



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
2 June 2022
Chinese
Original: English

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

关于佛得角初次至第三次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2022 年 3 月 31 日和 4 月 1 日举行的第 480、481 和 482 次会议¹ 上审议了佛得角的初次至第三次合并定期报告。² 在 2022 年 4 月 8 日举行的第 492 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初次至第三次合并定期报告，这是 2017 年设立的编写国家报告部际委员会编写的第一份缔约国提交条约机构的报告。委员会还欢迎由家庭、包容和社会发展部长 **Fernando Elísio Freire** 率领的高级别多部门代表团提供的补充信息，代表团成员包括总理办公室、外交、合作和区域一体化部、家庭、包容和社会发展部、社区部、移民高级管理局、移民与边境事务局的代表，以及佛得角常驻联合国日内瓦办事处代表 **Clara Delgado Jesus** 和代表团的官员。

3. 委员会赞赏与代表团举行坦诚和建设性对话。然而，委员会感到遗憾的是，本应于 2019 年 10 月 1 日之前提交的对问题清单的答复，直到 2022 年 3 月 31 日委员会与缔约国举行首次对话后才提交。没有足够时间将其翻译成委员会的工作语文，因此没有对答复进行适当审议。

4. 委员会了解到，佛得角在保护其海外国民权利方面取得了进展。它是众多移民工人的原籍国，约有 100 万佛得角人生活在海外，几乎是缔约国常住人口的二倍。然而，委员会也注意到，缔约国作为移民过境国和目的地国，在保护移民工人权利方面仍面临一些挑战。

* 委员会第三十四届会议(2022 年 3 月 28 日至 4 月 8 日)通过。

¹ [CMW/C/SR.480、481 和 482](#)。

² [CMW/C/CPV/1-3](#)。



B. 积极的方面

5. 委员会赞赏地注意到缔约国 2016 年批准了《〈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》。
6. 委员会欢迎缔约国采取以下立法措施：
 - (a) 2017 年对第 19/IX/2017 号法律——《佛得角关于外国人入境、居留、出境和离开法》进行了修订，包括建立了电子签证申请平台；
 - (b) 2016 年通过了第 113/VIII/2016 号法律，包括儿童和青少年危险工作清单生效，该清单禁止儿童从事某些形式的劳动，还建立了监测机制；
 - (c) 2015 年修订了《刑法》，将贩运人口定为刑事犯罪，并免除对非正常入境贩运受害者的处罚。
7. 委员会欢迎缔约国采取以下体制和政策措施：
 - (a) 由于冠状病毒病(COVID-19)疫情，《第二个移民融入社会行动计划(2018-2020 年)》延长至 2021 年；
 - (b) 《第一个打击人口贩运国家计划(2018-2021 年)》；
 - (c) 《支持自愿返回原籍国方案》(第 46/2019 号法令)；
 - (d) 《第二个人权和公民权利国家行动计划(2017-2022 年)》。
8. 委员会注意到缔约国采取积极行动，投票赞成大会 2018 年 12 月 19 日第 73/195 号决议核可的《安全、有序和正常移民全球契约》。委员会建议缔约国努力执行《全球移民契约》，并确保充分遵守《公约》。
9. 委员会注意到缔约国另一积极行动，即于 2013 年向人权理事会特别程序发出邀请。

C. 关注的主要问题和建议

1. 一般执行措施(第 73 条和第 84 条)

目前背景

10. 委员会建议缔约国保护移民及其家庭成员的权利，特别是他们的健康权；根据委员会和移民人权问题特别报告员联合发布的关于 COVID-19 疫情对移民人权影响的指导说明，减轻 COVID-19 疫情的不利影响。委员会尤其建议缔约国根据委员会和其他区域人权机制在上述联合指导说明中提出的建议，保障所有移民及其家庭成员平等获得 COVID-19 疫苗接种，不论其国籍、移民身份或其他被禁止的歧视理由。

法律和适用

11. 委员会注意到缔约国称，《佛得角关于外国人入境、居留、出境和离开法》(第 66/VIII/2014 号法律，经第 80/VIII/2015 号法律和第 19/IX/2017 号法律修订)加强了缔约国的国家法律框架，包括将适用范围扩大到无国籍人。委员会特别欢迎

这项法律废除了包含若干违反《公约》规定的第 6/97 号法令。³ 然而，委员会感到关切的是，第 64 条关于佛得角国民与外国公民权利和义务平等的原则仅适用于正常移民工人及其家庭成员，关于庇护和难民地位的第 106/V/99 号法律通过 20 多年后仍未颁布实施细则，缔约国对此解释说，它目前正在审查该法律本身。

12. 委员会重申其以往的建议，⁴ 建议缔约国：

(a) 参照委员会第 1 号(2011 年)、第 2 号(2013 年)和第 5 号(2021 年)一般性意见，以及保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会和儿童权利委员会联合发布的一般性意见(前者为第 3 号和第 4 号，后者为第 22 号和第 23 号(2017 年))，采取必要步骤，使国内法律符合《公约》规定；

(b) 尽快完成对第 106/V/99 号法律的审查和修订，同时迅速通过现行法律实施条例，以加强对寻求庇护者、需要额外保护的人和需要国际保护的其他人的保护；

(c) 在下次定期报告中说明国内法院适用《公约》和委员会一般性意见的情况。

第 76 条和第 77 条

13. 委员会注意到缔约国解释说，它目前正在进行与其他国家的比较分析，之后将考虑作出《公约》第 76 条和第 77 条规定的声明。

14. 委员会重申其以往的建议，⁵ 建议缔约国作出《公约》第 76 条和第 77 条规定的声明，承认委员会有权接受和审议缔约国和个人关于侵犯《公约》所规定权利的来文。

批准相关文书

15. 委员会注意到缔约国解释说，它正在采取具体步骤，包括进一步实现经济正规化，以遵守它尚未加入的国际劳工组织(劳工组织)各项公约。

16. 委员会重申其以往的建议，⁶ 建议缔约国尽快批准或加入劳工组织 1949 年《移民就业公约》(修订本)(第 97 号)；劳工组织 1970 年《确定最低工资公约》(第 131 号)；劳工组织 1975 年《移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)；劳工组织 1988 年《建筑业安全和卫生公约》(第 167 号)；劳工组织 1997 年《私营职业介绍机构公约》(第 181 号)和劳工组织 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)。委员会还建议缔约国考虑批准劳工组织 2019 年《暴力和骚扰公约》(第 190 号)。

综合性政策和战略

17. 委员会注意到 2013 年以来实施的《国家对外移民与发展战略》、2012 年开始实施的《国家移民战略》以及延长至 2021 年的《第二个移民融入社会行动计划(2018-2020 年)》，这些战略旨在加强人员流动和移民流动的管理工具和

³ CMW/C/CPV/CO/1，第 36-37 段。

⁴ 同上，第 11 段。

⁵ 同上，第 13 段。

⁶ 同上，第 15 段。

机制，促进移民融入社会。然而，委员会感到关切的是，缔约国尚未充分执行这些战略，而且缔约国各岛屿之间执行程度互不相同。

18. 委员会建议缔约国：

(a) 确保全面执行《国家对外移民与发展战略》、《国家移民战略》和《第二个移民融入社会行动计划》；

(b) 通过一项统一和全面、有利于性别平等和基于人权的移民政策及行动计划，制定明确的监测和评估时间框架、指标和基准，并为其实施提供充足的人力、技术和财政资源；

(c) 在下次定期报告中列入有统计数据支持的最新资料，说明为执行有关政策和行动计划采取的具体措施。

协调

19. 委员会注意到有各种平台来确保协调移民政策，如 2020 年设立的移民高级管理局、国家移民委员会和国家对外移民与发展委员会。还注意到缔约国计划于 2022 年在五个城市设立移民服务站和地方移民处。然而，委员会感到关切的是，由于 COVID-19 疫情，这些平台有效运作所需要的人力、技术和财政资源逐渐减少，上述机构间平台的成员经常变动，平台会议没有定期举行。

20. 委员会重申其以往的建议，⁷ 建议缔约国：

(a) 确定或建立适当的部际高级常设机构，具有明确的任务和足够的权力，以协调跨部门、国家、区域和地方各级与执行《公约》有关的所有活动；

(b) 确保为上述协调机构有效和可持续运作提供所需要的人力、技术和财政资源，并鼓励民间社会组织，特别是移民组织参与执行其任务。

数据收集和隐私权

21. 委员会注意到，缔约国不断努力改进国家统计局和外国人与边境管理局对移民和移民相关问题数据的收集和分类工作，包括分析向外移民的结构性原因；打算建立向外移民观察站；2021 年编写了该国第二份移民概况。然而，委员会仍然感到关切的是，缺乏可以更好地为移民政策提供信息的分类数据和统计资料，包括移民工人的就业条件，以及移民妇女、移民儿童、非正常移民和佛得角海外侨民的这类数据。

22. 委员会重申其以往的建议，⁸ 建议缔约国根据可持续发展目标的具体目标 17.18，采用注重性别平等和基于人权的方法，保护移民工人及其家庭成员的个人信息，在数据收集目的达到后立即删除这些信息，以便个人数据不被用于移民控制或公共和私营服务中的歧视。委员会还建议缔约国：

(a) 继续加强目前的数据收集系统，收集以下方面信息：缔约国境内移民工人状况，无论其移民身份；他们的家庭成员；过境移民工人和国外务工侨民及其就业条件；返回人员；移居国外的儿童，包括无人陪伴儿童；并涵盖《公约》的所有方面，供向移民工人及其家庭成员提供服务和援助的所有政府机构使用；

⁷ 同上，第 21 段。

⁸ 同上，第 19 段。

(b) 将佛得角作为原籍国、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；

(c) 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；

(d) 在下次定期报告中，如果无法获得准确信息，可以提交基于研究或估计的数据，例如非正常移民工人的信息。

独立监测

23. 委员会感到关切的是，作为缔约国国家人权机构的国家人权和公民权利委员会向国家人权机构全球联盟提出的认证申请于 2021 年 6 月被驳回，因为该申请被认为不符合《关于促进和保护人权的国家机构地位的原则》（《巴黎原则》）。委员会还感到关切的是，旨在使该委员会符合《巴黎原则》的章程草案自 2011 年以来一直未得到批准。委员会还对解散该委员会并将其任务归入监察员办公室的计划感到关切。

24. 委员会建议缔约国：

(a) 采取紧急和具体措施，确保国家人权和公民权利委员会的章程草案尽快得到批准，以保证委员会继续存在下去；

(b) 赋予委员会广泛的授权，以有效促进和保护移民工人及其家庭成员根据《公约》享有的权利，包括可以审议所有移民工人无论其国籍提交的个人申诉，并向他们提供补救；

(c) 向委员会提供充足的人力、技术和财政资源，使其能够完全按照《巴黎原则》有效履行任务。

关于《公约》的培训和宣传

25. 委员会注意到以葡萄牙语出版和有针对性地传播《公约》，开展对移民群体的培训方案，以及缔约国称，《第二个国家人权和公民权利行动计划(2017-2021 年)》计划向希望出国的佛得角人提供信息和支持。然而，委员会感到关切的是，不是所有对外移民工人团体都可以充分得这些信息，培训方案也可能与《公约》无关。

26. 委员会重申其以往的建议，⁹ 建议缔约国：

(a) 制定关于《公约》所述移民工人及其家庭成员权利的教育和培训方案，并确保向移民领域所有工作人员宣传这一方案，特别是执法和边境当局、法官、检察官、领事以及国家、区域和地方官员、社会工作者和民间社会组织，包括移民组织；

(b) 采取进一步措施，确保移民工人能够以缔约国所有通用语言获得所享《公约》权利的信息和指导，特别是通过就业前和离境前情况介绍会这样做；

(c) 加强与包括移民组织在内的民间社会组织和媒体的合作，在整个缔约国宣传《公约》和促进《公约》，并在编写定期报告时继续征求它们意见。

⁹ 同上，第 23 段。

2. 一般原则(第 7 条和第 83 条)

不歧视

27. 委员会注意到 2019 年介绍在佛得角外国人群体和移民的出版物；2017 年“佛得角属于所有人”的宣传和提高认识运动，以此为战略鼓励尊重移民背景下的差异和防止歧视性做法；在《第二个国家人权和公民权利行动计划(2017-2022 年)》中纳入打击歧视和仇外心理的目标；国家人权和公民权利委员会提出了反歧视特别法案，目前已提交议会审议。然而，委员会感到关切的是，在缔约国，包括官员中间，持续存在对移民工人的歧视态度；侵权指控很少得到调查；被指控的侵权者不被起诉或定罪。

28. 委员会重申其以往的建议，¹⁰ 建议缔约国：

(a) 采取一切必要立法和政策措施，确保在其领土内或受其管辖的所有移民工人及其家庭成员，无论其身份，根据《公约》第七条不受歧视地享有《公约》承认的权利，包括迅速通过反歧视特别法案；

(b) 提高所有利益攸关方，特别是移民官员和广大公众对移民工人及其家庭成员权利以及消除对他们的歧视和打击社会污名化的重要性的认识；

(c) 加紧努力，严格适用刑法条款，如关于歧视罪的《刑法》第 161 条，调查、起诉和惩罚歧视性做法。

获得有效补救的权利

29. 委员会注意到，《宪法》、《佛得角关于外国人入境、居留、出境和离开法》和《劳动法》规定，所有移民工人，无论其身份，均可诉诸司法，包括移民人权遭受侵犯时，利用各种渠道向监察员办公室、劳动总局、劳动监察总局以及国家人权和公民权利委员会提出个人申诉。然而，委员会感到关切的是，法律对上诉时限不够明确，不总是以移民工人及其家庭成员懂得的语言传达有关决定，移民对决定上诉时并不总是能够得到口译和笔译服务。

30. 委员会重申其以往的建议，¹¹ 建议缔约国：

(a) 确保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，在《公约》规定的权利受到侵犯时，实际上有机会与缔约国国民平等地向法院和其他机构提出申诉和获得有效补救，包括消除非正常移民诉诸司法，包括在就业地点诉诸司法的障碍，并在法律上明确规定上诉时限；

(b) 确保法律援助坚持不歧视原则，并且容易获得和免费；

(c) 加紧努力，确保让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了解他们可以利用的司法和其他补救措施，以他们懂得的语言并以书面形式妥善告知行政或司法决定，包括禁止入境决定的理由。

¹⁰ 同上，第 25 和 27 段。

¹¹ 同上，第 29 段。

3. 所有移民工人及其家庭成员的人权(第 8-35 条)

边境管理与过境移民

31. 委员会注意到缔约国努力简化和加快签证申请和过境手续。然而，委员会感到关切的是，缔约国的边境管理制度强调打击被视为安全威胁的“非法”移民，而且有报告称，一些边境警察对移民工人及其家庭成员使用攻击性语言或行为。

32. 根据联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)《建议采用的国际边界人权问题原则和准则》，委员会建议缔约国：

(a) 采取基于人权的边境管理办法，包括在制定、通过和实施边境管理措施时，与利益攸关方，如国家司法和人权机构、学术界和包括移民组织在内的民间社会组织进行有效协商；

(b) 确保因边境管理措施而遭受人权侵犯或虐待的移民能够平等有效地诉诸司法和补救措施，对侵权者进行起诉和给予适当处罚，对边境当局进行与其工作相关的国际人权法的系统培训。

离开的权利

33. 委员会赞赏地注意到，《宪法》第 50 条(1)款保障离开缔约国领土的权利。然而，委员会感到关切的是，有报告称，非正常移民工人及其家庭成员有时可能因无力支付非正常入境或居留被处以的罚款而被阻止离开缔约国，除非他们根据第 46/2019 号法令向自愿返回请求分析和决定委员会声明愿意自愿离开缔约国。

34. 委员会敦促缔约国采取适当的立法和其他措施，确保非正常移民工人及其家庭成员不会仅仅因为无力支付非正常入境或居留的罚款而被阻止离开缔约国；铭记要使返回称之为自愿，必须是在不受约束完全知情情况下作出的决定，并有足够的有效替代办法作为支持，例如工作或学习或人道目的的临时许可证，或获得永久居留或公民身份的机会。

思想、良心和宗教自由

35. 委员会注意到，《宪法》保障思想、宗教和信仰自由，这些自由属于每个人的宪法权利。然而，委员会感到关切的是，《宗教自由和礼拜法》修正案要求宗教团体在缔约国开展任何活动之前必须获得 500 名成员签名并加以公证，这可能对移民社群行使其思想、良心和宗教自由权构成障碍。

36. 委员会建议缔约国根据《公约》第十二条第三款，采取一切必要的立法和政策措施，确保自由表达个人宗教或信仰的权利仅受法律规定，且为保护公共安全、秩序、卫生或道德或他人的基本权利和自由所必需的限制。

劳动剥削和其他形式虐待

37. 委员会注意到打击强迫劳动的措施，例如《防止和消除童工国家行动计划》，通过儿童和青少年危险工作清单以及颁布打击性虐待和性剥削的法律。然而，委员会仍感到严重关切的是，有报告称，儿童被雇为家庭佣工，农业和渔业雇用移民工人，包括来自中国、几内亚、几内亚比绍、尼日利亚和塞内加尔的移民工人，他们可能在极其恶劣的条件下工作，容易遭受强迫劳动。根据缔约国提供的资料，劳动监察总局没有发现该国存在任何强迫或强制劳动的情况。

38. 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) 增加劳动监察, 特别是对非正规经济部门的劳动监察, 在所有雇用移民工人的岛屿上设立就地劳动监察办公室;

(b) 起诉、惩罚和制裁剥削移民工人, 特别是儿童, 或对他们实施强迫劳动和虐待的个人或团体, 特别是在非正规经济中;

(c) 向遭受劳动剥削的移民工人, 特别是儿童, 提供充分的援助、保护和康复, 包括心理康复;

(d) 汇编童工(包括移民童工)使用范围的资料, 以便制定政策、战略和执行机制, 确保其法律和政策框架符合劳工组织 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)、劳工组织 1957 年《废除强迫劳动公约》(第 105 号)和劳工组织 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)规定的义务。

正当程序、拘留和在法庭上平等

39. 委员会注意到缔约国解释说, 它对非正常移民, 包括儿童不进行拘留, 而是优先考虑拘留替代办法, 尽管第 106/V/99 号法律设想建立所谓的“临时安置中心”。然而, 委员会感到关切的是:

(a) 《佛得角关于外国人入境、居留、出境和离开法》从法律上允许对非正常的弱势移民群体进行行政拘留;

(b) 该法律对驱逐令下达后关押在临时拘留中心的非正常移民没有规定最长拘留时限, 移民被拘留后面见法官的时间延至 48 小时; 委员会收到报告称, 向不懂佛得角语的被拘留移民讲述的剥夺自由理由与正式书面拘留文件中列出的理由不同, 可能相当于任意拘留;

(c) 委员会收到报告称, 不是平等地对不懂佛得角语的人实施替代拘留措施。

40. 参照其以往的建议,¹² 并根据第 5 号一般性意见(2021 年), 委员会建议缔约国:

(a) 采取措施逐步取消并最终结束移民拘留; 颁布法律, 推定不得拘留, 从而支持给予自由; 立即停止对移民工人及其家庭成员以及寻求庇护者、难民和无国籍人士等弱势群体的移民拘留;

(b) 确保:

(一) 拘留移民是迫不得已采取的例外措施, 出于正当目的, 是必要和相称的, 在所有其他情况下拘留时间应尽可能短;

(二) 每一起案件都具体说明拘留的理由和不能实施替代措施的具体原因;

(三) 由独立公正的司法当局在 24 小时内对该措施进行审查;

(四) 根据其人权义务, 在实施拘留措施之前, 考虑并利用拘留的替代措施。委员会承认, 在法律、政策或实践中, 所有限制性低于拘留的社区照料措施或非拘禁住宿解决办法均为拘留的替代办法, 在合法的拘留决定程序中必须加以考虑, 以确保拘留在所有情况下都是必要和相称的, 旨在尊重人权, 避免任意拘留移民、寻求庇护者、难民和无国籍人;

¹² 同上, 第 31 段。

(c) 确保拘留替代措施适用于寻求庇护者和难民，以及所有自愿返回的情况，并以移民工人及其家庭成员懂得的语言告知他们的权利和拘留程序。

驱逐

41. 委员会注意到缔约国解释说，2019 年至 2022 年期间，仅根据司法决定而非行政决定执行了 20 项驱逐令，而且《佛得角关于外国人入境、居留、出境和离开法》第 80 条规定了对驱逐令提出上诉的权利。然而，委员会感到严重关切的是：

(a) 有报告称，驱逐令执行迅速，请求对驱逐令进行司法审查不具有暂停效力；

(b) 有报告称，给予当事人寻求庇护机会之前可以执行驱逐令，根据缔约国提供的资料，有这样做的法律可能性；

(c) 有报告称，驱逐令案卷不系统地与国家人权和公民权利委员会共享，以对驱逐令的执行进行人权监督，尽管法律要求缔约国当局这样做；

(d) 缺乏关于提供驱逐或遣返替代办法的政策的信息。

42. 委员会敦促缔约国：

(a) 根据《公约》第 22 条第(4)款，采取必要的立法措施，规定就驱逐令向法院提出上诉具有法定和自动暂停效力，保证正当程序和程序保障，以确保受到驱逐程序起诉的移民工人及其家庭成员在有关当局审议案件之前能够行使权利要求暂停执行驱逐决定；

(b) 确保在任何时候和任何情况下都坚持不驱回原则；

(c) 确保与作为监督机制的国家人权和公民权利委员会系统共享驱逐令案卷，以确保驱逐移民工人及其家庭成员的行为完全符合国际标准和缔约国国内法，并确保与原籍国或接收国进行有效协调；

(d) 加强执行有关提供驱逐或遣返替代办法的政策和机制，包括庇护和国际保护程序、出于人道理由的居留证以及根据《公约》第六十九条由法律规范并适用于所有移民无论其移民身份的身份正常化普通机制。

领事协助

43. 委员会注意到，缔约国在社区、领事事务和移民总局的主持下，努力向海外侨民提供领事协助，还注意到向海外的佛得角侨民提供关于领事、外交和法律援助的信息及数据。然而，委员会感到遗憾的是，在葡萄牙暂停了对佛得角侨民的法律援助。委员会感到关切的是，有报告称，移民工人及其家庭成员并不总是知道他们有权获得领事援助，当局并不总是将所有驱逐决定通知目的地国当局，尽管《佛得角关于外国人入境、居留、出境和离开法》第 88 条有这方面的法律要求。

44. 参照其以往的结论性意见，¹³ 委员会建议缔约国：

(a) 采取必要步骤，确保缔约国对外国国民作出驱逐决定以及逮捕和拘留决定后能够系统地通知其原籍国或代表这些国家利益国家的领事或外交机构；

(b) 确保收到此类决定的外国移民工人及其家庭成员能够求助于领事支持，以保护他们的《公约》权利；

(c) 根据缔约国在建设性对话期间表达的意愿，果断和迅速地实施改造其在目的地的领事和外交网络计划，包括在缔约国没有领事或外交代表的国家增加名誉领事馆的数量。

报酬和工作条件

45. 委员会注意到缔约国提供的资料称，非正常移民工人及其家庭成员实际上享有平等权利。然而，委员会感到关切的是，《劳动法》仅赋予正常移民工人平等的权利和义务。委员会还感到关切的是，有报告称，移民工人的工资比从事同样工作的佛得角同行低得多；还有报告称，对移民工人，尤其是零售、服务和建筑业的移民工人，不遵守劳动法，其工作条件差。

46. 委员会建议缔约国：

(a) 在法律上和实践中保障其境内所有移民工人的劳动权利；

(b) 确保移民工人在报酬和工作条件方面享有不低于国民的待遇，对雇用移民工人的地点，特别是零售、服务和建筑行业进行定期和突击检查，以严格履行这一义务。

加入工会和参加工会会议的自由

47. 委员会注意到，根据《佛得角关于外国人入境、居留、出境和离开法》第 69 条，正常移民工人有权自由加入工会和专业组织。委员会感到关切的是，这项权利不适用于非正常的移民工人。

48. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，包括法律修正案，根据《公约》第 26 条和劳工组织 1948 年《结社自由和保护组织权公约》(第 87 号)，保障所有移民工人，包括非正常移民工人，参加工会活动和自由加入工会的权利。

社会保障

49. 委员会注意到，根据《佛得角关于外国人入境、居留、出境和离开法》第 65(2)条，移民工人只要已在佛得角居留至少三年，就可与国民平等享有社会保障权。委员会赞赏地注意到，在总共约 29,000 个家庭中，有 650 多名移民获得了社会支持收入，1,300 名移民获得了 COVID-19 疫情期间推出的最低社会包容收入和社会紧急收入。委员会还注意到，佛得角于 2020 年 1 月批准了劳工组织 1952 年《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号)，并根据其第 2 条(a)款(ii)项和(b)款接受了其第三、第五和第七部分。佛得角签署了《葡萄牙语国家共同体多边社会保障公约》，并与几个欧洲联盟国家以及安哥拉和塞内加尔签署了社会保障协议，其中包括技术层面的定期审查机制。然而，委员会感到关切的是，根据

¹³ 同上，第 31 和 35 段。

缔约国提供的资料，迄今只有 5,389 名外国移民工人在统一社会登记处登记，还有报告称，一些私营公司不对其移民工人进行登记并扣除社会保障费。委员会感到遗憾的是，缔约国没有签署非洲国家间社会保障会议的《社会保障多边公约》。

50. 参照其以往的结论性意见，¹⁴ 委员会建议缔约国：

(a) 确保所有移民工人及其家庭成员，无论其移民身份，都能够在法律上和实践中，与佛得角工人平等待遇地加入社会保障计划，包括在非正规经济部门，并确保他们了解自己在这方面的权利，包括外来移民高级管理局与国家社会保障机构合作，继续开展相关的提高认识运动；

(b) 如缔约国在建设性对话中所述，继续与所有目的地国签订双边和多边社会保障协定，并监督其执行情况，在协定中规定保护移民工人的人权，包括社会保障权，并在协定中纳入促进性别平等的监督和审查机制；

(c) 鉴于缔约国邻近西非国家和相应的移民流动，考虑签署非洲社会保险会议的《社会保障多边公约》。

医疗保健和教育

51. 委员会注意到，缔约国保证，所有移民工人及其家庭成员，无论其移民身份，都享有受教育的机会，在 COVID-19 疫情期间，还免除或补贴学前、小学和中学教育费用以及紧急医疗费用。然而，委员会感到关切的是，缺乏相应的法律保障，尽管《佛得角关于外国人入境、居留、出境和离开法》第 65 条仅赋予正常移民工人及其家庭成员这些权利。委员会还感到关切的是，有报告称，拒绝向非正常移民工人及其家庭成员提供医疗服务。

52. 根据保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会和儿童权利委员会联合发布的一般性意见(前者为第 3 号和第 4 号，后者为第 22 号和第 23 号)，并根据可持续发展目标的具体目标 4.1，委员会敦促缔约国：

(a) 采取一切必要措施，包括通过法律修正案，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，在与缔约国国民平等待遇基础上，获得医疗保健服务，享有法律权利并实际接受学前、小学和中学教育；

(b) 建立机制，确保移民在医疗服务、教育机构和其他社会服务机构登记时提供的个人信息不被用于以国籍、原籍或非正常移民身份等理由举报或歧视他们。

出生登记和国籍

53. 委员会欢迎缔约国采取措施提高出生登记率，并注意到国家外来移民委员会 2021 年提出了方便在缔约国领土上出生的移民儿童获得佛得角国籍的建议，除其他外，将至少父母一方经常居住在缔约国的要求从五年减至三年，这项建议目前正接受议会审议。然而，委员会感到关切的是，有报告称，非在医院出生的儿童，包括非正常移民儿童，经常得不到登记，而且缔约国没有加入 1954 年《关于无国籍人地位的公约》或 1961 年《减少无国籍状态公约》。

¹⁴ 同上，第 41 段。

54. 按照保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会和儿童权利委员会联合发布的一般性意见(前者为第 3 号和第 4 号, 后者为第 22 号和第 23 号), 并根据可持续发展目标具体目标 16.9, 委员会建议缔约国:

(a) 确保所有在国外的佛得角移民工人子女和在缔约国领土上出生的儿童, 特别是非正常移民和寻求庇护者所生的子女, 在出生时获得登记和领取身份证件, 并提高人们对出生登记重要性的认识;

(b) 采取必要措施, 包括立法措施, 方便缔约国境内移民工人及其家庭成员所生子女, 特别是非正常移民工人及其家庭成员所生子女获得佛得角国籍, 以避免他们有可能成为无国籍人;

(c) 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》。

4. 身份正常的移民工人及其家庭成员的其他权利(第 36-56 条)

离境前和知情权

55. 委员会感到遗憾的是, 在原籍国建立移民支持中心的试点方案已经停止, 尚未有其他离境前指导方案来替代。

56. 委员会回顾其以往的建议,¹⁵ 建议缔约国制定有针对性的离境前和提高认识方案, 包括与相关非政府组织, 特别是移民组织以及公认和可靠的招聘机构进行协商。

在原籍国的选举权和被选举权

57. 委员会注意到缔约国努力保障居住在国外的佛得角移民工人及其家庭成员参与公共事务和在总统和议会选举中投票的权利, 包括国民议会为散居国外的佛得角侨民保留六个席位。然而, 委员会感到关切的是, 在国外进行选举登记屡屡延误以及缺乏选举进程的充分信息可能限制他们参加选举。

58. 委员会建议缔约国:

(a) 加强措施, 保障居住在国外的所有佛得角移民工人及其家庭成员的选举权和被选举权, 为他们登记和参加选举提供便利, 包括采取措施确保选举期过后为侨民进行选举登记;

(b) 通过邮件和互联网为投票提供便利, 并提供足够资金以确保海外投票。

汇出收入和储蓄的权利

59. 委员会注意到在国外的佛得角移民工人向缔约国汇入大量款项, 并欢迎为移民开设有利率补贴的特别账户。然而, 委员会感到关切的是, 有报告称, 由于转账费用高, 移民工人及其家庭成员青睐非正规渠道汇款。委员会还感到关切的是, 没有说明与金融机构建立伙伴关系, 以方便佛得角移民工人将收入和储蓄汇回佛得角, 以及在佛得角的移民工人将收入和储蓄汇出到原籍国。

¹⁵ 同上, 第 39 段。

60. 根据可持续发展目标的具体目标 10.c, 委员会请缔约国:

(a) 采取措施将汇款和收款的费用降低到 3% 以下;

(b) 在下次定期报告中说明与金融机构的现有伙伴关系, 以方便佛得角移民工人向佛得角汇款, 以及在佛得角的移民工人向其原籍国汇款。

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

国际移民状态下的儿童

61. 委员会注意到缔约国采取措施, 打击暴力侵害儿童包括移民儿童行为, 加强对街头儿童的保护、重返社会和预防机制。然而, 委员会感到关切的是, 有报告称, 越来越多的移民工人子女流落街头, 尤其是在缔约国首都。

62. 参照保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会和儿童权利委员会联合发布的一般性意见(前者为第 3 号和第 4 号, 后者为第 22 号和第 23 号), 委员会建议缔约国:

(a) 对移民儿童, 包括缔约国境内的移民儿童和到国外务工佛得角移民工人留在国内的子女, 以及流落街头的移民儿童进行全国性调查, 以确定这一人口群体的概况, 从而指导缔约国的政策, 并在下次定期报告中提供这方面的信息;

(b) 根据劳工组织 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)的规定, 在包容性国家行动计划中采取全面的保护措施, 解决暴力侵害移民儿童和街头儿童的现象。

与过境国和目的地国的国际合作

63. 委员会注意到缔约国与欧洲联盟和葡萄牙语国家共同体缔结了移民合作协定和实施了人员流动伙伴计划。它还注意到缔约国开始执行《建立西非国家经济共同体条约》及其《关于人员自由流动、居住和定居权利的议定书》, 该条约和议定书主张成员国公民及其财产在西非相应经济区内自由流动。然而, 委员会感到遗憾的是, 缔约国尚未与有大量佛得角侨民的所有目的地国签署双边或多边协议。

64. 委员会建议缔约国:

(a) 继续缔结移民工人及其家庭成员自由流动的双边和多边协定, 特别是与有大量佛得角侨民的过境国和目的地国缔结这种协定, 以更好地保护侨民的权利, 便利提供适当的领事和其他服务, 从而确保佛得角移民工人享有良好、公平和人道的条件;

(b) 确保此类双边和多边协议完全符合《公约》和委员会的一般性意见;

(c) 与人权高专办联系, 寻求执行上述协定和谈判未来协定所需要的技术援助, 以确保这些协定符合《公约》。

移民家庭佣工

65. 委员会注意到缔约国通过了第 49/2009 号法令，将家庭佣工纳入了《社会保护(组织)法》，以及在提供的资料中称目前正在努力规范家政工作。然而，委员会感到关切的是，有报告称，许多移民家庭佣工(大多为妇女)遭受虐待和骚扰，她们的工资低于全国平均水平，而且享受不到社会保障保护。

66. 根据第 1 号一般性意见，委员会建议缔约国：

(a) 采取必要措施，必要时包括法律修正案，确保其社会保护法载有注重性别平等的移民家庭佣工条例，以及保护在国外务工家庭佣工权利的条款；

(b) 与非政府组织，特别是移民组织协商，通过媒体和公共教育方案开展提高认识运动，宣传移民家庭佣工的状况及其权利，支持从事移民家庭佣工工作的工会，并加强劳动监察机制；

(c) 建立机制，使移民家庭佣工能够在其权利受到侵犯，包括在家庭领域遭到不公平劳动做法的虐待时提出申诉，并进一步发展对家庭领域遭受虐待者的支助服务和庇护场所；

(d) 批准劳工组织 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)。

返回和重新融入

67. 委员会注意到缔约国采取措施，协助佛得角移民工人返回和重新融入社会，例如 2020 年通过了《移民投资者法》，该法律旨在创造有利条件，通过税收减免和其他财政豁免及激励措施，吸引海外佛得角移民工人投资和返回。然而，委员会感到遗憾的是，缺乏这些法律和方案成果的量化数据；还感到遗憾的是，缔约国没有制定全面的移民返回和重新融入社会政策来帮助移民工人及其家庭成员在缔约国重建自己的生活。

68. 委员会回顾其以往的建议，¹⁶ 建议缔约国继续采取措施，按照《公约》第 67 条的规定，确保创造适当的社会、经济、法律或其他必要条件，便利佛得角移民工人及其家庭成员返回缔约国和持久融入社会，并在下次定期报告中提供这方面的资料。

贩运人口

69. 委员会赞赏地注意到，2019 年《佛得角关于外国人入境、居留、出境和离开法》中列入了与人口贩运有关的修正案，在这一领域对《刑法》进行了修订，建立了监测和快速识别人口贩运观察站。委员会还欢迎缔约国通过《第一个打击人口贩运国家行动计划(2018-2021 年)》以及在这方面与其他国家协调。然而，委员会仍然感到关切的是：

(a) 执行《国家行动计划》的资源有限；

(b) 对贩运人口罪犯的调查、起诉和定罪的案件数量很少，尚未发现贩运儿童案件，据缔约国称提供分类数据有困难；

¹⁶ 同上，第 47 段。

(c) 没有说明是否存在转介贩运受害者的正式机制，政府出资建设的贩运受害者收容所数量很少；

(d) 据报道，各利益攸关方对这一现象，特别是对《刑法》的反贩人口修正案了解不多。

70. 回顾其以往的结论性意见，¹⁷ 根据人权高专办《建议采用的人权与贩运人口问题原则和准则》，并参照可持续发展目标的具体目标 5.2，委员会建议缔约国：

(a) 通过新的打击人口贩运国家行动计划，并确保其有效实施，以防止和打击人口贩运，包括为其实施提供充分的人力、技术和财政资源；

(b) 确保迅速、有效和公正地调查、起诉和惩罚所有贩运人口行为和相关罪行；

(c) 建立对贩运受害者的支持、转介、康复和社会融合机制，包括向他们提供政府出资建设的庇护所以及法律、医疗和心理援助；

(d) 加强对执法人员、法官、检察官、劳动监察员、教师、医务工作者和缔约国使领馆工作人员的注重性别平等和关爱儿童的培训，包括宣讲《刑法》的反人口贩运修正案，加强防止贩运移民工人的宣传运动，并鼓励私营部门对旅游业中的性剥削采取“零容忍”政策，保护人们免遭一切形式剥削，包括商业性剥削和强迫劳动和服务；

(e) 在下次定期报告中提供数据，说明贩运人口、利用妇女和女童卖淫营利、对贩运人口和性剥削案件的起诉和定罪数量，以及打击这些现象措施的影响等。

对待非正常移民工人的措施

71. 委员会欢迎缔约国建立一个例外制度，2021 年对居住在缔约国的非正常移民，包括来自西非国家经济共同体和葡萄牙语国家共同体成员国(主要是几内亚、几内亚比绍和塞内加尔)的移民工人及其家属特别实施身份正常化(第 72/2021 号法令)，2022 年该制度进一步扩大，将覆盖来自其他国家的非正常移民。然而，委员会感到遗憾的是，没有提供资料说明迄今收到的 3,000 多份非正常移民身份正常化申请获得成功的比率，以及该制度是否将持续到 2022 年 6 月以后。

72. 根据人权高专办《建议采用的人权与贩运人口问题原则和准则》，委员会建议缔约国：

(a) 审查建立非正常移民工人及其家庭成员，特别是移民女工身份正常化程序的措施的成果，扩大其范围，必要时将其延长至 2022 年 6 月以后，以确保这种情况不会持续下去；

(b) 提高非正常移民工人对这一程序的了解；

(c) 在下次定期报告中说明身份正常化措施及其成果。

¹⁷ 同上，第 51 段。

6. 传播和后续行动

传播

73. 委员会请缔约国确保以本国官方语言和公认民族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

74. 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。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。

后续落实结论性意见

75. 委员会请缔约国在两年内(即 2024 年 5 月 1 日之前)提供书面资料, 说明上文第 12(b)段(法律和适用)、第 16 段和第 66(d)段(批准劳工组织 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号))、第 24 段(独立监测)、第 44 段(领事协助)和第 56 段(离境前和知情权)所载建议的落实情况。

下次定期报告

76. 委员会请缔约国在 2027 年 5 月 1 日之前提交第四次定期报告。届时, 缔约国不妨采用简化报告程序提交报告。委员会提请缔约国注意其条约专要文件协调准则。¹⁸

¹⁸ [HRI/GEN/2/Rev.6](#).