



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
17 February 2017
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于意大利第十九至第二十次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2016 年 12 月 1 日和 2 日举行的第 2504 和 2505 次会议(见 CERD/C/SR.2504 和 2505)上审议了意大利在一份文件中提交的第十九次和第二十次合并定期报告(CERD/C/ITA/19-20)。委员会在 2016 年 12 月 8 日举行的第 2513 次会议上通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎意大利按时提交第十九次和第二十次合并定期报告和其中所载资料。委员会赞赏缔约国参照专题清单作出书面答复、缔约国代表团与委员会进行公开和建设性对话,以及缔约国向委员会提供补充书面资料。

B. 积极方面

3. 委员会赞扬缔约国努力在海上搜索移徙者和寻求庇护者、开展救援行动以及向这些人提供人道主义援助和国际保护。委员会知道缔约国面临的重大挑战,包括如代表团团长所说,尽管缔约国做出了努力,但 2016 年仍在海上搜寻到的 355 名死难者。

4. 委员会还欢迎缔约国采取以下立法和政策措施:

(a) 2014 年 4 月第 67/2014 号法律,按照委员会以往结论性意见(见 CERD/C/ITA/CO/16-18, 第 22 段)的建议,废除将非法进入缔约国或在缔约国逗留定为刑事犯罪的规定,而改为行政制裁;

(b) 2014 年 2 月 21 日第 18/2014 号法令,执行欧盟第 2011/95/EU 指令,规定第三国国民或无国籍人作为国际保护受益人的资格标准,以及接受辅助保护和符合辅助保护条件以及获得难民保护的难民或个人的统一身份;

* 委员会第九十一届会议(2016 年 11 月 21 日至 12 月 9 日)通过。



(c) 2015 年 8 月 7 日打击种族主义、仇外心理和相关不容忍行为的国家行动计划。

5. 委员会还欢迎缔约国批准或加入若干国际文书，包括：

(a) 《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》，2013 年 4 月 3 日；

(b) 《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》，2015 年 2 月 20 日；

(c) 《减少无国籍状态公约》，2015 年 12 月 1 日；

(d) 《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》，2016 年 2 月 4 日。

C. 关注事项和建议

反歧视立法

6. 委员会注意到缔约国《宪法》第 3 条载有人人平等的条款，缔约国代表团保证《公约》第一条规定已全部纳入国内法。然而，委员会仍然关切代表团没有明确说明根据《公约》第一条制定的禁止种族歧视，特别是禁止基于肤色和民族或人种的歧视的具体法规和条款，不论歧视是否属于“其目的或效果”的后果(第一条)。

7. 委员会建议缔约国采取必要措施，根据《公约》第一条确保国内反歧视立法禁止一切形式的歧视，包括基于肤色和民族或人种的歧视，以及有意或不利效果造成的歧视。委员会回顾，正如委员会关于歧视非公民问题的第 30 号一般性意见(2004 年)所强调的，反对种族歧视的立法保障应适用于非公民，而不论其移民身份。委员会请缔约国在其下次定期报告中进一步澄清按照《公约》第一条禁止一切形式种族歧视的立法框架和法律条款的确切措辞。

分类统计数据

8. 委员会注意到缔约国近期为提高收集种族动机犯罪行为数据的能力而做出的努力，但也重申之前就缔约国缺乏种族和族裔构成的详细数据所表达的关切。这类数据是随后按社会群体分列更为详细的社会经济指标的基本起点，将揭示受第一条保护的个体享有《公约》规定权利的差异程度。委员会强调，这种分类统计数据对确定实证基础至关重要，可以发现特定群体面临的基于种族、肤色、血统或民族或族裔的歧视，从而采取包括特别措施在内的适当措施来纠正不平等状况以及评估所采取措施的影响等(第一条、第二条和第五条)。

9. 委员会建议缔约国建立一种机制，不仅收集出于种族主义动机所犯刑事罪行的分类数据，还收集刑法之外以及补充刑法的缔约国法律，即不分种族、肤色、世系或民族或族裔血统而保障平等享受权利的其他民法和行政法律中关于违反《公约》第一条问题规定的分类数据。委员会还重申其以往关于参照委员会经订正的报告准则收集人口族群构成的分类统计数据的建议(见 CERD/C/2007/1, 第 10 段和第 12 段)以及关于解释和适用《公约》第一条第 1 款和第 4 款的第 8 号一般性建议(1990 年)。

国家人权机构

10. 委员会感到遗憾的是，尽管委员会在 2012 年结论性意见中提出过建议，缔约国也表示将致力于这样做，但缔约国在建立国家人权机构方面没有取得进展(第二条)。

11. 委员会回顾关于建立国家机构推动落实《公约》问题的第 17 号一般性建议(1993 年)，建议缔约国不再拖延，并在民间社会行动方的有效参与下，按照《促进和保护人权的国家机构地位的原则》(《巴黎原则》)，建立国家人权机构。

反对种族歧视国家办公室

12. 委员会注意到缔约国反对种族歧视国家办公室在促进平等和消除种族歧视方面继续开展重要工作，但委员会仍然感到关切的是该委员会缺乏独立性(第二条)。

13. 委员会建议缔约国确保反对种族歧视国家办公室在法律上和事实上的独立，而且有足够的人力和财力，有效执行其任务规定。委员会还强调，任何将该办公室合并成具有更广泛职权的独立机构的计划都应保障其打击种族歧视任务的独立性和有效性。

种族主义仇恨言论

14. 委员会注意到，虽然已经开始对散布种族优越或仇恨思想的某些地方政客提起司法诉讼，但也关切宪法条款规定了对议员在履职中发表意见提供豁免，这些条款会导致不能对他们追究责任。委员会尤其表示关切的是，在政治辩论中，直接针对移徙者、穆斯林、非洲人后裔和罗姆人、辛提人和坎米尼亚人族群的种族主义语言、污名和负面成见普遍存在，媒体也犯同样的错误。委员会还表示关切的是：(a) 互联网上传播有关种族主义仇恨言论，包括在面书上宣扬和煽动仇视非公民情绪的团伙数量不断增加；(b) 缺乏起诉相关责任人和向受害者提供补偿的数据(第二条和第四条)。

15. 根据委员会关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)，委员会建议缔约国：

(a) 确保所有个人，包括各级政客，都会因传播基于种族优越或仇恨思想和其他违反《公约》第四条的行为受到追究和惩处，包括按照关于执行《公约》第四条的第 7 号一般性建议(1985 年)取消对种族主义仇恨言论的议会豁免权；

(b) 确保向种族主义仇恨言论受害者提供有效补救；

(c) 建立协调一致的数据收集机制，系统地记录种族主义仇恨言论事件、实施相关立法、惩处肇事者，并向受害者提供补救；

(d) 在最高政治级别上毫不含糊地谴责传播仇恨言论和仇恨思想行为，并参与促进宽容和尊重的文化；

(e) 确保在互联网上禁止种族主义仇恨言论，批准《网络犯罪公约关于宣告利用计算机系统犯下的种族主义或仇外行为为犯罪行为的附加议定书》；

(f) 鼓励公共和私营媒体采用和遵守职业道德准则和新闻守则，其中纳入尊重《公约》原则和其他基本人权标准，包括避免定型观念和以可能助长不容忍的方式不必要地提及种族、宗教和其他群体的特征；

(g) 根据《公约》第四条(c)项确保在国家 and 地方一级禁止公共机关或机构倡导或煽动种族歧视；

(h) 根据《公约》第二条第 1 款(e)项的规定，利用公职平台鼓励消除种族之间障碍的办法，阻止往往加剧种族分裂的政策。

种族仇恨罪

16. 委员会注意到缔约国为打击种族仇恨犯罪而采取措施，包括 2010 年在内政部设立防止歧视行为的安全监察站，鼓励人们检举和协助记录仇恨犯罪事件。但是，委员会仍然关切的是：(a) 最近有报告显示，基于种族动机的暴力和犯罪仍有发生，同时对这种行为缺乏有效的应对；(b) 第 205/1993 号法律(曼奇诺(Mancino)法)中关于加重情节的条款规定，只有当种族主义是犯罪的唯一动机时才将“种族主义动机”视为加重情节，而当有多种动机时，则不将其当作加重情节，这样做似乎削弱了法律；(c) 缺乏种族仇恨犯罪事件的系统、连续的数据收集，包括按照《曼奇诺法》作出的决定、对犯罪者实施的惩罚以及向受害者提供的赔偿等数据信息(第二条、第四条和第六条)。

17. 考虑到关于在刑事司法制度的司法和运作中预防种族歧视的第 31 号一般性建议(2005 年)，委员会建议缔约国：

(a) 调查所有种族主义仇恨言论和犯罪行为的举报、起诉肇事者、给予与其罪行严重程度相称的处罚，并向受害者提供有效补救；

(b) 系统地收集仇恨事件和犯罪行为的分类数据，特别是根据司法采取的行动，包括起诉和已查明责任人时不予起诉的理由的数据；

(c) 与受影响的群体进行磋商，采取具体措施，通过确保举报机制透明和便利使用来促进对种族主义仇恨犯罪的举报，加强受害者对警察和司法系统的信任；

(d) 加强关于加重情节的法律，以便在种族仇恨是其中一个和/或几个混合动机时将其适用于普通罪行。

混合移徙流动：移徙者、寻求庇护者和难民

18. 委员会注意到缔约国努力保护抵达其海岸躲避武装冲突或迫害的人的特定权利，确保尊重在同样的移徙潮中作为难民和寻求庇护者抵达的移徙者的权利，还应通过加强国际合作，特别是与欧洲联盟和原籍国、过境国和接收国的合作，来加强这些努力。

19. 委员会欢迎缔约国 2014 年 4 月通过《第 67/2014 号法》，该项法律废除了将非正常进入缔约国或在缔约国逗留定为刑事罪的规定，但委员会仍关切非正规移徙者被驱逐后重新进入该国仍将面临刑事制裁。委员会还表示关切的是，缔约国根据欧洲委员会在 2015 年 5 月的建议采取“热点”办法，制定这一办法的目的是提供地点，以便迅速鉴别非正规抵达的移徙者和寻求庇护者，将他们转移以

处理其庇护申请，重新安置在另一欧洲联盟成员国或送回原籍国。委员会对“热点办法”的若干关切包括：

(a) 设立“热点”和事实上拘留移徙者和寻求庇护者超过法律允许的 48 小时期限缺乏法律依据；

(b) 接待中心数量不足，里面条件不符合标准；

(c) 没有充分保护无人陪伴和与家人分离的未成年人，对他们的监护制度缺少足够的个性化，让一些城镇承担过多的责任；

(d) 使用暴力来强迫个人提供指纹；

(e) 鉴别和协助处境脆弱人员的工作缺乏明确指南、程序和责任划分，这些人(包括酷刑、贩运及性暴力和性别暴力受害者)需要得到特别关注和保护；

(f) 缺乏有效的防止驱回的保障，包括在“热点办法”中过多依赖国籍，这会增加违反禁止集体驱逐和不驱回原则的可能性(第一、第二、第五和第六条)。

20. 委员会建议缔约国：

(a) 考虑在法律上列入反对移民拘留的推定，确保移民拘留仅作为最后手段使用，在逐案判定情况之后，只在绝对必要、相称、合法和非任意的情况下，并在最短时间内采用这种做法；

(b) 不再将非正常再入境或逗留的情况定为刑事罪；

(c) 确保所有关押移徙者和寻求庇护者的设施在法律上有依据，确保关押期限不超过法律允许的 48 小时；

(d) 确保有足够并具备良好条件的接待中心，“热点”的管理层和工作人员能够了解移徙者和寻求庇护者的人权关切和需求；

(e) 制定尊重性别、具有文化敏感性的和年龄敏感性的筛查和评估程序，确保迅速和适当地识别需要国际保护或弱势的人员；

(f) 确保移徙者和寻求庇护者的人身安全得到保障，他们获得律师和独立监察员的协助，执法人员在采集指纹时遵循最低限度使用武力的原则；

(g) 严格遵守不驱回原则，并修正驱逐程序，确保逐一评估之前不得驱逐任何人，被遣返者回国后不会面临严重侵犯人权的危险；

(h) 充分执行移民人权问题特别报告员访问缔约国报告所载各项建议(A/HRC/29/36/Add.2)。

罗姆人、辛提人和坎米南提人族群

21. 委员会注意到缔约国采取了措施，包括通过罗姆人、辛提人和坎米南提人融合问题国家战略(2012-2020 年)，但重申深为关切这些群体持续遭受长期和根深蒂固的歧视。委员会尤其关切：

(a) 在缔约国全境继续实行强迫驱逐罗姆人、辛提人和坎米南提人的做法，对仍在学校就学的儿童产生特别不利影响；

(b) 罗姆人、辛提人和坎米南提人仍然住在隔离营或住房条件低于标准的居住区，其中许多住房不适合人类居住；他们还住在偏远地区，远离医疗保健和学校等基本服务中心；

(c) 市政当局建造新的只有罗姆人居住的隔离营；

(d) 地方当局采用的评估社会住房和其他形式的住房福利标准歧视罗姆人、辛提人和坎米南提人；

(e) 因为执行 2008 年 5 月至 2011 年 11 月实施的游牧民紧急法令而侵犯罗姆人、辛提人和坎米南提人权利时，没有向他们提供任何法律补救；

(f) 缔约国没有提供关于罗姆人、辛提人和坎米南提人中无国籍者人数，也没有提供采取实际措施纠正这种情况的资料(第一、第二、第三、第五和第六条)。

22. 委员会回顾关于歧视罗姆人问题的第 27 号一般性建议(2000 年)，建议缔约国：

(a) 停止对罗姆人、辛提人和坎米南提人的进一步驱逐计划或建立新的隔离营或隔离住宅区，将他们与更广泛的社会分开的计划；

(b) 停止使用隔离营，并确保优先考虑向罗姆人，辛提人和坎米南提人提供适当并符合其文化的住房条件；

(c) 审查和修正国家、地区和市政住房法律、政策和做法，确保有关规定不歧视罗姆人、辛提人和坎米南提人享有其权利，特别是获得社会住房和其他形式的住房福利的权利；

(d) 优先努力确保罗姆人、辛提人和坎米南提人儿童能够在学校获得文化和语言上适当的优质教育，这些学校的地点应该方便就学，儿童不受任何形式的隔离或遭遇工作人员和学生的不利待遇；

(e) 确保罗姆人、辛提人和坎米南提人融入问题国家战略(2012-2020 年)最后能够具体和切实改善罗姆人、辛提人和坎米南提人享有权利，包括消除无国籍状态，并确保(a) 罗姆人、辛提人和坎米南提人能够有效参与制定和执行该项战略；(b) 根据全面的数据，定期监测和评估该战略的影响；(c) 有足够的人力和财政资源用于有效执行这一战略；

(f) 为人权遭受侵犯的罗姆人、辛提人和坎米南提人提供有效的补救和赔偿，包括按照国务委员会 2011 年 11 月 16 日第 6050 号判决对执行游牧民紧急法令造成的伤害给予补救。

移徙工人的状况

23. 委员会注意到缔约国采取措施打击劳工剥削，包括通过 2016-2018 年打击人口贩运和严重剥削的国家行动计划以及众议院 2016 年 10 月 18 日批准关于打击未申报劳工和农业劳动剥削的新法律(称为“关于非法雇用法”)，并赞赏所提供的关于违反刑法典中关于减少奴役、贩运人口、购买或转让奴隶和非法中介以及劳动剥削的第 600 条至第 603 条之二的资料。但委员会关切的是，雇主不断剥削移徙者的劳动和财力，而不担心会受到制裁；移徙者得不到有效和适当的法律保

护免受虐待和剥削。委员会还重申它曾表示关切移徙者继续得不到某些社会服务，特别是地方当局提供的服务(第一、第五和第六条)。

24. 委员会建议缔约国：

(a) 确保切实有效实施众议院 2016 年 10 月 18 日批准的关于打击未申报劳工和农业劳动剥削(称为“关于非法雇用法”)的新法律；

(b) 采取进一步措施，加强劳动监察局执行打击劳动剥削和种族歧视法律的能力，并确保侵犯移徙者权利的雇主受到惩罚；

(c) 确保所有移徙者都能获得司法救助和有效补救办法，并确保他们可以提出关于侵犯其权利的申诉，而不担心被逮捕、拘留或驱逐；

(d) 按照国际人权标准，向所有移徙者提供获得基本服务的机会，而不论其移民身份；

(e) 在下次定期报告中进一步说明执行非法雇用法和其他相关法律的情况以及劳动监察局打击种族歧视和劳工剥削的工作，包括检查次量、制裁次数和性质以及在不同区域和部门采取的其他措施。

非洲人后裔

25. 委员会表示关切的是，各行各业的非洲人后裔，包括政治人物、足球运动员和学校儿童、公民或非公民，仍然面临多种形式的歧视，如暴力、仇恨言论、骚扰和污名化。委员会注意到缔约国代表团表示打算于 2017 年举办一次活动，提高公众对非洲人后裔在缔约国状况的意识，但仍关切缔约国没有采取具体和全面的措施，消除针对这些群体的一切形式歧视(第一、第二和第五条)。

26. 委员会回顾关于种族歧视非洲人后裔的第 34 号一般性建议(2011 年)，建议缔约国：

(a) 调查所有针对非洲人后裔无论是公民和非公民的种族歧视行为，起诉或追究侵权行为者的法律责任，向受害人提供有效的补救办法；

(b) 收集和公布缔约国内歧视非洲人后裔事件、对责任人进行调查、起诉和定罪的件数以及民事和行政法律诉讼结果的数据；

(c) 采取综合和具体措施，打击对非洲人后裔的歧视，包括在反对种族主义、仇外心理和不容忍行为的国家行动计划中这样做；

(d) 确保学校配备非洲裔教师，所有教师和在其它教育机构工作人员都受到关于平等和不歧视原则以及应对学校种族歧视方法的适当培训；

(e) 确保学校课程包括缔约国过去殖民时代的历史，以说明种族歧视政策的后果和持续影响；

(f) 全面落实非洲人后裔问题工作组继 2015 年 6 月访问意大利后提出的建议(A/HRC/33/61/Add.1)。

刑事司法系统

27. 委员会感到关切的是，缔约国代表团提供的资料表明，非公民占监狱全部犯人将近一半。此外，委员会注意到缔约国代表团保证说缔约国不存在种族貌相问题，但委员会对这种做法的报道表示关切(第一和第五条)。

28. 委员会建议缔约国在下一期定期报告中进一步说明非公民受到刑事司法处理的人数，并按照《公约》第一条叙述的理由，即种族、肤色、血统或国籍或族裔血统进行分类。委员会要求缔约国进一步澄清非公民在监狱中所占比例过高的原因，以及为纠正这种情况而采取的措施。委员会还建议缔约国确保所有执法机构禁止种族貌相做法并充分遵守相关规定。

D. 其它建议

批准其它文书

29. 铭记所有人权的不可分割性，委员会鼓励缔约国考虑批准尚未批准的国际人权文书，特别是与可能遭受种族歧视的族群有直接关系的条约，包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

后续落实《德班宣言和行动纲领》

30. 委员会根据其关于德班审查会议后续行动的第 33(2009)号一般性建议，建议缔约国在其国内法律秩序中执行《公约》时，落实反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议 2001 年 9 月通过的《德班宣言和行动纲领》，同时考虑到 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议的成果文件。委员会请缔约国在下次定期报告中具体说明为在国家一级执行《德班宣言和行动纲领》而采取的行动计划和其他措施。

非洲人后裔国际十年

31. 鉴于大会第 68/237 号决议宣布 2015-2024 年为“非洲人后裔国际十年”和大会第 69/16 号决议通过关于执行十年的活动方案，委员会建议缔约国制定和执行一项关于措施和政策的相关方案。委员会请缔约国在下一期定期报告中列入按照第 34 号一般性建议在该框架内采取实际措施的具体资料。

与民间社会磋商

32. 委员会建议缔约国在编写下一期定期报告和后续落实本结论性意见时继续与人权保护领域的民间社会组织，特别是防止种族歧视的组织进行磋商和加强对话。

后续落实本结论性意见

33. 根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则第 65 条，委员会请缔约国在本结论性意见通过后一年内提交资料说明落实上文第 17(a)段(种族主义仇恨言论)、第 22(a)段和(b)段(罗姆人、辛提人和坎米南提人族群)以及第 20(b)和(g)段(混合移徙流动：移徙者、寻求庇护者和难民)所载建议的情况。

特别重要的段落

34. 委员会谨提请缔约国注意上文第 15 段(种族主义仇恨言论)、第 20 段(混合移徙流动: 移徙者、寻求庇护者和难民)和第 24 段(移徙工人的状况)所载建议的特别重要性, 并请缔约国在下次定期报告中详细说明为实施这些建议所采取的具体措施。

资料的传播

35. 委员会建议缔约国在提交报告时便公布报告全文, 使公众能够随时查阅, 并酌情以官方语言及其他通用语言公布委员会关于这些报告的结论性意见。

编写下一次报告

36. 委员会建议缔约国参照委员会第七十一届会议通过的提交报告准则(CERD/C/2007/1), 于 2019 年 2 月 4 日之前提交其第 21 次定期报告, 说明后续落实本结论性意见所提各方面建议的情况。根据大会第 68/268 号决议, 委员会促请缔约国遵守定期报告篇幅不超过 21,200 字的限制。
