



人权理事会
普遍定期审议工作组
第二十九届会议
2017年1月15日至26日

汤加资料汇编

联合国人权事务高级专员办事处的报告

一. 背景

1. 本报告根据人权理事会第 5/1 号和第 16/21 号决议编写，并考虑到普遍定期审议的周期。报告汇编了条约机构和特别程序报告中及其他相关的联合国文件所载资料。因受字数限制，报告以摘要方式编写。

二. 国际义务的范围以及与国际人权机制和机构的合作^{1, 2}

2. 联合国国家工作队指出，虽然汤加在第二轮普遍定期审议期间接受了批准核心国际人权条约的建议，但迄今没有取得具体进展。工作队建议汤加批准核心国际人权条约，包括《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《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》和《残疾人权利公约》。³

3. 联合国国家工作队表示，2015年3月，内阁批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》的批准程序，并对登基、封爵、堕胎和同性婚姻有一些保留。进展因公众抗议而停滞，尤其是与教会有关的宗教妇女领袖的抗议。鉴于国家在这个问题上意见不统一，2017年2月，时任首相号召在地方妇女团体的参与下就批准公约开展公众磋商。⁴

4. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)鼓励汤加批准《联合国教科文组织取缔教育歧视公约》和《保护和促进文化表现形式多样性公约》。⁵

5. 联合国国家工作队指出，汤加逾期未交对消除种族歧视委员会(自 2001 年)和儿童权利委员会(自 1997 年)的报告。工作队鼓励汤加履行两项公约规定的报告义务。⁶



6. 联合国国家工作队鼓励汤加考虑将现有的特别架构转型为国家机制，负责报告和后续跟进，以便与联合国人权机制开展建设性、系统性接触。⁷

7. 联合国国家工作队表示，2013 年 1 月，汤加向所有特别程序任务负责人发出了长期有效的邀请。工作队提到，2016 年，法律和实践中的歧视妇女问题工作组曾要求访问该国，但至今尚未成行。⁸

三. 国家人权框架⁹

8. 联合国国家工作队指出，汤加于 2014 年 11 月举行了被视为自由、公平的大选。¹⁰

9. 据联合国国家工作队报告，2017 年 5 月，政府提出了修宪建议，以赋予首相任命总检察长、警务专员和反腐败专员的权力(代替枢密院和国王)。2017 年 8 月，国王解散了立法会议并命令于 2017 年 11 月举行新的选举。据报告，该决定作出前，立法会议议长对被视为违宪的修宪建议，政府对《消除对妇女一切形式歧视公约》批准程序的批准，和一项区域贸易协定表示关切，这些被视为试图绕过国王和枢密院的举动。联合国国家工作队建议汤加继续进行《宪法》改革和修订，以扩大国家的民主空间和对人权的尊重。¹¹

10. 联合国国家工作队表示，2016 年 12 月，汤加设立了监察员办公室，以取代 2001 年设立的公共关系专员办公室。监察员向立法会议负责，并负责调查收到的所有人关于任何公共部门、国有企业或其他公共机构，或包括任何部长或省长在内的任何官员作出的行政行为 and 决定的投诉。他还掌握自行采取行动的权力。但是，联合国国家工作队强调，汤加仍然没有国家人权机构。工作队建议汤加设立与《关于促进和保护人权的国家机构地位的原则》(《巴黎原则》)相符的此类机构并将其作为优先事项。¹²

四. 参照适用的国际人道主义法履行国际人权义务的情况

A. 贯穿各领域的问题

1. 平等和不歧视¹³

11. 据联合国国家工作队报告，《宪法》第四节保障所有汤加公民不受歧视和享有平等。2014 年，政府引入了修订的性别和发展问题国家政策，重点促进所有妇女、男子和儿童平等获得、参与和分配发展成果。但是，这些措施尚未完全落实。¹⁴

12. 联合国国家工作队指出，《刑事犯罪法》(1988)仍然将同性成年人之间彼此同意的性关系定为刑事罪，最高判处 10 年监禁，且法庭可酌情使用体罚。虽然汤加 1988 年宪法载有权利宣言，规定了法律面前人人平等(第 4 款)，但未涉及不受歧视的自由，也没有其他法律确保人们不受基于性取向和性别认同的歧视。¹⁵

13. 联合国国家工作队还表示，汤加文化支持跨性别和性别多元化人群，传统上拥有强大的第三性别者(leiti(或 fakaleiti))社群。汤加 Leitis 协会颇受尊重并得到了汤加王室的支持。尽管如此，leitis 不受法律认可，且根据《刑事犯罪法》

第 81(5)节, 异装仍是犯罪行为。根据该法第 136 节, 被认定犯有鸡奸罪者最高可被判处 10 年监禁。¹⁶ 2016 年 12 月, 汤加 Leitis 协会与政府举行了一场国家磋商, 以修订刑事法律, 从而保护男女同性恋、双性恋、跨性别和两性者。但是, 该领域的法律改革尚未开展。¹⁷

14. 联合国国家工作队强调, 在第二轮普遍定期审议期间, 汤加接受了关于加强措施以消除一切关于性取向和性别认同¹⁸ 的歧视的建议。工作队建议汤加通过废除《刑事犯罪法》中将同性成年人之间彼此同意的性关系定刑事罪的条款以致力于平等和不歧视, 并通过提高公众对男女同性恋、双性恋、跨性别和两性者状况的认识, 打击对他们的歧视并预防暴力。¹⁹

2. 发展、环境及工商业与人权²⁰

15. 联合国国家工作队强调, 汤加极易受自然灾害的影响, 且气候变化的影响或增加其易感性, 可能威胁国家可持续发展的各个方面。²¹

16. 工作队指出, 2017 年 6 月, 政府在联合国开发计划署环境国家适应计划全球支持方案的支持下, 就气候变化适应和灾害风险管理的第二个联合国国家行动计划进行了讨论。此外, 汤加核准了 2015-2030 年仙台减少灾害风险框架作为建设社区复原力的全球战略, 目的是减少自然危害和灾害风险, 从而有助于确保实现可持续发展。²² 联合国国家工作队引用了 2016 年世界银行完成的一项研究。该研究发现, 在很多情况下, 现有的技术知识和资金能力不足以适当地应对在气候和灾难面前的脆弱性并减少风险。落实和吸收能力仍是一个关键问题, 早期预警系统的有效性也受到国家广泛的地域范围, 以及通信系统的局限性和高成本的影响。²³

17. 联合国国家工作队建议汤加定期评估气候变化和自然灾害的影响, 尤其是在贫困和较低收入人口及其他各社会团体所享有的人权方面, 并帮助他们提高抗灾能力。工作队还建议汤加制定部门计划和方案, 将气候复原能力充分纳入其中, 并优先关注生物多样性、教育、能源、渔业、林业、保健、基础设施、土地、水和青年, 并确保在规划干预措施时与包括目标团体在内的利益攸关方进行磋商。²⁴

B. 公民权利和政治权利

1. 生命、自由和人身安全权²⁵

18. 联合国国家工作队指出, 性暴力和基于性别的暴力, 包括亲密伴侣的暴力、性侵犯和强奸, 以及针对跨性别者的暴力普遍存在。²⁶

19. 联合国国家工作队指出, 汤加通过了《家庭保护法》(2013), 其中包括通过几种途径来强化保护、打击家庭暴力的条款。这些途径有: 通过提高认识预防暴力; 给予警察更大的权力, 通过签发保护令保护受害者; 为受害者提供健康和精神卫生支持与咨询; 对犯罪者实施重罚; 以及设立内务部下属的家庭保护咨询理事会, 加大机制反应力度。²⁷

20. 联合国国家工作队还指出, 尽管法律禁止在监狱中将体罚用作纪律措施, 但截至 2017 年 5 月, 《监狱规则》(1947)的条款(尤其是第 45、163、164 和 165 条)尚未被正式废除。工作队还指出, 根据《刑事犯罪法》(1926)第 24 节, 体罚

被视为合法刑罚。根据法律规定，当局有权对 16 岁以下男童“用罗望子或其他树枝制成的轻质木棒或手杖”鞭打至多 20 次，对成年人则可“用内阁批准的九尾鞭(九尾猫)(第 31 条)”鞭打至多 26 次。工作队建议汤加严格执行关于禁止酷刑和残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚的法律和宪法条款。²⁸

21. 联合国国家工作队指出，《教育法》(2013)禁止在学校或学校管辖范围内对任何学生以辱骂和使用武力的形式进行处罚(体罚)。但是，多项报告显示，体罚在国内仍然普遍存在，包括小学和中学。工作队建议汤加在立法和行政层面采取具体措施禁止在公共和私人场合对儿童实施体罚。²⁹

2. 司法(包括有罪不罚问题)和法治

22. 联合国国家工作队建议汤加设立单独的少年法院。³⁰

3. 基本自由以及公共和政治生活参与权³¹

23. 据教科文组织报告，根据《通信法》(2015)第 96 节，如媒体提供的内容猥亵，过于暴力，存在亵渎性、颠覆性、煽动性、诽谤性，或违反汤加法律，经部长批准，信息与通信部有权审查执照持有者。该部也可能要求执照持有者提供与宗教相关，涉及国家利益或教育事务的内容，还可确定“执照持有者可以提供的政治或争议内容的程度和方式”。³² 教科文组织补充道，通信委员会负责发放执照、控制频率并执行《通信法》(2015)。该机构由四名任命委员会任命的成员组成。任命委员会由信息与通信部长、一名信息与通信技术专家和一名消费者代表组成。教科文组织建议汤加考虑按照国际标准加强广播执照发放的独立性。³³

24. 联合国国家工作队还表示，时任首相因对公共广播机构的报道不满，最近对其进行了威胁。政府还解除了汤加广播委员会董事会主席和总经理的职务；后者现面临法庭诉讼。联合国国家工作队补充道，2017 年 6 月，政府宣布汤加广播委员会这一国家广播机构将被私有化。³⁴ 工作队建议汤加尊重法律和实践中的言论自由权。³⁵

25. 教科文组织指出，根据《诽谤法》，诽谤属于刑事犯罪，可处以罚款，如不缴纳，可处以监禁。教科文组织建议汤加对诽谤去罪化，以符合国际标准的民法典约束。³⁶

26. 联合国国家工作队表示，尽管现行法律和机构框架通过常设委员会和公开听证会为包括民间社会组织在内的公民参与法律制定与监督的过程提供了机会，但需要强化这些机制以确保参与过程和结果具备包容性、公开性、透明性和参与性。现在，民间社会组织、教会、登记的利益团体和其他选民没有充分参与法律制定、监督、国家规划和预算制定的过程。因此，联合国国家工作队建议汤加强化这些机制。³⁷

27. 联合国国家工作队指出，民间社会组织面临一系列能力限制，包括不确定的供资环境，缺乏协调，以及资金管理和报告的能力有限。工作队建议汤加为民间组织的发展与繁荣创造有利环境，以便其为公共政策的制定作出关键努力。³⁸

28. 教科文组织鼓励汤加充分落实《保护世界文化和自然遗产公约》和《保护非物质文化遗产公约》中关于促进人们接触和参与文化遗产的相关条款，这样做有利于落实人们参与文化生活的权利。与此同时，教科文组织还鼓励汤加对来自民间社会的社群、实践者、文化行为者和非政府组织，以及弱势群体(少数群

体、土著人民、移徙者、难民、青年和残疾人)给予应有的考虑,并确保妇女和女童享有平等的机会以应对性别差异问题。³⁹

29. 教科文组织指出,汤加尚未为第二次磋商提交其关于《科学研究者地位的建议(1974)》2013至2016年落实情况的国家报告。该组织鼓励汤加就政府为确保执行这一国际准则性文件所采取的任何立法或其他步骤作出报告。⁴⁰

C. 经济、社会及文化权利

1. 工作权和公正良好的工作条件权

30. 联合国国家工作队指出,工资和工作条件方面的性别歧视仍然是一个问题。农业以外部门的男性带薪就业人数超过女性,且报酬比女性高20%至50%。由于劳动力市场的性别障碍,对于适合妇女从事的职业性别偏见,以及对妇女从事无偿家务活动和照顾家庭的传统期待,高等教育没有为年轻女性带来更好的就业。在私营部门,公司董事会中几乎没有妇女。在公共部门,妇女通常处于较低等级的职位。妇女在劳动力中所占比重最高的是非正规行业。妇女失业率在农村和偏远外岛一般较高。⁴¹ 联合国国家工作队建议汤加确保在法律和实践中从事同类工作的妇女获得与男性同等的报酬。⁴²

2. 适足生活水准权⁴³

31. 联合国国家工作队提到,汤加初级部门对国内生产总值的贡献有所减少,农业普遍衰退,而很多弱势和贫困群体生活在农村。第一部门重要性的下降加剧了不平等,因为农户难以获得现金收入以购买基本必需品。在城市地区,贫困大都由农村人口移徙至城市所致。来自全国农村和偏远地区的人们搬迁到城镇和城市,寻求更好的工作机会以改善生活。⁴⁴

32. 联合国国家工作队强调,在汤加,最贫困的五分之一的家庭消费在总体家庭消费中的所占比重在过去10年中有所增加,标志着收入不平等现象减少了10%。工作队还表示,汤加是一个食品净进口国,对可供性的依赖使其容易受食品进口价格波动的影响。此外,清洁水源和基本卫生的可获性是该国令人日益关切的问题。气候变化导致的天气模式的改变对可用水资源和卫生的有效性带来了负面影响。联合国国家工作队强调,如不予以应对,这可能导致更为严重的危机,包括社会动荡,尤其会影响到城市地区。⁴⁵

3. 健康权⁴⁶

33. 联合国国家工作队指出,尽管整体卫生服务有所改善,但孕产妇保健仍令人关切。孕产妇发病率导致很多妇女罹患慢性疾病或残疾。⁴⁷

34. 工作队建议汤加继续加大卫生保健服务的普及力度,包括性保健和生殖健康保健服务,尤其针对新生儿和儿童。工作队还建议提供基于生活技能的教育,并将性教育纳入学校课程。⁴⁸

35. 联合国国家工作队还指出,强迫性行为是性传播感染和艾滋病传播,以及包括意外怀孕和心理创伤等其他性保健和生殖健康保健问题发生的主要风险。多项研究表明,汤加30%的25岁以下妇女有性传播感染,主要原因是宗教对使用避孕套的强烈反对。⁴⁹

4. 受教育权⁵⁰

36. 联合国国家工作队强调，汤加的识字率为 99.4%，初等教育普及取得了进展。2012 年，学前和初等教育入学学生的性别均等指数为 0.99。尽管如此，挑战依然存在，尤其是对于偏远社群和残疾人。这些挑战包括基于性别的学习路径限制了妇女和女童根据自身兴趣和能力接受教育的机会。⁵¹

37. 教科文组织指出，在学前阶段，通过将毛入学率从 2000 年的 29% 提到高 2012 年的 71%，汤加在实现关于扩大幼儿保育和教育的全民教育目标 1 方面取得了重大进展。这一比例虽然高于 54% 的世界平均水平，但也表示近 30% 的汤加儿童没有接受学前教育。⁵²

38. 联合国国家工作队表示，虽然扩大免费基础教育是改善低收入家庭儿童接受初等教育状况的关键，但教育质量仍然堪忧。⁵³

39. 教科文组织注意到缺少有关 2004 至 2019 年教育政策框架落实情况的近期数据，且缺乏监测体系。⁵⁴

40. 教科文组织强烈鼓励汤加将受教育权载入《宪法》，并提交有关其教育准则性文件的国家报告，以进行定期磋商。教科文组织还鼓励汤加监测并报告其教育政策框架的落实情况；进一步采取行动改善高质量教育和人权教育；并与教科文组织分享任何相关信息，以便在该组织的受教育权全球数据库中更新其国家概况。⁵⁵

41. 据教科文组织报告，汤加没有在关于落实《反对教育歧视建议书》措施的第八次(2011-2013)和第九次(2016-2017)成员国磋商框架，以及关于落实 1974 年《关于教育促进国际理解、合作与和平及教育与人权和基本自由相联系之建议》措施的第五次(2012-2013)和第六次 (2016-2017)磋商框架下提交国家报告。⁵⁶

D. 特定个人或群体的权利

1. 妇女⁵⁷

42. 联合国国家工作队强调，汤加妇女很难拥有土地。《土地法》禁止妇女继承土地，极大限制了其获得金融服务的能力。工作队强调，虽然存在某些母系土地权制度，但土地的真正控制权和管理权由部落中的兄弟和其他男性掌握。汤加妇女极少参与与土地开发有关的决策，也极少从土地开发中获益。联合国国家工作队建议汤加修订现行的《土地法》，尤其是禁止妇女继承土地的条款。⁵⁸

43. 联合国国家工作队强调，立法会议中妇女的比例极低，现在只有一名妇女代表。工作队建议汤加采取具体措施提高妇女在决策层面，包括在立法会议内的比例。汤加尤其应该通过临时特别措施，加速通过关于提高妇女在立法机构和其他决策机构中比例的必要法律。联合国国家工作队提到了一个妇女联合团体推动起草相关领域法案的倡议。⁵⁹

44. 联合国国家工作队建议汤加引入更有针对性的方案，并考虑农村妇女或残疾妇女等边缘和弱势群体中妇女的具体需要。⁶⁰

45. 在此背景下，联合国国家工作队回顾了其在第二轮普遍定期审议中的建议，即汤加在其战略发展框架中将性别平等的倡议作为优先事项，并加大力度，提高妇女在所有正规决策层面的参与度。⁶¹

2. 儿童⁶²

46. 联合国国家工作队强调，童婚仍是汤加的一个关键问题。虽然汤加是《儿童权利公约》的缔约国，但汤加的婚姻法允许儿童最早于 15 岁经父母同意后结婚。女童经常被父母强迫结婚，在某些情况下存在少女怀孕问题。在其他情况下，女童被迫结婚的原因只是有人看到她们和男童在一起。有时，女童甚至被迫嫁给其强奸者。这种情况导致很多儿童，尤其是女童，可能出现早孕，进而影响她们和孩子的健康，有时甚至导致死亡。⁶³

47. 联合国国家工作队补充道，这种情况还导致家庭暴力的风险增加，包括婚内强奸和感情虐待，以及儿童辍学，剥夺其受教育的权力。⁶⁴

48. 联合国国家工作队指出，2017 年 3 月，司法部与当地一个妇女儿童权利团体合作，发起了一项名为“让女孩做女孩”的宣传活动，目的是结束童婚，号召废除《宪法》中关于婚姻法的章节。⁶⁵

49. 联合国国家工作队建议汤加将修订婚姻法作为优先事项，包括将适婚年龄提高到 18 岁，并宣布低于最低法定年龄的婚姻自始无效，意味着在任何前提下，不论是习俗、宗教或传统做法，这类婚姻都没有法律依据；对参与实行或教唆实行童婚的所有各方扩大现有惩罚和罚款的范围，使其与罪行的严重性相称；承认童婚是童工的一种，根据有关儿童的法律明确将家政范围内的童工定为刑事罪，并继续与民间社会、有关政府部委和宗教领袖合作，开展如“让女孩做女孩”的公共宣传活动。⁶⁶

3. 残疾人

50. 据联合国国家工作队报告，2015 年，政府设立了社会保护与残疾司，隶属于内务部，旨在制定社会保护政策和计划以支持包括残疾人在内的弱势群体，并到 2025 年改善其生活质量。但是，这些机制性安排仍需得到认同残疾人权利的强有力的立法和政策框架的支持。联合国国家工作队建议汤加加强法律和政策框架，改善残疾人所享受的保健、教育、就业、公共场所、交通和信息服务。⁶⁷

51. 联合国国家工作队认同联合国人口基金会于 2013 年对包括汤加在内的三个国家进行的一项研究发现，即残疾妇女面临许多挑战。⁶⁸ 例如，她们尤其容易受到困难和贫困的影响，并通常在文化、社会和经济上受到排斥。尽管有一些有利的法律、政策和做法，但残疾妇女受教育程度较低、失业率较高、更容易受虐待、更加贫困、更受孤立、健康状况更差，且其社会地位较残疾男子和其他地方同等条件的妇女更差。此外，残疾妇女成为身体和性虐待受害者的可能性是健康妇女的两至三倍。她们获得的生殖健康保健为最低水平，因此更为脆弱。⁶⁹

注

¹ Tables containing information on the scope of international obligations and cooperation with international human rights mechanisms and bodies for Tonga are available at www.ohchr.org/EN/Countries/AsiaRegion/Pages/TOIndex.aspx.

² For the relevant recommendations, see A/HRC/23/4, paras. 79.1-79.21, 79.27-79.30, 81.16-18 and 82.1-82.3.

³ United Nations country team submission for the universal periodic review of Tonga, pp. 3, 10 and 13.

⁴ *Ibid.*, p. 3.

- 5 UNESCO submission for the universal periodic review of Tonga, p. 5-6.
- 6 United Nations country team submission, p. 3.
- 7 Ibid., p. 4.
- 8 Ibid., p. 5.
- 9 For the relevant recommendations, see A/HRC/23/4, paras. 79.23-79.24, 79.26, 79.49, 80.1 and 81.1-81.3.
- 10 United Nations country team submission, p. 4.
- 11 Ibid.
- 12 Ibid., p. 5.
- 13 For the relevant recommendations, see A/HRC/23/4, paras. 81.5-81.10.
- 14 United Nations country team submission, p. 5.
- 15 Ibid., p. 13-14.
- 16 Ibid., p. 15.
- 17 Ibid.
- 18 Ibid., p. 16.
- 19 Ibid.
- 20 For the relevant recommendation, see A/HRC/23/4, para. 79.31.
- 21 United Nations country team submission, p. 17.
- 22 Ibid., p. 17.
- 23 Ibid.
- 24 Ibid., p. 18.
- 25 For the relevant recommendations, see A/HRC/23/4, paras. 79.37-79.38, 79.40, 79.42, 79.44-79.45, 80.3, 81.15 and 81.19-81.27.
- 26 United Nations country team submission, p. 12.
- 27 Ibid., p. 5-6.
- 28 Ibid., p. 9-10.
- 29 Ibid., p. 10.
- 30 Ibid.
- 31 For the relevant recommendations, see A/HRC/23/4, paras. 79.22 and 79.46.
- 32 UNESCO submission, p. 3.
- 33 Ibid., p. 6.
- 34 Ibid., p. 9.
- 35 Ibid.
- 36 UNESCO submission, p. 6.
- 37 United Nations country team submission, p. 11.
- 38 Ibid.
- 39 UNESCO submission, p. 7.
- 40 Ibid.
- 41 United Nations country team submission, pp. 6 and 11-12.
- 42 Ibid. p. 8.
- 43 For the relevant recommendations, see A/HRC/23/4, paras. 79.25 and 79.47.
- 44 United Nations country team submission, p. 11.
- 45 Ibid., p. 12.
- 46 For the relevant recommendation, see A/HRC/23/4, para. 79.48.
- 47 United Nations country team submission, p. 12.
- 48 Ibid., p. 13.
- 49 Ibid.
- 50 For the relevant recommendations, see A/HRC/23/4, paras. 79.50-79.52.
- 51 United Nations country team submission, p. 13.
- 52 UNESCO submission, p. 5.
- 53 United Nations country team submission, p. 13.
- 54 UNESCO submission, pp. 4-5.
- 55 Ibid., p. 6.
- 56 Ibid., p. 2.
- 57 For the relevant recommendations, see A/HRC/23/4, paras. 79.32-79.36, 79.39, 79.41, 79.43, 80.2, 81.4, 81.11-81.14 and 82.4.
- 58 United Nations country team submission, pp. 7-8.

⁵⁹ Ibid., p. 7.

⁶⁰ Ibid., p. 8.

⁶¹ Ibid.

⁶² For the relevant recommendation, see A/HRC/23/4, para. 81.28.

⁶³ United Nations country team submission, p. 6.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid., p. 8.

⁶⁷ Ibid., p. 14.

⁶⁸ United Nations Population Fund, *A Deeper Silence: the Unheard Experiences of Women with Disabilities — Sexual and Reproductive Health and Violence against Women in Kiribati, Solomon Islands and Tonga* (2013).

⁶⁹ Ibid., p. 10.
