



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
11 March 2015
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

关于吉尔吉斯斯坦第四次定期报告的结论意见**

1. 委员会在2015年2月25日第1289次和第1290次会议(见CEDAW/C/SR.1289和1290)上,审议了吉尔吉斯斯坦第四次定期报告(CEDAW/C/KGZ/4)。委员会的议题和问题清单载于CEDAW/C/KGZ/Q/4,吉尔吉斯斯坦的答复载于CEDAW/C/KGZ/Q/4/Add.1。

A. 引言

2. 委员会对该缔约国提交了其第四次定期报告表示赞赏。委员会还赞赏该缔约国对其会前工作组提出的议题清单和问题做了书面答复。它欢迎代表团做了口头介绍,并对委员会在对话期间口头提出的问题做出进一步澄清。

3. 委员会赞扬该缔约国派出由社会发展部副部长 Erik Kuikееv 率领的代表团。代表团包括来自社会发展部、公共卫生部、内政部和司法部以及吉尔吉斯斯坦常驻联合国日内瓦办事处代表团的代表。

B. 积极的方面

4. 委员会欢迎自2008年审议该缔约国第三次定期报告(CEDAW/C/KGZ/3)以来在开展立法改革方面取得的进展,特别是通过了《关于到2020年实现性别平等的国家长期战略》(2012年第443号政府令)。

5. 委员会欢迎以下事实,自审议上次报告以来,该缔约国加入了下列国际文书:

(a) 2010年,《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》;

* 由于技术原因于2015年5月8日重发。

** 在委员会第六十届会议上通过(2015年2月16日至3月6日)。



(b) 2008 年,《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》。

C. 主要关切领域和建议

国家议会

6. 委员会强调立法权在确保充分执行《公约》方面发挥的关键作用(见委员会关于其与议员的关系的声明,在 2010 年第四十五届会议上通过)。它请国家议会从现在起到《公约》下一次报告所述期间,采取必要步骤,执行本结论意见。

《公约》、《任择议定书》和委员会一般性建议的能见度

7. 委员会关切地注意到,各政府部门对《公约》及其《任择议定书》赋予妇女的权利(包括男女实质性平等)和委员会一般性建议的认识不足。委员会还关切,妇女,特别是农村和边远地区的妇女自身不知道《公约》所赋予的权利,因此缺少主张自身权利所必需的信息。

8. 委员会建议该缔约国:

(a) 确保包括司法部门在内的所有政府部门充分了解和执行《公约》、《任择议定书》及委员会一般性建议,将其作为关于性别平等和提高妇女地位的法律、法院判决和政策框架;

(b) 提高妇女对其权利和可利用补救措施的认识,以便起诉侵犯其在《公约》下的权利行为,并确保向所有妇女,特别是农村和边远地区妇女提供关于《公约》、《任择议定书》和委员会一般性建议的信息。

歧视妇女定义和歧视性法律

9. 委员会注意到,2010 年,该缔约国通过一部新《宪法》,并通过了 2008 年《国家保障男女平等权利和平等机会法》,该法根据《公约》第 1 条,规定了歧视定义,其中包括公共和私人领域的直接和间接歧视。但是,委员会感到关切,议会一读阶段便通过的第 6-11804/14 号法案推出刑事和行政处罚措施,处罚“对非传统性关系持积极态度”,这可能构成对某些妇女群体的歧视,其中包括同性恋、双性恋、变性和两性妇女。

10. 委员会促请该缔约国:

(a) 确保不通过歧视性的第 6-11804/14 号法案;

(b) 通过消除歧视的综合立法,禁止基于任何理由对妇女歧视。

提高妇女地位的国家机制

11. 虽然委员会欢迎通过《到 2020 年实现性别平等的国家战略》,但它关切地注意到,国家机制多次重组和搬迁及其支离破碎,影响了其确保有效制定和执行性别平等政策的能力。委员会感到关切:

(a) 社会发展部性别平等政策司缺少必要的权威和能力,包括没有充足的人力和财政资源以及能力来确保在所有部委和政府机构的全部工作中适当制订和充分执行性别平等政策;

(b) 性别发展问题国家委员会是一个咨询机构,缺少明确的任务授权和权威;

(c) 缺少协调一致的性别平等主流化战略或促进性别平等的预算编制法。

12. 委员会建议该缔约国:

(a) 采取措施,扩大提高妇女地位国家机制各个部门的影响力,并增强其能力和权威性,具体做法是:提升其地位、明确其任务授权、确保提供充足且可持续的预算拨款,以及配备充足的掌握必要技术能力的工作人员,使之能够全面实施促进性别平等和提高妇女地位的方案和项目;

(b) 制定性别平等主流化战略,其中包括促进性别平等的预算编制法,并可适用于拟定涉及妇女生活各个方面的所有政策和方案。

暂行特别措施

13. 委员会欢迎通过 2011 年第 98 号《地方议会选举法》,其中确立了地方一级选举的配额制度。但委员会感到关切,缺少执行暂行特别措施的综合战略,无法在妇女代表不足或处于不利地位的《公约》所列各领域实现该缔约国的男女实质性平等。

14. 委员会回顾关于暂行特别措施的第 25 号一般性建议,并建议该缔约国:

(a) 使所有相关国家官员和政策制订者熟悉暂行特别措施概念,通过和执行暂行特别措施,包括具有时限的目标和配额,以在妇女代表不足或处于不利地位的各领域(包括在政治和公共生活、决策及就业中)实现事实上或实质性的男女平等;

(b) 应对现有暂行特别措施执行不力的根源,并在立法中列入相关规定,以鼓励在公私部门中采取暂行特别措施。

陈规定型观念和有害习俗

15. 委员会仍然关切,根深蒂固的男尊女卑态度以及有关男女在家庭和社会中的角色和责任的陈规定型观念长期存在,这种观念歧视妇女,并使妇女在家庭和社会中永远处于从属地位,这种态度和陈规定型观念特别反映在妇女的学业和职业选择、参与政治和公共生活受限、在进入劳动力市场方面不平等和在婚姻及家庭关系中不平等地位方面。委员会回顾这些陈规定型观念也是暴力侵害妇女行为的根源,并且表示关切,歧视妇女的有害习俗如童婚和抢婚十分盛行,迄今为止,

该缔约国尚未采取持续措施，改变或消除歧视性的陈规定型观念和消极传统态度以及有害习俗。

16. 委员会促请该缔约国：

(a) 立即出台一项针对社会各阶层男女（包括宗教领袖）、包含积极的持续措施的综合战略，以消除有关男女在家庭和社会中的角色和责任的陈规定型观念和男尊女卑态度，以及消除歧视妇女的有害习俗；

(b) 扩大关于童婚和抢婚（特别是在农村和偏远地区）等有害习俗的犯罪性质及其对妇女的消极影响的公共教育方案；

(c) 实行针对媒体的创新措施，以增进对男女实质性平等的理解，并利用教育系统加强对妇女的积极和非陈规定型的形象的塑造；

(d) 监测和审查所采取的措施，以评估其影响并采取适当行动。

暴力侵害妇女行为

17. 委员会注意到存在着禁止暴力侵害妇女的具体法律，但仍然关切，该缔约国境内暴力侵害妇女行为、特别是家庭暴力和性暴力发生率高，而且缺少按年龄、国籍、受害者与施暴者的关系以及施暴原因分列的统计信息。委员会关切地注意到，暴力侵害妇女案件因被视为私事而少报，并且主要由长老（aksakals）法院审理，受害者保护服务和执行措施不足，因为该缔约国缺少面向女性暴力受害者的收容所，并且该缔约国只有一家由国家出资的危机中心。

18. 委员会回顾其关于暴力侵害妇女行为的第 19 号一般性建议，并促请该缔约国：

(a) 出台全面措施，预防和处暴力侵害妇女和女童行为，确保遭受暴力侵害的妇女和女童能够立即获得补救和保护，并确保施暴者受到起诉和适当处罚；

(b) 对法官、检察官、警察和其他执法官员进行强制性培训，培训内容涉及严格执行关于处理暴力侵害妇女行为的刑法规定和对待女性暴力受害者的对性别问题有敏感认识的程序；

(c) 通过消除受害者的耻辱感、提高警察的敏感性和加强对家庭暴力和性暴力行为犯罪性质的认识，鼓励妇女向执法机构而不是长老（aksakals）法院举报家庭暴力和性暴力案件；

(d) 为女性暴力受害者提供适当的援助和保护，具体办法是：在农村等地建立收容所，并加强与向受害者提供庇护和复原服务的非政府组织合作；

(e) 收集按性别、年龄、国籍和受害者与施暴者的关系分列的家庭暴力和性暴力统计数据。

抢婚

19. 委员会深感关切，尽管修正了《刑法》，将抢婚定为犯罪并规定加大处罚力度，但为逼婚而绑架妇女和女童现象仍持续存在。委员会感到震惊，抢婚在该缔约国所有婚姻的所占比例很高，农村和边远地区更是如此。委员会深感关切，抢婚在社会上似乎是合法的，同时还存在对抢婚行为保持沉默和不予追究的文化，而且抢婚案件依然被少报，因为这种行为被认为是应在家庭内部解决的私事。委员会感到关切，自 2008 年以来只有一人因抢婚而被定罪。

20. 委员会促请该缔约国：

(a) 对为逼婚而绑架女童这种做法的范围进行研究，并制定综合战略来处理这种做法，以确保对绑架者进行有效调查、起诉和定罪，并向受害者提供补救和支助服务；

(b) 提高执法机构的效率，以确保它们保护妇女和女童免遭暴力和抢婚，为该缔约国所有地区的警察采取标准化程序，以对性别问题有敏感认识的方式开展调查和对待受害者，并鼓励妇女投诉；

(c) 为法官、执法官员和医务人员提供系统培训，使其了解抢婚的犯罪性质及其对妇女权利的不利影响；

(d) 确保抢婚行为的受害妇女可以举报案件而不必担心受到报复或羞辱；

(e) 通过面向公众的教育和提高认识活动，解决对待抢婚的传统文化态度和根本原因。

贩运妇女和意图营利使人卖淫

21. 委员会注意到通过了 2013-2016 年《打击人口贩运国家行动计划》，《刑法》将对贩运人口的最低处罚从三年监禁增至五年。但委员会感到关切：

(a) 没有负责执行《打击人口贩运国家行动计划》的协调机构，相关国家机构，如劳动、移徙和青年部、内政部和检察长办公室之间缺乏协调，而且缺少规范性政策框架；

(b) 缺少与被贩运妇女和女童有关的控诉、调查、起诉和定罪数量信息，以及缺少受害人支助和康复方案方面的信息；

(c) 卖淫妇女普遍遭受暴力侵害和歧视，尤其是警察对她们歧视，对她们进行艾滋病毒/艾滋病和其他性传播疾病的非法强制性检测，这些妇女可以获得的援助有限，包括缺少为其需要的专门收容所和危机中心，还缺少为希望脱离卖淫业的妇女制定的脱离和重返社会方案。

22. 委员会建议该缔约国：

(a) 设立协调机构,负责执行打击人口贩运方案和行动计划以及协调相关国家机构;

(b) 开展关于贩运和意图营利使人卖淫的比较研究,包括收集按性别、族裔和年龄分列的数据,以确定并解决人口贩运的根源,并在下次定期报告中列入这些数据;

(c) 建立监督机制,以帮助监测警察对卖淫妇女实施暴力情况,并停止警察突击检查期间往往对卖淫妇女进行的艾滋病毒/艾滋病和其他性传播疾病非法强制性检测;

(d) 采取综合办法处理卖淫现象;为希望脱离卖淫业的妇女提供专门的收容所和危机中心、脱离和重返社会方案以及替代创收机会;以及采取减少需求措施。

参与政治和公共生活

23. 委员会感到关切,由于长期存在的传统的重男轻女态度、对适当的暂行特别措施执行不力、潜在的女候选人的能力建设和竞选经费不足妨碍了妇女平等参与政治生活等原因,妇女在政治和公共生活中、尤其是在决策中的参与率较低,在市级管理机构(13.4%)、外交部门和农村地方自治机构(4.7%)的参与率更是如此。

24. 委员会促请该缔约国:

(a) 采取措施,加强妇女参与各级政治和公共生活,包括根据《公约》第4(1)条和委员会关于该主题的第25号一般性建议采取暂行特别措施,如法定配额等;

(b) 培养女政治家的能力并增加其获得竞选经费的机会,使之能够与男政治家有效竞争;

(c) 面向政治家、社区领袖、记者和广大公众开展关于妇女参与决策的重要性的提高认识活动,使其更好地了解妇女在与男性平等的基础上充分、平等、自由和民主地参与政治和公共生活是充分执行《公约》的必要条件。

教育

25. 委员会注意到妇女和女童的高等教育入学率很高。但委员会感到关切,中等和高等职业教育存在着较大的性别差异(在电力专业注册的学生中,男生占83.1%、女生仅占16.9%),横向隔离造成了劳动力市场上的隔离,妇女和女童继续选择传统上女性占主导地位的专业领域(在建筑专业注册的学生中,女生仅占11.1%,而男生占87.9%),妇女在技术职业教育中的代表性仍然不足。委员会注意到该缔约国正在审查学校课程和教材,但对教科书和课程中存在某些针对妇女的消极陈规定型观念仍感到关切。

26. 委员会建议该缔约国：

- (a) 优先注意消除妨碍女童进入中等和高等教育非传统专业领域的消极陈规定型观念和结构性壁垒，并为女童提供职业生涯咨询，引导她们选择非传统的职业道路，如科学和技术；
- (b) 加大教科书和课程审查力度，以消除性别陈规定型观念；
- (c) 在下次定期报告中提供关于妇女和女童教育选择的最新分类数据。

就业

27. 委员会感到关切，妇女失业率过高，有很多妇女、特别是移徙妇女在非正规部门工作，而劳动法不适用于这一部门。委员会还感到关切，缺少执行同值工作同等报酬原则并禁止工作场所性骚扰的专门法律框架。委员会进一步关切该缔约国尚未批准国际劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)。

28. 委员会建议该缔约国：

- (a) 加大努力，为妇女在经济上更加独立创造有利环境，包括提高公共和私营部门雇主对禁止在就业中歧视妇女的认识，以及加大努力，通过提供职业和技能培训，以及通过促进托儿服务和学前教育，推动妇女进入正规经济部门；
- (b) 通过综合立法以打击工作场所的歧视和性骚扰；
- (c) 通过和有效执行保障同值工作同等报酬的立法，以缩小和消除男女工资差距，并定期审查妇女高度集中的各部门的工资情况；
- (d) 考虑在非正规部门推出基本权利和享受产假权利，并批准国际劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)。

卫生

29. 委员会注意到该缔约国通过了 2012-2016 年“DenSooluk”保健改革方案和 2006-2010 年产前方案。但委员会感到关切：

- (a) 农村地区妇女和女童获得保健机会有限，缺少受过培训的人员和针对妇女的产科卫生服务，以及妇女获得适当的性健康和生殖健康服务机会有限；
- (b) 由于缺乏适当的产前护理，孕产妇和婴儿死亡率仍然很高，特别是在农村地区，而且早孕妇女很多；
- (c) 感染艾滋病毒/艾滋病的妇女人数增加；
- (d) 尽管采取了一些措施，但在提供保健服务方面，仍持续存在着对某些妇女群体，包括同性恋、双性恋、变性和双性妇女的歧视。

30. 委员会根据其关于妇女与健康的第 24 号一般性建议，呼吁该缔约国：

(a) 加强旨在降低孕产妇、新生儿和儿童死亡率的方案，具体做法是：确保有效执行相关的国家方案并为其提供充足资金，以及确保妇女获得医疗设施和受过培训的医务人员的诊治；

(b) 增加妇女和女童，特别是农村妇女和女童获得基本保健服务的机会；

(c) 广泛推广适龄的性健康和生殖健康与权利教育，并增加该缔约国全国男女老少获得可负担和安全的现代避孕药具和计划生育信息的渠道。

农村妇女

31. 委员会对占该缔约国妇女多数（65%）的农村妇女的不利处境表示关切。委员会感到遗憾，没有采取措施处理农村妇女的贫困问题以及对她们的歧视，确保她们能够获得司法救助、教育、保健服务、住房、安全饮用水、卫生设施、正规就业、技能发展和培训机会、创收机会和小额信贷，并能拥有和使用土地，充分参与社区一级的决策进程。

32. 委员会促请该缔约国：

(a) 制定和执行消除农村妇女贫困的具体措施，包括采取有效措施，确保农村妇女能够获得司法救助、教育、保健服务、住房、安全饮用水、卫生设施、正规就业、技能发展和培训机会、创收机会和小额信贷，并能拥有和使用土地，同时考虑到她们的具体需要；

(b) 确保农村妇女在与男性平等的基础上参与社区一级的决策进程。

处境不利的妇女群体

33. 委员会注意到，该缔约国承认存在不同的处境不利的妇女群体，包括移徙工人、老年妇女、女性家庭佣工、少数民族妇女、吸毒妇女以及同性恋、双性恋、变性和双性妇女。但委员会对这些受到交叉形式歧视的妇女群体的状况感到关切。委员会还感到关切，缺乏变性妇女改变身份证件上性别标记的正式程序，这使得她们遭受的歧视加剧。

34. 委员会建议该缔约国：

(a) 采取措施，包括《公约》第 4（1）条和委员会关于该主题的第 25 号一般性建议所规定的暂行特别措施，确保受到交叉形式歧视的妇女拥有平等权利和机会；

(b) 确保所有妇女，尤其是受到交叉形式歧视的妇女能够获得可持续、不歧视和没有偏见的服务，如收容所、性健康和生殖健康服务、法律援助和咨询及就业，并保护她们免遭暴力、虐待和剥削侵害；

(c) 采取必要的立法措施和有针对性的政策,以解决多重形式的歧视并促进受到交叉形式歧视的处境不利和边缘妇女群体融入社会;

(d) 确定并通过迅速、透明和便捷的正式程序,使希望获得性别法律认可的妇女能够改变身份证件上的性别标记。

婚姻和家庭关系

35. 委员会赞扬该缔约国推出了综合性《家庭法》。然而,委员会感到关切,很多女性,特别是仅根据宗教法结婚的妇女,未从《家庭法》规定的所有权利中获益,在其解除未被认可的婚姻时得不到经济保护。委员会还关切,尽管设定了 18 岁最低结婚年龄,但童婚和强迫婚姻现象持续存在。

36. 委员会建议该缔约国:

(a) 加紧通过《宗教信仰和习俗法》修正案,以便仅在正式结婚后缔结宗教婚姻,以确保所有婚姻登记符合该缔约国的《宪法》(2010 年);

(b) 根据委员会关于婚姻、家庭关系及其解除的经济后果的第 29 号一般性建议(2013 年),采取一切必要立法手段,以便在解除这种宗教或习俗婚姻时保护妇女权利,不管其婚姻登记状态如何;

(c) 根据关于有害习俗的消除对妇女歧视委员会第 31 号/儿童权利委员会第 18 号联合一般性建议/一般性评论,采取积极主动的措施,打击童婚和强迫婚姻。

数据收集

37. 委员会感到关切,普遍缺少按性别、年龄、族裔、地理位置和社会经济状况分列的最新数据,这些数据是准确评估妇女状况、确定其是否遭受歧视、制定知情和有针对性的政策以及系统监测和评价在《公约》所有领域实现男女实质性平等方面取得的进展所必需的。

38. 委员会吁请该缔约国制定性别指标体系,以改进按性别和其他相关要素分列的数据收集工作,这些数据是对旨在将性别平等纳入主流和增进妇女享有其人权政策和方案影响及实效进行评估时所必需的。在这方面,委员会提请该缔约国注意关于涉及妇女状况的统计数据的委员会第 9 号一般性建议,鼓励该缔约国寻求相关的联合国技术援助,并增进与可协助收集准确数据的妇女协会的合作。

对《公约》第 20(1) 条的修正

39. 委员会鼓励该缔约国尽快接受关于委员会开会时间的《公约》第 20(1) 条的修正。

《北京宣言和行动纲要》

40. 委员会呼吁该缔约国利用《北京宣言和行动纲要》努力执行《公约》的规定。

千年发展目标和 2015 年后发展框架

41. 委员会呼吁，根据《公约》规定，将性别平等观点纳入为实现千年发展目标所做的一切努力和 2015 年后发展框架中。

传播

42. 委员会回顾该缔约国有义务系统而持续地执行《公约》规定。它敦促该缔约国从现在起到提交下一次定期报告期间优先注意落实本结论意见和建议。为此，委员会请该缔约国以其官方语言向国家、区域和地方各级的国家有关机构，特别是向政府、各部委、国家议会和司法部门及时传播本结论意见，以使结论意见得到充分执行。它鼓励该缔约国与所有相关的利益攸关方，如雇主协会、公会、人权和妇女组织、大学和研究机构、媒体等开展合作。它还建议在地方社区一级以适当形式传播本结论意见，以使结论意见得到执行。此外，委员会请该缔约国继续向所有利益攸关方宣传《公约》、其《任择议定书》、相关判例和委员会的一般性建议。

批准其他条约

43. 委员会指出，如果该缔约国加入九项主要国际人权文书，¹ 将使妇女在生活所有方面更好地享有其人权和基本自由。因此，委员会鼓励该缔约国考虑批准它尚不是缔约国的条约，即《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和《残疾人权利公约》。

结论意见的后续行动

44. 委员会请该缔约国在两年内以书面形式说明采取了哪些步骤来落实上文第 22(c)段和第 28(b)和(d)段所载的建议。

编写下一次报告

45. 委员会请该缔约国在 2019 年 3 月提交其第五次定期报告。

46. 委员会请该缔约国遵循“根据人权条约提交报告的协调准则，包括编写共同核心文件、提交具体条约报告的准则”（HRI/GEN/2/Rev.6，第一章）。

¹ 《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《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》、《儿童权利公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和《残疾人权利公约》。