



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
16 September 2022
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于津巴布韦第五至第十一次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2022 年 8 月 17 日和 18 日举行的第 2907 次和第 2908 次会议¹ 上审议了津巴布韦以一份文件提交的第五至第十一次合并定期报告²。委员会在 2022 年 8 月 26 日举行的第 2921 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五至第十一次合并定期报告，但对上述报告迟交超过 21 年表示遗憾，并请缔约国今后遵守定期报告周期。委员会欢迎与缔约国高级别代表团开展的建设性对话，并感谢代表团在审议报告期间和对话后提供的资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国加入以下国际人权文书：

- (a) 2013 年加入《残疾人权利公约》；
- (b) 2013 年加入《残疾人权利公约任择议定书》；
- (c) 2013 年加入《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》；
- (d) 2012 年加入《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》。

4. 委员会还欢迎缔约国采取以下立法和体制措施：

- (a) 2013 年通过了新《宪法》，其中载有值得称赞的《权利法案》和许多进步性条款，回应了委员会先前结论性意见中提出的关切；
- (b) 2019 年制定了国家弱势移民转介机制；
- (c) 2014 年通过了《反人口贩运法》。

* 委员会第一百零七届会议(2022 年 8 月 8 日至 30 日)通过。

¹ 见 [CERD/C/SR.2907](#) 和 [CERD/C/SR.2908](#)。

² [CERD/C/ZWE/5-11](#)。



C. 关注的问题及建议

统计数据

5. 委员会注意到缔约国不愿收集基于民族的信息，委员会感到关切的是，由于缺乏关于缔约国人口组成的全面统计数据，包括关于民族语言群体、土著人民和非国民的统计数据，妨碍了对缔约国种族平等情况的准确评估，也妨碍了根据《公约》第一和第二条制定有效的反种族歧视政策(第一至第二条)。

6. 委员会建议缔约国收集关于人口组成的全面统计资料，包括关于民族语言群体、土著人民、移民、难民、寻求庇护者、无国籍人和面临无国籍风险者的资料，以及按民族语言身份、性别、原籍地和所讲语言分列的社会经济指标，并向委员会提供此类资料。

反种族歧视立法

7. 委员会感到关切的是，缔约国的反歧视立法中没有包括间接歧视，也没有对所有公共生活领域的种族歧视行为规定责任。委员会还感到关切的是，《宪法》和《防止歧视法》中关于种族歧视的定义没有包含《公约》第一条列出的世系理由(第一至第二条)。

8. 委员会建议缔约国完全按照《公约》第一条，通过全面的反歧视立法，包括并界定直接歧视和间接歧视。委员会还建议缔约国确保《宪法》中关于种族歧视的定义包括基于世系的歧视。

《公约》在国内法律秩序中的地位

9. 委员会感到遗憾的是，没有资料说明目前哪些法律侵犯了《公约》规定的不受歧视权，也没有资料说明国内法院援引或直接适用《公约》的案件(第二条)。

10. 委员会建议缔约国采取紧急措施，使所有立法符合《公约》，并确保立法机构成员、法官、治安法官、律师和其他相关官员接受关于《公约》条款的培训，以便国内法院援引或适用《公约》。

国家人权机构

11. 委员会感到关切的是，人权委员会并非完全独立，特别是由于委员会在接受捐助资金时需要事先获得政府批准，因此必须通过行政部门向议会提交报告，并且委员会缺乏明确、透明和参与性的甄选程序(第二条)。

12. 委员会建议缔约国按照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，确保人权委员会的独立性，为委员会所有成员制定并实施明确、透明和参与性的甄选和任命程序，授予委员会直接向议会提交报告的明确权力，并保证委员会无需事先获得政府批准即可接受捐助资金。

种族主义仇恨犯罪和仇恨言论

13. 委员会感到关切的是，《刑法(编纂和改革)法》第 42 条第 2 款对禁止种族主义言论设置了条件，即犯罪者应有意造成犯罪，或意识到确实有造成犯罪的风险或可能，并且受指责的罪行应是公开实施的。委员会回顾先前的结论性意见³，感到关切的是，《防止歧视法》第 6 条第 1 款也对禁止种族主义言论设置了条件，从而削弱了案文。委员会还感到关切的是，种族主义动机并不构成犯罪行为的从重处罚情节(第四条)。

14. 根据关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)，委员会建议缔约国制定并执行法律规定，明确将种族主义仇恨言论和仇恨犯罪定为犯罪，并确保这些规定不受不符合《公约》第四条的限制或条件的约束。委员会还建议缔约国承认种族主义动机是《刑法(编纂和改革)法》规定的所有犯罪行为的从重处罚情节。

民间社会组织

15. 委员会感到关切的是，缔约国立法机构目前正在审议的私营志愿组织修正案将进一步影响人权维护者和民间社会组织独立开展活动的的能力，并将增加他们面临报复、恐吓或干扰的风险(第五条)。

16. 委员会建议缔约国采取具体措施，包括立法措施，以确保人权维护者和民间社会组织，包括从事种族歧视相关工作的组织，能够有效开展工作，而不必担心遭到报复。

政府军在 1980 年代犯下的暴行

17. 委员会注意到，1980 年代暴行的肇事者获得了大赦，暴行包括政府军在北马塔贝莱兰省、南马塔贝莱兰省和中部省杀害了约 20,000 人，其中大多数是说恩德贝莱语者，并实施了其他暴力行为，委员会还注意到传统领导人被责成解决一些相关的、尚未解决的实际问题，委员会感到关切的是，有报告称上述暴行仍然是造成种族紧张局势的根源，受害者的创伤远未愈合、痛苦远未终止。委员会还感到关切的是，有报告称许多受害者仍在遭受创伤，国家公职人员阻碍他们及其亲属参加哀悼和纪念活动。委员会还感到关切的是，国家和平与和解委员会没有履行《宪法》规定的职责，即提供一个平台，公开说明这一时期的事件真相(第五条)。

18. 委员会建议缔约国：

(a) 采取有效措施，帮助 1980 年代政府军暴行的受害者达成和解、愈合创伤，征求受害者的意见，让受害者参与有关此类活动的决定，并向所有有需要的受害者提供康复治疗 and 支助；

(b) 确保为受害者举行的哀悼和纪念活动不受限制或威胁，并调查关于国家公职人员阻碍此类活动的报告；

(c) 确保国家和平与和解委员会履行《宪法》第 252 条规定的职责，特别是提供一个平台，在冲突发生后公开说明真相；

³ CERD/C/304/Add.92, 第 10 段。

(d) 确保希望在法庭上提出索赔的受害者能够获得有效的法律补救，在有据可查的事件事实记录的基础上对所有索赔开展独立调查，并支付公正的赔偿。

少数民族语言群体的政治代表性

19. 委员会欢迎缔约国努力在议会等政治决策机构中实现区域和性别平衡，但感到关切的是，在考虑政治生活中的公平代表性时，缺乏关于民族语言群体的统计数据，可能导致少数群体被边缘化和遭受歧视(第五条)。

20. 委员会建议缔约国采取措施，确保所有民族语言群体在各级政治生活和决策机构，包括在政府、议会、公务员系统和地区机构中的公平和公正代表性。此外，委员会建议政府确保公务员做好准备，在全国各地以其服务对象的语言提供服务。

经济发展

21. 委员会感到关切的是，有报告称，说恩德贝莱语者在政府中担任权力职位的人数不足，导致数十年来，传统上与说恩德贝莱语者相关的地区在社会和经济发展援助方面被边缘化(第五条)。

22. 缔约国未能提供可以反驳此类报告的数据，委员会建议缔约国采取措施，确保在所有地区平等分配社会 and 经济发展项目，明确记录所作的努力，并公布这些数据。

土地改革

23. 委员会欢迎缔约国提供的资料表明有 36 万多津巴布韦家庭受益于缔约国实施的土地改革方案，但委员会感到关切的是，由于缺乏按种族和民族语言群体分列的统计数据，仍然难以评估该方案是否以非歧视和公平的方式得到实施。委员会还对土著人民和“有色人”(“混血儿”)在土地分配方面可能面临的不利处境表示关切(第五条)。

24. 委员会建议缔约国审查有关土地改革和重新分配的法律和政策，确保这些法律和政策没有歧视性，并确保其实施能够包容所有群体和个人。委员会还建议缔约国收集关于土地改革政策受益者的分类数据，包括按种族、民族语言群体和性别分列的数据，并在下次定期报告中提供上述信息。

土著人民

25. 委员会注意到缔约国向少数群体提供了援助，但委员会感到关切的是，有报告称，土著社区仍然受到高度贫困和缺乏社会服务的影响。委员会还感到关切的是，有报告称，由于狩猎被禁止、传统用地被没收，土著人民的生计及其社区的传统生活方式受到威胁。委员会还感到关切的是，缔约国没有提供资料说明采取了哪些措施保护濒危土著语言，并且对某些土著社区存在歧视性成见。委员会感到遗憾的是，尽管缔约国正式批准了《联合国土著人民权利宣言》，但尚未承认其领土上的土著人民的地位和权利，也不是国际劳工组织 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)的缔约国(第五条)。

26. 根据关于土著人民的权利的第 23 号一般性建议(1997 年), 委员会建议缔约国:

(a) 加紧采取措施为土著人民减贫, 并增加土著人民获得社会服务的机会;

(b) 承认并保护土著人民拥有、开发、控制和使用其部族土地、领土和资源的权利, 如果未经其自由、事先和知情同意而剥夺了他们的土地和领土, 应采取的措施予以归还;

(c) 紧急查明濒危土著语言, 制定并实施保护这些语言的措施, 并采取措
施消除对土著人民的负面成见;

(d) 根据《联合国土著人民权利宣言》, 在立法中确认其领土上的土著人民的地位和权利, 并批准劳工组织 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)。

教育

27. 委员会注意到, 缔约国的学校教授所有 16 种官方语言, 但委员会感到关切的是, 有报告称, 一些少数群体儿童实际上无法以自己的语言接受教育。委员会还感到关切的是, 缔约国没有提供资料说明学校如何教授种族歧视和民族多样性问题(第五条)。

28. 委员会建议缔约国采取措施, 确保儿童在实践中能以 16 种官方语言中的任何一种接受教育。委员会还建议缔约国采取措施, 确保所有学校课程都包括促进容忍、尊重多样性以及生活在缔约国境内的不同群体之间的相互理解。

私营部门的歧视

29. 委员会感到关切的是, 缺乏按种族和民族语言群体分列的关于《土著化和经济赋权法》受益者和在私营部门担任领导职务人员的资料(第五条)。

30. 委员会建议缔约国收集并提供按种族和民族语言群体分列的统计资料, 说明受益于《土著化和经济赋权法》的人员情况以及在私营部门担任领导职务的人员情况。

家政工人和非正规部门

31. 委员会感到关切的是, 保护劳工权利和防止歧视的立法没有明确涵盖非正规部门和家政工作, 在这两个部门中黑人妇女占大多数, 普遍面临低工资、恶劣的工作条件以及来自不同种族或民族语言身份的雇主和客户的种族主义、非人道待遇, 与独立前的时代类似(第五条)。

32. 委员会建议缔约国:

(a) 修订禁止歧视的立法和劳动法, 明确涵盖非正规部门和家政工作;

(b) 采取措施解决所有就业领域中基于种族、阶级和性别等交叉理由的歧视问题, 包括提高家政工人对其劳动权利的认识, 并向他们提供通过集体组织主张上述权利的机制;

(c) 明确将家政工人纳入最低工资条例, 确保他们获得与其他工人同等的可维持生计的工资水平;

(d) 批准劳工组织 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)。

在缔约国经营的外国公司中的歧视

33. 委员会感到关切的是，有报告称，在缔约国经营的外国公司，特别是一些中资公司雇用的津巴布韦工人遭受了一系列体现种族歧视态度的侵犯人权行为，包括身体虐待，获得的住房和膳食不符合标准并且比外国同事差。委员会还感到关切的是，有报告称，缔约国没有采取有效措施调查所有此类指控(第五条)。

34. 委员会建议缔约国确保所有劳动法和禁止歧视的法律充分适用于在其领土上经营的所有外国公司，包括中资公司，并迅速有效地调查与外国公司相关的种族歧视或基于种族歧视态度的其他侵犯人权指控，并在适用的情况下依法惩处犯罪者。委员会还建议缔约国切实执行劳工组织 1958 年《就业和职业歧视公约》(第 111 号)的规定。

移民

35. 鉴于其先前的结论性意见⁴，委员会对缺乏关于居住在缔约国的难民、移民和其他非国民情况的资料表示遗憾。委员会感到关切的是，有报告称：

(a) 外国人在驱逐和清理贫民窟的过程中成为被针对的目标，移民农场工人在享受经济和社会权利方面面临特殊障碍；

(b) 无证移民妇女和女童面临基于种族、性别和移民身份的歧视，包括政府当局在拘留设施和其他场所对其实施的性暴力和骚扰；

(c) 包括未成年人在内的无证移民与被定罪的罪犯一起被关押在拘留所，关押时间往往很长，生活条件很差(第五条)。

36. 委员会建议缔约国收集并公布资料，说明居住在津巴布韦的难民、移民和其他非国民的基本权利受到侵犯的情况。委员会还建议缔约国：

(a) 确保所有移民工人，不论其身份如何，都能享有经济、社会和文化权利，包括住房权利方面的最低标准；

(b) 采取措施防止和惩罚针对无证移民妇女和女童的歧视；

(c) 采取措施，为无证移民，特别是儿童制定拘留的替代办法，并确保拘留场所的生活条件符合国际标准。

公民身份

37. 委员会注意到，根据《宪法》第 43 条第 2 款(a)项，在缔约国出生的南部非洲发展共同体国家移民的后代有资格通过出生获得津巴布韦公民身份，并已派出流动小组对其登记提供支助，但委员会感到关切的是，有报告称，他们中的许多人仍然面临无国籍风险。委员会还注意到，缔约国的立法必须根据《宪法》加以解释，但委员会感到关切的是，《津巴布韦公民法》和《移民法》尚未与《宪法》保障的公民权利相一致(第五条)。

38. 委员会建议缔约国加紧努力，使有资格根据《宪法》第 43 条第 2 款(a)项通过出生获得公民身份的人更好地认识到这项权利，并在他们获取公民身份的过程中予以支助。委员会还建议缔约国确保将《宪法》中关于防止无国籍状态的条款充分、迅速地纳入立法，包括《津巴布韦公民法》和《移民法》。

⁴ 同上，第 12 段。

缺少身份证件

39. 委员会感到关切的是，有报告称，尽管缔约国简化了登记程序，但 1980 年代政府军暴行的幸存者和受害者后代往往无法申请出生证和国民身份证，因为他们无法出示已故父母的出生证或其他身份证件。委员会还感到关切的是，有报告称，由于高文盲率和贫困率、语言障碍、对登记的重要性缺乏认识、在家中分娩的比例高，以及前往登记局办公室路途遥远、交通费用高等原因，少数民族语言群体成员在获取民事登记文件方面面临特别困难。委员会还感到关切的是，无身份证件者无法享有《公约》第五条规定的权利，包括获得教育、孕产和其他医疗保健服务以及政府的冠状病毒病(COVID-19)疫苗接种方案(第五条)。

40. 委员会建议缔约国加紧努力，确保 1980 年代政府军暴行的受害者及其后代能够通过简化程序获得出生证和身份证件。委员会还建议缔约国制定并实施各项措施，便利缔约国境内的少数群体获取包括出生证在内的民事登记文件，包括为此在偏远地区扩大流动出生登记，提高此类群体对登记重要性的认识，并确保以非歧视的方式执行与签发此类文件有关的所有规定。委员会还建议缔约国制定并执行政策，确保无身份证件者能够享有《公约》第五条规定的基本权利，包括教育、孕产和其他医疗保健以及就业方面的权利。

难民

41. 委员会感到关切的是，缔约国 2021 年强行将难民从刚果民主共和国遣返。委员会还感到关切的是，难民被剥夺了工作权，除非得到通戈加拉难民营官员的书面授权，否则不得离开难民营，他们也无法成为津巴布韦公民。委员会还对缔约国将被定罪的难民和寻求庇护者驱逐出境的做法表示关切(第五条)。

42. 委员会建议缔约国确保在法律和实践中充分尊重不推回原则，并确保为所有难民和寻求庇护者制定司法上诉程序。委员会还建议缔约国制定并有效执行一项长期战略，为难民融入当地社会提供持久解决办法，特别是在就业、缔约国境内行动自由以及获得津巴布韦公民身份方面提供解决办法。委员会请缔约国确保，只有在判定难民和寻求庇护者犯有严重罪行的情况下，才能以犯罪为由采取正当程序将其驱逐，并且根据对难民的国际法律保护，在难民或寻求庇护者面临权利被严重侵犯的风险时，不进行驱逐。

诉诸司法

43. 委员会感到关切的是，缔约国没有提供资料说明涉及种族歧视、仇恨犯罪或仇恨言论的申诉或案件，已被起诉的此类案件的数量，国内法院或其他机构就此类申诉和案件做出的裁决，以及任何定罪或处罚情况。委员会感到关切的是，有报告称，“流浪法”被用来为警察的种族定性行为辩护，有时执行 COVID-19 条例会导致警察滥用职权(第六条)。

44. 委员会根据关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第 31 号一般性建议(2005 年)以及关于防止和打击执法人员种族定性行为的第 36 号一般性建议(2020 年)，提请缔约国注意，缺少与种族歧视、仇恨犯罪或仇恨言论有关的申诉和法律行动，可能表明对现有法律补救措施认识不足、对司法系统缺乏信任、害怕报复或当局不愿起诉此类行为的肇事者。委员会建议缔约国：

(a) 促进关于种族歧视、仇恨犯罪和仇恨言论的申诉制度，确保受害者能够诉诸并使用这一制度；

(b) 继续开展关于《公约》所载权利的公众教育活动，包括在偏远社区开展活动，使人们了解如何在法庭上援引这些权利以及现有的补救办法；

(c) 采取有力措施，包括特别措施，从所有民族语言群体和地区招聘津巴布韦人，以确保在警察部队和各级司法机构中的公平代表性；

(d) 为执法人员、检察官、法官和其他公职人员举办关于查明和登记种族歧视、仇恨犯罪和仇恨言论事件的培训；

(e) 对进行种族定性和其他不正当警务活动的警官采取有效的纪律措施；

(f) 确保向种族歧视、仇恨言论和仇恨犯罪的受害者广泛提供免费法律援助；

(g) 收集按年龄、性别和民族语言群体分列的统计数据，反映关于种族歧视、仇恨犯罪和仇恨言论的申诉、调查、起诉、定罪和制裁情况，以及向受害者提供赔偿的情况；

(h) 建立独立的申诉机制，确保对警察和安全部队的问责。

D. 其他建议

批准其他条约

45. 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《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》，《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》、劳工组织 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)和劳工组织 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)。委员会鼓励缔约国加入《减少无国籍状态公约》。

依照《公约》第十四条作出声明

46. 委员会欢迎缔约国接受对《公约》第八条的修正，并鼓励缔约国考虑依照《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，建立并落实与人权保护领域的民间社会组织，特别是反种族歧视组织定期协商的做法。

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，并建议缔约国酌情以官方语言和其他通用语言向负责执行《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，并在外交部网站上公布。

后续落实本结论性意见

51. 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 40 段(缺少身份证件)所载建议的执行情况。

特别重要的段落

52. 委员会谨请缔约国注意，上文第 18 段(政府军在 1980 年代犯下的暴行)，第 24 段(土地改革)、第 32 段(家政工人和非正规部门)和第 44 段(诉诸司法)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。

编写下次定期报告

53. 委员会建议缔约国在 2026 年 6 月 12 日前以一份文件提交第十二至第十三次合并定期报告，报告应遵循委员会第七十一届会议通过的报告准则⁵，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。

⁵ CERD/C/2007/1。