



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
12 June 2015
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于丹麦第二十和二十一次合并定期报告的结论性意见 *

1. 委员会在 2015 年 5 月 6 日和 7 日举行的 2339 和 2340 次会议上(CERD/C/SR.2339 和 CERD/C/SR.2340 号文件), 审议了丹麦以一个文件提交的第二十和二十一次合并定期报告(CERD/C/DNK/20-21 号文件), 并在 2015 年 5 月 13 日举行的第 2349 次会议上通过了如下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国及时提交了第二十和二十一次合并定期报告, 其中包括对委员会在先前结论性意见中表示关切的问题的答复。委员会谨此赞扬缔约国按时提交定期报告因而能够就《公约》的实施及其实际影响进行持续对话。委员会也欢迎包括各个执行机构和格陵兰和法罗群岛政府代表在内的缔约国代表团的口头陈述和在陈述中考虑了委员会的问题清单。委员会对与缔约国进行的公开、建设性对话表示赞赏。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国 2014 年 9 月加入了《残疾人权利公约任择议定书》。

4. 委员会也欢迎:

(a) 制订了旨在促进民族平等和尊重个人的 2010 年行动计划;

(b) 2014 年 4 月在儿童、性别平等、融合与社会事务部之内建立了一个反歧视局, 在社会各领域打击基于种族或残疾的歧视;

* 委员会第八十六届会议(2015 年 4 月 27 日至 5 月 15 日)通过。



(c) 政府决定每年发表一份人权报告，其中将包括联合国条约机构的结论性意见和建议，并将报告分发给议会议员和其他人，以促进这些建议的落实。

5. 委员会欢迎缔约国在委员会 2010 年提出建议之后，为了改善格陵兰“合法孤儿”的法律地位，通过了 2014 年《丹麦议会法》。委员会感兴趣地注意到，与通过本法相关，丹麦议会中的格陵兰委员会呼吁采取若干举措，建立了丹麦—格陵兰联合工作组，在这方面采取后续行动。

6. 委员会欢迎缔约国为丹麦人权研究所追加资金并与其进行合作。

C. 关切和建议

对种族歧视进行监测

7. 委员会注意到，丹麦民事登记系统包含关于在丹麦合法居住的所有人的个人基本资料，但没有关于民族的资料，因为作为一般规则，登记民族不符合《个人数据处理法》。因此，委员会感到关切的是，没有关于民族的全国统计数据，这使缔约国难以衡量实施战略的结果和评估《公约》规定保护的弱势群体享受经济、社会和文化权利的情况。

根据委员会经过修改的报告准则(CERD/C/2007/1 号文件，第 10 和 12 段)，委员会建议缔约国修改数据采集制度，将族裔情况包括在内。这将确保这个制度使缔约国能够在完全遵守保密、知情同意及自我认同等原则的情况下，包括通过分列资料监测和评估所有人平等享有《公约》规定的权利的情况。可以通过调查、人口普查或其他适当方法确保收集到关于种族情况的数据。

将《公约》纳入国内立法

8. 委员会注意到，尽管缔约国解释称，即使没有将《公约》纳入国内立法，《公约》仍然是司法和其他执法部门的一个相关法律渊源，但是援引《公约》的判决数量有限。委员会感到遗憾的是，尽管一个特设专家委员会大多数成员建议这样做，但是缔约国不愿将《公约》纳入国家立法。委员会注意到，尽管缔约国以这样做会引起将权力从议会和政府转移到司法部门的风险作为理由，缔约国还是将《欧洲人权公约》纳入了国内法律(第一和二条)。

委员会再次建议缔约国重新考虑将包括《公约》在内的核心国际人权文书纳入国内法律问题，那样将确保广大人口、特别是执法官员更清楚地了解《公约》。与此同时，委员会鼓励缔约国修改《刑法》，使它与包括《公约》第一条第一款关于种族歧视的定义在内的《公约》条款完全一致，并确保司法机构完全了解《公约》的规定。

执行关于种族歧视的条款

9. 委员会感到关切的是，缔约国提供的资料表明，根据“国家融合晴雨表”，45%的有少数民族背景的人觉得，他们遭受基于他们的民族的歧视。委员会也关

注，尽管上述数据和检察长发布了旨在改善警察处理仇恨犯罪的方式的准则，法院受理的仇恨犯罪案件数量少。此外，虽然委员会注意到，《宪法》第 78 条第 2 款规定，法院将解散煽动对持有其他观点的人实施暴力和实施暴力的协会。委员会感到关切的是，《刑法》没有明确禁止煽动种族歧视的组织，也没有禁止参与这种活动(第二、四及六条)。

(a) 参照委员会关于在刑事司法系统的执行和运作中防范种族歧视的第 31 号一般性建议(2005 年)，委员会回顾指出，在受到歧视的人的百分比与投诉数量少之间的显著差异可能表明，或者受害者对可用的补救措施缺乏了解，或者主管当局不愿启动法律诉讼程序。委员会建议缔约国加强努力，提高人们对有关种族歧视的法律的认识，帮助种族歧视的受害者获得补救，包括推广使用“检测”作为可以接受的歧视性事件证据。委员会还建议，缔约国在下次定期报告中包括关于投诉、定罪和判刑及中止调查或撤销指控的原因的综合资料。

(b) 委员会回顾指出，《公约》第四条规定是强制性的。缔约国不仅应该制订适当的法律，而且应该确保它得到有效执行。正如关于《公约》第四条的第 15 号一般性建议(1993 年)所指出的，缔约国应保持警惕，尽早对煽动种族歧视的组织提起起诉，而不是等待它们解散。必须宣布这些组织及其举行的其他宣传活动非法，予以禁止。也必须禁止和惩罚参加这种组织的人。委员会建议缔约国修订《刑法》，使它完全符合《公约》第四条第(丑)款，并对《刑法》第 6 条第 266 b 款和第 81 款的适用予以澄清。

种族主义言论和事件

10. 委员会关切地注意到，在最迟将于 2015 年 9 月举行的大选即将到来的竞选中，针对非公民的仇外心理和政治宣传增加。委员会感到关切的是，在包括因特网在内的媒体上发表种族主义文章，对伊斯兰憎恶情绪增加，2015 年 2 月在哥本哈根发生了对犹太群体的恐怖袭击，以及对罗姆群体的丑化。此外，委员会对下述情况深表关切：一个在瑞典几次被判犯种族主义罪行的瑞典艺术家在丹麦议会会场地举办了种族主义图片展览，似在煽动暴力，而缔约国以保护和促进表达自由权利为理由为展览辩护(第四和五条)。

委员会建议缔约国：

(a) 加倍努力打击在国家存在的种族偏见和暴力、排外情绪及不容忍。委员会敦促缔约国提醒政治家他们负有确保为构建不同群体相互宽容和不同文化相互理解做贡献的责任；

(b) 按照《德班宣言和行动纲领》呼吁的，制订有关种族主义的国家行动计划，将重点放在打击仇恨犯罪上，并提供关于在丹麦采取的绘制这种犯罪地图的举措和在丹麦国家警察署的新监控系统的信息，列出取得的具体成果。

参照委员会关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)，委员会回顾指出，言论自由的权利是不受限制的，但可能会受到一定的约束，譬如，任

何形式的种族仇恨言论拒绝人类尊严与平等这一核心人权原则，寻求贬低个人和团体在社会估值中的地位。缔约国尊重言论自由的权利，应采取有效措施，打击种族仇恨言论，包括在互联网上的种族歧视文件。

家庭团聚

11. 委员会感到关切的是，尽管委员会一再建议，缔约国仍然对家庭团聚附加严格的限制性条件。委员会关切地注意到，缔约国 2015 年 2 月制订了《外籍人法》，限制获得了临时辅助保护的寻求庇护者与配偶、伴侣或小于 15 岁的孩子家庭团聚的权利，除非临时辅助保护延长一年且获得一年的居留许可。尽管缔约国宣布，仍可能有例外，委员会对这些修正案条款仍然感到关切(第二和五条)。

委员会建议，缔约国铭记委员会关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2005 年)，确保国际保护受益人享有家庭团聚权利，通过修订在《外籍人法》中新写入的关于拒绝临时辅助保护受益者在第一年期间与家庭成员实现家庭团聚的条款，并确保所有 18 岁以下儿童实现家庭团聚。

难民

12. 委员会对缔约国 2012 年对《外籍人法》进行的修订感到关切，修正案对获得无限期居留许可增加了要求。根据修正案，所需的居留时间从 4 年增至 5 年，而关于就业、自立和语言技能的限制性要求继续适用。只有在申请人在丹麦居住了 8 年的情况下，才能免除这些要求。委员会感到关切的是，这样漫长的时期不利于难民融入社会。委员会也关注，只授予有一年居留许可的人新的临时辅助保护地位，可以延长两年。这样短的时期对一个人的归属感和融入社会的动力会产生负面影响(第二和五条)。

铭记委员会关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2005 年)，委员会：

(a) 建议缔约国修订《外籍人法》，确保难民和国际保护的其他受益者及其家人在早期阶段，或立即或最迟在初次许可期满后，获得长期居留权利；

(b) 请缔约国向委员会提供关于在丹麦下述非公民状况的信息：失去了获得居留许可的权利，尽管愿意与丹麦当局合作，但是无法回到原籍国。

适足的住房

13. 委员会注意到缔约国在住房方面为消除种族隔离和增强租户社会混合所作努力，同时委员会关注这些措施可能对属于少数群体和社会弱势群体的人获得适足的住房产生不利影响。信息表明，基于“联合租赁”规则，在被排除移到特定住所的 709 名租户中，他们所在城市只向 28 名提供了固定替代住所。就私人住房租赁市场而言，委员会也对下述报告表示关切：据统计，有中东名字的人为了得到积极的回应，必须比有丹麦名字的人多交 27% 的申请表(第三和五条)。

委员会建议缔约国评估在住房方面打击种族隔离的政策，确保没有无意的间接歧视，这种歧视可能会影响非公民及属于少数群体和其他社会弱势群体的人，包括罗姆人。委员会也建议，缔约国通过帮助这些人获得适足住房，打击在这一领域的种族歧视。

教育

14. 委员会感到关切的是，据报告，在庇护中心的儿童在接受教育上遭受歧视。据称，他们没有权利上丹麦政府学校(Folkeskolen)，这阻碍了他们获得优质教育。委员会也对关于罗姆儿童在接受教育上遭受歧视的报告感到关切。此外，委员会注意到旨在检查以少数民族学生的母语进行教学的不同教学模块的积极影响的实验项目，委员会关注外国血统的儿童、特别是非欧盟国家儿童的高辍学率(第五条)。

委员会建议，缔约国应保障寻求庇护的儿童享有接受优质教育的平等机会，消除在教育领域对罗姆儿童的歧视。委员会也建议，缔约国继续实施关于对属于少数族裔群体的儿童进行母语教育的实验项目，包括职业培训，以及确保以少数民族语言提供教科书。

就业

15. 委员会欢迎缔约国采取的旨在改善移民融入劳动力市场的新融合行动计划，为新到的难民和与家人团聚的人实施更多的工作导向的融合项目，为失业的第三国公民提供工作导向机会。委员会仍然感到关切的是，非公民和属于少数群体的人的失业人数多，处于经济劣势(第二和五条)。

委员会建议，缔约国扩大和加强措施，提高非公民和包括罗姆人在内的属于少数群体的人在劳动力市场的融入，解决他们在这一领域面临的结构性歧视。委员会提请缔约国注意委员会关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2005 年)和关于《消除一切形式种族歧视国际公约》中特别措施的含义和范围的第 32 号一般性建议(2009 年)，它们在这方面提供了准则。

家庭暴力受害者

16. 委员会感兴趣地注意到，根据委员会先前的建议，2013 年 1 月《外籍人法》修正案允许家庭暴力受害者的外籍配偶和儿童保留居留许可，不管同居的人停止居留。尽管如此，委员会感到关切的是，如果暴力受害者在过去 3 年内领取社会福利，可能会妨碍他们获得居留许可证，他们可能会在获得单独居留许可上面临困难(第五条)。

委员会建议，缔约国应确保领取社会福利不会影响缔约国关于是否授予家庭暴力受害者的配偶和儿童居留许可的决定。鼓励缔约国密切监测这方面的情况，在这方面继续努力。

获得补救的权利

17. 委员会对平等待遇委员会收到的投诉数量少感到关切，重申它对平等待遇委员会只接收书面投诉的关切。委员会也对缔约国没有对成功向委员会提交个人投诉的受害者提供赔偿表示关切(第六和十四条)。

(a) 委员会再次建议缔约国加强向平等待遇委员会提交投诉的程序，允许必要时口头提出投诉。委员会也建议，缔约国提高公众对平等待遇委员会存在的了解，以提高委员会的效力，加大打击种族歧视的力度。

(b) 铭记委员会关于《公约》第六条的第 26 号一般性建议(2000 年)，委员会建议，缔约国确保种族歧视受害者能够获得有效的法律补救，包括补偿和赔偿。缔约国应保障受害者为种族歧视造成的任何损害寻求公正和足够补偿或赔偿的权利，并考虑对物质和精神损害给予资金赔偿。

在警察和司法机构中的少数民族

18. 委员会对关于持续存在族裔出身分析和属于少数群体的人的警察数量非常少的报告感到关切。委员会也对在法庭上协助难民、移民和属于少数群体的人的译员的素质不平衡表示关切(第五条)。

委员会建议缔约国加强努力，促进警察招聘属于少数群体的人。委员会也建议，缔约国继续为执法官员实施培训项目，如在 2011 至 2012 年期间在所有警察管辖区举办研讨会，以帮助废除族裔出身分析做法，更好地打击仇恨犯罪。委员会鼓励缔约国确保在法庭上提供质量足够好的翻译，如有必要，进行关于最广泛使用的外国和移民语言的翻译教育。

格陵兰和法罗群岛

19. 委员会对下述状况表示关切：在格陵兰和法罗群岛，缺乏关于在劳动力市场禁止种族歧视的法规，缺乏关于种族歧视的数据，或者缺乏接受有关种族歧视的投诉的机构。委员会注意到，丹麦人权研究所的职权范围 2014 年扩展至格陵兰岛。与此同时，委员会感到遗憾的是，在法罗群岛，缺少有类似职能的机构。同时，委员会知道，在丹麦大陆生活的格陵兰人在享有经济、社会和文化权利上面临偏见，受到歧视(第二和五条)。

委员会建议缔约国：

(a) 鼓励格陵兰和法罗群岛制订有关种族歧视的法律，开发用于收集种族歧视数据的工具，并考虑建立一个主管机构，处理关于基于种族、肤色、族裔或民族血统的歧视的投诉；

(b) 与法罗群岛就建立在包括不歧视在内的人权问题上具有广泛职权的人权机构的可能性和重要性进行磋商。

委员会鼓励缔约国与在丹麦大陆生活的格陵兰人和法罗群岛人就他们可能遭受的偏见和歧视进行磋商。

结构性歧视

20. 虽然缔约国采取了许多举措，然而委员会仍然对下述报告感到关切：属于少数群体的人和非公民，特别是非欧盟国家国民，在丹麦获得就业、住房、医疗服务和优质教育及获得诉诸法律的机会等方面，面临结构性歧视(第一和五条)。

委员会建议缔约国采取特别措施，消除结构性歧视，促进所有国民、其他少数群体的人及其他受到这种歧视影响的人的平等机会。鼓励缔约国在实施罗姆人战略和融合行动计划的同时，制订战略，在其他方案中打击种族歧视，为实施这种方案划拨足够的资源，并系统地评估它们在消除结构性歧视上的效果。

土著人民

21. 委员会注意到，缔约国保持其观点，即在丹麦王国只有一个土著人民，即在格陵兰岛上的因纽特人。根据最高法院 2003 年的裁决，图勒部落(Thule Tribe)不是一个与格陵兰人共存的独特的土著人民。然而，委员会感到遗憾的是，尽管其先前提出的建议，没有与在格陵兰岛的图勒部落就这个问题进行磋商(第五条)。

参照委员会关于《公约》第一条第 1 和 4 款的解释和适用的第 8 号一般性建议(1990 年)和委员会关于土著人民的权利的第 23 号一般性建议(1997 年)，委员会鼓励缔约国铭记自我认同原则是确认独特土著人民的一项基本标准，与有关方就对它们具有重要意义的问题进行磋商。

提高意识

22. 委员会注意到缔约国为执行《公约》第七条采取了若干举措，譬如，“是的！平等相待”运动，题为“你的信仰，我的信仰”的项目，以及 2015 年 1 月出版的题为《多样性与偏见》的新教材。然而，委员会感到遗憾的是，缺乏关于这些项目在打击种族主义上的效果的数据。委员会认为，仍然需要采取更多措施，提高公众对种族歧视的认识(第七条)。

委员会建议缔约国加强努力，提高公众、公务员及执法官员对文化多样性、宽容和种族间相互理解的重要性的认识，消除对难民、移民及属于罗姆族、穆斯林、犹太族和非洲群体的人的陈旧定型概念、偏见和歧视。缔约国应评估实施的项目和开展的活动的效益。

D. 其他意见

批准其他条约

23. 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，譬如，《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《关于家庭工人体面劳动公约》(第 189 号公约)。

《德班宣言和行动纲领》的后续行动

24. 参照关于德班审查会议的后续行动的第 33 号一般性意见，委员会建议，缔约国在执行《公约》时，参照 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议通过的成果文件，使反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议于 2001 年 9 月通过的《德班宣言和行动纲领》在国内法律秩序中生效。委员会请缔约国在下一定期报告中包括关于在国家一级采取的执行《德班宣言和行动纲领》的行动计划和其他措施的具体资料。

非洲人后裔国际十年

25. 根据联合国大会关于宣布 2015 至 2024 年为“非洲人后裔国际十年”的第 68/237 号决议和关于落实“国际十年”的活动方案的第 69/16 号决议，委员会建议缔约国制订并实施适当的措施和政策方案。委员会请缔约国参照据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，在下一报告报告中包括关于在这一框架内采取的具体措施的准确信息。

与民间团体磋商

26. 委员会建议，缔约国在编写下一次定期报告和就本结论性意见采取后续行动时，与在保护人权领域、特别是在打击种族歧视领域工作的民间团体继续磋商，加强对话。

传播

27. 委员会建议，缔约国在提交报告后，公布并向公众提供缔约国的报告。酌情以官方语言和其他普遍使用的语言，在外交部网站上同样公布委员会关于缔约国报告的意见。

共同核心文件

28. 委员会鼓励缔约国根据 2006 年 6 月举行的人权条约机构委员会间第 5 次会议通过的国际人权条约提交报告的协调准则，特别是提交共同核心文件的准则(HRI/GEN/2/Rev.6 号文件，第一章)，更新其日期为 1995 年的核心文件。根据大会第 68/268 号决议，委员会促请缔约国遵守共同核心文件 42,400 个字的字数限制。

结论性意见的后续行动

29. 根据《公约》第九条第一款和经过修改的《议事规则》第 65 条规则，委员会请缔约国在本结论性意见通过之后一年之内，提供关于对上文第 10 和 15 段所载建议采取的后续行动的资料。

特别重要段落

30. 委员会还希望提请缔约国注意上文第 11、13、14 和 19 段所载建议的特别重要性，并请缔约国在下一期定期报告中提供关于落实这些建议的具体措施的详细资料。

编写下一次定期报告

31. 委员会建议缔约国按照委员会在第七十一届会议上通过的报告准则(CERD/C/2007/1 号文件)，在 2019 年 1 月 8 日之前，以一个文件，提交第二十二次和第二十四次定期报告，并对本结论性意见提出的所有点作出回应。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 个字的字数限制。
