



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
26 May 2022
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于爱沙尼亚第十二和第十三次合并定期报告的 结论性意见*

1. 委员会在 2022 年 4 月 20 日和 21 日举行的第 2877 和第 2878 次会议¹ 上审议了爱沙尼亚以一份单一文件提交的第十二和第十三次合并定期报告。² 委员会在 2022 年 4 月 28 日举行的第 2888 次会议上通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交第十二和第十三次合并定期报告。委员会还欢迎与缔约国代表团的建设性对话，感谢代表团在审议报告期间提供的资料和对话后提供的书面补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取以下立法、体制和政策措施：

(a) 2016 年和 2020 年通过了《国籍法》修正案，简化了父母为无国籍人的儿童以及父母一方无国籍且一方为非爱沙尼亚公民的儿童获得爱沙尼亚国籍的程序；

(b) 自 2015 年以来，为建立难民融入制度，特别是为了确保根据欧洲联盟迁离和重新安置计划接受的难民融入社会，作出了大量努力，取得了积极成果，包括减少了二次流动的数量；

(c) 2018 年通过了一项法案，对《大法官法》加以修订，指定大法官办公室为国家人权机构，从而建立了一个独立的国家人权机构，并于 2020 年 12 月获得国家人权机构全球联盟的“A”级认证；

(d) 2021 年 4 月批准了该国有史以来第一个人权外交行动计划，其中包括新的人权领域。

* 委员会第一〇六届会议(2022 年 4 月 11 日至 29 日)通过。

¹ 见 [CERD/C/SR.2877](#) 和 [CERD/C/SR.2878](#)。

² [CERD/C/EST/12-13](#)。



C. 关注的问题及建议

民间社会的参与

4. 委员会感到关切的是，参与缔约国报告编写进程和缔约国审议工作的非政府组织很少。
5. 委员会建议缔约国加大力度吸收非政府组织和民间社会参与其下次定期报告的编写和审议进程。

统计数据

6. 委员会仍然关切的是，缺乏关于各族人民享有经济和社会权利情况的详细统计数据。委员会还关切的是，缺乏关于少数民族在政治生活中的代表性的详细统计数据(第一至第二条)。
7. 委员会提请缔约国注意经修订的根据《公约》提交报告的准则，并回顾委员会关于《公约》第一条的第 24 号一般性建议(1999 年)，建议缔约国收集和公布关于各族人民社会和经济状况的详细可靠统计数据，并按性别等有关指标以及少数民族人口众多的地区分列，以便为制定促进平等享有《公约》权利的政策提供充分的实证基础。委员会还建议缔约国收集有关少数民族在政治生活中的代表性的数据并公布相关统计数字。委员会请缔约国在下次定期报告中向其提供这方面的资料。

国内法律框架

8. 委员会感到关切的是，《平等待遇法》没有提供平等保护，以防止在生活的所有领域出现基于《公约》禁止的所有理由的种族歧视。委员会还感到关切的是，广大民众对平等待遇立法和现有补救措施的认识仍然不足(第二和第六条)。
9. 委员会建议缔约国采取具体步骤并加大力度修订《平等待遇法》，以确保在所有领域和部门提供充分、有效和平等的实质性和程序性保护，防止基于《公约》禁止的所有理由的歧视。缔约国还应加大力度提高广大民众对平等待遇立法和可用补救措施的认识，并改善人们因各种形式的歧视而获得有效补救的途径。

性别平等和平等待遇专员兼大法官

10. 委员会关切的是，性别平等和平等待遇专员没有充足的人力和财力来充分履行任务。
11. 委员会建议缔约国加大力度确保向性别平等和平等待遇专员提供充足的财力和人力，使其能够有效履行任务。
12. 委员会注意到缔约国授权大法官解决受私法管辖的个人之间的歧视争端，但委员会关切的是，有关种族歧视的申诉数量很少，因为这可能表明人们对大法官的任务缺乏认识(第二和第六条)。
13. 委员会建议缔约国加大力度确保提高公众，包括少数民族、移民、寻求庇护者和难民对大法官在种族歧视问题方面的作用和任务的认识。

国籍未定者

14. 委员会注意到, 在本报告所述期间, 国籍未定者的人数有所减少, 但仍对国籍未定者的人数居高不下表示关切。委员会还感到关切的是, 根据爱沙尼亚统计局的资料, 2021 年, 缔约国有 7,139 人的国籍不明(第五条)。

15. 委员会铭记其关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2004 年), 建议缔约国:

(a) 继续努力减少国籍未定者的人数, 查明他们的身份, 并协助他们获得国籍;

(b) 继续努力提高利益攸关方对无国籍问题的认识, 并扩大与地方政府的合作, 以切实查明无国籍人的身份;

(c) 考虑批准《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》;

(d) 在实施《2014-2024 年终止无国籍状态全球行动计划》的背景下, 通过一项消除无国籍状态国家计划。

语言政策

16. 委员会注意到缔约国在《2021-2030 年和谐爱沙尼亚战略》中承认多样性, 但感到关切的是, 该战略如何在促进爱沙尼亚语的熟练程度与实现核心人权之间保持平衡, 包括在未来15年内过渡到以爱沙尼亚语为主的学校教育的目标(第五条)。

17. 委员会建议缔约国重新考虑在承认多样性与在何种程度上将爱沙尼亚语作为就业和其他基本活动的条件之间保持最佳平衡, 并建议缔约国在下次定期报告中向委员会提供对《2021-2030 年和谐爱沙尼亚战略》的影响的全面评估。

18. 委员会感到关切的是, 缔约国在促进官方语言方面, 特别是在就业领域, 继续仰赖惩罚性因素。

19. 委员会建议缔约国重新考虑其为促进官方语言采取的惩罚性办法, 并确保语言委员会(以前称为语言监察局)工作监测机制有效。

20. 委员会关切的是, 《语言法》规定, 只有在大多数永久居民不讲爱沙尼亚语的地方政府中, 方可在公共行政事务中使用少数民族语言。

21. 委员会建议缔约国审查其立法, 允许在公共行政事务中更广泛地使用少数民族语言。

22. 委员会关切的是, 缔约国的语言政策没有充分满足少数民族自我认同的需要。

23. 委员会建议缔约国采取适当行政措施, 通过便利使用父姓等方式, 满足少数民族自我认同的需要。

基于语言熟练程度的歧视

24. 委员会重申其关切, 即虽然《平等待遇法》禁止基于国籍和族裔等标准歧视雇员或潜在雇员, 但在实践中, 基于爱沙尼亚语熟练程度的不同待遇并不被视为歧视。委员会还感到关切的是, 爱沙尼亚人和非爱沙尼亚人的就业和收入水平之间存在差异, 包括语言熟练程度造成的差异(第五条)。

25. 委员会重申其建议，即缔约国应确保与就业有关的要求以合理和客观标准为基础，并与履行每项工作的需要挂钩，缔约国应继续注意公共政策对弱势群体的间接歧视影响。委员会还重申其建议，即缔约国应加紧努力，解决少数群体因语言熟练程度在就业率和薪酬方面长期面临的不利处境，包括采取特别措施缩小收入差距。

关于仇恨犯罪和仇恨言论的立法

26. 委员会注意到缔约国关于努力将仇恨犯罪和仇恨言论定为刑事罪的声明，但委员会重申其关切，即该国《刑法》并不完全符合《公约》第四条关于禁止种族主义组织、传播种族优越论或种族仇恨思想并将出于种族动机的仇恨言论和煽动仇恨行为定为应受法律惩处的刑事罪的规定。委员会还重申其对从宽处罚的关切。

27. 委员会参照其关于执行《公约》第四条的第 7 号一般性建议(1985 年)、关于《公约》第四条的第 15 号一般性建议(1993 年)、关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)，建议缔约国修订其《刑法》，使之完全符合《公约》第四条的所有规定，并确保对此类罪行的处罚与犯罪严重程度相符。

关于种族仇恨言论和仇恨犯罪的申诉

28. 委员会注意到种族仇恨被视为警方调查的一个动机，但感到关切的是，缔约国仇恨言论和仇恨犯罪举报水平低，并且这类罪行并非总是作为仇恨言论和仇恨犯罪得到登记和调查。委员会还对一些政党和其他公众人物发表仇恨言论表示关切(第四和第六条)，这种行为没有得到制止和调查，行为人也没有受到起诉或惩罚。

29. 委员会回顾其第 35 号一般性建议(2013 年)，建议缔约国采取措施，鼓励和便利举报仇恨言论和仇恨犯罪，包括提高公众对如何利用现有法律补救措施和法律援助的认识，并确保行为人在被定罪后受到充分起诉和惩罚。委员会还鼓励缔约国采取适当行动，打击种族仇恨和煽动种族歧视的行为。

种族动机作为刑法中的加重处罚情节

30. 委员会重申其关切，即在爱沙尼亚，在根据刑法提起的诉讼中，种族动机一般不构成加重处罚的情节(第四和第六条)。

31. 委员会重申其先前的建议，即缔约国应修订其《刑法》，专列一项条款，确保根据《公约》第四条和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(2005 年)，在根据刑法提起的诉讼中，将种族动机视为加重处罚情节。

反歧视的法律框架及其执行

32. 委员会注意到《刑法》和《平等待遇法》中禁止种族歧视的某些规定，但感到关切的是，缺乏全面的反歧视法，这可能妨碍充分落实《公约》所载的权利。

33. 委员会建议缔约国通过一项全面的反歧视法，根据《公约》第一条第一款所载定义在其中加入直接和间接歧视的定义，并明确禁止种族歧视，以确保充分落实《公约》所载的各项权利，确保种族歧视受害者能够有效诉诸司法和获得适当补救。委员会回顾，很少有人就种族歧视提出申诉或采取法律行动，可能表明缺乏适当法律，对现有法律补救办法缺乏了解，当局起诉这类行为实施者意愿

不足，人们对刑事司法制度缺乏信任或害怕受害者遭到报复。委员会建议缔约国采取措施，确保有效执行禁止种族歧视的现行法律规定，确保所有受害者都能诉诸司法，并确保登记和调查种族歧视案件，对行为人进行起诉和定罪。委员会请缔约国在下次定期报告中提供数据，说明通过司法和行政决定适用《公约》的情况。

34. 委员会关切的是，很少有人援引禁止种族歧视的现有规定，对这些规定所述罪行的定罪率较低(第二、第四和第六条)。

35. 委员会重申其建议，即缔约国应继续提高人们对《公约》的认识，定期在广大公众中开展宣传活动，并持续为执法人员、边防警卫、检察官和法官提供关于仇恨犯罪的培训。

提供免费法律援助

36. 委员会注意到缔约国 2016 年修订了《国家法律援助法》，该法规定，可以爱沙尼亚语、英语和欧洲联盟其他成员国公民或居民最常用的大多数其他语言申请国家法律援助，但委员会感到关切的是，这可能会将居住在缔约国境内、不太熟悉这些语言的移民、难民和寻求庇护者排除在外，使其无法享受免费法律援助(第六条)。

37. 委员会建议缔约国采取一切措施，确保生活在缔约国境内并可能需要免费法律援助的人，特别是移民，包括难民和寻求庇护者，以及尤其是那些不太熟悉爱沙尼亚语、英语或欧洲联盟成员国通用的其他语言的人，不会无法得到法律援助。

罗姆儿童的教育

38. 委员会注意到缔约国为增加罗姆儿童受教育机会所作的各种努力，但关切的是，在 649 名罗姆人中，只有 62 名学生，而且似乎有极高比例的学生被安排在特殊学校(第二和第五条)。

39. 委员会回顾其关于对罗姆人的歧视的第 27 号一般性建议(2000 年)，建议缔约国：

- (a) 确保所有罗姆儿童都能获得优质教育，并融入主流学校；
- (b) 评估罗姆儿童在中学接受教育的人数，并解决罗姆儿童辍学的问题。

难民

40. 委员会注意到缔约国作出了非凡努力，特别是与国际民间社会伙伴合作，为大量逃离乌克兰冲突的难民以及其他难民的接收和融入提供便利，但委员会回顾经济、社会及文化权利委员会 2019 年对以下问题表示的关切：

- (a) 寻求庇护者收容中心生活条件差；
- (b) 为难民提供的住房紧缺，导致部分难民获得难民身份后仍留在收容中心；
- (c) 缺少难民融入国家综合战略和政策框架。³

³ E/C.12/EST/CO/3，第 16 段。

41. 委员会提请缔约国注意经济、社会及文化权利委员会的建议，即缔约国应：
- (a) 确保寻求庇护者的居住条件尊重人的尊严，他们的基本经济、社会和文化需求得到满足；
 - (b) 加大力度为难民提供适足住房；
 - (c) 与难民代表组织、非政府组织、相关国际机构和其他利益攸关方开展充分的协商，出台难民融入国家综合战略和政策框架。⁴
42. 委员会回顾其关于防止和打击执法人员种族定性行为的第 36 号一般性建议(2020 年)，建议缔约国根据《公约》，确保向其管辖范围内的每一个人提供保护，使其免遭侵犯人权和基本自由的任何种族定性和种族歧视行为，并在他们遭受上述行为时为其提供有效补救。委员会建议缔约国确保逃离乌克兰冲突的人，不论其民族或族裔背景如何，都能酌情享有国际人权法和难民法为难民规定的所有法律保障。
43. 委员会关切的是，逃离乌克兰冲突的妇女面临遭贩运、性剥削和性别暴力的严重风险，儿童，特别是女童可能处于弱势地位(第五条)。
44. 委员会建议缔约国扩大旨在防止贩运人口的现有措施和方案，特别侧重于防止逃离乌克兰冲突的难民遭到贩运。委员会还建议缔约国按照消除对妇女歧视委员会的建议，解决寻求庇护的单身妇女的特殊接待需要，并制定措施，在寻求庇护者接待中心发现、预防和应对性暴力和性别暴力。⁵ 委员会还建议缔约国建立机制，尽早查明来自乌克兰且可能需要援助和保护难民儿童、寻求庇护儿童、移民儿童和孤身儿童。

监狱人口

45. 委员会关切的是，在监狱人口中，非爱沙尼亚人的人数很多，其中包括很大一部分国籍不明者。委员会还关切的是，有报告称，监狱当局拒绝接受和翻译囚犯以非官方语言提出的申诉，这可能会限制少数民族囚犯提出口头和书面申诉的机会(第二条和第五至第六条)。
46. 委员会重申其建议，即缔约国应确保不因囚犯不精通爱沙尼亚语而对他们进行歧视，并确保囚犯不因不充分熟知爱沙尼亚语而在行政和纪律事宜方面受到惩罚。

冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响

47. 委员会关切的是，有报告称，在 COVID-19 大流行早期阶段，不容忍和歧视主要针对被认为是亚裔者(第四至第五条)。
48. 委员会重申，缔约国必须确保以不歧视的方式适用因紧急情况，包括但不限于公共卫生问题而采取的任何措施和限制，并建议缔约国谴责任何形式的歧视和仇恨犯罪，并调查此类事件。

⁴ 同上，第 17 段。

⁵ CEDAW/C/EST/CO/5-6，第 37(a)段。

D. 其他建议

批准其他条约

49. 鉴于所有人权不可分割，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》以及国际劳工组织 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)和 1949 年《移民就业公约(修订本)》(第 97 号)。委员会还鼓励缔约国加入《关于无国籍人地位的公约》、《减少无国籍状态公约》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

《公约》第八条修正案

50. 委员会建议缔约国接受《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。

后续落实《德班宣言和行动纲领》

51. 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》，同时考虑到 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

52. 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，建议缔约国制定和执行适当的措施和政策方案。委员会请缔约国考虑到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

53. 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。

传播相关信息

54. 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言和其他通用语言向负责执行《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

55. 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》，尤其是编写共同核心文件的准则，更新其 2016 年 11 月 25 日提交的共同核心文件。⁶ 委员会参照大会第 68/268 号决议，促请缔约国遵守此类文件不超过 42,400 字的字数限制。

后续落实本结论性意见

56. 委员会根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则第 65 条，请缔约国在本结论性意见通过后一年内说明上文第 11 段(性别平等和平等待遇专员)和第 44 段(来自乌克兰的妇女和儿童)所载建议的落实情况。

特别重要的段落

57. 委员会希望提请缔约国注意，上文第 15 段(国籍未定者)、第 25 段(基于语言熟练程度的歧视)、第 27 段(关于仇恨犯罪和仇恨言论的立法)和第 39 段(罗姆儿童的教育)所载建议特别重要，并请缔约国在下次定期报告中提供详细资料，说明为执行这些建议而采取的具体措施。

编写下次定期报告

58. 委员会建议缔约国在 2026 年 8 月 29 日前以一份单一文件提交第十四至第十七次合并定期报告，报告应遵循委员会第七十一届会议通过的报告准则，⁷ 回应本结论性意见提到的所有问题。委员会参照大会第 68/268 号决议，促请缔约国遵守定期报告不超过 21,200 字的字数限制。

⁶ [HRI/GEN/2/Rev.6](#)，第一章。

⁷ [CERD/C/2007/1](#)。