



## 保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General  
4 January 2024  
Chinese  
Original: Spanish

### 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会

#### 关于乌拉圭第二次定期报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2023 年 11 月 28 日举行的第 533 和 534 次会议上审议了乌拉圭的第二次定期报告。<sup>1 2</sup> 委员会在 2023 年 12 月 8 日举行的第 550 次会议上通过了本结论性意见。

#### A. 引言

2. 缔约国提交了应于 2019 年提交的第二次定期报告，对问题单<sup>3</sup> 作了答复，住房和土地管理部长率领的代表团在对话期间提供了补充资料，委员会对此表示欢迎。代表团成员还包括外交部、内政部、劳动和社会保障部、卫生部、住房和土地管理部、社会发展部、最高法院、乌拉圭少年儿童事务局、社会保障银行以及乌拉圭常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团的代表。

3. 委员会赞赏与高级别代表团举行的坦诚且具建设性的对话，高度评价缔约国代表所提供的大量资料以及采取的建设性态度，双方因此得以进行合作分析和思考。委员会还对代表团在对话后 24 小时内作出答复并提供补充资料表示感谢。

4. 委员会认识到，乌拉圭虽然传统上是移民工人的来源国，但近年来在缔约国定居的工人人数增加，国民不断回国，从而成为一个接受国。委员会关切地注意到，作为来源国、目的地国和返回国，缔约国在保护移民工人及其家庭成员的权利方面继续面临挑战。

5. 委员会注意到，乌拉圭人定居的一些国家是南方共同市场(南共市)的成员，因此可以享受南共市协定的好处。

\* 委员会第三十七届会议(2023 年 11 月 27 日至 12 月 8 日)通过。

<sup>1</sup> CMW/C/URY/2.

<sup>2</sup> CMW/C/SR.533 和 CMW/C/SR.534。

<sup>3</sup> CMW/C/URY/RQ/2.



## B. 积极方面

6. 委员会对缔约国为促进和保护移民工人及其家庭成员的权利所作的努力和采取的措施表示欢迎。委员会高兴地注意到，乌拉圭于 2020 年 6 月批准了国际劳工组织(劳工组织)2019 年《暴力和骚扰公约》(第 190 号)。

7. 委员会认识到，缔约国一直在根据国家立法和双边及多边合作协定建立法律框架。委员会对缔约国采取以下立法和体制措施表示欢迎：

(a) 经济事务和财政部 2018 年 12 月第 620/018 号决议，免除社会经济脆弱者的签证费；

(b) 2017 年 9 月的第 19.535 号法律，修订了第 18.250 号法律第 74 条，在国家立法中承认居住在国外的乌拉圭人的社团；

(c) 2015 年 12 月的第 19.362 号法律，赋予在乌拉圭境内出生的乌拉圭人在外国出生的孙辈国籍；

(d) 2014 年 8 月第 19.254 号法律，给予南方共同市场成员国国民和乌拉圭人的外国亲属直接获得永久居留权的机会。

8. 委员会欣见缔约国缔结了有关移民工人的双边协定，特别是与法国、德国、荷兰王国和瑞典缔结的“假日和工作”协定。

9. 委员会还对以下体制措施和政策措施表示欢迎：

(a) 2017 年 5 月，在劳动和社会保障部内设立了移民股，除承担其他职责外，负责促进移民工人体面工作，并监督与劳动和社会保障有关的国际公约的执行情况；

(b) 2016 年 8 月通过了《乌拉圭移民政策框架文件》，其中规定了国家短期、中期和长期移民政策的原则、目标和总体战略指导方针；

(c) 2014 年设立了国家移民委员会执行秘书处，并决定在国家移民委员会中设立移民问题咨询委员会常设代表处，以加强与民间社会的沟通和协调。

10. 委员会认为缔约国投票支持联合国大会第 73/195 号决议通过的《安全、有序和正常移民全球契约》是积极的步骤，建议缔约国在《公约》所载的国际义务框架内，继续努力予以实施，因为这两项文书在保护移民工人及其家庭成员权利方面是一致的。

11. 委员会注意到国家报告和建议监测系统用以收集数据编写定期报告，并注意缔约国提交的报告是使用该系统编写的。

## C. 关注的主要问题和建议

### 1. 一般执行措施(第 73 和 84 条)

#### 立法和适用

12. 委员会感到遗憾的是，缺乏关于国内法院和其他公共机构适用《公约》的资料。

13. 委员会重申其先前的建议，<sup>4</sup> 建议缔约国在下一次定期报告中提供资料，说明国内法院和其他公共机构适用《公约》的情况，以及为提高对《公约》的认识、了解和适用而采取的行动。

#### 第 76 条

14. 委员会高兴地注意到，缔约国已根据《公约》第 77 条作出声明，但还注意到，缔约国尚未根据《公约》第 76 条作出声明，承认委员会有权接受缔约国的来文。

15. 委员会重申以往的建议，并敦促缔约国作出《公约》第 76 条所规定的声明，尽快承认委员会有权接收缔约国和个人提交的来文。

#### 批准相关文书

16. 委员会注意到，缔约国已批准主要人权条约和若干劳工组织公约。然而，委员会注意到，缔约国尚未批准劳工组织 1975 年《移徙工人(补充规定)公约》(第 143 号)、劳工组织 2006 年《关于促进职业安全与卫生框架的公约》(第 187 号)和 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)的 2014 年议定书。

17. 委员会建议缔约国批准劳工组织 1975 年《移徙工人(补充规定)公约》(第 143 号)、劳工组织 2006 年《关于促进职业安全与卫生框架的公约》(第 187 号)和 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号)的 2014 年议定书。

#### 政策和战略

18. 委员会满意地注意到，经国家移民局的协调，缔约国各机构、民间社会、私营部门和联合国机构都广泛发表了意见，于 2022 年 8 月启动了《移民、寻求庇护者和难民融入社会国家计划》。然而，委员会感到关切的是，该计划仍有待行政部门正式通过，这是有效、全面执行该计划所必需的。委员会还感到关切的是，参与执行《计划》的机构没有获得实现既定目标、获取关于移民人口的统计数据 and 开展关于移民权利的培训所需的人力、技术和财政资源。

19. 委员会建议缔约国立即通过《移民、寻求庇护者和难民融入社会国家计划》，有效、全面地执行其规定，根据《公约》规定的义务，与民间社会和参与执行该计划的机构协商，为此划拨必要的人力、技术和财政资源，以确保其参与。

20. 委员会关切地注意到，由于在利用政府方案和免费专业法律援助服务方面存在差距，向移民工人及其家庭成员提供援助和融入社会的进程在很大程度上仍然依赖国际合作和民间社会组织通过人道主义援助和劳工包容项目所作的努力。

21. 委员会建议缔约国加强其体制框架，以确保移民工人及其家庭成员能够利用政府方案和免费社会服务，包括劳动力融入举措、心理社会支持、法律援助和关于移徙相关证件的咨询。

<sup>4</sup> CMW/C/URY/CO/1, 第 12 段。

## 协调

22. 委员会关切地注意到，有资料表明，难民委员会常设秘书处没有足够的财力和人力资源来应对需求，并确保对该系统进行高效管理。委员会还感到关切的是，缺乏国内法规和具体规程，以确保对难民地位和无国籍状态确定程序采取注意性别、年龄和残疾问题的方针。委员会还关切地注意到，虽然第 45/023 号法令旨在简化与移民有关的手续，但获得居留许可证的困难增加，时间延长，费用增加，对于南方共同市场成员国和准成员国国民的居留许可证也是如此。

23. 委员会建议缔约国向难民委员会常设秘书处提供必要的人力、技术和财政资源，使其能履行任务，并确保在难民地位和无国籍状态确定的规章和程序中采取注意性别、年龄和残疾问题的方针。委员会建议缔约国尽快采取一切适当措施，确保居留手续便于获得，费用合理，对于处于社会和经济弱势地位的人的申请特别如此，包括根据《南方共同市场缔约国居留协定》提出的申请。

## 数据收集

24. 委员会满意地注意到，2023 年全国人口普查纳入了一些具体问题，以便汇编关于移民流动以及移民工人及其家庭成员的概况和融入程度的数据，并通过全国童工调查收集和分析关于童工的资料，提供按国籍分列的数据。然而，委员会关切地注意到，国家统计局与参与编制和公布移徙统计数据的其他公共机构之间缺乏充分的协调，缺乏关于移民工人及其家庭成员(包括申请难民地位者和难民)的社会经济状况和教育状况的最新资料，而这些资料将有助于对缔约国落实《公约》权利的情况进行比较和历史分析。委员会还感到关切的是，国家统计局持续进行的家庭调查是移徙最新信息的主要来源，但没有关于处于弱势地位的移徙者居住的集体住房形式的数据，如寄宿公寓和廉价公寓。

25. 委员会重申其先前的建议，<sup>5</sup> 建议缔约国加紧努力，改善参与编制和公布移民统计数据的各机构之间的协调。此外，委员会鼓励缔约国确保收集关于移民的全面数据，包括关于弱势移民的数据，并采取步骤，整合通过 2023 年人口普查、连续住户调查和其他用于收集移民及其家庭信息的机制收集的数据，将其用作制定、实施和评估旨在保护《公约》和其他条约承认的所有权利的政策和方案的关键投入。

## 有关《公约》的培训和宣传

26. 委员会注意到，缔约国与国际移民组织和民间社会(包括学术界)合作和协调，举办了课程和培训活动，以提高公务员在人权领域的的能力，增进对缔约国根据《公约》承担的义务的了解。然而，委员会感到关切的是，在各级行政部门、司法部门、省和地方政府主管部门、边境主管部门以及警察和社会服务部门的公务员中对与《公约》相关的培训、沟通和宣传不足。委员会还感到关切的是，缔约国没有在国内外的移民工人中宣传《公约》。

27. 委员会建议缔约国：

(a) 在移民事务机构官员(包括执法人员和边境当局人员、法官、检察官以及省和地方政府主管机关官员)中加强并扩大关于《公约》权利的教育和培训方案；

<sup>5</sup> 同上，第 14 段。

(b) 利用有效机制评估培训的影响，确保更多的辩护律师在对案件提出上诉时或法官在作出判决时援引《公约》和委员会的一般性意见；

(c) 确保缔约国境内和境外的移民工人能够获得有关《公约》规定的权利的信息；

(d) 与大学、民间社会组织和媒体合作，传播有关《公约》的信息，促进《公约》的执行，特别是在边境地区这样做。

### 独立监测

28. 委员会注意到国家人权机构全球联盟于 2016 年 5 月将国家人权机构和监察员办公室认证为“A”级。然而，委员会感到关切的是，没有资料说明国家人权机构和监察员办公室是否具有履行其任务的独立性和资源。

29. 委员会建议缔约国在下次定期报告中提供更多资料，说明国家人权机构和监察员办公室根据《公约》在保护所有移民工人及其家庭成员的人权方面的责任，并建议加强国家人权机构的独立性和职能，确保其拥有执行任务的人力资源、技术资源和财政资源。

## 2. 一般原则(第 7 和 83 条)

### 不歧视

30. 委员会注意到，缔约国采取了措施，打击歧视和仇外行为，加强申诉机制，确保移民工人能够在与国民平等的基础上充分行使其人权。然而，委员会感到关切的是，缔约国没有禁止歧视的具体法律，《视听通信服务法》所载与歧视有关的条款可能被废除，而且针对移民和难民的歧视和仇外心理的表达有增加，这对他们的融合产生了相当大的影响，在就业、工资、工作条件和职业发展方面特别如此。委员会还关切地注意到，缺乏资料说明反对种族主义、仇外心理和一切其他形式歧视名誉委员会的活动对歧视移民人口事件发生率有何作用。委员会还感到关切的是，缺乏资料说明政府采取了哪些措施，确保移民政策中的两性平等，特别是移民女工在正规经济中就业的机会。

31. 委员会重申其先前的建议，<sup>6</sup> 并建议缔约国颁布禁止歧视的具体法律，加强申诉机制，同时避免废除旨在防止媒体仇恨言论的现行规定。委员会建议缔约国确保反对种族主义、仇外心理和所有其他形式歧视名誉委员会参与制定和执行有关移民工人及其家庭成员的公共政策，并拥有履行其任务所需的人力和预算资源。委员会还建议缔约国加紧努力，与媒体合作，提高公众对打击歧视移民工人及其家庭成员行为的必要性的认识，并采取一切必要措施，确保移民政策中的两性平等，特别是包括：采取措施，消除对移民妇女的歧视和对妇女的任何形式的性别暴力，并消除对妇女享有权利的影响。委员会还建议缔约国开展提高认识运动，包括面向公务员的宣传运动，提高人们对移民在其领土上的权利和存在的认识，以避免任何表现形式的歧视，避免对移民使用歧视性言论。

<sup>6</sup> 同上，第 20 段。

## 有效补救

32. 委员会注意到，缔约国采取了行动，更好地传播有关机制的信息，通过这些机制可以提出侵权申诉并获得补救。然而，委员会感到关切的是，移民工人诉诸司法的机会仍然有限，因为他们不知道如何利用申诉机制，不知道他们有权获得补救。

33. 委员会重申其先前的建议，<sup>7</sup> 并建议缔约国确保移民工人及其家庭成员能够获得相关的实用信息，了解缔约国现有的向主管司法当局提出申诉和获得补救的机制，以及法律咨询的提供情况。

### 3. 所有移民工人及其家庭成员的人权(第 8-35 段)

#### 劳工权利

34. 委员会满意地注意到，2017 年在劳动和社会保障部内设立了移民股。然而，委员会感到关切的是，移民工人持续面临歧视，在就业、工资、工作条件和职业发展方面特别如此，如代表团在建设性对话期间所强调指出，非正规经济部门缺乏充分的劳动监察，而且移民工人从事非正规不稳定就业的很多。委员会还感到关切的是，尽管采取了措施，但移民工人在获得专业技能和教育资格的承认方面仍然遇到困难，难以获得与其培训有关的就业。委员会还关切地注意到，在有效保护移民家政女工(特别是身份不正常的移民家政女工)方面仍然存在挑战，她们仍然容易面临极差的工作条件。

35. 委员会重申其先前的建议，<sup>8</sup> 并鼓励缔约国加紧努力，确保移民工人，特别是移民家政女工，享有与国民相同的工作条件和劳动保障。委员会还建议缔约国采取必要措施，确保对非正规经济部门进行定期劳动监察，作为促进让所有移民工人享有正规、受保护就业的政策的一部分工作。委员会建议缔约国加紧努力，尽可能迅速有效地承认移民工人在缔约国境外获得的教育资格和专业技能。

#### 保健

36. 委员会欢迎缔约国采取措施，确保移民工人及其家庭成员能够获得保健服务，包括精神保健。然而，委员会感到关切的是，根据第 18.987 号法律，移民妇女必须在乌拉圭居住至少一年才能获得堕胎服务。

37. 委员会建议缔约国审查第 18.987 号法律，以确保移民妇女能够与国民平等地行使该法所承认的权利。

#### 庇护

38. 委员会注意到，近年来在缔约国寻求庇护(难民地位)的移民人数显著增加，并注意缔约国采取了措施加快评估和分析程序。然而，委员会感到关切的是，这些申请的处理受到严重拖延。

39. 委员会建议缔约国加紧努力，加快处理难民地位申请，并确保难民委员会为此目的获得必要的人力、技术和财政资源。

<sup>7</sup> 同上，第 22 段。

<sup>8</sup> 同上，第 24 段。

40. 委员会感到关切的是，有资料表明，乌拉圭要求古巴难民先离境再返回，才能将其移民身份从难民改为居民。

41. 委员会敦促缔约国调整其国内法规和程序，以确保被承认为难民的人能够通过迅速、合理的途径获得难民地位。

### 国籍

42. 委员会感到关切的是，法律对国籍和合法公民身份作了区分，对移民工人及其家庭成员充分行使权利(包括迁徙自由权、国籍权)和防止无国籍状态有影响。

43. 委员会鼓励缔约国采取必要的立法和/或行政措施，确保享有“合法公民”地位的移民工人能够在与国民平等的基础上充分行使其权利，并审查护照的签发情况，以防止限制他们的迁徙自由权。委员会还建议缔约国考虑采取措施，便利居住在缔约国的移徙者通过正常的“入籍”渠道获得乌拉圭国籍。最后，委员会建议缔约国采取措施，便利获取乌拉圭国籍，将其作为保护包括无人陪伴儿童、无国籍人和难民在内的弱势群体权利的常规机制。

## 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 36-56 段)

### 移民妇女

44. 委员会关切地注意到，关于移民女工(特别是家政工人)获得支助服务的资料有限。

45. 关于消除对妇女歧视委员会的建议，<sup>9</sup> 委员会建议缔约国加强措施，保护移民女工，特别是家政工人，加强宣传运动，提高公众对她们权利的认识，并改善获得关于投诉机制的信息的途径。

### 移民少年儿童

46. 委员会欣见缔约国于 2022 年 12 月通过了关于边境无证移徙少年儿童照料和协助规程，该规程与南共市关于确定和满足移民少年儿童特殊保护需求的区域指南相一致。委员会提请缔约国注意，必须采取一切必要措施，包括业务措施和机构间协调措施，以确保规程的有效执行。

47. 委员会鼓励缔约国采取一切必要措施，全面保护移民儿童的权利，特别是无人陪伴儿童、与父母分离的儿童和非正常移民儿童的权利，包括加强作为牵头机构的乌拉圭少年儿童事务局与负责移民、庇护、社会福利以及向贩运受害者提供协助等领域的主管部门之间的合作，并确保各项程序和决定以儿童最大利益原则为指导，以保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和第 4 号/儿童权利委员会第 22 号和第 23 号联合一般性意见(2017 年)中确立的标准为基础。

### 教育

48. 委员会感到关切的是，所收到的资料表明学校环境中存在仇视移民儿童的情况。委员会还关切地注意到，缺乏关于非正规身份移民接受高等教育的资料。

<sup>9</sup> CEDAW/C/URY/CO/8-9, 第 34(c)段。

49. 委员会建议缔约国在其教育政策、打击种族主义的方案和《移民、寻求庇护者和难民融入社会国家计划》的框架内，加强措施，防止学校中对移民儿童的歧视、仇外心理和种族主义，并促进实施旨在发展包容性和跨文化公民意识的方案。委员会还鼓励缔约国在下次定期报告中提供资料，说明非正规身份移民接受高等教育的情况。

### 住房

50. 委员会满意地注意到，缔约国采取了措施，确保移民工人及其家庭成员，特别是处于弱势地位的移民工人及其家庭成员，能够获得体面的临时住房。然而，委员会感到关切的是，缔约国没有采取充分措施，便利移民获得适足的永久住房，而且还存在强行把移民工人家庭驱赶出门的情况，使儿童和家庭流落街头。另一个令人关切的问题是缺乏长期住房战略。

51. 委员会鼓励缔约国继续并加强旨在确保弱势移民工人能获得适足、负担得起的临时住房的举措，包括防止移民工人及其家庭(包括儿童)流落街头的措施，并采取使他们更容易获得永久住房的战略。

### 投票

52. 委员会注意到，2018 年通过了关于公民固有权利和义务的第 19.654 号法律，其中规定设立一个委员会，审查允许在领事馆投票的选择，从而确保居住在国外的乌拉圭人能够行使投票权，并注意到最高法院 2020 年发布的决定，宣布第 19.654 号法律的某些条款违宪。委员会感到关切的是，尽管在 2013 年和 2023 年提交的报告中提供了信息，但缔约国仍没有根据《公约》第 41 条和委员会先前的建议采取适当措施确保乌拉圭海外移民工人能够有效行使其投票权。

53. 委员会重申其先前的建议，即缔约国应采取一切必要措施，确保乌拉圭海外移民工人能够有效行使其投票权。<sup>10</sup>

### 社会保障

54. 委员会注意到缔约国提供的资料，其中介绍了缔约国为便利移民工人及其家庭成员获得身份证和在社会保障制度中登记而采用的机制。委员会还注意到，社会保障制度法律方面出现了变化，一条准则是必须提供连续居住证明才能获得基于年龄和/或残疾的非缴费养老金。然而，委员会感到关切的是，尽管这些变化相对于以前的制度而言是一个重大进步，但在乌拉圭居住满 10 年的要求对移民及其家庭产生了特别明显的影响，限制了他们行使第 18.250 号法律第 8 条规定的社会保障权，对于父母没有满足居住要求的儿童而言而是如此。

55. 委员会重申其先前的建议，<sup>11</sup> 并建议缔约国考虑审查社会保障制度的法律事项，使旨在确保弱势群体社会福利的非缴费型养老金的要求符合《公约》和第 18.250 号法律第 8 条的规定。

<sup>10</sup> CMW/C/URY/CO/1, 第 30 段。

<sup>11</sup> 同上，第 32 段。



5. 在有关国际移民工人及其家庭成员方面，促进营造良好、公平、人道、合法条件(第 64-71 段)

#### 贩运人口

56. 委员会关切地注意到，缔约国境内贩运人口的案件有增加，特别是以劳动和性剥削为目的贩运移徙妇女的案件。委员会还对双重剥削的情况表示关切，在这些情况下，从事家政服务的移民妇女既受到劳动剥削，又受到性剥削。

57. 委员会回顾其先前的建议，<sup>12</sup> 并根据《公约》和《建议采用的人权与贩运人口问题原则和准则》，建议缔约国：

(a) 根据《联合国打击跨国组织犯罪公约关于预防、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》，毫不拖延地通过一项关于贩运人口问题的综合法律和确保其实施的条例；

(b) 执行以社区为基础的举措，使人民认识到这一问题，重点保护少年儿童，并开展公共宣传运动，提高对贩运危险的认识，为移民工人提供创收机会、财政帮助、法律援助、热线电话服务和出发前信息服务；

(c) 确保人口贩运受害者能够充分获得支持服务，包括收容服务、咨询服务和康复服务，并提供充足的资金和/或补贴，以支付非政府组织开办的收容所的房舍租金和水电费；

(d) 确保迅速、有效、公正地调查、起诉和制裁所有贩运人口行为，特别是与性剥削有关的行为以及公职人员同谋的案件；

(e) 加强在性别平等问题和儿童需求方面对缔约国执法人员、法官、检察官、劳动监察员、教师、医务工作者以及大使馆和领事馆工作人员的培训，并更广泛地传播关于人口贩运和援助受害者的信息；

(f) 加强国际、区域和双边合作，与来源国、过境国和目的地国制定联合行动计划，防止人口贩运，查出有组织犯罪网络，并与检察机关合作对罪犯进行逮捕、起诉和惩罚；

(g) 将家庭团聚机制和识别无证移民机制制度化，作为防止贩运人口和防止移民及其家庭成员无限期分离的一项措施；

(h) 确保系统地收集和分析按受害者年龄、性别、国籍和贩运形式分列的贩运数据。

6. 宣传和后续落实

#### 宣传

58. 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。

<sup>12</sup> 同上，第 46 段。

### 技术援助

59. 委员会建议缔约国根据《2030 年可持续发展议程》，进一步利用国际援助和政府间援助，落实本结论性意见所载的各项建议。委员会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

60. 委员会请缔约国在两年内(即在 2026 年 1 月 2 日之前)提供书面资料，说明本文件第 19 段(移民、寻求庇护者和难民融入社会国家计划)、第 35 和 45 段(家政工人)、第 43 段(国籍)和第 57 段(贩运人口)所载建议的执行情况。

### 下次定期报告

61. 委员会请缔约国在 2029 年 1 月 2 日前提交第三次定期报告。除非缔约国明确决定按照普通报告程序提交第三次定期报告，否则委员会将在该日期之前的一届会议上通过一份按照简化程序提交报告之前的问题清单。委员会提请缔约国注意其条约专要文件协调准则。<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> [HRI/GEN/2/Rev.6](#).