



## 人权事务委员会

## 关于尼日尔第二次定期报告的结论性意见\*

1. 人权事务委员会在 2019 年 3 月 6 日和 7 日举行的第 3574 次和第 3575 次会议 (见 CCPR/C/SR.3574 和 3575) 上审议了尼日尔的第二次定期报告(CCPR/C/NER/2), 并在 2019 年 3 月 22 日举行的第 3597 次会议上通过了本结论性意见。

## A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国在耽搁良久后提交第二次定期报告。委员会赞赏有机会与缔约国高级别代表团开展建设性对话, 讨论缔约国为执行《公约》规定而采取的措施。委员会感谢缔约国对问题清单(CCPR/C/NER/Q/2)作出的书面答复(CCPR/C/NER/Q/2/Add.1)以及对话后提交的书面补充资料。

## 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) 通过了 2000 年 6 月 7 日第 2000-008 号法, 后经 2014 年 11 月 5 日第 2014-64 号法修正, 建立了配额制度, 以提高妇女在政府和国家行政部门担任民选职位的人数;

(b) 通过了 2003 年 6 月 13 日第 2003-25 号法, 修正 1961 年 7 月 15 日确立《刑法》的第 61-27 号法, 将切割女性生殖器定为刑事罪;

(c) 通过了 2010 年 12 月 16 日关于打击贩运人口的第 2010-86 号法令;

(d) 通过了 2014 年 11 月 5 日第 2014-60 号法, 确立《国籍法》, 使尼日尔妇女有权将其国籍传给外国配偶;

(e) 通过了 2018 年 12 月 10 日关于保护和援助境内流离失所者的第 2018-74 号法;

(f) 设立了一个部际委员会, 负责起草定期报告, 提交条约机构。

\* 委员会第一百二十五届会议(2019 年 3 月 4 日至 29 日)通过。



4. 委员会又欢迎缔约国根据 2012 年 8 月 24 日第 2012-44 号法建立国家人权委员会。

5. 此外，委员会还欢迎缔约国自初次报告(CCPR/C/45/Add.4)审议以来批准或加入以下国际文书：

- (a) 《残疾人权利公约》，2008 年；
- (b) 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，2009 年；
- (c) 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，2012 年；
- (d) 《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》，2012 年；
- (e) 《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》，2014 年；
- (f) 《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》，2014 年；
- (g) 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，2015 年。

### C. 关注的主要问题及建议

#### 《公约》在国内法律系统中的适用性以及委员会意见的落实情况

6. 委员会充分注意到《尼日尔宪法》第 171 条，其中规定国际条约优先于国内法律，委员会还欢迎最近通过的 2018 年 6 月 1 日第 2018-37 号法，其中第 72 条允许法官撤销与缔约国的国际义务不一致的习俗。然而，委员会感到遗憾的是，缺乏关于废除与《公约》不一致的习俗的具体案件的信息以及更普遍的国内法院适用《公约》的例子(第二条)。

7. 缔约国应：(a) 保证在实践中《公约》优先于国内法，并向针对违反《公约》行为诉诸司法的个人提供有效补救；(b) 提高法官、律师和检察官对《公约》的认识，以确保国家法院考虑到《公约》的规定；(c) 批准《公约任择议定书》，其中规定了个人来文程序。

#### 国家人权委员会

8. 委员会欢迎设立国家人权委员会(该委员会根据关于促进和保护人权的国家机构地位的原则(“巴黎原则”)获得了 A 级资格认证)，并欢迎在迪法、阿加德兹和蒂拉贝里开设区域分支机构，以特别解决境内和跨国流离失所带来的挑战，着重指出对委员会内远未到达性别均等的关切。此外，委员会注意到，其 2019 年的总体年度预算约为 3 亿非洲法郎(相当于 457,000 欧元)，对分配给它的财政资源不足表示关切(第二条)。

9. 缔约国应：(a) 采取措施增加妇女在国家人权委员会任职的人数；(b) 向国家人权委员会提供充足的资源，以便其根据“巴黎原则”全面履行任务。

#### 反腐

10. 委员会欢迎缔约国采取立法和体制措施反腐，包括设立反腐败和相关犯罪最高权力机关，并设立免费帮助热线，以方便举报腐败案件，但委员会感到关切的是，据报道公共行政部门，包括警察和司法部门持续存在腐败现象。委员会还感

到关切的是，据报道，自然资源管理方面不够透明，包括给予国际矿业公司大量豁免而损害国家预算(第一、第二、第十四、第二十五和第二十六条)。

11. 缔约国应：(a) 加紧反腐努力并确保犯罪者不逍遥法外；(b) 确保对所有腐败案件进行独立公正的调查，并在适用情况下对犯罪者实行适当的司法惩罚；(c) 采取必要步骤，确保对与国际矿业公司的合同以及从这些合同中获得的收益进行透明管理。

#### 打击有罪不罚现象与以往侵犯人权行为

12. 委员会注意到，尼日尔在 1990 年代经历了政治和安全上的困难时期，缔约国也解释了为什么它倾向于政治解决和大赦法，但委员会重申，对以下一些侵犯人权案件缺乏调查感到关切：(a) Tchintabaraden 事件，据报道，期间有大量图阿雷格反对派成员于 1990 年丧生；(b) 1996 年至 1999 年发生的许多侵犯人权行为，1999 年在 Bouloungoure 发现一个乱葬坑便证明了这一点，此案仍未得到解决(第二条)。

13. 缔约国应采取必要的立法和司法措施，确保将以往侵犯人权行为的肇事者绳之以法，并确保任何严重侵犯人权行为者不得逃避公诉。

#### 反恐与紧急状态

14. 委员会承认，缔约国对经常在其领土上发动袭击的非国家团体进行武装斗争方面面临困难，但委员会对 2011 年 1 月 27 日修正《刑法》的第 2011-12 号法令中对恐怖主义的定义感到关切。该项规定提到旨在破坏公共服务正常运作的行为，措辞含糊不清，可能导致与行使表达自由、结社自由和集会自由权有关的和平活动受到处罚。委员会又感到关切的是，与恐怖主义有关的立法修正案可能导致在正当法律程序方面偏离一般法。委员会还感到关切的是，据称，根据反恐法对人权维护者进行了多次逮捕和定罪(第二、第九、第十四、第十八、第十九、第二十一和第二十二条)。

15. 缔约国应采取必要步骤，审查其关于恐怖主义的法律，使其与《公约》保持一致。缔约国还应确保防止根据反恐法无理或过分侵犯媒体和人权维护者的表达自由。

16. 委员会对迪法地区自 2015 年以来实施紧急状态感到关切，紧急状态随后扩大到蒂拉贝里和塔瓦地区。委员会特别注意到，由于乍得湖地区许多渔业和农业区的军事化，紧急状态似乎对行动自由产生了尤其严重的影响，并对平民人口的生计活动造成了相当大的限制(第四、第六和第十二条)。

17. 缔约国应确保为反恐而采取的措施完全符合《公约》第四条，特别是，对《公约》条款的克减程度以紧急情势所严格需要者为限，并须符合相称原则的要求。

#### 不歧视

18. 委员会注意到立法框架，包括禁止歧视的宪法条款，但感到遗憾的是，没有明确界定直接歧视和间接歧视、将其定为犯罪行为并涵盖基于性取向、性别认同和残疾的歧视的法律。委员会还感到遗憾的是，《刑法》第 282 条将同性成人之间双方同意的性行为定为“非自然”行为(第二、第十七和第二十六条)。

19. 缔约国应采取适当步骤：(a) 颁布全面立法，充分有效地防止所有领域的歧视，并列明禁止的歧视理由(包括性取向和性别认同)的详尽清单；(b) 修订《刑法》第 282 条，将同性成人之间的自愿性关系非刑罪化。

#### 性别平等与歧视妇女

20. 委员会欢迎《宪法》第 8 条规定，法律面前人人平等，不分性别；并欢迎经 2014 年 11 月 5 日第 2014-64 号法修正的 2000 年 6 月 7 日第 2000-008 号法，其中规定妇女在民选职位中的比例必须到达 15%，在公共行政职位中的比例必须到达 25%，尽管这些目标尚未实现。委员会还欢迎缔约国努力修改其国家法律，但注意到，2018 年 6 月 1 日第 2018-37 号法继续维护习惯法，在大多数民事或个人状况案件中，当事方可以援引习惯法而不是民法。此外，委员会感到关切的是，2010 年编写的旨在废除对妇女的歧视性规定的《家庭法》草案的通过程序延长了(第二、第三、第二十五和第二十六条)。

21. 缔约国应继续努力，特别是：(a) 迅速通过《家庭法》，明确规定民法优先于习惯法；(b) 使国家法律与《公约》规定相一致，包括废除其成文法和习惯法中涉及婚姻、一夫多妻制、休妻、离婚、继承和土地所有权等方面的歧视性规定；(c) 努力在实践中并在合理时间内增加参与公共事务的妇女人数。

#### 暴力侵害妇女与对妇女有害的习俗

22. 委员会欢迎缔约国采取措施制止暴力侵害妇女行为，包括“预防和处理性别暴力国家战略”及其行动计划(2017 年)，并赞赏地注意到西非国家经济共同体法院 2008 年发布的关于《Hadijatou Mani Koraou 诉尼日尔共和国》案(一个涉及“瓦哈亚”习俗的案件)的裁决的执行情况；委员会仍感关切的是，受害者提出的投诉很少，而且调查和定罪数目一直很少。委员会感到遗憾的是，缺乏明确界定性暴力(包括婚内强奸)并将其定罪的法律。委员会感到关切的是，尽管根据《刑法》第 232.2 条将切割女性生殖器定为犯罪行为，但这一习俗在一些地区和一些族裔中仍然盛行，虽然《刑法》第 270.2 条和 2010 年 12 月 16 日关于打击贩运人口的第 2010-86 号法令规定了惩罚措施，但早婚和“瓦哈亚”习俗在该国某些地区也一直存在(第二、第三、第七、第八、第二十四和第二十六条)。

23. 缔约国应：(a) 收集并提供关于暴力侵害妇女行为程度的分类统计数据，加强对这一问题的提高认识运动，增加和改善受害者的住房服务和照顾安排，并为贩运活动受害者提供特别赔偿基金；(b) 确保暴力侵害妇女案件得到报告和彻底调查，并对犯罪者进行起诉和判刑；(c) 审查立法，以便将婚内强奸定为刑事犯罪，并列入与犯罪严重程度相称的刑罚；(d) 确保所有参与切割女性生殖器的人都受到起诉和判刑。

#### 自愿终止妊娠与儿童和孕产妇死亡率

24. 委员会对《刑法》第 295 条表示关切，该条除了在 2006 年 6 月 21 日关于生殖健康的第 2006-16 号法规定的有限情况外，惩罚使用堕胎。委员会感到关切的是，这种限制促使妇女在危及生命和健康的条件下转向不安全的地下堕胎。委员会还感到关切的是，尽管有明显改善，但特别是在农村地区，儿童和孕产妇死亡率仍然很高，而且卫生部门仍然资金不足(第三、第六、第七、第十七和第二十六条)。

25. 缔约国应修改法律，以便人们能安全堕胎，以保护孕妇和少女的生命和健康，特别是在以下情况下：怀孕至足月将导致孕妇承受巨大痛苦，或者怀孕是由强奸或乱伦所致，或胎儿无法存活。此外，缔约国应确保堕胎的妇女和少女以及协助她们的医生不受刑事处罚。缔约国还应确保为该国所有男女和青少年提供适当的性健康和生殖健康卫生服务、避孕和教育。最后，缔约国应通过为此目的调动足够的资源，继续努力促进生殖健康，特别是实施《2017-2021 年健康发展计划》，包括在农村地区和偏远地区实施这项计划。

### 死刑

26. 委员会注意到自 1976 年以来没有过处决，欢迎开始了一项将导致废除死刑法的程序，并欢迎缔约国向委员会提供口头资料，说明 2018 年 12 月总统令给予减刑，包括将死刑改判为终身监禁，但委员会感到遗憾的是，某些罪行继续被判处死刑，法院继续宣判死刑，并且不执行死刑判决取决于是否逐案授予赦免(第六条)。

27. 缔约国应：(a) 在法律上正式废除死刑，并废除规定适用这种处罚的《刑法》规定；(b) 迅速通过 2014 年 10 月 23 日授权尼日尔加入旨在废除死刑的《公民权利和政治权利国际公约第二项任择议定书》的法律草案，并加入这项文书。

### 保护平民

28. 在该国东南部的迪法地区以及靠近马里边境的蒂拉贝里地区，尼日尔国防和安全部队与非国家武装团体之间的武装冲突造成人口流离失所，委员会对平民保护问题感到关切(第二、第三、第六和第七条)。

29. 缔约国应：(a) 在军事行动中确保遵守攻击中的区别和相称原则；(b) 继续努力提高认识并向尼日尔安全部队提供关于在军事行动中尊重人权的培训；(c) 进行透明和有效的调查，以查明其武装部队成员或非国家武装团体据称侵犯平民的事实和相关情况，据称其中涉及侵犯人权和违反国际人道主义法行为；(d) 将这种侵犯人权行为的肇事者绳之以法，如果他们被判有罪则对他们施以适当的惩罚；(e) 采取一切必要措施，为受害者家属提供充分赔偿。

### 酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇

30. 委员会注意到，没有任何资料表明缔约国安全部队有系统地施加酷刑或虐待。然而，委员会仍感关切的是，《刑法》中没有对酷刑的定义，也没有对酷刑罪的具体定罪，委员会指出，司法部于 2014 年起草的将酷刑定为犯罪的法案尚未通过。委员会还表示关切的是，据称在示威期间，例如在 2017 年 4 月学生示威期间，警察动用了暴力。委员会还注意到，尽管缔约国于 2014 年批准了《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》，但缔约国仍未建立起防止酷刑的机制(第二和第七条)。

31. 缔约国应：(a) 加快通过将酷刑定为犯罪行为法律，同时确保遵守《公约》和《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》；(b) 确保对指称缔约国官员所犯的酷刑和虐待行为进行彻底调查，起诉嫌犯，如果被判有罪，嫌犯应受到适当惩罚，并确保受害者得到补偿并获得康复服务；(c) 建立防止酷刑的国家机制。

### 拘押条件

32. 委员会欢迎缔约国提供的按监狱设施分列的统计资料。委员会还欢迎通过 2017 年 3 月 31 日第 2017-05 号法，规定社区服务可以代替监禁刑罚；并欢迎 2017 年 3 月 31 日关于监狱系统的第 2017-08 号法，其中规定将囚犯的口粮从一日两餐增至一日三餐。但是，委员会对几乎所有缔约国监狱中似乎普遍存在的拘押条件不佳表示关切。委员会还感到关切的是：(a) 尼亚美监狱的入住率高；(b) 据报告大多数监狱的医疗卫生、环境卫生和食物条件不合标准；(c) 分配给监狱系统的资源不足；(d) 不将待审的被拘留者与已经判罪的囚犯分开(第六、第七和第十条)。

33. 缔约国应采取必要措施：(a) 根据《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》，继续努力改善囚犯生活条件和待遇；(b) 解决尼亚美民事监狱中过度拥挤的问题，特别是将囚犯转移到没有人满为患的机构，并继续努力支持替代剥夺自由的办法；(c) 翻新所有现有的拘留中心；(d) 继续保障国家人权委员会有权不受限制地进入所有剥夺自由的场所。

### 贩运人口与奴役

34. 委员会注意到缔约国打击贩运人口和奴役的努力，特别是根据《刑法》第 270.1 至 270.5 条和 2010 年 12 月 16 日第 2010-86 号法令所作的努力，但委员会关切地注意到奴役的持续存在。委员会还对上述法律规定的适用率低表示关切，报告的起诉案件只有五起，据说其中两起最后定了罪。委员会还感到关切的是，这两起案件的处罚与奴役罪的严重性不相称。委员会感到遗憾的是，缺乏关于基于血统的奴役情况，包括奴役儿童、强迫劳动、强迫乞讨和贩运人口的现有资料。委员会还感到遗憾的是，为打击这些做法和使受害者康复而分配的资源有限(第八和第二十四条)。

35. 缔约国应继续努力，特别是：(a) 确保收集按受害者年龄、性别和原籍分类的统计数据；(b) 确保传播将奴役和贩运人口定为犯罪行为法律，让寻求正义的个人以及警察、检察官和法官了解这一点；(c) 加强其财政和人力资源方面的体制机制，特别是全国打击贩运人口机构；(d) 确保对所有奴役和贩运人口案件，包括涉及儿童的案件进行系统调查，并根据有关刑事法起诉犯罪嫌犯，如果被判有罪，则对其判处与罪行严重程度相称的刑罚；(e) 采取一切措施，确保向受害者提供医疗、心理、社会和法律援助，使他们得到充分康复。

### 自由和人身安全

36. 委员会仍然感到关切的是，据报道，在没有逮捕令的情况下，多次逮捕了记者、人权维护者和反对派成员，据称他们是根据反恐法未经审判而被拘留的。委员会感到关切的是，有人指控没有遵守警方拘留的法定时限、无视正当法律程序并过度使用审前拘留(第九、第十四、第十九、第二十一和第二十二条)。

37. 缔约国应采取措施，确保：(a) 根据《公约》第九条和第十四条，任何人不得加以任意逮捕或拘留，被拘留者享有一切法律保障；(b) 调查所有任意逮捕案件，并对肇事者进行纪律处分或送交司法程序，并在适当情况下提供赔偿；(c) 遵守《刑事诉讼法》关于警方拘留和审前拘留时限的规定。

## 难民和流离失所者的待遇

38. 委员会欢迎缔约国所作的努力以及对前往地中海途中跨越本国的难民、寻求庇护者和移民的接待，但对 2015 年 5 月 26 日关于贩运移民的第 2015-36 号法表示关注。据报道，这项法律实际上禁止移民前往阿加德兹以北地区，从而迫使移民转入地下并面临各种使他们容易遭受多种形式的践踏和侵犯人权行为的条件。委员会认识到，缔约国与国际组织合作，努力确保西非移民自愿返回，但委员会仍感关切的是，许多遭受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的受害者身心都受到了伤害，他们可能在违反不驱回原则的情况下被遣返回他们有可能遭受虐待的国家(第七、第九、第十二和第十三条)。

39. 缔约国应：(a) 确保其难民地位确定程序符合国际标准，并确保边防巡逻官和其他有关官员接受适当培训；(b) 严格执行《公约》第六条和第七条规定的绝对禁止驱回原则；(c) 确保对权利受到侵犯的移民进行公正调查和有效补救。

## 司法机关独立性与司法

40. 委员会欢迎缔约国努力改革司法系统并使其现代化，包括 2012 年 11 月组织关于司法系统的全国协商，以及通过规定司法机构条例的 2018 年 5 月 24 日第 2018-36 号法。然而，委员会关切地注意到，司法机构的独立性得不到充分保障，行政部门在司法部门的组织中发挥了重要作用。委员会还关切有关行政部门干涉司法判决的指控(第十四条)。

41. 缔约国应维护《宪法》第 116 条所保障的司法独立原则，并确保根据客观和透明的标准任命法官和检察官，以便按所需技能、能力和品格对候选人的资历进行评估。缔约国还应保证法官的任期和独立性以及检察官的公正性，保护司法机构的工作免受任何干涉。

## 表达和集会自由与保护新闻记者和人权维护者

42. 委员会注意到缔约国的解释，并欢迎通过规定新闻自由条例的 2010 年 6 月 4 日第 2010-35 号法令，但委员会表示关切的是，有报告称，拉巴里私营电台和电视台因拒绝向警方提供与尼亚美示威有关的新闻片段，于 2018 年 3 月被关停。委员会还感到关切的是，据称 2017 年和 2018 年有记者、人权维护者、政治反对派成员以及教师和学生遭到任意逮捕，据报告警察过度使用武力驱散示威。委员会还对市政当局禁止法院事先批准的示威活动表示关切(第二、第六、第七、第十四、第十九和第二十一条)。

43. 根据委员会关于见解自由和言论自由的第 34 号一般性意见，缔约国应：(a) 确保对新闻和媒体活动的任何限制完全符合《公约》第十九条第 3 款的规定；(b) 确保国家工作人员避免对媒体言论自由进行任何不必要或过分的干涉，保护记者免遭任何形式的虐待，并对此类行为的肇事者进行调查、起诉和判刑；(c) 采取一切必要措施，保护人权维护者免受威胁和恐吓，并对此类行为的肇事者进行调查、起诉和判刑；(d) 加快通过关于保护人权维护者的法案；(e) 取消对集会和示威自由的任何不必要的限制；(f) 对涉及过度使用武力驱散示威活动的所有案件进行迅速、公正和有效的调查，并将肇事者绳之以法；(g) 澄清并酌情修订批准示威的监管和立法框架以及高级传播委员会的作用和职权范围，以确保遵守《公约》第十九条的规定。

## 保护儿童

44. 委员会注意到缔约国提供的有关童工问题监管框架的信息，但仍感关切的是：(a) 有大量儿童从事家政工作，有可能遭受虐待；(b) 有不少儿童流落街头，他们也有可能遭受各种形式暴力；(c) 交给古兰经学校的穆拉比特并被迫乞讨的塔利贝儿童的具体处境；(d) 基于血统的奴役儿童的做法持续存在。最后，委员会关切地注意到，家庭和学校(包括古兰经学校)仍然允许体罚(第六、第七、第八、第十六和第二十四条)。

45. 缔约国应采取必要措施：(a) 保护未成年人免遭一切形式的虐待，包括对街头儿童和从事乞讨儿童给予照顾和康复；(b) 公开谴责强迫乞讨的做法，提高宗教领袖和传统领袖和父母对这一问题的认识，以消除这种做法；(c) 继续努力严格控制和管理童工劳动；(d) 将奴役定为刑事犯罪，系统地起诉所有基于血统的奴役儿童罪行的犯罪人；(e) 采取实际步骤，包括通过立法措施，制止一切场合的体罚。

### D. 传播和后续行动

46. 缔约国应广泛传播《公约》、缔约国的第二次定期报告和本结论性意见，以提高司法、立法和行政部门以及在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织及广大公众对《公约》所载权利的认识。缔约国应确保将报告和本结论性意见译成缔约国的官方语言。

47. 根据委员会议事规则第 75 条第 1 款，缔约国应在 2021 年 3 月 29 日之前提供资料，说明委员会在上文第 11 段(反腐)、第 33 段(拘押条件)和第 43 段(表达和集会自由与保护新闻记者和人权维护者)所提建议的落实情况。

48. 委员会请缔约国在 2023 年 3 月 29 日前提交下次定期报告，载列具体和最新资料说明落实本结论性意见所提建议和全面履行《公约》的情况。委员会还请缔约国在编写报告时广泛征求在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织的意见。按照大会第 68/268 号决议，报告字数应限制在 21,200 字以内。委员会鼓励所有国家采用简化报告程序。委员会请缔约国在收到本结论性意见后一年内表明是否希望接受简化报告程序编写下一次定期报告。缔约国根据简化报告程序对委员会编写的问题清单的答复将构成其根据《公约》第四十条提交的下次定期报告。