



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
4 April 2012
Chinese
Original.: English

消除种族歧视委员会

第八十届会议

2012年2月13日至3月9日

审议缔约国按照《公约》第九条提交的报告

消除种族歧视委员会的结论性意见

意大利

1. 委员会在2012年3月5日举行的第2156和第2157次会议(CERD/C/SR.56和57)上审议了意大利合并成一份文件提交的第16至第18次定期报告(CERD/C/ITA/16-18)。委员会在2012年3月9日举行的第2164次会议(CERD/C/SR.64)上通过了下列结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国的报告并对其与委员会定期互动表示称赞。委员会赞赏与缔约国大型代表团的对话并对其口头为报告补充资料表示感谢。委员会欢迎与缔约国代表团积极的建设性的对话及其为回答委员会成员提出的问题所做的努力。

B. 积极方面

3. 委员会感兴趣地注意到即将对第482/1999号法律进行修订，从而得以承认罗姆人、辛提人和坎米南提人群体为少数民族。

4. 委员会还注意到加强了国家反种族歧视办公室(反种族歧视办)以及在审查期内该办公室开展的相关活动得到强化。

5. 委员会欢迎将种族歧视民事案件被告的举证责任颠倒过来的立法措施。

6. 委员会欢迎2008年6月5日批准了欧洲理事会的网络犯罪公约以及缔约国关于即将修改刑法以治理互联网上仇恨演说问题的声明。

7. 委员会欢迎设立了一个工作组，其任务是在 2012 年 9 月前拟定一个新的禁止一切形式种族歧视国家行动计划和在国家层面落实《德班宣言和行动纲领》。
8. 委员会欢迎 2012 年 2 月 24 日通过了将罗姆人、辛提人和坎米南提人社区纳入覆盖教育、就业、卫生和住房等主要部门的欧洲联盟框架的国家战略。
9. 委员会特别感兴趣地注意到缔约国提供的关于创建一个新的合作和融合部负责种族间关系等事务的消息。
10. 委员会对关于缔约国正在考虑撤回其关于《公约》第四条的声明的消息表示欢迎。

C. 关切问题和建议

11. 委员会注意到所提供的关于外国人和反种族歧视办活动的统计数据，但对报告中没有关于人口的种族构成的数据表示遗憾。委员会还极关切在 2008 年 5 月强行宣布紧急状态以后进行的人口普查和关于意大利流浪群体定居的“流浪群体紧急状态令”。委员会得知在这次人口普查期间收集了包括儿童在内的罗姆人和辛提人营地居民的指纹和照片，并对此表示关切。委员会注意到缔约国的声明，即，数据后来被销毁了。

委员会请缔约国汇编关于人口种族构成的分类数据。根据关于特定种族或族裔群体身份识别问题的第 8 号一般性建议(1990 年)，委员会谨回顾个人作为种族或族裔群体成员的身份识别的方式应建立在自愿和匿名以及相关个人自报家门的基础上。委员会还建议缔约国不要进行针对少数群体的紧急人口普查。

委员会强烈建议缔约国告知有关社区上一次紧急人口普查的数据已经销毁。

12. 委员会遗憾的是意大利宪法第 3 条的平等规定并不包括非公民，并且，委员会也不清楚在缔约国法律中的种族歧视违法行为是否包括被禁止行为的目的和结果(第一条)。

根据关于歧视非公民问题的第 30 号一般性建议(2004 年)，委员会敦促缔约国确保非公民在法律面前享有平等的保护和承认。委员会建议缔约国确保其立法和政策不以种族、肤色、出身、或民族或族裔血统为由在目的或结果上进行歧视。委员会提请缔约国注意确保禁止种族歧视的立法保证适用于非公民(无论其移民地位如何)十分重要。

13. 委员会感到关切的是，尽管缔约国做出承诺要成立一个全国人权机构，但迄今尚未成立。根据委员会收到的信息，相关法案目前在第二议院(众议院)，在没有同民间社会行为者适当协商的情况下已经定稿(第二条)。

委员会注意到缔约国承诺要尽快结束关于设立符合巴黎原则的独立的全国人权机构的漫长进程。委员会鼓励缔约国积极鼓励民间社会行为者参与这一进程并修改

第 4534 号法律草案以确保该机构完全符合巴黎原则。委员会鼓励缔约国向人权事务高级专员办事处(人权高专办)请求技术援助。

14. 委员会注意到对提高反种族主义办这一根据欧洲联盟指令设立的唯一的平等机构独立性的必要性所提出的关切(第四条)。

委员会注意到缔约国对提高反种族主义办在职能、行政和管理方面独立性的承诺，并建议缔约国采取必要措施保证反种族主义办的独立性，以便使其更有效地开展活动。

15. 委员会对自 2008 年以来在紧急状态令下的以罗姆人和辛提人为目标的逐出家园行动深表遗憾，并关切地注意到尽管内阁在 2011 年 11 月取消了紧急状态令，但仍未向他们提供补救办法。委员会对强迫逐出家园已使一些罗姆人和辛提人家庭沦为无家可归表示关切，并对使用保安人员和监控录像监控其中一些营地的进出情况表示遗憾。正如在以前的结论性意见中所表示的，委员会对罗姆人、辛提人和坎米南提人口无论是否是公民都生活在营地中与其他人口事实上的隔离状态，常常得不到最基本的设施的情况表示关切。委员会注意到代表团的关于打算实行有利于罗姆人和辛提人的新的住房政策的发言(第三条)。

委员会鼓励缔约国采取必要措施避免强迫驱逐并为这些社区提供适足的替代住房。委员会还鼓励缔约国不要将罗姆人安置在居民区以外的、没有医疗服务和教育等基本设施的营地中。牢记其关于歧视罗姆人问题的第 27 号一般性建议(2000 年)和第 30 号一般性建议(2004 年)，以及包容罗姆人、辛提人和坎米南提人社区的国家战略，委员会鼓励缔约国加大力度避免公民和非公民罗姆人和辛提人社区的居住隔离，并为他们制定社会住房方案。

鉴于内阁的裁定，委员会建议缔约国采取适当措施为罗姆人和辛提人社区成员在实施紧急状态令后受到的负面影响提供有效补救，包括为他们提供适当的住房，并确保隔离的营地并不是给他们提供的唯一住房选择。

16. 委员会注意到第 654/1975 号法律惩办种族歧视，以及第 205/1993 号法律(Mancino 法)规定带有种族主义动机的普通罪行为罪加一等的情况，并对在种族主义动机显然是唯一动机的情况下使用罪加一等的情况，而在多种动机交织在一起的时候则不使用表示关切。委员会还感到遗憾的是缺乏关于做出了何种决定以应用这一规定和惩处种族主义或族裔优越性宣传的资料。(第四条)。

委员会建议缔约国修改刑法第 61 条，以便规定带有种族主义动机的违法行为构成罪加一等的情况，其中包括多种动机交织在一起的情况。委员会还建议缔约国采取必要措施根据法律条款和《公约》第四条，起诉和惩罚种族优越性思想的歧视做法和煽动种族主义暴力或犯罪的行为。

17. 委员会极关切普遍存在的针对罗姆人、辛提人和坎米南提人和非公民的种族主义演讲、羞辱和陈腐观念。委员会对以下少数一些情况表示关切：有的政客因发表歧视性演说而受到起诉，但暂停执行使他们得以继续其政治活动和参加竞选。委员会指出，表达自由的基本权利并不保护种族优越性思想的传播或煽动种

族仇恨。委员会还感到关切的是在媒体和互联网、特别是在社交网上，种族歧视呈上升趋势。(第二条和第四条)。

委员会建议缔约国：

(a) 采取适当措施就第四条中提及的行为起诉包括政客在内的个人，并确保暂停执行的法律原则不能妨碍伸张正义。委员会谨希望强调表达自由的基本权利不得减损平等和不歧视原则，因为行使表达自由的基本权利就负有特殊的责任，其中包括不传播种族优越性思想或仇恨的义务。

(b) 加强负责监督媒体的当局的授权，以确保种族主义声明要受到起诉并且受害人要得到赔偿。委员会建议缔约国确保媒体不对非公民和少数民族进行羞辱和宣传陈腐观念，或将其作为负面的目标。委员会鼓励缔约国请媒体严格尊重《罗马宪章》，以避免种族主义、歧视性和偏向性的语言。委员会还鼓励缔约国考虑批准《网络犯罪问题欧洲公约关于将通过计算机系统犯下种族主义和仇外性质的行为定为犯罪的补充议定书》。

(c) 提高媒体专业人员对自身责任的认知，不传播偏见并避免以羞辱整个相关群体的方式报道涉及非公民、罗姆人和辛提人成员的事件，同时要牢记第 27 号一般性建议(2000 年)和第 30 号一般性建议(2004 年)。

18. 委员会深切关切发生了几个种族主义暴力的案子，一些移民、包括非洲血统的人和罗姆人和辛提人社区的成员被谋杀。委员会还关切对这些群体的成员所表现的种族主义暴力行为，包括对他们的财产进行破坏。(第二、四和六条)。

委员会牢记其关于刑事司法系统的执法和运行中防止种族歧视问题的第 31 号一般性建议(2005 年)，并建议缔约国确保非公民、罗姆人和辛提人的安全和尊严，不加任何歧视，采取措施预防针对他们的种族主义动机的暴力行为，确保警察、公诉人和法官迅速采取行动以确保包括政客在内的肇事者不享有法律上的或事实上的有罪不罚。委员会还建议缔约国系统地收集关于种族主义仇恨罪行的数据。

19. 委员会对罗姆人、辛提人和坎米南提人群体继续经受严重的歧视和被边缘化感到遗憾。委员会对紧急状态令等措施助长了对这些群体的陈腐观念、偏见和消极态度表示遗憾。委员会对将少数民族和非公民与犯罪、以及伊斯兰与恐怖主义联系起来陈腐观念的顽固存在表示遗憾。(第三条和第五条)。

根据全国包容罗姆人、辛提人和坎米南提人群体战略，委员会建议缔约国就这一战略的实施、监测和评价问题主动与这些群体及其代表组织进行协商。应特别关注其经济、社会和文化权利的享有问题，以及在意大利社会开展关于容忍、尊重多样性、社会融合和不歧视的提高认识活动。委员会牢记其第 27 号(2000 年)和第 30 号一般性建议(2004 年)，请缔约国将上述战略下行动的开展情况及其影响随时通报委员会。

委员会牢记种族主义歧视和宗教歧视的跨阶层性，建议缔约国加大力度预防和打击针对穆斯林的种族歧视并促进与穆斯林社区的对话。

20. 委员会对罗姆人和辛提人群体的儿童继续在获得教育方面遭受歧视表示关切。委员会对关于强迫驱逐和住房不足状况消极地影响了这些群体的儿童入学和上课的消息表示关切。委员会还关切罗姆和辛提儿童的高辍学率和只有少数人进入中等学校以及极少的人进入高等教育问题(第五条)。

委员会鼓励缔约国加紧努力确保罗姆和辛提儿童及其他弱势群体有效获得教育。委员会建议缔约国采取一切必要措施为将所有罗姆和辛提儿童纳入学校系统提供便利。就此，委员会鼓励缔约国避免实施可能会非直接歧视这些群体或影响其上学的政策。委员会建议缔约国确保每个班级非意大利籍儿童的人数限于 30% 的行政措施不会对最弱势群体的儿童的入学产生消极影响。

委员会鼓励缔约国从罗姆人和辛提人社区招聘教职人员，在学校中促进交叉文化教育，以及为学校教职人员提供培训和为罗姆人和辛提人家长开展提高认识活动。

21. 委员会感到遗憾的是没有关于移民妇女和罗姆人和辛提人群体妇女状况的资料。委员会感到关切的是在意大利这些群体在享有人权方面已经可悲的状况对于这些群体的妇女而言可能更糟糕(第五条)。

委员会牢记关于与性别相关的种族歧视问题的第 25 号一般性建议(2000 年)，建议缔约国提供关于罗姆和辛提妇女以及移民妇女所经历的困难的数据，并说明采取了何种措施以保证这些妇女平等地享有《公约》所规定的权利。

22. 委员会感到关切的是，尽管有以前的建议，随着特别是最近几年来自北非的移民的到来，协助、接待和身份识别中心的不稳定的状况更恶化了。委员会对以下消息感到关切：移民更有可能被逮捕并往往受到比意大利人更重的判决。这种情况还可能被将无证件进入并在意大利逗留的人定为犯罪的第 94/2009 号法律和允许将无记录移民拘留最长达 18 个月的第 129/2011 号法律更加加剧。委员会对关于保护难民或寻求庇护者的国际准则被违反感到关切，2012 年 2 月 23 日欧洲人权法院对缔约国将 24 名索马里人和埃利特利亚人集体驱逐的判决中就表明了这一点。(第二条和第五条)。

委员会建议缔约国：

(a) 采取必要措施确保难民和寻求庇护者中心的条件符合国际标准。委员会注意到缔约国声明正在采取初步的步骤执行欧洲人权法院的判决以及与北非国家的双边协议，以便避免今后发生类似的侵犯人权情况。委员会谨希望重申，根据国际人权法缔约国有义务尊重不驱回原则并确保移民不受集体驱逐。

(b) 力求消除其一些立法的歧视性效果，避免仅根据其领土上的个人的出身或身份进行逮捕和重判，并监测和惩罚执法官员的种族歧视行为。

(c) 除了任何紧急措施外，根据《1951 年关于难民地位的公约》及其《1967 年议定书》，为保护难民和寻求庇护者采取全面的长期战略。

23. 委员会注意到非公民在获得特别是由地方当局提供的社会服务方面所经历的困难。例如，根据第 133/2008 号法律，在无法提供至少十年的居住证明的情况下，他们不能得到缔约国提供的租金报销。委员会对在劳工市场顽固存在对非公民的歧视现象表示关切。委员会还对缺乏对移民的适当法律保护、特别是免受剥削或虐待性的工作条件表示关切。

根据其第 30 号一般性建议(2004 年)，委员会建议缔约国消除阻碍非公民享有经济、社会和文化权利的障碍，特别是他们的受教育权、适足住房权、就业权和健康权。委员会建议缔约国修改法律，允许无记录的移民索求以前的就业所带来的权利并无论其移民身份如何都可提出投诉。委员会还建议缔约国采取一切其它措施消除在工作要求和条件方面对非公民的歧视。

委员会建议缔约国审查其一些行政政策并就禁止种族歧视、包括无歧视地获得社会服务问题为地区和地方当局举办提高认识活动。

24. 委员会注意到一些在前南斯拉夫解体后来意大利的罗姆人在无公民身份的情况下在意大利已生活了多年，这种状况也影响了他们的子女。委员会注意到出身在意大利的父母是外国人的儿童尚未得到公民身份。(第五条)。

委员会建议缔约国采取措施为在意大利已生活多年的无国籍的罗姆人、辛提人和非公民获得公民身份提供方便，并充分重视和消除现有的障碍。牢记《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》，委员会还建议缔约国采取措施减少无国籍状态，尤其是罗姆儿童和辛提儿童以及出生在意大利的儿童无国籍状态。

25. 委员会注意到，尽管种族歧视或族裔歧视以及陈腐观念有许多表现，但对种族歧视的诉讼和定罪却始终数量很少。委员会注意到对第 654 号法律的修改正在考虑之中以便为种族歧视的受害者提供更多的有效补救措施，但委员会感到关切的是缔约国没有采取有效措施对受害者可利用的补救措施进行宣传，以及降低法院诉讼的费用。(第二条和第六条)。

委员会要求缔约国提供关于对种族主义和仇外行为投诉、起诉和定罪，以及为这类行为的受害人提供赔偿的统计数据。委员会建议反种族歧视办继续与非政府组织协作为种族主义受害者提供援助，并鼓励缔约国审查登记制度以便将非政府组织列入“名单”，从而使它们得以代表受害人启动法律行动。

委员会建议缔约国提高人民、包括最弱势的社会群体对法律和行政补救措施的了解，并为这类群体增加免费法律服务。委员会要求缔约国在下次定期报告中纳入关于为更好地向种族歧视的受害者提供补救所采取的措施的补充资料。

26. 委员会对以下情况表示关切：缺乏对执法官员关于缔约国在《公约》下所承担的国际义务的系统的专门培训，这也解释了为什么尽管仇恨犯罪和暴力数量很大而对种族歧视的起诉和定罪却很少的原因。(第二、六和七条)。

委员会谨希望提醒，根据《公约》第二条，缔约国必须确保所有中央和地方公共当局不从事种族歧视。委员会强烈建议执法官员接受强化训练以确保在履行公务时对所有人毫无歧视地尊重和坚持所有人权。委员会建议缔约国确保对种族歧视的指称进行彻底调查并使其服从独立检查。委员会还请缔约国鼓励警察机构和其他执法机构招聘属于少数民族群体的人。

27. 委员会感到关切的是，意大利高度分散的体制可能导致地区和省级关于种族或族裔血统原因而歧视的政策和决定的多样性。委员会还注意到，鉴于地区当局所采取的人权措施的零敲碎打性质有必要采用全面综合的人权行动计划。(第二条和第五条)。

委员会建议缔约国建立与地方当局协商和协调的机制，以避免出现政策和决定与《公约》第二条和第五条背道而驰的情况。委员会鼓励缔约国采用全面综合的人权行动计划。

28. 考虑到所有人权的不可分割性，委员会鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约，特别是其条款对种族歧视议题有直接影响的条约，例如，1990年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

29. 根据其关于德班审评会议后续行动的第33号一般性建议(2009年)，委员会欢迎缔约国于2006年通过了国家反对种族主义行动计划并且目前正在起草一项新的计划，以此落实世界反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象大会于2001年9月通过的《德班宣言和行动纲领》。委员会要求缔约国在下次定期报告中纳入关于该行动计划执行情况的具体资料。

30. 委员会建议缔约国结合下一次定期报告的准备工作，与在人权保护领域、特别是在反对种族歧视领域开展工作的民间社会组织进行协商并扩大对话。

31. 委员会建议缔约国批准《公约》缔约方第十四届会议于1992年1月15日通过的并由大会第47/111号决议核可的对《公约》第8条第6款的修订。在这方面，委员会援引大会第61/148、63/243和65/200号决议，其中大会强烈敦促各缔约方加快各自国内对于有关本委员会筹资问题的《公约》修订文本的批准程序，并迅速将其同意修订的意见以书面方式通知秘书长。

32. 委员会建议缔约国的报告在提交时应使公众可随时方便地得到，并且委员会对这些报告的意见应以同样的方式用官方语文和酌情用其他通用的语文发表。

33. 委员会注意到缔约国尚未提交核心文件，因此鼓励缔约国根据国际人权条约统一报告准则，尤其是2006年6月举行的第五届人权条约机构委员会间会议通过的共同核心文件统一报告准则提交核心文件。(HRI/GEN.2/Rev.6, 第一章)。

34. 根据《公约》第九条第一款和经修订的议事规则第65条，委员会请缔约国在本结论通过后的一年之内，提供资料说明就上文第13和15段所载建议所采取的后续行动。

35. 委员会还希望提请缔约国注意，第 12、18 和 25 段中的建议特别重要，并请缔约国在下一次定期报告中提供详细资料，说明为落实这些建议采取的具体措施。

36. 委员会建议缔约国于 2015 年 2 月 4 日之前，以一份合并文件提交第十九次和第二十次定期报告，同时考虑委员会第七十一届会议通过的具体报告准则 (CERD/C/2007/1)，并就本结论性意见中提到的所有问题做出说明。委员会还敦促缔约国遵守条约专门报告篇幅不超过 40 页，共同核心文件不超过 60 至 80 页的规定(见 HRI/GEN.2/Rev.6 文件所载提交报告的统一准则，第一章，第 19 段)。