



---

残疾人权利委员会

关于乌拉圭初次报告的结论性意见 \*

一. 引言

1. 委员会在分别于 2016 年 8 月 15 日和 16 日举行的第 269 和第 270 次会议(见 CRPD/C/SR.269 和 SR.270)上审议了乌拉圭的初次报告(CRPD/C/URY/1)，并在 2016 年 8 月 29 日举行的第 288 次会议上通过了如下结论性意见。

2. 委员会欢迎乌拉圭的初次报告，并感谢该缔约国对委员会所拟问题清单(CRPD/C/URY/Q/1)作出的书面答复(CRPD/C/URY/Q/1/Add.1)。委员会欢迎与缔约国代表团进行富有建设性的对话，并高兴地注意到，缔约国通过其代表团表明，它将致力于使国内法与《公约》保持一致。

二. 积极方面

3. 委员会高兴地注意到缔约国批准了《关于为盲人、视力障碍者或其他印刷品阅读障碍者获得已出版作品提供便利的马拉喀什条约》。

4. 委员会满意地注意到，缔约国通过了一些载有残疾人权利相关规定的立法和公共政策，特别是 2010 年第 18651 号法，这意味着朝建立一项制度以保护残疾人权利的目标又迈进了一步。

---

\* 委员会在第十六届会议(2016 年 8 月 15 日至 9 月 2 日)上通过。



### 三. 主要关切领域和建议

#### A. 一般原则和义务(第一至四条)

5. 委员会关切地注意到，在缔约国的立法、公共政策和各类方案中，仍然存在着一些不符合残疾问题的人权模式的残疾人权利相关规定和轻蔑用语。
6. 委员会建议缔约国正式通过一项计划，以更正、废除、改革和/或通过包括《宪法》在内的法律和政策，以期按照《公约》规定，承认残疾人是完全成熟的权利人。
7. 委员会对《国家残疾问题方案》的地位感到关切，目前，它只是社会发展部管理的一项方案而已。
8. 委员会建议缔约国确保《国家残疾问题方案》能获得常设国家机构的地位，并专门为其配备充足的人力和财政资源，以便其履行使命。
9. 委员会关切地注意到，缔约国对《公约》第一条和第二条涵盖的概念以及《公约》各项原则理解不当，一些用于认定残疾的标准既不规范，也不符合上述条款和原则。
10. 委员会建议缔约国采取措施，对残疾的法律定义进行审查，以使之与《公约》的各项原则和条款相符，并随后制定一项体现残疾问题的人权模式的统一残疾认定制度。
11. 委员会感到关切的是，在通过对残疾人有影响的政策和方案时，经由残疾人组织征询残疾人意见的力度不够。
12. 委员会建议缔约国建立一个常设协商机制，以便通过残疾人组织，就通过法律和政策的问题及其他残疾人相关事务，与残疾人包括儿童进行协商。

#### B. 具体权利(第五至三十条)

##### 平等和不歧视(第五条)

13. 委员会感到关切的是，缔约国的立法并未将就业之外的其他领域中拒绝提供合理便利的行为视为对残疾人的一种歧视。委员会还感到关切的是，缺少反对多重和交叉歧视的政策，而且，没有可用来报告基于残疾的歧视案件的申诉机制，以及补救机制。
14. 委员会建议缔约国在其立法中承认，在生活的所有领域中，拒绝提供合理便利都是一种基于残疾的歧视，并对此种行为予以惩罚。它还建议缔约国将多重和交叉歧视纳入其反歧视立法。此外，委员会还建议缔约国采取措施，确保提供多种可用以报告基于残疾的歧视行为的途径，并且建立补救机制。

### 残疾妇女(第六条)

15. 委员会感到关切的是，缔约国并未制定性别平等计划，关于残疾问题的政策未明确涵盖妇女和女童；缔约国也未制定关于预防和惩治针对残疾妇女和女童的暴力行为的政策和战略。

16. 委员会建议缔约国将残疾妇女纳入《国家残疾问题方案》和国家妇女事务研究所的各项计划和战略之中；对残疾相关政策进行修订以纳入性别观点，并对关于暴力侵害妇女行为的政策进行修订，以将残疾因素纳入其中。委员会还建议在开展上述行动时，与代表残疾妇女和女童的组织进行磋商。委员会建议缔约国铭记《公约》第六条及其关于残疾妇女和儿童的第 3(2016)号一般性意见与可持续发展目标的具体目标 5.1、5.2 和 5.5 之间的联系，以消除针对残疾妇女和女童的一切形式的歧视和暴力，并推动残疾妇女和女童全面有效地参与社会。

### 残疾儿童(第七条)

17. 委员会感到关切的是，与儿童相关的法律并未明确纳入不歧视原则，这一疏漏对残疾儿童影响巨大。委员会感到关切的还有，缔约国并未制定保护措施，防止残疾儿童被遗弃；事实上，许多这类儿童仍呆在收容机构里，而且，缺乏有关这些儿童的数据。

18. 委员会建议缔约国将不歧视原则写入第 17823 号法(《儿童和青少年法》)；加大对残疾儿童的保护，以保障其各项权利和促使其享有融入家庭、社区和社会生活的平等机会；并划拨充足的资源，以有效执行该法。委员会还建议缔约国铭记《公约》第七条与可持续发展目标的具体目标 10.2 和 10.3 之间的联系，以期充分包容残疾儿童，努力确保他们享有平等机会，并推动致力于反歧视的适当立法、政策和行动。

### 提高认识(第八条)

19. 委员会感到关切的是，缔约国内仍然存在针对残疾人的偏见和负面陈规定型观念。委员会还感到关切的是，缔约国并未制定战略，明确宣传《公约》内容和残疾问题的人权模式，而且存在一些民间活动，如马拉松式的电视广播节目，强化了以慈善方式处理残疾问题的模式。

20. 委员会鼓励缔约国与残疾人组织合作，以社会大众、公职人员和私营部门(包括媒体)为目标群体，开展各种运动，以期提高公众认识，并宣传残疾人的权利持有人身份，进而消除对残疾人的歧视和陈规定型观念。

### 无障碍(第九条)

21. 委员会关切地注意到，向公众开放的交通、物质环境、信息和通信设施及服务对残疾人而言，并非完全无障碍，在缔约国各主要城市之外的地区尤其如此。委员会还感到关切的是，没有一个国家机构负责监测无障碍标准的遵守情况及对不遵守情形进行惩罚。

22. 根据关于无障碍问题的第 2(2014)号一般性意见, 委员会建议缔约国落实一项行动计划, 根据通用设计的概念, 在农村和城市地区, 确保交通、物质环境、信息和通信无障碍。该计划应规定审计办法、具体时间框架、对不遵守情形的处罚, 以及残疾人组织对制定和执行时期各个阶段的参与, 尤其是参与监测遵守情况。委员会建议缔约国铭记《公约》第九条与可持续发展目标的具体目标 11.2、11.3 和 11.7 之间的联系。

#### 危难情况和人道主义紧急情况(第十一条)

23. 委员会感到关切的是, 《国家应急制度》(第 18621 号法)中并未包含关于在国家紧急情况中如何协助残疾人的专项规定。委员会还感到关切的是, 关于在有可能发生灾害的情况下如何为残疾人提供支助的手册和实用指南的分发范围有限, 民防人员对残疾人权利知之甚少, 而且, 全国范围内的疏散通道并未完全做到无障碍。

24. 委员会建议缔约国持续向民防人员提供关于残疾人权利的培训。培训期间, 应分发关于将残疾人纳入减少灾害风险战略及设计基础设施和疏散通道时确保无障碍的文书。

#### 在法律面前获得平等承认(第十二条)

25. 委员会感到关切的是, 缔约国的多项法律规定, 特别是《乌拉圭共和国宪法》第 37 条和第 80 条以及《民法》的某些条款(经关于受监护者的第 17535 号法修正), 与《公约》规定相悖, 歧视残疾人并限制其法律能力。

26. 委员会根据《公约》第十二条及其关于在法律面前获得平等承认的第 1(2014)号一般性意见, 建议缔约国废除一切部分或完全限制残疾人法律能力的法律规定, 并采取具体措施, 以尊重残疾人自主权、意愿和偏好的协助决策制度取代替代决策模式。

27. 委员会感到关切的是, 残疾人在享有平等权利拥有或继承财产, 掌管自身财务事项, 以及获得银行贷款及其他形式贷款和抵押贷款方面, 受到了种种限制。

28. 委员会建议, 缔约国应确保所有残疾人在拥有和继承财产、获得贷款和抵押贷款以及享受各类金融服务方面享有平等机会。

#### 获得司法保护(第十三条)

29. 委员会感到关切的是, 尚未对程序进行调整, 以确保所有残疾人都能诉诸司法。委员会还感到关切的是, 存在各种障碍, 特别是法律性质的障碍, 阻碍法律能力被宣告无效或住在收容机构里的人员切实有效地参与司法诉讼。

30. 委员会促请缔约国参照《公约》规定, 划拨充足的人力和资金, 实施《关于让残疾人诉诸司法和获得法律保护的国家计划》。委员会建议缔约国采取必要

的立法、行政和司法措施，消除针对残疾人有效参与任何一类诉讼的相关能力的一切限制。委员会还建议缔约国进行程序调整，包括提供现场协助或居间协助，特别是手语翻译，以保证残疾人能够以各种身份切实有效参与司法程序。委员会建议缔约国铭记《公约》第十三条与可持续发展目标关于确保所有人都有平等诉诸司法的机会的具体目标 16.3 之间的联系。

31. 委员会感到关切的是，在执行儿童权利委员会关于少年司法的意见方面，所作努力微乎其微，这对有智力或社会心理障碍的青年影响尤为明显。委员会尤为关切的是，《儿童和青少年法》并不符合《残疾人权利公约》关于人权的规定，从而导致对残疾青年的情况考虑不周。

32. 委员会促请缔约国落实儿童权利委员会关于少年司法的意见(见 CRC/C/URY/CO/3-5, 第 70 段)，并确保《儿童和青少年法》根据《公约》规定，顾及有智力或社会心理障碍的青年。委员会还建议缔约国基于残疾青年的残疾状况作出合理调整，以确保其能够获得适当的诉诸司法的机会。

#### 自由和人身安全(第十四条)

33. 委员会感到关切的是，一些立法，如 1936 年关于精神保健的第 9581 号法仍然有效，这项法律规定可以以实际患有或推断患有社会心理障碍为由，剥夺残疾人的自由。委员会还感到关切的是，因身患残疾而被宣判不承担刑事责任的人员可能会成为安全措施的管制对象，包括无限期拘留。委员会还对监狱或其他拘留地被剥夺自由的残疾人的状况表示担忧。

34. 委员会促请缔约国审查并修正其各项法律，包括《精神保健法》和《刑法》，以使其立法符合《公约》第十四条的规定，并切实保护残疾人，特别是智力或社会心理障碍人士享有的正当程序保障；促请缔约国在司法程序中为这类人提供所需支持。委员会促请缔约国通过监察员办公室，从法律上保护残疾人的所有权利，为其提供适当法律援助，并确保维护其正当程序权。委员会还建议缔约国采取措施，确保监狱机构无障碍，并为残疾人提供合理便利。

35. 委员会感到关切的是，那些未经当事人自由知情同意、以残疾为由被收容在精神病院或其他长期居留处所的残疾人的情况，特别是因被遗弃而安置在收容所的残疾儿童的情况。

36. 委员会促请缔约国禁止以残疾为由强迫收容，并采取措施废止未经同意即收容或住院的做法。在执行上述建议的过程中，必须遵守委员会关于《公约》第十四条的准则。

#### 免于酷刑(第十五条)

37. 委员会感到关切的是，缔约国没有划拨充足的资源，用于预防和监测被剥夺自由的残疾人在各类中心遭受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇的情况。

38. 委员会建议缔约国确保提供充足的人力和财政资源，用于加强旨在预防和保护免遭酷刑的机制。委员会还建议缔约国采取措施，对剥夺自由场所的全体工作人员进行培训和教育，以确保其尊重残疾人的人权。

#### 免于剥削、暴力和凌虐(第十六条)

39. 委员会关切地注意到，缔约国残疾政策中规定的旨在消除针对残疾妇女的暴力行为的措施并未得到适当执行。委员会还感到关切的是，没有针对其他残疾人，特别是残疾儿童和被收容人员，出台保护其免于遭受暴力和凌虐的适当机制。

40. 委员会建议缔约国加倍努力，采取一切必要的立法和政策措施，确保预防和保护所有残疾人免于剥削、暴力和凌虐，并保证受害者能够在合适的环境中得到适当康复。此外，委员会促请缔约国对所有针对残疾人(包括妇女和儿童)的剥削、暴力和凌虐案件进行适当调查，以确保所有案件都得到检举、调查，并酌情予以起诉。委员会请缔约国定期收集关于残疾人遭到暴力、剥削和凌虐的数据和统计资料。

41. 委员会还感到关切的是，缔约国并未制定协议，对残疾人生活的各类机构的状况进行记录、检查和监测。

42. 委员会促请缔约国根据《公约》第十六条第三款，建立独立监测机制，以记录、检查和监测残疾人生活的各类中心的状况。

#### 保护人身完整性(第十七条)

43. 委员会感到关切的是，缔约国仍在实施 1936 年关于精神病护理的第 9581 号法以及卫生部颁布的精神保健条例。

44. 委员会建议缔约国修正 1936 年的第 9581 号法以及卫生部颁布的精神保健条例，以确保无一例外地将残疾人包括法律能力被宣告无效者的自由知情同意作为一切外科手术或医疗处置的必要条件，特别是侵入性和结果不可逆的医疗手段，例如绝育和双性儿童的手术。

#### 独立生活和融入社区(第十九条)

45. 委员会感到关切的是，在促使残疾人离开专门机构和为残疾人独立生活提供社区帮助方面，缺乏具体行动。委员会还感到关切的是，在适用有关看护人员的法律方面，个人协助方案和坚持使用医疗手段之间仍存在矛盾。

46. 委员会鼓励缔约国努力叫停收容机构，并建议缔约国制定一项旨在使残疾人，包括智力或社会心理障碍人士离开专门机构的计划，规定具体的时间框架并提供充足预算，以确保残疾人可以获得必要的服务和支助，包括个人协助，进而实现在社区独立生活的目标；开展这项工作时，将与残疾人组织进行协商。

### 表达意见的自由和获得信息的机会(第二十一条)

47. 委员会感到关切的是，关于选举或紧急情况或自然灾害的官方电视节目并未执行无障碍标准，而且，针对不遵守情形的行政和司法机制也没有发挥作用。委员会还感到关切的是，盲文、手语及其他沟通形式的使用标准和程序不符合《公约》规定。

48. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保执行相关条例，并在面向公众传达一切公开信息，特别是关于国家程序、紧急情况和/或自然灾害的信息时，使用无障碍交流手段、模式和方式。

### 尊重家居和家庭(第二十三条)

49. 委员会感到关切的是，《民法》中仍载有一些条款，阻止智力或社会心理障碍人士结婚，且不承认残疾人有权根据自身偏好来结婚和组建家庭。委员会还感到关切的是，缔约国并未提供必要支助，使残疾人能够在与其他人同等的条件下行使其生殖权利。

50. 委员会建议缔约国废除阻止智力或社会心理障碍人士结婚的规定，还建议缔约国采取必要措施，帮助有残疾儿童的家庭，并使残疾人，特别是残疾妇女，能够在与其他人同等的条件下，不受歧视地行使为人父母的权利。

### 教育(第二十四条)

51. 委员会感到关切的是，缺乏一项全面的全纳教育政策，而且，根据基于残疾状况作出的评定进行特殊、隔离教育在各级教育中都属于常态。委员会还感到关切的是，缺少针对教师的全纳教育培训，这有碍于向全纳教育制度过渡。

52. 委员会建议缔约国制定一项计划，载明向优质全纳教育过渡的路线图。该计划应涵盖各个阶段，直至高等教育，规定针对教师的培训及必要的支助和资源，例如盲文和手语，同时要特别考虑到智力或社会心理障碍人士。委员会还建议缔约国开发和纳入有关残疾人权利的培训，作为教师培训的必修内容，同时通过一项政策，防止以残疾为由剥夺受教育机会。此外，委员会还建议缔约国面向公众、学校和残疾人家庭，开展提高意识活动，以宣传优质全纳教育。委员会建议缔约国铭记《公约》第二十四条、其关于全纳教育权利的第 4(2016)号一般性意见与可持续发展目标的具体目标 4.1、4.5 和 4.a 之间的联系。

### 健康(第二十五条)

53. 委员会感到关切的是，对残疾人而言，主流医疗保健服务并非无障碍，缔约国远离主要城市的地区尤其如此。委员会还感到关切的是，缺乏受过培训因而可以确保残疾人知情同意权、提供包容性医疗保健并能满足残疾人特殊需求的专业医护人员。

54. 委员会建议缔约国制定计划并划拨资源，以确保对残疾人而言，主流医疗保健服务，包括性健康和生殖健康服务及相关信息无障碍。委员会还建议对主流医疗保健服务领域的专业医护人员进行培训，内容即如何与残疾人沟通，如何治疗残疾人，同时遵守《公约》所载知情同意权及其他权利。委员会建议缔约国铭记《公约》第二十五条与可持续发展目标的具体目标 3.7 和 3.8 之间的联系。

#### 适应训练和康复(第二十六条)

55. 委员会感到关切的是，缺少关于有机会获得康复服务和方案的残疾人的数据，而且，远离主要城市的地区并无此类服务。

56. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保全国范围内的残疾人均有机会享受基于社区并以融入社会和社区为导向的康复服务和方案。

#### 工作和就业(第二十七条)

57. 委员会感到关切的是，残疾人的失业率极高。委员会还感到关切的是，公共部门雇用残疾人的配额并未完成。此外，委员会感到关切的是，缺少关于私营部门内残疾人工作情况和工资结构的信息。

58. 委员会建议缔约国实施具体战略，包括通过各类职业方案，提高失业残疾人在公共部门的就业能力。委员会还建议缔约国收集开放劳动力市场上私营部门就业能力方面的数据。委员会建议缔约国在执行可持续发展目标的具体目标 8.5 时，以《公约》第二十七条为指导。

#### 适足的生活水平和社会保护(第二十八条)

59. 委员会关切地注意到，有一定数量的残疾人，尤其是残疾妇女、残疾儿童和残疾老人，生活贫困。

60. 委员会建议缔约国采取具体措施，确保残疾人能够享有体面的生活条件，减轻残疾致贫的影响，特别是对受交叉歧视群体的影响，如残疾妇女、残疾儿童和残疾老人。此项工作还包括，与残疾人组织密切协商，确保残疾相关支出的保险覆盖面，并通过减贫战略和方案，为残疾人提供具体援助。委员会建议缔约国铭记《公约》第二十八条与可持续发展目标的具体目标 1.3 和 1.4 之间的联系。

#### 参与政治和公共生活(第二十九条)

61. 委员会感到关切的是，宣告法律能力无效可能会阻碍残疾人行使投票权；它还感到关切的是，参与政治和公共生活的残疾人，尤其是残疾妇女的数量极少。此外，委员会感到关切的是，对残疾人而言，选举材料和投票站并未充分实现无障碍。

62. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保不得以残疾或法律能力受限为由，剥夺任何人投票或参与政治和公共生活的权利，并建议缔约国加大努力，鼓励残



疾人谋求公共事务领域的民选职务和职位。此外，委员会还建议缔约国加大努力，确保对残疾人而言，选举的程序、环境、设施和材料完全实现无障碍。

### C. 具体义务(第三十一至三十三条)

#### 统计和数据收集(第三十一条)

63. 委员会感到关切的是，缔约国各个部门均缺乏关于残疾人的分类、可比数据，现有数据中又缺少人权指标。委员会还感到关切的是，统计数据并未涉及性别、儿童和暴力问题。

64. 委员会建议缔约国进一步系统地收集、分析和传播各部门关于残疾人的可比分类数据。它还建议缔约国与残疾人及其代表组织合作，开发一套人权指标。委员会建议缔约国在执行可持续发展目标的具体目标 17.18 时，以《公约》第三十一条为指导。

#### 国际合作(第三十二条)

65. 委员会感到关切的是，《公约》的各项原则和价值观并未被系统地纳入缔约国的国际合作政策和方案。委员会还感到关切的是，旨在执行和监测《2030 年可持续发展议程》的国家计划并未将残疾人权利纳入主流。

66. 委员会建议缔约国与残疾人组织密切合作，通过一项符合《公约》的国际合作政策，并与残疾人组织协商，把残疾人权利纳入本国执行和监测《2030 年可持续发展议程》工作的主流。

#### 国家实施和监测(第三十三条)

67. 委员会感到关切的是，国家残疾人名誉委员会同时承担着独立监测机构和《公约》执行机构的职能。

68. 委员会建议缔约国采取措施，指定一个完全符合《关于增进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)的监测机构。

#### 技术援助

69. 在执行这些建议的过程中，缔约国可向联合国各专门机构寻求技术援助。

## 四. 后续活动

#### 信息传播

70. 委员会请缔约国在本结论性意见通过之后 12 个月内，根据《公约》第三十五条第二款，提供资料介绍为落实上文第 68 段所载委员会建议而采取的措施。

71. 委员会请缔约国落实本结论性意见所载建议。委员会建议缔约国采用现代社会传播策略，将本结论性意见转发政府和议会成员、相关部委官员、司法部门和相关专业群体成员(如教育、媒体和法律专业人员)及地方当局和媒体，供其考虑并采取行动。

72. 委员会请缔约国让民间社会组织，尤其是残疾人组织参与其定期报告的编制。

73. 委员会请缔约国以国语和少数民族语言(包括手语)，以无障碍的形式，广泛传播本结论性意见，包括向非政府组织和残疾人代表组织以及残疾人本人和其家人传播，并在政府人权网站上发布本结论性意见。

#### 下一次定期报告

74. 委员会请缔约国在 2023 年 5 月 11 日前提交第二至四次合并定期报告，并在其中纳入相关资料，说明本结论性意见中所提建议的落实情况。委员会请缔约国考虑根据委员会的简化报告程序来提交上述报告。根据该程序，委员会将在缔约国合并报告规定提交日期前至少一年拟订一份问题清单。缔约国对这一问题清单的答复即构成其报告。