



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2004/WG.21/10  
17 September 2004  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
第六十一届会议  
有效落实《德班宣言和行动纲领》  
政府间工作组  
第三届会议  
2004年10月11至22日，日内瓦  
临时议程项目7

### 补充标准：审查消除种族歧视委员会及 其他联合国组织和专门机构提交的材料

#### 消除种族歧视委员会关于《消除一切形式种族歧视国际公约》 的执行情况及其效用的意见

#### 摘 要

本报告根据工作组第二届会议提出的要求提交，第一部分阐述了消除种族歧视委员会在审查各缔约国关于《消除一切形式种族歧视国际公约》的报告期间如何敦促各国执行《德班宣言和行动纲领》条款的情况。第二部分阐述了委员会在履行其《公约》监测机构职责时所使用的程序。

## 导 言

1. 切实执行《德班宣言和行动纲领》问题政府间工作组第二届会议通过了各项建议，其中一项是请人权事务高级专员办事处(人权高专办)向消除种族歧视委员会转达请其就《公约》的有效性(包括《公约》执行情况)发表书面意见的请求(E/CN.4/2004/20,第 81 段，建议 20)。本文件就是根据这项请求提交的。

2. 《消除一切形式种族歧视国际公约》(下称 ICERD 或《公约》)在打击种族歧视方面的作用是再怎么强调也不为过的。《公约》要求在这方面予以执行：在政治、法律、行政和社会各个方面。委员会注意到《德班宣言》认为，“克服种族歧视和实现种族平等的障碍主要在于法律的软弱无力，各国政治意愿和执行战略以及具体行动的缺乏”(第 79 段)。委员会完全赞同这一看法，并进一步强调，同所有国际规范标准一样，ICERD 对于真诚希望遵守《公约》的国家非常有益且有效。ICERD 有助于改善许多国家的状况。失败是由于有关国家缺乏必要的政治意愿。

3. 截至 2004 年 7 月 31 日为止，已经有 169 个国家批准了《公约》。委员会指出，《行动纲领》“促请尚未加入……《公约》……的国家……把它作为紧急事项…加入《公约》，以在 2005 年底前实现普遍批准”(第 75 段)。委员会重申普遍批准《公约》对于反对种族歧视的斗争至关重要，并敦促所有各国在不久的将来批准《公约》。委员会在反对当代形式种族主义的斗争中业已确定，关键问题是各国未能批准或执行《公约》，而非《公约》……对身存在漏洞。

4. 委员会还强调，迫切需要使《公约》和委员会的建议及判例更为人们所知晓，并且使人人能加以利用。不在所有有关各级对《公约》和委员会的工作进行充分宣传，是令人遗憾的事实，尤其是大会没有充分关注年度报告和委员会的工作。如果大家确实希望在全世界培育更加有效地执行《公约》的环境，就需要改变这种状况，借以为所有种族歧视受害者提供更加充分的保护。

## 一、《公约》实质性规定的执行情况和效能

### A. 第一条

5. 委员会通过判例澄清了第一条关于种族歧视的定义、委员会的结论性意见以及若干一般性建议，即关于土著人民权利的一般性建议二十三、关于种族歧视与性别有关的方面的一般性建议二十五、关于对罗姆人歧视的一般性建议二十七、关于基于血统的歧视的一般性建议二十九以及关于对非公民歧视的一般性建议三十。委员会这样做有利于为《德班宣言和行动纲领》所查明的种族歧视受害者群体提供保护，其中包括少数族裔、罗姆人、土著人民、遭受基于血统的歧视的人士以及非公民。委员会还着重强调对与性别有关方面歧视的关注。

6. 在提到有关土著人民遭受种族歧视的问题时，委员会经常敦促缔约国考虑批准其他现有文书，特别是国际劳工组织(劳工组织)的 1989 年《土著和部落居民公约》(第 169 号)。同样，在处理有关对非公民歧视的问题时，委员会也建议各国考虑批准 1990 年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年的《议定书》。因此，委员会提请工作组注意，需要极力敦促批准这些文书，以保证更好地保护有关群体。

7. 此外，委员会回顾大会 1992 年通过的《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》对于保护少数族裔权利仍然至关重要。委员会还回顾人权委员会不限成员名额闭会期间工作组不断开展的工作及其关于联合国土著人民权利宣言草案的讨论。这项草案在 1994 年由增进和保护人权小组委员会通过，并于 1995 年提交给人权委员会。委员会回顾，委员会和大会建议在世界土著人民国际十年结束之前通过该项宣言(1995-2004)。

### B. 第二条

8. 在审议缔约国报告时，委员会竭力支持《公约》的准则和缔约国依第二条所应遵守义务的强制性质。关于在国家一级采取措施执行《公约》的这项规定，令委员会感到欣慰的是，它与许多国家开展了积极的对话。事实上，一些国家修订了法律和政策，以确保切实执行第二条。但是，另一些国家却否认存在种族歧视，仅

只引述禁止歧视的立法规定，并没有说明在执行这些规定和实现实际平等方面遇到哪些困难。

### C. 第三条

9. 由于许多缔约国把本条的范围解释成专门针对南非的种族隔离，因而未能审查自己领土上是否存在任何形式的实际种族隔离，这使得缔约国依《公约》第三条应遵守的义务未能落实。《公约》第三条所定义的隔离仍然以各种各样的形式在一些国家发生，特别是在住房和教育方面，《公约》所有缔约国都应将消除隔离视为优先事项。

### D. 第四条

10. 委员会重申，它认为：禁止助长和煽动种族歧视的组织散布基于种族优越论或仇恨的一切思想以及禁止参加这些组织，都符合见解和言论自由以及结社和集会自由的权利。因此，委员会敦促缔约国撤销对《公约》第四条的保留，并且颁布立法，以便彻底遵守本条的规定。

11. 考虑到专家研讨会以及联合国和其他政府间组织几年来在互联网上就种族主义问题所拟订的研究报告结果，委员会建议：今后关于这个问题的研究都应该考虑到上述各种情况下所作出的结论和建议，以避免重叠。委员会注意到，政府间工作组在第二届会议期间开始讨论是否需要着手拟订并通过一项新文书，以打击互联网上的种族主义行为。会上提到了该文书采取《消除一切形式种族歧视国际公约附加议定书》形式的可能性。必须在彻底调查研究和评估该议定书对《公约》现有规定保护范围的附加价值以后，才能够进一步讨论这种可能性。在这方面，委员会重申：《公约》第四条适用于在互联网上传播的材料，缔约国有责任确保本国的法律符合《公约》的要求。不能由于在互联网管理工作上遇到困难就宣布免除缔约国根据《公约》必须履行的义务。

12. 委员会敦促各国加强本国立法，确保彻底履行《公约》第四条，惩罚一切形式的散布和煽动种族仇恨行为，包括通过互联网传播材料的行为。委员会也再度建议各国撤销那些限制《公约》第四条范围的任何保留。委员会进一步鼓励各国采

取协作与合作措施，以便更加切实地执行有关国家法律，尤其应该增进国家执法机构之间的合作，并且为执法官员提供特别培训。此外，委员会欢迎发展创新性的科技和措施，以便对在互联网上散布种族主义宣传的行为进行斗争，例如：开发过滤软件、成立一些中心以便在互联网上监督种族主义网站，并且制定互联网产业的行为守则。最后，委员会敦促所有缔约国通过教育方案提高公众对互联网上种族主义行为的认识。

#### E. 第五条

13. 委员会往往无法审查缔约国是否履行了其在第五条下应尽的义务，因为有些国家未能提供足够的资料，例如：特定研究的结果以及按种族和性别划分的享受第五条中所列举各项权利情况的数据。尤其是，一些缔约国在其定期报告中只是相当粗略地涉及第五条中的若干款项。第五条本身并不引起公民、政治、经济、社会或文化权利。《公约》假定这些权利的存在并且加以确认，使缔约国确保其国民不分种族、肤色、血统或民族或人种都能够享受这些权利。在这方面，委员会提请缔约国注意其一般性建议二十(1996)。

14. 一些缔约国提供的资料不足也有一部分可归因于《公约》第五条中列举的一些权利不精确，人们对它们缺乏共同的理解。文化权利的情况也是这样，它们散见于涉及一般人权或少数民族或土著人民权利的许多国际和区域文书中。委员会认为，根据国际法现况，制定一项关于文化权利的国际文书，以说明这些权利的内容，对于委员会的工作来说，应该是有益的。此外，委员会为了落实缔约国根据第五条各款应该履行的义务，可能着手拟订和通过更多的一般性建议，对关于这项规定的一般性建议二十进行补充。

#### F. 第六条

15. 委员会在监督缔约国履行《公约》第六条的规定方面经常遇到的困难是，一些缔约国未能提供资料说明：其为执行第六条的规定而采取了哪些立法、司法、行政或其他措施；这些措施的实际执行情况；有多少申诉最后导致受害者获得充分的救济。

16. 第六条要求各国为种族歧视受害者提供切实的保护和救济，对公民和非公民一视同仁，从而容许移民、难民和所有其他弱势群体针对种族歧视行为寻求保护和救济。但是，委员会认识到种族歧视受害者仍然在许多国家遇到困难。

17. 有人指出，由于程序过于苛求，受害者很难上告。在这方面，请缔约国除其他事项外，特别在与基于种族、肤色、血统和民族或人种歧视有关的民事诉讼方面订明举证责任，一旦原告人确定了自己是种族歧视受害者的表面证据，被告人就应该为差别待遇举出客观和合理的理由。此外，许多种族歧视受害者由于其经济和/或社会条件，并非总能得到适当的法律协助。而且，许多人不愿意为受到种族歧视提出申诉，主要由于担心受到报复、对警察和司法系统缺乏信心、对自己的权利认识不足、当局对种族歧视案件感觉迟钝。

18. 委员会总是要求缔约国确保在其国内立法中载列适当条款，使弱势群体能够了解并利用种族歧视方面的一切法律救济措施，包括取得有效的救济和赔偿。

#### G. 第七条

19. 虽然《公约》涉及了宽容的教育问题，委员会还是意识到，仍然有一些缔约国没有重视人权教育和增进民族和种族或族裔群体之间的理解、宽容和友谊以及保护文化多样性的工作。因此，委员会支持工作组在其第二届会议上通过的关于“在国际一级上保证制订教育计划或指导方针以便培养宽容、文化互动、尊重文化多样性和人权”的建议(同上，建议 2)。委员会注意到工作组有意同联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)协调工作，因此希望提请工作组注意教科文组织于 2001 年大会上通过的《世界文化多样性宣言》。委员会还回顾：教科文组织正在就这个问题拟订一项公约草案，以便能够进一步详细阐述已经载于该《宣言》中的指导方针。

20. 此外，鉴于人权教育对于消除种族歧视至关重要，委员会敦促工作组适当考虑是否需要拟订一项关于人权教育的新公约。

## 二、委员会程序的执行情况和效用

### A. 报告程序

21. 一些缔约国仍然未能履行根据《公约》第九条应该履行的义务，这是委员会的主要关注事项。委员会铭记秘书长和另外一些人士呼吁改革条约机构制度并且简化缔约国向人权条约机构提交报告的义务。委员会愿意同其他条约机构、人权委员会以及联合国系统其他机关和机构一起探讨如何拟订一个更有效率和效用的条约机构制度，并且就提出一种内容经过扩充的核心文件问题同人权高专办进行协商。这种文件将涵盖各条约之间的所有共同点，而报告则把重点放在针对特定条约的问题，并特别提到针对每一条约机构前一次结论性意见采取后续行动的情况。2004年6月，委员会主席出席了第三次委员会间会议和各委员会主席会议，会上商定各国在向条约机构提出报告时可自由采取上述做法。

### B. 审查程序

22. 委员会感到鼓舞的是，大多数缔约国对审查程序作出了反应，提交了已经逾期的报告供委员会审议。审查程序使委员会能够对报告过程实行更加有效的控制，并且鼓励缔约国恢复与委员会进行富有成效的对话。但是，委员会仍然敦促缔约国为了自己的利益而采用这个报告程序，不要把它视为一种履行《消除一切形式种族歧视国际公约》第九条的负担。报告的作用应该主要是促进缔约国和受其管辖的人的利益。

### C. 后续行动

23. 委员会强调缔约国执行委员会各项建议具有的根本重要性。委员会为了监督这方面的执行情况，已经修改了议事规则，以便任命一位委员会结论性意见后续行动协调员。委员会在2004年8月举行的第六十五届会议上任命了第一位协调员，由他与国别报告员合作，针对向缔约国提出建议的执行情况采取后续行动。

#### D. 预警和紧急行动程序

24. 预警和紧急行动程序使委员会能够在预防种族暴乱和不宽容现象以及对严重违反《公约》行为作出反应方面起到更加积极的作用。在发生冲突的情况下或者有发生冲突的严重危险时，委员会除了必须履行审查缔约国报告的任务以外，还必须掌握所有缔约国的现况。这个程序鼓励了未提交报告的缔约国就执行《公约》的情况恢复与委员会的对话，并且加强了委员会与联合国负责打击当代形式种族歧视现象的各个机关和机构之间的合作。委员会在其第六十五届会议上设立了一个工作组，负责根据本程序起草各项决定。

#### E. 国别访问

25. 为了加强委员会与缔约国之间的对话和促进《消除一切形式种族歧视国际公约》的实际执行，委员会在与缔约国磋商以后，若认为国别访问有助于促进《公约》的目标，则可考虑进行这种访问。委员会认为，这种国别访问将对根据其他现有程序进行的工作起到补充作用。委员会将在国别访问中对《公约》缔约国境内有关种族主义和不宽容现象获得尽可能详细和全面的了解。委员会成员将有机会在这种访问中会见负责处理委员会职权范围内各项问题的各部委和各国政府当局的官员。委员会成员也能够会见各国人权机构和在人权和种族歧视领域工作的非政府组织的代表以及同委员会职权范围内的事项有关的其他人士。委员会认为，这种访问可以在预警或其他现有程序的范围内执行，或者为此通过一项《公约》附加议定书，作为一项合并法律文书，进一步规定进行这种访问的适当条件和程序，包括经费问题。

#### F. 个人来文程序

26. 截至 2004 年 7 月 31 日为止，只有 45 个国家根据《公约》第十四条发表声明，承认委员会有权接受并审查个人或个人联名提出的来文。由于声明的数目有限，对发表声明的国家中的机制又缺乏认识，致使这个程序的效用受到了减损。

为了使受害者能够利用根据第十四条提供的救济办法,并且使委员会能够就《公约》各项条款阐述更加全面的判例,务必使更多的缔约国根据《公约》第十四条发表声明。委员会也呼吁已经根据第十四条发表声明的缔约国提高其境内人民对这个机制的认识,确保人民了解这个程序并且按这个程序行事,以减少宣告不能受理的申诉案件,尤应减少由于没有用尽国内救济办法因而不能受理的案件。

-- -- -- -- --