



# 保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约

Distr.: General  
8 October 2015  
Chinese  
Original: French

## 保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会

### 关于几内亚初次报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2015 年 9 月 1 日和 2 日举行的第 294 和第 295 次会议(CMW/C/SR.294 和 SR.295)上审议了几内亚的初次报告(CMW/C/GIN/1)。在 2014 年 9 月 9 日举行的第 305 次会议上,委员会通过了以下结论性意见。

#### A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交了对报告前问题清单(CMW/C/GIN/QPR/1)作出答复的初次报告以及高级别代表团提供的口头补充资料。代表团由人权和公共自由部部长 Khalifa Gassama Diaby 率领,除人权和公共自由部的其他代表外还包括难民融合和监测国家委员会主席以及几内亚常驻日内瓦代表团的一名代表。委员会赞赏与该代表团举行的坦诚、开放和建设性的对话。

3. 委员会注意到,几内亚籍移徙工人就业的一些国家尚未加入《公约》,这可能会对移徙工人享受《公约》规定的权利构成障碍。

#### B. 积极方面

4. 委员会欢迎缔约国批准或加入下述国际文书:

(a) 《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》,2011 年 11 月;

(b) 《残疾人权利公约》,2008 年 2 月;

(c) 《非洲人民和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》,2003 年 12 月;

5. 委员会满意地注意到缔约国采取了以下政策和体制措施:

(a) 2011 年成立几内亚侨民事务部,2012 年成立人权和公共自由部,2011 年成立国家监察员办公室;

\* 委员会第二十三届会议(2015 年 8 月 31 日至 9 月 9 日)通过。



(b) 在几内亚发起“移徙促进非洲发展”(MIDA)和“通过侨居国民传授知识”(侨民传知)方案,目的是鼓励具有增长部门专门知识和大学学历的几内亚侨民专业人员暂时回国;

(c) 在陆地、空中、河流和海洋边界过境点建立移徙流动一站式管理资源;

(d) 2009 年通过《打击人口贩运国家行动计划》并成立打击人口贩运委员会;

(e) 组织了一个几内亚侨民论坛,目的是成立一个几内亚侨民高级理事会,作为几内亚侨民事务部的磋商机构。

### C. 妨碍《公约》执行的因素和困难

6. 委员会认识到, 缔约国因政治危机和埃博拉疫情而面临了并继续面临着巨大困难。

### D. 关注的主要问题、意见和建议

#### 1. 一般执行措施(第 73 和第 84 条)

7. 委员会欢迎几内亚侨民事务部于 2011 年成立, 人权和公共自由部于 2012 年成立, 国家监察员办公室于 2011 年成立。然而, 委员会关切的是, 这些机构没有充分的人力和财力资源, 无法完全履行其任务。委员会还注意到, 缔约国没有制定国家移徙政策和就业政策。

8. 委员会建议缔约国向几内亚侨民事务部、人权和公共自由部以及国家监察员办公室提供履行责任所需的适当资源。委员会还鼓励缔约国跟《公约》的规定通过移民政策和国家就业政策。

9. 委员会注意到, 缔约国尚未发表《公约》第 76 和第 77 条规定的声明, 承认委员会有权受理和审议缔约国和个人就《公约》确立的权利受到侵犯而提交的来文。

10. 委员会鼓励缔约国考虑作出《公约》第 76 和第 77 条所要求的声明。

11. 委员会注意到, 缔约国尚未加入了下列国际劳工组织(劳工组织)公约: 1949 年《移徙就业公约(修订本)》(第 97 号)、1997 年《私营职业介绍所公约》(第 181 号)、2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)。

12. 委员会鼓励缔约国考虑尽早加入劳工组织下列与移徙工人有关的公约: 1949 年《移徙就业公约(修订本)》(第 97 号)、1997 年《私营职业介绍所公约》(第 181 号)和 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)。

## 数据收集

13. 委员会赞赏缔约国提供以 1996 年和 2007 年人口普查为依据的数据。然而，委员会认为关于进出缔约国的移民流动的统计数据不足，包括有关移徙工人家庭成员情况的统计数据。

14. 委员会回顾称，分类统计资料对了解缔约国境内移徙工人的处境和评估《公约》执行情况不可或缺，建议缔约国建立一个充分涵盖《公约》方方面面的中央数据库。委员会还建议，应对收集的数据包括非正规移徙工人的数据进行分类，以便获得移徙政策和《公约》各项规定的落实情况的切实资料。如果无法提供确切的资料，委员会希望收到基于研究或可靠估计得出的数据。

## 《公约》的培训和宣传

15. 委员会欢迎缔约国计划加强安全部门在移民管理方面的能力。然而，委员会感到遗憾的是，没有在所有利益攸关方中宣传关于《公约》规定的权利的资料，包括在移徙领域工作的政府官员，特别是执法人员和边防人员、法官、检察官、相关领事官员、地方官员和社会工作者，以及民间组织、大学、媒体、移徙工人本身及其家庭成员。

16. 委员会建议缔约国：

(a) 向移徙工人及其家庭成员提供《公约》权利的有关资料；

(b) 对所有在移徙领域工作的政府官员开展能力建设工作，特别是针对执法和边防人员、法官、检察官、相关领事官员，以及地方官员和社会工作者；

(c) 与大学、媒体、民间组织和移徙工人本身合作，从而宣传《公约》相关资料并推广《公约》。

## 2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

### 不歧视

17. 委员会满意地注意到，缔约国称在发生滥用权力或权利受到侵犯的情况时，有几项补救措施可供移徙工人及其家庭成员利用。然而，委员会关切的是，缔约国没有提供资料说明移徙工人或其家庭成员(包括非正规人员在内)提起的案件和(或)诉讼数量。

18. 委员会建议缔约国在法律和实践中确保移徙工人及其家庭成员(包括非正规人员)在《公约》所载权利遭到侵犯时享有与缔约国国民同等的机会提出申诉并获得法律救济。委员会还建议缔约国采取措施，使移徙工人及其家庭成员(包括非正规人员)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)

19. 委员会注意到缔约国代表团的声明,关于外国国民在几内亚共和国入境及居住条件的 1994 年第 L/94/019/CTRN 号法通常不适用,但委员会关切的是:

(a) 第 70 条不够明确,该条规定外国国民如不遵守关于外国人居住的立法,或出于安全部门负责人认为相关的其他理由,则可能被禁止进入几内亚领土;

(b) 上述法律第 60 条,其中规定外国国民只有在解除了法律和合同义务后才能离开几内亚共和国。

20. 委员会建议缔约国确保移徙工人及其家庭成员有权离开和返回缔约国,并留在原籍国。除法律规定,为保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德或他人的权利和自由,并且不违反本《公约》所承认的其他权利的限制外,此项权利不受任何限制。

21. 委员会注意到代表团的声明,关于外国国民在几内亚共和国入境和居住条件的第 L/94/019/CTRN 号法没有适用,非正规移徙工人并不一定遭到拘留。但委员会仍关切的是:

(a) 根据关于外国国民在几内亚共和国入境和居住条件的第 L/94/019/CTRN 号法第 73 条把非正规移徙活动定为犯罪,根据这一条,非法留在几内亚境内的外国国民应处以 1 个月至 1 年的监禁,并(或)处 20 万至 50 万几内亚法郎的罚款。

(b) 该法第 75 条把非正规移徙活动定为犯罪,根据这一条,无证或居留证失效后仍在几内亚共和国内停留或居住的移民应处以 1 年至 5 年监禁和(或)70 万至 500 万几内亚法郎的罚款;

(c) 缺乏准确、详细的资料,无法说明被拘留的移徙工人及其家庭成员的情况;

(d) 拘留条件因基础设施老化、监狱过度拥挤而十分恶劣;

(e) 缺乏资料,无法说明根据第 L/94/019/CTRN 号法第 64 条在哪些特殊情况下公共当局可合法终止任何外国国民的居留,即便这个人已在几内亚共和国合法入境并居住;也无法说明按照什么标准可宣布一名外国国民不受欢迎。

22. 委员会建议缔约国:

(a) 在下次定期报告中说明目前由于违反移民法而被拘留的移民人数,按年龄、性别、国籍和(或)原籍分列,具体说明拘留地点、平均拘留时间和拘留条件,并提供有关驱逐数量和所用程序的资料;

(b) 修订第 L/94/019/CTRN 号法,取消对非正规移徙活动定罪;原因是委员会根据关于非正规移徙工人及其家庭成员权利的第 2(2013)号一般性意见,认为未经授权、无适当证件或居留证过期但留在一国国内的行为不应构成刑事犯罪;

(c) 只在特殊情况下拘留构成移民违法行为的移徙工人且仅将其用作最后手段，确保在所有情况下把他们与普通囚犯分开关押，男女分开关押，拘留条件符合国际标准，并且对儿童、其家人以及孤身未成年人适用替代办法；

(d) 提供资料，说明根据第 L/94/019/CTR N 号法第 64 条在哪些特殊情况下公共当局可合法终止任何外国国民的居留，即便这个人已在几内亚共和国合法入境并居住；并法说明按照什么标准可宣布一名外国国民不受欢迎。

23. 委员会注意到缔约国代表团的声明，非正规移徙工人不一定会被缔约国驱逐；但委员会认为遗憾的是，缺乏资料说明有多少移民已被驱逐，以及移徙工人寻求暂不执行驱逐决定的机会。委员会还关切的是，根据 L/94/019/CTR N 号法，如果移徙工人获得或更新居留证的申请被驳回，他们只有两周时间离开该国，因此有报告称他们实际上无法寻求暂停执行驱逐。

24. 委员会请缔约国提供资料说明受到驱逐诉讼的移民人数。此外，委员会还请缔约国提供资料，说明除司法机关已宣布最终决定的情况外，有哪些法律规定和现行做法可使受到驱逐诉讼的移民能够根据《公约》第 22 条第 4 款，在主管当局审理其案件期间行使寻求暂停执行驱逐决定的权利。委员会还建议缔约国修订第 L/94/019/CTR N 号法第 40 条，从而给予非正规移徙工人充分时间，能够对命令他们离开该国的决定提出上诉。

25. 委员会感到遗憾的是，领事官员仅对几个东道国的拘留场所开展次数有限的访问以调查几内亚籍囚犯的状况。

26. 委员会建议缔约国：

(a) 为旅居海外的几内亚移徙工人获得缔约国的领事或外交援助提供便利，尤其是在拘留或驱逐情况下；

(b) 确保其领事机构能够更有效地履行职责，保护和增进几内亚移徙工人及其家庭成员的权利，特别是要提供必要的援助，帮助被拘留或收到驱逐令的任何这类人员；

(c) 采取必要步骤，确保向被缔约国拘留人员的原籍国或代表这些国家利益的某国的领事或外交人员系统通报有关情况。

27. 委员会满意地注意到，2014 年新《劳动法》不再含有限制移徙工人组建或加入工会权利的规定。然而，委员会注意到，新《劳动法》第 322.4 和第 311.6 条规定，移徙工人必须在缔约国居住三年，才能在工会或雇主组织履行领导职能。

28. 委员会建议缔约国修订新《劳动法》第 322.4 和第 311.6 条，删除移徙工人必须在缔约国居住三年才能在工会或雇主组织履行领导职能的要求。

29. 委员会表示失望的是，缺乏资料说明向居住在缔约国内的移徙工人提供的医疗、生育和家庭补贴的情况。委员会还表示失望的是，缺乏资料说明旨在确保移徙工人享有社会保护的双边和多边社会保障协定的情况。

30. 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加入社会保障制度并知悉其在这方面的权利；

(b) 缔结双边和多边社保协定，以保证移徙工人享有社会保护。

31. 委员会注意到，没有资料说明：在法律上和实践中，移徙工人及其家庭成员无论其移徙地位如何，能否按与缔约国国民平等的待遇，接受维持其生命或避免健康遭到不可弥补的损害所需的紧急医疗。

32. 委员会建议缔约国在下次定期报告中提供资料，说明：在法律上和实践中，所有移徙工人及其家庭成员，无论其移徙地位如何，能否根据《公约》第 28 条的规定按与缔约国国民平等的待遇，接受维持其生命或避免健康遭到不可弥补的损害所需的紧急医疗。

33. 委员会满意地注意到缔约国代表团的声明，已经采取了措施向几内亚人宣传非正规移徙的现实、困难和危险。然而委员会感到关切的是，这些措施的影响有限，而且没有收到资料说明缔约国采取了哪些步骤，向几内亚潜在移民宣传接收国的入境和居留要求。

34. 委员会建议缔约国加大努力，向潜在的几内亚移民及其家庭成员宣传《公约》赋予他们的权利及其在就业国的权利和义务以及非正规移徙的危险。

4. 有证或正规移徙工人及其家庭成员的其他权利(第 36 至第 56 条)

35. 委员会注意到，关于外国国民在几内亚共和国内入境和居住的第 L/94/019/CTRN 号法授权外国人在几内亚共和国的国土内自由停留和迁徙。然而，委员会表示失望的是，缺乏关于禁止外国人前往某些地点的第 51 条的任何细节，也缺乏关于这些地区和场所的资料。

36. 委员会建议缔约国澄清第 L/94/019/CTRN 号法的规定，从而保障移徙工人及其家庭成员有在就业国领土内自由迁徙的权利；并保障除法律规定以及为保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德或他人的权利和自由并且不违反本《公约》所承认的其他权利的限制外，此项权利不受任何限制。

37. 委员会欢迎缔约国采取措施，允许居住在其他国家的几内亚移徙工人参加缔约国举行的 2010 年总统选举和 2013 年议会选举。尽管如此，委员会仍然感到关切的是，关于这一权利的真实享受情况所收到的资料有限，尤其是这两次选举中旅居海外的几内亚人的参与率的资料以及他们参与缔约国公共事务的机会的资料。

38. 委员会请缔约国在下次报告中提供资料，说明居旅居海外的几内亚人参与缔约国公共事务的机会以及他们在总统和立法选举中的参与率。委员会鼓励缔约国采取一切必要措施，包括有针对性的宣传运动，以确保几内亚移民有效行使其投票权。委员会特别鼓励缔约国采取必要措施，确保生活在国外的几内亚移徙工人能够参加定于 2015 年 10 月举行的总统选举。

39. 委员会注意到没有收到具体资料说明移徙工人在离开缔约国领土后是否可能继续收到他们已经缴费的社会福利和补贴；也没有资料说明是否有转移这些资金的程序。
40. 委员会建议缔约国根据《公约》第 43 条的规定，确保移徙工人在获得社会服务方面，只要满足各参保要求便可享有与缔约国国民同等的待遇。
41. 委员会感兴趣地注意到，缔约国计划建立一个奖励制度，促进在国外生活的几内亚人用更具成本效益的方式转移资金；但委员会关切地注意到，缺乏说明这一制度工作方法的具体资料，特别是没有说明为便利境外几内亚籍移徙工人和缔约国境内移徙工人的收入和储蓄结汇而与金融机构合作的情况。
42. 委员会建议缔约国：
- (a) 提供资料，说明为了方便旅居海外的几内亚移徙工人向缔约国汇款而与金融机构建立的伙伴关系；
  - (b) 加紧降低汇款和收款成本的努力；
  - (c) 使移徙工人及其家庭成员更容易使用汇款。
43. 委员会注意到，没有收到资料说明缔约国采取了哪些措施在法律上和实践中确保移徙工人不因其有酬活动在工作许可到期前终止而丧失居住授权。
44. 委员会建议缔约国确保缔约国内的移徙工人不因其有酬活动在工作许可到期前终止而丧失居住授权或类似授权。
5. 增进移徙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)
45. 委员会欢迎缔约国与阿尔及利亚、古巴、摩洛哥、坦桑尼亚联合共和国和突尼斯之间存在就移徙问题而订立的合作协定；并且欢迎成立西非国家经济共同体(西非国经共体)的条约的适用，条约提倡在西非相应经济区内成员国的公民和财产可自由流动。委员会还注意到，缔约国与加拿大、西班牙和瑞士之间存在遣返协定，而且有资料表明缔约国于 2014 年 7 月提出了可以与比利时加强这方面合作，从而解决在比利时的几内亚人居留条件及为其自愿回国而提供支持的问题。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国尚未与有大量几内亚人生活的其他就业国如安哥拉、加蓬和中欧国家等签署双边或多边协定，从而确保几内亚移徙工人获得合理、公平、人道的条件。
46. 委员会建议缔约国加紧努力，与目的地国和过境国签署有利于正规移徙活动的双边和多边协定，确保旅居海外的几内亚移徙工人获得合理、公正和人道的条件，为他们提供程序性保障，并确保遭驱逐的几内亚移徙工人不受虐待。
47. 委员会感到关切的是，领事和外交机构为保护旅居海外的几内亚移徙工人及其家庭成员的权利而开展的活动有限，特别是在发放个人身份证件方面。

## 48. 委员会建议缔约国：

(a) 在下次定期报告中提供资料，说明领事和外交机构为保护几内亚移徙工人及其家庭成员的权利开展了哪些活动；

(b) 向领事和外交机关提供其履行职责所需的适当资源，确保它们在以下方面向旅居海外的几内亚移徙工人及其家庭成员提供所需的资料和适当援助，包括非正规移徙工人在内：

(一) 向旅居海外的几内亚公民发放个人身份证件；

(二) 关于离境、旅行、到达、逗留、从事有酬活动、出境和返回的必要许可、正规手续和安排；

(三) 在就业国工作和生活的条件以及关税、货币、税款等方面的法律和规章。

49. 委员会感到关切的是，缔约国面临困难，难以为返回缔约国的几内亚人在经济、社会和文化方面持久融入创造便利。

50. 委员会建议缔约国采取措施，按照《公约》第 67 条的规定，确保提供适当的社会、经济或其他条件，以便利几内亚移徙工人及其家庭成员返回缔约国并持久融入，特别关注老年人的处境。

51. 委员会满意地注意到，几内亚侨民事务部在中非共和国和利比亚的政治事件后采取了遣返几内亚人的紧急措施；但委员会关切地注意到，缔约国没有提供资料说明仍在这两个国家并希望被遣返的几内亚人的人数。

52. 委员会请缔约国确保仍在中非共和国和利比亚境内并希望能够被遣返的所有几内亚人获得几内亚侨民事务部确定的遣返措施。

53. 委员会欢迎缔约国于 2009 年通过《打击人口贩运国家行动计划》，成立打击人口贩运委员会，并且订立了预防和打击人口贩运和偷运的区域协定。但是，委员会感到关切的是：

(a) 缺乏可用以对贩入、贩出缔约国和通过缔约国过境贩运的程度开展评估的研究、分析和分类数据；

(b) 收到了以下情况的资料：(一) 一些几内亚人在该区域各国的农业、钻石和黄金开采等领域以及家政行业沦为贩运和强迫劳动受害者，在欧洲国家、美国和中东沦为家庭奴役的受害者；(二) 一些几内亚儿童被强迫行乞或受到马里和塞内加尔伊斯兰教士的剥削。

(c) 收到的资料表明，缔约国内有来自该区域的一些妇女和儿童，他们是性剥削、强迫劳动和家庭奴役的受害者，还有一些亚洲妇女被迫从事卖淫。

## 54. 委员会建议缔约国：

(a) 系统收集按性别、年龄和原籍分列的数据，以更好地打击人口贩运和偷运；



(b) 加大关于防止贩运和偷运移徙工人的宣传运动，并采取必要措施，停止传播关于向外和向内移民的误导性信息；

(c) 加强对警官和其他执法人员、边防人员、法官、检察官、劳动监察员、教师、卫生工作人员以及缔约国使领馆人员关于如何打击人口贩运和偷运的培训；

(d) 即时、有效、公正地调查、起诉和惩治所有人口贩运和人员偷运行为及其他有关违法行为，并迅速处理贩运者和偷运者；

(e) 向所有人口贩运受害者提供保护和援助，特别是提供庇护所和实施旨在帮助他们重建生活的各种项目；

(f) 加大防止和打击人口贩运的国际、区域和双边合作。

55. 委员会对在试图向欧洲移徙的过程中死亡的几内亚人表示关切。

56. 委员会请缔约国考虑与几内亚移徙工人的中转国或目的地国缔结协定，或从中调解，从而确保试图移徙(特别是向欧洲移徙的)的人员在生命和人身安全得到保障的情况下移徙。

57. 委员会注意到缔约国声明正在计划等人口普查得到确认后结合管理外国国民在几内亚共和国入境和居住的法律规定启动所有非正规移徙工人的正规化程序。

58. 委员会鼓励缔约国启动正在考虑的、把非正规移徙工人的处境正规化的程序，并确保他们了解这些程序。

## 6. 后续行动和传播

### 后续行动

59. 委员会请缔约国在第二次定期报告中列入按照本结论性意见中的建议采取后续措施的详细资料。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，包括将这些建议送请政府和议会及地方当局的相关人员考虑和采取行动。

60. 委员会请缔约国让民间组织更密切地参与本结论性意见中各项建议的落实工作。

### 后续报告

61. 委员会请缔约国在两年内，即在 2017 年 9 月 9 日之前，提供详细书面资料，说明上文第 42、48(b)、52 和 54 段所载各项建议的落实情况。

## 传播

62. 委员会还请缔约国广为传播《公约》和本结论性意见，包括向公共机构、司法部门、非政府组织及公民社会其他成员传播，以提高司法、立法和行政当局、公民社会和公众对《公约》和本结论性意见的认识。

## 7. 技术援助

63. 委员会建议缔约国寻求国际援助，包括技术援助，以制定一项落实上述建议和整个《公约》的全面方案。委员会还呼吁缔约国继续同联合国系统各专门机构和方案合作，包括通过在报告的编写中请求联合国人权事务高级专员办事处提供技术支持和能力建设。

## 8. 下次定期报告

64. 委员会请缔约国在 2020 年 9 月 9 日之前提交第二次定期报告，在其中纳入落实本结论性意见的资料。缔约国也可以遵循简化报告程序，即委员会在缔约国提交下次报告之前为其起草并送交一份问题清单。缔约国对该问题清单的答复即构成其根据《公约》第 73 条所提交的报告。这样，缔约国就无需按传统方式提交报告。委员会在 2011 年 4 月的第十四届会议上批准了这种新的任择程序(见 A/66/48, 第 26 段)。

65. 委员会提请缔约国注意条约专要协调准则(CMW/C/2008/1)，并提醒缔约国定期报告应符合大会第 68/268 号决议的规定，篇幅不超过 21,200 字。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。

66. 委员会请缔约国确保政府各部委和公共机构参与下次定期报告的编写(在简化报告程序的情况下，参与问题清单答复的编写)，同时与公民社会、移徙工人和人权组织等所有利益攸关方广泛进行磋商。

67. 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(HRI/GEN/Rev.6, 第一章)中关于共同核心文件的规定，提交一份篇幅不超过 42,400 字的最新共同核心文件。