



消除一切形式种族歧视 国际公约

Distr.: General
24 September 2015
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于荷兰第十九次至第二十一一次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2015 年 8 月 18 日和 19 日举行的第 2375 次和 2376 次会议(见 CERD/C/SR.2375 和 2376)上审议了荷兰以同一份文件提交的第十九次至第二十一一次合并定期报告(CERD/C/NLD/19-21)，并在 2015 年 8 月 26 日和 27 日举行的第 2386、2387 和 2388 次会议上通过了以下结论性意见。

A. 导 言

2. 委员会欢迎缔约国遵照委员会报告编撰准则及时提交第十九次至第二十一一次合并定期报告。但报告中关于阿鲁巴、库拉索和圣马丁的内容有限，而且缺少博纳尔、萨巴和圣俄斯塔休斯海外自治市的履约内容，委员会对此表示遗憾。

3. 委员会很高兴与缔约国代表团举行了坦诚对话，也很高兴在对话期间代表团尽力解答和补充回复各位委员提出的问题。

B. 积极措施

4. 委员会欢迎缔约国 2011 年批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，及 2010 年批准《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》。

5. 委员会欢迎缔约国通过了以下立法措施：

- (a) 《自治市反歧视服务法》(2012 年)；
- (b) 《阿鲁巴义务教育法》(2012 年)，其中规定未登记的移民儿童享有受教育权。

* 委员会第八十七届会议(2015 年 8 月 3 日至 28 日)通过。



6. 委员会还欢迎缔约国通过：

- (a) 《打击劳动力市场歧视国家行动计划》(2014 年)；
- (b) 《国家人权行动计划》(2013 年)；
- (c) 《人权与企业国家行动计划》(2013 年)；
- (d) 《罗姆人融入问题国家战略》(2011 年)；
- (e) 题为《打造更安全的体育环境》的国家行动计划(2011 年)。

C. 关注问题和建议

履行《公约》的责任

7. 委员会注意到，缔约国向自治市转移了落实《公约》的重要权力。委员会关切地注意到许多自治市在预防和有效打击种族歧视方面缺乏足够资源和专业能力。委员会还关切地注意到，尽管缔约国颁布了《自治市反歧视服务法》，但不是所有的自治市都推出了符合缔约国政策的反歧视政策(第二条和第三条)。

8. 委员会提醒缔约国中央政府在落实《公约》和缔约国反歧视政策中的责任。委员会建议缔约国采取必要措施确保所有自治市都拥有在地方层面有效落实《公约》的足够资源和专业能力。此外，委员会建议缔约国确保所有自治市都制定反歧视政策，作为对国家反歧视政策的补充。

立法

9. 委员会注意到荷兰最高法院作出的判决和政府作出的解释；据此，缔约国反歧视立法中的“种族”一词应根据《公约》第一条理解。委员会还注意到缔约国的法律中包含对种族歧视的一般性禁止，但关切种族歧视定义中的一些要件仅包含在《刑法》中。委员会关切地注意到，根据该法规定，犯罪活动中有种族歧视动机不构成加重刑罚因素，而且只能根据公诉机关的“指示”申请加重处罚(第二条和第五条)。

10. 委员会建议将种族歧视的定义纳入立法，确保该定义与《公约》第一条完全一致，包括纳入肤色、血统和族裔的概念，并确保定义涵盖所有相关法律领域。委员会还建议将种族歧视动机纳入刑法，作为定罪量刑时的加重情节予以考虑。

政治言论中和媒体上的种族仇恨言论和歧视犹太人和穆斯林群体问题

11. 委员会担忧一些极端主义政党和政客发表了种族主义和仇外言论。委员会还担忧媒体上盛行种族主义言论，互联网上种族主义言论和威胁越来越多。委员会尤其担忧歧视犹太人和穆斯林群体的行为急剧增多，包括有报告称对犹太人和穆斯林的辱骂、骚扰和身体暴力增多。委员会注意到足球馆的反犹太和种族主义口号司空见惯。委员会虽然注意到代表团对此作出了解释，但仍然担忧法院在认定侮辱言论是否构成《公约》规定的仇恨言论时采用的方法，可能为充分追诉这种行为设置不必要的障碍(第二条、第四条和第五条)。

12. 根据关于《公约》第四条的第 15 号一般性建议(1993 年)和关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年),委员会建议缔约国采取坚定立场,打击为达到政治目的发表仇恨言论,加大力度打击带有种族主义动机的仇恨言论,并确保有效调查和起诉涉及族裔和宗教交叉歧视的犯罪行为。委员会还建议缔约国:

(a) 开展种族主义和仇外行为根源研究,监测所有可能导致种族主义和仇外行为的趋势,同时评估和打击种族主义和仇外行为产生的后果;

(b) 确保种族主义犯罪的受害者得到范围更广的免费法律援助;

(c) 大力打击体育特别是足球活动中的种族主义行为;

(d) 考虑简化惩处仇恨罪的法律要求;

(e) 积极开展活动,使媒体和互联网服务提供商认识到避免定型观念和歧视性态度的重要性以及多样性的固有价值。

种族画像和打击种族歧视、定型观念和污名化

13. 委员会注意到缔约国推出措施以报告和解决现有歧视问题,但担忧社会上的定型观念和歧视性态度仍然广泛存在。委员会尤其担忧:

(a) 为有效消除种族歧视根源采取的措施不足,为认识定型观念和预防歧视采取的措施落实不充分;

(b) 警察和法证精神病学专家继续实行“种族画像”;

(c) 据报告,由于警察的种族画像行为,少数族裔群体已对警察产生不信任感,致使他们在遭受犯罪侵害或权利受到侵犯时往往放弃报警;

(d) 少数族裔成员更多地遭受警察的拦截搜查,他们还要缴纳更高罚款、遭到更多骚扰,据报告还会遭受基于种族的警察暴力;

(e) 基于种族主义的校园欺凌事件增多(第二条、第四至七条)。

14. 委员会建议缔约国采取具体措施打击针对少数族裔成员的定型观念和污名化行为,特别注意间接歧视问题。委员会还建议缔约国:

(a) 制定和实施打击种族歧视的国家行动计划——这一建议也有其他国际机构提出;

(b) 采取必要措施确保不以歧视性方式行使拦截搜查权,同时对此类措施进行监测;

(c) 强化措施,消除校园种族主义欺凌事件,包括在所有教育阶段宣传对多样性和多元文化的普遍敏感性;

(d) 增加执法部门和司法部门的少数族裔人数;

(e) 开展关于定型观念和歧视问题的公众宣教活动,对教师、执法人员和司法人员开展人权问题强制培训;

(f) 考虑制定战略,避免政党作为其政治活动的基础,对少数族裔进行负面形象宣传和污名化;

(g) 收集关于警察拦截搜查活动的数据和资料,并将结果纳入下一次定期报告。

歧视非洲人后裔的问题

15. 委员会关切非洲人后裔面临的歧视问题增多,包括遭受“种族画像”和污名化。委员会还关切这种歧视在结构上的隐蔽性,因为缔约国不把非洲人后裔视作面临歧视的群体。委员会还特别关切:

(a) 非洲人后裔的贫困率和失业率过高;

(b) 非洲人后裔担任公职的人数有限;

(c) 荷兰社会对奴隶制和殖民历史的认识不足(第二条、第四条、第五条、第七条)。

16. 委员会铭记关于《公约》暂行措施的定义和范围的第 32 号一般性意见(2009 年),并根据关于针对非洲人后裔的种族歧视的第 34 号一般性意见(2011 年),建议缔约国明确承认非洲人后裔是荷兰社会的一部分,同时:

(a) 制订和落实具体措施和扶持政策,消灭非洲人后裔面临的种族画像和歧视问题,增加非洲人后裔担任公职和更高政治职务的数量;

(b) 在下次定期报告中提供分列数据,包括从性别视角说明非洲人后裔的社会和经济状况;

(c) 开展公众宣教活动,确保全社会了解在荷兰的非洲人后裔的复杂历史,包括被奴役和被殖民化的时期,以及非洲人后裔面临的种族歧视;

(d) 在学校课程中纳入贩卖奴隶、奴役和殖民化的内容。

文化传统和种族歧视

17. 虽然委员会了解圣诞老人(Sinterklaas)和黑彼得(Zwarte Piet)的传统在荷兰社会中受到许多人欣赏,但委员会仍关切地注意到,黑彼得的人物刻画有时反映出人们对非洲人后裔的负面定型观念,许多非裔认为这是奴隶制的残留,伤害了非裔儿童和成年人的尊严和自尊。委员会对此类人物刻画所产生的歧视性影响表示关切,其所传达的观念可能与《公约》相悖。委员会还关注有报告称一些寻求和平抗议此类人物刻画的公民没有被授权在有意义的时间和地点举行抗议,且抗议遭受暴力袭击及其他形式的恐吓,而且这些事件未得到充分调查(第二条、第五条、第七条)。

18. 考虑到即使是根深蒂固的传统也不是歧视行为和定型观念的借口,委员会建议缔约国积极促进消除黑彼得体现的人物特征,因为这些特征反映出人们对非洲人后裔的负面定型观念,被许多非裔认为是奴隶制的残留。委员会建议缔约国寻找合理的平衡,如改变对黑彼得的形象刻画,确保缔约国全体居民的人格尊严和人权得到

尊重。委员会还建议缔约国确保人们享受表达自由和结社自由时不受歧视，对攻击抗议的行为开展有效调查，依法起诉责任人。

针对罗姆人、辛提人和游民的歧视

19. 委员会关注有报告称罗姆人、辛提人和游民在就业、住房和医疗方面受到严重歧视；在报告案例中有过高比例的罗姆人、辛提人和游民子女被带离家庭；以及部分城市拒绝考虑游民为行使传统而提出的提供充足营地的要求（第二条和第五条）。

20. 根据委员会关于对罗姆人歧视的第 27 号一般性建议(2000 年)和第 32 号一般性建议(2008 年)，委员会建议缔约国采取具体措施帮助罗姆人、辛提人和游民，包括在劳动力市场中为他们创造更好的机会，打击教育和住房领域的歧视，解决罗姆人在人口登记方面和解决无国籍问题方面面临的问题。委员会建议缔约国先与罗姆人、辛提人和游民代表协商，据此制定措施，保证这些措施解决他们特别关注的问题和需求。委员会还建议缔约国采取坚决措施保证游民有充足的营地，以便他们行使传统并保留其文化身份。

移民和融入政策

21. 虽然委员会注意到缔约国在其《2015 年人权年度报告》中提到其在就业领域为支持移民融入荷兰社会采取的一些措施，但仍关注移民继续面临歧视的情况，特别是在就业、医疗和住房领域。具体来说，委员会关注：

(a) 目前的融入政策将融入的首要责任从缔约国转移到了移民社群。这一做法将移民置于特别脆弱的境地，他们可能因此得不到充分关注和支持、遭受社会排挤，从而妨碍他们融入社会和行使全部权利。

(b) 针对融入和歧视问题采取一刀切的做法，致使国家终止了许多旨在惠及特定弱势群体的政策和措施。

(c) 未登记移民仅仅在导致自己离境的程序中予以配合时才得到帮助。

(d) 在庫拉索島和阿魯巴島，未登記移民獲得的保健服務很有限(第二條和第五條)。

22. 委员会重申其上次的建议(见 CERD/C/NLD/CO/17-18，第 4 段)，促请缔约国确保其融入政策反映该国根据《公约》所承担的责任。委员会回顾其关于对非公民歧视的第 30 号一般性建议(2004 年)和第 32 号一般性建议(2009 年)，建议缔约国：

(a) 采取具体的融入政策，有效促进移民全面参与并融入荷兰社会；该政策应有充足的资源保证，包括采取措施为移民提供免费的语言课程，帮助移民找到实习或工作岗位；

(b) 特别关注处境特别脆弱的移民；

(c) 保证在遣返未登记移民出境前的所有情况下，向其提供适当的食宿，确保其在缔约国各辖区都有权享受保健服务。

就业歧视

23. 委员会注意到缔约国在其 2015 年关于歧视的年度报告中,提到数项防止歧视、改善少数者群体就业条件的具体措施。但委员会仍关注少数族裔、特别是少数族裔青年和女性失业率较高的情况。委员会关切地注意到受过高等教育的移民青年也难以找到工作。委员会还关注雇主和就业中介机构在招聘和选递选程中经常基于种族、民族和宗教实行歧视(第二条和第五条)。

24. 委员会建议缔约国加强措施,积极打击就业歧视行为,为此需要:

- (a) 采取更多措施有效防止就业歧视,包括采用匿名化个人简历政策;
- (b) 审查少数族裔中青年人当前遇到的所有障碍,采取具体措施、长期政策和战略,通过有效的监测和评价机制,从根源上处理青年失业问题,并采取具体措施为其提供培训,包括职业技能培训,增加他们在劳动力市场中的就业机会。
- (c) 确保有歧视行为的雇主和就业中介机构受到充分有效的制裁。

种族歧视案件的报告和行为人追诉

25. 委员会关切地注意到种族歧视行为未得到充分报告,对行为人的追诉比例也偏低。具体地说,委员会关注到警方受理的报案数量有限,检察官审查起诉的案件数量有限;委员会还注意到有报告称由于害怕受到社会谴责、对政府缺乏信任以及对救济手段缺乏了解,受害人不愿报案。委员会关切地注意到,产生这一现象的原因,似乎是由于社会上经常对种族主义及其行为表现重视和认识不足(第二条、第六条、第七条)。

26. 委员会回顾其关于在刑事司法系统管理和运作中预防种族歧视的第 31 号一般性建议(2005 年),建议缔约国提醒警方、公诉人和公诉机关人员追究种族主义行为、特别是追诉出于种族主义动机所犯罪行的普遍意义。委员会还建议缔约国:

- (a) 确保公众特别是少数族裔群体、寻求庇护者和收容机构中收留的难民,充分知晓自身可获得的救济以及能帮助其获得救济和支持的服务,并用便于理解的方式向公众告知这些救济和服务;
- (b) 加强努力,使公众更多了解和认识少数族裔群体所面临种族歧视,以及公开宣示自己宗教信仰者、女性、女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人所面对的双重或多重歧视,并学会如何识别并应对歧视行为;
- (c) 促进学生和青年人的批判性思维,使他们有能力识别并应对定型观念、歧视和不容忍行为。

与民间社会合作

27. 委员会关切地注意到反歧视组织和国家资助的少数者群体代表机构面临严重的补贴减少,导致部分组织中断工作。委员会还关注《少数者群体协商法》被废除一事,根据该法,国家少数者群体协商机构曾是政府的法定对话伙伴,任何影响少数者群体

的政策都需与其协商。虽然委员会注意到缔约国代表团指出，社会事务部部长定期与各类少数者群体举行对话，但仍关心在传达少数者群体状况和关切方面，这一对话形式的效果可能不如定期与各类群体指定的代表进行协商(第二条和第七条)。

28. 委员会建议缔约国建立与少数者群体代表对话的有效制度，恰当听取他们的困难和需求，并在其参与的前提下制定和落实相关政策和计划，改善他们的状况，预防并消除针对他们的种族歧视。委员会建议缔约国在中央和省市级别都将这一对话确定为强制要求。

入境前公民融入考试

29. 委员会注意到部分国家公民可以免考入境前公民融入考试，但其他国家公民则必须完成这一考试流程。委员会关注到该考试要求会对弱势群体带来特别障碍，如被剥夺教育机会的女性、文盲或使用不同书写体系者，这与《公约》不符。最后，委员会还关注备考资料和课程费用非常高，这可能严重阻碍家庭团聚(第二条和第五条)。

30. 委员会建议缔约国确保移民融入政策在效果上不具有歧视性。委员会鼓励缔约国终止入境前公民融入考试，允许移民在缔约国境内不受歧视地参加公民融入考试。此外，委员会还建议缔约国确保家庭团聚政策符合保护家庭生活权利的国际标准。

教育

31. 委员会关注少数族裔群体和多数族裔群体学生在学业成绩和辍学率方面继续存在差距。委员会关切地注意到，分别为阿鲁巴岛和库拉索岛的儿童提供的帕皮阿门托语和帕皮阿门图语教育在小学毕业后便终止(第五条)。

32. 委员会建议缔约国加强并落实特别措施，提升少数族裔群体儿童的学业成绩并降低辍学率。还建议缔约国充分重视母语教育，在阿鲁巴岛和库拉索岛引入双语教育。

寻求庇护者和难民

33. 委员会关注缔约国国内寻求庇护者的状况，注意到民众对难民和寻求庇护者的敌意越来越严重，而且反对新开收容中心。委员会特别关注：

(a) 移民拘留时间过长，移民拘留中心生活条件差，对被拘留者的保安措施与纪律惩罚与已决犯相同；

(b) 家庭暴力未被纳入寻求庇护的理由；

(c) 大型收容机构中较多无陪伴儿童失踪，可能成为人口贩卖受害者；

(d) 有报告称存在收容机构雇员仇视同性恋、双性恋和变性人的情况，也存在公务员询问性行为以及被拘留者遭受同伴骚扰的情况；

(e) 有报告称存在因性取向而担心遭到迫害的寻求庇护者被驱回的情况。

34. 委员会建议缔约国制定公众教育计划，宣传少数族裔、寻求庇护者和移民的正面形象，开展提高意识运动，向公众普及人口迁徙的现实原因与历史原因，如武装冲突和极端贫困。此外，委员会还建议缔约国：

(a) 审查其拘留寻求庇护者的制度，争取找到替代拘留的方法，确保仅将拘留寻求庇护者的措施作为最后手段，且依法将拘留时间在合理范围内尽可能缩短，避免任意拘留；

(b) 保证被拘留者受到人道对待，保证其待遇符合国际标准；

(c) 充分遵守关于难民和人权的国际规范所提出的不驱回义务，包括将家庭暴力视作寻求庇护的理由之一；

(d) 采取措施保护寻求庇护的女性、儿童、女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人，因为其处境特别脆弱；加强保护收容机构内的无陪伴儿童，彻底调查无陪伴儿童的失踪事件，搜寻失踪儿童并确定他们的身份。

少数者群体中的女性和女童

35. 委员会关切地注意到，少数者群体中的妇女和女童由于其族裔和性别而受到交叉歧视，十分容易陷入贫困，在获得就业、教育和保健方面存在特别困难(第二条和第五条)。

36. 委员会建议缔约国铭记关于种族歧视与性别有关方面的第 25 号一般性建议(2000 年)，并建议缔约国将性别视角纳入所有反对种族歧视的政策和战略中，以处理女性所面临的多种形式的歧视。委员会鼓励缔约国监测并在必要时采取措施，处理针对少数者群体和其他弱势群体中妇女的多重歧视，并特别重视微妙和不易发觉的歧视。

国外的荷兰公司

37. 委员会关注荷兰公司在海外参与采掘和生产棕榈油、大豆的过程中，消极影响了土著民族、少数者群体和当地社区等对人权的享受并消极影响了当地环境(第二条和第五条)。

38. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保参与国外经济活动的荷兰公司和在荷兰注册的跨国企业不会侵害当地土著民族、少数者群体、当地社区的人权，不会危害东道国的环境，并考虑人权理事会于 2011 年通过的《工商业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》

D. 其他建议

批准其他条约

39. 委员会铭记各项人权的不可分割性，鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约，特别是其规定直接涉及可能遭受种族歧视的群体的条约，如《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》及《残疾人权利公约》。

德班宣言和行动纲领的后续行动

40. 根据关于德班审查会议后续活动的第 33 号一般性建议(2009 年), 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 月在防止种族主义、种族歧视、仇外和有关不容忍问题世界会议上通过的《德班宣言和行动纲领》。委员会请缔约国在下次定期报告中具体说明在国内执行《德班宣言和行动纲领》的行动计划和具体措施。

非洲人后裔国际十年

41. 委员会根据宣布 2015-2024 年为非洲人后裔国际十年的大会第 68/237 号决议, 以及大会关于落实该十年的活动方案的第 69/16 号决议, 建议缔约国制定并落实合适的政策措施。委员会请缔约国在下次定期报告中具体说明, 缔约国结合针对非洲人后裔的种族歧视的第 34 (2011)号一般性建议, 按照十年框架所采取的具体措施。

与民间社会的协商

42. 委员会建议, 在编写下一次定期报告和落实本结论性意见时, 缔约国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。

传播

43. 委员会建议缔约国在提交各项报告时也同时将报告提供给公众以供随时查阅; 同样, 缔约国应向国家主管落实《公约》的各机构包括市级政府提供委员会关于这些报告的结论性意见, 并酌情以官方和其他常用语言在外交部的网站上公布该结论性意见。

共同核心文件

44. 委员会鼓励缔约国根据各国际人权条约提交报告的协调准则, 尤其是 2006 年 6 月举行的第五届人权条约机构委员会间会议通过的关于编写共同核心文件的协调准则(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章), 更新其核心文件, 该文件涉及荷兰及前安的列斯群岛的资料截至 1996 年, 涉及阿鲁巴岛的资料截止到 2003 年。根据大会第 68/268 号决议, 委员会促请缔约国在编写共同核心文件时遵守 42,400 词的长度限制。

落实结论性意见

45. 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一年之内, 就落实上文第 12、24 和 28 段所载建议的情况提供资料。

特别重要的段落

46. 委员会希望提请缔约国注意上文第 14、16、22、26 和 34 段所载各项建议的特别重要性, 并请缔约国在下次定期报告中提供为实施这些建议所采取具体措施的详细资料。

编写下次定期报告

47. 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指南(CERD/C/2007/1)，并针对本结论性意见所提出的所有论点，于 2019 年 1 月 9 日之前以一份单一文件提交第二十二至二十四次定期报告，报告应涵盖缔约国各个辖区。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 词的长度限制。
