



## 人权事务委员会

## 关于印度第四次定期报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2024 年 7 月 15 日和 16 日举行的第 4134 和 4135 次会议上<sup>1</sup> 审议了印度的第四次定期报告。<sup>2</sup> 委员会在 7 月 22 日举行的第 4144 次会议上通过了本结论性意见。

## A. 引言

2. 委员会感谢缔约国接受简化报告程序并按照依该程序所拟报告前问题清单<sup>3</sup> 提交第四次定期报告。委员会赞赏有机会继 1997 年上一次审查后，再次与缔约国高级别代表团开展建设性对话，讨论缔约国在报告所述期间为执行《公约》规定而采取的措施。委员会感谢缔约国代表团所作的口头答复以及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政策措施：

- 2023 年《宪法(第一百零六修正案)法》；
- 2019 年《保护儿童免遭性犯罪(修正)法》；
- 2016 年《残疾人权利法》；
- 2015 年《在册种姓和在册部落(防止暴行)修正法》；
- 2013 年《公民监察法》；
- 2013 年《禁止雇用掏粪工及其转业问题法案》；
- 2013 年《土地征收、恢复和安置中公平补偿和透明权利法》；

\* 委员会第一四一届会议通过(2024 年 7 月 1 日至 23 日)。

<sup>1</sup> 见 CCPR/C/SR.4134 和 CCPR/C/SR.4135。

<sup>2</sup> CCPR/C/IND/4。

<sup>3</sup> CCPR/C/IND/QPR/4。



- (h) 2006 年《禁止童婚法》；
  - (i) 2005 年《获取信息法》。
4. 委员会又欢迎缔约国批准或加入以下国际文书：
- (a) 国际劳工组织(劳工组织)《1973 年最低年龄公约》(第 138 号)，2017 年 6 月 13 日批准；
  - (b) 劳工组织《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)，2017 年 6 月 13 日批准；
  - (c) 《残疾人权利公约》，2007 年 10 月 1 日批准；
  - (d) 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，2005 年 11 月 30 日批准；
  - (e) 《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》，2005 年 8 月 16 日批准；
  - (f) 《1957 年废除强迫劳动公约》(第 105 号)，2000 年 5 月 18 日批准。

### C. 关注的主要问题及建议

#### 实施《公约》的宪法和法律框架以及声明和保留

5. 委员会感到遗憾的是，尽管印度最高法院在其判决中已使《公约》规定具有效力，但在与国内法不一致的案件中，并不以《公约》为准。委员会还感到遗憾的是，缔约国仍维持其对《公约》第一、第九、第十二、第十三、第十九条第三款、第二十一和第二十二条的声明和保留，而且无意成为两项任择议定书的缔约国(第二条)。

6. 缔约国应确保《公约》的所有条款都充分纳入国内法令并予以充分落实。缔约国还应确保国内立法的解释和适用完全符合《公约》规定的义务。此外，缔约国应提高法官、律师和检察官对《公约》规定及其国内适用的认识，以确保在国内法院援引并适用《公约》的规定。缔约国应重新考虑其对声明和保留的立场，并采取具体步骤予以撤销，以确保充分有效地适用《公约》。缔约国还应考虑加入《公约》的两项任择议定书。

7. 委员会注意到，《公约》第九条关于人身自由和安全权的规定只有在符合缔约国《宪法》关于在某些情况下不予逮捕和拘留的第 22 条的情况下才在缔约国适用，而且其中授权防范性羁押。委员会感到关切的是，根据所收到的资料，第 22 条以及对《公约》第九条的声明导致在审前拘留和防范性羁押期间严重侵犯人权(第二和第九条)。

8. 缔约国应完全按照《公约》第九条的目的和宗旨解释声明，确保有效地对审前和防范性羁押进行司法监督和审查，并保证从剥夺被拘留者自由的那一刻起，就向他们提供法律援助，并提供有关逮捕理由的信息。

#### 国家人权机构

9. 委员会赞赏印度国家人权委员会自 1999 年以来就被国家人权机构全球联盟授予“A”级地位，但遗憾地看到印度没有落实全球联盟提出的大多数建议。该

联盟自 2023 年起推迟了对印度国家人权委员会的重新认证。委员会感到关切的是，印度国家人权委员会的组成缺乏性别均衡，缺乏宗教和族裔少数群体的代表，与民间社会缺乏合作，而且甄选和任命程序缺乏透明和参与。委员会还感到关切的是：警察参与调查侵犯人权行为的情况影响委员会的独立性；委员会无权调查据称由武装部队犯下的侵犯人权行为；将投诉时间限制在所称侵权行为发生之日起一年(第二条)。

10. 缔约国应迅速落实国家人权机构全球联盟的建议，确保国家人权委员会完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，并能够有效和独立地履行其任务。缔约国应确保甄选和任命程序的透明和参与，确保性别均衡、族裔和宗教少数群体的代表性以及与民间社会的切实合作。缔约国还应确保国家人权委员会有权调查对武装部队侵犯人权行为提出的指控，考虑废除所调查的侵犯人权行为时限为一年的规定，减少警察参与调查的情况，因为这种参与可能损害委员会的独立性。

### 反腐败措施

11. 委员会注意到缔约国采取的打击腐败措施，特别是作为《联合国反腐败公约》缔约国所采取的措施。然而，委员会感到关切的是，根据所收到的资料，腐败依然是各级存在的一个重要问题，包括存在于政府部委以及政治官员、警察和司法部门。委员会还收到以下方面的资料：(a) 自 2018 年以来，有 60 多名报道或从事反腐败斗争的活动人士、举报人、记者或人权维护者被杀害，此外还有线上或当面的骚扰和攻击；(b) 大多数要求就政府行为提供资料的人没有得到索要的资料；(c) 2018 年后在开展《预防腐败法》修正案提出的调查和刑事起诉方面存在障碍(第二和第二十五条)。

12. 缔约国应加大努力，防止和消除各级的腐败现象。具体而言，缔约国应：

(a) 加大努力，迅速、彻底、独立和公正调查各级的所有腐败指控，包括司法部门、公共和私营部门的腐败指控，并调查攻击从事反腐败工作的记者、人权维护者和活动人士的行为，确保行为人受到起诉，而且如果定罪，根据罪行的严重程度处以相应惩罚，并向受害者提供赔偿；

(b) 有效落实 2005 年《知情权法》，并修订 2018 年《预防腐败法》，以加强其有效打击腐败的能力，改善向相关机构举报腐败案件的程序，并向举报人提供充分保护。

### 不歧视

13. 委员会注意到缔约国为解决歧视问题制定的立法和政策。然而，委员会感到关切的是，缔约国没有制定一项全面的反歧视法提供《公约》所要求的充分和有效保护。委员会还感到关切的是，据报少数群体受到歧视，而且包括穆斯林、基督徒和锡克教徒在内的宗教少数群体遭到暴力侵害和诋毁。委员会欢迎 2016 年《残疾人权利法》，但注意到歧视性法律依然存在，公共场所的无障碍通行和合理便利的获得机会依然不够。委员会还对缺乏针对歧视的有效司法和行政补救措施感到关切(第二和第二十六条)。

## 14. 缔约国应：

(a) 通过全面立法禁止歧视，包括禁止在公共和私营部门以及基于《公约》禁止的所有理由进行交叉、直接和间接歧视，并确保受害者获得有效和适当补救；

(b) 加强对歧视投诉的监测和报告，确保及时和有效地对所有歧视行为进行调查，将行为人绳之以法，而且如果定罪，即给予适当惩处，并确保向受害者提供充分补救；

(c) 采取有力措施有效防止歧视行为，包括为公务员、执法人员、司法人员、检察官以及宗教和社区领袖提供培训和提高认识方案，并在公众中提倡尊重多样性。

15. 委员会赞赏缔约国采取宪法和法律措施防止、保护和解决对在册种姓和在册部落的歧视和暴力问题，诸如 1989 年《在册种姓和在册部落(防止暴行)法》，但委员会感到关切的是，有报告表明，在执行这些措施方面存在系统性挑战，包括拖延登记“初步案情报告”、警方调查不力、审判时间过长和不遵守 60 天结案的规定。委员会依然感到关切的是，多份报告称，针对这些群体的歧视和暴力行为普遍存在，包括私刑、暴民暴力和流离失所、攻击信奉基督教的阿迪瓦西人和对穆斯林实施私刑。委员会还感到关切的是，已皈依伊斯兰教或基督教的达利特无法延长在册种姓地位和保留福利。委员会承认缔约国为防止人工掏粪作出的努力，包括为此在 2013 年制定了《禁止雇用掏粪工及其转业问题法案》。然而，委员会收到资料，称该法未予有效执行；一些地区仍在采用这种做法，包括地方政府在内(第二和第二十六条)。

## 16. 缔约国应确保人人都能不受歧视地享有《公约》规定的人权。具体而言，缔约国应：

(a) 加强其法律和政策框架的实施、监测和执行工作，以防止和解决针对在册种姓和在册部落以及达利特和其他所谓落后阶层及其他族裔、宗教和民族少数群体的歧视和暴力行为，特别是为此及时登记初步案情报告，警方有效进行调查，减少司法程序中的拖延，遵守 60 天结案的要求；

(b) 确保迅速、公正和有效调查所有据称歧视或暴力侵害在册种姓和在册部落、达利特和其他所谓落后阶层、其他族裔和民族少数群体以及皈依伊斯兰教或基督教的达利特的行为，起诉行为人，而且如果定罪，根据罪行的严重程度处以相应惩罚，并向受害者提供充分赔偿和保护手段；

(c) 考虑修订立法，确保达利特、穆斯林和基督徒享有免遭歧视和暴力的充分保护；

(d) 有效落实和执行关于解决人工掏粪问题的现有法律和政策框架，尤其对地方政府和市政当局而言，并为转业提供充足的财政资源。

17. 委员会欢迎缔约国最近废除了对成年人之间自愿同性性行为的刑事禁令，并欢迎缔约国努力打击对男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的社会歧视。然而，委员会感到关切的是，公共和私人行为体继续对他们进行歧视和实施暴力，包括据报存在警察虐待、任意逮捕、诋毁和强迫受害者不投诉歧视行为的情况。委员会注意到，一些邦对同性伴侣提供了一些法律保护，但委员会感到遗憾的

是，同性婚姻并未合法化。委员会肯定 2019 年《跨性别者(权利保护)法》是保障跨性别群体权利的重要一步。然而，有报告表明，骚扰和歧视行为依然存在。委员会感到关切的是，虽然该法允许个人自我认定为跨性别者，但在实践中，承认性别转变仍存在重大障碍，诸如在颁发证明准予承认性别之前，要求提供变性手术或其他医疗干预的证据(第二和第二十六条)。

18. 缔约国应加大努力，防止并解决各种形式的针对男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的歧视和暴力问题。具体而言，缔约国应：

(a) 确保迅速有效地调查所有据称以受害者的性取向或真实或感知的性别认同为动机的歧视或暴力行为，起诉行为人，而且如果定罪，根据罪行的严重程度处以相应惩罚，并向受害者提供有效司法补救、充分赔偿和保护手段；

(b) 通过或修订立法，以确保同性伴侣得到法律承认，包括获得与婚姻有关的福利；

(c) 改善 2019 年《跨性别者(权利保护)法》的执行工作，并考虑审查其条款，以确保寻求改变性别并获此承认的个人可以在没有不必要的医疗或行政障碍的情况下这样做；

(d) 继续消除公众基于对他人的真实或感知性取向或性别认同而产生的成见和负面态度。

#### 男女平等

19. 尽管缔约国已采取措施促进性别平等并增加妇女在公共和私营部门中的参与，但委员会感到关切的是男女不平等、成见、多重和交叉形式的歧视以及女童和妇女在社会上低人一等的现象仍是结构性问题。委员会感到遗憾的是，《宪法(第一百零六修正案)法》(又称《2023 年妇女保留法案》)要到完成人口普查和大多数邦批准之后才于 2029 年生效，而且在人民院、邦议会和德里立法会中只为妇女保留三分之一的席位。委员会注意到缔约国为在宗教社区的属人法或习俗管辖的事项上实现平等而采取的步骤。然而，委员会依然感到关切的是，不平等做法和歧视性做法继续存在，诸如侵犯继承权或土地所有权以及嫁妆制度(第二、第三和第二十五条)。

20. 缔约国应采取更有力的措施，保证男女在法律和事实上的平等。具体而言，缔约国应：

(a) 加强努力，增加妇女在社会各领域的代表性，包括担任决策职位；

(b) 考虑修订《妇女保留法案》，将留给妇女的席位比例提高到 50%，加快该法案的执行，并采取必要措施，增加妇女参政的人数，包括为此加强对女童和年轻妇女的公民教育；

(c) 确保所有属人法和习惯法完全符合《公约》的规定，消除一切侵犯妇女身心完整和尊严的做法；

(d) 加强努力，消除关于男女在家庭和社会中的角色和责任的歧视性态度和性别成见。

## 暴力侵害妇女行为和有害做法

21. 尽管缔约国已采取措施，包括 2005 年《保护妇女免遭家庭暴力法》和 2023 年新刑法《印度司法法典》的一些规定，但委员会依然对普遍存在的暴力侵害妇女和女童行为感到关切，其表现包括婚内强奸和轮奸、家庭暴力、泼酸液和迫使妇女裸体游街当众受辱等做法。委员会感到关切的是，这种暴力在针对土著、族裔和宗教少数群体以及低种姓社区的妇女和女童时更加变本加厉，而且基本没有充分举报。委员会关切地注意到有关某些做法的资料，包括“名誉犯罪”、残割女性生殖器、指控行巫和童婚。委员会还感到关切的是，2023 年《印度司法法典》对强奸的定义未包括婚内强奸(第二、第三、第六、第七、第八和第二十六条)。

22. 缔约国应进行全面的法律和政策改革，以防止、处理和消除暴力侵害妇女和女童行为以及其他一切形式和表现的有害做法。具体而言，缔约国应：

(a) 确保彻底、迅速地调查所有侵害妇女和女童的暴力行为和有害做法案件，起诉行为人，而且如果定罪，根据罪行的严重程度处以相应惩罚；

(b) 确保受害者获得必要的法律、医疗、财政和心理支持，并获得有效补救和保护手段；

(c) 建立有效机制，方便并鼓励举报侵害妇女和女童特别是属于土著、族裔和宗教少数群体及低种姓社区的妇女和女童的暴力行为和有害做法案件，包括为此确保所有妇女都能获得关于其权利和补救措施的信息，解决社会上对受害者污名化的问题，并提高公众对此类行为犯罪性质的认识；

(d) 确保关于强奸的国内立法符合《公约》规定，并修订 2023 年《印度司法法典》，以明文规定婚内强奸为刑事犯罪。

## 终止妊娠、孕产妇死亡率以及性权利和生殖权利

23. 委员会注意到缔约国提供的有关堕胎的立法框架资料，但注意到一些法律障碍和实际障碍妨碍或阻碍了安全、合法堕胎服务的有效获得，诸如 2023 年《印度司法法典》等相关立法缺乏明确性；担心执业医师遭到报复；出于医学原因，怀孕二十周后的堕胎限制非常严格；在许多情况下必须获得第三方授权；医务人员出于良心拒绝堕胎。委员会感到遗憾的是，这种情况导致妇女诉诸秘密和不安全堕胎，其中包括未成年人，从而增加了孕产妇死亡的风险。委员会还对针对胎儿性别进行的选择性堕胎表示关切。根据所收到的资料，尽管国内法规禁止，但这种做法依然盛行。委员会还感到关切的是，据报在计划生育的幌子下强迫绝育。这种做法尤其见于最贫困的人口(第二、第三、第六和第七条)。

24. 根据委员会关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)第 8 段，缔约国应采取一切必要步骤，确保妇女和女童不至于诉诸秘密或不安全的堕胎。具体而言，缔约国应：

(a) 确保妇女和女童有效获得安全、合法的堕胎服务，确保帮助她们的医疗服务提供者不受刑事处罚，并确保消除第三方授权等有关障碍，这些障碍导致妇女和女童诉诸不安全堕胎；

(b) 加大努力，确保妇女、男子和青少年充分而无阻碍地获得性健康和生殖健康服务以及生殖健康教育，以降低孕产妇死亡率并防止意外怀孕；

(c) 确保有效执行禁止选择性堕胎的国内法规；

(d) 确保消除强迫绝育，并确保施行的所有绝育手术都征得患者自由表示的知情同意。

### 贩运人口和强迫劳动

25. 委员会注意到缔约国为打击人口贩运而作出的努力。然而，据报贩运人口、性剥削和债役工依然是令人关切的问题，而且各邦采取的措施不够充分。具体而言，委员会感到关切的是，收到的资料表明，贩运人口的定罪率很低；援助、保护和为受害者提供补救的措施不足；政府官员有时是这种行径的同谋(第七、第八和第二十四条)。

26. 缔约国应加强努力，有效防止、打击和惩罚贩运人口和债役工的行为，包括：

(a) 确保迅速、彻底和公正调查这种事例，包括涉及公职人员的事例，确保起诉行为人，而且如果定罪，根据罪行的严重程度处以相应惩罚；

(b) 向受害者提供保护和援助以及获得有效补救的机会，包括康复和重返社会支助服务；

(c) 更多地开展提高公众认识的运动，并为所有相关的国家官员(包括司法机构、检察官、执法部门和边境当局)培训关于预防贩运人口和债役工行为以及识别和转介受害者的标准和程序；

(d) 确保向所有负责预防、打击和惩治贩运人口和债役工的机构以及负责提供保护和援助的机构配备充足的财政、技术和人力资源，包括打击人口贩运股在内。

### 反恐怖主义措施和安全措施，追究严重侵犯人权行为的责任

27. 缔约国报告，某些“扰动区”遭受恐怖主义和叛乱之害，导致严重的“法律和秩序状况”，需要武装部队介入。后者根据 1958 年《武装部队(特别权力法)》和 1990 年《武装部队(查谟和克什米尔)特别权力法》开展行动。委员会注意到，这些措施可构成紧急措施，但缔约国没有按照《公约》第四条和委员会关于紧急状态期间的《公约》条款克减问题的第 29 号一般性意见(2001 年)的规定，正式宣布公共紧急状态。因此，委员会感到关切的是，这些法案和相关反恐立法的规定并不符合《公约》。委员会特别关切反恐立法中有关以下方面的规定：(a) 使用致命武力的权力广泛；(b) 不予指控或未经司法审查的防范性羁押时间异常地长；(c) 以笼统含糊的措辞赋予行政机构广泛权力，包括指定个人负责“可能威胁”或“可能在民众中造成恐慌”的行为。这可违反无罪推定原则，并可对持不同政见者和活动分子滥用。由于这一立法框架及其运用，委员会对几十年来在所谓的扰动区(例如曼尼普尔邦、查谟和克什米尔以及阿萨姆邦等地区)适用反恐立法已导致广泛而严重的侵犯人权行为依然感到关切，包括过度使用武力导致非法杀害；未经正式指控而任意拘留多年；人身保护令申请不予迅速处理；性暴力、强迫流离失所以及酷刑和虐待(第二、第六、第七、第九、第十四和第二十六条)。

28. 缔约国应审查不符合《公约》的现有反恐立法，包括 1958 年《武装部队(特别权力)法》、1990 年《武装部队(查谟和克什米尔)特别权力法》、1980 年《国家安全法》、1967 年《非法活动(防止)法》、1978 年《查谟和克什米尔公共安全法》和 2005 年《恰蒂斯加尔邦特别公共安全法》，确保反恐立法完全符合《公约》规定的义务，并符合法律确定性、可预测性、必要性和相称性原则。缔约国还应：

(a) 确保反恐立法的援引或适用不无端限制《公约》所载的任何权利，包括生命权、人身自由和安全权、无罪推定等程序保障、表达自由和结社自由，或为了镇压人权维护者、记者、和平抗议者和政治反对派等；

(b) 确保在法律上和实践中向涉嫌或被控犯有恐怖主义行为或相关罪行的人提供一切适当的法律和程序保障，包括防止任意拘留，确保有关司法当局迅速、彻底和公正审查对他们的拘留，包括切实落实人身保护权，并确保无条件释放任何被任意拘留的人，并提供适当赔偿；

(c) 确保在扰动区采取的反恐措施以及其他安全和反叛乱措施是临时、相称、绝对必要和经过司法审查的；

(d) 建立一个具备独立、透明和真正调查权力的保障机制，以便对扰动区侵犯人权的行为启动承担责任、查明真相以及增进和保存记忆的进程。

29. 委员会感到关切的是，在反恐及安全及军事行动背景下起诉安全和武装部队成员必须事先获得政府授权的要求造成指控的侵犯人权行为普遍得不到惩罚的风气。在这方面，印度最高法院在 2016 年表示，必须对法外处决指控进行彻底调查。然而，据报 1979 年至 2012 年在曼尼普尔邦记载的 1 528 起法外处决案例中，只有 39 起有初步案情报告登记，而且由于拒绝批准起诉等原因，并非所有这些案件都已排定审判日期(第二、第六、第七、第九、第十四和第二十六条)。

30. 缔约国应废除要求在起诉安全和武装部队成员时必须事先获得政府授权的规定，迅速、彻底和公正调查在反恐、安全和军事行动中发生的所有侵犯人权行为，确保起诉行为人，而且如果定罪，根据罪行的严重程度处以相应惩罚，并向受害者提供有效补救。

## 生命权

31. 委员会感到关切的是，缔约国继续大量判处死刑，包括对不涉及故意杀人的罪行判处死刑，而且根据所收到的资料，属于社会经济边缘化群体和宗教少数群体的人受到的影响尤为严重(第二、第六和第二十六条)。

32. 根据委员会关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)，缔约国应通过事实上暂停执行死刑的方式避免执行死刑，并采取具体步骤，在法律上暂停执行死刑并废除死刑。如果维持死刑，则缔约国应采取一切必要措施，确保死刑只用于涉及故意杀人的最严重罪行，决不强行规定，而且在所有案件中都提供赦免或减刑。缔约国还应确保，绝不违反《公约》判处死刑，包括不违反公正审判程序或因为歧视性偏见而判处死刑。委员会鼓励缔约国对废除死刑给予应有的考虑，并加入《旨在废除死刑的〈公约〉第二任意议定书》。

### 禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，自由和人身安全

33. 委员会注意到缔约国为防止酷刑采取的措施，但依然关切据称 2019 年至 2022 年期间有 324 人在拘留期间死亡；威胁和恐吓对此死亡提出询问的受害者家属；警察强奸男女被拘留者，特别是少数民族成员；警察拒绝登记强奸投诉；酷刑报道。委员会还感到关切的是，2023 年新的刑法《印度司法法典》中没有酷刑罪。委员会感到遗憾的是，尽管缔约国在 1997 年举行的上一次对话中曾表示承诺批准《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》，但至今仍未批准(第七和第九条)。

34. 缔约国应根除酷刑和虐待行为。具体而言，缔约国应：

(a) 根据《公约》第七条修订 2023 年新的刑法《印度司法法典》，专门制定酷刑罪，并根据罪行的严重程度处以相应惩罚；

(b) 根据《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》(《伊斯坦布尔规程》)和《关于调查潜在非法死亡的明尼苏达规程》，对所有酷刑和虐待指控以及拘留期间死亡进行彻底、独立和公正的调查，起诉行为人，包括执法人员，而且如果定罪，根据罪行的严重程度处以相应惩罚，并向受害者提供全面补救和赔偿，包括康复；

(c) 采取一切必要措施，防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，包括为此加强对法官、检察官、执法人员和法医学人员的人权培训，包括国际人权标准培训，诸如《为调查和收集资料进行有效面谈的原则》；

(d) 确保所有被剥夺自由者能够诉诸独立、安全和有效的申诉机制，以便对酷刑和虐待指控进行调查，并保证保护投诉人免遭报复；

(e) 考虑批准《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》及其《任择议定书》。

### 人身自由和安全、司法和公平审判

35. 委员会感到遗憾的是，缔约国尚未有效或充分执行印度最高法院有关执行《公约》条款的决定。委员会还感到关切的是，收到的资料称警察任意逮捕人或拘留人进行拘押讯问，而不亮明身份或出示逮捕令。尽管印度最高法院对赔偿侵犯人权行为提供了详尽准则，但遭受非法逮捕或拘留的受害者很少得到赔偿。委员会感到关切的是，尽管缔约国努力加强法律援助框架，但被控刑事犯罪的个人获得法律援助的机会有限，尤其在警察局。委员会还对以下情况感到关切：让非律师提供法律援助的举措；据报法律援助质量差；据报外国国民服刑期满后在等待遣返期间仍被关在监狱里。此外，委员会遗憾地注意到对 Arundhati Roy 适用 1967 年《非法活动(防止)法》，因为她在 2010 年的一次会议上就克什米尔问题发表评论，并对 Sheikh Showkat Hussain 适用该法，指控他协助克什米尔的分离主义运动(第二、第七、第九和第十四条)。

36. 根据委员会第 35 号一般性意见(2014 年)，缔约国应：

(a) 采取必要措施，确保适当、迅速地执行最高法院有关执行《公约》条款的决定；

(b) 迅速、彻底和公正调查任意拘留案件，起诉行为人，而且如果定罪，根据罪行的严重程度处以相应惩罚。受害者应获得有效补救和适足赔偿；

(c) 确保在法律上和实践中，按照《公约》向涉嫌或被指控犯下恐怖主义行为或相关罪行而被拘留和逮捕的人提供一切适当的法律和程序保障，包括不被任意拘留，并提供有效接触熟练法律援助律师的机会；

(d) 确保释放和遣返服刑期满的外国人，确保遵守不推回原则。

37. 委员会感到关切的是，2022 年，狱中 75% 以上的人待审，其中穆斯林、达利特和阿迪瓦西人以及生活贫困的人多得不成比例。委员会注意到缔约国为便于及时进行诉讼而采取的措施，但对审前拘留期过长、司法拖延和案件积压以及法官和治安法官人数不足感到关切。待审囚犯人数也因优先考虑收监而非保释、难以获得保释金以及任意逮捕和非法拘留而与日俱增。委员会还感到关切的是，1967 年《非法活动(防止)法》在对被控犯有恐怖主义罪行的人提出的保释申请问题上推翻了无罪推定(第二、第七、第九和第十四条)。

38. 根据委员会关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)，缔约国应大幅减少审前拘留的使用，包括为此更广泛地采用非拘禁措施代替监禁，并确保在实践中从被拘留者拘留之日起就向其所有人提供所有基本的法律和程序保障。具体而言，缔约国应：

(a) 确保向被审前拘留者告知其权利，确保他们能够迅速接触辩护律师，确保酌情迅速提出刑事指控，并确保迅速进行公开审判；

(b) 根据《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》(《东京规则》)和《联合国女性囚犯待遇和女性罪犯非监禁措施规则》(《曼谷规则》)，增加审前拘留替代办法的提供和利用，包括适当考虑这种替代办法，特别是在调查或审判出现不可避免的延误情况下，并促进和确保有效享有保释权；

(c) 确保审前拘留是例外情况，只在必要时实行，拘留时间尽可能短，拘留不带任何歧视，并严格执行拘留的法定时限；

(d) 对审前拘留时间进行系统定期的司法监督，对拘留的合法性提供有效获得司法审查的机会，并为非法拘留超出法定时限的人提供有效补救；

(e) 增加为司法工作提供的财政、技术和人力资源，并支持其有效、及时地运作。

#### 被剥夺自由者的待遇

39. 委员会注意到缔约国已采取措施改善监狱条件，但依然感到关切的是，拘留中心极为拥挤，获得适当医疗服务，包括精神卫生保健、个人卫生和环境卫生、适足营养和饮用水等方面的条件恶劣，与家人、辩护律师和外交或领事官员(对外国被拘留者而言)联系的可能性少得可怜。委员会还感到关切的是，缔约国缺乏为孕妇和哺乳期妇女以及儿童提供适当监禁条件的能力，而且囚犯缺乏卫生设施和适当的个人卫生条件。委员会还感到关切的是，据报少年与成人关在一起，尤其是在农村地区(第十条)。

40. 缔约国应大幅而且迅速减少监狱和其他拘留地点过度拥挤的状况，包括如上文所述，更广泛地采用非拘禁措施，作为代替监禁的办法。缔约国还应：

(a) 加大努力，确保拘留条件完全符合相关国际人权标准，包括《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《曼德拉规则》)、《曼谷规则》、《联合国保护被剥夺自由少年规则》和《联合国少年司法最低限度标准规则》(《北京规则》)，并确保适当获得保健服务，包括精神健康、食物、饮用水、个人卫生和环境卫生以及康复和重返社会支助服务；

(b) 确保必要时能充分接触辩护律师和外交或领事官员，并确保家属定期探访；

(c) 保证被剥夺自由的妇女，特别是孕妇和有受抚养子女的妇女，能够得到满足其特殊需要的适当护理和服务，并考虑到其子女的最佳利益。

#### 包括难民和寻求庇护者在内的外国人的待遇

41. 尽管缔约国具有对难民和寻求庇护者持开放和欢迎态度的传统，但委员会遗憾地注意到，自上次结论性意见发布以来，情况已严重恶化。委员会感到关切的是，据报移民得不到保健服务、工作、教育和住房，移民儿童包括孤身未成年人的处境岌岌可危。委员会还感到关切的是，缔约国对非正常移民以及拘留中心的无证或未经批准的移民适用刑法。这些人被无限期拘留，处境恶劣。委员会还对反移民的仇恨言论感到关切，包括公职人员的仇恨言论。这种言论正变得越来越暴力，尤其针对穆斯林，包括来自缅甸的罗辛亚人，将他们公开说成是对国家安全的威胁。最后，委员会对驱逐到缅甸的行为感到关切，并对计划驱逐 5 000 多名来自库基族和钦族的寻求庇护者感到关切(第七、第九、第十三和第二十四条)。

42. 缔约国应加强对移民、难民和寻求庇护者的保护，不予歧视。具体而言，缔约国应：

(a) 考虑按照相关国际标准通过一项关于庇护和难民地位的一般法，澄清向所有寻求庇护者提供的程序保障；

(b) 确保移民和寻求庇护者不受歧视地平等获得基本服务；

(c) 避免将移民和需要国际保护的人非正常入境或居留定为刑事犯罪，并坚持不推回原则；

(d) 确保移民拘留只作为最后手段使用，而且时间尽可能短，增加使用尊重人权的拘留替代办法，并确保被拘留者能够获得法律援助服务和语言翻译，并确保其生活条件和待遇符合国际标准；

(e) 谴责并打击针对移民、寻求庇护者和难民的仇恨言论，包括公职人员和政治家的仇恨言论；

(f) 考虑批准《关于难民地位的公约》、《关于难民地位的议定书》、《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》。

#### 隐私权

43. 委员会感到关切的是，据收到的资料，缔约国在 2017 年年中至 2023 年期间使用飞马间谍软件针对记者、活动人士和政府官员的手机。委员会还感到关切的是：资料表明 Aadhaar 身份识别数据库中储存的信息存在多处安全漏洞和隐患；实际强制要求使用 Aadhaar 身份识别数据库；越来越多地将面部识别技术用于监

控以及获取公共福利和行使投票权；在内容和数据监管立法方面以及在搜查和扣押时缺乏足够的隐私保障(第十七条)。

44. 缔约国应确保关于监控、内容和数据监管及相关活动以及搜查和扣押活动等任何其他干涉隐私行为的立法完全符合《公约》第十七条以及合法性、相称性和必要性原则。缔约国还应：

(a) 确保这种立法列入有效的保障措施，包括司法审查、独立监督和适当补救措施，以保护隐私权；

(b) 强化 Aadhaar 生物识别基础设施的安全性，避免使用面部识别和其他大规模监控技术，至少在彻底测试其准确性和公平性而且所有适当的保障措施到位之前避免使用。

#### 良心自由和宗教信仰自由、不歧视和禁止鼓吹民族、种族或宗教仇恨

45. 委员会感到关切的是，针对宗教少数群体的暴力非常严重，诸如 2023 年 5 月以来在曼尼普尔邦发生的事件和 2002 年在古吉拉特邦发生的骚乱以及对造成的侵犯人权行为包括法外处决行为不追究责任的情况。委员会还对其他暴力事件感到关切，诸如 2022 年拉姆·纳瓦米游行期间发生骚乱后，宗教少数群体的礼拜场所和私人住宅遭摧毁，其中大部分属于穆斯林，并据报“护牛纠察”对穆斯林和基督徒实施暴力和私刑。委员会还感到关切的是，国家安全和反恐法律被用于针对宗教少数群体，并据报公职人员发表仇恨言论，煽动针对宗教少数群体的公共暴力(第二、第十八、第二十、第二十六和第二十七条)。

46. 根据《公约》第十八条和委员会关于思想、良心和宗教自由的第 22 号一般性意见(1993 年)，缔约国应确保尊重所有人的思想、良心和宗教自由，防止、打击和处理针对宗教少数群体的一切形式的歧视和暴力。具体而言，缔约国应：

(a) 加大努力，防止并迅速、彻底、独立和公正调查所有歧视和暴力行为以及公职人员针对宗教少数群体的仇恨言论和煽动公众暴力的事件。缔约国还应确保行为人，包括安全人员和武装部队成员受到起诉，而且如果定罪，根据罪行的严重程度处以相应惩罚，并向受害者提供赔偿；

(b) 确保国家安全和反恐立法不被任意用于逮捕、拘留或针对宗教少数群体；

(c) 考虑通过国家立法，明文规定护牛纠察的暴力和私刑为非法。

47. 委员会感到关切的是，印度一些邦滥用现行立法，名义上是为了防止强迫改变宗教信仰，实则用于限制和侵犯宗教自由权。委员会尤其对以下规定感到关切：要求个人将改变信仰的意图通知当局；措辞含糊，使官员对决定改变宗教信仰的问题拥有广泛权力；对少数群体改变信仰加重处罚；认为不同信仰间的婚姻当然非法，或将证明并非被迫改变信仰的举证责任推给被告。委员会还对针对宗教少数群体的私刑攻击感到关切。此外，委员会对“加尔·瓦普斯”(回家)仪式感到关切。据称在这种仪式上，宗教少数群体被迫皈依印度教。根据收到的报告，过去十年来，数千名基督教徒和穆斯林在这种仪式上改信印度教(第二、第十八、第二十、第二十六和第二十七条)。

48. 缔约国应在法律上和实践中保障宗教自由和信仰自由的有效行使，避免超越《公约》第十八条第三款准予限制的狭窄范围对这些权利施加任何限制。具体而言，缔约国应：

(a) 废除或修订所有基于良心和宗教进行歧视的法律和政策，包括关于改变宗教信仰的法律和政策，并确保这些法律和政策完全符合《公约》第十八条；

(b) 防止、打击和制裁攻击宗教少数群体的行为，采取措施从“加尔·瓦普斯”仪式中排除任何形式的强迫，并相应保护宗教少数群体。

#### 表达与和平集会自由

49. 委员会感到关切的是，缔约国在法律上和实践中任意限制线上和线下的表达自由，包括广泛而频繁地使用关闭互联网的做法，诸如 2016 年在查谟和克什米尔完全禁止移动互联网设施长达数月之久；2019 年禁止了 18 个月之久；以模糊定义的理由封锁在线内容而且不经法院授权；禁止书籍和电影。委员会赞扬缔约国废除前《刑法》中的煽动罪，但依然感到关切的是，2023 年《印度司法法典》第 150 节罗列了危及缔约国主权、统一和完整的表达形式。委员会还感到关切的是滥用措辞含糊和笼统的立法规定，诸如关于反恐的立法规定。根据所收到的资料，这种规定被滥用于任意逮捕和起诉少数群体、记者和其他表达少数意见或不同意见以及行使和平集会权的个人(第十九和第二十一条)。

50. 缔约国应按照《公约》第十九条和委员会第 34 号一般性意见(2011 年)，采取一切必要措施，保证人人充分享有表达自由，并保证任何限制都符合《公约》第十九条第三款的严格要求。具体而言，缔约国应：

(a) 修订和修正不当限制表达自由的立法，诸如关闭互联网以及封锁网站和在线资源，确保任何限制都符合《公约》的要求，避免任意审查书籍、电影和其他材料，并恢复这些材料；

(b) 考虑将诽谤、侮辱和新刑法第 150 节所列罪行非刑罪化，仅对最严重的案件诉诸刑法，确保不将刑法和反恐立法用于压制表达批评意见和反对意见以及举行和平集会。

51. 委员会感到关切的是，2006 年以来，有 59 名记者被杀害，而且据称禁止人权维护者到印度境外旅行和与联合国机构接触，诸如克什米尔人权维护者 Khurram Parvez 一案。他被阻止前往日内瓦参加人权理事会的届会，并且自 2021 年以来一直被任意拘留。委员会还感到关切的是，有资料表明，政治反对派和 인권维护者遭到跨国镇压；游行示威经常受干扰，并存在过度使用武力的情况，诸如 2018 年泰米尔纳德邦的抗议活动导致 13 人死亡；自 2010 年以来使用粒弹枪控制人群，造成多人受伤，尤其在克什米尔。委员会还感到关切的是，新的刑事立法有某些条款可能被任意使用，诸如涉及和平集会的公共秩序条款(第十九和第二十一条)。

52. 缔约国应按照《公约》第二十一条和委员会关于和平集会权的第 37 号一般性意见(2020 年)采取措施，确保人人都能行使表达自由权及和平集会权。具体而言，缔约国应：

(a) 防止和打击骚扰、恐吓、迫害和暴力侵害记者、媒体工作者、人权维护者和任何对公共当局的行动或政策表达批评意见的人的行为，包括任意拘留和

起诉，采取一切必要措施，保证有效保护这些人，并确保他们能够自由开展工作，无需担心骚扰、暴力或报复；

(b) 确保迅速、彻底、独立和公正调查所有对骚扰、恐吓和暴力侵害记者、人权维护者和抗议者的行为以及国家工作人员过度使用武力的行为提出的指控，起诉行为人，而且如果定罪，根据罪行的严重程度处以相应惩罚，并向受害者提供有效补救；

(c) 为行使和平集会权创造有利环境，并确保对这一权利的限制严格遵守《公约》第二十一条以及相称性和必要性原则。确保依据刑事立法禁止和平集会的任何决定都接受司法监督；

(d) 采取一切必要措施，防止和消除执法人员过度使用武力的所有形式，包括使用粒弹枪，并就使用武力、使用非暴力手段控制人群(尤其在示威时)、严格遵守必要性和相称性原则的需要以及《执法人员使用武力和火器的基本原则》和《联合国关于在执法中使用低致命性武器的人权指南》提供培训。

### 结社自由

53. 委员会对滥用 2010 年《外国捐款(监管)法》感到关切。根据所收到的资料，该法被用于针对批评政府的非政府组织，并用于压制不同声音，包括从事人权问题工作的非政府组织。委员会获悉，2011 年至 2021 年期间，缔约国根据该法吊销了 20 600 多个非政府组织的许可证(第二十二条)。

54. 缔约国应在法律上和实践中保证为民间社会组织提供一个安全和有利的环境，并保证任何限制都符合《公约》第二十二条。具体而言，缔约国应：

(a) 审查和修订 2010 年《外国捐款(监管)法》，澄清其含糊笼统的规定，并确保该法和管理外国资金的条例不限制行使结社自由权或导致对民间社会组织自由和有效运作的的能力进行不当控制和干预；

(b) 确保民间社会组织能够在不受政府不当干预和影响的情况下运作，而且不必担心遭到报复或对其运作实施有违《公约》规定的限制。

### 公民身份和防止无国籍状态

55. 委员会感到关切的是，2019 年《公民身份(修正法)》和 2024 年《公民身份(修正规则)》根据宗教标准为寻求庇护者和难民制定获得公民身份的途径，尤其歧视穆斯林。据此立法，公民身份只留给来自阿富汗、孟加拉国和巴基斯坦的印度教徒、锡克教徒、佛教徒、帕西人、基督徒和耆那教徒。此外，委员会对穆斯林面临过于复杂的程序以及国家人口登记册和国家公民登记册要求的证据感到关切。造成的结果是，阿萨姆邦有 200 多万已经有公民身份的穆斯林面临无国籍风险，并面临从缔约国领土驱逐出境之前被无限期关押在拘留中心的风险。委员会还感到关切的是，根据内政部 1986 年发布的通知，身为印度裔泰米尔人的斯里兰卡难民无法获得公民身份。委员会还感到关切的是，难民父母难以登记子女(第二、第三、第十八、第二十四和第二十六条)。

56. 缔约国应废除或修订 2019 年《公民身份(修正法)》和 2024 年《公民身份(修正)规则》，确保两者符合《公约》的规定，包括禁止以宗教为由进行歧视，并

确保符合国际习惯法，其中禁止任意剥夺国籍，包括以宗教为由剥夺国籍。缔约国还应：

(a) 确保没有人成为无国籍或保持无国籍状态，为此酌情给予无国籍人公民身份或向其颁发身份证件，并保证每个儿童获得国籍的权利；

(b) 考虑废除或修订内政部 1986 年发布的通知，其中规定根据 1955 年《公民身份法》条文，斯里兰卡难民不得入籍或登记。

### 参与公共生活

57. 委员会感到关切的是，根据 1951 年《人民代表法》第 16 条(b)款被认定为“心智不健全并经主管法院宣布为心智不健全”的人无权投票。委员会感到遗憾的是，在一些邦，政府工作和补贴的配额仍留给子女不超过两个的成年人(第二十五和第二十六条)。

58. 根据《公约》第二十五条和委员会第 25 号一般性意见(1996 年)，缔约国应充分落实每个人参与公共事务的权利，包括智力或社会心理残疾者在内，不予歧视。缔约国应确保选举进程完全透明，包括政党筹资在内。缔约国还应保证每个公民都能在普遍平等的条件下获得公共服务。

### 少数群体和土著人民的权利

59. 委员会承认缔约国努力设想有利于某些社区的平权行动和赋权措施，但委员会感到关切的是，在册部落依然是属于最弱势的社会经济群体。委员会还感到关切的是，土著和部落人民的土地权往往受到发展项目以及采掘业和其他行业活动的威胁，却不与他们适当协商并获得他们自由、事先和知情同意。委员会还感到关切的是，颁布的保护土地权以及防止暴力侵害和歧视土著和部落人民的法律并未充分执行。委员会感到关切的是，收到的资料表明，在恰蒂斯加尔邦的赖格尔，有 1 176 起强行获得部落土地而未经自由、事先和知情同意的案件仍未得到处理，而且国家在册种姓或在册部落委员会关于这一问题的建议也未予落实(第二十七条)。

60. 缔约国应确保在法律上和实践中承认、尊重和保护土著和部落人民拥有、使用和开发其祖传土地和资源的权利。缔约国还应：

(a) 保证在涉及影响土著和部落人民的所有决定中，系统实施获得其自由、事先和知情同意的必要参与程序，并按照国际标准行事，确保遵守与国家、公共和私营公司达成的协议；

(b) 确保有效执行 2006 年《在册部落和其他传统森林居民(承认森林权利)法》，并执行《联合国土著人民权利宣言》等关于土著人民权利的其他国际标准；

(c) 确保迁离在无法避免的情况下按照正当法律程序进行，事先与当事人协商并考虑替代方案，而且允许申诉，达成恢复原状或提供适当赔偿的结果；

(d) 改善向弱势土著和部落人民提供基本公共服务的情况；

(e) 确保充分获得迅速和有效的司法救助和补救以及公平和充分的补偿和赔偿，包括对恰蒂斯加尔邦赖格尔尚未解决的 1 176 起部落土地案件而言。

#### D. 传播和后续落实

61. 缔约国应广泛传播《公约》、缔约国的第四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。缔约国应确保定期报告和本结论性意见译成缔约国的其他官方语言，并应考虑译成缔约国境内常用的其他语言。

62. 根据委员会议事规则第 75 条第 1 款，缔约国应在 2027 年 7 月 23 日之前提供资料，说明委员会在上文第 12 段(反腐败措施)、第 16 段(不歧视)和第 28 段(反恐怖主义措施和安全措施，追究严重侵犯人权行为的责任)所提建议的落实情况。

63. 根据委员会可预测的审议周期，缔约国将在 2030 年收到委员会发送的报告前问题清单，并应在一年内提交答复，该答复将构成缔约国的第五次定期报告。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。与缔约国的下一次建设性对话将于 2032 年在日内瓦举行。

---