



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1996/72/Add.4
28 November 1996
CHINESE
Original: ENGLISH/FRENCH

人权委员会
第五十二届会议
议程项目12

《向种族主义和种族歧视进行战斗的
第三个十年行动纲领》的执行情况

对付当代各种形式种族主义、种族歧视、仇外心理及有关
不容忍问题特别报告员莫里斯·格莱莱·阿汉汉佐先生
根据人权委员会第1993/20号和第1995/12号决议
提出的报告

增 编

1995年11月13日至24日间在大不列颠及
北爱尔兰联合王国进行的考察

导 言

A. 考察目的

1. 特别报告员根据人权委员会1993年3月2日第1993/20号决议和1995年2月24日第1995/12号决议,在大不列颠及北爱尔兰联合王国政府同意下,于1995年11月13日至24日前往该国进行了考察。报告员希望能够对反映当代各种形式种族主义、种族歧视、对黑人、阿拉伯人和伊斯兰教徒的各类歧视、仇外心理、仇视黑人心理和反犹太主义及有关不容忍问题现象的事件,以及联合王国政府为了解决这些事件而采取的措施进行调查。

2. 事实上,人权事务委员会收到的指控中提到特别是由于极右组织的活动和警察对待某些种族少数的行为所引起的众多种族主义事件。犹太组织也向特别报告员报导了由于伊斯兰原教旨主义者组织和极右组织的宣传而死灰复燃的反犹太主义行为。

3. 此外,这次考察的时机也很适当,因为人权事务委员在审议了联合王国按照《公民权利及政治权利国际盟约》第40条提出的第四次定期报告(CCPR/C/95/Add.3)后,在今年七月曾遗憾地表示“盟约第26条所涉及的问题(禁止歧视)没有得到适当的处理”(CCPR/C/79/Add.55,第2段)。委员会此外也提到了一些与种族主义问题和种族歧视问题直接或间接有关的、引人关注的问题。¹

B. 考察过程

4. 特别报告员首先在伦敦与高层官员和政治人物进行了会谈,其中包括内政政务次官 Timothy Kirkhope 议员先生、外交和联邦事务部人权司司长 Philip Astley 先生、社团种族关系影子发言人 Douglas Henderson 议员先生(工党)。他与种族平等委员会的负责人 Ranjit Zondhi 先生(副主席)和 Sukh Dev Sharma 先生(执行主任)举行了一次工作会议。他也与消除种族歧视委员会的成员 Michael Banton 先生进行了会谈,并且参加了可敬的 Mackay of Clashfern 爵士十分有意义的会议,该会议的主题是种族平等和法庭:从大法官的角度看”。

5. 特别报告员然后前往 Midlands 地区(英格兰北部)并访问了伯明翰、曼彻斯特和利物浦等城市;在那里他与市政府从事改善种族关系的负责人以及种族平等

委员会区域办事处负责人进行了富有成果的会谈。

6. 除了正式会谈和与地方社团负责人的会晤外,特别报告员受到若干非政府组织、宗教机构和工会的接待;其中包括:大赦国际、Runnymede Trust、种族关系协会、少数人权利小组、法律学会、英国犹太人代表理事会、教会种族公正委员会、工会大会和英国工业联合会。

7. 最后,特别报告员访问了伦敦北部牛津附近,位于 Kidlington 的 Campsfield 拘留中心,拘留在这里的是“非法”移民和寻求庇护者,他们或正在等待被驱逐出境或等待他们的卷宗审查完后被允许进入英国领土。

8. 访问的详细节目表见本报告附件。

9. 特别报告员对联合王国政府为这次访问作出的仔细安排,殷勤接待及其代表的合作态度深表感谢。他也感谢各非政府组织的代表,他们不单接待了他还向他提供了资料。

C. 联合王国的人口组成

10. 根据人口普查和调查局在1991年进行的正式普查,白种人口为51,874,000人,3,015,000人属于种族少数群体(见表1)。这些种族群体又划分为两类:黑人(加勒比海黑人、非洲人和其他黑人)和亚洲人(印度人、巴基斯坦人、孟加拉国人、中国人和其他亚洲人)。种族少数总共占联合王国人口的5.5%。

11. 必须指出,根据若干官方和非官方对话者的澄清,为了团结精神和政治行动的原因,大多数属于种族少数的人都愿意被称为“黑人”。因此,本报告中以后使用的“黑人”名称具有政治而非种族含义,它指的是联合王国所有的种族少数。在有关联合王国人口的研究报告内也用黑人和种族少数的称呼。

12. 这一类下又可按比例分列如下:

非洲人	7.0%
安的列斯黑人	22.5%
孟加拉国人	5.4%
印度人	27.9%
巴基斯坦人	15.8%
中国人	5.2%
其他亚洲人	6.6%
其他	9.6%

表 1. 1992-1995年,被接受定居者(按国籍分类)

联合王国 地理地区	人 数											
	1992			1993			1994			1995		
	1992	1993	1994	1993	1994	1995	1994	1995	1996	1996	1997	
欧洲												
欧洲经济区 ¹	930	530	620	120	100	230	180	120	80	50		
其他欧洲	3 690	4 480	4 040	1 170	1 140	1 170	1 250	830	790	910	960	
欧洲	4 630	5 010	4 650	1 280	1 250	1 400	1 420	960	870	1 000	1 010	
美洲	7 260	7 660	7 890	2 030	1 600	2 040	1 830	2 200	1 820	2 030	2 000	
非洲	8 980	10 790	11 920	2 810	2 530	3 240	2 740	3 110	2 820	3 100	3 120	
亚洲	15 070	14 090	14 070	3 590	3 040	3 790	3 290	3 740	3 250	3 590	3 730	
印度次大陆	10 190	11 270	11 840	3 050	2 690	3 280	2 730	3 030	2 790	3 040	2 720	
亚洲其他地方	25 260	25 360	25 900	6 640	5 730	7 080	6 020	6 770	6 040	6 630	6 450	
大洋洲	2 340	2 650	2 850	710	540	680	690	760	720	880	920	
其他国籍 ²	4 100	4 170	1 890	1 130	900	530	470	460	420	350	400	
所有国籍	52 570	55 640	55 110	14 610	12 540	14 970	13 180	14 270	12 690	13 990	13 900	

资料来源: 内政统计公报。移民控制: 联合王国统计数字, 1995年上半年, 1995年10月19日。

¹ 1994年前的欧洲共同体。² 包括东南亚难民。

13. 黑人大多数定居在大伦敦(20.2%的人口)伯明翰、曼彻斯特和利物浦的市区和工业区。

14. 事实上,在第二次世界大战后,联合王国为了补充它在战争中死亡的人口,曾鼓励其殖民地或南亚、非洲和加勒比海前殖民地的人民的移民。这些初期移民被雇用在重工业、建筑业、运输业(公共汽车司机及火车和地下铁的司机)和卫生业中(护士)。由于政府在1948年颁布了国籍法,赋予殖民地和英联邦人口以英国国籍,对这些人口的移民就变得很方便。这就是英国的种族少数在欧洲所享有的特殊情况的原因,他们虽然也遭到各种形式的种族歧视,但享有公民、政治、经济、社会和文化权利,并可通过政治活动使他们这些权利得到承认。

15. 犹太人被列入白种人,人口约300,000,主要居住在伦敦(200,000人)和曼彻斯特(30,000)。其他则定居在利物浦、利兹和格拉斯哥。

二、当代各种形式种族主义、种族歧视、 仇外心理的表现及案件

A. 初步报告

16. 联合王国政府承认有这些问题,并在通过立法和行政措施克服这些问题。上述措施的目的是消除白人多数和种族少数在经济和社会领域里的差距。政府的行动得到地方社团、教会、工会和众多非政府组织和协会的行动的补充。

17. 联合王国事实上是联合国会员国中最先着手处理种族关系引起的问题的国家之一。该国一早就通过了有关这方面的立法并设立了负责监督执行这些立法的种族平等委员会。

18. 三十年来执行的种族平等政策取得了显著的进展,但也出现了越来越微妙的歧视形式。此外,近年来,由于经济危机、对越来越少的资源和就业机会的竞争、极右派和新纳粹主义运动和政党的政治活动、警察对某些群体的干预都导致了穷富之间和黑白之间社会关系的两极分化。因而发生了种族骚动、种族主义为导因的谋杀和各种严重程度不等的事件。

19. 移民和要求庇护者的抵达(尤其是来自南半球的人)更加强了仇外心理的环境。

20. 政府最近为了控制移民和寻求庇护者而制订的措施似乎不足以平息紧张局面。

21. 特别报告员建议先审查英国社会面对的其中一些问题,然后才介绍英女皇陛下的政府采取的措施及私人团体发动的行动。

B. 日常的偏见、成见和种族主义

22. 正如已向人权事务委员会报导过,非洲人和安的列斯黑人,以及亚洲人常被警察过分地质问,特别当他们驾驶一辆豪华汽车时。警察有一种偏见,即大多数的非洲人和安的列斯黑人不是贩毒者就是淫媒,总之是罪犯。当警察把他们拦住,查验车辆证件时,也对他们的居民身份加以质询,因为怀疑他们非法入境。年轻的亚洲人有时被怀疑他们所驾驶的车辆是偷来的。

23. 拥有一个非洲姓名是寻找一份优良工作的难以克服的障碍。许多非洲人根本得不到接见,因为他们的卷宗被搁置一旁没有受到考虑,即使他们曾在类如牛津、剑桥或伦敦经济学院等著名学府念过书。拥有一个英国姓名的安的列斯黑人或非洲人虽然可能得到接见,但很少会得到那份工作。保持其身份特征的非洲人会引起偏见和成见,他们被认为不能融合于社会、习俗和穿戴奇异、低能,因而难以超越这第一关,在企业里找到一份高级管理人员的职位。

24. 一个伊斯兰名字也可能是不能融合进英国社会的同义词。一般来说,在中层和高层阶级中对伊斯兰人尤其有成见,对巴基斯坦人和孟加拉国人以及来自北非或中东的国民尤其有仇视伊斯兰心理。这类阶层的人都接受基督教文化,很害怕伊斯兰的原教旨主义。对伊斯兰人的抗拒也取决于中东的冲突,看它在多大程度上影响到英国的利益。1991年发生海湾战争时就是这样。反伊斯兰的人的一种倾向就是把国籍、伊斯兰、原教旨主义和恐怖主义混杂起来。

C. 种族主义骚扰和暴力

25. 这些现象有三个来源:极右小团体和新纳粹主义组织的活动、个人的行为和警察对黑人群体和属于这些群体的个人所采取的行动。

26. 极右小团体和个人引起的案件,在受害人报案时由警察部门加以调查登记。1992年来由种族主义原因引起的事件每年在7000至8000宗之间。1988年至1992年间,这类事件从4383宗增加到7734宗。但是,许多分析者认为这些数据低于实际种族主义事件的数目,因为许多这类行为的受害者不相信警察会对他们的控诉采取行动,因此并不报案。或许警察本身将这些事件划为“街上罪行/盗窃”、“青少年犯

罪/流氓行为”；“邻居争执”等普通案件。²

27. 内政部种族主义攻击骚扰问题委员会出版的《英国罪行调查》根据对个人进行的口头或问题单调查，登记了受害人经历的并认为属于种族主义事件的事件，这些事件不一定已向警察报案。以这种方式估计的种族主义事件的数目在1991年为130,000宗。根据种族平等委员会负责人，1994年的估计数字大致一样。

28. 关于警察的行为，有些观察者指出，警务人员对种族少数总充满疑心，因此对他们常常加以质问和搜身。根据政府发表的数字，1993和1994年间在联合王国受到质问的人中四分之一为黑人，而黑人只占人口的5.5%。1993年4月至1994年4月间，在伦敦受到质问和搜身的人之中，约42%是黑人，而种族少数只占该市居民的20%。³ 1994年的刑事司法法令加强了警察的权力，允许他们在没有任何嫌疑的情况下进行这类质问，拒绝合作会被认为犯法。上述的数字“初步显示了这种新权力会导致对黑人和少数人群团更大的骚扰，该立法在议会通过时就有许多人这样预测”。⁴

29. 在对属于种族少数人居住的地区采取行动，搜查罪犯或被嫌疑为英国领土内的非法居民时也倾向于滥用暴力。某些行动甚至造成死亡：1993年移民局在警察协助下，企图把用胶带绑住手脚的一名牙买加年轻妇女 Joy Gardner 强迫驱逐出境。她在反抗劫持过程中死亡，十月里，当移民局冲进 Joseph Nnalue 的公寓想把他和她家人驱逐时，他从他居住的房子三楼跌下死亡。

30. 在80年代震撼各大城市和在1995年6月震动 Bradford 市的市区骚动，显示了种族社团对警察对它们的成员不断使用暴力所感到的恼火。

31. 种族主义者最常用的手法是辱骂和凌辱，其次是攻击和破坏产业，乱涂乱写、在信箱内投入辱骂性的信件或小册子以及装有污物的包裹等。谋杀事件很少：根据 Runnymede Trust 的统计数字，在1992和1993年间发生了12宗。⁵ 最骇人的谋杀事件是年轻的 Stephen Lawrence 于1993年4月在伦敦东南的 Eltham 被四名年轻白人刺杀。由于皇家检察院拒绝起诉这四名青年，Stephen Lawrence 的家人得到了民众的支持，提出了诉讼，被认为是“第一次的私人谋杀起诉”。必须提到的是，许多交谈者认为，司法当局在起诉种族动机罪行的犯罪者时，常常从宽。

32. 安的列斯黑人、孟加拉国人、巴基斯坦人是这些行为的主要受害者，其次是印度人、中国人及其他亚洲人。这些事件发生在街道上，但尤其是在市政府的廉租屋里，那里住了很多种族少数。⁶

33. 在时候，对黑人采取的预防性拘留也引起死亡或虐待，例如1994年12月死在 Newington 警察局的 Shiji Lapite；去年秋天在 Vauxhall 警察局由于被警棍打成颅骨折而死亡的 Brian Douglas。在大多数情况下，警察的行为没有受到惩罚，就如上述 Joy Gardner 案件所涉及的三名警察都被释放了。

D. 教育和就业

34. 在教育领域里,政府和地方当局的目标是毫无分别地向所有人提供一个基本教育,促使他们融入英国社会,找到就业机会。学校和大学课程尽可能地照顾到该国形式多样的种族,因为每一间学校都有权根据教育部的指示来决定它对其他文化,其他宗教和不同的种族团体所予以的重视。

35. 在这方面,政府考虑到 Swann 爵士在1985年发表的报告(Swann Report)《普遍教育》中的意见和结论。报告中强调必须在教育领域里保证机会平等,在所有教学资料中取消种族主义的题材,并促进非歧视性态度。

36. 尽管如此,没有人认为对文化的多样化予以了足够的重视,而全国的课程还是过分地以英国文化和基督教文化为中心;教学人员也没有受到足够的反种族主义培训,使他们能够改善与来自种族少数的学生的关系。许多来自种族少数的学生由于母语不是英语,在学业方面碰到困难。为他们举办的特别课程还未取得预期的成果,双语教师的征聘还是不足。

37. 来自种族少数,特别是安的列斯黑人团体和孟加拉国人团体的孩童和青少年学业成绩不好,无疑是由于这些群体本身的一些问题(家庭分散、在传统文化和英国文化之间摇摆不停、失业和父母亲的贫穷),但也由于学校环境对他们不友善,及教师可能对他们抱有成见。安的列斯黑人儿童和青少年常常被认为没有纪律和不喜欢念书,因而只要稍微行为不规,就被边缘化或开除。

38. 许多年轻黑人在离开学校时只拥有很低的教育水平,并且缺乏资格,他们加入了种族少数群体原已相当高的失业人数行列。

39. 属于种族少数的学生也可能成为他们的同学的种族主义骚扰的受害者,因而受到心理影响,导致他们学业不佳。

40. 即使他们的学业成绩很好,种族少数成员的就业也很困难,尤其在这个就业机会很少的时期。在1993年,白人的失业率估计为9.5%,非洲人的失业率为37.3%、巴基斯坦人为30%、孟加拉国人为27.7%、安的列斯黑人为25%、印度人为15%。

41. 许多学历很好的种族少数人士不得不接受体力劳动和不需要学历的工作(清洁工人、值夜人、出租汽车司机等),或在政府机构的低下职位工作,得不到升迁。卫生部的最近一份报告⁷指出,种族主义和种族歧视在卫生部门很普遍,各个部门的主管抗拒执行有关平等机会的政策,他们比较愿意提升白人护士而不是他们的黑人同事。

E. 住房方面的歧视

42. 在住房理事会管理的公共或半公共房屋方面,某些做法可被认为具有歧视性。属于种族少数或移民的家庭一般家庭成员都很多,但他们等候分配住房的时间比别人长,而最初得到的公寓都是破旧不堪。在某些情况下,种族少数的集中受到行政当局的鼓励,他们希望这样做就可以减少发生对种族少数人口的种族主义骚扰和暴力。

43. 由于难以得到公家分配住房,许多家庭设法找寻私人住房,但他们碰到其他的歧视机制。根据种族平等委员会于1990年发表的一份研究报告,⁸在私人住房的租赁方面也普遍存在着由偏见引起的歧视:对同等收入或甚至更高收入的黑人来说,他们比白人更难找到住房。

F. 种族主义的政治表现,煽动种族仇恨和仇外心理

44. 种族主义的政治化由于民族阵线和英国民族党等极右政党的衰退而减少了。上述政党在1970和1980年代在选举方面取得某种程度的成功。煽动种族仇恨仍是令人关切的问题,但却很难加以界定,因为是通过匿名的渠道进行的,如在墙上的涂画、散发到信箱里的小册子和暗中散布的种族主义和新纳粹主义刊物,虽然是零星地发生,却引起种族主义事件。

45. 传统右派政客的言论倾向于煽动仇外心理,加强潜在的社会紧张;他们把所谓的有色人种的移民看成是危害到民族团结,并把来自南半球国家的难民称为“假的申请庇护者”,他们只是为了分享英国人的经济繁荣而来。非法移民被认为是对英国社会的一个威胁,因此采取了粗暴的方式将他们驱逐出境。

G. 移民/庇护权

46. 联合王国的移民政策从全球性而变得对来自非洲和亚洲的英联邦国家的国民越来越限制。正如上文已经指出,1948的英国国籍法对皇室臣民没有规定任何原则上的区别,只要拥有臣民的身份就是英国人,所有臣民都有自由进入联合王国的权利。英联邦公民的身份相等于英国人的身份。

47. 随着一连串立法上的修改,对特别是来自新英联邦的人士,取得国籍和居

留权变得日益困难。⁹ 在1962年的英联邦移民法中出现了最初的管制措施：对联合王国签发的护照的拥有者和殖民地签发的护照的拥有者加以区分。1968年，为了管制来自肯尼亚的英籍印度人的入境，对英联邦移民法作了一项修正，规定只有那些在联合王国出生或父母亲或祖父母中其中一人在联合王国出生的人才能进入英国境内。1971年的移民法将英联邦成员的入境规定变得和外国人一样。1981年的国籍法认可了各项移民法律中对英国公民的定义。

48. 今日，越来越多的新英联邦成员国国民必须签证才能入境，只有旧英联邦成员国国民不需签证。种族平等委员会在移民和庇护权问题上的意见不同于政府的意见。该委员会认为，在这方面所制定和执行的措施对来自第三世界的国民特别严格。教会的种族公正委员会在向特别报告员提出的来文中认为：

“联合王国的政策似乎一贯是想限制黑人和种族少数的入境，促使一些已经在境内的人尽快离开……对许多(黑人)英联邦国家实行签证管制，而对中欧和东欧一些(白人)国家则免除签证。”

49. 此外，政府对于家庭团聚的政策也十分严格，对于一个想与居住在联合王国的丈夫或妻子、未婚夫或未婚妻团聚的人所规定的条件远远超过法律的规定。可以当事人原籍国的传统为理由，如未婚夫或丈夫不应前来与未婚妻或妻子团聚，而应由后者前往与前者会合，而拒绝团聚的要求。这种情况常常发生在来自印度、巴基斯坦和孟加拉国的人。可能未婚夫妇之间从来未见过面，但由于各自家庭的活动，愿意见面并建立家庭，但如果其中一人想前往联合王国就会碰上困难，因为移民局官员怀疑他们想绕过移民法。政府则认为其移民政策丝毫不带歧视性，并提出上面表1的数字。

50. 在庇护权方面，政府的政策旨在减少申请庇护者的抵达，他们之中一大部分来自南半球国家。政府认为为了减少庇护要求的指数性增长(从1988年的4000人增加到1995年的40,000人)，这些措施是必要的。目前有70,000个申请还在等待解决。“50%以上的申请来自非洲、30%来自亚洲、大约20%来自欧洲和美洲”。¹⁰ 政府的目标是将给予难民身份或基于人道原因的入境定居的人数限在4至5%之间。

51. 如果我们研究一下1994年的数字，我们会发觉大多数的申请来自非洲(16960)和亚洲(9500)。欧洲的申请人数为6250人。但是按比例来说欧洲人获得庇护的人(140)或基于人道原因的居留权的人(1365)超过非洲人(相应为115和1815人)及亚洲人(570人和480人)(见表2)。

表 2. 按国籍列出的申请庇护者被拘留人数*
(主要申请者人数)

国 籍	1995年5月10日	1995年1月13日	1994年11月18日
阿富汗	-	1	1
阿尔巴尼亚	8	7	6
阿尔及利亚	65	63	74
安哥拉	6	9	11
孟加拉国	19	16	20
保加利亚	-	-	1
喀麦隆	1	3	2
中国	76	19	10
哥伦比亚	8	6	8
塞浦路斯	7	16	19
多米尼加	1	1	1
厄瓜多尔	3	2	-
埃及	2	1	3
厄立特里亚	1	1	1
爱沙尼亚	-	1	1
埃塞俄比亚	1	3	5
冈比亚	5	3	3
格鲁吉亚	5	1	-
加纳	65	60	56
印度	84	61	87
伊朗伊斯兰 共和国	8	2	4
伊拉克	-	2	5
以色列	-	-	2
科特迪瓦	4	9	10
牙买加	5	4	5
肯尼亚	3	6	6
黎巴嫩	3	5	2
利比里亚	3	4	5
阿拉伯利比亚 民众国	4	4	6
马拉维	-	1	1

表 2(续)

国 籍	1995年5月10日	1995年1月13日	1994年11月18日
毛里求斯	2	3	5
摩洛哥	9	7	7
莫桑比克	-	1	1
尼日尔	-	2	-
尼日利亚	108	119	117
巴基斯坦	29	32	28
秘鲁	-	1	1
菲律宾	1	-	2
波兰	3	1	-
罗马尼亚	7	10	5
俄罗斯联邦	5	3	2
塞拉利昂	5	10	13
南非	1	5	6
斯里兰卡	20	9	13
苏丹	5	5	3
特立尼达和多巴哥	2	1	1
突尼斯	1	1	3
土耳其	30	20	49
乌干达	3	2	5
坦桑尼亚 联合共和国	1	-	1
前南斯拉夫各国	11	7	6
扎伊尔	10	17	22
津巴布韦	-	1	1
其他	2	2	5
难以确定国籍者	4	2	3
总计	646	572	654

资料来源：《内政部统计公报，1994年联合王国庇护统计数字》1995年6月30日，第23段。

- a 根据1971年移民法第2或第3条所载权力被拘留的人。在一些情况下，是在申请人被拘留后才提出庇护申请的。这些数字包括了在入境处被拘留的申请庇护者和入境后强制拘留者。这些数字包括申请被拒绝后等待遣返的人数以及申请正受到审查或等待上诉的人数。

52. 这种严厉的移民政策和庇护权政策中的主要成分是根据1993年的庇护法和1971年的移民法进行拘留,以及政府在今年冬天向议会提出的庇护和移民法案。

53. 目前约有700名申请庇护者和无证件移民被拘留在37个监狱和拘留中心。据估计每年被拘留的人数达到9000名。¹¹ 拘留申请庇护者的标准是:

- (a) 个别的庇护申请者可能从申报的地址潜逃,因而违反了临时入境许可的条件;
- (b) 如果对庇护申请者的身份有任何怀疑,或如果他/她没有有效的旅行证件;
- (c) 如果提出申请时已超过入境时批准的居留期;
- (d) 如果申请庇护者非法入境;
- (e) 当已拒绝庇护权,必须将申请者驱逐出境时。

54. 被拘留者的国籍每一个月都不同,但如表2所示,大多数为非洲人和亚洲人。拘留期从一个月到一年不等,在于能否迅速地收集到被拘留者的证明文件或身份证明,或是否允许其进入英国境内,或予以驱逐出境。内政部优先审查被拘留者的卷宗,但不一定能得到被拘留者或其原籍国的合作以便确定其真正身份和国籍,所以程序很长。

55. 特别报告员访问了牛津附近的Campsfield拘留中心。他发现拘留条件不错,被拘留者可以选择自己的律师,并与律师在拘留中心内碰头。他们也可以用电话与外间保持联络。但他怀疑将该中心的警戒工作交付给第四类的私人保安企业是否恰当。

56. 对Campsfield的拘留条件是没有话说的,但根据所收集到的资料,在位于Heathrow飞机场附近的Harmondsworth拘留中心,被拘留者必须忍受飞机场起飞和下降时造成的不断的噪音。

57. 此外,特别报告员感到遗憾的是,申请庇护者和无证件移民与普通法的拘留者一齐被关在伦敦附近的Pentonville、Holloway、Wandsworth、Wormwood Scrubs和Brixton等监狱里。

58. 一般来说,拘留会引起被拘留者的焦虑和心绪不宁,这是由于他们前途不明而且又处在相当孤独的环境里。因此某些申请庇护者会发生自杀的悲剧。其他则以罢食方式抗议他们被拘留。特别报告员也听说发生过狱警虐待被拘留者的事件,1991年有一个扎伊尔人Omasase Lumumba因此死亡。

59. 关于管制移民和庇护权的立法草案,在特别报告员访问时期,保守党和工

党对此发生了很大的争论。这两党互相指责为了选举目的而利用种族主义的论据：工党说该法律草案条款的主要对象是黑人移民和申请庇护者；保守党则指责工党支持申请庇护者是为了得到种族少数的投票；这些种族少数由于与移民和申请庇护者间的民族或亲情关系，对移民和庇护权的问题特别敏感。

60. 不论如何，该法律主要在于从1996年1月8日起，取消大多数申请庇护者获取收入支助和其他福利的权利。70%的庇护要求是在入境之后提出的，政府认为大多数这类申请是没有依据的，因为它们来自游客或学生，为的是用这种方式延长居留。政府认为真正要求庇护者应在抵达港口或机场时就提出申请。

61. 难民理事会，一个得到政府津贴，接待难民的慈善组织，把政府的论点驳得体无完肤。该组织说寻求庇护者在进入英国境内后才提出申请是因为他们怕在抵达时提出申请会遭到拘留。难民理事会的分析如下：

“根据内政部的统计数字，过去三年内对已在境内的申请者予以批准的超过50%。在1995年头三季内，已入境的申请者获得难民身份的机会比在港口提出申请者高一倍。但是，政府为了支持其提案，比较了已入境者的拒绝率(80%)和港口申请者的拒绝率(70%)。政府因此认为已入境者的申请不大可靠。但是，不应基于10%的区别而取消了一整类的申请庇护者的福利。”¹²

62. 一些观察员，包括难民署在伦敦的办事处认为这些措施的效果会使许多卷宗正在受到审查的申请庇护者流落街头。约有10,000人会失去所有福利。他们没有钱支付粮食或租金。由于缺乏金钱，他们也不能采取上诉程序。

63. 一些房东已拒绝租房给申请庇护者。即使是慈善组织管理的宿舍也不能接受没有福利津贴的人。他们唯一的选择是流落街头。许多黑人申请庇护者在街上出现会加重仇外的气氛。

H. 反犹太主义

64. 目前反犹太主义的行动主要来自两方面：极右组织和运动及伊斯兰原教旨主义组织。这方面的行动大都是小的事件(散发反犹太主义的册子、辱骂、涂写)，但也可能采取暴力的形式，如投炸弹和纵火。1994年总共有350宗反犹太主义事件。1994年7月发生了向以色列大使馆投炸弹的事件和向伦敦北部一间犹太慈善机构纵火的行为。将于1996年对肇事者进行审判。

65. 最活跃的极右组织是英国民族党，该党推动一种排外或白人优先“白人权

利”的意识形态。另一个组织是Combat 18,这是一个十分激烈的组织,主持Skinheads和流氓的活动。但是这些组织在国内的影响力是很有限的,不超过伦敦及其一部分外围区域(东部)。英国民族党被认为需要对许多种族主义行为负责;Combat 18则发表了一张应被杀的人的名单,并以书面方式传播了制造土炸弹的方法。

66. 煽动反犹太主义的伊斯兰组织与中东的一些伊斯兰原教旨主义组织如 Hamas 和 Hzbolah 有连系,后两个组织鼓励到处杀犹太人。在这些组织中,以伦敦为基地的 Hizb-ut-Tahrir 散发反犹太主义的刊物,并宣传犹太人有一个统治世界的阴谋。

67. 犹太人社团感到遗憾的是这些组织没有因其活动而受到起诉,虽然英国犹太人代表理事会收集了足够的证据证明了这些组织须对暴力和种族主义宣传负有责任。该理事会对于有关煽动种族仇恨的法律的执行感到十分关切,因为该法律由于过分复杂反而失去其效力。事实上检察院有权就这事项进行起诉。但是由于对该罪所需的证据十分严格,起诉的情况十分少。检察院只在能使肇事者被判刑或在诉讼符合公共利益时才愿起诉。而反犹太主义的涂写或小册子常常是匿名的。

68. 因此,该理事会要求修订该立法,以便限制所要求的证据条件;为种族主义骚扰和暴力以及对一个种族团体的诽谤规定一个特殊的罪行,以便使所有属于被诽谤团体的人士能提出控诉。去年一项包含该建议的法案虽然得到议会大多数的支持,但却没有获得通过。¹²

三、政府和地方当局采取的措施

69. 联合王国在向人权事务委员会提交的第四次定期报告中(CCPR/C/95/Add.3)及该国向消除种族歧视委员会提出的第十二和第十三份定期报告中(CERD/C/226/Add.4和CERD/C/263/Add.7)详尽地介绍了政府和地方当局为了防止种族主义和种族歧视而采取的所有措施。因此特别报告员不想在此再详细地提到这些措施。他只想简要地提一下,并将重点放在他认为最重要的措施上。

70. 这些措施是属法律和行政两方面的。在经济、社会和文化领域里。也采取了各种鼓励措施以保证种族少数拥有平等机会,和促进它们的文化。

A. 法律和行政措施

71. 在法律方面,防止种族主义和种族歧视的主要手段是种族关系法,其适用范围包括许多领域。根据该法律的规定,禁止在就业、教育和在获得包括居所在内的财产、设备和服务方面实行种族歧视。该法律不单禁止直接的种族歧视,例如基于种族原因的差别待遇,也禁止间接的种族歧视,即间接地或非故意地作出规定和强加条件,不利于某一种族的人。该法律禁止“基于种族、肤色、直系尊亲属或民族和种族血统进行的各种区别、排除、限制或优先”,如果它会引起差别待遇,使一个人在该法律所包括的不论那一个领域里处于不利地位,而又没有本质上的存在理由。

72. 为了加强和扩大其执行范围,种族关系法经过了若干次修订,例如在住房领域里。该法律的规定此后适用于律师公会成员之间和大律师与初级律师之间的职业关系上,这是基于1990年的法庭和法律服务法。此外,该法律的第70条被废止,而关于煽动种族仇恨的法律则被列入1986年公安法的第三项下。根据这项法律,任何人出版或散发,或在任何公共场所或公共集会上发表任何针对大不列颠境内任何种族团体的威胁性、辱骂性或凌辱性并可能引起仇恨的言论是属于犯法行为。

73. 种族平等委员会是根据种族关系法设立的机构,其作用是监督该法律的执行。它的责任是确保种族歧视得到根除,促进平等机会和英国人口中不同的种族团体之间的良好种族关系。委员会此外也是为公众提供有关该项法律的咨询的主要机构,它有权为任何认为是不法歧视措施的受害人并想提出诉讼的个人提供法律援助。该委员会也就怎样执行这项法律以保证机会平等,为雇主、工会和警察提供咨询。

74. 除了这些意见外,各个企业和工会为了保证种族少数人士在企业里的平等机会也制定了自己的行动计划。

75. 该委员会的总部设在伦敦,但在国内若干其他地区,如利兹、莱斯特、伯明翰、曼彻斯特和爱丁堡设有支部。

76. 该委员会的工作很重要,因为它监察歧视性做法的变化,以便促使政府和议会不断地修订立法。它也为私营企业制订各种行为守则,特别是在住房和就业方面。在这方面必须提到有关种族关系的第47条得到了1988年住房法第137条的补充,以便允许委员会制订可适用于租房部门和在法庭上使用的实行守则。1989年的地方政府和住房法第189条也将这第47条推广适用到所有住房类。

77. 在就业领域里,工业法庭保证该法律得到执行,任何认为自己受到歧视的

人可提出控诉。这些法庭不象普通法庭那么正式。他们由一位律师主审,并由一名工会代表和一名资方代表协助。投诉人可由一名律师代理,或自行辩护。最近,1994年的种族间关系法取消了劳资调解法庭在种族歧视案件中可判处的11,000英镑的赔偿上限,并允许在赔偿额中加入利息。

78. 但一般来说,大多数的种族歧视控诉都在咨询调解和仲裁处的调停下在庭外解决。必须指出,很难在诉讼中提出种族歧视的证据,因此,只有很少的迫害者得到赔偿。

79. 地方当局本身也制定了防止种族歧视和促进平等机会的方案。在这方面,它们与机会平等委员会在种族平等理事会网络的范围内进行了合作。种族平等理事会是—些市政府(如: Tower Hamlets、伯明翰、曼彻斯特、利物浦)资助的非政府组织,它们旨在协助种族少数解决可能源自种族歧视的各种问题;改善这些种族少数的成员融入社会的可能,为他们提供英语数学方案或某些行业里的培训。地方当局也举办旨在联系不同社团的文化活动。

B. 旨在改革警察部队对种族少数人态度的措施

80. 为了消除警察人员和种族少数成员之间的相互猜疑,也为了补救这些种族少数可能受到的骚扰和暴力,已采取措施,改善对警员的培训,并使成员多样化。

81. 截至1995年2月28日为止,在英国的所有警察部队中,有2,113名警员来自种族少数,占警员总人数编制127,369人的1.7%左右,226名来自这些种族少数的警员是于1994年征聘的,占5,357名总征聘人数的4.2%。

82. 警察部队应自己增加征聘来自种族少数的成员,但内政部可发挥指示性作用,并监督在这方面所采取的主动。因此,内政部采取了下列措施:

- (a) 皇家警察督察继续小心监督各警察部队为了增加种族少数的征聘而采取的措施;
- (b) 皇家警察总督察下的一名人事处负责人负责协调警察为了改善与群众关系而作出的各项努力。他的职务包括为不同的警察部队就有关平等机会和征聘种族少数人员的问题提供意见和咨询;
- (c) 为支持某些类的地方征聘拨出了经费;
- (d) 于1989年11月向英国的所有警察部队发出了一份通知,该通知是关于制订和实行促进平等机会的政策。为特别负责这些问题的警察负责人

举办了两次讲习班,第一次在1990年4月,第二次在1991年5。

83. 1993年4月,政府提出了一套警察服务成绩指标。其中一项指标要求警察收集部队中种族少数人员的数字,与部队人数和当地种族少数人口进行比较。对于若干征聘种族少数人员的行动是否成功也进行了调查。

84. 警察碰到的其中一个问题是,一些来自种族少数的警员由于受到同事的种族主义骚扰,或在提升方面受到歧视,几年后就辞职不做了。内政部和有关警察部门目前对这个问题很关注。

85. 警察部门一向都想减少提前离职的现象,并制定了会见离职人员的制度,以便找出提前离职的原因,并尽可能加以校正。为了改善种族少数警员和妇女警员的征聘和挽留,在许多部队里设立了支助种族少数和妇女警员的网络。

86. 警察部队使用了许多方式来吸引种族少数的申请人,例如,经常在种族少数的无线电台或刊物上做广告,设立政策-社团联系小组以鼓励种族少数的成员参加介绍性课程,举办开放日以显示警察的工作,设立征聘辅导人办法,以便来自种族少数团体的申请人切实了解在警察部门工作的前途。

87. 关于警察的培训问题,1987年发表的一份评估报告建议执行一种新的组件式课程方式,在整个两年期培训期内,全日学习期与监督下的结构性实习期交替进行;在提供技术和法律培训之同时,也提供社团和种族关系的培训并培养对人际问题的关心;扩大评价的范围,以便社团和种族关系的认识和维持秩序的社会能力变得与技术知识同样地重要。由于这个试点项目取得了很大的成功,于1989年7月在全国一级开展了第一轮31星期的组件式课程。

88. 此外,二十多年来内政部在曼彻斯特大学的 Holly Royde 会议中心举办了一个关于种族、社团关系和警察的讲习班。在这个期间内数以百计的警员,通常从警官到警察所长一级都有机会讨论和反映当前的社团和种族关系问题,聆听许多不同的优秀的讲演者并制订处理他们部队里特殊问题的行动纲领。该讲习班旨在提高警员对当前社团和种族关系问题的认识,包括在国家和部队一级的政策制订问题,审查这些发展对行动性警察活动的影响和触发警察部队解决社团关系问题的行动。

89. 此外,必须指出,大多数的警察部队将社团和种族问题包括在管理培训和进修方案中。此外,所有被提升到队长或督察一级的警员在升级之时或之前都接受培训。

90. 在某些城市的市中心发生骚动后,警察企图在政府的支持下,改善社团之间和种族之间的关系。警察和各种人口之间就维持他们选区内的秩序的问题进行了协商。为了这个目的设立了许多委员会,其成员多式多样,包括市政府咨政、议员、

社团代表、警察干部和警员。

C. 旨在制止种族主义者暴力的措施

91. 政府对各种种族主义的暴力行为十分关注,并认为种族主义性质的行凶和侮辱是种族仇恨和不容忍的行为中最严重的。因此,在下议院的种族关系和移民问题内政小组委员会的建议下(该小组委员会曾于1986年对种族主义性质的行凶和侮辱进行调查),设立了一个种族主义性行凶问题小组。该小组于1989年发表了一份报告,其中详细地规定了不单是警察而且是廉租房屋处和各种协会都应遵守的行为。该报告被散发给所有警察部队,并附有一份通知,其中强调了警察的重要作用。此外也将该报告散发给所有地方当局(特别是负责教育的部门)以及全国之内超过6,000个有关人士和组织。该小组于1995年重新设立,并应在1996年提出一份报告。

B. 其他措施

92. 在采取立法措施之同时,也采取了其他措施,以改善种族少数成员的生活条件,和促进他们融入英国社会。

93. 因此,制定了一个修复各个城市中心的方案,该方案下的各个项目的主要受益者是种族少数。该方案的目标如下:

- (a) 鼓励企业精神和创立新的企业,并协助现有企业的扩充;
- (b) 通过培训活动、教育和其他的主动行动,改善就业前景;
- (c) 通过规划整治废置地区、鼓励建设和改进居所质量来改善生活环境;
- (d) 恢复城市中心的安全,使其成为舒适的生活和工作地点。

94. 劳工部也于1992年为雇主制订了一个包含十个要点的计划,作为非强制性措施,以便向他们建议怎样在他们的企业内保证种族少数成员享受平等机会。已向3,6500名雇用至少50人的雇主发出该计划。该计划的目的是使雇主注意到有必要将平等机会作为一个自然原则,完全融合在他们的管理做法之中。

95. 为了改善他们得到高等职业的机会,设立了专门为了培训已具有优秀大学水平的种族少数学生的管理能力的温莎奖学金。这项培训得到了私营企业的支持,它们不单是学生的资助人,也在学生培训完成后加以聘任。

四、结论和建议

96. 特别报告员在完成其考察后发觉英国的世界主义已缩小到只注重欧洲联盟的地步,而联合王国的首要任务,教化和人道主义的任务也越来越淡薄。因此为了更新这方面的观点,特别报告员重申他在总报告中(E/CN.4/1996/72)提出的建议,英国当局在1995年11月24日的综合会议上对这些建议也很注意。必须:

- (a) 教育每一个人接受他人;
- (b) 改善警员的培训和不同种族社团成员的融合;
- (c) 严厉地谴责警察暴力;
- (d) 在拘留中心和在驱逐“非法居留者”和申请庇护者时应对人身尊严更加尊重;
- (e) 修订煽动种族仇恨法,由于该法律难以执行,所以没有效力;为种族主义骚扰和暴力规定一项特别罪行,并为对一团体或一个种族少数的诽谤规定一项罪行;
- (f) 使联合王国不成为一个拒绝南半球人,特别是黑人少数,而优待北方国家国民的国家。

注 释

¹ 该委员会特别提到：

- (a) “它感到关切的是，虽然为牵涉到警察或军队的事件，特别是有人死亡或受伤的事件所进行的公开调查建立了内部监督机制，但这些调查却不能令人信服” (CCPR/C/79/Add.55, 第13段)；
- (b) “它感到关切的是，某些种族少数的成员，特别是安的列斯黑人和非洲人常常受到比例上过高的质问和搜身，使人怀疑禁止歧视公约的条款是否得到执行……” (第14段)。

该委员会此外强调对非法移民、申请庇护者和被判驱逐出境者的待遇令人关注，并指出或许不必将所有被判驱逐出境者加以监禁，特别是加以过长时期的监禁；它严重地关注在执行驱逐命令时常常过分地使用暴力(第15段)。

最后，该委员会对“为了保护联合王国文化和种族多样化而提供的支持的水平”感到忧虑；“它更关切地注意到，许多属于种族少数的人常常感到有关当局对他们受到的种族侮辱不予以足够和有效的处理……此外，它(认为)为了改变集体的态度及反对和根除种族主义还需要作出很大的努力”(第18段)。

² 内政部、社团研究咨询中心的 Victim Support, Racial Harassment Project, (伦敦, 1991年, 21-22页) 和种族关系学会的 Policing Against Black People (伦敦, 1987年, 40和41页) 等研究报告中都指出这一点。也可参看 Michel Wievorka 主编的 Racisme et xenophobie en Europe, 巴黎, La Decouverte, 1994年, 第36页。

³ Church and Race, 1995年7-9月期vol.10, no 2. p.8提供的数字, 该刊物是20个宗教机构的信息报。

⁴ 同上。

⁵ Runnymede Trust, Multi-Ethnic Britain: Facts and Trends, 伦敦, 1994年9月, 第32页。

⁶ 参看, 环境部 Racial Incidents in Council Housing: The Local Authority Response, 伦敦, Her Majesty's Stationery office, 1994年。

⁷ Nursing in a Multi-Ethnic NHS (国家卫生处)。

⁸ 种族平等委员会 "Sorry it's gone". Testing for Racial Discrimination in the Private Rented Housing Sector, 1990年9月。

⁹ 英国在亚洲(印度、巴基斯坦)和非洲(冈比亚、加纳、肯尼亚、尼日利亚、乌

干达、塞拉利昂)的前殖民地,与旧英联邦不同,后者包括澳大利亚、加拿大和新西兰这些旧自治领,其人口主要为白人。

¹⁰ 内政部,Control of immigration: Statistics United Kingdom, First Half 1995,第12页。

¹¹ United Campaigns for Justice/Joint Council for the Welfare of Immigrants,“Charter for Immigration Detainees”。

¹² 见议会种族主义暴力问题委员会的报告。

附 件

特别报告员访问大不列颠及北爱尔兰联合王国的节目单
(1995年11月13-24日)

11月11日,星期六(伦敦)
抵达伦敦

11月12日,星期天(伦敦)
为访问作准备

11月13日,星期一(伦敦)

- 09:00 与外交和联邦事务局、新闻部、国外来宾组节目安排人 Wendy Rocbuck 女士和口译 Michel Bouvier 先生讨论节目的安排
- 10:00 与英国犹太人代表理事会总干事 Neville Naglu 先生会谈
- 11:30 与种族关系协会主任 Sivanandan 博士和研究员 Jenny Bourne 女士会谈
- 13:00 与消除种族歧视委员会成员 Michael Banton 先生会谈
- 15:00 与环境部无家可归政策研究员 Keith Kirby 先生会谈
- 18:00 大法官,尊敬的 MacKay of Clashfern 爵士的讲演“ Racial equality and the courts: the Lord Chancellor's Perspective”。

11月14日,星期二(伦敦)

- 09:45 与 Runnymede Trust 主任 Robin Richardson 先生会谈
- 11:30 与种族平等委员会副主席 Ranjit Zondhi 先生和执行主任 Sukh Dev Sharma 先生会谈
- 13:00 与联合国难民事务高级专员驻联合王国和爱尔兰共和国的代表 Philippe Lavanchy 先生会谈
- 14:30 与Tower Hamlets种族平等理事会的主任 Cyril Maprayil 博士会谈
- 16:30 与司法研究理事会的种族少数咨询委员会主席Justice Dyson先生会谈

11月15日,星期三(伦敦)

- 09:45 与教育和就业部学生福利司的 Robert Male 先生和 Field 女士会谈
—种族多样化问题
- 11:00 与教育和就业部种族平等科的 Ann Gair 女士会谈
- 12:30 与社团种族关系问题的影子发言人 Douglas Henderson 议员会谈
- 15:00 与就业法律委员会秘书 Alison Plouviez 女士和法律学会的
Jonathan Goldsmith 先生会谈
- 17:00 与人权网络会谈

11月16日,星期四(伦敦)

私人安排: 特别报告员参加了在巴黎举行的联合国教育、科学及文化组织的五十周年庆祝

11月17日,星期五(伦敦)

- 10:00 与内政部 B3 司庇护政策的副负责人 Peter Dawson 先生会谈
- 11:30 与内政部 B2 司移民政策负责人 Bob Whalley 先生会谈
- 15:00 与少数人权利小组国际干事 Anne Bouvier 女士会谈
- 16:30 与 Brixton 邻居社团协会执行主任 Courtney Laws 先生会谈

11月18日,星期六(伦敦)

- 10:00 与 Hampden Trust 执行主任 Gerald Hartup 先生会面

11月19日,星期天(伦敦)

无节目

11月20日,星期一(伦敦、伯明翰)

- 09:00 与内政部警察和社团关系负责人 Steve Wells 先生会面
- 10:15 与教会种族公正委员会种族公正问题助理秘书 David Haslam 牧师和
First Apostolic Church of Cherubins 的 Sue Shettle 女士和
Ozigi 先生会面
- 12:15 乘火车离开伦敦前往伯明翰

- 14:15 与种族平等委员会伯明翰办事处区域经理 Andrew Housley 先生会谈
- 15:45 与伯明翰市政参议会, 种族关系股的 Kurshid Ahmed 先生会谈
- 18:30 乘火车离开伯明翰前往曼彻斯特

11月21日, 星期二(曼彻斯特、利物浦)

- 09:30 与种族平等委员会曼彻斯特办事处区域经理 Eric Seward 先生会谈
- 11:00 与曼彻斯特社团关系理事会主任 Nasrullah Moghul 女士会谈
- 13:07 离曼彻斯特前往利物浦
- 14:30 与利物浦市政参议会的社团发展和平等问题干事 Nigel Mellor 先生会谈
- 16:00 离利物浦回伦敦

11月22日, 星期三(伦敦)

- 10:00 与内政部种族少数问题研究员 Marian Fitzgerald 女士会谈
- 10:45 与内政部社团和种族关系司的 Bill Brandon 和 Trevor Hall 先生会谈
- 11:45 与内政部政务次官 Timothy Kirkhope 先生, 议员会谈
- 13:00 与工会大会平等问题干事 Kamaljeet Jandu 先生会谈
- 15:00 与英国工业联合会高级平等机会顾问 Frances Keenan 女士会谈
- 17:00 与 The Voice (报刊) 编辑 Annie Stewart 女士会谈

11月23日, 星期四(伦敦)

- 10:00 与卫生部种族少数卫生, 卫生促进员 Shirley Philogene 女士会谈
- 11:15 与外交和联邦局人权政策部负责人 Philip Astley 先生会谈
- 12:00 与难民理事会主任 Nick Hardwick 先生会谈
- 13:30 与温莎奖学金执行主任 John Clark 先生会谈
- 15:00 在大赦国际国际秘书处与法律顾问 Karima Bennoune 女士、Ahmed C. Motala 先生、欧洲区研究部门负责人 Anne Burley 女士、欧洲区干事 David Baham 先生、美洲区方案干事 Alison Sutton 女士和 Peter Drury 先生、难民方案协调员 Leanne MacMillan 女士进行了会谈
- 17:30 与受害者支助的助理主任 Anne Viney 女士会谈

11月24日,星期五(牛津)

09:00 访问 Campsfield 拘留中心

12:00 完成考察

XX XX XX XX XX