



保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约

Distr.: General
21 December 2023
Chinese
Original: French

保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会

关于圣多美和普林西比初次报告的结论性意见*

1. 委员会在 2023 年 11 月 30 日至 12 月 1 日举行的第 538 次和第 539 次会议上审议了圣多美和普林西比的初次报告。委员会在 2023 年 12 月 8 日举行的第 550 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¹ 编写并提交初次报告，并由代表团在对话期间提供补充信息。代表团由计划、财政和蓝色经济部部长率领，获得了人权办公室负责人的技术和实务支助，成员包括外交部、卫生、劳动和社会事务部、国家选举委员会、劳工、社会福利及海关部门、移民与边境事务部门和统计局的工作人员。

3. 委员会赞赏与代表团远程举行的坦诚和建设性的对话，并感谢缔约国的代表提供的详细信息和他们的建设性态度，从而得以在活动全程开展联合分析与反思。缔约国在对话后 24 小时内提交了对提出问题的答复，委员会对此也表示欢迎。

4. 委员会注意到，圣多美和普林西比的移徙工人受雇的大多数国家还不是公约缔约国。

5. 委员会注意到，圣多美和普林西比作为移徙工人的来源国，为保护其海外国民的权利作出了努力。委员会感到关切的是，缔约国作为来源国、返回国和目的地国，在保护移徙工人及其家庭成员权利方面仍然面临一些挑战。

* 委员会第三十七届会议(2023 年 11 月 27 日至 12 月 8 日)通过。

¹ CMW/C/STP/QPR/1。



B. 积极方面

6. 委员会注意到缔约国在地区和国际各级达成了双边和多边协议，并鼓励缔约国在这方面继续努力，因为此类协议促进和保护移民工人及其家庭成员权利。委员会尤其注意到，缔约国批准或加入了下列文书：

- (a) 《公民及政治权利国际公约任择议定书》，2017年3月23日；
- (b) 《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》，2017年3月23日；
- (c) 《安全、有序和正常移民全球契约》。

C. 关注的主要问题和建议

1. 一般执行措施(第73和第84条)

危机时期对权利的保护

7. 委员会建议缔约国采取一切必要措施制定和执行在危机时期(战争、自然灾害和大流行病)保证持续保护移民工人及其家庭成员权利的框架，包括确保在必要时安全迅速地接回圣多美和普林西比的移民工人及其家庭成员，并减轻此类事件对移民工人及其家庭成员享有权利的负面影响。

立法和适用

8. 委员会关切地注意到，管辖移民事务的监管框架依然不成体系且不完整，缔约国也没有关于需要国际保护的人的立法。

9. 委员会建议缔约国确保本国立法和国家政策符合《公约》规定，并采取明确而有效的措施—规定期限、指标以及监测和评价基准—执行先前确定的移民政策；为执行该政策提供充足的人力、技术和财政资源；并在下次定期报告中列入关于所取得成果和遇到的困难的信息，并辅以统计数据。委员会还建议缔约国毫不拖延地通过一项关于庇护的立法框架。

第76和第77条

10. 委员会注意到，缔约国尚未作出《公约》第76和第77条所规定的声明，承认委员会有权接收和审议缔约国和个人提交的来文。

11. 委员会鼓励缔约国从速考虑作出《公约》第76和第77条所规定的声明。

批准相关文书

12. 委员会满意地注意到，圣多美和普林西比加入了多项国际劳工组织(劳工组织)公约。但是，缔约国尚未加入下列文书：《1949年移民就业公约(修订本)》(第97号)、《1952年社会保障最低标准公约》(第102号)、《1970年确定最低工资公约》(第131号)、《1975年移民工人(补充规定)公约》(第143号)、《1988年建筑业安全和卫生公约》(第167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)。

13. 委员会请缔约国考虑从速加入尚未加入的劳工组织公约，包括《1949年移民就业公约(修订本)》(第97号)、《1952年社会保障最低标准公约》(第102号)。

号)、《1970年确定最低工资公约》(第131号)、《1975年移民工人(补充规定)公约》(第143号)、《1988年建筑业安全和卫生公约》(第167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)。

政策和战略

14. 委员会关切地注意到，缔约国没有任何关于移民的政策或战略以执行《公约》和允许移民充分行使其实权利为主要目标。

15. 委员会建议缔约国依据其《公约》规定的义务，制定落实移民工人及其家庭成员权利的政策和战略。委员会还建议缔约国：

(a) 确保战略以执行《公约》为重点，并规定一项促进性别平等、对儿童问题敏感和基于人权的移民政策，同时考虑到外国移民工人及其家庭成员的权利；

(b) 采取有效措施，制定明确的时间框架、指标以及监测和评价基准，以实施战略；为其实施提供充足的人力、技术和财政资源；并在下次定期报告中列入关于取得的成果和遇到的困难的信息，并辅以统计数据。

协调

16. 委员会注意到，缔约国解释称，移民和边境事务部门负责这一领域。尽管如此，委员会仍然感到关切的是，缺少信息介绍这些部门或负责协调《公约》执行工作和促进缔约国内外的移民工人及其家庭成员权利的政府机构。

17. 委员会建议缔约国设立一个适当的高级别部际协调机构，赋予该机构明确的任务和充分的权力，以协调旨在有效落实受《公约》保护的各项权利的所有活动，并为该协调机构的有效和可持续运作提供必要的人力、技术和财政资源。

数据收集

18. 委员会感到关切的是，缺少详细信息和统计数据说明许多移民相关的事项，尤其是缔约国境内的外国移民工人的人数和状况，以及在海外工作的属缔约国国民的移民工人的人数及其就业条件，回返者、过境移民、妇女移民和孤身移民儿童的人数和状况。委员会回顾指出，这类信息对于评估移民工人的状况、评价《公约》的执行情况和确定执行《公约》所需的措施必不可少。

19. 委员会建议缔约国：

(a) 根据可持续发展目标具体目标17.18和《安全、有序和正常移民全球契约》目标1建立一个系统，收集关于缔约国的移民工人(尤其是非正常移民工人)及其家庭成员状况的数据，涵盖《公约》的所有方面，并公开提供关于正常和非正常外国移民工人、过境移民工人、这些移民工人的家庭成员、在国外工作的国民及其就业条件、回返者、移民国外的儿童(包括孤身儿童)以及在缔约国留守的移民工人配偶和子女的统计数据，以有效推行基于人权的移民政策；

(b) 在收集数据时采用顾及性别问题、儿童利益和人权的方法，确保尊重移民工人及其家庭成员的隐私权并保护其个人信息和数据，包括建立防火墙，并保证数据收集目的一旦达到即删除个人信息，使个人数据不被用于移民控制或公共服务中的区别对待；

- (c) 将圣多美和普林西比作为原籍国、过境国、目的地国或返回国的所有移民工人及其家庭成员的情况纳入这一系统，加以汇编并按性别、年龄、国籍、入境和离境原因、所从事的工作类型、特定类别移民工人、民族出身、移民身份和残疾情况等进行分类；
- (d) 确保此类数据的协调、整合和传播，并设计指标，以根据此类数据衡量政策和方案的进展和成果；
- (e) 在下次定期报告中，如果无法获得准确信息，如非正常移民工人的信息，可以提交基于研究或估计的数据。

独立监测

20. 委员会关切地注意到，缔约国尚未按照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)设立国家人权机构。
21. 委员会建议缔约国作为优先事项，依据《巴黎原则》设立独立的国家人权机构，为其提供充足的人力、技术和财政资源并赋予其促进和保护移民工人及其家庭成员权利的充分权力，并为此目的考虑能否利用人权事务高级专员办事处的技术援助和建议。

有关《公约》的培训和宣传

22. 委员会感到关切的是，缺少关于《公约》的培训，也没有向国家、地区和地方公共机构、民间社会组织和移民工人及其家庭成员等所有有关各方传播充足的信息，介绍《公约》及其规定的各项权利。
23. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，以便：
 - (a) 推出关于《公约》规定的移民工人及其家庭成员权利的教育和培训方案，将这些方案提供给移民领域的所有官员和工作人员，尤其是相关执法和边境官员、主管部门代表、法官、检察官和领事官员，以及国家、地区和地方官员、社会工作者、工会、劳动监察员和民间社会组织，包括移民组织；
 - (b) 进一步采取步骤确保移民工人能够不受歧视地以缔约国所有通用语言获得信息和指导，了解自己《公约》规定的权利，尤其是通过就业前和离境前辅导方案介绍接纳入境和就业的条件以及就业国法律和惯例之下的权利和义务；
 - (c) 与媒体和民间社会组织合作，在缔约国全国和圣多美和普林西比国民的目的地国宣传和推广《公约》。

腐败

24. 委员会感到遗憾的是，没有收到任何信息说明为预防和惩治负有《公约》相关职责的公职人员的腐败所采取的措施，委员会还对关于腐败的报告感到关切。
25. 委员会强烈敦促缔约国：
 - (a) 彻底调查所有腐败案件，包括走私、贩运和勒索中的所有勾结和共谋案件，并采取适当的防范和惩罚措施予以遏制；
 - (b) 建立安全、促进性别平等的空间或机制，保护申诉人免遭报复；

(c) 开展提高认识运动，以鼓励声称是腐败行为受害者的移工人及其家庭成员举报腐败行为；

(d) 在下一次定期报告中提供信息，说明为预防负有《公约》相关职责的公职人员的腐败所采取的措施，包括关于对责任人实施的调查和处罚的统计数据。

2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

不歧视

26. 委员会注意到，缔约国的立法中载入了不歧视原则；尽管如此，委员会感到遗憾的是，该国立法并未涵盖《公约》第 1 条第 1 款和第 7 条中所有禁止歧视的理由，包括性别、语言、民族、族裔或社会出身、国籍、年龄、经济状况、财产、婚姻状况或出生、移民或其他状况。委员会还关切地注意到，缺少信息说明为在实践中保障不歧视原则所采取的措施。

27. 委员会建议缔约国：

(a) 加强立法和其他措施，确保在其领土内或受其管辖的所有移工人及其家庭成员，无论其移民身份如何，根据《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，并根据《消除一切形式种族歧视国际公约》，通过一部全面的法律打击一切形式的歧视；

(b) 在下次定期报告中提供资料，说明为改善和执行涉及移工人及其家庭成员(无论其移民身份如何)权利的不歧视立法框架所采取的措施。

有效补救权

28. 委员会遗憾地注意到，缺少信息说明因移民相关罪行而受到调查或逮捕、拘留或驱逐出境的移工人及其家庭成员享有的正当程序保障措施，包括获得律师和口译员协助。

29. 委员会建议缔约国在移工人(即使是非正常移工人)及其家庭成员《公约》规定的权利遭到侵犯时，确保他们在法律和实践中拥有与缔约国国民平等的机会向法庭提交申诉和获得有效补救，并告知其可用的其他补救措施。

3. 所有移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

30. 委员会注意到缔约国提供的信息，即该国没有剥削移工人案件的记录。但是，委员会仍然感到关切的是，非正规部门，尤其是农业和渔业部门大范围使用童工，且儿童往往在危险的条件下和脆弱的处境中工作。委员会同样仍然感到关切的是，缺少具体政策保护移工人免受劳动剥削的风险。

31. 根据可持续发展目标的具体目标 8.7 和 16.2，委员会建议缔约国：

(a) 提高随机突击劳动监察的频率，尤其是在非正规经济部门，并起诉和处罚剥削移工人(尤其是儿童)，或使他们遭受强迫劳动、虐待(尤其是在非正规经济部门)或性剥削的个人或团体；

- (b) 通过一项减少童工劳动和消除最恶劣形式童工劳动的国家计划，利用劳工组织和联合国儿童基金会的技术援助，并向遭受过劳动剥削和其它形式剥削的移民工人，尤其是儿童提供必要的援助，确保他们获得保护并为他们提供必要的恢复措施，包括社会心理康复；
- (c) 汇编关于缔约国国内和海外圣多美和普林西比儿童国民中童工(包括移民童工)严重程度的信息，以核查本国法律框架、政策和劳工组织《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)、《1957 年废除强迫劳动公约》(第 105 号)和《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)规定的义务在何种程度上得到遵守。

领事协助

32. 委员会感到关切的是，缺少信息说明缔约国向圣多美和普林西比的移民工人，包括非正常移民工人提供的领事与外交协助和法律援助。
33. 委员会建议缔约国：
 - (a) 确保所有移民工人及其家庭成员为保护其《公约》所载权利获得领事支助；
 - (b) 确保其海外使领馆的工作人员对圣多美和普林西比移民工人就业所在国的法律和程序以及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》有适当了解；
 - (c) 提供详细的分类信息，说明曾被逮捕、拘留或驱逐的海外工作国民的人数；
 - (d) 提供信息说明缔约国向移民工人及其家庭成员所提供的法律援助。

工会

34. 委员会注意到，缔约国的立法框架允许正常移民工人参加工会活动和自由加入工会。但是，委员会还关切地注意到，有报告称某些工人因工会活动而遭受报复。
35. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，包括修订立法，根据《公约》第 26 条和劳工组织《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)，保障所有移民工人参加工会活动和自由加入工会的权利。

社会保障

36. 委员会注意到收到的信息，说明弱势群体有获得社会保障的权利。但委员会感到遗憾的是，缺少信息说明非正常移民工人为与国民以平等地位获得社会保障依法必须满足的条件，也没有提供信息说明该国签署的双边和多边社会保障协定。
37. 委员会建议缔约国确保所有移民工人及其家庭成员，无论其移民身份，均能参加社会保障和养老金制度，并确保告知他们在这方面的权利。

医疗保健

38. 委员会感到关切的是，缺少信息说明移民工人及其家庭成员整体，尤其是非正常移民工人及其家庭成员获得医疗服务的情况。

39. 委员会建议缔约国确保所有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，都能使用保健系统，并在下次定期报告中提供这方面的信息。

出生登记和国籍

40. 委员会感到遗憾的是，缺少信息说明为保障国内外移民工人子女，包括无证或非正常移民工人的子女出生时获得登记及在法律和实践中原国籍获得承认的权利所采取的措施。委员会还感到遗憾的是，缔约国尚未加入 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》。

41. 根据关于国家义务和关于国际移民背景下有关儿童人权的一般性原则的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)以及儿童权利委员会第 22 号和第 23 号(2017 年)联合一般性意见，并按照可持续发展目标的具体目标 16.9，委员会建议缔约国确保圣多美和普林西比海外移民工人的所有子女和在缔约国境内出生的儿童，包括非正常移民和寻求庇护者的子女，在出生时获得登记、签发个人身份证件和拥有国籍，并提高移民对子女出生登记重要性的认识。委员会还建议缔约国批准或加入 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

42. 尽管委员会注意到学前和中学入学率提高，但感到遗憾的是，缺少信息说明移民工人子女的教育状况。委员会仍然感到关切的是，儿童在出生时是否获得登记会造成入学率不同。

43. 根据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)以及儿童权利委员会第 22 号和第 23 号(2017 年)联合一般性意见，并按照可持续发展目标的具体目标 4.1，委员会建议缔约国：

(a) 按照《公约》第 30 条，确保所有移民工人的子女，不论其本人或父母的移民身份和身份证件状况，都能在与缔约国国民平等的基础上接受学前、初等、中等和高等教育，包括颁发证明成功修完每门课程和达到各教育程度的证书；

(b) 确保对公立教育官员进行培训，使其了解管辖所有儿童和青少年，包括移民子女入学权利的法律和程序，并开展宣传运动，以消除偏见和社会污名。

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)

在原籍国的选举权和被选举权

44. 委员会注意到，居住在海外的圣多美和普林西比国民有权利参加国内选举，且海外有 50 个投票站。但是，委员会发现，只有居住在缔约国设有长期外交或领事使团的国家的圣多美和普林西比国民能够行使选举权。

45. 委员会建议缔约国采取措施创造有利条件，使居住在国外的所有移民工人及其家庭成员能够行使选举权和被选举权，特别是在没有外交代表的地区。

5. 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)

移民儿童和青少年

46. 委员会注意到缔约国作出了努力，以确保国内外移民工人的子女和留守原籍国的儿童的福祉。但是，委员会感到关切的是，留守原籍国并交由其他家庭监护的儿童处境脆弱。委员会还感到遗憾的是，没有清晰说明为便于返回的圣多美和普林西比移民工人重新安置和重新融入，包括与留守在原籍国的子女团聚所采取的措施。

47. 按照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)以及儿童权利委员会第 22 号和第 23 号(2017 年)联合一般性意见，委员会建议缔约国：

- (a) 就国内的移民工人子女和留守原籍国的儿童开展全国性研究，掌握这个群体的人口概况，从而为本国政策和方案提供指导；
- (b) 通过一项综合性战略，尤其是通过教育、创业、培训和社会援助方案，促进和保护圣多美和普林西比工人的子女和家庭的权利，并继续为此目的与国内和原籍国的民间社会行为体合作；
- (c) 在下一次定期报告中提供信息，说明为便于返回的圣多美和普林西比移民工人重新安置和重新融入，包括与留守子女团聚所采取的措施。

对待非正常移民工人的措施

48. 委员会感到关切的是，没有清晰说明为确保改变其境内非正常移民工人及其家庭成员的状态所采取的具体措施，同时注意到缔约国提供的信息，即 2017 年至 2023 年之间，2,683 名移民的身份获得正常化。

49. 委员会建议，根据联合国人权事务高级专员办事处关于国际边界人权的建议原则和准则，缔约国应：

- (a) 采取除边境保护和执法措施以外的其他措施，为非正常移民工人及其家庭成员的身份正常化确立专门的程序，以确保这种情况不会持续下去；
- (b) 增进非正常移民工人对这些程序的了解；
- (c) 在下一次定期报告中提供相关信息。

贩运人口和偷运移民

50. 委员会关切地注意到，缔约国是贩运人口的来源国、目的地国和过境国。委员会还关切地注意到：

- (a) 贩运人口，特别是以卖淫和农业剥削为目的的贩运人口问题的严重程度；
- (b) 对为糊口而被迫卖淫的妇女和女童的剥削，以及旅游活动增加可能对卖淫规模造成的有害影响；
- (c) 缺少信息说明关于贩运人口和卖淫剥削的调查、起诉和定罪的数量，以及是否为受害者建立了包括康复方案在内的任何预防和保护机制。

51. 委员会建议缔约国依据《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、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》，通过并实施打击贩运人口的法律。该法应包括对贩运人口的宽泛定义，以剥削的证据而非流离失所的证据为依据。委员会还建议缔约国：

- (a) 发展贩运人口受害者的保护、康复和重返社会服务，并确保这些服务获得充足的资源，受害者也能获得救济；
- (b) 向警官、边防卫队、法官、律师和其他相关工作人员提供适当的培训，确保他们识别人口贩运的潜在受害者和迅速转介受害者接受支助服务，并确保贩运人口受害者绝不被视为罪犯；
- (c) 确保对贩运人口和卖淫剥削予以适当的处罚，并制定和通过一项打击贩运的国家行动计划，设定可衡量的指标和目标；
- (d) 收集有关人口贩运的程度和根本原因的数据，针对进出和途经缔约国领土的贩运活动，按照年龄、性别和族裔血统分列。

6. 传播和后续落实

传播

52. 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主管部门)以及非政府组织和其他民间社会成员及时传播本结论性意见。

技术援助

53. 委员会建议缔约国进一步寻求国际和政府间援助，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方案合作。委员会乐于随时为缔约国提供帮助，尤其是在本结论性意见的后续落实和第二次定期报告的编写方面。

后续落实结论性意见

54. 委员会请缔约国在两年内(即 2026 年 1 月 2 日前)提供书面资料，说明上文第 15 段(政策和战略)、第 21 段(独立监测)、第 23 段(有关《公约》的培训和宣传)和第 27 段(不歧视)所载建议的落实情况。

下次定期报告

55. 委员会请缔约国在 2029 年 1 月 2 日前提交第二次定期报告。委员会将在这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，除非缔约国决定以传统报告程序提交其第二次定期报告。委员会提请缔约国注意其条约专要文件协调准则²。

² HRI/GEN/2/Rev.6。

56. 委员会还鼓励缔约国按照 2006 年 6 月举行的人权条约机构第五次委员会间会议通过的《包括共同核心文件和条约专要文件准则在内的根据国际人权条约提交报告的协调准则》(HRI/MC/2006/3)，提交一份不超过 42,400 字的共同核心文件。
