



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
8 June 2017
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于肯尼亚第五次至第七次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2017 年 5 月 2 日和 3 日举行的第 2530 次和 2531 次会议(见 CERD/C/SR.2530 和 2531)上审议了肯尼亚以一份文件提交的第五次至第七次定期报告(CERD/C/KEN/5-7)。委员会在 2017 年 5 月 10 日和 11 日举行的第 2541、2542 和 2543 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五次至第七次定期报告，尽管报告迟交。委员会赞赏在审议报告期间举行的建设性对话，并感谢代表团在审议报告期间提供的详细资料以及在对话结束后提交的补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会赞扬缔约国参与制定《2030 年可持续发展议程》，并将其纳入该国的发展蓝图，即旨在通过为历史上处于不利地位的地区和群体提供支持以实现实质性平等的战略——“2030 年愿景”。

4. 委员会欢迎民族团结与融合委员会作出的努力。委员会还欢迎缔约国设立平等基金，使边缘化地区获益。

5. 委员会赞扬缔约国作出努力，成为世界上收容难民人口最多的国家之一。

6. 委员会还欢迎缔约国采取以下立法措施：

- (a) 《国家就业当局法》(2016 年)；
- (b) 《法律援助法》(2016 年)；
- (c) 设立恢复性司法基金(2016 年)；
- (d) 《基础教育法》(2013 年)；
- (e) 《预防、保护和援助境内流离失所者和受影响社区法》(2012 年)。

* 委员会第九十二届会议(2017 年 4 月 24 日至 5 月 12 日)通过。



C. 关切的问题和建议

统计数据

7. 委员会欢迎缔约国提供资料，说明不同族裔群体在公务员岗位就业的代表性。然而，委员会感到关切的是，提供的数据不能全面评估按族裔群体分列、包括不同土著人民享有《公约》所保障的权利，如住房、受教育、就业和医疗权的情况。委员会在前一次结论性意见中要求提供这些数据(第一条)。

8. 委员会建议缔约国要求肯尼亚国家统计局提供统计数据，按性别分类，说明不同族裔群体，包括不同土著人民的社会经济状况，及其在教育、就业、卫生保健、住房和公共及政治生活中的代表性，以便为委员会评估平等享有《公约》所述权利的情况提供实证依据。

种族歧视的定义

9. 委员会极感兴趣地注意到，缔约国的《宪法》和 2008 年《民族团结和融合法》禁止族裔歧视，但注意到，该法所载种族歧视的定义与《公约》第一条不符。

10. 委员会建议缔约国修改《民族团结和融合法》所载族裔歧视的定义，使其与《公约》第一条第一款相统一。

国家人权机构

11. 委员会欢迎国家人权机构——肯尼亚国家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。委员会希望该委员会有充足的资源，能够有效履行其任务(第二条和第六条)。

12. 委员会回顾其关于设立国家机构推动落实《公约》的第 17(1993)号一般性建议，建议缔约国充分遵守肯尼亚《宪法》第 249(3)条，并依照《促进和保护人权国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，确保为肯尼亚国家人权委员会划拨充足的资金。

种族歧视、种族主义仇恨言论和煽动种族仇恨的行为

13. 委员会欢迎肯尼亚最近通过的旨在对社交媒体平台和政治集会上的仇恨言论及煽动暴力行为进行监测的战略。委员会注意到种族歧视和仇恨言论案件受到报告和起诉，并感兴趣地注意到，缔约国正在审查《民族团结和融合法》，以加强惩治种族歧视行为。然而，委员会感到关切的是，缔约国没有收集有关拒绝起诉的理由、定罪、为受害者提供有效补救情况的综合数据，也没有关于制裁种族歧视行为的行政程序的信息，包括按照领域分类的数据(就业、教育、住房、媒体等)。委员会还感到关切的是，收到的资料表明，总检察长和民族团结和融合委员会需要增加资源，委员会需要享有更大的独立性。委员会还感到关切的是，《民族团结和融合法》中的禁令不完全符合《公约》第四条。委员会感兴趣地注意到，缔约国正在努力采取立法措施处理这一问题(第二条、第四条和第六条)。

14. 委员会回顾其关于在在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第 31(2005)号一般性建议和关于打击种族主义仇恨言论的第 35(2013)号一般性建议，委员会：

(a) 建议缔约国修订其法律，使之符合《公约》第四条；

(b) 鼓励缔约国继续起诉种族歧视行为和种族主义仇恨言论，增加总检察长提起诉讼的权力，提升民族团结和融合委员会的责任，同时加强其独立性；

(c) 再次要求缔约国提供资料，说明有关申诉、起诉、定罪、启动行政程序的情况，按领域(就业、教育、媒体、住房、仇恨言论等)分类，以及制裁种族歧视行为的情况(见 CERD/C/KEN/CO/1-4, 第 9-10 段)，并要求提供资料，说明当局作为定罪或制裁的结果，向受害者提供的补偿措施；

(d) 请解释有权处理种族歧视行为的不同行政机构的情况(按领域分类，包括仇恨言论、住房、教育、媒体和就业)。

诉诸司法

15. 委员会欢迎缔约国通过《法律援助法》(2016 年)和“国家法律援助政策”，旨在确保所有肯尼亚人获得负担得起的法律援助及提高认识服务。然而，委员会感到关切的是，法律援助基金和国家法律援助宣传基金的综合预算可能资金不足。委员会还感到关切的是，有报告称，上述法律尚未得到充分执行，对许多种族歧视的受害者而言，包括对土著人民和妇女而言，法院诉讼程序仍然过于复杂和昂贵(第五条和第六条)。

16. 委员会鼓励缔约国继续实施其法律援助政策，以确保种族歧视的受害者、少数群体和土著人民平等诉诸司法的机会，尤其应采取以下措施：

(a) 为法律援助服务提供充足的资金和工作人员；

(b) 缩小国家法院与一些少数民族和土著人民居住的地区之间的距离，包括建设替代司法系统与人权相关的能力，以及继续设立处理小规模纠纷的小额索赔法院并使其能够运作。

处理不平等问题的特别措施

17. 委员会欢迎缔约国在国内法中规定不同条款，并制定了各种方案，以确定对不同群体和各郡之间的不平等予以补救的特别措施。这些努力的一个关键组成部分是采取步骤，向郡政府下放某些权力，以及平等基金投入运行，从而为被边缘化的地区提供特别基金，促进发展和减少不平等。然而，委员会注意到，虽然郡边界可能在某些情况下反映出族裔划分的情况，但有十几个郡不符合《郡政府法》要求至少 30%的初级职等空缺必须由该郡的族裔少数群体成员担任的规定。(第五条)。

18. 委员会根据《公约》第一条第四款和第二条第二款及委员会关于《公约》各方面特别措施的含义和范围的第 32(2009)号一般性建议，建议缔约国加大努力，确保各郡执行《郡政府法》关于雇用少数民族成员的要求，包括考虑对不遵守的郡进行制裁的可能性。委员会还请缔约国鼓励该国的私营公司和企业促进各族裔群体在就业方面的更大平等。

土著人民的处境

19. 委员会感到震惊的是，有报告称，Sengwer 人被强行从他们在 Embobut 森林的传统土地上驱逐出去，这违反了高等法院的命令。委员会注意到，缔约国称

近来没有发生任何强行驱逐事件，但委员会注意到，有指控称，肯尼亚森林机构人员烧毁了 Sengwer 人的数十所房屋。同样，委员会担忧的是，有报告说，恩多罗伊斯土著社区受到武装突袭分子的攻击，被强迫搬迁。委员会还表示关切的是，据报告，尽管 2014 年高等法院就 Joseph Letuya 等人诉总检察长的案件作出了裁决，但 Ogiek 人至今仍被强行从 Mau 森林中驱逐出去。委员会还感到关切的是，有报告称，影响土著人民所占祖传土地的活动没有得到土著人民的自由、事先和知情同意(第二条、第五条和第六条)。

20. 委员会根据其关于土著人民的权利的第 23(1997)号一般性建议，吁请缔约国：

(a) 防止、调查、起诉和惩处威胁到 Sengwer 人、恩多罗伊斯人、Ogiek 人和其他土著人民人身安全和财产的行为；

(b) 确保在法律上承认 Sengwer 人、恩多罗伊斯人、Ogiek 人和其他土著人民的集体权利，让他们能够根据习惯法和传统的土地使用权制度拥有、开发、控制和使用其土地、资源和社区领土，并参与开发、管理和养护有关的自然资源；

(c) 在开发、养护或利用土著祖先的土地或自然资源项目的相关行为者和可能受到这些项目影响的社区之间进行协商，在开始执行这些项目之前取得土著社区的自由、事先和知情同意。

21. 委员会欢迎缔约国最近采取措施，增加受教育的机会，但委员会感到关切的是，有报告说，因为附近没有学校，所以土著人民接受教育存在困难(第五条(辰)款和第七条)。

22. 委员会建议缔约国加大努力，确保所有肯尼亚人不受歧视地享有受教育机会，包括通过采取适当的特别措施确保这一点。

历史上的土地不公问题

23. 委员会赞扬肯尼亚 2010 年《宪法》第 40 条确认个人和群体有权单独或集体拥有财产。委员会还注意到缔约国通过了 2016 年《社区土地法》和 2016 年《土地法修正法》，以处理历史上的土地不公问题。委员会欢迎缔约国于 2016 年设立恢复性司法基金，旨在向历史上不公正问题的受害者提供救济。然而，委员会感到关切的是，族裔间冲突继续因为目前土地所有权模式导致的不平等现象而激化(第五条(卯)款和(辰)款)。

24. 鉴于土地分配的歧视性模式是助长族裔争端的一个核心原因，委员会促请缔约国为重新分配土地采取必要措施。委员会重申其建议，即缔约国应立即采取措施，考虑土地所有和土地获取的历史背景，运作公正解决土地问题的系统和机制(见 CERD/C/KEN/CO/1-4, 第 18 段)。委员会请缔约国提供关于土地所有权模式的数据。委员会还希望获得更多信息，了解为个人或群体拥有或租赁的土地数量设置最高限制的宪法规定。委员会促请缔约国抓住一切机会，通过城市规划方案创造社区，使居民能够在其中生活、工作、上学，以及在多族裔环境中进行政治参与。

非正规住区

25. 委员会仍然感到关切的是，虽然肯尼亚政府制定了贫民窟升级方案，但仍然存在非正规住区，在为居民提供适当的住房、清洁水和环境卫生、医疗卫生服

务和方便青年接受教育等方面，政府的进展似乎非常缓慢。委员会已在先前的结论性意见中强调，这是一个紧急事项，必须采取步骤，做出与问题的规模相称的努力，以避免贫民窟发生进一步族裔冲突(第五条)。

26. 鉴于非正规住区仍是持续怨言和族裔间潜在紧张关系的来源，委员会希望了解缔约国制定了哪些措施，处理这一严重问题，委员会吁请缔约国加快肯尼亚贫民窟升级方案，并鼓励该国促进不同族裔群体混合居住。

无国籍人

27. 委员会感兴趣地注意到缔约国为无国籍人士的登记所作的努力。然而，委员会感到关切的是，有报告称，一些族裔群体，包括索马里人后裔努比亚人和生活的国境线附近的群体在获得身份证件时遇到困难，必须接受漫长的审查程序(第一条、第二条和第五条)。

28. 委员会根据其关于对非公民的歧视的第 30(2004)号一般性建议，促请缔约国停止歧视性做法，并加快处理无国籍问题的努力，包括通过标准化的登记程序和发放正式身份证件。委员会还促请缔约国考虑向所有在肯尼亚独立时已在肯尼亚居住的努比亚人及其后裔赋予肯尼亚公民身份。

反恐怖主义措施

29. 委员会注意到，最近发生的恐怖主义袭击使肯尼亚加强了安全措施，但委员会感到关切的是，有报告称，打击青年党的反恐举措，包括对某些族裔群体的种族貌相做法导致侵犯人权行为，包括几十起法外处决和强迫失踪案件(第五条)。

30. 委员会建议缔约国根据委员会 2002 年 3 月 8 日通过的关于种族歧视与打击恐怖主义措施的声明(见 A/57/18, 第 514 段)，迅速处理所指控的侵权行为，并确保所有嫌疑犯享有基本的法律保障，特别是在嫌疑犯有外国血统或国籍的情况下。

贩运人口和海外移徙工人

31. 委员会感到关切的是，缔约国提供的资料称，被招募到国外的肯尼亚人，特别是妇女从事家政工作的条件近乎奴役。委员会感到关切的是，缔约国在 2013 年查出几十名贩运人口受害者，但只有七名贩运人口的罪犯被定罪(第五条和第六条)。

32. 委员会建议缔约国加快努力打击贩运人口活动，并在下次定期报告中提供有关人口贩运的数据，包括有关法院案件和向受害者提供补救办法的信息。委员会还鼓励缔约国继续努力，打击肯尼亚海外移徙工人受到虐待的现象，并批准国际劳工组织(劳工组织)2011 年《家政工人公约》(第 189 号)。

白化病患者

33. 委员会注意到缔约国在对话期间提供资料，说明采取了哪些努力，处理在肯尼亚发生的暴力侵害白化病患者问题，但委员会感到震惊的是，有报告称，发生了 13 起此类袭击，其中有 5 人被杀害(第六条和第七条)。

34. 委员会建议缔约国采取有效措施，保护白化病患者免受暴力侵害、歧视和污名化。

真相、正义与和解委员会

35. 尽管缔约国提供了相关资料，但委员会感到关切的是，有报告称，一些在 2007 年选举后遭到暴力侵害的受害者还没有收到足够的救济，由于安全方面的担忧，他们还无法安全返回自己的家园(第六条和第七条)。

36. 委员会请缔约国提供进一步详细资料，介绍为真相、正义与和解委员会提出的建议提供了哪些保证措施，并说明为 2007 年选举后暴力的受影响者提供补救的情况(见 CERD/C/KEN/CO/1-4, 第 14-16 段)。

难民和寻求庇护者

37. 委员会赞扬缔约国与国际人道主义机构协作，在超过 25 年当中收容数十万难民和寻求庇护者。然而，委员会感到严重关切的是，高等法院 2017 年的裁决认为，关闭容纳 250,000 名难民的 Dadaab 难民营的命令无效，而政府决定对该裁决提出上诉。委员会感到关切的是，没有相关资料说明国际社会分担责任的情况，委员会曾在先前的结论性意见中提及这一点(见 CERD/C/KEN/CO/1-4, 第 25 段)。委员会还感到关切的是，难民的行动自由受到限制，居住在难民营的人没有替代安置选择，他们的居住条件不符合标准(第二条、第五条和第六条)。

38. 委员会建议缔约国确保根据其法律义务，保护在该国境内的寻求庇护者和难民，尤其应采取以下措施：

(a) 继续与国际人道主义机构保持伙伴关系，建设收容难民和寻求庇护者的机构并使其保持足够能力，为难民和寻求庇护者提供充足的食物、庇护所和医疗服务；

(b) 再次请国际社会按照分担责任的原则履行其对难民的责任；

(c) 与相关群体协商，并通过与联合国难民事务高级专员办事处和其他相关组织的伙伴关系，制定一项长期战略，以便寻找持久解决办法，帮助难民融入当地社会，尤其是帮助他们接受教育和获得体面生计，因为居住在难民营并非持久解决办法；

(d) 在宣布宵禁时遵守高等法院 2013 年对 Kituo Cha Seria 等人诉总检察长一案的裁决，同时遵守法律，确保宵禁时间不会过长，并且只有在例外情况下采用这一做法。

D. 其他建议

批准其他文书

39. 考虑到所有人权的不可分割性，委员会鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权文书，特别是其条款与可能遭受种族歧视的社区有直接关系的国际人权文书，包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。委员会还建议缔约国批准劳工组织 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)。

《德班宣言和行动纲领》的后续行动

40. 根据委员会关于德班审查会议后续活动的第 33(2009)号一般性建议，委员会建议缔约国在国内法律秩序中执行《公约》时，参照 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议的成果文件，执行 2001 年 9 月反对种族主义、种族歧视、仇外和相关不容忍现象世界会议通过的《德班宣言和行动纲领》。委员会请缔约国在下次定期报告中列入具体资料，说明为在国家一级执行《德班宣言和行动纲领》，缔约国可能通过的行动计划和采取的其他措施。

非洲人后裔国际十年

41. 考虑到大会第 68/237 号决议宣布 2015-2024 年为非洲人后裔国际十年，以及关于落实非洲人后裔国际十年活动方案的第 69/16 号决议，委员会建议缔约国制定并执行适宜的措施和政策方案。委员会请缔约国在下次定期报告中列入具体资料，说明其参照委员会关于对非洲人后裔种族歧视的第 34(2011)号一般性建议在这一框架内采取的具体措施。

与民间社会磋商

42. 委员会建议缔约国在编写下一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，特别是防止种族歧视的组织进行磋商和加强对话。

《公约》第八条修正案

43. 委员会建议缔约国批准 1992 年 1 月 15 日在《公约》第十四次缔约国会议上通过并经大会第 47/111 号决议核准的《公约》第八条第六款修正案。

《公约》第十四条之下的声明

44. 委员会鼓励缔约国作出《公约》第十四条所规定的任择声明，承认委员会有权接收和审议个人来文。

共同核心文件

45. 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，尤其是关于共同核心文件的准则(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)提交一份共同核心文件，以取代其 2011 年提交的核心文件(HRI/CORE/KEN/2011)。根据大会第 68/268 号决议，委员会促请缔约国在编写此类文件时遵守 42,400 字的篇幅限制。

本结论性意见的后续行动

46. 根据《公约》第九条第一款和订正的议事规则第 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 8 段及第 14(c)和(d)段所载建议的落实情况。

特别重要的段落

47. 委员会谨提请缔约国注意，上文第 20、24、26 和第 38 段所载建议尤为重要，请缔约国在下次定期报告中详细说明为落实这些建议采取的具体措施。

资料的传播

48. 委员会建议缔约国提交报告时将其公之于众，供随时索取和查阅，并酌情以官方语文和其他常用语文公布委员会对这些报告的结论性意见。

编写下次定期报告

49. 委员会建议缔约国在 2020 年 10 月 13 日之前以一份文件提交第八至第九次合并定期报告，编写报告时应考虑委员会第七十一届会议通过的报告准则 (CERD/C/2007/1)，并处理本结论性意见中提出的所有问题。根据大会第 68/268 号决议，委员会促请缔约国遵守定期报告篇幅不超过 21,200 字的限制。
