



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
30 May 2018
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于吉尔吉斯斯坦第八次至第十次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2018 年 4 月 24 和 25 日举行的第 2618 次和 2619 次会议(见 CERD/C/SR.2618 和 2619)上审议了吉尔吉斯斯坦以一个文件提交的第八次至第十次合并定期报告(CERD/C/KGZ/8-10)。委员会在 2018 年 5 月 3 日举行的第 2632 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国按时提交第八至第十次定期报告，并在报告中答复委员会以往结论性意见(CERD/C/KGZ/CO/5-7)提出的关切。委员会还表示赞赏同缔约国代表团进行的建设性对话。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取以下措施：

(a) 2014-2017 年间努力减少无国籍人数量，包括将获承认难民的入籍居留时间要求从 5 年减至 3 年；

(b) 执行《国家可持续发展战略》(2013-2017 年)；

(c) 制定 2013-2017 年《吉尔吉斯共和国强化民族团结和族裔间关系》政策框架，设立国家地方政府事务与族裔间关系事务局，负责落实政策框架中确认的 36 项优先措施。

* 委员会第九十五届会议(2018 年 4 月 23 日至 5 月 11 日)通过。



C. 关切的问题和建议

《公约》的适用问题

4. 委员会注意到缔约国确认《公约》可以直接适用于本国法律体系，但表示关切的是，缺少种族歧视案件中援引《公约》规定或本国法院适用这些规定的实例(第一条)。
5. 委员会建议缔约国加倍努力，确保法官、检察官和律师接受关于《公约》规定的培训，以便能够在相关案件中加以运用。委员会请缔约国在下次定期报告中提供具体资料，说明本国法院适用《公约》和个人因《公约》所载权利受到侵犯而获得补救的情况。

国家人权机构

6. 委员会关切的是，吉尔吉斯共和国监察员办公室(Akyikatchy)尚不符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)。委员会还关切的是，因种族或族裔歧视而向该办公室提出的申诉数量少(第二条)。
7. 委员会建议缔约国加快立法进程，使监察员办公室完全符合《巴黎原则》。委员会还建议缔约国采取有效措施，提高对办公室工作的认识，增加提出种族或族裔歧视申诉的可能性，并确保办公室配备能够有效行使职能的必要资源。委员会请缔约国注意关于设立国家机构推动落实《公约》的第17号一般性意见(1993年)。

人权维护者和民间社会组织

8. 委员会关切的是，骚扰民间社会组织、人权维护者和记者(包括监测和举报少数族裔情况的人士)的事件数量有所增加，给这些人造成了充满敌意的运作环境。委员会还关切的是，Azimjan Askarov一案再审据称未达到公正审判的国际标准，当事人被判无期徒刑，缔约国一直未恢复他的权利。委员会还关切的是，缔约国将一些人权组织列入极端组织名单(第二条)。

9. 委员会建议缔约国：

(a) 确保及时彻查所有举报恐吓或骚扰民间社会组织、人权维护者和记者的案件并追究责任人；

(b) 采取有效措施，确保民间社会组、人权维护者和记者(包括从事少数族裔权利工作的人士)能够有效开展工作而不必担心遭到报复；

(c) 有效落实人权事务委员会就Azimjan Askarov一案提出的《意见》(CCPR/C/116/D/2231/2012)，顾及当事人年事已高且健康状况恶化，应考虑基于人道主义理由给予赦免；

(d) 避免将促进和保护人权的组织列入极端组织名单，确保提供有效的正当程序保障，防止任意列入名单，包括对打击极端主义活动的法律作必要修订。

反歧视立法

10. 委员会注意到，缔约国代表团未反对委员会关于制定反歧视法律(见 CERD/C/KGZ/CO/5-7, 第 15 段)的建议，但感到关切的是，始终未制定反歧视的普通法，也没有任何明文禁止种族歧视的规定(第一和第四条)。

11. 委员会建议缔约国通过一项全面的反歧视法，其中应：

(a) 界定直接与间接歧视，包括一切歧视理由，并根据《公约》第一条第(一)款禁止一切形式的种族歧视；

(b) 根据《公约》第四条将种族歧视的各种表现形式界定为可予以惩处的罪行；

(c) 规定可以采取特别措施促进机会平等并消除结构性歧视。

12. 委员会鼓励缔约国在拟定这一法律的过程中向联合国人权事务高级专员办事处寻求技术援助，并充分利用《公约》及委员会关于缔约国的义务(《公约》第四条)的第 1 号一般性建议(1972 年)和关于执行《公约》第四条的第 7 号一般性建议(1985 年)和关于《公约》第四条的第 15 号一般性建议(1993 年)。

种族歧视行为的申诉

13. 委员会关切的是，国家地方政府事务与族裔间关系事务局接待处收到的种族或族裔歧视申诉数量有限，据称原因是公众认识不足或不信任国家机构。委员会还关切的是，缔约国提供的资料显示，近几年提交警方的申诉无一关乎种族或族裔歧视(第四和第六条)。

14. 委员会回顾关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第 31 号一般性建议(2005 年)，提醒缔约国，种族歧视受害人不提出申诉或法律诉讼可能说明立法不够明确、对可用补救认识不足、对司法补救不信任、惧怕报复、或当局不愿启动诉讼。委员会因此建议缔约国：

(a) 采取一切必要措施，协助少数群体诉诸司法；

(b) 加快通过反歧视法，并广泛加以传播；

(c) 让境内居民知晓一切可用法律补救及获得法律援助的可能性；

(d) 提供关于种族歧视申诉、调查、起诉和定罪的数据，按受害人年龄、性别和族裔出身分列。

交叉形式的歧视

15. 缔约国为消除基于性取向和性别认同的歧视采取了措施，但委员会关切的是，少数族裔的男女同性恋、双性恋和变性者可能遭受多重形式的歧视及受到国家和非国家行为方的多种侵犯人权行为(通常有罪不罚)之害。委员会还关切的是，少数族裔妇女儿童可能遭到基于性别、种族、族裔和年龄的交叉形式的歧视，并且出现了童婚和一夫多妻制等有害习俗(第五条)。

16. 委员会建议缔约国采取必要措施，消除男女同性恋、双性恋和变性者和少数族裔妇女儿童面临的多重形式的歧视，包括在打击种族歧视措施中将性别、性取向和性别认同方面纳入主流。委员会还建议缔约国采取有效措施，调查侵害男女

同性恋、双性恋和变性者的人权行为，包括执法人员的侵权行为，起诉犯罪者并赔偿受害人。委员会回顾关于种族歧视与性别有关的方面的第 25 号一般性建议(2000 年)，呼吁缔约国特别重视少数族裔妇女儿童，并采取有效措施打击童婚和一夫多妻制。

仇恨言论族裔貌相

17. 委员会关切的是，少数族裔(包括乌兹别克人、土耳其人、维吾尔族和目噶人)的陈规定型观念和污名化及媒体与公共和政治人物针对他们使用仇恨言论的问题普遍存在。委员会还关切的是，执法人员对这些人群(主要是乌兹别克人)的种族貌相做法(第二条和第四至第六条)。

18. 委员会回顾关于打击种族仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)，促请缔约国：

(a) 加大力度，包括通过开展教育、文化和提高认识的宣传活动的宣传活动，消除族裔或种族定型观念与污名化，以促进容忍和理解；

(b) 采取必要措施，打击种族主义的媒体报道和使用仇恨言论的事件，包括政客和其他公众人物的这些行为，确保彻查这些案件并酌情予以惩处；

(c) 消除警方的种族或族裔貌相做法，有效调查种族貌相做法的指控，追究责任人，并为受害人提供有效补救；

(d) 制定执法人员(警察、检察官和司法机构)培训方案，主题包括种族歧视(包括种族貌相做法)及发现、登记和调查、起诉种族主义事件、仇恨犯罪及仇恨言论。

族裔间紧张关系

19. 委员会注意到，缔约国在审议期内为解决族裔间紧张关系采取了一些措施，例如《加强吉尔吉斯共和国国家团结与族裔间关系政策框架》。但关切地注意到，紧张关系持续存在，主要是占多数的吉尔吉斯人和占少数的乌兹别克斯坦人之间的关系紧张。委员会关切的是，政策框架重点是创造一种并未明确包容所有族裔的民族认同，这可能令旧冲突重燃。民族认同的基础必须是承认国家的所有群体。委员会还关切的是，少数族裔在国家地方政府事务与族裔间关系事务局代表不足，并且据称该局效力不佳。

20. 委员会建议缔约国加紧措施创造包容的环境，并让不同的族裔群体和睦相处。委员会促请缔约国：

(a) 确保新的 2018-2023 年国家政策《我是吉尔吉斯斯坦人》不偏向任何族裔身份，包容地解决缔约国内各族裔群体关心的问题，真正消除族裔间关系紧张的根源；

(b) 确保所有相关的族裔群体和民间社会组织(主要是从事消除种族歧视工作的组织)有效参与国家政策的制定、执行与评价；

(c) 强化国家地方政府事务与族裔间关系事务局的结构和资源划拨，以提高其效力，并采取步骤确保少数族裔在该局的充分代表性。

调查 2010 年的暴力事件

21. 委员会关切的是，对吉尔吉斯斯坦南部族裔暴力期间及其后发生的侵犯人权行为调查不力并充满种族偏见，不遵守公正审判和正当程序保障。委员会尤其关切的是，侵犯人权行为受害人多为乌兹别克族，受到刑事起诉的多数也是乌兹别克人。此外，对话期间提供的资料显示，在这些事件中，因误审而受害的乌兹别克受害人得不到赔偿。委员会重申其关切道，有举报称执法人员使用酷刑并且法院采用通过逼供供词，尤其是针对与 2010 年暴力事件有牵连的乌兹别克人，此外缔约国未将据称犯罪者绳之以法，也未赔偿受害人。

22. 委员会回顾关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第 31 号一般性建议(2005 年)及在这方面的以往建议(见 CERD/C/KGZ/CO/5-7, 第 6 段)，呼吁缔约国：

(a) 设立国家/国际混合机制，审查所有涉嫌参与 2010 年 6 月的暴力事件而获罪者的案件；

(b) 有效调查全部侵犯人权行为，以期将犯罪者绳之以法，如果罪名成立，则予以相应惩罚，并赔偿受害人；

(c) 调查所有指称执法人员施加酷刑的指控，起诉并惩处责任人，赔偿受害人。对此，委员会促请缔约国加倍努力改革司法机构、安全部队与警察部队。

少数族裔的社会经济状况

23. 委员会关切的是，缔约国内特定族裔群体享有社会经济权利程度不高。委员会尤其关切的是：

(a) 目噶人生活水平极低，他们失业率高、就学率低、辍学率高，女童尤其如此，并且获得社会服务的机会有限，主要原因是没有出生证明等证件；

(b) 土地征收、拆除房屋和强行驱逐严重影响奥什和贾拉拉巴德的乌兹别克人，并且往往在无正当理由保障的情况下进行上述活动；

(c) 就业领域存在对乌兹别克人的歧视，2010 年的事件后被任意解雇者得不到补救(第二和第五条)。

24. 委员会建议缔约国采取有效措施，包括特别措施，在享有社会经济权利方面消除基于族裔的不平等待遇。委员会建议缔约国特别重视目噶人和乌兹别克少数族裔的处境以及确保他们参与制定和执行新的《国家可持续发展战略》。委员会回顾关于对罗姆人的歧视的第 27 号一般性建议(2000 年)，建议缔约国：

(a) 请目噶人代表参与，出台并执行资源充足的战略，以消除目噶人在生活各个领域面临的结构性歧视；

(b) 立即采取措施，增加目噶人获得优质的包容教育的机会，以期提高相关儿童的入学率，降低辍学率，同时提高学习成绩；

(c) 采取有效措施，确保所有人，主要是目噶人，持有身份证件，确保所有在缔约国出生的儿童不受任何歧视地迅速获发出生证明；

(d) 采取必要措施，保证以有效法律保障，防止任意征用土地和强迫驱逐，并确保公众知晓并能获得此种保障，同时在本国立法纳入关于赔偿和替代住房的规定，并确保房屋拆除和强迫驱逐仅用作最后手段；

(e) 有效解决乌兹别克人所面临的就业难题，除其他外，包括出台特别措施，打击招聘中出于族裔动机的歧视做法，为此应规范或惩处采用这种做法的雇主，并采取切实措施，为因 2010 年的事件被任意解雇的乌兹别克人提供补救。

族裔群体的公共和政治参与

25. 委员会注意到，缔约国 2015 出台了配额制度，以增加少数族裔在 Zhogorku Kenesh(议会)和地方机关的代表人数。但委员会关切的是，少数族裔(主要是乌兹别克人)在公共和政治生活众多领域代表仍然严重不足，包括在乌兹别克人口占多数的地区的地方议会。此外，少数民族在警方和安全部队以及司法机构的代表所占比例微不足道。(第二和第五条)。

26. 委员会建议缔约国确保有效落实配额制度，并出台其他措施以提高少数族裔在缔约国各层面公共和政治生活中的代表比例。委员会请缔约国在下次定期报告中详述少数民族在 Zhogorku Kenesh、地方机关、执行机构、检查机关、司法机构和警方与安全部队的代表情况。委员会请缔约国参考关于《公约》中特别措施的含义和范围的第 32 号一般性建议(2009 年)。

以少数民族语言受教育

27. 委员会关切的是，学校大幅减少用乌兹别克语教学，并且一直没有为教授乌兹别克语提供必要的技术和人力资源。委员会还关切的是，2015 年大学招生取消了乌兹别克语考试，导致对部分以乌兹别克语接受教育的学生的歧视(第五条)。

28. 委员会促请缔约国确保关于教育所用语言的政策不带有出于族裔原因的直接或间接歧视。为此，主要建议缔约国重新将乌兹别克语引入学校，为提供优质母语教育专门划拨必要预算资源，并重新审议大学招生取消乌兹别克语考试的决定，因为该决定歧视乌兹别克学生。

无国籍人和寻求庇护者

29. 委员会注意到缔约国为减少无国籍人数量采取的措施，但仍关切的是，仍有 800 多起个人国籍不明案件待解决。还关切的是，现行无国籍状态认定程序不符合国际标准。委员会还关切的是，公民身份法草案中关于剥夺公民身份的规定中缺乏保护免于无国籍状态的保障。委员会关切的是，有资料显示，根据《外部移徙法》经修订的条款，如果当事人多次被指控非法居留，可以在没有法院命令的情况下将其强行遣返(第五条)。

30. 委员会建议缔约国继续努力并加大力度，解决现存无国籍状态的案件。委员会还回顾关于对非公民歧视的第 30 号一般性建议(2004 年)和关于《公约》第五条及难民和流离失所者的第 22 号一般性建议(1996 年)，建议缔约国：

(a) 设置简便的无国籍状态正规认定程序，以便所有无国籍人的状态都可得到承认而不受歧视；

(b) 确保关于公民身份的新法律草案包含保障被剥夺公民身份者免于无国籍状态的规定，并规定正当程序保障，包括就取消公民身份的决定提出上诉之可能；

(c) 修订《外部移徙法》，以确保关于辖区取消公民身份的规定不因种族、肤色或民族和族裔出身而歧视，确保非公民在免受遣返方面得到同等保护；

(d) 考虑加入 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》。

D. 其他建议

批准其他文书

31. 委员会铭记所有人权的不可分割性，鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约，主要是直接关乎可能遭种族歧视的群体的条约，包括《残疾人权利公约》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

《德班宣言和行动纲领》后续行动

32. 根据关于德班审查会议的后续行动的第 33 号一般性建议(2009 年)，委员会建议缔约国实施 2001 年 9 月举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议通过的《德班宣言和行动纲领》，同时顾及 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议的《成果文件》。委员会请缔约国在下次定期报告中提供具体资料，说明国家层面实施《德班宣言和行动纲领》的行动计划和其他措施的情况。

非洲人后裔国际十年

33. 根据大会第 68/237 号决议，委员会请缔约国在下次定期报告中提供详细资料，说明在非洲人后裔国际十年框架内采取的切实措施，同时顾及委员会关于对非洲人后裔种族歧视问题的第 34 号一般性建议(2011 年)。

与民间社会磋商

34. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告的过程中以及本结论性意见的后续工作中继续与从事人权保护，主要是打击种族歧视工作的民间社会组织进行磋商并加强与它们的对话。

根据《公约》第十四条作出声明

35. 委员会鼓励缔约国作出《公约》第十四条所规定的任择声明，承认委员会有权接收和审议个人来文。

《公约》第八条的修正案

36. 委员会建议缔约国批准 1992 年 1 月 15 日《公约》缔约国第十四次会议上通过并经大会第 47/111 号决议核准的《公约》第八条第六款的修正案。

共同核心文件

37. 委员会鼓励缔约国根据 2006 年 6 月举行的人权条约机构第五次委员会间会议通过的国际人权条约提交报告的协调准则(HRI/GEN/2/Rev.6 第一章), 尤其是关于编写共同核心文件的准则, 更新其共同核心文件。根据大会第 68/268 号决议, 委员会敦促缔约国遵守这些文件的 42,400 字篇幅限制。

本结论性意见的后续行动

38. 根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则第 65 条, 委员会请缔约国在本结论性意见通过后一年内提供资料, 说明上文第 9(c)段、第 22(a)段和第 28 段所载建议的落实情况。

特别重要的段落

39. 委员会请缔约国注意上文第 11、第 24 和第 26 段所载建议特别重要, 并请缔约国在下次定期报告中提供详细资料, 说明为落实这些建议而采取的具体措施。

资料传播

40. 委员会建议缔约国委员会建议缔约国在提交报告时也将报告向公众公布, 供随时索取和查阅, 并酌情以官方语文及其他通用语文公布委员会对这些报告的结论性意见。

编写下次定期报告

41. 委员会建议缔约国按照委员会在第七十一届会议上通过的报告准则(CERD/C/2007/1), 在 2022 年 10 月 5 日之前, 以一个文件的形式提交第十一次和第十二次定期报告, 并处理本结论性意见中提出的所有问题。根据大会第 68/268 号决议, 委员会促请缔约国遵守定期报告篇幅不得超过 21,200 字的规定。