



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
24 May 2023
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于塔吉克斯坦第十二和第十三次合并定期报告的结论性意见*

1. 2023年4月20日和21日举行的第2971和第2972次会议¹审议了塔吉克斯坦以一份文件提交的第十二和第十三次合并定期报告。²委员会在2023年4月27日举行的第2978次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交第十二和第十三次合并报告。委员会欢迎与缔约国代表团进行建设性对话，并感谢代表团在报告审议期间和对话后提供资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取以下立法和政策措施：

(a) 《平等和消除一切形式歧视法》，于2022年7月22日生效；

(b) 修订《行政违法法》第499(3)条，于2020年7月4日签署成为法律，该修正案废除了将驱逐出境作为对违反停留规定的寻求庇护者和难民的处罚的做法；

(c) 修订《民事登记法》，于2019年7月通过，规定儿童出生后三个月内免费获得出生登记；

(d) 2022-2024年打击人口贩运国家计划。

4. 委员会欢迎缔约国与2017年9月至2023年4月期间访问该国的四个特别程序任务负责人的接触。

* 委员会第一〇九届会议(2023年4月11日至28日)通过。

¹ 见 [CERD/C/SR.2971](#) 和 [CERD/C/SR.2972](#)。

² [CERD/C/TJK/12-13](#)。



C. 关注的问题及建议

统计数据

5. 委员会尽管注意到了缔约国在对话期间提供的数据，仍然感到遗憾的是，缺少有关人口民族构成的数据更新，尤其是关于帕米尔人和雅格诺比人的数据更新，以及缺少关于非公民(移民、难民、寻求庇护者和无国籍人)的综合数据。委员会感到遗憾的是，缔约国没有根据关于《公约》第一条第一款和第四款的解释和适用问题的第 8 号一般性建议(1990 年)所载的自我认同原则，承认帕米尔人作为居住在缔约国领土上的单独人群，他们还受到边缘化和歧视。委员会还对没有缔约国不同少数民族享受经济、社会和文化权利的情况的相关数据感到遗憾(第一和第五条)。

6. 委员会回顾根据《公约》提交报告的准则，³ 建议缔约国根据自我认同原则，将帕米尔人和雅格诺比人包括在内，在下次定期报告中提供更新后的人口族裔构成的分列数据，同时包括移民、难民、寻求庇护者和无国籍人士等非公民的数据。委员会还建议缔约国提供关于享有经济、社会和文化权利情况的数据，按民族分列，以便为委员会评价平等享有《公约》规定的权利的情况提供实证基础。

种族歧视定义

7. 委员会欢迎 2022 年 7 月通过的《平等和消除一切形式歧视法》。然而，它感到关切的是，该法第 1(1)条所载的歧视的定义并未明确将世系纳入其禁止歧视的理由清单当中。委员会还感到关切的是，尽管该法第 5(3)条禁止间接歧视，第 1(1)条关于歧视的定义却并未包含间接歧视，该定义要求歧视性行动意在损害或减损对人权的承认、享有或行使。委员会还对缺少表明该法有效执行的初步结果的信息感到遗憾(第一条)。

8. 委员会提请缔约国注意其关于《公约》第一条第一款(世系)的第 29 号一般性建议(2002 年)，并建议缔约国修订《平等和消除一切形式歧视法》第 1(1)条，以明确禁止基于世系的歧视。委员会回顾其关于《公约》中特别措施的含义和范围的第 32 号一般性建议(2009 年)第 7 段，提醒缔约国注意，《公约》规定的歧视包含直接和间接歧视二者，意即有针对性的或蓄意的歧视，以及作为某种行动的影响而无意造成的歧视。因此，委员会建议缔约国根据《公约》第一条第一款，将《平等和消除一切形式歧视法》第 1(1)条中所载的“意在”这一表述替换为“具有(歧视)目的和效果的”。委员会还建议缔约国确保并监督该法的有效执行，包括通过针对权利持有人的宣传运动和针对义务承担者的能力建设，并有全社会相关群体和其他相关的利益攸关方的充分参与。

国家人权机构

9. 尽管委员会欢迎缔约国使人权专员办公室的活动符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)的努力，但感到关切的是，实现办公室独立性方面进展有限，配置的人力与财政资源不足，威胁其履行任务的能力。

³ CERD/C/2007/1.

在这方面，委员会感到遗憾的是，该机构仍然被国家人权机构全球联盟资格认证小组委员会认证为 B 级，这意味着它仅部分遵守了《巴黎原则》(第二条)。

10. 委员会建议缔约国保证人权专员办公室的充分独立，并采取一切必要措施为其提供充足的财政和人力资源，以充分履行其任务。在这方面，委员会鼓励缔约国采取进一步措施，落实国家人权机构全球联盟关于使人权专员办公室充分遵守《巴黎原则》的建议。

《公约》第四条的执行情况

11. 尽管委员会注意到了代表团在对话期间提供的信息，即缔约国正在编制新的《刑法》草案，它仍然感到关切的是，鉴于煽动种族歧视和以种族为动机的暴力行为没有被定罪，现行《刑法》并未充分遵守《公约》第四条(第四条)。

12. 委员会回顾其关于执行《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)和关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)，建议缔约国加速通过其新《刑法》草案，并确保其涵盖《公约》第四条的所有要素，并有效执行。

帕米尔人

13. 委员会对戈尔诺-巴达赫尚自治州的紧张局势感到严重关切，有报告称该地区对抗议者使用了致命的过度暴力，随后是长时间的断网与后续暴力袭击，以及对帕米尔少数民族成员的任意拘留和骚扰的威胁(第五条)。

14. 委员会建议缔约国：

(a) 根据适用的国际标准，尽快就据报告自 2021 年 11 月以来发生于戈尔诺-巴达赫尚自治州的事件开展公正透明的调查；

(b) 采取一切必要措施防止该地区暴力进一步升级，包括通过回应帕米尔少数民族的申诉；

(c) 与帕米尔少数民族开展建设性和开放的对话；

(d) 实施满足国际人权标准的防止冲突的措施，包括保护帕米尔少数民族的措施。

罗姆人/柳里人

15. 委员会仍然对罗姆人/柳里人面临的结构性歧视感到关切，这使他们无法享受权利和基本自由，罗姆/柳里妇女和女童往往面临多重歧视，包括民族和性别歧视。委员会尤其感到关切的是，他们因 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情和随之而来的劳工移民困难而在经济上更加弱势，以及他们在接受优质的教育、卫生和社会服务、身份证件获得、在居住地进行登记、住房合法化以及受到保护免遭剥削和有害传统习俗的侵害方面所面临的挑战。委员会感到遗憾的是，缔约国未就保护罗姆人/柳里人免受歧视和污名化以及改善其人权编制具体的行动计划或战略(第五条)。

16. 委员会回顾其先前的结论性意见⁴ 及其关于对罗姆人的歧视的第 27 号一般性建议(2000 年), 敦促缔约国通过行动计划或战略, 以期改善包括妇女和女童在内的罗姆人的处境, 确保他们免受歧视与污名化, 并提升他们的基本权利, 包括受教育、工作、医疗和适当住房的权利。委员会还建议缔约国组织宣传运动, 以在其居民内部提升对罗姆人社区的宽容、理解与支持。

参与公共和政治生活

17. 委员会仍然对少数民族, 尤其是少数民族妇女在国家 and 当地两级公共机构和民选机构中不平等的代表性感到关切, 这种代表性与他们在总人口中的数字不成比例。委员会还对帕米尔人在公共生活中的代表性不足感到关切, 尤其是在戈尔诺-巴达赫尚自治州(第二和第五条)。

18. 委员会回顾其先前的结论性意见,⁵ 再次敦促缔约国确保少数民族人员, 尤其是妇女在公共和政治生活中的公平代表性和参与。它建议缔约国采取措施改善这些人员在国家和当地两级所有公共机构中的代表性, 包括通过采取特殊措施。委员会还建议缔约国鼓励少数民族参与公共和政治生活, 包括通过提高认识活动, 加之在必要时采取特殊措施。它还建议缔约国采取一切必要措施确保所有少数民族以及帕米尔人在公共生活中得到代表。

支持少数民族语言

19. 委员会感到关切的是, 尽管少数民族人口的教育需求得到了国家法律与政策的承认, 在实践中, 仅有几所少数民族学校满足了他们的教育需求, 多语种教学纳入学前教育和基础教育的水平也不足以培养儿童和青年较强的语言技能。委员会还感到关切的是, 有报告称, 尽管有法律保护, 雅格诺比语和帕米尔语面临灭绝的威胁, 缔约国尚未采取适当措施应对这一情况。委员会对指称国家没有支持学习和广泛使用帕米尔诸语的报告尤其感到关切(第五条)。

20. 委员会建议缔约国:

(a) 采取特殊措施并配置额外资源, 通过提供充足的受过培训的教师和少数民族语文的课本, 确保少数民族儿童与青年有充足的机会学习自己的母语并以母语接受教育, 尤其是在学前教育和基础教育阶段;

(b) 在地区和当地少数民族教育有关部门增强和发展适当的能力, 并在地区和当地两级支持少数民族参与政策制定过程;

(c) 采取有效措施确保保护少数民族语文, 尤其是帕米尔语和雅格诺比语;

(d) 支持将帕米尔诸语纳入教育体系和电视与广播节目当中。

难民和寻求庇护者的状况

21. 委员会仍然对该国政府 2000 年 7 月 26 日第 325 号和 2004 年 8 月 2 日第 328 号决议感到关切, 这两份决议禁止难民和寻求庇护者居住在主要城市中心, 因而

⁴ CERD/C/TJK/CO/6-8, 第 13 段。

⁵ 同上, 第 12 段。

限制了他们的迁徙和居住自由权，并对他们获得就业、卫生保健、教育和其他基本服务造成了负面影响(第五条)。

22. 委员会重申其以往建议⁶并回顾其关于《公约》关于难民和流离失所者的第五条的第 22 号一般性建议(1996 年)，建议缔约国废除第 325 号和第 328 号政府决议，以确保难民和寻求庇护者能够与缔约国的其他非本国国民同等享受迁徙和居住自由以及工作、健康、教育权利和《公约》第五条规定的其他基本权利。

驱逐阿富汗国民

23. 委员会对包括难民和寻求庇护者在内的阿富汗国民被驱逐出境的持续风险的相关报告和拒绝他们诉诸司法，违反不推回原则感到关切(第五条)。

24. 委员会提醒缔约国注意，强制遣返逃避迫害的人回国使他们面临因酷刑、虐待或其他侵犯人权行为所造成的不可弥补伤害的风险。它建议缔约国在有实质理由认为被遣返者将面临因酷刑、虐待或其他严重侵犯人权行为的不可弥补伤害的风险时，遵守不推回原则，避免驱逐、递解、遣返或引渡任何个人，无论其身份，并保证他们能够行使在缔约国诉诸司法的权利，包括通过确保他们获得可利用和充分的投诉和赔偿程序。委员会还建议缔约国避免集体驱逐，并确保在其领土上寻求庇护的人能够获得难民甄别程序。

无国籍人的状况

25. 委员会感兴趣地注意到，缔约国有意批准 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》。委员会感到遗憾的是，2019 年 12 月 18 日通过的、允许无国籍人和外籍人不受处罚地获得法律身份的《大赦法》自 2022 年 12 月起失效，COVID-19 疫情及其相关限制也阻止了许多人在该法失去效力之前提交获得法律身份的申请(第五条)。

26. 委员会建议缔约国延长《大赦法》的有效期限，使在缔约国生活的无国籍人和外籍人能够获得法律身份。委员会也建议缔约国加快批准 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》。

对外籍人和无国籍人缔结婚姻和选择配偶权利的限制

27. 委员会感到遗憾的是，《家庭法》第 12 (3)条对外籍人和无国籍人与塔吉克斯坦国民缔结婚姻规定了额外要求，即要求提供其在结婚前在该国居住至少满一年的文件并出示婚约。委员会注意到，缔约国宣布有意保护塔吉克配偶及其子女在与外籍人或无国籍人虚假或临时结婚后免受抛弃。但是，它认为，保护性措施应当遵守《公约》并保障人人不分种族、肤色或民族或族裔血统均享有基本权利和自由。因此，委员会感到关切的是，规定这些要求对在缔约国的外籍人和无国籍人的权利构成歧视性影响，尤其是缔结婚姻和选择配偶的权利(第五条)。

28. 委员会参照其关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2004 年)，建议缔约国修订其《家庭法》，以使其完全符合《公约》及其其他国际义务。尤其是，缔约国应确保非公民得以不受歧视切实享受《公约》第五条提及的权利，包括缔结婚姻和选择配偶的权利。在这方面，委员会回顾，缔约国有责任确保防止种族

⁶ 同上，第 14 段以及和 CERD/C/TJK/CO/9-11，第 16 段。

歧视的立法保障措施适用于非公民，不论其移民身份如何，并确保贯彻立法不对非公民产生歧视性作用。

出生登记

29. 委员会注意到，作为塔吉克斯坦民事登记持续改革的一部分，2019年7月通过的《民事登记法》修正案规定儿童出生三个月内可免费进行出生登记。但是，委员会对国家法律中的不足感到关切，它阻碍了缺少国籍证明或合法证件的双亲为子女进行出生登记(第五条)。

30. 参照其第30号一般性建议(2004年)，委员会强调，出生登记是行使广泛人权的先决条件。因此，它建议，缔约国最终完成其民事登记系统改革，以纳入普遍出生登记的保障措施，以使在其领土上出生的所有儿童都得到登记，无论其国籍或双亲的居留身份如何，以防出现无国籍状态，并确保儿童获得基本人权，包括接受教育。

人口贩运

31. 委员会感兴趣地注意到缔约国为防止、打击和消除国际移民背景下的贩运人口作出的努力。但是，它与贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员一样，⁷对尤其是移民工人的国内贩运受关注有限感到关切，例如，缺少对以强迫劳动为目的贩运风险的监测，以及被贩卖者和面临被贩运风险的移民工人获得的援助和保护有限。委员会还感到关切的是，缺少针对面临被贩运风险的少数民族儿童遭受贩运的预防措施和保护措施，尤其是以逼迫行乞、强迫犯罪、强制劳动和性剥削为目的的(第五条)。

32. 委员会建议缔约国：

(a) 加强执行打击人口贩运的框架，包括确保为有效执行法律和政策配置充足的人力、技术和财政资源，加强政府安全、司法和社会服务机构之间的协调，并加强这些机构与民间社会的合作；

(b) 加强努力，为贩运行为的受害者制定和实施标准化的早期识别机制和转介系统，并采取有针对性的措施保护最容易遭受贩运的人；

(c) 加紧努力调查所有贩运人口的指控，起诉责任人，并以适当的刑罚惩处被判有罪的人，同时确保受害者获得有效的补救；

(d) 加强对招聘机构的许可制度和监测，并落实国际劳工组织(劳工组织)关于公平招聘的一般性原则和实施指南；

(e) 与民间社会组织合作，加强对贩运或有被贩运风险的受害者，尤其是移民工人的保护和援助，并确保他们获得适当的法律、医疗和心理援助以及社会服务，包括庇护所；

(f) 加强儿童权利委员会处理贩运相关问题的能力，包括少数民族儿童在内的儿童的身份认定和评估以及对他们及其照料者的支持；

(g) 改善打击贩运执法数据和劳工移民统计数据的收集；

⁷ 见 A/HRC/50/33/Add.1。

(h) 落实贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员在其基于对缔约国访问的报告中提出的建议。

种族歧视申诉

33. 委员会仍然感到关切的是，就执法、国内法院和其他调查机构，尤其是人权专员收到和处理的关于种族歧视行为的申诉方面缺少信息(第六条)。

34. 委员会提请缔约国注意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(2005 年)，并回顾，缺少有关种族歧视的申诉和法律行动不意味着缔约国没有种族歧视，而是可能表明缺乏适用的立法，对于可用的法律补救办法认识不足，对司法系统缺乏信任，担心遭到报复，或有关部门没有意愿起诉此类行为的实施者。因此委员会建议缔约国：

(a) 采取有明确时限的措施，评估向种族歧视受害者提供的补救措施的有效性，包括开展调查并收集关于基于种族、肤色、世系或民族或族裔血统的歧视的资料，在此过程中确保与包括代表最易遭受种族歧视群体的组织在内的民间社会组织和少数民族群体成员进行包容的切实有效的协商，并确保他们的参与；

(b) 开展提高认识活动，确保公众，特别是少数民族成员了解什么是种族歧视以及可利用的法律救济；

(c) 为执法人员、检察官、法官和其他公职人员提供关于查明和登记种族歧视事件的培训；

(d) 在下次报告中按年龄、性别、族裔和民族出身分列，提供关于种族歧视申诉以及调查、起诉、定罪、惩处和向受害者提供救济的信息和统计数据。

人权维护者、民间社会组织和记者

35. 委员会对关于属于少数民族的人权维护者、民间社会组织成员和记者和倡导其权利的人受到骚扰、恐吓、任意逮捕和拘留、非公开的不公正审判以及监禁的报告感到严重关切。委员会感到遗憾的是，由《打击恐怖主义法》和《刑法》相关规定构成的国家反恐主义法律包含对“恐怖主义”和相关犯罪过于宽泛和含糊的定义。它感到关切的报告称，这一法律被用作逮捕和拘留人权维护者、民间社会组织成员和记者的依据。委员会还感到关切的是，缔约国缺少对人权维护者的法律承认，并有报告称国家有关部门对民间社会组织及其代表进一步施压，从过度的行政负担到被说服或被迫自我清算的威胁(第五条)。

36. 委员会建议缔约国：

(a) 对所报告的所有少数民族人权维护者、民间社会组织成员和记者及倡导其权利的人遭任意逮捕和拘留、恐吓、骚扰、威胁和报复的案件进行有效、彻底和公正的调查，追究肇事者的责任并向受害者提供补救办法；

(b) 修改《打击恐怖主义法》和《刑法》规定中对“恐怖主义”和相关犯罪的定义，使其符合国际人权标准并确保该法律不被用于逮捕、拘留或迫害行使其意见和表达自由权及和平集会与结社自由的人权维护者、民间社会组织成员或记者，包括从事少数民族权利工作的人；

(c) 采取一切必要措施，包括通过有关保护人权维护者的专门法律，确保所有人权维护者，包括从事少数民族权利工作的人，得到承认并能够开展其和平合法活动而不必担心受到限制、司法迫害或报复；

(d) 采取一切必要措施，确保民间社会组织能够不受不当限制、过度行政负担、威胁或任何其他形式迫害而自由运作。

D. 其他建议

批准其他条约

37. 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《残疾人权利公约》《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)和国际劳工组织的《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)。

《公约》第八条修正案

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

依照《公约》第十四条作出声明

39. 委员会鼓励缔约国依照《公约》第十四条作出任择声明，承认委员会有权接受和审查个人申诉。

后续落实《德班宣言和行动纲领》

40. 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

41. 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，建议缔约国与非洲人后裔组织和非洲人后裔合作制定和执行一个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

42. 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

43. 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委员会关于缔约国报告的结论性意见，并在外交部的网站予以公布。

共同核心文件

44. 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 2004 年提交的共同核心文件。⁸ 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

45. 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 12 段(《公约》第四条的执行情况)、第 16 段(罗姆人/柳里人)和第 24 段(驱逐阿富汗国民)所载建议的执行情况。

特别重要的段落

46. 委员会谨请缔约国注意，上文第 14 段(帕米尔人)和第 36 段(人权维护者、民间社会组织和记者)所载建议特别重要，并请缔约国在下次定期报告中详细说明为落实这些建议而采取的具体措施。

编写下次定期报告

47. 委员会建议缔约国在 2028 年 2 月 10 日前以一份文件提交第十四至第十八次定期报告，报告应遵循委员会第七十一届会议通过的报告准则，回应本结论性意见提到的所有问题。⁹ 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。

⁸ [HRI/GEN/2/Rev.6](#)，第一章。

⁹ [CERD/C/2007/1](#)。