联 合 国 E/C.12/NPL/CO/3

经济及社会理事会

Distr.: General
12 December 2014
Chinese
Original: English

经济、社会、文化权利委员会

关于尼泊尔第三次定期报告的结论性意见*

1. 经济、社会、文化权利委员会在 2014 年 11 月 19 日和 20 日举行的第 56 次和第 57 次会议(E/C.12/2014/SR.56-57)上审议了尼泊尔关于《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况的第三次定期报告(E/C.12/NPL/3)，并在 2014 年 11 月 28 日举行的第 70 次会议上通过了以下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会赞赏地注意到尼泊尔提交的第三次定期报告和对问题清单的书面答复(E/C.12/NPL/Q/3/Add.1)。委员会还很高兴有机会与缔约国的高级别部际代表团接触，并对与它们开诚布公的建设性对话表示赞赏。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国批准了：

(a) 《残疾人权利公约》及其《任择议定书》(2010 年)；

(b) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》(2006 年)和《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》(2008 年)。

4. 委员会欢迎缔约国采取了以下政策和立法措施：

(a) 《预防有组织犯罪法》(2014 年)；

(b) 《基于种姓的歧视和贱民(罪行及处罚)法》(2011 年)；

* 委员会第五十三届会议通过(2014 年 11 月 10 日至 28 日)。

(c) 《家庭暴力法》(2009 年)；

(d) 《2014-2019 年人权行动计划》；

(e) 《多部门营养计划》(2013 年)；

(f) 《2012 年至 2017 年女性赋权和消除基于性别的暴力国家战略和行动计划》；

(g) 《打击人口贩运全国行动计划》(2011 年)；

(h) 《消除童工现象全国总体计划》(2011 年)。

C. 主要关注问题和建议

通过宪法

5. 委员会注意到，缔约国 2007 年通过的临时宪法包含许多关于经济、社会和文化权利的保障，但是对新宪法的起草尚未完成表示关切。委员会还表示关切的是，缺乏永久的宪法框架对充分落实经济、社会和文化权利构成障碍(第二条)。

委员会敦促缔约国在之前确定的时间范围内完成新宪法的起草工作，并尽快通过新宪法。委员会还建议缔约国在新宪法中：

(a) 确保保护《公约》规定的所有经济、社会和文化权利；

(b) 保障国际人权条约的宪法地位；

(c) 确保在任何情况下都不限制妇女和弱势及边缘化个人和群体享有已获得的权利。

数据收集

6. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供足够多详细的分列数据，使其能够更好地评估《公约》规定权利的落实情况(第二条)。

委员会建议缔约国参照联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)制定的人权指标概念和方法框架(HRI/MC/2008/3)，按照一套明确的指标，逐步对人们享有经济、社会和文化权利的程度进行定期和系统的评估。

腐败

7. 委员会注意到缔约国采取的预防和打击腐败的措施，例如 2002 年《防止腐败法》、设立了国家警戒中心及其他机构，以及制定了计划和指导方针，但是委员会感到关切的是，腐败不利于为享有经济、社会和文化权利最大限度地利用现有资源。委员会还对缺乏关于缔约国为受害者提供补救的信息表示关切(第二条第 1 款)。

委员会敦促缔约国：

(a) 通过在法律上和实践中确保以透明和负责的方式开展公共事务，大力打击腐败并加强善治；

(b) 在政治家、议员、国家和地方政府官员以及广大民众中，包括在农村地区，宣传腐败的经济和社会成本；

(c) 进一步就严格执行反歧视法的必要性，向法官、检察官和警察进行宣传和培训；

(d) 保护举报腐败的人不受报复。

国家人权委员会

8. 委员会表示关切的是，2012 年《国家人权委员会法》载有对国家人权委员会独立性、任务和权限的限制。委员会还对该委员会财务不独立，以及无权自主招聘工作人员表示关切。委员会进一步表示关切的是，缔约国尚未执行最高法院 2013 年 3 月 6 日的裁决，其中宣布 2012 年《国家人权委员会法》的某些条款无效(第二条)。

委员会建议缔约国依据最高法院 2013 年 3 月 6 日的裁决和《巴黎原则》，修订 2012 年《国家人权委员会法》，以保证该委员会的独立性、任务和权限，以及运作所需的财务独立性。

土著人民权利

9. 虽然缔约国在承认土著人民方面取得了进展，但是委员会注意到，审议某些土著人民提出的承认其地位的程序尚未结束。委员会还表示关切的是，有消息称，缔约国未经土著人民自由、事先和知情同意便实施开发项目，导致土著人民的祖传土地、领地和资源被剥夺。委员会进一步表示关切的是，虽然缔约国批准了国际劳工组织 1989 年《关于独立国家境内土著和部族人民的公约》(第 169 号公约)，但是并没有承认土著人民对本族土地所有权的法律条款(第一条)。

委员会建议缔约国：

(a) 对于正在审议的土著人民申诉，尽快完成承认其地位的程序；

(b) 确保土著人民能够派自己选出的代表参加制宪会议的工作，以及对其有影响的所有问题的决策进程；

(c) 保障土著人民拥有、使用和开发其祖传土地，领地和资源的权利，以便他们能够充分享有其经济、社会和文化权利；

(d) 在启动任何开发项目前，征求他们的自由、事先和知情同意；

(e) 不断监测开发中的项目，如有需要，采取纠正措施；

(f) 为搬迁家庭和群体提供公正和充分的赔偿；

(g) 将国际劳工组织第 169 号公约的规定纳入国内法。

难民

10. 委员会表示关切的是，尽管 2007 年最高法院下令颁布一项难民法，但是至今没有这项法律，也没有确定难民身份的适当程序，这些构成了难民充分享有经济、社会和文化权利的障碍。委员会还表示关切的是，有报告称，根据 1994 年《移民规则》，难民和寻求庇护者在缔约国境内的逗留时间每超过一天，就要付一天的罚款。委员会进一步表示关切的是，一些西藏难民仍然没有登记，也没有身份文件。委员会对缔约国尚未加入 1951 年《关于难民地位的公约》表示遗憾(第二条)。

委员会建议缔约国根据最高法院 2007 年的命令建立一个全国难民保护框架。委员会还建议缔约国着手登记其境内的所有西藏难民，并为他们提供身份文件。委员会进一步建议缔约国考虑批准 1951 年《关于难民地位的公约》。

基于种姓的歧视

11. 委员会表示关切的是，保障平等和非歧视权的临时宪法第 13 条没有规定禁止基于财产和出生的歧视。委员会注意到，尼泊尔 2011 年通过了《基于种姓的歧视和贱民(罪行及处罚)法》，但是表示关切的是，达利特人在享有经济、社会和文化权利方面继续面临广泛歧视，尤其是在获得教育、医疗、食物、住房、就业以及从事创收活动方面， 达利特妇女遭受多重歧视，她们更容易遭到性剥削、贩运和各种形式的暴力，包括家庭暴力。委员会进一步表示关切的是，全国达利特委员会没有充分资源的行使职权(第二条)。

委员会敦促缔约国：

(a) 在宪法中规定以财产和出生为由的歧视不合法；

(b) 采取一切措施，特别是通过培训执法人员，调查并起诉歧视达利特人的责任人，以及开展关于达利特人权利的宣传活动，切实执行《基于种姓的歧视和贱民(罪行及处罚)法》；

(c) 制定消除歧视和保障达利特人权利的国家战略和行动计划，规定实现目标的时限，并制定监测实施情况的指标；

(d) 加强全国达利特委员会，并为其提供履行职责所需的资源；

(e) 采取具体和有针对性的措施，保护达利特妇女的权利；

(f) 方便达利特人提出申诉，确保能够将歧视行为诉诸司法；

(g) 对那些确认对利特男女有歧视行为的人实施严格制裁。

男女平等

12. 委员会对继承权、土地所有权和财产权方面的男女不平等持续存在表示关切。委员会还表示关切的是，虽然临时宪法有关于公民身份的规定，但是尼泊尔妇女未必能够将国籍传给子女。

委员会建议缔约国采取适当措施，有效执行不歧视法，以便使妇女能够以自己的名义行使继承和拥有土地及财产的权利。委员会还建议缔约国加强宣传措施，以确保负责准予国籍传递的当地行政机关充分了解现行法律规定，并有效执行。

13. 委员会对妇女在公共和政治事务的决策岗位中比例较低表示关切。委员会还对男女薪酬差距表示关切(第三条和第七条)。

委员会建议缔约国提高地公共和政治事务决策岗位中的妇女比例，包括达利特妇女和土著妇女的比例。委员会进一步建议缔约国通过暂行特别措施，以及向男女宣传平等工作机会，扫除妇女职业发展的障碍。

有害习俗

14. 委员会表示关切的是，尽管采取了遏制措施，社会上仍然普遍存在歧视妇女和女童的根深蒂固的成见和男尊女卑的思想。委员会特别表示关切的是，妇女和女童，尤其是达利特妇女和女童继续受到有害习俗的伤害，例如强迫婚姻和早婚、巫术迫害、女童祭神、将女童献给寺庙履行宗教职责、将女童送到地主家干活，以及广泛存在的卖淫养家做法(第三条和第十条)。

委员会敦促缔约国：

(a) 切实执行根除有害习俗的措施；

(b) 特别是在有害习俗盛行的地区和社会团体中，加强对公众的宣传，重申这些有害习俗侵犯人权且具有长期的负面效应；

(c) 执行 2009 年《家庭暴力法》，调查涉及有害习俗的案件，并惩处责任人；

(d) 为受害者提供保护和康复服务；

(e) 尽快通过全国妇女委员会拟定的将所有类型有害习俗定为犯罪的法案，执行终止童婚现象的国家战略。

非正规经济部门的工作条件

15. 委员会表示关切的是，非正规经济部门的工作者大多在工资、工作时间、健康和安全以及社会福利等方面得不到保障。委员会对妇女，特别是农业部门妇女的状况感到尤为关切。委员会还表示关切的是，虽然缔约国承诺执行《劳动力就业政策》，建立涵盖非正规经济部门的社会保障制度，但是尚未取得切实进展(第六、第七和第九条)。

委员会建议缔约国：

(a) 采取措施，使非正规经济部门的工人能够获得适当的工资，享有公正、有利的工作条件，包括工作时间以及健康和安全措施；

(b) 采取一切必要措施，履行扩大社会保障(特别是关于产假和养老金的保障)覆盖面，涵盖非正规经济部门工人的承诺。

在这方面，委员会提请缔约国关注委员会关于社会保障权的第 19(2007)号一般性意见，建议缔约国评估是否有可能按照劳工组织 2012 年第 202 号建议——《关于国家社会保护底线的建议书》设立社会保护底线，并建议缔约国如有需要，向劳工组织寻求技术援助。

16. 委员会表示关切的是，有报告称，仅加德满都河谷就有超过 50,000 名妇女从事“娱乐业”，她们被人们鄙视，容易遭到虐待(第七条)。

委员会敦促缔约国执行最高法院 2009 年关于五年行动计划(2012-2016 年)的指令，规范“娱乐业”的工作，并确保该行业妇女的劳动和社会保障权，保护她们不受虐待。委员会还建议缔约国开展宣传活动，消除对这些妇女鄙视。

最低工资

17. 委员会对缔约国在执行最低工资法方面面临的困难表示关切(第七条)。

委员会建议缔约国采取具体措施，在所有部门切实执行关于最低工资的法律。

原债役工人的状况

18. 委员会表示关切的是，尽管缔约国已正式废除传统债役体系(Kamaiya、Haliya 和 Kamalari)，并采取措施帮助原债役工人恢复正常生活，但是他们中的许多人，尤其是尼泊尔西部的原债役工人因为没有技能和耕地，在重新融入社会方面面临障碍，于是又回到原雇主那里，经常遭到剥削(第二条和第七条)。

委员会建议缔约国通过提供耕地、住房、食物、医疗、教育以及为创收活动和就业做准备的职业培训，大力确保获得自由的原债役工人充分享有恢复正常生活和融入社会的权利。

移徙女工

19. 委员会表示关切的是，出国打工的尼泊尔妇女往往遭受不公平的工作条件以及暴力和虐待。(第三条和第七条)。

委员会建议缔约国：

(a) **为移徙女工提供关于获得和享有经济、社会和文化权利的程序的充分信息；**

(b) **继续与东道国签署双边协定并监测协定的执行，以便更好地保护移徙女工的权利。**

家庭暴力

20. 委员会表示关切的是，虽然缔约国 2009 年通过了《家庭暴力法》，2010 年通过了《家庭暴力(犯罪和处罚)条例》以及其他措施，基于性别的暴力，包括家庭暴力和性暴力仍然十分普遍，在达利特人及其他弱势群体中尤为如此。委员会还表示关切的是，缔约国未提供信息，说明为家庭暴力受害者提供保护措施，包

括援助、康复服务和庇护所的情况。委员会进一步表示关切的是，缺乏对犯罪者进行调查、起诉、定罪和处罚的信息。委员会感到遗憾的是，缔约国未提供信息，说明缔约国开展的宣传活动对减少家庭暴力的作用(第十条)。

委员会建议缔约国：

(a) 执行关于家庭暴力的法律；

(b) 调查基于性别的暴力案件，起诉犯罪者，一旦定罪，施以应有的处罚；

(c) 方便基于性别的暴力的受害者提出申诉和诉诸司法，保护她们免遭任何形式的报复；

(d) 继续向执法官员提供关于基于性别的暴力，包括家庭暴力和性暴力的必要培训；

(e) 制定保护和康复措施，包括为受害者提供庇护所和求助热线；

(f) 加强关于妇女权利以及性别暴力负面影响的宣传活动，特别在农村和偏远地区以及在弱势和边缘化群体中开展这类活动；

(g) 尽快通过已提交议会的法案，其中包括向受害者提供有效赔偿和服务的条款。

对儿童的经济剥削

21. 委员会表示关切的是，缔约国仍然普遍存在童工现象。委员会还表示关切的是，尽管缔约国颁布了 2000 年《童工法》、2006 年《童工条例》以及 2011-2013 年《全国童工总体计划》，仍有大量未满最低工作年龄的儿童从事农业、采石、采矿业和制陶业的工作，或是沦为家奴。委员会进一步表示关切的是，禁止最低工作年龄——14 岁以下儿童工作的法律执行不力，而且缔约国未提供信息，说明缔约国宣传活动的效果(第十条)。

委员会建议缔约国大力打击童工现象，方法包括：

(a) 采取具体措施，实施禁止童工的法律，并追究违法者的责任；

(b) 采取更多推动贫困和弱势儿童受教育的措施；

(c) 在弱势家庭及社会群体中加强宣传，向家长宣传儿童权利以及童工对儿童一生的负面影响；

(d) 在儿童参与的工作中加强劳动监察。

贩运人口，包括贩运儿童

22. 委员会感到关切的是，大量儿童出于劳动和性剥削、乞讨、强迫婚姻和奴役目的被贩运，包括被贩运到邻国。委员会还对 2007 年《人口贩运控制法》和 1992 年《儿童法》没有得到有效执行表示关切。委员会进一步表示关切的是，缺乏关于对贩运者的调查、起诉、定罪和制裁的信息(第十条)。

委员会敦促缔约国通过下列方式有效执行现行法律：

(a) 调查贩运案件，起诉并惩处贩运者，并为受害者提供康复服务和赔偿；

(b) 向民众宣传打击人口贩运的措施，例如加德满都的儿童搜救中心；

(c) 进一步与邻国开展合作，以便预防和打击跨境人口贩运；

(d) 使国内法充分符合《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》。

贫困

23. 委员会注意到缔约国的减贫努力，但是表示关切的是，缔约国约 25%的人口生活在贫困线以下，该国远东地区及最弱势群体，例如山地和南部低地的达利特人，以及农村和偏远地区的妇女和土著人民中的贫困率特别高。委员会还表示关切的是，无法使用和拥有土地及相关资源，没有谋生手段和创收活动，加剧了他们的贫困(第十一条)。

委员会建议缔约国：

(a) 采取基于人权的消除贫困方针；

(b) 加大减贫努力，特别是在山地和南部低地达利特人等最边缘化和弱势群体，以及农村和偏远地区的妇女和土著人民中开展减贫工作，包括扩大扶贫基金下的项目；

(c) 推动上述群体使用并拥有土地以及从事创收活动。

委员会请缔约国参见委员会 2001 年 5 月 4 日通过的关于贫穷与《经济、社会、文化权利国际公约》的声明(E/C.12/2001/10)。

强迫搬迁和住房权

24. 委员会对缔约国没有使贫穷、弱势和边缘化个人能够获得住房的全面住房政策表示关切。委员会还对关于强迫搬迁的报道表示关切，包括在实施发展项目时，未遵守合理的通知期限，没有得到受影响人的自由、事先和知情同意，事后也没有向他们提供适当赔偿或替代住所(第十一条)。

委员会建议缔约国制定全面的住房政策，以便推动贫穷、边缘化和弱势个人及家庭获得住房。委员会还建议缔约国：

(a) 颁布法律，规定可以搬迁的情况和必须提供的保障，并确保搬迁只作为迫不得已的手段；

(b) 确保为强迫搬迁的受害者提供替代住房或适当赔偿。

委员会请缔约国参见委员会关于适足住房权：强行驱逐问题的第 7(1997)号一般性意见，以及《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18, 附件一)。

食物权

25. 委员会表示关切的是，粮食价格的大幅上涨导致弱势和边缘化个人及群体越来越买不起食物，加剧了缔约国的营养不良状况。委员会注意到缔约国通过全国粮食安全与营养方案所作的努力，但是表示关切的是，缔约国未实施全面、有效的战略，以消除饥饿并解决尼泊尔某些地区和特定人群中普遍存在的粮食无保障问题(第十一条)。

委员会建议缔约国：

(a) 采取明确考虑性别因素的立足人权的全面战略，以消除贫困并确保弱势和边缘化个人及群体的粮食保障；

(b) 消除贫困、饥饿和营养不良的结构性原因，包括在医疗和教育、土地改革和分配等领域采取措施，特别是针对没有土地的人、佃农、小农户以及弱势和边缘化个人及群体采取这类措施；

(c) 加强公共机构和监督机制以非歧视方式实施粮食援助的能力。

(d) 委员会提请缔约国注意委员会关于取得足够食物的权利的第 12(1999)号一般性意见。

孕产妇死亡率以及性健康和生殖健康

26. 委员会表示关切的是，尽管缔约国实施了改善孕产妇服务和新生儿照料的积极干预，但是不安全堕胎或产前出血造成的孕产妇死亡率仍然高达约 5%。这是因为对堕胎合法性以及存在安全堕胎服务的认识不足，以及无法找到训练有素的卫生保健助理和获得适当的保健服务，许多妇女，尤其是农村地区的妇女和弱势和边缘化群体的妇女接受了不安全堕胎。委员会进一步表示关切的是，子宫脱垂现象即使在 30 岁以下的妇女中也十分普遍，这主要是因为缺乏适当的性保健和生殖卫生保健(第十二条)。

委员会建议缔约国：

(a) 在国内开展堕胎合法性的宣传；

(b) 确保获得性保健和生殖卫生保健以及安全的堕胎服务；

(c) 为保健助理提供适当培训；

(d) 采取措施，通过确保终身提供适当的性保健和生殖卫生保健，防止妇女出现子宫脱垂现象，并采取措施消除贫困，因为贫困是妇女产后休息不足的主要原因。

鼓励缔约国考虑采取人权高专办编写的《关于采取基于人权的方式执行降低可预防的孕产妇死亡率和发病率的政策和方案的技术指南》(A/HRC/21/22)。

老年人

27. 委员会对老年人无权享受全民医保以及许多老年人看不起病表示关切(第九条和第十二条)。

委员会建议缔约国确保老年人有权享受全民医保并能看得起病。委员会还建议缔约国传播关于老年人每年可报销 2000 卢比公立医院医疗费的信息。

初等教育和女生辍学率

28. 委员会对法律尚未将初等教育列为义务教育，以及缔约国没有保障中学免费表示关切。委员会还对女生辍学率高表示关切，尤其是小升初阶段和中学阶段，没有适当的卫生基础设施是造成女生辍学的一个原因(第十三条)。

委员会呼吁缔约国通过将初等教育列为义务教育的法律。委员会进一步建议缔约国：

(a) 通过“2015 年全民教育方案”确保农村儿童、达利特儿童以及土著儿童能够上学；

(b) 尽一切必要努力使中学教育免费；

(c) 解决女生辍学率高的问题，包括在所有学校提供适当的卫生基础设施；

(d) 特别是针对学生语言背景多样化的学校，通过连贯的语言政策框架，大力提供基于母语的多语种教育。

文化权利

29. 委员会表示关切的是，一些土著民族没有得到缔约国的承认，因此无法充分享有文化权利，这些权利深深地根植于其祖传土地、领土和资源中(第十五条)。

委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保所有土著人民充分享有文化权利。

D. 其他建议

30. 委员会鼓励缔约国考虑签署并批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

31. 委员会请缔约国向社会各阶层，特别是议员、公务人员、司法机构和民间社会组织广泛传播本结论性意见，并在下次定期报告中向委员会通报为落实这些意见采取的步骤。

32. 委员会请缔约国按照人权条约机构批准的提交报告的协调准则(HRI/GEN/2/Rev.6)提交其共同核心文件。

33. 委员会鼓励缔约国为编写和提交下次定期报告，继续与民间社会组织开展建设性合作。

34. 委员会请缔约国在 2019 年 11 月 30 日之前按照委员会 2008 年通过的准则(E/C.12/2008/2)提交第四次定期报告。