在秘鲁居留期间, 也不足以满足在要出国工作和居留的秘鲁移徙工人的需要。此外, 委员会关切的是, 没有资料说明制定了长期专门方案对有关公职人员进行关于公约内容的培训, 包括国家移民管理局和国家警察总局的公职人员、法官和检察官以及在与移民和大众宣传有关领域工作的其他公职人员。
21. 委员会建议缔约国制定关于公约内容的长期教育、宣传和培训方案。委员会还建议培训开展移徙方面工作的所有公职人员, 包括在地方一级。委员会鼓励缔约国确保移徙工人获得有关公约所述应有权利的信息, 并协助和促进民间组织传播信息和推广公约。

民间社会的参与

22. 委员会注意到缔约国在对话过程中说明了民间社会在人权、特别是在移民政策方面的参与机制。然而, 令委员会关切的是, 关于民间社会正式和长期参与实施公约方面的信息很少, 特别是移民管理跨部门委员会以及编写本报告方面。
23. 委员会建议缔约国采取措施, 以确保民间社会长期参与实施公约和起草编写下一次报告。

2.一般原则(第7和83条)

不歧视

24. 委员会注意到, 缔约国立法确认了不歧视原则。但委员会关切的是, 该国立法没有确保在其境内和(或)受其管辖的所有移徙工人及其家属在没有任何歧视的情况下享受公约所承认的权利。特别值得关切的是限制残疾人居留的法规以及移徙工人家属不可以务工。
25. 委员会建议缔约国按照第7条, 确保在其境内和(或)受其管辖的所有移徙工人及其家属在没有任何歧视的情况下享受公约所承认的权利。委员会还建议缔约国在下次定期报告中通过实例说明采取的措施。
26. 委员会关切的是, 缔约国建立了一个名为“公民警惕”移民监管机制(最高法院第001-2015-IN号法令, 第5条);通过这个机制, 公民可以举报违反《外侨法》的移徙工人, 特别是没有合法身份的移徙工人。
27. 委员会建议缔约国修订上述最高法令第5条以及其他可能对缔约国境内移徙工人造成任何类型迫害、歧视、甚至种族主义的一切措施。委员会还鼓励缔约国立即采取有效的公众教育措施和宣传活动, 以消除对一般移徙工人、特别是某些国籍移徙工人的偏见和社会污名化。

获得有效补救的权利

28. 委员会注意到缔约国提供的信息, 说明宪法承认所有人都有权诉诸司法。但委员会关切的是, 在实践中, 移徙工人诉诸司法的途径有限, 因为他们不了解有权诉诸哪些行政和司法补救措施。委员会注意到, 没有关于举报侵犯移徙工人权利案件数量和(或)起诉此类案件的信息。另外, 也没有关于移徙工人及其家属申请并获得了法律援助的信息。
29. 委员会建议, 无论在法律还是实践中, 缔约国应确保移徙工人及其家属, 包括无合法地位的工人, 可与缔约国国民有同等权利提出控告, 享有有效救济, 并在主管行政和司法部门得到适当补救。委员会还建议缔约国加大工作力度, 让移徙工人了解该国有哪些可用资源和法律援助服务。委员会建议缔约国确保移徙工人的投诉及时有效地得到

处理。

3.所有移徙工人及其家庭成员的人权(第8-35条)

30. 委员会注意到缔约国提供信息,说明了可以何种方式剥夺移徙工人的自由以及逮捕和拘留之间的差异。但委员会对没有下列统计资料表示关切:因没有合法移民身份进行的逮捕和(或)拘留;在何地执行逮捕和(或)拘留;以何种条件和措施保证移徙工人及其家属在这种情况下可以获得领事协助、诉诸司法和法律援助。委员会关切的还有,没有信息说明在移民监管程序下,是否存在除剥夺自由以外的替代措施。此外,缔约国没有提供信息说明逮捕和(或)拘留海地籍移徙工人的数量、地点、期限和条件、强制离境措施的前提条件。

31. 委员会建议缔约国采取必要措施,确保将拘留无合法身份移徙工人作为最后不得已的措施,而且在任何情况下执行拘留都要遵守公约第16条和第17条第2款,以及委员会关于无合法身份移徙工人及其家属的权利的第2号一般性意见。委员会还建议缔约国在下次定期报告中提供关于这个问题的详细信息,包括上一段提及的信息。

32. 委员会关切地注意到,被下达驱逐决定的移徙工人在秘鲁境内很难诉诸行政救济,不能中止其有异议措施的效力。此外,法律上没有提到要考虑个人的家庭情况、在该国的居留时间和其他可能导致撤销或修改处罚的情况。无合法移民身份这样的违反行政规定行为不是犯罪,但却由国家警察掌握调查和评估的程序,这令委员会感到关切。

33. 委员会建议缔约国确保对驱逐或强制离境措施的行政和司法补救具有中止效力。委员会建议采取措施,确保在处理无合法身份移徙工人情况时,尊重家庭生活权利和公约其他权利。委员会还建议在移民法案中分配相应的机构管辖权,以避免将非法移民作为任何类型的刑事罪。

34. 委员会注意到,缔约国在改善和扩大缔约国的领事服务方面已取得进展。但委员会关切的是,没有信息说明缔约国如何确保以充足的财政和人力资源,保证海外秘鲁工人妥善得到保护和援助,特别是要确保免费的法律援助和人道主义援助方案。

35. 委员会建议缔约国采取必要措施,以确保领事服务网络有效应对移徙工人及其家属在保护其权利和给予援助方面的需求。这些措施应包括提供充足的人力和财力资源,并为领事官员制定关于公约和其他人权条约的培训方案。

36. 委员会关切的是,没有信息说明工会章程只允许秘鲁籍工人加入工会的情况,包括这种做法的具体实例,特别是如何保障无合法身份的移徙工人享有加入工会的权利。

37. 委员会建议缔约国采取一切必要措施,包括立法措施,并建立与工会的社会对话机制,以确保无合法身份的移徙工人享受公约第26条规定的工会权利。

38. 委员会关切的是,该国没有提供有关无合法身份移徙工人及其家属的医疗保险的资料和数据,以及确保秘鲁境内无合法身份移徙工人的子女获得教育的政策。

39. 委员会建议缔约国采取切实有效的措施,以确保所有移徙工人及其家属获得医疗保健,不论其移民身份如何,子女都能接受教育。

40. 委员会赞扬缔约国采取措施,让出国的秘鲁移徙工人了解在就业国享有的权利和应有的义务。但委员会关切的是,这些信息还是不够的,缔约国没有提供充分资料,说明如何传播和确保在缔约国境内和从缔约国过境的移徙工人及其家属获得此种信息,尤其是在边境站开展这项工作。

41. 委员会建议缔约国深化努力,向移徙工人及其家属提供关于公约所述权利以及在秘鲁和国外权利和义务的信息。

4.具有证件或合法地位的移徙工人和及其家属的其他权利(第36-56条)

42. 委员会注意到,2015年2月通过的移民政策总方针和新法案规定了保护儿童权利,其中包括最大利益原则。但委员会关切的是,缔约国没有采取紧急措施,在目前对移徙工人的立法和做法中采用最大利益原则,这影响到有受抚养子女的移徙工人的家庭团聚。

43. 委员会建议缔约国采取紧急措施,根据《儿童权利公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》,确保对移徙工人的适用法律和政策方针明确指出儿童的最大利益原则。

44. 委员会关切的是,缔约国在移民立法中没有规定家庭团聚的可能性,特别是鳏寡配偶、未婚子女及移徙工人其他近亲在缔约国获得居留许可问题。委员会还表示关切,秘鲁宪法承认习俗婚姻,但这种婚姻在给予家庭团聚签证和家庭团聚居留许可方面却不被认可。

45. 委员会建议缔约国采取一切必要行动,便利移徙工人与配偶或与移徙工人有事实上等同于婚姻关系者以及无论何种性别的子女团聚。

46. 委员会关切的是,没有信息说明在就业合同和终止合同补偿方面,来自安第斯共同体国家、南方共同市场成员国及联合国和来自其他国家的个人有何不同待遇。

47. 委员会建议缔约国尽快采取一切必要措施,按照公约第54条的规定确保平等待遇的权利。

48. 委员会注意到关于缔约国对招聘移徙工人所定限制的例外情况的信息。但委员会关切的是,在招聘移徙工人时存在这些限制,特别是聘请外籍员工不得超过员工总数的20%,而且合同期限不得超过3年。

49. 委员会建议缔约国消除对招聘移徙工人的现有限制,并根据公约确保对其待遇不得低于缔约国国民的待遇。

50. 委员会关切的是,缔约国没有提供信息说明采取了哪些措施,以改善边境移徙工人的情况,并在国家立法中纳入

边境工人的定义。

51. 委员会建议缔约国采取必要措施，根据公约第58条保护边境移徙工人。

5.促进国际移徙工人及其家属享有良好、公平、体面和合法条件(第64-71条)

52. 委员会注意到，缔约国通过了《回返移民重新融入经济社会生活法》，即2013年3月第30001号法，该法为回返的秘鲁人提供了便利。但委员会关切的是，这些福利仅限于税收性质和促进就业与自就业服务，并没有对回返者在旅途中的支持措施，也没有其他措施促进回返者重新安置和融入原籍国。此外，这项立法不包括对被目的地国驱逐出境的秘鲁公民的任何保护措施。

53. 委员会建议缔约国制定一项方案，以协助移徙工人及其家属自愿返回秘鲁，并按照本公约与缔约国批准的其他公约承认的权利，可持续地重新融入秘鲁的经济、社会和文化结构。委员会还建议纳入具体措施，使被目的地国驱逐出境的秘鲁移徙工人重返社会。

54. 委员会欢迎缔约国通过2011-2016年打击贩运人口国家行动计划，并通过关于打击贩运人口及非法贩运移民的第28950法。但委员会关切的是，没有更详细的资料说明这项立法的执行情况，特别是其产生的影响。

55. 委员会建议缔约国采取措施，确保打击人口贩运的这一法规框架实际得到实施，调查、起诉和惩罚组织或参与这类犯罪的个人、团体或实体。委员会还建议缔约国报告对海地籍移徙工人实行旅游签证的影响，特别是对减少贩卖人口、偷运移民和移民非法入境的影响。委员会建议缔约国继续努力打击贩运和贩卖人口，特别是：

深化纳入性别视角；

制定有效机制以查出和保护遭受贩运者，包括扩大庇护所网络和保障诉诸司法；

系统地收集分类数据，以便更好地打击人口贩运和避免受影响群体被从缔约国驱逐的情况；

加强宣传，防止贩运人口，尤其是在遭受贩运者数量高的边境地区；

建立确保尊重受害者权利的战略，防止其再次受害，考虑到遭受贩运者承受的身体、心理和社会影响。

56. 委员会注意到关于无合法身份外国人居留管理条例的2013年11月第30103号法。但委员会关切的是申请数量不多，原因包括申请人要承受高昂费用等等，而且申请人必须是在2011年12月31日之前在缔约国入境的。

57. 委员会建议缔约国加紧努力，制定和实施简单的移民身份合法化程序，并通过地方和国家层面的宣传使其了解这些程序。委员会还建议，这些程序应符合不歧视的原则，并便于无合法身份的移徙工人及其家属利用。委员会还建议，应建立许可机制，防止受影响的弱势群体遭到驱逐，其间应考虑到在缔约国的居留时间长短、与缔约国的联系和(或)家庭团聚。

6.后续行动和宣传

后续行动

58. 委员会要求缔约国在第二次定期报告中提供详细信息，说明为执行这些结论意见中所提建议而采取的措施。委员会建议缔约国采取一切适当措施，以落实这些建议，包括转发给国会和地方当局，以供审议和采取适当行动。

59. 委员会要求缔约国让民间组织积极参与传播和实施这些结论意见所提建议。

后续报告

60. 委员会要求缔约国在两年内(即不晚于2017年4月24日)提出书面材料，说明对这些结论意见第11、27、31和33段中建议的后续情况。委员会建议缔约国采取一切适当措施，确保执行这些建议，包括转发给政府成员、国会和地方当局，以供审议和采取措施。

传播

61. 委员会还要求缔约国向公共机构、司法机构、非政府组织和民间社会各界以及大学和公众等方面传播这些结论意见，并采取必要措施使海外的秘鲁移徙工人和在秘鲁过境与居留的外来移徙工人了解这些结论意见。

7.技术援助

62. 委员会建议缔约国寻求国际援助，包括技术援助，制定实施上述建议和公约所有内容的综合方案。委员会还敦促缔约国继续与各专门机构和联合国系统各方案合作。

8.下一次定期报告

63. 委员会要求缔约国在2020年4月24日之前提交第二次定期报告，其中应有关于对这些结论意见的执行情况的资料。缔约国也可以选择简化报告程序，即委员会在缔约国提交下次报告之前为其起草并通过一份问题清单。缔约国对这份清单的答复即构成根据公约第73条应提交的报告，而不必按照一般方式提交报告。委员会在2011年4月的第十四届会议上批准了这种新的任则程序(见A/66/48, 第26段)。

64. 委员会提请缔约国注意关于提交报告的一般准则(CMW/C/2008/1), 并提醒缔约国定期报告应遵守准则的规定, 不得超过21,200字(见大会第68/268号决议, 第16段)。若提交的报告超过规定字数限制, 将要求缔约国按照上述准则缩短报告篇幅。如果缔约国无法审查并重新提交报告, 则不能保证翻译其报告以供条约机构审议。

65. 委员会请缔约国确保所有部委和公共机关广泛参与下次定期报告的编写(若采用简化报告程序, 则参与对问题清单的答复), 同时与所有有关利益攸关方, 包括民间社会、移徙工人和人权组织展开广泛的磋商。