



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/83/Add.1
21 December 2000
CHINESE
Original: SPANISH

人权委员会
第五十七届会议
临时议程项目 14(a)

特殊群体和个人：移徙工人

移民人权问题特别报告员加布里拉·罗德里格斯·皮萨罗女士根据人权委员会第 1999/44 号决议编写并提交的报告

增 编

对加拿大的访问

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言.....	1 - 4	2
一、访问计划.....	5 - 16	2
二、加拿大移民问题概况.....	17 - 46	6
三、一般性意见和个案.....	47 - 70	13
A. 拘押中的移民和避难申请人.....	48 - 64	13
B. 家政佣工及其家属.....	65 - 68	18
C. 临时工.....	69 - 70	20
四、结论和建议.....	71 - 96	20
A. 结论.....	71 - 81	20
B. 建议.....	82 - 96	22

导 言

1. 应加拿大政府的邀请，移民人权问题特别报告员于 2000 年 9 月 17 日至 30 日访察了加拿大。该国政府发出邀请是根据致各国政府一项信函中所提出的请求，该信函向各国政府通报了特别报告员的任命事项以及人权委员会第 1999/44 号决议的条款，决议确定了特别报告员的授权，请各国政府与其合作并鼓励它们考虑邀请其对自己的国家进行访察。加拿大政府的邀请是特别报告员收到的第一份邀请。鉴于加拿大接受了大量移民，特别报告员决定接受邀请。

2. 特别报告员谨借此机会感谢加拿大政府邀请其访察加拿大并感谢其所得到的宝贵协助和合作，这大大方便了她的工作。在出发前，特别报告员及其支助人员与加拿大常驻联合国日内瓦办事处代表团进行了联系，常驻代表团在为访查制订计划和提供方便的工作方面发挥了重要作用。特别报告员在加拿大逗留期间，加拿大当局对她提出进行会晤的所有请求都予以应允。她和手下的工作人员有充分的活动自由并可自由地与个人和非政府组织接触。她感谢地指出，她能在透明和公开的气氛下进行访察。她还想对她在加逗留期间有机会会见的许多非政府组织和个人提供的协助表示由衷的感谢。她还感谢难民署渥太华办事处提供的后勤支持。

3. 本报告不是正式调查的替代，也不能加以替代。报告的范围仅限于特别报告员的授权，重点是当前情况。要把加拿大目前面临复杂的移民形势加以查清需要进行的探讨工作超出了本报告的范围和宗旨。

4. 本报告所载的结论和意见系根据访察中收集到的情况和有关的国际文书。在此方面，特别报告员特别注意下列问题：加拿大移民工作的组织；该国政府为保障移民人权已采取的措施，和控制所谓非法移民所采用的方法；当局对受理的事件所进行调查的可靠性；以及对侵犯移民人权行为责任人起诉已采取的措施。

一、访问计划

5. 特别报告员在联邦和地区一级会见了外交和国际贸易部、加拿大公民和移民事务部和移民和难民委员会的代表，还会见了各省政府的代表。她还会晤了蒙

特利尔、多伦多和温哥华一些非政府组织的代表。她特别会见了一些处理亚非拉各地区移民情况的非政府组织以及家政女佣(所谓的“住宿佣工”)和避难申诉人。在除温哥华以外的所有城市,她访察了拘押中心,在那些中心,她得以与一些被拘押者进行访谈。在她进行的所有访察中,她都要求会见妇女,以便从妇女的角度对此问题进行分析。她还要求与各种因素以及来自加拿大所谓“看得见的少数”的人士进行会见,以便在研究问题时着眼于该问题对儿童的影响以及移民现象与种族主义、种族歧视和仇外心理问题之间的关系。在学术界,她会晤了加拿大各大学的人士。

6. 在9月18日至20日访察的第一阶段,特别报告员拜会了渥太华的官员和官方机构。9月18日,她参加了由公民和移民事务部副部长 **Janice Cochrane** 女士和该部的协理副部长 **Michael Dorais** 先生组织和主持的一次新闻发布会。当天,她参加了由加拿大公民和移民事务部组织并由融入司司长 **Rosaline Frith** 女士主持的二次圆桌会议,会上该部官员介绍了加拿大对移民和难民的甄别和融入体系。她随后出席了外交和国际贸易部为其举行的一次招待会,在会上她会见了人权处的大批高级官员和学术界的人士。在该部的其他官员中,她与人权和人道主义事务司司长、移民和难民事务顾问以及负责与联合国及各国际组织关系的副司长等进行了交谈。在渥太华逗留期间,她参加了由外交和国际贸易部组织的一次圆桌会议,会上移民和难民委员会、司法、人力资源开发、妇女地位和加拿大遗产处及加拿大人权委员会的代表作了发言。公民和移民委员会主席、加拿大议会议员 **Joe Fontana** 先生为特别报告员组织了一次工作宴会,出席宴会的有议会委员会的成员。特别报告员还会见了司法部的官员,并在启程前往多伦多前,会见了移民和难民委员会主席 **Peter Showler** 先生。

7. 在渥太华,特别报告员访问了难民署区域办事处并会晤了 **Judith Kumin** 女士。她还会见了各非政府组织的代表,特别包括大赦国际加拿大部秘书长、加拿大国际社会服务处代表、移民和可见少数妇女反对虐待组织的代表以及加拿大人权基金会代表。

8. 9月20日至23日,特别代表访察了多伦多市,在该市会见了公民和移民部及移民和难民委员会区域办事处的各高级官员。她特别与公民和移民部的区域主任 **Irene Bader** 女士、委员会的甄别、融入和难民处处长, **Cheryl Munroe** 女士以

及定居和入境口岸局局长 **Pierre Gaulin** 先生进行了会谈。特别报告员在访问多伦多该委员会的办公室时参加了一次决定是否应给于一名索马里公民难民地位的听证会。在听证会后，她有机会与该局负责确定难民地位的官员讨论了各种问题。她还与安大略移民局区域办事处主任，**Irene Bader** 女士及其下属工作人员，以及省政府代表举行了工作会议。

9. 特别代表随后去了由一个社会服务和教育机构 **COSTI** 管理的接待中心，在那儿她有机会与各种避难申请人进行了交谈。**COSTI** 是由加拿大的意大利侨民建立的，旨在协调战后对移民提供的一些服务。**COSTI** 的授权是对刚到达加拿大的人及其家属提供服务。特别报告员访察了该接待中心并会见了一群新到达加拿大的难民，他们当时正在听一名心理学家讲自我表达课。上课的人与特别报告员进行了公开对话并表达了他们的希望和担心。根据特别报告员的请求，公民和移民部允许她访察“名人酒店”移民拘押中心，她在参观了中心房所后与一些被拘押的男女进行了访谈。

10. 特别报告员在多伦多还参加了由加拿大——亚洲工作组(一非政府组织)举办的移民问题讲座，参加讲座的有许多非政府组织和工会组织的成员，包括加拿大劳工大会、社会佣工合作社(由家庭女佣组成的非政府组织)，移徙农业工人、美洲农业工人联合会、食品和商业工人团结国际联盟和移民妇女集体，以及边疆大学的一名代表。关于无证件移民的问题，下列组织的代表作了发言：多伦多市华人和东南亚人法律诊所、帕克代尔社区法律诊所和移民性服务工作者辩护团。此外，特别报告员还会见了难民问题教会间委员会、多伦多研究项目以及全球反对贩卖妇女联盟的代表、独立专家 **Helene Moussa**，**Maytree** 基金会的 **Ratna Omidvar** 和 **Andrew Brouwer** 皇后大学政治学系的 **Abigail Bakan** 女士，以及约克大学难民研究中心的 **Michael Creol** 先生。在这些会见中，组织者使特别报告员得以亲自见到一些正由出席会见的非政府组织和工会组织受理其案件的男女移民。她还会见了菲律宾家政女佣、临时农业工人和二名自报身份为性服务工作者的女移民。

11. 9月23日下午、特别报告员去温哥华，她在那儿一直呆到9月26日。她在该市访察期间会晤了不列颠哥伦比亚政府、公民和移民部区域办事处和移民和难民委员会的代表。她特别与公民和移民部区域主任 **Michael Smith** 先生、及其下属工作人员以及移民和难民委员会的公约难民认定处助理副处长 **Richard Jackson**

先生进行了访谈。她参加了由不列颠哥伦比亚政府组织的一次圆桌会议，参加会议的有成人监护局省局副局长 Bert Phipps 先生，和不列颠哥伦比亚多文化主义和移民部社会联络处处长 Mary Clare Zak 女士。

12. 特别报告员在西蒙·弗雷泽大学举行了一次会议，与会的有该校的各类教师和下列非政府组织的代表：反对剥削难民直接行动、菲裔加拿大人组织、温哥华加拿大华人协会、菲律宾护士支持团体、不列颠哥伦比亚菲律宾妇女中心 (Kalayaan 中心)、菲律宾移民团体、温哥华难民网、彩虹难民委员会、Mennonite 中央委员会难民办事处、店面朝向服务、加拿大反对贩卖妇女联盟，FREDA 对妇女和儿童施暴问题研究中心、加拿大人权基金会以及大赦国际，还有一些代表该地区避难申请人的律师。特别报告员还有机会与各类难民交谈。她访察了伯纳比妇女改造中心，与 14 名来自中国的妇女进行了交谈，其中 10 人是在 1999 年乘不同船只到达不列颠哥伦比亚海岸的一群中国公民的成员，有 4 名是到达温哥华机场的。特别报告员与其中三人进行了单独访谈，他们向她提交了一份有关她们情况的书面陈述。

13. 在离开温哥华前，特别报告员与各非政府组织的代表、代表避难申请人的律师和移民个人进行了又一次会见，这些人都是由这些组织邀请与她会见的。在特别报告员会见的人中有若干菲律宾女佣和二名中国公民一男一女。特别报告员与该中国妇女进行了个别访谈；她是乘上述一艘船来到加拿大的，她向特别报告员叙述了她个人在离开中国，到达加拿大，拘押在乔治王子收容所和随后释放过程中的经历。

14. 9 月 26 日，特别报告员去蒙特利尔、魁北克政府公民和移民部协理副部长 Madeleine Gagne 女士在那儿接见了她。她还与公民和移民部区域办事处的几位领导和其他官员进行了访谈。

15. 在蒙特利尔，特别报告员特别会见了下列非政府组织的代表 Table de Concertation 加拿大难民理事会、加拿大人权基金会、菲律宾工人支援团、菲律宾父母亲支援团、魁北克菲律宾妇女组织(PINAY)、魁北克家庭佣人协会、新到达者援助中心、魁北克争取承认在多米尼加的海地工人权利委员会和蒙特利尔难民行动。特别报告员访察了拉瓦勒拘押中心并与一名哥斯达黎加人、一名海地人和一

名巴基斯坦人进行了谈话，他们介绍了个人的情况，如造成他们这种处境的原因。

16. 9月28日，特别报告员去渥太华，会见了公民和移民事务部部长 Elinor Caplan 女士及该部的其他官员，以便在离开前进行最后交换意见。9月29日，特别报告员在渥太华参加了由协理副部长 Joan Atkinson 女士主持的一次会议，参加会议的还有加拿大所有负责与移民有关问题的政府部门的代表，从公民和移民部、外交和国际贸易部，到移民和难民委员会。在该次会议上，特别报告员对于能得到机会进行这次访问并访察了她所感兴趣的所有拘押中心表示感谢。

二、加拿大移民问题概况

17. 加拿大是几乎所有国际人权文书的缔约国，包括《公民权利和政治权利国际公约》及其二项附加议定书、《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》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《1951年难民地位公约》及1967年该公约的议定书。然而，在本报告完成时，加拿大还未批准《1990年保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

18. 统计表明，加拿大是每个居民和每年平均接受移民人数最多的国家。该国政府根据其移民政策每年约接受225,000人。此外，每年有25,000到35,000人要求在加拿大取得难民地位。2000年据公民和难民部估计，移民人数将从177,900上升到195,700人，而难民人数将从22,100人增至29,300人，这一点在公民和移民部部长 Elinor Caplan 女士提交给特别报告员的2000年年度移民计划中得到了反映。

19. 加拿大一直是，现在仍是一个移民国家；其目前的人口约3千万人，由来自世界各地各种各样的人组成。在二十世纪六十年代中叶前，移民主要来自欧洲。由于1976年通过了《移民法案》，这一特点发生了变化，该法案拓宽了甄别标准，其根据是估计对国家所作的经济贡献和家庭团聚政策。

20. 1976年的《移民法案》，包括其修正案，构成了移民事务的法律主体。说法案按规定行将被一项新移民法所替代，在本报告完成时，新移民法是以一项

议案形式出现(C-31 号议案)，正由议会进行辩论。根据特别报告员收到的信息，该议案旨在简化现行的移民法。

21. 1976 年法案确定了联邦政府和省政府之间的职权范围。如出现冲突，以联邦立法为准。与各省签订有各种协议，其中特别应提到的是魁北克，该省有一个特别的制度。各省确定申请人是否合格，由联邦政府来确定申请人是否可接受。在上述法案的第一部分中，第 6(1)条规定了移民甄别的标准。

22. 根据公民和移民部提供的资料，大多数抱着定居打算来到加拿大的人都是以该法律用语中所谓的登陆移民的身份来的。这些登陆移民在四年期内累计居住满三年后即有资格取得加拿大国籍。根据上述第 6(1)条，加拿大现行的移民制度包括以下几个类型：独立移民、企业家移民、亲属、公约难民和以商业原因或家庭关系而接纳的移民。根据上述 1976 年法案的规定，“任何移民，包括公约难民，及其所有家属，(如有的话)如果经移民官员满意地确定其符合既定的甄别标准即可允许登陆。”加拿大公民及永久居民可担保属于该法案承认的一种类别的一名亲属或移民登陆。

23. 法案规定了申请移民地位的二种办法。第一种是在加拿大境外被认为难民并在到达加拿大时可保证取得永久居留权的人，还有的人是在入境口岸或在加拿大境内要求视为难民的。加拿大现在实施的是世界上第二个最大的难民安置计划，对 1951 年公约采取了一种宽松的处理办法。在过去十年里，加拿大已安置了来自各大洲 140,000 以上的难民。虽然绝大多数安置的人是由政府资助的，但法律也允许私人担保的可能性。政府建立了一个完善的保护和接待系统。特别报告员参观了多伦多一个由 COSTI 经管的接待中心，该组织专门为新到达加拿大的人提供社会援助和教育。在访问中，她有机会参观了所提供的设施并与住在那儿的一群难民交谈。

24. 自 1989 年以来，在入境口岸或加拿大境内避难申请人地位的确定是通过由一个名为移民和难民委员会的独立决策机构执行的准司法程序来实施的。法案规定确定地位的程序分三个阶段。第一阶段由高级移民官员决定是否可受理申请。该官员为此目的对申请人的情况及有关证件(如有的话)进行研究并将受理的申请提交委员会。

25. 如果申请被受理，当事人即被允许进入加拿大等待举行听证，审议其难民地位。避难申请人一旦根据《加拿大移民法案》、1951年《公约》和1967年《议定书》被认为是公约难民即得到保护。根据《公约》，难民也受到保护，不得强行遣返回他可能遭受迫害的地方。

26. 举行上述听证会是移民和难民委员会的责任。如果被认为是难民的人经查实有犯罪纪录，移民官员可重新考虑其是否够格。如果经查实对其作出肯定结论所根据的陈述是欺骗或不实，也可进行重新考虑。

27. 如果申请人没有证实其身份的证件或有理由相信其会不出席确定其地位的听证会或其可能对社会构成危险(由于其犯罪纪录)，则在听证前将其拘押。在此种情况下，申请人有权在被拘押的最初24小时内要求对拘押令进行复议。如果对其案件没有裁定而继续被拘押，他可在7天内要求再次复议，在仍被拘押期间最迟不超过30天。

28. 移民和难民委员会按《移民法案》第六条的规定行事负责根据1951年《公约》和1967年《议定书》确定难民地位的工作。委员会经办对移民申请的审查和拘押的复议，并通过公民和移民事务部向议会报告其活动和裁决。虽然上述二组织起到不同的作用，但其有共同的责任，他们的行动有许多是互补的，政府提供的情况已表明了这一点。联邦组织和各部门、省政府、各职业机关和非政府组织在与委员会合作方面起到关键作用。委员会由三个处组成：公约难民认定处、移民上诉处和裁决处。

29. 公约难民认定处负责受理在加拿大境内提出的避难申请。该处还负责在查明这种地位系通过弄虚作假而取得时拒绝予以难民地位，以及在难民已得到其原籍国保护时中止这种地位。移民上诉处处理对驱逐出境命令的上诉以及中断担保以取得永久居留权的案件。裁决处负责审查应进行审查的人，移送或驱逐出境程序，并对拘押进行复议。对据信属于不应接纳类型的人或应驱逐出加拿大的人进行审查。

30. 在确定地位的整个过程中，申请人有权自己作陈述或由律师、亲戚或朋友作代表。如果申请被接受，如前所述，申请人可在180天内申请永久居留地位。申请中可包括直系亲属。然而，申请人如没有符合要求的身份证件或本人或任何亲属因犯罪或安全原因不能被接纳，就不得同意其申请永久居留权。

31. 当公约难民认定处裁定，某申请人不是公约难民，其将通知该申请人，并说明否定申请的理由和可以申请联邦法院进行司法复议。收到这种通知的当事人应在 30 天内自动离开加拿大。然而，他可在 15 天内提出司法复议的申请。据委员会称，除某些特例外，当事人在司法复议的结果出来前有权留在加拿大。对于联邦法院的裁决只有在作出裁决的法官声明案件涉及一个具有普遍意义的严重问题时才可以向联邦上诉法院上诉。

32. 如果委员会拒绝一项避难申请，而申请人相信他在回原籍国后会遇到危险，他可申请进行复议，以确定其是否属于所谓的“否定后的加拿大避难申请人”(PDRCC)的类型。这种可能仅适用于原本认为有资格申请难民地位的人。这一类型是在 1993 年确定的并在 1997 年作了修正，因为当局相信，被送离加拿大会遇到个人危险的人应有机会在加拿大境内申请永久居留。当事人应在委员会作出否定裁决之日起 15 天内提交申请。应指出的是，对提出这一申请的可能是有限制的。这不包括已确定没有资格申请难民地位的人，已撤回申请或已宣布放弃申请的人；申请被拒绝后已离开加拿大的人；被判犯有严重罪行的人、战争罪行或危害人类罪的责任人或被判定犯有违反联合国宗旨和原则行为的人；以及已离开加拿大并由邻近领土返回(美国、圣皮埃尔岛和密克隆岛)以便在离开后六个月内提出第二次申请的人。

33. 《移民法案》为未被接受的申请人设想了以人道主义和照顾性理由提出申请对其情况进行复议的可能，这种情况称作“人道主义和照顾性着陆”。批准这一办法也属公民和移民部的职权范围。这一可能涉及所有申请人，包括被认为有资格的和没有资格的人。在这种情况下，申请人得支付复议的费用。当地办事处的移民官员有权审议属于这一范畴的永久居留申请。在特例的情况下，公民和移民事务部可决定对案件进行复议。根据该国政府向特别报告员提交的统计数字，1999 年在加拿大提出避难的申请有 30,868 例。其中，29,431 例被受理并提交委员会。共有 12,981 人得到肯定的裁决，有 9,387 人的申请被否定。根据政府的统计，在加拿大申请避难者中有 46%被接受。从 2000 年初到本报告完成之日(10 月)止，有 30,763 人请求准予申请避难。其中 25,178 人被接受为有资格提出申请，10,815 人收到肯定的答复，8,124 人被否定，2,074 人撤回请求。该国政府称，在这一期间的接受率为 48%。至于被否掉后要求列入“否定后的加拿大避难申请

人”类别(PDRCC)的人，政府告知特别报告员，在 1999 年作出了 6,976 份裁定，其中 142 份是肯定的。2000 年，据对本报告完成之日为止这一期间的估计，预计将作出 4,315 份裁决，其中 24 份是肯定的。

34. 根据加拿大的立法，对不符合《移民法案》的人将根据移送或驱逐出境令要求其离开加拿大。该项命令由高级移民官员或裁决官签发，该官员决定当事人必须按移民规定在 30 天内离开加拿大。当公民和难民委员会的公约难民认定处否定一申请或在“否定后的加拿大避难申请人”程序中作出否定裁定后就发出有条件移送令。根据公民和移民部在这方面的信息，解决这些案件需要一年以上时间。一旦案件被提交移送和驱逐办公室，负责受理该案的官员将审查档案并确定采取何种必要措施来落实移送工作。如当事人不遵守驱逐令(据公民和移民部称，这种情况约占 50%)，处理该案的官员就签发逮捕令以便随后将其驱逐出境。在发出逮捕令后如找到该人就将其送进拘押中心，在那儿由办案官员决定是否将其关押或释放。这一程序的最后一步是将当事人移送出加拿大。对于将人送往暴力盛行的国家则由研究各国情况的部门委员会进行调控管理。到 1999 年底为止，加拿大仍维持向阿富汗、阿尔及利亚、布隆迪、刚果民主共和国和卢旺达移送难民的禁令。据公民和移民部向特别报告员提交的统计数字，1999 年有 8,302 人被从加拿大移送出境。

35. 特别报告员收到的信息涉及的问题有：对难民地位不能及时作出裁决，有些人尽管被委员会认定为难民，但由于没有《移民法案》所规定的可靠证件一直不能取得永久居留地位因此情况不明。自 1993 年以来，加拿大要求在确定地位后提供身份证明，以给予居留权。在 1993 年以前，委员会认定的公约难民被免除为申请永久居留提交身份证件的义务。自从采取这一措施后，一大批难民的情况似乎不清楚，因为他们拿不出有关证明。在这方面为了纠正这种情况，加拿大在 1997 年设立了无证件公约难民这一类型。该项措施是针对索马里和阿富汗公民，他们不能按要求拿出可靠的证件来申请取得居留权。对于这些人原来确定取得永久居留权的期限为五年，1999 年减为三年。特别报告员收到的情况表明，尽管有这一措施，此问题仍然存在，因为他们不能得到必要的证明。

36. 在铭记其授权有限同时，特别报告员相信，鉴于加拿大审议的各类移民的具体情况，有一些涉及避难申请人的情况值得特别注意。在其授权范围内，特

别报告员已考虑到加拿大政府、联合国各专门机构和各非政府组织提交的所有情况。

37. 加拿大政府允许合格的专业人士和能人取得永久居住权，这类人按《移民法案》规定的措辞属于“独立”类型。被加政府列入此类的是受过教育、有工作经验和企业管理经验并与加拿大市场兼容的人。独立类别由以下几个分类组成：熟练工人和经商者。后一分类包括投资商、企业家和个体户。

38. 虽然加拿大的移民政策是联邦政府和各省政府职权范围内的事，但是在对经商者的甄别阶段，各省在移民事务上的优先考虑就表现出来了。例如魁北克省自己对独立移民进行甄别。自 1998 年以来，马尼托巴有了自己的移民甄别计划。1999 年 2 月，公民和移民事务部及新不伦瑞克劳工部签订了一项协议，允许该省积极参与移民的甄别工作。艾伯特省也有自己的吸收移民企业家的方案。

39. 关于家庭类型移民的问题，移民必须由一名年龄至少为 19 岁的近亲作担保，该近亲在担保时住在加拿大并有永久居留权或加拿大国籍。为了取得担保，移民必须向负责签发签证的官员证明其符合健康标准。根据公民和移民部提供的信息，因其与在加拿大亲属的关系而列入家庭类的人有以下几类：配偶、未婚夫或未婚妻；父母和(外)祖父母；是孤儿、未婚、年龄不到 19 岁的兄弟姐妹、侄子、侄女、外甥、外甥女或(外)孙子、(外)孙女以及不到 19 岁的儿子和女儿。移民要能在该国定居，为其担保的亲戚必须向加拿大政府签订法律承诺，为该移民承担责任(如果移民想在魁北克定居，必须向魁北克政府承诺)。根据此项承诺，提供担保的亲戚同意满足其为之承担责任的人的基本需要。如果该亲戚或其担保人(如有必要的话)不履行这一承诺，加拿大政府或魁北克政府可采取司法措施。

40. 官方承认的另一个类型是家庭男女佣工。这一移民加拿大的渠道是由所谓的“住宿家政服务人员方案”把关的，该方案为受益人提供取得在加工作许可证的可能。在进入加拿大后三年内累计工作二年后，男女家政服务人员均可申请成为永久居民。要被该方案考虑，得达到三项要求。第一，对其受教育程序进行评估，必须有加拿大中学毕业同等学历。加拿大政府认为，申请人在这一取得永久居留权的决定期限后必须能进入普通的劳动市场。第二个要求是在申请人打算进入的劳动领域进行 6 个月的脱产培训或有 12 个月从事有收益职业的工作经验。第三个要求是能讲、理解和阅读二种官方语言中的一种(英语或法语)。

41. 就业许可证原则上有效期为一年，允许当事人从事住宿家政服务。该方案的一个特点是必须住在雇主家中。根据收到的信息，这一要求反映了缺乏能满足家务劳动需要的加拿大公民或居民。该方案规定了法律权利，以确保合适的工作条件，每周有休息日，带薪假期、法定假日工资照发、标准最低工资、公正的报酬、福利、产假以及中止合同提前通知。加拿大政府不是合同缔约方，也无权参与雇主和受雇方的关系。在关于该方案的说明手册中明确规定，受雇方应自己负责熟悉适用于自己的立法并保护自己的利益。

42. 按照加拿大的国家医疗制度，住宿家政服务人员不要求在一些医院里交医疗费。不过，服务人员本人或其雇主也可能被要求交医疗保险费，这要看其在哪个省或地区工作。加拿大政府提供了关于参加这一移民计划人员的权利和义务的详细情况。政府在宣传材料中提醒这一类工人到达加拿大后要在其居住地及工作地点了解医疗保险的情况及其费用。

43. 特别报告员向公民和移民事务部部长，Elinor Caplan 女士就该方案的某些方面表示关切，这些问题是一些女佣工及做这类人工作的非政府组织向她提及的。她特别提到人们不清楚在规定为取得申请永久居留权资格必须呆满的 24 个月期限内是否必须为同一名雇主工作。根据政府提供的信息，这没有必要；已经确认，佣工可更换雇主。特别报告员证实，这一问题已在该方案解释性文件法文本第 13 页中作了澄清。然而，为了更换雇主，必须向佣人作过登记的第一名雇主索取“就业记录”。如果雇主拒绝填写有关表格，佣工可向其工作地点的人力资源中心申请，请主管要求雇主填写表格。

44. 加拿大每年都接受临时工，大多数系根据双边协议进入农业部门。根据公民和移民部向特别报告员提供的情况，1999 年，有 81,997 名季节工持有临时居留签证从澳大利亚、法国、德国、牙买加、日本、墨西哥、菲律宾、特立尼达和多巴哥、联合王国和美国等国进入加拿大。应注意的是根据《英联邦加勒比和墨西哥季节农业工人方案》(SAW)从墨西哥和加勒比海各国接纳的工人。该方案的一般原则载于加拿大和这些工人的原籍国之间的双边协定。

45. 第二，学生也属于这一类型。在提出申请要求在加拿大求学前，当事人必须先被教育部承认的一家教育机构录取为全日制学生。原籍国的加拿大使馆将

签发许可证，允许其作为学生进入加拿大并在其学习期间生活在加拿大。当事人在离开自己国家前必须先得到批准在加拿大学习。

46. 特别报告员在渥太华、多伦多、温哥华和蒙特利尔访查期间有机会会见了许多高级官员并讨论了全世界当前的移民形势，特别是当前的移民倾向对各国政府提出的挑战。使她感到鼓舞的是加拿大政府对与以往格局不同的移民动向所造成的新形势抱积极态度。在这方面，她谨赞赏地提一下公民和移民事务部部长表示的意见，她告诉特别报告员，她对贩卖人口问题感到关切。部长特别对这种侵犯人权行为新方式的受害者表示关注，这种行为涉及到许多男女移民，他们为了寻求摆脱绝望处境的办法而陷入人贩子的魔掌。特别报告员赞赏地注意到，加拿大政府已采取步骤来预防此类情况发生，这些步骤载于 C.31 号议案，在本报告起草时该议案正在加议会内辩论。

三、一般性意见和个案

47. 本报告提出的意见和结论系以特别报告员访查期间收集到的情况为根据。下文对她在访查几个城市过程中提出的一些问题作一介绍，产生这些问题的领域是特别报告员特别关注的，不仅与加拿大特定的环境有关，而且还涉及移民当前面临的总的形势。

A. 移民和拘押中的避难申请人

48. 加拿大认识到全世界移民动向变化现实。然而，特别报告员会见的移民当局都常常表达这种意见，由于法律涵盖的范围广，许多移民都选择申请难民地位，尽管其不属于 1951 年《公约》所规定的情况。特别报告员意识到，潜在的或实际的内部冲突、自然灾害和极度贫穷驱使许多人离乡背井在其他国家寻找较好的机会。虽然这些人感到需要移民，但他们不一定就属于 1951《公约》确定的难民范畴，或涵盖面更宽的《加拿大移民法案》的范围，该法案包括了人道主义的考虑。移民人数的不断增加经常促使加拿大当局采取特别控制措施。

49. 在这方面特别报告员关切地注意到，不列颠哥伦比亚对 1999 年夏加拿大采取措施，加强边防管制和难民接受程序所作的反应。这种反应在很大程度上可

能是因为有 600 名来自中国的人乘几艘船在极糟糕的卫生和心理条件下到达不列颠哥伦比亚海岸。加拿大因此面临了非法贩卖和偷渡移民的问题。公民和移民事务部要求将中国公民拘押起来，以防止其越过边界消失在美国境内或落入人贩子手，特别是未成年人。该部决定，根据法律，申请避难者应得到对其情况进行充分听证的机会。然而，这种程序拖得很长，造成了特别的困难：在本报告完成时，仍有一些申请避难者被关在拘押中心。在这些中心，特别报告员注意到一些令人担忧的心理情况，由于长期拘押、前任未卜，这影响到被拘押的一些妇女的身体健康，导致了在特别报告员面前出现焦虑造成的实际危象。

50. 特别报告员在温哥华与移民和难民委员会副主席助理(不列颠哥伦比亚科)，Richard Jackson 先生会见时提请注意该问题。特别报告员还要求访查拘押上述乘船到达的一些人的拘押中心。加拿大政府为特别报告员提供机会访查了伯纳比妇女拘押中心。她于 9 月 26 日访查了该中心并会见了其中一些被拘押者。应她在该中心与之谈话的这些人的明确要求及她所访查的其他二个中心(在蒙特利尔和多伦多)这些人的明确要求，仅公开她们的国籍。她要求访查乔治王子收容所，但由于她在温哥华的时间有限，且距离又远，因此最后没有成行。

51. 在伯纳比管教中心，特别报告员有机会视察了拘押房舍并与一群 12 名来自中国的妇女谈了话，其中 10 名是乘上述一艘船只来到加拿大的。她发现拘押牢房还令人满意，当她到达时，该群人正在上英语课。公民和移民部为特别报告员与这些妇女进行访谈提供了二名中文翻译的服务。开始时，特别报告员与 12 名妇女一起会面，她们向她介绍了她们是如何来到加拿大的。然后，她又与其中三人分别谈话：一名是乘上述一艘船来的，另二名是乘飞机来的。

52. 特别报告员发现第一名妇女心理状况很差。她说，她离开中华人民共和国是为了逃避其计划生育政策，打算来加拿大定居并将其丈夫和二个子接来。她家里通过自称为代理的人为她来加拿大的旅行作了所有安排。当她在加拿大被拘押期间，那个妇女说，她不了解自己的处境，因为她声称没有人曾预先告诉她这样离开中国的危险性。特别报告员收到那批乘船来的被拘押者写的一封信，也说她们不理解为什么将她们连续关了这么多个月份。在与这些妇女会见时，其中一人介绍了在管教中心的日常生活情况。她说，每当她们哭的时候或因对自己的境遇感到焦虑和悲哀而寻衅时，就会被禁闭在牢房里。另一名妇女让特别报告员

看了她乳房里的肿块，这肿块很痛。当特别报告员问她是否看过医生，她说看过一次，那是在上一星期。特别报告员要管理人员保证这些妇女能得到她们所需要的一切医疗和心理援助。

53. 其他二名妇女说，她们是乘飞机来加拿大的。她们也是通过家里利用所谓代理人的服务安排来加旅游的。根据她们对自己的案件提供的情况，这些代理有一套详细的规定解释她们应怎样进入加拿大。显然她们所乘的飞机在伦敦着陆，在那儿所谓的代理将其转到一个去温哥华的航班。一上飞机，他就叫她们将护照集中起来放入一个信封中。据会见的妇女说，她们到达温哥华时，那名所谓代理在她们还未过移民窗口前就失踪了，这样她们就没有了证件。于是，移民官员就将她们拘押，然后送往伯纳比中心。

54. 在离开温哥华前，特别报告员参加了一次几个做移民工作的组织召集的会议。会议进行了公开讨论，在讨论中，特别报告员听到了移民进加拿大的一些好的做法，也了解到移民自己面临的实际问题。关于中国移民的情况，特别报告员亲自会见了乘上述一艘船来的一名中国妇女，她在转了几个拘押中心后已被释放，不过她的移民地位还未解决。

55. 特别报告员还与非政府组织和关在上述中心的几名妇女的律师举行了会晤。她得知，许多被拘押者先被送到乔治王子管教所。律师、非政府组织和实际被拘押在那儿的人都一致认为，该地方不适于拘押这类人，不应忘记，他们是双重受害者，因为他们还是贩卖人口行为的受害者。

56. 关于同一个问题，特别报告员有机会与一名乘上述船只来加的中国妇女单独谈话，她先在乔治王子管教所，后在伯纳比被获释，等待对其申请难民地位作出裁定。该妇女告诉特别报告员，她家在中国遭受迫害，为她离开中国作了一切安排。当她乘船到达不列颠哥伦比亚海岸时，她因没有证件而被捕并送进乔治王子管教所。她说，1999年11月，管教所一名女看守到她与其他几名妇女合住的牢房来，通过译员叫她们立即换牢房。她说她问看守，她是否可先人过去，以后再取行李。翻译对她说，如果她不立即从命，看守将把她铐起来并会强行把她送过去。该妇女说，那名看守离开一下很快就回来，另外带了三名看守，他们抓住她的双腿和腰，将她从床上拖出来，扔出牢房。该妇女说，她的脚撞在铁门上，头撞在墙上。感到这一撞很猛，她开始哭喊，因她已不能动弹。她说，这时

他们又在一名男警官的帮助下将她抓住，送往新牢房。当她第二天醒来时，她不能动弹，因此他们将其带往医务室，再从医务室送往医院，据她说，整个过程都带着手铐。她说，在从医院回来后，她得坐了 3 天轮椅并打拐杖走了 15 天。显然，一天晚上，与她同牢房的一个人因心里感到非常烦恼而使劲敲床。一名女看守过来把她们骂了一顿。她开始哭泣，这时那名看守又走回来，再次对她进行威胁。那名与我面谈的妇女说，这时她感到非常难过，扑在地上，决定自杀。她开始用头撞地面直到看守回来，又把她抓住上了手铐并且据她说把她送到收容所的另一部分，那里只关西方妇女。当她到达新地方后，她说他们将她单独禁闭，关了 25 天。据她说，几天后她们一个牢房的另外二人也铐着手铐来了。她说，她们一天只给放风一小时，从不准一起放风。那名找来面谈的妇女问看守为什么放风不超过一小时。据该妇女告诉特别报告员，看守告诉她们，她们不能与罪犯接触。她说，吃饭是从牢门下面传进来的。最后她被转回伯纳比。虽然她很想与其他几名妇女在一起，但不知道为什么，她只是坐下来开始痛哭。她然后要求调到一间她可独处的囚室。

57. 特别报告员可以看出，由于她在监牢和拘押中心期间的遭遇，访谈对象心理状况很差，这也是她自杀未遂的后遗症。

58. 特别报告员问上述会见的所有参加者有关她们使用的证件情况。显然，在特别报告员分析的许多案件中，证件是在原籍国购得的。特别报告员与加拿大政府一样对此事感到关切，实际上也对中国政府显然不能进行合作，而向这些人提供有效的旅行证件表示关注，按加拿大规定，这些人不能留在加拿大，而得回到其原籍国去。这一问题是拘押时间极长的原因之一，从而为当事人造成致命的后果并为接受国造成了负担。

59. 特别报告员发现，受访对象和加拿大政府都担心这些人会再次落入其所谓的代理人之手。根据公民和移民部提供的信息，大多数乘上述船只到达的人开始时都获释等待听审，但后来收到了向他们发出的拘押令，就失踪了；由于其处境特别脆弱，人们担心他们已落入蛇头之手。

60. 特别报告员访察了其他一些拘押中心，会见了一些拘押对象。他们中一部分是来到边境申请难民地位，于是移民当局决定将其送到此类中心，还有一部

分则是非法逗留在加拿大，被警察抓住后被转往这种中心等待就其地位作出裁定：不是发给居留许可证就是发出移送令。

61. 在多伦多，特别报告员访察了一个名叫“名人酒店”的中心，靠近多伦多国际机场。她在那儿会见了一些被拘押者并看了牢房。该中心位于原是一家旅馆的地盘内。男女分在二个不同的楼层。特别报告员要求参观医务室和急救设施。然而，管钥匙的人显然不在，预计要到第二天才来。特别报告员会见了一名单独关押的波多黎各人，门口守有一警卫，据中心负责人讲是因为他患有皮肤病(据称是疥疮)。特别报告员要求与其谈话，他们谈的是他的处境。她还会见了一名尼日利亚人，他说他当时是在去美国途中并持有进入美国的必需证件，他女朋友现住在美国。显然，由于航班的衔接不好使他在加拿大着陆。他说他立即被拘留并送往“名人酒店”。他坚持说，他没有呆在加拿大的打算，因他在美国有家。他不理解他是在中转，为什么将他拘押。

62. 特别报告员还访察了魁北克的拉瓦勒拘押中心。她看了那里的设施并会见了一些男女拘押对象。她发现房舍情况良好。据中心官员说，安全的责任已交给一家私人保安公司。她了解了中心适用的规定，得到了一份用几种语言印的规定。公民和移民部魁北克区域方案主任 **Dominique Collinge** 先生陪同特别报告员参观了中心房舍，他说正在为在此类中心工作的看守人员草拟一套行为准则。特别报告员和她访察其他中心时一样与一些男女拘留对象单独进行了谈话。具体地说，她会见了一名哥斯达黎加公民，他说他不能理解自己怎么会被关到中心来的。据他的说法，他是带了一名未成年人作为旅客来到加拿大的，说未成年人自称是他的表妹，也被关押在中心。被访的人来自圣何塞南面的一个镇，叫 **San Isidro de El General**。显然，两人到达加拿大时均持有回程机票和旅游预订单。他说，这次旅行是那个女孩的父母送给他们的，因为女孩在加拿大的一星期里将进入成年。他们在飞机场被扣留，尽管据他说他们有有效的证件和回程机票。特别报告员问他，他怎么会不知道自己被拘押的原因的，他回答说，他不会讲英语，也不会讲法语，翻译一星期只来一次。特别报告员问，他是否与领事馆联系过，他说他不知道怎么去联系。特别报告员在电话亭旁发现一本电话号码簿，载有领馆的电话号码。然而，她注意到被拘押者在这方面得到的信息很少。

63. 特别报告员与一名巴基斯坦人作了交谈，他说他的居留证到期了，正在等待递解出境。他说，他已申请部长令，以便能以人道主义和照顾的理由继续留在加拿大，因为他的家庭在巴基斯坦正遭受迫害。具体来说，自从新政权上台以来，他父亲一直被监禁。

64. 在中心的女监部，特别报告员和一群中国妇女进行了交谈，她们被拘押是因为没有证件和进入加拿大的许可。其中一人说，她是因中国的计划生育政策而离开中国的，她向特别报告员解释道，当她到达中心时，她被介绍给一名中国来的男人，自称是其律师。她相信他并要他受理她的案件以便能申请难民地位。他显然告诉她不应讲在加拿大有家庭。她听信了他并认真地记了下来。然后，她说，在听证的那一天，出席作其律师的人不是在中心访问她的那人，她发现代表她提交的陈述完全变了样。她于是决定讲实话，说自己有个姐姐在加拿大。显然，她的证词没有被相信，她正在等待递解令。她姐姐一星期来拘押中心看望她一次。

B. 家政佣工及其家属

65. 特别报告员会见了处理加拿大家政佣工，即所谓住宿家政服务人员问题的非政府组织的许多代表以及一些住宿家政服务人员，这些人向她诉说了个人的情况。大多数非政府组织对于住宿家政服务人员方案的意见集中于他们必须住在雇主家中的义务以及在申请永久居留所必需的 24 个月期间不能更换雇主。特别报告员告诉非政府组织的代表，他们应听取服务人员自己的意见，因为对她们中很多人来说，住在雇主家中是件好事。不过，特别报告员鼓励他们仔细阅读公民和移民部印发的方案情况介绍，介绍载明了与此类工作有关的权利。在她要求公民和移民部澄清更换雇主的问题后，特别报告员发现，实际上没有这一要求，方案明确规定这种更换是可以的。特别报告员劝告从事此类人工作的非政府组织代表认真听取家政服务人员自己的意见。这是一种体面的工作，对许多工人来讲，住在雇主家中还是个有利因素。不过，她感到，对这二个问题应分别加以考虑：一方面是工作体面，条件完全符合法律，工作时间安排适当，而另一方面是抱怨工作条件等于做奴隶，以及受雇主虐待。

66. 特别报告员会见了一些来自菲律宾的服务人员。她还特别被告知一名服务人员受到的残酷剥削。具体的案件不是出在加拿大，不过多年受虐待的经历最后是在加拿大结束的，因为雇主由于职业原因调到了加拿大并将其人佣人也带了过来。该佣人称，她从菲律宾移民出来到其雇主家中工作。当她到达其雇主工作地点日内瓦(瑞士)时，她发现其工资只有 100 瑞士法郎一个月，只有要她去学校接雇主的 2 个孩子时才允许她离开居住地，还不允许她使用电话。据佣人说，这种情况持续了 3 年，直到其雇主调来加拿大，把她也带了过来。佣人说，她一到加拿大后就开始受到肉体虐待。一天她决定从住所逃出来，去警察所。在编写本报告时，该佣人正在等待对其案件作出裁决。

67. 特别报告员被告知的另一个令人关注的问题涉及到必须工作满 24 个月才可申请长期居留。她在温哥华、多伦多和蒙特利尔会见了多名住宿家政佣工，她们由于怀了孕不能完成规定的工作期限。公民和移民部交给特别报告员的那份方案规定，佣工依法有权享受产假。特别报告员相信，应保证雇主遵守法律规定以避免出现佣工不能做满 24 个月工作期限的情况。在许多情况下，佣人称，她们被命令离开加拿大尽管其孩子是在加拿大领土上出生的加拿大公民。她们都反映，加拿大违反国际义务，特别是加拿大作为缔约国的《儿童权利公约》。大多数反映还称得不到医疗援助，尽管其子女是加拿大人。根据她们向特别报告员反映的情况，医疗机构的医疗服务是与父母享受的移民地位挂钩的。在向特别报告员介绍的许多案件中，申请人还在等待对其地位作出裁决。根据特别报告员收到的情况，大多数案件发生在安大略区。

68. 一些家政佣工向特别报告员提出的另一个问题，是实际上是否有可能对雇主进行举报。她们都认识到自己有权对虐待行为进行举报。然而，在大多数情况，她们说，她们实际上不能这样做，因为如果她们对雇主提出举报，她们担心会失去找到工作的可能，因为移民档案上将记下她们的举报。她们说，特别是她们要找新工作必须有证明人，如果她们提出举报，前雇主提供的不利证明，将使她们不能马上找到新工作，这在许多情况下会使她们不能做满申请永久居留所必需的工作时间。

C. 临时工

69. 特别报告员还会见了临时工的代表特别是临时农业工人的代表。根据她被告知情况，对于这类人是否享受到应有的权利仍然感到关注。与特别报告员会见的墨西哥人反映，虽然在与墨西哥的协议中规定了工作时间，但与其他加勒比国家的协议中却没有作出规定，这一事实造成了许多侵权行为。他们还反映，尽管与墨西哥的协议规定了工作时间，但其中有一条款规定雇主“在紧急情况下可要求延长工作时间。据会见的工人称，协议没有提及这种加班的工资。

70. 特别报告员会见的一名临时农业工人向她提交了一份他个人情况的申诉并附有照片，说明宿舍条件之差和拥挤情况。当事人系一名墨西哥来的临工，抱怨说，有时候工人被借给其他与其没有契约关系的雇主干活。据他说，这种做法，使他们处境更加脆弱，容易遭受更严重的侵权。他告知特别报告员，协议的第八条禁止此种做法。谴责此类做法的临时工受到其雇主的压力，担心自己第二年有可能会不给参加临时工方案。根据特别报告员得到的情况，2000年，加拿大大约接受了8,000名墨西哥农业工人。

四、结论和建议

A. 结 论

71. 加拿大所面临的问题是各国政府和文明社会最为关注的问题之一，即贩卖人口和蛇头协助偷越国境。现在人们想去加拿大不仅是因为该国所提供的经济机会，而且还因为其是一个有法治的稳定的民主国家。在这方面，移民行为，不管是合法还是非法的常常会自发地产生，不列颠哥伦比亚就是这种情况。由于加拿大有一个规范的移民制度，该国在这方面所面临的重大问题是如何应付这种自发地来到加拿大的人，不管其是通过正常渠道，还是在旅途中吃足了苦头后来到的。

72. 特别报告员有机会仔细研究加拿大立法为保护人权所作的规定。在这方面她很赞赏加拿大在使移民融入社会方面所采取的良好做法。她鼓励加拿大坚持推行其与文明社会，特别是各非政府组织联合制订的各项安置和融入计划。她认

为，这种良好做法的一个具体范例是 1994 年制定并于 1996 年启动的“大都市工程”，其指导思想是，要使移民和融入政策取得成功，他们需要得到文明社会的通力支持。她非常重视非政府组织网络在通过走访、咨询和社会工作协助必须离开该国的人员方面所做的工作。

73. 加拿大意识到该国从移民中得到的好处。在本报告最后定稿期间，加拿大议会正在审议 C-31 号移民和难民议案。该议案对目前该国感到关注的，也是国际社会普遍关注的一些问题，作出了规定，如贩卖人口和偷渡的问题。

74. 加拿大政府优先考虑移民的问题，具体来说就是贩卖人口和非法入境的问题。特别报告员支持该国政府致力于处理贩卖人口的问题，并请其考虑到可能被贩卖以及落入蛇头集团魔掌的个人的权利，这些蛇头常常以灿烂的前程相许，使人经不住诱惑。特别报告员谨强调必须避免将此类行动的受害者当作罪犯。

75. 特别报告员谨感谢公民和移民事务部部长对贩卖人口和惩处蛇头这一个目前涉及到相当一大批人的问题所表示的关心。特别报告员欢迎《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其附加议定书，这两项文件涉及到上述的二个问题。在这方面，她谨指出，鉴于社会要求解决此问题更为重要的是为这种行为的受害者提供保护，必须作出努力来使其生效。现在的情况是这些人前途茫茫，情绪抑郁，没有自由，得不到医疗，得戴上手铐去作陈述，上医院，感到耻辱不堪，而实际上并没有犯罪，只是受骗上当，这种情况是男女移民的共同处境。应能向这些人提供专家的帮助，如通过加拿大难民委员会或咨询小组，以便为那些必须回原籍国的人员提供援助以及心理和医疗咨询。

76. 关于非法移民的拘押中心，特别报告员收到了一些曾被拘押并长期处于拘押状况的移民提请其注意的一些案件。她特别关注移民在等待委员会就其案件作出决定期间的心理状况。

77. 特别报告员相信，非政府组织在积极开展活动，可为其提供更直接的帮助。她还认为，既然外面有一个组织良好的运动，那就应将防范工作、关怀和心理咨询以及社会援助服务协调起来。处理投诉的非政府组织应达成一项工作协议，有效地保护无证人员和正受到或曾受到贩卖人口行为或奴役之害的人员的人权。

78. 关于拘押条件，特别报告员认为，一般来说，这些中心的卫生条件还是可以的，多伦多的“名人酒店”除外。然而，她对中心看守人员对拘押对象的待遇感到关注。这里不谈具体个人的问题，她关注的是，看守人员应受过训练来处理不同种类问题的。在这方面她认为目前正在制订管理这些中心的行为准则是一件积极的事态发展。

79. 特别报告员关注的另一个问题是拘押待决者与其领事馆没有联系。虽然她发现，拘押中心的被拘押者可得到列有领事馆电话的电话号码本，但见到的大多数被拘押者都不知道这一点或不懂得这种制度，或者在领事馆打电话来后不给回电。特别报告员认为，这是信息不通的问题，应由直接与被拘押人员打交道的人来解决，因为政府已规定了提供这种服务的指导原则。

80. 对于政府的家政佣工方案应予以赞扬，该方案明确规定了这一类方案所涉人员的权利。然而，她认为，尽管方案很清楚，但仍有一些没有涉及的情况，使受益者在遇到不遵守方案规定的雇主时处于脆弱地位。特别报告员主张就这些工人的权利开展一个很有针对性的宣传运动，强调家政服务是体面的工作，是用体面的方式找到的工作，并具体规定工人的权利，因为在私下缔结合同时，常常不让工人知道自己的权利。

81. 特别报告员对落实临时农业工人权利方面出现的一些缺点表示关注。特别报告员在鼓励加拿大政府继续进行这一类方案。同时，也请其采取必要步骤防止这类工人受到其雇主侵权。她主张更重视这类工作的体面性，使这类方案所涉人员更容易对其受到的侵权进行举报，不准雇主为阻止这种投诉而对雇员施压。

B. 建 议

82. 根据产生其授权的各项决议的要求，考虑到在其访察加拿大期间所能收集到的全部材料以及对所收到的案件进行分析以后，特别报告员兹向加拿大政府、文明社会以及移民本人，提出以下建议：

政 府

83. 特别报告员鼓励加拿大政府继续努力使从事移民工作的非政府组织和学术界参与制订融入和安置政策。她还鼓励加拿大政府在制订其移民政策时利用这

些团体的经验，同时考虑防止立法与起草立法所针对的现实之间脱离的最佳方法。

84. 特别报告员承认加拿大已作出努力使这些团体参与移民问题。具体来说，她承认加拿大政府在普埃布拉进程中的作用并鼓励其继续并进一步发展这种形式的论坛。

85. 特别报告员请加拿大政府采取必要步骤为关在拘押中心的人员提供心理上的关心，以协助这些受抑郁症影响的人并确保其不要长期得不到合格的医疗。

86. 特别报告员与加拿大政府一样关注未成年人有可能落入人贩子或其他无耻之徒魔掌的危险。在这方面，她促请加拿大政府寻求各种解决办法，由家庭来接待是使未成年人脱离拘押中心的一个好办法。

87. 特别报告员欢迎制订拘押中心看守人员行为准则的计划。她促请加拿大政府应确保被拘押但没有犯罪纪录的人在收容中心时由能应付这类情况的工作人员来处理以防止乔治王子中心之类的情况发生。

88. 特别报告员鼓励加拿大政府批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。在这方面，她鼓励加拿大政府继续保持其尊重和维护人权的良好传统，支持该项国际文书，因为该项文书不仅将为加拿大，而且也为其他许多国家的移徙工人及其家属提供保护，在那些国家，加拿大正通过提供支持来努力确保尊重和保护所有人的一切人权。

89. 特别报告员谨提请加拿大政府注意：仇外心理、种族主义和种族歧视的问题，很遗憾的是，今天全世界都受到这一问题的影响。加拿大政府应了解这一问题及其对移民的影响。仇外心理和种族主义行为对未来和社会的民主发展毫无补益，必须立即作出努力来制止其表现。

文明社会

90. 特别报告员谨感谢各非政府组织在其整个访察期间为其提供的支持，特别感谢他们在她每到一城市访察时都安排其与一些个人会见。在研究了所有材料后，特别报告员谨鼓励各非政府组织继续向移民提供咨询、信息和保护。在实务方面，她建议他们应加强自己的地位并更直接地参与被拘押或无证移民的工作，同时争取在维护移民人权的斗争中共同努力。

91. 特别报告员建议，各非政府组织支持移民本人并争取他们的参与，以便他们能为维护自己的权利自己出来讲话。

92. 特别报告员建议，他们应继续努力制订与政府的联合方案——例如，针对种族主义、仇外心理和种族歧视的方案。她建议，他们不应停留在提出申诉上，而应在制订这些政策时寻求对话的机会。

93. 关于大学，特别报告员鼓励其闯出纯理论研究的范围，让学生参与移民人权问题的各种研究方案。

移 民

94. 虽然特别报告员根据个人的经验知道在实际中采取这种行动的困难，但她仍鼓励移民本人继续对侵权行为进行举报，特别是家政佣工和临时工，以便使有关方案能在实践中按预定设想得以运行。

95. 特别报告员建议，加拿大政府、文明社会和移民本人应共同努力与利用移民处境脆弱甚至危险这一点进行贩卖人口和侵犯人权的人作斗争。

96. 最后，鉴于加拿大移民的动向，特别报告员提请政府、有关当局、文明社会、非政府组织、移民本人、大学和教会注意不要在态度上搞对立化，搞好坏之争、朋友和敌人之争；他们应共同负责维护我们所关心的人员，特别是贩卖人口活动的受害者的人权。共同负起责任是打击此类违犯人权情况的根本性措施。这种分担责任必须同时包括接受国和原籍国或中转国，包括上述所有的级别。一旦这一复杂的动态过程出现对立化，其结果是造成受害者不了解情况，孤立无援，并为侵犯人权行为大开方便之门。

-- -- -- -- --