



经济、社会及文化权利委员会

关于哈萨克斯坦第二次定期报告的结论性意见*

1. 经济、社会及文化权利委员会在 2019 年 2 月 27 日和 28 日举行的第 16 和 17 次会议(见 E/C.12/2019/SR.16 和 17)上审议了哈萨克斯坦的第二次定期报告(E/C.12/KAZ/2)，并在 2019 年 3 月 8 日举行的第 30 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国及时提交第二次定期报告和对问题清单的书面答复(E/C.12/KAZ/Q/2/Add.1)。委员会赞赏与缔约国高级别部际代表团进行的建设性对话。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国为提高对经济、社会及文化权利的保护程度而采取的本结论性意见中所述的立法、制度和政策措施。委员会特别赞赏地注意到通过了直至 2030 年的“哈萨克斯坦家庭和性别政策概念”。

C. 关注的主要问题及建议

《公约》的适用

4. 委员会欢迎提供资料说明援引《公约》判例法的一些例子，但感到关切的是，从《宪法》第四条第 3 款中删除了确立国际条约在国内法律秩序中直接适用的原则，这对《公约》的保护作用产生了影响。

* 委员会第六十五届会议(2019 年 2 月 18 日至 3 月 8 日)通过。



5. 委员会建议缔约国确保《公约》在国内完全适用。为此，委员会鼓励缔约国加强对法官、律师和公务人员的关于《公约》条款及其可诉性的培训，并在所有社会群体中有效传播关于《公约》的知识。委员会建议缔约国在下次定期报告中提供相关判例法的进一步实例。在这方面，委员会提请缔约国注意关于《公约》在国内的适用的第9号一般性意见(1998年)。

国家人权机构

6. 委员会欢迎关于人权专员(监察员)在实现经济、社会和文化权利方面工作的资料。委员会感到遗憾的是，没有按要求提供资料说明监察员收到的关于侵犯经济、社会及文化权利的来文的结果、采取的校正行动和向受害者提供的补救。委员会感到关切的是，向专员提供的财政和人力资源很少，无法雇用数量足够的工作人员，也无法在地方一级设立办事处(第二条)。

7. 委员会建议缔约国在下一期定期报告中提供资料，说明专员在处理侵犯经济、社会和文化权利情况方面提供的有效补救措施。缔约国应采取进一步措施，使监察员机构完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，包括进一步加强其独立性，并为其提供充足的财政和人力资源，以有效和独立地履行其任务，包括促进和保护经济、社会及文化权利。

民间社会

8. 委员会感到关切的是，有资料表明，缔约国一些致力于保护和促进人权，特别是男女同性恋、双性恋和跨性别者权利的非政府组织在登记时面临困难。

9. 委员会建议缔约国保证为参与促进和保护经济、社会和文化权利的非政府组织创造有利环境，包括一个实用和便利的登记程序。

不歧视

10. 委员会感到关切的是，缔约国的《宪法》和国内立法都没有明确禁止一些现有的歧视理由，如性别认同和性取向，这导致在获得就业、医疗保健和教育方面基于这些理由遭受的歧视持续存在。委员会还感到关切的是，缺乏针对男女同性恋、双性恋和跨性别者免遭攻击和骚扰的专门法律保护。最后，委员会关切地注意到，由于获得居留登记的漫长过程，外国和国内移民面临间接歧视，阻碍他们进入正规劳动力和获得医疗保健、住房和教育等领域的社会福利(第二条)。

11. 委员会建议缔约国：

(a) 通过全面的反歧视立法，解决直接和间接歧视，涵盖《公约》第二条第二款规定的所有禁止的歧视理由，包括性取向和性别认同，同时考虑到委员会关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第20号一般性意见(2009年)；

(b) 采取必要措施打击对外国和国内移民的歧视，并确保居留登记不限制外国和国内移民享有经济、社会和文化权利，特别是在进入正规劳动力和获得医疗保健、住房和教育等社会福利方面的权利；

(c) 采取一切必要步骤，防止和打击对男女同性恋、双性恋和跨性别者的歧视，确保他们平等享有《公约》规定的权利，并颁布针对这些人的专门法律保护措施，使他们免受攻击和骚扰。

12. 委员会欢迎缔约国于 2015 年批准《残疾人权利公约》，但感到关切的是，残疾人在生活的许多领域继续面临歧视和不平等。委员会特别关切残疾儿童的处境，据报告，他们面临社会污辱、歧视和排斥。

13. 委员会注意到缔约国将于 2019 年通过一项新的残疾人行动计划，同时建议缔约国加强努力，通过在学校和工作场所提供合理便利，并改善向公众提供和开放的设施和服务的无障碍性，确保残疾人不受阻碍地获得所有社会服务，包括教育和就业。

男女平等

14. 委员会感到关切的是，尽管缔约国努力促进男女权利平等并取得了明显进展，但社会上仍然存在性别成见，对妇女在家庭和公共生活中的地位，以及她们获得经济、社会和文化权利产生了负面影响。委员会还感到关切的是，尽管已经采取了重要措施，但在公共和私营部门的高级和决策职位上，妇女的代表性仍然不足(第三条)。

15. 委员会建议缔约国审查关于性别角色的成见问题及其对家庭和社会生活的影响，特别是为了促进妇女参与经济、劳动力市场和其他社会和文化生活领域。委员会建议缔约国进一步努力提高妇女在公共和私营部门高级和决策职位中的代表性，包括为此采取特别临时措施。委员会鼓励缔约国加紧努力，促进对妇女进行非传统就业领域和可向她们提供平等职业机会领域的培训，并采取其他必要措施，保证妇女能充分获得和享有经济、社会和文化权利。委员会提请缔约国注意关于男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利的第 16 号一般性意见(2005 年)。

工商业与人权

16. 委员会注意到缔约国提供了资料说明正在制定一项工商业与人权行动计划，但感到遗憾的是，缺乏关于为确保工商业实体尊重《公约》规定的权利和履行人权尽职调查而建立的监管框架的全面数据和信息。委员会还感到遗憾的是，没有收集关于商业活动所造成侵犯经济、社会和文化权利情况的受害者申诉的资料。

17. 委员会建议缔约国：

(a) 最后确定并通过人权理事会第 26/22 号决议建议的工商业与人权国家行动计划，以支持实施《工商企业与人权指导原则》；

(b) 继续进一步制定和实施针对在缔约国境内经营的公司以及在其管辖下设立并在国外经营的公司的监管框架，以确保其活动不会对享有经济、社会及文化权利产生消极影响，并有助于这些权利的落实；

(c) 采取一切必要措施，确保总部在缔约国境内或在缔约国境内管理的公司对其活动造成的侵犯经济、社会和文化权利的情况承担法律责任，并向受害者提供充分的补救；

(d) 收集关于工商业实体侵犯经济、社会和文化权利行为受害者所提出申诉的最新信息；

(e) 在签订投资和贸易协定或发放投资许可证之前，定期进行人权和环境影响评估，并评估这些协定或许可证的执行情况。

18. 委员会提请缔约国注意关于国家在工商活动中履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)。

最大限度地利用资源

19. 委员会注意到缔约国近年来的经济增长，并欢迎其在对话中宣布的增加公共社会支出的承诺，但委员会感到关切的是，包括在医疗保健和教育领域的社会服务公共支出在国内生产总值中所占比例总体较低。委员会还对社会保障支出比例最近从 4%降至 2%感到关切。委员会还对各地区之间的差异表示关切，特别是哈萨克斯坦南部和东部在享受经济、社会和文化权利方面似乎落后(第二条第一款)。

20. 委员会建议缔约国大幅提高国家和地方各级的公共社会支出水平，特别是在社会保障、医疗保健和教育领域，以期缩小地区差距和消除现有贫困，确保逐步实现经济、社会和文化权利。

打击腐败

21. 委员会注意到透明国际全球清廉指数所表明的发展和缔约国采取的各种举措，但仍然关切的是，腐败程度仍然很高，存在大量关于腐败对享有经济、社会及文化权利的影响的投诉。

22. 委员会建议缔约国继续并进一步加强打击腐败的努力，系统地解决腐败的系统性来源，确保有效保护反腐败活动人士、举报人和证人，并向受害者提供充分赔偿。委员会还建议缔约国在下次定期报告中提供资料，说明关于腐败对享受经济、社会和文化权利影响的申诉程序的结果，以及其反腐败十年战略(2015-2025 年)的执行情况。

妇女的工作权

23. 委员会注意到禁止妇女从事的工种从 287 种减少到 191 种，但感到关切的是，这个工作的清单仍然存在，而且缺乏对这些职业可能对妇女生殖健康产生的实际影响的科学或医学评估(第六条)。

24. 委员会建议缔约国审查禁止妇女从事的工种清单，并确保该清单仅涵盖孕产期保护所必需的限制，并严格建立在医学考虑基础上(见第 23 号一般性意见(2016 年)，第 17 段和第 47(a)段)，并审查在职业健康和安全方面对妇女采取其他形式的法律保护是否会比阻止妇女从事特定工作更有效。

性别工资差异

25. 委员会注意到，2017 年，妇女的工资略有增加，达到男子工资的 67.8%，但仍对男女工资差异持续存在感到关切(第七条)。

26. 委员会建议缔约国进一步缩小持续存在的性别工资差异，包括通过消除性别角色成见，提高妇女的职业和专业技能，改善她们获得平等就业的机会，包括在非传统领域就业的机会。

罢工权

27. 委员会感到关切的是，尽管委员会先前提出了建议(E/C.12/KAZ/CO/1, 第 22 段)，但对公务员和执法人员罢工权的限制仍然存在。委员会还感到关切的是，对《刑法》第 402 条和《劳动法》第 177 条的广泛解读，认为支持被宣布为非法的罢工继续的行为应受到惩罚，可能导致对罢工权的不合理限制(第八条)。

28. 委员会建议缔约国修订其立法，包括《刑法》第 402 条和《劳动法》第 177 条，以确保工人能够行使罢工权，不受不当限制。

公平而良好的工作环境

29. 委员会对移民工人的工作条件感到关切，他们合法就业的选择有限，受制于配额制度，而且据称由于不信任当局，他们不敢举报侵权行为。移民工人通常在没有合同的情况下工作，被欠发工资，没收护照，并长时间工作。此外，委员会感到关切的是，有报告称，烟草、棉花和建筑行业的一些移民工人遭受强迫工作和从事债役工，一些从事家庭佣工的妇女遭受家庭奴役。委员会还感到关切的是，有报告称，有大量人员在非正规部门工作，特别是移民、妇女和 65 岁以上的人(第七条)。

30. 委员会敦促缔约国

(a) 确保移民工人能获得合法就业，并采取必要措施，确保所有移民工人在合同、薪酬、保留护照和工作时间上限方面享有与其他工人相同的条件；

(b) 改善申诉机制和向移民工人提供的法律援助；

(c) 确保终止强迫劳动和债役工，包括通过加强法律框架和有效执行保护移民工人免遭此类虐待和剥削的现有立法；

(d) 加强措施，逐步规范参与非正规经济的工人的地位，同时确保现有的劳动和社会保护立法涵盖这些工人；

(e) 使劳动监察局能够涵盖非正规就业情况下的劳动权。

31. 委员会请缔约国参考关于享受公正和良好的工作条件的权利的第 23 号一般性意见(2016 年)。

工会权利

32. 委员会感到关切的是，2018 年修订 2014 年《工会法》以简化工会登记程序的工作成果尚未提交议会。委员会还对工会领导人因活动被捕和定罪的事件感到关切。委员会还对攻击、恐吓和骚扰工会活动人士的报告深表关切(第八条)。

33. 委员会建议缔约国根据《公约》第八条及国际劳工组织《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)和《1949 年组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)的规定，保障集体谈判和工会代表权在法律和实践中的有效性。委员会还敦促缔约国采取一切必要措施，包括立法措施，避免对参加罢工的工人进行刑事诉讼。委员会还建议缔约国采取一切措施保护工会活动人士免受攻击、恐吓和骚扰。

社会保障权

34. 委员会注意到残疾的社会保障福利大幅增加，但仍感到关切的是，尽管委员会先前提出了建议(E/C.12/KAZ/CO/1, 第 23 段)，而缔约国的社会保障制度没有涵盖所有相关人口群体、特别是非正规经济部门的工人、自营职业者、非国民和非正规移民工人(第九条)。

35. 委员会建议缔约国建立一项全民社会保障制度，以期使各阶层民众都能得到充分覆盖。在这方面，委员会建议缔约国考虑建立 2012 年劳工组织社会保护底线建议书(第 202 号)所定义的社会保护底线。委员会提请缔约国注意委员会关于社会保障的权利的第 19 号一般性意见(2007 年)及其 2015 年通过的题为“社会保护的底线：社会保障权和可持续发展目标的一个基本要素”的声明(E/C.12/2015/1)。

家庭暴力

36. 委员会感到关切的是，缔约国持续存在家庭暴力现象，关于“对健康造成轻度损害和殴打”的案件根据行政法而不是刑法进行处罚。

37. 委员会建议缔约国将一切形式的家庭暴力定为刑事犯罪，以保护家庭暴力的所有受害者，将行为人绳之以法，并防止有罪不罚现象发生。委员会还建议缔约国加紧努力打击家庭暴力，包括加强提高认识运动，向受害者提供支助，以及培训执法人员，使他们了解一切形式的家庭暴力。

童工

38. 委员会感到关切的是，尽管委员会先前提出了建议(E/C.12/KAZ/CO/1, 第 27 段)，缔约国也作出了努力，但移民儿童和哈萨克儿童的童工现象依然存在，包括在烟草、棉花行业和农场(第十条第三款)。

39. 委员会敦促缔约国采取有效措施打击童工现象，保护所有儿童免遭一切形式的剥削。委员会请缔约国在下次定期报告中列入详细资料，说明消除童工现象措施的执行情况和影响。

残疾儿童

40. 委员会对为身心残疾儿童设立的孤儿院中残疾儿童的状况感到关切，据报告，这些孤儿院过于拥挤、卫生状况差、人手不足(第十条)。

41. 委员会建议缔约国确保将于 2019 年通过的国家残疾人行动计划特别关注改善残疾儿童、特别是孤儿院中的残疾儿童的状况。委员会还建议缔约国确保为执行国家行动计划以及与残疾有关的方案和服务分配足够的公共资金。

住房权

42. 委员会注意到关于近期住房建设方案的资料，但感到关切的是，缺乏详细资料，说明采取了哪些有效措施向弱势和边缘化个人和家庭，如移民工人和居住在农村地区的人，提供社会住房，以及采取了哪些措施在住房方案的设计和执行中优先考虑这些群体(第十一条)。

43. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，向弱势和边缘化个人和家庭，如移民工人和居住在农村地区的人，提供经济适用住房。委员会请缔约国在下次定期报告中列入这方面的详细资料。委员会请缔约国参考关于适足住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)。

对医疗程序的知情同意

44. 委员会感到关切的是，根据《公共卫生和卫生系统法》第 94 条第 2 部分，医生可以对被宣布为“无行为能力”的病人实施医疗程序，而无需事先征得他们的知情同意，只需征得他们监护人的同意。委员会还感到关切的是，根据同一法典第 180 条第 9 部分第 5 点，被宣布为无行为能力的病人在特殊情况下可能遭受“旨在治疗精神障碍(疾病)的、针对精神障碍(疾病)病人的医疗技术和药物临床试验”。委员会还感到关切的是，尽管强制安置在精神病院需要法院命令，但被宣布为无行为能力的人可以在违背其意愿的情况下被送进精神病院(第十二条)。

45. 委员会建议缔约国：

(a) 考虑修订《公共卫生和卫生系统法》第 94 条第 2 部分，以确保对被宣布为无行为能力的病人的治疗是在他们自由和知情同意的基础上提供的，除非特殊情况另有要求，同时考虑到世界卫生组织 2003 年发布的关于精神健康、立法和人权的一揽子服务指南；

(b) 考虑取消《公共卫生和卫生系统法》第 180 条第 9 部分第 5 点规定的特殊情况，禁止对法院宣布为无行为能力的精神障碍(疾病)患者进行医疗技术和药物临床试验；

(c) 保障精神病院充分尊重患者的人权，包括通过独立有效地监测治疗和对精神病院监禁令进行有效的司法审查。

药物使用

46. 委员会感到关切的是，大量人依赖阿片类药物，注射毒品者中艾滋病毒感染率不断上升。委员会还感到关切的是，有需要的人获得减少伤害方案、康复和治疗，特别是阿片类药物替代疗法的机会仍然有限。委员会还感到关切的是，将吸毒定为刑事犯罪阻碍了许多吸毒者获得这些方案，并有报告称警察和检察官能够获得在医疗中心接受治疗的吸毒者的病历(第十二条)。

47. 委员会建议缔约国加紧努力防止药物滥用，包括通过教育和提高认识方案。委员会还建议缔约国加强减少伤害方案，并向吸毒者提供适当的保健、心理支持服务和康复，包括阿片类药物替代疗法。委员会还建议缔约国确保吸毒者病历的保密性，并考虑取消将吸毒定为刑事罪行。委员会请缔约国参考关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)。

受教育权

48. 委员会承认缔约国为确保普及教育和提高教育质量所做的努力，但仍对以下报告表示关切：

- (a) 大量儿童无法获得早期教育，在获得教育和教育质量方面存在巨大的地区差异；
- (b) 教育系统中腐败仍然普遍存在，常见的案件涉及寻求入学或提高成绩的人员；
- (c) 由于基础设施不足和合格教师数量不足，与发展水平相比，教育质量仍然很低(根据国际学生评估方案得出的结果)；
- (d) 残疾人接受全纳教育的质量和机会仍然不足；
- (e) 许多未登记移民的子女由于登记过程中的问题或缺少合法身份证件而无法获得教育或教科书；
- (f) 霸凌、暴力和歧视在学校持续存在，尤其针对男女同性恋、双性恋和跨性别学生；
- (g) 许多学生无法以自己的少数民族语言接受教育(第十三条)。

49. 委员会建议缔约国：

- (a) 加强公共教育，包括增加分配给早期小学和中学教育的预算，以改善所有人获得各级教育的机会和质量；提高各级教育的入学率，特别关注女童、农村儿童和低收入家庭儿童；
- (b) 继续努力消除教育机构中的腐败现象，除其他外，建立透明的招生制度，确保为举报腐败提供明显的渠道，并对指控的腐败案件进行高效率的调查；
- (c) 提高教育质量，扩大对基础设施和教师培训的投资；
- (d) 尽一切努力确保所有残疾儿童能够接受全纳教育，包括为提供合理便利和对教师的额外职业培训分配资源；
- (e) 保护所有儿童在学校免遭霸凌和暴力，并加大努力防止这种现象的发生；
- (f) 确保属于少数群体的学生有机会以自己的语言接受教育；
- (g) 考虑到委员会关于受教育的权利(《公约》第十三条)的第 13 号一般性意见(1999 年)。

文化权利

50. 委员会感到关切的是，据报告，在科学研究资源分配方面存在腐败和缺乏透明度，这些现象对参与科学活动的权利造成了影响。委员会还感到关切的是，尽管青年人口众多，但据报告缔约国缺乏让青年人参与科学和文化活动的政策(第十五条)。

51. 委员会建议缔约国继续努力，包括通过增加透明的预算拨款，促进科学和文化的发展和传播。委员会还建议缔约国采取必要措施，继续促进文化活动的普及性和可负担性，并制定让青年人参与科学和文化活动的政策和方案。

D. 其他建议

52. 委员会鼓励缔约国批准《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》。

53. 委员会建议缔约国充分考虑根据《公约》所承担的义务，确保在国家执行《2030 年可持续发展议程》过程中人民得以充分享有《公约》规定的各项权利，必要时寻求国际援助与合作。缔约国设立监测进展情况的独立机制和将公共方案受益人看作可提出权利主张的权利持有人，将极大促进可持续发展目标的实现。在参与、问责和不歧视原则基础上落实可持续发展目标，将确保不让任何一个人掉队。

54. 委员会建议缔约国采取步骤，逐步制定和采用衡量经济、社会及文化权利落实情况的适当指标，以便评估缔约国履行对各阶层人口的《公约》义务方面所取得的进展。为此，委员会请缔约国特别参考联合国人权事务高级专员办事处制订的关于人权指标的概念和方法框架(见 HRI/MC/2008/3)。

55. 委员会请缔约国在社会各级，包括 国家、省和地区各级，特别是向议员、公务人员和司法机构广泛传播本结论性意见，并在下次定期报告中向委员会通报为落实这些意见而采取的步骤。委员会鼓励缔约国邀请人权专员(监察员)、非政府组织和民间社会团体其他成员参与本结论性意见的后续落实工作和提交下次定期报告前的全国协商进程。

56. 根据委员会通过的结论性意见后续落实程序，缔约国应在本结论性意见通过后 24 个月内提供资料，说明上文关于不歧视(第 11(a)和(b)段)、最大限度地利用资源(第 20 段)和工会权利(第 33 段)的段落所载建议的落实情况。

57. 委员会请缔约国在 2024 年 3 月 31 日前提交第三次定期报告，并按照委员会 2008 年通过的报告准则(E/C.12/2008/2)编写报告。
