



# 消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General  
13 September 2017  
Chinese  
Original: English

## 消除种族歧视委员会

### 关于阿拉伯联合酋长国第十八至第二十一次合并定期报告的 结论性意见\*

1. 委员会在 2017 年 8 月 7 日和 8 日举行的第 2556 次和第 2557 次会议 (CERD/C/SR.2556 和 2557) 上审议了阿拉伯联合酋长国以一份文件提交的第十八至第二十一次合并定期报告 (CERD/C/ARE/18-21)，并在 8 月 17 日举行的第 2571 次会议上通过了本结论性意见。

#### A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交的第十八至第二十一次合并定期报告，其中载有对委员会在先前结论性意见 (CERD/C/ARE/17) 中表示关切的问题的答复。委员会欢迎与缔约国高级别代表团举行的坦诚和建设性的对话。

#### B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取以下立法和政策措施：

(a) 通过了《关于打击歧视和仇恨的 2015 年第 2 号联邦法令》；

(b) 在 2016 年启动了“国家宽容计划”，旨在打击基于种族、宗教和民族出身的歧视并促进宽容与共存，其中包括在 2016 年 2 月设立了宽容部并任命了一位宽容部长；

(c) 制订并传播公立和私立教育机构教师宽容宪章；

(d) 通过了《关于劳工部批准的标准雇佣合同的 2015 年第 764 号部长令》，规定必须将人力资源和本土化部批准的雇佣合同范本翻译成英文、阿拉伯文和工人使用的语言；

(e) 通过了 2015-2021 年阿拉伯联合酋长国赋权阿联酋妇女的国家战略。

\* 委员会第九十三届会议(2017 年 7 月 31 日至 8 月 25 日)通过。



4. 委员会欢迎缔约国批准以下国际文书：
  - (a) 《残疾人权利公约》，2010年；
  - (b) 《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》，2012年；
  - (c) 《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》，2016年。

## C. 关注的问题和建议

### 统计数据

5. 尽管委员会注意到缔约国在对话期间提供了有限的统计数据，包括按性别分类的2016年人口普查最新数据，但它感到遗憾的是，没有关于人口族裔构成情况(包括非公民)的统计信息，也没有数据说明各族裔群体在缔约国享有经济、社会及文化权利的情况。委员会还感到遗憾的是，缺乏数据说明监狱人口的族裔构成情况(第一条和第五条)。
6. 缔约国承诺向委员会提供分类数据，委员会对此表示欢迎。委员会回顾根据《公约》提交报告的准则第10至12段(CERD/C/2007/1)，建议缔约国：
  - (a) 基于族裔群体的自我认同，在下次定期报告中按照《公约》第一条第一款规定的方式提供分类统计数据，说明人口构成情况；
  - (b) 向委员会提供详细的统计资料，说明各族裔群体享有经济、社会及文化权利的情况，以便为委员会评估《公约》各项权利的平等享有情况提供实证基础；
  - (c) 向委员会提供数据，说明监狱人口的族裔构成情况。

### 国家人权机构

7. 委员会欣闻缔约国计划设立一个能够达到“A”级地位的国家人权机构，但它感到遗憾的是，这个机构尚未成立。
8. 委员会回顾其关于设立国家机构推动落实《公约》的第17号一般性建议(1993年)，建议缔约国立即采取步骤，设立一个完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)的国家人权机构，赋予其促进和保护人权的任务，并为其提供充足资源，使其能够有效和独立地履行任务。

### 宪法禁止种族歧视

9. 委员会感到关切的是，《宪法》第25条禁止以“种族、民族、宗教信仰或社会地位”为由的歧视，但其中并未涵盖《公约》第一条所述的所有歧视理由，例如肤色、世系或族裔血统。委员会还感到关切的是，第25条指出禁止歧视的规定适用于“阿联酋公民”，可能无法平等地适用于非公民，而非公民约占总人口的90%(第一条)。

10. 委员会建议缔约国颁布立法，使其法律完全符合《公约》，包括纳入《公约》第一条所述的所有歧视理由，同时铭记第一条第二款有关区别公民与非公民的规定，确保在基本权利方面禁止歧视的规定平等适用于公民和非公民。

#### 关于歧视和仇恨言论的法律

11. 委员会注意到缔约国颁布了《关于打击歧视和仇恨的 2015 年第 2 号联邦法令》，此法令将亵渎和诽谤宗教以及歧视和仇恨言论等行为按犯罪论处。委员会感到关切的是，法律对歧视的定义并不完全符合《公约》第一条，因为其中不包括以世系和民族血统为理由的歧视。委员会还感到关切的是，法律规定的刑罚可能与罪行不相称(第一条和第四条)。

12. 委员会回顾其关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)，促请缔约国确保：

- (a) 一切禁止种族歧视的立法均完全符合《公约》；
- (b) 2015 年第 2 号联邦法令对歧视的定义完全符合《公约》第一条；
- (c) 一切关于仇恨言论的立法均符合《公约》第四条的规定，该条要求缔约国禁止传播基于种族优越或仇恨的思想，禁止煽动种族歧视，禁止对任何种族或属于另一肤色或族裔血统的群体实施暴力行为或煽动此种行为；
- (d) 刑事制裁应遵循合法性、相称性和必要性的原则。

#### 种族歧视申诉

13. 委员会欢迎缔约国在对话期间提供的数据，这些数据说明了在 2015 至 2017 年间每一年按照《关于打击歧视和仇恨的 2015 年第 2 号联邦法令》提起的案件数量。委员会感到遗憾的是，缺乏详细的资料说明这些申诉的性质和结果，没有说明针对申诉进行的调查、起诉和定罪数量以及受害者的民族或族裔血统。尽管委员会注意到这项法令是最近才颁布的，但是它对申诉数量之低感到关切，同时提醒缔约国，申诉数量少并不意味着缔约国不存在种族歧视现象，而是可能意味着在国内援引《公约》规定的权利方面存在障碍(第六条和第七条)。

14. 委员会建议缔约国：

- (a) 在下次定期报告中向委员会提供详细资料，说明《关于打击歧视和仇恨的 2015 年第 2 号联邦法令》的执行情况及其影响，包括提供按照受害者年龄、性别和族裔血统分类的统计数据，说明种族歧视和仇恨言论申诉的数量和类型以及犯罪人被起诉和定罪的情况，还要提供资料说明受害者获得赔偿的情况；
- (b) 开展公众教育活动，专门宣传《公约》规定的权利、援引这些权利可以依据的国内法律以及针对种族主义和仇恨犯罪提出申诉的方法；
- (c) 确保以开放的方式面向所有受害者提供司法补救方法，包括提出申诉的方法；
- (d) 在下次定期报告中提供资料，说明在发现和登记种族歧视事件方面为治安部队、检察官、法官、劳动监察员及其他公职人员提供的培训。

## 诉诸司法

15. 尽管委员会感兴趣地注意到缔约国提供资料说明了劳工申诉机制、包括工人在线申诉机制的创建情况，以及本国为了让工人了解他们依劳动法享有的合法权利而作出的努力，但是它感到遗憾的是，缺乏详细资料说明外籍工人就虐待工人行为向申诉机制或国内法院提交的申诉数量和这些申诉的结果。委员会还感到关切的是，外籍工人在诉诸司法方面可能面临障碍，例如由于担心受到不利影响而不敢提出申诉(第五条和第六条)。

16. 委员会根据其关于在刑事司法系统的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：

- (a) 采取措施预防外籍工人在缔约国诉诸司法时遇到障碍；
- (b) 确保外籍工人可以向独立而有效的机制提出关于虐待劳工行为的申诉；
- (c) 考虑设立劳动监察员，以有效地监测和解决劳动纠纷；
- (d) 在下次定期报告中提供详细资料，说明收到的外籍工人申诉数量，针对申诉进行的查访、调查、起诉和定罪数量，以及为受害者提供的赔偿。

## 就业歧视

17. 尽管委员会注意到《关于打击歧视和仇恨的 2015 年第 2 号联邦法令》中有一些对就业歧视行为予以处罚的条款，但是它感到关切的是，没有资料说明这些防止工作场所种族歧视条款的执行情况及影响。委员会还感到关切的是，有报告称来自不同地理区域的外籍雇员之间存在工资差异(第五条)。

18. 委员会请缔约国在下次定期报告中提供详细资料，说明防止就业歧视和工作场所歧视条款的执行情况及影响。委员会建议缔约国按照《公约》第五条，大力执行现有法律，努力消除可能是基于族裔和民族血统的歧视性薪酬差异。

## 雇主担保制度

19. 委员会欢迎劳动部最近通过的各项措施，例如：(a)第 766/2015 号决定，劳动部根据该决定废除了第 1186/2010 号决议；(b)第 1094/2016 号决议，劳动部根据该决议修订了第 766/2015 号决定，为工人发放新的工作许可证，允许他们更换雇主。然而，委员会感到关切的是，在雇主担保合同关系的制度下对外籍工人的保护仍然存在漏洞。委员会还感到遗憾的是，没有资料说明保护措施的有效执行情况及影响(第五和第六条)。

20. 委员会建议缔约国终止雇主担保制度并通过各部委监管居留许可事务。委员会还建议缔约国全面执行在雇主担保制度下保护外籍工人的政策和措施，使任何在这种制度下面临虐待和剥削的工人都能够充分利用适当的补救办法。委员会建议缔约国在下次定期报告中提供详细资料，说明雇主担保制度的状况，还有外籍工人保护措施的执行情况及影响。

## 外籍工人的处境

21. 委员会赞赏地注意到缔约国为改善外籍工人在本国的处境而作出的努力，例如，努力提高招聘透明度、防止合同调包、防止非法扣留护照、建立工资保护制度、通过检查来规范工时以及让工人了解其法律权利等良好做法。然而，委员会

感到关切的是，由于缺乏对保护政策及措施的定期监测和执行，外籍工人将继续面临雇主的虐待性做法，例如：扣留护照、非法拘禁、不合格的工作条件、工时长、不付工资、不付加班费、非法克扣工资、缺乏休息或休息时间不足和过于拥挤的居住条件等。外籍工人在缔约国似乎无法享有家庭团聚的权利(第五条)。

## 22. 委员会建议缔约国：

- (a) 继续努力颁布法律，保护外籍工人免受雇主剥削性做法之害；
- (b) 确保由合格的官员以有效的方式开展检查，发现并终止雇主虐待性做法；
- (c) 在下次定期报告中提供详细资料，说明保护外籍工人免受雇主剥削性做法之害的政策和措施有何影响；
- (d) 保证外籍工人的家庭团聚权利。

## 外籍工人的养老金

23. 委员会注意到，缔约国被认为是对外籍工人最具吸引力的国家之一，也是第三大外汇汇款来源地，有来自 200 多个国家的外籍合同工从这里往境外汇款(见 CERD/C/ARE/18-21, 第 21 和第 94 段)。然而，委员会感到关切的是，即使外籍工人曾长期在缔约国服务，但是他们返回原籍国之后可能无权获得养老金。

24. 委员会建议缔约国研究是否有可能基于服务年限和其他相关标准建立一个由国家管理的外籍工人养老金制度，可以由雇主和员工共同缴费。

## 对外国家政工人的保护

25. 委员会感到关切的是，以外籍妇女为主的家政工人没有受到国家劳动法的保护。委员会还感到关切的是，有报告称，外籍家政工人经历过被拖欠工资、休假或休息时间不足的长时间工作、被限制行动自由以及在某些情况下被雇主性剥削的遭遇。委员会欢迎缔约国在对话期间提供了资料说明本国目前正在审议关于家政工人的法律草案(第五条)。

26. 委员会回顾其关于种族歧视与性别有关的方面的第 25 号一般性建议(2000 年)，建议缔约国根据国际法和《公约》，确保在 2017 年家政工人权利法案中规定对家政工人的保护，保护他们免受虐待和劳动剥削，包括扣发工资、休息时间不足的长时间工作、限制行动自由和性剥削等。委员会还建议缔约国与民间社会协商，加快颁布关于家政工人的法律，并确保建立充足的监测机制来监测这项法律的有效执行。委员会建议缔约国批准国际劳工组织 2011 年《家政工人公约》(第 189 号)。委员会请缔约国在下次定期报告中提供详细资料，说明该法案的颁布和后续执行及监测情况，以及它对改善外籍家政工人处境的影响。

## 无国籍人的处境

27. 委员会注意到缔约国在对话期间提供的资料，其中指出一些无国籍人被允许在宽限期内申请公民身份，他们在那期间享有权利，不受处罚。然而，委员会感到关切的是，没有详细资料，包括没有统计数据说明在缔约国尚未获得国籍的无国籍人的处境，包括无国籍状态对于他们不受任何歧视地获得医疗、教育、就业和国家提供的服务有何影响(第五条)。

28. 委员会回顾其关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2004 年), 建议缔约国采取措施审议本国境内无国籍人的公民身份申请。委员会还建议缔约国为无国籍人提供必要的证件, 使他们能够不受任何歧视地获得医疗、教育、就业和国家提供的服务。委员会建议缔约国加入《减少无国籍状态公约》和《关于无国籍人地位的公约》。

#### 国籍权

29. 委员会欢迎 2011 年 12 月 2 日的皇家指令, 该指令允许向女性公民与外国人的婚生子女授予公民身份, 但委员会感到遗憾的是, 这些子女直到年满 18 岁才能获得公民身份(第二和第五条)。

30. 委员会回顾其第 30 号一般性建议, 特别是关于减少儿童无国籍状态的第 16 段, 建议缔约国修订 2011 年 12 月 2 日的指令, 允许妇女不受歧视地在子女出生之时将自己的公民身份传给子女。

#### 关于种族歧视的培训课程

31. 委员会欢迎缔约国提供的资料, 其中介绍了为雇员、警察部门和司法机关提供的人权培训课程, 还有缔约国鼓励宽容的倡议, 包括学校里的宽容。委员会感到关切的是, 缺乏详细的资料和统计数据介绍专门围绕《公约》所载权利开展的培训, 以及这类培训对消除种族歧视有何影响(第七条)。

32. 委员会建议缔约国继续努力增进对多样性的宽容和尊重, 继续开展人权培训课程。同时建议缔约国为执法人员、法官、律师和政府官员提供关于《公约》所载权利的培训课程, 包括关于防止种族歧视的专门培训。委员会请缔约国在下次定期报告中提供详细的资料和统计数据, 介绍这类培训课程以及它们对消除本国境内的种族歧视有何影响。

### D. 其他建议

#### 批准其他条约

33. 鉴于各项人权的不可分割性, 委员会鼓励缔约国考虑批准本国尚未批准的国际人权文书, 特别是所载条款直接关系到可能会遭受种族歧视的群体的条约, 其中包括《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》、《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《家政工人公约》(第 189 号)。

#### 后续落实《德班宣言和行动纲领》

34. 委员会根据其关于德班审查会议后续行动的第 33 号一般性建议(2009 年), 建议缔约国在国内法律秩序中执行《公约》时应落实反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议 2001 年 9 月通过的《德班宣言和行动纲领》, 同时还要考虑到 2009 年 4 月在日内瓦召开的德班审查会议的成果文件。委员会请缔约国在下次定期报告中提供具体资料, 说明在国家层面为落实《德班宣言和行动纲领》所采取的行动计划和其他措施。

## 非洲人后裔国际十年

35. 委员会根据大会宣布 2015-2024 年为“非洲人后裔国际十年”的第 68/237 号决议和大会关于落实“十年”活动方案的第 69/16 号决议，建议缔约国制订并实施适当的措施和政策方案。委员会请缔约国参照委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视的第 34 号一般性建议(2011 年)，在下次定期报告中提供具体资料说明在此框架内采取的具体措施。

## 与民间社会协商

36. 委员会希望强调非政府组织提交的报告的重要性，这些报告丰富了委员会和缔约国代表团在审议缔约国报告期间的对话内容。缔约国在编写下次定期报告时，应加强与人权保护领域的民间社会组织，特别是与致力于打击种族歧视的组织的对话。

## 《公约》第八条修正案

37. 委员会建议缔约国批准《公约》缔约国第十四次会议 1992 年 1 月 15 日通过并经大会第 47/111 号决议核准的《公约》第八条第六款修正案。

## 依照《公约》第十四条作出声明

38. 委员会鼓励缔约国依照《公约》第十四条作出任择声明，承认委员会有权接收并审议个人来文。

## 共同核心文件

39. 委员会鼓励缔约国遵照 2006 年 6 月举行的人权条约机构第五次委员会间会议通过的根据国际人权条约提交报告的协调准则(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)，尤其是关于提交共同核心文件的准则，提交共同核心文件。根据大会第 68/268 号决议，委员会促请缔约国遵守此类文件 42,400 字的篇幅限制。

## 后续落实本结论性意见

40. 委员会根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则第 65 条，请缔约国在本结论性意见通过后一年内，提供资料说明上文第 26 和第 28 段所载建议的落实情况。

## 特别重要的段落

41. 委员会谨提请缔约国注意，上文第 8、第 22 和第 24 段所载建议特别重要，并请缔约国在下次定期报告中详细说明为落实这些建议所采取的具体措施。

## 传播相关信息

42. 委员会建议缔约国在提交报告时将其公布于众，供公众随时索取和查阅，并酌情以官方语文及其他常用语文公布委员会对这些报告的结论性意见。

编写下次定期报告

43. 委员会建议缔约国参照委员会第七十一届会议通过的报告准则 (CERD/C/2007/1)，在 2021 年 7 月 20 日之前以一份文件提交第二十二和第二十三次合并定期报告，回应本结论性意见中提出的所有问题。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。

---