



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
14 March 2014
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于哈萨克斯坦第六和第七次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2014 年 2 月 12 日和 13 日举行的第 2279 次和第 2280 次会议(见 CERD/C/SR.2279 和 2280)上审议了哈萨克斯坦以一个文件提交的第六和第七次定期报告(CERD/C/KAZ/6-7)。在 2014 年 2 月 20 日举行的第 2291 次会议(见 CERD/C/SR.2291)上, 它通过了以下结论性意见。

一. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交第六和第七次定期报告, 报告的起草符合委员会的报告指南, 处理了以前的结论性意见。委员会还欢迎缔约国定期提交定期报告。
3. 委员会表示赞赏缔约国高级代表团对委员会的问题和评论所作的口头介绍和答复, 以及因此而为开展持续的建设性对话提供的机会。

二. 积极方面

4. 委员会欢迎缔约国为消除种族歧视而采取的以下立法和体制步骤:
 - (a) 2011 年《刑法》修正案(第 141 条, 第 1 款), 以加重对侵犯公民平等权利和使用酷刑的刑事制裁;
 - (b) 2011 年通过《人口迁徙法》, 以便向移徙者提供社会支助, 并减少非法移徙的情况;
 - (c) 颁布 2009 年《国家难民法》和 2010 年 3 月 9 日《第 183 号决定》, 主要处理准许、颁发、撤销和废除难民地位的规则;

* 委员会第八十四届会议(2014 年 2 月 3 日至 21 日)通过。



(d) 实行帮助维护少数民族语言的政策，包括通过建立用族裔上少数群体的语言教学的学校，向保护族裔文化和传统的族裔文化协会提供资金，以及通过少数群体语言媒体；

(e) 执行 2009-2011 年期间哈萨克斯族裔的人(Oralman)的重新定居方案；

(f) 2010 年和 2011 年最高法院为法官举办人权标准和国际人权义务方面的研讨会和培训访问团；

(g) 通过 2011-2014 年期间执行哈萨克斯坦国家团结学说的行动计划以及 2009-2012 年期间《国家人权行动计划》。

5. 委员会欢迎缔约国批准或加入以下国际文书：

(a) 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，2009 年 2 月 27 日；

(b) 《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》，2009 年 6 月 30 日；

(c) 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚公约任择议定书》，2008 年 10 月 22 日；

(d) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》，2008 年 7 月 31 日。

三. 关注的问题和建议

反歧视立法及其执行

6. 委员会欢迎缔约国通过了禁止种族歧视的立法规定，特别是载于《宪法》、《劳工法》、《行政犯罪法》、《民事诉讼程序法》和《刑事诉讼程序法》中的法律规定，但委员会重申它的关注，即：缔约国还没有通过在所有领域防止和打击歧视的综合性立法，包括涵盖基于种族和族裔出身的直接和间接歧视的一项定义，因为这可能会导致种族歧视受害者获得公正方面的障碍(第一条第一款、第二条第一款(卯)项和第六条)。

忆及它以前的建议(CERD/C/KAZ/CO/4-5, 第 10 段)，委员会鼓励缔约国继续努力，按照《公约》第一条第一款的规定通过一项全面的反歧视法，包括直接和间接歧视的一项定义，以确保种族歧视受害者能够获得司法公正和适当的补救。委员会请缔约国向公众，特别是向少数民族传播关于什么是歧视方面的信息以及遭到种族歧视的人可以有哪些法律补救方面的信息。

有关的统计数据

7. 委员会欢迎缔约国努力汇编各种统计数据，包括关于居住在国内的各族裔群体的人数和规模；但是，它表示关注，提供的信息有限，在各族裔群体社会经济状况，包括教育、就业、卫生和住房等方面缺乏年度统计。委员会还表示关注，

在监狱人口的族裔组成方面以及在族裔少数群体在公务部门的代表情况方面缺乏数据(第二条)。

委员会提请注意《公约》下提交报告的修订指南(CERD/C/2007/1, 第 10-12 段), 并忆及它关于报告不同种族、或土著民族情况的第 24(1999)号一般性建议, 它建议缔约国收集和公布各族裔群体社会经济情况方面的可靠统计数据, 并以有大量少数群体居住的地区作为分类, 以便为制定哈萨克斯坦加强平等享有《公约》下的权利的政策而提供充分的实证基础。委员会还建议缔约国收集监狱人口的族裔组成方面以及少数群体在公务部门的代表情况方面的数据。委员会请缔约国在下次定期报告中向它提供这种资料。

特别措施

8. 委员会注意到缔约国采取了步骤, 促进族裔上的少数在议会下院的代表情况以及公立学校族裔少数语言的教育, 但它仍然关注, 缔约国似乎将特别措施认为是为了实行对不同少数群体的“人为不平等”或者不平等或另类的权利(第一条第四款和第二条第二款)。

委员会忆及关于特别措施的意义和范围的第 32(2009)号一般性建议, 建议缔约国修正其立法, 规定可以采取特别措施, 以根据《公约》第一条第四款和第二条第二款增进平等机会以及加强禁止不平等和歧视的战略。

少数民族在政治生活和公务部门的代表情况

9. 委员会表示关注, 考虑到 2012 年的选举数据和上次的普查, 少数群体, 特别是非哈萨克族裔群体在市、区、州和国家各级政治生活和决策中的代表不足。委员会注意到 2007 年的选举改革以及少数群体在哈萨克斯坦人民大会(人民大会)中的代表情况, 因此表示关注, 特别是在议会两院、下议院和上议院中, 少数群体的参与一直有限。委员会还表示关注, 族裔上的少数由人民大会选入下议院的 9 名代表来代表, 这与族裔上的少数群体的规模不完全相称。委员会还表示关注关于非哈萨克族裔群体在公务部门的代表严重不足的报告(第一条第四款、第二条第二款、第五条(寅)款和(辰)款(1)项)。

委员会忆及它以前的建议(CERD/C/KAZ/CO/4-5, 第 11 和第 12 段), 建议缔约国:

(a) 确保少数群体在各级政治生活和决策机构中公平和充分的代表, 特别是要采取特别措施;

(b) 特别是要建立人民大会的成员和人民大会为下议院提名的代表的选举机制, 以便少数社群能够有公平的代表并在涉及到他们权利的问题上与他们进行正当的协商;

(c) 采取有效措施，促进和增加非哈萨克族裔群体在公务部门中的代表，包括审查公共部门的职位要求，将掌握哈萨克语言的要求限制在哈萨克语必不可少的岗位上；

(d) 在下次报告中就少数群体在政治机构、决策职位和公务部门中的代表情况提供按族裔群体分类的数据。

人权专员

10. 委员会注意到人权专员的职能以及辅助人权专员履行其授权的国家人权中心。委员会表示关注，(a) 人权专员缺乏预算和人力资源；(b) 人权专员的授权不包括审议对各国家当局的申诉；(c) 关于人权专员禁止种族歧视方面的工作，最近没有公开报告(第二条第二款)。

委员会忆及它关于建立促进执行《公约》的国家机构的第 17(1993)号一般性建议，因此建议缔约国：

(a) 实行立法改革，加强人权专员的授权，以有效地增进人权，禁止各种形式的种族歧视；

(b) 根据大会 1993 年 12 月 20 日第 48/134 号决议附件所载关于增进和保护人权的国家机构地位的原则(巴黎原则)，向人权专员提供充分的财政和人力资源；

(c) 采取步骤，确保人权专员享有公众的信任和充分的独立；

(d) 定期公布人权专员在禁止种族歧视方面的工作的报告。

仇恨语言

11. 委员会注意到在若干案件中实施禁止民族、族裔或种族敌视的立法方面的资料，但它表示关注，为打击仇恨语言事件，包括在媒体和网上的仇恨语言事件，特别是针对非公民的仇恨语言事件所采取的措施方面没有资料(第二条第一款(子)项和(卯)项、第四条(子)项、(丑)项和(寅)项、第七条)。

委员会回顾其关于对非公民歧视的第 30(2004)号建议和关于打击种族仇恨言论的第 35(2013)号一般性建议，它建议缔约国有效调查，并酌情起诉和惩罚仇恨言论行为，并采取适当措施打击媒体和互联网上的仇恨言论，不管肇事者的地位如何。委员会还建议缔约国采取进一步措施，促进容忍、文化间对话和尊重多样性，同时着重于记者和政府官员在这方面的作用。

禁止暴力煽动和极端主义组织的立法

12. 委员会关注地注意到，缔约国的《刑法》(第 164 条和第 337 条第 2 款)也许不能充分满足《公约》第四条(子)项和(丑)项的要求。

委员会提请注意其关于《公约》第四条的第 15(1993)号一般性建议和关于打击种族主义仇恨言论的第 35(2013)号一般性建议，建议缔约国审查及立法，以：

- (a) 禁止煽动因种族、肤色或族裔出身而对任何群体的暴力；
- (b) 将宣扬和煽动种族仇恨的所有形式的组织和所有宣传活动都宣布为非法并予以禁止；
- (c) 根据《公约》第四条(子)项和(丑)项禁止和惩罚参加这种组织或活动。

刑事立法和表态自由

13. 委员会表示关注，《刑法》第 164 条的规定，如关于煽动民族、族裔或种族敌视或不和的规定，或者侮辱民族荣誉和尊严或者公民的宗教感情等的规定，其范围太广，可能会造成不必要或过分的干预表达自由，包括少数社群成员的表达自由(第四条和第五条(卯)项(8))。

按照关于《公约》第四条的第 15(1993)号一般性建议和关于打击种族主义仇恨言论的第 35(2013)号一般性建议，委员会建议缔约国明确界定刑事罪，特别是《刑法》第 164 条中的刑事罪，以确保它们不导致不必要或过分的干预言论自由，包括少数群体成员的言论自由。

劳工立法

14. 委员会注意到 2007 年《劳工法》第七条第二款可适用于《公约》第一条第一款所列禁止的歧视原因，但它对没有禁止基于肤色的歧视表示关注(第一条第一款和第五条(辰)项(1))。

委员会建议缔约国考虑修正《劳工法》，以根据《公约》第一条第一款明确禁止基于肤色的歧视。

移徙工人

15. 委员会欢迎缔约国通过 2011 年《人口移徙法》，但委员会表示关注，工作许可证制度、招聘外国工人的配额以及按照哈萨克公民身份对一人所有制的业主实行限制的 2012 年 1 月 13 日第 45 号法令，都限制过度，可能导致歧视，违反《公约》以及《哈萨克斯坦劳工法》第七条第一款(第五条(辰)项(1))。

委员会建议缔约国：

- (a) 采取步骤，灵活适用工作许可证和配额制度，使外国工人的身份正常化，并防止对他们的任何歧视，同时确保他们在招聘中的公平竞争；
- (b) 考虑修正 2011 年《人口移徙法》和有关的法规，以确保成为一人所有制业主的要求不过分严格限制，不因《公约》第一条第一款所列以及缔约国立法禁止的原因而歧视。

16. 委员会表示关注，该国许多移徙工人的身份不正常，在获得公共服务方面受到限制，他们的子女常常被剥夺受教育的机会，除了急诊外也得不到医疗。委员会还表示关注，在移徙工人方面缺乏分类数据，他们常常处于暴力、勒索和人口贩运(第五条(辰)项(4)和(5))。

委员会建议缔约国：

(a) 采取特别措施，确保移徙工人及其家庭平等获得教育、保健和其他基本的公共服务，包括社会保险；

(b) 汇编关于所有类别移徙工人及其享有权利的情况的分类数据；

(c) 加强关于防止对移徙工人的暴力、勒索和贩运的措施，起诉和惩罚这种行为的肇事者；

(d) 考虑加入《国际劳工组织关于恶劣条件下的移民就业和促进移徙工人机会和待遇平等的第 143(1975)号公约》。

教育

17. 委员会赞赏地注意到对少数群体语言的教育和学习在不断提高，有关的学校、课本和合格的教职员工的数量也在增加，但委员会表示关注，族裔上的少数学生在各级教育中获得以族裔上的少数语言教学并学习这种语言的人数，与少数群体在整个人口中的比例(约占 35%)相比仍然较低。委员会特别关注的是，高等教育机构中少数群体学生的比例只占 7.8%(第五条(辰)项(5)和第七条)。

委员会建议缔约国：

(a) 采取更多的措施增加族裔上少数群体的儿童获得以自己的母语教学并学习自己的母语的机会，包括通过建立学校，提供少数群体语言的课本和充足的专业人员；

(b) 采取特别措施改善所有族裔群体的学生不受歧视地获得高等教育的情况。

难民和寻求庇护者

18. 委员会注意到 2009 年 12 月通过了《难民法》，实施不驱回原则，并提高难民确定程序的透明度和无障碍性，但委员会表示关注，在移民警察局与边防事务局之间移交难民方面缺乏实际的机制，这可能会造成对寻求庇护者的长期拘留而未能进入缔约国的领土，也可能增加他们被驱回的风险(第二条和第五条)。

委员会建议缔约国根据国际规范和标准，特别是不驱回原则，确保实施标准化的庇护程序，并在移民警察局和各边境站，包括国际机场和过境区的边防事务局制定一个移交程序。

无国籍者

19. 委员会表示关注，由于缺乏文件和关于无国籍者情况的资料，因此在无国籍者和可能成为无国籍者的人的数量方面没有数据(第二条和第五条)。

委员会建议缔约国：

(a) 采取措施解决无国籍状态；

(b) 在下次定期报告中提供关于获得哈萨克公民身份的数据、没有正式身份证件的人的数量以及无国籍者和可能会成为无国籍者的人的确切人数，包括他们的族裔出身；

(c) 采取措施确保缔约国关于获得哈萨克国籍的法律不导致无国籍者人数的增加；

(d) 考虑作为优先事项加入 1961 年《减少无国籍状态公约》。

罗姆族

20. 委员会注意到缔约国就居住在哈萨克斯坦的 4,065 名罗姆人的情况所提供的资料，包括关于罗姆人在种族歧视方面没有申诉的报告，但委员会表示关注，在罗姆人享有《公约》下的权利方面，特别是在他们获得就业、教育、保健、住房和服务等方面缺乏详细的资料(第二条第一款(寅)项和第二款、第三条、第五条(辰)项(1)、(3)、(4)和(5))。

根据关于对罗姆人歧视的第 27(2000)号一般性建议，委员会建议缔约国采取特别措施，减轻据报告罗姆族岌岌可危的社会经济情况，确保他们不受到偏见或成见地享有经济、社会和文化权利，向遭受歧视的罗姆人提供有效的补救。委员会还建议缔约国就罗姆人享有经济、社会和文化权利的情况在下次定期报告中提交更新的材料。

获得补救和直接适用《公约》

21. 委员会关注地注意到，在种族歧视行为方面，行政、民事和刑事程序的申诉数量很少，法院没有作出任何裁决，这表明对这种行为的受害者缺乏实际的补救。委员会注意到缔约国重申其国内法律秩序中直接实施《公约》，但也关注地注意到，在司法和行政机构适用《公约》的案件方面没有提供资料。此外，委员会关注地注意到，与收到的对种族歧视的申诉数量相比，人权专员裁定为歧视的案件数量较少，在歧视案中缺乏向受害者提出诉讼而提供的支持性措施(第一条第一款、第二条第一款(卯)项、第四条和第六条)。

委员会回顾其关于第六条的第 26(2000)号一般性建议以及关于行政管理中防止种族歧视和刑事司法系统的职能的第 31(2005)号一般性建议，建议缔约国：

(a) 通过主管的国内法院和负责处理种族歧视行为的其他国家机构，适当利用反歧视立法，以确保有效的补救，包括公正和适当的赔偿或满足；

(b) 在下次定期报告中就通过司法和行政决定来实施《公约》的情况向委员会提供数据；

(c) 对人权专员裁定为歧视的案件数量较少的原因作全面的分析，确保人权专员有效调查对种族歧视的所有申诉；

(d) 采取各种措施，加强法律援助制度，向个人和协会提供援助，以便利于在歧视案中的诉讼；

(e) 对政府官员，包括执法官员、司法机构成员和律师开展关于防止种族歧视的法律保护和保障方面的培训，同时也提请注意委员会关于对执法官员开展人权保护方面培训的第 13(1993)号一般性建议。

四. 其他建议

批准其他条约

22. 委员会牢记所有人权的不可分割性，因此鼓励缔约国考虑批准它尚未批准的国际人权条约，特别是其中的规定与可能遭受种族歧视的社群有直接关系的具体条约，例如：《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》以及联合国教育、科学和文化组织 1960 年《禁止教育中的歧视公约》。

对《德班宣言和行动纲领》的后续活动

23. 根据关于德班审查会议后续活动的第 33(2009)号一般性建议，委员会建议缔约国在它的国内法律秩序中执行《公约》时，落实禁止种族主义、种族歧视、仇外和有关不容忍问题的世界会议于 2001 年 9 月通过的《德班宣言和行动纲领》，同时考虑 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议成果文件。委员会请缔约国在下次定期报告中列入关于在国家一级为执行《德班宣言和行动纲领》而采取的行动计划和其他措施方面的资料。

与民间组织协商

24. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和落实本结论性意见方面与从事人权保护领域，特别是打击种族歧视领域工作的民间组织扩大对话。

对《公约》第八条第六款的修正

25. 委员会重申其载于以前的结论性意见的建议，即：缔约国批准 1992 年 1 月 15 日在第十四次《公约》缔约国会议上通过并经 1992 年 12 月 16 日大会第 47/111 号决议核准的修正案第八条第六款。在这方面，委员会引述大会第 61/148、第 63/243、第 65/200 和第 67/156 号决议，大会在这些决议中强烈促请各缔约国加快它们在《公约》关于委员会筹资问题的修正案方面的国家批准程序，并迅速以书面形式通知秘书长它们同意该修正案。

传播

26. 委员会建议缔约国在提交报告时也将报告向公众开放，供随时索取和查阅，并同样也以适当的官方语文和其他通用语文公布委员会对这些报告的意见。

落实结论性意见

27. 根据《公约》第九条第一款和议事规则修正版第 65 条，委员会请缔约国在本结论性意见通过后一年内提供资料，说明上文第 8、15 和 18 段所载建议的落实情况。

特别重要的段落

28. 委员会还想提请缔约国注意上文第 12、19 和 21 段所载的建议特别重要，并请缔约国在下次定期报告中提供详细资料，说明为落实这些建议而采取的具体措施。

编写下次定期报告

29. 委员会建议缔约国遵照委员会第七十一届会议通过的报告指南 (CERD/C/2007/1)，2017 年 9 月 25 日之前在单一的一份报告中提交第八至第十次定期报告，并处理本结论性意见中提出的所有要点。委员会还保证缔约国遵守条约专要报告 40 页篇幅的限制和共同核心文件 60 至 80 页的篇幅限制(见 HRI/GEN.2/Rev.6, 第一章第 19 段)。