



保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约

Distr.: General
22 May 2015
Chinese
Original: English

保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会

关于乌干达第一次报告的结论性意见*

1. 委员会在 2015 年 4 月 15 日和 16 日举行的第 277 和第 278 次会议(参见 CMW/C/SR.277 和 278)上审议了乌干达的第一次报告(CMW/C/UGA/1)。在 2015 年 4 月 23 日举行的第 289 次会议(参见 CMW/C/SR.289)上,委员会通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交了对报告前问题清单(CMW/C/UGA/QPR/1)作出答复的初次报告以及高级别代表团在对话期间提供的补充资料。代表团由老年和残疾事务国务部长 Madada Kyebakoze Sulaiman 率领,由乌干达共和国常驻联合国日内瓦办事处代表团的成员组成。然而,委员会遗憾的是,报告在 2015 年 3 月 31 日才提交,以致时间过于仓促,报告无法及时译成委员会各工作语文,而委员会也无法对报告进行充分的审议。

3. 委员会赞赏与代表团举行的坦诚和建设性的对话,但是遗憾地注意到,报告中提供的信息往往很笼统或者不够完备,特别是关于《公约》的实际执行情况。委员会还遗憾地注意到,缔约国没有确保所有相关部委和公共机构更广泛地参与到报告的编写中,也没有与民间社会和其他相关利益攸关方举行广泛协商。

4. 委员会注意到一些雇佣乌干达移徙工人的国家不是《公约》的缔约国,这可能对移徙工人享受《公约》规定的权利构成障碍。

B. 积极方面

5. 委员会注意到缔约国缔结了区域和国际一级的双边和多边协定,鼓励缔约国缔结各项可增进和保护移徙工人及其家庭成员权利的协定。委员会尤其注意到缔约国批准或加入了:

(a) 《残疾人权利公约》及其《任择议定书》, 2008 年 9 月;

* 委员会第二十二届会议(2015 年 4 月 13 日至 24 日)通过。



- (b) 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，2002年5月；
- (c) 《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》，2001年11月；
- (d) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，2003年9月；
- (e) 国际劳工组织(劳工组织)1951年《同酬公约》(第100号公约)，2005年6月；
- (f) 劳工组织1958年《就业和职业歧视公约》(第111号公约)，2005年6月；
- (g) 劳工组织1973年《最低年龄公约》(第138号公约)，2003年3月；
- (h) 劳工组织1999年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第182号公约)，2001年6月；以及
- (i) 《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约(坎帕拉公约)》，2010年1月。

6. 委员会欢迎缔约国采取了以下立法措施：

- (a) 《就业(儿童就业)条例》，2012年；
- (b) 《建立东非共同体共同市场(共同市场议定书)关于人员和劳动力自由流动的议定书》，2010年；
- (c) 《防止人口贩运法》，2009年；
- (d) 《平等机会委员会法》，2007年；
- (e) 《第6号就业法》，2006年；
- (f) 《第62号就业(招募在国外就业的乌干达移徙工人)条例》，2005年；以及
- (g) 《乌干达公民身份和移民控制(第66章)法》，1999年，后经《乌干达公民身份和移民控制(修正)法》修订，2006年和2009年。

7. 委员会还欢迎以下机构和政策措施：

- (a) 与劳工组织合作制定“(2013年至2017年)体面工作国家方案”；
- (b) 通过“(2012/2013年至2016/2017年)消除最恶劣形式的童工国家行动计划”；
- (c) “(2010/2011年至2014/2015年)国家发展计划”；
- (d) 成立打击贩运人口协调办公室，2012年；
- (e) 通过“国家就业政策”，2011年；以及
- (f) 在性别、劳动和社会发展部就业服务司内成立对外就业科，2005年。

C. 关注的主要问题、意见和建议

1. 一般执行措施(第 73 和第 84 条)

立法和适用

8. 委员会欢迎缔约国采取各项步骤制定保护移徙工人权利的政策,包括关于移徙、侨民和移民的政策草案。委员会还注意到,根据 2006 年《乌干达公民身份和移民控制(修正)法》,成立了公民身份和移民控制司,这是一个负责履行缔约国根据《公约》所承担义务的自治机构。然而,委员会关切的是:

(a) 管理移民问题的法律框架仍然不成体系;

(b) 虽然移徙女工在缔约国内和海外侨民中占很大比例,但在制定政策和方案时没有考虑性别的公平观;以及

(c) 负责处理《公约》权利落实措施的机构和部门之间的协调不足。

9. 委员会建议缔约国采取必要步骤,确保本国法律和政策符合《公约》的规定,并予以整理精简。委员会还建议缔约国根据《公约》并考虑到性别差异,制定并执行“国家移徙政策”、“国家侨民政策”和“国家移民政策”。委员会进一步建议缔约国加大努力,改进政府部委和各级机构的协调工作,以有效落实受《公约》保护的各项权利,包括确保外交部、性别、劳动和社会发展部、公民身份和移民控制局、公民身份和移民国家委员会以及乌干达人权委员会等负责处理移徙事务的关键机构具有适足的人力、财力和能力。

10. 委员会关切的是,缺乏说明国内法院适用《公约》情况的资料。

11. 委员会请缔约国在第二次定期报告中提供关于国内法院适用《公约》情况的资料。

12. 委员会关切的是,缔约国对《公约》第 18 条第 3 款(d)项做出保留,这可能阻碍移徙工人充分享受《公约》权利。

13. 委员会建议缔约国考虑采取必要步骤,撤回对《公约》第 18 条第 3 款(d)项的保留。

14. 委员会注意到,缔约国尚未发表《公约》第 76 和第 77 条规定的承认委员会有权受理和审议缔约国和个人来文的声明。

15. 委员会建议缔约国考虑发表《公约》第 76 和第 77 条规定的声明。

16. 委员会注意到,缔约国批准或加入了国际劳工组织的几项文书,但尚未批准或加入劳工组织 1949 年《移民就业公约(经修订)》(第 97 号公约)和 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号公约)。

17. 委员会建议缔约国考虑尽快批准或加入劳工组织 1949 年《移民就业公约(经修订)》(第 97 号公约)和 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号公约)。

18. 委员会注意到，缔约国已经签署但尚未批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》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》。

19. 鉴于这些议定书对于有效执行《公约》规定的重要性，包括第 68 条所载的规定，委员会建议缔约国尽快着手批准这些议定书。

20. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供充分的资料说明其为落实《公约》所采取的具体措施。

21. 委员会敦促缔约国在第二次定期报告中提供最新资料及统计数字，以说明其为落实《公约》所载的移徙工人权利所采取的具体措施。

收集数据

22. 委员会关切的是，缔约国未能提供关于移民流动以及与移徙有关的其他问题的充足资料，以致委员会无法充分评估缔约国落实《公约》所载的移徙工人权利的程度和方法。

23. 委员会建议缔约国建立一个汇编有关移徙问题定性和定量数据和资料的系统，涵盖《公约》的所有方面，把身份不正规的移徙工人的情况纳入进来；并收集缔约国内移徙工人地位方面的详细数据。委员会鼓励缔约国按性别、年龄、出入缔约国的原因和所从事工作的种类来分列编制信息和统计数据，从而有效影响相关政策及《公约》的适用。委员会还建议缔约国确保其国外领事和外交机构为汇编移民数据开展合作，包括关于身份不正规的移徙工人和贩运活动受害者处境的数据。在无法获得确切资料的情况下(例如移徙工人身份不正规的情况)，委员会希望向其提供以研究或估计为基础的资料。

《公约》的培训和宣传

24. 委员会注意到，乌干达人权委员会与其他司法和治安机构密切合作，一直在传播人权方面的资料，包括关于移徙工人及其家庭成员权利的资料。委员会还注意到，公民身份和移民控制局以及打击贩运工作组开展了一系列预防贩运的宣传活动。然而，委员会关切的是，缺乏切实资料说明《公约》及其所载权利的资料和培训方案方面的具体情况以及这些资料在国家、地区和地方政府机构、国内法院、民间社会组织、移徙工人及其家庭成员中的传播情况。

25. 委员会建议缔约国制定关于《公约》的教育培训方案，并使所有官员和移民相关领域的其他工作人员能够参加这些方案的活动。委员会还建议缔约国确保移徙工人有机会了解自己根据《公约》应该享有权利的信息，并与民间社会组织和媒体合作宣传关于《公约》的信息，促进《公约》的执行。

2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

不歧视

26. 委员会关切地注意到, 缔约国表示《宪法》和 2006 年《第 6 号就业法》仅保障持有证件的移徙工人不受歧视的权利。委员会关切的是, 缺乏有关实际做法和事例的资料, 以致委员会无法对缔约国根据《公约》对有证和无证移徙工人的不受歧视权的执行情况进行评估。

27. 委员会建议缔约国根据《公约》第 7 条, 采取包括修订立法在内的所有必要措施, 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受《公约》承认的各项权利。委员会还建议缔约国在第二次定期报告中提供这方面实际做法的资料以及相关事例。

得到有效补救的权利

28. 委员会注意到, 缔约国提供的资料表明, 乌干达人权委员会对移徙工人的投诉进行调解。然而, 委员会关切的是, 缔约国的报告称, 这些案件得到临时性的处理, 侵犯移徙工人及其家庭成员权利的案件没有提交法庭审理, 这可能反映出他们缺乏对自身权利和对可以利用的法律补救措施的意识。

29. 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(包括非正规人员)在《公约》所载权利遭到侵犯时享有与缔约国国民平等的机会提出申诉并由(包括劳动法庭在内的)法院作出有效的补救。委员会还建议缔约国采取进一步措施, 使移徙工人及其家庭成员(包括非正规人员)知悉在《公约》所载权利遭到侵犯时可采用的司法及其他补救办法。

3. 所有移徙工人及其家庭成员的人权(第 8 至第 35 条)

30. 委员会关切的是, 有报告称, 一些移徙童工在缔约国的农业、渔业、采矿和制砖行业受到强迫劳动的剥削。

31. 委员会建议缔约国加强劳动监察, 并起诉、处罚和制裁剥削移徙童工或致使他们遭受强迫劳动和虐待的个人和团体, 尤其是在非正规经济领域。委员会还建议缔约国对已成为劳动剥削受害者的儿童提供适足的援助、保护和康复, 包括社会心理方面的康复。

32. 委员会注意到, 缔约国提供的资料表明, 《公民身份和移民控制法》保障受到拘留令侵害的移民有上诉的权利。然而, 委员会关切的是, 缺乏资料说明采取了哪些措施来保障移徙工人及其家庭成员(尤其是身份不正规的人员)在刑事和行政诉讼中, 包括在拘留和驱逐诉讼中, 获得与缔约国国民同等的正当程序。

33. 委员会建议缔约国采取必要步骤, 确保在行政和司法诉讼中, 包括在拘留和驱逐诉讼中, 移徙工人及其家庭成员(尤其是身份不正规的人员)获得与缔约国国民在

行政和司法诉讼的法院和法庭上同等的正当程序保障。委员会回顾关于身份不正规的移徙工人及其家庭成员权利的第 2 号一般性意见(2013 年), 指出行政拘留只能作为最后手段, 并建议缔约国考虑有别于行政拘留的办法。委员会进一步建议缔约国:

(a) 在第二次定期报告中列入因违反移民法规被拘留移徙工人的详细分类数据, 包括人数、拘留地点、平均拘留时间和拘留条件;

(b) 提供包括分类统计数据在内的资料, 说明被驱逐移徙工人的数量以及使用的程序;

(c) 确保《公约》所载最低限度的保障在针对移徙工人及其家庭成员的行政和司法诉讼中得到贯彻。

34. 委员会注意到, 缔约国提供的资料表明, 所有被逮捕或被拘留的移民均有权寻求领事保护。然而委员会关切的是, 缺乏信息说明向移徙工人及其家庭成员提供了哪些具体的领事协助, 从而确保其权利受到保护。

35. 委员会建议缔约国确保所有移徙工人及其家庭成员都能得到领事协助, 以保护《公约》所载的权利。委员会还建议缔约国采取必要步骤, 包括适时划拨充足的人力和财力资源, 并为领事官员制定关于《公约》以及雇佣国适用法律和程序的培训方案和手册, 来确保其领事机构在保护权利和提供协助方面能有效满足乌干达移徙工人及其家庭成员的需求。

36. 委员会欢迎 2005 年 6 月批准劳工组织 1948 年《结社自由及保护组织权公约》(第 87 号公约)。然而委员会关切的是, 缔约国称, 《宪法》对结社自由(包括加入工会的自由)的保障仅适用于持有证件的移民。

37. 委员会建议缔约国采取一切必要措施, 包括修改立法, 以根据《公约》第 26 条确保身份不正规的移徙工人参加工会活动和自由加入工会的权利。

38. 委员会关切的是, 缺乏资料说明实施了哪些保障缔约国内身份不正规的移徙工人及其家庭成员获得急诊、享受教育的具体方案。

39. 委员会建议缔约国根据《公约》第 28 和第 30 条采取切实、有效的措施, 确保身份不正规的移徙工人, 尤其是其子女, 有机会获得急诊和接受教育。

40. 委员会注意到, 缔约国提供的资料表明, 私人招聘机构为乌干达移徙工人提供离境前指导。然而, 委员会遗憾地注意到, 缺乏具体资料说明政府采取了哪些举措为移徙工人及其家庭成员提供资料, 介绍《公约》所保护权利以及他们在缔约国内的权利和义务。

41. 委员会建议缔约国采取适当措施来宣传相关资料, 介绍移徙工人根据《公约》享有的权利以及雇佣国法律和惯例规定的入境、雇佣条件和他们的权利、义务。委员会还建议缔约国采取与相关非政府组织、移徙家政工人及其家庭、受到认可且可靠的招聘机构开展协商的方式, 制定有针对性的离境前和宣传方案。

4. 有证或正规移徙工人及其家庭成员的其他权利(第 36 至第 56 条)

42. 委员会注意到, 缔约国称移徙工人原则上可以成立社团和工会, 但遗憾的注意到缺乏实际信息说明该权利的执行情况。委员会关切的是, 《乌干达公民身份和移民控制法》第 76 节禁止移徙工人担任缔约国内工会或青年运动的执行委员会的成员。

43. 委员会建议缔约国采取必要措施, 按照《公约》第 40 条以及劳工组织 1948 年《结社自由及保护组织权公约》(第 87 号公约)的规定, 在法律和实践中保证移徙工人及其家庭成员有权成立社团和工会并成为其理事机构的成员, 以促进和保护其经济、社会、文化和其他利益。

44. 委员会注意到, 乌干达《宪法》赋予乌干达海外移徙工人及其家庭成员投票权和政治权利, 但关切地注意到缔约国目前没有实施确保乌干达侨民在选举中投票的机制。

45. 委员会建议缔约国采取措施, 确保在国外居住的乌干达移徙工人的投票权得到行使, 并且加强努力, 为在国外居住和工作的乌干达国民在 2016 年举行的总统选举中行使投票权创造条件。

5. 在国际移徙工人及其家庭成员方面促进可靠、平等、人道和法律条件(第 64 至第 71 条)

46. 委员会注意到, 缔约国正在研究是否可能与科威特、卡塔尔和阿拉伯联合酋长国等雇佣乌干达移徙工人的国家缔结保护他们权利的协议。然而, 委员会关切的是这些协定迟迟没有缔结, 尽管有资料表明乌干达移徙工人在一些雇佣国尤其是在中东和南苏丹遭到剥削和侵权。

47. 委员会建议缔约国与雇佣乌干达移徙工人的国家订立符合《公约》的协定, 从而更好地保护他们的权利, 并为提供适当的领事和其他服务创造便利。

48. 委员会注意到, 公民身份和移民控制局传播了相关信息, 介绍可以在就业移民流程中可提供帮助的、已登记的招聘公司。然而, 委员会注意到, 有报告称, 一些私人招聘机构在中东的家政工作中为贩运、性剥削和(或)在国外恶劣的工作条件下就业等提供便利, 并且收取高昂的安置费。

49. 考虑到关于移徙家政工人的第 1 号一般性意见, 委员会建议缔约国加强对招聘机构、劳动中介和其他中介机构的有效管理和监督, 以确保移徙家政工人的权利得到尊重。委员会还建议缔约国对从事不道德、违法行为从而侵犯移徙家政工人权利的机构和中介采取取消认证等制裁措施。委员会进一步建议缔约国制定一套关于招聘移徙家政工人的行为准则, 包括规范费用和工资克减的具体规定, 为执行该规定而制定适当的处罚和制裁, 并考虑禁止对移徙家政工人收取招聘费。

50. 委员会注意到, 缔约国在数起案件中与国际移民组织(移民组织)在乌干达移徙工人的返回、重新安置和融合方面密切合作。然而, 委员会关切的是, 缺乏信息说

明政府采取了哪些措施来促进返回乌干达的乌干达移徙工人及其家庭成员重新融入社会。

51. 委员会建议缔约国采取措施，按照《公约》第 67 条的规定，确保提供适当的社会、经济或其他必要条件，以便利乌干达移徙工人及其家庭成员返回缔约国并持久融入。

52. 委员会注意到，缔约国为打击境内的人口贩运而做出了多项努力。然而，委员会关切的是：

- (a) 没有促进执行《防止人口贩运法》的法规；
- (b) 用以查获和消除人口贩运活动的资源不足；
- (c) 缺乏说明缔约国内贩运人口现象规模的数据，尤其是关于贩运妇女和儿童案件数量的数据。

53. 委员会建议缔约国：

- (a) 加大执行《防止人口贩运法》的努力；
- (b) 为执行查获和消除人口贩运的战略划拨充足资源；
- (c) 评估人口贩运现象并汇编系统的分类数据，以期进一步打击人口贩运，特别是贩运妇女儿童的行为，并将肇事者绳之以法；
- (d) 向人口贩运的所有受害者提供保护和援助，尤其是通过提供庇护所、医护、社会心理支持和其他措施，来帮助他们重新融入社会；以及
- (e) 加强对执法人员、法官、检察官、劳动监察员、服务提供者、教师以及缔约国使领馆工作人员的培训，更加广泛地宣传关于人口贩运和受害者援助方面的资料。

54. 委员会遗憾的是，不清楚缔约国采取了什么具体措施来确保境内身份不正规的移徙工人及其家庭成员不致长期保持不正常的状态。

55. 委员会鼓励缔约国采取适当措施，考虑制定使身份不正规移徙工人的身份正常化的程序，以确保不正规的状态不长期持续下去，并确保身份不正规的移徙工人知悉这些程序。

6. 后续行动和宣传

后续行动

56. 委员会请缔约国在第二次定期报告中列入按照本结论性意见中的建议采取后续措施的详细资料。委员会建议缔约国采取一切适当措施，确保这些建议得到落实，包括将这些建议送请政府和议会及地方当局的相关人员考虑和采取行动。

57. 委员会请缔约国让民间社会组织更密切地参与本结论性意见中各项建议的落实工作。

后续行动报告

58. 委员会请缔约国在两年之内(即 2017 年 4 月 24 日前)提供以上第 28、42、44 和 45 段所载建议落实情况的书面资料。

宣传

59. 委员会还请缔约国广为传播《公约》和本结论性意见,包括向公共机构、司法部门、非政府组织及民间社会其他成员传播,以提高其对《公约》和本结论性意见的认识。

7. 技术援助

60. 委员会建议缔约国利用国际援助,包括技术援助,以制定一项落实上述建议和整个《公约》的全面方案。委员会还吁请缔约国继续与联合国系统各专门机构和方案合作。

8. 下次定期报告

61. 委员会请缔约国在 2020 年 4 月 24 日之前提交第二次定期报告,在其中纳入落实本结论性意见的情况。或者,缔约国也可按简化报告程序行事,由委员会拟订和通过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,缔约国就无需按传统方式提交报告。这个新的任择程序是 2011 年 4 月委员会第十四届会议通过的(见 A/66/48, 第 26 段)。

62. 委员会提请缔约国注意条约专要协调准则(CMW/C/2008/1),并提醒缔约国定期报告应符合准则的规定,篇幅不超过 21,200 字(参见大会第 68/268 号决议)。倘若提交的报告超过规定的字数上限,将请缔约国按上述准则予以缩短。如果缔约国无法重新审读和再提交报告,则不能保证对该报告进行翻译以供条约机构审议。

63. 委员会请缔约国确保政府各部委和公共机构参与下次定期报告的编写(在简化报告程序的情况下,参与问题清单答复的编写),同时与民间社会、移徙工人和人权组织等所有利益攸关方广泛进行磋商。

64. 委员会请缔约国按照 2006 年 6 月第五届人权条约机构委员会间会议通过的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/MC/2006/3 和 Corr.1)所载要求,提交一份篇幅不超过 42,400 字的更新的共同核心文件。