



消除一切形式种族歧视 国际公约

Distr.: General
25 September 2015
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于挪威提交的第二十一和第二十二次合并定期报告的结论性意见^{*}

1. 2015 年 8 月 17 日和 18 日，委员会举行了第 2373 和第 2374 次会议(见 CERD/C/SR.2373 和 CERD/C/SR.2374)，审议了挪威提交的第二十一和第二十二次合并定期报告(CERD/C/NOR/21-22)。2015 年 8 月 25 日和 26 日，委员会举行了第 2385 和第 2386 次会议，通过了下列结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国及时提交了第二十一和第二十二次合并定期报告，其中包含了对委员会在上次结论性意见当中提出的关切问题作出的答复。缔约国向来按期提交定期报告，使得以围绕《公约》的执行问题开展持续性对话。委员会谨对此表示赞赏。此外，委员会欢迎与成员包括各不同机构代表的缔约国代表团之间进行的开诚布公的建设性对话，及其针对委员会成员所问问题作出的答复。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国于 2013 年 6 月批准了《残疾人权利公约》和《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》。

4. 委员会还欢迎下列法律和政策举措得以通过：

- (a) 2013 年 6 月 13 日通过了新的《种族问题反歧视法》；
- (b) 2015 年 4 月通过了新建一个国家人权机构的相关法律；
- (c) 题为《移民技能为我所需》的 2013-2016 年行动计划；

^{*} 委员会第八十七届会议（2015 年 8 月 3 日至 28 日）通过。



(d) 旨在打击强迫婚姻、女性外阴残割以及年青人自由严重受限等现象的行动计划(2013-2016 年);

(e) 题为《在民主上做好准备打击反犹太主义和种族主义》的三年方案。

5. 委员会进一步欢迎缔约国为生机勃勃、活力四射的各民间社会组织参与委员会的工作, 以及为挪威国家人权机构、平等与反歧视问题监察员、儿童问题监察员和萨米议会的代表们参与委员会的工作提供了便利。委员会欢迎缔约国为推动与少数民族团体开展对话而设立了一个全国性年度会议。

6. 委员会赞赏地注意到缔约国首相于 2015 年“国际罗姆人日”就第二次世界大战之前、期间及之后挪威政府对待罗姆人的方式及其罗姆人政策向后者致歉。

C. 关切的问题和建议

人口种族构成方面的统计数据

7. 委员会注意到缔约国在基于种族收集数据问题上的立场。但是, 委员会对缔约国报告当中再次遗漏构成人口的各不同族群的相关统计数据, 也未包含各项经济和社会指标方面近期、可靠和全面的数据感到遗憾——后者尤可用以评估与缔约国境内普通民众相比, 萨米人、少数民族和移民享有经济、社会和文化权利的程度。

8. 根据其关于认同某一特定种族或族群问题的第八号一般性建议(1990 年)及其报告准则(CERD/C/2007/1)第 10 至第 12 段, 委员会建议缔约国向其提供如下信息: 缔约国人口构成方面的所有现有指标; 母语、常用语言或其它种族多样性相关指标方面的所有其它信息; 社会调查得出的有关世系或民族或种族渊源的任何信息。在定量信息缺失的情况下, 应就人口的种族特性提供定性描述。上述信息(包括少数民族的相关信息)的收集应采取自愿方式, 且以自我认同和匿名为基础。

种族歧视的定义

9. 委员会对 2013 年通过的反歧视法当中未将“种族”一词列为歧视理由感到不安(第二条)。

10. 委员会重申建议缔约国在其反歧视法当中纳入《公约》第一条列明的所有歧视理由, 或找到其它有效途径来确保上述所有歧视理由均已被当局纳入考虑。

《公约》在国内法律秩序当中的地位

11. 委员会注意到缔约国提供的解释, 但仍对《公约》未像其它人权条约一样被纳入优先于国内普通法律法规的 1999 年《人权法令》感到不安(第二条)。

12. 委员会邀请缔约国重新考虑其相关立场, 并考虑以优先于其国内普通法律法规的地位, 将《公约》纳入其国内法律秩序, 尤其是以 1999 年《人权法令》为载体。

国家人权机构

13. 委员会赞赏地注意到议会于 2015 年 4 月通过了新建一个国家人权机构的相关法律。但是，委员会注意到新机构尚未彻底建立，因为主任和顾问委员会尚未任命(第二条)。

14. 委员会鼓励缔约国完成新建国家人权机构的建立过程，在申请“增进和保护人权国家机构国际协调委员会”认证方面向该机构提供支持，并按照增进和保护人权国家机构地位的相关原则(《巴黎原则》)向该机构提供履行其职责所需的人力和财政资源。

种族仇恨言论(包括网上言论和煽动种族仇恨的言论)

15. 委员会注意到缔约国在打击仇恨言论的方法问题上的立场，但却对以下情况感到不安：政界人士发表此类言论及仇外言辞的现象有所增多，媒体及其它公共论坛(包括互联网)上此类言论及仇外言辞也愈加多见，火上浇油，助长了针对包括萨米人、非西欧移民、罗姆人和寻求庇护者在内的少数种族、少数民族和土著民族的种族仇恨、不容忍态度、成见、偏见和侮蔑。委员会还对以下情况感到不安：规定对歧视性用语和仇恨言论施以处罚的《刑法》第 135a 条并非总能切实应用到位(尤其是在起诉责任人的问题上)，以杜绝仇恨言论，保护人们免受其害。委员会注意到缔约国已采取了一些措施，但却对缺乏旨在坚决打击仇恨言论的长期战略感到不安(第二、四、五、六条)。

16. 根据其关于执行《公约》第四条的第七号一般性建议(1985 年)和第十五号一般性建议(1993 年)及其关于对非公民的歧视问题的第三十号一般性建议(2004 年)，并回顾其关于打击种族仇恨言论的第三十五号一般性建议(2013 年)，委员会提醒缔约国保障需要保护的弱势群体有权免受种族仇恨言论伤害至关重要，并建议缔约国采取妥善措施：

(a) 强烈谴责某些政界人士和媒体工作者发出的种族仇恨言论和仇外言辞，与上述言论和言辞划清界限，并呼吁政界人士和媒体工作者确保其公开发表的言论不会为不容忍、侮蔑及煽动仇恨等现象推波助澜；

(b) 确保根据《刑法》切实针对仇恨言论开展调查，并确保对相关责任人妥善起诉，且在罪责确凿情况下予以处罚；

(c) 就举报的仇恨言论案件的数量、提交法庭的案件数量以及上述案件的结果收集并提供数据；

(d) 开展反对仇恨言论的提高认识运动，制定一项充分打击仇恨言论的长期战略，并鼓励就媒体责任委员会 2011 年发布的报告采取后续行动；

(e) 针对仇恨言论的普遍程度和有害影响开展研究，并将相关资料纳入学校课程和教学材料。

仇恨犯罪

17. 委员会赞赏地注意到奥斯陆警区针对仇恨犯罪开展的工作，但却对以下情况感到不安：《刑法》当中没有关于仇恨犯罪的明确定义；缔约国所有警区的警务部门之间缺乏一个配套的仇恨犯罪登记系统；向警方举报并提交国内法庭的仇恨犯罪案件数量不多；涉及仇恨犯罪的调查、起诉、定罪和制裁方面的统计数据缺失；缺乏明确的打击仇恨犯罪的国家综合战略；大众对仇恨犯罪现象及其有害影响缺乏认识(第四条和第六条)。

18. 根据其第七号一般性建议，委员会建议缔约国：

(a) 在其《刑法》当中采用一个明确的仇恨犯罪定义，使警方可以妥善处理此类犯罪问题；

(b) 建立一个全国性的仇恨犯罪登记系统，辅以明确的标准和准则，以确保登记工作没有差异；就如何处理仇恨犯罪的问题向警察及所有执法人员提供充分的培训；

(c) 通过针对仇恨犯罪的根源和有害影响开展提高认识运动和研究活动，解决仇恨犯罪报案率过低的问题；

(d) 调查所有的仇恨犯罪事件，起诉责任人，并对罪名成立者按罪论处；

(e) 向委员会提供仇恨犯罪行为相关投诉、调查、定罪和制裁方面的统计数据；

(f) 为坚决打击仇恨犯罪制定一项国家综合战略，其中包含旨在提高司法系统认识的培训方案。

取缔宣传种族歧视的组织

19. 委员会注意到缔约国采取的对隶属于宣传和煽动种族歧视组织的个人的行为施以惩处的方法，但仍感到不安的是，缔约国尚未遵照《公约》第四条(丑)款的规定，在其刑事法律当中纳入宣布此类组织非法的条文(第四条)。

20. 委员会回顾其关于缔约国义务问题的第一号一般性建议(1972 年)，及其指出《公约》第四条的规定为防范性和强制性规定的第七号、第十五号和第三十五号一般性建议，建议缔约国通过具体的法律法规，以全面执行《公约》第四条，包括其中将宣传和煽动种族歧视的组织宣布为非法并予以取缔的规定。

进入劳动力市场方面的歧视

21. 委员会对少数民族成员或有移民背景者的高失业率感到不安。委员会感到尤为不安的是，有报告称由于其种族或民族渊源抱有的成见滋生偏见，也由于其挪威语的语言技能水平，上述人士在进入劳动力市场方面面临障碍，公共部门和私营部门皆是如此。委员会还感到不安的是，反歧视法要求雇主积极作出系统而有针对性的努力，促进平等，不论申请者的种族或民族渊源如何。但是，对于反歧视法中规定的活动和报告义务，遵照执行率不高。此外，委员会对旨在促进平等和杜绝歧视的行动计划(2009-2013 年)迄今在杜绝劳动力市场的歧视方面收效不大感到不安(第二和第五条)。

22. 委员会回顾其第三十号一般性建议，建议缔约国当务之急应采取更为具体的预防性措施，与劳动力市场针对少数种族和有移民背景者的种族歧视作斗争。委员会建议缔约国确保就反歧视法当中规定的活动和报告义务采取后续措施，并采取措施确保公共和私营部门的招聘过程能不论申请者的种族背景而一视同仁。委员会还建议缔约国：确保切实实施其反歧视法；考虑增加一项针对活动和报告义务相关不履行情事的处罚；更加明确地规定上述义务的内容；切实监测题为《移民技能为我所需》的行动计划执行情况。此外，委员会还建议缔约国继续制订融入措施，并确保移民能在不必面对不必要的壁垒情况下，掌握挪威语语言技能。

海外运营的挪威公司

23. 委员会注意到缔约国发布了题为《积极的所有权：全球经济中的挪威国家所有权》的白皮书，但感到不安的是，缔约国尚未针对在挪威注册但其活动(尤其是采矿方面的活动)却对海外当地社区(尤其是土著民族和少数民族社区)的人权造成负面影响的公司采取措施(第五条)。

24. 委员会建议缔约国采取适当的立法措施，阻止在挪威注册的公司在海外从事对当地社区(尤其是土著民族和少数民族)享有人权产生负面影响的活动，并参照《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》，对此类公司追究责任。

罗姆人和泰特人的境况

25. 委员会注意到缔约国采取的措施，但却对以下情况感到不安：针对生活在挪威境内的罗姆人和泰特人的歧视、成见和不容忍态度历久不衰；与挪威人口中的其他群体相比，罗姆人和泰特人在获得就业机会、住房、医疗保健服务和教育机会方面面临的重重困难和不平等现象宿弊难除；罗姆人和泰特人的受教育水平不高，而无独有偶，罗姆儿童的入学率更低；有报告称作为一项保护措施而频频采取的将罗姆儿童与其家庭分离的作法产生了负面影响(第二条和第五条)。

26. 委员会回顾其关于歧视罗姆人问题的第二十七号一般性建议(2000 年)，建议缔约国：

(a) 制定适当的战略和政策，妥善应对罗姆人和泰特人在获得就业机会、住房、医疗保健服务和教育机会方面面临的重重困难，以为其完全融入挪威社会提供便利；

(b) 通过切实实施反歧视法等手段，坚决与种族歧视行为和成见作斗争；

(c) 与针对罗姆人和泰特人的仇恨言论和不容忍态度作斗争；

(d) 开展并加强提高认识运动，以建立信任、增进了解；

(e) 加大旨在提高罗姆儿童入学率的各项措施的力度，并认真检讨将罗姆儿童置于机构环境之内或福利部门照护之下的作法；

(f) 落实为评估歧视性同化政策而建立的委员会提出的各项建议，包括向罗姆人和泰特人提供赔偿金。

萨米人的境况

27. 委员会注意到缔约国通过的《萨米语言行动计划》，但仍对以下情况感到不安：有报告称针对萨米学生的母语教学保障不力，由于教学材料匮乏，资金和人员也不足，各学校不是总能践行有关母语教学的规定。委员会还对以下情况感到不安：东部萨米文化境地脆弱——其脆弱境地尤其要归因于针对构成该文化重要组成部分的驯鹿放牧、捕鱼和狩猎的限制性规定；针对该文化的保护措施不足(第五条)。

28. 委员会回顾其关于土著人民权利的第二十三号一般性建议(1997 年)，建议缔约国：确保母语教学规定得到执行，并保障学校获得教学材料及财政和人力资源，以此加强其旨在切实确保萨米语言(尤其是那些濒危的萨米语言)得到推广和保护的各项措施；保证切实执行《萨米语言行动计划》。委员会还建议缔约国加大力度切实实施《芬马克法》，并通过找到妥善的解决办法来保障对其文化至关重要的驯鹿放牧、捕鱼和狩猎活动等手段，保护东萨米人的土地权利和文化。

29. 委员会对以下情况感到不安：《芬马克法》承认萨米人因长期使用土地和资源，已在芬马克获得了集体和个体权利。但是，在将法律上的承认转化为实践方面，还存在着重大的差距，从而导致现实当中对萨米人的土地权利承认有限、保护不足。委员会还对以下情况感到不安：

(a) 在建立法律框架或专门机制以确定萨米人在芬马克之外的土地权利和资源权利方面，进展甚微，尽管萨米人权利委员会报告当中含有关于明确上述权利的提议；

(b) 法律法规(尤其是《芬马克法》、《矿产法》和《驯鹿畜牧法》)当中未就与萨米人开展协商的义务作出充分的保障性规定，尤其是未就萨米人针对以下问题事先自主作出知情同意的权利作出充分的保障性规定：给予公司的涉及采掘等活动的所有项目和特许权；其它对驯鹿放牧和萨米人的其它生计产生影响的开发项目；

(c) 用于向在芬马克未开垦土地仲裁法庭提出追索主张者提供法律援助的资金来自该法庭的预算，从而对该法庭的工作造成了限制；

(d) 2012 年针对渔业相关法律法规(即《海洋资源法》、《参与法》和《芬马克法》)的修正案未能就以下问题作出承认：萨米人已确立了在萨米沿海地区从事渔业并享有其它可再生海洋资源的权利；由于上述原因，相关法律框架将来可能需要修改。

30. 委员会建议缔约国：

(a) 采取具体举措，在实践当中充分贯彻《芬马克法》在法律上对萨米人享有其土地和资源的权利作出的承认，从而使萨米人得以保留并维持其生计；

(b) 通过建立适当机制和法律框架等手段，跟进萨米人权利委员会的提议，确定和承认萨米人在芬马克之外的土地权利和资源权利；

(c) 就为萨米议会确定必要的经济权限的问题建立协商程序，并确保在涉及可能对萨米社区产生直接影响的财政举措和预算措施时与萨米议会协商；

(d) 保证审查《芬马克法》、《矿产法》和《驯鹿畜牧法》等法律规定的所有允许在萨米土地上从事采掘活动的行政和法律机制，以确保与受影响的萨米社区充分协商，尤其是在涉及事先自主作出知情同意的权利、缓解措施、赔偿金和利益共享等问题时；

(e) 跟进为芬马克委员会和芬马克未开垦土地仲裁法庭的勘测和确认工作拨款的情况，并确保委员会和仲裁法庭有充足的财政资源可用，包括用于为在仲裁法庭提出追索主张者提供法律援助；

(f) 审查渔业法，并确保该法律充分承认萨米人因循千年古例和当地习俗而享有捕鱼的权利。

歧视案件中的免费法律援助和非经济损失的赔偿

31. 委员会对反歧视法庭和监察员无权就非经济损失判令赔偿感到不安。委员会还感到不安的是，进入法律程序的歧视案件只有作为权宜之特例，才能获得免费的法律援助(第六条)。

32. 委员会建议缔约国考虑允许反歧视法庭和监察员就非经济损失判令赔偿，以确保反歧视法的执行更有成效。委员会还建议缔约国审查提供免费法律援助的条件，以使歧视案件中的原告能易于诉诸法庭程序。

多重歧视以及暴力侵害少数民族和移民妇女

33. 委员会欢迎缔约国为打击性别暴力、性别歧视以及贩卖人口现象而采取的措施，但是，委员会仍对以下情况感到不安：

(a) 《移民法》规定的为期三年的居住时间要求可能在获得居留许可方面，给嫁与挪威人不满三年且成为家庭暴力受害者的外籍妇女制造问题，因为证明其婚姻关系存在虐待困难重重。上述要求还可能阻止受害者脱离存在虐待的婚姻关系，阻止她们寻求援助和保护；

(b) 有报告称以独立身份获得居留许可的居住时间要求可能会延至五年；

(c) 有报告称针对人口贩卖女性受害者的援助和保护措施既不够充分，也不够易得，且提供的保护(包括发放居留许可等)取决于相关妇女与司法制度的配合程度；

(d) 如下事实：没有居留许可的妓女知难而退，不敢举报对其犯下的罪行，也不敢要求警方针对其案件展开调查，包括强奸等性别暴力案件；

(e) 妓女无法获得适当的医疗卫生服务(第五条)。

34. 委员会回顾其关于种族歧视的性别因素的第二十五号一般性建议(2000 年)及其第三十号一般性建议，建议缔约国：

(a) 加大力度解决暴力侵害妇女(尤其是少数民族妇女)的问题，并审查其发放居留许可的实际作法，以确保法律的实施不会在实践中弄巧成拙，迫使家庭暴力的女性受害者继续滞留于存在虐待的婚姻关系当中；

(b) 考虑不要把获得居留许可的居住时间要求延至五年；

(c) 向人口贩卖的受害者提供充分的援助和保护，不论其居留地位如何，且在必要情况下向其发放居留许可；通过发现、起诉和惩处责任人等手段，加大力度打击贩卖人口现象；

(d) 为妓女建立全国性的医疗全险，不论其居留地位如何；受理她们的报案和投诉，针对此类投诉展开调查，并起诉责任人。

难民和寻求庇护者(包括孤身未成年人)

35. 委员会注意到缔约国提供的解释，但仍对以下情况感到不安：特兰德姆移民中心为确保安全驱逐而采取单独监禁的作法，据称未经妥善评估，也不提供适当的医疗卫生服务。委员会还感到不安的是，有报告称缔约国的移民中心内存在拘留儿童的现象。委员会愈加感到不安的是，有举报称孤身未成年人失踪，或许沦为人口贩卖的受害者(第五条)。

36. 委员会建议缔约国：审查对等待驱逐的移民和寻求庇护者实行单独监禁的程序，并限制这一作法；为此类人员建立适当的医疗卫生服务，包括针对精神疾病的医疗卫生服务；避免拘留儿童；确保孤身未成年人得到有效的保护，包括保护他们免遭贩卖。

口译服务

37. 委员会注意到缔约国采取的措施，但仍对以下情况感到不安：有报告称冒着损害有移民背景者和罗姆人平等享受公共服务的权利的风险，使用儿童、近亲和不合格人员提供口译服务的作法还在继续——尤其是在医疗保健和执法领域(第五条)。

38. 委员会建议缔约国确保口译服务由合格的专业人员提供，避免使用儿童或近亲提供此类服务。委员会还建议缔约国针对口译服务审查委员会的报告采取后续行动，并就口译服务问题立法，以确保人人都可以平等享受公共服务。

受教育权

39. 委员会对生活在庇护中心的儿童不是总有机会上幼儿园感到不安。委员会还感到不安的是，有报告称教育法第 3-1 条造成的后果是，年龄在 15 岁以上、无法定居留地位的儿童被排斥在高中教育以外(第二条和第五条)。

40. 委员会建议缔约国审查教育法第 3-1 条，以确保在其司法管辖范围内的所有儿童均能享有受教育权(包括高中教育)，不论其居留地位如何。

D. 其它建议

其它条约的批准情况

41. 鉴于所有人权的不可分割性，委员会鼓励缔约国考虑批准该国尚未批准的国际人权条约，尤其是其条款直接关系到可能遭受种族歧视的族群的那些条约，例如《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的公约》(第 189 号公约)。

《德班宣言和行动纲领》的后续行动

42. 根据其关于德班审查会议后续行动问题的第三十三号一般性建议(2009 年)，委员会建议缔约国在其国内法律秩序中落实《公约》时，参照 2009 年 4 月在日内瓦召开的德班审查会议的成果文件，执行反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议于 2001 年 9 月通过的《德班宣言和行动纲领》。委员会请缔约国在下次定期报告中，纳入为在国家一级执行《德班宣言和行动纲领》而采取的行动计划及其它措施的相关具体信息。

非洲人后裔国际十年

43. 根据宣布“非洲人后裔国际十年(2015-2024 年)”的大会第 68/237 号决议和关于落实“非洲人后裔国际十年”活动方案的大会第 69/16 号决议，委员会建议缔约国就相关措施和政策制订和实施一套适当的方案。委员会请缔约国在下次报告当中纳入该国参照委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视问题的第三十四号一般性建议(2011 年)，在上述框架内采取的具体措施的准确信息。

与民间社会组织的磋商

44. 委员会建议缔约国在编写下一次定期报告和在执行这些结论性意见时继续与在人权保护领域内工作的民间社会组织，特别是在打击种族歧视方面工作的民间社会组织进行磋商并扩大与他们的对话。

宣传

45. 委员会建议缔约国加紧努力在其全国各地提高公众对《公约》的认识和知识；缔约国的报告在提交时应向公众开放，供随时索取和查阅；并酌情以官方和其他常用语言广泛公布委员会的结论性意见。

落实结论性意见

46. 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 14、第 30 和第 38 段所载建议的情况提供资料。

特别重要的段落

47. 委员会希望提请缔约国注意上文第 16、第 22、第 26 和第 43 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内提供为实施这些建议所采取的具体措施的详细资料。

编写下次定期报告

48. 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)，在 2017 年 9 月 19 日之前在一个文档当中提交第二十三次和第二十四次定期报告。报告需论述本结论性意见内所提出的所有论点。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。
