



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
16 September 2022
Chinese
Original: French

消除种族歧视委员会

关于贝宁初次和第二至第九次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2022 年 8 月 9 日和 10 日举行的第 2895 和 2896 次会议¹ 上审议了贝宁的初次和第二至第九次合并定期报告。² 委员会在 2022 年 8 月 25 日举行的第 2918 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初次和第二至第九次合并定期报告，尽管报告迟交。委员会欢迎与缔约国高级别代表团所进行的建设性对话，并感谢代缔约国代表团在报告审议期间所提供的详细资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取以下立法和体制措施：

(a) 2006 年 4 月 10 日关于贝宁共和国未成年人流动条件和打击贩运儿童执行行动的第 2006-04 号法律；

(b) 2015 年 3 月 20 日关于制定贝宁共和国《信息和通信法》的第 2015-07 号法律，该法将仇恨言论，包括煽动仇恨和暴力的言论定为刑事犯罪；

(c) 2013 年 2 月 15 日关于设立贝宁人权委员会的第 2012-36 号法律。

4. 委员会还欢迎缔约国批准或加入了所有核心人权条约及其议定书，以及主要的区域文书。

* 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.2895](#) 和 [CERD/C/SR.2896](#)。

² [CERD/C/BEN/1-9](#)。



C. 关注的问题及建议

数据收集

5. 委员会注意到缔约国提供的关于不同族裔群体和外国人口分布情况的人口统计资料。然而，委员会感到遗憾的是，缺乏关于寻求庇护者、难民和无国籍人士的具体资料。委员会还感到遗憾的是，所提供的不是最新数据，也没有分类，使委员会无法对不同群体的社会经济状况进行分析；此外，这些数据使委员会无法全面评估不同族裔群体享有《公约》所承认权利的情况，如住房权、教育权、就业权和保健权的情况(第一和第二条)。

6. 委员会建议缔约国提供按性别和年龄分列的统计数据，说明各族裔群体和外国国民，包括寻求庇护者、难民和无国籍者的社会经济状况，以及他们获得教育、就业、保健和住房的情况，并酌情说明他们在公共和政治生活中的代表性，以便为评估平等享有《公约》所载权利的情况提供实证基础。

种族歧视的定义

7. 委员会注意到禁止种族歧视的不同法律，以及(经 2019 年 11 月 7 日第 2019-40 号法修订的)《宪法》第 26 条，该条保障法律面前人人平等，不论“种族”如何。然而，委员会仍感关切的是，这些条款没有包含关于种族歧视的统一和全面的定义，其中包括《公约》第一条规定的所有理由(第一和第二条)。

8. 委员会建议缔约国通过一项全面的反歧视法，其中包括符合《公约》第一条的种族歧视定义，并明确禁止公共和私人领域的直接和间接歧视。

《公约》在国内的适用

9. 委员会注意到《宪法》第 147 条，根据该条，“经正式批准的条约和协定一经公布，应优先于国内法，条件是条约或协定的另一方也须实施该条约或协议”。然而，委员会感到关切的是，国内法院没有援引《公约》条款的案例(第二条)。

10. 委员会请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了解《公约》的规定，并能够适当地适用这些规定。委员会请缔约国在下次定期报告中提供国内法院适用《公约》的具体实例。

国家人权机构

11. 委员会注意到，尽管拖延了很长时间，但根据 2013 年 2 月 15 日第 2012-36 号法，新的贝宁人权委员会于 2019 年成立。委员会欢迎国家人权机构全球联盟于 2022 年 3 月授予该委员会“A”级地位。然而，委员会感到遗憾的是，该委员会仍然缺乏有效执行其任务所需的人力和财政资源，而且国家人权机构全球联盟提出的关于必须加强该委员会内部程序以保证其独立性的建议尚未得到落实。委员会还感到遗憾的是，缔约国没有提供任何资料，说明该委员会为解决种族歧视问题开展的活动(第二条)。

12. 委员会建议缔约国采纳国家人权机构全球联盟 2022 年 3 月提出的建议，采取进一步措施，确保贝宁人权委员会能够独立运作，并有足够的资金根据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)有效执行任务。委员

会还请缔约国在下次定期报告中提供资料，说明委员会为解决种族歧视问题开展的活动。

种族歧视申诉和补救

13. 委员会关切地注意到，根据缔约国提供的资料，在本报告所述期间，国内法院、贝宁人权委员会或监察员办公室没有收到任何关于种族歧视、种族主义仇恨言论、种族主义仇恨罪行或煽动种族仇恨行为的申诉(第二和第六条)。

14. 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倍努力向公众提供关于种族歧视以及可利用的司法和非司法补救的信息。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。这些信息应包括提出的申诉的数量和类型、进行的调查、提起的起诉、作出的定罪和判处的刑罚以及向受害者提供的补救，并按所寻求的补救类型分列。

种族主义仇恨犯罪和仇恨言论

15. 委员会注意到缔约国在其报告中提供的关于颁布一系列禁止仇恨犯罪和仇恨言论的法律的资料。³ 然而，委员会感到关切的是，有媒体报道称，某些政治行为体在 2016 年总统竞选期间使用了仇外、宗派和种族中心主义言论，而缔约国的定期报告没有提到这些问题。委员会还感到关切的是，缺乏资料说明法院对这些行为进行的调查、提出的起诉和作出的有罪判决(第二、第四和第六条)。

16. 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) 公开谴责政治人物或公众人物发表的任何种族主义言论或其他仇恨言论，特别是在竞选期间的此类言论；

(b) 采取有效措施，鼓励举报种族主义仇恨言论和仇恨罪行，降低投诉、调查和起诉的难度，并酌情对犯罪人判处适当刑罚，收集有关这些不同要素的数据，并将其列入下次定期报告；

(c) 为警察、检察官和其他执法人员制定和开展关于仇恨犯罪和仇恨言论的培训方案，包括确定、记录和调查种族主义仇恨犯罪和种族主义仇恨言论事件以及起诉犯罪人的方法。

打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为国家行动计划

17. 委员会感到遗憾的是，由于缺乏资金，2014 年 10 月通过的《打击种族主义、种族歧视、仇外心理和不容忍行为国家行动计划》只得到部分执行。然而，委员会感兴趣地注意到对话期间提供的资料说明了在《计划》框架内采取的若干

³ CERD/C/BEN/1-9，第 84-90 段。

举措，包括以该国民族语言向民众传播信息的举措，但感到遗憾的是，没有对这些举措进行评估，因此委员会无法分析其影响(第二条)。

18. 委员会鼓励缔约国评估 2014 年《国家行动计划》的执行情况，并考虑通过一项后续行动计划。委员会建议缔约国确保包括民间社会行为者在内的所有利益攸关方参与制定一项打击种族主义、种族歧视、仇外心理和不容忍行为的新国家行动计划的进程，为执行该计划划拨充足的预算资源，并建立严格的评估制度。

诉诸司法

19. 委员会注意到，正在通过一项旨在改善有效诉诸司法机会的法律援助法案。委员会欢迎缔约国在对话期间提供的资料说明，该法案将不包含任何歧视性条款，因此，非国民将与贝宁国民一样平等地获得法律援助。然而，委员会关切的是，该法案尚未获得通过(第五和第六条)。

20. 委员会鼓励缔约国加快通过法律援助法案，以确保种族歧视受害者、族裔少数群体和非本国国民能够平等诉诸司法，并：

- (a) 为法律援助机构提供充足的财力和人力资源；
- (b) 提高公众认识，确保所有人都能有效获得法律援助；
- (c) 使国内法院更贴近少数群体居住的地区，包括通过建设农村地区法院系统的能力。

土著人民的状况

21. 委员会感到关切的是，缔约国仅根据土著人民先于其他人口出现在该国这一事实来界定土著人民，而没有考虑到《联合国土著人民权利宣言》条款中规定的自决标准。委员会还感到关切的是，这种做法有可能使贝宁自认为土著社区的群体长期处于边缘地位，并加剧对他们的直接和间接歧视(第一和第五条)。

22. 委员会回顾其关于土著人民的权利的第 23 号一般性建议(1997 年)，促请缔约国重新考虑其做法，根据自决原则从法律上承认其领土上土著居民的存在，并对土著居民进行普查，在下次定期报告中提供这方面的数据。委员会建议缔约国在土著人民以及民间社会组织和贝宁人权委员会的有效和切实的参与下，在具体时限内制定一项土著人民国家战略，并为他们建立全面的法律框架，以期采取特别和切实的措施，保护这些人口的权利。

国籍的传承

23. 委员会注意到缔约国提供的资料表明即将通过新的国籍法，但仍感关切的是，贝宁妇女无法在与贝宁男子平等的基础上将其贝宁国籍传给外籍配偶或外籍父亲所生子女(第二和第五条)。

24. 委员会建议缔约国加快通过新的国籍法，以结束在国籍传承方面对贝宁妇女的歧视。

无国籍人

25. 委员会注意到缔约国为解决无国籍问题作出的努力，特别是 2017 年启动了一项身份识别方案，向大量人员提供了身份证件，并打算将关于国籍或父母身份

不明的儿童的出生地原则纳入目前正在起草的新国籍法。然而，委员会仍然关切的是，自 2005 年国际法院就贝宁和尼日尔之间的边界争端作出裁决以来，贝宁一直对居住在 Île aux Oiseaux 的大量无国籍人行使管辖权，而且至今仍未找到解决办法(第二和第五条)。委员会欢迎缔约国于 2014 年通过了《消除无国籍状态国家行动计划》，但感到遗憾的是，缔约国没有提供资料，说明该计划的执行情况或进行的任何评估。

26. 委员会建议缔约国在 2017 年启动的身份识别方案框架内加快和改善出生登记；履行其承诺，允许所有希望申请贝宁国籍的 Île aux Oiseaux 居民申请贝宁国籍；并加快通过新的国籍法，以便对国籍或父母身份不明的儿童适用出生地原则。委员会还建议缔约国在下次定期报告中提供更详细的资料，说明《消除无国籍状态国家行动计划》的执行和评估情况。

寻求庇护和难民

27. 委员会注意到缔约国代表团提供资料说明了为融合难民和寻求庇护者所作的努力。然而，委员会感到遗憾的是，缺乏资料说明获得全民医疗保险的条件、具有难民身份的人入籍所必须满足的条件，以及通过关于贝宁难民和无国籍人地位法案的情况，该法案于 2021 年 2 月提交贝宁国民议会(第二和第五条)。

28. 委员会建议缔约国加快通过关于贝宁境内难民和无国籍人地位的法案，并以促进融合和不歧视的方式推行其庇护政策。委员会请缔约国在下次定期报告中提供全面和最新的资料，说明对寻求庇护者和难民的接收条件。

白化病患者的处境

29. 委员会注意到缔约国代表团在对话期间提供的资料，但感到关切的是，有报告称，白化病患者在日常生活的各个领域受到歧视和污名化，并受到极端的人身攻击，犯罪动机往往是与巫术有关的信仰和这些患者的肤色。委员会还关切地注意到，由于未能考虑到他们的视力障碍，这些人还是被动歧视的受害者(第二、第五、第六和第七条)。

30. 委员会建议缔约国作为优先事项，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、绑架和歧视。委员会还建议缔约国确保白化病患者可以平等地获得教育、保健和就业机会。委员会建议缔约国根据白化病患者享有人权问题独立专家关于“非洲白化病区域行动计划(2017-2021 年)”的报告⁴中提出的建议通过一项全面战略。在这方面，委员会建议缔约国对报告的所有袭击白化病患者的案件，包括民间社会组织查明的案件，进行全面彻底的调查，结束对犯罪人有罪不罚的现象，并开展关于白化病的公众教育运动，以消除对白化病的偏见和误解。

贩运人口

31. 委员会注意到缔约国为打击贩运人口采取的各种措施，包括与次区域各国签署双边协定，以及采取部际行动，解决贝宁移民工人在海湾国家遭受剥削的具体

⁴ [A/HRC/37/57/Add.3](#)。

问题。然而，委员会仍然关注的是，贝宁儿童和移民工人被贩运到国外的现象持续存在，有时情况类似于奴役(第二、第五、第六和第七条)。

32. 委员会建议缔约国加紧努力打击贩运人口，特别是确保有效执行打击贩运人口的法律和其他行政措施，调查贩运人口案件，起诉贩运者，降低举报贩运人口的难度，并对犯罪人作出适当判决。委员会还建议缔约国继续努力，与居住国合作，打击虐待在国外就业的贝宁移民工人的行为。委员会请缔约国在下次定期报告中提供关于贩运人口的数据，包括关于法院审理案件和受害者可利用补救办法的资料。

语言政策

33. 委员会注意到缔约国根据 2003 年 11 月 11 日关于国家教育政策的第 2003-17 号法第 8 条对教育中的语言政策采取的方针，这一条款主张对该国的民族语言多样性采取务实的方针，规定教育“主要以法语、英语和民族语言提供”。然而，委员会对在贝宁学校系统所使用的民族语言时所采用的标准感到关切，还关切的是因此无法评估语言未被承认为民族语言的族裔群体和不讲法语的贝宁国民遭受歧视的风险(第二和第五条)。

34. 委员会建议缔约国继续实现其所宣称的目标，在考虑到人力和财政资源限制的情况下，尽快提供以所有民族语言进行的教育。委员会鼓励缔约国以最大的透明度开展这项改革，让所有利益攸关方，包括民间社会的利益攸关方参与进来。委员会还鼓励缔约国在制定和执行公共政策或服务时像在一些领域已经做到的那样考虑到大量不讲法语的人口，以保证所有人都能不受歧视地获得服务。

人权教育和纪念跨大西洋贩卖奴隶问题

35. 委员会注意到缔约国代表团在对话期间所陈述的关于促进纪念跨大西洋贩卖奴隶教育的各种措施，包括计划在维达建造奴隶制纪念博物馆，并为此目的使用前殖民国家和其他国家归还的文化财产，但委员会感到遗憾的是缔约国的报告中没有提供关于这一问题的更详细资料。委员会还感到遗憾的是，缔约国没有提供更详细的资料，说明采取了哪些措施，在民众和学校中促进人权教育，并促进生活在该国领土上的不同群体之间的理解和容忍，以此作为打击偏见和污名化的手段(第七条)。

36. 委员会建议缔约国在下次定期报告中提供详细资料，说明为促进关于纪念跨大西洋贩卖奴隶的教育而设想的一揽子措施的内容和执行情况，以及这些措施在提高认识、和解和民族凝聚力方面的影响。委员会还建议缔约国继续开展并加强学校中和面向广大民众的人权教育，并在下次定期报告中提供资料，说明这些措施及其影响。

D. 其他建议

批准其他条约

37. 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，包括国际劳工组织《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)。委员会鼓励缔约国加入《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》规定的个人申诉程序和根据《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》、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》设立的个人申诉程序。最后，委员会建议缔约国考虑批准劳工组织《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)。

《公约》第八条的修正案

38. 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。

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申诉。

后续落实《德班宣言和行动纲领》

40. 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

41. 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)，在下次定期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

42. 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

43. 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》的各国家机构包括地方当局传播委员会关于缔约国报告的结论性意见。委员会还建议在外交部网站上以官方语言和其他通用语言酌情提供这些文件。

共同核心文件

44. 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》，尤其是编写共同核心文件

的准则，更新 1997 年提交的共同核心文件。⁵ 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

45. 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 16 段(c)项(种族主义仇恨犯罪和仇恨言论)、第 18 段(打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为国家行动计划)和第 24 段(国籍的传承)所载建议的落实情况。

特别重要的段落

46. 委员会谨请缔约国注意，上文第 12 段(国家人权机构)、第 26 段(无国籍人)、第 30 段(白化病患者的处境)和第 36 段(人权教育和纪念跨大西洋贩卖奴隶问题)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。

编写下次定期报告

47. 委员会建议缔约国在 2026 年 11 月 30 日前以一份文件提交第十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，回应本结论性意见提到的所有问题。⁶ 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 字和共同核心文件不超过 42,400 字的字数限制。

⁵ [HRI/GEN/2/Rev.6](#)，第一章。

⁶ [CERD/C/2007/1](#)。