



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
3 June 2019
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于赞比亚第十七至第十九次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2019 年 5 月 2 日举行的第 2724 次会议(见 CERD/C/SR.2724)上审议了赞比亚以一份文件提交的第十七至第十九次合并定期报告(CERD/C/ZMB/17-19)，并在 2019 年 5 月 9 日举行的第 2734 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十九次合并定期报告。但是，委员会注意到该报告在提交之际已逾期约九年，邀请缔约国遵守为将来的报告确定的提交截止日期。

3. 委员会感到遗憾的是，缔约国未能派代表团出席 2019 年 5 月 1 日与委员会的第一次会议以介绍本国的报告并参与互动对话，但委员会赞赏缔约国作出努力安排常驻日内瓦代表团一位代表出席次日的会议。不过，该代表无法回答所提出的问题，而本应在 2019 年 5 月 2 日会后 48 小时内提交委员会的答复在 72 小时后才收到，且并未充分触及委员会所关切的问题。委员会希望提醒缔约国，对话是报告审议工作的一个关键组成部分，可提供一个独特的契机，使委员会和缔约国得以开展建设性的深入讨论。上述讨论和缔约国提交的报告以及委员会收到的其他信息一道，使委员会得以评估所取得的进展并向缔约国指出有待进一步努力的领域。委员会促请缔约国在审议其下一次定期报告期间到会并作好与委员会进行建设性对话的准备。

B. 积极方面

4. 委员会欢迎缔约国采取以下立法、体制和政策措施：

(a) 于 2015 年通过第 15 号《就业(修正案)法》，并于 2008 年通过第 8 号《劳资与劳动关系(修正案)法》。二者规定，雇员的种族、肤色、族裔及所属部落不能构成终止雇佣关系的正当理由；

* 委员会第九十八届会议(2019 年 4 月 23 日至 5 月 10 日)通过。



(b) 于 2015 年通过第 22 号《性别公平与平等法》，并于 2014 年通过经修订的《国家性别平等政策》；

(c) 于 2010 年设立移民融入事务委员会，负责防范并调查移民局雇员的任何种族歧视和仇外事件。

5. 委员会还欢迎缔约国批准或加入下列国际人权文书：

(a) 《残疾人权利公约》，2010 年；

(b) 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，2011 年。

6. 委员会满意地注意到，缔约国已向人权理事会各特别程序任务负责人发出无限期的长期有效访问邀请。就此，委员会对缔约国已接待任务负责人次数可观的访问表示欢迎。

C. 关注的问题及建议

数据收集

7. 委员会注意到，共同核心文件和缔约国报告当中就族群和难民提供了一些统计数据。但是，委员会关切地注意到，数据主要源自 2000 年人口普查和《2003 年人口普查全国分析报告》。委员会感到遗憾的是，缺乏妥善评估各群体，尤其是少数族裔(包括亚洲人和欧洲人在内)、移民、难民和寻求庇护者境况所需的最新分列数据，限制了委员会妥善评估此类群体境况的能力，包括评估其社会经济地位以及通过实施有针对性的政策和计划所取得的任何进展(第一条)。

8. 委员会根据其报告准则(CERD/C/2007/1)第 10 至第 12 段及其关于缔约国根据《公约》第一条提交报告的第 4 号一般性建议(1973 年)和关于《公约》第一条第一和第四款的解释和适用的第 8 号一般性建议(1990 年)，建议缔约国在下次定期报告中收集并提供最新的、全面的人口构成统计数据以及包括亚洲人和欧洲人在内的少数族裔、移民、难民和寻求庇护者社会经济境况的分列数据，以为委员会评价缔约国内享有《公约》所载权利的情况提供经验基础。

《公约》在国内法律中的适用

9. 委员会感到遗憾的是，缺乏采取了哪些举措将《公约》充分纳入国内法律的相关信息。委员会还感到遗憾的是，缺乏在国内法庭援引或适用了《公约》规定的法庭案件相关信息(第二条)。

10. 委员会重申此前向缔约国发出的着手将《公约》规定充分纳入国内法律的邀请(CERD/C/ZMB/CO/16, 第 10 段)，并请缔约国在下次定期报告中提供详细信息，说明为此采取的实际措施。此外，委员会建议缔约国采取包括培训在内的适当措施，确保法官、检察官、律师和执法人员充分了解《公约》的规定，以使其得以在相关案件中援引或适用上述规定。委员会请缔约国在下次定期报告中纳入国内法庭适用《公约》的具体实例。

种族歧视定义

11. 委员会注意到，缔约国 2016 年 8 月为修订《权利法案》举行的宪法公投未能成功，《宪法》第 11 和第 23 条因而未能按照委员会在此前的结论性意见 (CERD/C/ZMB/CO/16, 第 9 和第 11 段) 当中提出的建议得到修订。委员会依然感到关切的是：

(a) 《宪法》第 11 和第 23 条所载种族歧视定义将“种族”、“部落”、“原籍地”和“肤色”列为禁止的歧视理由，但该定义仍不完全符合《公约》第一条，因为其中仍将“世系”和“民族或人种”排除在外；

(b) 《宪法》第 23 条第 4 款依然允许对涉及非公民以及个人和习惯法事宜的歧视禁令施加长期限制；

(c) 根据《宪法》第 11 条，人人不受歧视的权利仅适用于一系列有限的主要为公民权利和政治权利的权利；

(d) 缺乏符合《公约》第一条的内容全面的反歧视法律；

(e) 一些法律当中依然存在歧视性规定，包括某些族群的习惯法(第一至第二条)。

12. 委员会建议缔约国：

(a) 探索其他途径修订《宪法》第 11 和第 23 条，将“世系”和“民族或人种”作为禁止的歧视理由纳入其中，从而使其符合《公约》，同时确保种族歧视禁令不受任何限制地全面实施，并保证人人享有公民权利、政治权利以及经济、社会和文化权利方面有权不受歧视；

(b) 通过内容全面的反歧视法律，其中包含符合《公约》第一条的种族歧视定义；

(c) 对照《公约》，对包括习惯法在内的可能允许直接或间接形式歧视的法律进行审查，并在必要时推出经修订的法律。

国家人权机构

13. 委员会对有关赞比亚人权委员会再次被国家人权机构全球联盟授予 A 级地位的信息表示欢迎。但是，委员会感到关切的是：缺乏正式的选举和任命该委员会成员的程序；划拨该委员会以供其有效履行任务的预算资源不足；某些参与政治活动的成员切实存在或被认为存在利益冲突；委员会提出的建议有望加强《公约》的实施，但上述建议落实不够。

14. 委员会回顾其关于设立国家机构推动落实《公约》的第 17 号一般性建议 (1993 年)，建议缔约国建立并实行一项正式的该委员会成员选举和任命程序，向该委员会提供有效履行任务所需的充足的财政资源，确保该委员会成员全职效力以避免任何切实存在或被认为存在的利益冲突，并落实委员会的建议以加强《公约》所载权利的落实工作。

种族歧视的控告和补救

15. 委员会注意到据称发生赞比亚工人遭种族歧视情况，尤其是在外国人所有的大型商业农场和矿井工作的赞比亚工人。但是，委员会关切地注意到，2007年至2017年间未向国内法院提起任何种族歧视控告，而向赞比亚人权委员会举报的案件只有一起，向劳动与社会保障部提起的控告只有六起。委员会进一步感到关切的是，缺乏调查、起诉、定罪和所施加制裁的相关信息，也缺乏向种族歧视受害人提供赔偿的相关信息(第二条)。

16. 委员会回顾，根据委员会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)，缺少与种族歧视行为有关的控告、起诉和定罪，并不意味着相关缔约国内不存在种族歧视。没人控告可能反而表明受害人对可用的司法手段不熟悉、对法律制度缺乏信任，或是害怕报复。委员会建议缔约国加大力度向公众宣传种族歧视问题以及现有的法律和司法手段。委员会请缔约国在下次定期报告中纳入相关信息，说明就此采取的举措，包括向所有主管部门提起的控告及其结果的相关统计数据。

仇恨犯罪和仇恨言论

17. 委员会注意到，根据《刑法典》第70条，种族歧视和煽动种族仇恨属刑事犯罪。但是，委员会感到关切的是：

(a) 该定义当中未将“世系”和“民族或人种”界定为煽动仇恨和偏见的理由；

(b) 《公约》第四条(丑)项的规定尚未充分纳入国内法律；

(c) 就《刑法典》规定为刑事犯罪的行为而言，种族动机不构成加重处罚情节；

(d) 缔约国的定期报告当中未提及所举报的煽动仇恨、歧视和暴力侵害特定族群的案件，也未提及所举报的针对非公民的仇外、暴力和恐吓行为，包括未提及2016年大选期间发生的人身袭击和抢劫商户情况(第二、第四和第六条)。

18. 委员会回顾其关于《公约》第四条的第15号一般性建议(1993年)和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：

(a) 确保《刑法典》所载仇恨言论定义完全符合《公约》第四条，并确保其中包含《公约》第一条确认的所有歧视理由；

(b) 明文禁止推广和煽动种族歧视的组织，并确认参与此类组织属应予惩处之罪行；

(c) 确认种族动机是《刑法典》规定的所有刑事罪行的加重处罚情节；

(d) 确保所有的仇恨犯罪和仇恨言论事件均得到调查和起诉，并确保罪行实施者得到惩处。

获得法律援助

19. 委员会欢迎缔约国采取立法和行政措施改善获得法律援助的情况，包括在各省创设法律援助委员会办公室和在下属法院设立法律服务部门，但委员会感到关切的是，缺乏已从上述服务部门提供的免费法律援助中受益而就种族歧视提出诉求的人员数量相关信息，也缺乏获得此类服务的资格标准相关信息。

20. 委员会鼓励缔约国继续推行其法律援助政策，以确保种族歧视受害人可以平等地获得司法保护，包括少数族群成员在内。委员会还建议缔约国提供信息，说明已从免费法律援助中受益而就种族歧视提出诉求的人员数量以及获得此类服务的资格标准。

解决不平等问题的特别措施

21. 委员会注意到，缔约国为推进“此前处于劣势或被边缘化群体”的权利而采取的特别措施，包括第 9 号《增强公民经济权能法》(2006 年)和第 11 号《赞比亚发展署法》(2006 年)在内。但是，委员会对上述特别措施仅限于特定领域感到关切，并着重指出缺乏旨在于努力实现其他经济、社会及文化权利的背景下解决歧视问题的法律和政策措施的相关信息。委员会还感到关切的是，缺乏有关现行特别措施对受影响群体有何影响的综合分列数据(第二和第五条)。

22. 委员会根据《公约》第一条第四款和第二条第二款及其关于《公约》中特别措施的含义和范围的第 32 号一般性建议(2009 年)，鼓励缔约国咨询受影响社群，以获得有关现行特别措施成效的信息。委员会建议缔约国根据上述调查结论，在受影响社群的积极参与下，扩大实施特别措施以触及更多优重领域。

有害习俗

23. 委员会感到关切的是，不利于妇女和女童的有害传统习俗还在继续，例如向新娘的父母支付彩礼(聘礼)。该习俗可能无异于童婚和/或强迫婚姻(第六条)。

24. 委员会虑及其关于种族歧视与性别有关方面的第 25 号一般性建议(2000 年)，建议缔约国采取有效措施保护儿童免遭有害传统习俗侵害，尤其是在偏远农村地区。委员会建议缔约国在诸如彩礼等习俗盛行的农村社群和地区开展教育运动以终止相关习俗，向受害人提供获得司法补救的相关信息，并鼓励举报案件。委员会请缔约国在下次定期报告中提供信息，说明为终止彩礼现象而采取的举措、相关措施的影响，以及所举报的彩礼案件数量及罪行实施者遭起诉和定罪情况的统计数据。

桑人和科依人的处境

25. 委员会注意到，缔约国不承认该国存在土著民族，从而使桑人和科依人的权利得不到承认。桑人和科依人是赞比亚最早的居民，在艰难的经济和社会环境中饱受高贫困率之苦。委员会还感到关切的是，有报告称桑人和科依人无法获得自己祖先的土地，也没有获得教育、住房、就业、医疗保健以及政治参与和政治代表的机会(第二、第五和第六条)。

26. 委员会建议缔约国承认桑人和科依人完全有权获得和使用自己祖先的土地。委员会还请缔约国在下次定期报告中提供信息，说明采取了哪些具体措施解决桑人和科依人在获得教育、住房、就业、医疗保健以及政治参与和政治代表机会方面所面临的挑战，并就上述措施的成效向委员会提供最新信息。

教育

27. 委员会注意到，2011 年通过了第 23 号《教育法》，其中保障所有儿童有权不受歧视地接受免费基础教育。但是，委员会感到关切的是，生活在农村地区、非正规住区、社群农场和难民定居点的儿童在获得优质教育和教育资源方面依然存在差距(第五条)。

28. 委员会建议缔约国保障所有儿童均能不受歧视地获得各级教育机会和教育资源。尤其是，委员会请缔约国提供信息说明针对少数族裔开展的旨在提高其入学率和录取率的教育推广计划，还请缔约国划拨必要的资源以确保所有儿童均能接受优质教育。

白化病患者的处境

29. 委员会了解缔约国为保护白化病患者作出的努力。但是，委员会依然感到关切的是，有报告称白化病患者因其肤色而面临歧视和污蔑，尤其是在享有受教育权、就业权和健康权方面。委员会还感到忧虑的是，2010年人口普查中有信息显示，46%的白化病患者因没有其他就业机会而自谋生计，约有25%的白化病患者没有入学。委员会进一步感到关切的是，有报告称发生为举行仪式而绑架、谋杀和肢解包括妇女和儿童在内的白化病患者的案件(第六和第七条)。

30. 委员会建议缔约国作为一项优重事项，保障白化病患者的生命权。委员会促请缔约国采取更有效的措施，保护白化病患者免遭暴力、绑架、歧视和污蔑。委员会还建议缔约国加大力度，确保白化病患者可以平等地获得教育、健康和就业机会。

人口贩运

31. 委员会欢迎缔约国为打击贩运人口尤其是移徙工人而采取的措施，包括于2008年通过第11号《打击人口贩运法》。但是，委员会依然感到关切的是：

(a) 缺乏有助于评估以缔约国为目的国、过境国和来源国的人口贩运规模的研究、分析和分列数据；

(b) 迟迟不能通过一项新的打击人口贩运行动计划，且缺乏划拨给人口贩运问题部际委员会的人力、技术和财政资源的相关信息；

(c) 缺乏人口贩运罪行实施者遭起诉和定罪数量以及所施加制裁的相关信息；

(d) 缺乏建立和实行针对贩运受害人尤其是移徙工人的标准化早期识别机制和转介制度的相关信息；

(e) 缺乏为保护贩运受害人而划拨的人力、技术和财政资源的相关信息，包括庇护所以及法律、医疗和心理服务。

32. 委员会建议缔约国：

(a) 系统地汇编按照性别、年龄和原籍分列的数据，以期更有效地打击人口贩运和偷运；

(b) 加速通过新的国家打击人口贩运行动计划，并向人口贩运问题部际委员会划拨充足的人力、技术和财政资源，以实施上述行动计划；

(c) 通过开展对性别和年龄有着敏感认识的调查活动，实施打击贩运的法律，确保罪行实施者遭到起诉和定罪并得到罪有应得的惩处；

(d) 提供信息，说明为制定早期识别和将贩运受害人转介到适当服务部门以获得帮助和康复的标准采取了哪些措施；

(e) 划拨充足的资源，用以在缔约国各个省份建立易于进入的庇护所，并在上述庇护所中提供适当的法律、医疗和社会心理帮助。

难民和寻求庇护者

33. 委员会注意到于 2017 年通过了第 1 号《难民法》，但委员会感到关切的是：

(a) 生活在定居点的难民和寻求庇护者迁徙自由遭受限制，且不能自动获得工作权；

(b) 在难民和寻求庇护者获得包括医疗保健和教育在内的基本服务的能力以及现有的防驱回保护措施方面，缺乏最新信息；

(c) 难民在获得居留许可和融入当地方面面临着困难，且没有其他的重新安置选择；

(d) 难民和寻求庇护者营地的生活条件不达标(第二、第五和第六条)。

34. 委员会根据关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2004 年)，建议缔约国：

(a) 修订第 1 号《难民法》(2017 年)，确保难民和寻求庇护者有权获得就业、医疗保健和教育并享有迁徙自由，并确保向其提供免遭驱回的有效保护；

(b) 制定并切实施行一项长期战略，为难民融入当地提供持久的解决方案，尤其是在教育和获得体面生计方面，因为生活在营地并非长久之计；

(c) 改善难民营的物质条件，并确保居留在此类营地的难民和寻求庇护者享有适当的生活条件并可获得基本的社会服务；

(d) 考虑撤销就《关于难民地位的公约》第十七、第二十二、第二十六和第二十八条提具的保留。

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》、《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》、《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》、《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》、《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》、《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》、《旨在废除死刑的〈公民权利和政治权利国际公约〉第二项任择议定书》、《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》、《残疾人权利公约任择议定书》以及国际劳工组织的 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)和 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)。委员会还鼓励缔约国加入《减少无国籍状态公约》。

后续落实《德班宣言和行动纲领》

36. 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)，建议缔约国在经由国内法律秩序执行《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 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

37. 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，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这一框架内采取的具体措施。

与民间社会协商

38. 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。

依照《公约》第十四条作出声明

39. 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来文。

《公约》第八条修正案

40. 委员会建议缔约国批准《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。

共同核心文件

41. 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 2005 年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

42. 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 30 段(白化病患者的处境)和第 32(b)段(人口贩运)所载建议的落实情况。

特别重要的段落

43. 委员会谨请缔约国注意，上文第 8 段(数据收集)、第 12 段(种族歧视定义)、第 16 段(种族歧视的控告和补救)和第 34 段(难民和寻求庇护者)所载建议特别重要；委员会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。

传播相关信息

44. 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

45. 委员会建议缔约国在 2023 年 3 月 5 日前以一份文件提交第二十至第二十六次合并定期报告。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。
