



保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约

Distr.: General
14 May 2025
Chinese
Original: French

保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会

关于尼日尔第二次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2025 年 4 月 8 日和 9 日举行的第 594 次和第 595 次会议¹ 上审议了尼日尔的第二次定期报告。² 委员会在 2025 年 4 月 17 日举行的第 608 次会议上通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国根据报告前问题清单提交第二次定期报告，³ 以及由司法和人权部长阿利奥·达乌达率领的多部门代表团在对话期间提供的补充资料，代表团成员包括尼日尔常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团、总理办公室、司法和人权部、公共服务、劳动和就业部、内政、公共安全及土地管理国务部以及国家打击人口贩运机构的代表。

3. 委员会赞赏与代表团进行的对话、缔约国代表提供的资料以及对会议采取的建设性态度，这些有助于合作分析和思考。委员会还感谢缔约国在对话后 24 小时内提交了答复和补充资料。

4. 委员会承认尼日尔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。然而，委员会注意到，缔约国作为来源国、过境国、目的地国和返回国，在保护这些权利方面面临一些挑战。

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(劳工组织)《1964 年就业政策公约》(第 122 号)，2018 年 6 月 6 日批准；

* 委员会第四十届会议(2025 年 4 月 7 日至 17 日)通过。

¹ 见 CMW/C/SR.594 和 CMW/C/SR.595。

² CMW/C/NER/2.

³ CMW/C/NER/QPR/2.



(b) 劳工组织《1976年(国际劳工标准)三方协商公约》(第144号),2018年3月15日批准;

(c) 劳工组织《2000年保护生育公约》(第183号),2019年6月10日批准。

6. 委员会还注意到,2017年8月10日通过了关于《劳动法》监管部分的第2017-682号法令,其中第4条禁止在就业和职业方面的任何歧视。

7. 委员会还欢迎采取了以下体制和政策措施:

(a) 2020-2035年国家移民政策及其五年行动计划;

(b) 《打击非正常移民国家战略》及相应的行动计划,2018年;

(c) 国家监测局内的移民数据平台。

8. 委员会欣见缔约国投票赞成大会第73/195号决议,通过《安全、有序和正常移民全球契约》,并于2021年9月10日决定成为《全球契约》的倡导国。委员会建议缔约国根据委员会关于通过《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),继续努力在《公约》和其他国际人权文书所载国际义务的框架内执行《全球契约》。

C. 妨碍执行《公约》的因素和困难

9. 委员会认识到缔约国面临的多重挑战,特别是2023年7月26日事件之后的政治和安全紧张局势。此外,缔约国于2025年1月29日退出西非国家经济共同体(西非经共体),加上粮食不安全和气候变化令人担忧的影响,可能妨碍充分实现移民工人及其家庭成员根据《公约》享有的权利。

D. 关注的主要问题及建议

1. 一般执行措施(第73和第84条)

立法和适用

10. 委员会注意到缔约国在对话期间提供的资料,即在2023年《宪法》被暂停之后,2023年7月28日通过了第2023-02号法令,内容涉及过渡时期公共权力机构的组织安排。委员会关切地注意到,该法令没有纳入《公约》的规定或与基本权利有关的规定。

11. 委员会注意到,缔约国没有一个具体和全面的立法框架来管理移民工人及其家庭成员的情况。委员会关切地注意到,国家劳工法律中使用“外国工人”一词,但没有使用“移民工人”和“移民工人家庭成员”的概念。此外,委员会感到关切的是,缺乏援引上述概念的法院判决,缺乏关于收到并审理的移民申诉的统计数据;同时有报告指出,《公约》尚未被纳入国内法,这一事实对《公约》的适用构成障碍。

12. 委员会鼓励缔约国:

(a) 采取一切必要措施,将《公约》充分纳入国内法,包括将《公约》规定转化为立法,并确保国家法律和政策与《公约》规定保持一致,确保在这些法

律和政策中，特别是在包括《劳动法》在内的劳工法律中使用“移民工人”和“移民工人家庭成员”的概念；

(b) 加强提高认识、培训和能力建设活动，确保国内法院和行政机构了解并考虑到《公约》的规定。

第 76 和第 77 条

13. 委员会注意到劳动部于 2022 年 2 月 22 日提出的建议，即应作出《公约》第 76 和第 77 条规定的声明，委员会请缔约国毫不拖延地作出这些声明，承认委员会有权限受理和审议缔约国和个人关于侵犯《公约》规定的权利的来文。

批准相关文书

14. 委员会欢迎缔约国批准国际劳工组织的 10 项基本公约，并请缔约国考虑批准下列公约：《1949 年移民就业公约(修订本)》(第 97 号)、《1969 年(农业)劳动监察公约》(第 129 号)、《1975 年移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)、《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)、《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)和《〈1947 年劳动监察公约〉1995 年议定书》。

全面的政策和战略

15. 委员会建议缔约国确保其国家移民政策涵盖《公约》的所有方面，对性别问题具有敏感认识，适合儿童的需求，并采用基于人权的方法。这一政策应辅之以有效的措施，制定明确的时限、指标以及监测和评估标准。委员会还建议缔约国确保为该政策的执行划拨充足的人力、技术和财力资源。

协调

16. 委员会感到关切的是，缔约国没有一个机构负责确保在国家层面执行《公约》过程中的政府间协调。

17. 委员会请缔约国设立一个适当机构，赋予其明确的任务、成员组成、权力和权威，以确保各级政府(特别是边境地区)《公约》执行工作的政府间协调，并向其提供必要的人力、财力和技术资源。

数据收集

18. 委员会仍然感到关切的是，缔约国没有关于移民工人及其家庭成员的人数和情况的分类数据和统计资料，也没有关于在国外的尼日尔移民工人的分类数据和统计资料。

19. 委员会建议缔约国：

(a) 按照可持续发展目标的具体目标 17.18 和《安全、有序和正常移民全球契约》的目标 1，建立一个系统，收集关于缔约国境内移民工人(特别是非正常移民工人)及其家庭成员情况的数据，涵盖《公约》的所有方面；按性别、年龄、国籍、出入境原因、所从事工作的类型、移民工人的特定类别、族裔血统、移民身份和残疾情况等汇编数据；提供关于正常和非正常外国移民工人和过境移民工人及其家庭成员、在国外工作的尼日尔国民及其就业条件、回返者、被拘留的移

民、移居国外的儿童(包括孤身儿童或与家人离散的儿童)以及留在缔约国的移民工人配偶和子女的公开统计数据, 以有效推行基于人权的移民政策;

(b) 确保协调、整合和传播此类数据, 并制定指标, 用以衡量基于此类数据的政策和方案的进展和成果;

(c) 在无法获得有关非正常移民工人、失踪或死亡的移民(特别是在穿越边境时, 包括在撒哈拉沙漠中)的准确信息时, 提供基于研究或估计的证据。

独立监测

20. 委员会欢迎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》)授予国家人权委员会 A 级地位认证。委员会感到遗憾的是, 该国家人权委员会于 2023 年 10 月解散, 而且本应取而代之的国家人权观察站尚未建立。

21. 关于消除对妇女歧视委员会的建议,⁴ 委员会请缔约国重新建立一个充分运作、独立且符合《巴黎原则》的国家人权机构, 并在这方面寻求联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的协助。委员会建议赋予该机构强有力的授权, 以积极促进和保护《公约》规定的移民工人及其家庭成员的权利, 包括设立申诉机制, 授权其访问拘留中心和其他接收移民的场所, 并提供足够的人力、技术和财力资源, 使其能够有效履行职责。

有关《公约》的培训和宣传

22. 委员会关切地注意到, 《公约》没有得到广泛传播, 而且并非所有移民工人都知道《公约》的存在。委员会感到遗憾的是, 缔约国没有采取任何适当和系统的步骤, 向在移民领域工作的人们宣传《公约》。

23. 委员会建议缔约国采取一切必要措施, 以确保:

(a) 移民工人及其家庭成员能够不受歧视地以缔约国所有常用语言获得信息和指导, 了解自己根据《公约》享有的权利, 特别是通过就业前和离境前指导方案了解入境和就业的条件以及就业国法律和惯例规定的权利和义务;

(b) 制定关于《公约》规定的移民工人及其家庭成员权利的培训和提高认识方案, 并向从事移民领域工作的所有官员和其他人员提供这些方案;

(c) 加强与媒体和民间社会组织的合作, 以期传播关于《公约》的信息, 并在整个缔约国和尼日尔移民工人的目的地国宣传《公约》。

民间社会的参与

24. 委员会欢迎国家人权委员会的报告, 并注意到劳工部协助民间社会组织起草了关于《公约》执行情况的补充报告, 并在编写缔约国报告的某些阶段征求了这些组织的意见并让它们参与其中。

⁴ CEDAW/C/NER/CO/5, 第 22 段。

25. 委员会建议缔约国：

- (a) 增加对国家人权委员会以及与移民工人及其家庭成员打交道的民间社会组织的支持，特别是向它们提供必要的工具和资源，协助国家报告的起草与审查，并协助其完全独立地提交补充报告，而不必担心遭到报复；
- (b) 加强与民间社会组织的对话及其在移民善治方面的参与，确保它们在执行《公约》过程中的行动自由并受到保护。

2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

不歧视

26. 委员会注意到，缔约国《宪法》第八条所载的不歧视原则涵盖了性别以及社会、种族、族裔和宗教出身等理由，任何基于这些标准的歧视都应受到法律的惩罚，政治歧视也是如此，但这些标准并未包括《公约》第 1 条第 1 款和第 7 条列出的所有禁止歧视的理由。

27. 委员会关切地注意到，国内立法规定在就业问题上优先考虑国民，特别是下列规定：《劳动法》第 48 条规定，使用外国劳动力的条件是国内缺乏所需的技能，并对不遵守该规定的行为设定了严厉的经济处罚；2025 年 1 月 13 日第 2025-02 号法令规定某些受薪或非受薪专业活动可能被禁止或须事先获得批准；1987 年 3 月 12 日第 87-10 号法令要求希望从事专业活动的外国人必须事先获得行政许可；以及 1987 年 3 月 12 日第 87-36/PCMS/MCI/T 号法令规定了外国人从事专业活动的条件。

28. 委员会感到关切的是，有指控称移民工人受到歧视性待遇和欺诈，特别是非正常移民工人和过境移民工人。

29. 委员会感到遗憾的是，移民妇女和女童在各个领域持续遭受歧视，包括在劳动市场上，她们是暴力和剥削的受害者；委员会还指出，迄今仍未制定禁止歧视妇女的立法，移民妇女和女童也未被纳入《2017 年性别暴力国家预防与应对战略》和《2017 年国家性别政策》的受益人范围。

30. 委员会关切地注意到，缺乏资料说明采取了哪些措施确保在气候变化影响(包括洪水、干旱、热带风暴、荒漠化导致的丛林火灾以及环境退化等自然灾害)下移民者人权不受歧视，以及采取了哪些措施促进气候正义。

31. 委员会建议缔约国：

- (a) 根据《公约》和其他相关国际文书，通过全面立法，禁止一切形式的歧视；
- (b) 审查劳工法律，以期废除所有歧视移民工人及其家庭成员的规定；
- (c) 确保在其领土上或受其管辖的所有移民工人及其家庭成员，无论其移民身份如何，在法律上和实践中按照《公约》第 1 条第 1 款和第 7 条不受歧视地享有《公约》承认的权利；
- (d) 提供各领域关于移民工人及其家庭成员可能遭受的歧视性做法的定性和定量数据；

(e) 采取措施，制定具体的体制政策、战略、程序和举措，以打击针对移民工人及其家庭成员的仇恨犯罪、暴力、仇外心理和歧视，包括与国家和非国家实体和行为体合作，努力提高公众对这些问题的认识和敏感性；

(f) 建立机制，根据国际人权法、人道法和难民法，评估过境移民的个人情况并不带歧视地确定他们的保护需求；

(g) 在移民政策和实践中确保男女平等，包括将移民妇女和女童纳入性别及相关暴力政策和战略的受益人范围，为负责执行《公约》的官员提供适当培训，采取措施消除对移民妇女和女童的歧视，纠正任何侵犯其健康、就业和教育权利的行为，并确保她们能够诉诸司法、获得补救和康复；

(h) 在关于气候变化、减少灾害风险、备灾、适应和减缓措施的政策中，纳入基于参与、责任和赋权的方法，以保证为处境不利或脆弱的移民群体提供特别保护。

有效补救权

32. 委员会注意到关于社会保障基本原则的 2018 年 4 月 27 日第 2018-022 号法案，其中包括为移民工人提供法律和司法援助。委员会感到遗憾的是，没有关于请求和/或提供援助的资料，也没有关于移民工人或其家庭成员，包括那些非正常移民工人或其家庭成员就侵犯其《公约》规定的权利提起的案件和诉讼的资料。委员会表示关切的是，很少有移民工人及其家庭成员知晓在其《公约》所赋权利遭受侵犯时可获得的救济途径，诉诸司法的途径也因各种障碍而受到阻碍，包括诉讼程序进展缓慢和高昂费用；此外，受害者往往因担心遭到报复和被推回或不了解自己的权利而不敢提出申诉。

33. 委员会建议缔约国：

(a) 加大力度，向移民工人及其家庭成员(包括非正常移民工人及其家庭成员)宣传其权利，以及在《公约》规定的权利受到侵犯时他们可以利用的法律补救措施以及法律和司法援助，而不必担心遭到报复；

(b) 收集关于申诉和相关决定的数据，按性别、年龄、国籍、活动领域和移民身份分列，并在下次定期报告中提供这些数据。

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

34. 委员会注意到，《劳动法》第 4 条禁止任何形式的强迫或强制劳动。然而，委员会仍然关切劳工剥削现象持续存在，包括奴役、强迫劳动、贩运人口、家庭剥削以及通过乞讨形式的剥削；同时也关切“瓦哈亚”或“第五任妻子”的习俗，这涉及到移民工人，尤其是非正常移民工人以及妇女和儿童，他们在工作条件方面也遭受虐待。

35. 委员会关切地注意到，国家消除强迫劳动和歧视遗留问题委员会中缺乏移民工人代表的参与。

36. 委员会注意到，国家立法禁止雇佣 12 岁以下的儿童，规定最低就业年龄为 14 岁，并禁止最恶劣形式的童工劳动，这些与劳工组织《1973 年最低年龄公

约》(第 138 号)和《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)保持一致。然而, 委员会表示关切的是, 国家立法中未对“最恶劣形式的劳动”作出明确定义, 而且允许 12 至 13 岁的儿童从事所谓的轻度劳动, 如厨房帮工、男仆、女仆或保姆做的工作, 这使移民儿童容易受到剥削。

37. 此外, 委员会感到遗憾的是, 缔约国普遍存在强迫婚姻现象, 并且《民法典》相关条款至今未作修改, 其中第 144 条规定女孩法定最低结婚年龄为 15 岁, 男孩为 18 岁, 第 148 条规定父母可以代表女儿同意结婚。

38. 委员会回顾其先前在这方面的建议⁵ 和可持续发展目标的具体目标 8.7 和 16.2, 建议缔约国:

- (a) 收集关于强迫劳动和移民工人(包括妇女和儿童)被迫遭受奴役、贩卖、剥削、强迫婚姻、瓦哈亚习俗和其他虐待行为的情况的资料, 以期制定政策、战略和执行机制, 确保其立法和政策框架符合其根据《公约》和劳工组织各项公约所承担的义务;
- (b) 毫不拖延地修订《刑法典》, 明确将“瓦哈亚”习俗定为刑事犯罪, 其威慑性处罚与对其他形式奴役的处罚相当;
- (c) 根据劳工组织《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号), 起草并实施最恶劣形式的童工清单, 并确保法定最低就业年龄为 14 岁的规定适用于所有所谓的轻度劳动, 确保儿童不被雇用于存在工伤风险的岗位, 若发生工伤, 须确保他们获得赔偿;
- (d) 加强劳动监察机构的职能和调查资源, 增加定期访问以及自发和突击视察的次数, 特别是在非正规经济部门, 并对雇主施加适当处罚;
- (e) 审查国家消除强迫劳动和歧视遗留问题委员会的组成, 并修订关于设立该委员会的 2006 年 8 月 4 日第 0933/MFP/T 号命令, 以期确保根据《公约》第 42 条的规定, 移民工人代表能够参与该委员会的工作;
- (f) 修订《民法典》, 特别是第 144 和第 148 条, 使男女法定最低结婚年龄相同, 并取消在这方面的所有例外规定;
- (g) 消除并有效打击童婚行为, 依法起诉、惩处和制裁那些剥削妇女或儿童、使其遭受强迫劳动、各种形式的虐待或性暴力, 或参与“瓦哈亚”买卖与剥削的个人或团体; 同时向受害者及其家属提供有效的保护措施和适当的补救措施, 特别是在非正规经济部门;
- (h) 为遭受劳动剥削(包括在国外遭受剥削)的移民工人, 特别是妇女和儿童, 提供充分的援助、保护和康复, 包括社会心理康复, 并为此目的加紧与其他国家的合作。

边境管理和移民

39. 委员会注意到, 关于偷运移民的 2015 年 5 月 26 日第 2015-36 号法案于 2023 年 11 月 27 日被废除, 导致非正常移民流动增加。委员会感到关切的是, 缔约国于 2025 年 1 月 29 日退出西非经共体以及《关于人员自由流动、居留权和设业权

⁵ CMW/C/NER/CO/1, 第 27、第 29 和第 31 段。

的议定书》，对移民工人及其家庭成员权利保护产生了影响。委员会还感到关切的是：

- (a) 国家行为体侵犯移民权利，包括在边境哨所，特别是与布基纳法索接壤的马卡隆迪和佩特尔-科莱，以及与阿尔及利亚接壤的阿萨马卡边境哨所，侵权行为包括歧视、暴力行为、任意逮捕和拘留、虐待以及没收钱财、旅行证件和身份证件等情况；
- (b) 在边境(包括阿萨马卡边境)存在推回和阻拦移民(特别是非西非经共体国家国民)的情况，而不给他们机会提出关于保护或领事援助的请求；
- (c) 阿尔及利亚和利比亚当局大规模遣返移民，有些移民被遗弃在撒哈拉沙漠，严重危及他们的生命安全；
- (d) 边境地区缺乏领事设施；
- (e) 缺乏按移民状况、性别、年龄及其他歧视理由分列的可用数据，无法评估这些问题的严重程度。

40. 委员会根据人权高专办的《国际边界人权问题建议原则和准则》，建议缔约国：

- (a) 采取基于人权的边境管理办法，包括在制定、通过和实施边境相关措施时，与相关利益攸关方，如国家司法和人权机构、学术界以及包括移民组织在内的民间社会行为体进行有效磋商；
- (b) 在国家立法中纳入与移民失踪有关的预防措施、迅速而彻底的调查、法医信息的使用、遗骸的挖掘与身份识别以及国际合作等内容；
- (c) 确保边境治理措施足以处理和打击边境当局实施的一切形式的歧视和滥用权力行为，并符合不推回原则以及禁止任意驱逐和集体驱逐的规定；
- (d) 确保(特别是通过双边合作)移民只被送往其安全和人权不再受威胁的地方，并且不会导致随后被推回；
- (e) 与国际移民组织和民间社会行为体合作，加强搜救行动，特别是在撒哈拉沙漠地区，并向获救或被拦截的移民提供即时援助，包括水、食物、医疗急救和社会心理支持；
- (f) 提高边境当局对其首要义务的认识，即保护人权(包括生命权和安全权)、使获救或被拦截的移民脱离生命和安全受威胁的境地，以及满足特定保护和援助需求；
- (g) 开展预防宣传活动，以期广泛传播有关非正常移民和穿越沙漠的风险以及为受害者提供支助的信息；
- (h) 加强边境地区领事设施的存在，并确保边境当局以移民能理解的语言和无障碍格式向所有移民提供关于其权利的信息，包括他们获得领事援助的权利；
- (i) 确保因边境治理措施而人权遭到侵犯或践踏的移民能够平等且有效地获得司法救助和有效补救，对侵犯人权的肇事者进行起诉和适当惩罚，并采取措施确保此类侵权行为不再发生，并提供关于已报告的案件数量、已提起的刑事诉讼数量、已被绳之以法的官员人数和已定罪的案件数量的统计数字；

(j) 分配充足的人力、技术和财力资源，以加强边境管理，确保设施配备齐全，为抵达边境的移民提供基于人权的、相称的应对措施，并确保边境和安全当局接受与其工作相关的国际人权法培训，包括性别平等培训。

正当程序、拘留和在法庭上的平等

41. 委员会注意到，在 2015 年 5 月 26 日第 2015-36 号法案被废止后，关于外国国民在尼日尔入境和居留的 2025 年 1 月 13 日第 2025-02 号法令对外国国民在该缔约国的入境、居留和流动条件进行了规范。委员会感到关切的是，非法入境和居留的刑事处罚不仅适用于当事人，也适用于收容他们的人，这可能阻碍人道主义组织援助处境脆弱的外国国民的工作。委员会关切地注意到，根据第 2025-02 号法令，执法人员拥有自由裁量权，可以驱逐“可能对公共秩序或公共财政构成威胁”的外国国民。

42. 委员会关切地注意到，不断有指控称，移民被任意拘留且无法获得医疗服务或与家人联系的机会。委员会对缺乏以下方面的统计数据表示遗憾：因移民相关违法行为而被拘留的移民工人及其家庭成员的人数，以及因非正常身份而已被或正被驱逐的移民工人及其家庭成员的人数。

43. 根据其第 5 号一般性意见(2021 年)、保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和第 4 号(2017 年)/儿童权利委员会第 22 号和第 23 号(2017 年)联合一般性意见，以及可持续发展目标的具体目标 16.9，委员会建议缔约国：

(a) 毫不拖延地制定和通过一个移民法律框架，使非正常移民非刑罪化，并规定对这类罪行进行适当的行政处罚，这符合委员会第 2 号一般性意见(2013 年)和第 5 号一般性意见(2021 年)，这两份意见规定非正常入境、逗留或出境最多可构成行政违法行为，绝不应被视为刑事违法行为，由于这些行为没有侵害基本的受法律保护的价值观，因此本身不是针对人身、财产或国家安全的犯罪；

(b) 确保在与移民相关的程序中，包括驱逐程序中，移民工人及其家庭成员(特别是非正常身份者)能够获得正当程序，包括在必要时获得法律援助和口译服务，能够以他们理解的语言获取信息，在面临驱逐决定时享有暂停驱逐上诉权，并及时获得公正高效的庇护程序和领事援助；

(c) 确保因违反移民法律而对移民工人及其家庭成员进行拘留仅作为最后手段，拘留时间应尽可能短，并应提供替代移民拘留的措施；

(d) 在确实无法避免拘留的特殊情况下，应确保拘留场所具备适当和体面的条件，包括提供社会心理支持，应告知移民工人及其家庭成员在拘留情境下的权利和相关程序，酌情将被行政拘留的移民与接受刑事调查的移民有效分开关押，并识别贩运人口受害者，向其提供充分的保护和补救措施；

(e) 确保将被拘留的妇女与男子分开关押，妇女仅由经适当培训的女警看守，保护妇女免遭暴力尤其是性暴力侵害，并确保为怀孕和哺乳妇女制定专门的规定；

(f) 立即停止对儿童的移民拘留，无论其是孤身儿童、与父母离散的儿童，还是与家人一起的儿童，立即停止对移民工人及其家庭成员、寻求庇护者、难民和无国籍人等弱势群体的移民拘留，并确保在对父母下达驱逐令的情况下，儿童不与父母分离；

(g) 加强机制，对移民拘留中心的条件进行定期监测，准许人权监测机构，包括人道主义机构、国家人权观察站和非政府组织不经通知和不受阻碍地进入所有移民拘留中心。

领事协助

44. 委员会仍然感到关切的是，缺乏资料说明缔约国向居住在国外的尼日尔移民工人及其家庭成员所提供的援助，包括那些经常遭受虐待、被剥夺自由和/或面临驱逐的非正常身份人员。

45. 委员会建议缔约国：

(a) 确保所有尼日尔移民工人及其家庭成员都有机会获得领事支持，以保护《公约》所载权利，包括采取措施，为遭受侵害、虐待、剥削、剥夺自由或驱逐的受害者提供协助和康复；

(b) 提高其领事馆和大使馆的能力，以便向居住在国外的尼日尔移民工人及其家庭成员提供建议、援助和保护；

(c) 确保在国外被剥夺自由的尼日尔公民获得领事援助、法律援助和咨询；

(d) 与民间社会组织、协会、社区组织和志愿者合作，在原籍国和目的地国管理移民并向他们提供援助。

薪酬和工作条件

46. 委员会注意到，《劳动法》禁止就业中的性别歧视，并要求男女同工同酬。然而，委员会关切地注意到：

(a) 大多数移民妇女受雇于非正规经济部门，特别是在家政工作领域，无法从《劳动法》的规定中受益，收入低于男子，而且往往不了解自己在《公约》下的权利，也不了解她们可以使用的申诉机制；

(b) 家政工作不受法律监管；

(c) 缺乏资料说明对侵犯移民工人劳动权利行为所适用的处罚；

(d) 尚无专门机构负责发现对移民工人的非法雇用，以防止和杜绝非正常移民工人非法或秘密流动和就业。

47. 委员会根据其第 1 号一般性意见(2011 年)和可持续发展目标的具体目标 8.8，建议缔约国：

(a) 根据《公约》第 25 条的规定，在法律和实践中切实保障所有移民工人的劳动权利，恪守平等与不歧视原则；

(b) 加强对移民工人的宣传教育，特别是从事非正规经济活动和家政工作的移民工人，使他们了解《公约》规定的权利和义务，以及可供他们使用的申诉机制；

(c) 制定并通过一项法律以承认和规范家政工作，确保移民家政工人在社会保障、同工同酬、最低工资、工作时间、休息日、解雇、赔偿、结社自由和书

面雇佣合同中的其他工作条件方面享有与本国工人同等的保护，合同应以他们能够理解的语言书写，并且是自由、公平和完全同意的；

(d) 对不遵守法律和不尊重移工人权利的雇主，设立并实施有效且具有威慑力的处罚措施；

(e) 向劳动监察员提供足够的人力、财力和技术资源，以监测移工人的工作条件，包括那些非正常移工人和在非正规部门工作的移工人，确保劳动监察员有足够的调查能力，在视察期间与移工人进行沟通，并对发现的任何有关其工作条件的异常情况采取后续行动。

社会保障

48. 委员会感到遗憾的是，《国家社会保护政策》没有提及移工人，而且缺乏资料说明关于劳工移民的双边和多边协议中的社会保障规定。

49. 委员会建议缔约国：

(a) 审查其法律和政策，以期将社会保障扩大至移工人，无论其移民身份如何，无论其在哪个经济部门工作，并确保他们了解在这方面的权利；

(b) 在关于劳工移民的双边和多边协议中自动纳入社会保障条款，确保这些协议对性别问题具有敏感认识，以便利将尼日尔国民缴纳的社会保障缴款转移到移民国家。

医疗保健

50. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供关于移工人及其家庭成员(不论其移民身份如何)在法律和实践中获得包括紧急医疗服务在内的医疗保健服务的数据。委员会感到关切的是，由于担心法律后果、缺乏能力以及公共卫生基础设施资金不足，这种获取机会受到限制。

51. 委员会建议缔约国：

(a) 确保所有移工人及其家庭成员，无论其身份是正常还是非正常，都能获得医疗服务，包括紧急护理，并被告知这些服务的存在，鼓励他们安心使用这些服务而不必担心不利后果，为此特别要保证医疗机构无义务向当局报告个人的移民身份；

(b) 加强医疗基础设施的可及性和服务能力，包括综合保健中心，为此向医疗保健系统提供充足的人力、财力和技术资源，同时确保医务人员知晓：无论移工人及其家庭成员的移民身份如何，他们都有权获得任何紧急需要的医疗服务；

(c) 确保性别暴力的幸存者能够获得基本服务，包括医疗、社会心理和紧急护理，并向他们提供适当且便捷的庇护所，而无需申报其移民身份。

出生登记和国籍

52. 委员会注意到，关于公民身份制度的2019年7月1日第2019-29号法案规定所有人(包括移民和难民)都必须进行出生登记。然而，委员会关切地注意到，缺乏关于登记并获得个人身份证件的移工人子女人数的统计数据。

53. 委员会建议缔约国：

- (a) 为防止出现无国籍情况，确保所有在国外的移民工人的子女和在本国出生的子女，特别是身份不正常移民和寻求庇护者的子女，在出生时免费登记，获得个人身份证件并取得国籍；
- (b) 提高移民对子女出生登记重要性的认识，特别是通过鼓励补办出生登记的方案或机制。

教育

54. 委员会仍然感到关切的是，缺乏资料说明确保移民工人子女接受教育的具体措施，也缺乏关于公立学前班和学校的入学情况的分类数据。

55. 委员会建议缔约国：

- (a) 应消除一切制度性和实际操作中的障碍，确保移民工人子女无论身份如何，都能免费、有效地接受儿童早期教育、小学和中学教育，并以有利于其融入学校的方式接受教育，同时享有与尼日尔儿童同等条件下继续接受教育的机会；
- (b) 保证学校没有义务向当局报告儿童的移民身份；
- (c) 提供关于移民工人子女入学率和辍学率的统计数据。

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)

离境前方案和知情权

56. 委员会感到关切的是，缺乏资料说明关于为未来移民制定的有针对性的离境前方案和提高认识方案。

57. 委员会请缔约国设立有针对性的离境前方案和提高认识方案，特别是面向寻求移民的儿童和青少年，告知其使用非正常移民途径的危险性，并在此方面加强与民间社会组织、移民工人及其家庭成员以及公认可靠的招聘机构的合作。

成立工会的权利

58. 委员会注意到，根据《劳动法》第 183 条，外国工人享有与尼日尔国民同等的自由结社权利。委员会关切地注意到，《劳动法》第 190 条规定，在工会的管理和领导中优先考虑尼日尔公民，并未平等保障所有移民享有这一权利，因为这项权利的行使受到一些条件的限制，包括在尼日尔合法居留一段时间。

59. 委员会建议缔约国根据《公约》第 40 条，采取一切必要措施，保障在尼日尔合法居住的所有移民工人及其家庭成员在其所属工会担任管理或领导职务的权利。

在原籍国的选举权和被选举权

60. 委员会感到关切的是，由于冠状病毒病大流行(COVID-19 疫情)导致缺乏登记，居住在国外的尼日尔国民无法参加 2020 年的立法选举。委员会还感到关切的是，缺乏资料说明关于居住在尼日尔的移民工人及其家庭成员的投票权和参与公共事务的权利。

61. 委员会建议缔约国：

- (a) 为驻外外交机构提供充足的人力、财力和技术资源，并创造必要条件，使所有居住在国外的尼日尔移民工人及其家庭成员能够行使投票权和被选举权；
- (b) 提供关于居住在尼日尔的移民工人在其原籍国和缔约国行使投票权及参与公共事务权利的相关信息。

家庭团聚

62. 委员会感到关切的是，由于国家立法中缺乏“移民工人”及“移民工人家庭成员”的概念，缔约国法律中没有关于家庭团聚的规定，也不可能以移民工人家庭成员的身份申请居留许可。委员会遗憾地指出，正因如此，移民工人的配偶和子女必须满足与尼日尔境内移民工人本人相同的入境和居留条件，方可合法进入尼日尔领土。

63. 委员会还感到关切的是，现行法律缺乏关于在移民工人死亡或其婚姻关系解除时向家庭成员发放居留许可的规定。

64. 委员会建议缔约国修订其相关法律，特别是《劳动法》，以纳入“移民工人”和“移民工人家庭成员”的概念，并加入实质性和程序性规定：

- (a) 根据《公约》第 44 条，促进移民工人与其配偶或依据适用法律与其存在具有婚姻同等效力关系的人，以及与其未婚的受抚养未成年子女实现家庭团聚；
- (b) 根据《公约》第 50 条，在移民工人去世或婚姻关系解除的情况下，应允许其家庭成员获得居留许可。

汇出收入和储蓄的权利

65. 委员会感到关切的是，缺乏规范移民工人向原籍国转移资金或资产的相关立法。委员会感到遗憾的是，缺乏资料说明关于移民工人及其家庭成员的个人及家庭物品以及为开展职业活动所需设备的进出口关税和税费的立法，也缺乏资料说明有关改善其社会保障福利及其他权利和利益可转移性的政策。

66. 委员会建议缔约国：

- (a) 根据《公约》第 47 和第 48 条，制定并实施立法框架，保障移民工人将其收入和储蓄从就业国转移至原籍国的权利，并采取措施便利汇款和避免对移民工人及其家庭成员的收入和储蓄双重征税；
- (b) 制定政策，增强社会保障和其他应享权利和福利的可携性；
- (c) 确保根据《公约》第 46 条，移民工人及其家庭成员的个人和家庭物品以及履行工作所需物资享有进出口关税和税费的豁免，并确保提供有关适用立法的详细信息。

工作许可和居留许可

67. 委员会感到遗憾的是，缺乏资料说明缔约国在移民工人工作许可到期前失业的情况下所采取的措施。

68. 委员会建议缔约国对在工作许可到期前失业的移民工人授予一段足够期限的居留许可，以避免其陷入非正常身份的境地，使其能够寻找其他工作或就解雇向法院提出申诉，同时根据《公约》第 49 条，应赋予其领取失业救济的权利，并避免将其驱逐出境。

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)

69. 委员会关切地注意到，没有关于边境工人、季节性工人和流动工人的居留或工作的立法或政策。

70. 委员会请缔约国提供资料，说明采取了哪些措施确保边境工人、季节性工人和流动工人享有与本国工人同等的待遇，特别是在报酬和工作条件方面，并确保相关主管部门对雇主遵守国际劳工标准的情况进行系统性监督。

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)

国际合作

71. 委员会感到关切的是，缺乏资料说明合作协议的有效落实情况以及执法机构和官员在改善移民工人条件、打击对其权利的任何侵犯方面的能力。在缔约国退出西非经共体及其议定书之后，委员会特别感到遗憾的是，该国没有与其他有大量尼日尔移民工人的国家签订合作协议。

72. 委员会建议缔约国：

(a) 有效执行现有合作协议，以确保移民工人及其家庭成员获得安全、公平、体面和合法的条件，并向他们提供程序性保障，使他们能够主张自己的权利，并酌情通过有能力的手段支持他们的主管实体获得补救；

(b) 加大努力，与目的地国和过境国进一步缔结关于移民工人及其家庭成员自由流动的双边或多边协定，这将有利于正常移民。

招聘机构

73. 委员会仍然关切私人招聘机构存在的剥削性招聘行为，这些机构可能会就其服务收取相当于月薪 20% 的佣金，并充当外国招聘方的中介，强加剥削性的就业条件。委员会感到遗憾的是，缺乏资料说明缔约国为终止这些做法而采取的措施。

74. 委员会敦促缔约国加强对私人招聘机构的监管机制，包括定期检查，以防止剥削性招聘行为，降低这些机构可以合法收取的最高佣金，并确保所有佣金仅由雇主支付。委员会还建议对剥削性招聘行为进行调查并予以惩处，但不得对移民工人施加经济或刑事处罚。

返回和重新融入

75. 委员会遗憾地指出，除来自科特迪瓦和利比亚的回返者之外，缔约国尚未建立在尼日尔国民大规模遣返背景下为回返者(特别是妇女)提供援助和保护的法律框架，这使他们在返回时面临暴力、健康损害和粮食不安全等风险。

76. 委员会请缔约国：

- (a) 采用适当的法律框架，为回返的移民工人和其他回返者提供援助和保护，并特别关注移民妇女的特殊需求；
- (b) 使负责遣返事务的部长级指导委员会和技术委员会投入运作，以协助尼日尔公民的回返、接收和社会融入工作；
- (c) 制定缔约国与有关就业国之间的合作方案和重新接纳协议，以促进移民工人及其家庭成员自愿返回缔约国，在他们决定回国或在就业国身份非正常的情况下，协助他们在缔约国实现可持续的重新融入，并在他们面临驱逐程序时保护其免受虐待；
- (d) 采取措施援助回返的移民工人及其家庭成员，包括改善条件以有利于他们被接收和重新融入社会，并承认他们在国外获得的实践工作经验和职业资格；
- (e) 根据《公约》第 67 条，缔约国应与相关就业国建立合作计划，以期为正常移民工人在缔约国的重新安置和重新融入创造适当的经济条件。

贩运人口

77. 委员会注意到，缔约国于 2020 年建立了针对人口贩运受害者的国家转介机制，2019 年启动了摧毁走私网络的项目，并在津德尔设立了人口贩运受害者接待和保护中心。委员会还注意到打击人口贩运(2023-2026 年)行动计划草案和打击移民走私行动计划草案，以及与尼日利亚和贝宁签订的相关合作协议。不过，委员会关切地注意到，缔约国是人口贩运的来源国、目的地国和过境国，并且：

- (a) 关于偷运移民的 2015 年 5 月 26 日第 2015-36 号法案的实施使移民(包括移民工人、妇女和儿童)更容易受到贩运者和走私网络的剥削，尤其表现为乞讨、强迫婚姻和劳动、家庭奴役、性剥削和奴役、基于血统的奴役以及儿童被卷入武装团体等形式；
- (b) 移民妇女和女孩为了生存和支付旅行费用被迫卖淫；
- (c) 自 2023 年政变以来，人口贩运调查、起诉和定罪的数量一直在下降；
- (d) 贩运的潜在受害者未被识别，会受到起诉和定罪，特别是因乞讨罪行而被起诉和定罪；
- (e) 向贩运受害者(特别是移民工人和首都以外的受害者)提供的保护和援助不足。

78. 根据《贩运问题原则和准则》，⁶ 并考虑到可持续发展目标 5.2，委员会建议缔约国：

- (a) 通过打击贩运人口行动计划(2023-2026 年)和打击偷运移民行动计划，为这些计划的落实以及国家打击贩运人口协调委员会和国家打击贩运人口和偷运移民机构的正常运作分配足够的人力、技术和财力资源；

⁶ 人权高专办，《建议采用的人权与贩运人口问题原则和准则》。

- (b) 使关于人口贩运问题的国家转介和指导机制投入运作，确保该机制在缔约国全境设有办事处，并确保行为体和受益者了解该机制；
- (c) 制定并实施早期识别人口贩运受害者的准则，培训相关专业人员，确保有系统地应用这些准则，特别是针对移民工人及其家庭成员，以便及时识别受害者并将其迅速转介至适合其需求的服务机构；
- (d) 确保人口贩运受害者得到适当的援助和保护，能够诉诸司法和获得补救，他们的特殊权利和需求得到适当的考虑，且绝不因人口贩运直接导致的乞讨等罪行而被追究责任；
- (e) 采取一切必要措施，包括提供基本服务，确保移民妇女和女孩不会被迫以卖淫作为生存手段，并确保对利用卖淫营利予以适当惩处；
- (f) 有效和公正地调查所有走私和贩运人口行为，起诉和惩罚实施者和同伙(包括公职人员)，并处以具有威慑力的、与罪行严重程度相称的惩罚措施；
- (g) 为缔约国的边境管理机构人员、执法人员、法官、检察官、劳动监察员、服务提供者、教师、大使馆和领事馆工作人员、媒体人员及其他相关专业人士提供适当培训，培训内容应考虑到性别相关问题和儿童的特殊需求；
- (h) 提高公众对人口贩运和受害者援助的认识，并开展预防宣传活动；
- (i) 加强国际、区域和双边合作，与来源国、过境国和目的地国签署关于预防和打击人口贩运的协定和联合行动计划，并查明跨国有组织犯罪网络；
- (j) 收集数据，按年龄、性别和原籍国分列，说明人口贩运的规模和根源，调查、起诉和定罪的案件数量，以及作为贩运和偷运人口受害者的移民获得援助服务的情况。

对待非正常移民工人的措施

79. 委员会注意到 2018 年通过了《打击非正常移民国家战略》及其行动计划，以及《预防和打击非法移民可持续发展方案》，该方案为受非正常移民影响的群体规定了经济和社会发展措施。委员会还注意到，缔约国开展了广泛的宣传活动，旨在劝阻潜在移民，并为回返者提供稳定生活；同时注意到为他们提供了财力支持、畜牧业和农业援助以及儿童医疗保健和教育。然而，鉴于该地区日益恶化的政治和安全形势，委员会仍然表示关切，许多过境移民选择非正常移徙途径，其确切人数不详。

80. 委员会重申先前的建议，⁷ 敦促缔约国：

- (a) 加倍努力，与媒体以及其国民途经尼日尔前往其他国家的相关国家合作，向移民工人及其家庭成员宣传与非正常移民有关的风险；
- (b) 加倍努力打击走私网络，确保有效控制整个国家领土，并确保将走私者绳之以法并给予适当惩罚；
- (c) 加倍努力，向过境移民工人及其家庭成员宣传与缔约国居留许可有关的法律；

⁷ CMW/C/NER/CO/1，第 51 段。

- (d) 根据《公约》第 69 条, 采取措施使非正常移民工人及其家庭成员的身份正常化, 以确保这种非正常状况不会持续下去;
- (e) 通过预防宣传活动等方式, 广泛传播有关非正常移民所涉风险的信息, 并采取措施打击散布关于出境移民和入境移民的误导性信息。

7. 传播和后续行动

传播

81. 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。

技术援助

82. 委员会建议缔约国进一步利用国际和政府间援助, 按照《2030 年可持续发展议程》落实本结论性意见所载各项建议。它还建议缔约国继续与联合国各专门机构和方案合作。委员会愿随时为缔约国提供帮助, 特别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

83. 委员会请缔约国在两年内(即在 2027 年 5 月 1 日之前)提供书面资料, 说明上文第 13 段(第 76 和第 77 条)、第 21 段(独立监测)、第 38(g)段(童婚及其他侵犯人权行为)和第 40 段(边境管理和移民)所载建议的落实情况。

下次定期报告

84. 缔约国应在 2030 年 5 月 1 日之前提交第三次定期报告。委员会将在这一日期之前的一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报告程序。委员会提请缔约国注意其条约专要文件协调准则。⁸

⁸ HRI/GEN/2/Rev.6.