



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
23 May 2017
Chinese
Original: English

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

在没有报告的情况下提出的关于尼日利亚的结论性意见^{*}

1. 委员会在缔约国没有提交报告的情况下，在 2017 年 4 月 5 日举行的第 347 次会议(CMW/C/SR.347)上审议了尼日利亚执行《公约》的情况。委员会根据从其他联合国机构和机制等来源获得的资料，在 2017 年 4 月 13 日举行的第 359 次会议上通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 尼日利亚于 2009 年 7 月 27 日加入了《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。根据《公约》第 73 条第 1 款，缔约国有义务在 2010 年 11 月 1 日前提交初次报告。委员会在 2015 年 9 月举行的第二十三届会议上，根据其议事规则第 31 条之二(A/67/48, 第 26 段)，通过了缔约国提交初次报告前的问题清单(CMW/C/NGA/QPR/1)，该清单已于 2015 年 9 月 29 日转交缔约国。

3. 委员会感到遗憾的是，尽管委员会多次提出请求，但缔约国没有提交对问题清单的答复，该答复本可构成缔约国根据《公约》第 73 条提交的报告。委员会还感到遗憾的是，缔约国尚未按照《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/GEN.2/Rev.61)提交关于本国的事实资料。委员会认为，缔约国没有遵守《公约》规定的报告义务，构成违反第 73 条的行为。委员会还感到遗憾的是，缔约国没有派出代表团，使委员会无法与该国开展建设性对话。委员会想提醒缔约国，不遵守报告义务会严重妨碍为监测《公约》执行情况而设立的机制的有效运作。

4. 委员会在 2016 年 9 月 22 日和 12 月 16 日通过普通照会发出提醒函以及在若干次非正式提醒后，于 2017 年 3 月 21 日通过普通照会向缔约国告知了委员会议事规则第 31 条之二所规定委员会在缔约国不提交问题清单答复情况下的处理程序，以及在缔约国不派出代表团的情况下审查缔约国执行《公约》情况的程序。

^{*} 委员会第二十六届会议(2017 年 4 月 3 日至 13 日)通过。



因此，委员会根据所掌握的资料，开始在没有缔约国报告和没有缔约国代表团在场的情况下审查缔约国执行《公约》的情况。

5. 委员会认识到，尼日利亚既是移徙工人的来源国，也是目的地国和过境国。
6. 委员会注意到，大部分聘用尼日利亚移徙工人的国家尚未加入《公约》，这可能会对移徙工人享有《公约》规定的权利构成障碍。

B. 积极方面

7. 委员会赞赏地注意到缔约国批准或加入了以下文书：
 - (a) 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，2012 年 9 月；
 - (b) 《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》，2010 年 9 月；
 - (c) 《残疾人权利公约任择议定书》，2010 年 9 月；
 - (d) 《减少无国籍状态公约》，2011 年 9 月；
 - (e) 《关于无国籍人地位的公约》，2011 年 9 月。
8. 委员会欢迎缔约国自加入《公约》后通过以下立法措施：
 - (a) 《贩运人口(禁止)、执法和管理法》2015 年修正案；
 - (b) 2015 年《移民法》。
9. 委员会欢迎缔约国采取以下体制和政策措施：
 - (a) 于 2015 年 5 月通过了《国家移徙政策》及其执行计划；
 - (b) 于 2014 年 10 月通过了《国家劳工移徙政策》及其行动计划。

C. 妨碍执行《公约》的因素和困难

10. 委员会承认，由于博科哈拉姆袭击社区所产生的暴力问题，缔约国面临多种困难，可能会妨碍该国实现《公约》所规定的移徙工人及其家庭成员的权利。委员会感到遗憾的是，没有资料说明恶劣的安全状况如何影响了缔约国境内的移徙工人以及尼日利亚移徙工人的跨境人员流动。

D. 关注的主要问题及建议

1. 一般执行措施(第 73 和第 84 条)

立法和适用

11. 委员会注意到缔约国已在很大程度上将《公约》纳入了国内法律，但感到关切的是，缔约国需要采取进一步立法和行政措施，使国内法律和实践完全符合《公约》的规定。委员会尤为关切的是，根据 2015 年《移民法》的规定，个人仍可因为患有精神残障和身为孤身儿童等宽泛的理由而被归入“禁止入境人员”，从而被拒绝入境或遭到驱逐。委员会还感到关切的是，对于被指控违反入

境法规的人员，2015 年《移民法》延长了审前拘留期，拘留总天数达到了 90 天，而根据 1963 年《移民法》的规定，对面临类似指控的人员的拘留期最长不得超过两个月。

12. 委员会建议缔约国修正 2015 年《移民法》，并确保该国法律完全符合《公约》规定。委员会还建议缔约国确保移民管理措施尊重国际人权、难民和人道主义法所保障的包括儿童在内的移民者的权利，包括不驱回原则。

第 76 至第 77 条

13. 委员会建议缔约国考虑作出《公约》第 76 和第 77 条所规定的声明，承认委员会有权受理和审议缔约国和个人提交的关于侵犯《公约》权利的行为的来文。

批准相关文书

14. 委员会建议缔约国考虑批准或加入《公民权利和政治权利国际公约第一项任择议定书》、《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》、《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》及以下国际劳工组织(劳工组织)公约：1975 年《移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)和 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)。

全面政策和战略

15. 委员会感到关切的是，没有资料说明缔约国采取了哪些具体措施来执行 2015 年《国家移民政策》及其执行计划和 2014 年《国家劳工移民政策》及其行动计划。

16. 委员会建议缔约国参照《公约》规定执行和监测上述执行计划和行动计划，并为这些计划调拨适足的资源。委员会请缔约国在第一和第二次合并定期报告中提供有统计数据支持的详细资料，说明在法律上和实践中采取了哪些具体措施来落实《公约》所规定的移民工人的权利，特别注重移民女工的权利。

协调

17. 委员会注意到，联邦劳工和生产力部负责协调《公约》的执行工作。但委员会感到关切的是，没有资料说明该协调工作是否有效，也没有资料说明向负责处理移民相关问题的政府机构划拨人力和财政资源以及分配能力建设方案的情况。

18. 委员会建议缔约国向联邦劳工和生产力部提供必要的人力、技术和财政资源以及授权，以便有效协调所有各级的全面移民政策，并评估这种政策和方案对移民工人及其家庭成员的权利的影响。

数据收集

19. 委员会注意到《国家劳工移民政策》及其执行计划中包含了关于收集和传播移民数据的规定，但感到关切的是，缔约国普遍缺少关于《公约》所有方面的分类统计资料。

20. 委员会建议缔约国建立一个集中和全面的数据库，涵盖《公约》的所有方面，并收集关于缔约国境内移徙工人身份的数据。委员会鼓励缔约国按照可持续发展目标具体目标 17.18，按性别、年龄、国籍、出入缔约国的原因和所从事工作的类型分类汇总资料和统计数据，以便给相关政策及《公约》的适用工作提供切实参考。如果无法获得准确资料，例如无法获得非正规移徙工人的准确资料，则委员会请缔约国提供基于研究或估计的数据。

独立监测

21. 缔约国的国家人权委员会是“A”类机构，对此委员会表示欢迎，但委员会与国家人权机构全球联盟同样关切的是，国家人权委员会的委员甄选程序和预算削减都限制了其效力。委员会还感到关切的是，没有资料说明国家人权委员会在移徙工人权利方面的任务授权。

22. 委员会建议缔约国处理国家人权机构全球联盟提出的关切，并请缔约国在第一和第二合并定期报告中提供详细资料，说明国家人权委员会在移徙工人权利方面的任务授权。

关于《公约》的培训和信息传播

23. 委员会注意到，《国家劳工移徙政策》授权联邦劳工和生产力部举行就业前讨论会并开展强化宣传活动，特别是在农村社区开展这些活动，向潜在的移徙工人提供充足的信息，使他们能够作出知情的决定，该政策还授权联邦劳工和生产力部为有出境意向的移徙者设计出发前培训方案，并与其他相关机构合作执行这些方案。但委员会感到关切的是，没有相关资料说明缔约国提供这些讨论会、宣传活动和培训的情况。委员会还注意到，缔约国已经在劳工和生产力部全部 36 个州办事处都提高了劳工事务官员对移徙工人权利的认识。但委员会感到关切的是，没有资料介绍专门关于移徙的培训方案的情况以及《公约》相关材料的情况，也没有资料说明向包括政府机构、国内法院和民间社会组织在内的所有相关利益攸关方传播有关《公约》的信息的情况。

24. 委员会建议缔约国：

(a) 制订关于《公约》规定的移徙工人及其家庭成员的权利的教育和培训方案，纳入性别问题，并确保向所有从事移徙领域工作的官员提供这些方案，特别是执法和边境管理部门、法官、检察官和相关领事官员，还要确保向国家、区域和地方官员、社会工作者和民间社会组织提供这些方案；

(b) 确保移徙工人及其家庭成员能够获得信息和指导，了解自己根据《公约》享有的权利，特别是通过就业前和出发前概况介绍方案来提供这些信息和指导；

(c) 与民间社会组织和媒体合作，在缔约国全国传播关于《公约》的信息并推广《公约》。

民间社会的参与

25. 委员会注意到有资料显示，《国家劳工移徙政策》是在包括民间社会组织在内的关键利益攸关方的积极参与下制订的，并且该政策规定了民间社会组织在

移徙管理方面的作用，但委员会感到关切的是，没有资料说明民间社会在《公约》执行工作中已经发挥的作用。

26. 委员会建议缔约国积极和有系统地让民间社会和非政府组织参与《公约》的执行工作。

2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

不歧视

27. 委员会注意到，缔约国《宪法》保障同工同酬，禁止基于任何理由的歧视，2004 年《劳工法》也保护“所有就业人员”，但委员会感到关切的是：

(a) 《宪法》第 37、第 41 和第 42 条所载的关于隐私、行动自由和保护免遭种族歧视的保障规定不适用于非公民；

(b) 《劳工标准法》草案中禁止的就业和职业歧视理由中不包括国籍；

(c) 关于取得国籍的宪法条款(第 26 条第 2 款(a)项)规定，外籍男子无法通过与外籍女子相同的方式取得尼日利亚国籍；

(d) 没有资料说明缔约国采取了哪些措施来确保所有移徙工人在法律上和实践中都不会受到歧视。

28. 委员会建议缔约国：

(a) 采取一切必要措施，将关于隐私、行动自由和保护免遭种族歧视的保障规定的适用范围扩大至移徙工人，并废除所有在取得国籍方面歧视外籍男子的条款；

(b) 在劳工标准法案中加入《公约》(第 1 条第 1 款和第 7 条)所载的禁止基于任何理由的直接和间接歧视的规定，适用于就业和职业的所有方面，涵盖所有工人，包括家政工人和非正规部门的工人，并加快通过这项法案；

(c) 按照《公约》第 7 条的规定，采取一切必要的立法和政策措施，确保缔约国境内或受其管辖的所有移徙工人及其家庭成员无论是否持有合法证件，都能不受歧视地享有《公约》所承认的各项权利。

获得有效补救的权利

29. 委员会注意到，缔约国已经在联邦劳工和生产力部的总部和全部六个地区办事处都设立了申诉机制，免费受理所有与侵犯人权行为有关的申诉。但委员会感到关切的是，公众对该申诉机制认识有限。委员会还感到关切的是，没有资料说明移徙工人及其家庭成员在缔约国境内还可以使用哪些其他的行政和司法补救措施，也没有资料说明劳动监察员或任何其他主管当局注意到或发现的移徙工人遭到不平等对待案件的情况。

30. 委员会建议缔约国，在法律和实践中确保移徙工人及其家庭成员(包括无正规身份的人员)享有与缔约国国民同等的机会提出申诉和在法院获得有效的补救，并确保他们能够了解其他可用的补救措施。委员会请缔约国在第一和第二次合并定期报告中提供详细资料，说明移徙工人及家庭成员在缔约国境内可以使用

的行政和司法补救措施，以及劳动监察员或任何其他主管当局注意到或发现的移徙工人遭到不平等对待案件的情况。

3. 所有移徙工人及其家庭成员的人权(第 8 至第 35 条)

劳动剥削与其他形式的虐待，包括童工

31. 委员会感到关切的是，没有资料说明缔约国采取了哪些措施来防止有人强迫被从邻国贩运来的儿童在农业、建筑业、采矿业和采石业从事童工。

32. 委员会建议缔约国：

(a) 确保切实执行适用的制裁措施，惩处违反现行童工法律的人员，包括为此提高劳动监察员、公众和执法机构对国际童工标准的认识；

(b) 按照可持续发展目标具体目标 8.7 和 16.2，起诉、惩罚和制裁剥削移徙工人的行为或强迫移徙工人劳动和虐待移徙工人的行为，尤其是非正规经济中的此种行为；

(c) 向包括妇女和儿童在内的性剥削和劳动剥削的受害者提供适当的援助、保护和康复，包括社会心理康复。

正当程序、拘留和在法院面前的平等

33. 委员会感到关切的是，没有资料说明刑事和行政诉讼中有哪些面向移徙工人及其家庭成员的正当程序保障，包括与拘留和驱逐有关的保障。委员会感到关切的是，移徙儿童可能与家人一道遭到拘留。

34. 委员会建议缔约国：

(a) 采取必要步骤，确保在行政和司法诉讼中，包括在涉及拘留和驱逐的诉讼中，移徙工人及其家庭成员(特别是无正规身份的人员)在法院和法庭上能够与缔约国国民平等地享有正当程序保障；

(b) 按照委员会关于非正规移徙工人及其家庭成员权利的第 2 号一般性意见(2013 年)，确保仅将行政拘留作为最后手段使用，并确保提供非拘禁性替代措施；

(c) 按照儿童最大利益原则和儿童的家庭生活权，停止以儿童或其父母的移民身份为依据拘留儿童，并采取其他措施代替拘留，允许儿童在移民身份审核期间与家庭成员和(或)监护人生活在基于社区的非拘禁性环境中。

领事协助

35. 委员会欢迎国际移民组织编写的关于在尼日利亚驻主要目的地国使团内设立劳工移徙事务随员职位的可行性研究报告。但委员会感到关切的是，有报告称尼日利亚移徙工人(特别是非正规移徙工人)经常在过境国或目的地国遭到暴力侵害、虐待、逮捕、拘留或驱逐。对于这一问题，没有相关的统计数据，也没有关于向这些工人提供领事、外交和法律协助的情况的资料。

36. 委员会建议缔约国：

(a) 确保所有移徙工人及其家庭成员(特别是那些被拘留的人员)都能得到领事协助，以保护《公约》所载的权利；

(b) 确保其驻外使领馆人员对尼日利亚移徙工人就业所在国的法律和程序具有适当的了解；

(c) 在第一和第二次合并定期报告中提供详细的分类资料，说明该国出境务工人员被逮捕、拘留和驱逐的人数，并提供定性和定量资料，反映在过境国和目的地国遭到暴力侵害和虐待的尼日利亚移徙工人的情况，以及向他们提供援助的情况。

社会保障

37. 委员会感到关切的是，没有资料说明曾参加国家养老金计划或曾向该计划缴费的外籍移徙工人在离开缔约国(包括被驱逐)后是否有权保留他们取得的社会保障权利，也没有资料说明 2010 年《雇员补偿法》(第 13 号法)是否对移徙工人和缔约国国民平等适用。委员会还感到关切的是，没有资料说明尼日利亚在涉及该国移徙工人社会保障的移徙保障措施方面缔结双边和多边协定的情况。

38. 委员会建议缔约国通过国内法律以及双边和多边社会保障协定来确保所有移徙工人及其家庭成员都享有适足的社会保护。

工会

39. 委员会感到关切的是，没有资料说明缔约国是否保障所有移徙工人有权参加工会活动和自由加入工会。

40. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，包括进行立法修正，从而按照《公约》第 26 条的规定，确保包括非正规移徙工人在内的所有移徙工人有权参加工会活动和自由加入工会。

医疗和教育

41. 委员会感到关切的是，没有资料说明缔约国开展了哪些具体方案来保障无正规身份的移徙工人及其家庭成员能够在该国境内获得医疗和教育。

42. 委员会建议缔约国按照《公约》第 28 和第 30 条的规定，采取具体、有效的措施，确保人们能够获得医疗，特别是确保非正规移徙工人的子女能获得医疗，并让这些儿童有机会进入教育系统并持续接受教育。

4. 持有合法证件或正规身份的移徙工人及其家庭成员的其他权利(第 36 至第 56 条)

在原籍国的选举和被选举权

43. 委员会感到关切的是，对于需要保障侨居就业国的尼日利亚移徙工人在本国的选举和被选举权的问题，缔约国已经进行了长期的辩论，但尚未采取具体措施以实现这些权利。

44. 委员会鼓励缔约国采取措施，包括立法措施，落实侨居境外的尼日利亚移徙工人的选举和被选举权，并在不久的将来加大努力，使在境外居住和工作的尼日利亚国民能够在 2019 年大选中行使选举权。

家庭团聚

45. 委员会感到遗憾的是，没有资料说明缔约国采取了哪些措施来为家庭团聚提供便利并在尼日利亚移徙工人及其家人在目的地国进入驱逐程序时保护他们的家庭生活权。

46. 委员会建议缔约国在第一和第二次合并定期报告中提供具体资料，说明该国采取了哪些实际措施来为家庭团聚提供便利并在尼日利亚移徙工人及其家人在目的地国进入驱逐程序时保护他们的家庭生活权。

收入和储蓄转移

47. 委员会注意到，《国家劳工移徙政策》吁请缔约国达成双边协定，以便移徙工人能够转移收入和存款。但委员会感到关切的是，没有资料说明缔约国在这方面采取了任何措施，也没有资料说明缔约国采取了任何举措来鼓励尼日利亚移徙工人将收入和存款转移用于缔约国境内的生产性项目，也没有资料说明缔约国与金融机构结成了哪些伙伴关系来为尼日利亚移徙工人和缔约国境内的移徙工人转移收入和存款提供便利。

48. 委员会鼓励缔约国为境外的尼日利亚移徙工人转移侨汇提供便利。委员会还建议缔约国按照可持续发展目标具体目标 10.c，采取措施为尼日利亚境内的移徙工人转移收入和储蓄提供便利，向他们提供汇款和收款优惠费率，并建议缔约国使移徙工人及其家庭成员更容易使用储蓄计划。

5. 促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 至第 71 条)

移徙家政工人

49. 委员会感到关切的是，尼日利亚移徙家政工人在工作场所面临骚扰和剥削。

50. 委员会考虑到关于移徙家政工人的第 1 号一般性意见(2011 年)，并参照可持续发展目标具体目标 8.8，建议缔约国：

(a) 在所有双边协定中加入家政工人标准合同，该合同应在缔约国和就业国境内都可依法强制执行，并包含关于工资、工作时间、工作条件、加班费、年假和有效补救办法等内容的条款；

(b) 设立反映家政工人技能和经验、适用于所有目的地国所有工人的家政工人参考工资，并将该工资写入双边协定；

(c) 对于遭到虐待、向尼日利亚外交使团求助的移徙家政工人，确保向他们提供庇护所、法律援助、医疗和社会心理护理以及口译员；

(d) 批准国际劳工组织 2011 年《家政工人公约》(第 189 号)。

招聘机构

51. 委员会注意到联邦劳工和生产力部已开始对从事海外和当地就业安置业务的私营就业中介和招聘机构进行许可证管理，但委员会感到关切的是，缔约国对招聘机构监管不足。

52. 委员会建议缔约国：

(a) 制订健全、透明和接受公众问责的招聘公司许可证制度，确保这些公司受到人权和劳工法方面的严格尽职审查，以及受到持续的监管和监测；

(b) 要求为移徙工人境外就业提供便利的招聘机构在来源国和目的地国都取得许可证，以便确保对招聘机构进行更有效的双边监督；

(c) 确保私营招聘机构向有出境就业意向的人员提供完整的信息，并确保这些机构保障就业人员能够切实享有所有商定的就业福利，特别是薪金；

(d) 向劳动监察员提供关于人权准则、劳工标准和剥削识别方法的培训，并制订明确和有效的问责机制；

(e) 调查并惩处招聘机构的非法做法；

(f) 批准国际劳工组织 1997 年《私营就业机构公约》(第 181 号)。

回国和重新融入

53. 委员会注意到缔约国已采取步骤来确保归国移徙工人能够在网上获得相关的移徙信息和获得一系列广泛的服务，但委员会感到关切的是，没有关于为归国移徙工人重新融入提供便利的全面战略的资料。

54. 委员会建议缔约国采取全面措施，按照《公约》第 67 条的规定和可持续发展目标具体目标 10.7，确保提供适当的社会、经济或其他必要条件，为尼日利亚移徙工人及其家庭成员回国并长期重新融入缔约国提供便利。

非正规移徙工人的非法或秘密流动和就业

55. 委员会注意到，缔约国正大力保护贩运受害者并执行反贩运法律，为此调查、起诉贩运者并将之定罪、合作开展国际调查，以及向政府各类部委和机构的官员提供多方面的反贩运专项培训。但委员会感到关切的是：

(a) 缔约国仍然是遭强迫劳动和性贩运的妇女和儿童的来源国、过境国和目的地国；

(b) 国内法律虽然禁止童工，但对儿童受雇于家庭成员或者从事务农、园艺或家政性质轻度工作的情况可适用例外规定，这可能使儿童容易被家庭成员贩运从事家政工作；

(c) 根据委员会收到的资料，虽然《贩运人口(禁止)、执法和管理法》2015 年修正案已规定法官对贩运罪行不得以罚款代替监禁，但缔约国的法院仍在某些情况下继续对贩运者仅处以罚款；

(d) 国家禁止贩运人口局需要得到加强，以便在缔约国全境提供有效支助；

(e) 没有关于识别受害者、提供支助和便利受害者康复的机制的资料，也没有关于在缔约国全境提供此类机制情况的资料；

(f) 各级政府中仍然普遍存在与贩运有关的腐败和共谋现象。

56. 委员会建议缔约国按照可持续发展目标具体目标 5.2:

(a) 继续大力调查和起诉贩运行为，确保对定罪的贩运者予以应有的惩罚、定期向警察和移民官员提供培训以便在弱势人群中识别贩运受害者，并加强尼日利亚使馆在境外识别受害者和向受害者提供援助的能力，包括为此向外交和领事人员定期提供专项培训；

(b) 实施《联合国打击贩运人口全球行动计划》；

(c) 采取措施，确保儿童不被家庭成员贩运从事家政工作；

(d) 按照《贩运人口(禁止)、执法和管理法》2015 年修正案的规定，确保在任何情况下都不得对贩运者仅处以罚款；

(e) 加强国家禁止贩运人口局，以便该局能在缔约国全境提供有效支助；

(f) 在第一和第二次合并定期报告中提供详细资料，介绍用于识别受害者、提供支助和便利受害者康复的机制，以及在缔约国全境提供此类机制的情况；

(g) 采取积极主动的措施，调查和起诉涉嫌从事贩运相关腐败活动和共谋参与贩运罪行的政府官员。

6. 传播和后续行动

传播

57. 委员会请缔约国确保以该国官方语言，及时向包括政府部委、立法机关、司法机关和相关地方当局在内的相关国家机构以及非政府组织和民间社会的其他成员传播本结论性意见。

技术援助

58. 委员会建议缔约国利用国际援助，按照《2030 年可持续发展议程》落实本结论性意见所载的各项建议。

下次定期报告

59. 委员会请缔约国在 2018 年 5 月 1 日之前提交第一和第二次合并定期报告，并在其中包含资料，说明本结论性意见所载建议的落实情况，还请缔约国确保派代表团参加下一次对该国的审议，以便就《公约》的执行情况与委员会进行建设性对话。缔约国不妨采用简化报告程序开展这方面的工作。委员会提请缔约国注意其条约专要协调准则(HRI/GEN.2/Rev.6)。