



经济、社会和文化权利委员会

关于吉尔吉斯斯坦第二次和第三次合并定期报告的结论性
意见*

1. 经济、社会和文化权利委员会在 2015 年 6 月 1 日和 2 日举行的第 22 次和第 23 次会议(见 E/C.12/2015/SR.22 和 23)上, 审议了吉尔吉斯斯坦关于执行《经济、社会和文化权利国际公约》情况的第二次和第三次合并定期报告(E/C.12/KGZ/2-3), 并在 2015 年 6 月 19 日举行的第 50 次会议上通过了下列结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎吉尔吉斯斯坦提交了定期报告、在对问题清单的书面回复(E/C.12/KGZ/Q/2-3/Add.1)中提供了补充信息、提交了缔约国共同核心文件(HRI/CORE/KGZ/2008)以及代表团提供了口头答复。委员会对与缔约国高级代表团举行的建设性对话表示赞赏。然而, 委员会对缔约国延迟提交定期报告表示遗憾。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国批准了下列国际文书:

- (a) 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》, 2003 年 9 月。
- (b) 《旨在废除死刑的〈公民权利和政治权利国际公约〉第二项任择议定书》, 2010 年 12 月。
- (c) 《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》, 2008 年 12 月。

* 委员会在第五十五届会议(2015 年 6 月 1 至 19 日)上通过。



4. 委员会欢迎缔约国努力促进实现经济、社会和文化权利，其中包括制订了如下法律：

- (a) 新《宪法》，2010年6月；
- (b) 第318号《国家福利法》，2009年12月；
- (c) 第210号《最低工资法》，2008年10月；
- (d) 第184号《国家保障男女平等权利和平等机会法》，2008年8月；
- (e) 第183号《粮食安全法》，2008年8月。

C. 主要关注问题和建议

不歧视

5. 委员会感到关切的是，缺乏综合的反歧视法律，继续存在基于种族、性别、宗教、经济状况、年龄或其他状况、包括性取向或残疾等的歧视，尤其是在获得就业和医疗保健服务上。在这方面，委员会也对向议会提交的第6-11804/14号法案表示关切，该法案将会对在非传统性关系上抱积极态度的人给予行政处分。委员会也感到关切的是：

- (a) 获得包括教育和医疗保健服务在内的服务的条件是居住登记；
- (b) 罗哩族、乌兹别克族和其他少数民族群体遭受歧视和被边缘化(第2(2)和15条)。

委员会建议缔约国制订综合反歧视法律，对直接和间接歧视作出定义，并撤销第6-11804/14号法案。委员会还建议缔约国：

- (a) 开展公共教育活动，消除普遍存在的误解和陈旧定型观念；
- (b) 将获得服务与居住登记分开；
- (c) 确保所有人，不论其性取向，均能不受歧视地充分享有经济、社会和文化权利；
- (d) 加快批准《残疾人权利公约》。

在这方面，委员会请缔约国注意委员会关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第20号一般性意见。

对民间团体有利的环境

6. 委员会感到关切的是，向议会提交的关于外国代理机构的法案要求接收外国资助的非政府组织注册为外国代理机构。

委员会建议，缔约国撤销关于外国代理机构的法案，转而支持在经济、社会和文化权利领域积极开展工作的非政府组织。

腐败

7. 委员会关切地注意到，在缔约国仍然普遍存在腐败现象(第 2(1)条)。

委员会建议，缔约国加大打击腐败的力度，作为优先事项，解决腐败的根本原因。缔约国应采取一切必要的立法和政策措施，有效地打击腐败和与此有关的有罪不罚现象，特别重视腐败阻碍了充分行使经济，社会和文化权利。

男女平等

8. 委员会感到关切的是，妇女在经济、社会和文化权利方面没有享有平等的权利。委员会尤其对下述情况感到关切：

(a) 妇女主要在收入较低的行业和职位上工作；

(b) 有相当一部分婚姻，特别是根据宗教法律缔结的婚姻，没有正式登记。这意味着许多妇女无法从《家庭法典》规定的所有权利受益，或无法在离婚时得到赡养费和其他形式的支持；

(c) 未经登记的婚姻中的妇女没有丈夫的确认，不能证明她对子女的监护权，除其他外，这尤其妨碍儿童进行居住登记，从而阻碍他们获得基本服务；

(d) 妇女不能平等地获得财产和进行继承；

(e) 妇女关于土地的申请经常被否决，土地分配往往取决于他们的婚姻状况(第 3 条)。

委员会建议，缔约国加大促进男女平等的力度，特别是制订一个包括有时限的目标和配额的综合战略，以及采取暂行特别措施，实现男女之间的完全平等，特别是在妇女代表性不足和处于不利处境的领域。委员会敦促缔约国：

(a) 确保未经婚姻登记的妇女能在不需要丈夫确认的情况下证明她对子女的监护权，并确保在未经登记的婚姻离婚时这些妇女得到充分保护；

(b) 通过《宗教信仰和实践法修正案》，确保在缔结正式婚姻后才举行宗教婚礼；

(c) 确保妇女在法律和实践上享有平等地获得财产和继承的权利，并确保妇女享有权利和获得服务不取决于她们的婚姻状况；

(d) 开展提高认识运动，消除父权态度和关于性别的陈旧定型观念，并向妇女提供她们享有的权利的信息。

在这方面，委员会请缔约国注意关于男女在享有一切经济、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)。

失业

9. 委员会对失业的规模表示关切，失业主要影响妇女、30 岁以下的年轻人及残疾人(第 6 条)。

委员会建议，缔约国采取有效措施，解决失业的根本原因；采取有针对性的措施，包括实施旨在减少妇女、年轻人、残疾人及弱势和被边缘化的个人和群体的失业的方案。

最低工资

10. 委员会关切地注意到，最低工资不足以使领取最低工资的工人及其家人享有体面的生活水准(第7条)。

委员会建议，缔约国加强努力增加最低工资数额，以确保所有工人及其家人享有体面的生活水准，并确保最低工资得到落实。

非正规经济部门

11. 委员会感到关切的是，数量众多的人，尤其是女性，在非正规经济部门工作，这剥夺了他们的《公约》规定的权利，往往使他们遭受危险的工作条件和有辱人格的待遇(第7条)。

委员会建议，缔约国确保劳工权利和工会权利完全适用于非正规经济部门，定期对非正规经济部门进行劳动监察。此外，委员会建议，缔约国逐步规范非正规经济部门从业人员的状况。

工作场所的卫生和安全条件

12. 委员会感到关切的是，职业疾病患病率和工伤发生率高，包括意外的死亡事故发生率高，特别是在采矿、建筑及电力、天然气和水的生产和配送行业(第7条)。

委员会建议，缔约国确保切实实施关于职业健康和安全的劳工法律，包括对雇主和员工进行定期视察和培训，确保员工及其家人因工伤和患与工作有关的疾病获得足够的补偿。

吉尔吉斯移徙工人

13. 委员会感到关切的是，对吉尔吉斯移徙工人的保护不足，许多人受到雇用他们的国家的雇主和政府官员的劳动剥削、虐待和恐吓。委员会也感到关切的是，吉尔吉斯移徙工人的子女因父母在国外工作，由他人照顾，常常受到性虐待(第6、7及10条)。

委员会建议，缔约国加紧努力缔结双边和多边协议，保护在国外的吉尔吉斯移徙工人，并向潜在的移徙工人提供咨询和法律建议。委员会也建议，缔约国作所有必要的努力，确保吉尔吉斯移徙工人的配偶和子女在他们工作的国家获得足够的居留许可。此外，委员会建议，缔约国加强努力保护没有父母照料的儿童免受性剥削和虐待，确保犯罪者受到起诉和惩罚，为性虐待的儿童受害者提供康复和重新融入社会的机会。

经济剥削

14. 委员会感到关切的是，大量儿童是劳动剥削的受害者，包括在烟草种植中最恶劣形式的童工。委员会还感到关切的是，据报告称，在寄宿学校的儿童被强迫劳动。委员会进一步感到关切的是，对童工的禁止不够、定罪不够，对现行法律的执行和协调薄弱(第 7、10(3)及 13 条)。

委员会建议，缔约国加强努力打击对儿童的劳动剥削，尤其是重点打击强迫劳动。委员会还建议，缔约国确保根据国际标准，对童工和招募童工明确予以禁止和定为犯罪。此外，委员会建议，缔约国尤其加强对农业和非正规经济行业的劳动监察，确保追究违反就业法律的雇主的责任，开展提高认识活动，消除童工现象。

获得社会保障

15. 委员会感到关切的是，在缔约国没有达到全民社会保障覆盖。委员会还感到关切的是，养老金数额特别低。此外，委员会感到关切的是，难民和寻求庇护者无法得到足够的社会援助或基本医疗保健服务(第 9 和 11 条)。

委员会建议，缔约国加紧努力确定社会保障最低标准，作为建立全民全面社会保障制度的第一步。在这方面，委员会请缔约国注意委员会关于社会保障的权利的第 19 号一般性意见(2007 年)和 2015 年关于社会保障最低标准的声明(E/C.12/2015/1)。委员会还建议，缔约国逐步增加养老金数额，确保养老金领取者及其家人享有体面的生活水平。委员会进一步建议，缔约国向难民和寻求庇护者提供足够的社会援助和基本医疗保健服务。

家庭暴力

16. 委员会感到关切的是，普遍存在侵害妇女和儿童的家庭暴力，但是举报数量少，这常常导致危及生命的身体伤害，包括被剥夺食物或被关在冰冷的房间里。委员会还感到关切的是，导致轻微的身体伤害或身心创伤的家庭暴力，是根据行政责任法典处理的，不会受到刑事处罚，而刑事处罚可以允许受害者得到补偿。委员会感到进一步关切的是，在家暴案件上，普遍存在执法官员和法院无所作为现象，将许多案件交由族裔长老法庭处理，缺乏受害者收容所(第 10 条)。

委员会建议，缔约国进行必要的法律修订，确保将所有形式的家庭暴力定为犯罪，确保受害者可以获得有效的补救、适足的住房和支持，确保对法官、检察官和执法官员进行关于处理家暴案件的强制性培训，确保总是将这类案件交由刑事法庭审理。委员会还建议，缔约国采取措施，鼓励对家庭暴力事件进行举报，包括提高医疗服务提供者和其他相关专业人员关于家暴的认识，确保充分保护受害者免受报复。

绑架新娘

17. 委员会感到关切的是，尽管将绑架新娘定为犯罪，绑架新娘事件仍很流行，对妇女和未成年女童造成影响。因为经济原因或因认为新娘已受到玷污，被绑架的妇女和女童的家人常常将她们留给绑架者。此外，委员会感到关切的是，一旦结婚，新娘被认为属于丈夫的家庭，他们有权力阻碍她获得教育和就业(第 10 条)。

委员会敦促缔约国加强努力实施对绑架新娘的刑事定罪，开展关于绑架新娘的非法性的宣传活动。委员会建议，缔约国为被家庭抛弃的被绑架的女童和妇女提供庇护所和支持。

拘留条件

18. 委员会感到关切的是，在拘留设施的条件特别差，包括过度拥挤和不能够得到足够的食物和饮用水。委员会也感到关切的是，为前被羁留者重新融入社会提供的援助不足(第 10 条)。

委员会建议，缔约国改善监狱的生活条件，包括为此划拨必要的资金，确保被羁留者得到充足的食物和安全的饮用水。委员会还建议，缔约国建立了一个前被羁留者重新融入社会的专门系统，为他们提供援助，包括职业培训，帮助他们重新进入劳动力市场。

无家可归者与适足住房权

19. 委员会感到关切的是，在缔约国有大量无家可归人员，缺乏一个充分应对所有居民的住房需求的综合住房政策。委员会尤感关切的是，弱势和被边缘化的个人和群体面临严重的无家可归风险，尤其是在贫困之中生活的人、单身女性户主、残疾人、移民、离开收容所的儿童及前被拘留者。委员会也感到关切的是，为收入低的、被边缘化的及弱势的个人和群体提供的社会住房缺乏。委员会进一步关切地注意到：

(a) 大量的人，特别是在正规和非正规居住点居住的国内移民，无法得到足够的安全饮用水、卫生设施、供电或垃圾处理服务，他们处于脆弱状态，容易被强制搬迁；

(b) 在强制搬迁上，缺乏足够磋商和补偿(第 11 条)。

委员会建议，缔约国实施减少无家可归者国家战略，其中包括可衡量的目标和时间表。委员会还建议缔约国：

(a) 在驱逐或搬迁被认为是合理的情况下，确保严格按照国际人权法的有关规定进行；

(b) 为改善基础设施投入更多资源，确保每个人都能够得到安全的饮用水、卫生设施、电力、煤气供应、供热、污水和垃圾处理服务。

在这方面，委员会请缔约国注意委员会关于适足住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)和关于适足住房权(《公约》第 11(1)条):强迫驱逐的第 7 号一般性意见:(1997 年)。

贫困

20. 委员会感到关切的是，缔约国的贫困现象十分普遍，而且不断加剧，近 40%的人口受到影响，包括越来越多的妇女和儿童。委员会也感到关切的是，由于经济困难，家庭将他们的孩子，包括许多残疾儿童，放在托儿机构和寄宿学校，这些机构中的生活条件差，特别是在获得营养和足够的医疗保健服务方面(第 10 和 11 条)。

委员会建议，缔约国根据委员会 2001 年 5 月 4 日关于贫困问题的声明(见 E/2002/22-E/C.12/2001/17，附件七)，实施涵盖经济、社会和文化权利的减贫战略，应特别重视弱势和被边缘化的个人和群体、女性及严重贫困地区。此外，委员会建议，缔约国向贫困家庭提供足够的儿童补贴，确保家庭不因为经济资源不足而把孩子放在机构。

营养不良与食物权

21. 委员会感到关切的是，普遍存在粮食不安全和营养不良现象，这尤其导致贫血和与营养不良有关的其他疾病发生率高。委员会也关切地注意到，尽管粮食价格上涨，为遭受贫困和粮食不安全的个人和家庭提供的粮食补助不足(第 11 条)。

委员会建议，缔约国尽快解决长期存在的粮食不安全和营养不良现象，包括满足儿童和孕妇极需的营养需求。委员会还建议，缔约国为弱势和边缘化的个人和群体及在偏远地区居住的人建立公共粮食分配系统，通过增加资助大大加强全国学校供餐计划，有效地解决与粮食不安全相关的结构问题。在这方面，委员会请缔约国注意委员会关于取得足够食物的权利的第 12 号一般性意见(1999 年)和联合国粮食及农业组织理事会 2004 年通过的《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》。

获得医疗保健服务

22. 委员会关切地注意到，获得医疗服务的可能性常常是有限的，医疗设施质量差，配备的设备不足，医务人员数量少且不合格。委员会也关切地注意到：

(a) 在获得医疗服务上，持续存在对女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人、参与卖淫的妇女、残疾人及感染艾滋病毒/艾滋病的人的歧视；

(b) 虽然堕胎是合法的，但是它不属于公共医疗保险覆盖范围，导致许多女性求助于不安全堕胎；

(c) 关于患者权利的法律，尤其是关于职业道德和医疗事故赔偿的法律，未得到充分实施(第 12 条)。

委员会建议，缔约国为卫生部门增加划拨人力、技术和资金资源，以及：

(a) 监测在获得医疗服务方面存在的歧视，确保阻碍任何人得到医疗服务的医务专业人员受到应有处罚；

(b) 向包括青少年在内的每个人保密地提供避孕药具和安全堕胎服务，确保医疗保险完全覆盖这些服务；

(c) 传播关于患者权利的信息，确保足够的实施机制的可用性，尤其重视在发生医疗事故时确保可以获得适当补偿。

药物政策与健康权

23. 委员会赞赏缔约国提供药物替代疗法。委员会关切地注意到，吸毒者和减少危害服务提供商经常受到执法人员的骚扰，美沙酮方案参与者一直是任意拘留的受害者。委员会还关切地注意到，吸毒者在获得医疗服务上经常受到歧视，包括被要求非正式支付费用。

委员会建议，缔约国对在获得医疗服务上歧视吸毒者的人进行充分监测和处罚。委员会还建议，缔约国增加提供免费的适当的尊重患者尊严的药物替代疗法，使所有人都可以使用。委员会进一步建议，缔约国确保药物成瘾的人和减少危害服务提供商不受到任何骚扰，不被当局任意拘留。

孕产妇死亡率

24. 委员会对孕产妇死亡率高而且仍在上升感到关切。委员会关切地注意到，训练有素的医务人员和产科医疗服务缺少或缺失(第 12 条)。

委员会建议，作为优先事项，缔约国加紧努力解决孕产妇死亡率高的问题，包括大幅度增加孕产妇医疗保健服务的可获得性，特别是在偏远和农村地区，以及建立基于社区的孕产妇医疗保健体系和产科急症转诊制度。委员会还建议，缔约国迅速解决孕产妇死亡率高的根本原因，这可能与妇女的社会地位低、贫穷、缺乏独立性或家在偏远地区有关。在这方面，委员会建议，缔约国考虑联合国人权事务高级专员办事处的报告中提出的在实施旨在减少可预防的产妇发病率和死亡率的政策和规划上采用以人权为本的方针的技术指南(A/HRC/21/22Corr.1 和 2)。

污染和土地污染

25. 委员会感到关切的是，在缔约国，高度工业污染对健康和环境造成负面影响：

(a) 铀尾沙、有毒废料倾倒及由持久性有机污染物构成的农药掩埋造成土地污染；

- (b) 继续进口过时的、禁止的或劣质的农药；
- (c) Ala-Too 居民区位于埋葬患牛炭疽的牲畜的地区附近；
- (d) 采矿活动，包括在 Khaidarkan 的世界上最后一个为人所知的汞矿井采矿活动。

委员会还感到关切的是，人口关于放射性物质和有毒物质的存在及它们对健康和环境构成的危险的意识非常低(第 11 和 12 条)。

委员会建议缔约国：

- (a) 重找地方掩埋铀尾沙、含持久性有机污染物的农药，放射性废物和有害废物；
- (b) 关闭在 Khaidarkan 的矿，采取措施为该地区提供其他经济活动；
- (c) 确保不将居民区安排在被污染地区或接近被污染地区；
- (d) 减少工业污染，禁止使用某些杀虫剂；
- (e) 根据国际标准建立关于辐射和核安全及污染和化学物质管理的规范性框架；
- (f) 开展关于放射性物质和有毒物质的存在及其造成的危险和减少危险的安全措施的宣传运动。

受教育权

26. 委员会感到关切的是，大量儿童从来没有上过学或辍学，其中包括许多残疾儿童。委员会也对教育的隐性收费感到关切，很多学校要求缴纳管理费，因为它们得不到足够的国家支持(第 13 和 14 条)。

委员会请缔约国注意委员会关于受教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)，建议缔约国为教育增加预算拨款，确保人们免费获得优质教育，包括全纳教育，为贫困家庭提供足够的支持，涵盖教育的隐性收费。

文化权利

27. 委员会感到关切的是，在教育、媒体和文化生活上限制和减少使用少数民族语言，尤其是乌兹别克语(第 15 条)。

委员会建议，缔约国为促进少数民族文化多样性划拨专门的预算资源，允许以母语进行教育，以少数民族语言出版，并使所有群体都可以展示和发展自己的文化、语言、传统和习俗。

D. 其他建议

28. 委员会建议缔约国批准《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》。

29. 委员会鼓励缔约国考虑尽快批准《残疾人权利公约》。
30. 委员会鼓励缔约国向负责执行与经济、社会和文化权利有关的任务的特别报告员发出长期邀请。
31. 委员会请缔约国在社会各级广泛散发将本结论性意见，尤其是向政府官员、议会议员、司法机构和民间团体散发，并在下一次定期报告中向委员会提供关于为实施本结论性意见而采取的所有措施的信息。委员会也鼓励缔约国在国家一级，让非政府组织和公民社会的其他成员参与在提交下一次定期报告之前的讨论，以及就对本结论性意见采取后续措施进行磋商。
32. 委员会鼓励缔约国在国家一级与民间团体进行建设性合作，实施此结论性意见，以及编写和提交下一次定期报告。
33. 委员会请缔约国根据国际人权条约提交报告的协调准则(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章), 在 2020 年 6 月 30 日之前提交第四次定期报告，并请缔约国更新其共同核心文件。委员会也请缔约国努力提供关于与《公约》有关的所有问题的最新资料。