联 合 国 CERD/C/MNG/CO/23-24

消除一切形式
种族歧视国际公约

Distr.: General
17 September 2019
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于蒙古第二十三至第二十四次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2019 年 8 月 15 日和 16 日举行的第 2753 和 2754 次会议(见 CERD/C/SR.2753 和 2754)上，审议了蒙古第二十三和第二十四次合并定期报告(CERD/C/MNG/23-24)。并在 2019 年 8 月 27 日举行的第 2769 次会议上通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎蒙古及时提交第二十三和第二十四次合并定期报告，并赞扬缔约国及时提交报告。委员会还欢迎与蒙古代表团进行的公开和建设性的对话，以及缔约国努力回应和答复委员会成员在对话期间提出问题。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国 2015 年批准《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》。

4. 委员会还欢迎缔约国采取以下立法和政策措施：

(a) 2017 年《公务员法》，其中载有禁止歧视的条款；

(b) 2015 年修订的《刑法》和《刑事诉讼法》，其中载有关于将基于国籍、族裔或种族的歧视定为刑事犯罪的条款；

(c) 2015 年《蒙古劳工法修正案法》，其中载有关于保护移徙工人的条款。

* 委员会第九十九届会议(2019 年 8 月 5 日至 29 日)通过。

C. 关注的问题和建议

数据收集

5. 委员会注意到缔约国根据 2015 年人口和住房普查提供的关于哈萨克人、图瓦人和查坦人(杜科哈人)年龄组、就业和教育的数据，但委员会遗憾的是，没有系统收集可能存在种族歧视和需要采取特别措施的所有领域关于所有族裔群体，包括少数民族、土著人民和移民(包括寻求庇护者、难民和无国籍人)的最新、可靠和全面的社会经济数据(第二条)。

6. 委员会回顾其经修订的报告准则(CERD/C/2007/1, 第 10 和 12 段)，建议缔约国采用一致的方法收集分类数据，使缔约国和委员会能够确定是否存在种族歧视，并评估所采取措施的长期影响。委员会请缔约国在下次定期报告中，根据个人和群体的自我认同，提供有关社会经济指标的数据，包括与工资、贫困和预期寿命有关的指标，以及所有族裔群体、土著人民和移民(包括寻求庇护者、难民和无国籍人)环境健康指标的数据。

反歧视立法

7. 委员会注意到，缔约国提供的资料表明，根据国家法律研究所的研究，蒙古有 34 项禁止种族歧视的法律。然而，委员会重申其先前的关切，即没有任何具体法律载有符合《公约》第一条的种族歧视定义，并禁止一切形式的种族歧视(第一条)。

8. 委员会重申其先前的建议(CERD/C/MNG/CO/19-22, 第 9 段)，即缔约国通过具体和全面的法律，依照《公约》第一条界定种族歧视，禁止一切形式的种族歧视。

国家人权机构

9. 委员会注意到缔约国提供的信息，说该国正在修订《国家人权委员会法》，以保持其独立性，并满足对专员职位候选人的要求。然而，委员会关切的是，缺乏足够的资金和人力资源使该委员会能够有效运作(第二条)。

10. 委员会建议缔约国确保《国家人权委员会法》的拟议修正符合完全按照《关于促进和保护人权的国家机构地位的原则》(《巴黎原则》)设立独立国家人权委员会的要求。委员会建议缔约国为国家人权委员会划拨充足的人力和财政资源，使其能够完全按照《巴黎原则》有效和独立地履行任务。

种族主义仇恨言论

11. 委员会仍然关切的是，缔约国缺乏根据《公约》第四条禁止种族主义仇恨言论的立法，包括经修订的《刑法》。委员会注意到，经修订的《刑法》中的一节将可能导致破坏民族团结的仇恨言论定为刑事犯罪。委员会还关切的是，在 2017 年总统选举中观察到，社交媒体上、特别是社交网络上与种族歧视相关的仇恨言论增多，且缺乏关于此类种族主义仇恨言论受害者投诉和起诉肇事者的信息(第四条)。

12. 委员会重申其先前的建议(CERD/MNG/CO/19-22, 第 15 段)，请缔约国修订其现行立法，根据《公约》第四条纳入禁止种族主义仇恨言论的条款，明确禁止

以下犯罪为行：(a) 一切传播基于种族优越或仇恨思想的行为；(b) 煽动种族歧视；和(c) 针对任何种族或另一肤色或族裔群体的暴力行为或煽动此类行为。委员会建议缔约国确保《刑法》中关于破坏民族团结条款的解释或执行不妨碍少数族裔或受《公约》保护的其他群体成员维护《公约》所保障的权利，不惩罚对领导人或其政策或行动的任何批评。

宣扬种族歧视的组织

13. 委员会注意到，缔约国提供的资料表明，关于非政府组织的法律草案载有禁止此类实体从事助长歧视的活动并规定取缔这些实体的条款。然而，委员会关切的是，存在一些公开使用和宣扬针对外国血统人士的仇恨言论的极端民族主义组织和团体。委员会注意到缔约国就取缔“达亚尔蒙古运动”等已登记组织所作的解释，但委员会还关切的是，缺乏关于调查、起诉和制裁此类实体的结果的资料(第四和第七条)。

14. 委员会建议缔约国确保关于非政府组织的法律草案中有关禁止和取缔宣扬和煽动种族歧视的组织的规定符合《公约》第四条。委员会建议缔约国有效实施其立法，包括宣布所有宣扬种族主义仇恨或种族优越思想的合法注册组织为非法并加以取缔。

寻求庇护者、难民和无国籍人

15. 委员会注意到《外国国民法律地位法》，根据该法，居住在蒙古的外国血统人士享有与蒙古公民相同的权利，但委员会关切的是，寻求庇护者、难民和无国籍人，特别是那些没有登记的人，可能难以获得国家提供的服务，如医疗保健、社会保障和教育，特别是鉴于没有关于难民的国家立法(第二和第五条)。

16. 委员会建议缔约国采取有效措施，充分保障寻求庇护者、难民和无国籍人不受歧视地获得医疗保健、教育和就业服务的权利。委员会鼓励缔约国批准 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书。

移徙工人

17. 委员会关切的是，移徙工人的工作和生活条件不合标准，缺乏有效的监测和监察机制，以确保他们享有与蒙古工人相同的工作条件(第二和第五条)。

18. 委员会建议缔约国加大执法力度，禁止强迫或强制劳动，并为移徙工人提供保护，特别是采取有效措施，充分保障他们不受歧视地获得医疗保健、教育和就业服务的权利。委员会还建议缔约国建立有效的监测和监察机制，解决移徙工人工作和生活条件不合标准问题，确保他们享有与蒙古人相同的工作条件，使其符合国际劳工组织《1947 年劳动监察公约》(第 81 号)、《1969 年农业劳动监察公约》(第 129 号)、《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)和《1975 年移民工人(补充规定)公约》(第 143 号)规定的国际标准。

少数族裔和土著人民

19. 委员会关切的是，与全国平均水平相比，完成初等、中等和高等教育的哈萨克人、图瓦人和查坦(杜科哈人)人数较少。委员会注意到缔约国努力促进双语教育，但委员会关切的是，少数族裔和土著人民在获得此种教育方面面临障碍，特别是那些生活在巴彦乌勒盖省和库苏古尔省以及乌兰巴托 Nalaikh 区的人。委员

会还关切的是，少数族裔和土著人民无法以本族语言接受教育，致使这些群体丧失其语言。委员会还关切的是，缔约国向少数族裔和土著人民提供的官方语文教育质量差，妨碍了他们在行政部门获得高级职位和通过大学入学考试，也妨碍了他们参与决策进程(第五条)。

20. **委员会建议缔约国采取特别措施，划拨充足的预算，增加受教育的机会，提高以缔约国官方语言及以各族裔群体和土著人民本族语言提供的教育的质量。委员会还建议缔约国采取措施保护七种濒危的民族语言。委员会欢迎确定配额和设立奖学金，使查坦(杜科哈)学生能够上大学，并建议缔约国探索是否可能将此类措施扩大到其他少数群体。**

21. 委员会关切地注意到，哈萨克人、查坦(杜科哈)人和图瓦人的失业率高于全国平均水平。委员会注意到，《公务员法》载有禁止基于族裔的歧视的条款，但委员会关切的是，少数族裔在获得就业方面，包括在巴彦乌勒盖省公共服务部门方面继续面临歧视(第五条)。

22. **委员会建议缔约国采取一切必要步骤，消除就业和公共服务部门方面基于族裔的歧视，并确保平等享有工作权和进入公共服务部门的权利。**

查坦(杜科哈)人的状况

23. 委员会关切的是，在 Tengis Shishged 保护区限制捕鱼和狩猎可能会对查坦人的传统生计和文化权利产生负面影响和危害。委员会还对以下报告感到关切：

(a) 与进入传统上用于驯鹿放牧的牧场有关的限制；

(b) 严格适用影响查坦人生计的反偷猎法，据称判处监禁和罚款；

(c) 查坦人难以探访他们在俄罗斯联邦 Tyva 地区的亲属，一般而言过境很困难，包括据称有人被逮捕和拘留；

(d) 查坦人，特别是老人、病人和残疾人在获得医疗设施方面面临障碍(第五条)。

24. **根据关于土著人民权利的第 23 号一般性建议(1997 年)，委员会建议缔约国：**

(a) **确保在所有影响其权利和土地的决定方面充分和切实征求查坦(杜科哈)人的意见，以期获得他们自由、事先和知情的同意；**

(b) **与查坦人协商，设定最低限度的狩猎和捕鱼配额，使他们能够继续享受其文化权利和习俗；**

(c) **确保查坦人有权进入传统上用于驯鹿放牧的牧场，并让查坦人参与 Tengis Shishged 保护区的管理；**

(d) **确保查坦人有权与其社区成员以及生活在边境另一侧的其他人民保持和发展联系、关系和合作；**

(e) **与查坦人协商，探讨通过流动诊所提供保健支助的可能性。**

采矿

25. 委员会关切的是，有报告称，继续在未与受影响少数族裔、特别是从事驯鹿放牧的少数族裔协商的情况下发放采矿许可证和勘探许可，从而对他们的传统生计形式和文化习俗产生不利影响。委员会还关切的是，完全没有考虑影响评估计划，旨在确保采矿作业不损害受影响族裔群体的文化遗产(第二和第五条)。

26. 委员会建议缔约国修订《矿产法》、《许可证发放法》和《行政法通则》，以切实保障在发放涉及其传统使用或占有土地的采矿许可证或勘探许可之前，少数族裔、特别是从事驯鹿放牧的少数族裔得到有意义的协商的权利。

获得补救

27. 委员会注意到，没有关于种族歧视受害者提出的正式申诉，但提醒缔约国，这一情况可能表明立法不够具体，人们不知道有可利用的补救办法，担心社会指责或主管当局不愿意提起法律诉讼(第六条)。

28. 委员会回顾其关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视问题的第 31 号一般性意见(2005 年)，建议缔约国开展公共教育运动，向公众(特别是少数族裔、土著人民、移民和难民)宣传《公约》所载权利并说明如何提起种族歧视和劳资侵权投诉，继续努力确保人们获得司法救济。在这方面，委员会建议缔约国在改善公共法律教育国家方案内设计一个专门的培训模块。

D. 其他建议

批准其他条约

29. 铭记所有人权不可分割，委员会鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约，尤其是其条款与可能遭受种族歧视的族群直接相关的条约，包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和国际劳工组织《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)。

《公约》第八条修正案

30. 委员会建议缔约国批准《公约》缔约国第十四次会议 1992 年 1 月 15 日通过并经大会第 47/111 号决议核准的《公约》第八条第六款修正案。

《公约》第十四条之下的声明

31. 委员会鼓励缔约国考虑根据《公约》第十四条作出任择声明，承认委员会有权接受和审议个人来文。

《德班宣言和行动纲领》的后续行动

32. 委员会参照关于德班审查会议后续行动的第 33 号一般性建议(2009 年)，建议缔约国在经由国内法律秩序执行《公约》时落实反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议 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具体说明国家贯彻执行《德班宣言和行动纲领》的行动计划和其他措施。

非洲人后裔国际十年

33. 委员会参照大会宣布 2015-2024 年为“非洲人后裔国际十年”的第 68/237 号决议以及大会关于落实“十年”活动方案的第 69/16 号决议，建议缔约国制定并执行适合的措施和政策方案。委员会请缔约国参照委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视的第 34 号一般性建议(2011 年)，在下次报告中确切说明在这一框架内采取的具体措施。

与民间社会协商

34. 委员会建议缔约国在编写下次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，特别是反种族歧视组织进行协商并加强对话。

传播信息

35. 委员会建议缔约国在提交报告时方便公众索取和查阅，并建议缔约国酌情以官方语文和其他通用语文向负责执行《公约》的各国家机构包括市政当局转发并在外交部网站上公布委员会关于缔约国报告的结论性意见。

共同核心文件

36. 委员会鼓励缔约国按照 2006 年 6 月举行的人权条约机构第五次委员会间会议通过的根据国际人权条约提交报告的协调准则(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)，尤其是关于编写共同核心文件的准则，更新其在 2015 年 2 月 27 日提交的共同核心文件。根据大会第 68/268 号决议，委员会促请缔约国遵守此类文件 42,400 字的篇幅限制。

本结论性意见的后续行动

37. 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，就落实上文第 20 和第 24(b)和第 24(c)段所载建议的情况提供资料。

特别重要的段落

38. 委员会请缔约国注意，上文第 6、8、12 和 14 段所载建议特别重要，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采取的具体措施。

编写下次定期报告

39. 委员会建议缔约国在 2022 年 9 月 5 日之前以一份文件提交第二十五至第二十六次定期报告，报告应遵循委员会第七十一届会议通过的报告准则(CERD/C/2007/1)，回应本结论性意见提出的所有问题。根据大会第 68/268 号决议，委员会促请缔约国遵守定期报告 21,200 字的篇幅限制。