



## 保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General  
24 October 2022  
Chinese  
Original: English

### 保护所有移民工人及其 家庭成员权利委员会

#### 关于阿拉伯叙利亚共和国第二和第三次合并定期报告的结论性 意见\*

1. 委员会在 2022 年 9 月 22 日、23 日和 26 日举行的第 499、第 501 和第 503 次会议上<sup>1</sup> 审议了阿拉伯叙利亚共和国第二和第三次合并定期报告。<sup>2</sup> 委员会在 2022 年 9 月 30 日举行的第 512 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第二和第三次合并定期报告、对问题清单的答复<sup>3</sup> 以及多部门代表团提供的补充资料，该代表团由阿拉伯叙利亚共和国常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表率领，由社会事务和劳工部副部长及代表，内政部和叙利亚家庭和人口事务委员会的代表以及阿拉伯叙利亚共和国常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表团的官员组成。

3. 委员会赞赏以混合形式与代表团举行坦诚和建设性的对话。

4. 委员会意识到，阿拉伯叙利亚共和国已成为移民工人的来源国。委员会注意到，缔约国境内有大量需要国际保护的人，缔约国境外也有大量需要国际保护的叙利亚人。

#### B. 积极方面

5. 委员会赞赏地注意到缔约国批准了下列国际文书：

(a) 2009 年 7 月批准了《残疾人权利公约》；

(b) 2009 年批准了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》、《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

\* 委员会第三十五届会议(2022 年 9 月 19 日至 30 日)通过。

<sup>1</sup> 见 [CMW/C/SR.499](#)、[CMW/C/SR.501](#) 和 [CMW/C/SR.503](#)。

<sup>2</sup> [CMW/C/SYR/2-3](#)。

<sup>3</sup> [CMW/C/SYR/RQ/2-3](#)。



议定书》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》。

6. 委员会欢迎缔约国采取以下立法措施：

(a) 通过了 2021 年第 21 号《儿童法》，该法除其他外，规定保护儿童免遭童工劳动和人口贩运；

(b) 通过了 2021 年第 14 号法，打击阿拉伯叙利亚共和国境内的偷运人口活动；

(c) 通过了关于外国人入境、出境和在阿拉伯叙利亚共和国居留的 2014 年第 2 号法，并经 2016 年第 30 号法和 2017 年第 13 号法修正，为管理入境、过境、出境和归国的移民流动提供了法律框架；

(d) 通过了关于雇用非叙利亚工人包括移民家政工人的 2013 年第 65 号法令，并经 2017 年第 40 号法修正；

(e) 通过了 2010 年第 17 号《就业法》，其中规定对“非叙利亚阿拉伯”移民工人包括移民家政工人的就业进行监管，并授权总理以及社会事务和劳工部长在这方面对私营招聘机构进行监管；

(f) 通过了关于预防人口贩运的 2010 年第 3 号法，该法将贩运人口定为刑事犯罪。

7. 委员会还欢迎以下体制性和政策措施：

(a) 通过了一项减少童工劳动和消除最恶劣形式童工劳动国家计划；

(b) 设立了规划和国际合作委员会，以监督阿拉伯叙利亚共和国战后国家方案(2030 年战略)的执行情况，其中包括一项就业方案；

(c) 通过了一项打击贩运人口国家计划，并设立了打击贩运活动署和全国打击贩运人口委员会。

8. 委员会注意到，缔约国投票赞成大会第 73/195 号决议核可的《安全、有序和正常移民全球契约》，委员会认为这是积极的举措。委员会建议缔约国继续努力，在《公约》所载国际义务的框架内执行《安全、有序和正常移民全球契约》，因为这两项国际文书在保护移民工人及其家庭成员的权利方面是一致的。

### C. 妨碍执行《公约》的因素和困难

9. 委员会承认，目前的武装冲突，政治、经济和社会不稳定造成了特别严重的影响，单方面强制性措施以及外国武装部队和非国家武装团体(其中一些被联合国定为恐怖主义实体)的存在也是造成这种影响的原因。这些情况导致严重侵犯人权，对阿拉伯叙利亚共和国境内和境外的移民工人及其家庭成员造成极大影响，并严重阻碍《公约》所载权利的落实。委员会意识到，在缔约国无法有效控制的领土，包括被占领的叙利亚戈兰，移民工人及其家庭成员的权利难以得到保障。无论如何，委员会对收到的指控感到不安，这些指控表明移民面临恶劣处境，造成死亡、痛苦、严重的身体伤害，身心健康也受到损害。据指控，这种待遇在缔约国控制区和缔约国未能行使有效控制权的地区都很普遍。对移民实施的暴力行为包括非法杀戮、酷刑和其他形式的残忍、不人道或有辱人格的待遇或处

罚、强奸、性奴役和其他形式的性暴力、强迫失踪或绑架、贩运人口、任意剥夺自由和对移民家政工人强加剥削性工作条件，这些不仅是严重侵犯人权的行为，而且可能构成国际法意义上的犯罪。

10. 委员会提醒缔约国，其国际人权义务具有持续性，《公约》所载的权利在任何时候都适用于所有移民工人及其家庭成员，缔约国负有保护移民工人及其家庭成员的主要责任，因此应当立即采取措施，防止进一步侵犯权利。委员会促请缔约国立即采取必要措施，包括在任何重建工作中采取措施保护所有移民工人及其家庭成员，使他们免遭任何可能侵犯《公约》和适用的国际法所规定权利的情况，并确保他们在缔约国全境不受歧视地享有《公约》规定的所有权利，而不论居住在何处，以在所有社群间促进宽容、和平与和解的文化。委员会还促请缔约国确保各项大赦法，包括为鼓励叙利亚移民工人及其家庭成员回返而通过的大赦法符合国际法，使这些法律：(a) 不阻止起诉可能对战争罪、灭绝种族罪、危害人类罪或严重侵犯人权行为负有刑事责任的个人；(b) 不妨碍受害者获得有效补救，包括获得赔偿的权利；(c) 不限制受害者或社会对侵犯人权和违反人道法真相的知情权。

11. 委员会关切地注意到，在移民危机的情况下，许多接收国采取了根据所涉人员的国籍加以区别对待的做法。一些国家迅速表达了对逃离武装冲突的乌克兰移民的声援。在七个月内，这些国家动用各种手段并动员媒体和民众，公正而恰当地接纳了逾 700 万乌克兰人，这些乌克兰人将能够在接收国逗留、工作，享受社会服务、住房、教育系统和医疗保健。委员会欢迎和鼓励这种制度，这表明接收和接纳是可能的和可以实现的，但委员会对叙利亚人没有获得同样的待遇深表遗憾。委员会对这种差别待遇深感痛惜，并强烈希望乌克兰的事例能够改变人们的观念，成为今后的范例。

## D. 关注的主要问题和建议

### 1. 一般执行措施(第 73 和第 84 条)

#### 当前背景

12. 委员会建议缔约国参照委员会和移民人权特别报告员发布的《2019 冠状病毒病大流行(COVID-19 疫情)对移民人权的影响联合指导说明》，<sup>4</sup> 保护移民工人及其家庭成员的权利，特别是健康权，并减轻 2019 冠状病毒病大流行的不利影响。具体而言，委员会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，确保所有移民及其家庭成员能够公平获得 COVID-19 疫苗接种，而不论国籍或移民身份如何，也不得以其他被禁止的理由加以歧视。

#### 立法和适用

13. 委员会注意到，缔约国自 2008 年通过上一次结论性意见<sup>5</sup> 以来已采取了一些立法措施，使国内立法符合《公约》的规定。然而，委员会感到关切的是，关于外国人入境、出境和在阿拉伯叙利亚共和国居留的 2014 年第 2 号法尚未与《公

<sup>4</sup> 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants.pdf>.

<sup>5</sup> [CMW/C/SYR/CO/1](#).

约》规定保持一致，该法将非正常入境、逗留和出境定为刑事犯罪，目的是根据“安全和公共利益要求”（第 26 条）等模糊的标准保护边界和防范侵犯边界安全的行为。

14. 委员会建议缔约国通过全面的移民法，并使国内立法符合《公约》的规定和委员会的一般性意见。

#### 第 76 和第 77 条

15. 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。

16. 委员会重申以往建议，<sup>6</sup> 建议缔约国作出《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关于《公约》所载权利受到侵犯的来文。

#### 批准相关文书

17. 委员会注意到，缔约国解释说，正在考虑批准或加入尚未加入的其他国际劳工组织(劳工组织)公约。

18. 委员会重申以往建议，<sup>7</sup> 建议缔约国尽快批准或加入《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》、劳工组织《1949 年移民就业公约(修订本)》(第 97 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 年私营职业介绍所公约》(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)。

#### 全面的政策和战略

19. 委员会注意到，经 2017 年第 40 号法修正的 2013 年第 65 号法令和 2010 年第 17 号《就业法》取消了缔约国对外国移民工人就业的某些限制。然而，委员会感到关切的是，没有涵盖劳工移民问题的全面的国家移民战略。

20. 委员会建议缔约国通过国家移民战略，并建议缔约国：

(a) 确保该战略强调《公约》的执行，并规定促进性别平等、对儿童问题敏感和基于人权的全面的移民政策，具体处理外国移民工人及其家庭成员的权利；

(b) 采取有效措施，并制定明确的时限、指标以及监测和评价基准，以执行国家移民战略，为执行工作提供充足的人力、技术和财政资源，并在下一次定期报告中列入相关资料，说明取得的成果和遇到的困难，并辅以统计数据。

#### 协调

21. 委员会注意到缔约国解释说，社会事务和劳工部主管就业部门和相关问题。然而，委员会感到关切的是，缔约国未提供资料说明哪一部委或政府机构负责协调《公约》的执行以及促进缔约国境内外移民工人及其家庭成员的权利。

<sup>6</sup> 同上，第 12 段。

<sup>7</sup> 同上，第 14 段。

22. 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》保护的各項权利的所有活动，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

23. 委员会注意到，缔约国在过去两年中就移民相关问题收集了一些数据。然而，委员会感到关切的是，缔约国没有收集和分析移民相关数据的系统，使委员会能够全面评估《公约》所载权利在缔约国的落实程度和方式，特别是在国外移民工人及其就业条件、回返者(尤其是被迫回返者和/或在缔约国的国际边界被推回者)的处境、移民女工、孤身移民儿童、移民父母的留守子女、过境移民和缔约国境内外国移民工人等方面。

24. 委员会提及以往建议，<sup>8</sup> 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，收集关于缔约国境内移民工人及其家庭成员，特别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，以有效推动基于人权的移民政策；

(b) 在收集数据时采用顾及性别特点、对儿童问题敏感和基于人权的方法，确保移民工人及其家庭成员的隐私权、个人资料和数据得到保护，包括为此建立适当的报告防火墙和访问限制，并确保数据收集目的一旦达到即删除个人信息，以使个人数据不被用于移民管制，或者导致公共和私人服务中的歧视；

(c) 在这一系统中纳入以阿拉伯叙利亚共和国为来源国、过境国、目的地国或回返国的所有移民工人及其家庭成员的情况，并汇编数据，按性别、年龄、国籍、入境和离境原因、所从事工作种类、移民工人类别、族裔血统、移民身份和残疾状况等分列；

(d) 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；

(e) 如无法获得准确信息，例如关于非正常移民工人的准确信息，可以在下次定期报告中提供基于研究或估算得出的数据。

### 独立监测

25. 委员会赞赏地注意到，缔约国在 2022 年第三轮普遍定期审议期间承诺根据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)设立一个国家人权机构。<sup>9</sup> 然而，委员会感到遗憾的是，国家人权机构尚未设立，委员会还注意到缔约国在互动对话期间解释称：(a) 尽管为设立该机构而开展的工作几年前就已开始，但缔约国不得不重新安排国家优先事项，将打击恐怖主义、维护安全

<sup>8</sup> 同上，第 18 段。

<sup>9</sup> A/HRC/50/6，第 133.78-133.81 段，以及 A/HRC/50/6/Add.1。

与稳定、应对单方面强制性措施对生活条件的负面影响、满足公民的人道主义需求以及应对疫情的经济和社会后果作为重点；(b) 人民议会目前有三个保护人权的议会委员会；(c) 缔约国目前正在研究其他国家在国家人权机构方面的经验。

26. 委员会建议缔约国克服安全和体制方面的挑战，设立完全符合《巴黎原则》的国家人权机构，而不再进一步拖延，并在这一进程中利用联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的技术援助。

#### 有关《公约》的培训和信息传播

27. 委员会注意到，缔约国提供资料介绍了针对利益攸关方开展的关于《公约》所规定权利的培训和宣传举措。但委员会感到关切的是：

- (a) 在这方面缺乏具体资料，因此努力可能不足；
- (b) 不说阿拉伯语的移民工人及其家庭成员可能无法获得信息，了解根据《公约》享有的权利。

28. 委员会参照第 1 号一般性意见(2011 年)，并重申以往建议，<sup>10</sup> 建议缔约国：

(a) 制定和加强关于移民工人及其家庭成员根据《公约》所享有权利的教育和培训方案，将这些方案传达给移民领域的所有官员和工作人员，特别是执法和边境主管机构、法官、检察官和相关领事官员，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) 进一步采取措施，确保移民工人能够不受歧视地以缔约国所有常用语言获得信息和指导，了解根据《公约》享有的权利，特别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规定的权利和义务；

(c) 加强与民间社会组织和媒体的合作，在缔约国全国范围宣传和推行《公约》；

(d) 按照在普遍定期审议期间作出的承诺，<sup>11</sup> 设立一个执行和后续落实本结论性意见的综合机制，保证所设立的国家人权机构以及非政府组织，特别是移民组织参与该机制的工作，同时考虑到国家报告和后续落实机制的四项关键能力，即参与、协调、协商和信息管理。

#### 民间社会的参与

29. 委员会注意到，工会总联合会、商会联合会、律师协会、学术界和非政府组织参与了缔约国报告的编写工作。然而，委员会深为关切的是，有指控称，一些倡导人权的民间社会组织据称遭到国家官员的恐吓和报复，包括在寻找失踪者或询问被拘留者下落时遭到恐吓和报复，这些组织进入拘留中心访问的机会有限。

30. 委员会提醒缔约国，人权维护者应得到特别保护，因为人权维护者的工作对于促进所有人包括移民工人及其家庭成员的人权至关重要，委员会促请缔约国确保：

<sup>10</sup> [CMW/C/SYR/CO/1](#), 第 20 段。

<sup>11</sup> [A/HRC/50/6](#), 第 133.82 段，以及 [A/HRC/50/6/Add.1](#)。



(a) 人权维护者和非政府组织享有表达、见解和结社自由，而不受恐吓或报复的权利；

(b) 迅速和独立地调查据报对人权维护者和非政府组织成员进行恐吓和报复的事件，并追究这些侵权行为责任人的责任；

(c) 鼓励非政府组织为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提供支助；

(d) 非政府组织，包括为叙利亚侨民服务的组织和学术界系统地参与执行《公约》，包括参与编写缔约国的定期报告；

(e) 非政府组织不受阻碍地进入拘留中心，使这些组织能够为被拘留的移民工人及其家庭成员有效地提供支助。

## 腐败

31. 委员会感到遗憾的是，缔约国未提供资料，说明采取了哪些措施，防止负有《公约》相关职责的官员的腐败行为，委员会还对关于移民和边境官员及警察在这方面腐败事件的报告感到关切。

32. 委员会促请缔约国：

(a) 彻底调查所有腐败事件，包括所有勾结和共谋偷运、贩运和勒索的案件，并采取适当的预防和惩罚措施，包括酌情开除公务员；

(b) 建立安全、顾及性别特点的空间或机制，以保护申诉者免遭报复；

(c) 开展提高认识运动，以鼓励声称因腐败行为而受害的移民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资料，说明采取了哪些措施，防止负有《公约》相关职责的官员的腐败行为，包括提供关于调查和处罚的统计资料。

## 2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

### 不歧视

33. 委员会注意到《宪法》第 8 条第 4 款和第 33 条第 3 款以及 2010 年第 17 号《就业法》中禁止的歧视理由。但委员会感到关切的是：

(a) 关于外国人入境、出境和在阿拉伯叙利亚共和国居留的 2014 年第 2 号法未载入任何关于不歧视的规定，《宪法》和 2010 年第 17 号法未涵盖《公约》第 1 条第 1 款和第 7 条规定的所有禁止的歧视理由；

(b) 男子可以向内政部提出请求，阻止妻子离开该国，这对移民女工在国外寻求就业的权利产生了严重影响。

34. 委员会重申以往建议，<sup>12</sup> 建议缔约国：

<sup>12</sup> CMW/C/SYR/CO/1, 第 24 段。

(a) 深化立法和政策措施，确保在缔约国领土内或受缔约国管辖的所有移民工人及其家庭成员不论身份如何，都能根据《公约》第 1 条第 1 款和第 7 条享有《公约》承认的权利，并通过一项全面的法律，禁止一切形式的歧视；

(b) 在下一期定期报告中提供资料，说明采取了哪些措施改进和落实关于不歧视的立法框架，以保护移民工人及其家庭成员的权利，而不论移民身份如何。

#### 获得有效补救的权利

35. 委员会注意到，2010 年第 17 号《就业法》规定了解决劳资纠纷的机制，并禁止一些歧视理由。然而，委员会深为关切的是，侵犯《公约》所承认的权利的行为普遍不受惩罚，移民工人包括面临剥削性工作条件的移民工人、非正常移民工人和贩运受害者可能无法就侵权行为诉诸司法，原因在于缺乏司法独立，面临任意拘留风险，或者担心因非正常入境和逗留而被拘留或驱逐出境。

36. 委员会重申以往建议，<sup>13</sup> 建议缔约国：

(a) 在法律上和实践中确保移民工人及其家庭成员不论移民身份如何，都有与缔约国国民同等的机会在法院提出申诉和获得有效补救，包括为此修订法律，以保障权力分立原则以及法官和律师的独立性，并在有犯罪和侵权行为提请缔约国注意时启动有效调查；

(b) 在法律辩护、口译服务、接受个案个审的权利、顾及性别特点的面谈、上诉权以及赔偿和/或补偿方面向受害者提供援助；

(c) 确保移民工人及其家庭成员能够诉诸司法和执法部门，而无须担心受到逮捕、拘留或驱逐。

### 3. 所有移民工人及其家庭成员的人权(第 8 至第 35 条)

#### 受到保护免遭暴力、威胁和恐吓

37. 委员会注意到，《宪法》第 53 条禁止酷刑和其他形式的虐待行为，《刑法》第 391 条和《军法》第 216 条将这些行为定为犯罪，《宪法》第 53 条、《刑事诉讼法》和其他相关法律载有一些防止强迫失踪的保障措施，强迫失踪在国家法律中被定义为绑架。但委员会深为关切的是，有报告称：

(a) 移民工人、难民和寻求庇护者在回返缔约国，包括在鼓励回返的大赦法通过之后回返时遭受酷刑，包括性暴力或强迫失踪；

(b) 国家官员非法杀人以及实施酷刑、虐待和强迫失踪行为有罪无罚的现象普遍存在。

38. 委员会促请缔约国：

(a) 大力执行《刑法》，惩治对移民工人及其家庭成员所犯罪行，确保彻底调查这些行为，并根据所犯罪行的严重程度实施相应的处罚；

(b) 采取紧急和果断的步骤，确保防止国家官员对移民犯下罪行，保护移民免遭酷刑和一切形式的虐待及强迫失踪行为；

<sup>13</sup> 同上，第 26 段。



(c) 确保识别受害者并将受害者转介至顾及性别特点和对儿童问题敏感的服务机构，包括医疗和社会心理服务机构；

(d) 采取全面的措施，向遭受严重犯罪包括强奸和其他形式性暴力的移民工人及其家庭成员提供援助、保护和康复服务，追查、找到和解救失踪的移民，在失踪者死亡的情况下挖掘和辨认遗骸，安排有尊严的送返；

(e) 批准《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》。

#### 劳动剥削和其他形式的虐待

39. 委员会赞赏地注意到，缔约国通过了 2021 年第 21 号《儿童法》以及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，其中规定保护儿童包括移民儿童免遭童工劳动，例如为此将最低工作年龄定为 15 岁。但委员会深为关切的是：

(a) 童工劳动，包括在危险和易受伤害条件下的童工劳动普遍存在，性剥削事件高发，这种状况因武装冲突而加剧，并对缔约国境内的移民儿童及邻国境内的叙利亚儿童产生了影响；

(b) 有报告称，在缔约国工作的外国移民工人没有正规合同，导致存在剥削性工作条件，特别是在安保部门。

40. 委员会根据可持续发展目标具体目标 8.7 和 16.2，建议缔约国：

(a) 增加主动和突击性劳动监察，特别是在非正规经济部门和安保部门，并起诉、处罚和制裁剥削移民工人特别是儿童，或使移民工人遭受强迫劳动、虐待(特别是在非正规经济部门和安保部门)或性剥削的个人或团体；

(b) 利用劳工组织和联合国儿童基金会的技术援助，有效执行减少童工劳动和消除最恶劣形式童工劳动的国家计划，并向遭受劳动剥削和其他形式剥削的移民工人特别是儿童提供适当的援助、保护和康复服务，包括心理社会康复服务；

(c) 汇编关于童工劳动，包括缔约国境内和国外移民儿童童工劳动严重程度的资料，以确保遵守缔约国的法律和政策框架以及缔约国根据劳工组织《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《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)承担的义务。

#### 正当程序、拘留、法庭上的平等和拘留条件

41. 委员会注意到《宪法》第 53 条和《刑事诉讼法》以及其他相关法律载有一些防止任意逮捕和拘留、强迫失踪或绑架的保障措施，还注意到人道主义机构能够对拘留中心进行访问。但委员会深为关切的是：

(a) 有报告称，移民工人、难民和寻求庇护者在从国外回返，包括在鼓励回返的大赦法通过之后回返时遭到任意拘留，他们留守国内的家庭成员也遭到任意拘留；

(b) 委员会收到的资料显示，移民拘留设施内发生了死亡和暴力事件；

(c) 关于外国人入境、出境和在阿拉伯叙利亚共和国居留的 2014 年第 2 号法第八章规定，对非正常入境、逗留和出境实施刑事处罚，包括监禁、拘留和驱逐出境；

(d) 2014 年第 2 号法第 26 条规定，内政部长可酌情决定在驱逐外国人之前实施拘留，就可下令实施移民拘留的情形而言，除“安全和公共利益要求”这一模糊的标准以外，没有任何由法律确定的标准；

(e) 2014 年第 2 号法没有规定移民有权对与行政拘留有关的决定提出上诉；

(f) 2014 年第 2 号法没有禁止对儿童和其他弱势移民群体实施移民拘留；

(g) 有报告称，监狱、拘留中心和拘禁营的拘留条件恶劣，可能构成残忍、不人道或有辱人格的待遇。

42. 委员会根据第 5 号一般性意见(2021 年)，以及关于具国际移民背景儿童的人权问题的委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)以及委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，建议缔约国：

(a) 释放所有被任意拘留的移民，有效调查和起诉所有涉及任意拘留、暴力和其他侵犯人权行为以及被拘留移民死亡的案件，并有系统地对所有与移民打交道的国家官员进行关于人权、性别平等、儿童的最大利益和不歧视的强制性培训，以防止此类侵权行为；

(b) 将非正常移民非刑罪化，采取措施逐步取消并最终终止移民拘留，并在法律上颁布不予拘留的推定，从而倾向给予自由；

(c) 对于孤身、与父母离散或与家人在一起的儿童，移民工人及其家庭成员以及寻求庇护者、难民和无国籍人中的其他弱势群体，立即停止实施移民拘留；

(d) 确保：

(一) 在所有其他情况下，拘留移民是迫不得已采取的例外措施，出于正当目的并为法律所允许，而且是必要和相称的，适用时间应尽可能短；

(二) 在每一起案件中具体说明拘留的理由，同时说明无法采取替代措施的具体原因；

(三) 由独立和公正的司法机关在 24 小时内对拘留措施进行审查；

(四) 根据缔约国的人权义务，在实施拘留措施之前考虑并利用拘留替代措施。委员会确认，拘留替代措施是指在法律、政策或实践中，所有基于社区的照料措施或非拘禁住宿解决办法，与拘留相比限制较少，必须结合合法拘留决定程序加以考虑，以确保拘留在所有情况下都是必要和相称的，目的是尊重人权，避免任意拘留移民、寻求庇护者、难民和无国籍人士；

(e) 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回返的情况，在实施拘留的情况下，确保以移民工人及其家庭成员理解的语言向他们告知权利和拘留程序，并使他们有机会获得法律援助、有效的补救措施，能够诉诸司法和领事服务；

(f) 在行政和司法程序中，包括对于与移民身份无关的指控，确保移民在与缔约国国民平等的基础上，在法院和法庭面前享有正当程序保障和公正审判权；

(g) 在拘留无法避免的特殊情况下，确保所有移民拘留设施都是为此目的正式指定的，保障适当和体面的条件，包括性健康和生殖健康服务等顾及性别特点的保健服务，心理护理，水，环境卫生和个人卫生设施，食物，充足的空间和通风，休闲和娱乐活动以及进入室外区域的机会；

(h) 确保将被拘留的妇女与男子分开关押，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，并确保为怀孕和哺乳妇女制定专门的规定；

(i) 加强定期监测移民拘留中心条件的机制，准许人权监测员，包括人道主义机构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。

### 驱逐

43. 委员会注意到缔约国解释称，可以就行政命令包括驱逐决定向行政法院提出上诉。但委员会感到关切的是：

(a) 2014 年第 2 号法第 26 条规定，内政部长可酌情决定是否驱逐外国人并酌情管控驱逐程序，包括上诉权，就在何种情况下可下令驱逐而言，除“安全和公共利益要求”这一模糊的标准以外，没有任何由法律确定的标准；

(b) 没有提供资料说明行政上诉是否具有自动中止效力，面临驱逐程序的移民工人可在多大程度上行使这一权利，以及哪些政策旨在提供有别于驱逐或遣返的替代办法。

44. 委员会依照《国际边界人权问题建议原则和准则》，建议缔约国：

(a) 采取必要的立法步骤，规定就驱逐令向法院提出的上诉具有法定和自动的中止效力，确保正当程序和程序上的保障，并确保面临驱逐程序的移民工人及其家庭成员在等待主管机关审议案件期间可根据《公约》第 22 条第 4 款行使权利，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遵守不推回原则，并与原籍国或接收国进行有效协调；

(c) 制定旨在提供驱逐或遣返替代政策和机制，包括庇护和国际保护程序，基于人道主义理由的居留许可，以及符合《公约》第 69 条、由法律规范的身份正常化普通机制，并适用于所有移民，不论移民身份如何。

### 薪酬、工作条件和迁徙自由

45. 委员会赞赏地注意到，通过了 2013 年第 65 号法令，其中规定了一个法律框架，包括关于雇用移民家政工人的法律框架。雇用移民家政工人以往仅由雇主与移民家政工人之间的合同加以规范，据报告导致了剥削性乃至类似奴役的生活和工作条件。但委员会感到关切的是：

(a) 缺乏资料，说明规范家政工作的立法措施所产生的实际影响；

(b) 妇女无法享有与男子相同的在缔约国境内自由迁徙和选择居住地的权利，这对移民家政工人(大多数为妇女)享有《公约》规定的权利产生了严重影响；

(c) 缔约国尚未批准劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)。

46. 委员会参照关于移民家政工人的第 1 号一般性意见(2011 年), 建议缔约国:

(a) 确保规范家政工作的立法在实践中得到有效执行, 使移民家政工人在最低工资、工作时间、休息日、结社自由和其他工作条件方面享有与本国工人同等的保护, 特别是:

- (一) 保护移民家政工人的迁徙自由权、居住自由权以及保留旅行及身份证件的权利;
  - (二) 确保在自由订立、公平并经移民家政工人完全同意的合同中, 以移民家政工人理解的语言明文规定就业条件, 并说明具体职责、工作时数、薪酬、休息天数及其他工作条件;
  - (三) 确保移民家政工人能够诉诸司法, 加强劳动监察服务, 以有效监测家政工作的条件, 并接受、调查和处理这方面据指称侵权行为的投诉;
- (b) 批准劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号);
- (c) 在下一定期报告中提供相关资料, 并辅以统计数据和分析。

#### 社会保障

47. 委员会注意到, 收到的资料表明, 所有移民工人都有权享受社会保障。然而, 委员会感到遗憾的是, 缔约国未就某些方面说明这项权利的实际落实情况, 例如非正常移民工人必须满足哪些法律要求才能在与国民平等的基础上获得社会保障, 委员会还感到遗憾的是, 缔约国仅缔结了几项双边和多边社会保障协定。

48. 委员会建议缔约国:

(a) 确保所有移民工人及其家庭成员不论身份如何, 都能加入社会保障和退休金计划, 并告知他们在这方面的权利;

(b) 与所有目的地国签订顾及性别特点和非歧视性的双边和多边社会保障协定, 以确保对移民工人的社会保护。

#### 出生登记和国籍

49. 委员会注意到缔约国为便利与公民身份有关的程序所作的努力, 包括在 2021 年修正了《公民身份法》并取消了逾期登记费, 以使以前未登记的叙利亚国民(maktoumeen)或以非正常方式出国的叙利亚人在回返缔约国时的公民身份正常化。但委员会感到关切的是:

(a) 由于缺乏领事服务, 在国外的叙利亚人, 包括叙利亚移民工人及其家庭成员可能无法为在国外出生的子女取得必要的出生证;

(b) 母亲, 包括移民工人及其家庭成员无法将国籍传给在缔约国出生的子女, 委员会同时注意到, 缔约国解释说目前正在研究进行改革;

(c) 缔约国未加入《关于无国籍人地位的公约》或《减少无国籍状态公约》。

50. 委员会依照关于具国际移民背景儿童的人权问题的委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)以及委员会第 4 号和儿童权利委员会第

23 号联合一般性意见(2017 年), 并根据可持续发展目标具体目标 16.9, 建议缔约国:

- (a) 确保, 同时也是为了降低儿童成为无国籍人的风险:
  - (一) 所有国外叙利亚移民工人的子女和在缔约国境内出生的儿童, 特别是非正常移民和寻求庇护者所生的子女出生即予以登记, 并获得个人身份证件;
  - (二) 按照在互动对话和普遍定期审议期间的承诺,<sup>14</sup> 为在获取民事证件方面面临困难的人, 包括移民工人及其家庭成员系统地提供替代性和简化的身份认定程序;
  - (三) 提高移民者对出生登记和其他形式民事登记的重要性的认识, 而不论其移民身份如何;
- (b) 修正有关国籍的歧视性立法, 确保移民女工和移民工人家庭成员中的妇女能够在与男子平等的基础上依法取得国籍, 将国籍传给子女以及保留和改变国籍;
- (c) 制定有效的无国籍状态认定程序, 纳入具体的程序考虑因素和保障措施, 因为国籍对所有人都至关重要, 并在下次定期报告中提供资料, 包括统计数据, 说明无国籍现象的严重程度;
- (d) 批准或加入《关于无国籍人地位的公约》和《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 至第 56 条)

##### 工作许可证和居留证

51. 委员会注意到, 缔约国在 2020 年和 2021 年为移民工人发放和延长了约 2,350 份工作许可证, 委员会还注意到, 在联合国难民事务高级专员公署驻缔约国代表处登记的移民和难民取得居留和工作许可证后可获准工作。但委员会感到关切的是:

- (a) 未支付工作许可证发放或更新费用的移民工人可能会被驱逐出境;
- (b) 2004 年第 50 号《农业法》第 12 条仅免除了来自阿拉伯国家的移民工人在农业部门工作之前取得居留证的义务, 委员会同时注意到缔约国在互动对话期间解释称, 缔约国的法律规定所有移民工人享有同样的权利。

52. 委员会建议缔约国审查和改进工作许可证制度, 以防止虐待性的工作条件和劳工剥削, 包括为此:

- (a) 废除因移民工人未支付工作许可证的费用而实施惩罚和将其驱逐出境的规定;
- (b) 采取必要措施, 确保所有移民工人不受歧视地享有《公约》规定的权利。

<sup>14</sup> [A/HRC/50/6](#), 第 133.275 段; 以及 [A/HRC/50/6/Add.1](#)。

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)

危机国家的移民

53. 委员会深为关切的是，有指控称，无差别甚至蓄意炮击平民和民用目标包括医疗设施，非法杀戮，酷刑和虐待行为，强迫失踪或绑架，以及任意逮捕医务人员并导致死亡，这些情况造成大量医务人员移民，可能构成国际法上的犯罪。

54. 委员会促请缔约国：

(a) 遵循区分、相称性、必要性和人道主义原则，停止对平民包括移民工人及其家庭成员，或平民工作的民用目标进行无差别和蓄意的军事攻击；

(b) 保护移民特别是移民儿童免遭严重和系统性违反国际人权法的行为；

(c) 根据《保护发生冲突或自然灾害的国家中移民的准则》，加强移民转移到安全地带的的能力，在需要时重新安置和撤离移民，不加歧视地向移民提供人道主义援助，并调动移民和移民组织参与重建工作。

与过境国和目的地国的国际合作

55. 委员会注意到，缔约国缔结了一些关于移民工人的双边合作协定，并在互动对话期间表示，将努力缔结更多协定。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国尚未与有大量叙利亚人生活或过境的所有国家签署双边或多边协定。

56. 委员会重申以往建议，<sup>15</sup> 建议缔约国：

(a) 继续缔结关于移民工人及其家庭成员自由迁徙的双边和多边协定，特别是与有大量叙利亚人过境和作为目的地国的国家缔结这种协定，以更好地保护叙利亚人的权利，便利提供适当的领事和其他服务，从而确保叙利亚移民工人及其家庭成员享有良好、公平和人道的条件；

(b) 在执行任何双边或多边协定时保障移民，包括移民工人及其家庭成员的生命权和人身完整，同时考虑到缔约国目前的状况，确保此类双边和多边协定完全符合《公约》和委员会的一般性意见；

(c) 与人权高专办接触，寻求执行上述协定和谈判今后的协定所需要的技术援助，以确保这些协定符合《公约》。

招聘机构

57. 委员会注意到，缔约国提供资料说明了自 2010 年第 17 号《就业法》及其实施细则和条例通过以来，针对在缔约国经营的私营职业介绍所的监管框架和许可证制度。然而，委员会感到关切的是，据报告，招聘机构为安排国外就业收取高额中介服务费，这对叙利亚移民工人在外国寻求就业构成了障碍，而且主管监察机构仅在收到关于侵犯移民工人权利的投诉时才进行干预。

58. 委员会参照第 1 号一般性意见(2011 年)并依照《工商企业与人权指导原则》，建议缔约国：

<sup>15</sup> CMW/C/SYR/CO/1, 第 38 段。



- (a) 加强针对私营招聘机构的监管制度，并强化现行的招聘机构许可证制度，以确保根据《公约》保护移民工人的权利；
- (b) 加强招聘监测和检查，以防止私营招聘机构收取过高的服务费和为侵犯人权的境外招聘方充当中介；
- (c) 确保私营招聘机构向寻求在国外就业的人员提供完整信息，并保障他们切实享受所有商定的就业福利，特别是薪金；
- (d) 调查和惩处招聘方的非法做法，以防止剥削性做法；
- (e) 通过一项招聘机构政策，维护有意在国外工作的人的利益。

### 归国和重新融入

59. 委员会注意到，缔约国在互动对话期间概述了为促进国民从国外自愿和有尊严地回返以及提高国内生活水平所作的努力，包括通过推行旨在赋予农村社区特别是移民妇女权能的方案，缔约国还表示，准备激活在这一领域与原籍国和目的地国签订的双边协定。然而，委员会深为关切的是，有报告称叙利亚难民被迫回返缔约国，并在缔约国的国际边界上遭到“推回”。

60. 委员会根据《国际边界人权问题建议原则和准则》，促请缔约国：

- (a) 采取必要措施，防止叙利亚难民和移民工人被迫回返缔约国，确保回返始终在自愿的基础上进行，符合包括《公约》在内的国际法，特别是符合正当程序保障，尊重不推回原则和保护免遭任意和集体驱逐；
- (b) 确保与其他国家缔结和共同执行的双边合作和重新接纳协定维护《公约》所载的权利和保障，使此类协定促进自愿回返，并禁止强制难民和移民工人回返原籍国；
- (c) 继续在针对回返者，包括被迫回返或被推回的回返者的公共政策和方案中，纳入便利回返和可持续重新融入的适当社会、经济、法律和其他条件，包括为收回不动产提供便利；
- (d) 确保为移民工人及其家庭成员和难民，特别是贩运受害者的回返和重新融入提供顾及性别特点的支助，以满足遭受暴力包括虐待或性剥削者的具体身心健康需要。

### 贩运人口和偷运移民

61. 委员会注意到，缔约国通过了关于防止贩运人口的 2010 年第 3 号法、旨在打击阿拉伯叙利亚共和国境内偷运人口的 2021 年第 14 号法、目的包括保护移民儿童免遭人口贩运的 2021 年第 21 号《儿童法》，以及一项打击人口贩运国家计划，设立了反贩运人口司和全国打击贩运人口委员会，缔约国还于 2021 年参与了“解放行动(Operation Liberta)””，以打击偷运移民以及贩运人口和弱势移民。委员会还注意到，缔约国在互动对话期间概述了为应对非正常移民特别是偷运移民而采取的措施。然而，委员会深为关切的是，如缔约国在互动对话期间确认的那样，贩运和偷运移民尤其是妇女儿童，包括为性剥削目的贩运和偷运的案件有所增加。

62. 委员会建议缔约国按照《人权与贩运人口问题原则和准则》，加强努力打击贩运人口、偷运移民和偷运者的虐待行为，特别是：

(a) 加强措施，包括通过加强与其他国家的合作，查明、防止和遏制移民工人的非正常流动，并确保旨在应对非正常移民和偷运移民的措施不会对移民工人及其家庭成员的人权产生不利影响；

(b) 加大宣传力度，以促进防止贩运移民工人及其家庭成员特别是移民妇女和儿童，并加强努力，全面执行打击贩运人口的国家计划；

(c) 分配充足的人力、技术和财政资源，用于有效执行各项旨在防止和根除贩运人口和偷运移民的法律和战略，并建立国家转介机制，以识别贩运受害者和遭受偷运者虐待的人并向他们提供保护和援助；

(d) 对所有贩运人口行为、偷运移民行为和偷运者的虐待行为进行迅速、有效和公正的调查，并起诉和惩处此类行为的实施者及其共犯，包括公职人员。

## 6. 传播和后续落实

### 传播

63. 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、立法机构、司法机构和相关地方当局)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

64. 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。它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

65. 委员会请缔约国在两年内(即 2024 年 10 月 1 日前)提供书面资料，说明上文第 18 段(批准相关文书)、第 26 段(独立监测)、第 42 段(正当程序、拘留、法庭上的平等和拘留条件)和第 46 段(薪酬、工作条件和迁徙自由)所载各项建议的落实情况。

### 下次定期报告

66. 缔约国应于 2027 年 10 月 1 日前提交第四次定期报告。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对第四次定期报告采用传统报告程序。委员会提请缔约国注意其条约专要文件协调准则。<sup>16</sup>

<sup>16</sup> [HRI/GEN/2/Rev.6](#).