



大会

Distr.  
GENERAL

A/HRC/WG.6/1/NLD/1  
7 March 2008

CHINESE  
Original: ENGLISH

人权理事会

普遍定期审议工作组

第一届会议

2008年4月7日至18日，日内瓦

根据人权理事会第5/1号决议  
附件第15(a)段提交的国家报告\*

荷兰

---

\* 本文件在送交联合国翻译部门前未经编辑。

2008年2月

导言.....	4
1. 方法和协商进程.....	4
2. 规范和体制框架.....	5
2.1 导言.....	5
2.2 基本权利和宪法.....	6
2.3 国际法、国际条约和国际机构的有关决议在国家法令中的直接影响.....	8
2.4 人权在国内立法中的作用.....	9
3. 切实促进和保护人权.....	10
3.1. 待遇平等.....	10
3.1.1. 导言.....	10
3.1.2. 种族主义.....	12
3.1.3. 妇女（性别观点主流化）.....	13
3.2. 抚养关系中的暴力行为.....	14
3.2.1. 导言.....	14
3.2.2. 家庭暴力.....	14
3.2.3. 贩卖人口.....	16
3.3. 难民/庇护权.....	18
4. 查明成绩、最佳做法、挑战和制约因素.....	19
4.1. 成绩和最佳做法.....	19
4.1.1. 对政府当局的行动进行独立审查.....	19
4.1.2. 加强刑法中关于打击歧视的条款.....	20
4.1.3. 公开邀请所有联合国特别程序的任务执行者.....	20
4.1.4. 建设与民间社会的联盟.....	21
4.1.5. 国际承诺.....	21
4.1.6. 国际法.....	21
4.2. 挑战和制约因素.....	22
4.2.1. 安全和典型的基本权利.....	22
4.2.2. 人权教育.....	22
4.2.3. 向各条约机构提交报告.....	23
4.2.4. 因特网.....	23
5. 优先事项.....	24
5.1. 融合.....	24

5.2. 青少年政策 .....	25
5.3 教育 .....	26
5.4 保护和促进人权的国家机构 .....	27

## 导言

1. 荷兰王国<sup>1</sup>一直有着在国内和国外极其重要促进、保护和维护人权的传统。在社会上，个人可以自由地区别于他人，但在法律面前人人平等。人权是管理社会的基本规则。人权责成各国政府保护其人民不受暴力侵害，并确保所有公民机会平等。人权意味着民主和法治所依赖的基本价值观：自由、正义、平等、博爱、尊重、团结和爱他人。荷兰正努力在国内和国外建设基于这些价值观的社会。荷兰坚信每个人都有权拥有体面的生活，正因如此才迫使荷兰推行积极的人权政策。

2. 基于以上原因，我们的宪法和其他立法对人权做出了详细的规定，它们在国家一级得到许多独立机构的保障。人权还一直是我国几十年外交政策的组成部分（包括发展合作）。荷兰政府最近加强了人权在其新人权战略《所有人的尊严》中的这一联系。海牙越来越成为全世界的法律之都。荷兰是多数国际人权条约的缔约方，并且始终毫无保留地与各条约机构和特别程序进行合作。

3. 由于深信这些原则，荷兰一直积极参加人权理事会的工作。我们从一开始就敦促设立普遍定期审议机制。我们认为，普遍定期审议机制可以发展成为一个评估联合国会员国在按照《联合国宪章》、《世界人权宣言》及其加入的各项人权条约的有关规定促进、保护和遵守人权国际义务方面国家形势的有效工具。荷兰准备无条件地配合这项审议工作，并将乐于执行各项审议结果、结论和建议。普遍定期审议机制并不意味着到了某个特定时刻，而是意味着应起到在国家一级导致永久关注人权问题现行进程的一种职能。

### 1. 方法和协商进程

4. 根据人权理事会为普遍定期审议机制制定的原则，<sup>2</sup>本报告应被视为是对联合国其他人权机制现有报告的一种补充。荷兰坚决致力于让民间社会以健康和积极的方式参与协商进程。政府在广泛的领域内与非政府组织保持联系。在编写本报告过程

---

<sup>1</sup> 荷兰王国由欧洲荷兰、荷属安的列斯群岛和阿鲁巴组成。荷兰王国的三个组成部分拥有内部自治权，并且每个部分都单独负有保护人权和基本自由的责任。王国本身确保符合某些基本条件。

<sup>2</sup> 2007年6月16日的A/HRC/RES/5/1。

中，政府与 20 多个荷兰人权组织进行了协商。为此，外交部举办了两次会议，其他各部的代表以及全国监察员和平等待遇委员会等组织的代表也参加了这些会议。作为对人权理事会在 2007 年 11 月收到的非政府组织报告的一种补充，<sup>3</sup> 参加这次会议的非政府组织在一次公开的建设性对话中解释了它们对荷兰人权状况的观点。讨论期间提出的大多数问题也在本报告中谈到。总体而言，这些问题都与荷兰不断变化的社会背景及其对人权的影响有关。与非政府组织谈话中多次出现的另一个问题是人权在整个社会上的形势和关注程度。本报告也谈到了这个问题。最后，本报告还讨论了定期报告义务和各条约机构最近提出的各项建议。

## 2. 规范和体制框架

### 2.1 引言

5. 在最近发布的开发署人类发展指数中，荷兰被排在第 10 位。<sup>4</sup>这意味着我们在公共卫生（预期寿命）、知识（扫盲和教育）和生活水平（国民生产总值、购买力平价和总体繁荣程度）方面得了高分。荷兰还是一个宜居国家，因为我们珍视我们的法律制度始终赋予我们的基本权利。民主、宗教和结社自由、言论自由以及所有公民不分政治信仰、宗教、肤色、性别或性取向一切平等都是法律规定的不可协商的权利和义务。

6. 最近几年来，由于多种社会趋势的出现，这些权利和义务（或标准和价值观）已经成为荷兰国内越来越流行的谈论话题。荷兰社会充满了对反社会行为和明显的社会道德观念沦丧的不满情绪。个性化、世俗化、两性平等和个人发展等各种进程已经导致个人方面过分自信。我们对我们作为一个社会所取得的成就感到骄傲，并且认为个人自由是一件很好的事情。但在某些情况下，强调个人自由和自我实现似乎导致了自私和没有认识到其他人的自由。

---

<sup>3</sup> 荷兰非政府组织针对联合国人权理事会第一次普遍定期审议荷兰国家报告而提交的材料。

<sup>4</sup> 开发署《2006 年人类发展报告》。

7. 由于国家多样性的增加，关于价值观和标准的辩论也到了新的阶段，其中部分原因是由于大量移民的进入。不到 20% 的荷兰居民是非荷兰血统。<sup>5</sup> 经过几十年的发展，荷兰已经从一个单民族社会发展成为一个多民族社会，鼓励开展价值观和标准辩论的做法应该进行分享。无论在任何情况下，这些都包括荷兰民主和法治的基本价值观。随着社会更加多样化，它们的重要性不断增加。

8. 荷兰政府认为多样性可以被定义为不同价值观的和平共处，它是我们的民主品牌的标志之一，扎根于法治和古老宽容传统之中。赋予个人拥有培养和传播其个人价值观的自由使整个社会受益。但有的时候，如果个人自由不相称地侵害到其他公民的福祉或选择自由，则必须对它实施限制。这种价值冲突是不可避免的，但在基于法治的民主社会中，这些冲突可以得到和平解决。

9. 多样性并不意味着共有价值观是无紧要的。相反，只有当存在所有社会成员都能平等接受的共有价值观的基础，社会才能发挥其职能。更具体地来讲，所述价值观来源于法律面前一律平等和禁止不人道待遇等基本人权。这些共有价值观定义了许多基本指导原则，不能对它们提出质疑。这并不是说人们需要对社会的组织结构及其自己的生活有完全相同的观点。多个世纪以来与荷兰并存的各种宗教、哲学和政治信仰表明，思想统一决不是标准。

10. 如果社会缺少共有价值观，就没有我们可以用来解释彼此行动的标准，并且从个人到整个社会因最基本的选择而引起的紧张关系很快就变得无法解决。最近几年来，关于共有价值观和宽容的辩论一直因个性化和某些人口统计学趋势不断加强而显得并不重要。这些情况已促使荷兰政府在社会融合、青年政策、教育、公共安全和保障方面采取措施，防止这些价值观遭到腐蚀。

## 2.2 基本权利和宪法

11. 基本权利深深扎根于荷兰的法律制度。荷兰《宪法》第一章载有 23 条关于保护和尊重民事权利、政治权利、经济权利、社会权利和文化权利的条款。《宪法》中的每一规定都有可以称为基本权利的条款（例如，关于禁止死刑的第 144 条）。另一个基本权利来源是欧洲联盟的主要和次要立法以及欧洲法院的判例法。由于它们

---

<sup>5</sup> 荷兰统计局，荷兰人口的构成，2007 年 12 月，<http://statline.cbs.nl/StatWeb/table.asp?PA=71090ned>。

的超国家性质，这些立法和法律自动成为荷兰法律制度的一部分。第三个主要权利来源是荷兰加入的联合国人权条约以及《欧洲保护人权与基本自由公约》。

12. 在荷兰，社会多样性被视为是一件大好事，虽然它同样可能成为个人和团体之间关系紧张的根源。这种紧张往往证明它本身就是基本权利特别是言论自由、宗教自由、不歧视原则和教育自由的一种冲突（有时是间接的冲突）。在荷兰，有关于这些问题的辩论机会，并且这些基本权利也是广泛讨论的定期话题。

13. 荷兰政府认为，各种基本权利之间的现有关系为处理这些各类冲突提供了充分的机会。本着这一精神，政府起草了名为“多元化社会中的基本权利”的政策文件，其中详尽讨论了言论自由、宗教自由和禁止歧视之间的关系。它继续分析了政教分离的原则，探讨了攻击性或煽动性语言、名誉犯罪和表达某些宗教或思想信仰的服饰等问题。

14. 该文件受到荷兰议会的一致好评，议会还鼓励对基本权利进行为期两天的辩论，并且还提出一项动议（最终获得通过），要求荷兰政府与相关利益攸关方一起合作制定一项行动计划，以便宣传有关基本权利方面的知识。依据该行动计划采取的两项具体措施是建立了 [www.zestienmiljoenrechters.nl](http://www.zestienmiljoenrechters.nl) 网站（即 1 600 万法官）和举办了一次人权教育大会（有关这一方面的详细情况，请见第 4.3.2 节）。

15. 荷兰“多元化社会中的基本权利”项目和同一名称的备忘录也在欧洲一级产生影响。这一点几乎不令人吃惊，因为所有西方民主都在面临着类似的问题。过去几年来，国内外都发生了一些事件，导致人们对限制宽容和言论自由产生了广泛推测。从某种程度上来讲，欧洲委员会正是出于这一原因才选择了荷兰的这个项目，并且由荷兰人领导的人权问题专家组起草了两个关于“仇恨言论”和“在公共场所佩戴宗教标志”的手册。该专家组目前正在筹备拟于 2008 年 11 月 12 日和 13 日召开的国际大会。

16. 政府还认为应该更加关注宽容、辩论以及对法庭关于基本权利判决的讨论，它正在为此制定一项广泛的行动计划，以期促进有关基本权利的知识和了解。这一计划的一部分将使普通公众在下一次修订期间更容易了解关于《宪法》的各种信息。

### 2.3 国际法、国际条约和国际机构的有关决议在国家法令中的直接影响

17. 荷兰政府因为国际法、国际条约和国际机构的有关决议的某些条款未在国家法令中产生直接影响而一直受到批评。这种批评不仅来自国内，而且也来自国际，包括国内各民间社会组织和联合国各条约机构。有关缔约方未能顺利援引《消除对妇女一切形式歧视公约》（《消除对妇女歧视公约》）或《经济、社会、文化权利国际公约》的条款就是最近关于这一方面的例子。

18. 应该对国际法条款的直接影响与国际条约条款的约束力性质加以区分。后者是没有争论余地的。但荷兰拥有有限的单一法律制度。在单一制度当中，法院原则上不仅必须适用国内规则，而且还必须适用各条约和国际机构决议的条款，如果国内立法与后两种法律发生冲突，则必须以后两种法律为准。荷兰法律制度的特征就是“有限的”单一制度，因为只有在各条约和国际机构的决议的条款(a)对所有人均具有约束力且(b)已经公布时才能适用。

19. 因为荷兰法院可以适用各条约和国际机构决议的有关条款而没有必要执行立法，所以它们也有权决定这些条款或决定是否对所有人具有约束力。经验表明，笼统制定的条款或决议越多，国家方面需要采取的行动越多，法院越不可能裁定它们具有直接影响。这类条款使国家可以拥有做出多种政策选择的余地。

20. 荷兰加入了在联合国框架内通过的主要人权文书：《消除一切形式种族歧视国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》（及其《任择议定书》）、《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》（及其《任择议定书》）、《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》以及《儿童权利公约》（及其《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题任择议定书》）。<sup>6</sup>

21. 在荷兰经常承担的任务中，有很多往往涉及到它尚未签署或批准的条约（或议定书）。为了确保再次当选人权理事会理事国，荷兰声称它将批准《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》和《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》。这两项《任择议定书》的批准程序都正在

---

<sup>6</sup> 这公约当中的最后一项公约不适用于荷属安的列斯群岛。

进行当中。《残疾人权利公约》的情况也是如此。<sup>7</sup> 虽然荷兰打算签署最近的《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，但它目前尚未签署。

22. 关于《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》的谈判目前尚未完成。荷兰在这些会谈中采取了一种积极的立场。它尚未签署《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，因为它原则上违反了该公约对没有合法居留权的外国人所赋予的权利。

23. 荷兰也是源于欧洲委员会内部的许多人权文书的缔约方。它参与了欧盟对内和对外人权政策的制定工作。作为欧安组织的一员，荷兰在政治上受到欧安组织内容就宗教自由和打击歧视的职责等原则问题所达成的各项协定的约束。

#### 2.4 人权在国内立法中的作用

24. 荷兰非政府组织和联合国各条约机构都一直在批评这样一个现实，即荷兰的新立法没有进行有针对性的人权影响评估。但缺少这样的评估并不意味着在立法过程中没有考虑到人权问题。在起草某个议案的时候，其过程始终包括分析它是否与国际人权文书所规定的各项标准一致。这项评估不是仅仅进行一次，而是在立法过程中多次进行。

25. 新立法的起草者受到一套“立法指示”（*Aanwijzingen voor de Regelgeving*）的指导，其中载有所有新法律都必须达到的质量标准。在每一种情况下，必须核对是否有更高的准则限制立法者起草新的法律。显而易见，这些更高的准则也包括各项国际人权文书中规定的标准。该指示还规定，新法律所附的解释性备忘录也应该涉及该法律与其他立法和国际法之间的关系。就可能导致削弱基本权利的法规措施而言，解释性备忘录将要澄清预期措施是否与该法律一致，它们是否为某个合法目的服务，以及在民主社会中是否必要。因此，确定是否与基本权利一致是起草议案第一阶段当中的一项重要评估。

26. 在随后几个阶段当中，对人权问题也给予了足够重视。在起草阶段，就新的法规措施问题与外部利益攸关方（例如，法律界的代表、司法部门的代表和数据保护

---

<sup>7</sup> 荷兰尚未签署该《公约》的《任择议定书》。

主管部门的代表)进行了协商。每个议案所附的解释性备忘录都载有对这些个人和组织所提建议的深入讨论——他们所提出的建议往往会导致对议案进行修改。

27. 司法部在确保立法质量方面拥有特别的责任。它与内政部(负责与基本权利等宪法因素保持一致)和外交部(负责与国际条约保持一致)共同承担这一责任。在一项方案准备就绪以便提交内阁之前,相关部委将确定在解释性备忘录中是否充分涉及到人权问题。利用有效性检验来评估是否确定了在人权领域内想要达到的预期效果,以及得出这一结论所依据的理由是什么。

28. 一旦征得内阁同意,议案将被提交给国务委员会,以便就立法和施政等问题向政府和议会提出建议。国务委员会将对议案进行一系列检验(一次政策分析、一次法律审查和一次技术检验以确定议案是否符合某些正式要求),并确定议案是否符合各国际人权文书所规定的标准。如果不清楚方案是否符合上述要求,则国务委员会将提出一项建议。

29. 评估是否符合各国际人权文书所规定的各项标准也是议会立法程序一个重要组成部分。议会可以要求政府进行一次影响评估,以便了解拟议立法的某些效果。比如说,男女平等影响评估就是这样的例子。另外,很多法律都载有一项评估条款,立法者在若干年以后将依据此项条款对该立法进行审查。显而易见,这种评估也可能会主要以在基本权利方面可能产生的影响为中心。

### 3. 切实促进和保护人权

#### 3.1. 待遇平等

30. “在荷兰所有人均应在平等的情况下享受平等的待遇。基于宗教、信仰、政治见解、种族或性别或基于任何其他理由的歧视都是不容许的”。<sup>8</sup>

##### 3.1.1. 导言

31. 荷兰有很多立法都对其《宪法》第1条所述各项原则做出规定。例如,1994年开始生效的《平等待遇法》保护荷兰居民不受基于宗教、信仰、政治见解、种族、

---

<sup>8</sup> 荷兰《宪法》第1条。

性别、国籍、异性性取向或同性性取向或公民地位等理由的任何歧视。同时，在该法于 1994 年开始生效时，成立了一个平等待遇委员会，负责监督该法的实施。如果认为自己受到歧视，任何人都可以免费向该委员会求助，并由它确定是否违反《平等待遇法》。但是只有法院有权做出具有约束力的判决。该委员会也向立法人员提出请求或/和非请求建议，并且可以对被指控的歧视行为进行独立调查。

32. 在 2007 年对《平等待遇法》进行的一项评估结果表明，公众对该法还是不太熟悉，这种情况损害到该法应起的作用。这与各条约机构和非政府组织的结论一致，即从总体而言，在荷兰，人们对基本权利的了解没有达到应当达到的程度。政府正在试图通过多种方式解决这一问题，例如，通过在人权和公民身份教育领域采取的各项举措，以及使《宪法》更容易理解。本报告对这些情况进行了详细介绍。平等待遇委员会提供公众教育并为学校设计系列教育材料，包括 *Iedereen anders en gelijk*（每个人都是不同的，都是平等的），其目的是让十五、六岁的青少年了解荷兰关于平等待遇和预防歧视的规则。

33. 除了《平等待遇法》之外，《残疾人和慢性病患者平等待遇法》在 2003 年开始生效，由负责卫生、福利和运动事务的国务秘书负责实施。该法适用于就业和职业教育，并将最终适用于公共交通，虽然这些条款尚未生效。下议院目前正在审议的一项议案将《残疾人和慢性病患者平等待遇法》的适用范围扩大到住房和中小学教育。

34. 个人质疑歧视可以依赖的各种机制目前正在得到加强。地方和区域反歧视局以及前国家反种族歧视局整合了它们的力量和专业经验，组成了新的全国协会第一条。<sup>9</sup> 通过这次合并，荷兰获得了打击基于一切理由（性别、肤色、年龄、残疾、信仰、性取向等）歧视的一种工具，这在欧洲是独一无二的。有地方和区域反歧视局作为其成员和前国家反种族歧视局作为其全国办事处，第一条将使它能够获取和分享关于歧视以及如何打击歧视的知识。它还将在国家和地方两级完善记录投诉制度。

---

<sup>9</sup> 被命名为“第一条”；是根据《宪法》第 1 条命名的。

35. 根据计划，打击基于一切理由的反歧视局网络将在 2009 年之前覆盖全国。除了向歧视受害者提供援助之外，记录歧视报告也将是反歧视局的中心任务之一。荷兰将在 2009 年发起一场公共宣传运动，以便提醒歧视受害者可以报告其受到的歧视。

### 3.1.2. 种族主义

36. 住房、社区和融合大臣负责协调有关打击种族主义的政府工作。一项政策计划目前正在制定之中，其目的尤其在于打击劳动力市场、执法和刑事调查和因特网上存在的种族歧视行为。另外，该政策计划还注意到打击荷兰社会中存在的极度权利和仇视伊斯兰行为。该政策计划将在 2008 年中期提交议会审查。

37. 平等待遇委员会在 2006 年通过了针对 41 份关于工作场所歧视少数民族的控诉所做出的裁决。地方反歧视局每年接到大约 450 起关于这一方面的控诉。<sup>10</sup> 委员会认为，在这 41 份裁决当中，几乎有一半触犯了法律。这些裁决主要涉及基于宗教理由的歧视，在这类案件当中，相对比较容易证明宗教（例如，戴头巾）是一个问题。另一方面，在一半以上关于种族歧视的案件中，委员会认为没有触犯法律。其中大部分是涉及口头侮辱的案件，这些案件中的歧视行为不太容易证明。

38. 在刑法领域，最近发生的一个主要情况是决定逐步加强对种族仇恨以及因种族仇恨引起的暴力行为及其他犯罪的调查和起诉。由于这一决定，警察和检察部门正在对街头和因特网上的种族仇恨行为采取更加积极主动的措施，现在，警察必须始终考虑有关种族仇恨的控诉。另外，从 2008 年 1 月 1 日起，地方主管部门、警察和检察部门也必须定期举行关于歧视问题的三方磋商。

39. 政府在 2007 年向议会提交了关于《2003-2007 年国家反种族主义行动计划》的最后报告，该计划是经过与荷兰非政府组织协商为南非德班世界反种族主义会议起草的。该计划的目标已经实现；尤其在警察和检察部门的记录保存、调查和执法领域取得了显著成果。在打击因特网、娱乐业和劳动力市场上的歧视行为方面也取得了进展。另外，第一份两年期《种族歧视追踪》也在 2006 年出版，其中包括对 1 700

---

<sup>10</sup> 在这些控诉中，有 80% 的案件涉及被指控的种族歧视；有 17% 的案件涉及基于宗教理由的歧视。而在涉及基于宗教理由的歧视案件当中，大部分控诉是由穆斯林提出的。

位曾经遭遇歧视的人进行了广泛研究。第一份《歧视追踪》也在 2007 年出版，其中对劳动力市场上存在的针对非西方少数民族的歧视情况进行了一次调查。

### 3.1.3. 妇女（性别观点主流化）

40. 教育、文化和科学大臣负责协调荷兰男女平等政策。他不仅要推动由不同部委制定和实施的男女平等政策，而且还要就国家和国际两级加强机会平等的支助措施与合作问题签订协议。与商业界和有关民间社会组织进行协商。政府将在 2010 年对不同部委的机会平等政策进行评估。

41. 2007 年 9 月，荷兰政府为《加强妇女的前景》政策文件中 2008-2011 年的男女平等政策确定了优先事项。荷兰男女平等政策依据的前提条件是目前为促进机会平等所做出的努力。它的目的是促进平等的权利、机会、自由和男女在社会中的责任。它还意味着改善妇女的状况，鼓励妇女参与社会生活，目的是增加妇女工作的工时，确保她们的才华和才能找到最佳表现形式。《平等待遇法》和联合国《消除对妇女一切形式歧视公约》是荷兰机会平等政策的基础。

42. 政府和社会合作伙伴已经为男女在劳动力中的整体参与率制定了目标，那就是要在 2016 年之前增加到 80%。为了实现这一目标，将采取若干综合性措施，其中包括为提高妇女参与率而采取的特别措施。育儿条件和育儿质量得以提高，产假也从 13 周延长到 26 周，这使得更容易和更有吸引力将育儿和带薪工作结合起来。除此之外，还将有附加税奖励，以便增加对带薪工作的财务奖励。政府也在那些已经与保健和服务部门就便利开放时间、提供适合具体地点的服务以及弹性工作时间签订长远协议的市政部门提供支持。

43. 该政策文件还说，担任高级职务的妇女数量必须增加，政府应该在此方面发挥表率作用。在该文件的一些主要目标当中，还包括为少数民族妇女提供机会和发挥她们的才能；预防和打击暴力侵害妇女行为；使全世界妇女状况得到根本性的改善。针对目前关于社会性别化、导致女童和妇女被描绘成性对象的讨论，文件还在相当程度上关注如何教育青少年抵制性暴力和其他暴力问题，例如，通过学校里的课程以及流行网站、音乐频道和电视节目等青年人自己的媒体。

44. 消除对妇女歧视委员会过去曾对荷兰劳动力市场上层妇女数量持续偏少问题表示关切。政府将在此方面发挥典范作用，并且该政策文件还宣布了即将为提高妇女

在公务部门高级职务中所占的比例而采取的措施，目标是在 2011 年之前将妇女在高级职务上的比例提高到 25%。

45. 消除对妇女歧视委员会还建议荷兰采取有效措施，在整个社会和所在社区消除对女难民和其他少数民族妇女的歧视。为了提高少数民族妇女的参与率，政府正在与有关市政当局签订协议，为地方部门采取措施提供新的动力，以便增强少数民族妇女和女童的适应力和促进她们的个人发展。并且鼓励有关部门为少数民族妇女创造辅助专职人员的就业机会。

46. 荷兰向消除对妇女歧视委员会提交的下一次报告将讨论其开始按性别和族裔分列统计数据的建议，以便监测立法和政策所起到的效果。

### 3.2. 抚养关系中的暴力行为

#### 3.2.1. 导言

47. 2007 年 12 月，一封关于解决家庭暴力、与名誉有关的暴力、切割女性生殖器和贩卖人口的政策函被公布出来。所有这些形式的暴力都会为受害者（大部分是妇女，也有男性）及其身边的人造成极大的生理和心理伤害。为了解决这个问题，卫生、福利和运动部会同荷兰市政府协会成立了一个行动方案。为该方案专门付出的补充供资将在 2012 年之前增加到 3 200 万欧元。

48. 关于向抚养关系中暴力受害者提供直接、安全庇护所问题，政府已经为此制定了目标。这些庇护所将包括为最危险男女每年增加 100 个庇护场所，例如，与名誉有关的暴力。另外，受害者及其子女以及行凶者必须得到及时有效的帮助，从而使他们能够过上无暴力的生活。为此，庇护所和护理的质量将得到改善，家庭暴力咨询和援助中心将得到加强。还希望有关专业人员及早发现和预防暴力或暴力危险。

#### 3.2.2. 家庭暴力

49. 已经有几个联合国条约机构（《消除对妇女一切形式歧视公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》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》）对荷兰的家庭暴力政策表示关切。暴力侵害妇女行为问题特别报告员亚肯·埃蒂尔克女士在于 2006 年 7 月访问荷兰之后评论说，虽然国家和地方一级正在

为打击暴力侵害妇女行为做出许多重大努力，但她对以中性方式做出这些努力表示遗憾。她认为，这意味着各方案忽视了问题的根本原因。<sup>11</sup>

50. 处理家庭暴力问题的新方案将考虑到这些批评意见。在今后几个月内，荷兰政府将会考虑制定一项专门的性别政策是否可行，如果可行，专门的性别政策如何才能有助于解决家庭暴力问题。为了加强对家庭暴力问题的了解和认识，荷兰政府还将开展一场广泛的公共宣传运动，主要是通过关于性别和家庭暴力问题的培训课程。并且还会用到与政策有关的性别分析工具。

51. 在荷兰，家庭暴力与在其他国家一样常见。不过，私人场所的暴力行为是我们社会最常见的暴力形式，在所有社会经济阶层和所有文化当中都有发生。家庭暴力的受害者一般都是妇女和儿童（在大约 80% 的案件当中，行凶者都是男性，受害者都是妇女），但受害者也包括男性、父母和老年人。研究表明，有 40% 的荷兰人曾经经历过至少一次家庭暴力。<sup>12</sup> 在受到影响的人口当中，近三分之一的人的生活因此而彻底改变。

52. 家庭暴力是不能接受的；无论怎样都是没有理由的。依据荷兰《刑法》，家庭暴力始终是一项犯罪，每一种暴力形式都是如此，不管它是在公共场所还是在私人场所发生的。禁止令也是私法项下的一个选择。

53. 行政法在此方面有了重大进展。如果对受害者或可能涉及到的任何儿童构成严重威胁，或如果有实施家庭暴力的重大嫌疑，警察部门可以依据市长签发的命令对家庭暴力行凶者或嫌疑犯执行为期十天的家庭逐出令。法院可以在三天内对家庭逐出令进行审查，它既可以撤销和维持该逐出令，也可以将其最长延到四周。在虐待儿童的案件当中，也可以签发家庭逐出令。在家庭逐出令生产的十天内，有关人员将会获得一项社会工作计划。

54. 从 2002 年到 2008 年，作为“私人暴力是一个公共问题”方案的一部分，采取了若干打击家庭暴力的措施。例如，创建了一个因特网门户网站，<sup>13</sup> 启动了一场公

---

<sup>11</sup> A/HRC/4/34/Add.4。

<sup>12</sup> T. van Dijk 等人，“Huiselijk geweld: Aard, omvang en hulpverlening”[家庭暴力：性质、程度和专业护理]，Intomart，1997 年，第 45 页。

<sup>13</sup> 见 [www.huiselijkgeweld.nl/english.html](http://www.huiselijkgeweld.nl/english.html)。

共宣传运动，包括设立了一条可以报告家庭暴力案件的全国热线。2007年，一项关于规定在子女培养过程中使用暴力属于犯罪行为的法案获得通过，并且出版了一份关于如何向目击家庭暴力的儿童提供帮助的指南。

### 3.2.3. 贩卖人口

55. 和其他国家一样，荷兰也在打击贩卖人口犯罪方面面临挑战。贩卖人口是一种现代形式的奴隶制。成人和儿童被跨境或在其本国内买卖，其目的就是对他们进行剥削，且事实上也是如此。这是一种非常严重的侵犯人类尊严和完整的行为。人贩子利用受害者并从他们的脆弱经济状况中获利。

56. 因为贩卖人口是一种全球现象，要想有效打击这种犯罪行为，必须进行欧洲和国际合作。无论是在国内还是在国际一级，它都是一种严重的犯罪形式，并且往往是有组织的犯罪。它是犯罪分子的巨大财富来源，同时其受害者往往遭遇有计划的剥削。因为贩卖人口对其受害者能否行使其人权产生负面影响，故打击贩卖人口在某种程度上是在人权框架内进行的。许多非政府组织以及禁止酷刑委员会、消除对妇女歧视委员会、人权理事会和经济、社会和文化权利委员会已对关于打击贩卖人口的政策表示关切。

57. 荷兰政府正在采取有力措施打击贩卖人口和性产业中的剥削行为，包括加强其立法措施和逐步加大其政策力度。事实上，荷兰在2000年4月成为第一个任命贩卖人口问题国家报告员的国家，该报告员在国家报告员办公处的协助下开展工作。这说明荷兰极其重视在解决这一问题上采取全面措施。贩卖人口问题国家报告员负责就荷兰贩卖人口的性质和程度以及打击贩卖人口政策的有效性提出报告。她的报告内容涉及有关立法、预防、调查和起诉人贩子以及对贩卖人口受害者给予专业护理方面的信息。他们还就如何改进打击贩卖人口工作提出建议。贩卖人口问题国家报告员是独立的，直接向政府报告工作，而政府将把它对报告的答复提交下议院。报告是公开的。贩卖人口问题国家报告员及其工作人员有权调阅警察和刑事司法案卷。由于这一问题具有跨边界性质，故他们与外国和国际组织保持多方面的联系。

58. 2004年12月，荷兰政府通过了其第一个《打击人口贩卖全国行动计划》，这是一个全面的、多学科的反贩卖政策框架。该《行动计划》包括65个具体行动点，

涉及领域包括：人权、立法、预防、受害者保护、调查和起诉人贩子、研究和记录保存。2006年2月，荷兰政府通过了该全国行动计划的补充措施。许多行动点已经被所有实施机构和有关政府部门迅速实施。许多措施的重点是建立良好的协调机构，加强参与打击贩卖人口、保护受害者和提供进一步贩卖信息工作的多个不同部门之间的业务协作。下文简单介绍了一些具体成就。

59. 打击贩卖人口和走私人口专业技术中心于2005年5月18日成立。该中心是全国打击犯罪工作小组（隶属于国家警察局）、国家刑事犯罪情报部（也隶属于国家警察局）、皇家军事和边界警察（Koninklijke Marechaussee）、移民和归化局以及社会安全信息和调查局之间的一个合作机构。它所起到的作用是作为收集、汇总、整编和分析有关贩卖和走私人口信息和知识的中心，并将这些信息和知识提供给各调查部门。该中心负责向本系统内的所有合作伙伴提供关于行动和战略方面的分析和信息服务，以期查明各种联系及协助侦察。它还为各调查部门和合作伙伴提供有关打击贩卖人口问题的培训。

60. 已经任命一名负责贩卖人口问题的全国检察官，负责监督全国打击犯罪工作小组正在调查的贩卖人口案件。该检察官还负责协调有关贩卖人口问题的调查和起诉工作。每一个检察官办公室都有一名检察官担任有关贩卖人口问题的联络员。这些检察官参加在检察院举行的全国专家会议，以便交流有关贩卖人口问题知识、专业经验和信息，并查明问题领域。

61. 检察院的检察长委员会已经发布关于贩卖人口的指令，该指令于2006年4月1日生效，介绍了贩卖人口和其他形式剥削案件中关于执行刑法的政策规则。根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》，除性剥削以外的其他剥削形式已经从2005年起被荷兰《刑法》列为刑事犯罪。打击青少年卖淫问题专家组（LIJ）成立于2005年2月，负责青少年卖淫领域中的广泛责任。它还负责将这一问题列入政治议程，充当信息中心，收集事实和数字，查找适合综合办法的最佳做法和要素，并就一项多年期战略提出建议。

62. B9计划是按照确定该计划的《外国人法实施细则》命名的，其目的在于帮助贩卖人口的受害者，使他们能够积极报告犯罪情况，而不必担心被立即驱逐出境。根据现行政策，报告犯罪情况是获得合法居留权的一个前提条件；它使贩卖人口受害

者有权获得居留许可，只要启动刑事调查。今后，如果有迫切需要，即使没有报告犯罪情况，也可能会根据消除对妇女歧视委员会的建议给予居留许可。关于贩卖人口受害者继续居留的许可政策也在根据贩卖人口问题国家报告员的建议进行修改。虽然现行政策将犯罪者是否被判定有罪作为受害者是否有权继续居留的一个前提条件，但现在正在考虑能否给予受害者独立的居留许可，即使犯罪者没有被判定有罪。

63. 对妓院的全面禁令在 2000 年 10 月被取消。因此，经营卖淫场所不再是一种刑事犯罪，但在那里工作的成年性工作者必须是自愿卖淫，必须符合一定的条件。贩卖人口问题国家报告员在 2001 年对这一政策进行了一次评估，并在 2007 年再次进行评估，其评估结论已经导致对性产业采取了一些新的措施。政府还宣布制定新的立法，以期加强和调整许可制度，加大监管和执法力度，改善工作条件。

### 3.3. 难民/庇护权

64. 荷兰已经加入的国际条约（特别是《关于难民地位的公约》、《欧洲保护人权与基本自由公约》、《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》）所规定的国际义务仍然是荷兰移民和庇护政策的决定因素。

65. 由于荷兰是欧洲联盟的成员国，故荷兰移民和庇护政策也将按照欧洲一级通过或应该通过的立法来确定。为了营造一个自由、安全和公正的地区，欧盟正努力在程序和内容方面协调欧洲庇护和移民政策。单一统一的庇护程序和单一统一的寻求庇护人地位应该在 2010 年底落实。

66. 这种国际法律框架使荷兰对那些因世界其他地方移民压力而来到荷兰的外国人数量的影响力有限。原则上，除了具有约束力的国际义务、重要的荷兰利益或迫不得已的人道主义原因之外，不允许移民进入荷兰。荷兰政策的目的是确保对移民进入荷兰、在荷兰居留以及离开荷兰或从荷兰返回原籍国工作进行有效管理和控制，并从国家和国际角度对社会负责。

67. 今后几年内，外国人政策将尤其关注制定一项具有创新意义的现代移民政策，其中，荷兰经济和社会的需求以及移民可能做出的经济和社会贡献将居于中心地位。政策制定工作将特别注意简化许可证制度，完善和加快准许入境的程序。庇护政策也要进行审查。

68. 荷兰在外国人法律方面面临的问题是，有些家庭虽然不符合居留条件，但可能会抵制驱逐。在这种情况下，为了能够完成驱逐工作，可能需要拘留外国人。拘留外国人受到法律的严格限制，仅限于驱逐所需的一段时间。政府不愿意拘留儿童，但有时这又是不可避免的，特别是在外国人很有可能在非自愿离开之前秘密逃走的时候。这不仅会阻碍对他们的驱逐工作，而且会使主管部门完全不知他们的踪迹。过去，未能获得庇护权的未成年儿童的拘留期有时会被延长。在某种程度上为了应对儿童基金会、儿童权利非政府组织及荷兰议会的干预，政府决定将儿童的拘留期限限制为最长两周。它还专门拨款 300 万欧元对拘留所进行改造，使之更符合儿童要求，并举办儿童活动。

#### 4. 查明成绩、最佳做法、挑战和制约因素

##### 4.1. 成绩和最佳做法

###### 4.1.1. 对政府当局的行动进行独立审查

69. 荷兰有许多独立机构可以对政府当局的行动进行审查。国家监察员可以根据要求或自行对国家行政管理当局以及由议会法律或按照议会法律指定的其他行政管理当局所采取的行动进行调查。监察员的决定在法律上可以不予执行。因此，监察员必须依赖他所掌握的权限，主要是通过他的工作质量，包括进行详实的事实调查、有说服力的评估和可读的报告。有关国家监察员办公室的条款从 1999 年起被列入《宪法》。

70. 另一个独立机构是平等待遇委员会（第 3.1.1 节和第 3.1.2 节也提到），它负责监督《平等待遇法》的遵守情况。数据保护局负责监督《个人数据保护法》、《数据保护（警察档案）法》和《市政数据库（个人记录）法》的遵守情况，并且确保谨慎使用和保护个人数据，确保今后继续保护普通人的隐私。使用个人数据必须向数据保护局报告，除非它已经授予豁免权。

#### 4.1.2. 加强刑法中关于打击歧视的条款

71. 2004年2月1日，关于歧视问题的立法开始生效，使制度歧视行为成为一种独立的犯罪行为，与针对其他类型歧视的处罚相比，处罚力度增加了一倍。该立法定义的制度歧视行为包括：从事某种职业的人实施的歧视行为或有这种歧视习惯；或者两人或多人共同实施的歧视行为。该立法因此强调了更严重歧视形式的严重性。在制定立法处罚基于残疾理由的歧视行为的同时，荷兰政府还针对办公室文化和个别职业和行业开展了全面的宣传运动。这项运动主要是通过专业出版物进行的，并且还向残疾人提供了有针对性的信息。

72. 从2006年1月1日起，因为某个人有身体功能缺陷或其他缺陷而对其实施歧视的行为被确定为属于刑事犯罪行为。煽动对此类人的仇恨或暴力也会导致遭受刑事诉讼。该立法涉及到针对有身体、心理或智力缺陷者的歧视行为。如果在没有正当理由的情况下拒绝向有功能缺陷或其他缺陷的人提供商业服务，也可能导致被提起刑事诉讼。遇到这种情况，有功能缺陷或其他缺陷者可向警察报案。根据关于歧视问题的禁令，某些行业可能不得不修建它们所缺少设施，并且不准因此而收取“不恰当的费用”。这些问题由法院决定。

#### 4.1.3. 公开邀请所有联合国特别程序的任务执行者

73. 荷兰将一如既往毫无保留地配合各条约组织的工作，并且证实它已经公开邀请所有联合国特别程序的任务执行者访问荷兰，而且这些邀请将继续有效，没有任何时间限制。荷兰积极配合特别人权报告员的访问，并且没有对他们的访问设置任何障碍。最近的例子是暴力侵害妇女行为问题特别报告员亚肯·埃蒂尔克女士在2006年访问荷兰，她与议会、反对派、非政府组织等代表进行了会谈。我们极其重视这些访问，因为它们确保和监督在荷兰与其他地方一样执行人权标准的绝佳手段。政府怀着极大兴趣，研究了各位特别报告员提出的各项建议（以及各条约机构提出的建议）。这些建议多数被译成荷兰文，并且进行了广泛传播，其部分原因是非政府组织做出的努力。

#### 4.1.4. 建设与民间社会的联盟

74. 荷兰政府愿意倾听全体社会提出的建议。我们目前面临的社会问题极其复杂，无法拿出现成的政府解决方案。我们认为，通过对话制定的政策比政府在绘图板上设想的政策更可行、更有效。这种做法不仅仅是只获得对各项措施的支持。我们认为，它将会带来更好的政策。这就是为什么政府尽力与民间社会组织建设联盟关系的原因，只有这样，才能使社会志向成为共同项目。人权领域的情况也是如此。例如，在建立人权教育平台过程中，内政和王国关系部与大量非政府组织进行了协商。另一个例子是与非政府组织协商后起草的《2003-2007年国家反种族主义行动计划》。

#### 4.1.5. 国际承诺

75. 荷兰每年将其 0.8% 的国民生产总值用于全球减贫工作，因此，它成为完成联合国关于这一方面目标的少数国家之一。这一贡献得到了荷兰公众的广泛支持，体现了荷兰人民造福于世界上最贫穷人口以及支持他们发展的极大意愿。在荷兰提供的捐献当中，有一部分被专门用来保护和促进人权。荷兰试图用这种方式加强每个人的自由、公正和人格尊严。我们新的人权战略《所有人的尊严》包括 102 项关于我们打算如何实现这一目标的具体建议。荷兰自 1999 年以来开始设立人权大使，其核心职责是开展对外活动，加强与荷兰公众的人权对话，并将人权观点纳入外交部所有活动之中。

#### 4.1.6. 国际法

76. 荷兰是世界上本国《宪法》要求政府促进国际法律秩序发展的少数国家之一。<sup>14</sup> 这一直是荷兰外交政策的基础。从某种程度上来讲，正是基于这一原因，荷兰才愿意成为国际组织的东道国，特别是国际法院和法庭。作为一个常设仲裁法院，国际法院设在海牙和平宫。设在海牙的还有前南斯拉夫问题国际刑事法庭、卢旺达问题国际刑事法庭上诉分庭和（从 2002 年起）国际刑事法院。另外，根据在 2007 年做出的决定，黎巴嫩问题特别法庭也将其总部设在海牙。正是这些法院和法庭的存在，

---

<sup>14</sup> “政府应促进国际法律秩序的发展”（第 90 条）。

才使前联合国秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利在 1990 年代中期授予海牙“世界法律之都”的称号。

## 4.2. 挑战和制约因素

### 4.2.1. 安全和典型的基本权利

77. 近年来，恐怖主义威胁给社会带来了新的难题，不仅是在荷兰，在许多其他国家也是如此。国家有义务采取一切合理措施，保护其公民不受生命威胁。保护公众不受安全威胁一直是政府的核心职责，但确保安全的措施不能与基本权利发生冲突。荷兰非政府组织已对屡次出现的这种冲突表示关切。

78. 政府注意到这些关切，并且在采取反恐措施时尽量平衡这些措施与可能受到这些措施影响的个人典型的基本权利之间的关系。从这一原则出发，在寻求保护我们自己和我们的价值观时，我们应该避免损害这些价值观。它们包括隐私权、个人自由、安全、公平审理权和言论自由。对这些基本权利做出规定的条约规定并不是在绝对意义上制定的，为平衡上述关系留下了空间。

79. 正如第 2.4 节所解释的那样，许多制约成为各阶段立法程序的一部分，以评估新立法是否与基本权利一致，并且要特别注意这一问题在新立法的解释性备忘录中出现的情况，与在修改《刑法》、《刑事诉讼法》和某些其他立法议案的解释性备忘录中的情况一样，目的是要扩大调查和起诉恐怖犯罪的权力。它特别涉及到议案所要扩大的权力与其对嫌疑犯的家庭隐私权、家庭生活和通信权造成的后果之间的关系。在经历立法过程中的这些制约与平衡之后，独立法院在具体案件中的任务就是评估反恐活动是否适用该立法。

### 4.2.2. 人权教育

80. 依据《儿童权利公约》和《消除一切形式种族歧视公约》设立的条约机构曾在过去指出，荷兰应该在教育方面更加关注人权问题。在起草本报告之前，荷兰政府与民间社会组织举行了多次磋商会议，参加这些会议的一些与会人员也指出，荷兰社会缺少有关人权方面的知识和讨论。政府认真对待这个批评意见，并与多个人权

非政府组织及其他组织合作，共同在 2007 年 3 月举办了一次人权教育会议。这次会议尤其讨论了人权应该在教育、公共信息和专业人员培训方面所占的地位问题。

81. 会议得出的结论之一是，虽然荷兰目前在人权教育领域采取了许多举措，但这些举措的执行效果不好，也不持久。因此，政府与相关利益攸关方合作制定了一项行动计划，以期巩固和更加明确地定义人权教育在社会中的地位。应该指出的是，无法明确学校应该向学生教授多少关于人权方面的知识。人权知识不应单独成为一门课程，应该与更广泛的背景结合起来。

82. 2006 年 2 月 1 日生效的一项法律规定，中小学必须在其课程中重视积极的公民身份和社会融合问题。通过与校内来自不同背景的学生接触，儿童们学会不同的风俗习惯和文化，并且愿意参与多样化社会。

#### 4.2.3. 向各条约机构提交报告

83. 荷兰及时提交全面而准确的报告非常重要。荷兰在努力确保采取尽职尽责和前后一致的方式起草报告并使报告具有很强的参考价值方面花费了大量的时间和精力，例如在执行各条约机构前几次提出的建议方面。因为关于特定报告期的相关数据（包括统计数据）经常在最后期限之后才搞到手，所以可能会造成提交报告的时间拖延，另外，数据的处理工作也可能会造成延误。有时，报告被合并到一起。

84. 报告的要求严格，所以缔约国需要有一定的机构能力。近几十年来，各国的报告负担加重了。因此，各国在尽力满足向各条约机构提交报告的要求时面临相当大的时间压力。这个问题在全世界都得到公认，并且成为关于联合国人权领域条约机构系统改革工作的广泛辩论的一部分。荷兰在这个辩论中发挥了积极的作用。

85. 荷兰认真采纳了联合国各条约机构提出的建议。例如，荷兰议会专门就消除对妇女歧视委员会最近提出的一些建议召开了一次届会，并且有些政党也引用这些建议，要求对政府政策进行改革。

#### 4.2.4. 因特网

86. 因特网的用户数量呈现爆炸性地增长以及它作为一个匿名论坛为传播信息带来的便利机会对政府保护人权的工作带来新的挑战。儿童色情制品、种族主义和其他

形式的歧视都需要采取具体和有针对性的措施。荷兰已经为此采取多项措施，成立了全国网络犯罪中心，在因特网上设立了一条歧视热线，并且批准了欧洲委员会《网络犯罪公约》。

87. 因特网的发展速度和用户数量的增长速度都很快，如果想要适当保护每一个人的权利，那么就需要我们进一步做出努力。在这方面，政府也在尽力促进媒体扫盲，即人们应该拥有一定的知识、能力和思想，从而能够有意识地和有判断能力地浏览遍及社会各个领域的媒体全貌。荷兰为此采取的措施将包括设立一个媒体教育和专业知识中心。

## 5. 优先事项

### 5.1. 融合

88. 多年来，荷兰一直忽视了外来其他文化、风俗习惯和宗教可能对东道国产生的影响。这导致了关系紧张和不容忍行为的加剧。因此，融合政策是荷兰政府今后几年最重要的优先事项之一，并且必须为此采取一些果断措施。

89. 许多荷兰裔人民将其生活环境的快速变化看作是一种威胁，越来越不愿意在接受富裕的同时也接受多样性。纠正机制不再起有效作用，并且人们担心接纳他人会带来异常或破坏行为。有时，紧张会导致暴力，荷兰人民越来越认为少数民族和移民应该同化。

90. 荷兰裔人民和移民各自生活的世界差别仍然很大，这已经导致两极分化现象越来越加剧。随着社会经济权力的丧失，社会和文化隔阂随之而来。许多非西方族裔少数民族和教育程度低的荷兰人很少有能够顺利参加经济生活的能力和社会网络。

91. 荷兰政府感觉到双方的不满，并且充分意识到迫切需要结束两极分化的现状。鉴于个人拥有共同利益，所以这样的机会是存在的。这些不仅关系到社会经济和工作，而且还与安全、教育、育儿、家庭和社会生活质量等问题有关。因此，政府呼吁各团体共同关心这一问题的解决。个人最好应该了解他们自己的责任，以及他们与其他人共同承担的责任，只有这样，他们才能够不仅主张而且还能保护他们的权益。

92. 过去几十年在融合方面所走过的路使我们非常清楚，我们不应该低估不同文化和宗教之间的差异。我们还知道，随着社会越来越多样化和个性化，人们越来越不熟悉法治社会固有的核心价值观及其影响。这就是为什么每一个荷兰人都必须拥护和传播自由、权利和义务的原因，它们是法治社会的组成部分。但只有这一点还是不够的。

93. 在我们彼此应该拥有的期望当中，基本权利发挥了重要作用。民主、宗教和结社自由、言论自由和不分政治信仰、种族、性别或性取向一切平等是我们珍惜的成就，正是为什么许多人首先来到我们国家的原因。荷兰强调，这些自由没有任何商量的余地。在荷兰生活的每一个人都应该了解他们的基本权利，应该在他们与其他人的交往过程中体现这些权利。因此，融合还意味着在生活中拥有这些基本权利，每个人都是一样。例如，宗教自由不仅仅意味着实践一个人自己的宗教的自由，而且还意味着有义务尊重他人宗教信仰、接受他人放弃宗教以及一些人根本没有宗教信仰的事实。

## 5.2. 青少年政策

94. 根据一项国际对比研究，荷兰青少年感到他们的生活非常幸福。<sup>15</sup> 我们希望能够保留这种幸福。但同时，我们不应该对引起关切的趋势视而不见：虐待儿童事件的发生率增加、有行为问题的儿童数量增加、许多青少年的生活方式不健康、既不上学也不工作的青少年数量增加以及问题青少年（越来越年轻化）的数量增加。儿童基金会和保护儿童国际运动最近出现了第一份关于荷兰儿童权利的年度报告——《Jaarbericht Kinderrechten, 2008》，该报告也谈到了这些趋势。

95. 荷兰政府希望能够扭转局势，确保荷兰儿童能够健康和在地成长，能够增加他们的才能和享受生活，能够为社会做出贡献，并且为未来做好充分准备。为了实现这一目标，荷兰在 2007 年初任命青少年和家庭事务大臣。他负责制定和执行适合儿童成长和适合家庭的政策，这些政策得到了父母、家庭、教师、专业护理人员以及各省市主管部门的支持。利用“为每一个儿童提供每一个机会”方案，荷

---

<sup>15</sup> 富裕国家的儿童福利——儿童基金会 2007 年。

兰有意识地选择采取一种的跨部门做法，它使各部门能够携起手来，共同开展青少年工作，并且只考虑青少年及其家庭的利益，而不考虑其他利益。

96. 这种做法分为三个方面。首先，再次赋予家庭在培养儿童方面应有的重要地位。第二，更加关注预防工作，及早发现不良情况。第三，不允许不良情况继续发展下去。而父母、专业人员和政府主管部门将努力找到有效的解决办法。

97. 该方案还致力于关注各种文化背景对荷兰儿童的影响。青少年政策首先必须对每一个儿童和父母起到同样的作用。它必须对每一个人都同样有效，并且必须具有专业性，必须针对社会多样性的需求。新的措施包括引进了与收入挂钩的专项儿童预算制度；向有慢性疾病或残疾儿童且只有一个人有经济来源的家庭提供经济支助；将体育儿假的法定权利扩大到父亲；并且设立了青少年和家庭中心，尽可能将对父母及其子女的医疗、社会和教育支助结合起来。

98. 在安全的青少年看护方面出现了一个重要情况。向有行为问题的青少年提供的服务已经有很多，并且能够满足他们的大部分需求。但不幸的是，一些青少年证明这些服务已经无法再来应付青少年看护工作中具有主流性质的严重问题行为。这些青少年需要在安全的环境中接受治疗。在 2008 年 1 月 1 日之前，他们一直是被关在青少年犯看守所，因为没有专门的设施能够供他们使用，并且他们往往与青少年犯面临同样的问题。但是，这种情况不能继续下去。

99. 非政府组织和荷兰保护儿童国际运动对这种状况非常不满。没有犯罪记录的青少年不应该关在青少年犯看守所中。因此，政府决定为青少年看护系统修建安全场所，特别是为这一群体，从而使他们能够得到他们需要的帮助。

100. 建设必要的能力当然需要时间。因此，对于今后两年来说，安全的青少年看护机构中已经可以利用的场所将被分配给最脆弱的青少年。

### 5.3 教育

101. 在荷兰，父母们可以随意选择将其子女送到他们所希望的任何学校。通常，他们会在自己的家庭附近选择一所学校。但是，在荷兰城镇的一些街区中，不是在荷兰出生的居民（父母中一方或双方）比例很高。2007 年，在 7 000 多所荷兰小学当中，有 335 所的少数民族学生占到 70%。尽管有择校自由，但政府非常希望推动多民族学校建设。它渴望确保那些在种族隔离学校就学的儿童能够有机会与其他民族

的学生接触。因此，从 2006 年起，已在市镇一级达成协议，学校必须报告他们在应对种族隔离问题方面所采取的措施。地方主管部门和学校都可以求助在 2006 年设立的多民族学校专家中心。教育检察院也确保学校在此方面做出适当贡献。为了探索解决这一问题的最佳方式，政府将在 2008 年在市镇一级开展试点项目。

102. 少数民族在高等教育中所占的比例不足。但在过去十年中，原籍不是非西方国家的学生数量增加了一倍。两年后，少数民族学生的辍学率比荷兰原籍学生的辍学率高，其中，高等职业教育高 5%，大学高 2% 以上。因此，教育、科学和文化部在 2006 年就促进吸收和接纳少数民族学生及其毕业问题与 21 所高等教育机构签订了与绩效挂钩的协议。目的是让少数民族学生在 2008 年能够与其荷兰同学们一样完成学业，使其辍学率降下来。教育、科学和文化部为此专门拨款 450 万欧元（为期三年，每年 150 万欧元），多样性政策专家中心（ECHO）在 2006 年开展了一项基准研究，并且将在 2009 年开展一项最终研究，教育机构可以向它征求建议。教育、科学和文化部还计划特别注意主要城市少数民族学生的表现。大部分少数民族学生在 Randstad 的各教育机构中就学，Randstad 是荷兰西部的城市卫星城，这里所做出的特殊努力将会产生最大影响。

#### 5.4 保护和促进人权的国家机构

103. 此时此刻，荷兰政府正在为做出一项最终决策做必要的准备工作，那就是决定是否建立并且根据《巴黎原则》管理一个可以简单识别、高效和有效的人权保护和促进机构。它之所以这样做，是为了应对由数据保护局、国家监察员、平等待遇委员会和荷兰人权研究所组成的联盟所提出的一项建议。荷兰曾保证成立一个国家机构，以便为人权理事会改选工作提供支持。该国家机构的成立得到了荷兰议会和各人权非政府组织的普遍支持，并且证实荷兰长期以来一直非常认真地对待这一问题。

-----