



## 人权理事会

### 第二十届会议

议程项目 2 和 10

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

技术援助和能力建设

## 联合国人权事务高级专员关于向吉尔吉斯斯坦提供人权方面 技术援助与合作的报告

### 提要

人权理事会 2011 年 6 月 17 日第 17/20 号决议请联合国人权事务高级专员继续通过其驻比什凯克的区域办事处提供技术援助，并视需要与吉尔吉斯斯坦政府及其他方面协力确定还可在哪些领域提供援助，使吉尔吉斯斯坦能够履行其人权义务，向理事会通报进展情况以及就此向理事会第二十届会议提交一份报告。

本报告涵盖的时间为 2011 年 6 月至 2012 年 2 月。它查明并审议了主要的人权发展状况，并记述了人权高专办向吉尔吉斯斯坦政府提供的技术援助。

除其他外，报告记述了立法改革以及正在进行中的法官的遴选，该选择过程应按照国际人权标准以透明方式进行。报告还提到严重的体制缺陷阻碍了伸张正义并破坏了法治，并指出这些问题的解决缺乏进展影响了各种族群体之间以及民间社会与当局间的和解与建设和平努力，对该国的长期稳定造成严重风险。报告进一步记述了目前仍然存在的任意拘留和酷刑等做法以及持续存在的基于族裔的歧视模式。在这方面，报告强调指出体制缺陷、能力缺乏以及在某些情况下采取必要措施的政治意愿缺乏。

高级专员赞赏吉尔吉斯斯坦政府与高级专员办事处之间的合作精神，并提出了进一步增进和保护吉尔吉斯斯坦人权的建议。

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-7	3
二. 人权发展状况和技术援助.....	8-74	4
A. 立法和政策.....	8-27	4
B. 法官的遴选.....	28-36	7
C. 2010年6月暴力事件后的司法工作.....	37-55	8
D. 2010年6月暴力事件的真相和问责.....	56-57	11
E. 住房、土地和财产.....	58-60	11
F. 教育.....	61-64	11
G. 基于性别的暴力.....	65-67	12
H. 少数民族.....	68-71	13
I. 对法律援助的支持.....	72	13
J. 对监察员机构的支持.....	73-74	14
三. 吉尔吉斯斯坦与联合国人权机制的合作.....	75-80	14
四. 结论和建议.....	81-107	15

## 一. 引言

1. 本报告根据人权理事会 2011 年 6 月 17 日第 17/20 号决议提交。该决议请联合国人权事务高级专员继续通过其驻比什凯克的中亚区域办事处提供技术援助，并视需要与吉尔吉斯斯坦政府及其他方面协力确定还可在哪些领域提供援助，使吉尔吉斯斯坦能够履行其人权义务，还请高级专员就此向理事会提交一份报告，供理事会第二十届会议审议。
2. 报告回顾了审查期间的主要人权发展状况，并记述了中亚区域办事处在具体人权问题上提供的技术援助。
3. 中亚区域办事处 2008 年成立于比什凯克，业务范围覆盖吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦。它致力于加强政府、议会、国家人权机构和民间社会组织解决人权问题的能力。
4. 2010 年 7 月，鉴于吉尔吉斯斯坦南部爆发的 2010 年 6 月暴力事件，以及人道主义紧急阶段的背景，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)设立了高专办驻奥什特派团(奥什特派团)。2011 年 7 月 30 日以来，特派团以法治问题为重点，旨在鼓励建设和平、稳定与和解。它还帮助当局落实联合国人权机制、高级专员和 2010 年 6 月暴力事件调查委员会提出的建议提供了技术援助。<sup>1</sup>
5. 中亚区域办事处/奥什特派团继续查明普遍存在于吉尔吉斯斯坦的关键人权挑战，向政府、议会、监察员机构、民间社会和捐助界提供意见和技术援助，解决存在的差距并巩固进展以确保吉尔吉斯斯坦遵守国际人权标准，这方面的内容在条约机构、联合国人权理事会特别程序和普遍定期审议的建议中均有强调。
6. 2011 年 10 月 30 日，吉尔吉斯斯坦举行了 2010 年 4 月巴基耶夫总统被推翻以来的第一次总统选举。临时政府总理、社会民主党人阿尔马兹别克·阿坦巴耶夫在第一轮选举以 63.2% 的选票获得了胜利。他击败了参选的 16 名候选人。欧洲安全与合作组织(欧安组织)认为：“10 月 30 日的总统选举和平进行，但其缺点突显出选举过程的完整需要改善以根据国际承诺巩固其民主进程”。<sup>2</sup> 2011 年 12 月 1 日，阿坦巴耶夫就任总统，新政府于 2011 年底成立。
7. 中亚区域办事处感谢欧洲联盟维稳机制和联合国建设和平基金提供的大力支持。

<sup>1</sup> 国家调查委员会报告(2011 年 1 月)、监察员机构报告(2011 年 1 月)、议会委员会报告(2011 年 6 月 6 日)、吉尔吉斯斯坦调查委员会报告(2011 年 5 月 3 日)。

<sup>2</sup> 《初步调查结果和结论声明》，欧安组织/民主制度和人权办公室国际选举观察，2011 年 10 月 30 日。

## 二. 人权发展状况和技术援助

### A. 立法和政策

8. 在报告期内，开始了一些有关人权问题的立法改革。它们中的大多数仍处于起草阶段。中亚区域办事处在所有事项中均提供了技术援助和咨询。然而，对建议的正式通过依然存在关切。

#### 2012 年至 2016 年《法律政策概念说明》草案

9. 2011 年 2 月，旨在以 2012 年《宪法》为基础加强法治和人权保护，并考虑到世界各地的最佳做法和学术观点，司法部开始起草《吉尔吉斯斯坦共和国 2012 年至 2016 年法律政策概念说明》。概念概述了各法律分支机构的改革的主要方向，以在国家立法方面改善做法、加强法律教育并提高公众意识。2011 年 11 月，《概念说明草案》由司法部非正式推出。然而，它并没有经过民间社会等利益攸关方参与的广泛磋商。

10. 中亚区域办事处一直建议调整国内立法以符合国际人权规范和标准。总统选举和政府重组后，中亚区域办事处尚不清楚《概念说明》草案是否可以定稿、提交政府批准并经议会通过。

#### 《族裔政策概念说明》草案

11. 政府正在讨论两项关于族裔政策的概念说明草案。两份草案的起草都始于 2011 年夏，但都因为总统选举和新政府成立而被延迟。

- 《族裔政策和社会团结概念》草案由政府的族裔间及宗教问题部于 2011 年 5 月起草，并于 2011 年 6 月 18 日得到吉尔吉斯斯坦人民议会的支持。这是一份全面的文件，旨在概述促进族裔间合作、社会团结以及尊重少数民族权利方面的关键原则和政策。它包括了中亚区域办事处和其他国际组织提出的一些建议。它涵盖了政治、经济和公共生活的参与、媒体和文化、多文化和多语言教育以及在地区一级的语言和族裔间关系。
- 《吉尔吉斯斯坦共和国民族政策国家概念》草案由议会中的故乡党制定。2011 年 6 月 30 日，该草案在议会一读通过。中亚区域办事处的评论指出了该文件在少数民族保护问题上与国际规范和标准的不符之处。

12. 2012 年 2 月 1 日，阿坦巴耶夫总统签署了一项法令，以加强在吉尔吉斯斯坦的社会治安。除其他外，该法令委派总统办公室与民间社会和议会合作制定完成族裔政策理念，并将《族裔政策和社会团结概念》草案和《吉尔吉斯斯坦共和国民族政策国家概念》草案统一成一个有关民族政策的综合性文件，供国防委员会于 2012 年 3 月底审议。

13. 中亚区域办事处一直通过提供专门技术知识支持当局调和这两个草案的努力。

#### 《性别问题国家行动计划》和《两性平等国家战略》草案

14. 2011 年 12 月政府重组以来，新成立的青年、劳工和就业部从被改革的劳工、就业和移民部接管了性别相关问题的职责。新成立的部在发展、协调和落实两性平等工作中可用的工作人员和专门技术知识方面均能力有限。多年来，吉尔吉斯斯坦的妇女运动呼吁政府在其行政权力部门中建立一个独立机构来负责两性平等相关事宜，并给与该机构授权和足够的资源制定全面的国家两性平等政策，并在政府各机构间进行协调。然而，这些呼吁并没有得到回复。

15. 《吉尔吉斯斯坦两性平等国家行动计划》于 2010 年到期。2011 年 4 月议会的人权委员会建议，政府应考虑制定新的行动计划和长期战略。2011 年 7 月，政府成立了一个部际工作组起草《至 2020 年的两性平等国家战略》以及相应的《2012 年至 2014 年国家行动计划》。该战略包括四个方面：(1) 提高妇女的经济机会；(2) 提高对多元化社会中生育、生殖健康和生活的认识；(3) 消除歧视并增加伸张正义的渠道；(4) 实现决策过程的两性平等并扩大妇女的政治参与。中亚区域办事处认为，与三年的短期规划相比，九年的长期国家战略规划是一种创新的模式，三年的短期规划在此前的国家性别政策中已被证明效果不佳。另一项创新是采用的方法：相关各部在吉尔吉斯斯坦每个州都举行了磋商，以在政策文件中反映当地的优先事项和需求。此外，《2012 年至 2014 年国家行动计划》规定了一份详细的预算。

16. 原本预计两份草案能于 2011 年 10 月完成，并应于 2012 年春提交供主要的国家和国际利益攸关方进行进一步讨论。一经政府法令批准，草案将被提交至议会。

17. 2011 年 10 月 24 日和 25 日，中亚区域办事处与国际伙伴合作，支持了一个由劳工、就业和移民部举办的性别问题培训师培训。与会者将进行区域讨论，以提高认识，并获取《两性平等国家战略》和《性别问题国家行动计划》的捐款。

#### 《国家预防机制法》草案(《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚公约任择议定书》)

18. 2011 年 10 月 25 日，“吉尔吉斯共和国防止酷刑和其他残忍，不人道或有辱人格的待遇或处罚国家中心”法律草案，与其他法律的相关修订，递交议会全体会议进行一读。该法律草案规定根据《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚公约任择议定书》建立一个国家预防机制。议员援引政府关于没有建立国家中心的可用资金的结论，并指出其与监察员机构的作用可能出现重复，将该法律草案退回提案者进行进一步审查。此后与政府进行了磋商，政府改变其最初的立场，并同意从监察员机构的预算中拨款 600 万吉尔吉斯斯坦索姆(约 130,000 美元)。

19. 2011年3月2日,该法律草案在议会一读通过,其全面通过前还须经过两次审读。财政拨款问题仍有待议会讨论。

20. 中亚区域办事处通过提供法律专业知识为制定法律草案提供了技术援助。中亚区域办事处也对有关的政府和议会官员进行了游说,组织了公众讨论,并支持了一次提高认识运动。中亚区域办事处感到关切的是,从监察员机构向国家预防机制的资金划拨可能影响监察员机构开展的人权活动的水平。

#### 《和平集会法》草案

21. 2012年3月2日,议会在二读时批准了《和平集会法草案》。法律草案已得到欧洲委员会欧洲通过法律实现民主委员会、以及欧洲安全与合作组织的民主制度和人权办公室(欧安组织/民主人权办)的普遍赞扬。然而,仍然存在几项不符合宪法和国际标准的缺点,包括反集会的不准确措辞,自发集会的不当处理,以及在某些地点举行集会的全面限制。

22. 中亚区域办事处一直通过各种公众讨论、议会公开听证会的形式或者在议会人权、平等机会和公众结社委员会内为和平集会法草案的制定提出建议。

#### 《宗教自由和宗教组织法》草案

23. 《宗教自由和宗教组织法》(2008年修订)包含的术语以及规定的程序与新宪法和国际标准有所抵触。特别是,未经登记的宗教组织被禁止活动,且登记申请须至少有200名市民提出方为有效。该国以国家安全以及邻国类似的限制性法律等理由来证明其限制是合理的。一般而言,其做法是支持被认为是传统宗教的伊斯兰教和基督教,并谨慎看待被认为是非传统宗教的其它宗教的活动。

24. 中亚区域办事处与联合国发展计划署(开发署)对起草过程提供了技术援助,并根据国际人权标准制定了规定。拟议法律草案目前在司法部。

#### 《刑法》和《刑事诉讼法》的修正案

25. 2011年10月13日,议会建立了一个由议员和政府代表组成的工作组,对修正和补充《刑法》和《刑事诉讼法》的十多项法律草案予以最终确定并统一为一份法律草案。修正案草案的主要目的是确保这两项法律符合新《宪法》和国际标准。

26. 中亚区域办事处通过聘请国际和国内法律专家协助制定修正案草案提供了技术援助。它支持拟议草案的讨论,以确保其符合《公民权利和政治权利国际公约》和《禁止酷刑公约》的规定。中亚区域办事处希望专家提供的书面意见将得到草案起草人的考虑。

#### 《住房法》草案

27. 2011年6月6日,中亚区域办事处支持了与议员的工作磋商,以使主要决策者熟悉适足住房权方面的国际标准和最佳做法。此后举行的《住房法》草案议

会听证会上，前任联合国适足住房权问题特别报告员米隆·科塔里先生的意见和建议得到了考虑。草案规定了可作为拆除住房正当理由的具体公共需求，并要求国家提供适当的补偿或同等住房。该草案还提出建立一个专门住房储备，作为落实无家可归者、孤儿、残疾人和老人等弱势人口群体的适足住房权的一个选择。

《住房法》草案目前已被提交至议会经济与财政政策委员会，将于 2012 年春进行审议。

## B. 法官的遴选

28. 《宪法》确定法官遴选理事会为负责遴选法官的主要机构。

29. 2011 年 6 月 14 日，时任总统罗萨·奥通巴耶娃签署了《最高法院宪法法庭宪法法律》，根据此法，宪法法庭的法官由议会进行选举。奥通巴耶娃以法官遴选理事会的遴选为基础提名了候选人。

30. 2011 年 7 月 27 日，法官遴选理事会开始遴选程序，该程序面临着内部和外国的批评。多位法官遴选理事会成员、民间社会和最高法院法官公开表示不赞成法官遴选理事会对候选人进行分级，称未将其公开。面对来自民间社会的压力，时任总统要求法官遴选理事会公开分级结果，说明每位候选人如何被分级。结果公开后，民间社会提出了一些关切，包括得到最高评级的候选人并不是法官遴选理事会推荐给时任总统的那些候选人。

31. 2011 年 8 月 13 日和 14 日，时任总统奥通巴耶娃面试了法官遴选理事会提名宪法法庭职位的几位候选人。在公众抗议反对法官遴选理事会的背景下，议会最终批准了罗萨·奥通巴耶娃从法官遴选理事会提名的 11 人中推荐的 3 位候选人中的 2 位。议会和时任总统的这些做法受到了民间社会代表的批评，认为这是立法权和行政权对司法权的越权行为。

32. 奥通巴耶娃总统成立了一个委员会，负责起草关于司法机构的法律的修正案。这些修正案于 2011 年 10 月获得批准。2011 年 11 月 15 日，她否决了修正案草案，表示有必要完全重新任命法官遴选理事会。这延缓了遴选法官的程序。2011 年 11 月，议会推翻了 2010 年颁布的 3 项关于将 10 位最高法院法官免职的总统令，使其中 8 人复职。在其决议中，议会表示，总统令的通过违反了《宪法》和规范司法的现有法律，这些法律规定仅议会有权在国家司法理事会(根据《宪法》被法官理事会取代)作出结论后对最高法院法官进行免职。总统令此前曾被一些非政府组织批评，视其为非法并违反了司法独立的原则。

33. 2012 年 2 月，待决的有关司法机构的法律的修正案再次被阿坦巴耶夫总统否决，他表示法官遴选理事会不应被解散，宪法法庭的法官应首先被委任 7 年，待其初次任期结束后才能被确定为终身任职。

34. 2012 年 3 月 1 日，议会和解委员会审议了将提交给议会的否决。次日，议会表决赞成有关法官遴选理事会的法律的修订。最具争议的修正案是第 19 款第 5 节，其中规定，总统有权不做解释便将法官遴选理事会提名的地方法院法官候

选人退回，现在法官遴选理事会推翻总统对候选人的否决的权利被剥夺了，不得不进行新的遴选程序提名新的候选人，而不能提名被总统否决的候选人。中亚区域办事处认为，这一规定严重损害了法官遴选理事会遴选程序的独立性，可能会无意中向法官遴选理事会变相施压，使其仅提名总统可以接受的那些候选人。

35. 2012年1月17日，阿坦巴耶夫总统发布了一项总统令，在2012年3月31日前建立一个制定各项立法提案的委员会，包括遴选和任命法官；改进司法监督以确保对抗式审判程序和权利平等；改善法院的物力和财力；通过法警法以保证审判各当事方的安全并有效执行法院判决；改进法官和法院工作人员的培训制度；采用有效的法官问责机制；以及其他旨在改进司法职能的措施。正在进行讨论以确定哪一权利部门在这一改革进程中发挥主导作用，委员会任务所涵盖的主题领域将如何精简，以及委员会指定的立法提案将由谁发起。

36. 由中亚区域办事处和国际合作伙伴联合举办的法官遴选理事会研讨会于2011年11月2日至5日举行。五位国际专家就法官遴选的适用国际标准和各国最佳做法提供了他们的专业知识。

### C. 2010年6月暴力事件后的司法工作

37. 2010年6月吉尔吉斯斯坦南部发生暴力事件以来，严重的体制缺陷阻碍了正义的实现并破坏了法治。这些问题的解决缺乏进展影响了各种族群体之间以及民间社会与当局间的和解与建设和平努力，对该国的长期稳定造成严重风险。

38. 对少数族裔的歧视做法破坏了对2010年6月暴力事件的刑事调查。与2010年6月暴力事件相关的刑事案件，仅有7%被立案。<sup>3</sup> 官方数据显示，在2010年6月暴力事件中犯下严重罪行而被拘禁和指控的人中，乌兹别克族占77%。如果对这些罪行的调查和起诉的公平性和公正性没有根本改善的话，其执行将继续缺乏合法性。

#### 任意逮捕、虐待和酷刑

39. 警方调查2010年6月暴力事件期间，侵犯人权行为仍在发生。这些行为包括任意逮捕、监禁中的酷刑和虐待、刑讯逼供、勒索私人财产等。很难衡量这些侵权行为对受影响的个人和更广泛的社会的影响，但是有报道提到了遭受身心创伤、财物损失甚至丧生的个人。在奥什地区，因2010年6月暴力事件被捕的两名吉尔吉斯斯坦的乌兹别克族公民分别于2011年7月11日和8月14日死亡，据称是由于在警方羁押期间遭受伤害。2011年8月9日，在贾拉拉巴德地区，一名乌兹别克族的俄罗斯人被执法人员任意拘留。据称他受到酷刑，且法医检查证实了可能导致他被释放两天后死亡的几处严重内伤。

<sup>3</sup> 总检察长办公室，2012年2月28日。

40. 被捕者遭到的侵权行为由于缺乏有效的检查监督而继续恶化。警方普遍使用酷刑以获得认罪供词，之后法庭接受了这些供词。应律师投诉进行的全面刑事调查很少，而且经常在检察官未充分的初步调查后便被终止了。

41. 有关拘留中酷刑和虐待的指控仍然常见。报告至人权高专办的案例通常表现出相似的特点：(一) 警务人员违反法定程序进行逮捕；(二) 被拘留者被拒绝联系律师；(三) 逮捕后 18 个小时甚至更久后才进行登记；(四) 被拘留者据说在被捕后的几小时内立即受到虐待或酷刑；(五) 虐待或酷刑通常是为了迫使供认有罪。

42. 司法中的缺陷由于各级司法系统的腐败和勒索行为而恶化。警务人员经常以勒索钱财为目的任意逮捕。2011 年有报告说，边境警察以从俄罗斯回国的移民为目标进行勒索，要求高达 4,500 美元。2012 年年初，报告浮出水面，2010 年 6 月暴力事件中因财物损害或家庭成员死亡而获得赔偿金的个人曾遭到警察和当地公共行政部门代表的勒索。

43. 执法人员实施酷刑和其他虐待行为后的有罪不罚现象，仍是一个普遍而严重的问题。检察官仍未能有效调查酷刑指控。有关酷刑案件的调查和指控也都在受害者撤回申诉后终止了，据说他们受到了执法人员的恐吓。对于酷刑受害者和证人来说，没有有效保护方案。

44. 尽管采取了确保执法人员问责制的措施，总检察长办公室承认，与检察官收到的申诉相比，2011 年案件的立案率非常低。2011 年 10 月以来，已有 8 名执法人员面临在 2011 年 6 月暴力事件调查期间对被拘留者实施酷刑、滥用权力和勒索的指控。

45. 2011 年，总检察长颁布了 3 项法令(4 月、9 月和 10 月)，旨在加强对禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的检查监督，特别是发生在拘留所的上述情况。中亚区域办事处欢迎这些法令，并继续敦促当局全面落实，以确保在适当的情况下对肇事者进行起诉。

46. 2011 年 4 月法令颁布以来，检察官和人权组织已在奥什州、奥什市和贾拉拉巴德州签署 3 份谅解备忘录。这些协定提出，在公共理事会框架内就预防和起诉酷刑进行定期对话和合作机制。中亚区域办事处/奥什特派团支持这些公共理事会的成立，作为独立观察员参加了讨论，并向所有各方提供了咨询。谅解备忘录签署 10 个月以来，几乎没有取得实质性进展，部分原因是由于人权非政府组织对检察当局缺乏信任以及各方战略参与的整体缺乏，这对公共理事会的有效运作构成了挑战。

47. 贾拉拉巴德的临时拘留所中已安装了闭路电视摄像头，奥什的临时拘留所也有这样的计划。检察长办公室认为，这将有助于预防被拘留者受到酷刑和虐待的案件。中亚区域办事处建议总检察长称，虽然闭路电视能作为预防酷刑的额外措施，但考虑到该系统容易被绕过或破坏的潜在可能，它并不是解决拘留中心发

生的侵犯人权行为的万应灵药。更糟的是，如果闭路电视确实易被做手脚，它有可能成为执法人员的保护措施的风险。

48. 2011年11月，中亚区域办事处支持了一场为律师和监察员机构代表举办的关于酷刑案件战略诉讼的培训研讨会。中亚区域办事处和欧安组织比什凯克中心还与总检察长办公室合作设计人权培训模块，包括相应的强化检察官培训课程的手册。

49. 中亚区域办事处/奥什特派团对联合国酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员2011年12月3日至5日对吉尔吉斯斯坦的访问给予了支持。特别报告员的结论是，“严重缺乏对酷刑和虐待指控的足够迅速、严肃、彻底和公正的调查”，而且缺乏对执法人员的有效起诉，并且司法系统对供词的依赖加剧了酷刑的使用。

50. 中亚区域办事处/奥什特派团通过与当地伙伴的统一查询系统继续确保为面临风险的个人提供免费独立法律代表。

## 审判

51. 总的来说，与2010年6月暴力事件相关的审判并未坚持基本的公平审判标准，法官未能对被告在胁迫下认罪申诉做出回应，如此获得的证据在司法程序中被予以采纳。

52. 在与2010年6月暴力事件有关的审判中，以乌兹别克族被告及其律师为目标的人身暴力、恐吓和骚扰仍有发生，尽管当局已采取措施加强这类审判的安全。法官仍然未能行使其权力对法庭内实施暴力袭击和恐吓的个人采取纪律措施，仅发出口头警告。中亚区域办事处和奥什特派团注意到，仅在一起案件中，对据称在法庭中攻击律师的个人采取了法律行动。

53. 2011年，最高法院审查了2010年6月暴力事件相关的上诉，但未能提供对违反公平审判情况的全面评估、未能解决将供词作为证据接受的问题，也未能推翻下级法院做出的、被指存在严重违反公平审判情况的判决。

54. 例如，2011年12月20日，最高法院维持了对人权维护者Azimjan Askarov(Askarov等人案)判处的无期徒刑，他被控在2010年6月暴力事件中组织大规模骚乱并煽动族裔间仇恨。但是，下级法院对他的审判并没有达到公平审判的基本标准，除其他外，有证据表明执法部门曾使用酷刑获取供词。

55. 在报告期内，中亚区域办事处/奥什特派团对2010年6月暴力事件相关案件的审判进行了监督。总的来说，中亚区域办事处/奥什特派团观察到对公平审判权的公然侵犯，包括法官的不公正、对被告的恐吓、没有法庭翻译、延迟审理、殴打被告和逼供。

## D. 2010 年 6 月暴力事件的真相和问责

56. 仍须就 2010 年 6 月暴力事件 4 项调查的建议采取后续行动。司法不力，以及在处理过往暴力事件并将罪犯绳之以法方面缺乏有效响应，破坏了法治，并对各族裔社区的和平共处和该国的长期稳定构成了威胁。

57. 当局未能对 2010 年 6 月暴力事件进行调查并伸张正义，这导致了进一步的侵犯人权事项。2010 年族裔间暴力事件所有受害者的获得正义的权利受到严重妨碍。此外，很多情况下，依法主张其应获得赔偿的权利的受害者面临严重阻碍以及当地当局更多的骚扰和恐吓。

## E. 住房、土地和财产

58. 适足住房的获取以及住房、土地和财产权的保护仍令人严重关切。2010 年 6 月在奥什和贾拉拉巴德发生的族裔间暴力事件使情况进一步恶化，因为它导致了财产和企业受到大规模破坏。当落实城市地区建设和发展总体规划时，当地政府必须确保财产权得到尊重和维护。中亚区域办事处/奥什特派团已得到贾拉拉巴德当局在这方面的保证，但还未得到奥什当局的保证。

59. 难民署和红十字会建立的紧急过渡住房的受援者在其财产权可否受到尊重方面仍面临风险。他们在实际接受住房并登记其为私人财产时仍面临障碍。虽然建设时，奥什市和贾拉拉巴德市的国家重建和发展部曾保证紧急住房可正式登记为永久住房和私人财产，但到 2011 年底，重建的 1,620 座建筑中，只有 38 座在贾拉拉巴德市和地区予以登记，奥什市或该地区未予任何登记。

60. 管理这一问题的立法和行政框架的近期变化并未提到财产登记所需的具体程序。目前，这一法律的不确定性使得受影响家庭几乎无法登记其住房，他们的财产权因此很容易受到侵犯。这妨碍了在被征用或拆毁时获得赔偿的权利，因为受援者缺少提出赔偿要求所需的登记文件。当局此前为重建和登记住房设置的障碍以及受影响地区总体规划落实的不确定性进一步加剧了这种脆弱性。

## F. 教育

61. 2011 年，儿童基金会报告说，吉尔吉斯斯坦有 29,000 名失学儿童。<sup>4</sup> 在吉尔吉斯斯坦南部，造成这一问题的主要原因是社会文化和经济因素，包括贫困、家长对教育的消极态度、父母的迁移、安全顾虑、缺少可用的交通工具、在学校的语言障碍和有特殊需求儿童的入学限制等问题。<sup>5</sup> 童工现象也造成了儿童失

<sup>4</sup> 国家统计局委员会，数据采集于 2009 年，公布于 2010 年。

<sup>5</sup> 联合国儿童基金会(儿童基金会)，《关于确认奥什、贾拉拉巴德和巴特肯州儿童教育主要障碍的研究报告》(2011 年)。

学。在冬季，由于恶劣天气与贫困的共同作用，农村和边远地区的学生上学变得特别困难。缺少合适的冬装，有限的公共交通以及上下学所需时间等因素导致儿童无法上学。

62. 财政拮据限制了图书和其他学习辅助材料的供应，尤其是少数民族语言书籍的供应。作为授课语言的少数民族语言为乌兹别克语、塔吉克语和东干语。儿童基金会的一个项目为吉尔吉斯斯坦南部提供了乌兹别克语的教科书，但没有塔吉克语和东干语等其他语言的教学材料。

63. 2011年9月，贾拉拉巴德州和奥什州的两个区的乌兹别克学校引入了吉尔吉斯语言课程。据说这是学生父母的要求，目的是确保全体学生能够得到更全面的吉尔吉斯斯坦语教育。尽管教授国语很必要，但国家对少数民族以其母语授课的支持也非常重要。该国政府2008年通过了《多文化和多语言教育理念》。尽管这一理念提到在小学，并尽可能在教育系统其他级别中儿童以本族语言接受教育的重要性，立法并未包含保证少数民族语言教育的明确义务。

64. 2011年12月，中亚区域办事处与国际和国内伙伴，共同支持了一次关于教育部门语言政策的的活动。该活动强调需要提高教学质量、增加接受国语教学的机会、以及在课程中包括少数民族语言授课等方面的战略。

## G. 基于性别的暴力

65. 基于性别的暴力，包括家庭暴力，仍是一个普遍的问题，需要各利益攸关方全面有效的应对。妇女缺乏经济和社会独立性以及普遍的贫困加剧了这一问题。很多妇女被迫待在存在暴力的环境中，缺乏有效运作的查询机制且不易获得适当的专业服务。非政府组织运作的妇女庇护所得不到中央和地方当局的资助。妇女不愿报告，即使报告时也不得不克服诸如恐吓、专业服务不足和骚扰等问题，部分原因在于医疗、心理健康和执法机构中缺乏经过培训的熟练专业人员。和所有公共服务部门一样，这些机构的核心职员均为吉尔吉斯族，还存在缺乏少数民族人口信任的风险。

66. 抢婚占该国全部婚姻的30%。<sup>6</sup> 据说一些抢婚的受害者不足18岁。<sup>7</sup>

67. 2011年12月，中亚区域办事处为中央和地区当局组织了一次磋商，倡导并宣传暴力侵害妇女行为问题特别报告员的建议，<sup>8</sup> 并与其他伙伴共同敦促该国政

<sup>6</sup> 人权观察社报告，《向暴力低头：哈萨克斯坦未能制止针对妇女的家庭暴力和绑架行为》，第18卷，9(D)，(2006年9月)90页(脚注341)，<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/kyrgyzstan0906webwcover.pdf>，以及暴力侵害妇女行为问题特别报告员拉希达·曼朱访问吉尔吉斯斯坦的报告(A/HRC/14/22/Add.2)中的记录。

<sup>7</sup> 18岁为法定结婚年龄。多指标类集调查(儿童基金会和国家统计委员会)显示，12.2%的吉尔吉斯斯坦女性结婚时未满18岁(2007年)。

<sup>8</sup> 对吉尔吉斯斯坦的访问，2009年。

府开展更多工作落实消除对妇女歧视委员会 2008 年的建议，<sup>9</sup> 该建议此前只得到部分落实。

## H. 少数民族

68. 少数民族在官方机构中的代表比例较低，这严重削弱了少数民族社区反对歧视、表达其特别关切以及影响公共政策制定和执行的能力。中亚区域办事处正在对民选机构、公共机构和执法机关中少数民族代表率低下问题的程度和原因进行详细评估。这样的评估可以得出有关排斥少数民族参与公共生活的指标，并提供基线情况分析，以及一套关于解决代表率低下问题所需的立法规范和政策做法的建议。

69. 当局和少数族裔社区自身对于族裔间关系的看法有很大差距。当局描绘了积极的情况，而少数民族社区提出的关切包括(一) 必须停止警务人员一切不当行为，尤其是任意逮捕、勒索、虐待和酷刑；(二) 要求正义伸张，起诉 2010 年 6 月暴力事件中所犯罪行；(三) 缺少对政治和经济生活有效和有意义的参与；(四) 教育和就业领域的歧视和骚扰；(五) 吉尔吉斯族没收企业并接管经济部门；(六)男劳力向外国的迁移。<sup>10</sup>

70. 2011 年 6 月 21 日至 22 日，中亚区域办事处在比什凯克联合举办了一次题为“推进中亚少数民族权利”的区域性会议，会议重点是少数民族有效参与公共生活以及确保有效参与政治、经济、社会和文化生活。各国政府代表通过的结论声明中承诺加强努力，进一步改善与会国家的少数民族参与，并继续就这些问题进行对话。

71. 中亚区域办事处对向少数民族选民宣传即将于 2012 年 3 月 4 日举行的地方选举并进行选民教育的努力给予了支持。与国家级选举相比，地方选举以往受到的关注较少，但是它们对少数民族和族裔的处境却极为重要。中亚区域办事处与开发署正在评估选民教育对 2011 年 3 月奥什、托克马克和巴特肯地区地方议会选举投票人数的影响。其结果今后将被应用于提高少数民族人口公民和政治参与的大规模选举教育/宣传运动。

## I. 对法律援助的支持

72. 中亚区域办事处以维持国家人权组织、律师和人权维护者的长期可持续性为目标提供了咨询、指导和能力建设。中亚区域办事处支持当地的合作伙伴在工作中提供免费法律援助，奥什和贾拉拉巴德两地与 2010 年 6 月暴力事件相关的案件仍然非常需要这样的援助。

<sup>9</sup> 见 CEDAW/C/KGZ/CO/3 第 19 至 22 段。

<sup>10</sup> 中亚区域办事处/奥什特派团实地调研，2012 年 1 月。

## J. 对监察员机构的支持

73. 中亚区域办事处促成了 2009 年至 2011 年的《关于监察员机构的联合国联合技术援助方案》。该方案重视改善审查个人申诉的内部结构和程序、制定按性别分列的指标以及加强监察员机构中央办公室与各州办公室的联系。中亚区域办事处打算支持 2012 年至 2013 年的第二阶段《联合计划》。

74. 2011 年 12 月，中亚区域办事处协助监察员机构起草了《遵从国际协调委员会认证小组委员会声明》，该声明将于 2012 年 3 月进行审查。

## 三. 吉尔吉斯斯坦与联合国人权机制的合作

75. 2011 年 9 月 6 日，议会卫生保健、社会政策、劳工和移民委员会批准吉尔吉斯斯坦加入《联合国残疾人权利公约》。吉尔吉斯斯坦外交部长于 2011 年 9 月 25 日在纽约签署了《公约》。

76. 2011 年 10 月，为了促进《公约》的批准，中亚区域办事处与开放社会和公众团体年轻残疾人运动合作组织了一次关于《公约》的国际会议。有关当局、国际专家和当地的残疾人团体参与了此次会议。

77. 2012 年 2 月 20 日，总理正式批准了关于《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》的报告。《禁止酷刑公约》共同核心文件草案和定期报告草稿仍有待批准。这些报告由外交部的代表和五位国内专家组成的工作组进行起草。2011 年 8 月 12 日，中亚区域办事处推动召开了一次圆桌会议，国家当局和民间社会在会上讨论了国家定期报告草案。最终提交联合国各人权机构的国家定期报告将于 2012 年春提交联合国有关条约机构。

78. 2011 年 12 月，中亚区域办事处为政府官员和非政府组织代表举办了一次有关向联合国人权机制提交个人来文的讲习班。总体目标是宣传联合国人权机制、相关程序以及该国在这一领域的义务，包括与有关委员会的合作，并讨论落实建议的战略和机制。

79. 一项关于普遍定期审议行动计划的法律草案，已于 2011 年 9 月公开征集公众意见，该草案将作为落实 2010 年审议中所接受建议的基础。当时中亚区域办事处协助组织了行动计划草案的第一次也是唯一一次公开讨论。由于司法部的内部变动，行动计划草案尚未最后确定。中亚区域办事处正在为正式通过行动计划所需采取的步骤以及落实已接受的普遍定期审议报告建议的临时报告的起草提供指导。

80. 此外，中亚区域办事处正在建议当局以整体全面的方式落实联合国人权机制的建议，即条约机构、人权理事会特别程序和普遍定期审议的建议。总统行政办公室已宣布打算建立一个落实联合国所有人权机制建议的跨部门机构，并将结合高级专员报告和 2010 年 6 月暴力事件调查委员会报告中建议，包括吉尔吉斯

斯坦调查委员会的建议。中亚区域办事处正在对这一跨部门机构的组建提供咨询，建议该机构与民间社会和监察员机制进行协调并得到联合国系统和捐助界的支持。

#### 四. 结论和建议

81. 联合国人权事务高级专员欢迎吉尔吉斯斯坦政府和该国其他当局与人权高专办继续合作，并支持政府对采取措施改进国家人权保护制度的承诺。该国在使国内法符合国际人权标准方面做出的努力表明了遵守其义务的意愿。

82. 高级专员赞赏吉尔吉斯斯坦政府在进行立法改革和通过增进和保护人权的政策方面的努力。但是，对继续拖延通过或落实这些新的政策和立法仍存在关切。

83. 正在进行的司法改革是一项重要的艰巨任务，特别是遴选法官问题。一个独立和公正的司法部门是以法治为基础的民主国家的根本保障。法官的遴选应以符合国际人权标准的透明公正方式进行。此外，将性别公平观纳入司法制度是确保妇女在司法中代表权的关键。

84. 除了其此前的建议之外，高级专员提出如下建议。

##### 关于歧视

85. 当局应采取一切适当措施确保公共和政治生活各领域中的平等和不歧视。行使国际和国内人权法律保障的权利应不受任何形式的歧视，包括任何形式的间接歧视和被认为的歧视，尤其是在获取社会服务和保健服务、参与公共生活、执法和司法以及其他公共服务方面的歧视。

##### 关于司法

86. 当局应在国际社会支持下，通过全面改革紧急处理警察队伍中调查工作不足、严重的虐待模式以及普遍的腐败。尤为紧迫的是对执法机构工作的评估标准和调查人员和警务人员的激励结构进行改革。

87. 当局应支持总检察长办公室加强检察职能和绩效的持续努力。总检察长2011年发布的加强检查监督的指令(N40号、N70号和N76号法规)应得到支持，以便全面落实。

88. 当局应采取紧急措施解决当前和以往保护公平审判权方面的不足。政府应对最高法院审查的被控存在严重侵犯被告公平审判权的2010年6月暴力事件相关的全部司法程序进行评估。如进行复审，应在该国北方进行审理，以确保法官的公正。

89. 当局应确保律师能够在不受到恫吓、妨碍、骚扰或不当干涉的情况下履行所有职责。法官应采取包括行政拘留在内的纪律措施，以制止旁听审判者的暴力行为。检察官应对攻击律师和证人的行为迅速做出反应，并对严重事件展开刑事调查。

#### 关于酷刑和拘留

90. 当局应确保对有关酷刑和虐待的所有案件和指控进行及时和有效的调查，并确保在对执法机关进行调查或起诉时保护受害人免受不利影响。

91. 当局应使国内立法符合《禁止酷刑公约》，并建立明确的程序性法律保障，以杜绝法律程序中各个阶段的酷刑。

92. 当局应完成警务改革并明确宣布不容忍酷刑和虐待，且肇事者将被追究责任。

#### 关于经济、社会和文化权利

93. 当局应努力制定缓解和消除贫困的政策和方案，对弱势群体，包括残疾人、妇女和儿童给予特别关注，并将性别公平观纳入所有正在制定的相关政策和方案的主流。

#### 关于住房、土地和财产

94. 当局应采取一切适当措施确保 2010 年 6 月暴力事件中房屋被毁者在重建家园后能够得到一切必要文件以将其房屋登记为私有财产，从而确保他们不再轻易受到对其土地和财产权的任意干涉。

95. 当局应继续努力制定全面的国家住房战略，包括社会住房，以确保经济、社会和文化权利委员会第 9 号一般性意见(1998 年)所提到的适足住房权的全面实现。

#### 关于教育

96. 当局应采取适当措施确保所有儿童均可接受初级及初级以上的教育。

97. 当局应采取一切适当措施确保所有儿童能得到吉尔吉斯斯坦国语及官方语言的高标准授课，并且少数民族可以接受其本族语言的教育，逐步将少数民族语言授课融入课程。

#### 关于两性平等和基于性别的问题

98. 当局应优先考虑打击任何形式的基于性别的暴力，如家庭暴力、强迫婚姻和贩运人口等。这方面的努力应包括加强调查和处罚此类犯罪以及支持和保护证人的规定，还应包括提高公众认识。当局应进一步采取措施确保全面遵守对抢婚、强迫婚姻和一夫多妻进行定罪的法律，还应确保家庭暴力受害者的保护机制。

99. 当局应全力支持在行政部门中建立一个单独的机构，负责制定一项全面的两性平等国家政策，并在政府各部门间协调政策的落实。

#### 关于少数民族

100. 各级当局应公开谴责对少数民族的攻击，包括仇恨言论和仇恨犯罪，并确保调查此类攻击，以将肇事者绳之以法。

101. 当局应在语言政策、教育和少数民族参与决策方面采取包容性的长期措施。

102. 当局应采取一切适当措施确保扩大少数民族在议会、政府和公共行政部门中的代表比例，消除阻碍任用少数民族或限制少数民族升职的障碍。

#### 关于监察员机构

103. 议会应删除《监察员法》中不符合《巴黎原则》的条款。监察员机构应加紧努力全面遵守《巴黎原则》。

104. 监察员机构应继续努力成为一个更有效的增进和保护人权的实体，并确保其在吉尔吉斯斯坦各州的代表办事处有效处理侵犯人权的案件。

#### 关于人权机制

105. 政府应尽早向国际人权条约机构提交逾期未交的报告，并更好地响应人权理事会特别程序来文以及联合国人权事务委员会对个人来文的意见。

106. 政府应建立一个向总统行政办公室报告的跨部门机构，负责落实联合国人权机制的建议。应确保政府各关键部门以及监察员机构和民间社会等相关利益攸关方的参与。政府应考虑向普遍定期审议提交一份关于 2010 年 9 月接受建议的落实情况的临时报告。

107. 政府应批准或加入尚未加入的文书，包括对个人申诉程序作出规定的文书，即《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》、《残疾人权利公约任择议定书》以及《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。