



# 公民及政治权利 国际公约

Distr.: General  
2 December 2024  
Chinese  
Original: English

## 人权事务委员会

### 关于巴基斯坦第二次定期报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2024 年 10 月 17 日和 18 日举行的第 4154 和第 4155 次会议上<sup>1</sup> 审议了巴基斯坦的第二次定期报告<sup>2</sup>。委员会在 2024 年 11 月 1 日举行的第 4175 次会议上通过了本结论性意见。

#### A. 引言

2. 委员会欢迎巴基斯坦提交第二次定期报告和其中所载资料。委员会赞赏有机会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。委员会感谢缔约国对问题清单<sup>3</sup> 作出的书面答复<sup>4</sup> 和代表团通过口头答复所作的补充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：

- (a) 《国家性别政策框架》，2022 年；
- (b) 《开伯尔—普赫图赫瓦关于家庭暴力侵害妇女行为(预防和保护)的法律》，2021 年；
- (c) 《记者和媒体从业者保护法》，2021 年；
- (d) 《法律援助和司法机构法》，2020 年；
- (e) 《防止贩运人口法》，2018 年；
- (f) 《少年司法制度法》，2018 年；

\* 委员会第一百四十二届会议(2024 年 10 月 14 日至 11 月 7 日)通过。

<sup>1</sup> 见 CCPR/C/SR.4154 和 CCPR/C/SR.4155。

<sup>2</sup> CCPR/C/PAK/2.

<sup>3</sup> CCPR/C/PAK/Q/2.

<sup>4</sup> CCPR/C/PAK/RQ/2.



- (g) 《跨性别者(权利保护)法》，2018 年；
- (h) 2018 年《泼酸和放火罪行法》，2018 年。

### 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保留

4. 委员会注意到自上次审议以来在联邦和省一级通过的立法，包括缔约国代表团提供的清单。然而委员会仍然关切的是，《公约》所载各项权利并未全部纳入国内法律制度。委员会注意到，最高法院和一些国内法院适用《公约》的趋势不断增加，但感到关切的是，这一做法仍由法院自行裁量。委员会感到遗憾的是，缔约国维持对《公约》第三条和第二十五条的保留(第二条)。

5. 回顾委员会的以往建议<sup>5</sup>，缔约国应确保国内法令充分纳入并充分落实《公约》的所有条款。缔约国还应确保国内立法的解释和适用完全符合《公约》规定的缔约国的义务。此外，缔约国应确保国内各级法院适用《公约》所载的所有权利，包括为此加强法官、检察官、律师和公职人员在《公约》方面的培训。回顾委员会的以往建议<sup>6</sup>，缔约国应采取具体步骤，以撤销对第三条和第二十五条的保留，从而确保充分和有效地适用《公约》，并应考虑加入《公约》第一项任择议定书。

#### 国家人权机构

6. 委员会欢迎国家人权委员会于 2024 年 4 月获得国家人权机构全球联盟 A 级地位认证。然而委员会仍然关切的是，2012 年《国家人权委员会法》的某些条款限制了该委员会全面调查关于武装部队成员侵犯人权行为的投诉以及对关于情报机构不符合或有悖人权的行为或做法的指控的能力。委员会还感到关切的是，目前遴选和任命委员的程序没有让民间社会组织广泛参与(第二条)。

7. 回顾委员会的以往建议<sup>7</sup>，缔约国应确保国家人权委员会有权调查所有关于情报机构和武装部队成员侵犯人权行为的指控。缔约国还应继续努力，确保国家人权委员会充分遵守《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，包括执行国家人权机构全球联盟的建议，特别是在民间社会组织充分参与委员遴选和任命过程方面。缔约国还应确保国家人权委员会具备有效履行任务所需的人力、资金和技术资源。

#### 反腐败措施

8. 委员会注意到缔约国为打击腐败而采取的措施，但感到关切的是，有报告称，腐败在各层面仍然普遍存在，包括在司法部门，司法部门和军队只受内部纪律制度约束，对公职人员的问责机制通常有选择地适用并且有政治动机。虽然缔约国通过了 2016 年《开伯尔—普什图赫瓦举报人保护和监察委员会法》，但委

<sup>5</sup> CCPR/C/PAK/CO/1, 第 6 段。

<sup>6</sup> 同上，第 8 段。

<sup>7</sup> 同上，第 10 段。

员会感到遗憾的是，在联邦和省一级缺少全面的举报人保护立法(第二和第二十五条)。

9. 缔约国应加大努力，防止和消除各层面的腐败现象，具体包括：

(a) 有效执行反腐败立法，加强反腐败机制和程序，确保司法和军队人员及其他公职人员受到有效、独立和透明的反腐败机制的监督；

(b) 确保迅速、彻底和公正地调查所有关于腐败的指控，起诉责任人，认定有罪的按罪论处；

(c) 向执法人员、检察官和法官提供关于发现、调查和起诉腐败及相关罪行的有效培训；

(d) 确保有效保护举报人和证人，包括为此通过立法和建立保护机制。

### 不歧视

10. 尽管《宪法》中有关于不歧视和法律面前平等的规定，但委员会感到关切的是，国内法律框架没有提供保护以防止基于《公约》所涵盖的全部理由的歧视。委员会还感到关切的是，有报告称，属于族裔和宗教少数群体的人(包括基督教徒、艾哈迈德派教徒、俾路支人、印度教徒、普什图人和锡克族)受到歧视，妇女和女童、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者以及移民、难民和寻求庇护者受到歧视(第二、第三和第二十六条)。

11. 缔约国应确保人人都能不受歧视地享有《公约》所载人权。具体而言，缔约国应：

(a) 通过全面立法，以禁止歧视，包括禁止所有领域中基于《公约》禁止的所有理由的交叉、直接和间接歧视，并确保受害者获得有效和适当补救；

(b) 加强对歧视申诉的监测和报告，确保及时有效地对所有歧视行为进行调查，对行为人予以适当惩处，并向受害者提供有效补救；

(c) 采取有力措施，有效防止歧视行为和有罪不罚，包括为公务员、执法机构、司法机构、检察官以及宗教和社区领袖提供培训和提高认识方案，并提倡公众尊重多样性。

### 性取向和性别认同

12. 委员会欢迎缔约国通过 2018 年《跨性别者(权利保护)法》，但感到关切的是，伊斯兰堡联邦伊斯兰教法院 2023 年 5 月决定废除该法第 2(1)(f)和(n)(iii)、第 3 和第 7 条，这严重限制了该法的保护范围。委员会还感到关切的是，有报告称，多项立法举措对该法进行了倒退的修订，包括取消自我认同条款，要求进行侵入式体检以认定性别，用“间性”(khunsa)取代“跨性别”一词，并将提供性别确认医疗保健定为刑事犯罪。此外，委员会感到关切的是，来自公共和私人行为体的针对男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的歧视、暴力、仇恨言论和仇恨犯罪持续存在，受害者因害怕报复而不举报，并且缺少及时和彻底的调查，导致对施害者有罪不罚。委员会还感到关切的是，有报告称，间性者儿童和青少年接受了不可逆转的侵入式医疗干预。此外，委员会感到关切的是，缔约国将成年人之间的自愿同性关系定为犯罪(第二、第三、第十七和第二十六条)。

13. 缔约国应加大努力，防止并解决一切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。具体而言，缔约国应：

(a) 通过一个法律框架，明确禁止并防止针对男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的歧视、骚扰、仇恨言论和仇恨犯罪；

(b) 维护并加强 2018 年《跨性别者(权利保护)法》的规定，废除或不要采取任何限制该法的保护范围的立法或其他措施；

(c) 确保迅速有效地调查所有关于以受害者的性取向或性别认同为动机的歧视或暴力行为的指控，起诉施害者，认定有罪者按罪论处，并确保受害者能够切实获得司法补救、充分赔偿和保护手段；

(d) 停止对尚不能表示完全知情自由同意的间性者儿童实施不可逆转的侵入式医疗干预措施，特别是外科手术，除非这种干预措施在医疗上绝对必要；

(e) 将成人之间自愿的同性关系非刑罪化。

#### 性别平等

14. 委员会欢迎缔约国采取多种措施促进性别平等，但感到关切的是，关于妇女的角色和责任的歧视性的成见和根深蒂固的父权态度长期存在，对农村和贫困地区妇女的影响特别大。委员会还感到关切的是，妇女在公共和政治生活中，特别是在决策职位上的代表水平低。委员会注意到缔约国为统一并提高最低结婚年龄所作的努力，但仍深为关切的是，在一些省的法律中，女童的最低结婚年龄(16 岁)和男童的最低结婚年龄(18 岁)有所不同(第二、第三、第二十三、第二十四、第二十五和第二十六条)。

15. 缔约国应加强措施，以便在法律上和事实上确保男女平等，并打击关于男女在家庭和整个社会中的角色和责任的父权态度和成见。缔约国还应加紧努力，提高妇女充分和平等地参与政治、经济和公共生活的水平，特别是在决策职位，包括采取特别措施，加强对少女和妇女的公民教育，并开展提高认识活动，宣传妇女参与决策的重要性。缔约国应修订现行立法，在全国将男女的最低结婚年龄定为 18 岁，不设例外。

#### 暴力侵害妇女行为，包括家庭暴力

16. 委员会注意到缔约国为解决暴力侵害妇女问题而采取的措施，如 2021 年《反强奸(调查和审判)法》和 2021 年《开伯尔-普赫图赫瓦关于家庭暴力侵害妇女行为(预防和保护)的法律》。然而，委员会仍然感到关切的是，暴力侵害妇女和女童行为，包括谋杀、强奸、绑架和家庭暴力发生率高，对受害者的援助不足，对这些罪行的定罪率极低，导致对施害者有罪不罚。委员会还感到关切的是，在全国缺乏全面的家庭暴力立法，并且婚内强奸未被定为犯罪。委员会仍然感到关切的是，所谓的“名誉”杀人仍然普遍存在，据称其中一些案件适用了 qisas(同态复仇)法和 diyat(经济赔偿)法，偏远地区的一些部落委员会(族长会议和乡村行政委员会)继续对这些案件行使管辖权，尽管最高法院 2019 年的判决宣布这些部落委员会为非法(第二、第三、第六、第七、第二十四和第二十六条)。

17. 缔约国应继续努力防止、打击和消除一切形式的针对妇女的性别暴力行为。具体而言，缔约国应：

(a) 确保国内法律禁止并处罚一切形式的暴力侵害妇女行为(包括婚内强奸), 并规定为受害者提供实质性保护, 包括迅速通过和颁布《家庭暴力(预防与保护)法案》, 并确保法律框架完全符合《公约》条款;

(b) 保证彻底调查所有针对妇女和女童的暴力行为和有害做法的案件, 保证起诉施害者, 认定有罪者按罪论处, 并保证受害者能够获得有效补救、充分赔偿以及适当保护和援助;

(c) 确保在全国为受害者提供庇护所, 加强法律、医疗、资金和心理支助服务, 为庇护所和妇女保护中心划拨充足的资金和人力资源, 并定期监测这些机构;

(d) 有效执行反名誉杀人法律和所有其他将暴力侵害妇女行为定为犯罪的法律, 禁止 qisas 和 diyat, 并有效执行最高法院关于族长会议和乡村行政委员会制度不合法的裁决。

#### 自愿终止妊娠及性权利和生殖权利

18. 委员会仍感到关切的是, 缔约国将堕胎定为刑事犯罪, 为挽救妇女生命或提供“必要治疗”的堕胎除外, 但法律没有明确界定“必要治疗”一词, 这导致妇女寻求不安全的非法堕胎, 危及她们的生命和健康。委员会还感到关切的是, 有报告称, 医疗服务提供者经常因个人信仰而拒绝提供堕胎或堕胎后护理, 寻求堕胎服务者的家庭成员因帮助和教唆而受到起诉。委员会还感到关切的是, 孕产妇死亡率高, 获得避孕药具以及性健康和生殖健康信息和服务的机会有限(第二、第三、第六、第七、第十七和第二十六条)。

19. 根据《公约》第六条, 并参照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:

(a) 修订立法, 以保证在怀孕妇女或少女的健康面临风险的情况下, 以及在怀孕至足月将使怀孕妇女或少女遭受巨大痛苦, 特别是在怀孕是强奸或乱伦造成的或怀孕不可行的情况下, 能够安全、合法和有效地获得人工流产服务;

(b) 采取一切必要措施, 确保医疗服务提供者出于良心不提供服务的做法不妨碍全国各地的妇女和女童有效和平等地获得保密、合法和安全的堕胎服务和堕胎后护理;

(c) 修订立法, 包括《巴基斯坦刑法》第 338、第 338-A、第 338-B 和第 338-C 条, 以确保寻求堕胎的妇女和女童、照料她们的保健服务提供者以及协助她们堕胎的人(例如家庭成员)不受到刑事诉讼;

(d) 加强努力, 降低孕产妇的高死亡率, 便利全国各地的女性、男性和青少年获得性健康和生殖健康服务和教育以及各种负担得起的避孕方法。

#### 气候变化

20. 委员会欢迎缔约国通过 2017 年《巴基斯坦气候变化法》和 2023 年《巴基斯坦国家适应计划》等措施。然而委员会感到关切的是, 污染、环境退化、气候变化和自然灾害对人民享有人权(特别是生命权)造成了不利影响, 特别是对于农村人口和弱势群体而言, 他们受到了严重水灾的重大影响。委员会感到遗憾的是,

没有充分资料说明缔约国为保护人们(包括最弱势群体)免受环境退化和气候变化的影响而采取的可持续政策(第六条)。

21. 根据《公约》第六条,并参照委员会关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年),缔约国应加紧努力以减轻气候变化和环境退化的影响,出台可持续的预防政策框架,并确保预防政策框架与法律框架一并得到有效执行,包括在防灾减灾方面,并采取适当步骤,以出台预防性办法,从而有效保护人们免受环境退化、气候变化和自然灾害的不利影响。

## 死刑

22. 委员会欢迎缔约国于 2022 年废除破坏铁路罪的死刑,于 2023 年废除毒品罪的死刑,但委员会仍然关切的是,国内立法对 30 多项罪行判处死刑,这些罪行中包括亵渎神明等未达到《公约》含义内“最严重罪行”标准的非暴力罪行。委员会注意到缔约国提供的资料,但感到关切的是,有报告称,年龄认定程序有所不足,导致青少年被控犯有死罪,并且最高法院对 *Safia Bano* 案(2021 年)作出判决之后,缺少禁止对社会心理或智力残疾者判处和执行死刑的法律规定。委员会感到遗憾的是,缺少资料说明死刑案件赦免或减刑的数量(第二、第六和第二十四条)。

23. 根据委员会关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年),缔约国应实行事实上暂停执行死刑从而避免执行死刑,采取具体步骤以便在法律上暂停执行死刑并考虑废除死刑和加入《旨在废除死刑的〈公约〉第二项任意议定书》。如果保留死刑,缔约国应:

- (a) 确保只对最严重罪行判处死刑;
- (b) 保证赦免或减刑适用于所有案件,并制定符合国际标准的提交和审查赦免申请的全面规则,同时确保透明度、确定性、正当程序和客观性;
- (c) 修订 2018 年《少年司法系统法》,从而确保死刑不适用于任何犯罪时未满 18 岁者,确保将犯罪时的年龄存疑的被告视为儿童,并建立有效和独立的年龄认定程序;
- (d) 执行最高法院对 *Safia Bano* 案的判决(2021 年),并颁布立法,禁止对对社会心理或智力残疾的人判处和执行死刑。

## 强迫失踪和法外处决

24. 委员会深为关切的是,有报告称,据称军队、警察部队和情报机构的成员对人权维护者、记者、学生、政治活动者、少数民族和宗教少数群体成员、公职人员(包括参议院和国民议会成员)以及政治反对派及其家人实施(包括在域外实施)强迫失踪(包括短时间失踪)、酷刑、法外处决和即决处决的情况有所增加。委员会还感到关切的是,缺少关于司法调查和起诉的资料,并且有报告显示,所报告的案件有罪不罚的程度令人关切,这种情况导致了进一步的侵犯人权。委员会仍感关切的是,国内法中没有明确将强迫失踪定为刑事犯罪,并且有报告称,国家强迫失踪问题调查委员会不够独立,迄今为之,该委员会的工作尚未带来任何对强迫失踪案件的刑事定罪(第二、第六、第七、第九、第十四和第十六条)。

25. 缔约国应立即采取措施，应对并防止强迫失踪的模式。具体而言，缔约国应：

(a) 颁布立法，以确保刑法明确界定一切形式的强迫失踪，包括短期强迫失踪，按照国际标准确保相关惩罚与罪行严重程度相符，并确保关于强迫失踪的法律举措的发展过程有民间社会(包括受害者家人)的有意义的知情参与；

(b) 审查 2011 年《行动(援助民事权力)条例》，以便废除该条例或使之符合国际标准，并确保不实行秘密或隔离羁押；

(c) 采取一切必要措施打击有罪不罚现象，确保所有关于强迫失踪及法外处决和即决处决的指称和报告得到普通法院迅速、公正、彻底的调查，并确保起诉施害者，认定有罪的按罪论处；

(d) 查明失踪人员的命运和下落，如果失踪人员已死亡则辨认并归还其遗体，并确保定期向家属通报调查进展和结果，向他们提供正式行政文件，确保他们得到充分且适当的赔偿；

(e) 评估强迫失踪问题调查委员会的任务及其工作的影响，以确保该机构在促进受害者及其家属诉诸司法、获得补救和赔偿以及防止和打击有罪不罚现象方面完全独立、公正、透明和有效，在这一进程中确保与民间社会的有意义的磋商和民间社会的知情参与；

(f) 考虑加入《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

## 反恐措施

26. 委员会确认缔约国有必要采取措施打击恐怖主义，同时仍感到关切的是，虽然最高法院在 Ghulam Hussain 诉国家(2019 年)一案中裁定应限制“恐怖主义”之定义的范围，但 1997 年《反恐怖主义法》对“恐怖主义”的定义非常宽泛。委员会还感到关切的是，该法允许警察在没有逮捕证的情况下搜查和逮捕个人，允许使用警方拘留期间所作供词作为呈堂证供，并且规定的调查期和审判期限短。委员会仍然感到关切的是，根据第 32 条，该法高于其他法律，包括 2018 年《少年司法制度法》和 2000 年《少年司法制度法令》，从而实际上使得反恐法院对少年具有管辖权。委员会还感到关切的是，有报告称，该法的适用对人权维护者、族裔和宗教群体成员、记者、持不同政见者和活动人士产生了严重影响(第二、第四、第七、第九、第十四和第十五条)。

27. 回顾委员会的以往建议<sup>8</sup>，缔约国应立即审查 1997 年《反恐怖主义法》，确保恐怖主义的定义清晰准确并符合合法性、法律确定性和可预测性的原则。缔约国还应修订该法，明确取消反恐怖主义法庭对少年犯的管辖权，并根据《公约》第十四和第十五条出台程序保障。缔约国应确保不援引或适用该法和其他反恐立法对《公约》所载任何权利，特别是对生命权、人身自由和安全权、程序保障权以及表达和结社自由权进行不合理限制或镇压人权维护者、族裔和宗教群体成员、记者、持不同政见者和活动人士。

<sup>8</sup> 同上，第 22 段。

## 禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇

28. 委员会欢迎缔约国通过了 2022 年《酷刑和拘留期间死亡(预防和惩处)法》，但感到关切的是，该法没有提供酷刑的定义，也没有列入与酷刑罪的性质或严重程度相称且完全符合《公约》和其他国际标准的具体的适当惩处。委员会仍然关切的是，有报告称，警方、军队和情报机构人员在拘留场所实施酷刑和虐待的做法普遍存在，这种做法导致了拘留期间死亡。委员会还感到关切的是，该法通过以来，对酷刑提起的起诉极少，对酷刑或虐待指控缺少及时有效的调查，少有施害者被绳之以法。此外，委员会还对缺乏独立的监督调查机制表示关切(第七、第九和第十条)。

29. 缔约国应立即采取措施，终止酷刑和其他形式的残忍、不人道或有辱人格的待遇。具体而言，缔约国应：

(a) 修订法律，以确保根据《公约》和其他国际标准禁止并惩处酷刑罪的所有要素，并加快制定《酷刑和拘留期间死亡(预防和惩处)法》的条例，以便该法得到充分有效的执行；

(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，起诉施害者，认定有罪的按罪论处，并向受害者提供充分赔偿；

(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、执法人员及卫生和法医人员的人权培训，包括关于国际人权标准，例如关于《为调查和收集信息进行有效面谈的原则》(《门德斯原则》)的培训；

(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。

## 拘留条件及被剥夺自由者的待遇

30. 委员会注意到缔约国为改善拘留设施的条件而采取的举措，但仍然关切的是，拘留设施过度拥挤，无法获得足够的食物、清洁水、卫生设施、女性卫生用品和医疗保健。委员会还感到关切的是，有报告称，女囚犯受到虐待，包括性暴力，被控犯有亵渎神明罪的人通常被长期单独监禁。委员会仍然关切的是，普遍存在审前长期拘留的做法(第七、第十、第十四和第二十六条)。

31. 缔约国应确保拘留条件完全符合相关国际人权标准(《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》)(《纳尔逊·曼德拉规则》)、《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》)及《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》(《东京规则》))。具体而言，缔约国应：

(a) 立即采取措施，大幅缓解监狱过度拥挤的状况，改善拘留条件，并确保所有拘留在剥夺自由场所的人充分获得食物、清洁水、卫生设施、女性卫生用品和医疗保健；

(b) 确保妥善调查关于侵害女囚犯(包括性暴力)的指控，起诉施害者，认定有罪的按罪论处；

(c) 避免对个人进行长期单独监禁；

(d) 减少使用审前拘留，增加使用非拘禁措施；

(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任择议定书》，并设立国家防范机制。

### 消除奴隶制、劳役和人口贩运

32. 委员会欢迎缔约国通过了 2018 年《防止贩运人口法》，并于 2022 年设立了贩运人口问题国家协调委员会。然而，委员会表示关切的是，贩运人口、强迫劳动和抵押劳动问题严重，特别是在砖窑、农业和家政工作等部门，并且存在其他形式的虐待，例如家政工作领域的儿童性虐待。委员会仍然关切的是，定罪率低，受害者缺少适当的庇护所、援助和康复服务(第二、第七、第八和第二十六条)。

33. 缔约国应采取一切必要措施，有效防止、打击和惩处贩运人口、强迫和债役劳动。具体而言，缔约国应：

(a) 建立定期系统监测正规和非正规部门工作场所(包括家政工作)的机制，以防止强迫和债役劳动以及其他形式的虐待和剥削，包括家政工作领域的儿童性虐待；

(b) 确保迅速、彻底和公正地调查贩运人口及强迫劳动和抵押劳动，适当惩处责任人，并为受害者提供充分赔偿；

(c) 加倍努力查明贩运人口、强迫和债役劳动的受害者，并向他们提供适当的保护和援助，确保庇护所具备适当的地理覆盖面和质量，特别是在农村和边缘化地区；

(d) 确保向所有负责预防、打击和惩处贩运人口及强迫和债役劳动的机构以及负责为受害者提供保护和援助的机构分配充足的资金、技术和人力资源；

(e) 研究并解决令强迫和债役劳动持续存在的根源并改进预防政策。

### 行动自由

34. 委员会仍感关切的是，有报告称，缔约国经常使用 1997 年《反恐主义法》附表四所列出境管制清单，并使用其他管制清单和措施，以任意限制持不同政见者、记者、活动人士、少数民族成员和人权维护者的行动自由，导致这些人员护照被没收。受到拘留，行动受到监视，最近 2024 年 9 月 Sammi Deen Baloch 的案件和 2024 年 10 月的 Mahrang Baloch 的案件就是如此。委员会还感到关切的是，申请护照或国民身份证件的个人需按要求列出自己的宗教信仰，这对艾哈迈德派教徒具有歧视性影响，因为他们为了获得这些官方文件必须违背自己的信仰和身份认同自称非穆斯林(第二、第十二和第二十六条)。

35. 回顾委员会的以往建议<sup>9</sup>，缔约国应审查并修订与出境管制清单、黑名单、护照管制清单和签证管制清单相关的法律框架和政策，使之符合《公约》第十二条，确保这些名单不以不正当理由限制行动自由，并建立独立有效的监督机制，

<sup>9</sup> 同上，第 30 段。

包括诉诸法院的渠道，以防止任意限制行动自由。缔约国还应确保关于护照和国民身份证件申请程序的立法和政策框架完全符合《公约》的规定，特别是第二、第十二和第二十六条，具体而言，应取消强制声明宗教信仰的规定。

#### 包括移民、难民和寻求庇护者在内的外国人的待遇

36. 委员会欢迎缔约国决定将 140 多万阿富汗难民持有的登记证明卡(身份证件)的有效期延长至 2025 年 6 月。然而，委员会仍感关切的是，缺少关于保护难民和寻求庇护者以及建立庇护程序的立法和体制框架。委员会还感到关切的是，2023 年 9 月通过了《非法外国人遣返计划》，据称该计划导致大量阿富汗人在保护需求未经个体评估的情况下被强行驱逐。此外，委员会关切的是，有报告称，自《计划》通过以来，许多居住在缔约国的阿富汗国民面临的来自执法当局的骚扰有所增加，使他们本已不稳定的处境进一步复杂化，包括在获得住房和就业方面，其中一些人因害怕被捕和拘留而不得不匆忙前往阿富汗(第七、第九、第十二、第十三和第二十四条)。

37. 根据消除种族歧视委员会的建议<sup>10</sup>，缔约国应加快努力，通过一项庇护和难民法，以建立符合相关国际标准的庇护程序，并确保有国际保护需要的个人得到有效保护免于强制返回。确保移民拘留只用作最后手段，时间尽可能短并且严格限用，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，确保其生活条件和待遇符合国际标准。缔约国应考虑批准 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年《关于难民地位的议定书》。

#### 出生登记和无国籍

38. 委员会对缔约国所作的努力表示肯定，但仍然关切的是，出生登记率低，包括难民、寻求庇护和无国籍儿童出生登记率低，这对他们的法律保护和享有诸如卫生保健和教育等人权的情况产生了不利影响。委员会注意到 1951 年《巴基斯坦国籍法》纳入了出生地原则，并规定每一个在缔约国领土上出生的儿童都有权获得巴基斯坦国籍，但委员会感到关切的是，有报告称，一些出生在巴基斯坦的儿童，包括阿富汗儿童和孟加拉族、比哈尔人和罗辛亚人社区的儿童，获得国籍仍然十分困难，由此导致他们成为无国籍人(第二、第十六、第二十四和第二十六条)。

39. 缔约国应加强努力，便利向所有在巴基斯坦出生的儿童，包括难民、寻求庇护儿童和无国籍儿童发放出生证，并开展宣称运动，特别是在该国偏远地区，以提高对出生登记程序和出生登记对所有儿童的重要性的认识。缔约国应确保不加任何歧视地执行国籍法，并采取一切必要措施防止无国籍状态，包括优待考虑可能面临无国籍状态的外国儿童的国籍申请。缔约国应考虑加入批准或加入 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》。

#### 司法独立

40. 委员会注意到缔约国代表在关于拟议的第二十六次宪法修正案及其通过进程的对话期提供的资料，但感到关切的是，没有就该提案与法官、检察官、律师、律师协会和民间社会事先进行广泛、透明和有效的磋商。委员会尤其感到关切的

<sup>10</sup> CERD/C/PAK/CO/24-26, 第 32 段。

是，这些修订对司法独立和司法任命程序产生了影响，包括在司法委员会重组、通过议会特别委员会任命首席法官以及在最高法院和高等法院设立由司法委员会组成的违宪审查组方面。委员会感到遗憾的是，缺少资料说明保障检察官独立性的法律框架和体制机制以及检察官的征聘、任命、晋升、纪律措施和解雇机制。委员会还感到关切的是，有报告称，参与政治敏感案件以及涉及腐败、恐怖主义和亵渎神明的案件的法官和检察官经常受到骚扰、恐吓和威胁，包括来自非国家行为体的骚扰、恐吓和威胁(第二、第八和第十四条)。

41. 根据《公约》第十四条，并参照委员会关于在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利的第32号一般性意见(2007年)，缔约国应采取一切必要措施，在法律上和实践中保障法官和检察官充分的独立性、公正性和安全。具体而言，缔约国应审查关于司法独立和司法任命程序的宪法和立法框架，包括举行透明和广泛的公众咨询，使该框架符合《公约》和《关于司法机关独立的基本原则》等相关国际标准。缔约国应采取具体措施，防止法官和检察官在决策过程中受到任何形式的政治压力、骚扰、恐吓、威胁或其他非法干预的影响，包括确保法官和检察官的甄选、任命、晋升、免职和处分程序符合《公约》和相关国际标准。缔约国还应为司法体系划拨充足的人力和财政资源。

### 军事法庭

42. 委员会仍然感到关切的是，1952年《巴基斯坦军队法》被用于在军事法庭起诉平民。委员会还感到关切的是，有报告显示，军事法庭下达的定罪判决数量多，2015年至2019年审判的大多数案件中，被定罪者被判处死刑。委员会还感到关切的是，军事法庭缺乏独立性，在军事法庭受审的平民不能享受民事司法系统规定的正当程序保障。委员会注意到，最高法院2023年10月的裁决宣布，对平民进行军事审判是违宪行为并且违反国际人权标准，但委员会感到遗憾的是，该裁决暂不适用。委员会感到关切的是，在最高法院下达最终命令之前，案件仍在军事法庭审理的平民可能不会获释(第二和第十四条)。

43. 根据《公约》第十四条和第十五条，参照委员会关于在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利的第32号一般性意见(2007年)，并回顾委员会的以往建议<sup>11</sup>，缔约国应立即采取措施，审查关于军事法庭的立法，取消军事法庭对平民的管辖权和判处死刑的权力，并使军事法庭的诉讼程序完全符合《公约》第十四和第十五条，以确保公平审判。缔约国还应保释所有在军事法庭管辖之下被拘留的平民。

### 隐私权

44. 委员会仍然关切的是，2016年《预防电子犯罪法》赋予当局过于宽泛的权力，使得当局可以在没有司法授权和充分监督的情况下获取和保留个人数据并与外国政府分享。委员会还感到关切的是，有报告称，缔约国增加了监控措施和机制，例如：(a) 2024年7月根据1996年《巴基斯坦电信(重组)法》第54(1)条授权三军情报局拦截公民的电话和短信；(b) 令电信公司安装大规模监控系统(合法拦截管理系统)，该系统能够在没有任何监管监督或司法授权的情况下拦截多达400万用户的数据和电信记录。委员会还感到关切的是，有报告称，情报机构正在对

<sup>11</sup> CCPR/C/PAK/CO/1, 第24段。

个人(特别是人权维护者、记者、政治活动人士、政界人士和批评政府的个人)进行有针对性的监视和监控,包括使用间谍软件等数字技术(第十七和第十九条)。

45. 缔约国应立即通过一项全面的数据保护法,以确保透明度、问责制和根据国际人权标准保护数据隐私。缔约国应确保关于监控、内容和数据监管及相关活动以及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。缔约国应建立独立的监督机制,包括对监视活动进行独立和公正的司法审查,并确保提供有效补救。

#### 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

46. 委员会深感关切的是,有报告称,针对宗教少数群体,特别是基督教、艾哈迈德派教徒、印度教徒、什叶派和锡克教徒少数群体的歧视、仇恨言论、仇恨犯罪、暴民暴力、骚扰和恐吓有所增加,他们的礼拜场所和墓地遭到破坏,例如2023年8月在贾兰瓦拉发生的情况。委员会还感到关切的是,当局没有有效保护这些少数群体,对这些罪行也没有问责。委员会仍然关切的是,亵渎神明法,包括《巴基斯坦刑法》第295和第298条,规定了严厉的惩处,包括死刑,对宗教少数群体造成了严重影响。委员会还感到关切的是,越来越多的人因亵渎神明罪被监禁,基于虚假指控的亵渎神明案件数量多,被控亵渎神明者遭受了暴力行为,存在助长私刑的情况,以及据称有人(特别是年轻人)因网络犯罪法之下的网上亵渎神明罪名而遭受钓鱼执法(第二、第十四、第十八、第十九和第二十六条)。

47. 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),并回顾委员会的以往意见<sup>12</sup>,缔约国应确保尊重所有人的思想、良心和宗教自由,并防止、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,防止并及时、彻底、独立和公正地和调查所有歧视和暴力行为以及仇恨言论和煽动针对宗教少数群体的公开暴力的行为,确保起诉施害者,包括中央、区域和地方当局、执法人员以及通过清真寺扬声器或其他方式煽动暴力的人,认定有罪的按罪论处,并向受害者提供赔偿;

(b) 采取有效步骤,防止礼拜场所和墓地遭到攻击和毁坏,并向所有受影响社区提供适当赔偿,包括重建礼拜场所和向所有受影响的人提供赔偿;

(c) 废除所有亵渎神明法或按照《公约》的严格要求对其进行修订,停止使用网络犯罪法,例如2016年《预防电子犯罪法》,起诉和拘留被控在网上违反亵渎神明法的个人,有效调查与网络犯罪法有关的大规模滥用亵渎神明法的指控并公布调查结果;

(d) 采取一切必要措施,防止暴力袭击受到亵渎神明罪指控的人,特别是被警方羁押或拘留的人,并调查这些袭击,包括暴民私刑和杀害,确保所有施害者受到起诉、定罪和适当惩处;

(e) 确保将所有煽动或参与基于亵渎神明指控的暴力行为的人以及诬告他人亵渎神明的人绳之以法并给予适当惩处。

<sup>12</sup> 同上,第34段。

## 表达自由以及记者和人权维护者的安全

48. 委员会对在法律上和实践中任意限制线上和线下的表达自由感到关切。具体限制包括广泛关闭互联网且频繁程度令人关切，例如 2023 年 5 月抗议活动期间中断互联网和社交媒体，2024 年大选当日暂停移动互联网服务，以及出于含糊的理由封锁社交媒体平台和线上内容。委员会还感到关切的是，刑事诽谤法、亵渎神明法、煽动叛乱法和反恐怖主义法以及其他最近通过的立法对记者、活动人士、人权维护者以及族裔和宗教少数群体成员行使表达自由产生了寒蝉效应。此类立法包括《巴基斯坦刑法典》(第 124-A、第 295-298、第 499 和第 500 条)，2016 年《预防电子犯罪法》、2021 年《删除和封锁线上非法内容(程序、监督和保障)规则》、2023 年《巴基斯坦电子媒体管理局(修正)法》、2023 年《官方机密(修正)法》、2023 年《巴基斯坦军队(修正)法》和 2024 年《旁遮普诽谤法》。委员会还感到关切的是，有报告称，播放批评政府、军方和情报机构的内容的媒体机构受到的胁迫和审查有所增加，包括电视频道被关闭和吊销许可证，主要是被巴基斯坦电子媒体管理局关闭和吊销许可证。委员会注意到，缔约国通过了 2021 年《保护记者和媒体从业者法》，但仍然关切的是，经常有报告称，国家和非国家行为体对被视为批评政府或宣传敏感问题的记者、人权维护者和民间社会行为体实施强迫失踪、酷刑、杀害、威胁、骚扰和恐吓，并且这些罪行在很大程度上不受惩罚(第六、第七、第十九和第二十条)。

49. 根据《公约》第十九条，并参照委员会关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，缔约国应：

(a) 立即采取步骤，确保人人都能在线上和线下行使表达自由权而不受干扰，包括审查或废除上述立法，停止使用不适当地限制表达自由的措施，例如关闭互联网、封锁网站和在线资源以及封禁社交媒体平台，建立一个独立有效的监督机构，负责审查和监督有关互联网审查和限制的决定，并确保行使表达自由所受的任何限制均符合《公约》规定的严格条件；

(b) 避免出台任何可能对行使表达自由权造成进一步不当限制的措施或法律，例如使用全国防火墙系统和 2023 年《电子安全法案》，并确保与相关利益攸关方，包括民间社会组织、记者、媒体从业者和技术界进行广泛磋商；

(c) 考虑将诽谤非罪化，并确保刑法、煽动叛乱法和反恐怖主义法不被用于压制记者、人权维护者、族裔和宗教少数群体成员以及异见者；

(d) 确保对所有关于记者、人权维护者和民间社会行为体遭受强迫失踪、酷刑、杀害和恐吓的指控进行调查，将施害者绳之以法并予以适当惩处，为受害者提供适当赔偿；

(e) 保障人权维护者、记者和民间社会行为体能够安全、自由和独立地开展工作而不必担心受到迫害、恐吓、骚扰或报复；

(f) 采取一切必要措施，支持真正多元的媒体环境，确保为记者的工作提供安全有利的环境，包括充分执行 2021 年《保护记者和媒体从业者法》，并根据该法第 12 条的规定迅速设立保护记者和媒体从业者委员会。

## 和平集会权

50. 委员会感到关切的是，存在不当限制行使和平集会权的立法，例如 2024 年《和平集会和公共秩序法》和 2020 年《开伯尔—普赫图赫瓦民政管理(公共服务交付和善治)法》第 14 节。委员会还感到关切的是，有报告称，缔约国经常根据《刑事诉讼法》第 144 条全面禁止集会，特别是禁止被认为不利于政府的集会。委员会还感到关切的是，缔约国使用《巴基斯坦刑法》、1997 年《反恐怖主义法》和 1960 年《维持公共秩序法令》中关于煽动叛乱和非法集会的条款，导致抗议者，特别是人权维护者、政治反对派、活动人士以及少数民族和宗教少数群体成员被长期拘留。此外，委员会感到关切的是，有报告称，恐吓、强迫失踪、酷刑、过度使用武力以及大规模和任意逮捕集会参与者的事件一再发生，在妇女游行(Aurat 游行)、俾路支人长途游行、俾路支民族集会(Baloch Raji Machi)和普什图民族大会(Pashtun Qaumi Jirga)等抗议和集会期间就是如此(第二、第六、第七、第九、第十九、第二十一和第二十六条)。

51. 根据《公约》第二十一条，并参照委员会关于和平集会权的第 37 号一般性意见(2020 年)，缔约国应：

(a) 使其关于和平集会的立法框架完全符合《公约》，并确保所施加的任何限制均严格符合《公约》第二十一条；

(b) 确保对所有关于过度使用武力、强迫失踪、酷刑和任意拘留的指控进行及时、公正、有效的调查，将责任人绳之以法，并确保此类行为的所有受害者获得充分赔偿；

(c) 在法律上和实践中保障充分行使和平集会的权利，包括保障妇女组织、少数民族和宗教少数群体组织、反对派团体和政党的行使这项权利，并保障媒体对这些集会进行完全自由的报道；

(d) 向执法人员提供关于使用武力和使用非暴力手段控制人群的适当培训，包括关于《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武器的人权指南》的培训。

## 结社自由

52. 委员会仍然关切的是，规范本国和国际非政府组织的活动的法律和政策框架及程序，包括 2015 年关于监管巴基斯坦境内国际非政府组织的政策、2022 年关于接受外国捐款的地方非政府组织和非营利组织的政策以及 2018 年《旁遮普慈善法》，不适当地限制行使结社自由权。委员会特别关切的是，这些政策和立法设置了繁琐且昂贵的年度登记程序，对外国资金作了限制性规定，并赋予当局宽泛的监督权力，据称由此导致了来自安全机构和其他政府部门的不断调查和骚扰。委员会还感到关切的是，民间社会组织和少数民族基层运动多次被任意列入 1997 年《反恐怖主义法》附表一的被禁组织名单。委员会还感到不安的是，学生会长期受到禁止，有报告称，大学生须签署拒绝任何政治活动的宣誓书作为大学录取的先决条件，还有报告称，学生，特别是俾路支人和普什图人学生，经常因其政治活动而面临任意的纪律听证和停学(第二、第二十二和第二十六条)。

53. 缔约国应采取一切必要措施，确保有效享有结社自由权，使本国的政策和法律框架及登记程序完全符合《公约》，并确保施加的任何限制均严格遵守《公

约》第二十二条。缔约国还应取消对民间社会组织接受国际和国内资金的能力的一切不当限制，并停止使用 1997 年《反恐怖主义法》将民间社会组织和基层运动定为刑事犯罪。缔约国应采取必要措施，在全国范围内取消对学生会的禁令，并停止实施任何不当限制学生的和平集会权以及结社、言论和见解自由(包括政治见解和校内政治活动)的措施或做法。

## 儿童权利

54. 委员会注意到缔约国为保护儿童权利而采取的措施，例如通过了 2017 年《国家儿童权利委员会法》。然而委员会感到关切的是，有报告称，长期存在绑架属于宗教少数群体的女童并在暴力威胁之下强迫她们结婚(不论年龄和是否符合现行法律)和改信伊斯兰教的做法，导致这些女童遭到强奸、贩运和其他形式的性暴力和性别暴力。委员会又感到关切的是，有报告称，围绕这些案件存在普遍的有罪不罚。委员会还感到关切的是，调查期间通常不将受害者送回家人身边，而是强迫受害者与绑架者(包括有组织犯罪集团的成员)共处，或将他们安置在不必要且不适当的替代照料设施，很少考虑或不考虑儿童保护标准，令受害者可能遭受进一步的剥削、虐待和有害做法(第二十三、第二十四和第二十六条)。

55. 回顾委员会的以往建议<sup>13</sup>，根据消除种族歧视委员会的建议<sup>14</sup>，缔约国应加紧努力，消除强迫女童皈依宗教和结婚的做法，包括加强本国的法律框架和执法机制。缔约国还应确保迅速、公正和有效地调查所有关于强迫女童皈依和结婚的指控，将责任人绳之以法，并确保所有受害者都能获得有效补救和支助服务，例如适当的庇护所、法律援助、心理咨询和康复方案。

## 参与公共事务

56. 委员会注意到缔约国采取了措施，以便在公共和政治生活中促进妇女和少数群体成员参与并提高其代表性，包括在国家在省议会中实行员额制。然而，委员会仍然关切的是，少数群体员额仅适用于宗教少数群体。委员会感到关切的是，有报告称，妇女因行使投票权或参与政治或公共生活而遭到骚扰、恐吓、威胁和暴力的情况经常发生，特别是在性别成见和父权结构盛行的地区或社区。委员会还感到关切的是，有报告称，公民权利和政治权利教育有所不足，导致青年人，特别是弱势群体的青年人脱离政治，从而实际上被排除在政治和选举进程之外。委员会还感到关切的是，艾哈迈德派教徒须按要求宣布自己为非穆斯林，才能在选举名单上登记或在一份单独的非穆斯林名单上登记，这对艾哈迈德派教徒行使投票权、宗教自由权和自我认同权产生了具有歧视性的不利影响(第二、第十八、第二十五和第二十六条)。

57. 回顾委员会的以往建议<sup>15</sup>，缔约国应采取一切必要措施，以确保所有公民，包括妇女和少数民族及宗教少数群体成员，充分和切实地享有《公约》第二十五条所载权利。具体而言，缔约国应：

<sup>13</sup> 同上，第 42 和第 44 段。

<sup>14</sup> CERD/C/PAK/CO/24-26, 第 26 段。

<sup>15</sup> CCPR/C/PAK/CO/1, 第 48 段。

(a) 审查本国的暂行特别措施制度，包括少数群体员额，以确保这些措施也适用于少数民族；

(b) 加倍努力，消除导致妇女事实上被剥夺选举权并被排斥在公共和政治生活之外(特别是在农村地区)的父权态度和成见，确保有效调查所有关于针对行使参与公共事务权利的妇女实施恐吓、威胁和暴力行为的指控，并将责任人绳之以法；

(c) 制定或加强关于公民权利和政治权利的教育方案，以及关于青年人和妇女参与公共事务的重要性的提高认识活动；

(d) 使本国的选举法律框架完全符合《公约》，特别是取消歧视性条款并将所有投票者纳入选举名单，不论宗教信仰，并保证所有公民平等享有《公约》第二十五条承认的权利。

#### D. 传播和后续行动

58. 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。缔约国应确保将定期报告、对委员会问题清单的书面答复和本结论性意见译成缔约国的官方语言，并应考虑将之译成缔约国国内常用的其他语言。

59. 根据委员会议事规则第 75 条第 1 款，缔约国应在 2027 年 11 月 8 日前提交资料，说明委员会在上文第 27 段(反恐怖主义措施)、第 40 段(司法独立)和第 49 段(表达自由以及记者和人权维护者的安全)中所提建议的落实情况。

60. 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三次定期报告。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。