



第六十八届会议

临时议程\* 项目 28(a)

提高妇女地位：提高妇女地位

暴力侵害移徙女工行为

秘书长的报告

摘要

本报告按照大会第 66/128 号决议的规定提交，重点阐述暴力侵害移徙女工的问题，特别是关于移徙女工的司法救助问题。报告介绍会员国施行的立法、政策和方案对移徙女工的影响，并以今后行动的建议作结。

\* A/68/150。



## 一. 引言

1. 大会在其关于暴力侵害移徙女工行为的第 66/128 号决议中请秘书长就暴力侵害移徙女工问题和决议执行情况，特别是移徙女工获得司法救助的机会，向大会第六十八届会议提交一份全面、分析性的专题报告，其中着重说明各种立法、政策与方案对移徙女工的影响。决议吁请各国政府采取措施，保护移徙女工和协助她们防止暴力行为，强化司法救助，改进数据收集工作和加强双边、区域、区域间和国际合作。

2. 本报告根据上述决议的要求提交，涵盖关于这个议题的上一个报告 (A/66/212) 提交之后的两年期间，即 2011 年 7 月至 2013 年 6 月。报告综合了 19 个会员国、<sup>1</sup> 5 个联合国实体<sup>2</sup> 和国际移徙组织提交的资料。报告也参考了人权条约机构的结论意见、一般性建议和意见、人权理事会特别程序任务负责人的报告和其他相关资料来源。

3. 本报告提供审议暴力侵害移徙女工问题的背景资料，总结会员国、联合国系统和国际移徙组织为执行大会第 66/128 号决议采取的措施，并就防止暴力侵害移徙女工行为和协助她们获得司法救助的问题提出结论和建议。

## 二. 背景

4. 妇女的国际移徙是一个重要的全球现象。在出生国之外生活和工作的 2.14 亿人中，妇女约占一半，在 7.4 亿国内移徙者中，妇女也占很大比例。<sup>3</sup> 2010 年的数据显示，妇女在欧洲的国际移徙者中占 52%，在大洋洲占 51%，在拉丁美洲、加勒比和北美占 50%，在非洲占 47%，在亚洲占 45%。<sup>4</sup> 93% 的国际移徙及大部分的国内移徙是为了争取更好的机会获得体面生计。<sup>5</sup>

<sup>1</sup> 截至 2013 年 6 月 7 日，共收到十四个国家提交的资料(阿根廷、比利时、巴西、哥伦比亚、塞浦路斯、希腊、爱尔兰、意大利、日本、黎巴嫩、纳米比亚、波兰、新加坡和乌克兰)，另在上次报告(A/66/212)的提交截止日期后收到五个国家提交的资料(丹麦、多米尼加共和国、危地马拉、尼日尔和秘鲁)。

<sup>2</sup> 国际劳工组织、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会、联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国促进性别平等和增强妇女权能署。

<sup>3</sup> 见《2009 年人类发展报告：跨越障碍——人员流动与发展》(联合国出版物，出售品编号：C.09.III.B.1)。

<sup>4</sup> 见秘书处经济和社会事务部人口司编制的 2013 年国际移徙政策挂图。可参阅：[www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/InternationalMigrationPolicies2013\\_WallChart.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/InternationalMigrationPolicies2013_WallChart.pdf)。

<sup>5</sup> 见 Dilip Ratha，世界银行，“利用移徙和汇款促进发展”，在全球移徙问题小组于 2011 年 5 月 17 日在纽约举行的“移徙与青年：利用机会促进移徙与发展”研讨会上所作讲演。可参阅：[www.globalmigrationgroup.org/uploads/news/2011-symposium/Migration\\_and\\_Youth\\_Ratha.pdf](http://www.globalmigrationgroup.org/uploads/news/2011-symposium/Migration_and_Youth_Ratha.pdf)。

5. 对原籍国和目的地国、移徙者及其家人来说，移徙可推动公平、包容性的可持续增长和人类发展。发展中国家收到的汇款，2012年估计达4.06亿美元，是官方发展援助的三倍而且预期会继续增长。<sup>6</sup> 现有数据表明，与男性移徙工人相比，移徙女工收入往往较低，但她们的积蓄和汇款占比高，而且汇款更有规律和稳定可靠。她们的汇款一般投资于家庭福祉、食品、住房、医疗保健、教育、小规模经营和应急，因而有助于人力资本形成、创造就业机会和创业、减少贫穷和增强应变能力。<sup>7</sup> 本国侨民的投资和妇女的社会汇款可同时传播思想观念、价值观、技能和知识，有助于促进原籍国的社会和经济的发展。移徙能强化妇女在家庭和社区内的能力及其通过参与移徙工人组织影响国家、区域和全球政策制定进程的能力，也能改变性别关系。<sup>8</sup>

6. 移徙可促进妇女赋权、家庭福祉和社会经济发展，但成败之机取决于关于移徙女工的政策及机构和公共对策是否符合国际人权条约，包括国际劳工组织(劳工组织)各项文书所载的国际人权标准。

7. 许多移徙女工在移徙的各个阶段面临歧视、暴力和剥削。研究指出基于经济、性别、族裔、移民身份及其他因素的歧视、脆弱性和凌虐的因素。<sup>9</sup> 她们无法获得全面和可靠的信息以了解合法移徙渠道及工作待遇和条件，因此易为无良招聘人和人贩子所骗，有可能遭受招聘人、雇主和公职人员施加身心和性暴力；这种情况也妨碍暴力幸存者获得司法救助。

8. 由于便利妇女进行正常移徙和减少非正常移徙的政策和法律框架、方案或合格人员缺乏或不足，妇女在移徙进程中尤其容易受到伤害。种种因素迫使妇女通过偷渡网络以非正常渠道迁徙，其中包括移徙费用高昂、官僚手续、禁止或限制妇女移徙出国的规定、缺乏妇女独立移徙机会和正常入境渠道、目的地国的人口趋势和劳动力市场需要。非正常迁徙可能增加被贩运的脆弱性。由于歧视性的移民法规(如规定在合同期间工人不得更换雇主的签证担保制度)、劳工法对家务工

<sup>6</sup> 根据世界银行的数据，全球汇款流量，包括流向高收入国家的数额，2011年估计达5 130亿。预计2014年将达到6 230亿美元，其中4 670亿美元将流向发展中国家。

<sup>7</sup> 妇女署和开发署，“移徙、汇款和促进性别平等的当地发展：阿尔巴尼亚、多米尼加共和国、莱索托、摩洛哥、菲律宾和塞内加尔的案例研究”(2010年)。可参阅：[www.unwomen.org/resources](http://www.unwomen.org/resources)。另见《2004年关于妇女在发展中的作用的世界概览：妇女与国际移徙》(联合国出版物，出售品编号：E.04.IV.4)，可参阅：[www.un.org/womenwatch/daw/public/WorldSurvey2004-women&Migration.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/public/WorldSurvey2004-women&Migration.pdf)。

<sup>8</sup> 见Jean d'Cunha和Gloria Moreno-Fontes Chammartin为2012年在毛里求斯举行的全球移徙与发展论坛圆桌会议3.3编写的背景文件：“保护移徙家庭工人-提高他们的发展潜力”。可参阅：[www.gfmd.org/documents/mauritius/gfmd12\\_mauritius12\\_rt\\_3-3-background\\_paper\\_en.pdf](http://www.gfmd.org/documents/mauritius/gfmd12_mauritius12_rt_3-3-background_paper_en.pdf)。

<sup>9</sup> 见Jayati Ghosh，“移徙与增强妇女权能：近期趋势和新现问题”，开发署人类发展研究论文，第2009/4号(2009年4月)。可参阅：[http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP\\_2009\\_04.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_04.pdf)。

作之类的妇女工作的保护不足、非正常的身份等原因，妇女很容易受极度剥削的苛虐工作条件之害。

9. 苛虐工作条件的标志是强迫劳动、<sup>10</sup> 工资极低、无最低工资待遇、<sup>11</sup> 工作时间过长、休息和休假时间不足、<sup>12</sup> 行动和社交关系受限制。此外，移徙女工特别是无证移徙女工往往被边缘化，无法获得基本服务、保护和援助，包括在危急情况下求救无门。她们可能被拘留（往往是在备受凌辱的情形下被拘留），被任意驱逐出境，在享受基本人权和获得司法救助方面面临重重法律 and 实际障碍。

10. 移徙女工难以获得司法救助的其他因素可能包括：立法中的性别偏见；关于监测、申诉和解决争端机制的规定不足；以及歧视性法律程序，包括安全和司法人员可能使暴力幸存者再次受到伤害的歧视性态度。此外，移徙女工往往缺乏关于安全和司法机构、机制和服务的信息，也无法利用这些机构、机制和服务。在许多情况下，她们不举报所受凌虐，深恐被公共当局拘留、驱逐出境和虐待。在移徙者没有证件、行动自由受到限制、语言能力不足或缺乏工作和合适住所时，情况尤其如此。

11. 移徙女工在原籍国和目的地国都遭受暴力和歧视。在目的地国，全球经济危机及其他因素激发的反移民情绪日益高涨，助长了仇外心理、歧视和暴力侵害移徙者（包括移徙妇女）的行为。在移徙女工返回原籍国时，由于重新融入社会的服务不足而且无视性别差异，有时还受到家庭和社区的侮蔑，她们可能再次受到伤害。

12. 移徙妇女的人权和人类发展还没有被充分纳入国家、区域和国际发展政策和实践，如减贫战略和千年发展目标。这种状况使移徙女工对发展的贡献得不到充分肯定和充分利用，无法获得免于暴力的保护及寻求援助和司法救助。

### 三. 会员国汇报的措施

13. 会员国在其为本报告提供的资料中特别提及其为打击暴力侵害和歧视移徙女工行为而采取的一系列措施；其中包括遵行国际文书的规定、加强国家立法、改善政策、收集数据、开展研究、制定预防措施及诸如司法救助之类的保护和协助暴力受害人措施、建立双边和多边合作。注意到暴力侵害和歧视移徙女工与贩

<sup>10</sup> 劳工组织最近关于强迫劳动的估计显示，全球共有 2 090 万被强迫劳动者，1 420 万 (68%) 是在重要经济部门，如农业、家务工作、建筑业和制造业被剥削强迫劳动的受害者。在许多国家，妇女是前两个行业的主要劳动力。

<sup>11</sup> 根据劳工组织的数据，在有最低工资规定的国家，约 43% 的移徙女工得不到其他工人享有的此种待遇。

<sup>12</sup> 根据劳工组织的数据，全世界的家庭工人约有一半无权享受每周休息一天或限制每周工作时间规定的权利。

运妇女和女孩之间的关联，各国也提供了关于打击人贩活动的政策和方案的资料。<sup>13</sup>

## A. 国际文书

14. 国际上已有一个有力的法律框架指导各国的行动，包括保护移徙女工的双边和多边合作。自 2011 年报告(A/66/212)提交以来，打击暴力侵害和歧视移徙女工行为相关国际文书的缔约国数目有所增加。截至 2013 年 6 月 21 日，176 个国家批准或加入了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》(2011 年有 161 国)，156 个国家批准或加入了《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》(2011 年有 144 国)，137 个国家批准或加入了《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移徙者的补充议定书》(2011 年有 127 国)。在提交报告的国家当中，阿根廷、比利时、巴西、哥伦比亚、塞浦路斯、丹麦、多米尼加共和国、希腊、危地马拉、爱尔兰、意大利、黎巴嫩、纳米比亚、尼日尔、秘鲁、波兰、新加坡和乌克兰已批准该公约。

15. 阿根廷、比利时、巴西、哥伦比亚、塞浦路斯、丹麦、多米尼加共和国、希腊、爱尔兰、意大利、黎巴嫩、纳米比亚、尼日尔、秘鲁、波兰和乌克兰批准了《贩运人口议定书》，危地马拉则加入了该议定书。

16. 阿根廷、比利时、巴西、塞浦路斯、丹麦、多米尼加共和国、希腊、危地马拉、意大利、黎巴嫩、纳米比亚、尼日尔、秘鲁、波兰和乌克兰已批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移徙者的补充议定书》。爱尔兰是该公约的的签署国，日本则是该公约及其议定书的签署国。

17. 截至 2013 年 6 月 21 日，《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》缔约国已增至 46 国(2011 年有 44 国)。为本报告提供资料的一些国家是劳工组织相关公约的缔约国。巴西、塞浦路斯、危地马拉和意大利是《1949 年移徙就业公约(修订本)》(第 97 号)的缔约国；阿根廷、比利时、巴西、塞浦路斯、丹麦、多米尼加共和国、希腊、危地马拉、爱尔兰、意大利、黎巴嫩、纳米比亚、尼日尔、秘鲁、波兰和乌克兰是《1958 年(消除就业和职业)歧视公约》(第 111 号)的缔约国；塞浦路斯和意大利是《1975 年移徙工人(补充规定)公约》(第 143 号)的缔约国；比利时、意大利、日本和波兰为《1997 年私营就业机构公约》(第 181 号)的缔约国。

18. 2011 年 6 月 16 日，国际劳工组织大会通过一项对移徙女工具有非常重要意义的国际文书：《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)。该公约提议采取措施保护和促进家庭工人的劳动和人权。该公约定于 2013 年 9 月 5 日生效。截至 2013 年 6 月 21 日，已有八个国家批准了公约。

<sup>13</sup> 秘书长关于贩运妇女和女孩的单行报告每两年提交大会一次，最近一次提交大会第六十七届会议(见 A/55/322、A/57/170、A/59/185 和 Corr. 1、A/63/215、A/65/209 和 A/67/170)。

19. 遵行打击暴力侵害妇女行为的区域文书也有助于防止和打击暴力侵害移徙女工的行为。例如，比利时、希腊、意大利和波兰签署了《欧洲理事会防止和打击暴力侵害妇女行为和家庭暴力行为公约》。公约将在 10 个国家批准后生效。新加坡正与东南亚国家联盟(东盟)会员国努力就实施《保护和促进移徙工人权利东盟宣言》缔结一项文书，并争取在 2015 年完成此项工作。

## B. 立法

20. 一些国家制定了一系列可用于保护移徙妇女、移徙女工、无证移徙妇女和寻求庇护者使其免受暴力侵害和歧视的法律措施。阿根廷、比利时、巴西、哥伦比亚、塞浦路斯、意大利、纳米比亚、波兰、新加坡和乌克兰指出，国家的保护法律措施，包括宪法和关于歧视、就业、平等待遇和平等机会、工伤补偿和无国籍状态的立法，可以向移徙女工提供保护。阿根廷移徙法给予移徙工人，包括移徙女工，与其他工人同等的保护。

21. 同样地，日本和纳米比亚指出，刑法取缔性骚扰、强奸、性剥削和家庭暴力的规定，也可能有助于保护移徙女工。

22. 一些国家(阿根廷、巴西、多米尼加共和国、希腊、危地马拉、意大利、黎巴嫩、纳米比亚、尼日尔、波兰和新加坡)报告了本国保护妇女，包括移徙女工，使她们免受性骚扰(包括职场性骚扰)、强奸、缠扰、家庭暴力、奴役和人贩活动之害的法律和措施。这些法律可能还包括协助受害者和幸存者的规定。巴西正在通过一项法律，使人贩活动受害者可以获得失业保险；全国移民事务理事会已通过一项决议，要求向人贩活动受害者提供临时或永久签证。包括意大利在内的一些国家指出，它们正在设法通过法律措施解决移徙妇女家庭暴力幸存者的具体问题：居留身份取决于配偶或伴侣的幸存者，在关系结束时可独立领取居留证。

23. 符合国际劳工和人权标准的劳动法规，可有效保护移徙女工使她们免受剥削和暴力侵害。一些国家(阿根廷、哥伦比亚和新加坡)报告本国劳工立法给予家庭工人，包括移徙家庭工人，与其他工人同等的保护。阿根廷和哥伦比亚已修正立法，以改善家庭工人的权利。阿根廷还报告，该国通过关于最高工时、休息时间、带薪休假、工资、产假和领取社会保障等方面的规定加强保护移徙工人。新加坡的《就业法》规定所有妇女雇员，包括外籍家庭工人，不论国籍，均享有产假，违规者重罚。《外国人力雇用法》明确规定包括家庭工人，并要求雇主为他们购买医疗保险。外籍家庭工人也得到新加坡《刑法》的保护。

24. 管制招聘机构的条例有利于加强问责制度，可以保护移徙女工、防止虐待。塞浦路斯、波兰和新加坡等会员国报告，已立例管制招聘机构和雇主及规定虐待移徙工人应受的惩罚。

25. 一些国家提及保护寻求庇护者、难民和无证移徙者使其免受暴力侵害和歧视的法律和行政措施。阿根廷介绍了一个无证移徙者身份正常化方案。意大利

制定的措施不要求公职人员向有关部门举报无证移徙者，并致力于打击剥削无证移徙者的有组织犯罪。波兰报称已为获得难民地位或临时保护的外国人制定了一个社会融入方案，并制定了一项无证工人可以要求补发欠薪和有关福利的规定。

26. 在提交报告的国家中，只有阿根廷、纳米比亚和波兰提交定量数据说明本国法律产生的影响。2006 至 2010 年间，约 50 万人在阿根廷入籍。波兰指出，154 名获得难民地位的人和 256 名获得临时保护的人在 2012 年领取了社会援助。在纳米比亚，由于 2003 年通过的《打击家庭暴力法》，在 2006 至 2008 年间，全国平均每年共收到 900 多份保护令申请书。提交报告的国家没有讨论移徙女工，包括家庭工人或无证工人，在寻求法律保护以免遭受歧视和暴力时可能面临的挑战。

### C. 政策

27. 一些国家(意大利、波兰和新加坡)报告，他们为移徙者制定的社会融入政策和为所有工人制定的劳动保护政策促进了人权和包容性的可持续增长。阿根廷的移徙政策也适用于移徙女工。哥伦比亚和乌克兰说，他们已将保护移徙妇女和难民妇女纳入性别平等及难民政策和计划的主流，另一些国家(比利时、塞浦路斯、多米尼加共和国、希腊、危地马拉、爱尔兰、意大利、日本、黎巴嫩)则报告在针对家庭暴力和性暴力及人贩活动的国家行动计划和战略中采取措施保护和协助移徙妇女。意大利和波兰报告，两国已有保护无证移徙者、寻求庇护者和少数族裔使他们免遭暴力的政策、计划或措施。一些国家(意大利、纳米比亚和波兰)特别提到关于暴力侵害妇女行为或妇女、和平与安全的国家政策和计划；虽然这些一般性政策和计划没有具体确定移徙女工为弱势群体，但移徙女工在其保护之列。

28. 爱尔兰和意大利报告，已设立体制机制和实施程序，落实政策打击暴力侵害和歧视妇女包括移徙女工的行为，包括在制定打击暴力侵害妇女行为的国家政策方面系统地征询民间社会意见。爱尔兰已正式规定，移徙妇女团体代表可参与制定和实施打击暴力行为的政策。意大利强调该国为实施移徙和反人贩活动政策划拨的财政资源。但是，提供的信息甚少涉及这些政策和战略的影响及其在实施方面继续面对的挑战。

### D. 数据收集和研究所

29. 就拟订和实施强有力的政策和方案以解决暴力侵害和歧视移徙女工行为而言，数据是必不可少的。继续令人关注的是，关于暴力侵害移徙女工行为的数据，收到的资料很少说明其范围和可得性。各国提请注意的国家数据收集工作包括收集：按性别分列的一般移徙者和难民数据(阿根廷、波兰和乌克兰)；一般暴力侵害妇女数据，包括有关家庭暴力和性暴力、性骚扰和人贩活动的数据(巴西、爱

尔兰、意大利、纳米比亚和波兰)；关于外国移徙妇女的数据，包括被贩运妇女和暴力幸存者的数据，目的是使她们更易于寻求司法救助(巴西)。波兰报告已在作出努力，收集有关种族主义、反犹太主义和仇外心理等仇恨犯罪的数据库。波兰还提到其他努力，包括收集关于就业歧视、性骚扰和职场欺凌的数据并按性别、族裔、国籍和宗教分列，以及收集地方和区域法院审理的案件所判相关损害赔偿的数据。

30. 一些国家报告已设立国家或地方一级的体制机制，负责收集、编汇、分析和传播按性别分类的一般性别平等数据(新加坡)，或就业数据(波兰)。例如，波兰司法部的统计数据库收集了地方和区域法院对违反男女平等就业法的案件所判损害赔偿的资料。

31. 各国继续努力加强研究和分析有关移徙女工和暴力侵害妇女包括移徙妇女的问题。巴西报称已开展一项关于贩运妇女以图性剥削的区域分析；比利时报称已着手研究为维护名誉而杀人的问题及对妇女和男子的身心和性暴力行为。意大利表示，该国收集了实施反人贩活动举措的良好做法，作为修订防止贩运和保护被贩运人的国家程序的参考。根据报告，提交资料的国家均没有具体研究移徙女工的司法救助问题。

## E. 预防措施、培训和能力建设

32. 在解决暴力侵害移徙女工行为及其根源，包括贫穷和性别歧视方面，预防战略至关重要。意大利指出，为了防止暴力侵害和歧视妇女的行为和防止人贩活动，该国的发展合作努力涵盖减少贫穷、性别平等和妇女赋权等问题，并顾及冲突情况和实现千年发展目标的问题。

33. 若干国家报告采取预防措施消除暴力侵害妇女行为(希腊、意大利、日本、波兰和新加坡)和取缔所有人贩活动(日本和新加坡)，一些国家还特别关注移徙女工的问题(希腊、爱尔兰、意大利和新加坡)。预防措施包括通过研讨会、人权教育和培训、指南、警示、电视和电台广告、视频、网帖、海报和传单等途径，提高公众和特定群体的认识(包括定向针对移徙者社区)、传播信息和进行教育。爱尔兰和新加坡指出，可与民间社会团体合作开展这些措施。日本指出，信息、提高认识和教育活动也可以在全国范围内进行，以一般群众为受众，例如，该国利用人权周宣传妇女权利，并以反对性别暴力积极行动 16 天的宣传运动(11 月 25 日至 12 月 10 日)重点宣传消除暴力侵害妇女行为。

34. 容易取得关于权利、移民手续、劳工法规和服务的信息可减少虐待和剥削风险，有助于移徙女工获得诸如法律援助的保护和服务。为此，在这方面，一些国家报告，他们在移徙女工原籍国和目的地国以多种语文向她们提供多种信息。例如，新加坡在移徙工人入境前向他们发出原则上批准通知信，列明工作证规定的条件。新加坡还设立多个平台和渠道以便移徙工人了解自己的就业权利和求助途



径。比利时发展局办事处在原籍国向妇女和儿童提供信息，使他们认识到移徙的风险。阿根廷劳工、就业和社会保障部通过其家务工作司，告知家庭工人及其雇主各自的权利和义务。

35. 一些国家强调针对雇主和职业介绍所开展能力建设活动，以防止歧视和暴力侵害移徙女工行为。新加坡人力部定期发出通告，提请雇主注意根据法律规定，他们有义务确保所雇移徙女工的福祉。该国还向移徙工人的雇主提供雇用准备课程和指南。爱尔兰向蘑菇业的雇主、行业团体和利益攸关方提供关于平等立法的信息和提高能力培训；这些活动导致对雇用政策进行审查，加强了对蘑菇农场移徙女工的保护。

36. 一些国家为政府官员、警察、司法人员、医务人员和其他服务提供者举办培训方案，以确保在涉及暴力侵害妇女、人贩活动和保护移徙工人的业务范围内，以性别敏感的方式执行政策，提供服务和给予援助，包括司法救助。例如，比利时进行了培训活动，提高检察官、警察和医务人员的家暴意识。意大利为司法系统人员开展了提高认识运动和举办了人权课程和培训，以防止和消除对妇女的暴力行为和缠扰。希腊为促进律师、社会工作者和心理学家与受虐妇女进行互动而制定了性别敏感的辅导方法。

## F. 保护和援助

37. 经历暴力侵害而幸存的移徙妇女需要各种各样的服务来帮助她们从所受创伤中恢复，并确保暴力不会再度发生。一些国家(阿根廷、巴西、塞浦路斯、丹麦、多米尼加共和国、希腊、意大利、黎巴嫩、波兰和乌克兰)报告，它们已具有保护此一妇女组群的服务和机制，包括向暴力幸存者提供信息的服务。这些服务以多种形式提供，包括多语种热线电话和电子邮件地址，并且提供关于收容所、宿舍、法律援助、医疗服务、补偿和补救措施的信息。不过，只有希腊和新加坡提及本国预防和保护措施所产生的影响。希腊新设立的辅导中心在两年内收到 10 176 个热线电话，其中 8%与侵害移徙妇女的性别暴力有关。2012 年，新加坡的信息传播方案通过 16 个路演接触到约 30 000 名外国工人。

38. 预防措施包括设立反暴力中心或辅导中心和提供职业培训。乌克兰已为单身母亲、单身难民孕妇和需要额外保护的人建立一个接待中心和住所，并向他们提供关于医疗和法律援助的咨询意见。希腊建立了 14 个新辅导中心，其中 11 个已启用。

39. 比利时、希腊、意大利、波兰和新加坡已制定措施，提高服务质量和加强政府官员、安全和司法人员、医务人员、辅导员和其他服务提供者的能力，确保以性别敏感方式向妇女，包括移徙工人，提供预防、保护和援助服务，包括司法救助。这些举措包括：在家庭暴力、性别敏感的执法方式和向受虐待妇女提供服务方面进行人权培训和提高认识活动；律师、社会工作者和心理学家对

受虐待妇女采用性别敏感的辅导方法；制定辅导和法律援助中心的标准业务程序，包括处理个人数据道德守则。已采用新技术处理移徙者的登记和身份正常化工作。

40. 一些国家设立了体制机制处理违反劳工权利的行为和改善司法救助，包括解决移徙家庭工人的问题。阿根廷、塞浦路斯、希腊和新加坡等国已有机制向移徙工人提供关于其权利的信息和咨询意见，包括向陷于劳资纠纷的工人提供调解服务。阿根廷着重指出，该国的劳动监察和社会保障制度监测劳动和社会保障标准的遵守情况，制裁雇主的歧视行为，包括基于性别、国籍或社会出身的歧视。塞浦路斯和新加坡报告了本国接受申诉和解决争端的机制。新加坡已订立保障措施，防止雇主在了结索赔请求前企图将工人遣返回国，并规定所涉案件已结案的家庭工人可以留在国内寻求新的工作。

41. 巴西、波兰和新加坡报告已有具体规定加强贩运幸存者的司法救助工作，包括将被贩运者视为虐待行为的受害者和幸存者，而不视其为罪犯；进行调查以查明和起诉贩运者；与外国使馆和非政府组织联系，鼓励贩运活动受害者挺身举报而不受起诉。

#### G. 双边、区域、国际和其他合作

42. 双边和多边合作对防止和打击暴力侵害和歧视移徙女工行为至关重要。巴西、丹麦、多米尼加共和国、危地马拉、意大利、黎巴嫩和秘鲁建立的双边和多边伙伴关系旨在向移徙妇女，包括移徙女工和被贩运妇女，提供信息、保护和援助。例如，巴西与阿根廷、巴拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国订立了保护和协助移徙妇女的双边协定。丹麦和黎巴嫩与外国和国际机构合作，交流关于人贩活动的信息，向受害者提供援助和保护。

43. 一些国家提到在东盟、南方共同市场(南共市)或欧洲联盟等区域机制的框架内进行合作。巴西提到该国参加了南共市妇女事务部长和高级别当局会议；该会议是一个政府间机制，供负责性别问题工作的机构的高级别代表进行对话。

### 四. 全球法律和政策发展与政府间会议

44. 联合国政府间机构和专家机构通过的公约、决议和建议继续推动法律、政策和规范活动的发展。妇女地位委员会第五十七届会议通过了关于消除和防止一切形式的暴力侵害妇女和女孩行为的商定结论(E/2013/27, 第一章A节)，其中确定必须特别注意移徙妇女，包括移徙女工。为了防止暴力侵害移徙妇女的行为，商定结论敦促各国政府和其他利益攸关方进一步采取并执行各项措施，确保在社会和法律上包容并保护移徙女工，包括在原籍国、过境国和目的地的妇女移徙工人，以及促进和保护充分实现其人权，并保护她们免受暴力侵害和剥削；执行顾及性别问题的移徙女工政策和方案，并提供承认其技能和教育的安全合法渠道；

提供公平的劳动条件，并酌情协助其生产性就业和体面工作以及融入劳动队伍的过程。

45. 自上一份报告定稿以来，人权理事会通过了几项涉及暴力侵害移徙女工行为、移徙儿童及其司法救助问题的决议。在关于移徙者的人权的第 20/3 号决议(见 A/67/53 和 Corr. 1, 第二章)中，人权理事会重申，所有移徙者均有权受到法律平等保护，所有人不论其移徙身份为何，在法院和法庭面前一律平等，并有权获得一个具有管辖权、独立和公正的审判庭进行公平和公开的审理。在关于加紧努力消除一切形式的暴力侵害妇女现象的第 20/12 号决议(同上)中，理事会促请各国鼓励消除一切阻碍妇女获得司法救助的障碍，确保暴力行为的所有女性受害人都能够获得有效的法律援助，使她们就能够作出知情决定；确保补救办法易于获得和接受，顾及年龄和性别，并恰当满足受害人的需要；在司法行政工作中消除性别偏见；加强执法人员恰当处理暴力侵害妇女案件的能力。理事会还强调需要特别注意处于边缘化境地的妇女和女童群体，及各国有必要确保补救办法考虑到，由于多种形式、涉及多个方面的严重歧视，暴力对妇女造成的影响不尽相同。关于移徙者人权的第 18/21 号决议(见 A/66/53/Add. 1 和 Corr. 1, 第二章)中，理事会表示关切的是，从事家庭服务的女性移徙工人属最易受影响的移徙工人之列，其中有些人可能被凌虐，并面临健康和安全隐患，且不了解关于相关风险和预防的信息。理事会重申所有移徙者有权受到法律平等保护，不论其移徙身份为何；移徙者所在受雇国有义务确保尊重他们的劳工人权，不论其移民身份为何。

46. 根据国际人权条约设立的人权条约机构继续审议暴力侵害妇女包括移徙妇女的情况，及她们获得司法救助的机会有限的问题。

47. 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)就非正常情况移徙工人及其家庭成员的问题进行了一天的一般性讨论；委员会特别指出，在一些欧洲联盟成员国，处于非正常情况的受暴力侵害的移徙妇女向警方报案时有可能被驱逐出境。因此，委员会敦促各国批准《关于所有移徙工人及其家庭成员的权利的国际公约》和有关的劳工组织公约，扫除妨碍处于非正常情况的移徙者获得基本服务的行政障碍，不以刑事罪论处协助这些移徙者的个人或组织，并考虑使非正常移徙者的身份正常化(见 A/67/48 和 Corr. 1, 附件五, 第 14 段)。

48. 2012 年，禁止酷刑委员会通过关于《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》第 14 条执行情况的第 3 号一般性意见。第 14 条规定，每一缔约国应在其法律体制内确保酷刑受害者得到补偿，并享有获得公平和充分赔偿的强制执行权利，其中包括尽量使其完全复原。委员会阐述了不歧视原则和就妇女而言这项原则对缔约国的影响。委员会重申女性身份与国籍和移民身份等其他个人身份特征或地位相交织(如第 2 号一般性意见(2008 年)所述)，强调国家必须确保所有人，不论其民族本源或社会出身、性别或经济状况等因素为何，以及

基于上述因素而被边缘化或沦于弱势的人，均可平等获得司法救助和利用寻求与获得补救的机制(CAT/C/GC/3，第 32 和 39 段)。

49. 在同一项一般性意见内，委员会还强调，司法和非司法程序应适用性别敏感程序，以免对酷刑或虐待受害者造成再次伤害和使其蒙受耻辱。委员会认为，申诉机制和调查必须采取考虑性别因素的具体积极措施，以确保性暴力、性凌虐和贩运等行为的受害者能够站出来寻求和获得补救(同上，第 33 段)。委员会敦促缔约国制定协调一致的机制，使受害者能跨国界执行判决，包括承认其他缔约国法院命令的效力，并协助追踪行为人的资产(同上，第 38 段)。

50. 关于无证移徙和贩运移徙者的问题，人权理事会特别报告员对限制性移民政策和劳工政策表示关注，并着重指出所有无证移徙者包括人贩活动受害者的脆弱性及他们在司法救助方面受到的限制。移徙者人权问题特别报告员提请注意，按刑事罪论处非正常移徙的情况日增以及移徙者在移徙各个阶段都可能受到侵害。特别报告员的结论是，在许多国家，犯罪化与长期存在的反移徙情绪有关；这种情绪往往体现于纯粹以限制性方式管理移徙流的政策和体制框架(见 A/HRC/17/33，第 12 段)。其后，继任的任务负责人强调，人贩活动受害者应被视为受害人，不应对人贩子的行为负责；他指出，由于担心被拘留，人贩活动受害者可能不愿寻求保护、援助和司法救助，他们认为被拘留往往是被遣返原籍国，再次被人贩子蹂躏的前奏(见 A/HRC/20/24，第 42 段)。

51. 贩运人口特别是妇女和儿童问题特别报告员认为，国家移民法也有助于防止移徙工人陷入人贩活动供应链。她谈到联合国人权事务高级专员提交经济及社会理事会的报告(E/2002/68/Add. 1)，指出各国不妨考虑增加合法、有适足报酬和非剥削性劳工移徙的机会，以此作为防止人贩活动的措施(见 A/67/261，第 19 段)。

52. 全球移徙与发展论坛越来越多地讨论与移徙有关，特别是与家庭工人有关的性别平等和妇女权利问题。2011 年，论坛在瑞士担任主席期间与加纳和牙买加政府合作，在联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、国际移徙组织和其他伙伴的支持下，举行了两次会议在移徙与发展界面范围内探讨家庭工人问题。2012 年，在毛里求斯担任主席期间，论坛在毛里求斯举行了首脑会议，并在会期间组织了一次圆桌会议讨论保护移徙家庭工人的问题。会议由土耳其和菲律宾担任共同主席，得到妇女署、劳工组织、红十字会与红新月会国际联合会和其他伙伴的支持。会议的主要成果包括：商定基于人权标准的核查单(2012 年推出)，作为各国政府为家庭工人制定性别敏感的法律和社会保护措施的工具；推出一个妇女署和劳工组织支持的全加勒比民间社会网络，协助各国政府实施保护家庭工人的法律和社会措施；鼓励各国政府批准和实施劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)。

## 五. 联合国实体和国际移徙组织支持国家努力的举措

### A. 研究和数据收集

53. 联合国和有关实体支持通过建立观察站和数据收集程序等方式提供更多关于移徙妇女和儿童的数据，包括暴力侵害他们的行为的数据。在妇女署的倡导下，尼泊尔的 2011 年全国人口和住房普查载有地区一级按性别分类的出境移徙数据。在泰国，联合国儿童基金会制定并实施了一个儿童保护、监测和救助试点系统，以确定需要社会服务的儿童和家庭。收集的数据按国籍、移徙状况、教育程度和童工等因素分列。联合国难民事务高级专员公署(难民署)支持哥伦比亚、埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达落实性别暴力信息管理系统，使人道主义行动体能够针对性暴力和性别暴力行为采取应对措施，包括提供法律援助。国际移徙组织设立了一个观察站以提高 11 个国家按性别和年龄分类收集、分析和传播数据的能力，并协助各国制定性别敏感的移徙和劳工政策。

54. 多个实体已开展关于暴力侵害移徙女工和被贩运移徙妇女行为的面向行动研究。国际移徙组织利用存档案卷，对涉及贩运、强迫劳动、淫媒，非正常移徙、非法越境和非法将儿童转移国外的案件的调查和起诉工作进行了分析，供草拟指南，向调查人员和检察官介绍说明关于人贩活动及受害人保护的权利本位执法标准。

### B. 支持立法和政策制定活动

55. 联合国系统实体和国际移徙组织与国家当局协作，以确保法律和政策注意连贯性，有系统地解决防止暴力侵害移徙女工和被贩运移徙妇女并向她们提供保护和援助的问题。劳工组织支持约旦审查劳工移徙政策和集体谈判程序。妇女署支持尼泊尔作出努力，以确保外国就业政策承认和保护移徙女工的权利。在墨西哥，难民署倡导在 2012 年 9 月公布的《移徙法》实施条例中反映贩运和庇护之间的关联。在妇女署的支助下，柬埔寨在拟订打击暴力侵害妇女行为的国家行动计划时咨询了曾遭暴力侵害的移徙工人。妇女署在哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦和塔吉克斯坦支持对劳工移徙政策和法律框架进行性别分析。国际移徙组织正在支持印度、菲律宾和阿拉伯联合酋长国三国政府合作拟订政策，规范移徙女工的招聘和调遣。《亚洲原籍国和目的地国阿布扎比宣言》申明，将通过该举措制定管理健康和餐旅服务业临时合同工的最佳做法。联合国毒品和犯罪问题办公室制定了示范战略和实际措施，以协助各国制定和实施政策和程序，包括刑事司法政策和程序，以更好地防止和应对暴力侵害妇女包括移徙工人的行为。

56. 原籍国、过境国和目的地国之间的跨国合作是确保移徙制度顾及移徙女工的人权和优化移徙带来的发展惠益所必不可少的。国际移徙组织支持摩尔多瓦执法机构与塞浦路斯和希腊举行双边会议，讨论就人贩活动案件进行合作的问题。劳工组织、妇女署和国际移徙组织支持制定移徙政策，保护从埃塞俄比亚和索马里

移徙至黎巴嫩和苏丹的家庭女工的权利。在柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、缅甸、菲律宾、泰国和越南，劳工组织支持以符合《2010-2015 年东盟劳动部长的工作计划》的双边和区域办法推行合法安全移徙及改善劳工保护。

### C. 倡导、提高认识和能力建设

57. 联合国系统实体和国际移徙组织支持旨在防止暴力侵害移徙女工行为的宣传、提高认识和能力建设努力。其中包括支助国家伙伴使移徙女工能够获得较好的就业和服务机会(国际移徙组织和劳工组织)。一些实体通过媒体网络、社区警报小组和合办方案传播信息和提高认识，以宣传如何使用合法移徙渠道及移徙女工包括家庭工人的人权和劳工权利应得保护(妇女署、劳工组织和国际移徙组织)。妇女署向柬埔寨议会论坛提供支助，支持修订柬埔寨劳工立法以适用于家庭工人。一些实体已拟订阿拉伯区域战略，鼓励批准和实施劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)。

58. 联合国实体和国际移徙组织支持国家当局作出努力建设能力，保护移徙女工和被贩运、偷渡或寻求庇护的移徙妇女，及确保她们能够获得司法救助。尼泊尔利用所得支助为当地政府官员编写了关于安全移徙的手册，并开展培训活动以提高有关人贩活动和偷运移徙者的调查、起诉和审判的质量及确保受害人得到保护(国际移徙组织、毒品和犯罪问题办公室和妇女署)。

59. 一些联合国实体支持国家作出努力，增加对移徙女工包括暴力幸存者的保护和加强司法救助。难民署在吉布提帮助设立寻求庇护者和难民流动法庭；妇女署则支助尼泊尔为无证移徙者包括许多妇女建立一个法律申诉和补救机制，并支助孟加拉国设立投诉热线电话。在尼泊尔，妇女署还支持协助回返移徙女工并处理侵犯劳工权利和暴力侵犯妇女案件的组织提供法律助理培训。

## 六. 结论和建议

60. 本报告表明，各国已采取国家、区域和全球性行动，设法解决暴力侵害和歧视移徙女工问题。相关国际文书，包括劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)的缔约国数目有所增加。一些会员国批准或签署了关于歧视和暴力侵害妇女，包括移徙女工问题的区域文书，或参与了这些文书的谈判。

61. 本报告还显示，各国不时得到联合国系统实体和国际移徙组织的支持，继续加强有助于防止暴力侵害和歧视移徙女工的政策、法律、国家行动计划和战略。在这方面，有望成功的行动包括：将有证和无证移徙女工、寻求庇护者和难民纳入政策和方案；为各环节司法人员制定关于性别问题，包括性暴力和性别暴力问题的培训；制定取缔侵害移徙妇女的家庭暴力行为的规定或扩大劳工法例适用范围以包括家庭工人。各国还建立了双边和多边伙伴关系，为解决歧视和暴力侵害移徙女工的问题提供了强有力的基础。

62. 但是，在实施保护移徙女工使其免受歧视和暴力的全球性规范和政策框架方面仍然存在一些重大缺口。虽然移徙女工可能受益于规范移徙、性别平等、暴力侵害妇女行为和劳工问题的现行一般法律和政策框架，但考虑到她们的具体情况，专门针对歧视和暴力侵害移徙女工的定向措施尚付阙如。有系统地定期在全国范围内收集和传播关于移徙工人，特别是移徙女工的分列数据，包括按性别分列的数据，以及为拟订方案和政策进行研究和分析的工作仍然不足。在已落实法律、政策和其他措施的国家，也鲜有报告说明这些行动对移徙女工的影响、取得的成绩和面对的挑战。关于移徙女工司法救助问题的信息，包括有关现有挑战、改善司法救助的努力和所得成果的信息尤其缺乏，尽管大会关于这个议题的最新决议特别强调了这一问题的重要性。

63. 在此背景下，鼓励各国实施下文所载建议，以解决歧视和暴力侵害移徙女工问题和强化她们获得的司法救助。

64. 各国应继续批准和实施国际文书，特别是批准和实施《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)以及有关该公约的建议。

65. 各国应确保制定立法规定和司法程序，以保证妇女获得司法救助。应特别为满足移徙女工的需求和权利制定具体法律框架，并应采取步骤改革现行立法和政策以反映移徙女工的需求和权利。

66. 各国应确保国家法律保护移徙女工，包括家庭工人。劳工法应根据相关的劳工组织公约和联合国文书，规定强有力的监测、申诉和争端解决机制，以确保缔约国遵守其国际义务。移民法应纳入性别观点，以防止歧视妇女，特别是在独立移徙、特殊限制和禁令方面，并应允许受暴力侵害的移徙妇女独立申请居留证，不必受制于施虐雇主和配偶。规定移徙女工须为特定雇主工作的赞助制度应予以取消。

67. 各国应加强关于下列问题的分列数据收集和传播、研究和分析：移徙及在移徙过程各个阶段暴力侵害移徙女工和侵犯其权利的行为；移徙女工获得的保护和援助，包括司法救助；以及移徙女工对发展的贡献。

68. 各国应确保移徙、劳工和打击人贩活动的政策、方案和体制机制协调一致，具有性别敏感性和保护所有移徙女工的人权。

69. 各国应继续在原籍国和目的地国针对移徙妇女、招聘机构和职业介绍所、雇主、媒体、政府官员和一般民众开展教育、提高认识及其他预防努力，并确保以适合受众的方式开展活动。

70. 各国应加强以适当的语言和文化方式向暴力受害者提供的支助系统，并确保受害者，不论其移民身份为何，均能按照人权标准加以利用。这种支助应包括提供有关移徙女工权利的信息，热线电话，便捷易用的监测、申诉和争端解决机制，法律援助和协助，心理、医疗和社会服务，获得收容和损害赔偿。

71. 各国应继续缔结和实施双边和多边安排，以确保保护所有移徙女工的权利，及促进有效的执法和起诉、预防、能力建设、受害者保护和支助、交流打击暴力侵害和歧视移徙女工行为的信息和良好做法。

72. 联合国系统和有关实体应继续加紧努力，并与所有利益攸关方，包括支持移徙女工的民间社会组织，建立更有力的伙伴关系。他们应协调彼此的工作，以支持有效履行国际和区域义务和规范标准，强化其影响力并为移徙女工带来更富成效的积极成果。

---