



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
13 September 2010
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

第七十七届会议

2010年8月2日至27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

澳大利亚

1. 委员会在 2010 年 8 月 10 日和 11 日举行的第 2024 次和 2025 次会议 (CERD/C/SR.2024 和 2025) 上审议了澳大利亚以同一文件提交的第十五次至第十七次定期报告 (CERD/C/AUS/15-17)。委员会在 2010 年 8 月 24 日举行的第 2043 次会议 (CERD/C/SR.2043) 上通过了如下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交的第十五次至第十七次定期报告，同时注意到报告没有完全遵循委员会的报告准则。委员会表示赞赏缔约国代表团所作的口头和书面介绍，据此得以进一步了解执行《公约》的情况。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国于 2009 年 4 月表示支持《联合国土著人民权利宣言》，作为与土著人民建立持久和建设性的伙伴关系之第一步。

4. 委员会满意地注意到缔约国 2008 年 2 月 13 日就过去该国政府的消极政策而对土著人民、尤其是对“被偷走的一代”而就该国政府过去的错误政策所作的道歉，这是承认严重侵犯人权的历史，从而走向真正的和解与纠正错误之第一步。

5. 委员会欢迎缔约国批准了《残疾人权利公约》及其《任择议定书》，《消除一切形式歧视妇女公约任择议定书》和向所有专题特别程序所作的长期有效邀请，对此尤其注意到 2009 年土著人民人权和基本自由情况特别报告员以及人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员对该国的访问。
6. 委员会欢迎该国政府承诺消除土著人民所处不利地位的情况，这一点已在六项“填补鸿沟”目标中阐述了。
7. 委员会感兴趣地注意到 2008 年 12 月至 2009 年 9 月之间广泛开展的“国家人权协商”，通过协商看到了绝大多数人对保护人权的支持。
8. 委员会欢迎澳大利亚人权委员会对本委员会工作所作的贡献，以及非政府组织的积极参与和贡献。

C. 关注的问题和建议

9. 委员会遗憾地注意到，缔约国对执行本委员会以前的结论性意见(CERD/C/AUS/CO/14, CERD/C/304/Add.101)所采取的具体措施情况提供的资料不够。委员会并遗憾地注意到，委员会以前向该国提出的许多关注问题目前依然存在，没有导致体制结构上的转变。

鼓励缔约国落实向其提出的所有建议和决定，并采取一切必要措施，确保本国的法律能加强对《公约》的有效执行。委员会并建议缔约国考虑建立一个在整个联邦系统内落实《消除一切形式种族歧视国际公约》的国内机制。

10. 委员会感到关注的是，在联邦的《宪法》中没有针对种族歧视提供坚强保护的条款，而《宪法》第 25 款和 51 款(xxvi)本身引起了种族歧视的问题。委员会感兴趣地注意到《国家人权协商报告》的建议，并注意到发现地方民众非常踊跃地支持旨在彻底解决人权保护方面现有模式中缺点的联邦人权法。委员会并注意到关于缔约国审查所有联邦反歧视法计划方面的资料，这一计划的目的在于根据人权框架使各项法律协调一致(第一条和第二条)。

委员会促请缔约国确保对所有联邦的反歧视法所作的审查都考虑到在针对歧视的法律和宪法保护方面所存在的缺点，并确保随之开展的协调一致工作不至于削弱《种族歧视法》。委员会建议缔约国采取措施，确保《种族歧视法》能优先于可能因《公约》所指出的各种理由而带有歧视性的所有其他法律。委员会并建议，缔约国草拟并通过针对种族歧视而提供坚定不移保护的全面性法律。

11. 委员会考虑到缔约国对澳大利亚人权委员会的承诺，但同时遗憾地注意到自 1999 年以来该国没有专职的种族歧视问题专员，同时关切地注意到澳大利亚人权委员会因职权有限、人员力量有限和资金有限而面临的困难(第二条)。

委员会促请缔约国通过提供充分的资金和工作人员，包括通过任命一个专职的种族歧视问题专员，来支持澳大利亚人权委员会的适当运作。委员会并建议缔约国考虑扩大澳大利亚人权委员会的职权、职能和经费。

12. 委员会关切地注意到作为该国国家安全措施的一项内容而对 10 个国家向澳大利亚签证申请人收集了人体生物特征资料，这可能构成种族貌相，并导致对某些群体的进一步刻板观念(第二条)。

委员会认识到缔约国所关注的国家安全问题，但同时强调指出，缔约国有义务确保在打击恐怖主义的斗争中所采取的措施之目的或效果都不至于依据种族、肤色、血统或民族或族裔理由而实行歧视。委员会提请缔约国注意委员会 2002 年 3 月 8 日关于种族歧视与打击恐怖主义措施的声明，并建议缔约国采取使民众有敏感认识的宣传运动，反对将某些群体与恐怖主义联系到一起的刻板观念。

13. 委员会关切地注意到该国没有关于管制澳大利亚公司在国内外义务的法律框架，这里涉及的公司是指那些尤其属于资源采掘领域的公司，它们在土著人民传统领土上开展业务时对土著人民享有土地、健康、生活环境和生计的权利都产生了消极影响(第二条、第四条和第五条)。

鉴于委员会关于土著人民权利的第 23 号(1997 年)一般性建议，委员会鼓励缔约国采取适当立法或行政措施，防止澳大利亚公司在国内外可能消极影响到土著人民享受各项权利的行为，并管制澳大利亚公司在国外的领土外业务活动。委员会鼓励缔约国根据其所支持的不同国际举措来履行其加强负责任的公司公民身份的承诺。

14. 委员会感兴趣地注意到最近几年缔约国内人口状况的变化，但遗憾地注意到该国的多文化政策(多文化的澳大利亚：多元而团结(2003-2006 年))于 2006 年结束。委员会关切地注意到某些少数成员在取得和提供服务方面所经历的歧视和不平等，其中包括非洲人社区、属于亚洲、中东和穆斯林背景的人群，而尤其是穆斯林妇女(第一条、第二条和第五条)。

委员会鼓励缔约国拟订并执行一项能反映其在族裔和文化上日益多元的社会的全面性多文化政策。委员会请缔约国在其下次定期报告中纳入有关在国家政策中采取多文化方式和多元性情况的资料。委员会建议缔约国加强其《社会包容性议程》的种族和文化方面内容，其方式尤其可以是确保提供充分的资源，制定响应缔约国不同社区特定需要的各项政策。

15. 委员会赞赏地注意到缔约国承认，土著人民和托雷斯海峡岛民作为澳大利亚的最先原住民而在该国社会所占的特殊地位，并欢迎该国建立了“全国澳大利亚原住民大会”。但是，委员会关注到“全国大会”只是一个代表成员组织和个人的咨询机构，可能无法完全代表澳大利亚的原住民。委员会遗憾地注意到在《宪法》承认澳大利亚土著人民方面的进展有限，以及在执行土著人民对其事务行使有实际意义控制的原则方面进展缓慢(第一条、第二条、第五条和第六条)。

委员会提请缔约国注意委员会关于土著人民权利的第 23 号(1997 年)一般性建议，对此委员会重申其建议：委员会应加紧努力，确保与土著人民进行有实际意义的和解，并确保任何修改澳大利亚《宪法》的措施都应包括承认土著人民和托雷斯海峡岛民为原住民的内容。在这方面，委员会建议缔约国就条约协议开展谈判，以便与土著人民建立建设性的和持久的关系。委员会并建议缔约国向“澳大

利亚原住民全国大会”提供充分的资源，使之能于 2011 年 1 月充分运作，并支持其发展壮大。

16. 委员会表示关注的是，根据“北部地区紧急反应措施”所制定的一系列法律继续通过使用所谓的“特殊措施”等方式而依据种族加以歧视。委员会遗憾地注意到这种行动已经对受影响社区所产生的歧视性后果，其中包括限制土著人民对土地、财产、社会安全、适足生活水准、文化发展、工作和补偿措施方面的权利。委员会注意到缔约国将于 2010 年 12 月完成恢复《种族歧视法》的工作，但同时关注到在利用该《法》而对种族上带有歧视性质的“北部地区紧急反应措施”提出质疑并提供补救措施方面持续存在困难(第一条、第二条和第五条)。

委员会促请缔约国在澳大利亚法律中保证所有的特别措施，尤其是关于“北部地区紧急反应措施”都遵循关于特别措施的含义和范围问题的委员会第 32(2009 年)号一般性建议。委员会鼓励缔约国加紧努力，落实北部地区紧急反应措施审查局问题的建议，即澳大利亚继续解决整个北部领土边远社区的土著澳大利亚人所经历的令人无法接受的严重弱势状况和社会脱节；该国应依据真诚的协商、交往和伙伴关系来重新建立与土著人民的关系；并保证，影响到土著社区的该国政府的行动应尊重澳大利亚的人权义务，并遵循《种族歧视法》。

17. 委员会重申其对缔约国就《公约》第四条(子)项提出保留意见的情况感到关注。委员会注意到种族仇恨的行为并非根据《公约》第四条而在缔约国全国各地都被规定为刑事罪行，此外，北部地区仍然没有颁布禁止煽动种族仇恨的法律(第四条)。

鉴于委员会第 7 号(1985 年)和第 15 号(1993 年)号一般性建议(其中规定《公约》第四条属于强制必须执行的性质)，委员会建议缔约国补救缺乏相关法律的情况，以便充分落实根据第四条反对种族歧视的条款，并撤除对第四条(子)项中涉及到将传播种族主义观念、煽动种族仇恨或歧视、以及向种族主义活动提供任何援助的行为规定为刑事罪行的(子)项所提出的保留意见。委员会重申其要求，希望得到资料，了解在具有专门规定此类罪行的法律之各州和领土内涉及种族仇恨行为或煽动种族仇恨行为的申诉、法律追究和惩处情况。

18. 整体地重申其对 1993 年《原籍人所有权法》及其修正案，为此委员会遗憾地注意到，在承认土著人民与其传统土地关系方面持续地要求严格的举证水平，而且尽管土著人民花费了大量时间和资源，但许多人仍然未能就其与土地的关系得到承认(第五条)。

委员会促请缔约国就这一问题提供进一步资料，并采取必要措施审查如此严格的举证水平的要求。委员会有兴趣取得数据资料，了解 2009 年《原籍人所有权法》的立法改革能在何种程度上实现“及时地改善原籍人的所有权申诉”。委员会并建议缔约国为了就影响土著人生活和资源的所有政策而与土著人民开展有效协商的切实机制。

19. 委员会欢迎缔约国最近采取举措，增加了土著澳大利亚人取得司法正义的机会，同时仍关注到，最近为土著法律援助方面增加的经费对解决土著人民依然

很少有机会长久地取得法律专家和语言翻译服务这一问题而言可能并不够(第五条和第六条)。

委员会鼓励缔约国有实际意义地增加对土著法律援助的经费，以此体现该国承认专业的和文化上适当的土著法律及语言翻译服务，在刑事司法体制中所发挥的作用。此外，委员会建议缔约国加强对执法人员和法律从业人员在这一方面的训练。

20. 委员会欢迎所有的澳大利亚政府部门认可了《国家土著法和司法框架》，但同时重申委员会关注到，多年来很多土著澳大利亚人受监禁的比例超出平均，而且在导致监禁的期间死亡方面持续存在的问题。委员会尤其对土著妇女受监禁比率增加而且在许多监狱里的标准条件感到关注(第五条和第六条)。

委员会铭记其关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族主义问题的第31(2005年)号一般性建议，建议缔约国拨出充分资源来处理作为土著人与刑事司法系统接触基础的社会经济因素。委员会鼓励缔约国通过一项司法再投资战略，持续并增加使用土著法院及和解机制，使用改变方向的和预防性的方案和恢复性司法战略，并建议缔约国与土著社区协商，采取即刻的步骤，审查皇家调查监狱中死亡的土著人问题委员会的建议，确定那些仍然有现实意义的建议，以期落实这些建议。委员会并建议缔约国执行在《国家土著法》和司法框架中所阐述的措施。委员会鼓励缔约国确保向囚徒提供充分的医疗。

21. 委员会欢迎维护土著语言的新的国家做法，但是关注到缔约国没有承诺对这一新的做法提供进一步的财政资源，而“维护土著语言和记录”方案也没有得到进一步的财政资源。委员会并高度关切到，在许多土著语言岌岌可危的情况下，北部领土政府最近却取消了双语教育的经费，而且儿童以自身的语言接受或者接受有关自身语言的教育的机会也有限(第二条和第五条)。

委员会鼓励缔约国为新的国家方式拨出适当资源，以便保护土著语言。委员会建议缔约国与土著社区协商，对土著人民的双语教育问题进行全国性的调查。委员会并建议缔约国采取一切必要措施，保护当地语言，并制定和开展各项方案，振兴为土著人民提供的土著语言和双语及跨文化教育。与此同时，尊重文化身份认同和历史。委员会根据联合国教育、科学及文化组织《取缔教育歧视公约》(澳大利亚为缔约国)，鼓励缔约国考虑向少数民族提供适当的机会，使之能利用和传授自身的语言。

22. 委员会注意到缔约国为解决土著人民社会经济方面弱势情况采取的步骤，但同时重申委员会严重关注到土著澳大利亚人在享受其经济、社会和文化权利方面所持续面临的歧视(第五条)。

委员会再次建议缔约国确保为根除社会经济方面差异而提供的资源是足够的和持久的。委员会建立这方面的所有举措和方案都应确保公共服务方面的文化适当性，并确保这些举措和方案在加强土著人民当家做主的同时，力图减少土著人民社会经济方面弱势的情况。

23. 委员会关注到有资料指出，国际学生、尤其是在维多利亚州的印度学生遭到一系列出于种族动机的袭击(包括导致死亡)所面临的个人安全方面的情况。委员会遗憾地注意到该国政府和警察(在州和联邦层面上)都未能处理这些行为的种族动机，而且有关移民作为罪行受害者情况的普遍程度缺乏可采用的国家数据(第二条、第四条、第五条)。

委员会建议缔约国再接再厉，要求执法当局收集有关这类罪行受害者的民族和族裔情况的数据，并确保法官、检察官和警察一视同仁地执行现行的法律条款，而条款应将族裔、种族或宗教仇恨的动机或故意定为罪加一等的恶性案情，以这些和其他方式来与出于种族动机的暴力作斗争。委员会建议缔约国提供按受害者年龄、性别和民族或族裔血统分门别类开列的所报告的仇恨罪、对罪行的起诉、对罪责的判决和所作出的惩处的数量和性质的最新统计数据。

24. 委员会关注到诸如在圣诞岛上的移民拘押设施等“离岸的境外地点”不受澳大利亚移民法的执法管辖，而坐船到达或在抵达大陆前被阻截的庇护寻求者，如果没有有效的签证就受到不同的办理安排，并且不能得到在大陆上所实行的完整的申请的审查程序的保护。委员会并关注到对某些国家的申请人、主要是阿富汗的庇护寻求者继续暂停难民地位评估程序，这缺乏法律依据，而且不符合《公约》第五条。委员会遗憾地注意到，澳大利亚高等法院认为无限期拘押无国籍者是合法的。最后，委员会关注到儿童仍然被关押在地处不同偏远地区的类似拘押的条件之下，有时候并与其父母隔离(第一条、第二条和第五条)。

委员会回顾其关于对非公民的歧视问题的第 30 号(2004 年)一般性建议，重申其观点认为，缔约国应当确保移民政策不产生依据种族、肤色、血统或民族或族裔籍贯而对人实行歧视的结果。委员会建议缔约国：

- (a) 审查其强制性拘押庇护寻求者的制度，以期找到替代拘押的其他方式，对此确保对庇护寻求者的拘押始终是最后才使用的手段，并根据规章局限于最短的有合理必要性的时间之内，而且应避免所有形式的任意拘押；
- (b) 尽快结束处理阿富汗庇护寻求者的签证申请，保证采取必要措施来确保对所有庇护寻求者、不论其原籍国或入境方式如何，都得到统一标准的庇护评估和审查程序以及对公共服务的同等享用机会；
- (c) 作出适当的接收安排，尤其是对儿童的安排；
- (d) 根据《公约》第五条(丑)款，在国内法中确保在处理将庇护寻求者送回祖国的程序中尊重不驱回原则；
- (e) 在对处理庇护申请的程序作出变动时，应同时为那些其保护已被中止的庇护寻求者提供适当的保护标准；
- (f) 就上述事项继续与联合国难民事务高级专员办事处合作。

25. 委员会遗憾地注意到，关于委员会以前的建议，即缔约国设想取消在涉及种族歧视的民事诉讼程序中的举证义务、以便减轻申诉者在承担举证责任方面所面临的困难，缔约国对此没有采取任何步骤(第四条和第五条)。

委员会建议就民事诉讼程序而言，修改《种族歧视法》，以此作为使联邦反歧视法统一协调程序的一部分，该条要求申诉者证明能从初步的事实便可看出的歧视，在这一点上，举证责任应转向被告，应由后者证明不存在歧视。

26. 委员会感兴趣地注意到在缔约国已经执行或已经建议执行的一系列赔偿支付计划，委员会遗憾的是，不存在为“被偷走的一代”提供的适当赔偿计划和针对“被偷走的工资”所提供的赔偿计划，这不符合《公约》第六条。

委员会重申向缔约国的建议，要求缔约国适当地通过全国性机制来处理过去具种族歧视性质的做法，其方式包括向所有涉案的人提供适当的赔偿。

27. 委员会重申，教育在加强人权和打击种族主义方面发挥着关键作用，并感兴趣地注意到全国学校课程计划。但是，委员会关注到，土著人民以及受《公约》保护的其他群体在澳大利亚社会中的历史性立场、重要性和所作的贡献可能没有在所提议的课程中得到适当的体现(第五条和第七条)。

委员会建议缔约国采取必要措施，确保全国课程向澳大利亚社会传递受《公约》保护的所有群体所作贡献的正确信息，并体现出各群体充分参与社会以及平等的原则。根据《公约》第七条，还建议缔约国在国家课程中纳入人权教育。委员会并鼓励缔约国根据《人权协商报告》的建议确保在新的“人权框架”下建立反种族主义战略，并确保通过一项面对所有澳大利亚人的、尤其是指出制止歧视、偏见和种族主义的教育方案。

28. 委员会注意到所有人权的不可侵害性，据此鼓励缔约国考虑批准那些尚未批准的国际人权条约，尤其是其条款对种族歧视问题具有直接影响的条约，例如《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《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》，以及作为国际劳工组织 1989 年第 169 号公约的《土著和部落人民公约》。

29. 根据关于德班审查会议的后续行动问题的第 33 号一般性意见(2009 年)，委员会建议缔约国在其国内法律秩序中执行《公约》时，落实在 2001 年 9 月反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议通过的《德班宣言和行动纲领》，与此同时顾及 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议的《结果文件》。委员会请缔约国在下一期定期报告中纳入在国家层面上为执行《德班宣言和行动纲领》而实行的行动计划和其他措施的具体资料。

30. 委员会建议缔约国在草拟下次定期报告方面继续与从事人权保护领域、尤其是打击种族歧视方面开展工作的民间社会组织进行协商并扩大与之的对话。

31. 委员会建议缔约国在提交报告后，立即以官方语文并酌情以其他常用语文向公众公布并提供这些报告，并同样公布委员会对这些报告的意见。

32. 委员会请缔约国根据《公约》第九条第一款及其订增议事规则第 65 条的规定，在本结论通过一年之内提供资料，说明如何就上文第 11、16 和 23 段所载的建议采取后续行动的情况。

33. 委员会还提请缔约国注意，载于第 18、22 和 26 段中的各项建议尤为重要，并请缔约国在下次定期报告中提供详细资料，阐明为落实这些建议采取的具体措施。

34. 委员会建议缔约国以单一文件形式提交应于 2012 年 10 月 30 日前提交的第 18 次和第 19 次定期报告，其中应参照委员会第七十一届会议通过的提交《消除种族歧视公约》具体文件的准则(CERD/C/2007/1)，报告并应讨论在本结论性意见中提到的所有事项。委员会还促请缔约国遵守关于条约具体报告最多页数为 40 页、共同核心文件最多页数为 60 至 80 页的规定(见载于 HRI/GEN/2/Rev.6 号文件第 19 段)中的统一报告准则。
