

关于新西兰第二十一至第二十二次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在2017年8月15日和16日举行的第2568次和第2569次会议(见CERD/C/SR.2568和2569)上审议了新西兰以一份文件提交的第二十一至第二十二次合并定期报告(CERD/C/NZL/21-22), 并在2017年8月22日和23日举行的第2578次、第2579次和第2580次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交第二十一至第二十二次合并定期报告。委员会欢迎与缔约国多部门代表团进行公开的建设性对话, 并对代表团在对话前提交的统计资料和在审议报告期间所作的口头介绍和详细答复并表示赞赏。

B. 积极方面

3. 委员会赞扬缔约国采取以下措施:

(a)承认目前不同种族群体之间存在社会不平等, 而且承担扭转不平等现象的责任;

(b)通过2017年《旺阿努伊河理赔(Te Awa Tupua)法案》。

4. 委员会还欢迎缔约国近期努力制定下列政策、方案和行政措施, 进一步确保保护人权和执行《公约》:

(a)第二个国家人权行动计划(2015-2019年);

(b)面向毛利人和太平洋岛民的各种教育和语言战略及措施, 包括2016年《毛利语言法》;

(c)毛利人经济开发战略和行动计划(He Kai Kei Aku Ringa);

(d)在学校为移民和难民学生将英语作为第二语言提供支持;

(e)‘Ala Mo‘ui: 2014-2018年“太平洋岛民健康与福祉之路”计划;

(f)提高毛利人土地生产力的土地基金(Whenua Maori Fund);

(g)家庭生活(Whanau Ora)发展战略;

(h)2013-2023年制止青少年犯罪行动计划;

(i)毛利人健康战略(He Korowai Oranga)和新西兰健康家庭倡议;

(j)2015-2021年太平洋经济战略;

(k)1,000万元基金, 用于解决毛利人在刑事司法系统内人数过多的问题。

5. 委员会赞赏地注意到, 活跃的民间社会和国家人权机构——人权委员会发挥了积极作用, 人权委员会于2016年5月再次被国家人权机构全球联盟授予“A”类机构的地位。

C. 关注的问题及建议

国家反对种族主义行动计划和种族关系专员

6. 委员会欢迎种族关系专员继续发挥作用, 称赞专员在报告期内完成的工作。然而, 委员会对目前没有制订国家反对种族主义行动计划感到关切(第2条)。

国家反对种族主义行动计划和种族关系专员

7. 鉴于缔约国人口变化加快, 委员会建议种族关系专员发挥领导作用, 与所有利益攸关方协商, 根据《德班宣言和行动纲领》制订反对种族歧视和仇外心理的国家行动计划。委员会呼吁缔约国为成功执行该计划提供足够的资金。计划应包括但不限于:

(a)评估目前全国人口变化的情况并预测今后的趋势;

(b)评估目前的结构和程序是否足以应对全国人口的不断变化;

(c)作出必要调整, 确保在规划和服务提供中适当反映人口的多样性;

(d)制订和执行旨在增加社会凝聚力的措施;

(e)与毛利人和其他有关群体合作制订一项综合计划, 利用这项计划确定行动、培养自主权并衡量结果, 以实现有关在卫生、就业、教育和住房方面减少缔约国人口中各族裔群体之间社会指标不平等现象的各项可持续发展目标, 特别重视到2030年提供适当、负担得起的安全住房。执行计划应特别强调保有权保障。

种族主义仇恨言论和仇恨犯罪

8. 委员会感到关切的是, 虽然缔约国立法将煽动种族不和谐的行为定为刑事犯罪, 允许将与种族有关的敌意作为加重量刑的因素, 但在本报告期内没有一例对煽动种族不和谐行为提出的起诉。委员会还感到关切的是, 缔约国没有提供综合统计数据, 说明与种族主义仇恨言论有关的起诉、定罪和制裁情况。委员会虽然感兴趣地注意到缔约国目前正在努力弥补这些漏洞, 但仍然担心现行立法可能不足以有效打击种族仇恨行为(第2和第4条)。

种族主义仇恨言论和仇恨犯罪

9. 委员会回顾其关于打击种族仇恨言论的第35号一般性建议(2013年), 建议缔约国:

- (a) 审查现行法例是否适用于处理和制裁种族仇恨言论和煽动种族仇恨的行为, 并确保立法框架符合《公约》第4条的规定;
- (b) 确保调查和起诉所有种族仇恨罪行和种族仇恨言论事件, 肇事者受到制裁, 受害者得到赔偿;
- (c) 将收集有关调查、起诉、定罪和制裁种族仇恨言论和煽动种族仇恨行为的可靠全面的统计数据列为政府的优先事项, 数据按受害者的族裔分类, 并在下一次定期报告中提供这些数据。

种族歧视行为

10. 委员会关切地注意到, 缔约国人权委员会近年收到许多关于种族歧视的投诉, 包括400多起涉及就业或就业前歧视、人口贩运或骚扰的投诉, 但从缔约国提供的资料中无法看出就此开展调查和实施制裁的数量, 就业关系管理局仅裁决了6起涉及种族歧视或骚扰的个人申诉案件, 其中1起维持原判。委员会还对缔约国报告中缺乏劳动监察数据感到关切(第2、第5和第6条)。

种族歧视行为

11. 委员会建议缔约国确保对种族歧视行为进行调查, 并起诉和制裁肇事者。请缔约国在下次定期报告中提供资料说明以下情况: 与种族歧视有关的劳动监察程序和其他行政或法律程序; 关于劳动条件、骚扰或人口贩运的案件; 报告期内开展监察访问、发现侵权行为和实施制裁或处罚情况的数据; 向受害者提供赔偿的情况。以上数据按年份、侵权类型和受害者的年龄、性别、国籍和族裔分类。

《怀唐伊条约》

12. 委员会感到关切的是, 在执行宪法顾问小组2013年就《怀唐伊条约》提出的建议方面显然没有进展。委员会指出, 由毛利人领导的独立的“宪法改革倡议”(Matike Mai Aotearoa)也开展了广泛磋商并发布了自己的报告, 在报告中提出了关于讨论一系列宪法模式的其他提案, 但尚未被缔约国采纳。委员会认为, 缔约国在报告期内没有取得进展, 按照《条约》规定保障土著人民的自决权利, 保障缔约国与小部落(hapu)之间的分权安排。委员会感到关切的是, 有报告称怀唐伊仲裁庭资源不足, 导致处理时间拖延过久(第2条和第6条)。

《怀唐伊条约》

13. 委员会建议缔约国:

- (a) 立即发布辩论时间表, 与毛利人和其他所有利益攸关方共同探讨宪法顾问小组就《怀唐伊条约》在宪法安排中的地位提出的建议, 以及“宪法改革倡议”的报告中所载提议;
- (b) 确保其公共政策和立法倡议符合《怀唐伊条约》第2条的参与原则;
- (c) 进一步保证缔约国承认毛利人拥有自决权这项基本权利, 还承认有义务与小部落共同治理;
- (d) 为怀唐伊仲裁庭提供足够的资源。

毛利人土地问题和条约理赔程序

14. 委员会指出, 其关于土著人民权利的第23号一般性建议(1997年)和《联合国土著人民权利宣言》均明确要求, 凡做出影响土著人民权利和利益的任何决定, 必须事先得到其自由和知情同意。委员会注意到, 条约理赔程序旨在通过代表缔约国道歉和提供可能包括文化、经济和(或)商业补救和奖励措施的补偿方案, 还可能包括与缔约国合作的各种机会, 解决毛利人对历史土地的索赔(第2、第5和第6条)。

毛利人土地问题和条约理赔程序

15. 由于理赔程序及其影响和后果直接关系到毛利人拥有、开发、控制和使用其社区土地、领土和资源的权利及其根据《公约》享有的各项权利, 委员会紧急要求缔约国提供以下方面的资料:

- (a) 在理赔程序内的土地总面积及其在全部领土中所占百分比;
- (b) 不在理赔程序内的土地总面积及其在全部领土中所占百分比, 以及排除在理赔程序外的原因;
- (c) 每起理赔中提供的补偿方案及目前的市值;
- (d) 拒绝参加理赔程序的毛利人拥有的土地所占百分比;

(e) 缔约国认为完成理赔程序是否会废除条约之下的权利。

毛利人的知识产权和文化财产权

16. 委员会注意到缔约国已经采取步骤，但感到关切的是，缔约国在执行怀唐伊仲裁庭2011年“Wai 262报告”所载建议方面进展不力，这些建议主要涉及毛利人的知识产权和文化财产权，以及毛利人的语言、文化和知识等宝贵财产(第5条)。

毛利人的知识产权和文化财产权

17. 委员会建议缔约国制订和发布一项包括具体目标和时间表的计划，执行“Wai 262裁决”中所载其余建议。委员会还建议缔约国采取必要步骤，暂停承认在“Wai 262报告”所设框架下采取的、不符合《怀唐伊条约》和《联合国土著人民权利宣言》的行动的合法性。

62号特殊住宅区

18. 委员会感到关切的是，关于缔约国在Ihumatao毛利人占据的传统土地上指定建设62号特殊住宅区并就此与当地毛利人协商的信息自相矛盾。委员会注意到，这片土地已出售给商业开发商，开发商被要求积极减少开发造成的影响。委员会注意到，缔约国认为已经就制订住宅区一事开展了充分咨询并得到了毛利人领导机构的赞同，但委员会感到关切的是，毛利人提出的报告称，毛利人没有获得机会正式参与有关使用这块土地的决策(第2和第5条)。

62号特殊住宅区

19. 委员会建议缔约国与所有受影响的毛利人协商，审查指定的62号特殊住宅区，评价其是否符合《怀唐伊条约》、《联合国土著人民权利宣言》和其他有关国际标准；缔约国在批准影响毛利人使用和开发其传统土地和资源的任何项目之前，均要获得毛利人的自由知情同意。

海洋和沿海区权利

20. 委员会感到关切的是，2011年《海洋和沿海区(Takutai Moana) 法案》适用于毛利人土地权和资源权，且有报告称缔约国没有依照上一份结论性意见所载建议(见CERD/C/NZL/CO/18-20,第13段)尝试审查该法案。委员会注意到代表团在这方面的声明，但仍感关切的是，有报告称缔约国在影响到毛利人传统海洋利益的事项中，并未一贯采取自由、事先、知情同意的原则(第2、第5和第6条)。

海洋和沿海区权利

21. 委员会再次建议缔约国审查2011年《海洋和沿海区(Takutai Moana)法案》，以便尊重毛利社区的权利，保护他们充分享有其长期拥有或使用的土地和资源，能够进入对其具有文化意义和传统意义的场所。委员会请缔约国在下次定期报告中提供关于适用承认共同海洋和沿海区习惯利益的所有资料。

淡水和地热资源

22. 委员会感到关切的是，有报告称缔约国不顾当地毛利人的持续反对，给予私营公司使用毛利人传统土地上的淡水资源的权利。委员会欢迎缔约国通过2017年《旺阿努伊(Te Awa Tupua)河索赔法案》。委员会感兴趣地注意到，缔约国努力与大小部落就淡水资源权利问题开展接触和协商，并为毛利人组织提供有关地热资源的建议(第2、第5和第6条)。

淡水和地热资源

23. 委员会敦促缔约国确保按照《公约》规定，充分尊重毛利社区拥有淡水和地热资源的权利，这一权利受到《怀唐伊条约》的保护。

刑事司法

24. 虽然近年来缔约国通过值得称道的努力，降低了毛利青年和成年人的犯罪率，但是委员会感到关切的是，缔约国的资料表明，在逮捕、起诉、定罪、监禁和二次入监率方面，毛利人违法的比例仍然过高，毛利人受害者的比例也过高(第2、第5和第6条)。

刑事司法

25. 鉴于上述关切，委员会建议缔约国加紧努力，解决造成毛利人入监率过高的根本原因。委员会还建议缔约国确保司法和社会部门与照顾和保护毛利人的举措相互联系，具有透明的管理框架，并建立在毛利人的合作和参与的基础之上。委员会又建议缔约国采取强有力措施，提高毛利人、太平洋岛民和其他少数群体在刑事司法系统所有各级决策者中的比例，包括在检察官和法官中的比例。

健康

26. 委员会感到关切的是，毛利人和太平洋岛民的健康状况不如其他群体，在预期寿命、死亡率和残疾方面均为如此。委员会关切地注意到，有报告称，虽然存在名为“He Korowai Oranga”的“毛利人健康战略”和新西兰健康家庭倡议，但毛利人的需求没有被充分纳入卫生政策或卫生服务管理，毛利人面临重大障碍，难以与其他新西兰人平等获

得基本卫生服务。委员会感到关切的是，有报告称卫生保健系统存在结构性偏见，提供服务的毛利人处于边缘地位，他们的意见在政策决策中受到忽视，而且依然保持对他们的负向差额补偿(第2和第5条)。

健康

27. 委员会建议缔约国大力改善毛利人和太平洋岛民社区初级保健服务的提供和可及性，确保他们在有关保健和残疾政策规划以及服务提供和评估的决策过程中得到平等代表和赋权。

健康

28. 委员会敦促缔约国大幅度缩小总体因住院率的社会梯度差，缩小各类人群住院率和死亡率的差距，特别是毛利儿童和太平洋岛民儿童与其他人的差距。

就业

29. 委员会感到关切的是，有迹象表明存在对毛利人的就业歧视。委员会欣见近年来毛利人失业率下降，而且缔约国承诺到2021年将毛利人的失业率降至7.5%，但委员会还感到关切的是，缔约国资料显示，毛利人、太平洋岛民和亚裔人口在公共服务部门管理层最高的三个级别中比例过低。委员会进一步关切的是，有报告称合格的毛利人护士所得工资大幅度低于应有水平(第2和第5条)。

就业

30. 委员会敦促缔约国采取有效措施，消除公共和私营部门在聘用、留用和晋升方面的种族歧视。委员会请缔约国在下一定期报告中介绍这些措施及相关目标、指标和取得的成果。委员会敦促缔约国制定目标，提高毛利人、太平洋岛民和其他少数群体在企业管理和公共部门高级管理层的比例，并提供数据说明目前在公共部门就业的毛利人、太平洋岛民和其他少数群体的工作情况和管理级别。委员会还要求缔约国提供补充资料，说明采取了哪些方案确保有效执行就业中的平等机会平等待遇原则，不分种族、肤色、血统、国籍或族裔。

移民

31. 委员会感兴趣地注意到2014年“新西兰移民安置和融入战略”和“防止剥削移民战略”，但委员会仍感关切的是，有报告指出，移民工人很容易遭受劳动歧视和剥削，工资所得低于最低工资标准。委员会还对国际学生受到剥削感到关切。委员会还感到关切的是，有报告指出，移民、寻求庇护者和难民不能充分获得社会服务，包括心理健康方案、住房和就业。一些寻求庇护者和无证件移民被拘留在犯罪分子的惩戒设施中，有些移民被拘留的条件很差，委员会对于这些报告也感到关切(第2和第5条)。

移民

32. 委员会建议缔约国：

- (a)采取适当而有效的措施，确保移民在就业方面享有平等机会和平等待遇；
- (b)在下一定期报告中提供资料，说明“新西兰移民安置和融入战略”16项指标的进展情况；
- (c)确保所有寻求庇护者和难民都能够获得充分和适当的服务，包括社会工作和咨询服务，以便充分享有经济、社会及文化权利；
- (d)确保有足够资金支持继续提供社会心理服务；
- (e)确保不将移民拘留在不适当的设施中，从不将移民与犯人一起拘留在惩戒机构中，并考虑进一步提高每年的难民配额。

毛利儿童和太平洋岛民儿童

33. 委员会感到震惊的是，有报告指称收养机构和国家福利院中有虐待儿童行为，据称包括身体虐待、性虐待和情感虐待。报告重点涉及约40年的时间，期间多达10万名儿童被这些机构照顾，大部分是毛利儿童。委员会注意到缔约国表示计划对受害者进行赔偿。然而，委员会感到关切的是，缔约国采取这种做法将无法揭露可能存在的系统性问题。委员会还感到关切的是，毛利儿童仍然更容易被安置在政府的照料机构中。委员会注意到，缔约国最近通过2017年《少年儿童及其家庭(Oranga Tamariki)》法修订了1989年《儿童健康法(Oranga Tamariki)》，规定了对受照料儿童的一些保障措施，但是委员会仍感关切的是，一项国会提案建议将触法少年儿童送往军事化的训练营受训一年(第2、第5和第6条)。

毛利儿童和太平洋岛民儿童

34. 委员会建议缔约国：

- (a)立即设立独立调查委员会并赋之以权利，调查1950年至1990年国家福利院中残疾儿童和成年人受虐待的情况，该委员会有权决定对受害者提供补救、康复和赔偿，包括由缔约国进行道歉；
- (b)采取有效步骤，减少国家福利院中毛利儿童和太平洋岛民儿童的人数，方法包括采取将毛利儿童优先安置在亲人身边的政策。

毛利语

35. 委员会从缔约国报告中的统计数据中注意到, 接受毛利语(Te Reo Maori)教育的学生人数近年稳步上升。但是委员会感到关切的是, 其他报告表明毛利人的毛利语口语水平仍然较低, 有时是因为据称不鼓励学生使用毛利语(第5条)。

毛利语

36. 委员会建议缔约国进一步把毛利语教育纳入新西兰所有学生的核心教育课程, 加大力度在全国各地将使用毛利语主流化。

教育

37. 委员会感到遗憾的是, 没有资料和社会经济指标能够说明, 毛利人和太平洋岛民因为接受各级教育的机会增多、学历背景改善而提高了向社会上层的流动性。

教育

38. 委员会鼓励缔约国在下次定期报告中提供资料, 说明采取了哪些措施改善毛利人和太平洋岛民学生的教育成果。

D.其他建议

批准其他文书

39. 委员会鼓励缔约国考虑批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、国际劳工组织1989年《土著和部落人民公约》(第169号)和2011年《家庭工人公约》(第189号)。

非洲人后裔国际十年

40. 委员会参照大会第68/237号决议, 请缔约国参照委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视的第34号一般性建议(2011年), 在下次报告中确切说明在非洲人后裔国际十年这一框架内采取的具体措施。

与民间社会协商

41. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和后续落实本结论性意见时, 与人权保护领域的民间社会组织, 特别是反种族歧视组织进行协商并扩大对话。

依照《公约》第十四条作出声明

42. 委员会鼓励缔约国依照《公约》第十四条作出任择声明, 承认委员会有权接受和审查个人申诉。

共同核心文件

43. 委员会鼓励缔约国按照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《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), 尤其是编写共同核心文件的准则, 更新其共同核心文件(HRI/CORE/NZL/2010)。委员会参照大会第68/268号决议, 促请缔约国遵守此类文件不超过42,400字的字数限制。

后续落实本结论性意见

44. 委员会根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则第65条, 请缔约国在本结论性意见通过后一年内说明上文第15、第17和第34段所载建议的落实情况。

传播相关信息

45. 委员会建议缔约国在提交报告时方便公众索取和查阅, 并建议缔约国以官方语言和其他通用语言公布委员会关于缔约国报告的结论性意见。

编写下次定期报告

46. 委员会建议缔约国在2021年12月22日前以一份文件提交第二十三至第二十四次合并定期报告, 报告应遵循委员会第七十一届会议通过的报告准则(CERD/C/2007/1), 回应本结论性意见提到的所有问题。委员会参照大会第68/268号决议, 促请缔约国遵守定期报告不超过21,200字的字数限制。