



## 消除一切形式种族歧视国际公约

### 消除种族歧视委员会

### 关于巴基斯坦第二十一至第二十三次合并定期报告的结论性意见 \*

1. 2016年8月16日和17日, 委员会举行了第2470和第2471次会议(见CERD/C/SR. 2470和2471), 审议了巴基斯坦作为一份文件提交的第二十一至第二十三次合并定期报告(CERD/C/PAK/21-23)。委员会在2016年8月25日举行的第2483次和2484次会议上通过了下列结论性意见。

#### A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交了第二十一至第二十三次合并定期报告, 其中包含了对委员会在以前的结论性意见中提出的关切问题作出的答复。委员会对与缔约国高级代表团举行的坦诚和建设性的对话表示赞赏。

#### B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国通过或制订了以下法律、政策和体制措施:

2016年国家人权行动计划;

2016年《信德省印度教婚姻法》;

2012年《国家人权委员会法》, 以及2015年巴基斯坦人权委员会的投入运作;

2012年《家庭暴力(防止和保护)法》;

2011年《酸液和预防使用酸液犯罪法》, 《刑法法(第二修正案)》;

2011年《防止排斥女性习俗法》, 《刑法法(第三修正案)》;

在联邦和省级议会中为少数群体和妇女分配了配额, 在公职部门中为少数群体、妇女和残疾人分配了配额。

4. 委员会还欢迎缔约国批准了以下国际人权文书:

《残疾人权利公约》, 2011年;

《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》, 2011年;

《公民权利和政治权利国际公约》, 2010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》, 2010年;

《联合国打击跨国组织犯罪公约》, 2010年。

#### C. 关注的问题和建议

##### 《公约》的适用情况

5. 委员会感到遗憾的是, 缔约国没有提供资料说明《公约》在国内法律秩序中的适用情况, 包括此类案件的实例和件数。委员会重申其关切的问题, 即缔约国包括《宪法》在内的法律, 以及高级法院的管辖权没有适用于缔约国全境, 特别是联邦直辖部落地区(见CERD/C/PAK/CO/20, 第9段)。因此, 《公约》并未在联邦、省和地区各级适用或执行(第二条)。

6. 委员会建议缔约国采取一切必要措施, 确保其《宪法》和法律(特别是与执行《公约》和缔约国加入的其他国际人权文书有关的法律)以及法院的管辖权适用于该国全境, 包括联邦直辖部落地区。委员会还建议缔约国消除国内法律中一切阻碍适用《公约》的规定。委员会进一步建议缔约国加大努力, 提高法官、检察官和律师对《公约》的认识, 改进其适用《公约》的工作。

##### 种族歧视的定义

7. 委员会感到关切的是, 缔约国没有按照《公约》第一和第二条款的规定在《宪法》和法律中规定种族歧视的定义。委员会还感到关切的是, 缔约国对种族歧视的理解和解释和狭隘(见CERD/C/PAK/21-23, 第23段), 使得该国认为其管辖范

国内不存在种族歧视(第一、第二和第四条)。

8. 委员会提请缔约国注意关于《公约》第一条第一款的第十四号一般性建议(1993年), 建议缔约国采取必要步骤, 确保按照《公约》第一和第二条规定, 在国内法律中纳入种族歧视的定义。委员会还建议缔约国采取一切必要措施, 加强公职官员和大众对种族歧视问题、该问题与缔约国的相关性及《公约》的理解。

## 法律框架

9. 委员会感到关切的是, 缔约国缺少与《公约》第一和第四条相符的具体法律, 这两条的目的包括: 禁止针对个人的种族歧视行为; 宣布种族主义组织非法并加以禁止; 将传播以种族优越或仇恨为根据的思想、煽动种族歧视及以种族、肤色、世系或人种或民族为理由的暴力或煽动暴力行为定为罪行。委员会重申其关切的问题, 即缔约国没有通过全面的禁止歧视的法律(见CERD/C/PAK/CO/20, 第11段)(第四条)。

10. 委员会回顾与执行《公约》第四条有关的第7号(1985年)和第15号(1993年)一般性建议及关于打击种族主义仇恨言论的第35号一般性建议(2015年), 建议缔约国制定法律框架, 包括一部全面的禁止歧视的法律, 按照《公约》第四条将一切种族歧视行为定为罪行。

## 分列的统计数据

11. 委员会感到遗憾的是, 缔约国推迟了全国人口普查, 因此现在没有关于人口族裔组成的最新数据。委员会重申其关切的问题, 即缔约国报告中缺少关于《公约》所载权利实现情况的分列统计数据(见CERD/C/PAK/CO/20, 第8段)(第一条)。

12. 委员会促请缔约国加紧尽早开展全国人口普查。委员会建议缔约国向委员会提供关于人口的族裔组成情况的资料 and 关于各群体的社会经济状况的分列统计数据, 以便委员会评价这些群体的经济和社会状况以及《公约》规定他们应享有的权利受到保护的度。这种数据的收集应以有关个人自我认定为, 并遵循委员会关于《公约》第一条第一款和第四款的解释和适用的第8号一般性建议(1990年)以及委员会经修订的报告准则(CERD/C/2007/1)第10至第12段的规定。

## 国家人权机构

13. 委员会欢迎缔约国2015年设立巴基斯坦人权委员会, 但感到关切的是, 缔约国并未向委员会划拨足够的财政和人力资源, 而且委员会授权有限, 包括在调查据称由国家机构实施的侵犯人权行为案件方面授权有限。委员会仍特别关切的是, 缔约国人权委员会的地位、任务、职能和权力不明确, 而且所涉机构可能存在重叠现象(第二条)。

14. 委员会建议缔约国采取必要措施, 按照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)加强巴基斯坦人权委员会的独立性和有效性。措施包括向委员会划拨充足资源并加强其调查一切侵犯人权案, 包括任何公职人员施行种族歧视案的权力和管辖权限。委员会鼓励缔约国争取使巴基斯坦人权委员会获得国家人权机构全球联盟的A类地位认证。

## 种族仇恨言论和仇恨犯罪

15. 委员会注意到, 缔约国努力处理种族主义仇恨言论和仇恨犯罪, 包括逮捕了一些实施此类犯罪的个人。然而, 委员会仍深感关切的是, 有报告称, 仇恨犯罪发生率很高, 如骚扰、暴力围攻和杀害属于少数族裔和宗教少数群体的人, 特别是哈扎拉人、信仰基督教的达利特人、信仰印度教的达利特人和艾哈迈德派教徒, 而且缔约国没有对这些行为进行调查和起诉。委员会还感到关切的是, 有报告称, 针对族裔和宗教少数群体及难民的种族主义仇恨言论有所增加, 包括由政府官员和政党在媒体、社交网络和宗教集会上发表的此类言论(第二、第四和第六条)。

16. 委员会提请缔约国注意委员会关于打击种族主义仇恨言论的第35号一般性建议(2015年), 并建议缔约国:

采取有效措施, 包括通过增强受害者对警察和检察官的信任, 加强对种族主义罪行的举报;

调查所有接报的种族主义仇恨言论和仇恨犯罪案, 起诉肇事者, 予以与其罪行严重程度相称的处罚, 并向受害者提供有效补救;

采取全面措施, 包括通过加强人权教育和提高认识运动, 打击种族主义仇恨言论, 并确保公职人员避免发表并谴责此类言论。

## 伊斯兰教学校

17. 委员会注意到缔约国提供资料, 说明该国采取了措施, 关闭一些伊斯兰教学校并监管这些学校课程。然而, 委员会仍感关切的是, 一些学校的课程和教科书的内容有可能煽动针对宗教和族裔少数群体的仇恨。委员会特别感到关切的是, 有报告称, 伊斯兰教学校获得了自主权, 可以不受国家监督地制订课程, 一些宗教学校的课程内容宣扬仇恨, 并已被用作军事训练和招募的平台。

18. 委员会建议缔约国:

监察各级学校, 包括伊斯兰教学校的课程和教科书, 以确保这些课程和教科书促进不同族裔和宗教群体之间的了解、容忍和友谊;

继续并加大力度, 改革伊斯兰教学校。

## 针对少数群体的暴力和隔离

19. 委员会感到关切的是, 缔约国存在暴力侵害少数群体, 特别是侵害艾哈迈德派教徒、哈扎拉人和达利特人的现象, 这些少数群体事实上被隔离在偏远地区, 无法公平获得就业、保健、教育等基本服务, 暴力侵害这些群体的现象日益严重更加剧了这一状况(第三和第六条)。

20. 委员会建议缔约国加紧制止暴力侵害艾哈迈德派教徒、哈扎拉人、达利特人和其他少数群体的现象, 并采取有效措施消除隔离这些社区成员的做法。委员会还建议缔约国确保隔离地区的居民享有《公约》第五条规定的权利, 特别是享有就业、保健、教育和其他基本服务的权利。

## 亵渎法

21. 委员会注意到, 缔约国努力防止滥用亵渎法。然而, 委员会感到关切的是, 这些法律中规定的亵渎宗教罪行的界定宽泛而模糊, 包括1860年《巴基斯坦刑法》第295、第295-A、第295-B、第295-C、第298-A、第298-B和第298-C条, 而且针对属于族裔和宗教少数群体的人过多地使用了这些法律。委员会还感到关切的是, 有报告称, 许多亵渎案依据的是不实指控, 而且没有进行调查和起诉, 还有报告称, 审理亵渎案的法官和被控犯有亵渎行为的人面临恐吓、死亡威胁和谋杀(第五和第六条)。

22. 委员会建议缔约国考虑废除侵犯《宪法》所规定的言论和宗教自由的亵渎法。委员会还建议缔约国采取一切必要措施, 起诉和处罚提出不实指控的人并向不实指控的受害者提供有效补救。委员会敦促缔约国采取一切必要措施, 保护审理亵渎案的法官和被控犯有亵渎行为的人。

## 诉诸司法

23. 委员会欢迎2016年国家人权行动规定的免费法律援助方案以及为该方案划拨资金的情况。然而, 委员会仍感关切的是, 由于法律费用高昂以及免费法律援助方案的适用标准和程序不明确, 属于族裔和宗教少数群体的人、难民和在册种姓(达利特人)诉诸司法的途径有限(第五和第六条)。

24. 委员会建议缔约国切实执行已规划制定的免费法律援助方案, 设立公平和有效的适用标准和程序, 并向公众, 特别是向最需要法律援助的人广泛提供有关该方案的资料。

## 暴力侵害少数群体妇女

25. 委员会注意到缔约国努力打击暴力侵害妇女行为, 但仍感关切的是, 这种现象依然存在, 特别是侵害族裔和宗教少数群体妇女的现象。委员会特别感到关切的是, 虽然2004年《刑法法(修正案)》年将以名誉为名实施的罪行定为犯罪且缔约国通过了2015年《刑法(修正)法案》, 全国各地仍普遍存在名誉杀人的做法; 2004年《刑法(修正)法案》规定的处罚不具备劝阻性; 这些案件继续适用报复和赔偿法令, 导致肇事者被免罪, 没有受到起诉和处罚(第二、第五和第六条)。

26. 委员会敦促缔约国加大力度消除暴力侵害妇女行为, 包括强奸、酸液伤人罪和以名誉为名杀害妇女的行为, 进一步加强现有法律框架, 加强执行现行法律并开展宣传运动, 教育人民反对这些现象。委员会建议缔约国鼓励人们举报暴力侵害妇女的案件; 迅速和彻底地调查接报的所有案件, 特别是名誉杀人案; 起诉肇事者, 予以适当处罚; 并向受害者提供有效的补救。

## 债役

27. 委员会感到关切的是, 虽然缔约国通过了1992年《债役制度(废除)法》, 但债役做法在缔约国仍然存在, 特别是在砖窑和纺织行业以及在册种姓(达利特人)中。由于从事债役的人及执法和司法人员对该法缺乏了解, 该法似乎没有得到切实执行(第一和第五条)。

28. 委员会建议缔约国采取一切必要措施, 全面执行该法, 并促请该国宣传该法及其中规定的补救办法的有关信息, 特别是在受影响个人和群体以及有关公职人员进行宣传。委员会还建议缔约国加强对强迫劳动和债役发生可能高的工作场所(特别是非正规经济部门中的此类工作场所)的劳动监察, 并调查劳动歧视和劳动剥削案。

## 承认少数群体以及少数群体参与公共事务的权利

29. 委员会感到关切的是, 缔约国一直对少数群体概念进行狭隘解释, 以这一概念专指宗教少数群体。委员会还感到关切的是, 缔约国没有按照《公约》第一条制订法律框架, 承认和保护所有少数群体, 特别是族裔少数群体以及同时属于多种少数群体的群体(见CERD/C/PAK/CO/20, 第10段)。此外, 委员会在赞赏缔约国的良好意愿和努力的同时, 也关切指出, 缔约国对少数群体的承认有限, 加之缺少关于各少数群体状况的数据, 削弱了为处理属于少数群体的个人所面临的挑战而采取的措施的效力, 包括正在实行的使这些群体在政治和就业领域中得到公平代表的配额制的效力(第一、第二和第五条)。

30. 委员会重申其建议, 即建议缔约国放宽对少数群体的理解及宪法界定, 考虑到《公约》第一条第一款所列的全部歧视理由及其相互交叉性。委员会还建议缔约国收集关于少数群体的资料, 包括有关的统计数据, 并以这些资料为依据制订有效措施, 确保属于少数群体的人不受歧视地享有《公约》第五条所载的各项权利。

## 在册种姓(达利特人)

31. 委员会注意到, 缔约国称, 它不承认任何个人因属于某一具体种姓而遭到歧视。然而, 委员会感到关切的是, 缔约国事实上存在在册种姓(达利特人)并一直歧视他们, 特别是在就业和教育方面。委员会深感关切的是, 不断有报告

称, 存在以强迫改信伊斯兰教和强迫婚姻为目的的绑架达利特妇女和女童的事件。委员会感到遗憾的是, 缔约国没有提供关于国内达利特人状况的详细资料和数据(第一、第二和第五条)。

32. 委员会回顾关于《公约》第一条第一款(世系)的第二十九号一般性建议(2002年), 建议缔约国采取必要措施, 消除对达利特人的歧视, 特别是在获得就业和教育方面的歧视。委员会促请缔约国立即采取措施, 结束针对信仰基督教和印度教的达利特妇女的强迫改变信仰和强迫婚姻的行为, 并起诉和处罚绑架者, 予以与其罪行严重程度相称的处罚。委员会请缔约国在下次定期报告中列入关于该国达利特人的状况的资料, 包括有关统计数据。

## 东非人后裔(西提(Sheedi)人)

33. 委员会感到遗憾的是, 缔约国没有提供资料, 说明西提人, 即东非人后裔的状况, 报告称, 该群体在参加文化活动时面临歧视和限制, 包括曾在卡拉奇举行了数百年的一年一度的西提 Mela节活动(第一、第二和第五条)。

34. 委员会建议缔约国采取必要措施, 确保西提个人和社区均享有参与文化活动的权利和恢复其历史文化活动西提梅拉(Mela)节的权利。委员会请缔约国在下次定期报告中提供关于西提人状况的资料, 包括有关统计数据。

## 吉卜赛人

35. 委员会关切地注意到, 缔约国大部分吉卜赛人在享有《公约》第五条所载权利, 特别是获得工作、社会保障福利、医疗服务、教育和其他公共服务方面受到限制, 这主要是由于他们没有身份证件。委员会感到遗憾的是, 缔约国没有提供资料和数据, 说明巴基斯坦吉卜赛人的状况(第一、第二和第五条)。

36. 委员会铭记关于对罗姆人的歧视的第二十七号一般性建议(2000年), 建议缔约国采取有效措施, 向吉卜赛人发放身份证件。委员会请缔约国在下次定期报告中提供关于国内吉卜赛人状况的资料, 包括有关统计数据。

## 难民和庇护寻求者

37. 委员会高度赞扬缔约国, 过去几十年来, 尽管面临着安全等方面的严重挑战, 仍然收容了300多万名难民, 主要是来自饱受战争蹂躏的阿富汗的难民。然而, 委员会感到关切的是, 这些难民遭受的敌意和暴力行为越来越严重, 特别是在2014年12月白沙瓦一所军队开设的学校遭到袭击以后。委员会还感到关切的是, 未登记的难民数量很多, 他们获得公共服务时受到限制, 在难民营和城市非正规居住区的生活条件很差。委员会进一步感到关切的是, 缔约国缺少管理难民和促进自愿遣返的法律和政策框架(第二和第五条)。

38. 委员会建议缔约国采取有效措施, 减轻对阿富汗难民的强烈敌意并保护他们免遭暴力行为。委员会还建议缔约国对难民进行全面登记, 并采取有效措施, 确保他们获得工作、保健服务、教育、水和卫生设施等公共服务的权利。委员会进一步建议缔约国加快制定国家难民法及关于阿富汗难民的自愿回返和管理的全面政策。委员会鼓励缔约国批准1951年《关于难民地位的公约》及其1967年《议定书》。

## 人权维护者

39. 委员会感到关切的是, 从事少数群体权利工作的人权维护者、律师和记者遭到恐吓、绑架和杀害的案件很多, 缔约国为调查此类案件和将肇事者绳之以法所采取的行动有限(第五和第六条)。

40. 委员会建议缔约国确保对所有接报的恐吓、绑架和杀害人权维护者、律师和记者的案件进行迅速和彻底的调查并追究责任人的责任。委员会还建议缔约国采取一切必要措施, 为从事保护和增进人权工作的人提供一个安全的环境。

## D.其他建议

### 批准其他条约

41. 委员会铭记所有人权的不可分割性, 鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约, 特别是载有直接关系到可能遭受种族歧视的群体的条款的条约, 包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

### 《德班宣言和行动纲领》的后续行动

42. 根据关于德班审查会议后续活动的第33号一般性建议(2009年), 委员会建议缔约国在国内法律秩序中落实《公约》时, 结合2009年4月在日内瓦举行的德班审查会议的成果文件, 执行2001年9月在防止种族主义、种族歧视、仇外和有害不容忍问题世界会议上通过的《德班宣言和行动纲领》。委员会要求缔约国在下次定期报告中列入具体信息, 说明在国家层面上为落实《德班宣言和行动纲领》采取的行动计划和其他措施。

### 非洲人后裔国际十年

43. 根据联合国大会关于宣布2015-2024年为“非洲人后裔国际十年”的第68/237号决议以及大会关于落实“国际十年”活动方案的第69/16号决议, 委员会建议缔约国制订并实施适当的措施和政策方案。委员会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), 在下次报告中列入确切的信息, 说明在这一框架内采取了哪些具体措施。

### 与民间社会的协商

44. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和就本结论性意见采取后续行动时, 继续与从事人权保护工作(特别是从事打击种族歧视工作)的民间社会组织进行协商并加强对话。

## **《公约》第八条修正案**

45. 委员会建议缔约国批准1992年1月15日《公约》第十四次缔约国会议上通过并经大会第47/111号决议核准的《公约》第八条第六款修正案。

## **《公约》第十四条规定的声明**

46. 委员会鼓励缔约国作出《公约》第十四条所规定的任择声明, 承认委员会有权接收和审议个人来文。

## **共同核心文件**

47. 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), 尤其是关于编写共同核心文件的准则, 更新其早在1998年提交的共同核心文件。根据大会第68/268号决议, 委员会促请缔约国在编写此类文件时遵守42,400字的篇幅限制。

## **本结论性意见的后续行动**

48. 根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则第65条, 委员会请缔约国在本结论性意见通过后一年内, 就落实上文第14、第18和第28段所载建议的情况提供资料。

## **特别重要的段落**

49. 委员会提请缔约国注意上文第6、第22、第30和第32段所载建议特别重要, 并请缔约国在下次定期报告中提供资料, 详细说明为落实这些建议采取的具体措施。

## **资料的传播**

50. 委员会建议缔约国在提交报告时做到公众能够随时索取和查阅报告, 并酌情以官方语文及其他通用语文公布委员会对这些报告的结论性意见。

## **编写下次定期报告**

51. 委员会建议缔约国在2020年1月4日以前以一份文件提交第二十四至第二十六次合并定期报告, 编写报告时应考虑到委员会第七十一届会议通过的报告准则(CERD/C/2007/1), 并应涉及本结论性意见中提出的所有问题。根据大会第68/268号决议, 委员会促请缔约国遵守定期报告21,200字的篇幅限制。