



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
14 December 2022
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于博茨瓦纳第十七至第二十二次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2022 年 11 月 21 日和 22 日举行的第 2937 和 2938 次会议¹ 上审议了博茨瓦纳以一份文件提交的第十七至第二十二次合并定期报告。² 委员会在 2022 年 11 月 29 日和 30 日举行的第 2949 和第 2950 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十七至第二十二次定期报告，但对报告迟交 16 年表示遗憾。委员会还欢迎与缔约国高级别多部门代表团开展的建设性对话，并感谢代表团在对话期间和对话后提供的资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国自审议上次报告以来采取的下列立法和政策措施：

- (a) 《网络犯罪和计算机相关犯罪法》，2018 年；
- (b) 国家发展战略(《2016 年愿景》，由《2036 年愿景》取代)；
- (c) 《打击人口贩运法》，2014 年；
- (d) 《偏远地区发展方案》及其《偏远地区社区平权行动框架》，2014 年；
- (e) 关于设立博茨瓦纳法律援助机构的法律，2013 年；
- (f) 关于传统酋长地位的法律，即《酋长身份法》，2008 年；
- (g) 在总统事务、治理和公共管理部内设立了人权股；
- (h) 在国际事务与合作部之下设立了条约、公约和议定书部际委员会。

* 委员会第一百零八届会议(2022 年 11 月 14 日至 12 月 2 日)通过。

¹ 见 [CERD/C/SR.2937](#) 和 [CERD/C/SR.2938](#)。

² [CERD/C/BWA/17-22](#)。



C. 关注的问题及建议

统计数据

4. 尽管缔约国提供了关于博茨瓦纳境内使用语言数量的数据，并在缔约国报告中解释了难以收集人口族裔构成数据的原因，但委员会感到遗憾的是，始终缺乏关于人口族裔构成的全面统计数据。
5. 委员会建议缔约国继续努力，开发和应用诸如调查等替代方法和工具，根据自我认同和匿名原则收集数据和信息，从而能够准确评估所有群体在不受歧视地平等享有《公约》所保护的权利方面取得的进展，并在下次定期报告中向委员会提供有关资料。

种族歧视的定义

6. 委员会感到关切的是，缔约国立法中缺乏完全符合《公约》第一条的统一和全面的种族歧视定义。委员会特别注意到，《宪法》第 3 条、《刑法》第 92 条和第 94(2)条以及《网络犯罪和计算机相关犯罪法》规定的禁止歧视理由各不相同(第一条)。
7. 委员会建议缔约国审查《宪法》的上述条款，以期通过一项完全符合《公约》第一条的种族歧视定义，包括可能并非有意但实际上构成歧视的立法和做法。

《公约》在国内法律秩序中的地位

8. 委员会注意到缔约国对其二元制度的解释，但感到遗憾的是，援引《公约》的国内立法和司法案件数量有限。委员会还感到遗憾的是，缺乏资料说明采取了哪些措施，提高《公约》在缔约国民众以及司法和执法人员中的知晓程度(第二条)。
9. 委员会建议缔约国采取适当措施，包括通过培训，确保法官、检察官、律师和执法人员充分熟悉《公约》的规定。委员会还请缔约国在下次定期报告中提供国内法院运用《公约》的具体实例。

消除不平等的措施

10. 委员会注意到缔约国为减少贫困和使偏远地区获得基本社会服务而采取的措施。委员会注意到，在负责实施这些计划的专题小组中，治理、安全和保障专题工作组直接处理与种族歧视有关的问题。然而，由于没有提供详细资料，委员会仍然对这些计划对弱势或偏远社区产生的具体影响感到关切(第二条和第五条)。
11. 委员会注意到缔约国努力改善弱势群体的生计，但委员会回顾其第 32 号一般性建议(2009 年)，建议缔约国根据《公约》第一条第四款、第二条第二款和第五条，采取一切必要的特别措施，解决所有族裔群体在享有权利方面面临的现有结构性歧视。委员会还建议缔约国在实施上述战略和评估这些战略对目标社区的影响时对《公约》给予应有的考虑，特别是对巴萨瓦/桑、巴苏比亚、巴耶伊、姆布库舒、奥万博、赫雷罗和卡兰加社区的影响。

国家人权机构

12. 委员会注意到缔约国努力将监察员办公室转变为国家人权机构，这项工作已于 2021 年 11 月完成，但委员会仍感关切的是，该机构尚未投入运作。委员会还感到关切的是，根据缔约国代表团提供的资料，该机构将在司法部的监督下运作，这不能保证其独立性(第二条)。

13. 委员会建议缔约国确保国家人权机构充分运作，包括向其分配履行任务所需的人力和财力资源。委员会还建议缔约国依照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，确保该机构完全独立。此外，委员会请缔约国考虑将有关禁止种族歧视和促进各族裔群体之间容忍的问题纳入这一新机构的任务范围。

种族主义仇恨言论和仇恨犯罪

14. 委员会感到关切的是，缔约国没有将族裔血统和出身等歧视理由列入将传播基于种族优越或种族仇恨的观点和煽动种族歧视定为犯罪的立法，特别是《刑法》第 94(2)条(第四条)。

15. 根据第 35 号一般性建议(2013 年)，委员会建议缔约国使关于种族主义仇恨言论和仇恨犯罪的立法完全符合《公约》第四条。为此，委员会重申其建议，即缔约国应将族裔血统和出身因素纳入《刑法》第 94(2)条规定的歧视定义，从而将传播此类活动定为犯罪。委员会还建议缔约国在下次定期报告中提供详细资料，说明禁止仇恨犯罪和仇恨言论的立法的实施情况，包括关于申诉、调查、起诉和判刑的分类数据。

诉诸司法

16. 委员会感到遗憾的是，缔约国 2013 年颁布的法律中规定的法律援助，包括为属于最弱势族裔群体的人提供的口译服务，仅在民事案件中提供；在刑事案件方面，仍处于试点阶段。委员会还感到遗憾的是，缔约国在种族歧视问题上没有适用举证责任倒置的原则。委员会还感到遗憾的是，法律没有将种族歧视列为从重处罚的情节。此外，委员会感到关切的是，根据缔约国提供的资料，在涉及种族歧视的案件中，没有案例获得赔偿，而《刑事诉讼和证据法》第 316(1)条规定了此类赔偿(第六至第七条)。

17. 委员会提请缔约国注意委员会第 31 号一般性建议(2005 年)。委员会还回顾其向缔约国提出的建议，即缔约国应提供充分的法律援助和口译服务，特别是向属于最弱势族裔群体的人提供此类服务，以确保他们能够充分诉诸司法，包括在刑事案件方面。委员会还建议缔约国确认种族主义动机是《刑法》规定的所有罪行的从重处罚情节。委员会还建议缔约国考虑在所有涉及种族歧视的案件中将举证责任倒置，并向受害者提供公正和公平的赔偿。

种族歧视申诉

18. 委员会感到遗憾的是，缔约国警方和司法机关就种族歧视问题登记的申诉、提起的诉讼和作出的判决数量相对有限。委员会还感到遗憾的是，缔约国代表团提供的观点认为，申诉数量有限是因为博茨瓦纳普遍存在宽容文化(第六至第七条)。

19. 委员会提醒缔约国，没有案件或申诉并不意味着缔约国不存在种族歧视，而可能表明在国内法院援引《公约》规定的权利方面存在障碍，包括公众对这些权利和寻求司法救济的方式缺乏认识。因此，委员会建议缔约国就《公约》规定的权利、如何提出种族歧视申诉以及现有补救措施开展公共教育运动；并在下次定期报告中提供这方面的资料。

土地、领土和自然资源

20. 委员会关切地注意到，关于高等法院有关卡拉哈里中部禁猎区的裁决的执行情况，补充报告中所载资料与缔约国提供的资料不同。特别是，没有参与 Roy Sesana 和其他人诉总检察长案的群体一直未获准返回保留地定居。此外，获准返回的人必须事先获得许可证，而且在恢复和开展其传统活动方面遇到困难。与缔约国关于卡拉哈里中部禁猎区不供人类居住的说法相反，联合国任务负责人的报告表明，保护区最初创建于 1961 年，目的是使卡拉哈里沙漠的原有居民桑族人能够在尊重野生动物的同时，按照其狩猎和采集传统在那里生活。在这些报告中，任务负责人还强调，限制性地执行高等法院的裁决，特别是在儿童满 18 岁时将其驱离保留地，目的是使老人去世后就不再有居民(第五条)。

21. 委员会敦促缔约国充分执行高等法院在 Roy Sesana 和其他人诉总检察长案中的裁决，允许来自卡拉哈里中部禁猎区的所有族裔群体无条件返回并在那里定居。委员会还建议缔约国为他们提供有效的基本社会服务，使他们能够不受阻碍地恢复其传统活动。

22. 委员会感到关切的是，该国的一些地点被列入世界遗产名录，对这些地方居民的生活条件产生影响，包括奥卡万戈三角洲和措迪洛山的居民(第五条)。

23. 委员会建议缔约国确保生活在世界遗产地的群体的生活方式和传统结构不因这些地点被列入世界遗产名录而受到不利影响。

24. 委员会注意到对《部落土地法》的修正，并注意到缔约国代表团宣称，任何博茨瓦纳公民，不分族裔血统，都有资格在该国任何地方获得土地。然而，委员会仍然感到关切的是，属于不同群体的土地性质不同，而且缺乏集体划界和为土著人民提供的申诉程序(第五条)。

25. 委员会建议缔约国确保不同群体在获得和拥有土地以及相关法律或司法程序方面享有充分和完全平等。委员会还建议缔约国在少数群体中开展提高认识运动，宣传与土地分配有关的行政和法律程序。

26. 委员会注意到，缔约国启动了若干采矿勘探项目，特别是在奥卡万戈三角洲和卡拉哈里中部禁猎区，一家勘探公司已获准在那里采矿几十年，雇佣大约 1,200 名工人。委员会注意到缔约国表示，已与受这些项目影响的群体进行了协商，但委员会感到关切的是，这些项目对这些族裔群体的生活方式和传统结构产生影响(第五条)。

27. 委员会建议缔约国保护对于受采掘业和制造业项目影响的社区具有重要文化意义的地区。委员会还建议缔约国采取适当措施，防止经济活动对少数群体和土著人民的权利和生活方式产生不利影响。此外，委员会请缔约国向委员会提供关于通过和实施计划中的以社区为基础的国家资源管理法的最新情况。

少数群体参与政治和公共事务

28. 委员会注意到,《宪法》关于部落在酋长院中的代表性的第 77 至 79 条得到修订,《酋长身份法》取代了以前的《酋长法》(1933 年)。然而,委员会仍然感到关切的是,能够进入酋长院的非茨瓦纳部落数量有限。委员会还感到关切的是,茨瓦纳酋长被“任命”为具有最高酋长地位的当然成员,而非茨瓦纳酋长则必须在地区选举团内选举产生,而不是根据其习俗产生,并在酋长院中处于从属地位(第五条)。

29. 委员会建议缔约国确保非茨瓦纳部落以包容的方式并根据其自身的决策机制被接纳进入酋长院。委员会还建议在酋长院内平等对待各部落酋长。委员会还建议缔约国加紧努力,确保少数民族在国家 and 地方各级政府中有平等的代表机会。此外,委员会请缔约国在下次定期报告中提供最新统计数据,说明少数群体在决策性职位和代表机构中的代表情况。

30. 委员会注意到,《酋长身份法》规定,在传统社区会议(Kgotla)上与部落社区协商之后,政府可承认该社区为部落。委员会感到遗憾的是,这一规定仅涉及非茨瓦纳部落,缔约国没有提供资料说明自 2008 年《酋长身份法》生效以来被承认为部落的社区数量,也没有解释阻止在古马雷设立耶伊酋长和在乔贝设立巴苏比亚酋长的原因(第五条)。

31. 委员会建议缔约国确保充分实施《酋长身份法》,在承认和尊重每个部落特有的仪式和文化习俗方面平等对待所有部落。

少数民族语言

32. 委员会欢迎缔约国决定自 2023 年起在小学提供少数民族语言教育,但仍然感到关切的是,这一决定仅涉及缔约国境内所用语言中的 13 种(第一至第七条)。

33. 委员会建议缔约国考虑普及母语教育,至少在一些传统上属于非茨瓦纳部落人员居住或其人数居多的区域普及母语教育,并确保与有关群体的代表协商,以便在课程中列入这些群体的历史、文化和传统。

34. 委员会注意到,缔约国愿意允许媒体对弱势群体的语言持更加开放的态度,但感到遗憾的是,缺乏资料说明在这方面采取的措施。委员会尤其感到关切的是,《通信管理局法》(2012 年)没有规定可以设立社区电台和电视台,这些电台和电视台可以使语言少数群体就其感兴趣的主体发表意见(第七条)。

35. 委员会请缔约国在下次定期报告中列入资料,说明采取了哪些措施,以便在媒体政策中考虑到少数民族语言和利益。

难民、寻求庇护者和移民

36. 委员会重申其关切,即《宪法》第 15 条就禁止歧视规定的某些例外情况,依《公约》规定是没有道理的。特别是,第 15(4)(b)条准许对非公民实行例外,在一定程度上不符合委员会第 30 号一般性建议(2004 年)(第五条)。

37. 委员会建议缔约国审查《宪法》第 15 条,以确保其完全符合《公约》第一条和第二条第一款(寅)项。在这方面,缔约国应考虑到以下原则,即根据《公约》,如果依《公约》的目标与宗旨判断,此类区别对待的标准不是为了实现合法的目的和/或与实现这一目标不相称,那么区别对待即构成了歧视。

38. 委员会注意到，缔约国在对话期间保证所有非公民，包括寻求庇护者和难民，都能参加抗逆转录病毒疗法方案，并保证改善 Dukwi 难民营的服务和寻求庇护者的行动自由。然而，委员会仍然感到关切的是，收到的资料涉及虐待无证移民，特别是来自津巴布韦的无证移民和被拘留妇女。委员会还感到关切的是，就驱逐决定向高等法院提出的所有上诉都被驳回(第五条)。

39. 委员会回顾其第 30 号一般性建议(2004 年)，再次建议缔约国确保主管当局对非公民遭受虐待的申诉展开及时而公正的调查，并请缔约国向委员会提供关于这一调查结果的详细资料。委员会还建议缔约国确保寻求庇护者在法庭上行使的补救措施有效，并确保其后的裁决得到充分执行。

打击贩运人口

40. 委员会注意到缔约国在起诉贩运人口案件方面所做的努力，但感到关切的是，没有向受害者提供补救，而根据《打击人口贩运法》，法院可命令被定罪者向受害者提供赔偿或补偿(第五条)。

41. 委员会建议缔约国继续努力消除贩运人口现象，包括通过执行法律和战略，确保调查所有贩运案件，起诉犯罪人，对他们处以适当刑罚，并使受害者获得赔偿。委员会还建议缔约国向贩运受害者提供援助。

打击偏见和不容忍的培训、教育和其他措施

42. 委员会感到遗憾的是，司法和执法人员人权培训方案的内容仍然非常笼统，没有具体涉及种族歧视问题(第七条)。

43. 委员会建议缔约国加强努力，向司法和执法人员提供人权领域的适当培训，包括禁止种族歧视方面的培训。委员会还建议缔约国组织提高认识运动，特别是针对最易遭受种族歧视的个人和群体，宣传《公约》条款和提供保护防止种族歧视的法律框架。

E. 其他建议

批准其他条约

44. 鉴于所有人权不可分割，委员会鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约，尤其是其条款与可能遭受种族歧视的族群直接相关的条约，包括《经济社会文化权利国际公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。委员会鼓励缔约国加入《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》。

《公约》第八条修正案

45. 委员会建议缔约国接受《公约》缔约国第十四次会议 1992 年 1 月 15 日通过并经大会第 47/111 号决议核准的《公约》第八条第六款修正案。

依照《公约》第十四条作出声明

46. 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。

后续落实《德班宣言和行动纲领》

47. 委员会参照关于德班审查会议后续行动的第 33 号一般性建议(2009 年), 建议缔约国在国内法律秩序中执行《公约》时落实反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议 2001 年 9 月通过的《德班宣言和行动纲领》, 同时考虑到 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议成果文件。委员会请缔约国在下次定期报告中具体说明国家贯彻执行《德班宣言和行动纲领》的行动计划和其他措施。

非洲人后裔国际十年

48. 委员会参照大会宣布 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“十年”活动方案的第 69/16 号决议, 建议缔约国与非洲人后裔组织和非洲人后裔合作制定和执行一个适当的措施和政策方案。委员会请缔约国考虑到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这一框架内采取的具体措施。

与民间社会协商

49. 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, 继续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加强对话。

传播相关信息

50. 委员会建议缔约国在提交报告时方便公众索取和查阅, 并建议缔约国向负责执行《公约》的各国家机构包括市政当局转发委员会关于缔约国报告的结论性意见, 并以官方语言和其他通用语言在外交部网站或公众能够访问的任何其他网站上公布。

共同核心文件

51. 委员会请缔约国根据 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, 特别是关于共同核心文件的准则,³ 提交共同核心文件。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

52. 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 12 段(国家人权机构)和第 20 段(土地、领土和自然资源)所载建议的落实情况。

特别重要的段落

53. 委员会谨请缔约国注意, 上文第 6 段(种族歧视的定义)、第 8 段(《公约》在国内法律秩序中的地位)和第 30 段(少数群体参与政治和公共事务)所载建议特别重要, 并请缔约国在下次定期报告中详细说明为落实这些建议而采取的具体措施。

³ [HRI/GEN/2/Rev.6](#), 第一章。

编写下次定期报告

54. 委员会建议缔约国在 2026 年 3 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，⁴ 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。

⁴ [CERD/C/2007/1](#).