



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
2 May 2014
Chinese
Original: Spanish

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

关于乌拉圭初次报告的结论性意见*

1. 委员会在 2014 年 3 月 31 日和 4 月 1 日举行的第 243 和 244 次会议(见 CMW/C/SR.243 和 244)上审议了乌拉圭的初次报告(CMW/C/URY/1)，在 2014 年 4 月 11 日举行的第 260 次会议上通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交初次报告(尽管该报告迟交)，并赞赏对问题单提供的详细答复(CMW/C/URY/Q/1/Add.1)。委员会赞扬缔约国的高级别代表团，代表团由外交部政治事务司司长 Ricardo González 先生任团长，由乌拉圭常驻联合国日内瓦办事处代表及不同部委和常驻代表团的代表组成。委员会欢迎代表团通过建设性对话提供的补充信息，使委员会能够更清楚地了解《公约》在缔约国的适用情况。

3. 委员会认识到，乌拉圭传统上是移徙工人来源国，但近年来在该国领土内中转或停留的移徙工人以及返国的国民数量有所增加，因而该国也成为接收国。

4. 委员会注意到，一些雇用乌拉圭移徙工人的国家尚未加入《公约》，可能使工人在享有《公约》所载权利方面遇到障碍。委员会还注意到，乌拉圭人定居的一些国家属于南方共同市场(南共市)，这些人因此可能享有南共市协议规定的福利。

* 委员会第二十届会议(2014 年 3 月 31 日至 4 月 11 日)通过。



B. 积极方面

5. 委员会欢迎缔约国采取各种措施，将法律、政策、程序和做法与该国的国际义务相统一，尤其是与《公约》规定的原则相统一。委员会欢迎第 18250 号《移民法》(2008 年)，该法遵守《公约》条款，可作为其他缔约国效仿的模式。委员会尤其感兴趣地注意到该法律承认：

(a) 迁徙权是一项人权；

(b) 迁徙工人与乌拉圭国民平等享有社会权，禁止以移民身份为由，限制他们诉诸司法、获得卫生服务或教育；

(c) 对任何因行政原因处于非常规状态的移民，不得对其实施拘留；

(d) 加强了顾问委员会，使其在乌拉圭海外迁徙工人和缔约国之间建立联系方面发挥更大作用。

6. 委员会还赞扬缔约国通过以下法律：

(a) 关于设立和调整国家人权机构和监察员办公室的第 18446 号法(2008 年)和第 18806 号法(2011 年)，机构的 5 名成员于 2012 年 5 月获得任命，从 2012 年 6 月开始任职；

(b) 批准加入《公约》的第 18836 号法(2011 年)，该法废除了认证外国公文的要求；

(c) 关于难民寻求庇护权的第 18076 号法(2006 年)，通过该法设立了难民事务委员会，以及批准与联合国难民事务高级专员办事处（难民署）签订难民安置问题框架协议的第 18382 号法(2008 年)；

(d) 关于家庭佣工的第 18065 号法(2006 年)。

7. 委员会欢迎缔约国就迁徙工人问题签署双边和多边协议，特别是：

(a) “南共市和准成员国居留协议”；

(b) 与拉丁美洲和南共市内部有乌拉圭迁徙工人就业和居留的主要国家签订社会保障协议，南共市承认社会福利的可携性。

8. 委员会赞扬缔约国批准国际劳工组织(劳工组织)第 102 号《社会保障最低标准公约》(2009 年)及《关于家政工人体面工作的第 189 号公约》(2011 年)。委员会欢迎缔约国成为全世界批准第 189 号公约的第一个国家。

9. 委员会赞扬缔约国根据《公约》第 77 条作出声明，承认委员会受理和审议个人来文的权限。

10. 委员会高兴地注意到，缔约国的腐败程度很低。

C. 主要关注问题、意见和建议

1. 一般执行措施(第 73 和 84 条)

立法和适用

11. 委员会对缺乏有关国内法院适用《公约》情况的信息表示遗憾。
12. 委员会请缔约国在下次定期报告中提供资料，说明国内法院适用《公约》的情况。

数据收集

13. 委员会注意到缔约国努力加强收集有关移民流动的数据，尤其是在 2011 年人口普查时增加了一些具体问题，由不同公共机构收集和分析有关移民的数据。但委员会表示关切的是，在这些机构和在汇编统计数据方面发挥主要作用的国家统计局之间开展的合作和信息交流不足。委员会注意到，在缔约国的所有移徙工人及其家庭成员有权利用公共服务方案，但注意到缺乏对这类方案进行评估的统计数据。
14. 委员会建议缔约国加大努力，改善从事汇编和发布有关移徙统计数据的不同机构之间的协调关系。委员会还鼓励缔约国澄清和加强国家统计局的任务，要求该机构综合信息，汇编并发表覆盖《公约》所有方面的分类统计数据。委员会还建议利用取得的资料作为制定有效公共政策和方案的基础，以保护移徙工人及其家庭成员的权利。

有关《公约》的培训和宣传

15. 委员会欢迎缔约国采取行动，为官员和广大公众提供有关《公约》及其条款的培训和宣传。委员会表示关切的是，并非所有移徙工人都充分了解自身的权利以及如何获得包括法律援助在内的帮助。
16. 委员会建议缔约国：
 - (a) 继续为负责确保遵守《公约》之下所有权利的机构的工作人员以及为整个社会制定有关《公约》及其条款的培训和宣传方案；
 - (b) 加强宣传活动和方案，帮助移徙工人及其家庭成员了解其在《公约》之下的权利；
 - (c) 继续与直接从事宣传《公约》和支持移徙工人工作的民间社会组织开展合作，以便加强对服务和活动的协调与补充。
17. 委员会欢迎缔约国设立国家人权机构和监察员办公室，并感兴趣地注意到该机构的职权范围以及涉及缔约国移徙工人权利的工作。委员会注意到代表团提

供信息指出，该机构定于 2014 年 10 月接受增进和保护人权国家机构国际协调委员会会议的认证。

18. 委员会鼓励国家人权机构获得国际协调委员会认证。

2. 一般原则(第 7 和 83 条)

不歧视

19. 委员会欣然欢迎缔约国作出各种努力制止歧视，促进移徙工人充分享有人权。然而，委员会对缺乏任何禁止歧视的具体法律表示关切。委员会还表示关切的是，在缔约国的移徙工人及其家庭成员受到各种类型的歧视，包括就业歧视和社会的鄙视；委员会还对有关缺乏投诉机制的报告表示关切。

20. 委员会鼓励缔约国：

(a) 颁布禁止歧视和创办或加强国家机构投诉机制的具体法律；

(b) 加大努力，依照第 7 条确保在缔约国领土内或受缔约国管辖的所有移徙工人及其家庭成员不受歧视地享有《公约》规定的权利；

(c) 继续与媒体、国际机构和民间社会组织合作，提高广大公众对制止歧视和社会鄙视移民等努力的认识。

获得有效补救的权利

21. 委员会表示关切的是，移徙工人在实际中诉诸司法的途径有限，因为他们不知道如何利用他们有权使用的补救机制。委员会注意到，缺乏相关资料，说明有关侵犯移徙工人权利的投诉的后续工作，这些投诉主要涉及与巴西接壤的边境地带的农业部门。委员会还注意到，缺乏相关信息，说明蒙得维的亚的法律咨询中心或公设辩护律师办公室或通过电话收到的法律援助请求及提供这方面服务的情况。

22. 委员会建议缔约国在法律和实际中确保移徙工人及其家庭成员与缔约国国民享有同等权利，能够向相关司法当局提交申诉并获得有效补救。委员会还建议缔约国加大努力，向移徙工人告知可向他们提供的行政和司法补救，以及可向在缔约国的移徙工人提供法律咨询的事实。委员会建议缔约国确保有效处理移徙工人的申诉。

3. 所有移徙工人及其家庭成员的人权(第 8 至 35 条)

23. 委员会赞扬缔约国努力对家政工人的权利进行监管，允许到私人家中进行劳动监察，但表示关切的是，存在移徙工人，特别是在家政行业工作的妇女就业条件恶劣的情况。委员会表示关切的是，从事家政工作的移徙妇女，尤其是非正常处境的妇女可能受到剥削。委员会还注意到，这类妇女了解她们可用的法律补救信息的渠道有限。

24. 委员会建议缔约国：

(a) 保持对家政行业工作场所进行监察的做法，以确保移徙工人与本国国民享有相同的工作条件；

(b) 加强对雇主、雇员和广大公众进行有关移徙工人的人权的宣传，继续对缔约国的官员，尤其是负责工作场所监察的官员的培训；

(c) 确保权利受到侵犯的移徙工人能够拥有对其雇主提出申诉的有效途径，包括在家政劳动部门，确保所有侵权行为得到调查和相应的惩处。委员会鼓励缔约国考虑委员会关于移徙家政工人的第 1 号一般性意见(2010 年)。

25. 委员会欢迎缔约国在普遍定期审议期间努力解决监狱过度拥挤的问题。委员会表示关切的是，有报告称，因犯刑事罪被拘留的移徙者遭遇困难，包括一些监狱中安置外国人的受保护地带长期过度拥挤、语言障碍和因为缺乏家人、社会网络和领事协助导致的问题，特别是移徙者的原籍国在缔约国没有领事机构的情况。委员会注意到，2003 年依法设立的监狱系统议会专员有权探访被拘留的移徙工人，并提出有关伸张其权利的建议。

26. 委员会建议缔约国继续努力改善监狱条件，特别关注移徙工人的处境，确保这一群体免受过度拥挤的问题，并保证被剥夺自由的移徙工人了解其获得适当法律援助和领事协助的权利。

27. 委员会欢迎领事事务和联络总干事的工作，注意到关于领事工作的法案，该法案旨在简化行政程序，利用新技术扩大领事服务范围，以维护乌拉圭海外移徙工人的人权。委员会欢迎政府部门签订协议，将民事登记文件寄往缔约国在海外的领事机构，还欢迎在阿根廷签发身份证的试点项目，该项目很快将扩展至该地区其他国家。但委员会表示关切的是，在实际中只能在缔约国申请和获得身份证。

28. 委员会鼓励缔约国加快颁布和执行关于领事工作的法案。委员会还鼓励缔约国努力确保提供充分的领事服务，以满足保护和促进乌拉圭海外移徙工人人权的需要。委员会鼓励缔约国加大努力，为其国民提供身份证，支持缔约国当前在阿根廷和该地区签发身份证件的努力。

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 56 条)

29. 委员会感兴趣地注意到缔约国根据《公约》第 41 条和乌拉圭《宪法》，允许乌拉圭海外移徙工人投票的举措。委员会表示关切的是，缺乏这方面的细则，乌拉圭海外移徙工人及其家庭成员无法行使这一权利。

30. 委员会建议缔约国采取必要步骤，包括采取立法措施，保证乌拉圭海外移徙工人享有投票权，并鼓励公民的参与以及与在海外的本国国民联络。

31. 委员会表示关切的是，移徙工人仍然必须在缔约国连续居留 15 年，才有资格享有非缴费型老年和病残养老金计划。

32. 委员会建议缔约国考虑采取步骤，如改变目前持续居留的要求，以确保在其领土内的所有移徙工人及其家庭成员与该国民平等享有社保福利。

33. 委员会注意到，乌拉圭抵押银行和邮政服务签署协议，以便利在西班牙的乌拉圭移徙工人将收入和储蓄进行转账，但表示遗憾的是，没有资料说明缔约国采取了哪些步骤，便利在该国领土上的外国移徙工人将收入和储蓄进行转账。

34. 委员会鼓励缔约国采取必要步骤，确保移徙工人可将收入和储蓄从乌拉圭转账至其原籍国或他们选择的其他国家。

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 71 条)

35. 委员会欢迎缔约国设立和加强国家移民管理局，就移徙问题向行政管理机构提供咨询及协调工作。委员会还注意到，缔约国正在制定有关移徙问题的公共政策。

36. 委员会鼓励缔约国依照有关保护移徙工人及其家庭成员人权的国际标准及《公约》，制定有关移徙问题的全面的公共政策。委员会促请缔约国确保国家移民管理局具备充分资源，以实现其目标，并与相关机构和组织，包括与未纳入管理局的机构开展磋商。委员会还鼓励缔约国确保移徙工人本身或其代表机构参与制定和执行所有有关移徙工人权利的政策。

37. 委员会表示关切的是，有报告称，在外国资质验证和技能认可方面，移徙工人遇到困难。

38. 委员会建议缔约国采取必要步骤，包括提供与相关部委交流信息的设施，为资质的验证和技能的认可提供便利。

39. 委员会注意到移徙问题咨询理事会的工作，该理事会由民间社会组织和从事移徙领域工作的工会代表组成。委员会还注意到，由于国家移民管理局和该理事会的长期定期磋商没有制度化，所以这些机构近来决定每月举行会议。委员会表示关切的是，没有对民间社会组织以直接支持和顾问方式作出的重要贡献给予资金支持。

40. 委员会鼓励缔约国将与移徙问题咨询理事会的定期会议制度化，为制定和执行帮助移徙工人及其家庭成员举措方面的合作提供便利。委员会强调民间社会组织在照料和支持移徙工人，尤其是非正常处境的移徙工人方面作出的重要贡献，鼓励缔约国继续与这些组织开展更加密切的合作。

41. 委员会注意到，在社会发展部内部设立的各种处理移徙工人问题的司、方案和股还没有得到充分协调，欢迎设立移民事务股。

42. 委员会鼓励缔约国加强移民事务股作为社会发展部协调部门的作用，以有效确保增进和保护移徙工人的权利。

43. 委员会注意到，缔约国通过返乡和接待办公室，努力为回国的乌拉圭移徙工人提供支持，但表示关切的是，缺乏有关未经该办公室的回国移徙工人的信息。委员会还表示关切的是，移徙工人仍然很难获得旨在帮助其重新融入经济、社会和文化生活的信息和服务，尽管存在与相关机构签署的协议。

44. 委员会建议缔约国鼓励移徙工人及其家庭成员参与制定方案，以帮助回国的移徙者长期重新融入缔约国的经济、社会和文化生活。委员会鼓励缔约国更广泛地宣传为回国的移徙工人提供的服务。

45. 委员会欢迎缔约国努力制止和处罚贩运人口罪行，在第 18250 号《移徙法》和其他地方规定了这类罪行的具体定义，但委员会表示关切的是，缺乏依照《联合国打击跨国有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的行为的补充议定书》(《巴勒莫议定书》)保护贩运人口受害者的综合法律。委员会还对以下问题表示关切：

(a) 缺乏有关该问题的范围和性质的最新分析，缺乏打击贩运人口的国家计划；

(b) 不断出现出于性剥削或劳动剥削目的贩运妇女和男子的案件；

(c) 对贩运人口案件的审判和定罪数量很低；

(d) 缺乏为贩运人口受害者提供支助的特别庇护所，缺乏相关信息，说明为受害者提供了哪些特别保护和援助。

46. 委员会建议缔约国加大努力制止贩运人口行为，鼓励缔约国尽快根据《巴勒莫议定书》，通过一项有关贩运人口问题的综合法律及确保适用该法律的细则。具体而言，委员会建议缔约国：

(a) 继续开展跨机构合作，以便制定一项综合战略，预防贩运人口行为，对责任者进行起诉和惩处，并为贩运人口受害者提供保护、康复、重新融入社会和社会支助服务；

(b) 制定识别贩运人口者和被贩运受害者的有效机制，必要时为受害者提供国际保护；

(c) 为贩运人口受害者提供足够的特别庇护所；

(d) 继续为官员，尤其是执法人员、监狱工作人员、检察官、劳动监察员、教师、卫生工作者、以及在乌拉圭驻外使领馆工作的外交官和公务人员提供培训方案，以提高他们识别受害者的能力，加强对贩运人口问题的了解；

(e) 加强与原籍国、过境国和目的地国之间的国际、区域和双边合作及信息交流，以预防贩运人口行为。

47. 委员会感兴趣地注意到，阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭就无人陪伴未成年人的移民身份问题，联合请求美洲人权法院提供咨询意见，欢迎缔约国专门针对这类儿童提供的援助。委员会注意到，虽然该问题在缔约国并不普遍，但表示

遗憾的是，缺乏适当识别无人陪伴移徙儿童的具体数据和措施，而这些儿童可能在移徙途中受到虐待和侵犯。

48. 委员会鼓励缔约国继续努力确保为识别和保护无人陪伴未成年人制定明确的程序，考虑儿童的最大利益和个人情况。委员会建议缔约国考虑制定在边境处理儿童问题的协议。

49. 委员会欢迎缔约国为来自南共市及其准成员国的移徙工人提供办理合法身份方案，并从人道主义角度出发，为来自非南共市国家但有就业合同的移徙者办理合法身份。委员会还赞扬缔约国采取“快速反应计划”和“身份证方案”等不同举措，为身份不正常的移徙工人办理合法身份。然而，委员会对以下问题表示关切：

(a) 缺乏有关非正常移徙的充分统计数据；

(b) 根据缔约国的评估，虽然非正常身份移徙工人能够凭借临时身份证利用就业方案，但迄今为止使用该资源的情况极少；

(c) 关于有多少人试图利用这类举措，多少人已利用该举措，以及申请办理正常身份被拒绝的移徙者的当前处境等问题，都缺乏明确的信息；

(d) 据称在获得证件方面存在困难，包括获得有关程序、费用、要求和条件等信息的渠道有限；

(e) 不具备所需原籍国证件的 24 名长期无证件移民的处境。尽管他们依照法律程序能够获得外国人临时证件，但该证件不足以使他们获得乌拉圭身份证，因此他们无法行使其他权利。

50. 委员会建议缔约国收集有关非正常身份移徙工人及其家庭成员的数据，确保他们能够有效获得有关办理正常身份程序的信息。委员会鼓励缔约国继续为办理正常身份程序提供便利，尤其应加强收集实证资料，说明可用的移民身份正常化程序的成果。委员会还鼓励缔约国考虑制定一项特别制度，允许收到临时证件的 24 名移民取得临时身份证，并且能够与缔约国的居民平等行使其权利。

6. 后续行动和宣传

后续行动

51. 委员会请缔约国在第二次定期报告中提供详细资料，说明为落实本结论性意见所载建议采取的步骤。委员会建议缔约国采取一切适当措施执行这些建议，包括将建议转交议会和地方当局，供其审议和采取适当行动。

宣传

52. 委员会也请缔约国散发本结论性意见，尤其是散发给公共机构、司法机构、非政府组织、民间社会的其他成员，以及大学和广大公众，并采取必要步

骤，使乌拉圭海外移徙工人以及在乌拉圭过境或居住的外国移徙工人了解本结论性意见。

7. 下次定期报告

53. 委员会请缔约国在 2019 年 5 月 1 日之前提交第二次定期报告。此外，缔约国还应利用简化报告程序，委员会根据这项报告程序起草一份问题单，由缔约国作出答复。缔约国对问题单的答复将构成其按《公约》第 73 条规定提交的报告，缔约国不再需要提交传统的定期报告。委员会在 2011 年 4 月第十四届会议上通过了这项新的备选报告程序(见 A/66/48, 第 26 段)。

54. 委员会请缔约国确保各部委和公共机构广泛参与下次定期报告的编写(或简化报告程序情况下对问题单的答复)，同时与移徙工人及人权组织进行磋商。

55. 委员会请缔约国遵守拟定人权条约机构报告的协调准则(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)。委员会请缔约国提交最新共同核心文件，文件篇幅不应超过 80 页，其条约专要文件篇幅不应超过 40 页。