



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
26 December 2017
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于澳大利亚第十八至第二十次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2017 年 11 月 27 日和 28 日举行的第 2596 次和第 2597 次会议(见 CERD/C/SR.2596 和 2597)上审议了澳大利亚以一份文件提交的第十八至第二十次定期报告(CERD/C/AUS/18-20)，并在 2017 年 12 月 6 日和 7 日举行的第 2610 次和第 2611 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十八至第二十次定期报告，并在报告中答复委员会以往结论性意见中提出的关切。委员会谨此赞扬与缔约国多部门代表团的公开对话。

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) 多元文化事务战略(2016-2019 年)；
 - (b) 国家反种族主义战略；
 - (c) 2016 年设立北领地儿童保护与拘留问题皇家调查委员会；
 - (d) 普及儿童早期教育国家伙伴关系协定(2013-2014、2015 和 2016-2017 年)；
 - (e) 偏远地区就学战略(2014 年)；
 - (f) 国家土著法律和司法框架(2009-2015 年)；
 - (g) 国家土著居民和托雷斯海峡岛民健康计划(2013-2023 年)。
4. 委员会还赞赏地注意到，2013 年澳大利亚人权委员会任命了专职种族歧视专员，以及为强化缔约国人权报告工作而建立了常设国家人权机制。

* 委员会第九十四届会议(2017 年 11 月 20 日至 12 月 8 日)通过。



C. 关注的问题及建议

人权框架

5. 委员会感到遗憾的是，缔约国决定不通过一项在 2009 年全国人权磋商期间建议的联邦人权法。委员会注意到议会人权问题联合委员会在审查现行法律和法律草案是否符合澳大利亚加入的国际人权条约，但感到关切的是，联合委员会的建议往往不被立法者纳入适当考虑。

6. 委员会建议缔约国采取包括通过人权法在内的适当措施，以加强人权保护并给予《公约》以充分的法律效力。委员会又建议缔约国加强立法审查程序，以确保其立法符合国际人权条约。委员会还建议缔约国通过并实施一项人权行动计划。

《公约》的执行情况

7. 委员会感到关切的是，防止种族歧视仍未依《公约》第四条的规定得到《宪法》的保障，同时，《宪法》第二十五条和第五十一条第 26 项本身引起了种族歧视问题。委员会注意到国家层面的反歧视法律规定，但仍感到关切的是，《公约》并未被充分纳入缔约国的国内法令，且各州反歧视法未能保持一致。此外，《1975 年反种族歧视法》(澳大利亚联邦)并不优先于其他立法，而且还包含一项与《公约》第二条第二款不一致的特别措施条款。

8. 委员会建议缔约国采取必要措施，保证将《公约》完全纳入本国法令。委员会重申其以往建议，建议缔约国采取措施以保证《1975 年反种族歧视法》(澳大利亚联邦)优先于可能因《公约》所列各种理由而带有歧视性的所有其他法律(见 CERD/C/AUS/CO/15-17, 第 10 段)，同时建议将特别措施的定义与范围与《公约》第二条第二款及其关于《公约》中特别措施的含义和范围的第 32 号一般性建议(2009 年)保持一致。

保留

9. 委员会感到关切的是，缔约国持续存在反对土著人民、非洲人后裔和非洲人、南亚人、难民、寻求庇护者以及移民等群体的种族动机行为，而缔约国对《公约》第四条(子)项仍持保留，为惩罚种族仇恨和救济受害者带来了消极的影响。

10. 委员会促请缔约国重新考虑其立场，撤销对《公约》第四条(子)项的保留，尤其鉴于联邦《1995 年刑法法案》第 80.2 (A)和 80.2 (B)节已将仇恨相关暴力定罪。

分类数据

11. 委员会注意到代表团提供的关于本报告所述期间采取的族裔相关数据搜集措施，但委员会感到关切的是，此类数据未能按族裔群体和土著人民分类全面评估其享有经济和社会权利，如住房、教育、就业和医疗保健的情况(第一条)。

12. 委员会铭记根据《公约》提交报告的准则(见 CERD/C/2007/1, 第 7 段), 并回顾其有关《公约》第一条的第 24 号一般性建议(1999 年), 建议缔约国搜集并提供新的人口族裔构成数据, 允许身份问卷答复者选择他们认同的所属族群。缔约国还应提供按性别分类的统计数据, 说明不同族裔群体, 包括不同土著人民的社会经济状况, 及其在教育、就业、卫生保健、住房和公共及政治生活中的代表性, 以便为委员会评估平等享有《公约》所述权利的情况提供实证依据。

缔约国种族主义抬头

13. 委员会注意到缔约国对多元文化主义和社会凝聚力的定义, 同时赞许国家反种族主义战略的实施。然而, 委员会感到关切的是, 种族主义、种族歧视和仇外表现有所抬头, 在公共领域、政治辩论和媒体中也是如此。委员会还表示关切的是, 移民(尤其是阿拉伯和穆斯林移民)、寻求庇护者和难民, 以及非洲人和非洲人后裔、南亚人及土著人民等, 尤其受到种族主义仇恨言论和暴力的影响(第四条)。

14. 委员会促请缔约国与积极对抗种族主义和种族歧视的基层组织和社区代表合作, 确保有效实施打击种族主义的相关措施。为此, 缔约国必须确保包括国家反种族主义战略在内的所有此类措施都有足够的资金支持。委员会回顾其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) 重新考虑多元文化政策“多元文化澳大利亚: 团结、强大、成功”中与反恐怖主义及国家安全有关的条款, 这些条款可能引起《公约》禁止的行为, 如执法人员和执法机构主要针对阿拉伯人和穆斯林而实施的族裔和种族身份核查;

(b) 增加打击种族主义仇恨言论和仇外政治言论的措施, 确保公职人员不仅不发表此类言论, 还要正式反对并谴责仇恨言论, 以推崇包容和尊重的文化;

(c) 确保执法人员有效贯彻反种族歧视的规定, 尤其是《1975 年反种族歧视法》(澳大利亚联邦)第 18 (C)和第 18 (D)节, 以此传达出清晰的信息: 种族歧视和种族主义表现将不会逍遥法外;

(d) 制止纸媒及电子媒体中的种族主义仇恨言论, 鼓励媒体采取包括反对种族主义和种族歧视规定的良好行为守则;

(e) 加强措施提升公众、公务员和执法人员对文化多样性和族裔间理解重要性的意识;

(f) 研究并实施当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员访问澳大利亚后提出的建议(A/HRC/35/41/Add.2);

(g) 在下次报告中就打击种族歧视和种族主义措施的影响提供详细信息。

种族歧视申诉

15. 委员会感到关切的是, 法庭处理的种族歧视案件数量仍有限, 据报告称可归因于法院诉讼程序的费用及举证责任要求。此类情况似乎因为缔约国在《公约》第四条(子)项上的保留而进一步加重了(第二条和第六条)。

16. 委员会回顾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), 吁请缔约国:

(a) 消除种族歧视受害人在诉诸司法方面惯有的障碍, 包括在与种族歧视相关的民事诉讼中倒置举证责任;

(b) 提供更新的分类统计数字和详细资料, 说明向刑事、民事和行政机构及警察局提出的种族歧视申诉的数量和种类及其结果, 包括作出的定罪或纪律处罚措施以及对受害者的赔偿;

(c) 加强对澳大利亚人权委员会的支持, 包括财政支助, 以便其能更有效地行使职能, 包括调查《1975 年反种族歧视法》(澳大利亚联邦)下的申诉案件;

(d) 开展公众教育活动, 宣传《公约》规定的权利、行使这些权利可以依据的国内法律、澳大利亚人权委员会的工作, 以及提出种族歧视申诉的方法。

土著人民——“弥合差距”战略

17. 委员会十分关切的是, 土著人民在生活各方面所面临的持续挑战和歧视。委员会注意到 2008 年采取的“弥合差距”战略, 但仍对其资源不足和实施不力感到遗憾, 其中七个目标仅有一个步入正轨。委员会注意到缔约国在对话中提供的有关土著人民方面的政府开支的数据, 感到遗憾的是, 仍缺乏有关资料说明此类拨款的影响以及此类拨款是否足以实现土著人民的权利和满足他们的需求。

18. 委员会回顾其关于土著人民权利的第 23 号一般性建议(1997 年), 吁请缔约国立刻改变处理土著人民事务的方式, 并表现出保证将所期待计划与项目变为现实的必要政治意愿。委员会建议缔约国通过对“弥合差距”战略进行设计、实施、监管和评价, 保证在重振这一战略的过程中与土著人民、其代表及非政府组织真诚磋商, 尤其要与消除种族歧视的工作人员们真诚磋商。缔约国还必须保证充分资助此战略和其他影响土著人民的体制措施, 以确保达成目标。委员会请该缔约国在其下一次定期报告中提供此类措施所产生影响的详细信息。

宪法对土著人民的承认

19. 委员会注意到代表团提供的信息中有关实施立宪公民投票的困难, 仍感到遗憾的是, 尽管土著人民长期以来一直提出这样的要求, 但是他们的合法地位仍未得到宪法保障。此外, 尽管缔约国声明反对根据“发现”语境确立的无主地原则, 但仍然继续以一种违背土著人民的自决权和对自有土地和自然资源的掌控权的方式与其交涉。委员会还感到关切的是, 澳大利亚原住民全国大会和社区管理下的项目和组织以及土著人民管理的项目和组织都有资金不足问题。

20. 委员会建议, 缔约国加快努力落实 2017 年 5 月《乌卢鲁声明》中所述的土著人民对自决权的要求, 包括逐步采取措施实现对土著人民的宪法外承认、建立有效机制确保他们切实参与政治, 以及与之达成善意协约谈判。委员会还请缔约国:

(a) 增加分配给澳大利亚原住民全国大会的资金;

(b) 增加向为土著人民服务的土著项目和组织提供包括财政支助在内的支持, 这是使他们有效发挥作用的必要措施。

土著土地权

21. 委员会感到关切的是，尽管传统土地权问题的冲突和谈判已持续了几个世纪，土著人民对土地的所有权问题仍未解决。尽管委员会此前有过建议(见 CERD/C/AUS/CO/15-17, 第 18 段)，但《土著土地所有权法》仍是个笨重的工具，仍需土著申请人提供高标准的证据，以证明其与相关土地的持续关系。委员会还感到关切的是，有信息表示，在土著人民所有或一直使用的土地上开展的开采和开发计划并未取得他们事先自由表示的知情同意。

22. 委员会建议，缔约国立刻采取行动以有效地保护土著人民的土地权，包括修订 1993 年《土著土地所有权法》，降低举证标准，同时简化实施流程。委员会还促请缔约国确保将自由、事先和知情同意原则纳入 1993 年《土著土地所有权法》，并酌情纳入其他法律，在实践中予以充分实施。此外，委员会建议缔约国尊重并实施《联合国土著人民权利宣言》所述原则，并考虑通过一项国家行动计划来实施这些原则。委员会还鼓励缔约国重新考虑其立场，并批准国际劳工组织《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)。

土著人民的社会经济状况

23. 委员会深为关切的是，土著人民仍持续经受着在教育、医疗、就业和住房等各个社会经济指标层面上的高度歧视。除其他外，委员会还感到关切的有：预期寿命低、在各层次学校中的学业表现差且辍学率高，以及住房条件差，存在包括过度拥挤的问题，此类问题对于住在北领地的人来说尤为严重，该地区无家可归者的比率几乎是全国平均水平的 15 倍。委员会还感到关切的是，包括居住在偏远地区的土著人民在接受社会保障福利方面受歧视，主要表现在参与强制性收入管理计划和社区发展项目方面。委员会还感到关切的是，报告显示土著人民的自杀率较高，尤其是男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和双性人。委员会也对缺乏针对土著残疾人的特别项目表示关切。

24. 委员会建议缔约国：

(a) 有效实施资源充足的政策以提升土著人民的社会经济状况，包括：2016 年偏远地区住房战略、国家土著居民和托雷斯海峡岛民健康计划(2013-2023 年)、偏远地区就学战略和普及儿童早期教育国家伙伴关系协定；

(b) 通过并实施其他资源充足的项目，包括针对土著残疾人的特别项目，同时与土著人民磋商，加大支持并投资由土著社区管理的、且能推进土著人在健康医疗领域就业的医疗服务和项目；

(c) 重新考虑会对土著人民产生不成比例实际影响的强制性收入管理计划，仅保留一项选择性收入管理计划，同时撤销偏远地区申请人(绝大多数为土著人民)享受社会保障福利的歧视性条件；

(d) 按照族裔、土著人民、年龄、性别、残疾、性取向和性别认同分类收集数据，说明自杀的严重程度，并报告所采取的解决措施。

土著儿童

25. 委员会深感关切的是，接触刑事司法系统的土著儿童比例很高，其中很多年龄很小。委员会还关切青少年(尤其是土著儿童)遭受虐待及其拘留条件的问题，所涉及范围包括但不限于北领地地区。委员会对发生在唐岱尔青少年拘留所中的虐待事件深感不安，欢迎关闭该所，同时也意识到缔约国内其他地区可能也存在此类机构。委员会还感到关切的是，土著儿童有更高风险被迫离开家庭到替代照料机构中去，其中很多此类机构并不合文化规范，也常常有虐待风险。

26. 委员会建议缔约国与土著人民磋商，解决土著儿童被监禁和被安置在替代照料机构中的比率过高的问题。委员会还建议缔约国：

(a) 根据人权事务委员会建议(见 CCPR/C/AUS/CO/6, 第 44 段)将最低刑事责任年龄提高至国际商定的水平；

(b) 在所有州和领地建立拘留的替代手段、实行有效的转送教改方案，废除所有针对儿童的强制监禁；

(c) 立刻改善所有州和领地内的青少年拘留所，实施北领地儿童保护与拘留问题皇家调查委员会的建议，并且针对已发生的侵犯人权案件开展有效的刑事调查，以将被指控罪犯绳之以法，合理惩罚定罪罪犯、补偿被害人；

(d) 确保土著人民享有充分、文化适宜且便于利用的法律服务，包括增加土著和托雷斯海峡岛民法律服务和防止土著家庭暴力法律服务的经费；

(e) 有效解决替代照料机构中土著儿童过多的问题，包括通过与土著人民合作制定并实施资源充足的国家战略，增加各州和领地对家庭支助事务的投资，以及确保资源充足的社区组织能够提供儿童和家庭支助服务以降低儿童离家率；

(f) 考虑在每个州和领地中设立土著儿童事务专员。

土著妇女

27. 委员会对土著妇女面临交叉歧视感到关切。土著妇女和女童遭受家庭暴力和虐待的比率比非土著女性更大，同时也是全澳大利亚增长最快的监狱人口组别。

28. 委员会回顾关于种族歧视与性别有关方面的第 25 号一般性建议(2000 年)：

(a) 重申暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员在 2017 年 2 月访问澳大利亚后所提出的建议，即专门通过一项关于土著妇女所受暴力和性别平等问题的国家行动计划，以适当的特别措施为支持，加快提高土著妇女和女童的地位；

(b) 建议缔约国解决土著妇女和女童监禁比率高及数量增长惊人的问题，同时保证更新的“弥合差距”战略纳入刑事司法目标，重点关注降低土著人民的入狱率，特别是土著妇女和儿童的入狱率；

(c) 吁请缔约国遵守《联合国女性囚犯待遇和女性罪犯非拘禁措施规则》(《曼谷规则》)。

寻求庇护者、移民和难民

29. 委员会感到惊讶的是缔约国仍继续实施这样的政策：将乘船而来和无签证的移民及寻求庇护者转移到区域处理中心处理他们的诉求，尽管大量证实报告显示了此类中心环境恶劣而危险，那里的人受到了严重的人权侵犯，其中包括儿童，而且很多侵犯人权的行为未得到惩罚。这便导致了严重的自我伤害及其他行为。委员会表示关切的是，2017年10月31日马努斯岛区域处理中心关闭后，缔约国没有为被转移至该岛的难民和寻求庇护者提供任何服务和保护措施，也没有为实现长期可行的重新安置解决方案做出适当安排。委员会还感到关切的信息是，尽管多年以来早已被认同为难民，儿童和成人仍未得到安置，其中一些仍被拘留，未来没有任何保障。

30. 委员会赞同人权事务委员会(见 CCPR/C/AUS/CO/6, 第 35 段)和经济、社会及文化权利委员会(见 E/C.12/AUS/CO/5, 第 18 段)的观点，二者都认为澳大利亚应对区域处理中心进行有效的管控。有鉴于上述，委员会认定缔约国受《公约》义务约束，应对此类中心内的所有人负责。

31. 因此，委员会促请缔约国：

(a) 修订《2013 年海事权力法》以撤销其拘留公海上寻求庇护者和难民并将其转移到任一国家或其他国家船舶上的权力；

(b) 暂停其在境外处理庇护申请的政策，将所有移民、庇护申请者和难民转移到澳大利亚，并在保证遵循程序保障的情况下处理余下所有庇护申请；

(c) 确保受区域处理中心关闭影响的难民和寻求庇护者不被推回，并为所有享有国际保护权利的人做出可行和安全的重新安置安排；

(d) 调查区域处理中心内的侵犯人权案件，对被指控罪犯提起诉讼，如定罪则加以惩罚，并向被害人提供充分的赔偿；

(e) 执行移民人权问题特别报告员访问缔约国报告所载各项建议(A/HRC/35/25/Add.3)。

32. 委员会还感到关切的是，缔约国实施对包括儿童和孤身未成年人在内的所有无签证抵达澳大利亚的人采取无期限强制移民拘留的政策。

33. 委员会建议缔约国：

(a) 废除《1958 年移民法案》中的强制拘留条款，寻求将所有无签证抵达澳大利亚的移民和寻求庇护者拘留的替代方案，确保将拘留作为最后选择，并确保定期对拘留决定进行司法审查；

(b) 确保所有寻求庇护者，不论其抵达方式、族裔或来源国，都能获得公正的难民身份确定程序。

移徙工人

34. 委员会对移徙工人的工作条件表示关切，尤其关切薪资低、长工时、持有临时签证和安全港签证的工人。委员会还表示关切的是，由于对雇主的严重依赖，加上对自身权利和应享权利缺乏知识，持临时签证的移徙工人难以提起诉讼。委员会还表示关切的是，此类工人被禁止为家庭成员担保(第二条和第五条)。

35. 委员会建议缔约国加大努力，改善移徙工人的工作条件。除其他外，缔约国还应该提高移徙工人对自身权利和现有申诉渠道的意识，同时加强劳动监察，包括监察移徙工人数量众多的产业，以发现侵犯劳动权利的案例，将有剥削行为的雇主绳之以法，并补偿受害者。委员会还建议缔约国加强公平工作监察员的人力和财政资源，以便其切实履行职能。委员会还建议缔约国允许持临时签证或安全港签证的工人为家庭成员担保。

教育

36. 委员会感到关切的是，报告显示主流教育体系和学校课程对土著历史和殖民影响的反映不充分。委员会还感到关切的是，土著语言和文化教学仍然缺失或很罕见。委员会还对报告所述的语言消亡表示关切(第七条)。

37. 委员会建议缔约国加大努力，通过包括学校课程在内的手段，强化有关多元文化主义的教育。尤其是，缔约国必须采取措施保存并发扬土著文化、历史和语言，方法包括有效实施《原住民语言和托雷斯海峡岛民语言国家框架》。委员会还建议缔约国确保依《2017年新南威尔士原住民语言法》成立的原住民语言信托基金能获得足够资金，以有效实现其目标。

培训

38. 委员会注意到缔约国在对话中提供的信息称部分州已展开了警察培训。然而委员会感到遗憾的是，此类培训并未在所有联邦和州级警察部队中定期举行，并且未能系统纳入反种族主义及多样性的内容。委员会还表示关切的是，缺乏最新的详细资料和统计数据，说明最近为执法人员、法官、律师和政府官员提供培训的情况，尤其是防止种族歧视和《公约》所载权利的培训，以及这类培训对土著人民和少数族裔状况的影响(第七条)。

39. 委员会建议缔约国强化对联邦、州和领地各级执法人员的培训项目，内容包括打击种族歧视、避免种族身份核查，以及调查仇恨犯罪和仇恨言论案件的恰当方法。委员会还建议缔约国为法官、律师和其他政府官员以及地方政府实体和组织代表开展防止种族歧视和《公约》所载权利的专项培训。委员会请缔约国在下次定期报告中提供详细的资料和统计数据，介绍这类培训课程以及它们对土著人民和少数族裔的状况有何影响。

D. 其他建议

批准其他条约

40. 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，尤其是内在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《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

后续落实《德班宣言和行动纲领》

41. 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列入具体资料，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

42. 委员会注意到缔约国关于对非洲人后裔国际十年并无计划的陈述。根据大会宣布 2015-2024 年为“非洲人后裔国际十年”的第 68/237 号决议和关于落实“十年”活动方案的第 69/16 号决议，委员会请缔约国参照委员会关于对非洲人后裔的种族歧视问题的第 34 号一般性建议(2011 年)，在下次定期报告中确切说明在这一框架内采取的具体措施。

与民间社会磋商

43. 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，继续与土著人民和人权保护领域的民间社会组织，尤其是与致力消除种族歧视的民间社会组织以及澳大利亚人权委员会磋商。

后续落实本结论性意见

44. 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 16 (c)段、第 26 (c)段和第 31 (b)段所载建议的落实情况。

特别重要的段落

45. 委员会谨请缔约国注意，上文第 10 段、第 14 (g)段、第 18 段和第 20 段(起首部分)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。

传播相关信息

46. 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

47. 委员会建议缔约国在 2020 年 10 月 30 日前以一份文件提交第二十一和第二十二次合并定期报告，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。根据大会第 68/268 号决议，委员会促请缔约国遵守定期报告 21,200 字的篇幅限制。此外，委员会请缔约国根据国际人权条约提交报告的协调准则(见 HRI/GEN/2/Rev.6，第一章)更新其共同核心文件。