



人权理事会
普遍定期审议工作组
第二十四届会议
2016年1月18日至29日

联合国人权事务高级专员办事处根据人权理事会第 5/1 号决议
附件第 15 段(c)分段和第 16/21 号决议附件第 5 段汇编的
材料概述

帕劳*

本报告是 5 个利益攸关方为普遍定期审议所提供材料¹的概述。报告根据人权理事会第 17/119 号决定通过的一般准则编写，其中不含联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的任何意见、看法或建议，亦不含对具体主张的任何判断或评定。报告所载资料均在尾注中一一注明出处，对原文尽可能不作改动。根据人权理事会第 16/21 号决议的规定，报告酌情单列一章，收录完全依照《巴黎原则》获资格认证的受审议国国家人权机构提供的材料。凡所收到的材料，均可在人权高专办的网站上查阅全文。编写本报告时考虑到普遍定期审议的周期及周期内发生的变化。

* 本文件在送交联合国翻译部门前未经编辑。



利益攸关方提供的材料

A. 背景和框架

1. 国际义务范围

1. “万花筒人权基金会”(KHRF)称,在2011年普遍定期审议期间,帕劳接受了关于批准核心人权条约的建议,称其正在进行协商,并努力让公众了解这些文书,确定能力和资源情况,以履行在批准尚未加入的那些条约后产生的国际义务。²基金会指出,帕劳于2013年6月11日批准了《残疾人权利公约》,2011年9月20日,帕劳签署了《公民权利和政治权利国际公约》(ICCPR)、《经济、社会、文化权利国际公约》(ICESCR)和《消除对妇女一切形式歧视公约》(CEDAW)。³

2. KHRF称,人权两公约是国际保护人权法律框架的基石,批准这两份公约将有助于强化帕劳在国际法下的义务。⁴它建议帕劳批准所有重要的国际人权条约(及其任择议定书),以强化对国际人权法的落实和遵守。⁵

3. KHRF称,帕劳表示将签署2011年9月人权理事会一般性辩论中发表的“关于结束基于性取向和性别认同的暴力行为和相关的侵犯人权行为的联合声明”,以支持保护和保持男、女同性恋、双性恋、变性者和双性人(LGBTI)的人权。KHRF称,通过签署“关于性取向和性别认同的联合声明”,帕劳确认有责任结束所有被侮辱者的侵犯人权行为,防止各种形式的歧视。⁶

2. 体制和人权基础设施以及政策措施

4. ARC国际(ARCI)建议人权理事会在即将开展的普遍定期审议中敦促帕劳使本国法律符合其国际人权义务。⁷

B. 参照适用的国际人道主义法履行国际人权义务的情况

1. 平等和不歧视

5. 帕劳智库(PTT)建议,帕劳政府应继续确立体现CEDAW价值观的法律,如保护妇女免受虐待,确保平等经济机会,提供渠道以获取有关妇女赋权及妇女社会角色的资源。⁸PTT报告说,通过这一努力,出台了“家庭保护法”,对《刑法》进行了新的改革,还会出台其他一些新的法律,以确保保护妇女权利和反对歧视。PTT认为,该国政府仍需作出努力,改进实现凝聚力的资源、能力和协调,以落实法律,为妇女、老人和弱势群体提供所必需的资源。PTT还强调必须让妇女能够获取资源,以便在社会和经济需求方面获得援助和支持。⁹

6. PTT 称，高中毕业生中女孩人数超过了男孩。由于有奖学金和拨款，许多女孩上了大学，在公共和私营部门妇女都越来越多地发挥领导作用，包括当选官员。在司法系统，女法官人数超过了男法官。¹⁰
7. KHRF 称，关于帕劳社会中对 LGBTI 人群的歧视模式并没有可靠的数据，但是在 2008 年的一次宪法公投中，83.55% 的帕劳人明确投票，支持将婚姻定义为仅限于男子和妇女之间，这一事实表明社会上并不是特别支持让 LGBTI 人群享有平等的态度。¹¹
8. KHRF 称，帕劳没有规定同性配偶享有任何法律权利，虽然第四条第 13 款关于婚姻的宪法定义并不妨碍国民议会立法承认其它形式的关系。¹² 帕劳只承认不同性别的两人之间的婚姻，2014 年 2 月，一项法案被提交参议院，规定婚姻仅限男子和妇女之间，以便从法律上落实关于婚姻的新的宪法定义。¹³ 该法案已于 2014 年 5 月一读获得通过。KHRF 认为，这部法案一经通过，会进一步加深帕劳法律中对同性配偶的歧视。¹⁴
9. ARCI 称，在 2011 年对帕劳的第一次普遍定期审议期间，曾就基于性取向和性别认同的歧视问题向帕劳政府提出建议，其中有些建议获得接受。¹⁵ 在这些建议中，ARCI 重点指出，废除国内法律中所有规定同性成年人之间自愿性活动为犯罪的条款，以及通过政治、立法和行政措施打击针对 LGBT 人群的歧视。¹⁶
10. KHRF 报告说，2014 年，帕劳就这项建议采取了行动，废除了规定同性别人之间自愿性活动为犯罪行为法律条款。这是通过推出一部新的《刑法》实现的，新《刑法》中不再禁止同性别人之间自愿的性活动。¹⁷ ARCI 称，这部新的立法具有里程碑的意义，它申明帕劳承诺坚持在国际人权法律下的义务，并致力于落实包括普遍定期审议进程等国际机制提出并为该国所“接受的”建议。ARCI 赞扬帕劳的这项成就。¹⁸
11. KHRF 称，自上次于 2011 年进行的普遍定期审议以来，帕劳考虑立法惩处基于性取向和性别认同的仇恨犯罪，并支持国际社会解决对 LGBTI 人群歧视问题的努力。¹⁹
12. KHRF 称，尽管如此，除了对 LGBTI 人群缺乏任何宪法保护外，帕劳也没有明令禁止基于性取向、性别认同或性别表达进行歧视的法律和政策。²⁰ 从这个意义上说，KHRF 认为帕劳没有采取措施落实普遍定期审议的建议，即通过政治、立法和行政措施打击对 LGBTI 人群的歧视行为，尽管该国接受了上述建议。²¹
13. ARCI 指出，过去四年来，关于上述建议的进展非常有限。它建议人权理事会促请帕劳使本国法律符合该国关于平等和不歧视以及国际人权义务的承诺，制订反歧视法律，禁止基于性取向、性别认同和双性身份的歧视。²² KHRF 建议帕劳采取步骤，修订《宪法》第四条第 5 款，将性取向和性别认同列为禁止歧视的理由。²³
14. KHRF 也建议帕劳确保尽快颁布禁止基于性取向和性别认同进行仇恨犯罪的法律提案。²⁴ 在这部法案走立法程序的同时，还需要采取更广泛的措施，禁止在公共生活的各个领域对 LGBTI 人群进行歧视，包括就业、提供货物和服务、教育和

卫生。²⁵ KHRF 建议帕劳实施立法改革框架，积极预防和禁止在社会和生活各个方面对 LGBTI 人群的歧视，包括但不限于就业、提供货物和服务、教育和卫生。²⁶

15. KHRF 认为，《帕劳国家法》第 21 条(家庭关系)第 402 款中采取明确的性别称谓，称“丈夫和妻子”，为同性配偶共同收养子女造成了障碍。KHRF 称，这部法律不符合帕劳在国际法下的义务，包括在（帕劳已批准的）《儿童权利公约》(CRC) 下的义务，因为它根据一个人的性取向或性别认同来确定其收养子女资格，但是缔约国不能基于其父母或法定监护人的性取向或性别认同来对儿童进行歧视。²⁷

16. KHRF 建议帕劳让同性配偶享有与不同性别的已婚配偶相同的法律权利。²⁸

2. 生命权、人身自由和安全权

17. GIEACPC 报告说，联合国资料汇编和利益攸关方材料概述中提出了对儿童体罚的问题，政府接受了若干禁止在家庭和其它环境中实施体罚的建议，见对帕劳第一次普遍定期审议时提出的建议 61.43、61.44 和 61.45。²⁹

18. 自 2011 年对帕劳进行首次普遍定期审议以来，该国通过了 2012 年《家庭保护法》和 2013 年《刑法》。GIEACPC 称，尽管该国政府接受了 2011 年普遍定期审议关于禁止体罚的建议，但这些新的法律没有实现上述承诺。³⁰

19. 关于学校中的情况，GIEACPC 报告说，《教育总体计划》(2000 年)旨在阻止和防止中小学中使用体罚做法，根据 2014 年儿童基金的基线研究，所有学校都有保护儿童的政策，其中包括禁止体罚。³¹

20. GIEACPC 称，但是对于家庭、学校、保育机构和监禁机构中的情况，它特别感到关切的是，新《刑法》中列入一条规定，明确允许在“惩戒”儿童时使用暴力(第 309 条)，这就为在家庭、学校和其他环境中的体罚行为提供了法律依据。³²

21. 关于替代照料机构和日托服务，GIEACPC 称，根据《帕劳国家法》中申明“有权行使父母管理和权威”的条款，监护人和其他具有父母权威的人员实施体罚是合法的。³³

22. GIEACPC 指出，刑法中对于司法中的体罚行为没有作出规定。但是，根据儿童基金 2014 年发表的基线研究，在 7% 的儿童犯罪案件中，警察的回应是进行体罚。³⁴

23. GIEACPC 表示希望普遍定期审议工作组能够关切指出对儿童体罚在帕劳的合法性问题，并希望各国能在 2016 年审议期间提出这一问题，并明确建议帕劳明令禁止在包括家庭在内的各种环境所有体罚儿童的做法，明确废除《刑法》中规定可以为“惩戒”目的使用暴力的条款。³⁵

24. 关于对贩运人口问题的第 61.38 号建议³⁶，MLSC(密克罗尼西亚法律服务公司)报告说，帕劳最近更新的刑法中已载有关于贩运人口和劳工问题的详细规定，其中包括：贩运劳工包括通过使用暴力、勒索、弄虚作假和欺骗等手段提供或获取劳动或服务的行为；列入不支付跨国工资的犯罪行为；规定了广泛意义上的贩运人

口罪，包括通过威胁、使用暴力、绑架、弄虚作假、欺骗等办法为剥削目的(性奴、卖淫、强迫劳动或服务、奴役)招聘、运输、转送、容留或接受人员的行为(17 PNC §3906)，还单列了一条贩卖儿童的罪名(17 PNC §3907)。³⁷

25. MLSC 建议帕劳确立一个国家战略，打击相关《刑法》条款中规定的贩运人口和劳工行为，包括：加强劳动部门与总检察院之间的协调，以发现、调查和适当起诉贩运案件；就新《刑法》中有关贩运人口和劳工问题的条款为公安部门（包括警察和刑事调查部）提供培训；政府积极和切实努力（如由一名助理检察长专职）负责根据《刑法》适用条款对雇主提出起诉，并对雇主依法作出处罚，威慑不法行为；设立和协调针对贩运行为受害者的紧急支助服务。³⁸

26. PTT 称，对于贩运人口行为，还需要加强协调并增加资源，改进帕劳对这一非法活动的认识和打击，因为这是由有组织的国际犯罪团伙从事的活动。³⁹ 司法部需要与移民部门和劳动部门一道，与联盟国家达成协议和合作关系，针对非法征聘单位规定严格的法律和程序，包括对自愿参加这一非法活动的工人发出警告。⁴⁰

27. 关于采取措施保护贩运人口行为受害者，包括提供庇护所、为受害者在法庭上指证人贩子提供便利的第 61.37 号建议，MLSC 称，决定起诉的那些贩运活动受害者通常会被雇主(被指控的人贩子)解雇，因此就没有生计来源，也没有地方住。⁴¹ 它报告说，目前帕劳没有针对这些受害者的庇护场所，也没有协调一致的紧急支助服务。⁴²

28. MLSC 解释说，在贩运人口案件中，受害者和证人面临的一个主要障碍是他们和其他所有移民工人一样面临同样严格的规定，几乎不能换工作。如果贩运人口的指控是针对雇主的，而大多数情况下都是如此，那么几乎可以确定的是，他们会被解除工作，并试图遣返。为待在帕劳，这些人需要能够自行谋生，因此需要一个加速和简化的转换工作的渠道。外籍工人如果向政府举报贩运人口案件或提出贩运人口的民事诉讼的话，他们也无权换工作。⁴³

29. MLSC 建议帕劳审查换工条例，加入一条新的例外规定，对那些正进行劳动投诉、针对贩运人口的民事诉讼或向公安部门诚实举报贩运人口者简化换工作手续。⁴⁴

30. ARCI 称，在帕劳，LGBTI 人群面临安全威胁。⁴⁵ ARC 请政府确保支持诸如 2014 年提出的关于“仇恨犯罪”的法案等各项举措，作为承诺打击歧视和保证全体公民安全的一部分。⁴⁶

3. 言论自由和参加公共和政治生活权

31. MLSC 建议帕劳与民间社会进行持续和真正的协商和协调，包括进一步简化向民间社会组织分享和发送信息，以便它们参加以后的普遍定期审议和其它人权报告程序。⁴⁷

4. 工作权和公正良好的工作条件权

32. PTT 指出，帕劳公民失业率上升的问题需要政府和民间社会共同加以解决。PTT 建议帕劳开展一项更新的研究，建立家庭收入和地方失业问题数据库，提高家庭收入和需求，确定资源，以解决失业增加的问题。⁴⁸

33. MLSC 表示，农民和家政工人等独自工作者需要获得更多保护，以免人权受到侵犯。这些人不在新的最低工资法规定之下，因此可能面临更严重的虐待和剥削。⁴⁹ 有些家政工人经济上受到虐待，工资最低，长时间工作，有些雇主通过没收护照或威胁遣返的方式保持对雇员的控制。⁵⁰ 尽管帕劳宪法禁止契约奴役，但许多工人仍在这种条件下就业。⁵¹

34. MLSC 称，由于在最低工资法的适用方面存在不确定性，该国劳动法执法工作普遍存在不一致和不充分的问题，因此 MLSC 注意到在私营部门不遵守劳动法的情况更多。⁵² PTT 称，该国没有建立在私营部门工作的帕劳人进行投诉和报案的制度。没有明确的劳动法来保护帕劳工人，该国政府需要建立一项全面法律来提供保护。⁵³

5. 社会保障权和适足生活水准权

35. ARCI 报告说，值得重视的是，在帕劳，象工作保障、获取服务和住房等问题是 LGBT 人群的一项重大关切，需要立即引起国家的关注。⁵⁴ KHRF 申明，由于得不到任何法律承认，同性配偶无法获得一些权利，包括医院探视、继承和社会保障福利(如丧偶津贴)。⁵⁵

6. 健康权

36. PTT 称，在非传播性疾病方面，帕劳名列全世界第二位，对于仅有 20,000 多人的国家来说，这是一个全国性的危机。PTT 称，最重要的是，帕劳要建立专业协调与合作，并通过国际社会取得资源提供方法和模式，帮助帕解决和应对这一危机。⁵⁶

7. 移民、难民和寻求庇护者

37. PTT 报告说，超过 6,000 名移民工人大量涌入帕劳，在该国生活和工作。⁵⁷

38. MLSC 称，它收到的私营部门不遵守劳动法的大多数案件涉及到移民工人。由于移民工人不能换雇主，许多工人如果就劳动条件进行投诉的话，就面临合同终结和随后被遣返回本国的问题。雇用移民工人的一些私营部门雇主可以无视或玩弄适用的劳动法，对提出投诉者予以开除和遣返，再换上另外一批人。⁵⁸

39. 对于涉及贩运人口和移民工人处境的普遍定期审议第 61.15 和 61.36 号建议以及关于外籍工人和保护外籍工人条例的第 61.54-61.56 号建议⁵⁹，MLSC 称，《劳动

法》规定已重新撰写，最重要的是增加了最低工资法，已于 2013 年 10 月 1 日起生效。⁶⁰ 这是改进移民工人处境的一项重大成就，它撤销了以前的例外规定，即允许雇主对移民工人支付比有(帕劳)居留权的工人更低的最低工资。⁶¹

40. MLSC 强调指出，尽管新法范围较广，也有有力的执法机制，但私营部门许多雇主并不遵守最低工资法律，有些按月支付工资，但对工作时间没有限制，还有些则钻最低工资法的漏洞。⁶² 缺乏关于超时工作的法律和规定最长工作时间的法律就意味着雇主可以要求雇员长时间工作，却不提供额外补偿。⁶³

41. MLSC 解释说，支付最低工资的雇主有权考虑并从雇员工资中扣除提供食宿的实际合理费用。对于“合理”并没有法律上的指导，有些雇主利用这条规定以及其它并没有规定的扣减和/或处罚，单方面随意削减雇员工资。⁶⁴

42. MLSC 称，最低工资法规定了五种例外情况，包括下述情况：(1) 一名雇主雇用最多两个农民；(2) 不超过两人被雇用为家政工人、照料人员、保姆或仆人。这些人多数每周工作超过 48 小时，因为他们始终处于雇主的直接控制之下。⁶⁵

43. MLSC 强调说，这些雇员没有任何可行的求助渠道，提出投诉的雇员往往面临终结合同的威胁甚至事实，随后被遣返。MLSC 建议帕劳通过一项全面的劳动法改革，统一提供最低限度的福利规定，包括法定工时和超时工作补贴、年假、病假和公共休假等福利。⁶⁶

44. MLSC 报告说，一些移民在抵达后就被单独安置，雇主将他们的护照没收。有些人要在妓院性质的酒吧工作，被迫从事性行为以谋生。移民工人和贩运活动受害者在抵达时往往不了解自己在帕劳的权利，也不知道如何寻求帮助，因此许多人长时间处于受虐待和剥削的雇佣关系中。据该组织了解，并没有相关政府机构发送“了解你的权利”信息，也没有就劳动权利或贩运人口问题开展社区宣传活动。MLSC 建议帕劳作出有意义的承诺，在移民工人和帕劳工人中提高他们关于雇佣权利的意识并开展教育活动。⁶⁷

45. MLSC 还建议，帕劳应与相关民间社会行为人协商，为劳动部门开展关于最新规则和条例的宣传，重点是改善移民工人的权利和条件；在外籍工人抵达后(在移民官员处理时)即为他们提供有关贩运人口活动的信息，特别是介绍他们发现自己被贩运时应如何寻求帮助和保证安全；⁶⁸

46. 鉴于家政劳动与强迫劳动和剥削之间的相互关联，MLSC 建议对这些工人提供额外保护，提高他们的最低工资。⁶⁹

47. PTT 表示支持《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(ICRMW)的基本原则。帕劳是一个小岛国，只有极其有限的资金、能力和资源能够切实用来实际执行关于移民问题的国际法律。帕劳不准备批准这份公约，但可以适用类似或相关的法律，因此需要开展进一步磋商和提供技术专家，以便帕劳在这个问题上取得进展。⁷⁰

8. 发展权和环境问题

48. PTT 报告说，在帕劳设立了各种非赢利性组织，它们与政府和公共部门密切合作，解决和应对气候变化问题。PTT 还表示，需要提供能力建设和资源，保护该国水域不受众多非法捕捞行为之害，在帕劳始终存在这一问题。PTT 称，政府需要与国际社会协调，以落实关于保护和保障水的国际法，包括应对全球海平面上升的影响。⁷¹

注

¹ The stakeholders listed below have contributed information for this summary; the full texts of all original submissions are available at: www.ohchr.org.

Civil society

Individual submissions:

ARCI	ARC International;
GIEACPC	Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children;
KHRF	Kaleidoscope Human Rights Foundation (Australia);
MLSC	Micronesian Legal Services Corporation, Washington (United States of America);
PTT	Palau Think Tank (Palau).

² KHRF, para. 2.7.

³ KHRF, paras. 2.7 and 6.3.

⁴ KHRF, paras. 6.1 and 6.2.

⁵ KHRF, para. 6.3.

⁶ KHRF, para. 2.10.

⁷ ARC International, p.2.

⁸ PTT, p. 2.

⁹ PTT, p. 2.

¹⁰ PTT, p. 3.

¹¹ KHRF, para. 4.3.

¹² KHRF para. 5.4.

¹³ KHRF, paras. 5.2 and 5.3.

¹⁴ KHRF, para. 5.3.

¹⁵ Recommendation 62.38 (France), Recommendation 62.39 (Norway), Recommendation 62.40 (Spain).

For the full text of the recommendations see: UN Doc. A/HRC/18/5. See also: A/HRC/18/5/Add.1

¹⁶ ARCInternational, p.1. Recommendation 62.40 (Spain). For the full text of the recommendations see: UN Doc. A/HRC/18/5.

¹⁷ KHRF, para. 2.3.

¹⁸ ARC International, p.1.

¹⁹ KHRF, para.2.1.

²⁰ KHRF, para. 4.2. See also: ARC International, p. 2.

²¹ KHRF, paras. 4.1 and 5.1. Recommendation 62.40 (Spain). For the full text of the recommendations see: UN Doc. A/HRC/18/5.

²² ARC International, p.2.

²³ KHRF, para. 4.6.

²⁴ KHRF, para. 2.6.

²⁵ KHRF, para. 4.4.

²⁶ KHRF, para. 4.4.

²⁷ KHRF, paras. 3.1, 3.2 and 7.

²⁸ KHRF, para. 5.7.

²⁹ GIEACPC, para. 1.1. Recommendation 61.43 (Poland), Recommendation 61.44 (Norway) and Recommendation 61.45 (Brazil). For the full text of the recommendations see: UN Doc. A/HRC/18/5.

³⁰ Recommendation 61.43 (Poland), Recommendation 61.44 (Norway) and Recommendation 61.45 (Brazil). For the full text of the recommendations see: UN Doc. A/HRC/18/5.

-
- ³¹ GIEACPC, para. 2.7.
³² GIEACPC, paras. 1.2, 2.3.
³³ GIEACPC, para. 2.4.
³⁴ GIEACPC, para. 2.9.
³⁵ GIEACPC, p. 1.
³⁶ Recommendation 61.38 (Slovakia). For the full text of the recommendation see: UN Doc. A/HRC/18/5.
³⁷ MLSC, pp. 3 and 4.
³⁸ MLSC, p. 6.
³⁹ PTT, p. 4.
⁴⁰ PTT, p.5.
⁴¹ MLSC, p. 5. Recommendation 61.37 (Norway). For the full text of the recommendations see: UN Doc. A/HRC/18/5.
⁴² MLSC, p. 5.
⁴³ MLSC, p.5.
⁴⁴ MLSC, p. 6.
⁴⁵ ARC International, p. 2.
⁴⁶ ARC International, p. 2.
⁴⁷ MLSC, p. 6.
⁴⁸ PTT, p. 4.
⁴⁹ MLSC, p.2.
⁵⁰ MLSC, p. 2.
⁵¹ MLSC, p. 2.
⁵² MLSC, p. 1.
⁵³ PTT, p. 4.
⁵⁴ ARC International, p. 2.
⁵⁵ KHRF, para. 5.5.
⁵⁶ PTT, p.3.
⁵⁷ PTT, p.4.
⁵⁸ MLSC, p.1.
⁵⁹ Recommendation 61.15 (Algeria), Recommendation 61.36 (United States of America), Recommendation 61.54 (Hungary), Recommendation 61.55 (China), and Recommendation 61.56 (New Zealand). For the full text of the recommendations see: UN Doc. A/HRC/18/5.
⁶⁰ MLSC, p. 2.
⁶¹ MLSC, p.2.
⁶² MLSC, p.2.
⁶³ MLSC, p. 3.
⁶⁴ MLSC, p. 2.
⁶⁵ MLSC, p.6.
⁶⁶ MLSC, p.6.
⁶⁷ MLSC, pp. 2 and 5.
⁶⁸ MLSC, p. 6.
⁶⁹ MLSC, p. 3.
⁷⁰ PTT, p. 4.
⁷¹ PTT, p.3.
-