



保护所有移徙工人及其 家庭成员权利国际公约

Distr.: General
22 May 2015
Chinese
Original: English

保护所有移徙工人及其 家庭成员权利委员会

关于吉尔吉斯斯坦第一次报告的结论性意见*

1. 委员会在 2015 年 4 月 13 日和 14 日举行的第 273 和第 274 次会议 (CMW/C/SR.273 和 274) 上审议了吉尔吉斯斯坦的第一次报告 (CMW/C/KGZ/1)，并在 2015 年 4 月 22 日举行的第 287 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对报告前问题清单 (CMW/C/KGZ/QPR/1) 做出答复的初次报告。委员会还欢迎该代表团提供的口头补充情况，代表团由吉尔吉斯斯坦常驻联合国日内瓦办事处代表 **Gulnara Iskakova** 任团长，成员包括来自劳动、移徙和青年部、司法部、外交部以及吉尔吉斯斯坦常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团的代表。委员会赞赏与代表团举行了公开、建设性的对话。

3. 委员会注意到，一些雇佣吉尔吉斯移徙工人的国家不是《公约》的缔约国，这可能对移徙工人享受《公约》规定的权利构成障碍。

4. 委员会注意到，该国将于 2015 年 5 月加入欧亚经济联盟，吉尔吉斯移徙工人及其家庭成员将因此有机会获得欧亚经济联盟各项协定规定的好处。

B. 积极方面

5. 委员会注意到缔约国缔结了区域和国际一级的双边和多边协定，鼓励缔约国缔结增进和保护移徙工人及其家庭成员权利的协定。委员会尤其注意到缔约国批准或加入了：

* 委员会第二十二届会议(2015 年 4 月 13 日至 24 日)通过。



(a) 国际劳工组织(劳工组织)1949年《移民就业公约(修订本)》(第97号公约, 2008年9月);

(b) 独立国家联合体成员国通过的《保护移徙工人及其家庭成员合法地位公约》(2008年11月);

(c) 2005年《独立国家联合体合作打击贩运人口、人体器官和组织的协定》(2006年12月);

(d) 《(2000年)明斯克协议关于欧亚经济共同体公民互免签证旅行的议定书》(2005年3月);

(e) 劳工组织1999年《关于最恶劣形式的童工劳工公约》(第182号公约, 2004年5月);

(f) 《2002年独立国家联合体关于未成年人返回常住国问题的合作协议(基希讷乌协议)》(2004年5月)。

6. 委员会欢迎(2012年)成立劳动、移徙和青年部, 以及(2006年1月)通过《关于外国劳工移徙的第4号法》。

7. 委员会还欢迎缔约国采取了以下机构和政策措施:

(a) 《执行关于国家机构和其他组织在“单一窗口”系统中互动的命令的规定》(2013年10月);

(b) 2020年前长期就业方案, 包括外国就业方案在内(2013年9月);

(c) 向以移徙工人身份在俄罗斯联邦工作的吉尔吉斯斯坦公民发放社会保险和养老金的方案(2013年4月);

(d) 2013年至2016年在吉尔吉斯斯坦打击人口贩运的政府方案(2013年1月)。

C. 关注的主要问题、意见和建议

1. 一般执行措施(第73和84条)

立法和适用

8. 委员会关切地注意到, 缔约国立法中对劳工移民的定义不符合《公约》, 定义中只包含持有证件或身份正规的移徙工人。

9. 委员会建议缔约国采取必要步骤, 确保国内法律和政策符合《公约》的规定, 包括根据《公约》修订立法, 确保对所有(身份正规和不正规的)移徙工人的权利的保护。委员会还建议缔约国加大努力, 改善各级政府部委和机构的协调, 从而有效执行受到《公约》保护的權利。

10. 委员会关切的是, 缺乏关于国内法院适用《公约》的资料。

11. 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。
12. 委员会注意到，缔约国尚未发表《公约》第 76 和 77 条规定的声明，承认委员会有权受理和审议缔约国和个人就《公约》确立的权利受到侵犯而提交的来文。
13. 委员会建议缔约国考虑作出《公约》第 76 和 77 条所规定的声明。
14. 委员会关切的是，缔约国尚未批准或加入劳工组织 1975 年《移民工人公约(补充规定)》(第 143 号公约)、劳工组织 1997 年《私营就业机构公约》(第 181 号公约)和劳工组织 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号公约)。
15. 委员会建议缔约国考虑尽快批准或加入上述文书。
16. 委员会关切的是，吉尔吉斯斯坦监察员在移徙工人权利方面没有综合性的任务授权，监察员办公室缺乏适足的财力和人力资源，难以有效行使监察员的任务。
17. 委员会建议缔约国赋予吉尔吉斯斯坦监察员广泛的授权，根据《公约》有效增进和保护移徙工人及其家庭成员的权利。委员会还建议缔约国为监察员办公室提供充足支持，从而使其有效行使职权。

收集数据

18. 委员会欢迎缔约国为收集有关移徙问题的资料和统计数据所做的努力；但关切的是，关于移民流动以及与移徙有关的其他问题缺乏足够的资料。委员会感到遗憾的是，缺乏评价公约有效执行情况所需的不同标准的资料，尤其是关于移民妇女、无人陪伴的移民儿童以及缔约国内和来自缔约国的移徙工人的资料。
19. 委员会建议缔约国加强努力，确保汇编有关移徙问题的统计数据涵盖《公约》各方面的内容，并收集缔约国内移徙工人地位方面的详细数据。委员会鼓励缔约国按性别、年龄、出入缔约国的原因和所从事工作的种类来分列编制信息和统计数据。在无法获得确切资料的情况下(例如移徙工人身份不正规的情况)，委员会希望向其提供根据研究或估计的资料。

《公约》的培训和宣传

20. 委员会遗憾地注意到，缔约国提供的资料表明，缔约国没有在国家 and 地方一级为工作在劳工移徙领域的政府官员组织培训项目。委员会关切的是，关于《公约》及其所载权利的资料没有在包括国家、区域和地方政府机构、民间社会组织、移徙工人及其家庭成员在内的所有利益攸关方中间得到宣传。
21. 委员会建议缔约国就《公约》的内容制定连续的教育和培训方案，向所有官员和在移徙相关领域工作的其他人员提供这些培训。委员会还建议缔约国确保

移徙工人有机会了解自己根据《公约》应该享有权利的信息，并与民间社会组织合作宣传关于《公约》的信息，促进《公约》的实施。

腐败

22. 委员会欢迎缔约国在打击腐败方面取得的进步，但对腐败程度居高不下表示关切。

23. 委员会建议缔约国采取更有效的措施，解决一切与移徙工人及其家庭成员有关的腐败现象，并对腐败指控开展恰当调查。委员会还建议缔约国开展宣传活动，鼓励声称是腐败受害者的移徙工人及其家庭成员举报腐败现象，并在移徙工人及其家庭成员中提高认识，使他们了解哪些服务是免费的。

2. 一般原则(第 7 条和第 83 条)

不歧视

24. 委员会注意到，根据缔约国《宪法》(第十六条第二款)和关于外国国民法律地位的法案(第 3 条)，移徙工人拥有与缔约国公民同等的权利；但感到关切的是，有资料表明移徙工人，特别是无证和非正规移徙工人及其家庭成员，事实上可能遭受各种形式的歧视，特别是就业、教育和健康领域的歧视。

25. 委员会建议缔约国：

(a) 在法律中和实践中确保其境内或受其管辖的所有正规和非正规的移徙工人及其家庭成员能够按照《公约》第 7 条不受歧视地享受《公约》所确认的各项权利；

(b) 加紧努力，为在移徙领域工作的政府官员，尤其是地方官员开展宣传教育运动，并为一般公众开展有关消除歧视移徙工人及其家庭成员的运动。

得到有效补救的权利

26. 委员会注意到缔约国提供的资料表明，移徙工人拥有与缔约国国民同样的获得救济的权利。然而，委员会关切的是，没有获得关于移徙工人及其家庭成员(包括非正规人员在内)提起的案件和诉讼数量的资料，这可能反映出缔约国没有向他们提供关于其权利和可利用的法律补救办法的信息。

27. 委员会建议缔约国，在法律和实践中确保移徙工人及其家庭成员(包括非正规人员)在《公约》所载权利遭到侵犯时享有与缔约国国民同等的机会提出申诉并由法院作出有效的补救。委员会还建议缔约国采取进一步措施，使移徙工人及其家庭成员(包括非正规人员)知悉在《公约》所载权利遭到侵犯时可采用的司法及其他补救办法。

3. 所有移徙工人及其家庭成员的人权(第 8 至第 35 条)

28. 委员会注意到, 缔约国在改善和扩大缔约国的领事服务方面取得了进展, 即通过了相关领事协议, 协助和保护在该国过境以及在目的地国的移徙工人的权利。然而, 委员会关切的是, 缺乏信息说明缔约国为其驻哈萨克斯坦和俄罗斯联邦领事馆提供的人力资源和资金是否足以移徙工人提供恰当的协助和保护。委员会还关切的是, 部署在缔约国领事机构中工作的女性官员不足。

29. 委员会建议缔约国采取必要步骤, 确保领事机构能够有效满足吉尔吉斯移徙工人及其家庭成员的需求, 保护其权利并向其提供协助。这些步骤应该包括, 为领事官员划拨充足的人力资源和经费, 并以《公约》和其他人权条约为背景, 为他们制定持续培训方案, 包括性别和儿童权利意识方面的培训方案。

30. 委员会注意到为确保移徙工人及其家庭成员能够获得健康服务而采取的多项措施。委员会关切的是, 缺乏信息说明为保障移徙工人及其家庭成员获得急诊而开展的具体方案, 尤其是关于缔约国境内非正规移民的情况。

31. 委员会建议, 缔约国根据《公约》第 28 条采取切实、有效的措施, 确保所有移徙工人及其家庭成员能够获得急诊。

32. 委员会注意到缔约国采取了多项措施, 确保移徙工人的子女及其家庭成员有机会接受教育。委员会关切的是, 缺乏资料说明缔约国境内实施了哪些具体方案, 保障并放开非正规的移徙工人及其家庭成员获得教育的机会。

33. 委员会建议, 缔约国根据《公约》第 30 条采取切实、有效的措施, 例如通过具体方案, 保障移徙工人的子女, 尤其是非正规移徙工人的子女, 有机会进入教育系统并能够保持就学。

4. 有证或正规移徙工人及其家庭成员的其他权利(第 36 至 56 条)

34. 委员会关切的是, 劳动、移民和青年部成立的就业中心缺乏正规的就业前和离境前指导。

35. 委员会建议缔约国采取适当措施来传播相关资料, 介绍移徙工人根据《公约》享有的权利, 以及雇佣国法律和惯例规定的入境、雇佣条件和他们的权利、义务。委员会还建议缔约国采取与相关非政府组织、移徙家政工人及其家庭、受到认可且可靠的招聘机构开展协商的方式, 制定有针对性的离境前和宣传方案。

36. 委员会注意到缔约国作出了多项努力, 通过在俄罗斯联邦的多个城市设立投票站为实现选举权创造便利。然而, 委员会关切的是, 由于投票站数量不足, 在国外的吉尔吉斯移徙工人在 2010 年议会选举期间参与水平较低。

37. 委员会建议缔约国加强努力, 方便生活在国外的吉尔吉斯移徙工人登记并参加下一届全国选举, 从而保障他们的投票权。

38. 委员会注意到平等原则根据缔约国的立法被适用于边境工人和季节性工人, 但关切地注意到在缔约国境内就业的边境工人实际上享受不到与本国工人同

等的权利，他们的薪酬往往不规范，而且他们没有合同，使得他们容易遭受剥削和歧视。

39. 委员会建议缔约国采取必要措施确保边境工人享有与本国工人同等的权利，并请缔约国在下次定期报告中提供资料说明采取何种措施确保边境工人和季节性工人能够按照《公约》第 57 条所列在缔约国居住和工作应该享有的权利。

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)

40. 委员会关切的是，有报告称吉尔吉斯移徙工人及其家庭成员在主要就业国家特别是俄罗斯联邦受到歧视，并经常成为仇恨犯罪和仇外袭击的目标，委员会尤其关切的是，吉尔吉斯移徙工人常常遭受雇主、政府官员和个体人员的暴力、虐待、威胁和恐吓。

41. 委员会建议缔约国向在就业国遭受歧视和暴力的吉尔吉斯移徙工人提供领事协助，保护他们在就业国的权利和利益，从而推动就针对他们的犯罪人员进行调查、起诉和判决的工作。委员会建议缔约国应提高国民对移徙可能存在风险的认识。

42. 委员会注意到缔约国努力打击境内的人口贩运。然而，委员会关切的是，人口贩运问题在缔约国内持续存在，缺乏说明该现象规模的数据，特别是缺乏说明涉及妇女儿童的案件数量的数据。

43. 委员会建议缔约国：

(a) 切实执行 2013-2016 年打击人口贩运方案，确保其完全符合《公约》；

(b) 评估人口贩运现象并汇编系统的分类数据，以期进一步打击人口贩运，特别是贩运妇女儿童的行为，并将行为人绳之以法；

(c) 向人口贩运的所有受害者提供保护和援助，尤其是通过提供庇护所、医护、社会心理支持和其他措施，帮助他们重新融入社会；

(d) 加强对执法人员、法官、检察官、劳动监察员、服务提供者、教师以及缔约国使领馆工作人员的培训，更加广泛地宣传关于贩运人口和受害者援助方面的资料。

6. 后续行动和宣传

后续行动

44. 委员会请缔约国在第二次定期报告中列入按照本结论性意见中的建议采取后续措施的详细资料。委员会建议缔约国采取一切适当措施，确保这些建议得到落实，包括将这些建议送请政府和议会及地方当局的相关人员考虑和采取行动。

45. 委员会请缔约国让民间社会组织更密切地参与本结论性意见中各项建议的落实工作。

后续行动报告

46. 委员会请缔约国在两年之内(即 2017 年 4 月 27 日前)提供以上第 27、29、31 和 33 段所载建议落实情况的书面资料。

宣传

47. 委员会还请缔约国广为传播《公约》和本结论性意见,包括向公共机构、司法部门、非政府组织及民间社会其他成员传播,以提高司法、立法和行政部門、公民社会和公众对《公约》和本结论性意见的认识。

7. 技术援助

48. 委员会建议缔约国利用国际援助,包括技术援助,以制定一项落实上述建议和整个《公约》的全面方案。委员会还吁请缔约国继续与联合国系统各专门机构和方案合作。

8. 下次定期报告

49. 委员会请缔约国在 2020 年 4 月 24 日之前提交第二次定期报告,在其中纳入落实本结论性意见的情况。或者,缔约国也可按简化报告程序行事,由委员会拟订和通过一份问题清单并在下次报告提交之前送交缔约国。缔约国对该问题清单的答复即构成其根据《公约》第 73 条所提交的报告。这样,缔约国就无需按传统方式提交报告。这个新的任择程序是 2011 年 4 月委员会第十四届会议通过的(见 A/66/48, 第 26 段)。

50. 委员会提请缔约国注意条约专要协调准则(CMW/C/2008/1),并提醒缔约国定期报告应符合准则的规定,篇幅不超过 21,200 字(参见大会第 68/268 号决议)。倘若提交的报告超过规定的字数上限,将请缔约国按上述准则予以缩短。如果缔约国无法重新审读和再提交报告,则不能保证对该报告进行翻译以供条约机构审议。

51. 委员会请缔约国确保政府各部委和公共机构参与下次定期报告的编写(在简化报告程序的情况下,参与问题清单答复的编写),同时与公民社会、移徙工人和人权组织等所有利益攸关方广泛进行磋商。

52. 委员会请缔约国按照 2006 年 6 月第五届人权条约机构委员会间会议通过的包括共同核心文件和条约专要文件准则在内的根据国际人权条约提交报告的协调准则(参见 HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)所载要求,提交一份篇幅不超过 42,400 字的更新后的共同核心文件。