



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
29 May 2018
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于尼泊尔第十七至第二十三次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2018 年 4 月 30 日和 5 月 1 日举行的第 2626 和 2627 次会议(见 CERD/C/SR.2626 和 2627)上审议了尼泊尔作为一份文件提交的第十七至第二十三次合并定期报告(CERD/C/NPL/17-23)。委员会在 2018 年 5 月 9 日举行的第 2639 次会议上通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交第十七至第二十三次定期报告，但对报告迟交超过八年表示遗憾。委员会赞赏与缔约国代表团进行的公开和建设性对话。委员会感谢缔约国代表团在审议报告过程中提供的资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国批准或加入下列文书：

(a) 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，2007 年；
《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》，2006 年；

(b) 《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》，2007 年；

(c) 国际劳工组织(劳工组织)《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)，2007 年；

(d) 《残疾人权利公约》及其《任择议定书》，2010 年。

* 委员会第九十五届会议(2018 年 4 月 23 日至 5 月 11 日)通过。



4. 委员会还欢迎缔约国努力修订其法律、政策、方案和行政措施，以进一步确保保护人权和执行《公约》，包括：

- (a) 《尼泊尔宪法》(2015 年)；
- (b) 《国家人权委员会法》(2012)；
- (c) 《基于种姓的歧视和贱民制度(罪行和惩罚)法》(2011 年)；
- (d) “国家人权行动计划”(2014-2019 年)；
- (e) “打击人口贩运国家行动计划”(2011 年)。

C. 关注的问题及建议

《公约》在国内的适用

- 5. 委员会感到关切的是，没有关于明确援引和适用《公约》的司法案件的资料(第一至第二条)。
- 6. 委员会请缔约国提供法官直接援引《公约》的案件数量和类型的资料。

界定种族歧视并将其定罪

- 7. 委员会感到关切的是，2011 年《基于种姓的歧视和贱民制度(罪行和惩罚)法》没有禁止基于肤色或民族或人种的歧视，也没有明确禁止直接和间接形式的歧视(第一至第二条和第五条)。
- 8. 委员会促请缔约国确保其国内法律界定《公约》第一条规定的一切形式种族歧视，包括基于肤色或民族或人种的歧视，并将其定为刑事罪，禁止公共生活所有领域直接和间接的种族歧视。

国家人权机构

- 9. 委员会注意到，国家人权机构全球联盟授予国家人权委员会“A”级地位。然而，委员会感到关切的是，2012 年和 2013 年，该委员会仅收到 5 份关于基于种姓的歧视的申诉，而且缺少关于这些申诉的审查结果的明确和全面的资料。委员会还感到关切的是，国家包容委员会、马德西人委员会和塔鲁人委员会尚未开始运作，由于资金不足，全国达利特人委员会仅在加德满都开展工作(第二条)。
- 10. 委员会建议缔约国根据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，提供充足的资源，确保国家人权机构的有效运作，并确保落实这些机构提出的建议。委员会请缔约国在下次定期报告中提供统计数据，说明提交国家人权机构和其他机构的与种族或种姓歧视有关的申诉的数量、类型和结果。

种族歧视行为

- 11. 委员会感到关切的是，根据 2011 年《基于种姓的歧视和贱民制度(罪行和惩罚)法》提出的申诉只能在指称的侵权行为发生后三个月内提出。委员会注意到，代表团称，在 2016-2017 年期间，最高法院收到的 659 起基于种姓的歧视申诉导致 39 人被定罪，但委员会感到关切的是，缺少关于这类案件的详细资料，而且有报告，称该法没有得到切实执行。委员会还感到关切的是，有报告称，执

法人员不愿对基于种姓的歧视自行采取行动，而且在收到相关指称后，没有始终如一地提交初步案情报告，以启动刑事调查(第二条和第五至第六条)。

12. 委员会建议缔约国：

(a) 修订 2011 年《基于种姓的歧视和贱民制度(罪行和惩罚)法》，延长提交申诉的时效；

(b) 确保执法部门通过初步案情报告正式记录所有关于种族歧视的刑事申诉，处罚不采取这种做法的执法人员；

(c) 确保始终一贯地调查、起诉和处罚种族歧视行为，并向受害者提供适当的补救；

(d) 向全国公众和执法人员广泛传播有关反种族歧视法律和相关申诉机制的信息。

隔离

13. 委员会注意到缔约国禁止了一些基于种姓的隔离做法，但仍深感关切的是，有报告称，此类隔离做法在实践中依然存在，使包括达利特人在内的边缘化种姓无法与其他种姓成员安全结婚，无法使用其他种姓成员使用的礼拜场所、公共空间，公共的食物和饮水来源、教育设施和住房设施(第二至第三条和第五条)。

14. 委员会建议缔约国：

(a) 监测、调查、起诉和处罚与跨种姓婚姻和基于种姓的隔离有关的暴力事件，并向受害者提供保护和补救；

(b) 在全国范围内开展提高公众认识和教育运动，以消除基于种族或种姓的等级观念，结束社会隔离做法，防止种姓间暴力；

(c) 确保教育课程和教科书谴责基于种姓的歧视和贱民制度，积极表述所有种姓文化以及他们做出的贡献，并删除对任何种姓的贬损语言或其他歧视性语言。

种族主义仇恨言论和仇恨犯罪

15. 委员会感到关切的是，没有资料说明种族或基于种姓的仇恨是否构成刑事量刑中加重处罚因素。委员会还感到关切的是，没有关于种族主义或基于种姓的仇恨言论事件的统计数据 and 资料，也没有关于为执行相关法律和处罚犯罪人而采取的措施的统计数据 and 资料。委员会还感到关切的是，有报告称，缔约国没有充分监测种族主义宣传和组织，也没有系统地开展提高公众认识工作，以消除基于种族和种姓的等级观念(第二和第四条)。

16. 委员会回顾其关于执行《公约》第四条的第 7 号一般性建议(1985 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) 在法律和实践中，确保作为犯罪动机的种族和种姓仇恨构成加重处罚情节；

(b) 确保执法人员适当查明、登记、调查、起诉和制裁种族主义仇恨犯罪、种族主义组织和仇恨言论；

(c) 在全国开展提高认识方案和对话，以消除社区一级的种姓和种族仇恨和偏见。

17. 委员会请缔约国收集并在下一次定期报告中提供按受害者的种姓或族裔分列的统计数据，说明对种族或种姓仇恨犯罪，包括对仇恨言论和煽动仇恨行为的调查、起诉、定罪、处罚和补救措施。

保留和声明

18. 委员会仍然关切的是，缔约国对第四条的保留及其关于第六条的声明不符合缔约国根据这些条款所承担的义务(第二和第四条)。

19. 委员会敦促缔约国撤销对《公约》第四条的保留和关于第六条的声明。

获得地震救济

20. 委员会感到关切的是，有报告称，被边缘化的种姓受到 2015 年地震的影响尤为严重，而且他们仍不太可能获得相关援助。

21. 委员会建议缔约国采取紧急措施，确保不加歧视地向所有需要援助的人，包括向边远地区边缘化种姓的成员提供灾后恢复援助。

土著人民

22. 委员会感到关切的是，有报告称，土著人民无法充分和有意义地参与起草 2015 年《宪法》，因为他们的代表并不是他们自由选定的，而是通过政党选出的。委员会还感到关切的是，国内法律只承认尼泊尔 81 个土著民族中的 59 个。委员会还感到关切的是，没有法律保障土著人民拥有、使用和开发其传统土地和资源的权利，还有指控称，这些权利在水电、道路拓宽和其他开发活动中受到侵犯，这些活动的开展往往同时造成非自愿流离失所。委员会感到严重关切的是，有报告称，土著领袖，包括一些塔鲁人遭到国家人员的严重骚扰。委员会感到关切的是，宰牛被定为刑事犯罪，这损害了土著人民的权利，因为吃牛肉对他们具有文化意义(第二条和第五至第六条)。

23. 委员会回顾其关于土著人民权利的第 23 号一般性建议(1997 年)，建议缔约国：

(a) 确保其国内法律正式承认尼泊尔的所有土著民族；

(b) 确保《宪法》第 42 条规定的土著人民参加政府机构的权利得到切实尊重，确保土著人民可以自由选择他们的代表；

(c) 通过充分谈判确定一个解决办法，解决与土著人民对其传统土地和自然资源的权利有关的纠纷，包括修订关于这一问题的法律，同时考虑到劳工组织《第 169 号公约》；

(d) 在批准任何影响到土著人民传统土地和资源的使用和开发的项目之前，征得土著人民的自由、事先和知情同意；

(e) 采取一切必要措施，包括立法措施，保证按照国际标准实施迁离，并向受迁离影响的人提供补救办法和适当的替代住房；

(f) 确保遭受政府人员和/或私人威胁、骚扰和其他任意和暴力行为的土著人民的安全；采取措施防止和调查这类行为并惩罚肇事者。

24. 委员会还请缔约国废除将土著文化某些方面定为刑事犯罪的法律，以确保土著人民(阿迪瓦西人/詹贾蒂人)能够自由行使其文化和宗教权利。

教育

25. 委员会感到关切的是，缔约国的统计数据显示，土著人民和达利特人，特别是妇女，在高中教育中和担任教学职位的人数仍然较少。委员会还感到关切的是，有报告称，德赖平原地区的马德西人和山区达利特人的识字率远远低于全国平均水平，学习教育课程的达利特人很少，而且在学校面临歧视(第二和第五条)。

26. 委员会考虑到关于《公约》中特别措施的含义和范围的第 32 号一般性建议(2009 年)和关于种族歧视与性别有关的方面的第 25 号一般性建议(2000 年)，建议缔约国，为了确保平等和包容地向所有儿童提供教育：

(a) 加强特别措施，包括通过提供必要的人力、技术和财政资源，使所有属于土著人民、达利特人以及没有得到充分代表的种姓的儿童和妇女充分参与各级教育和担任教学职务；

(b) 在学校执行有针对性的方案，同时增加资金，以提高识字率，制止学生和教师实施基于种姓的歧视，特别是在土著人民、达利特人和其他边缘化种姓或族裔群体居住的地区；

(c) 确保边缘化种姓和族裔群体在所有国家教育机构、理事会和委员会中的比例代表。

人口贩运和奴役

27. 委员会欢迎缔约国努力打击贩运和当代形式奴役，但感到极为关切的是，有报告称，缔约国有超过 200,000 人遭到奴役，包括出于性剥削、强迫劳动、债役、家庭劳役和强迫婚姻目的的奴役。委员会感到关切的是，虽然国内法禁止债役做法，包括 haliya 和 kamaiya，但报告表明，这些严重影响达利特人和其他边缘化种姓的做法依然实际存在。委员会还感到关切的是，虽然缔约国采取了措施并划拨资金，通过向前债役劳工提供土地和/或住房以及创收技能等方式实现重新定居和重新安置，但报告表明，这些工作经费不足。委员会进一步感到关切的是，有报告称，阿迪瓦西人/詹贾蒂人几乎占贩运受害者的一半；没有识别贩运受害者的标准作业程序；2016 年对贩运人口行为的起诉大幅减少；许多尼泊尔移民工人遇到欺骗性的招聘做法，可能导致遭到贩运和奴役(第二条和第五至第六条)。

28. 委员会建议缔约国：

(a) 加紧努力，防止人口贩运、奴役、性剥削和强迫劳动；

(b) 执行标准作业程序，积极识别和援助贩运和奴役的受害者；

(c) 加紧努力，消除针对移民工人的剥削性和欺骗性招聘做法，将对人口贩运和当代形式奴役负有责任者绳之以法；

(d) 在移民高发社区提供关于安全移民渠道的信息和咨询服务；

(e) 加紧努力，为前债役劳工的自愿和可持续重新定居和重新安置提供资金，包括提供负担得起和适当的住房和替代生计；

(f) 在下次定期报告中提供按族裔或种姓分列的数据，说明调查、起诉和制裁的贩运和奴役行为的数量，以及向受害者提供的补救措施。

无土地

29. 委员会感到关切的是，有报告称，无土地现象在达利特人和阿迪瓦西人/詹贾蒂人中非常普遍，使他们特别容易遭到土地所有者的经济剥削。委员会注意到代表团关于土地所有权的声明，但感到关切的是，有报告称，国内法所载的土地保有上限和土地再分配规定没有得到执行，少数大地主拥有大部分农业用地，损害了当地无土地者，包括数百万弱势种姓成员的利益(第二和第五条)。

30. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，包括通过执行相关法律，消除构成事实上歧视达利特人和其他边缘化种姓或族裔群体的土地分配模式。

基于种姓的职业专门化

31. 委员会深感关切的是，基于种姓的职业专门化阻碍了社会经济流动，并使某些种姓的成员从事有辱人格和/或剥削性的职业(第二和第五条)。

32. 委员会建议缔约国采取措施，确保和促进边缘化种姓的职业流动，包括通过雇用奖励措施、职业培训以及基于社区的提高认识和赋权方案。

公民身份

33. 委员会感到关切的是，有报告称，一些政府官员正在试图阻止达利特人申请公民身份。委员会还感到关切的是，有报告称，在 2015 年《宪法》颁布之前，德赖平原地区许多成年马德西人的父母因出生而获得公民身份，但他们本人却因世系而被剥夺公民身份，这种情况违反了《宪法》第 11 条第 3 款(第二和第五条)。

34. 委员会建议缔约国确保：该国法律、法规和做法包含不分种姓发放公民身份证书的明确程序；及时登记公民身份申请；在合理的时间内提供关于拒绝这类申请的理由充足的书面决定；建立一个可就公民身份申请遭到拒绝提出质疑的易于使用的申诉机制。

达利特妇女

35. 委员会感到严重关切的是，有报告称，针对达利特妇女的性暴力和其他形式暴力行为非常普遍且往往不受惩罚。委员会还感到关切的是，有报告称，由于 40% 的达利特人生活贫困，达利特女童大多在 15 岁前结婚，加大了她们遭受性暴力和家庭暴力的风险并妨碍她们接受教育。委员会还感到关切的是，有报告称，在生殖健康和孕产妇死亡率方面存在种姓间差异，达利特妇女获得熟练助产士服务的可能性要小得多。委员会还感到关切的是，达利特妇女的政治代表不足(第二条和第五至第六条)。

36. 委员会建议缔约国：

(a) 加紧努力根除暴力侵害妇女行为，包括开展提高认识运动，鼓励举报，调查所有举报案件，起诉和制裁犯罪人，并向受害者提供保护和补救；

(b) 切实执行关于在 2030 年前消除童婚现象的战略，包括制定相关活动、目标、时间表、预算和数据收集方法；

- (c) 在全国实行免费和高质量的小学义务教育；
- (d) 在受影响社区宣传禁止童婚的法律规定以及女童、女童接受教育和追求经济独立的能力的重要性；
- (e) 减少达利特人的贫困现象，包括向达利特青年提供创收技能和培训；
- (f) 增加达利特妇女获得熟练助产士和适当产前护理和营养的机会；
- (g) 提高达利特妇女的参政水平。

移民、难民和寻求庇护者

37. 委员会仍感关切的是，缔约国没有确保不驱回原则得到尊重的正式庇护承认系统，虽然它以人道主义理由为来自西藏自治区和不丹的数千名难民提供了临时住所，但该国称，出于实际考虑，它无法再接收任何难民。委员会还感到关切的是，有报告称，尼泊尔境内有大量无国籍人，而且有报告称，西藏难民及其子女，包括在尼泊尔出生并在尼泊尔生活了几十年者，得不到身份证件，因此面临罚款、拘留和因非正常居留而被驱逐出境的风险，他们无法接受教育，无法开立银行账户，也无法获得驾驶执照和旅行(第二条和第五至第六条)。

38. 委员会再次敦促缔约国(见 CERD/C/64/CO/5, 第 19 段)批准有关保护难民的国际文书，并通过符合这些文书标准的国家法律。委员会还建议缔约国向其境内的难民提供身份证件。委员会还鼓励缔约国加入 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》。

D. 其他建议

批准其他条约

39. 委员会考虑到所有人权的不可分割性，鼓励缔约国考虑批准尚未批准的国际人权条约，特别是条款规定与可能遭受种族歧视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》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

《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 号决议核准的对《公约》第八条第六款的修正案。

《公约》第十四条之下的声明

41. 委员会鼓励缔约国作出《公约》第十四条规定的任择声明，承认委员会有权接受和审查个人申诉。

《德班宣言和行动纲领》的后续行动

42. 委员会注意到，缔约国提供资料，说明该国为落实反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议(2001 年)通过的《德班宣言和行动纲领》而采取的措施，委员会鼓励缔约国继续开展这些工作并相应地提出报告。

非洲人后裔国际十年

43. 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

44. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和就本结论性意见采取后续行动时，继续与从事人权保护领域工作，特别是努力打击种族歧视领域的民间社会组织进行协商并扩大对话。

资料的传播

45. 委员会建议缔约国在提交报告时也将向其向公众公布，供随时索取和查阅，并酌情以官方语文及其他常用语文，公布委员会对这些报告的结论性意见。

共同核心文件

46. 委员会注意到，缔约国的共同核心文件是 1994 年提交的 (HRI/CORE/1/Add.42)，鼓励缔约国遵照 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)，尤其是关于提交共同核心文件的准则，更新共同核心文件。根据大会第 68/268 号决议，委员会促请缔约国遵守此类文件 42,400 字的篇幅限制。

后续落实本结论性意见

47. 根据《公约》第九条第一款和委员会经修订的议事规则第 65 条，委员会请缔约国在本结论性意见通过后一年内提供资料，说明上文第 10 和第 21 段所载建议的执行情况。

特别重要的段落

48. 委员会谨请缔约国注意，上文第 12、第 23、第 28 和第 36 段所载建议特别重要；请缔约国在下次定期报告中详细说明为落实这些建议所采取的具体措施。

编写下次定期报告

49. 委员会建议缔约国在 2022 年 3 月 1 日前以一份文件提交第二十四至第二十五次合并定期报告，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。