

关于土耳其第四次至第六次合并定期报告的结论性意见 *

1. 委员会在2015年12月3日和4日举行的第2408次和2409次会议上(CERD/C/

SR.2408和2409)审议了土耳其第四至第六次合并定期报告(CERD/C/TUR/4-6)。委员会在2015年12月10日举行的第2418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的第四次至第六次合并定期报告, 其中包括对委员会在其先前结论性意见中提出的关切问题的回复, 这有利于就《公约》的执行情况继续与缔约国接触。委员会欢迎与缔约国代表团进行的开放坦诚的讨论及其对委员会成员所提问题的答复。

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)《外国人和国际保护法》, 2013年;

(b)《土耳其国家人权机构法》, 2012年;

(c)《监察员机构法》, 2012年;

(d)修订《刑事诉讼法》, 允许被告在司法程序中除土耳其语以外使用其他语言;

(e)授予个人向宪法法院请愿的权利, 2012年;

(f)建立罗姆语言和文化研究所;

(g)颁布“民主化方案”, 2013年;

(h)为土耳其语以外的其他语种设立各种语言和文学学院。

4. 委员会欢迎缔约国批准《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》。

C. 关注的问题和建议

保留和声明

5. 委员会注意到缔约国维持对第二十二条的保留的立场, 以及关于《公约》的执行和领土适用范围的两项声明, 这可能影响《公约》的充分执行(第二条)。

6. 委员会再次请缔约国考虑撤消其保留和声明, 以确保在缔约国可能具有管辖权的所有领土内充分执行《公约》。

缺乏符合《公约》的种族歧视定义

7. 委员会感到关切的是, 载于缔约国法律的种族歧视定义, 尤其是《宪法》第10条和《刑法典》相关条款, 没有依据《公约》第一条的规定将“民族或族裔出身和后裔”纳入禁止歧视的理由(第一条)。

8. 委员会建议缔约国在其反歧视立法所载种族歧视定义中纳入禁止歧视的理由, 以完全符合《公约》第一条。

关于反歧视、平等以及建立执法监督委员会的法律

9. 委员会注意到, 缔约国尚未通过反歧视和平等法律草案, 以充分执行《公约》条款。委员会欢迎缔约国2012年向议会提交的关于设立执法监督委员会的法律草案和若干法律修正案(第二条)。

10. 委员会建议缔约国加快通过反歧视和平等法草案, 确保完全符合《公约》的规定。委员会还建议缔约国确保设立法律草案所设想的平等和咨询机构, 确保提供充分的资源和独立性, 以履行其职责。委员会还建议缔约国通过关于设立执法监督委员会的法律草案和若干法律修正案。

提供数据

11. 委员会注意到缔约国在基于族裔收集数据问题上的立场。但是, 委员会感到遗憾的是, 缔约国没有提供关于经济和社会指标或关于使用母语和通用语或其他族裔指标的最新、可靠和全面的数据, 以使委员会能够更好地评估居住在其领土上的各种不同群体(包括少数群体和移民者)享有经济、社会和文化权利的情况, 以及缔约国采取的各种方案、战略和计划产生的影响。

12. 委员会建议缔约国考虑收集这些分类数据, 以便加强《公约》的执行。委员会还建议缔约国向委员会提供基于族裔、国籍或原籍国的任何现有可靠的经济和社会指标的最新数据, 并借鉴该领域开展的学术或社会调查。这将使委员会了解在其领土上居住的各种不同群体享有经济、社会和文化权利的情况, 并了解关于已评估和衡量的方案、计划和战略的影响的资料。

少数群体和1923年《洛桑条约》

13. 委员会注意到缔约国对《洛桑条约》的立场和限制性解释，不承认除条约规定之外的“少数群体”(第一条)。

14. 委员会注意到《洛桑条约》没有明文禁止承认其他群体为少数群体。因此，委员会建议缔约国审查其立场并考虑承认其他可能有资格作为种族、民族或族裔宗教少数群体的群体，如库尔德人、罗姆人、Ezidis和Caferis。

国家人权机构

15. 虽然注意到缔约国于2012年设立了具有广泛授权的国家人权机构，但委员会感到关切的是，有报告称理事会成员的任命程序不能保障该机构具有《关于促进和保护人权国家机构的地位的原则》(巴黎原则)所要求的独立性(第二条)。

16. 委员会建议缔约国审查土耳其国家人权机构法律，以保障该机构的独立性完全符合巴黎原则。

监察员机构

17. 委员感到关切的是，有报告称监察员机构缺乏独立性和权威性(第二条)。

18. 委员会建议缔约国保障监察员机构的独立性和权威性。

人权机构

19. 委员会注意到缔约国设立了许多人权机构，开展不歧视方面的工作，但各自的职责并不明确(第二条)。

20. 委员会鼓励缔约国确保这些机构相互协作配合，职责明确，拥有足够的资源以确保其有效性。

使法律符合《公约》第四条

21. 委员会感到关切的是，《刑法典》第216条禁止煽动基于社会阶层、种族、宗教、教派或地区差异的敌视或仇恨，规定“对公共秩序构成明确和紧迫危险”作为对煽动种族仇恨行为进行起诉的条件。虽然注意到缔约国提供了关于进一步修订《刑法典》的解释，但委员会感到遗憾的是，《刑法典》缺乏一项规定种族主义动机为加重情节的条款。委员会进一步感到关切的是，有报告称《刑法典》第216条被用于遏制言论自由和惩罚记者、人权维护者以及那些主张少数群体权利的人(第四和第五条)。

22. 根据有关执行《公约》第四条的第7号(1985年)和第15号(1993年)一般性建议，委员会建议缔约国修订《刑法典》第216条，以确保依据《公约》第四条涵盖种族歧视或煽动种族仇恨的行为。委员会还建议缔约国确保其一般刑事立法明确将种族主义动机列为加重情节。回顾其关于打击种族仇恨言论的第35号(2013年)一般性建议，委员会进一步建议缔约国确保其刑事立法不被用作借口，以遏制对不公正的抗议、社会不满情绪的表达或反对派的抗议。

种族仇恨言论和仇恨犯罪

23. 委员会感到关切的是，有报告称在公共话语中(包括媒体)存在主要针对少数群体的种族仇恨言论和歧视性言论。委员会还感到关切的是，有报告称存在仇恨犯罪，包括基于种族出身(如库尔德人、亚美尼亚人和罗姆人)的人身攻击事件。委员会还感到关切的是，仇恨言论和仇恨犯罪并不总是得到充分和有效的调查，相关责任人没有得到起诉和惩罚。虽然注意到有些案件已得以解决，但委员会仍感到关切的是，提交国内法院的仇恨犯罪案件数量很少(第二条和第四至第六条)。

24. 根据其关于执行《公约》第四条的第7号(1985年)和第15号(1993年)一般性建议，并回顾关于打击种族仇恨言论的第35号(2013年)一般性建议，委员会提醒缔约国必须保障那些需要保护的群体的权利，使他们免受种族仇恨言论、煽动仇恨和仇恨犯罪的影响，并建议缔约国采取适当措施，以：

(a)在公开话语(包括政界人士的话语)中强烈谴责并远离种族仇恨言论和歧视性言论，并呼吁政界人士确保其公开言论不会助长种族仇恨；

(b)确保根据《刑法典》对所有报告的仇恨言论和仇恨犯罪案件进行登记和有效调查，适当时起诉责任人，如果判定有罪，则处以适当惩罚；

(c)收集并提供关于仇恨言论和仇恨罪行报告案件、犯下的仇恨言论和仇恨罪行数量和性质、向法院提交的案件数量以及这些案件的起源和结果的分类统计数据；

(d)增加提高公众认识的活动和其他措施，以打击仇恨言论和仇恨罪行，并继续为执法官员提供这方面的培训。

宣扬和宣传种族仇恨的组织

25. 委员会感到关切的是，有报告称，一些极端主义组织推动的活动构成煽动种族仇恨、种族主义宣传和种族优越性思想。委员会还感到关切的是，据报告这些组织是出于种族动机暴力侵害少数群体的责任者，但常常未受到惩罚(第二和第四条)。

26. 根据其关于执行《公约》第四条的第7号(1985年)一般性建议，委员会建议缔约国确保其立法得到有效实施，完全符合《公约》第四条关于宣扬种族仇恨的组织的规定。

罗姆人的境况

27. 委员会注意到缔约国采取了各种措施以改善罗姆人的境况, 但委员会仍感到关切的是, 缔约国持续存在针对罗姆人的歧视、成见和偏见, 包括袭击事件, 例如分别在2010年和2013年发生在Selendi、Bursa和Iznik的袭击。委员会感到关切的是:(a) 罗姆人受贫穷的影响, 在教育、住房和就业方面仍然面临困难;(b) 罗姆儿童入学率低, 文盲率很高;(c) 罗姆人(特别是罗姆族妇女)失业率偏高;(d) 许多罗姆人仍然没有身份证件(第三和第五条)。

28. 回顾其关于歧视罗姆人的第27号(2000年)一般性建议和关于种族歧视与性别有关方面的第25号(2000年)一般性建议, 委员会建议缔约国:

(a) 加强努力以坚定打击针对罗姆人的种族歧视和偏见, 并解决罗姆人在许多领域仍面临的挑战, 如就业、教育和住房领域;

(b) 在2015-2020年罗姆公民社会融合国家战略文件的背景下强化特别措施, 降低罗姆儿童的文盲率并提高出勤率;

(c) 坚决解决罗姆妇女面临的就业挑战;

(d) 在制定和实施这种融合措施时继续与罗姆人社群协商, 包括安纳托利亚东南地区项目行动计划;

(e) 为关于罗姆人融合的所有方案、战略和其他政策方面提供充足的资金;

(f) 让罗姆人了解拥有身份证件的必要性, 有效执行旨在为罗姆人免费提供身份证件的总理通告。

库尔德社群

29. 委员会感到关切的是, 有报告称库尔德社群成员在劳动力市场遭受歧视, 库尔德妇女的失业率仍然特别高。委员会还感到关切的是, 在打击恐怖主义的背景下, 据说执行反恐立法和安全政策导致了对库尔德社群成员的种族定性。这种立法的实施限制了言论和结社自由权利的行使, 导致对库尔德人的无端逮捕、拘留和起诉。委员会还感到关切的是, 有报告称大量库尔德人生活在最贫穷最偏远的省份, 经济和社会条件往往十分恶劣。此外, 委员会感到关切的是, 有报告称库尔德儿童受教育机会有限, 包括母语教育(第二和第五条)。

30. 委员会建议缔约国:(a) 实施并加强其措施, 以解决库尔德社群成员在与其他人平等享有经济、社会和文化权利时面临的不平等现象;(b) 采取特别措施, 以促进库尔德社群成员(包括妇女)在劳动力市场的就业, 同时铭记第25号(2000年)一般性建议;(c) 确保其反恐立法不会导致种族定性或侵犯言论或结社自由权或《公约》保障的其他权利;(d) 在安纳托利亚东南地区项目行动计划的背景下, 加紧努力消除库尔德人省份与其他领土之间存在的差别;(e) 改善库尔德儿童的入学情况, 包括促进以他们的母语教学。

保护少数群体权利

31. 委员会感到关切的是, 一些属于少数群体的人员(如库尔德人、罗姆人、Ezidis、Caferis和其他群体)不能与其它人一样平等地享有经济、社会和文化权利。虽然委员会注意到缔约国设有名为“活的语言和方言”的选修课程, 使少数群体儿童能够以母语接受教育, 但委员会感到关切的是, 有报告称, 在充分实施该课程方面仍然存在许多缺陷, 包括:(a) 编写教科书时没有与相关语言群体代表协商;(b) 缺乏合格教师;(c) 教科书和教材资金不足;(d) 少数群体学校的地位不明确;(e) 少数群体学校的资金不足。委员会感到关切的是, 10%的门槛对于少数群体公平代表参与政治事务(特别是在民选机构)构成障碍。(第二和第五条)

32. 根据委员会关于《消除一切形式种族歧视国际公约》所提到特别措施的含义和范围的第32号(2009年)一般性建议, 委员会建议缔约国采取适当措施, 确保少数群体人员与其他人平等享有经济、社会和文化权利。委员会还建议缔约国在全面实施“活的语言和方言”课程过程中解决这些问题, 以促进少数群体儿童在学校中使用母语。委员会还建议缔约国改善族裔群体在公共和政治生活中的代表性, 包括修改为政党设定的10%的门槛。

叙利亚和伊拉克难民

33. 委员会注意到, 缔约国作出了努力, 以保护其领土内大量叙利亚和伊拉克难民的权利。但是, 委员会感到关切的是, 尽管缔约国采取了措施, 仍有报告称叙利亚和伊拉克难民面临挑战, 例如:(a) 面临种族歧视风险;(b) 叙利亚难民生活条件不足;(c) 缺乏工作许可证;(d) 报告存在暴力侵害和贩运难民营的叙利亚难民妇女;(e) 一些叙利亚难民儿童缺乏受教育机会, 包括以母语接受教育(第五条)。

34. 委员会建议缔约国继续努力并加强措施, 以期改善接待叙利亚和伊拉克难民的条件。委员会尤其建议缔约国:(a) 有效保护叙利亚和伊拉克难民免受种族歧视, 包括煽动仇恨的行为;(b) 依据缔约国制定的特别临时方案, 酌情向难民发放工作许可证;(c) 加强努力, 确保所有难民儿童都能获得教育, 包括以母语接受教育;(d) 加强打击贩运和暴力侵害难民营的妇女;(e) 确保有效执行新的《外国人和国际保护法》。

迁徙者, 包括难民和寻求庇护者

35. 委员会注意到缔约国通过了《外国人和国际保护法》, 但委员会感到关切的是, 迁徙者的经济和社会条件不足。委员会还感到关切的是, 缔约国继续维持其对《1951年关于难民地位的公约》的地域保留, 这妨碍了对难民权利的全面保护。委员会还感到关切的是, 有报告称存在对非正规迁徙者和寻求庇护者的拘留以及遣送中心的条件很差(第五条)。

36. 委员会建议缔约国采取适当措施, 促进迁徙者、难民和寻求庇护者享有经济、社会和文化权利。具体而言, 缔约国应:(a) 撤销其对《1951年关于难民地位的公约》的地域保留;(b) 避免对非正规迁徙者和寻求庇护者的拘留, 除非是作

为最后手段；(c)改善遣返中心的条件；(d)确保有效执行新的《外国人和国际保护法》；(e)提供资料，说明居住在缔约国境内的黑人、非洲裔人和欧洲移民者的境况。

境内流离失所者

37. 委员会注意到缔约国采取的措施，如“van行动”项目和“返回村庄康复”项目，旨在处理境内流离失所者（大部分来自库尔德社群）的境况问题。然而，委员会感到关切的是，有报告称：(a)缺乏一项旨在解决境内流离失所者需求的国家战略；(b)《2004年恐怖主义和反恐活动造成损失赔偿法》的适用和效力有限，这使一些符合资格的境内流离失所者无法就所受损害获得赔偿；(c)境内流离失所者生活条件恶劣；(d)境内流离失所者获得适足住房或收回财产时面临困难；(e)境内流离失所儿童就学率低，教育成就不佳（第五条）。

38. 委员会建议缔约国：(a)采取有效措施确保合格的境内流离失所者获得损害赔偿，消除《恐怖主义和反恐活动造成损失赔偿法》适用方面的缺陷；(c)坚决解决境内流离失所者的社会经济条件问题；(c)酌情向境内流离失所者提供适足的住房，并确保回返者收回其财产；(d)采取措施，增加境内流离失所儿童受教育的机会并提高就学率。

种族歧视申诉和补救办法

39. 委员会感到关切的是，向国内法院和其他机构提交的生活各领域（如教育和就业）的种族歧视案件很少。委员会还感到关切的是，缺乏关于向受害者提供补救的资料（第二和第六条）。

40. 委员会建议缔约国确保种族歧视行为的受害者能够不受阻碍地提出索偿。缔约国应确保有效落实其法律，包括为受害者提供补救。

D.其他建议

批准其他文书

41. 铭记所有人权的不可分割性，委员会鼓励缔约国考虑批准它尚未批准的国际人权条约，特别是载有与可能会遭受种族歧视的群体直接相关的条款的条约，包括国际劳工组织2011年《家庭工人公约》（第189号公约）。

德班宣言和行动纲领的后续行动

42. 根据关于德班审查会议后续行动的第33号（2009年）一般性建议，委员会建议缔约国在将《公约》落实到国内法律秩序时，结合2009年4月在日内瓦举行的德班审查会议的成果文件，执行2001年9月反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议通过的《德班宣言和行动纲领》。委员会请缔约国在下次定期报告中列入资料，阐明国家一级执行《德班宣言和行动纲领》的行动计划和采取的其他措施。

非洲人后裔国际十年

43. 考虑到大会第68/237号决议宣布2015-2024年为非洲人后裔国际十年，以及关于落实非洲人后裔国际十年活动方案的第69/16号决议，委员会建议缔约国制定并执行适宜的措施和政策方案。委员会请缔约国参照委员会关于对非洲人后裔种族歧视问题的第34号（2011年）一般性建议，在下次报告中纳入关于在该框架内采取的具体措施的准确资料。

与民间社会协商

44. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和就本结论性意见采取后续行动时，继续与从事人权保护工作（特别是从事打击种族歧视工作）的民间社会组织进行协商并扩大对话。

《公约》第八条的修订

45. 委员会建议缔约国批准1992年1月15日《公约》缔约国第十四次会议通过并由大会第47/111号决议核可的对《公约》第八条第六款的修正案。

根据《公约》第十四条发表声明

46. 委员会鼓励缔约国作出《公约》第十四条所规定的任择声明，承认委员会有权接收和审议个人来文。

共同核心文件

47. 委员会鼓励缔约国遵照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），尤其是关于编写共同核心文件的准则，定期更新1998年的共同核心文件。根据大会第68/268号决议，委员会促请缔约国在编写此类文件时遵守42,400字的篇幅限制。

本结论性意见的后续行动

48. 根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则第65条，委员会请缔约国在本结论性意见通过后一年内，就落实上文第10、第20、第34和第45段所载建议的情况提供资料。

特别重要的段落

49. 委员会还请缔约国注意上文第24、第28、第30和第32段所载建议特别重要，请缔约国在下次定期报告中提供资料，详细说明为落实这些建议采取的具体措施。

资料传播

50. 委员会建议缔约国在提交报告时做到公众能够随时索取和查阅报告，并酌情以官方语文及其他通用语文公布委员会对这些报告的结论性意见。

编写下次报告

51. 委员会建议缔约国参照委员会第七十一届会议通过的具体报告提交准则(CERD/C/2007/1)，在2019年10月15日之前以一份文件提交第七至第九次合并定期报告，并处理本结论性意见中提出的所有问题。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。