



## 保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General  
26 September 2014  
Chinese  
Original: English

### 保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

#### 关于加纳第一次报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2014 年 9 月 2 日和 3 日举行的第 265 和第 266 次会议 (CMW/C/SR.265 和 SR.266) 上审议了加纳的第一次报告 (CMW/C/GHA/1)。在 2014 年 9 月 5 日举行的第 270 次会议 (CMW/C/SR.270) 上, 委员会通过了以下结论性意见。

#### A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交了对报告前问题清单 (CMW/C/GHA/QPR/1) 作出答复的初次报告, 并赞赏与缔约国代表团进行的对话。但委员会感到遗憾的是, 报告虽对报告前问题清单作出书面答复, 但迟至 2014 年 8 月 31 日才提交, 以致时间过于仓促, 报告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。委员会还感到遗憾的是, 报告中提供的信息往往很笼统或者不够完备, 特别是关于《公约》的实际执行情况。

3. 委员会注意到, 加纳籍移徙工人受雇的一些所在国尚未加入《公约》, 这可能会对移徙工人享受《公约》所规定的权利构成障碍。

#### B. 积极方面

4. 委员会欢迎通过了下列法规:

(a) 《移民修正法》(2012 年), 对移民偷渡罪作了规定;

\* 委员会第二十一届会议(2014年9月1日至5日)通过。



(b) 《人民代表(修正)法》，2006年(第699号)，其中规定境外的加纳移徙工人有权在加纳投票(2006年)；

(c) 《贩运人口法》(2005年)及其修正(2009年)。

5. 委员会满意地注意到，加纳于2012年加入了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《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》和《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》。

## C. 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)

#### 法规和适用情况

6. 委员会欢迎跨部委移徙问题委员会的设立，并注意到其为草拟国家移徙政策所作的努力。但委员会关切地指出：

(a) 移徙方面的法律框架涉及面虽广，但不成体系；

(b) 负责处理《公约》权利落实措施问题的机构和部门之间的协调不足，没有设立一个单位来负责确保移徙事务的协调。

7. 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，并予以整理精简。委员会还鼓励缔约国确保国家移徙政策符合《公约》的规定，并争取早日获得议会通过，不再只实施零星的项目，而致力于长期的规划和执行。委员会建议缔约国加大努力，改进政府部委和机构各个级别的协调工作，以有效落实受到《公约》保护的各项权利，并确保跨部委委员会有明确的任务授权并有充分的人力和财力可以开展工作。

8. 委员会遗憾地注意到，缔约国尚未按《公约》第76和第77条的要求声明承认委员会有权受理和审议缔约国和个人提交的关于《公约》所规定权利遭到侵犯的来文。

9. 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。

10. 委员会遗憾地注意到，缔约国尚未加入国际劳工组织1949年《移民就业公约》(经修订)(第97号)和2011年《家庭工人公约》(第189号)。

11. 委员会请缔约国考虑尽快加入与移徙工人相关的国际劳工组织1949年《移民就业公约》(经修订)(第97号)和2011年《家庭工人公约》(第189号)。

12. 委员会遗憾地注意到，缔约国没有提供充分的资料说明其为落实《公约》所采取的具体措施。

13. 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，以说明其为落实《公约》中载明的移徙工人权利所采取的具体措施。

## 数据收集

14. 委员会遗憾地注意到，没有收到分类统计信息，以致无法充分评估缔约国落实《公约》中载明的移徙工人权利的程度和方法。它还关切地注意到，没有说明负责收集和分析移徙相关数据的不同单位之间的协调机制。

15. 委员会指出分类统计信息对了解缔约国境内移徙工人的处境和评估《公约》执行情况至为重要，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。它建议，收集的数据，包括身份不正常的移徙工人数据，应予以分类，以便在制定移徙政策和落实《公约》各项规定时可实际作为参考。

## 《公约》的培训和宣传

16. 委员会赞赏地注意到，缔约国代表团表示，为执法官员提供了关于《公约》的培训班。但委员会感到关切的是，没有向地方政府机构、公民社会组织、移徙工人本人及其家庭成员等所有利益攸关方提供《公约》及其中所载权利的有关信息。

17. 委员会建议缔约国：

(a) 向移徙工人及其家庭成员提供《公约》所载权利的有关信息；

(b) 继续对所有工作涉及移徙事宜的政府人员推行能力建设，特别是针对执法和边检人员、法官、检察官、相关领事官员及地方官员和社会工作者；

(c) 加强其与公民社会组织和移徙工人的联系，以提供《公约》的有关信息和宣传《公约》。

## 贪腐

18. 委员会感到关切的是，有报告说，移徙工人及其家庭成员曾遭到负责《公约》执行事宜的不同机构的官员索贿。

19. 委员会鼓励缔约国继续采取措施打击任何贪腐行为，建议缔约国彻底调查任何涉及业务领域与《公约》执行事宜有关的官员的案件，并视必要予以适当惩罚。委员会还建议缔约国开展宣传，以鼓励声称遭到索贿的移徙工人及其家庭成员报案，并使移徙工人及其家庭成员清楚了解哪些服务可以免费提供。

## 2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

### 不歧视

20. 委员会感兴趣地注意到，据缔约国说，该国法律对本国工人和移徙工人一视同仁。但委员会感到遗憾的是，没有收到关于实际做法和实例的资料，无法评估《公约》所规定不受歧视的权利的落实情况。

21. 委员会敦促缔约国确保其境内或受其管辖的所有移徙工人及其家庭成员能够按照《公约》第 7 条不受歧视地享受《公约》所确认的各项权利。委员会还敦促缔约国在第二次定期报告中说明这方面的实际做法和相关实例。

#### 得到有效补救的权利

22. 委员会注意到，缔约国提供的资料表明，无分国籍，人人均可诉诸法院，享有对其法定权利的保护。但委员会关切地注意到，未提供自缔约国批准《公约》以来移徙工人及其家庭成员(包括身份不正常的移徙工人)提交人权和行政司法委员会等有关机关的案件和/或申诉的数量，这可能反映出他们不知道自己的权利以及可采用的法律补救办法。

23. 委员会敦促缔约国的法律和实践确保移徙工人及其家庭成员(包括身份不正常的移徙工人)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由法院作出有效的补救。委员会还敦促缔约国采取进一步措施，使移徙工人及其家庭成员(包括身份不正常的移徙工人)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)

24. 委员会注意到，缔约国声称，已有措施确保移徙工人及其家庭成员(特别是身份不正常的移徙工人)在刑事和行政程序中，包括在拘留和驱逐程序中，能够得到必要的法律援助，并保证程序正当进行。但委员会关切地注意到：

(a) 没有关于被拘留移徙工人及其家庭成员的明确和详细资料，也不清楚刑事和行政程序中的移徙工人及其家庭成员在法院和法庭面前是否确实享有与加纳国民平等的权利；

(b) 近几年移徙工人遭到驱逐的人数越来越多，也缺乏可明确看出被拘留移徙工人人数的统计数字；

(c) 没有资料表明移徙工人有无可能对驱逐令提出上诉。

25. 委员会回顾其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)，指出行政拘留只能作为最后手段，并建议缔约国考虑有别于行政拘留的办法。它还建议缔约国：

(a) 在第二次定期报告中列入因违反移民法规被拘留移徙工人的详细分类数据，包括人数、拘留地点、平均拘留时间和拘留条件；

(b) 确保因违反移民法规被拘留的移徙工人关押在特别设施中，与普通囚犯分开；

(c) 提供驱逐人数及所使用程序的最新资讯，包括分类统计信息；

(d) 确保《公约》所载在移徙工人及其家庭成员遭到刑事或行政起诉方面的最低保证得到落实。

26. 委员会注意到缔约国为移徙工人提供了诸多领事和外交协助，但感到关切的是，没有向委员会提供为保护移徙工人及其家庭成员的权利向其提供具体保护的充分实际信息。

27. 委员会建议缔约国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。它建议缔约国确保其驻外使领馆人员对加纳籍移徙工人就业所在国的法律和程序具有适当的了解。

28. 委员会感兴趣地注意到，委员会收到的信息表明，所有移徙工人都有权享有社保和退休金。但委员会感到遗憾的是，没有关于这项权利落实情况的信息，也没有说明身份不正常的移徙工人须满足哪些法律要求才能够享有与国民相等的社保。它还遗憾地指出，没有提供缔约国所签订双边和多边社保协定的信息。

29. 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保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，以保证对移徙工人的社会保护。

30. 委员会感兴趣地注意到鼓励加纳籍移徙工人将收入和储蓄投资于缔约国生产项目的举措。但委员会关切地注意到，没有说明为便利境外加纳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。

31. 委员会鼓励缔约国加快推行现有的措施，以便利境外的加纳籍移徙工人汇款。它还建议缔约国采取措施，以便利加纳境内移徙工人的收入和储蓄结汇，提供汇款和收款优惠费率，并使移徙工人及其家庭成员更容易动用储蓄。

32. 委员会赞赏地注意到，缔约国与媒体协作，主动告知移徙工人及其家庭成员非正规移徙的风险和穿过撒哈拉沙漠的风险，但感到遗憾的是，在将本《公约》所载的权利及其在加纳境内的权利和义务告知移徙工人及其家庭成员方面，有关举措的信息很有限。

33. 委员会鼓励缔约国向移徙工人及其家庭成员免费提供适当的信息，并尽可能使用他们能懂得语言，使他们知悉《公约》所载的权利及其在加纳境内的权利和义务。委员会还建议缔约国：

(a) 继续与媒体协作，告诉移徙工人他们根据《公约》享有哪些权利；

(b) 为执法官员、使领馆人员、社会工作者、法官、检察官和其他政府官员等相关公职人员提供关于《公约》的能力建设方案。

#### 4. 证件齐全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)

34. 委员会注意到缔约国声称移徙工人原则上可成立社团和工会，但遗憾的是，没有提供实际的资料来说明这项权利的落实情况。

35. 委员会建议缔约国采取必要措施，按照《公约》第 40 条的规定，在法律上和在实践中保证移徙工人及其家庭成员有权成立社团和工会并成为其理事机构的成员，以促进和保护其经济、社会、文化和其他利益。

36. 委员会赞赏地注意到，该国法律承认居住在境外的加纳人有权参与加纳的公共事务和投票。它还注意到居住在境外的移徙工人通过代理人投票的机制，但感到关切的是，缔约国代表团所描述的这一机制不足以保证加纳籍移徙工人及其家庭成员能够行使其投票和参与加纳公共事务的权利。

37. 委员会鼓励缔约国采取措施，包括立法性质的措施，以确保居住在境外的加纳籍移徙工人行使其投票权，并在近期内加大努力，以便利在境外居住和工作的加纳国民在 2016 年的总统大选中行使其投票权。

38. 委员会感兴趣地注意到设立了海外侨民事务局来负责制定海外侨民政策，但遗憾的是，不清楚境外的加纳籍移徙工人通过何种程序和论坛来表达他们对如何参与促进国家发展的看法。

39. 委员会建议缔约国确保海外侨民事务局促进与海外加纳侨民协会联系和交流意见，以了解其对促进国家发展进程的看法。

#### 5. 增进国际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)

40. 委员会关切地注意到，缔约国没有与加纳籍移徙工人受雇所在国缔结任何双边或多边协定来保护其权利。委员会特别关切地注意到，缔约国代表团提供的信息表明，在加纳籍移徙工人去往主要位于欧洲的目的地国途中所经过的国家，发生过遭暴力侵害、劫持和杀害的案件。

41. 委员会建议缔约国与受雇所在国和过境国缔结协定，以保护加纳籍移徙工人的权利并便利提供适当的领事及其他服务。

42. 委员会感兴趣地注意到，根据资料，有一个项目是让在境外工作的加纳籍护士回加纳提供临时专业服务，以增进缔约国与可能回国者之间的联系。但委员会感到关切的是，不清楚缔约国采取了什么措施来促进加纳籍移徙工人及其家庭成员回国后的重新融入。

43. 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、经济或其他必要条件，以便利加纳籍移徙工人及其家庭成员返回缔约国并持久融入。

44. 委员会承认缔约国致力于打击人口贩运和对移徙工人的商业性剥削并采取了其他举措来取缔偷渡及其他非正规移民。但委员会依然感到关切的是：

- (a) 没有资料说明《贩运人口法》和《移民修正法》的执行进展情况；
- (b) 没有贩运和偷渡者定罪数据；

(c) 没有遭贩运和偷渡移徙工人的统计数据；

(d) 专为遭贩运和偷渡者提供的服务和可用的资源不足，用于进行宣传的资源也不足。

45. 委员会敦促缔约国：

(a) 加大努力执行《贩运人口法》和《移民修正法》及其条例，为打击人口贩运和偷渡及其他非正规移徙战略的执行划拨充分的资源，并提高边防人员、执法官员、法官、检察官、劳工视察员、教员及其他社会服务提供者的能力，使他们了解人口贩运和偷渡及其他非正规移徙方面的现有法律框架及实际执行；

(b) 即时、切实、公正地调查、起诉和惩治所有人口贩运和偷渡行为及其他有关违法行为，并迅速处理贩运和偷渡案件；

(c) 建立有效机制以识别遭贩运和偷渡者，特别是移徙妇女和儿童，并提高有关执法及其他官员实施这一机制的能力；

(d) 有系统地收集人口贩运和偷渡及其他非正规移徙的分类数据；

(e) 为所有遭贩运和偷渡移徙者提供适足的援助、保护和康复服务，包括与公民社会和移徙者权利组织合作，并确保遭贩运和偷渡者知悉其在《公约》之下的权利；

(f) 加大与学校、家庭和社区在预防措施方面的合作，并继续与媒体合作开展关于人口贩运和偷渡的公众教育。

46. 委员会感到遗憾的是，不清楚缔约国采取了什么具体措施来确保境内身份不正常的移徙工人及其家庭成员不致长期保持不正常的状态。

47. 委员会鼓励缔约国采取适当措施，考虑制定使身份不正常移徙工人的身份正常化的程序，以确保不正常的状态不长期持续下去，并确保身份不正常的移徙工人知悉这类程序。

## 6. 后续行动和宣传

### 后续行动

48. 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。

49. 委员会请缔约国让公民社会组织更密切地参与本结论性意见中各项建议的落实工作。

### 后续行动报告

50. 委员会请缔约国在两年之内(即 2016 年 9 月 5 日前)提供以上第 23、25、31、37、41 和 45 段所载建议落实情况的书面资料。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。

## 宣传

51. 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，以增进司法、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

52. 委员会建议缔约国接受国际援助，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。委员会还吁请缔约国继续与联合国系统各专门机构和方案合作。

## 8. 下次定期报告

53. 委员会请缔约国在 2019 年 9 月 5 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情况。不然的话，缔约国也可按简化报告程序行事，由委员会拟订和通过一份问题清单并在下次报告提交之前送交缔约国。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，缔约国就无须按传统方式提交报告。这个新的任择程序是 2011 年 4 月委员会第十四届会议通过的(见 A/66/48, 第 26 段)。

54. 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准则的规定，篇幅不超过 21,200 字(大会第 68/268 号决议)。倘若提交的报告超过规定的字数上限，将请缔约国按上述准则予以缩短。如果缔约国无法重新审读和再提交报告，则不能保证能够翻译该报告以供条约机构审议。

55. 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。

56. 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包括共同核心文件准则和条约专要文件准则在内的协调准则(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 字的经过更新的核心文件。