



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
11 June 2025
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于乌克兰第二十四至第二十六次合并定期报告的结论性 意见*

1. 委员会在 2025 年 4 月 23 日和 24 日举行的第 3141 和 3142 次会议¹ 上审议了乌克兰以一份文件提交的第二十四次至第二十六次合并定期报告。² 委员会在 2025 年 5 月 5 日举行的第 3157 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二十四至第二十六次合并定期报告。委员会还欢迎与代表团开展的建设性对话，并感谢代表团在委员会审议报告期间和对话之后提供资料。委员会赞赏代表团在当天基辅遭到轰炸的情况下坚持参加审议。

B. 妨碍执行《公约》的因素和困难

3. 委员会深感关切的是，俄罗斯联邦 2022 年 2 月针对缔约国的全面军事进攻引发的持续战争，俄罗斯联邦 2014 年对克里米亚自治共和国和塞瓦斯托波尔市以及 2022 年对顿涅茨克州、赫尔松州、卢甘斯克州和扎波罗热州某些地区的占领和非法吞并，对缔约国充分履行《公约》规定的义务构成严峻挑战，尤其是因为缔约国对俄罗斯武装部队占领的领土没有有效控制。³ 委员会回顾指出，包括在发生武装冲突的情况下，执行《公约》是保证易遭受种族歧视群体得到充分尊重并享有权利的关键保障措施。

* 委员会第一一五届会议(2025 年 4 月 22 日至 5 月 9 日)通过。

¹ 见 CERD/C/SR.3141 和 CERD/C/SR.3142。

² CERD/C/UKR/24-26.

³ 见大会第 68/262 和 71/205、ES-11/1、ES-11/2、ES-11/3、ES-11/4、ES-11/5 和 ES-11/6 号决议，以及人权理事会第 49/1、S-34/1、52/32、55/23 和 58/24 号决议。



C. 积极方面

4. 委员会欢迎缔约国于 2016 年 9 月 2 日批准《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》，包括其调查程序。

5. 委员会也欢迎缔约国采取以下立法、体制和政策措施：

(a) 2024 年 12 月 5 日通过的第 4133-IX 号法，该法修订了立法框架，扩展了有资格获得免费次级法律援助的人员名单，将仇恨犯罪的受害者纳入其中；

(b) 2023 年 9 月 26 日通过的乌克兰内阁第 850 号命令，批准了名为“多元而团结”的截至 2034 年的国家专项民族和文化方案；

(c) 2023 年 12 月 22 日通过的乌克兰内阁第 1197-r 号命令，批准了实施《2030 年前促进实现乌克兰社会中罗姆少数民族成员权利和机会战略》的 2024-2025 年行动计划；

(d) 2022 年 9 月 21 日通过的第 2623-IX 号法，该法修订了立法框架，为寻求庇护者和无国籍人就业提供便利；

(e) 2021 年 3 月 24 日通过的第 119/2021 号法令，该法令批准了新版《国家人权战略》；

(f) 2021 年 7 月 1 日通过的《关于乌克兰土著人民的第 1616-IX 号法》，该法促进土著人民权利，包括其文化和语言权利；

(g) 2021 年 7 月 28 日通过的乌克兰内阁第 866-r 号命令，涉及《2030 年前促进实现乌克兰社会中罗姆少数民族成员的权利和机会战略》；

(h) 2020 年 6 月 16 日通过的第 693-IX 号法，该法修订了立法框架，并确立了无国籍状态认定程序；

(i) 2021 年 6 月通过的《国家人权战略(2021-2023 年)》的行动计划；

(j) 2019 年 12 月 19 日通过的乌克兰《选举法》修正案，其中禁止选举权利方面基于种族、肤色和社会出身及族裔血统理由的歧视；

(k) 2019 年 6 月 12 日通过的乌克兰内阁第 503 号决议，通过该决议设立了国家民族事务与良心自由局，作为中央执行机构负责制定和实施民族间关系、宗教及保护少数民族和土著人民权利领域的政策；

(l) 2017 年 12 月通过的关于修订乌克兰《刑法》和《刑事诉讼法》的第 2227-VIII 号法，该法认定种族主义动机等为加重处罚情节。

D. 关注的问题及建议

统计数据

6. 委员会注意到代表团在对话期间就缔约国 2001 年以来开展人口普查方面所面临困难提供的信息，但仍然感到关切的是：在人口构成方面，缺乏按族裔分列的全面统计数据，包括关于罗姆人、土著人民、境内流离失所者以及无国籍人、无证移民、难民和寻求庇护者等非公民的统计数据，以及关于各人口组别社会经济状况的统计数据。缺乏统计数据使委员会难以对这些人口组别的状况进行适当

评估，包括评估其社会经济状况以及通过实施有针对性的政策和方案所取得的任何进展(第一、第二和第五条)。

7. 委员会回顾其先前建议、⁴ 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)及其根据《公约》提交报告的准则，⁵ 建议缔约国在尊重自我认同原则的情况下，就人口构成，尤其是族裔情况，收集并向委员会提供全面且分列的统计数据，以及关于包括罗姆人在内的各族裔少数群体以及土著人民、境内流离失所者和无国籍人、无证移民、难民和寻求庇护者等非公民的社会经济状况的统计数据，及其获得教育、就业、卫生保健和住房情况的统计数据，以期为评估和监测平等享有《公约》所载权利的情况奠定实证基础。

禁止种族歧视的法律框架

8. 委员会注意到缔约国就有关平等和不歧视的法律框架提供的信息，尤其是就《宪法》第 24 条和《关于在乌克兰防止和打击歧视的原则的第 5207-VI 号法》的条款及该法后续的修正案提供的信息。然而，委员会仍然感到关切的是，包括第 5207-VI 号法在内的立法框架并未禁止基于《公约》第一条所列全部理由的种族歧视，尤其是基于民族出身和血统的种族歧视，也没有明确禁止交叉形式的歧视(第一、第二和第五条)。

9. 委员会重申其先前建议，⁶ 敦促缔约国修订其法律框架，尤其是《关于在乌克兰防止和打击歧视的原则的第 5207-VI 号法》，将民族出身和血统纳入种族歧视理由之中，并禁止交叉形式歧视，使法律框架符合《公约》。

政策和体制框架

10. 委员会欢迎缔约国于 2019 年设立国家民族事务与良心自由局，作为中央执行机构负责制定和实施民族间关系、宗教及保护少数民族和土著人民权利领域的政策，并开展相关活动。委员会注意到代表团提供的信息，表示与族裔少数群体代表就法律和政策定期开展协商。委员会也注意到有关乌克兰议会人权专员的信息，该专员作为平等机构，负责防止种族歧视并受理种族歧视申诉。然而，委员会感到关切的是：

(a) 未提供信息说明《国家人权战略(2021-2023 年)》及相关行动计划的成果，也未提供信息说明为制定新的国家人权战略采取的措施；

(b) 没有打击并消除种族歧视的专项政策；

(c) 有报告称，由于划拨资源不足和缺乏有效监督，打击种族歧视的政策措施和举措没有得到充分有效执行；

(d) 有报告称，乌克兰议会人权专员权力有限且获得的资源不足，影响其有效应对和打击种族歧视的能力(第一、第二和第五条)。

11. 委员会建议缔约国：

⁴ CERD/C/UKR/CO/22-23, 第 6 段。

⁵ CERD/C/2007/1.

⁶ CERD/C/UKR/CO/22-23, 第 8 段。

(a) 在易受种族歧视的群体和相关民间社会组织的切实参与下，制定并实施打击种族歧视的专项政策；

(b) 确保有效执行关于打击种族歧视的政策，为此划拨充足的人力和财政资源；

(c) 加强监测和协调机制，尤其是国家民族事务与良心自由局，以确保有效执行打击种族歧视的政策措施；

(d) 加强乌克兰议会人权专员这一机构，包括为此修订立法框架，以扩大该机构在打击种族歧视领域的任务和职权，并划拨充足的人力和财政资源，以确保其得以有效执行任务。

仇恨言论和仇恨犯罪

12. 委员会注意到缔约国于 2017 年通过《刑法》第 67 条修正案，其中认定种族、民族和宗教仇恨或敌意的动机构成加重处罚情节。委员会也注意到，《刑法》第 161 条将煽动民族、种族或宗教仇恨定为刑事犯罪。委员会又注意到代表团就设立打击仇恨言论机构间工作组提供的信息，该工作组负责审查和加强有关仇恨言论的立法框架。委员会还注意到就第 5488 号法案提供的信息，该草案自 2021 年以来一直在乌克兰最高拉达(议会)接受审议，旨在修订立法框架，将仇恨犯罪定为刑事犯罪，并规定仇恨相关罪行的行政责任。委员会进一步注意到，缔约国于 2023 年设立了乌克兰国家电视和广播理事会，以监督媒体机构遵守立法框架，尤其是遵守有关禁止煽动针对个人或团体基于族裔或国籍及种族的歧视、仇恨或敌意的规定的情况。然而，委员会感到关切的是：

(a) 包括《刑法》第 67 和第 161 条在内的立法框架中，没有任何条款按照《公约》第四条明确将种族主义仇恨言论和仇恨犯罪定为刑事犯罪，也没有涵盖《公约》第一条认定的所有理由；

(b) 迟迟未通过第 5488 号法案，该草案自 2021 年以来一直在议会审议；

(c) 将《刑法》第 161 条适用于种族歧视行为方面采取限制性方针，包括要求罪行必须发生在公共事件期间，务必出具专家意见以及需要受害者声明，这损害了该条的效果并有碍证明种族主义动机的努力；

(d) 《刑法》第 161 条将寻求庇护者、无证移民和无国籍人等非公民排除在仇恨言论和仇恨犯罪的受害者和相关保护范围之外；

(e) 法院在依据《刑法》第 67 条实施处罚时，没有义务考虑种族、民族或宗教仇恨或敌意作为加重处罚情节；

(f) 未提供信息说明乌克兰国家电视和广播理事会就监测并应对媒体、互联网和社交媒体中的仇恨言论所开展的活动，且《媒体法》没有明确将仇恨言论定为犯罪；

(g) 未提供信息说明为打击政界人士和包括媒体专业人士在内的有影响力的公众人物使用种族主义仇恨言论和话语所采取的措施(第一、第四和第六条)。

13. 委员会回顾先前建议⁷ 及关于执行《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:

(a) 加快通过第 5488 号法案, 并加快审查仇恨言论和仇恨犯罪相关立法框架, 尤其是《媒体法》和《刑法》第 67 和第 161 条的进程, 包括为此加强打击仇恨言论机构间工作组的任务, 以确保立法框架按照《公约》第四条明确将种族主义仇恨言论和仇恨犯罪定为刑事犯罪, 并涵盖《公约》第一条认定的所有歧视理由;

(b) 加强努力, 与媒体机构、互联网服务提供商和社交媒体平台密切合作, 监测并应对媒体、互联网和社交媒体上的种族主义仇恨言论;

(c) 通过并采取措施, 打击政界人士和有影响力的公众人物使用种族主义仇恨言论的行为, 包括为此制定并实施议员和其他政界人士行为守则, 其中明确禁止使用仇恨言论。

关于种族歧视包括仇恨言论和仇恨犯罪的申诉

14. 委员会欢迎缔约国通过第 4133-IX 号法, 该法修订了立法框架, 扩展了有资格获得免费次级法律援助的人员名单, 将仇恨犯罪的受害者纳入其中。委员会注意到代表团提供的信息, 表示乌克兰议会人权专员作为平等机构, 负责受理种族歧视申诉。

15. 然而, 委员会感到关切的是:

(a) 没有收集种族歧视、仇恨言论和仇恨犯罪数据的系统, 未提供详细信息说明种族歧视和仇恨犯罪申诉, 包括提交乌克兰议会人权专员的此类申诉的情况, 也未提供信息说明调查、起诉和定罪情况、国内法院实施处罚及向受害者提供赔偿和补救的情况;

(b) 举报种族歧视、仇恨言论和仇恨犯罪的相关申诉不多, 原因可能是受害者对执法机构缺乏信任、缔约国反种族歧视架构存在缺陷以及对申诉渠道和受害者权利认识不足;

(c) 依据《刑法》第 161 条起诉种族歧视和仇恨犯罪的起诉率低, 执法机构由于执法人员和检察官受理能力不足且缺少业务专长, 未能充分认定并调查此类犯罪, 以及缺少标准化程序处理种族歧视和仇恨言论案件;

(d) 有报告称, 检察机关和法院未能依据《刑法》第 67 条将种族主义动机认定为加重处罚情节, 并存在将仇恨犯罪作为流氓行为起诉的倾向;

(e) 第 4133-IX 号法规定向仇恨犯罪受害者提供次级法律援助, 但相关条款推迟至戒严令废除一年后再生效(第一、第二、第四和第六条)。

16. 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), 并回顾指出, 未发生关于种族歧视的申诉和诉讼可能表明缺乏适当立法、对可用法律补救措施认识不足、对司法系统缺乏信任、对遭到报复的担忧或主管部门缺乏起诉此类行为实施者的意愿。委员会回

⁷ CERD/C/UKR/CO/22-23, 第 16 和第 18 段。

顾其先前建议，⁸ 以及关于执行《公约》第四条的第 7 号一般性建议(1985 年)和第 15 号一般性建议(1993 年)及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：

(a) 开发收集种族歧视和仇恨犯罪申诉数据的系统，确保就此类申诉、开展的调查和起诉、作出的定罪和实施的处罚提供统计数据，并将此类统计数据纳入下次报告；

(b) 采取措施，鼓励报告种族歧视行为、种族主义仇恨言论和仇恨犯罪，并确保为易遭受种族歧视的人提供安全便捷的举报渠道，包括为此对种族歧视和仇恨犯罪申诉的报告和登记系统进行评估，并采取措施查明和预防司法系统中的歧视性态度；

(c) 开展公共教育运动，宣传《公约》规定的权利以及如何提出种族歧视申诉；

(d) 采取必要措施，加强司法官员，包括警察和其他执法人员、检察官和法官的能力，并就种族歧视和仇恨犯罪问题向他们提供针对性培训，包括有关如何识别和登记此类罪行的培训；

(e) 确保依据《刑法》第 67 条，将种族主义动机适当认定为加重处罚情节；

(f) 采取有效措施，加强对种族歧视和仇恨犯罪受害者的法律援助，包括为此审查关于法律援助的第 4133-IX 号法，以确保种族歧视和仇恨犯罪的受害者有机会获得初级法律援助，停止推迟第 4133-IX 号法的生效实施，并为法律援助服务划拨充足的人力和财政资源。

执法机构实施种族定性和出于种族动机的暴力行为

17. 委员会注意到代表团提供的信息，称向执法机构提供了人权培训，并于 2021 年设立了乌克兰国家警察下辖的特别人权小分队，由其负责审查包括种族定性在内歧视性做法的相关指控。然而，委员会感到关切的是，未提供信息说明有关执法机构的法律框架是否禁止种族定性，也未提供详细信息说明对执法人员实施种族定性和出于种族动机的暴力行为的调查、起诉、定罪和处罚情况(第四条)。

18. 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：

(a) 通过立法，明确禁止执法人员在警察行动中实施种族定性、出于种族动机的暴力和过度使用武力行为；

(b) 审查其立法框架，确保乌克兰国家警察下辖的特别人权小分队的独立性，将其作为监督机构，负责受理种族定性和出于种族动机的警察暴力行为有关申诉，为受害者提供安全便捷的举报渠道，并对所有关于执法部门种族定性和出于种族动机的暴力行为的指控进行彻底公正的调查；

⁸ CERD/C/UKR/CO/22-23, 第 12、第 14 和第 32 段。

(c) 收集关于种族定性和出于种族动机的警察暴力行为有关申诉的数据，以及对此类行为进行调查、起诉、定罪和处罚并向受害者提供赔偿的数据，并在下次定期报告中列入这些数据。

族裔少数群体

19. 委员会注意到关于实施名为“多元而团结”的国家专项民族和文化方案的信息，该方案旨在确保各族裔少数群体融入社会，并加强社会稳定和乌克兰社会的凝聚力。委员会还注意到关于 2022 年 12 月通过的《乌克兰少数民族(群体)法》及其 2023 年 12 月通过的后续修正案的信息，该法及其修正案保障族裔少数群体的公民、政治、社会、经济、文化和语言权利与自由，并促进平等和不歧视。然而，委员会关切的是：

(a) 《乌克兰少数民族(群体)法》及其后续修正案，以及正由议会审议的第 13169 号法案，均歧视操欧洲联盟官方语言以外的语言(如亚美尼亚罗姆语和俄语)的族裔少数群体和民族语言少数群体，尤其是在这些群体成员享有以母语接受教育和参加选举的权利，以及享有文化权利方面；

(b) 立法框架中的矛盾导致对受承认的土著人民、未受承认的土著人民及族裔少数群体和民族语言少数群体的歧视，且他们接受母语教育的程度参差不齐；

(c) 《乌克兰少数民族(群体)法》及其后续修正案在戒严令实施期间及撤销后六个月，暂停了数项权利，包括“认同侵略国”的“族裔归属”的族裔少数群体和平集会的权利；

(d) 未提供信息说明包括罗姆人和土著人民在内的族裔少数群体在执法机构、公共行政机构和司法机构中，尤其是在高级和决策职位中的代表性(第二和第五条)。

20. 委员会建议缔约国：

(a) 修订其立法框架，尤其是《乌克兰少数民族(群体)法》及其后续修正案，废除以母语接受教育的平等机会方面区别对待和歧视受承认和未受承认的土著人民及族裔少数群体和民族语言少数群体的条款，并废除对他们行使和享有政治、公民、经济、社会及文化权利的任何限制，尤其是对其和平集会和结社自由权利的限制；

(b) 采取措施，包括特别措施，确保包括罗姆人在内的族裔少数群体和土著人民，尤其是这些群体中的妇女在公共部门以及决策和高级职位中得到公正公平的代表。

罗姆人

21. 委员会欢迎缔约国 2021 年 7 月通过《2030 年前促进实现乌克兰社会中罗姆少数民族成员权利和机会战略》以及相应的 2024-2025 年行动计划。委员会注意到，2022 年通过的乌克兰恢复计划中包括在教育和住房领域采取针对性措施改善罗姆人群体的处境。委员会还注意到就政策框架的实施与罗姆人群体代表和国家民族事务与良心自由局开展定期磋商的信息。然而，委员会感到关切的是：

(a) 未提供详细信息和官方统计数据说明关于缔约国境内罗姆人群体的情况，尤其是其社会经济状况；

(b) 有报告称，包括《促进实现乌克兰社会中罗姆少数民族成员权利和机会战略》、相关行动计划和乌克兰恢复计划在内的政策框架没有全面解决罗姆人群体的全部需求；

(c) 有报告称罗姆人长期遭受社会排斥，针对罗姆人群体的成见、偏见和不容忍广泛存在；

(d) 有报告称罗姆儿童在各级教育中出勤率低而辍学率高，因持续战争和2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情而实施的学校关闭和在线学习制度又恶化了这一状况；

(e) 有报告称，持续战争对罗姆人群体的社会经济状况造成的负面影响过大，其中包括因污名化而在获得住房、居所和其他公共服务方面面临障碍，对于无证件罗姆人和境内流离失所的罗姆人而言尤其如此；

(f) 有报告称，罗姆人有较高比例没有身份证件或出生证明，在获得卫生保健服务、教育和社会福利等基本服务方面面临障碍；

(g) COVID-19 大流行疫情对罗姆人群体本已脆弱的状况造成不利影响，他们感染率高，享有获得卫生保健服务和教育等经济社会权利方面也受到不利影响(第二和第五条)。

22. 委员会重申其先前建议，⁹ 并回顾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：

(a) 提供关于罗姆人的统计数据，尤其是关于其经济、社会和文化状况的统计数据，并将其纳入下一次定期报告；

(b) 修订关于罗姆人群体的政策框架，包括《促进实现乌克兰社会中罗姆少数民族成员权利和机会战略》、相关行动计划和乌克兰恢复计划，以反映全面和包容的方针，从而确保罗姆人享有其经济、社会及文化权利，并有效执行这些政策，包括为此划拨充足的人力、财政和技术资源用于执行，并监测罗姆人群体享有人权方面的进展；

(c) 采取有效措施，打击对罗姆人群体的成见和偏见，并消除相应污名；

(d) 采取措施，确保罗姆儿童获得优质的全纳教育，以期提高入学率并防止辍学，包括为此加强对罗姆儿童及家庭的支助制度，以防止持续武装冲突进一步造成教育中断，确保向因 COVID-19 大流行疫情和持续冲突而失去学习机会的罗姆儿童提供赔偿，并面向罗姆儿童和青年及其家庭开展关于教育重要性的宣传运动；

(e) 通过并实施有效的针对性措施，减轻持续战争对罗姆人群体的影响，以确保他们享有教育、卫生、住房和社会服务方面的各项权利，尤其要将无证件罗姆人和境内流离失所的罗姆人作为重点；

⁹ CERD/C/UKR/CO/22-23, 第 22 段。

(f) 采取措施对无证件的罗姆人予以登记，并为发放身份证件和出生登记证件的进程提供便利；

(g) 采取必要措施，减轻并消除 COVID-19 大流行疫情及其社会经济影响对罗姆人群体构成的不利影响，同时考虑到这些群体的具体需求。

出于种族动机攻击罗姆人群体的行为

23. 委员会深感关切的是，有报告称，2018 年，基辅市政卫队等有组织的民团对罗姆人群体实施了仇恨犯罪、骚扰和有组织暴力攻击，包括非法杀人和破坏财产行为，构成对生命权和人身安全权、适当生活水准权及能达到的最高标准健康权的践踏和侵犯。委员会还关切地注意到，有报告称对这些事件的调查起诉存在拖延，检察机关和法院未能依据《刑法》第 67 和第 161 条，将攻击认定为仇恨犯罪，也未考虑将种族主义动机作为加重处罚情节(第一、第二、第四和第六条)。

24. 委员会重申其先前建议，¹⁰ 敦促缔约国：

(a) 采取措施，确保追究责任，终止有罪不罚，为此对所有关于个人和有组织的民团践踏和侵犯罗姆人群体人权的报告开展有效、彻底和公正的调查，适当起诉行为人，且一经定罪则处以与罪行相称的处罚；

(b) 为仇恨犯罪的受害者提供适当的补救和支助；

(c) 通过并实施措施，确保执法部门针对罗姆人群体的仇恨犯罪、骚扰和暴力攻击作出有效、客观和适度的反应，并确保保护其人身和财产，包括为此监测和打击仇恨言论、煽动和鼓吹种族仇恨和歧视的行为，包括互联网和社交媒体上的上述行为，并确保对此类事件开展有效、彻底和公正的调查，酌情加以起诉，并确保对行为人处以与罪行相称的处罚；

(d) 通过并实施措施，有效禁止那些恐吓罗姆人群体成员、发表仇恨言论和煽动种族仇恨，并对实施的攻击和暴力行为负有责任的有组织民团；

(e) 采取措施，促进罗姆人和非罗姆人群体之间的宽容和相互理解，并积极促进罗姆人群体的融入和参与，以此加强他们对官方机构的信任。

思想、良心和宗教自由权

25. 委员会注意到缔约国代表团就乌克兰多个东正教教会行政管辖权争议提供的信息。然而，委员会感到关切的是，有报告称，教会财产控制权方面的争端有时会升级为教众之间的身体暴力行为，而乌克兰执法机构没有充分采取应对措施，且争端相关的大批刑事案件所涉刑事诉讼的公正性值得怀疑(第二和第五条)。

26. 委员会建议缔约国确保乌克兰各个东正教教会地位的变化本身不会导致对该国境内任何特定民族宗教群体的种族歧视，并确保保障刑事诉讼的公正性，以及确保切实尊重所涉各方的宗教和良心自由。

¹⁰ CERD/C/UKR/CO/22-23, 第 20 段。

土著人民

27. 委员会赞赏地注意到，缔约国于 2021 年 7 月通过了《关于乌克兰土著人民的第 1616-IX 号法》(该法促进土著人民权利，并承认其文化权利)，也注意到就与土著人民代表机构开展协商和确认此类机构法律地位作出的相应规定。然而，委员会感到关切的是：

(a) 由于第 1616-IX 号法适用狭义的标准认定土著人民，该法仅承认克里米亚鞑靼人、卡拉伊姆人和克里姆查克人为土著人民，将胡楚尔人、莱姆克人和嘎嘎乌孜人等其他土著人民排除在外；

(b) 内阁有极大权力，可在不经与土著人民协商的情况下，决定确认或撤销负责制定土著人民自决相关政策和战略的土著人民代表机构的法律地位；

(c) 内阁在没有正当理由的情况下迟迟不审查和批准克里米亚鞑靼人民理事会提交的争取作为代表机构的法律地位的申请，这损害了克里米亚鞑靼人权利的实现；

(d) 持续武装冲突对土著人民，尤其是克里米亚鞑靼人造成了过大的影响，土著人民在行使其经济和社会权利方面面临挑战(第二和第五条)。

28. 委员会回顾其先前建议、¹¹《联合国土著人民权利宣言》及关于土著人民的权利的第 23 号一般性建议(1997 年)，建议缔约国修订其立法框架，尤其是《关于乌克兰土著人民的第 1616-IX 号法》及相关规定，以期：

(a) 确保按照国际标准和自我认同原则，对所有土著人民予以承认；

(b) 规定必须就确认或撤销土著人民代表机构法律地位问题与土著人民协商；

(c) 促进并加快确认所有土著人民代表机构法律地位的进程，包括为此设定明确时限并实施司法监督；

(d) 采取针对性的缓解措施，应对持续战争对所有土著人民，尤其是克里米亚鞑靼人的影响，并确保他们得以享有经济和社会权利。

《公约》在持续战争背景下的适用

29. 委员会注意到代表团提供的信息，称俄罗斯联邦 2022 年 2 月对缔约国的全面军事进攻引发的持续战争，以及 2014 年对克里米亚自治共和国和塞瓦斯托波尔市的占领和非法吞并对《公约》所保护的人的处境造成种种影响。委员会感到关切的是：

(a) 有报告称，持续战争中，乌克兰军队对俄罗斯族或俄罗斯籍战俘、失去战斗力人员和其他受保护人员实施了侵犯和践踏人权行为，包括法外处决、酷刑和其他虐待及违反公正审判和正当程序保障的指控；

(b) 未提供详细信息说明持续战争期间俘获的其他民族出身的战俘和武装团体成员的处境，尽管代表团提供的信息称有 62 名非俄罗斯或白俄罗斯族战俘；

¹¹ CERD/C/UKR/CO/22-23, 第 24 段。

(c) 未提供信息说明对乌克兰军队在持续战争中实施的指称侵犯和践踏人权行为进行调查、起诉、定罪和处罚的情况；

(d) 未提供信息说明对易受种族歧视的群体，尤其是非洲、亚洲、中东和拉丁美洲人后裔试图从缔约国逃往邻国过程中遭受歧视性待遇和种族主义仇恨言论及暴力行为事件进行调查、起诉、定罪和处罚的情况，此类待遇包括禁止他们进入防空洞、阻止他们穿越边境以及将他们推到乘客队伍的尾端(第二、第五和第六条)。

30. 委员会建议缔约国：

(a) 加强努力，确保追究责任并结束有罪不罚现象，包括为此就侵犯和践踏战俘和其他受保护的人，包括俄罗斯族或俄罗斯籍的此类人员的人权的指控开展有效、彻底和公正的调查，并起诉责任人，一旦定罪则予以适当处罚，并向受害者提供适当的救济和支助；

(b) 确保战俘、失去战斗力人员和其他受保护的人，包括俄罗斯族或俄罗斯籍以及其他国籍的此类人员享有公正审判权，同时确保提供法律援助，并确保法院不采信通过胁迫和酷刑获得的证据；

(c) 对易受种族歧视的群体，尤其是非洲、亚洲、中东和拉丁美洲人后裔试图从缔约国逃往邻国过程中遭受的所有歧视性待遇和种族主义仇恨言论及暴力行为事件开展有效、彻底和公正的调查，起诉责任人并确保予以适当处罚。

境内流离失所者

31. 委员会注意到，持续战争和俄罗斯联邦 2022 年 2 月对缔约国的全面军事进攻造成缔约国大批境内流离失所者逃离受武装冲突影响的地区，其中包括族裔少数群体成员，尤其是罗姆人以及土著人民。委员会注意到缔约国为从受冲突影响区域撤出受影响人口和向境内流离失所群体提供支助所采取的措施。然而，委员会感到关切的是，有报告称，妇女、儿童、老年人和残疾人，尤其是丢失了身份证件或处于无国籍状态的此类人员遭受基于年龄、性别、使用语言、族裔、国籍和残疾状况的多重和交叉歧视，他们在获得住房和社会福利等基本服务方面面临障碍。

32. 委员会重申其先前建议，¹² 敦促缔约国加强支持境内流离失所群体的努力，为此在所有缓解措施和战略中纳入族裔和性别视角，并将年龄、性别、使用语言、族裔、国籍和残疾状况等因素纳入考量，以保护境内流离失所者，并确保他们获得包括适当住房和社会福利在内的基本服务。委员会还建议缔约国采取措施为登记境内流离失所者提供便利，并帮助此类人员获得正式证件。

难民和寻求庇护者

33. 委员会注意到代表团就移民和寻求庇护者相关立法框架，包括《宪法》第 22 条和《关于难民和需要补充或临时保护人员的第 3671-VI 号法》提供的信息。然而，委员会感到关切的是：

¹² CERD/C/UKR/CO/22-23, 第 30 段。

(a) 关于修订多部国家边防法律的第 2952-IX 号法于 2023 年 2 月获得通过，其中所载近期对立法框架的修订对需要国际保护的個人进入缔约国领土加以限制，这扩大了驳回申请的理由，限制对不予庇护决定和禁止入境决定提出上诉，违反了不推回原则；此外，还有报告称，边境地区拒绝受理庇护申请；

(b) 前述修订还赋予国家移民局、国家边防卫队和安全局自由裁量权，允许其强行递解非公民，尤其是无国籍人，同时放松了司法监督；

(c) 在申请难民身份认定程序的时限和入境缔约国的具体情况方面，未能连贯一致地适用和解读有关该程序的法律框架，这导致许多申请被驳回，尤其是就地庇护申请被驳回；

(d) 国家移民局具有广泛的自由裁量权，可以在接收和受理阶段驳回根据难民身份认定程序提交的申请，且据报告该机构往往口头驳回申请而不出具书面决定；

(e) 据报告，俄罗斯人和白俄罗斯人 2022 年 2 月之前根据难民身份认定程序提交的申请被驳回，原因是基于申请人国籍的歧视；

(f) 缺少寻求庇护者和难民融入社会的战略和其他政策措施；

(g) 寻求庇护者接待中心的生活条件恶劣；

(h) 寻求庇护者在获得和享有经济和社会权利，包括社会住房、公共卫生保健服务、公立高等教育和就业方面面临障碍，原因是向寻求庇护者签发的文件不被承认为有效身份证件(第二和第五条)。

34. 委员会回顾先前建议¹³和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) 修订立法框架，尤其是《关于难民和需要补充或临时保护人员的第 3671-VI 号法》，使其符合国际标准，尤其是《公约》和不推回原则，以在不歧视的情况下加强对寻求庇护者和难民的保護，确保需要国际保护的人得以使用有效且公正的难民身份认定程序，并确保在申请庇护和难民身份方面向寻求庇护者提供救济和有效的法律补救措施，包括司法上诉程序；

(b) 制定和实施政策框架，使寻求庇护者和难民融入社会，包括为此提供语言培训、职业培训和就业机会；

(c) 采取措施改善接待中心的生活条件，并确保其符合国际标准，向得不到安置的人提供替代性住房解决方案；

(d) 采取措施，包括法律措施，确保并促进寻求庇护者和难民不受歧视地获得就业、住房、卫生保健和教育。

无国籍人

35. 委员会欢迎缔约国于 2020 年依据第 693-IX 号法条款确立了无国籍状态认定程序。然而，委员会感到关切的是：

(a) 缺少关于无国籍人及其社会经济状况的统计数据；

¹³ CERD/C/UKR/CO/22-23, 第 26 段。

(b) 据报告无国籍状态因持续战争而增多，被占领土上有大批丢失身份证件的内流失所者，尤其是 2022 年 2 月发动全面军事进攻之后；

(c) 据报告，为无国籍状态认定程序划拨的资源不足，有大量申请有待处理；

(d) 关于修订多部国家边防法律的第 2952-IX 号法中所载近期对立法框架的修订，赋予国家移民局、国家边防卫队和安全局自由裁量权，允许其强行递解无国籍人而无需司法命令；

(e) 据报告，与俄罗斯联邦有关联的个人在 2022 年 2 月之前根据无国籍状态认定程序提交的申请被驳回，原因是基于对申请人族裔或国籍的歧视，且缔约国与俄罗斯联邦之间暂停外交关系阻碍了对申请的审查；

(f) 关于修订乌克兰多部确保获得和保留乌克兰国籍权利相关法律的第 11469 号法草案正在议会审议当中，该草案将允许主管部门以获得“侵略国”的公民身份为由取消乌克兰公民身份，如果被占领土居民由于占领当局胁迫，或为获得卫生保健服务和社会福利等基本服务及就业而获得了俄罗斯公民身份，则他们陷入无国籍状态的风险会因此增加；

(g) 身为寻求庇护者、无国籍人或无证移民的父母为在缔约国领土上所生的子女进行出生登记并确保其获得国籍方面面临困难；

(h) 第 11469 号法草案会停止向寻求庇护者所生的子女授予国籍(第二和第五条)。

36. 委员会回顾关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2004 年)，建议缔约国加强努力减少和预防无国籍状态。具体而言，委员会建议缔约国：

(a) 制定并实施缓解措施，应对和消除对缔约国的全面军事进攻和战争造成的无国籍状态，尤其要关注被占领土上丢失了身份证件的境内流离失所者；

(b) 划拨充足的人力、财政和技术资源，以确保无国籍状态认定程序有效运行，以解决积压的大量无国籍案件；

(c) 对有关无国籍状态的立法框架(尤其是第 2952-IX 号法)和无国籍状态认定程序开展基于人权的评估，并采取必要措施，确保框架和程序符合国际人权原则及《公约》的目标和宗旨，尤其是在确保有效司法监督、遵守不推回原则和防止基于族裔或国籍的种族歧视方面；

(d) 修订目前正由议会审议的第 11469 号法草案，并确保该草案符合关于预防和消除无国籍状态的国际标准和各项公约，以期避免寻求庇护者所生的子女及因胁迫或为获得基本服务而从占领当局获得了俄罗斯公民身份的被占领土居民陷入无国籍状态；

(e) 确保向身为寻求庇护者、无国籍人或无证移民的父母在缔约国领土上所生的子女签发出出生登记证件并授予其国籍。

通过人权教育打击偏见和不容忍现象

37. 委员会注意到缔约国就将人权教育纳入学校课程提供的信息。然而，委员会感到关切的是，未提供信息说明为打击种族歧视、偏见和不容忍所采取的措施，包括面向公众、执法人员和司法机关开展的系统性宣传运动(第七条)。

38. 委员会建议缔约国加强其在学校中开展人权教育的方针，并鼓励在包括高等教育在内的各级教育中开展人权教育，并确保人权教育涵盖促进理解和宽容的内容。委员会还建议缔约国就族裔和文化多样性、宽容和理解的重要性面向公众、公务员、执法人员和司法机关开展公共宣传运动，并为其制定可衡量的成果目标。

E. 其他建议

批准其他条约

39. 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》和国际劳工组织 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)。

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的后续行动的第 33 号一般性意见(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. 大会第 79/193 号决议宣布 2025-2034 年为第二个非洲人后裔国际十年。大会还在该决议中决定延长第 69/16 号决议通过的落实非洲人后裔国际十年活动方案，以确保继续努力促进尊重、保护和实现非洲人后裔的所有人权和基本自由。鉴于这一进展，委员会建议缔约国与非洲人后裔合作实施该活动方案，并在下次定期报告中提供资料，说明在该框架内采取的措施，同时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)。

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》的各政府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。

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，¹⁴ 更新共同核心文件。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。

特别重要的段落

45. 委员会谨请缔约国注意，上文第 13 段(仇恨言论和仇恨犯罪)、第 24 段(出于种族动机攻击罗姆人群体的行为)和第 30 段(《公约》在持续战争背景下的适用)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。

后续落实本结论性意见

46. 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提供资料，说明上文第 32 段(境内流离失所者)、第 34(c)段(难民和寻求庇护者)及第 36(a)和(e)段(无国籍人)所载建议的落实情况。

编写下次定期报告

47. 委员会建议缔约国在 2030 年 4 月前以一份文件提交第二十七至第三十次合并定期报告，报告应遵循委员会第七十一届会议通过的报告准则，¹⁵ 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。

¹⁴ [HRI/GEN/2/Rev.6](#), 第一章。

¹⁵ [CERD/C/2007/1](#).