

**Protecting Kyrgyz Migrants:  
Country Practices  
for Institutional Oversight**

**Защита кыргызских мигрантов:  
Практика стран в области институционального  
надзора**

**Expert Roundtable March 26, 2013**  
**Круглый стол экспертов 26 март 2013**

**Michelle Leighton**  
AUCA Tian Shan Policy Center  
Тянь-Шанский центр политики, АУЦА



# Migration Snap shot

## Краткая характеристика миграции

Table 8

Temporarily absent migrant-workers as measured by emigration module questions in surveys and censuses in Kyrgyzstan<sup>24</sup>

(thousands)

<i>Annual integrated households survey Employment and unemployment, 2006</i>	<i>One-time employment survey, 2006 (in collaboration with the Ministry of Labour)</i>	<i>Census, 2009</i>	<i>Other sources and estimates</i>
142.5	187.4	224.7 – stay abroad 43 – stay in another region of the country (internal migrants )	350 000 to 1 000 000

## Destination Countries

62% Russia    27% Kazakhstan    8% Korea    3% Turkey

2008 survey of migrants securing jobs

## Страны назначения

62% Россия    27%, Казахстан    8% Корея    3% Турция

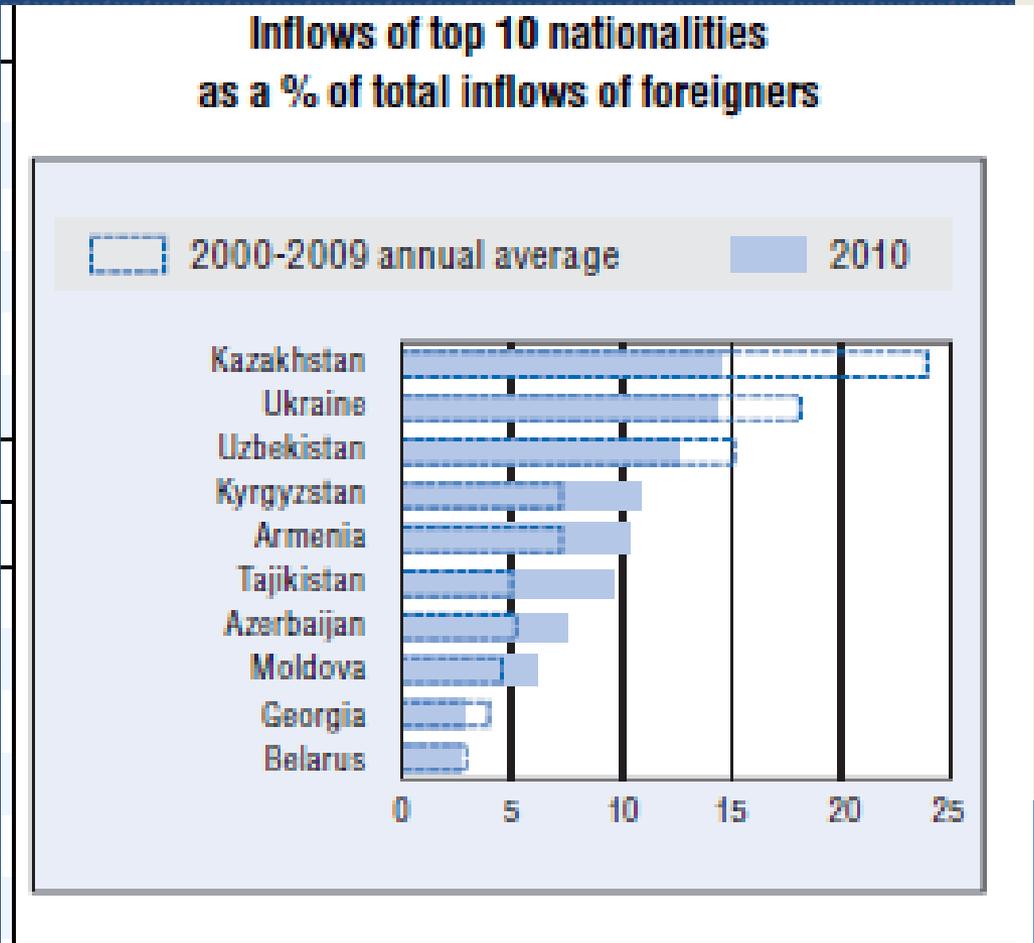
Опрос мигрантов, обеспеченных рабочими местами, 2008 г.

# Trends: Kyrgyz Migration to Russia

## Тенденции: Кыргызская миграция в Россию

Приток граждан 10 основных отправляющих стран СНГ в % от общего притока иностранцев

- Moscow
- Yekaterinaburg
- Novosibirsk
- Voronej
- Lipetsk
- Tartarstan
  
- Москва
- Екатеринбург
- Новосибирск
- Воронеж
- Липецк
- Татарстан



# Sectors of Employment

## Сферы занятости

Table 9. Sectors (and occupations) where labour migrants are currently employed in %.

	Migrants in Kazakhstan, %	Migrants In Russia, %	Total, %
Construction (stonemason, roofer, construction worker etc)	32.1	23.1	27.8
Consumer/Retail services	21.4	34.6	27.8
Agriculture	26.2	-	13.6
Technical (joiner, plumber and pipe fitter, carpenter)	10.7	15.4	13.0
Culinary ( cook)	2.4	7.7	4.9
Driver, tractor operator	2.4	5	3.7
Odd-Jobs worker	-	6.4	3
Management	2.4	2.6	2.5
Sewing	2.4	1.3	1.9
Engineer	-	2.6	1.2
Economist, accountant, marketing specialist	-	1.3	0.6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>N=</b>	<b>84</b>	<b>78</b>	<b>162</b>

ILO, 2009, based on Kyrgyz State Statistics, Census survey 2006  
 МОТ 2009 года, на основе Кыргызской государственной статистики, обзор  
 переписи 2006 года

# Kyrgyzstan Policy Challenges

## Политические вызовы Кыргызстана



- 1999 – 2001** *Agency on Migration and Demography of the Kyrgyz Republic*
  - 2001 – 2005** *Department Migration Service (DMS), Ministry Foreign Affairs*
  - 2005 - 2007** *The State Committee of Kyrgyz Republic on Migration and Employment (SCME)* On 07.08.2007, *the Migration Fund* for accumulation of finances/ implementation of state policy.
  - 2009-2011** *The Ministry of Labour, Migration and Employment (MLME)*
  - 2011-2012** *Ministry of Youth, Labour, Employment and Migration (MYLEM)* merged Ministry of Labour, Migration, Employment with Ministry of Youth Affairs . Dissolved Feb.2012.
  - 2012–2013** *Ministry of Foreign Affairs (MFA)* and *Ministry of Youth, Labor and Employment (MYLE)* Authority divided between: MFA and MYLE. MFA began drafting new Strategy on Migration to 2020.
- March 2013: Ministry of Labor, Migration, and Youth

# Политические вызовы Кыргызстана

## Kyrgyzstan Policy Challenges

- 1999 - 2001 Агентство Кыргызской Республики по миграции и демографии
- 2001 - 2005 Департамент миграционной службы (ДМС), Министерство иностранных дел
- 2005 - 2007 Государственный комитет Кыргызской Республики по миграции и занятости (ГКМЗ) на 07.08.2007, Миграционный фонд для накопления финансов / реализации государственной политики.
- 2009-2011 Министерство труда, миграции и занятости
- 2011-2012 Министерство по делам молодежи, труда, занятости и миграции объединило Министерство труда, миграции, занятости с Министерством по делам молодежи. Ликвидировано в фев. 2012 г.
- 2012-2013 Министерство иностранных дел (МИД) и Министерство молодежи, труда и занятости (ММТД) . Полномочия разделены между МИД и ММТД. МИД начал подготовку новой Стратегии по миграции до 2020 г.
- Март 2013: Министерство труда, миграции и молодежи

# Scope of TSPC Research

## Масштаб исследования ТШЦП



**Table 1. Migrant sending countries, basic data.**

### Страны происхождения мигрантов, основные данные

	Pop (millions) население	Rural Pop. Сельское население %	GNI per Capita ВНД на душу населения	Corruption Perceptions Index <sup>a</sup> Индекс восприятия коррупции	Est. Migrants (millions) Кол-во мигрантов (млн)	Percent of population Доля населения	Remittances/ GDP (%) Денежные переводы / ВВП (%)
Armenia – Армения	3.1	36	3,100	34	0.87	28.2	9.3
El Salvador – Сальвадор	6.2	35	3,370	38	1.2	20.5	17.1
Georgia - Грузия	4.3	47	2,530	52	1.1	25.1	8.2
India – Индия	1,155	69	1,212	36	11.4	1.0	2.8
Indonesia –Индонезия	230	49	2,230	32	2.5	1.1	1.4
Kyrgyz Republic - Кыргызская Республика	5.3	65	870	24	0.8	15.2	22.7
Mexico – Мексика	107.4	22	8,900	34	11.9	10.7	2.6
Moldova – Молдова	3.6	52	1,590	36	0.77	21.5	22.4
Philippines - Филиппины	92	51	1,790	34	4.2	4.6	13.1
Sri Lanka - Шри ланка	20.3	85	1,990	40	1.8	9.1	8.8
Tonga – Тонга	0.1	77	3,260	NA	0.047	45.4	33.0
Ukraine – Украина	46	31	2,800	25	6.5	14.4	4.7

**Table 2 - Legal and institutional Arrangements for Migration in Selected FSU Countries**

**Правовые и институциональные механизмы по миграции в некоторых странах СНГ**

Страны	Official Strategy for Labor Migration <i>Официальная стратегия трудовой миграции</i>	Intra-Government Coordinating Mechanism <i>Координационный механизм внутри правительства</i>	Diaspora Policies and Institutions <i>Политика и институты диаспор</i>
Armenia – Армения	<p><b>Law on the Organization of Overseas Employment (2010); "2012-2016 Action Plan for Implementation of the State Policy on Migration Regulation in the RA" (2011)</b> <i>Закон о трудоустройстве за рубежом (2010 г.) «План действий на 2012-16 гг. по реализации гос. политики в области регулирования миграции в РА» (2011 г.)</i></p>	<p>No Policy body in place; State Migration Agency (a department of the Ministry of Territorial Administration) is tasked with implementation of migration-related projects./Отсутствие политического органа; Госагентство по миграции (подразделение Министерства территориального администрирования) ведет реализацию проектов, связанных с миграцией</p>	<p>Ministry for Diaspora Affairs <i>Министерство по делам диаспоры</i></p>
Azerbaijan – Азербайджан	<p><b>State Migration Programme (expired 2008)</b> <i>Государственная миграционная программа (закончилась в 2008 г.)</i></p>	<p>State Migration Service within the Ministry of Internal Affairs (not a policy-making or coordinating agency)</p>	<p>State Committee on Work with the Diaspora <i>Государственный комитет по работе с диаспорой</i></p>
Georgia – Грузия	<p><b>Migration Strategy being drafted under the leadership of the State Commission on Migration/ Миграционная стратегия была разработана под руководством Государственной комиссии по вопросам миграции</b></p>	<p><b>State Commission on Migration Issues set up in 2011.</b> Strengthen agencies coordination <i>Государственная комиссия по вопросам миграции создана в 2011 г.</i> <i>Главная цель: укрепление координации между организациями, работающими по вопросам миграции.</i></p>	<p>State Ministry on Diaspora Issues (est. 2008) <i>Государственное министерство по вопросам диаспоры (основана в 2008)</i></p>
Moldova – Молдова	<p><b>National Strategy on Migration and Asylum (2011-2020)</b> <i>Национальная стратегия по миграции и предоставлению убежища (2011-2020)</i></p>	<p><b>National Commission for Population and Development</b> <i>Национальной комиссии по народонаселению и развитию</i></p>	<p>No dedicated government institution/Отсутствии государственных учреждений по данной проблеме</p>
Ukraine – Украина	<p><b>Concept of State Migration Policy (2011).</b> <i>Концепция государственной миграционной политики (2011)</i></p>	<p><b>State Migration Service (created Dec. 2010)</b> <i>Государственная миграционная служба (создано в декабре 2010 г.)</i></p>	<p>Very active Diasporas, no dedicated government institution/Активные диаспоры, нет гос. учреждений по проблеме</p>



# Best Practices: Institutional Governance

## Лучшие примеры: институциональное управление

### Sri Lanka: Ministerial Model (created in 2009)

- **Ministry of Foreign Employment Promotion and Welfare (MFEPW)**
- All policies and practical implementation of migration policy concentrated in one agency at the highest level of government.
- Close collaboration with other ministries of labor and foreign affairs, statistics

### Шри-Ланка: модель министерства (создана в 2009 г.)

- Министерство содействия иностранной занятости и социального обеспечения (МИССО)
- Все стратегии и практическая реализация миграционной политики сосредоточены в рамках одного ведомства на самом высоком правительственном уровне. Тесное сотрудничество с министерствами труда, иностранных дел и статистики

# Sri Lanka: Creation of Structure

## Шри-Ланка: создание структуры

**ILO and MFEPW designed a road map in three areas:**

- Good Governance/
- Migrant workers/family protection/
- Migration and development links/
- **3 thematic working groups created w/stakeholder groups--migrant workers, business, government, expert/NGOs**
- **Inter-agency National Committee** chaired by Minister
- Working groups and academic institutions provided input to national strategy/plan
- Plan put before national stakeholder groups for approval

**МОТ и МИССО разработали план действий по трем направлениям:**

- Эффективное управление/
- Трудящиеся мигранты / защита семей/
- Миграция и развитие связей/
- 3 тематические рабочие группы, созданные с заинтересованными группами- рабочие-мигранты, бизнес, правительство, эксперты / НПО
- Межведомственный Национальный комитет под председательством Министра
- Рабочие группы и академические институты внесли свой вклад в национальную стратегию / план
- План представленный перед национальными группами заинтересованных сторон для утверждения

# Institutional Governance: Philippines

## Институциональное управление: Филиппины

- **Independent Agencies, linked to Labor Ministry**
- Philippines Overseas Employment Administration (POEA)
  - Develops policy/regulates recruiting firms, employers, and assists migrants—particularly temporary migrant workers
- Philippines Overseas Labor Offices: migrant assistance from Consulates
- Overseas Workers Welfare Administration (independent agency offers insurance and loans to migrants, other assistance)
- **Независимые агентства, связанные с Министерством труда**
- Администрация по трудоустройству филиппинцев за рубежом
  - Разрабатывает политику/регулирует кадровые фирмы, работодателей и помогает мигрантам, особенно временным трудящимся мигрантам
- Службы занятости филиппинцев за рубежом : Консульская помощь мигрантам
- Администрация социальных работников за рубежом (независимое агентство предлагает страхование и кредиты мигрантам, другая помощь)

# Philippines Overseas Employment Administration (POEA) Governance

Филиппинская Администрация по трудоустройству за рубежом (POEA)

Secretary of Labor, Chair of POEA

Министр труда, председатель POEA

POEA Administrator

Администратор POEA

Vice Chair

вицепредседатель

Private sector  
(частный сектор)

Women's groups  
(Группы женщин)

Other migrant worker  
groups (Другие  
рабочие группы  
мигрантов)

**Governing Board sets migration policy and oversees agency functions**

**Stakeholder participation integrated into the oversight**

**Other Asian countries are establishing similar ministries**

Совет управляющих устанавливает миграционную политику и осуществляет надзор за функциями агентств

В надзор включено участие заинтересованных сторон

Другие азиатские страны создают аналогичные министерства

# Mexico Institutional Governance

## Институциональное управление Мексики

- **Several Ministries oversee migration with political independence**

*Ряд министерств осуществляет надзор над миграцией на политически независимой основе*

- **Institute of Mexicans Abroad (IME)– Linked w/Ministry Foreign Affairs**

- Significant consultation /collaboration with migrant workers groups promotes policies to protect workers rights

**Институт мексиканцев за рубежом (IME) - связанный с Министерством иностранных дел**

*Значительные консультации/сотрудничество с рабочими группами мигрантов продвигает политику по защите прав трудящихся*

- **INM (National Institute of Migration)- internal immigration agency/**border enforcement****

*НИМ (Национальный Институт Миграции) – Агентство по внутренней иммиграции / **пограничный контроль***

**2011 Law Reform aimed to ensure protection of human rights of migrants overseas**

- *Законодательная реформа 2011 г., направленная на обеспечение защиты прав человека мигрантов за границей*

# Mexico IME Governance

## Управление ИМЕ Мексики



Institute for Mexicans Abroad (IME) - Институт мексиканцев за рубежом (ИМЕ)

**National Council for Mexican Communities Abroad  
(Национальный совет мексиканской общины за рубежом)**

**11 Ministries of Government**

(11 Министерств  
Правительства)

**Advisory Council-156 rep communities abroad -  
Консультативный совет - 156 представителей  
общины за рубежом**

Rep in Consular  
offices  
(Представители  
в Консульских  
учреждениях)

**6 Commissions: education,  
health, politics, legal, border,  
economic (6 комиссий:  
образования,  
здравоохранения, политики,  
правовая, пограничная,  
экономическая)**

# Gender-based policies



**Making  
Migration  
Policies**

**Gender  
Sensitive**

**Gender sensitivity accounts for differences in socio-cultural roles, needs, opportunities, constraints and vulnerabilities of women and men.**

**Policy should**

- **identifying aspects of the migration process where they are particularly vulnerable.**
- **Identifying specialized job markets where they are particularly exposed to abuse or exploitation, and take preventive measures.**
- **Developing a system for women to safely lodge complaints of abuse.**
- **Accounting for needs of women workers and families due to gender differences.**

**Include gender experts in the team developing labor migration policy**

# Гендерная политика/Gender-based policies

Создание миграционной политики с учетом гендерных аспектов

Гендерная чувствительность приводит к различиям в социально-культурных ролях, потребностях, возможностях, ограничениях и к уязвимости женщин и мужчин.

Политика должна учитывать особые потребности женщин:

- выявление аспектов процесса миграции, где они особенно уязвимы.
- Определение специализированных рынков труда, где они особенно подвержены насилию или эксплуатации, и принять превентивные меры.
- Разработать систему для женщин, чтобы они могли не опасаясь подавать жалобы на жестокое обращение.
- Учитывать потребности трудящихся женщин и их семей в связи с гендерными различиями.

Привлечь гендерных экспертов в команду по разработке политики трудовой миграции

# Human Rights Policies/прав человека

Table 6. Policies to mitigate human rights abuses faced by migrants

Таблица 6. Политика, направленная на смягчение нарушений прав человека, с которыми сталкиваются мигранты из пяти стран

	Philippines Филиппины	Indonesia Индонезия	India – Kerala Индия -Керала	Mexico Мексика	El Salvador Сальвадор
<b>Agencies (Агентства)</b>	OLAMWA; Consulate (Консульство)	NAPPOIW	MOIA, NORKA Overseas Workers Resource Centre (Ресурсный центр для работающих за рубежом)	Institute for Mexicans Abroad in Ministry of Foreign Affairs (Институт мексиканцев за рубежом при МИД)	Council for Protection & Development of Migrants & Their Families (Совет по защите и развитию мигрантов и их семей)
<b>In country (В стране)</b>	Filipino Workers' Resource Agency (Агентство ресурс	Embassy (Посольство)	Indian Missions in Embassy (Индийские представительства	Consular offices; migrant committees (Консульские учреждения;	Consular offices (Консульские учреждения)
<b>Conditions on employers (Условия для работодателей)</b>	Yes/Да: POEA	Yes/Да	Yes/Да: MOIA	Yes/Да	Yes/Да
<b>Child labor laws (Законы о детском труде)</b>	Yes/Да	Yes/Да	Yes/Да	Yes/Да	Yes/Да
<b>Regulation of women's employment (Регулирование занятости женщин)</b>	Yes/Да	Yes/Да	Yes/Да		Yes/Да
<b>Trafficking penalties (Наказание за торговлю людьми)</b>	Yes/Да	yes, ineffective/да, неэффективно	Yes/Да	yes; use of media/да, привлечение СМИ	Yes/Да
<b>Monitoring abuse(Мони- торинг нарушений)</b>	Commission (Комиссия)	Ineffective (неэффективно)	Commission (комиссия)		Ministry of Foreign Affairs (МИД)
<b>Country agreements, (страновые соглашения и регулирование)</b>	Singapore; Saudi Arabia (Сингапур, Сауд. Аравия)	Malaysia MOU; Saudi Arabia (МОВ Малайзия, Сауд. Аравия)	MOUs Меморандумы о взаимопонимании (МОВ)	MOUs: US and Canada (МОВ: США и Канада)	MOUs: US, Guatemala (МОВ: США, Гватемала)

# Best Practices: Bilateral Agreements

## Наиболее эффективные практики: Двусторонние соглашения

**Philippines** national law and MOUs with countries:

- **Filipino worker's salary cannot be lower than: the minimum wage for a job of the same skill or occupation** or the prevailing wage in the Philippines unless specifically agreed in a bilateral agreement.
  - **Workers overseas are guaranteed one rest day per week.**
  - **Free emergency medical and dental services, including medications,** must be provided to all workers overseas.
  - There must be a mechanism in the other country to **settle any disputes between** the worker and the employer.
  - In case of death of a worker, the employer must pay the cost of returning the worker's body and possessions to the Philippines.
- **Национальное законодательство Филиппин и меморандумы о взаимопонимании со странами:**
  - Зарплата Филиппинских работников не может быть ниже: минимальной зар.платы за работу с равным уровнем навыков или занятости, или преобладающей заработной платы на Филиппинах, если специально не оговорено в двустороннем соглашении.
  - Работникам за границей гарантирован один выходной день в неделю.
  - Бесплатные экстренные медицинские и стоматологические услуги, в том числе лекарства, должны быть обеспечены для всех работников за рубежом.
  - В принимающей стране должен существовать механизм урегулирования любых споров между работником и работодателем.
  - В случае смерти работника, работодатель должен оплатить расходы по возвращению тела работника и его имущества на Филиппины.

# Best Practices: Bilateral Agreements

## Наиболее эффективные практики: Двусторонние соглашения

- **Indonesia:** MOUs with Malaysia (2), Korea, Taiwan, Japan, Australia, UAE, Jordan, Kuwait, Qatar, and Syria.
- MOU Indonesia and Malaysia (2006) :
  - Employers required to sign contracts specifying rights/obligations of parties;
  - Withholding workers' wages prohibited;
  - Salary of domestic workers (MR 400-500);
  - Workers have right to practice religion, vote in the (Indonesian) general election, have disputes settled in (Malaysia) courts.
  - A bank account** is opened in name of domestic workers by employers into which their full salary is deposited. Employment agencies banned from taking a share.
- Индонезия: меморандумы о взаимопонимании с Малайзией (2), Кореей, Тайвань, Японией, Австралией, ОАЭ, Иорданией, Кувейтом, Катаром и Сирией.
- Меморандум о взаимопонимании между Индонезией и Малайзией (2006): -
  - Работодатели обязаны подписать контракты определяющие права/обязанности обеих сторон;
  - Удержание заработной платы работников запрещается;
  - Устанавливает зарплату местных работников (400-500 малайских ринггитов);
  - Работники имеют право исповедовать религию, участвовать в голосовании в (индонезийских) всеобщих выборах, и разрешать споры в (Малазийских) судах.
  - Работодателями открывается банковский счет на имя домашних работников, куда на хранение перечисляется их полная зарплата. Кадровым агентствам запрещено иметь доли/акции .

# Best Practices: Bilateral Agreements

## Наиболее эффективные практики: Двусторонние соглашения

- **Korea:** 14 MOUs with sending countries.
- **Korea and Philippines**
  - Defines roles of recruitment agencies in Korea and Philippines,
  - standardizes employment contracts,
  - guarantees protections for overseas workers, and
  - provides services to migrants that are similar to the social services received by Korean citizens.
- **Mexico- Canada** MOU guarantees equal treatment of Mexican migrant workers and local workers.
- **REGIONAL :** COLOMBO PROCESS ASIAN COUNTRIES SHARE LAWS, POLICIES, EXPERIENCE
- **Корея:** 14 меморандумов о взаимопонимании с отправляющими странами.
- **Корея и Филиппины**
  - определяет роли кадровых агентств в Корею и на Филиппинах,
  - стандартизирует трудовые договора,
  - гарантирует защиту работающих за рубежом, и
  - предоставляет мигрантам услуги, похожие на социальные услуги, получаемые корейскими гражданами.
- **Мексика и Канада -** Меморандум о взаимопонимании гарантирует равное обращение с мексиканским мигрантами-рабочими и местными работниками.
- **Региональный обмен: ПРОЦЕСС КОЛОМБО**  
Азиатские страны разделяют законы, политику, опыт

## Summary Best Practices:

## Наиболее эффективная практики: правление/Руководство

- Single agency with authority, high level status to ensure budgetary allocations as needed
- Stakeholder input from migrants, employers, experts
- distribute job-matching information in host countries for Kyrgyz migrants'
- System of monitoring migrant abuses in host countries--regulation and redress for violations to migrants rights via:
  - national laws
  - bilateral agreements
  - regional collaboration w/like-minded countries (Colombo Process, CSTO)

Единое агентство с полномочиями и высоким статусом, для обеспечения бюджетных ассигнований, по мере необходимости

Вклад от заинтересованных сторон - мигрантов, работодателей, экспертов

Распространять информацию соответствующей работе в принимающих странах с квалификацией мигрантов из Кыргызстана

Система мониторинга жестокого обращения с мигрантами в принимающих странах

Система регулирования и компенсаций за нарушение прав мигрантов через:

национальные законы

двусторонние соглашения

региональное сотрудничество со странами-единомышленниками (Колombo процесса, ОДКБ)