



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
29 December 2022
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于巴林第八至第十四次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2022 年 11 月 17 日和 18 日举行的第 2933 次和第 2934 次会议¹ 上审议了巴林以一份文件提交的第八至第十四次合并定期报告。² 委员会在 2022 年 11 月 29 日和 30 日举行的第 2949 次和第 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八至第十四次合并定期报告，但对该文件迟交了十二年表示遗憾。委员会还欢迎与缔约国高级别代表团进行了建设性对话，并感谢代表团在委员会报告审议期间和对话后提供资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国加入或批准了下列国际文书：

- (a) 《公民及政治权利国际公约》，2006；
- (b) 《经济社会文化权利国际公约》，2007 年；
- (c) 《残疾人权利公约》，2011 年。

4. 委员会还欢迎缔约国采取以下立法和政策措施：

- (a) 通过了关于设立国家人权机构的 2014 年第 26 号法，并于 2016 年通过了该法的修正案；
- (b) 根据 2012 年第 50 号总理令设立了人权事务高级协调委员会；
- (c) 2012 年第 36 号法颁布了《私营部门就业法》；
- (d) 通过了关于打击贩运人口的 2008 年第 1 号法；
- (e) 通过了《国家人权计划》(2022-2026 年)。

* 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.2933 和 CERD/C/SR.2934。

² CERD/C/BHR/8-14.



C. 关注的问题及建议

数据收集

5. 委员会感到遗憾的是，始终缺乏关于巴林国民和非公民，如寻求庇护者、难民、无国籍人和移民等人口族裔构成的全面统计数据，包括分列的经济和社会指标(第一和第五条)。

6. 委员会回顾其根据《公约》提交报告的准则³，建议缔约国在下一次定期报告中提供按族裔和民族血统分列的统计数据，说明包括寻求庇护者、难民、无国籍人和移民工人在内的人口的族裔组成情况，以及享有经济、社会和文化权利的情况，以便为委员会评价平等享有《公约》规定的权利的情况提供经验基础。

《公约》在国内的适用

7. 委员会注意到缔约国解释说《公约》具有国内法的效力，但感到遗憾的是，国内法院从未援引过《公约》，而且没有资料说明为提高民众对《公约》的关注而采取的措施及其影响。委员会还感到遗憾的是，缺乏资料说明如何解决国内法与《公约》之间的潜在冲突(第二条)。

8. 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，并能够酌情援引或适用这些规定。委员会请缔约国在下次定期报告中提供具体资料说明国内法院适用《公约》的情况。

打击种族歧视的法律框架

9. 委员会注意到缔约国关于不歧视的一般立法框架。然而，委员会感到关切的是，法律中缺乏统一和全面的种族歧视定义，也没有禁止基于《公约》第一条所列一切理由的直接和间接种族歧视的具体规定。委员会关切的是，据称关于打击歧视、仇恨和宗派主义的法案中所载的定义案文没有明确包括基于“肤色”和“世系”等《公约》所列一切理由的直接和间接种族歧视(第一至第二条和第五条)。

10. 委员会重申其先前的结论性意见⁴，回顾其关于《公约》第一条第一款的第14号一般性建议(1993年)，建议缔约国在国内法中纳入完全符合该条的种族歧视定义，并确保其立法禁止直接和间接种族歧视。

特别措施

11. 委员会仍然关切的是，有报告称，某些群体的成员，特别是某些什叶派社群，即 Ajam 和 Baharna 社群的成员，可能因其部落或民族血统、出身、文化或语言而受到区别待遇，而移民工人据称在享有人权方面，特别是在获得教育、就业和行使其文化权利方面，长期面临歧视。委员会还感到关切的是，缺乏资料说明缔约国采取了哪些特别措施，解决这些群体面临的结构性歧视问题(第二和第五条)。

³ CERD/C/2007/1.

⁴ CERD/C/BHR/CO/7，第11段。

12. 委员会回顾先前的结论性意见⁵ 和关于《公约》中特别措施的含义和范围的第 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, 解决这些群体在享有权利方面面临的现有结构性歧视问题。

国家人权机构

13. 委员会注意到缔约国设立了国家人权机构并采取措施加强该机构, 但感到关切的是, 自 2016 年 5 月以来, 该机构一直被国家人权机构全球联盟资格认证小组委员会认证为 B 级, 原因是该机构在组织结构、人员组成、决策和运作方法方面没有独立于政府, 缺乏透明的甄选和任命程序, 并且尚未达到履行职能所需的独立性(第二条)。

14. 委员会建议缔约国继续加强国家人权机构的独立性, 确保其完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》), 并能够充分、有效和独立地履行其任务。

种族歧视申诉和诉诸司法

15. 委员会感到遗憾的是, 没有国家法院援引《公约》的种族歧视案件。委员会还感到遗憾的是, 缔约国没有提供向缔约国所有有关主管部门提出的种族歧视申诉的详细资料, 例如申诉的数量、类型和结果(第六至第七条)。

16. 委员会回顾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), 请缔约国在下次定期报告中提供关于种族歧视案件和国家法院援引《公约》的案件的详细资料, 包括关于种族歧视申诉的数量和类型以及对行为人起诉和定罪的数量统计数据, 并按受害者的年龄、性别、族裔和民族血统分列, 同时提供资料说明向受害者提供的赔偿。委员会提醒缔约国, 没有申诉或申诉数量少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》方面存在障碍, 包括公众对他们根据《公约》享有的权利和寻求司法救济的方式缺乏认识。因此, 委员会建议缔约国开展公共教育运动, 宣传《公约》规定的权利, 以及如何对种族歧视和违反劳工规定的行为提出申诉, 特别是在非公民中, 包括移民家政工人和其他移民工人中开展教育运动, 并继续努力保障获得司法补救的途径。

种族主义仇恨言论和仇恨犯罪

17. 委员会注意到缔约国为打击种族主义仇恨言论所作的努力。然而, 委员会感到关切的是, 《刑法》第 172 条没有包括《公约》第四条所列的所有行为, 特别是传播基于种族优越或仇恨的观点、煽动暴力行为或煽动种族暴力、参加种族主义组织和种族主义宣传活动。此外, 委员会关切的是, 第 172 条关于行为必须“公开”实施的要求可能削弱该条款的适用。委员会关切的是, 尽管有报告称, 缔约国境内普遍存在出于种族偏见的仇恨犯罪行为, 但缺乏详细资料, 说明禁止仇恨犯罪和仇恨言论的法律条款的执行情况和影响, 包括缺乏关于申诉、调查、起诉和判刑的分类数据。委员会还感到关切的是, 由于缺乏明确的规定和判例, 《刑法》第 75 条可能无法构成种族主义动机被视为犯罪行为加重情节的法律依据(第四条)。

⁵ 同上, 第 16 段。

18. 委员会参照关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年), 建议缔约国使关于种族主义仇恨言论和仇恨犯罪的法律完全符合《公约》第四条。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法律的执行情况, 包括关于申诉、调查、起诉和判刑的分类数据。委员会还建议缔约国承认种族主义动机构成《刑法》规定的所有罪行的加重情节。

民间社会组织

19. 委员会注意到缔约国正在拟订一项关于民间社会组织的新法律, 但委员会感到关切的是, 有报告称, 对法律的一些限制性解读限制和阻挠了人权组织的活动。委员会还感到关切的是, 法律允许劳动和社会发展部直接干预这类组织的内部事务, 更换其董事会, 拒绝其注册申请或吊销其营业执照(第五条)。

20. 委员会建议缔约国确保为从事促进和保护人权, 包括禁止种族歧视工作的民间社会组织的运作提供空间, 并修订允许政府干预民间社会组织内部事务和限制此类组织运作能力的法律, 以期为人权维护者的工作提供便利。

国籍权

21. 委员会仍然感到关切的是, 与外国男子结婚的巴林妇女仍然不能将其国籍传给子女, 使其子女容易陷入无国籍状态, 并被剥夺平等享有基本权利的权利, 委员会感到遗憾的是, 关于这个问题的《民法》修正案草案自 2014 年以来一直在讨论中, 但仍未颁布。委员会还感到关切的是, 与巴林妇女结婚的外国国民不能像与巴林男子结婚的外国妇女那样获得巴林国籍。委员会还感到关切的是, 为了获得公民身份, 非阿拉伯裔申请人必须在巴林居住满 25 年, 而阿拉伯族裔申请人需要满足的居住期限为 15 年(第二和第五条)。

22. 委员会参照关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2004 年), 尤其是关于减少无国籍状态, 特别是儿童无国籍状态的第 16 段, 建议缔约国尽快使其法律与《公约》一致, 为此修订《民法》, 取消歧视与巴林妇女结婚的外国国民和歧视与外国人结婚的巴林妇女的子女的条款, 并增加允许巴林妇女在与男子平等的基础上将其国籍传给其外国人配偶及其亲生子女的规定。委员会还建议缔约国确保特定非公民群体与其他群体相比在获得公民身份方面不受歧视。

无国籍问题

23. 尽管有一定数量的人恢复了公民身份, 但委员会仍然关切的是, 有报告称, 因国家安全原因被取消国籍的许多人士, 包括人权维护者、政治活动人士和宗教学者, 其国籍仍然尚未恢复, 致使其中许多人及其子女陷入无国籍状态。委员会注意到缔约国声称所有比敦人都获得了公民身份, 但仍感关切的是, 有报告称, 尽管有资格归化入籍, 但仍有大量生活在缔约国境内的比敦人没有公民身份, 这剥夺了他们平等享有社会服务、其他基本权利和公民证件, 包括出生登记证件的机会。委员会感到遗憾的是缔约国尚未批准《关于无国籍人地位的公约》或《减少无国籍状态公约》(第五条)。

24. 委员会建议缔约国修订《公民法》，包括修订其中关于剥夺国籍的规定，以确保法律的适用不会造成无国籍状态，并确保政府不能因公民行使基本权利，包括言论、集会和结社自由权利而取消他们的公民权，以防止无国籍状态。并考虑批准《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》。委员会还建议缔约国为比敦人面临的问题找到持久解决办法，包括考虑让所有长期居住在巴林并与该国有真正和有效联系的人入籍。委员会还建议缔约国立即制定行政程序，使包括比敦人在内的所有无国籍人都能切实享有基本人权，并获得官方证件，包括出生登记证件。

难民保护

25. 委员会关切的是，缔约国没有关于寻求庇护者或难民地位的法律或行政法规，这可能致使寻求庇护者在享有基本人权方面遭受种族歧视，并有被推回的危险(第五条)。

26. 委员会建议缔约国根据国际标准通过国家庇护法。委员会请缔约国确保有效保护寻求庇护者和难民，并在下一次定期报告中提供详细资料，说明寻求庇护者和难民实际享有《公约》所载权利的情况。委员会还建议缔约国考虑加入《关于难民地位的公约》及其议定书。

移民工人

27. 委员会欢迎缔约国为保障移民工人的权利而采取的体制和立法举措。但委员会感到关切的是：

(a) 缺乏资料表明保护移民工人的法律得到常规执行，雇主对违法行为负有责任；

(b) 据称移民工人继续面临虐待和剥削，如不支付工资和没收护照，并在就业方面面临歧视；而且他们获得适足住房、教育、保健和服务的机会有限；

(c) 担保制度在实践中继续存在，使移民工人容易受到剥削和虐待；

(d) 2017年推出的取代担保制度的灵活许可证制度，据称由于条件限制过多，并非对所有工人适用，特别是低收入工人，因为其费用高昂；

(e) 缺乏关于移民工人申诉结果以及如何有效处理申诉的资料(第五至第六条)。

28. 委员会建议缔约国：

(a) 确保充分执行所有保护移民工人的措施，惩处对侵权行为负有责任的人，并提供资料说明这些措施的执行情况；

(b) 结束实践中依然存在的担保制度的做法以及使移民工人遭受虐待和剥削的相关做法；

(c) 确保护照不被没收，并切实追究没收护照的雇主的责任；

(d) 确保移民工人在权利受到侵犯时能够充分利用申诉机制和适当的补救办法，并提供关于申诉结果的资料；

(e) 加强努力，消除移民工人不受歧视地享有经济、社会和文化权利方面的障碍，特别是在获得教育、住房、就业以及保健和服务方面的障碍。

移民家政工人

29. 尽管缔约国努力改善移民家政工人(其中大多数是妇女)的条件,但委员会仍然关切的是,移民家政工人没有充分受益于《私营部门劳动法》保障的法定保护,致使他们极易受到虐待和剥削,并可能妨碍他们就相关的侵犯人权行为获得司法和非司法补救。委员会还感到关切的是,有报告称,移民家政工人继续面临困难的工作条件,包括强迫劳动、拖欠工资、没收护照和债役,而且缺乏资料说明家政工人能够以何种方式主张自己的权利,也缺乏关于提出的申诉及其结果的信息。委员会还感到关切的是,缺乏资料表明保护女性移民家政工人免遭性骚扰和性虐待的措施得到有效执行,而据称性骚扰和性虐待是一个持续和普遍的问题(第五至第七条)。

30. 委员会建议缔约国:

(a) 确保移民家政工人的雇用受到《私营部门劳动法》的规范,确保保护他们免遭剥削性劳动做法、性骚扰、身体虐待和任何其他虐待的所有现行法律条款得到有效执行,确保他们能够就相关的侵犯人权行为有效获得司法和非司法补救;

(b) 批准国际劳工组织(劳工组织)《2011年家庭工人公约》(第189号);

(c) 在下次定期报告中提供详细资料,说明保护移民家政工人免遭剥削性劳动做法的法的执行情况,包括移民家政工人提出的申诉的数量、类型和结果。

贩运人口

31. 委员会注意到缔约国为防止和起诉贩运人口行为所作的努力,包括加强劳动监察、与原籍国开展双边合作以及向受害者提供心理援助和人身安全保护,但委员会仍然关切的是,缔约国仍然是贩运人口以强迫劳动和强迫卖淫的目的地国。委员会还感到关切的是,有报告称,在弱势群体中识别有遭贩运风险者的程序在实践中没有得到切实使用(第五条)。

32. 委员会建议缔约国继续加紧努力,消除贩运人口现象,包括为此执行各项法律和战略,确保所有贩运案件得到调查,犯罪者受到起诉和适当惩罚。委员会还建议缔约国加强检查,并加强与原籍国和邻国的合作,以查明弱势群体中有可能被贩运的人。

关于种族歧视问题的培训课程

33. 委员会赞赏地注意到关于定期审查教育课程和向教师和学生提供关于容忍、和平与共存培训的资料。然而,委员会感到关切的是,缺乏最新的详细资料,说明为媒体专业人员、执法人员、法官、律师以及国家机构、地方政府实体和相关协会的代表专门举办的关于防止种族歧视和《公约》所载权利的培训课程,以及这类培训方案的影响(第七条)。

34. 委员会建议缔约国继续努力开展教育和培训,为媒体专业人员和国家官员组织关于《公约》所载权利的专门培训课程,包括关于防止种族歧视的专门培训课程。委员会请缔约国提供最新详细资料,说明这类培训课程的情况及其对缔约国消除种族歧视努力的影响。

D. 其他建议

批准其他条约

35. 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《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《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任择议定书》、《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)、《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

36. 委员会建议缔约国接受《公约》缔约国第十四次会议于 1992 年 1 月 15 日通过的、大会第 47/111 号决议所核准的《公约》第八条第 6 款修正案。

依照《公约》第十四条作出声明

37. 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》

38. 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

39. 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

40. 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

41. 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》的各国家机构包括地方当局转发并在外交部网站上公布委员会关于缔约国报告的结论性意见。

共同核心文件

42. 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》⁶，尤其是编写共同核心文件的准则，更新其 2019 年 5 月 1 日提交的共同核心文件。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

43. 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 28 段(a)、(c)和(d)项(移民工人)、第 30 段(a)项(移民家政工人)和第 32 段(贩运人口)所载建议的落实情况。

特别重要的段落

44. 委员会希望提请缔约国注意，上文第 10 段(打击种族歧视的法律框架)，第 12 段(特别措施)、第 18 段(种族主义仇恨言论和仇恨犯罪)，第 20 段(民间社会组织)和第 24 段(无国籍问题)所载建议特别重要，并请缔约国在下次定期报告中提供详细资料，说明为执行这些建议而采取的具体措施。

编写下次定期报告

45. 委员会建议缔约国在 2026 年 4 月 26 日前以一份文件提交第十五至第十八次合并定期报告，报告应遵循委员会第七十一届会议通过的报告准则⁷，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。

⁶ [HRI/GEN/2/Rev.6](#)，第一章。

⁷ [CERD/C/2007/1](#)。