



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
14 September 2011
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

第七十九届会议

2011年8月8日至9月2日

审议缔约国按照《公约》第九条提交的报告

消除种族歧视委员会的结论性意见

大不列颠及北爱尔兰联合王国

1. 2011年8月23日至24日，委员会举行了第2112次和第2113次会议(CERD/C/SR.2112和CERD/C/SR.2113)会议，审议了大不列颠及北爱尔兰联合王国提交的第十八至第二十次定期报告合并文件(CERD/C/IRL/18-20)。2011年9月1日，委员会举行了第2115次会议(CERD/C/SR.2115)，通过了下列结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国略微缓交，然而详尽的报告，并表示赞赏代表团在审议期间发表的坦诚且建设性的口头答复。
3. 委员会赞赏缔约国定期报告列入了英属政府管辖下的海外领地上执行《公约》的最新近情况。
4. 委员会还赞赏地注意到，政府为编撰本报告与平等与人权委员会(平权委)、苏格兰人权委员会、威尔士人权委员会和北爱尔兰人权委员会以及各类非政府组织举行了磋商。上述各方均为之作出了奉献。

B. 积极方面

5. 委员会欢迎缔约国为处置种族歧视和不平等现象作出了令人敬佩的努力，并承认英国在这方面取得了重大的进展。

6. 委员会欢迎 2010 年颁布《平等法》，一项增强反歧视立法的标志性之举。
7. 委员会赞赏地注意到，根据 2006 年《平等法》创建了平等与人权委员会；和
8. 委员会还赞赏地注意到，2006 年通过了《关于种族主义和宗教仇恨问题法》并于 2009 年 9 月 14 日启动了政府通力整治仇恨罪行动计划。

C. 关注问题和建议

9. 截止 2011 年 8 月，缔约国还尚未全面确定境内暴发骚乱和毁坏公物行为的根源，然而，委员会注意到，各种酿成这场动乱局面不可小觑的种族主义暗流。委员会遗憾地认为，缔约国应付骚乱的某些对策，特别是据报称准备剥夺那些虽被判罪但并未因与骚乱相关罪行被关入监狱的骚乱参与者所享有的福利，并将参与骚乱者的家庭逐出社会住房的计划，会对家境贫困和少数民族背景的群体带来有失公允的影响。这样的措施可能会恶化缔约国境内的种族关系和不平等现象(第二、四和六条)。

委员会建议缔约国彻底查清骚乱和毁坏公物行为的根源所在，并尽快向委员会通报此次调查的相关结果。委员会敦请缔约国确保在对与骚乱相关案情的调查和追究期间，严格依据法规办事，并公允均衡地适用应有程序。缔约国应确保任何应对政策均本着向前看，并以促进民族平等和缔约国凝聚力为要旨。

10. 委员会注意到，缔约国坚持其立场认为缔约国无义务把《公约》列为国内法律秩序之类等部分的内容，而且缔约国的行为举止完全尊重且遵守了《公约》的各项条款。委员会重申依然关切缔约国法庭可能不会赋予《公约》条款充分的法律实效，除非缔约国明确地将之融入其国内法或缔约国立法制定出必要的条款(第二和六条)。

委员会请缔约国重新考虑其立场，以便缔约国法庭可更顺畅地援用《公约》。

11. 委员会关切一些报告称，缔约国境内传媒加剧了对少数民族、移民、寻求庇护者和难民充满敌意的攻击和负面形象报道。因此，委员会遗憾地感到，缔约国依然坚持对《公约》第四条狭义解释的立场。为之，委员会第 15(1993)号关于《公约》第四条的一般性建议确定此系强制性条款，针对基于族裔血统的有组织暴力行为则更具强制性(第二、四和六条)。

委员会注意到，缔约国本身承认言论和见解自由不是绝对的权利，并鉴于传媒继续发表充满敌意的言论，可能不利地影响缔约国境内的民族和谐并加剧种族歧视，建议缔约国撤销对第四条的解释性说明。委员会建议缔约国密切监督传媒，以期打击偏见和负面的陈旧观念，这些不受制约的言论可能会滋生种族歧视或煽动种族仇恨。缔约国应采取一切必要措施，打击媒体的种族主义宣传，确保彻查这种情况，并酌情予以制裁。

12. 委员会深为关切缔约国关于《公约》不适用“英属印度洋领地”的立场。委员会还遗憾地感到，2004 年颁布的《英属印度洋领地(移民)规则》，出于国家安全原因，不仅禁止查戈斯人(伊洛伊斯人)进入迪戈加西亚岛，甚至还不让进入位于 100 英里之外的各座离岛(第二条和第五条(卯)款(1)项)。

委员会提醒缔约国该国有义务确保对其管控下的每一片领地适用《公约》。为此，委员会促请缔约国的下次定期报告截入英属印度洋领地执行《公约》情况的相关资料。

委员会建议撤销禁止查戈斯人(伊洛伊斯人)进入迪戈加西亚岛，或进入其他英属印度洋领地岛屿的歧视性限制规定。

13. 委员会虽赞赏 2010 年生效的《平等法》，但却深为关切为应对眼下经济衰退采取的紧缩措施和所谓“繁文缛节”的挑战，包括《平等法》设定针对各项措施的严格审查，以裁除那些被视为“官僚主义或沉杂冗繁的负担”，即很可能会削弱，甚至逆转缔约国在反种族主义歧视和不平等现象方面成就的威胁。为此，委员会回顾了委员会第 33(2009)号关于德班审查会议后续行动的一般性建议，并重申应对金融和经济危机的举措，不应导致滋长针对外籍人、移民和属于少数人群体者的种族歧视(第二和五条)。

委员会建议，缔约国应落实《平等法》的每项条款，并确保不会发生目前保护水准的退缩。虽然出现了经济衰退，但缔约国应确保任何紧缩措施不会恶化种族歧视和不平等问题。在采取紧缩措施之前必须进行影响评估，以确保这些措施不会致使易受种族歧视的群体遭受差别或歧视性的待遇。

14. 委员会注意到目前“地方化议案”已提交议会。委员会关切加强赋予地方一级的决策权，包括为教育领域特别措施拨款和涉及少数民族群体的某些规划措施的决策权，以及这类决策权对易受种族歧视群体的潜在不良影响(第二和五条)。

委员会建议缔约国确保增强地方决策权的程序，促进解决种族歧视问题，并让那些易遭受种族歧视的群体参与这些放权程序的制订、执行和监督。委员会还建议缔约国在全国各地，包括各类地方主管当局竭尽全力确保这些措施始终一贯地支持对《公约》的执行。

15. 委员会表示尤其关切，对平权委预算拟议的削减，可对平权委履行任务产生不良影响。委员会还关切有报告称，拟议的公共机构议案将授权主管部长修改平权委的核心职能和/或主管实权。委员会还注意到一些关于目前北爱尔兰警察监察专员缺乏独立性的报告(第二条)。

委员会建议，任何削减平权委经费和拟议的立法修订，都应确保平权委独立履职并切实符合(大会第 48/134 号决议所附的)《巴黎原则》。此外，缔约国应确保北爱尔兰警察监察专员署可对种族歧视案实施切实、有效且透明的调查。

16. 委员会表示深为关切，原先 2000 年《种族关系法》第 19D 节条款规定，一旦经部长批准，公务员即可基于国籍、族裔和民族血统原因，实行歧视性待遇，

目前已被 2010 年《平等法》取而代。委员会还关切有报告称，2011 年 2 月 10 日部长授权规定生效，允许英国边防局在核发签证，以及在缔约国各机场、港口和入境点进行边检时，实行基于国籍的歧视性待遇(第一和二条)。

委员会建议缔约国撤销基于族裔和民族血统履行移民职能的特别条例，以及赋予英国边防局对通过缔约国领土边防口岸的入境者实施歧视性待遇的自酌权。

17. 缔约国向委员会确认，英国的平等战略已不再把解决不平等现象，列为主要与种族相关的问题，而转向注重构建有透明度的制度，为每个人创建就业机会。委员会在欢迎对待平等问题采取综合性做法的同时，指出平等战略忽视了一些重要的因素，包括种族因素。缔约国缺乏种族平等的战略，是一个令人关注的问题(第二条)。

委员会建议缔约国与少数民族和少数人群体磋商，制订并推出一个列明指标和监督程序的详实行动计划，作为平等战略的一个组成部分，以处置种族不平等现象，或另外制订一项落实种族平等战略的行动计划。

18. 委员会遗憾地感到，警察越来越多地采取“拦截搜查”的做法，偏于更多地拦截少数人群体，特别是亚裔和非裔群体成员。委员会还关切有报告称，警方除了可导致搜查的情景之外，已中止公布拦截情况报告，并采取了只开具拦截和搜查单，不再作全面记录的政策。委员会关切，这些措施不仅只会放纵警官陈旧的种族主义和族裔观念，而且还可能怂恿有罪不罚现象，无法增强警务工作谨防滥用职权行为的责任感(第二和五条)。

委员会参照第 31(2005)号关于防止刑事司法体制在实施和履职期间出现种族歧视现象的一般性建议，促请缔约国审查“拦截和搜查”权对受缔约国各类不同立法管辖的少数人群体的影响。委员会建议缔约国确保所有拦截不论是否导致搜查，都具备应有的实况记录，并向被拦截者提供一份描述所有事情经过记录的副本，以保障被依法检查者的权利，并遏制可能的滥用权利行为。委员会请缔约国的下次定期报告提供按民族和族群血统分类列出关于拦截和搜查权使用情况及其防止犯罪实效的详细统计数据。

19. 委员会遗憾地感到，2010 年《平等法》对北爱尔兰不适用。委员会还遗憾地感到，尽管 1998 年签署了《贝尔法斯特(受难节)协议》而且北爱尔兰人权委员会曾提出过建议，但北爱尔兰却并无《权利议案》。委员会表示关切，缔约国的回复称，北爱尔兰应承担制订其本身平等立法框架的责任(第二条)。

委员会谨提醒缔约国，缔约国受《公约》的约束，必须在全国各地履行执行《公约》条款的义务。这就使得缔约国成为负有国际义务的国家，不管该国采取了哪类具体的政府体制安排，都必须在全国各地落实《公约》的条款。为此，委员会建议缔约国应立即采取步骤，确保在北爱尔兰颁布一部单一的《平等法》和《权利议案》，或扩大 2010 年《平等法》范围推行至北爱尔兰。

20. 委员会注意到缔约国为打击北爱尔兰境内的宗派主义所作的立法努力，关切鉴于这种内部宗派和种族之间形成的派别林立局面，使得北爱尔兰被完全置于

《公约》和《德班行动方案》防范歧视的框架之外。缔约国承认北爱尔兰各个宗派主义与种族主义之间错综复杂的关系，绝不可仅处置一方，撇开另一方(第二和四条)。

缔约国被要求审查处置北爱尔兰局势的立法和政策框架是否不能得益于《公约》和《德班宣言和行动纲领》就族裔血统、宗教及其它歧视形式之间相互关联现象所述的标准、义务及行动。缔约国的下次定期报告应向委员会通报其审查结果，阐明为消除宗派主义和种族主义采取这种整体方式是否可行，与此同时，报告还要直接阐明，为解决北爱尔兰境内弱势少数人群体所面临的种族歧视，采取了哪些措施。

21. 委员会注意到缔约国反驳了委员会关于依据反恐和安全立法采取的管控制，对某些诸如穆斯林之类的群体产生了不良的影响，并可促使加剧恐惧伊斯兰心理的论述。然而，委员会欢迎缔约国致力于审查依据反恐和安全立法采取的管控制并打算于今年底推出以干预程度稍低些，更加注重防止和调查恐怖主义的制度取而代之(第二、四和五条(卯)款(1)项)。

委员会建议，缔约国确保新的恐怖主义防范和调查制度，包括防止滥用权利和蓄意迫害某些族裔和宗教群体的保障。为此，委员会请缔约国提供资料，阐明如何利用新的反恐和调查制度，以及按宗教信仰和族裔血统，对该新制度所涉个人进行详细分类的统计数据。

22. 委员会欢迎警察部门招募黑人和少数民族群体成员加入警察队伍和刑事司法体制，然而则关切与更广泛的民众相比，长期以来上述少数人群体成员在警务部门中所占比例低的状况(第5条(辰)款(1)项)。

委员会建议缔约国下大力气力争弥合刑事司法体制人事行政及其它部门少数民族与更普遍民众人口之间就业比例上的现行差距。在铭记委员会第31(2005)号关于防止刑事司法体制行政和司法职能方面的种族歧视现象的一般性建议和第32(2009)号关于特别措施的一般性建议之际，缔约国还应考虑采取特别的措施，确保刑事司法行政部门的招聘体现出缔约国社会的多样性。

23. 在欢迎2010年11月颁布了举国打击种族主义欺辱行为的方针和设立了部分由政府资助的英格兰反种族主义欺辱行为的机构——“尊重我”(respectme)事务局的同时，委员会表示关切缔约国关于校内各种族主义欺辱行为和辱骂事件举报数量增多的情况(第二条和第五条(辰)款(5)项)。

委员会鼓励缔约国采取一切必要措施消除缔约国校内所有种族主义欺辱和辱骂行为。委员会促请缔约国在本国校内开展提高认识运动，以期改变小学生的思想定式，倡导教育部门对多样性的宽容和尊重。

24. 委员会注意到教育部门学校排斥黑人小学生率虽正在缩减，但排斥比例依然偏高。委员会还注意到，在解决一些最受排斥的群体，特别是诸如吉普赛人和惯于过移徙生活群体的儿童，以及非洲——加勒比后裔儿童在校学有所成的机率较低问题(第二条和第五条(辰)款(5)项)。

委员会建议缔约国采取加强防止黑人小学生遭排斥的举措，并制定详尽的计划，解决被确认最受排斥的群体，特别是吉普赛人和惯于过移徙生活群体的儿童，以及非——加勒比后裔儿童在校学有所成机率偏低的问题。

25. 委员会注意到，少数民族所有各年龄组的就业差额比率 17.4%已缩减至 10.9%。但是，对于 16 至 24 岁这个年龄组的就业比率差幅最大。委员会承认，上述比率是为提高少数民族就业率所实现的改善(第五条(辰)款(1)项)。

委员会建议缔约国加紧努力缩小少数民族就业率的差幅。因此，委员会建议缔约国制订一项如何进一步缩小所有各领域和所有各级少数民族就业比例差幅的计划。

26. 委员会关切，2008 年 11 月为了保护年青人免遭强迫婚姻之害，颇有争议地将为家庭团圆颁发的婚姻签证年龄从 18 岁提高至 21 岁的做法。委员会关切，提高签证年龄可致使属于少数和有少数人背景的人在享有家庭生活、婚姻和选择配偶权方面陷入遭受歧视的境况(第二条和第五条(卯)款(4)项)。

委员会建议缔约国撤销提高为家庭团圆目的颁发婚姻签证规定年龄的做法，因为这样做违背了达到最低法定婚姻年龄者的权利，而且这主要形成了对少数民族及其他人的限制。

27. 在注意到缔约国为改善吉普赛人和惯于移徙生活族群所作的努力之际，委员会关切上述努力并未大幅度改善他们的境况。因此，委员会遗憾地感到，这些族群在健康、教育、住房和就业各领域的记录依然颇为糟糕。委员会还遗憾地感到有报告称，社会广泛地对这些族群持日趋否定的陈旧观念和鄙视的态度(第二条和第五条(卯)款(1)项、(辰)款(1)、(3)、(4)和(5)项)。

至于委员会 27(2000)号关于歧视罗姆人问题的一般性建议，委员会建议缔约国应加强努力改善吉普赛人和惯于移徙生活族群的境况。缔约国应确保采取具体措施改善这些族群的生活状况，重点在于改善这些族群获得教育、卫生保健和医疗服务和就业的机会，以及在缔约国境内提供充分的居所，包括过境暂居点。委员会还建议，缔约国应确保在采取会对这些族群形成影响的措施，诸如在实施上述根据地方议程拟议的任何措施之前，先与这些族群代表展开充分的磋商。

28. 委员会深为关切缔约国在为吉普赛人和惯于移徙生活族群成员筹划好并提供文化上适宜的住房之前，坚持要把这些族群驱逐出埃塞克斯郡的 Dale 农场。委员会还遗憾地感到，缔约国未援助这些族群找到适宜的替代住所(第五条(辰)款(3)项)。

委员会指出，缔约国暂停了原本打算的驱逐行动，不然会对这些家庭，尤其会对妇女和儿童的生活形成重大的不利影响，并使之陷入艰难境地。委员会强烈建议，缔约国应为这些族群找到其它适当的住所，然后再实施驱逐行动。缔约国应确保依法并遵照国际和区域人权准则，以尊重该族群每个成员个人尊严的方式实施任何驱逐行动。

29. 委员会关切有报告揭露在缔约国登记但在该国领土外经营的跨国公司造成的不良影响, 损害了土著人民土地、健康、环境的适足生活水准权。委员会还遗憾地感到, 缔约国推出的议案, 一旦获得通过, 将会限制外籍申诉人为寻求补救办法, 向缔约国法庭投诉跨国公司的权利(第二条、第五条和第六条)。

委员会回顾了第 23(1997)号关于土著人民权利的一般性建议, 鼓励缔约国采取适当立法和行政措施, 确保在缔约国注册的跨国公司严格遵循《公约》规定行事。为此, 委员会建议缔约国不应在法律上设立任何障碍, 当跨国公司在缔约国境外出现违法行为时, 不会阻碍对之追究责任。委员会提醒缔约国要促使在缔约国境内登记的跨国公司意识到公司要对经营所在地承担社会职责。

30. 在注意到缔约国宣称缔约国无证据显示存在着《公约》所列的任何基于姓氏的重大程度歧视现象之际, 委员会收到非政府组织及缔约国各机构最近的调研报告称, 缔约国境内确实存在着违反工作权和商品与服务供应权的现象(第二条)。

委员会回顾了先前的结论性意见(CERD/C/63/CO/11, 第 25 段)以及第 29(2002)号关于世系歧视问题的一般性建议, 建议缔约国主管部长援用 2010 年《平等法》9(5)(a)节所列“姓氏是种族的一个方面”, 为遭受这类歧视的受害者提供补救办法。委员会还请缔约国的下次定期报告通报有关这个问题的发展动态。

31. 委员会回顾先前的结论性意见(CERD/C/63/CO/11, 第 28 段), 遗憾地感到缔约国在审查了《公约》第十四条关于发表任择声明的条款之后, 决定不发表任择声明(第二条和第六条)。

委员会促请缔约国重新考虑不发表第十四条所列声明的立场。依据第十四条条款发表声明可允许遭种族歧视受害者个人向委员会投诉。

32. 在铭记所有人权均不可分割之际, 委员会鼓励缔约国考虑批准该国还尚未获得批准的各项国际人权条约, 特别是载有直接涉及种族歧视问题条款的条约, 诸如《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(1990 年)。

33. 委员会注意到缔约国继德班审查会议之后采取的行动, 包括全国禁止种族主义行动计划及相关举措。委员会依据第 33(2009)号关于德班审查会议后续行动的一般性建议, 建议缔约国参照 2009 年 4 月日内瓦举行的德班审查会议成果文件, 继续努力通过国内法律制度执行《公约》, 落实 2001 年 9 月在反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议上通过的《德班宣言和行动纲领》。委员会请缔约国下次定期报告列入具体资料, 阐明全国为落实《德班宣言和行动纲领》所采取的行动计划及其它措施。

34. 委员会建议缔约国充分落实和公布一项举办大会第 64/169 号决议所宣布的 2011 年“国际非洲人后裔年”的相宜活动方案。

35. 委员会建议缔约国继续并扩大与从事人权保护, 特别是制止种族歧视方面事务的民间社会组织展开关于下次定期报告编撰工作的磋商。

36. 委员会建议缔约国一旦报告提交后，随即向广大公众提供和宣传，并同时酌情以官方语言或其他通用语言公布委员会对这些报告的意见。

37. 根据《公约》第九条第 1 款和经修订的委员会议事规则第 65 条，委员会请缔约国在本结论通过后一年之内，提供资料阐明落实上文第 9、18、21 和 28 段所载建议的情况。

38. 委员会还提请缔约国注意建议 11、13、16、19 和 27 段，并请缔约国的下次定期报告提供详情资料，阐明为落实这些建议所采取的具体措施。

39. 委员会建议缔约国参照委员会第七十一届会议通过的关于提交专用文件的指南(CERD/C/2007/1)，在 2014 年 4 月 6 日之前，提交第二十一和二十三次定期报告的单一合并文件，并阐明本结论性意见提出的各点问题。委员会还请缔约国遵守条约的规定，专用报告 40 页，共同核心文件 60 至 80 页篇幅的限制(见文件所载报告协调准则 HRI/GEN.2/Rev.6, 第 1 章第 19 段)。
