



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
25 June 2026
Chinese
Original: English

保护所有移民工人及其 家庭成员权利委员会

关于加纳第二次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2026 年 6 月 2 日和 3 日举行的第 633 次和第 635 次会议¹ 上审议了加纳的第二次定期报告²，并在 2026 年 6 月 12 日举行的第 649 次会议上通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交针对报告前问题清单³ 编写的第二次定期报告，还欢迎高级别代表团提供的补充信息。该代表团由“劳动、工作与就业部”部长率领，成员包括总检察长办公室和司法部，加纳银行，“劳动、工作与就业部”的代表，以及加纳常驻联合国日内瓦办事处的代表和加纳常驻联合国日内瓦办事处代表团的官员。

3. 委员会对与代表团举行的对话、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——上述建设性态度使得可以进行协作式的分析和反思。此外，委员会感谢缔约国作出的答复和在对话后 24 小时内提交的补充信息。

4. 委员会承认，加纳在保护移民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，缔约国作为一个原籍国、过境国、目的地国和返回国，在保护上述权利方面面临着若干挑战。

B. 积极方面

5. 委员会赞赏地注意到，缔约国批准或加入了以下文书：

(a) 国际劳工组织《2007 年渔业工作公约》(第 188 号)，2024 年 8 月 28 日；

* 委员会第四十二届会议(2026 年 5 月 28 日至 6 月 12 日)通过。

¹ 见 CMW/C/SR.633 和 CMW/C/SR.635。

² CMW/C/GHA/2。

³ CMW/C/GHA/QPR/2。



(b) 《〈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〉任择议定书》，2016 年 9 月 23 日；

(c) 《〈儿童权利公约〉关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，2014 年 12 月 9 日。

6. 委员会还对缔约国采取下列体制和政策措施表示欢迎：

- (a) 《加纳加速消除童工现象行动计划》(2023-2027 年)；
- (b) 《吸引侨民参与政策》(2023 年)；
- (c) 《加纳消除人口贩运国家行动计划(2022-2026 年)》；
- (d) 《加纳消除最恶劣形式童工劳动国家行动计划(2022-2026 年)》；
- (e) 《国家劳工迁徙政策(2020-2024 年)》；
- (f) 《劳动(家政工人)条例》(2020 年)；
- (g) 《加纳国家移民政策》(2016 年)。

立法措施

7. 委员会认为，缔约国投票赞成联合国大会第 73/195 号决议通过的《安全、有序和正常移民全球契约》，是积极之举。委员会还注意到，缔约国决定充当《全球契约》的倡导国，也是积极之举。委员会建议缔约国继续努力，在该国在《公约》及其他国际人权文书之下承担的国际义务框架内执行《全球契约》。

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

8. 委员会注意到，存在着多项有关移民问题的立法措施和政策措施，其中包括 2000 年《移民法》(第 573 号法)、劳动法和部门条例以及国家移民政策。但是，委员会感到关切的是，缔约国还没有一项充分吸纳了《公约》所有规定的内容全面且以权利为本的法律框架。委员会尤其注意到：现有的法律框架依然不成体系，分散在多项文书当中；有关移民问题的主要法律主要关注外国国民的入境、居留和管控问题，而不是关注移民工人及其家庭成员的所有权利。委员会进一步感到关切的是：重要的政策承诺尚未系统地转化为具有约束力的法律规定；包括劳工移民治理、招聘监管和数据收集在内的关键领域依然存在差距，从而限制了对《公约》所载各项权利的有效保护。

9. 委员会建议缔约国：

(a) 通过一项内容全面的国家移民法，以将《公约》规定的权利充分纳入国内法律，并规定明确的义务、执行措施和问责机制；

(b) 审查并统一现有的法律，包括有关外来移民、劳动和打击贩运的法律在内，以确保其一致性，并确保其与《公约》完全一致；

(c) 就移民治理问题建立一个有法律依据且协调配合的框架，其中包含明确的机构任务授权和责任，以确保切实有效地执行《公约》。

第 76 和第 77 条

10. 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，宣布承认委员会具备受理和审议其他缔约国和个人所提交来文的权限。

11. 委员会重申其此前提出的建议，建议缔约国按照《公约》第 76 和第 77 条的规定作出声明。

批准相关文书

12. 委员会欢迎缔约国批准了国际劳工组织十项基本公约中的八项，并邀请该国考虑批准其余公约：《1981 年职业安全和卫生公约》(第 155 号)和《2006 年促进职业安全与卫生框架公约》(第 187 号)。委员会进一步建议缔约国考虑批准：《1949 年移民就业公约(修订本)》(第 97 号)；《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)；《1964 年就业政策公约》(第 122 号)；《1975 年移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)；《1997 年私营职业介绍所公约》(第 181 号)。

全面的政策和战略

13. 委员会赞赏地注意到，缔约国通过了《加纳国家移民政策》(2016 年)、《国家劳工迁徙政策(2020-2024 年)》和《劳动(家政工人)条例》(2020 年)。但是，委员会依然感到关切的是，缔约国尚未通过一项内容全面、涵盖《公约》保护的所有权利的政策。委员会进一步关切地注意到，很多政策文件内含广泛的承诺，但承诺尚未转化为具体的行动和方案，仍缺乏明确的时间表，且没有系统的监测和评价机制予以支持。委员会还注意到，尚未为上述政策划拨充足的资金以确保其有效实施。

14. 委员会建议缔约国通过一项内容全面、涵盖《公约》所有内容的移民政策，并确保该政策促进性别平等、对儿童问题有敏感认识，并立足于人权为本方针。这样一项政策应有具体措施予以支持，包括明确的时间表、显示指标以及健全的监测和评价框架，还应划拨充足的人力、技术和资金资源，以确保其有效实施。

协调

15. 委员会赞赏地注意到，缔约国于 2023 年建立了国家移民协调机制，作为一个加强各个部委和机构的政府利益攸关方之间的协调配合的平台。但是，委员会依然感到关切的是，迟迟未能按照《国家移民政策》(2016 年)的设想成立国家移民委员会，从而导致在移民相关事务上，体制和机构层面的协调配合呈现一盘散沙状态，各部委、司局和机构继续各自为政，而没有一致、统一的工作方针。

16. 委员会进一步关切地注意到，为上述机制及相关机构提供的用以切实有效履行其任务的技术、人力和资金资源有限。

17. 委员会援引其此前提出的建议，建议缔约国成立一个常设性质的高级别部际机构，全面负责所有与移民有关的问题，赋予其协调为切实有效执行《公约》而开展的各项活动的权限，并确保为其可持续运转提供充足的人力、技术和资金资源。委员会进一步建议缔约国为执行《公约》制定并实施明确的时间框架、显示

指标以及监测和评价基准，并在下一次定期报告中就所取得的进展纳入详细的、以统计数据为基础的信息。

收据收集

18. 委员会注意到缔约国为改善移民相关数据收集和管理工作采取的措施，包括努力开发将多家政府机构的数据统一到一起的劳工移民数据库系统。但是，委员会依然感到关切的是，移民相关数据收集和管理工作存在重大差距，包括在劳动力招聘程序和移民工人就业领域方面。委员会进一步关切地注意到，信息管理平台各自为政，现有数据库之间的互操作性有限，再加上机构之间在协调配合方面不一致，削弱了移民治理工作的成效。委员会还着重指出：领事服务部门在收集海外国民相关数据方面参与有限；划拨给数据相关职能的人力、技术和资金资源不足。

19. 委员会建议缔约国：

(a) 建立一个全面、协调的集中式移民相关数据收集和管理系统，涵盖《公约》的方方面面，并与相关区域框架保持一致，包括西非国家经济共同体(西非经共体)的框架在内；

(b) 确保系统地就移民工人及其家庭成员收集按照性别、年龄、国籍、移民身份、所从事的工作类型、招聘渠道、残疾状况以及其他相关特征分列的可靠数据，以便制定并切实有效地实施以人权为本的政策；

(c) 加强所有相关机构之间的协调配合、互操作性和数据共享，包括借助统一的数据收集方法、整合的数据库以及明确的信息交流和报告机制予以加强；

(d) 通过提供充足的人力、技术和资金资源，促进数据系统的数字化，以及建立明确的数据管理、分析和使用规程等手段，增强机构的能力；

(e) 让领事服务部门参与系统地收集海外国民相关数据，包括与劳资纠纷、保护需求和遣返请求有关的数据；

(f) 改善政策制定当中对移民相关数据的使用，包括制定用以监测进展情况和评估政策和方案的影响的显示指标和基准。

独立监测

20. 委员会对人权与行政司法委员会于 2025 年被国家人权机构全球联盟根据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)重新认证为“A”级表示欢迎。但是，委员会关切地注意到，只有律师才有资格被任命为主任委员或副主任委员。正如全球联盟所指出的那样，这可能会对该委员会的多元化造成不应有的限制。委员会进一步注意到，这些职位是由总统通过一项法律并未明确规定的程序予以任命的。此外，委员会关切地注意到，该委员会的组成缺乏对性别平等问题的敏感认识。

21. 委员会注意到人权与行政司法委员会负有调查侵犯人权情况的任务授权，还注意到于 2023 年设立了一个“移民服务台”，负责处理移民者相关投诉并就可以获得的补救措施提供相关信息。但尽管如此，委员会感到关切的是，该委员会的工作在很大程度上仍然是被动的，仅限于处理投诉，而不包括积极主动地展开

调查。委员会还注意到：该委员会可以获得的人力、技术和资金资源有限；在“移民服务台”处理的案件的数量和性质问题上，缺乏可以获得的相关信息。

22. 委员会进一步注意到，已按照《〈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〉任择议定书》将人权与行政司法委员会指定为缔约国的国家防范机制。委员会注意到该委员会已对拘留场所进行了察访，但依然感到关切的是，尚未在法律当中明确规定该委员会负有进行突击察访的任务授权。

23. 委员会还表示关切的是，国家法律并未就该委员会的预算划拨问题规定明确的程序。委员会注意到，在实践当中，该委员会是在财政部设定的最高限额基础上编制自己的预算。

24. 委员会建议缔约国：

(a) 对人权与行政司法委员会委员的任命程序进行审查，以确保程序公平、透明且具有包容性，并按照宪法审查委员会的建议加快修订国家法律，以建立鼓励参与且任人唯贤的选拔和任命程序，与此同时采取措施确保该委员会在组成上性别平衡；

(b) 加强人权与行政司法委员会的任务授权，使该委员会除了处理个人提起的投诉外，还能够自行展开调查，并加强该委员会在与法院互动中的执法权力；

(c) 确保系统地收集和公布有关投诉的分列数据，包括移民相关案件在内；

(d) 加快修订 1993 年《人权与行政司法委员会法》(第 456 号法)，以明确授权该委员会可以不受限制地进入拘留场所，并赋予其对拘留场所进行突击察访的权限；

(e) 保障该委员会的财务自主权，包括在法律当中予以保障，并确保为该委员会划拨预算的进程不受财政部设定的最高限额制约。

有关《公约》的培训和宣传

25. 委员会注意到，缔约国针对向移民工人及其家庭成员提供服务的官员实施了培训方案，其中包括移民局、外交部、劳动司、执法当局以及安全部队。但是，委员会依然感到关切的是，上述培训方案在范围和目标方面存在差距，且没有作出系统而全面的努力以确保参与移民治理工作的所有利益攸关方广据了解《公约》。委员会还感到关切的是，主动触达移民工人及其家庭成员的努力有限，很多人仍不了解自己在《公约》之下享有的权利。

26. 委员会建议缔约国确保针对所有相关官员的培训方案全面涵盖《公约》所载各项权利，并以系统的方式实施，与此同时为从事移民相关领域的所有利益攸关方制定并实施有针对性的提高认识和培训计划。委员会进一步呼吁加强与媒体和民间社会组织合作，以在缔约国以及目的地国推广和传播《公约》相关信息。此外，委员会建议应采取一切必要措施，确保移民工人及其家庭成员能以缔约国通用的语言不受歧视地就其在《公约》之下享有的权利获得相关信息和指导，包括通过介绍入境和就业条件以及相应的权利和义务的就业前和离境前情况介绍计划来获得相关信息和指导。

民间社会的参与

27. 委员会对人权与行政司法委员会的报告表示欢迎，并赞赏地注意到加纳政府在编写该报告过程中与民间社会组织进行了对话。委员会进一步注意到，民间社会的代表得以借助国家报告和后续行动机制为缔约国起草第二次定期报告作出贡献。

28. 委员会建议缔约国加大力度支持围绕影响移民工人及其家庭成员的问题开展工作的民间社会组织，包括向其提供必要的工具和资源，使其能够切实有效地为编写和审议国家报告作出贡献，并能独立提交其他报告而不必担心报复。委员会还建议加强与民间社会组织的对话，确保民间社会组织能切实参与移民治理工作，与此同时保障它们在执行《公约》方面行动自由且受到保护。

2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

不歧视

29. 委员会感到关切的是，某些弱势群体，包括男女同性恋、双性恋、跨性别者、间性者、被剥夺自由者以及无国籍或未登记人员在内，权利得不到平等的保护。委员会进一步关切地注意到，多个部门长期存在着对移民妇女和女孩的歧视，尤其是在劳动力市场。她们在劳动力市场面临暴力侵害和剥削。此外，委员会感到关切的是，有指控称移民工人——尤其是身份不正常或过境的移民工人——受到歧视性待遇的影响。

30. 委员会还关切地注意到，环境和气候相关变化，包括洪水、干旱和热浪在内，是导致移民的重要驱动因素。委员会认可《国家移民政策》和《国家气候变化政策》列出的广泛目标，但指出，旨在解决上述现象对受环境问题影响的移民工人及其家庭成员造成的人权影响的具体措施依然有限且具有歧视性。

31. 委员会根据与消除种族歧视委员会联合发布的第 7 号和第 8 号一般性意见(2026 年)，建议缔约国修订其法律框架，以确保人人均能得到平等的保护，并采取一切必要措施，在法律上和实践中保障移民工人及其家庭成员可以不受歧视地享有《公约》所承认的各项权利，无论其移民身份如何。委员会进一步建议缔约国采取并切实有效地实施相关措施，以消除对移民妇女和女孩的歧视，包括确保将其纳入与性别有关的政策，向官员提供有针对性的培训，并保证她们能诉诸司法、获得补救并在医疗保健、就业和教育等领域获得服务。

32. 委员会依然对影响整个地球的气候变化感到关切，建议缔约国将人权为本方针纳入本国的气候变化、减少灾害风险、备灾、适应和减缓政策，以确保保护移民。委员会还鼓励缔约国就移民现象的环境驱动因素制定有针对性的战略，包括进行风险监测和在专项资源支持下采取适当的应对冲击的社会保护措施。

有效补救权

33. 委员会注意到，缔约国提供信息称，存在着多项可供移民工人利用的投诉和救济机制，包括人权与行政司法委员会、国家劳动委员会、劳工法院和高等法院劳动庭。但是，委员会依然感到关切的是，在近年间审查的与移民者有关的投诉方面，缺乏相关信息，包括缺乏有关其结果和所提供的补救措施的信息。

34. 委员会进一步注意到，移民工人在诉诸司法方面面临着多重障碍，包括对可以利用的补救措施了解有限、获得支助服务的机会有限、语言障碍以及领事协助不足。程序上的限制、行政上的拖延以及裁决执行不力，加剧了上述挑战。种种因素叠加在一起，阻碍着获得切实有效的补救。机构职能分散、协调薄弱，根据所指控的侵权行为的性质由不同的政府机构处理投诉，从而进一步加剧了上述状况。

35. 委员会还注意到，女性移民工人，尤其是从事家政工作的女性移民工人，面临着更大的与性别有关的障碍，包括社会污名、行动自由受限以及剥削和虐待风险增高，从而进一步限制了她们诉诸投诉机制和获得司法救济。

36. 委员会建议缔约国：

(a) 采取全面措施，确保移民工人及其家庭成员能切实有效地诉诸司法和追究责任，包括通过法律援助委员会来改善信息获取渠道、法律协助工作、口译服务以及负担得起的程序，并解决身份不正常的移民者面临的具体障碍，包括加强领事支助；

(b) 建立一个一致而协调的系统，负责处理劳工移民各个阶段的相关投诉，包括加强有效应对海外就业期间发生的冤情的能力，并通过明确的转介机制和明确界定的责任来精简机构的任务；

(c) 确保投诉机制对性别问题和儿童问题有敏感认识，且易于所有移民工人及其家庭成员诉诸；

(d) 就投诉及其处理结果系统地收集和发布按照性别、年龄、国籍、就业部门和移民身份分列的数据，并将上述信息纳入下一次定期报告。

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

37. 委员会注意到，存在着关于私营就业机构的法律和监管框架，其中包括 2003 年《劳动法》(第 651 号法)和 2007 年《劳动条例》要求所有私营就业机构在注册总署注册并从劳动司获得营业执照的规定。但是，委员会依然对执行方面存在的重大差距感到关切，因为不正规的招聘实践依然普遍存在，尤其是在海外就业方面，且在很大程度上得不到切实有效的国家监管。尤其是，委员会注意到，上述框架未能覆盖非正规招聘机构和中介。非正规招聘机构和中介的活动往往助长了欺骗性和剥削性操作——包括提供误导性信息、收取过高费用、以其他方式替代合同或是不签署书面合同，并增加了遭受剥削和虐待的风险，包括在目的地国遭受强迫劳动的风险，尤其是就女性家政工人而言。

38. 委员会进一步感到关切的是，在遵守法规方面存在障碍，其中包括注册程序复杂且费用高昂，从而阻碍了正规化并助长了未注册机构的迅速增多。委员会还注意到，劳动监察人员的监督和执法能力薄弱，机构间协调配合不足，劳动司内部的机构能力受到制约。未就招聘费用设定法定最高金额，以及缺乏有关劳动剥削问题的分列数据，进一步加剧了上述关切。委员会感到遗憾的是，缔约国未提供按照移民身份分列的劳动剥削相关统计数据。

39. 委员会建议缔约国：

(a) 加强关于招聘问题的法律和监管框架，包括完成对 2003 年《劳动法》(第 651 号法)的审查并就招聘费用设立明确的限额；

(b) 按照劳工组织实施公约与建议书专家委员会提出的建议，通过增加劳动监察员的人数和能力、加大对违规行为的制裁力度以及确保进行定期监督和由招聘机构定期汇报，加强执法和监督工作；

(c) 简化注册程序，使非正规招聘机构能使自己的活动正规化，从而促进正规化；

(d) 借助包括联合检查和信息共享机制在内的手段，加强相关机构之间的协调配合；

(e) 通过确保采用书面合同、打击欺骗性招聘实践、有针对性地就出于工作目的移民的风险提高认识以及就虐待行为追究招聘机构的责任——包括确保受影响工人在必要情况下安全返回——等手段，加强对移民工人的保护；

(f) 系统地收集和发布按照移民身份及其他相关因素分列的劳动剥削和招聘实践相关数据，并将上述信息纳入下一次定期报告；

(g) 将与接纳加纳移民工人的国家缔结双边协定以保障他们在《公约》之下享有的权利视为优先要务。

40. 委员会表示关切的是，有报告称，某些以信仰为基础的组织挑选年轻人并在他们与非正规招聘中介之间牵线搭桥，有时鼓励他们移民海外工作，并期望汇款能为宗教社群提供支助。此种做法可能会增加移民工人遭受虐待和剥削的风险。

41. 委员会建议缔约国加强对包括以信仰为基础的机构在内的非国家行为体的监督和监管，以确保它们不会通过非正规招聘渠道协助或鼓励移民，并防止可能导致个人根据《公约》享有的权利遭受侵犯的情况。

正当程序、拘留和在法庭上的平等

42. 委员会感到遗憾的是，在被拘留的移民工人及其家庭成员数量问题上，缺乏相关数据。委员会进一步感到关切的是，有报告称，拘留条件过度拥挤且不达标，审前拘留时间过长，获得法律援助的机会有限，且程序保障薄弱。委员会尤感关切地注意到，很多因移民相关罪行而被拘留的移民者被与因刑事罪行而被拘留人员一道关押在警方的普通牢房内。

43. 委员会根据其第 5 号一般性意见(2021 年)回顾指出，行政拘留应仅作为万不得已的最后手段使用，并建议缔约国：

(a) 就被拘留的移民工人及其家庭成员系统地收集并发布分列数据；

(b) 改善拘留条件，减少过度拥挤情况，包括扩大范围采用非拘禁措施，并确保将因移民而被拘留者与因刑事罪行而被拘留者分开关押；

(c) 加强程序保障，包括及时进行司法审查和切实有效地提供法律援助；

(d) 确保移民者非正常入境、居留和工作不会被视为刑事犯罪，并按照《公约》的规定，在虑及入境的所有相关情节——尤其是死亡、离异或与有正常

身份的移民工人配偶分离——情况下，确保针对非正常入境适用的任何行政制裁都是相称且合理的。

44. 委员会注意到，存在着几项关于非公民待遇的法律文书，包括 2000 年《移民法》(第 573 号法)、1992 年《难民法》、西非经共体《关于人员自由流动、居留权和设业权的议定书》以及相关的宪法规定。但是，委员会感到关切的是，移民拘留没有时间限制，且缺乏为移民者提供的具体保障。委员会进一步感到关切的是，1992 年《难民法》允许在没有适当程序保障的情况下以国家安全或公共秩序为由进行拘留或驱逐。

45. 委员会还感到关切的是，有报告称：有儿童被递解出境；没有明确的禁止对儿童实行移民拘留的法律保障；移民儿童，尤其是那些身份不正常的移民儿童，获得保护和基本服务的机会有限。委员会进一步感到关切的是，移民儿童的识别和转介机制存在差距，且东道社区与寻求庇护者和难民之间在获得服务问题上关系紧张。

46. 委员会注意到，国内法律吸纳了不驱回原则，且允许申请难民地位，无论入境方式如何，但委员会依然对上述法律能否有效实施感到关切，包括对驱逐前缺乏系统的保护风险评估以及没有充分的机会进入庇护和保护程序感到关切，尤其是在可能涉及连锁驱回的情况当中。

47. 委员会建议缔约国：

(a) 审查并修订 2000 年《移民法》(第 573 号法)，就移民拘留问题推出保障措施，包括时间限制、司法监督以及拘留的替代办法，并明确禁止对儿童以及有儿童的家庭实行移民拘留，与此同时为所有移民儿童建立明确的识别、登记、转介和监护程序，无论其身份如何；

(b) 加强 1992 年《难民法》所规定的程序保障，确保拘留或驱逐须遵循正当程序并接受司法审查；

(c) 通过在遣返前开展个人保护风险评估和允许进入庇护程序，并通过加强相关主管部门之间的协调配合和就国际保护义务向官员提供培训，确保切实有效地执行不驱回原则；

(d) 促进边境社区的社会凝聚力，包括解决在获得服务方面存在的差距并加强东道社区与寻求庇护者和难民之间的对话与合作。

驱逐

48. 委员会感到关切的是，在所实施的驱逐数量和所适用的程序方面，缺乏相关信息。委员会还感到关切的是，缔约国与美利坚合众国达成了接收被递解出境的第三国国民的协议。据报告，上述第三国国民在抵达后，被关押在机场拘留设施以及军营内的武装看守之下，然后被递解出境至他们可能面临迫害的国家。委员会感到关切的是，接收、拘留进而转移上述人员，可能使其遭受直接、间接或连锁性的驱回，违反了 1992 年《难民法》第 1 条。委员会还感到关切的是，在为防止可能发生驱回而采取的措施方面，缺乏相关信息，也没有所接收人员的数量及其拘留条件的相关数据。此外，委员会关切地注意到，加纳政府尚未公布上述协议。

49. 委员会建议缔约国就所实施的驱逐和所接收的人员数量，并就被递解出境的第三国国民的接收、拘留条件以及后续转移情况，系统地收集并发布分列的数据。委员会呼吁缔约国采取一切必要措施，确保在实践当中切实有效地维护不驱回原则。此外，委员会建议缔约国确保透明，公开披露关于将第三国国民递解出境的所有协议，包括与美国之间达成的任何安排在内。委员会还邀请缔约国评估该协议对保护移民工人及其家庭成员权利的影响。

领事协助

50. 委员会注意到，加纳政府努力培训领事官员处理与移民有关的问题。但是，委员会依然感到关切的是，领事馆切实有效地提供保护和援助的资源和能力有限，尤其是在缔约国未派驻外交代表的国家。委员会还注意到，外交使团内的侨民服务台干事往往没有足够的能力妥善地与侨民打交道并满足他们的需求，包括由于承担多项职责而顾此失彼。委员会进一步关切地注意到，移民工人在领事馆的登记率不高，身份不正常的移民工人尤其如此，从而进一步限制了提供领事支助。

51. 委员会建议缔约国：

- (a) 加强领事主动触达和支持移民工人的工作，包括建立诸如线上平台等易于利用且灵活的登记系统，以更好地触达移民者，无论其身份如何；
- (b) 加强包括领事馆在内的外交使团的人力、技术和资金能力，以为海外移民工人提供切实有效的保护和协助；
- (c) 与相关利益攸关方合作，将定期为侨民服务台干事和相关领事人员提供的能力建设方案制度化，以提高他们应对移民工人和侨民社群需求的能力。

薪酬和工作条件

52. 委员会注意到，加纳的法律框架虽说规定移民工人在就业方面享有平等待遇，但却未能充分且明确地保障男女同工同酬原则。委员会还强调指出，现有法律框架未充分处理工作环境充满敌意的情况，包括与性骚扰有关的敌意工作环境在内。

53. 委员会建议缔约国：

- (a) 修订 2003 年《劳动法》(第 651 号法)第 10 条(b)款和第 68 条，在法律上充分体现男女同工同酬原则，并确保在实践当中切实有效地执行该原则；
- (b) 改善数据收集和执行工作，包括提供按性别分列的就业和工资相关数据，解决职业隔离问题，并采取措施缩小性别工资差距；
- (c) 使投诉机制更易于诉诸，以确保妇女(包括移民妇女在内，无论其移民身份如何)可以举报诸如性骚扰等侵权行为，可以获得包括赔偿在内的补救，而不必担心遭到报复或驱逐；
- (d) 扩展 2003 年《劳动法》当中的性骚扰定义，将工作环境充满敌意的情况纳入其中。

社会保障

54. 委员会关切地注意到，加纳用于社会保护的预算拨款依然低于中低收入国家的平均水平，可能不足以实现包括《国家社会保护政策》和《2022-2025 年国家中期发展政策框架》在内的相关政策框架以及可持续发展目标具体目标 1.3 这样的全球承诺当中设定的全国覆盖目标。委员会进一步注意到，移民工人，尤其是集中在非正规部门的移民妇女，进入社会保护系统的机会有限。

55. 委员会建议缔约国：

(a) 按照国家和国际承诺，增加用于社会保护的预算拨款，包括逐步扩大福利的覆盖范围和适足性；

(b) 确保移民工人及其家庭成员，尤其是非正规部门的妇女，无论移民身份如何均能切实有效地进入社会保护计划；

(c) 为切实有效地实施 2025 年《社会保护法》划拨充足的人力、技术和资金资源，以在社群一级加强安全网，并改善向移民工人及其家庭成员提供服务的工作。

医疗保健

56. 委员会感到关切的是，在移民者获得基本服务方面存在差距，其中包括移民者在国家医疗保险计划中的参保率低。委员会进一步感到关切的是，在获得孕产妇医疗保健服务方面，长期存在着挑战，其中包括与不安全堕胎有关的本可预防的孕产妇死亡情况，表明在获得安全、负担得起且受监管的生殖健康服务方面存在障碍。

57. 委员会建议缔约国：

(a) 确保切实有效地将移民者纳入国家医疗系统，包括将其纳入国家医疗保险计划，并定向开展提高认识运动；

(b) 加强努力，降低孕产妇死亡率，包括审查与自愿中止妊娠有关的法律、政策和实践，并使之与人权标准保持一致，以防止不安全堕胎并确保移民工人及其家庭成员能获得安全、负担得起且优质的生殖健康服务。

出生登记

58. 委员会感到关切的是，民事登记和身份管理系统能力受限，对获取身份证件造成了限制，并增加了伪造证件的风险。委员会注意到：根据 2020 年《出生和死亡登记法》，出生登记是强制性的；难民、寻求庇护者和移民的孩子是在难民营内进行登记；1 岁以下儿童进行登记是免费的。但是，委员会依然感到关切的是，出生和死亡登记处的工作人员和基础设施有限，尤其是在农村和偏远地区。委员会还关切地注意到，相关机构之间的协调配合有限，从而影响了登记的及时性和完整性。

59. 委员会建议缔约国：

(a) 通过划拨充足的人力、技术和资金资源以及向农村和难以触达的地区拓展服务——包括通过移动和数字登记机制拓展服务，加强民事登记系统；

(b) 加强医疗系统与民事登记主管部门之间的协调配合和互操作性，以确保儿童能进行出生登记；

(c) 通过扩大免费登记的范围和消除延迟登记的障碍，确保可以普遍且方便地进行出生登记；

(d) 为所有儿童获得身份证件提供便利，包括移民儿童、寻求庇护儿童和难民儿童在内，无论其出生地或移民身份如何；

(e) 加大力度就出生登记问题开展提高认识和主动触达工作，尤其是在服务不足的社区和偏远社区。

教育

60. 委员会赞赏地注意到：正在难民营中的学校实施《普及免费义务基础教育方案》，提供从幼儿园到初中的免费教育；2017 年的《免费高中政策》提供了免费接受中等教育的机会。

61. 委员会建议缔约国确保在与国民平等的基础上，将移民儿童充分纳入国家教育政策和方案。委员会进一步建议缔约国加强相关措施，以消除入学、出勤和完成学业方面面临的实际障碍和行政障碍，并加强包括语言协助在内的支助服务、文件进程以及社会融入措施。委员会还建议缔约国解决可能导致移民儿童辍学的间接费用问题，例如校服费用，以促进公平地接受优质教育。

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)

离境前项目和知情权

62. 委员会注意到为提高认识作出的努力，包括劳动司劳工移民股为移民工人举办的必须参加的离境前情况介绍项目。但是，委员会依然感到关切的是，据报告，此类项目的内容更多关注工作场所的期望以及合同义务，而不是关注工人的权利和可以获得的补救。

63. 委员会建议缔约国加强离境前情况介绍项目，以确保它们能全面触及移民工人的权利问题，包括可以获得的补救以及在国外应对剥削和虐待的机制等问题。

组建工会的权利

64. 委员会注意到，缔约国代表团提供的信息显示：国家法律并不阻止移民工人组建工会；大多数移民工人是由现有的部门工会和全国工会来代表。但是，委员会关切地注意到，缺乏有关实践当中移民工人及其家庭成员在多大程度上享有组建和加入工会的权利的信息。

65. 委员会建议缔约国就这一问题收集详细信息，并在下一次定期报告中予以提供。

在原籍国的选举权和被选举权

66. 委员会感到关切的是，尽管 2006 年《人民代表(修正)法》(第 699 号法)承认投票权，但居住在海外的加纳国民无法切实有效地行使此项权利。

67. 委员会建议缔约国采取一切必要措施实施相关法律，以确保移民海外的加纳人能切实有效地行使其参与公共生活和政治生活的权利，包括从海外行使投票的权利。

汇出收入和存款的权利

68. 委员会注意到缔约国致力于就汇款问题制定一项国家战略，但依然感到关切的是，汇款交易费居高不下。委员会注意到，现有的监管限制对利用负担得起的正规汇款渠道造成了限制，尤其是就非洲内部转账而言，从而降低了汇款在发展方面的潜力，尤其是就农村地区的移民工人及其家庭而言。

69. 委员会建议缔约国：

(a) 加强汇款的监管框架，包括促进更激烈地竞争并使非银行金融服务提供商能够参与进来；

(b) 通过解决监管和基础设施方面的障碍以及增加获得负担得起的金融服务的机会，降低汇款的交易费用，尤其是在农村地区和服务不足的地区；

(c) 通过推广移动和数字转账系统以及区域转账机制等手段，促进安全、便捷且负担得起的汇款流动。

工作许可和居留

70. 委员会感到遗憾的是，缺乏有关向移民工人发放的工作许可数量和有关缔约国在移民工人在工作许可到期前失业的情况当中采取的措施的信息。

71. 委员会建议缔约国就向移民工人发放的工作许可数量收集相关信息。委员会还建议：对于在工作许可到期前失去工作的移民工人，缔约国应给予他们时间足够长的居留许可，以使他们不会陷入身份不正常的状态，且能够找到另一份工作或能够就自己被解雇向法院提出异议，并与此同时根据《公约》第 49 条享有失业福利；不要驱逐他们。

5. 适用于特殊类别移民工人及其家庭成员的规定(第 57 至第 63 条)

72. 委员会关切地注意到，没有关于边境工人、季节性工人和行旅工人居留和工作问题的法律和政策。

73. 委员会邀请缔约国：提供信息，说明采取了哪些措施来确保边境工人、季节性工人和行旅工人享有与本国工人同等的待遇，尤其是在薪酬和工作条件方面；确保由相关主管部门对雇主遵守相关国际劳工标准的情况进行系统的监督。

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

国际移民中的儿童

74. 委员会注意到，通过了《加纳加速消除童工现象行动计划》(2023-2027 年)和《街头流浪儿童和青少年战略计划》(2024-2028 年)，还制定了建立无童工区的规程和准则。委员会还注意到，加纳政府正在对《危险童工活动框架》进行审查，目前已提交议会批准。但是，委员会也关切地注意到，缔约国儿童遭受暴力侵害、虐待和剥削的风险高，尤其是在渔业、矿业和农业部门，且存在着进行不

安全移民的风险。委员会依然感到关切的是：童工现象越来越普遍，包括危险条件下的童工现象在内；5至17岁儿童中有四分之一从事有偿工作。此外，委员会对有报告称儿童遭受性剥削(包括商业性剥削在内)表示关切，并注意到，在没有任何内容全面、资源充足的儿童权利问题国家政策情况下，现有的部门政策不成体系，且缺乏可靠的数据和充足的资金，从而阻碍了切实有效地执行和监测。

75. 委员会根据联合发布的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第3和第4号(2017年)暨儿童权利委员会第22和第23号(2017年)一般性意见，回顾其此前提出的建议，并建议缔约国：

(a) 通过修订1993年《儿童法》及相关法律，包括列出详细的危险活动清单，全面禁止童工，从而加强法律和政策框架，并确保切实有效地实施现有法律，尤其是在诸如采矿等高风险部门；

(b) 通过划拨充足的资源、加强劳动监察、系统地调查侵害行为、起诉施害者以及确保儿童受害者能获得保护、援助、康复和赔偿，加强执法和追责；

(c) 通过解决社会经济脆弱性、加强多部门的社会服务以及加大力度开展提高认识工作以与有害习俗作斗争，解决童工、虐待和不安全移民现象的根源问题；

(d) 借助社会福利信息管理系统和以证据为基础的政策制定，并通过建立可靠的分类数据系统，改进数据收集工作，并利用这些数据，包括运用《加纳童工问题统计数据汇编》(2025年)，设计有针对性的保护和重返社会措施；

(e) 解决儿童在移民情境中面临的风险，包括为移民至缔约国和自缔约国移民的儿童——尤其是弱势儿童——制定有针对性的保护、防范和提高认识措施。

与过境国和目的地国的国际合作

76. 委员会关切地注意到，因有报告称移民工人遭受虐待，缔约国于2017年禁止劳工向海湾国家移民，此后，移民渠道日益转向非正规途径。委员会感到关切的是，移民者正求助于非正规招聘机构，而由于“劳动、工作和就业部”劳动司的能力和资源有限，这些非正规招聘机构得不到切实有效的监督。委员会注意到上述禁令旨在促进建立包括双边劳工协议在内的正式安排，但依然感到关切的是，在实践当中，移民者仍继续面临更高的遭遇身体和精神虐待、剥削、欺骗性或无保障的合同、勒索以及债务奴役的风险。委员会尤其感到关切的是专与性别有关的侵害行为，因为女性移民工人可能遭遇歧视性和有辱人格的做法，包括潜在雇主进行的具有侵扰性和任意性的就业前评估在内。

77. 委员会建议缔约国：

(a) 对上述劳工移民禁令的影响进行审查，以确保该禁令不会无意之间将移民者推向非正规渠道，并加快缔结双边协定，尤其是加快与海湾国家缔结双边协定，以促进安全、有序且正常的移民；

(b) 加强监管、监测和执行机制，以与非正规招聘实践作斗争，包括增强相关机构的能力和资源；

(c) 通过解决专与性别有关的风险和确保在整个招聘和部署过程中防止歧视和虐待行为，加强针对移民工人——尤其是妇女——的保护措施；

(d) 加大力度就非正规招聘渠道的相关风险开展提高认识工作，并加强与民间社会、工会和持牌机构的合作，以推广合乎道德的招聘实践。

78. 委员会注意到缔约国在西非经共体《关于人员自由流动、居留权和设业权的议定书》之下作出的承诺。但是，委员会关切地注意到：要求移民工人——包括西非经共体公民在内——经过劳动力市场测试后方能获得工作许可；非国民在公共部门就业受限，除非在有限的情况下；2013 年《加纳投资法》(第 865 号法)的规定限制移民工人开展某些经济活动。

79. 委员会建议缔约国采取一切必要的立法和行政措施，确保全面且有效地实施西非经共体《关于人员自由流动、居留权和设业权的议定书》，包括对可能阻碍西非经共体移民工人获得就业机会的工作许可要求和劳动力市场测试进行审查。

返回和重新融入

80. 委员会关切地注意到，返回和重新融入进程主要是由国际组织和民间社会行为体实施和供资。委员会感到关切的是，现有框架，包括《国家移民政策》在内，并未提供足够全面且可持续的返回和重新融入办法。委员会进一步注意到，返回人员在获得生计机会、重新融入社会和被社群接受方面，往往面临着挑战。

81. 委员会建议缔约国：

(a) 在确保返回和重新融入方面加强努力，包括在根据国家政策设计、协调和实施相关方案方面承担更大的责任；

(b) 提高重新融入措施的全面性和可持续性，包括扩大获得生计机会的途径以及解决污名和社群接受方面的挑战；

(c) 扩大返回和重新融入方案的覆盖面，确保从所有目的地国返回的人员均能获得支助。

贩运人口

82. 委员会注意到缔约国为防止走私和贩运人口作出的努力，包括注意到“性别、儿童与社会保障部”牵头开展的活动。但是，委员会依然感到关切的是，潜在的移民工人对招聘机构的法律地位、正规和非正规中介之间的区别以及不道德的招聘做法的相关风险认识程度低。委员会进一步关切地注意到使用非正规招聘渠道的相关重大风险，其中包括人口贩运及其他形式剥削。委员会着重指出，有报告显示，通过此类渠道招聘的移民工人在过境国和目的地国均面临着欺骗、虐待、任意拘留和勒索。

83. 委员会建议缔约国：

(a) 加强对非正规招聘渠道——包括线上平台在内——的监管和监督，以防止贩运人口和剥削移民工人及其家庭成员；

(b) 加大力度开展提高认识工作，就安全且合乎道德的招聘做法和可以利用的移民渠道向潜在的移民工人提供明确且易懂的信息；

(c) 加强对缔约国境内移民工人的劳动保护，包括在非正规部门就业的工人，以防止虐待、贩运和剥削；

(d) 改善获得可靠信息的途径，包括建立切实有效的机制来识别有执照的招聘机构，并就非正规中介的相关风险定向开展主动触达和公共宣传运动。

84. 委员会关切地注意到，贩运妇女和女孩的现象很普遍，尤其是在诸如家政工作和非正规城市就业等部门。委员会注意到：女性移民工人和孤身女孩更容易在家庭情境中遭受剥削；在家庭情境中，与外界隔绝、权力关系不平等以及法律保护措施不足等条件增加了她们遭受贩运的风险，并对她们求助于举报机制和支助服务造成了限制。委员会注意到，贫困、受教育机会有限、性别暴力以及非正规招聘做法的广泛使用，加剧了上述脆弱之处。

85. 委员会进一步感到关切的是，在识别贩运受害者方面存在着挑战，普遍存在着举报不足的现象，且调查、起诉和定罪的数量不高。委员会还着重指出了在贩运案件的协调配合、数据收集和转介机制方面存在的薄弱之处。此外，委员会注意到，法律框架中存在差距，其中包括：针对贩运人口和偷运移民行为的惩处力度可能不足以起到威慑作用；受害者的保护、康复和重新融入措施成效有限。委员会认可针对执法人员开展的培训举措，但依然感到关切的是，有报告称警察虐待受剥削的移民妇女，包括那些遭受性剥削的妇女在内。

86. 委员会建议缔约国：

(a) 加大力度实施打击贩运的法律和政策，包括划拨充足的资源和确保切实有效地执行 2005 年《人口贩运法》和《打击人口贩运国家行动计划》(2022-2026 年)；

(b) 加强调查和起诉工作，包括加强执法部门和司法当局之间的协调配合、增加转介量以及确保惩处与罪行严重程度相称；

(c) 改进受害者的识别和保护工作，包括增加求助于国家人口贩运转介机制的机会、扩大庇护所的容量以及提供全面且对创伤有所了解的服务；

(d) 解决贩运的根源问题，包括贫困、性别不平等和不安全的移民途径在内，与此同时加强预防和提高认识措施；

(e) 加强儿童保护措施，包括完善儿童受害者的识别和转介制度、扩大庇护所的容量以及确保能获得适当的服务；

(f) 加强数据系统和互操作性，与此同时确保包括执法部门和社会服务机构在内的相关行为体能获得可靠的共享信息；

(g) 通过加强对警察行为的监督以及保障诉诸司法和获得医疗保健、社会服务、教育机会及其他生计机会，确保保护移民妇女免受一切形式暴力侵害、歧视和虐待，包括性暴力在内；

(h) 确保为贩运受害者支助服务提供充足的技术和资金资源，包括提供庇护所、咨询和医疗转诊，包括通过人口贩运问题秘书处以及“性别、儿童与社会保障部”下设的社会福利司予以提供；

(i) 在下次定期报告中就人口贩运和剥削问题提供全面的数据，包括提供调查、起诉、定罪以及所采取措施的影响相关信息。

7. 传播和后续落实

传播和落实

87. 委员会请缔约国确保以本国官方语言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。

88. 委员会建议缔约国虑及国家报告和后续行动机制的四个关键能力,即吸引参与、协调、咨商和信息管理,考虑建立一个负责落实本结论性意见的综合机制,并让人权与行政司法委员会以及非政府组织——尤其是各移民组织——参与该机制的工作。

技术援助

89. 委员会建议缔约国按照《2030 年可持续发展议程》进一步利用国际援助和政府间援助,以落实本结论性意见所载建议。委员会还建议缔约国继续与联合国系统各专门机构和联合国各计(规)划署合作。委员会随时听候缔约国调遣,尤其是在后续落实本结论性意见和编写第三次定期报告方面。

后续落实结论性意见

90. 委员会请缔约国在两年内(即 2028 年 7 月 1 日前)提供书面资料,说明上文第 19 段(数据收集)、第 39 和第 41 段(劳动剥削和其他形式的虐待)以及第 49 段(驱逐)所载各项建议的落实情况。

下次定期报告

91. 缔约国第三次定期报告应于 2031 年 7 月 1 日前提交。除非缔约国已明确选择传统报告程序,否则委员会将在上述日期之前的某一届会议上按照简化报告程序通过一份提交报告前的问题清单。委员会提请缔约国注意其条约专要文件协调准则。⁴

⁴ HRI/GEN/2/Rev.6。