



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
23 January 2025
Chinese
Original: Spanish

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

关于秘鲁第二次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2024 年 12 月 4 日和 5 日举行的第 576 和第 577 次会议上¹ 审议了秘鲁的第二次定期报告²。委员会在 2024 年 12 月 13 日举行的第 590 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎秘鲁根据《公约》第 73 条提交的第二次定期报告，该报告原应于 2020 年提交，报告根据报告前问题清单³ 编写完成。委员会还欢迎代表团在对话期间提供的资料，代表团由秘鲁外交部海外秘鲁人社区和领事事务总局移民政策司司长任团长。代表团成员包括国家统计和信息管理研究所、国家身份和公民身份登记中心以及秘鲁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公开和建设性对话，感谢缔约国代表提供的大量资料以及展现的建设性态度，这为共同分析和思考创造了条件。委员会还对代表团在对话后 24 小时内即提交答复和补充资料表示感谢。

4. 委员会承认，至少自 2017 年以来，缔约国的移民状况发生了重大变化，从一个移民来源国和回流国同时转变为一个移民过境国和目的地国。因此，缔约国接收了数百万处于脆弱处境的人员，为各级政府带来了人道主义、保护和包容方面的挑战。

B. 积极方面

5. 委员会欢迎缔约国为促进和保护移徙工人及其家庭成员的权利所作的努力和采取的行动。委员会尤其欢迎：

* 委员会第三十九届会议(2024 年 12 月 2 日至 13 日)通过。

¹ 见 CMW/C/SR.576、CMW/C/SR.577。

² CMW/C/PER/2。

³ CMW/C/PER/QPR/2。



- (a) 2022 年批准国际劳工组织(劳工组织)《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号);
- (b) 2022 年核准《洛杉矶移民和保护宣言》;
- (c) 2021 年批准劳工组织《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号)和《〈1930 年强迫劳动公约〉(第 29 号)2014 年议定书》;
- (d) 2018 年批准劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号);
- (e) 《伊比利亚美洲社会保障多边协议》2016 年生效。
6. 委员会承认, 缔约国一直以国内法律以及双边和多边合作协议为基础构建法律框架。委员会欢迎缔约国采取以下立法和规范性措施:
- (a) 2023 年通过《外国国民罚款豁免法》;
- (b) 2023 年通过关于临时居留证程序的条件和时限的国家移民局第 0109-2023-MIGRACIONES 号决定;
- (c) 2023 年通过《回归移民经济和社会融合法》修正案;
- (d) 2021 年出台司法官员指南, 从国际人权保护标准的角度指导司法官员开展秘鲁难民和移民诉诸司法的工作;
- (e) 2021 年外交部通过关于授予和延长寻求庇护者和需要补充保护者的人道主义移民身份的指导方针;
- (f) 2019 年检察机关通过关于贩运人口、偷运移民和移民相关犯罪受害者的照料规程;
- (g) 2018 年颁布向委内瑞拉国民发放临时居留证的指导方针;
- (h) 2018 年颁布《气候变化框架法》;
- (i) 2018 年通过第 30738 号法对《宪法》第 52 条第 1 款进行修订, 取消秘鲁国民在国外所生子女须在 18 岁之前登记才能获得秘鲁国籍的条件限制;
- (j) 2017 年通过第 1350 号立法令《移民法》, 其中包括《公约》和其他人权条约规定的各项人权原则和标准。
7. 委员会还欢迎以下体制和政策措施:
- (a) 2024 年出台关于在秘鲁雇用移民、寻求庇护者和难民的路线图;
- (b) 2017 年出台《2017-2025 年国家移民政策》, 该政策目前正在更新;
- (c) 2017 年颁布关于向秘鲁籍未成年子女或永久残疾成年子女的外籍父母发放临时居留证的指导方针。
8. 委员会欣见缔约国投票赞成通过《安全、有序和正常移民全球契约》的大会第 73/195 号决议并于 2022 年 5 月 12 日决定成为《全球契约》的倡导国。委员会建议缔约国继续采取措施, 在《公约》和其他国际人权文书规定的国际义务框架内执行《全球契约》。

C. 关注的主要问题和建议

1. 一般执行措施(第 73 和第 84 条)

立法和适用

9. 委员会注意到缔约国为确保移民工人及其家庭成员的权利得到尊重而通过的各项法律、规程和条例，以及签署的多项关于人口流动和移民的区域宣言，包括在拉丁美洲和加勒比国家共同体以及安第斯共同体等实体框架内签署的宣言。然而，委员会特别关切地注意到，越来越多的立法举措以及对 2017 年《移民法》的一些修订减少了对移民工人及其家庭成员权利，特别是非正常身份移民权利的保护。这些变化以及相关的舆论反映了一种转变，即从以人权为基础的全面方法转变为将移民仅视为公共秩序和公共安全问题的狭隘方法。

10. 委员会建议缔约国立即对近年来通过的与移民工人及其家庭成员权利相关的立法举措和修正案进行全面审查，以酌情查明、撤销或修改与《公约》和缔约国批准的其他人权条约相抵触的内容以及煽动移民工人是负面影响了秘鲁社会的违法者的内容。

声明和保留，包括第 76 和第 77 条

11. 委员会关切地注意到，尽管委员会在以往的结论性意见中提出了相关建议，但缔约国尚未根据《公约》第 76 和 77 条的规定作出声明，以承认委员会有权接收缔约国和个人的来文。

12. 委员会重申其以往建议⁴，建议缔约国根据《公约》第 76 和第 77 条的规定作出声明。

批准相关文书

13. 委员会欢迎缔约国支持 2023 年第四轮普遍定期审议期间提出的关于批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》的建议，但关切地注意到，缔约国尚未批准劳工组织《1949 年移民就业公约(修订本)》(第 97 号)和劳工组织《1975 年移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)。

14. 委员会建议缔约国采取必要措施，批准劳工组织第 97 号和第 143 号公约，为完成批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》制定明确时间表，并制定法律以有效执行其加入的所有劳工组织公约。

数据收集

15. 委员会注意到缔约国为改善关于移民工人及其家庭成员的数据情况而采取的政策。然而，委员会关切地注意到，尽管作出了努力，但现有信息仍然不足且相互矛盾，未能体现交叉性视角或对弱势群体的关注，特别是对非正常身份移民工人和寻求庇护者的关注。委员会还关切的是，根据提供的数据，截至 2024 年 10 月 31 日，缔约国境内的外籍人口为 1,744,588 人，其中 473,343 人为正常身份，637,865 人无正常身份，其余 633,380 人的移民身份未作说明。最后，委员会对于

⁴ CMW/C/PER/CO/1，第 14 和第 15 段。

缔约国境内移民流动、过境路线以及边境正常和非正常人口流动的资料不足表示关切。

16. 委员会建议缔约国收集关于移民工人及其家庭成员、寻求庇护者和难民的全方位资料，并在《公约》所涉的所有领域制定指标，包括至少按国籍、年龄、移民和/或难民身份、性取向、性别认同、族裔血统和残疾状况分列的资料。关于此类信息收集的公共政策应体现性别和交叉性视角，确保包容残疾人，并公开征求意见。

关于《公约》的培训和宣传以及民间社会的参与

17. 委员会欢迎缔约国于 2020 年通过《秘鲁参与国际人权保护体系部门间规程》。委员会欣见缔约国已公布《公约》执行情况的定期报告初稿以征求意见。然而，委员会感到遗憾的是，缺乏相关资料和具体实例以说明缔约国与移民工人及其家庭成员进行协商的情况以及在可能影响到他们的所有公共事务中纳入其声音和关切的情况。

18. 委员会建议缔约国设立与移民工人及其家庭成员的直接沟通机制，以确保他们参与讨论可能影响其权利的法律和公共政策。

2. 一般原则(第 7 和第 83 条)

不歧视

19. 委员会表示关切的是，针对移民工人及其家庭成员的歧视行为持续存在，影响了他们享有《公约》之下的权利，特别是获得公共服务、司法、教育、性健康和生殖健康、基本社会基础设施和免遭任意驱逐的权利。同样令人关切的是，仇外和仇恨态度和言论有所增加，包括国家高级权力机构发表言论，这些言论主要针对委内瑞拉移民，指责他们导致了公共秩序和公共安全问题，尽管统计数据并不支持这种言论，且尽管归咎于移民的问题实际上是结构性问题。

20. 委员会敦促缔约国以本结论性意见以及消除种族歧视委员会⁵ 和人权事务委员会⁶ 就同一主题发布的结论性意见为指导，确保权力机构避免散布歧视、污辱和认为移民有罪的观点，并建议缔约国根据相关目标和指标，实施具有短中长期目标的政策和活动，以预防和消除对移民工人及其家庭成员的负面公共宣传。

21. 委员会表示关切的是，关于残疾人的法律和公共政策不涵盖移民工人，并且正如残疾人权利委员会在其结论性意见中指出的那样，以医疗方式应对残疾人问题的情况普遍存在。⁷ 委员会还表示关切的是，获得残疾证和残疾卡的过程复杂、困难，特别是实践操作中困难重重；这种情况也影响到残疾的移民工人。

22. 委员会建议缔约国确保关于残疾人的法律和公共政策涵盖移民工人及其家庭成员。委员会还建议缔约国根据残疾人权利委员会的建议，推行残疾人自我身份认定和残疾证明程序。

⁵ CERD/C/PER/CO/22-23, 第 36 和第 37 段。

⁶ CCPR/C/PER/CO/6, 第 34 和第 35 段。

⁷ CRPD/C/PER/CO/2-3, 第 6 和第 7 段。

23. 委员会注意到缔约国提供的最新情况，即缔约国尚未实施名为“公民警报”的移民管控机制(最高法令第 001-2015-IN 号第 5 条)。委员会曾在审议缔约国初次报告时对该法令表示关切，根据该法令，民众可以举报违反《外国人法》的移民工人，特别是举报非正常身份移民。尽管该法令没有实施，但其在缔约国的法律体系中仍然有效，这一事实令人震惊。

24. 委员会建议缔约国修订最高法令第 001-2015-IN 号第 5 条，并对国内法律进行彻底审查，以查明和废除可能导致境内移民工人遭受迫害、歧视甚至种族歧视的其他类似措施。

25. 委员会对最高法令第 011-2024-IN 号的相关条款表示关切，这些条款要求住宿和租赁机构以及出租人报告使用其服务者的移民身份，并禁止向非正常移民身份者出租房屋，同时对违反规定者处以罚款，这些规定实际上将移民管控职能扩展到了个人。同样令人关切的是，实施这些条款涉及公共和私人实体之间交换个人数据，但同时缺乏对移民工人及其家庭成员个人和机密数据的保障措施。

26. 委员会建议缔约国修订最高法令第 011-2024-IN 号，使其符合《公约》和缔约国批准的其他国际条约所规定的权利。委员会还建议采取适当的保障措施，以保护移民工人及其家庭成员的移民身份信息，并确保社会服务部门和私人行为者不向移民主管部门透露这些信息。

27. 委员会注意到，缔约国没有对国际汇款进行限制，并已采取措施促进妥善使用秘鲁移民工人及其家庭成员汇回的款额。然而，委员会对宣布追踪委内瑞拉移民的国际汇款以查明汇款来源的措施表示关切，这些措施以安全为由，可能构成对委内瑞拉移民工人及其家庭成员的歧视性待遇，并侵犯其在《公约》之下享有的权利。

28. 委员会建议缔约国避免通过或实施可能涉及歧视移民工人及其家庭成员的关于收入转移的法律或公共政策，并鼓励缔约国在该领域实施能够促进和加强国家发展的计划。

诉诸司法

29. 委员会表示关切的是，缺乏关于移民工人诉诸司法和法院以及获得法律援助的具体资料，也缺乏关于开展外联活动及相关活动成果的具体资料。委员会还表示遗憾的是，缺乏涉及歧视、仇外、移民工人劳动诉讼的数据以及缺乏关于质疑驱逐出境决定相关案件的审判和判决数据。

30. 委员会建议缔约国以具体目标和指标为指导，开展促进移民工人及其家庭成员诉诸司法的宣传活动，同时收集涉及移民工人及其家庭成员的司法程序信息，并在下一次报告中向委员会提供这一资料。

3. 所有移民工人及其家庭成员的人权(第 8 至第 35 条)

边境管理

31. 委员会注意到缔约国于 2017 年通过了《2017-2025 年国家移民政策》和《移民法》，并设立了移民管理跨部门圆桌会议。然而，委员会表示关切的是，该政策是 2017 年委内瑞拉移民开始涌入前制定的，对《移民法》的多项修订与最初

通过的文本相比出现了倒退，且缔约国没有提供资料说明部门间圆桌会议使移民工人及其家庭成员受益的具体情况。

32. 委员会建议缔约国更新《国家移民政策》，使其适应当前的移民形势并与《公约》保持一致，同时对《移民法》进行深入审查，使其符合国际人权标准，并确保部门间圆桌会议在缔约国移民政策方面采取综合性方法和应对措施。

33. 委员会关切地注意到，在人道主义危机导致数百万人流离失所的背景下，缔约国要求委内瑞拉国籍者须持入境签证和有效护照(2019年6月12日国家移民局第000177-2019-MIGRACIONES号决定，已被2024年6月25日国家移民局第000121-2024-MIGRACIONES号决定废止)，并取消了此前关于怀孕、家庭团聚和极端脆弱情况的例外规定。尽管委员会注意到，该措施旨在促进有序、安全和正常的移民，但遗憾的是，缺乏关于该措施的有效性及其对移民工人及其家庭成员权利保护影响的具体资料，特别是鉴于多份专门报告指出，该措施实际上导致了非正常入境渠道的增加，包括导致偷运移民和贩运人口网络的出现。

34. 委员会建议缔约国深入审查国家移民局第000177-2019-MIGRACIONES号决定的影响，特别是在促进委内瑞拉籍人员的安全和正常移民渠道、获得正常入境和居留权、申请难民身份程序以及保护儿童和其他弱势群体程序方面的影响。审查还应包括2019年以后入境人员的情况数据，包括其移民身份和享有《公约》所规定权利的情况。

35. 委员会关切地注意到，缔约国在移民问题上的范式已经从基于权利的方针转变为将移民与国家安全、公共安全、国内秩序和公共秩序相挂钩的方针，这种范式已经在其法律和政策中有所体现，例如部署武装部队执行移民管控职责或与移民政策相关的职责。

36. 委员会建议缔约国重新制定边境管理和移民管制政策，使其符合《公约》以及缔约国加入的国际和区域移民文书。

领事协助

37. 委员会关切地注意到，委内瑞拉玻利瓦尔共和国驻缔约国大使馆无限期关闭，这对委内瑞拉籍移民工人及其家庭成员的权利产生了影响，特别是在获得领事服务、公证服务、签发身份证件和日常生活所需文件方面。委员会对由此导致的委内瑞拉籍移民工人及其家庭成员在获得人道主义援助和社会方案方面的困难表示关切，这些援助和方案本可以帮助他们应对不稳定的状况。

38. 委员会建议缔约国为委内瑞拉籍移民工人及其家庭成员制定灵活、便捷的程序，方便他们规范移民身份、获得人道主义援助和社会方案，并总体上能够行使其权利。

拘留

39. 委员会表示关切的是，缔约国的法律没有关于对移民工人及其家庭成员的拘留应属例外措施且应作为最后手段使用的明确规定。委员会还表示关切的是：例外的特别行政处罚程序包括可以实施“扣留”，而“扣留”具有剥夺自由的所有特征；在机场等边境口岸实施拘留的情况持续存在；此类情况的拘留条件不符合委员会关于移民人身自由权和免受任意拘留权及与其他人权之关联的第5号一般性意见(2021年)所规定的标准。

40. 委员会建议缔约国使所有关于剥夺移民工人及其家庭成员自由的国家法律，包括特别行政处罚程序中关于“扣留”的规定，与委员会第5号一般性意见(2021年)保持一致，并确保这些法律纳入例外性(作为最后手段)、必要性和相称性、范围和期限的限制性、定期重新评估和司法审查等要素。

41. 委员会表示遗憾的是，尽管其在以往的结论性意见以及结论性意见后续程序中已请缔约国提供资料，但没有收到关于被拘留移民人数、拘留地点和拘留条件以及拘留替代办法的资料。⁸

42. 委员会请缔约国收集自上次结论性意见⁹ 通过以来被拘留和仍在拘留中的移民，包括移民工人及其家庭成员的全面资料，至少按照拘留类型(行政或刑事)、国籍、性别、拘留原因、拘留时间和拘留地点进行分列，并在下次审议时向委员会报告上述资料。

驱逐

43. 委员会表示关切的是：

(a) 根据第 1582/2023 号法令设立了特别行政处罚程序，该程序适用于外国国民以非正常方式入境或参与破坏公共秩序、国内秩序或国家安全(相关概念因具有自由裁量性而令人不安)的活动的情况，并可能导致相关人员被驱逐出境。对可能产生巨大差异性影响的行为处以同样的处罚措施(驱逐)不符合相称性原则，而相称性是每个国家在处罚不被允许的行为时必须保障的原则；

(b) 特别行政处罚程序所给与的时限极短，包括对驱逐决定提出上诉的时限极短。尽管委员会注意到缔约国提供的关于该程序适用的程序性保障措施的资料，但过短的时限使相关保障措施在实践中几乎无法实现；

(c) 对驱逐令的上诉不具暂停执行的性质，这直接违反了《公约》第 22 条第 4 款的规定；

(d) 被驱逐者，特别是委内瑞拉籍和海地籍国民，在被转移到与缔约国接壤的第三国后可能陷入脆弱处境并缺乏保护；

(e) 在边境口岸和机场发生的驱逐案件，包括对移民和寻求庇护者的集体驱逐，以及缔约国没有提供这方面的资料。

44. 委员会建议缔约国根据《公约》及其批准的其他人权条约，对第 1582/2023 号法令进行认真审查。审查评估工作和可能的修订工作应确保：(a) 尊重相称性原则，优先考虑针对非正常移民可以采取的替代措施，包括基于社会根源和家庭关系的替代措施；(b) 根据 1951 年《关于难民地位的公约》和 1984 年《关于难民的卡塔赫纳宣言》获得不同形式的国际保护；(c) 特别行政处罚程序的时限能够确保实现行政和司法正当程序；(d) 对驱逐提出的上诉具有暂停效力；(e) 不将移民驱逐至其国籍国以外的邻国。委员会还建议缔约国确保充分遵守不推回原则，包括在法律和实践中绝对禁止集体驱逐和类似违反《公约》的行为。

⁸ CMW/followup/29/bs。可查阅 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCMW%2FFUL%2FPER%2F32700&Lang=en。

⁹ CMW/C/PER/CO/1.

居留结束时的收入和储蓄转移

45. 委员会欢迎缔约国于 2023 年制定“难民和移民金融包容性实用指南”。然而，委员会关切地注意到，该指南缺乏明确的实施战略，也未能与其他相关的现有计划相协调，同时该指南缺乏衡量其成果和机会领域的指标。

46. 委员会建议缔约国以一系列透明的包含目标和结果的指标为基础，制定“难民和移民金融包容性实用指南”实施战略，并确保该领域所有的公共政策保持连贯性和一致性。

健康权

47. 委员会注意到，缔约国更新了公共卫生政策，包括针对移民的精神卫生服务。然而，委员会表示关切的是：

(a) 缔约国在享有医疗卫生服务方面存在巨大差距，特别是对委内瑞拉籍移民工人及其家庭成员而言；

(b) 不正常身份移民、寻求庇护者以及临时正常身份持有者不能获得使用缔约国卫生系统所需的外国人身份证，且官僚障碍阻碍了移民获得上述证件的能力。同样令人关切的是，只有 5 岁以下的非正常移民儿童和寻求庇护儿童才能获得卫生系统的服务，这侵犯了《儿童权利公约》之下 6 至 18 岁儿童的健康权和其他权利；

(c) 孕产妇死亡率高，这也影响了移民女工；

(d) 无法充分享有性权利和生殖权利，包括缺乏计划生育方法、紧急口服避孕药、堕胎以及妇产科医疗服务，特别是非正常身份的移民妇女和属于弱势群体的妇女。

48. 委员会建议缔约国：

(a) 开展宣传并推行各项计划，以增加移民工人及其家庭成员，包括非正常身份的移民工人及其家庭成员获得医疗保健，包括精神卫生保健的机会，并采取措施以促进他们被纳入卫生系统；

(b) 确保医疗服务的获得不以拥有正常的移民身份为条件，并确保所有移民，包括寻求庇护者和难民，都能在与缔约国国民平等的基础上获得全面、优质的医疗保健服务。委员会还建议立即取消阻碍 6 至 18 岁儿童获得医疗保健以及在卫生系统进行登记的限制；

(c) 实施具有性别和交叉性视角的政策，以预防和降低孕产妇死亡率，并确保所有怀孕的移民妇女，无论其移民身份如何，都能获得产前和产后护理以及产科急诊服务；

(d) 确保移民工人及其家庭成员，特别是妇女和青年，能够获得相关服务以保护其性健康和生殖健康及权利，且不因性别认同或性取向而受到歧视。

获得正规就业

49. 委员会注意到 2021 年发布的《国家体面就业政策》以及关于承认学位和文凭的现行双边条约，并对缔约国推动公共政策以预防小微企业侵犯劳工权利表示欢迎。然而，委员会表示关切的是：

(a) 《外籍工人招聘法》(第 689 号法令)规定, 国际移民在国内或外国公司员工中占比不得超过 20%, 且总薪酬不得超过公司工资总额的 30%;

(b) 移民工人, 特别是委内瑞拉籍移民工人在原籍国取得的专业资格获得缔约国国家和专业协会的承认存在系统性和结构性障碍, 这些障碍阻碍了他们进入正规劳动力市场, 并迫使他们在非正规劳动力市场就业;

(c) 缔约国的政策缺乏交叉性视角, 特别是缺乏移民和性别视角, 不能充分保护移民工人的权利。

50. 委员会建议缔约国:

(a) 修订《外籍工人招聘法》(第 689 号法令), 删除导致移民工人及其家庭成员遭受歧视性待遇的规定, 包括删除对外国工人雇佣和薪酬支付资源进行比例限制的规定;

(b) 建立相关机制以使国家和专业协会能够承认移民工人, 特别是委内瑞拉籍移民工人在原籍国取得的专业资格, 以减少他们在非正规劳动力市场的比例, 并充分利用在缔约国境内居住的所有民众的人力、专业和劳动力资本, 促进包容性和国家发展;

(c) 确保缔约国保护移民工人权利的所有政策均体现交叉性和性别视角。

薪酬和工作条件

51. 委员会感到关切的是, 移民工人, 特别是委内瑞拉籍移民工人在非正规劳动力市场的比例很高, 同时缔约国缺乏解决移民、难民和寻求庇护妇女在非正规经济中脆弱性的交叉性政策。委员会还关切地注意到, 移民家政女工的工作条件尤为不稳定, 有报告称她们受到骚扰和身心暴力, 且未被纳入国家照护体系。

52. 委员会建议缔约国制定公共政策, 促进移民工人及其家庭成员获得正规就业, 包括为雇主提供激励措施以及出台职业培训和再就业支持计划, 特别是在移民更容易受到剥削的部门。委员会还建议缔约国明确将移民家政女工纳入国家照护体系。最后, 委员会建议缔约国建立机制, 以便利举报骚扰和暴力侵害移民家政女工的案件以及预防、调查和惩处此类行为。

加入和参加工会会议的自由及成立工会的权利

53. 委员会关切地注意到, 劳动和就业促进部与国家移民局之间的官僚障碍, 包括与临时居留证相关的障碍, 阻碍了移民工人成立和注册工会, 特别是对于自营移民工人而言。

54. 委员会建议缔约国确保所有移民工人, 不论其移民身份和就业状况如何, 都能获得所有必要的信息和资源, 包括获得法律援助以注册、成立和加入工会。

社会保障

55. 委员会注意到缔约国已签署多项关于社会保障的双边和多边协议, 并注意到在 COVID-19 大流行引发健康危机期间, 缔约国通过了关于私人养老金计划缴纳者可以特别、选择性、提前和临时提取养老金的规定和程序。然而, 委员会对近期的法律变更表示关切。变更后的法律禁止临时工人或移民工人从养老基金管理

机构提取资金，且未作出任何例外规定。鉴于秘鲁与委内瑞拉玻利瓦尔共和国之间没有养老金转移协议，这种情况对委内瑞拉籍国民的影响尤为严重。

56. 委员会建议缔约国废除国内社会保障法中导致移民工人及其家庭成员遭受歧视性待遇的所有条款，并确保他们能够参加适合其特殊情况的养老金计划，特别是不受双边协定保护的人。

国际保护义务

57. 委员会承认缔约国为应对大量抵达其领土并需要国际保护的人所作的努力，其中大多数是委内瑞拉玻利瓦尔共和国国民，并承认缔约国设立了人道主义移民身份和人道主义签证。然而，委员会表示关切的是，申请庇护依然存在各种障碍，相关指导不够充分，且大量庇护申请的决定长期拖延。

58. 委员会建议缔约国确保所有移民工人都能利用国际保护机制，包括人道主义移民身份和人道主义签证程序，为此应对移民工人的保护需求进行个别分析并执行禁止酷刑委员会关于在合理时间内完成难民身份认定程序和尊重不推回原则的建议，¹⁰ 以及执行消除对妇女歧视委员会的建议以确保相关程序保持独立且能够促进性别平等。¹¹

出生登记和国籍

59. 委员会注意到，缔约国已将秘鲁籍国民在国外出生子女的出生记录做数字化处理，并对其国籍证作出行政更正。然而，委员会对有关报告表示关切，即在某些情况下，外籍父母试图为其在缔约国境内出生的子女进行登记时，缔约国不承认其原籍国颁发的身份证是有效证件。这种情况对于非正常身份的移民工人而言尤其令人担忧，可能侵犯儿童的出生登记权、姓名权、法律面前的人格得到承认的权利以及国籍权，甚至有可能使他们成为无国籍人。

60. 委员会建议缔约国在法律和实践中确保在其境内出生的每一名儿童普遍享有出生登记权、姓名权和国籍权，而不论其父母的移民身份或身份文件状况如何。委员会敦促缔约国采取一切适当措施，预防和应对一切无国籍的情况，包括为此通过符合国际人权标准的法律，确保在此类程序和决定中将儿童的最大利益作为首要考虑。

教育

61. 委员会赞扬缔约国采取的教育政策显著增加了移民儿童和移民子女入学率，而无论其移民身份如何。然而，委员会关切地注意到，委内瑞拉籍儿童的辍学率高于全国平均水平。委员会还表示关切的是，有资料表明，在某些情况下，儿童入学需要提供外国人身份证和经公正的学校证明，这妨碍了移民和移民子女，特别是处于非正常状况或尚未获得所需证件者，如寻求庇护者接受教育。此外，委员会还对移民工人接受职业培训面临困难表示关切。

62. 委员会建议缔约国开展带有具体目标和指标的活动，以防止移民儿童和移民工人的子女辍学，放宽对移民儿童的入学要求，并确保他们能接受教育而不受任

¹⁰ CAT/C/PER/CO/7，第 46 和第 47 段。

¹¹ CEDAW/C/PER/CO/9，第 45 和第 46 段。

何移民身份的限制。委员会还建议缔约国采取适当措施，确保移民工人及其家庭成员能够参加职业培训计划。

税收

63. 委员会关切地注意到，缔约国对在本国居住的非国民(外国人和/或移民)征收的所得税税率为 30%，而对本国(国籍)工人则实施累进税率，这可能构成对移民工人，特别是自营职业者的歧视性待遇。

64. 委员会建议缔约国审查税法，以确保移民工人及其家庭成员享有平等和非歧视性的税收待遇。

贩运人口

65. 委员会注意到，缔约国已修订法律并颁布规程，以加强其处理人口贩运和剥削案件的能力，并为此设立了各种区域合作机制。然而，委员会表示关切的是：

(a) 来自委内瑞拉玻利瓦尔共和国的移民女工，特别是处于非正常状态的移民女工，面临较高的贩运风险且因为担心被驱逐或遭受性别偏见和成见而不愿举报此类案件。这阻碍了她们利用保护制度以及对这类案件的调查和惩处；

(b) 缺乏在移民背景下以及具有性别影响的各种形式贩运活动的全面信息和统计数据，包括对于性剥削和劳动剥削的信息和统计数据。

66. 委员会建议缔约国：

(a) 确保贩运行为的受害移民女工和幸存者能够诉诸司法和保护制度，而无论其移民身份如何，开展外联活动以便利她们获得保护服务；

(b) 从交叉性和性别视角出发，编制关于缔约国境内人口贩运情况以及其对移民女工影响的综合统计数据。

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 至第 56 条)

移民妇女

67. 委员会表示关切的是：

(a) 有报告称，移民女工，特别是委内瑞拉籍移民女工受到雇主和房东等的骚扰和欺凌以及身心虐待和性暴力。同样令人关切的是，这些案件中的大多数受害者没有正常移民身份，因害怕被遣返委内瑞拉而不敢报案，也得不到保护；

(b) 没有充分告知移民女工有权以脆弱性为由获得特殊移民身份，这种身份使她们能够合法居留并获得相关文件，以便在最长一年时间内进行身份查验和获得相关服务；

(c) 性别暴力案件的受害移民女工获得相关服务和保护面临障碍，包括一些实体因她们无法提供证明其身份正常的文件而拒绝提供服务。

68. 根据秘鲁于 2023 年 12 月向人权 75 秘书处提交的关于加强执行《国家性别平等政策》承诺书¹² 中的第 3 项承诺，委员会建议缔约国：

¹² 见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/udhr/publishingimages/75udhr/Peru_ES.pdf。

(a) 采取措施预防和查明移民女工遭受雇主和房东等骚扰和欺凌的案件，鼓励举报此类案件，并确保对案件进行充分调查；调查身心虐待和性暴力案件，惩处施暴者并保护受害者和幸存者；

(b) 开展外联活动，宣传移民女工有权以脆弱性为由获得特殊移民身份；

(c) 消除性别暴力的受害移民女工获得相关服务和保护时面临的行政障碍，并确保她们能够享有所有与性别有关的方案和政策支持，而无论其移民身份如何。

移民儿童和青少年

69. 委员会注意到缔约国于 2023 年通过了一项关于为缺乏家庭保护或面临失去家庭保护风险的难民或移民儿童和青少年提供特别保护的规程。然而，委员会表示关切的是：缺乏关于明确承认孤身或离散儿童和青少年有权获得国际保护的条款；针对他们的保护制度，包括身份正常化程序支离破碎；强制性要求孤身儿童和青少年进行行政登记并由监护人或代表陪同才能获得保护和援助服务；对“逐步自主”的解释与国际标准相悖。

70. 委员会建议缔约国按照国际儿童保护标准设立专门程序，以照料孤身或离散儿童和青少年并使其身份正常化，并优先落实儿童权利委员会在这方面提出的建议¹³，特别是制定专门的难民身份认定规程，承认他们有权在无需监护人或代表在场的情况下获得全面照料，并对儿童的最大利益给予应有的考虑。

对待非正常移民工人的措施

71. 委员会表示关切的是，2023 年《刑法》修正案将非正常入境或再入境定为刑事犯罪，列入关于非法贩运和秘密以及非法再入境的条款之下，可判处监禁。委员会注意到，据缔约国称，目前尚未有人因这些罪行被捕或定罪。

72. 委员会建议缔约国根据国际人权标准审查上述修正案，以确保移民工人及其家庭成员的非正常入境不被定为刑事犯罪，并符合委员会确立的标准，特别是符合关于身份不正常的移民工人及其家庭成员权利的第 2 号一般性意见(2013 年)和第 5 号一般性意见(2021 年)。

73. 委员会对据估计缔约国境内身份不正常的移民工人及其家庭成员人数众多表示关切。根据提供的资料，截至 2024 年 10 月 31 日，缔约国境内的外国人口为 1,744,588 人，其中 473,343 人处于正常状态，637,865 人处于非正常状态；非正常状态中有 463,884 人，即 72.7% 已在缔约国居住超过五年。

74. 委员会建议缔约国采取一切适当措施，便利其境内的移民工人及其家庭成员获得正常移民身份，以保护其权利、应对其弱势处境、促进其融入社会，从而加强促进正规就业、社会融合以及全面和可持续的人的发展的各项政策。

75. 委员会承认缔约国颁布了第 31732 号法免除对移民的罚款。然而，委员会表示关切的是，临时居留证仅限发放给 2018 年 10 月底之前入境缔约国者，并且存在各种障碍阻碍获得居留证、永久居留权和诉诸其他的移民身份正常化程序，包括移民身份正常化平台的技术支持不够，国家系统超负荷，答复时间过长以及相

¹³ CRC/C/PER/CO/4-5，第 63 和第 64 段。

关程序中的判定标准不明确。此外，特别居留和人道主义居留不在可转换为永久身份的移民身份形式之列，这也令人关切。

76. 委员会建议缔约国彻底审查关于移民身份正常化的法律，使其完全符合《公约》，开展关于身份正常化程序的宣传活动，并在程序从开始至结束的全过程中向移民提供包括技术援助在内的支持。

5. 促进工人及其家庭成员国际移民的合理、公平、人道和合法的条件(第 64 至第 71 条)

77. 委员会注意到，缔约国通过了《回归移民经济和社会融合法》，该法旨在为海外秘鲁人返回秘鲁提供便利并促进他们充分地融入社会经济生活。然而，委员会表示关切的是，有报告称获得该法规定的福利存在阻碍，因此受益者很少。

78. 委员会建议缔约国简化《回归移民经济和社会融合法》规定的福利申请程序。

6. 传播和后续落实

传播

79. 委员会请缔约国确保以本国官方语言向相关国家机构(包括政府部委、立法部门、司法部门和相关地方主管部门)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。

技术援助

80. 委员会建议缔约国进一步利用国际和政府间援助，以便依照《2030 年可持续发展议程》执行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

81. 委员会请缔约国在两年内(即 2027 年 1 月 1 日之前)提供书面资料，说明上文第 20 段(不歧视)、第 22 段(残疾移民工人)、第 44 段(驱逐)、第 48 段(健康权)、第 74 和第 76 段(正常化)所载建议的执行情况。

下次定期报告

82. 缔约国应于 2030 年 1 月 1 日前提交第三次定期报告。除非缔约国明确选择采用传统报告程序，否则委员会将在此日期之前的一届会议上根据简化报告程序通过一份报告前问题清单。委员会提请缔约国注意其条约专要文件协调准则。¹⁴

¹⁴ [HRI/GEN/2/Rev.6](#).