



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
21 October 2021
Chinese
Original: English

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

关于卢旺达第二次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2021 年 9 月 27 日和 28 日举行的第 454 和 455 次会议¹ 上审议了卢旺达的第二次定期报告。² 在 2021 年 10 月 8 日举行的第 472 次会议上，通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交第二次定期报告，报告是根据报告前问题清单³ 编写的。委员会还欢迎 Marie Chantal Rwakazina 率领的代表团在对话期间提供的补充信息。

3. 委员会赞赏在日内瓦和在基加利与高级别代表团举行对话，缔约国代表提供了有关信息，会议的建设性气氛有助于共同分析和思考。委员会还感谢缔约国努力在对话后 24 小时内作出答复和提供补充材料。

4. 委员会认为，卢旺达作为移民工人原籍国，在保护国外侨民权利方面取得了进展。然而，委员会也注意到，缔约国作为移民工人的原籍国、过境国和目的地国，在保护移民工人及其家庭成员权利方面仍面临诸多挑战。

B. 积极方面

5. 委员会赞赏地注意到缔约国批准或加入了以下文书：

(a) 国际劳工组织(劳工组织)《1997 年私营职业介绍机构公约》(第 181 号)，2018 年 6 月；

(b) 《〈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》，2015 年 6 月 30 日。

* 委员会第三十三届会议(2021 年 9 月 27 日至 10 月 8 日)通过。

¹ CMW/C/SR.454 和 CMW/C/SR.455。

² CMW/C/RWA/2。

³ CMW/C/RWA/QPR/2。



6. 委员会欢迎缔约国采取了以下立法措施：
- (a) 2018 年 8 月通过了关于保护儿童的第 71/2018 号法律；
 - (b) 2018 年 8 月 13 日通过了关于卢旺达对内移民和对外移民问题的第 57/2018 号法律，2019 年 5 月颁布了关于移民工人问题的第 06/01 号部长令；
 - (c) 2018 年 8 月通过了关于预防、禁止和惩治贩运人口和剥削他人行为的第 51/2018 号法律；
 - (d) 2018 年 8 月通过了关于规范国内劳工，特别是移民工人问题第 66/2018 号法律；
 - (e) 2018 年 8 月通过了关于界定罪行和处罚的第 68/2018 号法律，根据第 163 条禁止歧视；
 - (f) 2013 年 3 月通过了关于国家人权委员会的第 19/2013 号法律，2018 年 8 月通过了关于修订第 19/2013 号法律的第 61/2018 号法律。该法律确定了国家人权委员会的任务、组织和运作，并扩大了该委员会的权限，可以作为《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》规定的国家防范机制开展工作。
7. 委员会还欢迎缔约国 2020 年颁布国家劳动力流动政策，以便建立执行制度，确保在国外正规部门工作的卢旺达移民工人享有社会保护和安全。委员会还欢迎缔约国建立在缔约国出生儿童无论其父母身份都可获得登记的良好做法。
8. 委员会承认卢旺达努力实现两性平等，包括平等对待移民妇女。

C. 关注的主要问题及建议

1. 一般执行措施(第 73 和第 84 条)

当前背景

9. 委员会建议缔约国，按照委员会和移民人权问题特别报告员联合发布的关于冠状病毒病(Covid-19)大流行对移民人权影响的指导意见，大力保护移民及其家庭成员的权利，特别是他们的健康权，减轻 Covid-19 疫情的不利影响。委员会特别建议缔约国，根据委员会和其他区域人权机制在上述联合指导意见中提出的建议，确保所有移民及其家庭成员能够公平获得 Covid-19 疫苗的接种，无论其国籍、移民身份或其他被禁止的歧视理由。

立法和适用

10. 委员会注意到 2018 年 8 月 13 日通过了关于卢旺达对内移民和对外移民问题的第 57/2018 号法律。委员会还注意到，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，在其权利遭到侵犯时可以提出申诉，并可诉诸法院和国家人权委员会。然而，委员会感到关切的是，没有移民工人或其家庭成员，包括非正常移民工人或其家庭成员，因其《公约》权利遭到侵犯而提起申诉或诉讼的案件，这可能反映出他们对法律补救措施缺乏了解，或者可以利用的程序复杂。委员会还感到关切的是，缔约国退出了《〈非洲人权和人民权利宪章〉关于设立非洲人权和人民权利法院的议定书》。

11. 委员会建议缔约国采取措施，向移民工人及其家庭成员介绍他们在《公约》所载权利受到侵犯时可以利用的补救措施。委员会还请缔约国在下次报告中说明国内法院和/或国家人权委员会引用《公约》和委员会一般性意见的情况。委员会还鼓励缔约国重新审查其立场，并采取步骤重新加入《〈非洲人权和人民权利宪章〉关于设立非洲人权和人民权利法院的议定书》。

12. 委员会注意到，2012年6月14日关于民事、商事、劳工和行政程序的第21/2012号法律第87条规定，外国人需要缴纳保证金，才能得到法院的审理。2018年4月29日第22/2018号法律第91条维持了这一规定。

13. 委员会还建议卢旺达取消不是东非国家国民的外国人需要缴纳保证金的规定。

第 76 和第 77 条

14. 委员会注意到，缔约国尚未根据《公约》第76条和第77条的规定发表声明，承认委员会有权接受缔约国和个人的来文。

15. 委员会重申其先前的建议⁴，并鼓励缔约国根据《公约》第76条和第77条的规定发表声明。

批准相关文书

16. 委员会建议缔约国尽快批准劳工组织《1949年移民就业公约(修订)》(第97号)、《1975年移民工人(补充条款)公约》(第143号)和《2011年家庭工人公约》(第189号)。

政策和战略

17. 委员会注意到缔约国设立了对内移民和对外移民总局，负责管理与移民有关的所有事务。委员会还注意到，2020年通过了国家劳动力流动政策，旨在实现和保护卢旺达移民工人的人权和劳动权利。然而，委员会感到关切的是，该政策只涉及在正规部门而不涉及在非正规部门工作的卢旺达国民，并将在卢旺达的外国工人排除在外。

18. 委员会建议缔约国将保护在非正规部门工作的卢旺达国民以及在卢旺达工作的外国移民纳入国家劳动力流动政策，并采取措施保护他们的人权。

独立监测

19. 委员会注意到，2013年3月25日通过的第19/2013号法律规定了国家人权委员会的任务、组织和运作，2018年8月24日第61/2018号法律对这一法律进行了修订。委员会赞赏地注意到第19/2013号法律第6条第(4)款规定，国家人权委员会负有保护移民工人及其家庭成员的特殊任务，并注意到已作出很大努力确保透明和参与性的遴选和任命委员会委员程序。然而，委员会感到关切的是，法律没有规定独立和客观的解聘程序，该委员会也没有足够资源来执行有效保护移民工人及其家庭成员权利的任务。

⁴ CMW/C/RWA/CO/1, 第8段。

20. 委员会建议缔约国修订关于规定国家人权委员会任务、组织和运作的法律，以确保独立和客观的解聘程序，并向该委员会提供充足的人力、技术和财政资源，使其能够促进和保护移民工人及其家庭成员的《公约》权利。

有关《公约》的培训和宣传

21. 委员会注意到缔约国在报告中和在法官培训问题对话中都提到了培训和提高人权意识方面的努力。⁵ 然而，委员会感到关切的是，没有专门针对各利益攸关方，包括司法和执法部门人员进行《公约》及其所载权利的相关培训方案。

22. 委员会建议缔约国：

(a) 制定教育和培训方案宣讲《公约》规定的移民工人及其家庭成员权利，包括性别平等和儿童权利，并确保向所有官员和从事移民工作的其他人员，特别是执法和边境管理人员、法官、检察官、领事官员、议员、国家、地区和地方官员、社会工作者和民间社会组织成员进行此类教育和培训；

(b) 加强与民间社会组织和媒体的合作，在整个缔约国宣传和推介《公约》。

民间社会的参与

23. 委员会感到关切的是，民间社会对执行《公约》的参与有限。

24. 委员会建议缔约国：

(a) 向从事移民工人及其家庭成员领域工作的民间社会组织提供必要手段，使它们能够有效参与执行《公约》和后续落实本结论性意见所载建议；

(b) 加强与民间社会组织的对话。

2. 一般原则(第 7 条和第 83 条)

不歧视

25. 委员会注意到宪法全面禁止歧视，还注意到界定罪行和处罚的第 68/2018 号法律规定对歧视给予惩处，关于卢旺达劳工问题的第 66/2018 号法律则禁止工作场所的歧视。然而，委员会感到遗憾的是，没有实际做法和实例的资料，无法评估有证件和无证件移民工人根据《公约》享有的不受歧视权的落实情况。

26. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保其境内或受其管辖的所有移民工人及其家庭成员，无论是否有证件，都能根据第 1 条第 1 款和第 7 条不受歧视地享有《公约》承认的各项权利。

3. 所有移徙工人及其家庭成员的人权(第 8 至第 35 条)

正当程序、拘留和在法庭上平等

27. 委员会注意到，第 57/2018 号法律废除了第 04/2011 号法律。委员会还注意到，缔约国保证，将违反移民法的移民拘留在特殊设施是不得已的最后措施，国

⁵ CMW/C/RWA/2, 第 6-11 段。

家人权委员会负责监督关押移民工人的拘留场所并可能对其进行突击检查。然而，委员会感到关切的是：

(a) 2019年5月29日关于对内移民和对外移民的第06/01号部长令，纠正行政过错和对不遵守法律规定情形进行处罚，并规定延误申请签证或逾期居留6天至9个月以上者须缴纳5万至100万卢旺达法郎罚款，从而开启了驱逐触犯法律者的可能性；

(b) 第57/2018号法律第44条(a)项规定，凡知道或应当知道在卢旺达的外国人系非正常移民，仍给予协助者，这一规定涵盖的范围过宽；

(c) 缺少非正常移民工人及其家庭成员遭受行政拘留案件的统计数据；

(d) 卢旺达与丹麦正在讨论就庇护和移民问题合作缔结谅解备忘录，可能损害寻求庇护者和移民的权利。

28. 委员会建议缔约国：

(a) 确保身份正常化程序是所有非正常移民工人及其家庭成员可及的和可负担得起的，对触犯移民法行为(如签证逾期)的处罚不应阻碍他们获得身份正常化机会；

(b) 删除第57/2018号法律第44条第(a)项，以防止系统地惩罚向卢旺达移民工人伸出援手的人；

(c) 在下次定期报告中列入按年龄、性别、国籍或原籍或两者分列的详细资料，说明目前因移民罪被行政拘留的移民工人人数，以及拘留地点、平均期限和条件；

(d) 确保与其他缔约国缔结的庇护和移民问题双边合作协定，保障《公约》所载的权利和保护，此类协定有利于自愿返回，并禁止强迫移民工人返回原籍国。

工作报酬和工作条件

29. 委员会注意到关于劳工问题的第66/2018号法律，该法律按照同工同酬原则保护移民工人，既适用于正规部门工人也适用于非正规部门的工人，包括家政工人。委员会也注意到，劳动监察员的责任和权力延伸到非正规部门，特别是家政工作。委员会还注意到，这项法律禁止儿童从事各种工作，包括地下矿井工作；将雇用儿童从事任何被禁止形式工作的雇主定为犯罪并予以惩处；正在通过一项部长令将家政工作列为禁止儿童从事的工作；国家童工政策旨在防止和消除童工。委员会还注意到在地区、基层和村一级设立了消除和预防童工委员会，以便发现童工案件并向主管当局报告。然而，委员会感到关切的是：

(a) 没有说明监测执行同工同酬原则，特别是对正常和非正常移民工人执行这一原则的情况，也缺少不遵守上述原则的实际案例数据；

(b) 没有任何法律禁止童工包括移民儿童和青少年从事危险工作，缺少起诉和惩罚剥削童工者的资料；

(c) 没有说明采取措施防止和打击在家政工作中剥削女孩，特别是移民女孩的情况；

(d) 私人家政服务业普遍存在非正规就业，该行业的移民工人不了解自己的权利和义务。

30. 委员会建议缔约国：

(a) 根据可持续发展目标的具体目标 8.8，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，并通过对雇用移民工人的部门——无论是正规部门还是非正规部门——进行定期和突击劳动检查来严格执行这一待遇；

(b) 加倍努力消除童工现象，包括非正规经济中的童工现象，确保对在经济上剥削儿童者提起法律诉讼，并使儿童受害者获得充分赔偿；

(c) 加强劳动监察，有效监测家政工作的条件，接受、调查和处理这方面的侵权指控；

(d) 确保家政移民工人在自由、公平和完全同意的合同中缔结明确的书面就业条款，概述他们的具体职责、时间、报酬、休息日和其他工作条件，并提供移民根据《公约》可以利用的投诉机制和其他资源的信息。

社会保障

31. 委员会注意到，缔约国通过《卢旺达劳动法》(2018 年)提供了社会保障框架。该法律要求雇主为雇员登记加入社会保障机构并为其缴纳一定款项，不论其是本国工人还是移民工人。委员会还注意到，与布隆迪和刚果民主共和国签署了全面社会保障公约，但该公约的适用范围不包括家庭和孕产津贴，也在讨论通过东非共同体社会保障协定的问题。

32. 委员会重申其先前的建议，即缔约国应缔结双边或多边社会保障协定，以保障移民工人的社会保护，包括家庭和孕产津贴，以及社会保障福利可以汇出。

汇出收入、储蓄和财产

33. 委员会注意到，关于养老金计划管理的第 05/2015 号法律适用于《卢旺达劳动法》管辖的所有雇员，无论其国籍。委员会还注意到，缔约国批准了劳工组织《1935 年维护移民养恤金权利公约》(第 48 号)，并与布隆迪和刚果民主共和国签署了关于养恤金可以汇出的互惠协议，但委员会关切地注意到，关于养恤金计划管理的法律规定，养恤金只能在卢旺达支付，如果受益人不再居住在该国，则不能向国外汇出。

34. 委员会建议缔约国确保向社会保障制度缴款的移民可以将他们的养恤金汇到国外，无论是汇到哪个国家，并为移民工人汇出收入、储蓄和财产提供便利。

医疗保健

35. 委员会注意到，2015 年 11 月 23 日通过的关于健康保险计划的组织、运作和管理的第 48/2015 号法律规定，任何雇主，无论是公共还是私营雇主，都必须为其雇员支付一定健康保险缴款。然而，委员会感到关切的是，没有说明保障缔约国境内非正常移民工人及其家庭成员获得紧急医疗救助的具体方案。

36. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保所有移民工人及其家庭成员，无论其移民身份，都能在法律上和实践中与缔约国国民享有同等待遇，平等地获得紧急医疗和基本保健服务。

出生登记和国籍

37. 委员会满意地注意到，在缔约国出生的儿童，无论其父母身份，都能得到登记，并随后获发出生证。国家户籍管理局目前在建立数据库，登记所有在国外出生和登记的卢旺达人。然而，委员会感到遗憾的是，没有具体说明采取了哪些措施确保在国外出生的移民工人子女有权获得卢旺达国籍以及如何防止无国籍状态。委员会还注意到，没有按照《关于无国籍人地位的公约》的建议设立鉴定移民工人无国籍状态的明确程序。

38. 委员会建议缔约国：

(a) 根据可持续发展目标的具体目标 16.9，确保在国外出生的卢旺达移民工人的所有子女都能得到出生登记，并在领事部获发身份证件，在任何地方和任何情况下都为出生登记提供便利和不收取费用；

(b) 提高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对出生登记重要性的认识；

(c) 鉴于国籍对所有人，特别是移民工人待遇的关键作用，设立鉴定无国籍状态的明确程序，并便利人们获得公民身份。

知情权和传播信息

39. 委员会注意到对内和对外移民总局设立了一站式移民信息中心。然而，委员会感到关切的是，没有采取措施向在缔约国就业的移民工人积极宣传他们根据《公约》享有的权利以及如何诉诸司法和现有申诉机制。

40. 委员会建议缔约国：

(a) 采取措施，积极向在缔约国就业的移民工人宣传他们根据《公约》享有的权利以及如何诉诸司法和现有申诉机制；

(b) 制定有针对性的提高认识方案，包括为此与相关非政府组织、移民工人及其家庭成员以及获认可的可靠招聘机构进行协商。

41. 委员会感到关切的是，移民女工以及移民工人的妻子或伴侣不充分了解获得援助和保护的各种方式以及可利用的投诉机制，特别是在遭受暴力情况下。

42. 根据《安全、有序和正常移民全球契约》关于解决妇女人权问题的建议，委员会建议缔约国：

(a) 确保有关移民妇女权利的信息是可获得、可利用和通俗易懂的，信息中包括迁徙自由权，经济、社会和文化权利，公民权利和政治权利，劳动权和免受伤害权，以及遇到侵权时可以利用的补救措施及司法和申诉机制。还应该明确说明正规和非正规移民渠道的风险和现实情况；

(b) 确保向移民妇女以及移民工人的妻子或伴侣提供领事馆、刑事司法机构和移民妇女组织的联系信息，并让她们知道自己有权寻求这些机构的帮助和保护，而不受谴责或驱逐；

(c) 确保向所有移民妇女和女孩以及移民工人的妻子或伴侣提供个人身份证件，以便她们能够利用各种服务来保护和保障自己权利。

边境管理和过境移民

43. 委员会关切地注意到，2021 年过境移民营地的食物供给受到限制。

44. 委员会建议缔约国确保尊重过境移民的人权，包括保证他们获得适当的基本服务，如食物、医疗保健和个人卫生。

4. 有证件或身份正常的移徙工人及其家庭成员的其他权利(第 36 至第 56 条)

组建工会权利

45. 委员会注意到，根据关于劳工问题的第 66/2018 号法律第 83 条，移民工人有权组建工会。然而，委员会感到遗憾的是，没有说明如何确保在缔约国的外国移民工人及其家庭成员实际享有这项权利，以促进和保护他们的权利以及经济、社会、文化和其他利益。

46. 委员会建议缔约国采取有效措施，根据《公约》第 40 条和劳工组织《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)，确保移民工人及其家庭成员能够充分行使组建和加入协会和工会的权利，以促进和保护他们的权利以及经济、社会、文化和其他利益。

失业时的平等待遇

47. 委员会注意到，关于劳工问题的第 66/2018 号法律保护移民工人免遭非法终止就业，移民工人可以与国民平等地参加解决失业问题的公共工作计划。然而，委员会感到遗憾的是，没有具体说明移民工人在失去工作或终止其他有报酬活动时如何获得失业津贴和替代就业。

48. 委员会建议缔约国在下次定期报告中具体说明移民工人获得失业津贴和替代就业的情况。

5. 增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)

领事协助

49. 委员会注意到，生活在国外的卢旺达人可以通过侨民综合便利方案获得援助，外交和国际合作部设立了向国外的卢旺达人提供日常服务的机构。然而，委员会感到遗憾的是，没有说明宣介《公约》条款的教育方案。

50. 委员会建议缔约国继续加强领事馆和大使馆向居住在国外的卢旺达移民工人及其家庭成员提供咨询、援助和保护的能力，并制定教育和培训方案专门向打算移居海外的卢旺达移民工人宣介《公约》条款。

归国和重新融入

51. 委员会感到关切的是，关于卢旺达对外移民和对外移民问题的第 57/2018 号法律第 4 条和关于对内移民和对外移民问题的第 06/01 号部长令第 7 条，要求归国者必须持有有效的旅行证件或其他卢旺达公民身份证明。没有法律条款或监管条例来规范不符合这些标准的侨居国外卢旺达国民返国的问题。

52. 委员会再次建议缔约国规范和便利不符合第 57/2018 号法律第 4 条所述标准(要求归国者持有有效的旅行证件或其他卢旺达公民身份证明)的卢旺达移民工人返国的问题, 并继续制定措施, 方便侨居国外的卢旺达人及其家庭成员自愿回国, 并在缔约国永久融入经济、社会和文化生活。

贩运人口

53. 委员会欢迎缔约国通过第 51/2018 号法律, 规定对贩运受害者给予保护和提供援助; 将贩运人口行为定为刑事犯罪; 并详细列出对违法者的刑期和罚款。委员会还注意到缔约国努力打击人口贩运活动, 人贩定罪率从 2016 年的 12.5% 提高到 2018 年的 53.3%。然而, 委员会感到关切的是:

(a) 各界人士, 包括地方领导人、教师、青年、边境社区、难民、难民营的执行伙伴和整个社会, 对人口贩运问题的认识有限;

(b) 与其他犯罪相比, 贩运人口罪收集证据存在诸多困难, 是该罪行定罪率低的主要原因之一;

(c) 缺乏对遭贩运人口的具体转介途径;

(d) 民间社会和私营部门对现有打击人口贩运机制, 如司法部的人口贩运问题技术工作组的参与有限;

(e) 十分缺乏人口贩运的定量数据。

54. 根据其第 2 号一般性意见(2013 年)和联合国人权事务高级专员办事处《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) 制定和实施对地方领导人、中学教师、难民、难民营执行伙伴、边境社区和广大社会成员开展提高认识活动的全面方案, 以防止贩运移民工人;

(b) 成立由对内移民和对外移民总局、卢旺达调查局和国家检察院的检察人员和调查人员组成的联合小组, 携手合作调查人口贩运活动;

(c) 为贩运人口案件制定全面的转介途径, 包括难民营和中转中心;

(d) 采取整体性办法打击人口贩运活动, 也邀请民间社会和私营部门参加;

(e) 设立一个办公室, 协调缔约国各地打击人口贩运犯罪的行动, 并开发人口贩运数据管理信息系统。

解决非正常移民工人问题的措施

55. 委员会感到关切的是, 没有说明身份正常化机制, 也没有非正常移民数据, 包括已通过身份正常化机制审查的移民数据。委员会还表示关切向非正常移民提供援助被定为犯罪的问题。

56. 委员会建议缔约国提供:

(a) 非正常移民工人身份正常化程序的信息;

(b) 非正常移民的数据, 包括已通过身份正常化机制审查的移民数据;

(c) 因向非正常移民提供援助而被提起刑事诉讼者的数据。

6. 传播和后续行动

传播

57. 委员会请缔约国以其官方语言向有关国家机构，包括政府各部、立法机构、司法机关和相关地方主管部门，以及非政府组织和其他民间社会成员及时传播本结论性意见。

58. 委员会建议，在执行《公约》，特别是采取行动落实本结论性意见的过程中，应听取民间社会组织的想法。对它们就卢旺达具体移民问题提出的议案应加以研究，因为它们对移民的日常现实最为了解。在这方面，委员会建议缔约国建立一个机制，与主管机构和民间社会协调，监测和后续跟踪各人权条约机构特别是本委员会建议的落实情况，并在联合国机构和国家人权机构的支持下定期评估这些建议的落实情况。

后续落实结论性意见

59. 委员会请缔约国在两年内(即 2023 年 11 月 1 日之前)提供书面资料，说明第 11 段(宣介《公约》权利)、第 13 段(保证金)、第 28 段(b)(惩罚伸出援手之人)和第 54 段(d)(以整体性办法打击人口贩运)所载建议的落实情况。

下一次定期报告

60. 委员会请缔约国在 2026 年 11 月 1 日前提交第三次定期报告。缔约国不妨采用简化报告程序编写报告。委员会提请缔约国注意其条约专要文件协调准则。⁶

⁶ HRI/GEN.2/Rev.6.