



# 消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General  
19 September 2018  
Chinese  
Original: English

## 消除种族歧视委员会

### 关于黑山第四至第六次合并定期报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2018 年 8 月 7 日和 8 日举行的第 2648 和第 2649 次会议(CERD/C/SR.2648 和 CERD/C/SR.2649)上审议了黑山以一份文件提交的第四至第六次合并定期报告(CERD/C/MNE/4-6)，并在 2018 年 8 月 17 日举行的第 2664 次会议(CERD/C/SR.2664)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四至第六次合并定期报告。
3. 委员会对与缔约国代表团进行的坦诚相见、开诚布公的建设性对话表示赞赏。委员会谨此感谢缔约国代表团在报告审议期间提供的信息，以及对话期间和之后提交的补充信息。

#### B. 积极方面

4. 委员会怀着极大的兴趣注意到，缔约国对希望在其领土内寻求庇护者实行门户开放政策。
5. 委员会欢迎缔约国采取以下立法、机构和政策措施：
  - (a) 于 2016 年通过新的《外国人国际保护和临时保护法》；
  - (b) 于 2015 年通过《免费法律援助法修正案》；
  - (c) 于 2014 年通过《禁止歧视法修正案》；
  - (d) 《2016-2020 年罗姆人和埃及人融入社会战略》；
  - (e) 《2016-2020 年学前教育战略》；
  - (f) 《2014-2018 年全纳教育战略》；
  - (g) 《2011-2020 年国家安居战略》。

\* 委员会第九十六届会议(2018 年 8 月 6 日至 30 日)通过。



## C. 关注的问题及建议

### 统计数据

6. 委员会感到关切的是，缔约国代表团口头介绍当中提供的社会经济指标不足以供委员会对人口当中少数族裔群体和少数民族群体成员以及移民、寻求庇护者和国内流离失所者享有《公约》所载权利的情况作出更准确的评价。

7. 委员会建议缔约国在下次报告当中，就生活在其领土内的族裔群体和少数民族群体成员以及移民、难民、寻求庇护者和国内流离失所者的社会经济状况，向委员会提供可靠、全面的最新分列数据。

### 黑山人权和自由保护专员办公室

8. 委员会注意到加强黑山人权和自由保护专员办公室(保护专员办公室)方面取得的进展，但感到遗憾的是，保护专员办公室被国家人权机构全球联盟评定为“B”级地位。委员会感到关切的是：(a) 缺乏明确、透明、参与式的保护专员选拔和任用程序；(b) 保护专员不具备通过以绩效为基础的选拔程序公开、透明地聘用工作人员的法定权力；以及(c) 保护专员办公室的人力资源和财政资源不足，难以有效率地履行任务，包括开展反歧视活动的任务在内(第二条)。

9. 委员会建议缔约国进一步加强保护专员办公室，建立一项更加明确、更加透明、更具参与性的选拔和任用程序，并明确赋予保护专员以独立地通过以绩效为基础的程序聘用工作人员的权力。委员会还建议缔约国加大力度向保护专员办公室划拨充足的财政和人力资源，使其可以按照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》切实履行任务。

### 种族主义仇恨言论和仇恨犯罪

10. 委员会注意到 2014 年修订的《禁止歧视法》第 9 条(a)款界定了仇恨言论并规定予以禁止，但委员会感到关切的是，缺乏有关缔约国境内发生的种族主义仇恨言论和种族主义暴力行为事例的最新的、全面的分列数据。委员会还感到关切的是，有报告称政治人物和公众人物针对某些族裔群体或族裔宗教群体发表仇恨言论，尤其是在选举前的竞选活动当中。委员会进一步感到关切的是，包括因特网在内的媒体当中以侮辱和贬损性语言的形式发表种族主义仇恨言论，尤其是在塞尔维亚族和黑山族当中。委员会还感到关切的是：有报告称发生针对罗姆人的种族主义暴力行为；体育赛事期间发生种族主义暴力事件(第四条)。

11. 委员会回顾其关于打击种族主义仇恨言论问题的第 35 号一般性意见(2013 年)，建议缔约国：

(a) 谴责政治人物和公众人物所发表的种族主义仇恨言论，并与之划清界限；

(b) 切实调查并酌情起诉和惩处发表仇恨言论的行为，包括政治人物或公众人物在政治选举期间实施的发表仇恨言论行为；

(c) 确保坚决打击针对任何族裔群体，尤其是针对罗姆人的种族主义暴力行为，并确保暴力行为的实施者得到罪有应得的制裁；

(d) 确保媒体监管机构制止和压制种族主义仇恨现象，并保证为黑山计算机事件国家应对小组和国家警署网络犯罪司划拨充足的资金和技术人员，以打击网上平台中的种族主义仇恨言论。

#### 少数民族和少数族裔在政治生活和公共生活中的代表性

12. 委员会感到关切的是，国家和地方各级的政治生活和公共生活当中，包括在决策机构当中，未能确保所有族裔群体和少数民族群体得到公平的代表，尤其是罗姆人和埃及人。委员会还感到关切的是，选举法中列出的与代表少数民族的政党有关的具体条件不利于罗姆人和埃及人的代表性(第五条)。

13. 委员会回顾其关于《公约》中特别措施的含义和范围问题的第 32 号一般性意见(2009 年)，建议缔约国加倍努力，改善所有族裔群体和少数民族群体在政治生活和公共生活中的代表性，尤其是改善罗姆人和埃及人在政治生活和公共生活中的代表性，包括采取特别措施，从政治上和社会上增强罗姆人和埃及人在国家和地方各级公共部门和国家机关中的权能。

#### 罗姆人、阿什卡利人和埃及人的处境

14. 委员会注意到，缔约国为促进罗姆人、阿什卡利人和埃及人的融入并消除针对他们的种族歧视而采取了各种措施，例如《2012-2016 年改善罗姆人和埃及人地位战略》和新出台的《2016-2020 年罗姆人和埃及人融入社会战略》。但是，委员会感到关切的是：长期存在着针对罗姆人、阿什卡利人和埃及人的负面态度和偏见；罗姆人、阿什卡利人和埃及人在就业、住房、保健和出生登记领域一直面临着困难。委员会尤其感到关切的是：

(a) 罗姆人、阿什卡利人和埃及人的失业率格外高，妇女受影响尤甚；

(b) 非正规就业和非技能岗位的罗姆人、阿什卡利人和埃及人比例过高；

(c) 很多罗姆人、阿什卡利人和埃及人依然生活在不适宜的住房条件下和隔绝的定居点当中；在布德瓦市、巴尔市、蒂瓦特市、新海尔采格市、乌尔齐尼市和科托尔市，一些罗姆人、阿什卡利人和埃及人面临着被逐出居所的风险；

(d) 一些数量有限的罗姆人在获得医疗保健方面，包括在获得预防性保健服务方面，面临着障碍；

(e) 尽管出生登记程序已经简化，但在实践当中，由于婴儿出生后即被抛弃、母亲身份不详或是登记过程中未能提交母亲身份文件等情况，罗姆人、阿什卡利人和埃及人进行出生登记大多会受阻；

(f) 罗姆人、阿什卡利人和埃及人大多意识不到为子女进行出生登记的重要性，也意识不到没有身份文件的严重性(第五条)。

15. 委员会回顾其关于对罗姆人的歧视问题的第 27 号一般性意见(2000 年)和第 32 号一般性意见，建议缔约国：

(a) 为罗姆人、阿什卡利人和埃及人制定更积极、更有针对性的劳动力市场政策，加强罗姆人就业调解员办法并使之制度化，并考虑在公共和私营部门均更多地聘用罗姆人、阿什卡利人和埃及人；

(b) 加快完成所有在建安居工程，包括区域安居战略之下的安居工程，以便将罗姆人、阿什卡利人和埃及人迁入更适宜的住房单元；

(c) 采取措施防止罗姆人、阿什卡利人和埃及人遭强迫迁离；

(d) 确保其余的罗姆人、阿什卡利人和埃及人可以获得医疗保健，包括预防性保健服务在内；

(e) 切实实行简化的出生登记程序，包括进一步增强罗姆人、阿什卡利人和埃及人父母对出生登记重要性的认识以及对存在着这样一项程序的了解；

(f) 确保母亲身份不详或母亲没有身份文件的情况下儿童可进行出生登记，继续努力在必要情况下为其提供进行出生登记所需的身份文件和法律援助。

#### 罗姆人、阿什卡利人和埃及人的教育

16. 委员会注意到缔约国为提高罗姆人、阿什卡利人和埃及人小学生的入学率而付出的努力，例如《2016-2020 年幼教和学前教育战略》，但委员会依然感到关切的是，与人口当中的其他群体相比，罗姆人、阿什卡利人和埃及人在学前、小学和中学教育中的入读率低，且长期存在辍学和缺勤情况，罗姆女孩受影响尤甚(第五条)。

17. 委员会建议缔约国切实确保其领土内的所有儿童均有受教育机会，尤其是罗姆人、阿什卡利人和埃及人儿童。委员会还建议缔约国加强减少辍学情况方案的落实工作，并确保罗姆人和埃及人调解员机制具有可持续性。缔约国应开展并强化行为改变运动，以改变歧视态度，提高罗姆人、阿什卡利人和埃及人父母和社群对受教育的必要性和重要性的认识。

#### 罗姆人、阿什卡利人和埃及人社群中的童婚、强迫婚姻和家庭暴力现象

18. 委员会感到关切的是，有报告称罗姆人、阿什卡利人和埃及人社群中存在童婚和强迫婚姻现象。委员会还感到关切的是，上述现象伴有非常普遍的家庭暴力现象，使女童和妇女更容易受到有害习俗的影响，并阻止儿童入学(第五条)。

19. 委员会建议缔约国：

(a) 借助一项涉及受教育机会、就业机会和获得社会服务机会的协调战略，加大力度努力消除罗姆人、阿什卡利人和埃及人社群中存在的童婚和强迫婚姻现象；

(b) 切实实施将与青少年的婚外结合定为刑事犯罪的法律，建立协助受害人提起控告的程序，并充分调查、起诉和适当惩处责任人；

(c) 向打击贩运人口现象国家协调员办公室提供充足的财政资源和人力资源，以坚决打击童婚和强迫婚姻现象；

(d) 采取措施防止家庭暴力，调查并起诉责任人，与罗姆人、阿什卡利人和埃及人社群和组织合作，就童婚和强迫婚姻的消极影响以及家庭暴力问题开展提高认识运动。

## 贩运人口

20. 委员会感到关切的是，有报告称很多儿童，尤其是罗姆人、阿什卡利人和埃及人儿童，正流落街头乞讨，使其面临着不同形式的剥削，包括贩运以及经济剥削和性剥削。委员会还感到关切的是，缺乏有关上述现象的统计数据，也缺乏有关其法律适用情况的统计数据，包括提起的控告、调查、起诉、对责任人施加的制裁以及向受害人提供的补救方面的统计数据(第五条)。

### 21. 委员会建议缔约国：

- (a) 就其领土内人口贩运现象的根源和范围开展一项研究；
- (b) 通过协助提出控告、开展调查、提起诉讼、制裁责任人和向受害人提供适当的补救，切实实施本国有关贩运问题的法律；
- (c) 针对罗姆人、阿什卡利人和埃及人社群开展并强化提高认识运动；
- (d) 采取一项更全面的多部门战略打击贩运现象，并定期对该战略进行评价；
- (e) 就贩运现象以及流落街头乞讨的儿童数量，向委员会提供统计数据。

## 寻求庇护者、难民、国内流离失所者和无国籍人

22. 委员会感到关切的是，据报缔约国在提供食宿和人手方面的接收能力面临着挑战，尤其是在寻求庇护者大批涌入的情况下。委员会还感到关切的是，难民身份确定程序并非总是公平、透明。委员会进一步感到关切的是，新近建立的无国籍状态确定程序依然存在不足之处(第五条)。

23. 委员会建议缔约国改善寻求庇护者的接收条件，并改进其难民身份确定程序，以便提供该程序所需的一切法律保障。为此，委员会建议缔约国对内政部相关工作人员进行培训。委员会进一步建议缔约国全面实施 1961 年《减少无国籍状态公约》，解决新建立的无国籍状态确定程序的不足之处，并确保寻求国际保护者充分了解该程序，尤其是罗姆人、阿什卡利人和埃及人社群中仍存在的无国籍人。

## 就种族歧视行为的投诉情况

24. 委员会感到关切的是：只在《禁止歧视法》、《刑法典》、《公共和平与秩序法》之下，或是在《防止体育赛事中的暴力行为和不当行为法》之下，就种族歧视现象向警方和保护专员办公室登记了数量有限的投诉；提起诉讼并由法院惩处的案件寥寥无几。委员会还感到关切的是，多数此类案件是按轻罪处理和归类。委员会进一步感到关切的是，针对种族歧视行为的制裁依然宽大。委员会感到遗憾的是，缔约国尚未提供信息说明向受害人提供补救的情况(第六条)。

25. 委员会回顾其关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视问题的第 31 号一般性意见(2005 年)，在注意到已对执法官员进行培训的同时，忆及缺乏针对种族歧视现象提出的投诉和采取的法律行动可能表明，人们对现有法律补救措施了解不足、当局缺乏起诉此类行为实施者的意愿、对刑事司法系统缺乏信任或是受害人害怕报复。委员会建议缔约国加大力度在民众当中开展提高认识运动，尤其是在罗姆人、阿什卡利人和埃及人社群以及难民、寻求庇护者和国内流离失所者当中，并在下一次报告中以就所收到的投诉、所启动的诉讼、针对此类

罪行的实施者施加的制裁和向受害人提供的补救提供统计数据的形式，向委员会提供最新信息。

#### 通过人权教育打击偏见和促进理解

26. 委员会注意到缔约国就针对治安法官、警察和其他执法人员开展的大量培训活动提供的信息。但是，委员会感到关切的是，缺乏小学、中学以及大学各级讲授的课程当中的人权培训和教育内容的相关信息。委员会还感到关切的是，没有旨在于各不同族群间培养和促进理解和宽容的具体措施的相关信息(第七条)。

27. 委员会建议缔约国提供信息，说明小学、中学以及大学各级的所有学校的课程当中的人权培训和教育内容。委员会还建议缔约国提供信息说明为促进和培养其领土内生活的各个不同群体间的宽容和理解而采取的措施。

### D. 其他建议

#### 批准其他条约

28. 鉴于所有人权不可分割，委员会促请缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约，尤其是所含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》。委员会还重申建议缔约国批准国际劳工组织 2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)。

#### 后续落实《德班宣言和行动纲领》

29. 委员会参照其第 33 号一般性建议(2009 年)，建议缔约国在经由国内法律秩序执行《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的成果文件。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

30. 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，请缔约国参照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

31. 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，继续与关注人权保护问题的民间社会组织，特别是反种族歧视组织进行协商并加强对话。

#### 依照《公约》第十四条作出声明

32. 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。

### 《公约》第八条修正案

33. 委员会建议缔约国批准《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。

### 共同核心文件

34. 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》(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章), 尤其是编写共同核心文件的准则, 更新 2012 年提交的共同核心文件。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。

### 后续落实本结论性意见

35. 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 15(e)、第 15(f)和第 25 段所载建议的落实情况。

### 特别重要的段落

36. 委员会谨请缔约国注意, 上文第 11、第 17、第 21 和第 23 段所载建议特别重要; 委员会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。

### 传播相关信息

37. 委员会建议缔约国在提交报告时设法让公众能方便索取和查阅, 并建议缔约国酌情同样以官方语言和其他通用语言公布委员会关于缔约国报告的结论性意见。

### 编写下次定期报告

38. 委员会建议缔约国在 2021 年 6 月 3 日前以一份文件提交第七和第八次合并定期报告, 报告应遵循委员会第七十一届会议通过的报告准则(CERD/C/2007/1), 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。