



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
4 October 2016
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于乌克兰第二十二和二十三次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2016 年 8 月 11 日和 12 日举行的第 2464 和 2465 次会议 (CERD/C/SR.2464 和 2465) 上, 审议了乌克兰以一份文件提交的第二十二和二十三次合并定期报告 (CERD/C/UKR/22-23), 并在 2016 年 8 月 23 日举行的第 2479 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎乌克兰提交第二十二和第二十三次合并定期报告, 该报告包含对委员会先前通过的结论性意见中提出的关切问题的答复。委员会欢迎与缔约国高级别代表团举行了坦诚而有建设性的对话。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取了以下立法和政策措施:

- (a) 《预防和打击种族歧视工作原则法》, 2012 年;
- (b) 《修正“难民和需要辅助或临时保护人员法”的第 1251-VII 号法令》, 2014 年;
- (c) 《广告法修正案》, 2013 年;
- (d) 《自愿结社法》, 2012 年;

* 委员会在第十九届会议(2016 年 8 月 2 至 26 日)上通过。



(e) 2020 年之前《罗姆少数民族保护和融入战略》及其行动计划；

(f) 关于制订 2014 至 2017 年预防和打击种族歧视战略的《第 23/02-14 号条例》。

4. 委员会欢迎缔约国 2013 年加入了《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》。

C. 关切的问题和建议

人口构成

5. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供关于经济和社会指标或族裔出身指标的近期、可靠、综合的数据，以便委员会能够更好地评估在其领土上居住的包括少数民族和移民在内的各个群体行使经济、社会和文化权利的情况和缔约国实施的各种方案、战略及计划产生的影响。委员会注意到，已经将原定于 2016 年举行的人口普查推迟到 2020 年。

6. 委员会建议缔约国进行人口普查，收集这种分类数据，加强执行《公约》。委员会还建议缔约国向委员会提供在这个领域进行的学术或社会调查收集的按种族、国籍或原籍国分列的任何最新的、可用的、可靠的、综合的经济和社会指标，以便委员会了解在其领土上居住的包括少数民族、特别是罗姆人、移民、难民、寻求庇护者及无国籍人在内的各个群体行使经济、社会和文化权利的情况，以及已经评估和衡量的各种方案、计划及战略产生的影响。

禁止的种族歧视理由缺少

7. 委员会注意缔约国代表团提供的解释。委员会感到关切的是，在关于预防和打击种族歧视的原则的法律第一条第二款中，没有规定基于民族出身和血统的种族歧视(第一条)。

8. 委员会建议缔约国在关于预防和打击种族歧视的原则的法律和其他有关禁止种族歧视的法律中，包括基于民族出身和血统的种族歧视。

处理少数民族问题的国家机构

9. 委员会对下述报告内容感到关切：缔约国处理少数民族问题的机构框架不健全、支离破碎、缺乏效力。特别是，委员会感到关切的是，自从负责族裔和民族政策的政府专员离开以来，没有授权处理少数民族问题的专门官方机构。委员会也感到关切的是，2016 年将处理少数民族问题的职责转交给文化部宗教与民族事务司，然而该司缺乏适当地执行其职责所需要的人力和财政资源。委员会又对关于负责民族和谐的委员会没有运作的信息感到关切(第二条)。

10. 委员会建议缔约国与所有少数民族代表磋商，制订一个明确和连贯的负责处理少数民族问题的机构框架，建立授权处理少数民族问题的专门机构，并为它提供一切必要的人力和财政资源。

种族主义仇恨言论与仇恨犯罪

11. 委员会对下述报告内容感到关切：在公共话语中，包括公众人物和政治人物及媒体，特别是在互联网和集会上的公共话语中，种族主义仇恨言论和歧视性话语增加，主要针对诸如罗姆人、寻求庇护者和难民等少数群体(第四条)。

12. 委员会参照其关于执行《公约》第四条的第 7 号(1985 年)和第 15 号(1993 年)一般性建议，回顾委员会关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议，提醒缔约国必须保障需要保护群体的各项权利，以免其遭受种族主义仇恨言论和仇恨煽动的侵害的，包括通过媒体保护。委员会建议缔约国采取适当措施，强烈谴责公共话语中、包括公众人物的话语中的种族主义仇恨言论和歧视性话语，与它们拉开距离，呼吁有关责任人确保他们的公开讲话不会煽动种族仇恨。委员会建议缔约国对发表仇恨言论案件进行登记、调查，并送交法院审判，对责任人进行处罚。

13. 委员会对下述报告内容感到关切：在缔约国领土上的一些地方发生了出于种族动机的事件和仇恨犯罪，包括基于民族血统对罗姆人、犹太人、非洲人及其他少数群体的人等进行肢体袭击。委员会也对关于下述情况的信息感到关切：基于肤色不准非洲人和印度人进入乌日霍罗德(Uzghorod)的一些公共场所，如当地的水上公园。委员会感到进一步关切的是，没有一直充分有效地调查仇恨犯罪案件或其他出于种族动机的行为，没有对肇事者进行起诉和处罚。委员会注意到缔约国已经处理了某些案件，然而委员会仍然感到关切的是，缔约国国内法院审理的仇恨犯罪案件数量少(第二、四及六条)。

14. 参照委员会第 7 号和第 15 号一般性建议，委员会建议缔约国采取适当措施：

(a) 确保根据《刑法》第 161 条的规定，对举报的所有仇恨犯罪案件进行登记和有效的调查，酌情对肇事者进行起诉，如判定有罪，以适当的处罚进行惩罚；

(b) 谴责不准某些群体进入公共场所的做法，对举报的不准进入公共设施的所有案件进行调查；

(c) 收集关于下列情况的分类数据：举报的与仇恨言论和仇恨犯罪有关的案件数量，发表的仇恨言论和犯下的仇恨犯罪的数量和性质，法院审理的案件数量及这些案例的来源和结果，并公开提供；

(d) 开展提高公众认识的运动，采取其他措施打击煽动仇恨行为和仇恨犯罪，并继续对这一领域的执法人员进行培训。

煽动种族仇恨的组织与宣传

15. 委员会感到关切的是，据报告称，诸如权利部(Right Sector)、亚速海平民部队(Azov Civilian Corps)及社会国民大会(Social National Assembly)等一些组织开展的宣传活动，相当于煽动种族仇恨和种族主义宣传。委员会也感到关切的是，这些组织对针对属于少数群体的人的出于种族动机的暴力负责，然而一直没有对它们进行惩罚(第二和四条)。

16. 参照委员会第 7 号一般性建议，委员会建议缔约国确保有效地执行法律，完全遵守《公约》第四条关于提倡种族仇恨和进行种族仇恨宣传的组织的规定。

《刑法》第 161 条的适用

17. 委员会对在将《刑法》第 161 条适用于种族歧视行为上规定的要求感到关切，譬如，要求违反必须发生在公共事件中，必须有一个专家的意见。这种要求妨碍该条款的效力。委员会感到关切的是，这种要求导致难以证明种族动机，因此仇恨犯罪被定为流氓行为(第二、四及六条)。

18. 委员会建议缔约国采取措施，废除妨碍适用的要求，确保《刑法》第 161 条的有效适用。委员会建议缔约国确保警察对关于种族歧视的投诉进行适当如实的登记，进行彻底的调查，由法院就犯罪是否具有歧视性种族动机做最终判决。

罗姆人的状况

19. 委员会注意到，缔约国采取了种种措施改善罗姆人的状况，包括制订了 2020 年之前《罗姆少数民族保护和融入战略》及其行动计划。然而，委员会仍然对继续存在对罗姆人的歧视、陈旧定型看法和偏见感到关切，包括报告的肢体袭击和杀戮，譬如，在乌克兰东部发生的事件，2014 年在诸如卢甘斯克州(Luhansk)的斯洛维扬斯克(Slovyansk)村和施多特瓦(Shchotove)村等一些地方发生的事件，这些地方或在非政府武装团体控制之下，或在缔约国政府控制之下。委员会感到关切的是，据报告，一些罗姆人由于缺乏身份证件无法逃离冲突地区，一些罗姆人逃离了冲突地区确面临仇外行为，被拒绝提供援助。委员会进一步感到关切的是，由于缺乏资金，上述战略和行动计划实施得少，包括在地方一级(第五条)。

20. 委员会建议缔约国坚决打击针对罗姆人的任何歧视行为，对袭击和杀戮罗姆人的事件进行调查，包括在缔约国政府控制的乌克兰东部地区。委员会还建议缔约国为境内流离失所的罗姆人寻找持久解决办法，采取措施确保他们可以受益于援助。委员会进一步建议缔约国为 2020 年之前《罗姆少数民族保护和融入战略》及其行动计划提供所有必需的资源，包括在地方一级。

21. 委员会对下述情况感到关切：(a) 贫困罗姆人在受教育、获得住房和就业上继续面临困难；(b) 尽管情况有所改善，但是罗姆儿童入学率低，文盲率高；(c) 罗姆人、尤其是罗姆妇女失业人数过多；以及(d) 许多罗姆人仍然没有身份证件，这妨碍他们从社会服务充分受益(第二、三及五条)。

22. 回顾委员会关于对罗姆人的歧视的第 27 号一般性建议(2000 年)和关于种族歧视与性别有关方面的第 25 号一般性建议(2000 年), 委员会建议缔约国:

(a) 加强努力坚决打击对罗姆人的种族歧视和偏见, 解决罗姆人在许多领域继续面临的困难, 譬如, 在就业、教育和住房方面;

(b) 坚决解决罗姆人、尤其是罗姆妇女面临的就业困难;

(c) 在实施罗姆人融入措施时, 与罗姆人群体磋商, 包括在地方一级;

(d) 为与罗姆人融入有关的所有方案、战略和其他政策提供足够的资金;

(e) 加强努力为所有罗姆人免费提供身份证件;

(f) 加强采取措施, 改善罗姆儿童受教育的机会, 降低罗姆儿童的文盲率和辍学率。

克里米亚鞑靼人的状况

23. 委员会注意到缔约国采取了保护克里米亚鞑靼人的措施, 尤其是 2014 年之后逃离克里米亚的鞑靼人, 委员会对关于到缔约国当局控制地区的克里米亚鞑靼人在就业、社会服务及教育等方面面临困难和缺乏支持的报告感到关切。委员会也感到关切的是, 返回的克里米亚鞑靼人在保持他们的语言、文化和身份上可能面临困难(第二和五条)。

24. 委员会建议缔约国加大与克里米亚鞑靼人群体磋商的力度, 为在乌克兰的克里米亚鞑靼人的适当安置寻找持久解决方案, 包括通过提供和促进获得就业、社会服务和教育, 用鞑靼语言为鞑靼儿童提供教育。委员会还建议缔约国加强采取措施, 确保为克里米亚鞑靼人保持、发展和增进他们的身份、语言和文化提供有利条件。委员会进一步建议缔约国尤其为文化组织的活动提供足够的资金支持, 为克里米亚鞑靼人在教育和日常生活中宣传和使用他们的母语创造更多的机会。

难民、寻求庇护者及无国籍人

25. 委员会对关于下述情况的报告感到关切: 在缔约国仍然存在限制庇护程序的公平性和有效性的挑战, 特别是: (a) 进入缔约国边界入境口的限制, 包括在 2013 至 2014 年限制大量叙利亚公民入境; (b) 国家移民局在处理庇护申请上缺乏专业语言翻译; (c) 被拒绝的寻求庇护者得不到理由充分的决定; 以及(d) 允许对庇护决定提出上诉的时间有限。委员会也感到关切的是, 接待条件非常有限, 特别是在有大量寻求庇护者的城市, 如基辅和哈尔科夫, 这种情况迫使寻求庇护者寻找不合格的私人住所。委员会感到进一步关切的是, 据报告称, 难民和寻求庇护者在进入劳动力市场上面临许多障碍, 他们的融入努力得不到足够的支持。此外, 委员会对关于难民和寻求庇护者面临种族歧视和仇外行为的报告感到关切(第二和五条)。

26. 委员会建议缔约国通过下述措施改进庇护程序：(a) 使需要国际保护的人能够进入其领土；(b) 在难民身份确定程序的所有阶段，为专业翻译提供足够的资源；以及(c) 为国家移民局人员提供培训。委员会还建议缔约国改善寻求庇护者的接待条件，提供替代性居住解决办法，为不能安置的人提供支持。委员会进一步建议缔约国预防和保护难民和寻求庇护者免受任何仇恨犯罪和仇恨言论，促进难民融入，包括通过进入劳动力市场，增加他们获得教育、语言培训、职业培训及就业服务的机会。

27. 委员会对关于不定期地在缔约国领土上居住的无国籍人的居留合法化机制缺乏的信息感到关切。委员会也感到关切的是，没有身份证件在无国籍人在正式登记、获得居民许可证或有效证件上面临困难。委员会感到进一步关切的是，由于境内流离失所、缔约国发生的冲突及报告的缔约国在对在缔约国政府控制地区以外发放的出生证书进行确认上保持沉默，越来越多的无国籍人面临风险(第五条)。

28. 委员会建议缔约国采取措施，保护无国籍人，建立一个机制来确定处于无国籍状态的人的身份，促进他们的融入，包括为他们提供有效证件和必要的支持。

境内流离失所者

29. 委员会对由于冲突在缔约国领土上的境内流离失所者面临困境感到关切，特别是在下列方面：(a) 包括养老金在内的社会福利与境内流离失所者的身份和在缔约国控制地区的住所挂钩，这妨碍一些境内流离失所者获得社会福利；(b) 法律和监管框架妨碍境内流离失所者在当地融入；(c) 难以获得负担得起的住房和充分就业；(d) 限制行动自由，这阻碍了他们获得社会服务、教育及医疗服务；(e) 难以穿越检查点；以及(f) 据报告，人们遭受地雷或炮击伤害。委员会也感到关切的是，这种局势阻碍诸如罗姆人等属于少数群体的人作为境内流离失所者进行登记和获得社会救助。委员会进一步对这些人大多数面临遭受歧视和偏见的风险感到关切(第二和五条)。

30. 委员会建议缔约国采取措施：(a) 修订法规，允许想跨越非政府控制地区与政府控制地区之间的行政管理边界的人自由移徙；(b) 避免将社会福利与境内流离失所者的身份和在缔约国控制地区登记或居住的义务挂钩；(c) 促进境内流离失所者登记，国家加强努力帮助这些人获得证件；(d) 便利境内流离失所者获得住房，或者向他们提供寻求替代住房所需要的协助；(e) 促进境内流离失所者融入和持久解决办法；(f) 制订关于境内流离失所者的国家政策，建立负责预防和防止流离失所的国家机制。

获得有效的补救与提供与第六条的适用有关的数据

31. 委员会对登记、调查及国内法院审理和其他机构处理的种族歧视案件数量少感到关切。委员会也感到关切的是，关于向受害者提供补救的信息缺乏。委员

会注意到，缔约国没有提供关于法院或议会人权委员会在种族歧视案件上进行处罚或补偿的综合信息，包括在就业歧视上。委员会注意到缔约国的下述陈述：所有人都可以平等地获得诉诸法律的机会，在这方面已经采取措施，包括提供法律援助。委员会仍然对少数群体有效地举报种族歧视案件和平等地获得诉诸法律的机会有限感到关切(第五和六条)。

32. 回顾委员会关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第 31 号一般性建议，委员会再次提醒缔约国，种族歧视受害者进行投诉或法律诉讼的机会缺乏，可能表明法律规定不够具体，缺乏关于可获得的补救的意识，担心社会不满和报复，或者当局不愿意启动诉讼程序。因此，委员会建议缔约国加大向人口传播《公约》的力度，继续对官员进行关于依据《公约》适用法律的培训。委员会还建议建议缔约国采取一切必要措施，促进少数群体获得诉诸法律的机会，传播关于与种族歧视有关的法律的信息，告知在其领土居住的人口他们可获得的所有法律补救及法律援助的可能性。

D. 其他建议

批准其他条约

33. 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，特别是载有与可能会遭受种族歧视的群体直接有关的条款的条约，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)。

德班宣言和行动纲领的后续行动

34. 参照委员会关于德班审查会议的后续行动的第 33 号一般性意见(2009 年)，委员会建议缔约国在国内法律秩序中执行《公约》时，参照 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议的结果文件，执行 2001 年 9 月反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议通过的《德班宣言和行动纲领》。委员会请缔约国在下一次定期报告中包括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的具体资料。

非洲人后裔国际十年

35. 委员会建议缔约国参照联合国大会关于宣布《非洲人后裔国际十年(2015-2024 年)》的第 68/237 号决议和大会关于实施《非洲人后裔国际十年》的行动方案的第 69/16 号决议，制订和实施适当的措施和政策方案。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)，在下次报告中包括关于在这个框架之内采取的具体措施的明确信息。

与民间团体磋商

36. 委员会建议缔约国在编写下一次定期报告和就本结论性意见采取后续行动时，与在人权保护领域工作的、特别是从事打击种族歧视工作的民间社会组织进行磋商，增加与它们的对话。

共同核心文件

37. 委员会鼓励缔约国根据 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国际人权条约提交报告的协调准则、特别是提交共同核心文件的准则 (HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章), 更新 1998 年提交的共同核心文件。参照大会第 68/268 号决议, 委员会促请缔约国遵守这种文件 42,400 个字的字数限制。

本结论性意见的后续行动

38. 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, 提供关于落实上文第 16 和 18 段所载建议的情况的资料。

特别重要的段落

39. 委员会谨请缔约国注意上文第 14、22、26 及 30 段所载建议特别重要, 请缔约国在下次定期报告中提供关于为落实这些建议而采取的具体措施的详细资料。

传播信息

40. 委员会建议缔约国在提交报告时使公众能够随时索取和查阅报告, 并酌情以官方语言及其他通用语言同样公布委员会关于这些报告的结论性意见。

编写下一次报告

41. 委员会建议缔约国参照委员会第七十一届会议通过的报告准则 (CERD/C/2007/1), 在 2020 年 4 月 6 日之前以一份文件提交第二十四至二十六次合并定期报告, 并处理本结论性意见中提出的所有问题。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 个字的字数限制。