



## 保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General  
15 January 2026  
Chinese  
Original: French

### 保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

#### 关于毛里塔尼亚第二次定期报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2025 年 12 月 1 日和 2 日举行的第 610 和第 612 次会议<sup>1</sup> 上审议了毛里塔尼亚的第二次定期报告<sup>2</sup>，并在 2025 年 12 月 11 日举行的第 626 次会议上通过了本结论性意见。

#### A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交第二次定期报告、针对与该报告有关的问题清单作出书面答复<sup>3</sup>，并由高级别的多部门代表团在对话过程中提供补充信息。代表团由“人权、人道主义行动和与民间社会关系专员”西迪·艾哈迈德·依利·贝内恩(Sid'Ahmed Ely Benane)率领，成员包括毛里塔尼亚常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表团、总统办公室、“外交、非洲合作与海外侨民部”、“社会事务、儿童与家庭部”、公务员与劳动部、“内政、促进地方分权与地方发展部”、“人权、人道主义行动和与民间社会关系委员会”、国家打击人口贩运署以及国家防范机制的代表。

3. 委员会对与代表团进行的对话、缔约国代表们提供的信息以及对会议采取的建设性态度表示赞赏。上述种种，使进行协作式的分析和反思成为可能。委员会还感谢缔约国作出的答复及其在对话过后 24 小时内提交的补充信息。

4. 委员会承认，毛里塔尼亚在保护移徙工人及其家庭成员的所有权利方面取得了进展。但是，委员会注意到，毛里塔尼亚作为一个来源国、过境国、目的地国和回返国，在保护上述权利方面面临着若干挑战。

#### B. 积极方面

5. 委员会欢迎缔约国采取下列立法措施：

\* 委员会第四十一届会议(2025 年 12 月 1 日至 11 日)通过。

<sup>1</sup> 见 CMW/C/SR.610 和 CMW/C/SR.612。

<sup>2</sup> CMW/C/MRT/2。

<sup>3</sup> CMW/C/MRT/RQ/2。



(a) 于 2020 年 8 月 6 日通过关于防止和惩治人口贩运以及保护受害者的第 2020-017 号法；

(b) 于 2020 年 8 月 6 日通过关于打击偷运移民行为的第 2020-018 号法；

(c) 于 2020 年 8 月 28 日通过对 2017 年 7 月 5 日关于国家人权委员会的组成、组织和运转的第 2017-016 号法作出修订的第 2020-022 号法；

(d) 于 2024 年 10 月 8 日通过第 2024-039 号法，其中设立了打击奴役、贩运人口和偷运移民现象的专门法庭。

6. 委员会还欢迎缔约国采取下列体制和行政措施：

(a) 于 2016 年 4 月 20 日根据 2015 年 9 月 10 日第 2015-034 号法设立了国家防范机制；

(b) 根据 2021 年 5 月 26 日第 644 号命令，在国家警察内部设立了打击偷运移民和人口贩运现象中央办公室；

(c) 根据 2022 年 7 月 5 日第 2022-102 号法令，设立了国家打击人口贩运和偷运移民现象管理局；

(d) 于 2024 年更新了《2021-2030 年国家迁徙管理战略》及其国家行动计划；

(e) 通过了《2024-2026 年国家打击人口贩运行动计划》，并于 2024 年 4 月建立了受害者转介机制；

(f) 于 2025 年 7 月通过了《2025-2035 年国家社会保护战略》。

7. 委员会欢迎缔约国于 2019 年 9 月 23 日批准了国际劳工组织(劳工组织)《1975 年移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)。

8. 委员会还欢迎缔约国投票支持《安全、有序和正常移民全球契约》，并努力按照本国在《公约》及其他国际人权文书之下的国际义务以及委员会关于通过《公约》和《全球契约》共同保护移民工人及其家庭成员权利的第 6 号一般性意见(2024 年)执行该契约。

## C. 关注的主要问题和建议

### 1. 一般执行措施(第 73 和第 84 条)

#### 立法和适用

9. 委员会注意到缔约国为加强本国法律框架采取的措施，但依然感到关切的是：

(a) 未能将《公约》规定充分纳入国内法律，尤其是，未在国家法律当中纳入“迁徙工人”和“迁徙工人家庭成员”概念，从而对切实有效执行《公约》造成了障碍；

(b) 在切实有效执行各项保护移民权利的法律规定方面，尤其是在拘留和驱逐程序当中诉诸司法、获得免费法律援助以及正当程序保障方面，缺乏相关数据，而在采取措施防止歧视行为方面，相关信息有限；

(c) 缺乏对移民方面的法律和政策进行评估以了解上述法律和政策对在缔约国居住或过境的移民及其家庭成员人权的影响的机制。

#### 10. 委员会建议缔约国：

(a) 将《公约》充分纳入其国内法律，将“移徙工人”和“移徙工人家庭成员”概念纳入国家法律，尤其是纳入《劳动法典》和移民相关法律，以促进切实有效地执行《公约》；

(b) 采取措施，在民间社会及其他相关利益攸关方的参与之下，通过各项监测、评价和报告机制，确保充分落实国家法律和《公约》当中规定的法律保护，并就所提起的申诉、所作出的决定以及向移徙工人及其家庭成员提供的赔偿提供相关统计数据；

(c) 经与包括民间社会组织在内的主要利益攸关方咨商，建立对移民方面的法律和政策给所有移民及其家庭成员的人权造成的影响进行定期评估的机制。

#### 第 76 和第 77 条

11. 委员会注意到，缔约国尚未按照《公约》第 76 和第 77 条的规定作出声明。

12. 委员会重申其在此前的结论性意见<sup>4</sup>当中提出的建议，建议缔约国应按照《公约》第 76 和第 77 条作出声明，承认委员会有权受理和审议各缔约国以及个人就《公约》所规定的权利遭侵犯情事提交的来文。

#### 批准相关文书

13. 委员会回顾其此前的结论性意见<sup>5</sup>，并注意到缔约国仍尚未加入下列国际文书：

- (a) 《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》；
- (b) 《旨在废除死刑的〈公民权利和政治权利国际公约〉第二项任择议定书》；
- (c) 《〈消除对妇女一切形式歧视公约〉任择议定书》；
- (d) 《〈儿童权利公约〉关于设定来文程序的任择议定书》；
- (e) 劳工组织《1949 年移民就业公约(修订本)》(第 97 号)；
- (f) 劳工组织《1970 年确定最低工资公约》(第 131 号)；
- (g) 劳工组织《1997 年私营职业介绍所公约》(第 181 号)；
- (h) 劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)。

14. 委员会回顾其此前的结论性意见<sup>6</sup>，并建议缔约国考虑批准上述国际人权条约的任择议定书和劳工组织公约。

<sup>4</sup> CMW/C/MRT/CO/1, 第 13 段。

<sup>5</sup> 同上，第 14 段。

<sup>6</sup> 同上，第 15 段。

## 全面的政策和战略

15. 委员会欢迎缔约国修订了《2016-2030 年国家移民管理战略》、制定了一项适用于 2026-2030 年间的新的行动计划，并通过了《2025-2035 年国家社会保护战略》。但是，委员会依然感到关切的是：

(a) 缺乏内容连贯一致的移民政策概览，尤其是就以毛里塔尼亚为主要过境国的撒哈拉以南国家国民而言；

(b) 关于在实施 2024 年修订的《国家移民管理战略》方面取得的结果、遇到的困难和汲取的经验教训，缺乏相关信息；关于用以衡量上述战略和《国家社会保护战略》给移徙工人享有《公约》权利带来的影响的监测和评价指标，也缺乏相关信息；

(c) 缺乏用以解决毛里塔尼亚年轻人向外移民的根源问题——包括青年失业以及农村地区缺乏经济机会和前景——的机制。

16. 委员会建议缔约国：

(a) 编写一份内容连贯一致的移民政策概览，其中涵盖《公约》的方方面面，包括涵盖来自撒哈拉以南国家的移民流动问题，并采取对性别问题有敏感认识、关爱儿童且以人权为本的方针；

(b) 采用明确且可衡量的指标开展立足于结果的监测和评价工作，以定期评估《国家移民管理战略》和《国家社会保护战略》的影响，并公开发布上述评价工作的结果，包括所遇到的挑战和汲取的经验教训在内；

(c) 查明并解决毛里塔尼亚年轻人向外移民的根源问题，并采取具体措施创造像样的经济和社会机会，以减少非正常移民现象；

(d) 为切实有效地实施《国家移民管理战略》和《国家社会保护战略》划拨充足的资源。

## 协调

17. 委员会感到关切的是：

(a) 关于负责协调移民政策的机构，其组成情况，其运转情况，其人力、技术和财政资源情况，以及其在确保有效的跨部门协调配合方面的作用，缺乏明确的相关信息；

(b) 《国家移民管理战略》当中规定的协调单位尽管已被纳入国家预算，但却尚未投入运转；

(c) 部际协调配合明显薄弱；

(d) 移民问题上的协调配合优先考虑的是安全和边境管控层面，牺牲了人权为本方针。

18. 委员会建议缔约国：

(a) 确定负责协调移民政策的机构，并就其组成情况、任务授权、运转情况和资源情况提供相关信息；

(b) 立即将《国家移民管理战略》当中设想的协调单位投入运转，并划拨必要的资源，以确保在各级(国家、地区和地方)切实有效地跨部门协调配合；

(c) 通过为机构间合作制定明确的程序，加强所有参与移民事务的部委和管理部門之间的协调配合；

(d) 确保协调工作采取人权为本方针，并优先保护移徙工人的权利，而不是优先考虑安全问题。

## 数据收集

19. 委员会依然感到关切的是，缺乏用于就移民问题收集、分析和传播分列数据的一致且规律的国家系统。委员会尤其指出：

(a) 未系统地将移民统计数据纳入国家统计框架，而是仅在十年一次的人口普查当中予以收集，导致在对移徙流动情况进行定期监测方面存在重大差距；

(b) 在非正常移民、过境移民、海外的毛里塔尼亚移徙工人及其家庭成员以及孤身移民儿童方面，缺乏分列的定性和定量数据，从而限制了缔约国妥善了解移民情况和制定以证据为基础的政策的能力；

(c) 移民，尤其是身份不正常的移民，由于缺乏信任，或是由于未充分开展有针对性的提高认识工作，参与调查和数据收集机制的比率不高，从而影响了所收集到的数据的代表性和可靠性；

(d) 划拨给收集、分析和传播移民数据的资源不足。

20. 委员会建议缔约国：

(a) 将移民统计数据系统地纳入国家统计框架，并在十年一次的人口普查之外增加数据收集的频率；

(b) 定期收集按照性别、年龄、移民身份、来源国和目的地国分列的数据，其中涵盖非正常移民、过境人员、孤身儿童以及海外的毛里塔尼亚工人；

(c) 在与民间社会和国际组织的合作之下采取有针对性的提高认识措施，增加移民——包括非正常移民——参与调查的比率；

(d) 按照可持续发展目标具体目标 17.18，确保为收集、分析和传播移民数据划拨充足的资源，并确保开放相关数据，接受公众监督。

## 独立监测

21. 委员会欢迎缔约国加强国家人权委员会，并于 2016 年建立了国家防范机制，负责察访包括移民拘留中心在内的拘留场所。但尽管如此，委员会感到关切的是，关于国家人权委员会和国家防范机制开展的独立监测活动，尤其是关于移徙工人及其家庭成员——包括为外国国民设立的临时接待中心以及拘留场所的移徙工人及其家庭成员——的处境，缺乏具体的相关信息。

22. 委员会建议缔约国应确保：国家人权委员会和国家防范机制切实有效地履行其对包括外国国民临时接待中心在内的所有拘留场所的移徙工人及其家庭成员的处境进行独立监测的任务，为这些机制划拨充足的人力、技术和财政资源，切实

有效地落实其旨在改善人权保护工作的建议，并就采取措施后续落实上述建议定期发布相关报告。

#### 有关《公约》的培训和宣传

##### 23. 委员会感到关切的是：

(a) 缺乏就《公约》和移民权利，包括就防止种族定性、不歧视、禁止集体驱逐、在将相关人员送到边境的行动当中遵守程序保障(包括个体评估和获得有效补救的权利)以及识别人口贩运和剥削的受害者等问题，针对参与实施移民政策的所有人员，尤其是针对警察、国家安全总局官员、边防警卫、劳动监察员、法官、检察官、医疗保健人员以及外国国民临时接待中心工作人员，进行系统培训的方案；

(b) 移徙工人及其家庭成员，尤其是身份不正常的移徙工人及其家庭成员，对自己的权利以及可以利用的申诉机制缺乏认识。

##### 24. 委员会建议缔约国：

(a) 以防止种族定性、不歧视、禁止集体驱逐、在将相关人员送到边境的行动当中遵守程序保障(包括个体评估和获得有效补救的权利)、识别人口贩运和剥削的受害者以及人权为本方针为重点，针对所有参与实施移民政策的人员制定和实施有关《公约》的强制性、持续性培训方案。

(b) 与包括民间社会和国际组织在内的所有利益攸关方协作，开展有针对性的提高认识运动，向移徙工人及其家庭成员告知他们的权利和他们可以利用的申诉机制，与此同时确保可以移民能够理解的语言了解上述信息并通过适当的渠道传播上述信息。

#### 民间社会的参与

25. 委员会欢迎民间社会组织参与制定《国家移民管理战略》和《国家社会保护战略》，并在协助移民方面——尤其是在获救人员登陆作业过程中——发挥至关重要的作用。但是，委员会依然感到关切的是：

(a) 缺乏在移民相关法律、政策和计划的制定、实施和监测过程中与民间社会咨商和让民间社会参与的制度化机制；

(b) 有报告称，维护移民权利或与一切形式种族歧视和交叉歧视作斗争的民间社会组织和个人在开展合法活动过程中可能会遭到恐吓或报复。

##### 26. 委员会建议缔约国：

(a) 建立在移民相关法律、政策和计划的制定、实施和监测过程中与包括移民组织在内的民间社会咨商并让其参与的制度化且透明的机制；

(b) 确保维护移民权利或与一切形式种族歧视和交叉歧视作斗争的民间社会组织和所有个人均能在不必担心遭到报复、恐吓或骚扰的情况下开展其合法活动，并建立受到威胁或报复时的有效保护机制。

## 2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

### 不歧视

27. 委员会对针对移徙工人及其家庭成员的系统性歧视做法和种族主义行为深感关切，包括：

(a) 来自撒哈拉以南非洲的移民因其肤色或族裔出身而在检查、逮捕、拘留和驱逐等措施中遭受种族歧视、仇外行为以及区别对待，且上述做法因针对移民的侮辱人格论调而加剧；

(b) 基于外貌而针对毛里塔尼亚国民——尤其是毛里塔尼亚黑人——采取的身份检查、逮捕、拘留和驱逐等措施可能构成基于种族或族裔出身歧视，违反《公约》第七条；

(c) 长期存在着现代形式奴役、贩运人口和偷渡人口现象，且格外影响到来自撒哈拉以南非洲的移民；

(d) 移徙工人能否进入很多受管制的职业以及能否获得某些不受管制的工作岗位，要取决于是否有毛里塔尼亚国籍或是否获得了特别许可，构成基于国籍歧视，违反《公约》第七条；

(e) 撒哈拉以南国家的移民缺少获得包括医疗保健、教育、住房和社会保护在内的基本社会服务的机会。

28. 委员会还感到关切的是，未能考虑到多重和交叉形式的歧视，包括：

(a) 未能将性别、多样性和残疾问题主流化进移民政策以及针对移民的保护措施和公共服务；

(b) 缺少训练有素的人员来应对面临交叉形式歧视者的具体需求；

(c) 残疾移民在实际获得以无障碍形式和他们能理解的语言为其提供的信息和服务方面面临着困难。

29. 委员会建议缔约国：

(a) 公开承认存在着针对移民——尤其是来自撒哈拉以南国家的移民——的种族歧视和仇外现象，并采取结构性和系统性措施，防止在法律上和事实上基于肤色、血统或是民族出身或族裔出身的种族定性及一切形式歧视；

(b) 确保针对所有据称因肤色、血统或是民族出身或族裔出身而遭受种族歧视或区别对待的情况展开公正且有效的调查，通过规定与罪行严重程度相称的处罚来确保追究包括政府官员在内的罪行实施者的责任，并确保受害者能切实有效地获得适当形式的赔偿；

(c) 根据《公约》第 7 和第 25 条，对本国关于就业机会——包括某些行业内的就业机会——的法律进行审查，以消除基于国籍的歧视性限制，并确保移徙工人和国民在获得就业机会方面享有平等待遇；

(d) 确保移民能切实有效且不受歧视地获得基本社会服务，包括医疗保健、教育、住房和社会保护在内。

30. 委员会建议缔约国：

(a) 将性别、年龄、残疾和多样性问题主流化进移民政策、保护措施和服务提供，并培训工作人员应对交叉形式的歧视；

(b) 确保残疾移民能获得服务和信息，尤其是以几种移民能理解的语言、盲文以及手语提供信息，并在所有照料他们的场所提供合理便利。

#### 有效补救权

31. 委员会感到关切的是：

(a) 一直有报告称，且移民人权问题特别报告员也证实，存在着一种因任意逮捕、歧视性检查、没收和销毁证件、贿赂以及加速送返程序而造成的恐惧气氛，使移民——包括身份正常的移民在内——因害怕遭到逮捕、拘留或驱逐，也因对自己的权利和可以利用的补救措施缺乏了解，而不敢向当局或法院求助；

(b) 移徙工人向法院提起诉讼的案件数量极低，表明在切实有效地诉诸司法方面存在着严重的障碍；

(c) 获得免费法律援助的机会似乎是以正常的移民身份为先决条件，实际上将非正常移民排除在外，从而违背了缔约国根据《公约》承担的义务；

(d) 现有的申诉机制存在不足且没有成效，不能确保保密，易于诉诸性不足，且未能适应移民的需求，尤其是未能适应非正常移民或不会讲缔约国国语的移民的需求，且移民对这些机制普遍缺乏了解；

(e) 尽管有指控称存在着系统性腐败，但在调查和惩处应为侵权行为负责的国家工作人员方面，缺乏相关信息。

32. 委员会建议缔约国：

(a) 立即采取措施消除恐惧气氛，包括停止任意逮捕和歧视性检查、惩处贿赂和勒索行为，并确保投诉或作证绝不会导致逮捕、拘留或驱逐；

(b) 通过消除实践上和法律上的障碍来确保所有移徙工人——无论其移民身份如何——均能切实有效地诉诸司法，并就提交法院的案件提供按案件类型和结果分列的详细数据；

(c) 按照有关公平审判权的国际标准以及《公约》第 16、第 18 和第 83 条，确保所有移徙工人，包括身份不正常的移徙工人在内，均能获得免费的法律援助，尤其是在拘留和递解出境程序中；

(d) 建立保证保密且以移民能理解的语言提供的独立、安全、便于诉诸且公正的投诉机制，并就权利和现有补救措施开展提高认识运动；

(e) 针对所有国家官员据称实施贿赂、勒索、虐待或侵权行为的情况展开公正且切实有效的调查，就上述调查的结果发布报告，并以适当的方式惩处责任人。

3. 所有移民工人及其家庭成员的人权(第 8 至第 35 条)

#### 劳动剥削和其他形式的虐待

33. 委员会对下列问题感到严重关切：



(a) 移民在多个部门遭受劳动剥削，包括在剥削条件下从事家政工作、强迫乞讨(尤其是就在古兰经学校就读的儿童而言)以及采掘业内的剥削现象(北部金矿的洗金)，其特点是没收证件、低工资或无工资、工作条件差以及工作时间长；

(b) 由中介或雇主通过非正规安排招募并置于家庭奴役处境中的年轻移民女孩尤其具有脆弱性，遭受着身体和心理上的虐待；

(c) 高风险部门的劳动监察机制不足，且劳动监察员在发现剥削情况方面缺乏培训。

#### 34. 委员会建议缔约国：

(a) 加强劳动监察员在包括家政工作、采掘业和乞讨在内的所有部门发现和防止剥削的能力，并确保定期进行公正的检查；

(b) 开发相关机制和工具，以系统地发现处于被剥削处境的移民，尤其是年轻的移民女孩，开展提高风险意识的运动，并确保所有劳动剥削受害者均能诉诸于投诉机制，而不必害怕遭到报复或被递解出境；

(c) 加紧调查和起诉对移徙工人进行剥削者，包括雇主、中介和招聘者在内，并确保受害者能诉诸司法并获得赔偿。

#### 边境管理和过境移民

35. 委员会注意到，修订第 65-046 号法的 2024 年 10 月 8 日第 2024-038 号法为自动驱逐非正常移民提供了便利，并将从事非正式过境点入境定罪入刑，引发了对是否遵守了不驱回原则和正当程序保障的严重关切。委员会深感关切的是，一直有报告称，且移民人权问题特别报告员也证实：

(a) 自 2025 年初以来，在缔约国境内，在移民高度集中的地区，包括公共场所、私人住宅和工作场所在内，发生了大规模且不加区别地逮捕移民(包括正常移民在内)、寻求庇护者和难民的情况，在 2025 年 1 月至 5 月，有 16,000 多人被递解出境；

(b) 未经对保护需求进行个体评估，即在逮捕后 72 小时内，在无法获得法律援助、口译服务、领事援助也没有上诉可能性的情况下，进行了集体驱逐，影响到逃离冲突者、妇女、儿童、难民和寻求庇护者，违反了不驱回原则；

(c) 持有联合国难民事务高级专员公署签发的证件的难民和寻求庇护者，其证件被没收并销毁，然后被集体驱逐出境；

(d) 据报告，移民妇女在实施逮捕和递解出境过程中，尤其是在夜袭行动过程中，遭受身体上和语言上的虐待、勒索和性骚扰；

(e) 据报告，没有任何独立的机制来核实缔约国的如下保证：不会将儿童(包括孤身未成年人在内)、孕妇以及病患安置在外国国民临时接待中心，也不会将其送回边境。

(f) 在将人员送回边境时缺乏与邻国的协调配合，导致被递解出境者被扔在那里，尤其是第三国国民——他们发现自己无法返回来源国。

36. 委员会敦促缔约国按照委员会关于移民的自由权、免受任意拘留权及其与其他人权的联系的第 5 号一般性意见(2021 年)修订或废除第 2024-038 号法，以确保非正常入境和居留本身并不构成刑事犯罪，并确保不能将当事人自动递解出境。委员会还建议缔约国：

(a) 立即停止大规模、不加区别地逮捕移民，并确保任何逮捕都是在有程序保障的情况下根据个案法律依据进行的；

(b) 按照《公约》第 22 条和不驱回原则，确保任何驱逐某人的决定均要经过对其保护需求进行的个案评估，并确保能切实有效地获得免费的法律援助、口译、领事协助和有效补救；

(c) 按照缔约国在 1951 年《关于难民地位的公约》之下的义务，立即停止一切没收或销毁难民和寻求庇护者证件的做法，尊重联合国难民事务高级专员公署签发的文件，并确保绝不会违反不驱回原则而将难民和寻求庇护者拒之门外；

(d) 针对所有据称移民妇女遭受勒索、性骚扰和暴力侵害的情况展开公正且独立的调查，起诉和惩处责任人，并采取防范措施；

(e) 在国家人权委员会、国家防范机制、联合国难民事务高级专员公署以及民间社会组织的参与之下，建立独立的监测机制，用于定期对外国国民临时接待中心及其他拘留场所进行突击探访，并发布年度报告；

(f) 在将任何人送回边境之前，与邻国建立正式的协调机制，确保被驱逐人员能够安全且有尊严地返回来源国，并停止将人扔在边境的做法。

#### 正当程序、拘留和在法庭上的平等

37. 委员会感到关切的是：

(a) 采用移民相关行政拘留，法律上未规定最长拘留期限，缺乏有效的司法审查，且没有一项逐步停止实行移民拘留的战略；

(b) 在拘留大约 72 小时内执行递解出境的做法。考虑到移民人数众多而资源有限，此种做法使得无法进行身份识别和登记程序，无法通知外交使团，无法确保享有正当程序保障；

(c) 拘留条件的特点是过度拥挤、食物不够、医疗保健不足，且缺乏口译服务和对弱势境况的筛查；

(d) 移民儿童——尤其是孤身儿童——遭受拘留，并在未将其转介至儿童保护机构的情况下将其递解出境；

(e) 销毁或没收证件，尤其是联合国难民事务高级专员公署签发的文件。

38. 委员会建议缔约国：

(a) 采用拘留的替代办法并接受司法审查，就拘留规定最长期限，并制定一项逐步停止实行移民拘留的战略；

(b) 修改 72 小时时限，以允许进行身份识别、登记、通知外交使团，允许切实有效地享有正当程序保障，包括获得法律援助和上诉权；

(c) 改善拘留条件，尤其是减少过度拥挤现象、提供充足的食物和充分的医疗保健服务，并确保可以获得口译服务并对弱势境况进行筛查；

(d) 在法律和实践当中禁止出于移民相关原因对儿童实行拘留，确保将孤儿儿童转介至儿童保护机构，并维护儿童的最大利益；

(e) 禁止销毁和没收身份证件或国际保护文件。

### 领事协助

39. 委员会欢迎缔约国建立数字化民事登记系统，使毛里塔尼亚人能够从国外网上提交护照和身份证件申请。但是，委员会感到关切的是：

(a) 在某些毛里塔尼亚移徙工人高度集中的地区，尤其是西非、西欧和美利坚合众国，毛里塔尼亚领事馆的数量有限，从而对毛里塔尼亚国民获得领事保护和领事服务——包括对其获得和延长公民身份和身份证件——造成了限制；

(b) 身处毛里塔尼亚的移徙工人在从来源国获得领事援助方面面临着实际障碍，其中包括：某些来源国设在毛里塔尼亚的常驻领事使团数量有限，在没有证件的情况下难以核实身份，以及移徙工人不知道有哪些可以利用的领事服务，也不知道自己有权获得领事协助。

40. 委员会建议缔约国：

(a) 按照《公约》第 23 和第 65 条，在毛里塔尼亚国民高度集中的地区——尤其是西非、西欧和美国——增加毛里塔尼亚领事馆的数量，并为领事使团配备充足的人力、财力和技术资源，以确保切实有效地获得领事保护和不受歧视地获得民事登记服务。

(b) 借助流动领事使团和双边协议加强与毛里塔尼亚境内移徙人员来源国之间的合作，以为获得领事协助提供便利，并确保系统地将其有权获得领事协助以及如何获得领事协助告知移徙工人。

### 社会保障

41. 委员会依然感到关切的是，移徙工人在获得社会保障和加入医疗保险计划方面面临着障碍。委员会指出：

(a) 能否加入国家社会保障基金和国家医疗保险基金取决于是否有正式且报税的就业，从而将很多非正规部门的移徙工人排除在外，尤其是家政工人；

(b) 向国家医疗团结基金缴费的条款和条件规定，移徙工人须全额缴纳年度缴费金额，而国民则可享受公共补贴，从而构成了在获得基本医疗保险方面的间接歧视；

(c) 双边社会保障协议数量有限，且范围也有限，导致在返回来源国或移徙至第三国时损失缴纳金额和既得权利。

42. 委员会建议缔约国：

(a) 为非正规部门的移徙工人——尤其是家政工人——加入国家社会保障基金和国家医疗保险基金提供便利，并改进信息机制和登记机制；

(b) 对国家健康团结基金的缴费条款和条件进行审查，以消除对移徙工人的歧视，并确保他们能获得与国民平等的待遇；

(c) 与主要的来源国和目的地国缔结双边社会保障协议，以按照《公约》第 27 条确保缴纳金额和既得权利可以随带转移。

#### 医疗保健

43. 委员会感到关切的是，移徙工人及其家庭成员在获得医疗保健方面面临障碍，包括：

(a) 非正常移民由于害怕被逮捕、拘留或递解出境而对医疗保健设施利用有限；

(b) 语言、行政和地理障碍，以及未达到全民覆盖；

(c) 移徙妇女和残疾移徙人员在获得按需定制的医疗保健服务方面，面临着障碍。

44. 委员会建议缔约国：

(a) 向包括移民官员在内的所有国家官员发出指示，禁止他们在医疗设施内部或附近实施逮捕、拘留或递解出境，并确保移民的个人数据能得到保护，不会与移民主管部门共享；

(b) 组织口译服务和宣传运动，并将提供医疗服务的范围扩大到移民大量集中的地区，从而消除语言、行政和地理上的障碍，并保障能够不受歧视地获得医疗保健服务；

(c) 按照《公约》第 28 条，确保服务对于移徙妇女和残疾移徙人员而言无障碍且是按需定制。

#### 出生登记和国籍

45. 委员会感到关切的是，尽管缔约国努力使出生登记系统现代化，但很多移徙工人的子女仍未登记，原因如下：

(a) 过多的文件要求(父母双方的身份证、结婚证和居住证明)；

(b) 登记费过高(5,000 乌吉亚)；

(c) 对程序缺乏了解；

(d) 缺乏专门旨在防止移徙工人在缔约国境内所生子女陷入无国籍状态的保障措施，尤其是缺乏使否则会陷入无国籍状态的儿童得以获得毛里塔尼亚国籍的机制。

46. 委员会建议缔约国：

(a) 简化登记程序，并取消过多的文件要求，以便不会因没有正常身份或父母文件缺失而妨碍立即并免费进行出生登记；

(b) 取消过高的登记费用，或针对弱势移徙工人的子女免除费用；

(c) 开展宣传运动，以提高移徙工人对出生登记的重要性以及所应遵循的程序的认知；

(d) 按照《公约》第 29 条，采取措施防止无国籍状态，尤其是确保否则会成为无国籍人员的毛里塔尼亚境内出生儿童能获得毛里塔尼亚国籍；

(e) 考虑批准 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》。

## 教育

47. 委员会深感关切的是，移徙工人的子女在接受教育方面面临着歧视性障碍，包括：

(a) 要求在参加全国教育考试时出示出生证明，从而将未登记的儿童排除在外；

(b) 父母居无定期，从而使子女在小学毕业后无法继续接受教育，也无法报名参加技术和职业培训计划。

48. 委员会建议缔约国：

(a) 取消参加全国教育考试时须出示出生证明的要求，或是建立起替代程序；

(b) 按照《公约》第 30 条以及《儿童权利公约》所规定的义务，确保所有移徙工人的子女均能不受歧视地接受各级教育、参加各级考试并参与各种技术和职业培训，不论其国籍和移民身份如何。

## 4. 有证件或身份正常的移民工人及其家庭成员的其他权利(第 36 至第 56 条)

### 离境前计划，以及知情权

49. 委员会感到关切的是：

(a) 缺少让毛里塔尼亚移徙工人作好离境准备的具体计划；

(b) 未就正常移民途径、获得居留和工作许可的程序以及他们在缔约国和目的地国的权利和义务，向移徙工人以及潜在移民人员提供相关信息。

50. 委员会建议缔约国：

(a) 制定并实施离境前计划，其中就目的地国的工作条件、保护机制和现有补救措施提供全面的信息；

(b) 按照《公约》第 37 条，在与领事使团、国际组织和民间社会的协作之下，就正常移民途径、获得居留和工作许可的程序、相关费用以及工人的权利和义务传播清晰、全面且易于理解的信息。

### 家庭团聚

51. 委员会注意到，毛里塔尼亚存在着很多混合家庭和跨境家庭。委员会感到关切的是，自 2025 年初以来开展的更多移民管控行动和递解出境举措对这些家庭造成了格外的影响，使其面临分离的风险，尤其是那些经济状况脆弱的家庭、没有正式证件的家庭以及对自己的权利和相关程序缺乏充分了解的家庭。委员会注意到：

(a) 家庭团聚程序复杂、拖延时间长，且费用高；

(b) 在没有官方文件的情况下，难以证明家庭关系；

(c) 在程序问题上，缺乏无障碍的信息。

52. 委员会建议缔约国：

(a) 通过个案评估确保遣返决定能考虑到家庭团聚；

(b) 简化家庭团聚程序，减少延误，降低费用，并以无障碍的形式和移民能够理解的语言提供明确的信息；

(c) 为没有正式证件的移民建立证明家庭关系的相关替代程序；

(d) 按照《公约》第 44 条，确保维护儿童的最大利益并支持保护家庭团聚。

### 工作许可和居留

53. 委员会感到关切的是，在移民正常化方面面临着实际障碍，包括：

(a) 办理工作许可证和居留证的手续复杂、费用高，且处理时间长；

(b) 将为工人签发的的工作许可证与特定雇主挂钩，不可以随带转移，从而将移徙工人置于依赖其雇主的境地，使其面临被剥削的风险；

(c) 在获得和续签许可证的程序方面，尤其是在许可证的有效期限、续签条件以及防止任意拒绝续签的保障措施方面，缺乏明确且易于理解的信息。

54. 委员会建议缔约国：

(a) 简化程序，降低费用，减少延误，澄清所签发的许可证的有效期，就续签制定客观且透明的标准，确保上诉权，并以无障碍的形式和移徙人员能理解的语言就获得和续签工作许可和居留许可的程序提供明确的信息；

(b) 确保工作许可可随带转移，以便移徙工人可以更换雇主而不必失去其正常身份，从而减轻他们易于遭受剥削的脆弱性；

(c) 按照《公约》第 49 和第 50 条，为身份不正常的长期移徙工人建立正常化机制。

5. 适用于特殊类别移徙工人及其家庭成员的规定(第 57 至第 63 条)

55. 委员会感到关切的是：

(a) 缺乏针对移徙儿童的适当程序保障、多学科的年代评估程序以及跨境家庭团聚机制；

(b) 缔约国一再作出承诺，并为加强旨在打击性别暴力的法律框架和政策框架开展了咨商活动，但尽管如此，在贩运和剥削受害者中占大多数的移徙妇女在其移徙征途中仍格外面临着性别暴力，且缺乏虑及其特定需求——尤其是在生殖健康和免遭性剥削方面的特定需求——的保护措施；

(c) 妇女和 15 岁以上儿童占大多数的移徙家政工人具有脆弱性，在私人家庭中孤立无援，无法在不失去正常身份的情况下更换雇主，且缺少对私人家庭进行的劳动监察。

56. 委员会建议缔约国：

(a) 确保为移徙儿童提供适当的程序保障，建立多学科的年代评估程序，适用疑罪从无原则，并加强跨境家庭追踪和团聚机制；

(b) 采取措施保护移徙妇女免遭性别暴力和性剥削，为其提供获得性和生殖方面的医疗保健的机会、心理社会支持、安全的住宿设施以及能确保保密、对性别问题有敏感认识且以受害者为中心的投诉机制，并避免再次遭受创伤和污名化；

(c) 通过相关法规，以确保移徙家政工人有权在不失去正常身份的情况下更换雇主，确保他们享有像样的工作条件，并保护他们免受虐待；建立适当的允许进入私人家庭的投诉机制和检查机制，并考虑批准劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)。

## 6. 促进工人及其家庭成员国际移徙的合理、公平、人道和合法的条件(第 64 至第 71 条)

### 国际合作

57. 委员会注意到缔约国为在移徙方面加强国际合作而作出的努力，但仍然感到关切的是：

(a) 缺乏与移徙工人的主要来源国、过境国和目的地国之间的双边或多边协议，从而限制了正常的移徙途径，也限制了对移徙工人权利的保护；

(b) 在欧洲移民管控政策日益外化的背景下与欧洲联盟及特定成员国——尤其是西班牙——签署的合作协议有失平衡。上述协议主要关注加强移民管控和防止非正常离境，而旨在确保保护移徙工人权利和建立安全、正常的移徙途径的条款却依然不足；

(c) 毛里塔尼亚主管部门和伙伴国家主管部门在实施上述协议方面责任分工不明确，尤其是在海上救援、拦截和送返行动中；在毛里塔尼亚境内所有剥夺移徙人员自由的拘留中心的管理问题上，缺乏明确性；缺乏独立的监督机制来确定侵犯人权情况中应由哪个主管部门负责；

(d) 双边社会保障协议范围有限，且缺少保护移徙家政工人的条款；

(e) 公众无法查阅在移徙领域缔结的某些协议，且缺少对上述协议对移徙人员权利的影响进行评估的机制。

58. 委员会建议缔约国：

(a) 与主要的来源国、过境国和目的地国缔结双边和多边协议，以为正常移徙提供便利，并确保保护《公约》所载各项权利；

(b) 采取一切适当措施，确保有关移徙问题的双边合作协议在制定和执行过程中能确保《公约》及其他有效的人权条约——包括委员会在其一般性意见中提出的权威性建议——当中规定的所有权利和保障，并采取措施落实移民人权问题特别报告员在其关于移民治理的外部化及其对移民人权的影响的报告<sup>7</sup>当中就移徙人员权利问题提出的建议；

<sup>7</sup> A/80/302。

(c) 在所有有关移徙问题的合作协议当中，明确毛里塔尼亚主管部门和伙伴国家主管部门之间确切的责任分工，尤其是在救援、拦截和送返行动方面，并在国家人权委员会和民间社会的参与之下建立独立的监测和追责机制，以在发生侵权情况时确定负责的主管部门；

(d) 加强并扩大双边社会保障协定，在其中纳入有关社会保障权利可随带转移的条款和保护移徙家政工人的条款，并妥善顾及性别层面；

(e) 将移徙领域缔结的所有协议公诸于众，并建立独立的机制，用以定期评估上述协议对移徙工人权利造成的影响。

### 招聘机构

59. 委员会感到关切的是，有关私营职业介绍所、非正规中介和无证代理机构的法律没有执行细则，从而使上述机构得以在未进行有效监督的情况下运转，能够扣压很大一部分工资，并使移徙工人面临遭受虐待、强迫劳动和负债的情况。

60. 委员会建议缔约国按照国际标准通过执行法令，以补充并强制执行有关私营职业介绍所、非正规中介和无证代理机构的法律框架，建立经营执照和监督制度，禁止和惩处包括扣压工资在内的虐待行为，并确保由雇主来支付招聘费用。

### 返回和重新融入

61. 委员会感到关切的是：尽管存在着自愿回返和重新融入社会方面的援助计划，尤其是与国际组织协作开展的计划，但大量处境脆弱的移徙人员仍因文件缺失、机构能力有限和资源不足而找不到持久的解决办法；缺乏内容全面的政策框架，从而限制了上述计划的有效性和可持续性。

62. 委员会建议缔约国：

(a) 为其境内现有的移徙人员自愿回返和毛里塔尼亚移徙工人重新融入社会制定一项国家战略框架；

(b) 按照《公约》第 67 条，在与国际组织以及来源国和目的地国的合作之下，加强各项现有计划，确保回返系基于可靠的信息，系真正自愿而非被胁迫，且伴有可持续的重新融入社会方面的支助，并为获得必要的文件提供便利。

### 贩运人口

63. 委员会欢迎缔约国通过了 2020 年 8 月 6 日关于防止和惩治人口贩运以及保护受害者的第 2020-017 号法、于 2022 年设立了国家打击人口贩运和偷运移民现象管理局、通过了《2024-2026 年国家打击人口贩运行动计划》、建立了受害者转介机制，并于 2024 年设立了专门法庭。但是，委员会感到关切的是：

(a) 作为一个人口贩运现象的来源国、过境国和目的地国，毛里塔尼亚人口贩运的严重程度格外影响到移徙的儿童和年轻女性；

(b) 偷运移民的网络更加频繁地开展活动、提高了收取的费用，并使移民面临着更大的危险，原因是在未创建安全、正常的移徙途径的情况下加强了移民管控，且为摧毁上述网络并起诉责任人而采取的措施不足；



(c) 发现并施以援手的人口贩运受害者人数有限；专门法庭驳回的案件比例很高；在所处理的案件、所实现的定罪和向受害者提供赔偿方面，缺乏详细的数据，无法反映这一现象的真实程度；

(d) 转介机制在实施方面存在不足之处：为国家打击人口贩运和偷运移民现象管理局划拨的资源不足；缺乏专门的中心和适当的重新融入社会计划，包括缺乏心理社会、医疗、法律和经济上的支助。

64. 委员会回顾可持续发展目标具体目标 8.7 和 16.2, 建议缔约国：

(a) 通过培训一线人员和为国家打击人口贩运和偷运移民现象管理局划拨充足的资源，加强人口贩运受害者的早期识别；

(b) 加紧努力，通过加强跨境合作以及起诉和惩处责任人，摧毁在边境地区活动的偷运移民网络；

(c) 加强调查工作，增加针对贩运者提起诉讼的情况，就专门法庭处理的案件提供按照剥削类型和受害者国籍分列的详细数据，包括展开调查、提起诉讼、判定有罪、判处刑罚和向受害者提供补救的案件数量相关数据，并确保受害者能诉诸司法并获得有效补救；

(d) 为转介机制划拨充足的资源，使其充分投入运转，以为受害者，尤其是为妇女和儿童，建立专门的中心；提供重新融入社会计划，包括提供心理社会、医疗、法律和经济上的支助。

#### 对待非正常移民工人的措施

65. 委员会注意到，缔约国境内现有的绝大多数移徙工人处于非正常状态。委员会感到关切的是：

(a) 将非正常移民定罪入刑，尤其是通过第 2024-038 号法，其中将非正常入境和居留归类为刑事罪行；

(b) 在获得居留证方面面临着行政上和经济上的障碍，包括高昂的费用和复杂的文件要求；

(c) 长期移民，尤其是那些已在缔约国境内组建家庭或建立起职业纽带的长期移民，缺少明确且便捷的身份正常化途径；

(d) 移民因害怕被逮捕、拘留或递解出境而不敢利用基本服务，或不敢举报侵犯其权利的情况。

66. 委员会建议缔约国：

(a) 按照委员会关于移民的自由权、免受任意拘留权及其与其他人权的联系的第 5 号一般性意见(2021 年)修订第 2024-038 号法，以将非正常移民行为去刑事化，并优先考虑采取行政措施；

(b) 简化获得居留许可的程序，降低成本，减少文件要求，并以无障碍格式和移民能够理解的语言提供明确的信息；

(c) 为身份不正常的长期移民，尤其是那些有家庭、职业或社群纽带的长期移民，建立透明且便捷的身份正常化计划，并确保相关程序负担得起且不具歧视性；

(d) 确保所有身份不正常的移民均能享有《公约》第三部分所载基本权利，包括均能按照第 8 至第 35 条获得基本服务、诉诸司法和获得补救。

## 7. 传播和后续落实

### 传播

67. 委员会请缔约国确保以本国的官方语言和国语向各级相关国家机构(包括政府部委、立法部门、司法部门和相关地方当局)以及非政府组织和民间社会其他成员及时传播本结论性意见。

### 技术援助

68. 委员会建议缔约国进一步利用国际援助和政府间援助，依照《2030 年可持续发展议程》落实本结论性意见所载各项建议。委员会还建议缔约国继续与联合国各专门机构和计(规)划署合作。委员会随时恭候缔约国差遣，尤其是在后续落实本结论性意见和编写该国第三次定期报告方面。

### 后续落实结论性意见

69. 委员会请缔约国在两年内(即 2028 年 1 月 1 日前)提供书面资料，说明上文第 18 段(协调)、第 29 段(不歧视)、第 46 段(出生登记和国籍)以及第 58 段(国籍合作)所载建议的落实情况。

### 下次定期报告

70. 缔约国应于 2031 年 1 月 1 日前提交第三次定期报告。委员会将在该日期之前的某届会议上，根据简化报告程序通过一份报告前问题清单，除非缔约国明确选择采用传统的报告程序。委员会提请缔约国注意其条约专要协调准则。<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> [HRI/GEN/2/Rev.6](#)。