



经济、社会及文化权利委员会

关于土库曼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 2018 年 10 月 1 日和 2 日举行的第 40 和 41 次会议(见 E/C.12/2018/SR.40 和 41)上审议了土库曼斯坦的第二次定期报告(E/C.12/TKM/2)，并在 2018 年 10 月 12 日举行的第 58 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/TKM/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促进人们享有经济、社会和文化权利而采取的宪法、法律和政策措​​施：2016 年通过新《宪法》，禁止基于性别的歧视；《男女权利平等和机会均等国家保障法》(2015 年)；诸如“国家人权行动计划”等政策措施(2016-2020 年)；《国家性别平等行动计划》(2015-2020 年)；《关于实现可持续发展目标的国家行动计划》以及《国家社会经济发展方案》(2011-2030 年)。

C. 关注的主要问题和建议

《公约》的适用

4. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供资料说明国内法院援引《公约》条款的案件。委员会感到关切的是，缔约国未作出充分努力将《公约》条款纳入相关的国家法律和政策，也未作出充分努力提高对《公约》及其所载权利的可诉性的

* 委员会第六十四届会议(2018 年 9 月 24 日至 10 月 12 日)通过。



认识。委员会还感到关切的是，在侵犯经济、社会和文化权利的案件中缺乏有效的补救措施。

5. 委员会建议缔约国确保将《公约》条款纳入国家法律，并加强对法官、检察官、律师和公职人员进行的关于这些条款以及《公约》所载权利的可诉性的培训。委员会建议缔约国在下次定期报告中提供相关判例法的资料。在这方面，委员会提请缔约国注意委员会关于《公约》在国内的适用问题的第 9 号一般意见(1998 年)。

数据收集

6. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有充分提供关于逐步实现《公约》权利的可靠和相关统计数据，特别是实现残疾人和生活贫困者的权利的情况，而且 2012 年人口普查的数据未向公众公布。委员会还感到遗憾的是，缺少关于缔约国艾滋病毒感染者/艾滋病患者的数据。

7. 委员会建议缔约国改进其数据收集系统，以便收集全面和分类数据并将其公开，从而能够评估人们享有《公约》权利的程度，特别是弱势和边缘化个人和群体享有这些权利的程度，包括残疾人、生活贫困者、失业者和非正规部门就业者以及艾滋病毒感染者/艾滋病患者。委员会建议缔约国在下次定期报告中提供此类数据，包括人口普查数据。这些数据很有必要，可用于追踪实现这些权利的进展以及设计有效和有针对性的措施以加强这些权利的享有。

司法独立

8. 委员会感到关切的是，尽管缔约国正在进行改革，但并未保障其司法机构的独立性和公正性。在这方面，委员会感到关切的是，总统有提名法官的专有权，也有罢免法官的权力。

9. 委员会建议缔约国引入法官任期保障原则并建立关于法官任命、晋升、停职和免职的独立和透明机制，确保司法机关完全独立和公正，以保障人们享有人权，包括经济、社会和文化权利。

国家人权机构

10. 虽然委员会欢迎缔约国于 2016 年通过《监察员法》并于 2017 年任命第一位监察员，但委员会感到遗憾的是，监察员尚未得到国家人权机构全球联盟的认可。委员会感到遗憾的是，缺乏资料说明监察员处理的关于侵犯《公约》下权利的案件以及提供的有效补救措施，而且缺乏资料说明提供了哪些资源用于确保有效执行任务。委员会还感到关切的是，监察员职位的候选人提名受到限制。

11. 委员会建议缔约国寻求获得国家人权机构全球联盟对监察员的认可，并确保监察员的地位完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(巴黎原则)。委员会建议缔约国确保向监察员提供足够资源，使其有效和独立地执行任务，包括促进和保护经济、社会及文化权利，并在下次定期报告中提供资料说明监察员处理的关于侵犯《公约》下权利的案件以及提供的有效补救措施。委员会建议扩大监察员职位候选人的提名范围。

公民社会

12. 委员会感到关切的是，有资料显示由于过多的要求和控制，缔约国的非政府组织(包括那些致力于保护和促进人权的组织)在成立和注册方面面临困难。

13. 委员会建议缔约国保障创造有利环境(包括使注册更方便)，便于非政府组织开展保护和促进人权的活动，包括在经济、社会和文化权利领域。委员会鼓励缔约国在编写下次报告时与致力于保护和促进人权的非政府组织进行磋商。

腐败

14. 委员会注意到有资料表明缔约国通过了反腐败立法并设立了反腐败机构。然而，委员会感到关切的是，缔约国持续存在严重的腐败问题，尤其是在获得医疗保健和教育机会方面，妨碍有效利用缔约国的资源来执行《公约》。委员会感到遗憾的是，没有详细资料说明已被登记、调查和起诉的腐败案件以及被定罪的犯罪者人数(第二条第一款)。

15. 委员会建议缔约国确保有效执行和监测现行反腐败法律和政策，包括在医疗保健和教育领域。委员会建议缔约国确保为举报腐败行为提供安全、便利和明显可见的渠道，对指控的腐败行为进行适当调查，确保迅速惩罚犯罪者并处以相应的制裁，并确保举报腐败者不遭受报复。

不歧视

16. 委员会感到关切的是：

(a) 缔约国没有全面的反歧视立法，现有的法律条款是零碎分散的；

(b) 对男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者的污名化很严重，而且并未禁止对他们的歧视。此外，根据《刑法》第 135 条，成年男子之间进行同性性行为者将被处以最高两年的监禁；

(c) 艾滋病毒携带者/艾滋病患者在结婚和旅行方面继续面临歧视；

(d) “查三代”的做法歧视少数族裔，特别是在就业、登记和住房方面(第二条第二款)。

17. 委员会建议缔约国：

(a) 通过全面的反歧视立法，规定直接歧视和间接歧视的定义，并涵盖《公约》第二条第二款规定的所有歧视理由，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) 废除《刑法》第 135 条；

(c) 加紧努力消除对艾滋病毒感染者/艾滋病患者的歧视性条款，切实执行相关法律条款并促进提高认识运动；

(d) 停止“查三代”的做法，确保少数族裔不受歧视地获得就业、登记和住房。

残疾人

18. 虽然委员会欢迎缔约国为改善残疾人状况而采取的措施，但委员会感到遗憾的是，缺乏资料说明这些措施产生的影响。委员会还感到关切的是，残疾人在就业方面受到歧视，无论是在公共部门还是私营部门，尽管已采取措施来刺激残疾人就业，但他们的就业率仍然很低。

19. 委员会建议缔约国加强努力，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，尤其是通过在学校和工作场所提供合理便利，并改善向公众开放或提供的设施和服务的无障碍性。委员会要求缔约国在下次定期报告中提供资料，按性别和年龄分列残疾人就业情况，包括为充分实现残疾人劳动与就业的权利而执行行动计划(2017-2020年)的成果。

性别平等

20. 尽管缔约国采取了促进性别平等的法律和政策措施，但在法律上和实践中歧视妇女的现象仍长期、普遍存在。委员会感到关切的是：

- (a) 缺乏资料说明《国家性别平等行动计划》的执行情况和影响；
- (b) 妇女在公共和私营部门的代表性不足，特别是在决策层面；
- (c) 对妇女根深蒂固的成见持续存在；
- (d) 对妇女进行“贞操检查”的有害做法；
- (e) 妇女在劳动力市场的参与率低，并继续限制妇女获得某些工作；
- (f) 没有关于禁止工作场所性骚扰的立法；
- (g) 男女之间的工资差距持续存在。

21. 为了保证妇女平等享有经济、社会和文化权利，委员会建议缔约国：

- (a) 确保充分执行《国家性别平等行动计划》中所述措施，并在下次报告中提供资料说明其影响；
- (b) 提高妇女的代表性，特别是公共部门的决策职位，并鼓励更多妇女在私营部门担任高级职位；
- (c) 采取措施改变社会对陈规定型观念和性别角色的看法，包括开展提高认识运动；
- (d) 消除“贞操检查”的做法；
- (e) 消除基于性别成见对妇女就业的限制；
- (f) 制定立法禁止工作场所的性骚扰，确保有效执法以及为骚扰行为的受害人提供追索途径；
- (g) 采取有效措施，消除男女收入差距；

22. 委员会提请缔约国注意其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)。

强迫劳动

23. 虽然委员会注意到缔约国 2016 年新《宪法》第 49 条引入了关于预防强迫劳动和最恶劣形式童工的规则，但委员会感到关切的是，据报在棉花收获期间，工人和学生仍广泛从事强迫劳动，他们受到威胁，如果不做的话，就会受到惩罚。

24. 委员会建议缔约国进一步加强措施终止强迫劳动，包括执行禁止强迫劳动的现行法律和政策，并加强对遵守情况的监督，特别是在棉花部门。缔约国还应确保那些侵犯劳工权利的雇主受到起诉，如果被定罪，则处以相应的制裁并有效执行，并确保向受害人提供充分赔偿。

工会

25. 委员会感到关切的是，缔约国的工人没有权利建立一个独立的工会，也没有关于罢工权利的立法。委员会还表示关切的是，工人因害怕遭到报复而避免参加工会活动。

26. 委员会建议缔约国引入关于建立独立工会的合法权利和罢工权利，并使其关于工会的立法符合《公约》第八条的规定，包括保障工人有权自由组建和加入自己选择的工会，工会可自由登记，并且不干涉工会活动。委员会还建议允许工人自由行使工会权利，并有效保护他们免遭报复。

家庭暴力

27. 虽然委员会注意到缔约国最近就家庭暴力问题进行了一项调查，但委员会感到关切的是，家庭暴力在缔约国仍然普遍存在，而且尚未被定为刑事罪。委员会还感到关切的是，对家庭暴力的报告不足，也不会进行充分调查，施暴者往往逃避处罚。

28. 委员会建议缔约国在其刑法中将家庭暴力定为刑事罪，并采取措施确保迅速调查和起诉施暴者，以及为受害人提供有效的保护、康复和赔偿。委员会还建议缔约国加强预防措施，包括在全国范围内提高公众和执法官员对家庭暴力的认识。

贫困

29. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供资料，说明生活贫困者和赤贫者的境况以及在减贫方面取得的任何进展。

30. 委员会建议缔约国设立国家贫困线，并在下次定期报告中列入资料 and 比较数据，按性别、年龄组、城市/农村地区和其他相关因素分列关于生活贫困者和赤贫者人口比例以及在减贫方面取得的具体进展。

获得用水

31. 虽然委员会注意到缔约国 2006 年至 2016 年期间报告的饮用水得到改善的家庭比例整体上有所增加，但委员会仍感到关切的是，农村地区获得安全饮用水和卫生设施的情况远不如城市地区(第十一条)。

32. 委员会建议缔约国改善获得安全饮用水和卫生设施的机会，并采取一切必要措施缩小目前城乡之间在这方面的差距。

户籍登记制度(propiska)

33. 委员会仍感到关切的是，户籍登记制度(propiska)对就业、住房、医疗保健和社会福利有影响。委员会尤其感到关切的是，在一个地方登记户籍却在另一个地方生活的人面临脆弱的境况，例如有些人在首都找工作，但他们无法在首都登记户籍。

34. 委员会建议缔约国采取有效措施，确保 propiska 不限制获得经济、社会及文化权利的机会，特别是在就业、住房、医疗保健和社会福利方面，并促使人们能够在出生地之外获得 propiska 登记。委员会还建议缔约国考虑建立一种新制度来取代 propiska 制度，以确保人口的自由流动以及充分享有所有经济、社会和文化权利。

住房和强迫迁离

35. 委员会感到关切的是，在没有关于驱逐的事先通知，没有充分协商、财产损失赔偿和适当的替代住房的情况下，缔约国的城市翻新和美化工程导致征用财产、拆毁房屋和驱逐居民。虽然委员会注意到缔约国提供了有关经济补偿框架的资料，但委员感到遗憾的是，缺乏资料说明向那些因征收财产和拆毁房屋而受影响的人支付的适当补偿。

36. 委员会建议缔约国紧急设立一个独立和公正的裁决程序，受害方能够通过该程序提出申诉，就被拆毁财产要求获得货币补偿，并说明他们和家人搬入的替代住房是否适足。委员会还建议缔约国使所有与征收财产以及强迫迁离和拆毁人民住房相关的法律和做法符合委员会关于强迫迁离的第 7 号一般性意见(1997 年)。在此背景下，委员会还提请缔约国注意到适当生活水准权所含适当住房问题特别报告员起草的关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则(A/HRC/4/18, 附件)。

狱中人员

37. 虽然委员会承认缔约国为改善监狱生活条件所作的努力，但委员会感到关切的是，拘留场所过度拥挤的情况持续存在，而且条件极差。

38. 委员会建议缔约国根据《公约》和《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(纳尔逊·曼德拉规则)，尽一切努力改善监狱的生活条件。

受教育权

39. 委员会感到关切的是，缔约国的各种做法限制了受教育权和相关福利，特别是在高等教育方面，这些做法包括但不限于以下领域：

- (a) 据报禁止有些学生出国留学；
- (b) 自 2015 年以来，对外国大学文凭的认可加以限制；
- (c) 持有外国文凭的毕业生难以在公共部门获得工作；
- (d) 尽管向进入高等教育的学生收取非官方费用是非法行为，但这种现象仍存在，而且没有资料说明是否对被判定有罪者实施适当制裁。

40. 委员会建议缔约国通过以下方式尊重和落实受教育权：
- (a) 停止任意禁止学生留学；
 - (b) 消除对认可外国文凭的不合理限制；
 - (c) 消除对持有外国文凭的毕业生在公共部门就业方面的歧视；
 - (d) 执行法律，防止向进入高等教育的学生非法收取费用，调查此类案件，并对被判定有罪者实施适当的制裁。
41. 委员会提请缔约国注意其关于受教育权的 13 号一般性意见(1999 年)。

族裔少数群体的语言权利

42. 委员会感到关切的是，由于教师人数不足以及少数群体语言教材短缺，族裔少数群体在获得母语教育方面面临障碍(第十三和第十五条)。
43. 委员会建议缔约国采取必要步骤，促进少数族裔语言教育，并考虑在其教育系统中采用多语言教育方案。

互联网接入

44. 委员会感到关切的是，缔约国的互联网接入有限，特别是在农村地区，要么没有互联网可用，要么网络极慢(第十五条)。
45. 委员会建议缔约国继续努力扩大互联网接入，特别是在农村地区。委员会还建议缔约国向最弱势和边缘化的个人和群体提供援助，使他们能够接入互联网并享有其他科学技术进步成果，以促进他们享有经济、社会和文化权利。

D. 其他建议

46. 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》。
47. 委员会鼓励缔约国批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》以及《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》。
48. 委员会建议缔约国充分考虑《公约》规定的义务，在国家执行《2030 年可持续发展议程》过程中确保《公约》所载各项权利的充分享有，必要时寻求国际援助和合作。缔约国设立监测进展情况的独立机制，将公共方案受益人看作能够主张权利的权利持有人，将极大地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。
49. 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(HRI/MC/2008/3)。

50. 委员会请缔约国向社会各部门，包括公职人员、司法部门、立法者、律师、监察员和民间社会组织广泛传播本结论性意见，并在下次定期报告内向委员会通报为落实这些结论性意见而采取的步骤。委员会鼓励缔约国在提交其下次定期报告之前，让民间社会组织参与国家一级的讨论，作为本结论性意见后续工作。

51. 根据委员会通过的结论性意见后续行动程序，请缔约国在本结论性意见通过后 24 个月内提供资料，说明上文第 21 段(d)-(f)项(性别平等)、24 段(强迫劳动)和 36 段(住房和强迫迁离)所载建议的执行情况。

52. 委员会请缔约国在 2023 年 10 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。此外，委员会还请缔约国按照《根据国际人权条约提交报告的协调准则》(见 HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)对其共同核心文件作必要更新。
