



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
17 January 2025
Chinese
Original: English

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

关于塞舌尔第二次定期报告的结论性意见*

1. 委员会分别在 2024 年 12 月 5 日和 6 日举行的第 578 次和第 579 次会议¹ 上审议了塞舌尔的第二次定期报告。² 委员会在 2024 年 12 月 13 日举行的第 590 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根据报告前问题清单编写的第二次定期报告³、对初次报告结论性意见的后续报告⁴，以及由就业和社会事务部部长率领并由该部、内政部(移民司)及总统办公室(法律事务司和人口贩运问题秘书处)代表组成的多部门代表团提供的补充资料。

3. 委员会赞赏与代表团举行的公开、坦诚和建设性对话、缔约国代表提供的全面资料以及对与委员会互动采取的建设性和积极态度，从而得以作出以下分析和结论。委员会特别欢迎代表团的性别组成，其中大多数是妇女。委员会还赞扬代表团成员考虑到移民对本国发展所做贡献的重要价值。

4. 委员会意识到，由于塞舌尔的地理位置及其政治和经济进步，该国成为移民流动的枢纽和门户，特别吸引了来自非洲和亚洲的移民。此外，委员会意识到，作为一个小岛屿发展中国家，塞舌尔面临着适应和减缓气候变化的额外挑战，包括移民方面的挑战。

B. 积极方面

5. 委员会赞扬缔约国批准以下国际文书：

* 委员会第三十九届会议(2024 年 12 月 2 日至 13 日)通过。

¹ 见 [CMW/C/SR.578](#) 和 [CMW/C/SR.579](#)。

² [CMW/C/SYC/2](#)。

³ [CMW/C/SYC/QPR/2](#)。

⁴ [CMW/C/SYC/CO/1/Add.1](#)。



(a) 2017 年 1 月 18 日批准了《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，包括批准所有九项核心人权条约；

(b) 2024 年 1 月 22 日批准了国际劳工组织(劳工组织)《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)，将于 2025 年 1 月 22 日对塞舌尔生效。

6. 委员会欢迎缔约国采取以下立法措施：

(a) 2018 年通过了《塞舌尔人权委员会法》，设立了塞舌尔人权委员会；

(b) 2018 年通过了《塞舌尔就业法》修正案，其中包括将产假延长至 26 周，将陪产假延长至 20 天；还通过了《就业(国家最低工资)(修正案)条例》(2018 年)；《就业(国家最低工资)(修正案)条例》(2019 年)；《就业(家政工人就业条件)条例》(2019 年)；《就业(冠状病毒特别假)(临时措施)条例》(2020 年)；

(c) 2016 年废除了《刑法》第 151 条(a)和(c)款；

(d) 颁布了《家庭暴力法》(2020 年)，禁止家庭暴力行为，并为受害者提供保护。

7. 委员会还欢迎以下体制和政策措施：

(a) 通过了《2019-2023 年国家性别平等行动计划》；

(b) 通过了《2018 年性健康和生殖健康政策》；

(c) 通过了《国家劳工移民行动计划》(2020-2024 年)和《国家劳工移民政策》(2019 年)；

(d) 人口贩运问题秘书处和新成立的人口贩运问题技术工作队所开展的工作，以及通过依《禁止人口贩运法》(2014 年)设立的专项基金向人口贩运受害者提供的更多服务和资源；

(e) 实施《体面工作国家方案》(2019-2023 年)，该方案优先考虑：(一) 创造体面的生产性就业机会；(二) 加强社会对话和三方机构；(三) 有效执行国际劳工标准。

8. 委员会称赞塞舌尔发挥领导作用，于 2019 年主办了印度洋委员会各国移民对话，这是一项旨在改善印度洋地区移民治理的区域倡议，于 2020 年 3 月获得批准，塞舌尔主持了这一进程。

C. 关注的主要问题和建议

1. 一般执行措施(第 73 和第 84 条)

当前情况

9. 委员会认为，虽然塞舌尔的 17,000 名移民貌似不多，但按人口比例计算，这一数字占总人口的 19%，这一事实表明实际上这是一个相当大的数字。委员会承认缔约国努力加强保护移民工人的立法框架。然而，委员会认为，可以加强对移民工作条件的监察，特别是为确保包括妇女在内的移民工人不受劳动剥削，据报，此类劳动剥削主要发生在建筑、旅游和商业捕捞部门以及塞舌尔国际贸易区。

立法和适用

10. 委员会注意到,《公约》经国民议会批准后可在塞舌尔适用,但没有采取全面措施宣传《公约》。此外,国内法院也没有援引《公约》的规定。

11. 同样,虽然缔约国 2017 年推出了《国家职业安全与卫生政策》,2019 年通过了《国家劳工移民政策》,但尚未批准劳工组织关于卫生与安全、最低工资和劳工移民等问题的若干公约。虽然塞舌尔颁布了有关最低工资的条例,但缔约国尚未批准或加入劳工组织《1970 年确定最低工资公约》(第 131 号)。

12. 此外,塞舌尔尚未批准《2022-2025 年打击人口贩运国家行动计划》,也没有通过《移民法令》修正案,以禁止雇主扣留外国工人护照的行为。在落实《国家劳工移民政策》方面仍然存在挑战,包括在评估劳动力市场需求、保护移民工人的权利以及协调公共和私营部门的努力方面存在困难。

13. 委员会建议塞舌尔:

(a) 加快通过《2022-2025 年打击人口贩运国家行动计划》,并随后着手制定新的行动计划;

(b) 采取必要步骤,确保充分宣传《公约》,包括为法律从业人员和司法机关开展培训方案,使其了解如何能够且应当在国内法和判决中适用《公约》;

(c) 制定一项单独的国内法落实《公约》,包括确保仅在特殊情况下使用剥夺自由的做法;

(d) 监测《劳工移民政策》的影响,特别是该政策在解决基于男女移民工人的种族、肤色或民族血统的歧视态度和刻板印象方面的影响,并在这方面促进机会和待遇平等。

声明和保留,包括根据第 76 至第 77 条作出声明和保留

14. 代表团 2015 年曾就与委员会的建设性对话表示,塞舌尔政府正在考虑根据《公约》第 76 和第 77 条作出声明,承认委员会有权接收和审议缔约国和个人提交的来文,⁵但代表团告知委员会,缔约国目前的立场是,由于正在进行立法改革,不会积极考虑此类声明。

15. 委员会建议缔约国继续讨论根据《公约》第 76 和第 77 条作出声明的问题,特别是以期在立法环境有利时重新审视以前的积极立场。

批准相关文书

16. 委员会满意地注意到,缔约国批准了主要人权条约和劳工组织基本公约,包括最近批准了劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号),该公约于 2024 年 1 月 22 日批准,并将于 2025 年 1 月 22 日生效。然而,委员会注意到,缔约国尚未批准劳工组织下列文书:

(a) 《1949 年移民就业公约(修订本)》(第 97 号);

(b) 《1988 年建筑业安全和卫生公约》(第 167 号);

⁵ CMW/C/SYC/CO/1, 第 10 段。

- (c) 《〈1930年强迫劳动公约〉(第29号)2014年议定书》；
- (d) 《2005年职业安全和卫生公约》(第187号)；
- (e) 《2019年暴力和骚扰公约》(第190号)；
- (f) 《1997年私营职业介绍所公约》(第181号)；
- (g) 《1970年确定最低工资公约》(第131号)；
- (h) 《1996年海员工时和船舶配员公约》(第180号)；
- (i) 《1975年移民工人(补充规定)公约》(第143号)；
- (j) 《1919年(工业)未成年人夜间工作公约》(第6号)。

17. 委员会建议缔约国尽快批准或加入上述文书。

独立监测

18. 委员会赞扬缔约国设立塞舌尔人权委员会，特别赞许该委员会的任务授权，其范围涵盖监督包括《公约》在内的所有人权条约的执行情况。然而，委员会感到关切的是，没有按照国际标准，如《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)对该委员会进行认证，不过委员会感到鼓舞的是，缔约国表示正在推进认证计划。委员会认为，缔约国必须对监察员办公室和塞舌尔人权委员会的任务授权加以协调统一。委员会还对拘留场所和塞舌尔国际贸易区的监测工作表示关切。

19. 委员会认识到，缔约国在为塞舌尔人权委员会分配资源方面面临限制，该委员会监测股目前只有一名工作人员负责监测包括本《公约》在内的所有九项联合国核心人权条约的落实和遵守情况。该委员会教育和培训股目前也只有一名工作人员负责制定、开展和管理公众宣传和教育方案。没有就移民工人及其家庭成员的权利或具体就《公约》开展培训方案。

20. 委员会建议缔约国：

(a) 加强塞舌尔人权委员会并为其提供充足的资金和人力，使其能够有效履行任务，并尽快争取获得国家人权机构全球联盟的认证，使其符合国际标准，实现完全独立；必须对该委员会与监察员办公室的任务授权加以协调统一；

(b) 允许塞舌尔人权委员会畅通无阻地进入拘留场所，包括进入不符合入境资格者拘留设施和塞舌尔国际贸易区，以便委员会可以在没有恐惧或偏袒的情况下履行职能。

数据收集

21. 委员会满意地注意到塞舌尔为建设有关机构收集移民数据的能力而采取的步骤。然而，委员会注意到，塞舌尔在收集和利用移民有关数据方面面临若干挑战。目前，用于评估劳动力市场需求或移民趋势的数据有限，因此很难将移民劳工与移民劳工能够最有效解决劳动力短缺问题的领域挂钩。

22. 此外，委员会肯定缔约国努力通过塞舌尔全国人口普查和移民数据评估(2023年)等方式收集全面的移民数据，包括关于身份不正常的移民工人的量化统计数据。然而，目前只有估计数字。

23. 委员会建议塞舌尔统计局收集关于劳动力市场趋势和移民的全面数据，这些数据应涵盖《公约》的所有方面。委员会特别建议缔约国收集非正常移民工人有关数据，按性别、年龄、残疾和国籍分列，并进一步按性别、年龄和国籍分列残疾人数据。

2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

不歧视

24. 委员会感到关切的是，移民可能无法充分获得工作场所的福利，包括社会保护，尽管缔约国表示，它正在考虑这方面的问题，提出了一项关于移民社会保护的提案以及另一项关于移民养老金的提案。

25. 委员会了解到，尽管最近就查戈斯群岛的地位达成了一项协议，查戈斯群岛被宣布为毛里求斯主权领土的一部分，但该协定不承认居住在塞舌尔的查戈斯岛民为毛里求斯国民，并注意到塞舌尔正在帮助居住在塞舌尔且希望获得毛里求斯国籍的查戈斯岛民取得毛里求斯国籍，使其身份合法化。然而，委员会感到关切的是，在获得毛里求斯国籍之前，缔约国境内的查戈斯岛民处于无国籍状态。

26. 委员会建议缔约国确保移民工人及其家人能够充分享有与塞舌尔国民所享福利相称的工作场所福利，包括社会保障。

27. 委员会还回顾禁止酷刑委员会先前的建议，⁶ 建议缔约国加快推动生活在缔约国境内的查戈斯岛民取得毛里求斯国籍，并切实解决他们的无国籍处境。

3. 所有移民工人及其家庭成员的人权(第 8 至第 35 条)

驱逐出境(第 22 条)

28. 委员会了解到，目前缔约国几乎没有办法对驱逐程序中缺乏正当程序的情况予以处罚。委员会感到关切的是，没有针对违反移民程序的雇主的有效强制执行措施，特别关切追踪累犯所需的时间，部分原因是人力资源短缺，以及移民部门和就业部门之间没有可以共享记录的集中式数据库。因此，尽管雇主未支付费用或有证据表明其前移民工人雇员遭到无理解雇，但他们往往仍能获得工作许可。

29. 委员会注意到缺乏有效的强制执行措施，建议缔约国制定保障机制，确保：在与移民有关的程序(包括驱逐程序)中，向移民工人及其家庭成员，特别是身份不正常的移民工人及其家庭成员提供正当程序；只能根据主管当局在遵循依法制定的程序且符合《公约》的情况下作出的决定，方可将其驱逐出缔约国领土；可对这方面的决定上诉复审；补救措施具有中止效力，包括但不限于在根据 1981 年《移民法令》提起的诉讼中；此类诉讼在法院进行。

正当程序、拘留和法律面前人人平等(第 16、第 17 和第 18 段)

30. 委员会感到关切的是，据报，有些人在入境时表示有意寻求庇护，但仍被遣返，有时是立即遣返或在不到 48 小时内遣返，其中包括根据原籍国初步判断可能符合庇护条件的人。缔约国向委员会通报了 2024 年发生的 6 起此类案件，并指出，一大障碍是《关于难民地位的公约》(1951 年)及其 1967 年《关于难民地

⁶ CAT/C/SYC/CO/1, 第 30 段。

位的议定书》未转化为国内法。然而，委员会仍感关切的是，缔约国未履行对寻求国际保护者的义务。

31. 委员会建议缔约国：

(a) 确保在调查、逮捕、拘留或驱逐移民(包括移民工人及其家庭成员)以及潜在的寻求庇护者时，包括在驱逐之后，有适当的程序保障，包括可以获得律师和口译员的协助；不推回和禁止任意和集体驱逐的原则应是此类程序和相关决定的核心；

(b) 保证及时登记移民工人及其家庭成员的庇护申请，而不论其移民身份如何，并对这些申请进行妥善评估，同时维护上诉权；

(c) 建立授予庇护或难民地位并为难民提供保护的法律或政策框架。

劳动剥削和其他形式的虐待

32. 委员会注意到，塞舌尔国际贸易区不受《塞舌尔就业法》(2018年)管辖，因为该贸易区隶属财政部，由财政部的金融服务管理局进行劳动监察。然而，委员会感到关切的是，有诸多报告称，贸易区内未能严格遵守劳工标准、财产税和商业或移民法，且有资料称，移民工人的护照被没收，工资较低，工作时间以外行动受到限制。

33. 委员会赞赏缔约国正在对《公约》涵盖的条款，包括《就业法》(2018年)和《移民法令》(1981年)进行若干立法审查，但建议缔约国：

(a) 对塞舌尔国际贸易区内移民工人的工作条件进行定期例行监察；

(b) 加快通过尚未通过的关于禁止雇主扣留移民工人护照的法律；

(c) 确保所有其他立法改革符合《公约》。

医疗保健(第 28 条)

34. 委员会注意到，虽然受雇于国家的移民工人在获得初级医疗保健服务方面享有与国民相同的权利，但未受雇于国家的移民工人只能获得紧急医疗保健服务。非国民，即使是那些拥有永久居留证的人，也无权享受免费医疗服务，而国民则可以免费获得医疗保健。此外，对非国民购买药品收取处方费。未受雇于国家的移民工人须支付与医疗服务和产品有关的全部费用。委员会赞赏缔约国提供补充资料，称移民工人可免费获得与戒毒有关的医疗保健服务。

35. 委员会赞赏地注意到，法律规定，面向非塞舌尔国民发布招聘广告的雇主必须将医疗保险作为工作福利包的一部分。然而，委员会感到遗憾的是，对于雇主提供的保险的范围或范畴，以及雇主在工作场所事故、残疾福利或慢性病(包括艾滋病毒)治疗方面的义务，没有具体规定。

36. 委员会建议缔约国考虑向所有移民工人及其家人提供与本国国民和受雇于国家的移民相同的医疗保健福利，并将雇主提供的保险范围扩大到工作场所事故、残疾福利和慢性病(包括艾滋病毒)治疗方面的义务。

自由加入工会和参加工会会议(第 26 和第 40 条)

37. 尽管塞舌尔的《宪法》和法律规定工人(警察、军人、监狱和消防人员除外)有权加入工会并开展集体谈判,但委员会关切的是,法律没有明确赋予外国工人加入工会的权利。

38. 委员会建议缔约国采取一切适当措施,便利移民行使加入工会和作为工会成员参加集体谈判的自由。

出生登记和国籍(第 29 条)

39. 塞舌尔国民议会 2023 年 12 月批准了《公民身份(修正案)法案》,对通过入籍和登记获得公民身份(包括因个人为缔约国做出杰出贡献而获得公民身份)的条件进行了调整。尽管上述修正案获得批准,但委员会感到关切的是,修正案没有为移民工人的子女提供任何措施或强化保护。委员会还注意到,缔约国提供的资料表明,国籍仍然沿用血统主义,父母至少一方须为塞舌尔国民。

40. 委员会重申其先前的建议,⁷即缔约国应采取适当措施,确保保护移民工人子女不会沦为无国籍人,包括制定明确的无国籍状态认定程序。此外,委员会建议缔约国考虑批准或加入《关于无国籍人地位的公约》(1954 年)和《减少无国籍状态公约》(1961 年)。

教育(第 30 条)

41. 委员会注意到缔约国提供的资料称,在实践中,所有移民及其家人都能以政府资助的初等和中等义务教育的形式接受与国民类似的教育,但委员会关切的是,在法律上,根据《宪法》第 33 条,只有国民才能获得教育。

42. 委员会重申其先前的建议,⁸并建议缔约国在法律上和实践中承认所有移民工人及其家人均享有与国民平等的受教育权。

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)

税收(第 48 条)

43. 委员会感到关切的是,2018 年 6 月通过的税收条例修正案规定,与国民不同,非国民不能享受免税门槛,从而对移民工人适用比国民更高的所得税率。缔约国告知委员会,非国民也享有国民无法享受的某些福利。然而,委员会认为,不应将税收作为一种与免费住宿和免费交通等合同福利相平衡的措施。

44. 委员会建议缔约国考虑取消导致移民比国民缴纳更高税款的差异化税收政策,从而使税法符合《公约》。

工作许可证(第 49 条)

45. 委员会注意到,根据现行“有偿职业许可证”制度,为获得进入该国的许可,移民工人需由一个单一雇主担保。一旦进入塞舌尔,移民工人就不能更换雇主,由于解雇或辞职终止工作合同,便意味着终止在该国的合法移民身份。委员

⁷ CMW/C/SYC/CO/1, 第 27 段。

⁸ 同上, 第 35 段。

会感到关切的是，这可能造成移民工人对雇主的高度依赖，而这反过来又可能加剧他们遭受虐待和剥削的可能性。如雇主未能对“有偿职业许可证”进行续期，移民工人即沦为非正常身份，面临驱逐出境和划归“被禁移民”的风险。而对雇主则没有这种制裁，他们可以继续雇用移民工人，即使他们对以前的外国雇员没有遵守“有偿职业许可证”条例。

46. 委员会建议缔约国评估这一情况，以减轻移民因居留权与工作许可挂钩而面临的脆弱性。

47. 委员会注意到，塞舌尔国民多年来一直在移居海外，这已成为该国历史的一部分，现在全球各地形成了一个规模可观的侨民社区。委员会积极评价 2024 年通过的《2024-2029 年塞舌尔国家侨民政策》。

48. 委员会建议缔约国有效执行《2024-2029 年国家侨民政策》，并确保在塞舌尔国民的侨居国提供的领事服务与该政策适当保持一致。

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)

贩运人口和偷运移民(第 68 条)

49. 委员会赞赏缔约国为打击人口贩运采取的措施，包括通过 2014 年《打击人口贩运法》、成立人口贩运问题国家协调委员会并设立人口贩运受害者援助基金，但感到关切的是，在塞舌尔国际贸易区，对移民的工作条件缺乏定期和有效的监察，尽管不断有报道称贸易区内存在贩运行为。

50. 委员会特别关切的是，据报，该国近 17,000 名移民中大多数在渔业、农业和建筑业工作，这些部门存在强迫劳动现象。委员会赞扬 2017 年对第一起建筑业强迫劳动案件进行了起诉。

51. 委员会建议缔约国：

(a) 加大力度，确保在塞舌尔国际贸易区和其他监察不足的地区(如普拉兰岛和拉迪格岛)进行劳动监察，并通过《2022-2025 年打击人口贩运国家行动计划》；

(b) 加强具有监察职能的相关政府部门的能力，以查明和起诉强迫劳动的情况，同时改善对剥削行为受害者的支助机制。

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

53. 委员会建议缔约国进一步寻求国际和政府间援助，以落实本结论性意见所载各项建议及《2030 年可持续发展议程》。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

54. 委员会请缔约国在两年内(即 2027 年 1 月 1 日之前)提供书面资料,说明第 51 段所载关于贩运问题的建议、第 31 段所载关于庇护问题的建议、第 33 段所载关于塞舌尔国际贸易区的建议、第 36 段所载关于医疗保健的建议以及第 40 和第 27 段所载关于无国籍状态的建议的落实情况。

下次定期报告

55. 缔约国应于 2030 年 1 月 1 日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。⁹

⁹ [HRI/GEN/2/Rev.6](#).