



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
31 May 2016
Chinese
Original: French

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

关于毛里塔尼亚初次报告的结论性意见 *

1. 委员会在 2016 年 4 月 11 日和 12 日举行的第 308 次和第 309 次会议 (CMW/C/SR.308 和 SR.309) 上审议了毛里塔尼亚初次报告 (CMW/C/MRT/1)，并在 2016 年 4 月 20 日举行的第 321 次会议上通过了以下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交对报告前问题清单 (CMW/C/MRT/QPR/1) 作出答复的初次报告以及高级别代表团提供的口头补充资料。该代表团由人权和人道主义行动专员谢赫·图哈德·阿卜杜勒·马利克先生担任团长，其中包括各个部委的代表、毛里塔尼亚常驻联合国日内瓦办事处的代表以及毛里塔尼亚常驻代表团其他成员。委员会赞赏该代表团与委员会委员进行的坦诚、开放和建设性的对话。

3. 委员会注意到，大多数毛里塔尼亚移徙工人就业的一些国家尚未加入《公约》，这可能会对移徙工人享受《公约》规定的权利构成障碍。

B. 积极方面

4. 委员会满意地注意到缔约国批准了下列国际文书：
- (a) 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，2012 年；
 - (b) 《残疾人权利公约》及其《任择议定书》，2012 年；

* 委员会第二十四届会议(2016 年 4 月 11 日至 22 日)通过。



(c) 《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》，2012年；

(d) 《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》，2007年。

5. 委员会满意地注意到下列立法措施：

(a) 通过了2015年9月15日第031-2015号法，该法将奴役定为刑事犯罪并列有对奴役行为的惩罚措施；

(b) 通过了2010年2月10日第2010-021号法，该法将偷运移民定为刑事犯罪；

(c) 发布了2009年10月29日第2009-224号法令，该法令规定了雇用外国劳动力的条件，并启用移徙工人工作许可证。

6. 委员会满意地注意到，2010年通过了一项国家移徙管理战略。

7. 委员会欢迎缔约国持续与联合国人权事务高级专员办事处合作，并在编写报告方面借助人权高专办的技术支持。

8. 委员会称赞缔约国努力动员民间社会，并借助其健全的组织能力和体制成熟度，促进联合行动。

C. 阻碍《公约》执行的因素和困难

9. 委员会承认缔约国面临一些困难，特别是其边境检查点稀疏，气候变化产生影响，这可能阻碍充分实现《公约》赋予移徙工人及其家庭成员的所有权利。

D. 关注的主要问题和建议

1. 一般执行措施(第73条和第84条)

立法和适用

10. 委员会感到关切的是，尽管《宪法》第80条规定，“毛里塔尼亚批准的各项公约所载的所有人权条款均可在法院援引，法官必须予以适用”，但实际上这些条款很少被援引。

11. 委员会请缔约国在第二次定期报告中提供资料说明该国法院适用《公约》的情况，或者酌情提供阻碍《公约》适用的因素。

第 76 条和第 77 条

12. 委员会注意到，缔约国尚未作出《公约》第 76 条和第 77 条所规定的声明，即承认委员会有权受理缔约国和个人提交的关于侵犯《公约》所确立的权利之行为的来文。

13. 委员会建议缔约国考虑作出《公约》第 76 条和第 77 条所规定的声明。

批准相关文书

14. 委员会满意地注意到，缔约国已批准所有人权条约以及国际劳工组织(劳工组织)一些公约。然而，委员会注意到，缔约国尚未加入《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》、《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》、《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》或《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》。委员会注意到缔约国提及的困难，例如缺乏必要资源用以在批准劳工组织《1949 年移民就业公约(修订本)》(第 97 号)和劳工组织《1975 年移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)后履行相关义务，但委员会感到遗憾的是，缔约国尚未加入这两项公约，也未加入劳工组织《1997 年私营职业介绍所公约》(第 181 号)或劳工组织《2011 年家庭工人体面劳动公约》(第 189 号)。

15. 委员会提醒缔约国，一国的发展水平和缺乏资源并不能成为缔约国在增进和保护人权方面不作为的正当理由。委员会建议缔约国考虑批准上述国际人权条约任择议定书及劳工组织第 97 号、第 143 号、第 181 号和第 189 号公约。

协调

16. 委员会注意到缔约国成立了一个部际委员会，其任务是编写报告和就委员会及其他人权条约机构提出的建议开展后续行动。委员会还注意到有 17 个部委办公室负责移徙问题。然而，委员会注意到，缔约国没有设立部级部门或任何其他机构以负责协调所有移徙问题。

17. 委员会建议缔约国：

(a) 加倍努力，改善政府部委和各级机构的协调工作，推动有效落实《公约》保护的各项权利；

(b) 加强负责编写报告的部际委员会，并赋予其充足的资源以落实委员会和其他人权条约机构提出的建议。

数据收集

18. 委员会注意到 2008 年为国际移民组织汇编的按性别分列的毛里塔尼亚移民人数统计资料。但委员会感到遗憾的是，缺乏按性别、年龄和原籍分列的关于移入和移出缔约国的移民流动情况以及移徙工人家庭成员的最新统计资料。委员会

回顾指出，这类资料对于了解缔约国的移徙情况和评估《公约》的适用程度十分必要。

19. 委员会建议缔约国：

(a) 请求提供必要的技术援助，以确保将移徙问题数据库集中化，并依照可持续发展目标(具体目标 17.18)¹ 提供按性别、年龄和原籍分列的统计数据，以便：

(一) 更好地了解移徙背景和缔约国移徙工人的状况，包括非正常情况下的移徙工人的状况；

(二) 允许有效执行移徙政策；

(三) 监测《公约》的执行；

(b) 提供资料说明毛里塔尼亚海外移徙工人及其家庭成员(包括非正常情况下的移徙工人及其家庭成员)的人数，并尽可能按照《公约》规定说明他们的状况。如果不能提供准确信息，委员会希望收到来自可信的研究报告或估算的可靠数据。

独立后续行动

20. 委员会欢迎以下事实：2011 年 5 月，缔约国国家人权委员会被促进和保护人权国家机构国际协调委员会授予 A 级地位。然而，委员会感到关切的是，国家人权委员会委员的选举过程缺乏透明度和参与性。

21. 委员会建议缔约国确保国家人权委员会第 2010-031 号法能按照《关于增进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，保障该委员会的实际独立性，并确保其适当履行其职能及保证其实质独立性。

《公约》培训和宣传

22. 委员会表示关切的是，缺乏关于《公约》及其所载权利的专门培训方案和材料，未对所有利益攸关方——包括国家、区域和地方当局、法院、民间社会组织和移徙工人及其家庭成员——宣传此类信息。

23. 委员会建议缔约国制定关于《公约》的教育和培训方案，并确保向所有公职人员，包括法官和安全部队成员，以及从事移徙相关领域工作的所有其他人员，提供此类培训。委员会还建议缔约国确保移徙工人能够了解《公约》赋予其权利的相关信息，并与民间社会组织和媒体合作，宣传有关《公约》的信息并推动《公约》的执行。

¹ 大会 2015 年 9 月 25 日在第 70/1 号决议中通过了《2030 年可持续发展议程》。该议程载有 17 项可持续发展目标，每项目标进一步细分为诸多具体目标。

腐败

24. 委员会感到关切的是，有报告称，移徙工人及其家庭成员受害于负责《公约》执行事宜的各个机构官员的腐败行为。

25. 委员会鼓励缔约国继续处理腐败案件。委员会还建议缔约国彻底调查任何可能涉及业务领域与《公约》执行事宜有关的官员的案件，并在必要时予以适当制裁。委员会又建议缔约国开展宣传运动以鼓励声称成为腐败的受害者的移徙工人及其家庭成员提出申诉，并寻求提高移徙工人及其家庭成员对于可以免费为其提供的服务的认识。

2. 一般原则(第 7 条和第 83 条)

不歧视

26. 委员会注意到，第 2004-017 号法所确立的《劳动法典》适用于所有移徙工人，而雇用外国工人的条件(第 388 条)包括有义务依照第 2009-224 号法令列明的要求授予工作许可证。然而，委员会感到关切的是，获得工作许可证的要求非常严格，移徙工人被迫在没有合同的情况下工作，或者同意在没有工作许可的情况下工作，这使得他们更加脆弱，并且面临着遭受剥削和人口贩运的危险。

27. 委员会建议缔约国依照《公约》第 7 条的规定，采取一切必要措施，确保其境内或受其管辖的所有有证和无证移徙工人及其家庭成员不受歧视地享有《公约》所载的各项权利。委员会还建议缔约国在第二次定期报告中提供资料说明在这方面采取的措施以及相关的具体实例。

得到有效救济的权利

28. 委员会注意到，缔约国提供的资料表明，该国于 2015 年通过了一项关于获得法律援助的法律，使得普通公众能够获得免费的法律援助；但委员会关切地注意到，该法尚未得到适用，因为缺乏执行条例，还因为没有为执行该法作出任何预算分配。委员会还感到关切的是，事实上，尽管《刑事诉讼法典》规定应为刑事案件指定律师，无论被告人的国籍为何，但这项规定很少适用，并且仅在努瓦克肖特有律师可以提供。

29. 委员会敦促缔约国：

(a) 确保在法律上和实践中，移徙工人及其家庭成员(包括非正常情况下的移徙工人及其家庭成员)在其根据《公约》所享有的权利遭到侵犯时，享有与缔约国国民同等的机会提出申诉并通过法院获得救济；

(b) 使移徙工人及其家庭成员知悉在其根据《公约》所享有的权利遭到侵犯时可采用的司法及其他救济，并尽可能有效地处理他们提出的申诉；

(c) 在下次定期报告中提供资料说明移徙工人获得法律援助的案件情况。

3. 所有移徙工人及其家庭成员的人权(第 8 至 35 条)

强迫劳动和其他形式的剥削

30. 委员会注意到缔约国努力防止强迫劳动。但委员会仍然关切的是，事实上，这种做法持续存在，特别是针对移徙工人，他们往往成为强迫劳动、虐待和其他形式剥削(例如工资不足或超时工作)的受害者。委员会关切地注意到作为家庭工人受雇的非正常情况下的移徙妇女的情况，她们很容易遭到剥削并被迫卖淫。委员会关切的是，缔约国未能提供资料说明针对利用强迫劳动或者参与其他形式剥削的雇主所采取的行动。

31. 委员会敦促缔约国：

(a) 确保劳动监察员更加一致地监测正常和非正常情况下的移徙工人的工作条件，将《公约》的适用范围扩大到涵盖非正式部门，包括家务劳动，并依照可持续发展目标(具体目标 8.8)向当局系统地报告虐待案件；

(b) 确保所有移徙工人，特别是受雇从事家务劳动的移徙妇女，能够利用有效机制对剥削他们和侵犯其权利的人提出申诉，并向这些工人适当告知可用的程序，以确保施害者受到惩处，受害者获得救济。

(c) 加倍努力适用其法律规定，对违法的雇主处以罚金及其他更严厉的惩罚。

32. 委员会感到关切的是，被迫乞讨、与家人失散或孤身的塔利贝移徙儿童尤其脆弱，而且行动计划中没有规定充分考虑到他们的情况的措施。委员会关切地注意到女童被用于“临时婚姻”和遭受性剥削的情况，并对事实上没有制定任何措施向她们提供特别保护或援助表示关切。

33. 委员会建议缔约国采取措施确定乞讨儿童和受奴役的儿童，依照可持续发展目标(具体目标 8.7 和 16.2)对他们进行保护，并制定促进这些儿童康复和重返社会的战略，主要是向他们提供心理援助并确保有关方享有诉诸法律的机会。

受到公平审判权、拘留和在法院前平等

34. 委员会关切的是，缺乏针对移徙工人的替代拘留办法。委员会还表示关切的是，事实上，因与非正常移徙身份有关的原因而被拘留的移徙工人很少与普通罪犯分开关押。委员会另外关切的是，虽然努瓦克肖特有一座女子监狱，但被关押在警察局或宪兵队的妇女由男警卫看管。

35. 委员会建议缔约国：

(a) 在下次定期报告中指出目前由于违反移民法而被拘留的移民人数，按年龄、性别、国籍和/或原籍分列，说明拘留地点、平均拘留期限和拘留条件，并提供资料说明就这些移民所作的裁决以及为确保提供替代拘留办法所采取的措施；

(b) 仅在例外情况下作为最后手段拘留违反移民法的移徙工人，确保始终将他们与普通罪犯分开关押；并将妇女与男子、未成年人与成人分开关押。

合法化程序

36. 委员会注意到关于希望在毛里塔尼亚生活的外国国民身份合法化程序的第 2012-031 (2012)号法令。然而，委员会关切的是，该程序费用高昂(30 000 乌吉亚，即 93 美元)，相当于缔约国最低工资水平的一个月薪资，从而妨碍了移徙工人及其家庭成员身份的合法化。

37. 委员会建议缔约国加紧努力，制定和实施简单的移民身份合法化程序，确保这些程序符合不歧视的原则，并便于非正常情况下的移徙工人及其家庭成员采用。

驱逐

38. 委员会关切地注意到，有报告称对非正常情况下的移徙者驱逐出境，但未提供资料说明此类移徙者有效获得救济从而对驱逐他们的决定提出质疑的情况。

39. 委员会请缔约国提供更多关于遭驱逐的移民人数的具体资料。委员会还请缔约国提供资料说明除司法机构作出最终判决的情况外，遭驱逐的移民据以行使如下权利的法律规定和措施：

- (a) 提出其不应被驱逐的理由；
- (b) 要求由主管机构审查其案件；
- (c) 在进行这类审查之前，根据《公约》第 22 条第 4 款，要求暂缓执行驱逐令。

领事协助

40. 委员会感到关切的是，有报告称，缔约国没有充足的资源提供有效的领事协助，尽管法律规定赋予外交代表获得通知、探视被拘留者和代表他们进行干预的权利，但此类干预很少。

41. 委员会建议缔约国：

- (a) 为毛里塔尼亚海外移徙工人获得领事或外交协助提供便利，尤其是在拘留或驱逐情况下；
- (b) 确保领事机构能够更有效地履行其使命，保护和增进毛里塔尼亚移徙工人及其家庭成员的权利，特别是要提供必要的协助，帮助被剥夺自由或收到驱逐令的这类人员；
- (c) 采取必要措施，确保向被缔约国拘留人员的原籍国或代表这些国家利益的某国的领事或外交部门系统通报有关情况，并在警察局羁押登记册中适当记录必要信息(所联系的人员、日期、时间等)；

(d) 在第二次定期报告中提供有关其领事服务的资料。

薪酬和工作条件

42. 委员会注意到，1974 年集体谈判协定赋予移徙工人与毛里塔尼亚工人同等的权利。然而，委员会对关于工资方面存在违法和歧视做法的报告表示关切。委员会还关切的是，劳动监察更多地关注移徙工人的身份而不是工作条件。

43. 委员会建议缔约国依照《公约》规定，在法律上和实践中保障在其境内居住的所有移徙工人的劳工权利。委员会还建议缔约国保证劳动监察机关的运作独立于其他部门，尤其独立于移民当局，以便移徙工人向负责劳动事务的当局报告虐待和剥削案件而不必担心引起移民当局的注意。

紧急医疗服务

44. 委员会注意到，很少有资料说明在法律上和实践中，移徙工人及其家庭成员不论移徙身份如何，在与缔约国国民待遇平等的基础上接受医疗服务，包括接受维持其生命或避免健康遭到不可弥补的损害所需的紧急医疗服务的情况。

45. 委员会建议缔约国在下次定期报告中提供资料说明在法律上和实践中，所有移徙工人及其家庭成员不论移徙身份如何，根据《公约》第 28 条的规定，在与缔约国国民待遇平等的基础上接受医疗服务，包括接受维持其生命或避免健康遭到不可弥补的损害所需的紧急医疗服务的情况。

出生登记和国籍

46. 尽管缔约国声称，该国生物识别公民身份记录包括外国人登记册，其中可记录其子女的出生情况，但委员会关切地注意到，有报告称，许多在毛里塔尼亚出生的儿童未获得出生证明。

47. 委员会建议缔约国加倍努力，按照《公约》第 29 条和可持续发展目标(具体目标 16.9)，确保所有在毛里塔尼亚出生的移徙工人子女获得出生登记并得到个人身份证件。委员会还建议缔约国提高移徙工人及其家庭成员、特别是非正常情况下的移徙工人及其家庭成员对儿童出生登记重要性的认识。

4. 有证件或正常情况下的移徙工人及其家庭成员的其他权利(第 36 至 56 条)

离境前方案，知情权

48. 委员会关切地注意到，事实上目前没有制定毛里塔尼亚国民离境前方案。

49. 委员会建议缔约国采取必要措施来传播相关资料，介绍移徙工人根据《公约》享有的权利，他们入境、就业的条件以及他们根据雇佣国法律和习惯享有的权利和承担的义务。委员会还建议缔约国与相关非政府组织、经认证的可靠的招聘机构工作人员和媒体举行磋商。

原籍国的表决权和被选举权

50. 委员会称赞缔约国颁布了关于旅居国外的毛里塔尼亚人的表决权的特别规定的第 2009-22 (2009)号法。然而，委员会感到关切的是，事实上没有提供充分资料说明他们实际享受了这项权利，特别是关于旅居国外的毛里塔尼亚人的选民投票率的资料不充分。

51. 委员会请缔约国在下次定期报告中提供资料说明旅居国外的毛里塔尼亚人参与国家范围内所有选举(全民投票以及立法、参议院和总统选举)的选民投票率，以及投票权实际落实的方式。

收益和储蓄转移

52. 委员会欢迎国家法律实际上涵盖银行转账事宜，并且没有就此提出具体反对意见。然而，委员会感到关切的是，事实上银行转账必须通过私营机构或非正规机构来进行，私营机构设定了非常高的交易费，而非正规机构的资金转移存在危险。

53. 委员会建议缔约国依照可持续发展目标(具体目标 10.c)，采取措施以便利在毛里塔尼亚境内居住的移徙工人进行收入和储蓄的转移，提供转账和收款优惠费率。

54. 委员会满意地注意到，缔约国与法国和马里缔结了协定，允许将居住在这些国家的移徙工人子女的家庭津贴转移。然而，委员会关切的是，未提供资料说明与金融机构订立的相应的银行安排情况以及与其他国家订立的提供优惠费率和便利资金和储蓄转账的其他手段的双边协议情况。

55. 委员会请缔约国：

(a) 提供资料说明与金融机构订立的旨在便利居住在海外的毛里塔尼亚移徙工人向缔约国国内的人汇款的相应银行安排；

(b) 采取措施，降低汇款和收款的费用；

(c) 使存款更加方便取用。

5. 增进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 71 条)

国际移徙的合理、公平和人道条件

56. 委员会欢迎缔约国与其他八个国家达成的关于移徙的双边协定。然而，委员会感到遗憾的是，尽管居住在海外的毛里塔尼亚移徙工人数量非常庞大，但缔约国尚未签署任何双边或多边协定，依照《公约》第 64 条的规定保证他们的合理、公平和人道条件。

57. 委员会建议缔约国加大努力，签署促进正常移徙的双边和多边协定，保证居住在海外的毛里塔尼亚移徙工人的合理、公平和人道条件，并为他们提供程序保障，使其能够行使自己的权利，并适时获得救济。

回归和重返社会

58. 委员会满意地注意到缔约国实施了协助毛里塔尼亚移民回归的重返社会项目。然而，委员会关切的是，未提供资料说明保证返回缔约国的毛里塔尼亚移民获得了充足和适当的支助。

59. 委员会敦促缔约国：

(a) 确保缔约国及东道国之间目前和将来签署的重新接纳协定保障返回缔约国的移徙工人在经济、社会和文化上实现长久的重新融入，建立针对移徙工人及其家庭成员的程序保障，并确保被驱逐的毛里塔尼亚移徙工人免遭虐待；

(b) 确保返回缔约国的毛里塔尼亚移徙工人有效获得分配给他们的资金，并得到充足和适当的支助。

非正常情况下的移徙工人非法或秘密流动和就业

60. 委员会欢迎缔约国为打击人口贩运而通过了重要的立法和监管措施。然而，委员会感到关切的是：

(a) 缺乏可用以对贩运人口入境和过境缔约国以及从缔约国贩运出境的规模开展评估的研究、分析和分类数据；

(b) 未就此事项订立具体的协定。

61. 委员会建议缔约国：

(a) 系统汇编按性别、年龄和原籍分列的数据，以更有效地打击人口贩运和偷运；

(b) 加大关于防止贩运和偷运移徙工人的运动，并采取适当措施，阻止关于对外和对内移民的误导性信息的传播；

(c) 加强对警察和其他执法人员、边境警卫人员、法官、检察官、劳动监察员、教师、卫生保健人员以及缔约国使领馆人员开展关于打击人口贩运和偷运的培训；

(d) 加强调查人口贩运案件以及起诉和惩罚贩运者的机制；

(e) 向所有人口贩运受害者提供保护和援助，特别是提供庇护所及制定和实施各种项目，帮助他们重建生活；

(f) 加强国际、区域和双边合作以防止和打击人口偷运和贩运。

6. 后续行动和宣传

后续行动

62. 委员会请求缔约国在第二次定期报告中提供详细资料说明根据本结论性意见中提出的建议而采取的措施。委员会建议缔约国采取一切适当措施，以确保落实这些建议，并特别将这些建议转交给政府和立法机构成员，同时转交地方当局，以供审议和采取后续行动。

63. 委员会鼓励缔约国让民间社会组织参与本结论性意见中各项建议的落实工作。

后续行动报告

64. 委员会请缔约国在 2018 年 5 月 1 日之前提供书面资料，说明根据本文件第 17、23、29、31 和 43 段所载各项建议而采取的行动。

宣传

65. 委员会还请求缔约国广泛宣传《公约》及本结论性意见，除其他外，向政府机关、司法机构、非政府组织以及其他民间社会成员进行宣传，以提高司法、立法和行政部门、民间社会、媒体以及广大公众对《公约》的认识。

技术援助

66. 委员会建议缔约国继续与联合国系统各专门机构和方案合作，包括与联合国人权事务高级专员办事处合作，以便在编写报告时继续受益于它们的技术援助和能力建设支助。

7. 下次定期报告

67. 委员会请缔约国最迟在 2021 年 5 月 1 日之前提交第二次定期报告，在该报告中纳入关于根据本结论性意见所采取的行动的信息。缔约国可能希望采用简化报告程序，由委员会起草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定期报告。

68. 委员会提请缔约国注意关于定期报告的编写准则(CMW/C/2008/1)，并提醒缔约国定期报告应符合大会第 68/268 号决议的规定，篇幅不超过 21 200 字。倘若提交的报告超过规定的字数上限，缔约国需要按上述准则予以缩短。如果缔约国无法重新审查和再提交报告，则不能保证能够翻译该报告以供条约机构审议。

69. 委员会敦促缔约国确保各部委和公共机构广泛参与下次定期报告的编写(如果选择采用简化报告程序，则参与报告前问题清单答复的编写)，同时与民间社会、移徙工人组织和人权组织等所有利益攸关方广泛进行磋商。

70. 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协调准则，包括编写共同核心文件、提交具体条约报告的准则(HRI/MC/2006/3)提交一份最新的共同核心文件，篇幅不超过 42 400 字。
