



# 公民权利和政治权利 国际公约

Distr.: General  
22 August 2017  
Chinese  
Original: English

## 人权事务委员会

### 关于蒙古第六次定期报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2017 年 7 月 6 日和 7 日举行的第 3380 次和第 3381 次会议 (CCPR/C/SR.3380 和 CCPR/C/SR.3381) 上审议了蒙古提交的第六次定期报告 (CCPR/C/MNG/6)，并在 2017 年 7 月 24 日举行的第 3404 次会议上通过了本结论性意见。

#### A. 引言

2. 委员会欢迎蒙古提交的第六次定期报告以及其中所载资料。委员会表示乐于有机会与缔约国高级别代表团就报告期内为落实《公约》规定采取的措施开展建设性对话。委员会感谢缔约国对所列问题 (CCPR/C/MNG/Q/6) 作出书面答复 (CCPR/C/MNG/Q/6/Add.1)，并有代表团的口头答复加以补充。

#### B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取以下立法措施：

- (a) 经修订的《刑法》和《刑事诉讼法》于 2017 年 7 月 1 日生效；
- (b) 经修订的《家庭暴力法》于 2017 年 2 月 1 日生效；
- (c) 2016 年 2 月通过了经修订的儿童权利法和儿童保护法。

4. 委员会欢迎缔约国批准或加入下列国际文书：

- (a) 《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》，2012 年 3 月 13 日；
- (b) 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，2015 年 2 月 12 日；
- (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》，2015 年 2 月 12 日；

\* 经委员会第一百二十届会议(2017 年 7 月 3 日至 28 日)通过。



(d) 《〈儿童权利公约〉关于设定来文程序的任择议定书》，2015年9月28日。

### C. 关注的主要问题及建议

#### 落实《公约》和根据《〈公约〉任择议定书》提出的意见

5. 委员会感到关切的是，国内法院并未适用《公约》条款。委员会注意到缔约国根据《第一项任择议定书》仅提交了一份来文，委员会还感到关切的是，律师、法官、检察官和广大公众对《公约》和《第一项任择议定书》缺乏足够的认识。委员会还感到遗憾的是，没有提供关于落实委员会《意见》的资料(第二条)。

6. 缔约国应加强努力，促使国内法院有效适用《公约》条款，包括对律师、检察官和法官提供关于国际人权条约的制度化培训，以及提高广大公众的认识。缔约国还应该建立机制，协助落实委员会的《意见》，以保障《公约》第二条第三款规定的获得有效补救的权利。

#### 国家人权机构

7. 虽然委员会注意到缔约国一项法律草案将延长国家人权委员会的任务期限，包括将其指定为《〈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》下的国家预防机制，但委员会仍感到关切的是缺乏足够的资金和人力资源使国家人权委员会能够有效运作(第二条)。

8. 缔约国应确保国家人权委员会在法律上和实践中保持独立、透明和有效的运作，并为其提供充足的财力和人力资源，使其能够履行所有职能。

#### 平等和不歧视

9. 委员会注意到缔约国通过了关于执行《促进性别平等法》的战略和行动计划，但仍感到关切的是妇女在公共和私营部门的任职比例较低，特别是高级管理职位。委员会欢迎缔约国在新《刑法》中列入一项条款，禁止任何基于国籍、职业、宗教信仰、见解、教育、性取向、性别认同或健康状况的歧视行为。但委员会感到关切的是，其中没有提及《公约》规定的其他被禁止的歧视理由。此外，委员会仍感到关切的是，缔约国缺乏全面的反歧视立法，为解决歧视性做法而采取的措施不足(第二、第三和第二十六条)。

10. 缔约国应加强努力，提高公共和私营部门的妇女任职比例，特别是高级管理职位。缔约国还应该确保《公约》第二十六条规定的所有被禁止的歧视理由在其立法中得到充分反映。此外，缔约国应通过全面的反歧视立法，处理公共和私营领域的歧视，包括直接和间接歧视，并在司法和行政程序中提供有效的补救办法。

#### 基于性取向和性别认同的歧视

11. 委员会感到关切的是，有报告称存在针对女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人的暴力、骚扰和攻击，缔约国未能调查、起诉和惩处这种袭击行为，从而助长了有罪不罚的风气，基于性取向和性别认同的偏见和歧视普遍存

在。委员会还感到关切的是，属于女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人群体的人员在行使集会自由时面临明显障碍，这进一步加剧了他们在蒙古社会的弱势地位。委员会还感到遗憾的是，缔约国没有在法律上承认和保护同性伴侣(第二、第六、第七、第十九、第二十一、第二十二和第二十六条)。

12. 缔约国应加紧努力，打击针对女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人的成见和偏见，并确保对他们遭到的歧视和暴力行为进行调查，起诉犯罪者，如果定罪，则予以适当处罚，并向受害者提供充分赔偿。缔约国还应该促进和保障女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人的言论自由、结社和和平集会自由，应避免无理干涉这些权利的行使，并确保所施加的任何限制都符合《公约》第十九、第二十一和第二十二条的严格要求，并且不以歧视的方式适用。缔约国应考虑在法律上承认和保护同性伴侣。

### 残疾人

13. 委员会感到关切的是，有报告称，残疾人在就业和教育方面受到歧视，包括入学受阻，教科书不足，缺乏针对残疾儿童的专业教师，以及出入公共建筑和交通方面受限(第二、第二十四和第二十六条)。

14. 缔约国应加紧努力，保护残疾人不受任何歧视，并确保残疾人充分享有教育、就业和公共交通，并且能够方便出入公共场所。

### 紧急状态

15. 委员会重申其先前的建议(CCPR/C/MNG/CO/5)，并表示关切的是，在法律和实际中，《公约》第四条中所列条款只有有限的几项在紧急状态期间被视为不可减损(第四条)。

16. 缔约国应考虑修改《宪法》第 19 条第 2 款和紧急状态法，以确保国内法禁止克减被视为不可克减的《公约》条款。

### 包括家庭暴力在内的暴力侵害妇女和儿童问题

17. 委员会欢迎缔约国通过经修订的家庭暴力法对家庭暴力实行刑事处罚，但感到关切的是，有报告称缔约国境内仍普遍存在暴力侵害妇女和儿童的行为，包括家庭暴力。委员会还感到关切的是，尽管法律禁止在任何场所对儿童进行体罚，但家庭和学校仍继续广泛使用体罚(第二、第三、第六、第七、第二十四和第二十六条)。

18. 缔约国应加紧努力，防止和消除针对妇女的家庭暴力，包括落实经修订的家庭暴力法，并确保所有家庭暴力指控均得到举报，并得到及时、彻底和有效的调查。还应确保对犯罪者进行起诉，如果定罪，则予以相应制裁，并确保受害者获得有效的补救、充分的赔偿和保护手段。缔约国应为国家官员提供培训，特别是执法人员、法官和检察官，以确保他们能够迅速有效地应对家庭暴力案件。缔约国应确保有效落实禁止在任何场所体罚儿童，包括通过公共教育和提高认识方案。

## 生命权以及禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

19. 委员会欢迎新《刑事诉讼法》废除死刑，并宣布将 34 名囚犯的死刑判决减为 30 年监禁。然而，委员会感到关切的是，其中的 10 年刑期是单独监禁(第二、第六和第七条)。

20. 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)，缔约国应确保只在最特殊的情况下才使用单独监禁措施，并且严格限制监禁时间。

21. 委员会仍感到关切的是，新《刑法》中的酷刑定义不包括私人实施的酷刑行为，因此不完全符合《公约》的条款和委员会关于禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的第 20 号一般性意见(1992 年)。委员会还感到关切的是，对酷刑行为最多判处五年监禁，与罪行的严重性不相称。委员会进一步感到关切的是，有报告称，缔约国仍然使用酷刑逼供，对酷刑指控的有罪不罚现象依然存在。委员会仍感到关切的是，警察总署调查司和独立反腐败机构在调查酷刑指控方面缺乏独立性(第二和第七条)。

22. 缔约国应修改其立法，使酷刑定义完全符合国际标准，处罚应与罪行的严重性相称。缔约国应确保关于酷刑和虐待行为的所有报告的指控和申诉均得到及时和彻底的调查，被指控的犯罪者得到起诉，如果被定罪，将受到适当的制裁，受害者应获得补救，包括充分赔偿。还应向执法官员提供关于侦查和调查酷刑方面的适当培训，在培训中使用《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》(伊斯坦布尔议定书)。缔约国应确保其所有调查酷刑指控的机制都能独立运作。

## 被剥夺自由者的人身自由和安全以及受到的待遇

23. 虽然注意到缔约国努力引入拘留的替代办法，但委员会感到关切的是，有报告称缔约国广泛使用审前拘留，包括长时间拘留，有时甚至超过 30 个月。委员会还感到关切的是，被剥夺自由者在被捕时未被适当告知他们享有的权利，未立即获得律师和医生的帮助，也没有机会与家人联系，而且审前拘留的时间不计入刑期。委员会还感到关切的是，对逮捕和拘留期间侵犯被拘留者权利的申诉缺乏调查(第七、第九和第十条)。

24. 缔约国应：

(a) 定期审查审前拘留的期限，以确定其必要性，并保障在合理时间内进行审判；

(b) 加强努力，促进和落实拘留的替代办法；

(c) 确保被剥夺自由者在被捕时被告知其权利，并确保他们享有所有基本保障，包括及时接触律师和医生，以及有能力和渠道将他们的监禁情况、移送至另一个机构以及任何严重的疾病或伤害立即告知其家属或任何其他指定的联系人；

(d) 确保在量刑时考虑审前拘留的时间；

(e) 妥善调查逮捕和拘留期间侵权行为的申诉，包括审前拘留时间过长；

(f) 系统地收集关于审前被拘留者人数、长期审前拘留或相关侵权行为申诉的数量和性质及其结果的数据，以使其做法符合国际人权标准。

25. 虽然委员会欢迎缔约国努力改善拘留条件并处理监狱过度拥挤的问题，包括采用非监禁措施，但委员会仍感到关切的是，有报告称，有些拘留场所的条件恶劣且过度拥挤(第七、第九和第十条)。

26. 缔约国应继续努力，确保拘留场所的条件符合国际人权标准，包括《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(纳尔逊·曼德拉规则)，解决过度拥挤的问题，并确保切实落实关于剥夺自由替代办法的条例。

### 贩运人口和童工

27. 虽然委员会赞赏缔约国对贩运人口犯罪者的起诉日益增多，但委员会感到关切的是，缺乏受害者身份识别的措施，而且有报告称，受害者因被贩运直接影响而导致犯下的罪行而被逮捕和拘留。委员会还感到关切的是，缔约国为受害者提供服务和庇护所的资金不足。委员会还感到关切的是，儿童继续从事危险和有害的工作，例如农业、采矿和骑马(第八和第二十四条)。

28. 缔约国应当加强现有的受害者识别机制，避免起诉因被贩运直接影响而导致犯下罪行的受害者，并为受害者提供适当的医疗护理、社会和法律援助以及包括康复在内的赔偿，并确保为受害者提供足够的庇护所。缔约国应采取措施，消除童工现象，包括采取措施禁止雇用儿童作为骑师。

### 强迫劳动

29. 虽然委员会欢迎缔约国在新《刑法》中将强迫劳动定为刑事罪，但委员会感到关切的是，有指控称，来自中国和朝鲜民主主义人民共和国的移民在采矿、建筑和其他行业的工作条件等同于强迫劳动。委员会还感到关切的是，有报告称，监察员人数有限，资金有限，公众认识水平低，无法有效处理这个问题(第八条)。

30. 缔约国应加大力度落实禁止强迫劳动，为移民工人提供保护，包括增加劳动监察员人数并加强他们的能力，培训政府官员并划拨足够的资金以打击强迫劳动。

### 公平审判权和司法独立

31. 委员会欢迎缔约国修订《设立法庭法》，以确保该国所有地区都能诉诸司法，并赞赏缔约国采取步骤为法官提供适当的薪酬和任期保障以及调查司法机关内部的腐败指控。但是，委员会仍感到关切的是，有报告称，司法机构内部仍然存在腐败现象，损害了法官的独立性和公众对司法系统的信心(第十四条)。

32. 缔约国应继续采取措施保护司法机构的充分独立性和公正性，保障其自由运作而不受干扰，并确保法官任命程序透明公正。缔约国应继续努力打击腐败，确保适用于法官和检察官的纪律程序和制裁是依法制定的。

33. 委员会仍然感到关切的是，缔约国缺乏全面的少年刑事司法制度，包括专门的少年法庭。委员会还感到关切的是，有指控称，被剥夺自由的儿童并不总是与成年人分开羁押(第十四和第二十四条)。

34. 缔约国应加强努力，设立全面和有效的少年司法制度，考虑到触犯法律的儿童的年龄、具体需求和脆弱性。此外，应确保向未成年人提供适当的法律援

助，拘留和监禁只能作为最后的手段，期限应为最短的时间，被拘留的儿童与成年被拘留者分开羁押。

### 隐私权和家庭生活权

35. 委员会感到关切的是，有报告称，乌兰巴托城市重建对可能面临强迫迁离的居民的隐私权和家庭生活权有影响(第十七条)。

36. 缔约国应制定适当的法律保障措施，防止强迫迁离，并保证为受影响者提供替代住房。

### 言论自由、和平集会和结社自由

37. 委员会感到关切的是，由于当局对保密性条款的解读很宽泛，所以法律对媒体(包括互联网媒体)有广泛的限制，获取信息的渠道也受限。虽然委员会注意到缔约国从《刑法》中删除了一般诽谤条款，但委员会仍感到关切的是，刑法中还有关于诽谤的其余条款，并且有报告称，民法诽谤条款的使用日益增多，这会产生一种寒蝉效应，可能对行使言论自由有不当限制。委员会还对攻击和骚扰记者和媒体工作者的报告感到关切(第十九、第二十一、第二十二和第二十六条)。

38. 按照委员会关于见解和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，缔约国应确保对媒体活动施加的任何限制均严格符合《公约》第十九条第三款的规定。缔约国应考虑将诽谤完全去刑罪化，确保不会因诽谤而被剥夺自由，诽谤法(包括刑法和民法)不压制言论自由。缔约国还应该保护记者和媒体工作者不受任何形式的骚扰和威胁，及时调查所有此类袭击事件，将相关责任人绳之以法，并予以相应惩罚。

### 参与公共生活权

39. 委员会感到关切的是，2015 年选举法对以下方面施加了过度的限制：(a) 参加选举权，包括因逾期未偿还债务或欠缴税款、未完成义务兵役或有犯罪记录(无论所犯何罪)而取消候选人资格，并要求参加选举的公务员必须在选举年 1 月 31 日之前辞去原来职位；(b) 任何服刑人员的投票权；以及(c) 竞选自由，由于国家审计署有权不批准具体的竞选行为而受影响(第十九、第二十一、第二十二和第二十五条)。

40. 缔约国应取消对参与公共生活权的限制，包括参加选举权、投票权和竞选自由，并使其选举立法和做法符合《公约》，包括第二十五条。

### 宣传与后续行动

41. 缔约国应广泛宣传《公约》及其两项任择议定书、第六次定期报告、对委员会问题清单的书面答复和本结论性意见，以提高司法、立法和行政机构以及民间社会、在缔约国开展活动的非政府组织和广大公众的认识。缔约国应确保将报告、问题清单和书面答复以及本结论性意见译成缔约国的官方语言。

42. 根据委员会议事规则第 71 条第 5 款，缔约国应在本结论性意见通过后一年内提供资料，说明委员会在上文第 12 段(基于性取向和性别认同的歧视)、第 18 段(包括家庭暴力在内的暴力侵害妇女和儿童问题)和第 22 段(生命权以及禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚)中所提建议的落实情况。

43. 委员会请缔约国在 2022 年 7 月 28 日前提交下一次定期报告，并在其中载列相关资料，说明本结论性意见所提建议的落实情况。委员会还请缔约国在编写下一次定期报告时，与民间社会和在该国运作的非政府组织进行广泛磋商。根据大会第 68/268 号决议的规定，报告字数不得超过 21,200 字。另一种处理办法是，委员会请缔约国于 2018 年 7 月 28 日前表示同意采用委员会的简化报告程序。根据该简化报告程序，委员会将在缔约国提交定期报告前向其发送一份问题清单。缔约国对这份问题清单的答复将构成根据《公约》第四十条提交的下一次定期报告。

---