



# 保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约

Distr.: General  
11 July 2024  
Chinese  
Original: English

## 保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会

### 关于土耳其第二次定期报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2024 年 6 月 3 日和 4 日举行的第 552 次和第 553 次会议<sup>1</sup> 上审议了土耳其的第二次定期报告。<sup>2</sup> 委员会在 2024 年 6 月 14 日举行的第 570 次会议上通过了本结论性意见。

#### A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交第二次定期报告——这份报告在答复报告前问题单<sup>3</sup>的基础上编写，初次报告结论性意见的后续报告，<sup>4</sup> 还欢迎多部门代表团提供的补充资料。该代表团由土耳其常驻联合国日内瓦办事处和瑞士其他国际组织代表团临时代办担任团长，劳动和社会保障部、贸易部和国民教育部的代表以及常驻代表团的其他代表担任成员。

3. 委员会赞赏与代表团举行坦诚和建设性对话、缔约国代表提供的信息以及对会议采取的建设性态度，这有助于进行全面分析并得出以下结论。

4. 委员会意识到，土耳其是移徙工人的来源国、过境国和目的地国，是世界上接纳移民人口最多的国家之一。委员会认识到缔约国有将近 380 万申请或持有国际和临时保护身份的人，他们主要来自阿拉伯叙利亚共和国；还认识到缔约国为使移民融入社会和向移民提供支持所做的努力，同时注意到缔约国在确保保护移徙工人及其家庭成员的权利方面仍然面临着挑战。

\* 委员会第三十八届会议(2024 年 6 月 3 日至 14 日)通过。

<sup>1</sup> CMW/C/SR.552 和 CMW/C/SR.553。

<sup>2</sup> CMW/C/TUR/2.

<sup>3</sup> CMW/C/TUR/QPR/2.

<sup>4</sup> CMW/C/TUR/CO/1/Add.1.



## B. 积极方面

5. 委员会欢迎批准以下国际文书:

- (a) 关于气候变化的《巴黎协定》，2021年10月11日；
- (b) 《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》，2017年12月26日。

6. 委员会欢迎通过以下立法措施:

- (a) 2019年12月6日修订了《关于外国人和国际保护的第6458号法律》，并于2022年9月14日通过了第31953号条例，规定了行政拘留替代措施的原则和程序；
- (b) 2016年7月28日《第6735号国际劳动法》和2022年2月2日第31738号实施条例，规范了国际劳动力的权利、义务、政策和程序；
- (c) 2024年4月27日关于季节性农业工人的第2024/5号通告，以及2016年3月21日国家教育部关于季节性农业工人以及移民和半移民家庭子女受教育机会的第2016/5号通告。

7. 委员会还欢迎以下体制和政策措施:

- (a) 通过了《2024-2028年国家发展计划》；
- (b) 通过了2021-2025年关于非正常移徙的战略文件和国家行动计划；
- (c) 通过了《2021-2023年人权行动计划》；
- (d) 通过了2018-2023年协调战略和《国家行动计划》；
- (e) 通过了2017-2023年《消除童工劳动国家方案》；
- (f) 2024年设立了国际劳工咨询委员会，2016年在劳动和社会保障部之下设立了国际劳工总局；
- (g) 2021年加强了移民管理局(前移民管理总局)，2018年加强了移民局(前移民政策局)。

8. 缔约国对大会第73/195号决议通过的《安全、有序和正常移民全球契约》投了赞成票，委员会认为此举是积极做法。缔约国于2022年5月9日决定充当《全球契约》倡导国，委员会认为此举也具有积极意义。委员会建议缔约国继续努力，在《公约》和其他国际人权文书所载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条和第84条)

#### 当前形势

9. 委员会认识到，在报告所涉期间，缔约国接纳了约380万难民和寻求庇护者，其中包括约350万叙利亚国民，呆在缔约国的难民总数为全球之最。委员会还认识到缔约国在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间，以及在应对2023年2月的地震及其余震过程中，为保护移民主人及其家庭成员，包括身份不正常的移民

工人及其家庭成员而采取的积极措施。委员会注意到，缔约国仍有大量混合移民涌入，但仍然感到关切的是，处理移民工人及其家庭，尤其是在农业等非正式就业率高的部门工作的移民工人及其家庭，以及生活在受地震影响地区或难民家庭的移民工人面临的严重贫困和脆弱性的长期战略缺乏。

10. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，制定和实施一个框架，确保在发生与武装冲突、自然灾害、疾病大流行和其他紧急情况相关的危机期间继续保护移民工人及其家人的权利。该框架应特别关注最脆弱群体，包括儿童、妇女和身份不正常的移民，并应减轻此类事件对其权利赞成的不利影响。

### **立法和适用**

11. 委员会满意地注意到《国际劳动法》的通过，以及在加强与移民工人相关的国家法律框架方面取得的总体进展，特别是在确保获得卫生和教育等公共服务方面。委员会注意到如代表团所强调的，有必要对移民工人涌入实行管理，但仍然关切地注意到：

- (a) 移民工人，包括受临时保护和身份不正常的移民工人在申请工作许可方面面临限制性程序，相关费用导致工作不稳定和对单一雇主的依赖，并致使雇主用无证移民工人；
- (b) 农业和家政工作部门适用于移民工人的充分的保护、监督执行机制缺乏，使他们容易受到歧视，并使其所得报酬不平等；
- (c) 移民工人及其家庭成员对其在国家法律框架之下的权利缺乏认识。

12. 委员会重申先前的建议，<sup>5</sup> 建议缔约国：

- (a) 修改现行工作许可证制度，允许移民工人独立申请不局限于单一雇主的工作许可证，取消许可证的地域限制，或考虑对在土耳其居住三年以上的申请人免除工作许可证；
- (b) 通过加强执法、监测和检查机制，加强农业和家政工作部门的监管框架和监督；
- (c) 提高所有移民工人及其家庭成员对其在国家法律框架下的权利，包括因侵权行为而寻求补救的权利的认识。

13. 委员会对关于移民工人及其家庭提出的申诉的分类数据以及关于国内法院适用《公约》和委员会一般性意见的资料缺乏感到遗憾。

14. 委员会重申先前的建议，<sup>6</sup> 请缔约国在下一次定期报告中提供关于移民工人及其家庭提出的申诉的分类数据，并介绍国内法院和其他公共机构适用《公约》的情况。

### **声明和保留**

15. 委员会仍然关切地注意到，缔约国在《公约》第 15、40、45 和 46 条之下作出了一些声明和保留，这些声明和保留可能会妨碍移民工人及其家庭成员充分享

---

<sup>5</sup> CMW/C/TUR/CO/1，第 12 段。

<sup>6</sup> 同上，第 14 段。

有《公约》之下的权利。委员会还注意到，缔约国尚未根据《公约》第 76 和 77 条的规定作出声明，承认委员会有权接受和审议缔约国和个人的来文。

16. 委员会重申先前的建议，<sup>7</sup> 鼓励缔约国采取必要步骤，撤销对《公约》第 15、40、45 和 46 条作出的声明和保留。委员会回顾先前的建议，<sup>8</sup> 鼓励缔约国根据《公约》第 76 和 77 条的规定作出声明。

### 批准相关文书

17. 委员会满意地注意到，缔约国已经批准了主要的人权条约和国际劳工组织(劳工组织)的基本公约。然而，委员会仍然关切地注意到，缔约国尚未批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和劳工组织以下文书：1949 年《移民就业公约》(修订本)(第 97 号)、1969 年《劳动监察(农业)公约》(第 129 号)、1970 年《确定最低工资公约》(第 131 号)、1975 年《移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)、1978 年《劳动管理公约》(第 150 号)、1947 年《劳动监察公约议定书》(1995 年)、1997 年《私营职业介绍所公约》(第 181 号)、1981 年《职业安全和健康公约议定书》(2002 年)、2011 年《家政工人公约》(第 189 号)、1930 年《强迫劳动公约(第 29 号)议定书》(2014 年)、2019 年《暴力和骚扰公约》(第 190 号)。

18. 委员会重申先前的建议，<sup>9</sup> 建议缔约国尽快批准或加入上述文书。

19. 委员会注意到缔约国提供资料，从确定国际保护地位方面的权利、服务和程序的角度介绍有条件的难民地位，但仍然对作出的保留——对《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》实行地域限制——产生的影响感到关切。委员会认识到，这一限制并不将任何保护地位排除在不驱回保障之外。然而，委员会对在这方面受到影响的移民工人及其家庭成员的权利感到关切，尤其是对以下方面感到关切：

- (a) 关于受到临时保护的人包括签署自愿返回决定者被强行遣返的指称；
- (b) 处于某几类保护地位的人的行动自由受到限制，可能实行某些处罚，包括拘留和驱逐等，在相关人士没有得到登记的省份，服务的获取受到限制；
- (c) 自动向难民发放居留证，而受临时保护的人则须提出居留证申请，这使得许多具有临时身份的人多年无法工作，尽管他们有正常身份。

20. 委员会建议缔约国：

- (a) 考虑撤销对《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》实行地域限制的保留；
- (b) 确保移民的任何遣返都属于自愿遣返，事先征得当事人的知情同意，遣返人士没有受到胁迫，并建立独立的监督机制，调查强迫遣返的指称；
- (c) 考虑取消对具有保护身份者的行动自由的限制，并确保他们能够获得服务，无论其在哪个省份注册；

<sup>7</sup> 同上，第 16 段。

<sup>8</sup> 同上，第 18 段。

<sup>9</sup> 同上，第 20 段。

(d) 简化向受临时保护者发放居留证的程序，确保及时获得工作许可，并更新准予工作的政策，以促进融入经济生活。

### 数据收集

21. 委员会赞赏缔约国努力收集移民数据，但仍对移民流动和相关问题的信息不足感到关切。委员会感到遗憾的是，所提供的资料中缺乏详细的分类数据，而为详细评估《公约》执行情况，特别是了解移民工人及其家庭成员、移民妇女以及无人陪伴和失散移民儿童的社会经济状况和教育状况，需要这些分类数据。

22. 委员会建议缔约国作出更大努力，确保与移徙相关的统计系统全面涵盖《公约》的所有方面，并收集关于缔约国的移民工人状况的详细数据，这些数据按性别、年龄、国籍、入境和离境原因、工作类型、移民工人类别、民族血统、移徙状况和残疾等分类。在无法获得准确信息——如关于非正规移民工人的信息——的情况下，应根据研究或其他相关来源，按照可持续发展目标的具体目标 17.18 提供数据。

### 独立监测

23. 委员会认识到，土耳其人权与平等机构于 2022 年 10 月获得了国家人权机构全球联盟的 B 级认证。委员会注意到关于该机构作为国家预防机制对拘留场所进行监测访问的信息。然而，委员会仍然关切地注意到，该机构仅部分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》)，并且尚未落实资格认证小组委员会的建议。委员会还关切地注意到，民间社会没有充分参与国家预防机制的工作。

24. 委员会建议缔约国落实上述认证报告中提出的建议，继续加强土耳其人权与平等机构的独立性和运作，例如为此确保其委员会体现多样性，包括性别代表性，并规定任期限制；在广泛参与的基础上，根据客观标准实施透明的挑选程序；并规定由大国民议会审查该机构的报告。委员会还建议缔约国确保该机构与民间社会有效接触，特别是在其作为国家预防机制的作用方面。

## 2. 一般原则(第 7 条和第 83 条)

### 不歧视

25. 委员会关切地注意到，在土耳其，针对移民工人及其家庭成员的恐吓、暴力和种族歧视案件有所增加，一些政界人士发表针对移民的歧视性和仇外言论，特别是在 2023 年总统选举之前的时期。委员会还关切地注意到，使受临时保护的叙利亚国民融入社会的长期解决办法缺乏，这些人被排除在有资格申请公民身份或长期居留权者名单之外。

### 26. 委员会建议缔约国：

(a) 考虑颁布一项反歧视法，专门处理对移民工人及其家人的种族歧视和其他交叉形式的歧视；

(b) 确保对所有关于歧视或暴力侵害或骚扰移民工人的申诉进行及时和公正的调查，以追究肇事者的责任，并确保遭受歧视的移徙者能够获得法律援助；

- (c) 加紧努力，与媒体和其他利益攸关方合作，提高公众对打击歧视移民工人及其家庭成员现象的必要性的认识，并就缔约国境内移民的权利和存在开展提高认识运动，包括在公务员中开展这种运动，以防止出现针对移民的任何形式的歧视性言论；
- (d) 根据客观标准确立透明的途径，便利受临时保护的移民工人逐步获得稳定的法律地位，如获得长期居留权和公民身份。

#### **获得有效补救的权利**

27. 委员会注意到可以利用国家申诉机制，但仍然关切地注意到，移民工人诉诸司法的机会有限，无论其移民身份如何，原因是他们不了解他们可以利用的行政和司法补救措施，包括提出申诉和获得有效补救，他们不愿意参与申诉程序，因为害怕被驱逐出境和其他报复，也因为程序可能对他们的情况和需要不敏感。

28. 委员会回顾先前的建议，<sup>10</sup> 建议缔约国采取措施，便利所有移民工人诉诸司法，包括消除所有阻碍他们就虐待和侵权行为提出申诉的障碍；改善申诉机制和法律援助并为其提供适当资源，以切实满足所有移民的需求；发起宣传运动，使人们了解可据以提出申诉和获得补救的行政和司法途径；彻底调查虐待和侵犯行为，并酌情惩罚肇事者。

### **3. 所有移民工人及其家庭成员的人权(第 8-35 条)**

#### **免遭暴力侵害、威胁和恐吓**

29. 委员会赞赏地注意到《关于保护家庭和防止暴力侵害妇女行为的第 6284 号法律》，还注意到缔约国明确表示，该法在没有任何歧视的情况下得到适用，不论移民身份或国籍如何。委员会还注意到《外国人和国际保护法》的条款，这些条款简化了向遭受严重身心摧残或性暴力侵害的人发放居留证的程序，规定优先处理办理他们的法律地位手续，并且不将其驱逐出境。然而，委员会关切地注意到，现行立法的范围及其执行方面仍然存在缺陷，特别是在移徙妇女方面。委员会还关切地注意到：

- (a) 如果无证移民妇女提出遭受性暴力和性别暴力侵害的申诉，她们会被强行移送至遣返中心，这就使受害者难以举报，也无法获得庇护；
- (b) 负责协调执行《外国人和国际保护法》条款的政府机构缺乏专门记录和监测性别暴力的工作人员；
- (c) 移民工人及其家庭成员对性别暴力受害者的国家移送机制缺乏认识；
- (d) 遭受性别暴力侵害的移民妇女得不到经济支持。

### **30. 委员会回顾先前的建议，<sup>11</sup> 建议缔约国：**

- (a) 废除在移民妇女提出性暴力和基于性别的暴力申诉时将她们强行移送至遣返中心的做法，基于人道主义和相关理由使受害者获得正常居留身份，以此减轻她们的脆弱状况，加强对她们的保护，并确保她们能够获得庇护；

<sup>10</sup> 同上，第 40 段。

<sup>11</sup> 同上，第 46 段。

- (b) 在移民管理局内设立一个多语言单位，专门记录和监测基于性别的暴力行为；
- (c) 加强提高移民工人及其家庭成员对性暴力和性别暴力受害者的国家移送机制的认识，包括用他们的母语进行宣传；
- (d) 采取措施，确保遭受性别暴力的移徙妇女能够进入劳动力市场，并获得经济权能。

### 边境管理和过境移民

31. 委员会注意到，尽管无人陪伴和失散儿童，包括非正常情况下的儿童，原则上不被安置在遣返中心，但年龄确定程序中使用的不准确方法可能导致儿童被拘留和受到其他不适当的待遇。委员会注意到缔约国提供的关于正式禁止驱逐和集体驱逐的资料，但仍然关切地注意到，据说在边境地区，包括与希腊、伊朗伊斯兰共和国和阿拉伯叙利亚共和国接壤的边境地区，对包括寻求庇护者在内的移民实施驱回做法，有时有关人员过度使用武力，实施暴力以及不人道和有辱人格的待遇，据说这致使一些人死亡或受重伤。此外，委员会感到关切的是，关于为彻底和独立调查此类指称而采取的实际措施的资料缺乏，而且在据认为有必要进行这些调查的情况下，不清楚是否遵循了适当的程序，包括诉诸司法和有效的补救措施、制裁以及设法确保不再发生和预防等。

32. 委员会重申先前的建议，<sup>12</sup> 并进一步敦促缔约国对边境管理采取基于人权的方针，并采取有效措施防止和处理暴力侵害和虐待过境移民的行为，包括对任何暴力和虐待行为指称进行适当调查和采取后续行动，并确保采取必要措施防止驱回。委员会还忆及儿童权利委员会<sup>13</sup> 和残疾人权利委员会的建议，<sup>14</sup> 并建议缔约国在整个过程中实施适当的年龄确定程序，进行对性别敏感和适合年龄的审查，并提供程序性便利。

### 劳工剥削

33. 委员会注意到缔约国设法在国家计划和方案中消除童工劳动现象，并鼓励从事童工劳动的儿童入学。委员会仍然关切地注意到，移民和难民儿童从事最恶劣形式的童工劳动，包括充当季节性农业工人。委员会重申其关切，即最低就业年龄一定为 15 岁——低于儿童通常完成义务教育的年龄。委员会还关切地注意到，据说移民工人受雇于非正规部门，有时工资不足甚至从事无偿工作，在农业、家政、建筑和纺织等部门遭受劳动剥削和从事强迫劳动。

<sup>12</sup> 同上，第 42 段。

<sup>13</sup> CRC/C/TUR/CO/4-5，第 45 段。

<sup>14</sup> CRPD/C/TUR/CO/1，第 39 段。

34. 委员会回顾先前的建议<sup>15</sup> 和儿童权利委员会的建议，<sup>16</sup> 并根据可持续发展目标的具体目标 16.2，建议缔约国：

- (a) 使其最低就业年龄立法与儿童通常完成义务教育的年龄相一致，并与劳工组织 1973 年《最低年龄公约》(第 138 号)和 1999 年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)相一致；
- (b) 向从事强迫劳动和遭受剥削的移民工人尤其是儿童提供充分的援助、保护，并使其获得康复包括心理康复；
- (c) 让劳动监察员和其他方面的监察员对工作场所，尤其是农业、建筑业、纺织业和家政等非正规就业人员最多的部门的工作场所进行更多的突击访查，并对剥削移民工人尤其是儿童或使他们从事强迫劳动和受到劳动剥削的个人或团体提起诉讼，进行惩治。

#### 正当程序、拘留和法庭面前人人平等

35. 委员会满意地注意到，2019 年修订了《外国人和国际保护法》，以涵盖行政拘留的替代措施，并于 2022 年通过了关于这些措施的原则和程序第 31953 号条例，以确保将行政拘留作为最后手段加以使用。委员会还注意到 2023 年生效的规程，该规程旨在改善遣返中心的医疗保健服务，包括急救和预防服务，并改善转介途径，如获取精神和生殖健康服务方面的转介途径。然而，委员会仍然关切地注意到：

- (a) 不断有报告称，存在任意拘留——有时拘留期超过法律规定时间——以及儿童、残疾人和其他处境脆弱者受到拘留的情况；
- (b) 关于以下方面的资料缺乏：在所有被剥夺自由的场所，包括在可能不被官方承认为移民拘留场所的地方对移民工人及其家庭成员实施的拘留；在将移民拘留方面采用的做法；以及出于安保原因实施的拘留，例如对被缔约国定为外国恐怖主义战斗人员的人实施的拘留；
- (c) 关于包括拘留设施在内的系统中的工作人员实施虐待、滥用权力、营私舞弊的报告以及强迫失踪的报告。

36. 根据委员会第 5 号一般性意见(2021 年)以及委员会第 3 号和第 4 号和儿童权利委员会第 22 号和第 23 号联合一般性意见(2017 年)，委员会建议缔约国：

- (a) 确保在实践中执行行政拘留的替代措施，并在无法执行此类措施时明确说明理由；由独立和公正的司法机构在 24 小时内对相关决定进行审查，该决定定期得到评估，以确定是否有必要继续实施拘留；采取措施防止任意和非法拘留；将拘留仅作为最后手段加以使用，而且时间尽可能短；
- (b) 在法律上和实践中不再对儿童、家庭和所有其他处境脆弱的移民工人实施与移徙相关的拘留；

<sup>15</sup> CMW/C/TUR/CO/1，第 44 段。

<sup>16</sup> CRC/C/TUR/CO/4-5，第 46 段。

(c) 在下次定期报告中提供详细资料，说明在任何可能剥夺自由的设施——包括驱逐中心、监狱、边境地区的临时设施、检查站、临时住宿中心、警察局、机场中转区——将移民工人及其家人拘留的情况。该报告应包括：分类统计资料、拘留的原因和持续时间、案件的程序状况、以安保为由实施的拘留、拘留条件、对实施的措施进行的任何审查，以及对收到的指称进行的任何调查等；

(d) 如 2019 年司法改革战略提及的，进一步改善外国人诉诸司法和获得有效补救，包括在整个行政和司法程序中使用不同语言的状况；以透明方式妥为调查侵犯人权、虐待、腐败和强迫失踪的指称；让民间社会组织进入拘留设施，向移民工人及其家人提供信息以及法律和非法律援助。

### 驱逐

37. 委员会注意到缔约国的不驱回、自愿遣返和防止集体驱逐的政策，以及法律中关于驱逐的理由和程序的具体规定。然而，委员会仍然关切地注意到，缔约国提供的统计数据显示，有大量移民，尤其是来自阿富汗和阿拉伯叙利亚共和国的移民遭到驱逐，驱逐时没有适当考虑到原籍国的政治、社会经济和安全状况。委员会还深为关切地注意到，据说由于采取强迫签署遣返文件等做法，非自愿遣返现象依然存在。

38. 委员会建议缔约国：

- (a) 坚持不驱回原则，禁止集体驱逐和任意驱逐，在个案基础上详细评估每一种情形；
- (b) 采取必要步骤，确保接到行政递解出境或驱逐令的移民工人能够获得支助服务和免费法律代理，并了解和能够行使对该命令提出上诉的权利；
- (c) 以透明方式调查关于采取胁迫性措施造成非自愿遣返结果的指称，起诉责任人，并采取有效措施向受害者提供补救，防止今后发生此类驱逐事件。

### 领事协助

39. 委员会注意到，缔约国在 29 个国家的使领馆设有 57 个劳动和社会保障参赞和随员办公室，这些办公室有专人在场或通过数字平台向移民工人提供免费法律咨询服务，包括就涉及歧视其海外公民和仇外的案件提供法律咨询服务。委员会注意到，缔约国承认这些机构的任期已满，而且人员配备不足。

40. 委员会建议缔约国确保适当延长这些办公室的任期，为其配备人员和资源，以便有效地向土耳其移民工人及其家庭成员提供援助，并保护和促进其权利。委员会还请缔约国在下次定期报告中提供详细的分类资料，说明缔约国向海外移民工人及其家人提供法律援助的情况。

### 薪酬和工作条件

41. 委员会注意到缔约国有近 3,000 名劳工调查员和社会保障审计员。然而，委员会关切地注意到，有资料显示，在移民工人高度集中的部门，包括非正规就业程度仍然最高的农业部门和主要由妇女从事的家政工作部门，存在着歧视、薪酬和社会保障不平等、剥削以及详细和定期的检查缺乏等现象。

42. 委员会重申先前的建议,<sup>17</sup> 建议缔约国确保移民工人在薪酬和工作条件方面享有与国民同等的待遇，并通过定期劳动监察，包括对移民工人非正规就业集中的部门，特别是农业、建筑和纺织部门以及家政工作领域进行劳动监察，严格履行这项义务。

### 医疗保健

43. 委员会赞赏地注意到缔约国设法开设移民保健中心和残疾人服务单位；培训和部署双语移民卫生保健工作者；制作多语信息文件；优先为孤身和失散儿童等处境脆弱群体提供保健服务和心理支持；并向具有临时保护身份的个人免费提供医疗保健服务。然而，委员会关切地注意到，服务的提供因个人身份而有所不同，移民和难民目前面临文化和语言障碍，因而他们获得保健服务的机会受到限制。

44. 委员会建议缔约国继续增设医疗中心，增加中心的多语服务，扩大这些中心和服务的覆盖面，提高其质量，提高紧急医疗护理能力，以确保所有移民工人及其家庭成员都知晓并获得医疗保健服务，无论其身份如何。

### 出生登记和国籍

45. 委员会注意到，国际保护身份申请人或持有人所生的子女可以获得国际出生证，并凭该身份申请身份证件。然而，委员会关切地注意到，据说受临时保护的叙利亚人所生的大量婴儿仍未得到登记，这可能致使无国籍状态的出现。

46. 根据委员会第 3 号和第 4/22 号及儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，并根据可持续发展目标的具体目标 16.9，委员会建议缔约国便利和鼓励所有移民工人的子女免费进行出生登记，并为其发放身份证件，无论其身份如何。委员会还建议缔约国确保所有人都能获得国籍，并采取措施防止出现无国籍状态。

### 教育

47. 委员会注意到缔约国采取步骤，实施替代性多文化和多语言教育模式，促进社会融合教育方案，提供社会援助和培训教师，以提高入学率，便利外国儿童获得教育和材料，同时努力寻求长期解决办法。然而，委员会关切地注意到存在着一些阻碍移民工人子女接受教育的挑战，包括歧视、仇外和语言障碍等。

48. 委员会回顾先前的建议<sup>18</sup> 和儿童权利委员会的建议，<sup>19</sup> 建议缔约国：

- (a) 减少监管上的障碍和实际障碍，以促进移民工人的子女融入学校的方式，确保这类儿童无论身份如何，都能有效获得幼儿、小学和中学教育；
- (b) 提倡学校对课程进行审查并采取举措，以处理和防止仇外或对移民工人子女的任何类型的歧视或暴力侵害；

<sup>17</sup> CMW/C/TUR/CO/1，第 58 和第 60 段。

<sup>18</sup> 同上，第 68 段。

<sup>19</sup> CRC/C/TUR/CO/4-5，第 43 段。

- (c) 按照《公约》实施计划，对移民和难民在教育方面面临的特殊情况进行研究，并根据研究结果制定适当的干预措施。
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 36-56 条)

### 移民女工

49. 委员会关切地注意到，据说移民女工特别是家政工人得不到法律保护，遭受歧视，遭受性暴力侵害并遭到殴打。委员会还关切地注意到，关于移民女工获得支助服务和利用申诉机制的资料有限。

50. 委员会根据消除对妇女歧视委员会的建议，<sup>20</sup> 建议缔约国加强措施，保护移民女工，特别是家政工人，包括为此开展宣传活动，提高公众对移民女工的权利的认识，并改善获得关于申诉程序的信息的途径。

### 投票权和参与公共事务的权利

51. 委员会注意到代表团提供资料，介绍为融合不同身份的移民，包括受国际和临时保护的移民而采取的措施，但委员会仍然关切地注意到，长期移民无法参与地方事务，这限制了他们充分融入和参与公民生活的能力。

52. 为设法加强长期居民的社会融合及适合长期居民的持久解决办法，委员会鼓励缔约国进行评估，看看是否有可能以渐进的方式，在考虑到移民，包括具有国际或临时保护身份的移民的正常居留时间的基础上，承认他们在地方一级的投票权，并为这项权利的行使提供便利。

### 工作许可证

53. 委员会满意地注意到，缔约国规定工作许可证完全以在线方式办理，而且减少了相应的法律费用，从而简化了工作许可证办理程序。委员会还注意到缔约国的立场，即通过现有的工作许可发放制度，协调移民工人的分布，以满足国内劳动力市场的需求。然而，委员会对现行劳工政策的负面影响，包括外籍工人非正式就业的增加表示关切。委员会还关切地注意到，如果失业，移民工人会失去工作和居留证。

54. 委员会建议缔约国：

- (a) 使立法与《公约》保持一致，确保移民工人在工作许可证或其他类似证件到期前终止就业的情况下，可以保留居留证，以防止移民工人陷入非正常状况；
- (b) 确保居留证至少在移民工人有权领取失业金的时期不会被撤销；
- (c) 根据 İŞKUR 机构提供的劳动力分析结果，对于面临劳动力供应困难的开放工作和职业实行省和部门工作许可豁免，以使劳动力市场更加平衡，并提高劳动力市场的效率；
- (d) 规定工人可以单独申请工作许可证，从而使他们能够在不同的工作场所工作一段时间，确保公平和灵活性；

<sup>20</sup> 见 CEDAW/C/TUR/CO/8。

- (e) 考虑对完成某些职业培训方案的受临时和国际保护的雇员实行工作许可豁免；
  - (f) 全面评估工作许可证和劳工政策的缺乏对移民及其家庭成员的影响，以便大幅增加对所有拥有任何居留身份的移民工人，包括获得国际和临时保护的移民工人以及身份不正常移民的许可证发放。
5. 在工人及其家庭成员的国际移徙方面促进合理、公平、人道和合法的条件(第 64-71 条)

### 与过境国和目的地国的国际合作

55. 委员会赞赏地注意到代表团提供资料，说明缔约国努力加强与过境国和目的地国的合作，保护移民工人的权利，处理移徙的根源的情况。委员会还注意到缔约国签订了多项旨在简化劳动力移徙过程和程序以及促进合作和伙伴关系的双边劳动力协定。然而，委员会关切地注意到，对这些协定进行评估，看其是否符合《公约》规定所需的资料缺乏。

### 56. 委员会建议缔约国：

- (a) 确保其双边和多边劳动力协定充分遵守《公约》、委员会第 1 号一般性意见(2011 年)和第 2 号一般性意见(2013 年)，以及委员会第 3 号、第 4 号和儿童权利委员会第 22 号和第 23 号联合一般性意见(2017 年)，并优先纳入保护儿童和人口贩运、歧视或性别暴力受害者等处境脆弱移民工人的权利的措施；
- (b) 对目前的协议进行详细评估，以找出任何不足之处以及与国际人权法的不一致之处，并随后对其进行修订，以确保遵守；
- (c) 分配充足的资源并恰当开展能力建设工作，以提高国家监测和强制执行协定条款的能力，处理移民工人及其家人的申诉和意见。

### 返回和重新融入

57. 委员会欢迎缔约国采取各种措施，便利土耳其移民工人及其家庭成员有序返回，并重新融入该国的经济和社会生活。委员会注意到，缔约国与 36 个国家缔结了社会保障协议，这些国家多数为欧洲联盟国家。然而，委员会关切地注意到，土耳其移民在将社会保障福利金转至土耳其和其他居住的其他国家方面面临障碍。

58. 委员会建议缔约国采取措施，加强返回者的社会融合，并在与所有目的地国的双边协议中处理社会保障缴款包括养老金缴款的可转移问题。

### 贩运人口

59. 委员会赞赏地注意到缔约国努力加强打击人口贩运的体制结构并使之与国际标准相一致。然而，委员会关切地注意到：

- (a) 在识别、援助和保护贩运受害者方面没有作出充分努力，造成这种状况的原因包括缺乏明确的识别准则以及没有对相关工作人员进行培训等；
- (b) 与受害者原籍国签订的打击人口贩运活动的合作议定书较少。

60. 根据《人权与人口贩运问题建议原则和准则》，委员会建议缔约国按照可持续发展目标的具体目标 5.2:

- (a) 考虑采用及时识别、转介、保护和援助人口贩运受害者的标准作业程序，这些程序应考虑年龄因素，并使人口贩运受害者能够及时、平等地利用公正和高效的庇护和无国籍状态确定程序；
- (b) 加强对执法人员、法官、检察官、劳动监察员和服务提供者的培训，使他们了解如何以对性别问题敏感和对儿童敏感的方式处理贩运案件，并加强土耳其外交和领事人员识别国外受害者并向其提供援助的能力；
- (c) 考虑与受害者原籍国签订更多防止和打击人口贩运活动的合作议定书，并确保议定书得到有效实施。

#### **处理身份不正常的移民工人问题的措施**

61. 委员会注意到缔约国采取法律和监管措施，为注册外国工人就业提供便利。然而，委员会关切地注意到，这不足以处理土耳其无证移民身份正规化的途径问题。委员会还关切地注意到，由于担心被举报，遭到拘留和驱逐，身份不正常的移民工人获得医疗保健和社会保护服务的机会有限。

62. 委员会建议缔约国：

- (a) 采取措施，便利身份不正常的移民工人的身份正常化，以确保这种情况不再持续，并确保这些工人了解相关程序；
- (b) 在医疗保健、社会保护服务和执法之间建立防火墙。

#### **6. 宣传和后续行动**

##### **宣传**

63. 委员会请缔约国确保以缔约国官方语言，及时向各级相关国家机构，包括政府部委、立法机构、司法机构和相关地方主管机构，以及非政府组织和民间社会其他成员传播本结论性意见。

##### **技术援助**

64. 委员会建议缔约国按照《2030 年可持续发展议程》，进一步利用国际和政府间援助落实本结论性意见中所载建议。委员会还建议缔约国继续与联合国专门机构和方案合作。

##### **落实结论性意见**

65. 委员会请缔约国在两年内(即 2026 年 7 月 1 日之前)提供书面资料，说明上文第 24 段(独立监测)、第 32 段(边境管理和过境移民，特别是关于驱回)、第 36 段(正当程序、拘留和法院面前人人平等)和第 54 段(工作许可证)所载建议的落实情况。

### 下次定期报告

66. 委员会请缔约国在 2029 年 7 月 2 日之前提交第三次定期报告。委员会将在这一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，除非缔约国明确选择对其第三次定期报告采用传统报告程序。委员会提请缔约国注意其条约专要文件协调准则。<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> [HRI/GEN/2/Rev.6.](#)