



消除一切形式
种族歧视国际公约

Distr.: Restricted*
25 August 2010
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会
第七十七届会议
2010年8月2日至20日

意见

关于第 44/2009 号来文

提交人:	Nicolai Hermansen, Signe Edrich 和 Jonna Vilstrup (由种族歧视文献和咨询中心(DACoRD)的 Niels-Erik Hansen 代理)
据称受害人:	请愿人
所涉缔约国:	丹麦
来文日期:	2009年2月25日(首次提交)
本决定日期:	2010年8月13日

[附件]

* 根据消除种族歧视委员会的决定公布。

附件

消除种族歧视委员会根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第十四条在第七十七届会议上作出的关于

通过的关于

第 44/2009 号来文的意见

提交人: Nicolai Hermansen, Signe Edrich 和 Jonna Vilstrup (由种族歧视文献和咨询中心(DACoRD)的 Niels-Erik Hansen 代理)

据称受害人: 请愿人

所涉缔约国: 丹麦

来文日期: 2009 年 2 月 25 日(首次提交)

根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第八条设立的消除种族歧视委员会，于 2010 年 8 月 13 日举行会议，

通过如下：

关于可否受理的决定

1.1 请愿人 Nicolai Hermansen, Signe Edrich 和 Jonna Vilstrup, 系丹麦公民，出生在丹麦。他们称自己是丹麦违反其在《消除一切形式种族歧视国际公约》第六条以及第二条第一款(卯)项和第五条(己)项之下权利的受害者。请愿人由种族歧视文献和咨询中心(DACoRD)的 Niels-Erik Hansen 代理。

1.2 根据《公约》第十四条第六款(子)项的规定，委员会于 2009 年 6 月 23 日将来文转交缔约国。

请愿人陈述的事实

2.1 丹麦广播网络公司 DR 于 2006 年 1 月 3 日播出了“Kontant”节目。一名记者带着隐藏的相机，假意要在哥本哈根泰国旅行社购买一张飞机票。他问道，作为泰族人，是否可以给他一定折扣。销售人员解释说，根据与泰国航空公司的协议，如果他是泰族人，可以给他 1,000 丹麦克朗的折扣。

2.2 2006 年 1 月 2 日，有关节目播出的前一天，DACoRD 的一名代表(节目中也对他进行了采访)向哥本哈根市警方发出了一封信，告知第二天将播出该电视节目，并已在就歧视性做法针对泰国航空公司和泰国旅行社提出申诉。2006 年 1

月 4 日, DACoRD 向警方通报说, 已有若干人提出了申诉, 因为他们没有获得“族裔折扣”, 认为受到了泰国航空公司/泰国旅行社的歧视。¹ 哥本哈根市警方说, 没有关于这项折扣种族动机的证据。

2.3 警方在 2007 年 12 月 6 日的信中告知 DACoRD, 哥本哈根地方检察长 2007 年 12 月 4 日决定中止根据禁止一切形式歧视的第 626 号法对泰国旅行社和泰国航空公司进行的调查。² DACoRD 于 2007 年 12 月 17 日针对该决定向丹麦总检察长上诉。上诉于 2008 年 8 月 26 日被驳回, 理由是 DACoRD 和请愿人在此种案件中都没有法律地位, 因此没有权利上诉。检察长解释说, 合法的申诉是那些由可被认为是诉讼当事方的人提出的申诉。据该检察官说, 这种情况由有关人员在案件中的利益、以及该人与案件结果关系的密切程度决定。这种利益必须是实在、直接、个人和合法的。据该检察官说, 看来并没有以及族裔渊源或国籍为由拒绝给予请愿人折扣。而 DACoRD 的调查看来起因于电视广播, 其目的是看泰国航空公司是否会给出更便宜的价格。由于请愿人个人看来并没有因其种族渊源或国籍而被剥夺与其他人相同条件的服务, 根据《司法行政法》第 749 条第 3 款, 他们不能够被视为受到伤害。该决定最后说, 根据《司法行政法》第 99 条第 3 款, 不得就该决定向更高一级行政机构上诉。

申诉

3.1 请愿人称, 缔约国侵犯了他们在《公约》第六条以及第二条第一款(卯)项和第五条(己)项之下获得有效补救的权利, 因其国籍或种族渊源而被拒绝给予折扣, 并没有给他们以获得充分补救的机会。

3.2 警方最初决定中止调查, 理由是缺乏证据, 请愿人拒绝这项决定, 因为隐藏相机的录像清楚地表明, 对有些人确实给了所谓的“族裔折扣”。泰国航空公司和泰国旅行社否认这些事实不应当妨碍检察官将案件提交城市法院, 法院本来可以就证据问题作出自己的评估。请愿人强调说, 在丹麦法律中, 从违犯事项犯下之时起, 检察院有两年的时间将案件提交法院。由于地方检察官中止案件的决定在涉及犯罪事实之后一年零 11 个月作出, 而针对该决定上述的时间最多为 4 周, 因此, 在总检察长能够审理该上述之时, 有关时限已过。因此, 总检察长在变更该决定方面已经没有任何余地。但是, 总检察长的决定并非基于与警方相同的论据(缺乏证据), 总检察长的决定的依据是, 请愿人及其代理人在本案中没有任何法律地位。

¹ 约有 50 人提出了申诉, 但是, DACoRD 仅得到 8 人的委托书。向警察转交了这些申诉和证明没有得到折扣的机票。

² 1987 年 9 月 29 日通过的第 626 号法第 1(1)条规定, “任何人, 在一个行业或企业、或非赢利公司, 基于某人的种族、肤色、民族或族裔渊源、宗教或性取向, 拒绝以与他人相同的条件为其服务者”, 应受罚款和/或六个月以下的监禁。该规定禁止针对特定种族或类似的人提高价格或使用其他较为不利的条件。

3.3 请愿人坚持认为，事实是，在丹麦，看来种族歧视受害者没有有效的补救办法，因为他们无法依靠 1987 年 9 月 29 日第 626 号法的保护。据请愿人说，那些通过歧视性测试做法而遭到歧视的人同样也是第 626 号法之下的受害者，因此他们具有法律地位。请愿人着重谈到，在丹麦法律制度中，只有公共检察院能够根据第 626 号法向法院提起诉讼。因此，请愿人已经用尽了国内补救办法。

缔约国对可否受理和案情的意见

4.1 2009 年 10 月 19 日，缔约国对来文可否受理和案情提出了意见。缔约国认为，根据《公约》第十四条第一款，根据属人理由和属物理由，应当宣布请愿不可受理。缔约国进一步提出，请愿人没有根据《公约》第十四条第七款(子)项用尽国内补救办法。关于案情，缔约国争辩说，没有违反《公约》的事项。

4.2 关于事实背景，缔约国提出，电视广播报道的是泰国旅行社，该旅行社与泰国航空公司达成协议，在购买该公司从丹麦至泰国的某些机票时，给予泰国人以及与泰国人一到旅游者和某些与泰国有特殊关系者以 1,000 丹麦克朗的特殊折扣。在该电视节目中，DACoRD 总经理说，折扣办法有悖于《禁止由于种族原因的差别待遇法》。因此，他邀请所有那些认为由于没有得到特殊折扣而遭到歧视者与 DACoRD 联系。2006 年 3 月 1 日，在收到 DACoRD 的两封信之后——第一封信是一份申诉，第二封信是通报还有更多受害者希望申诉，哥本哈根警方要求请愿人的律师提供一份有关电视节目的拷贝，以进一步调查这一问题。哥本哈根警方在 2006 年 3 月 7 日的信中告知 DACoRD 说，警方收到了所述电视节目，案件正在调查。

4.3 2006 年 5 月 30 日，警方询问了泰国旅行社的所有人，但没有控罪。该所有人说，旅行社与泰国航空公司达成了一项机票专卖协议，就是说，她可以略低的价格出售机票，但没有给过“族裔折扣”。关于电视广播节目，她说，那位顾客十分执着，不断询问价格和是否可能得到“族裔折扣”，尽管她反复说，价格对丹麦人和泰国人都一样。她最后说，那位顾客可以得到折扣，但这一折扣对丹麦人和泰国人相同。但后一说法在电视节目中没有出现。2006 年 6 月 15 日，警方询问了泰国航空公司销售经理。他说，没有根据国籍的区分，但是根据购票的数量，给予代理机构和各大公司以折扣。

4.4 2006 年 9 月 19 日，依职权处理该案的族裔平等待遇申诉委员会认定，³ 航空公司的折扣办法意味着给予泰国族裔渊源的客户、与泰族裔渊源者有家庭关系的客户、或日德兰和 Funen 泰国—丹麦协会会员以机票折扣，这违背了 2003 年 5 月 28 日关于族裔平等待遇的第 374 号法规定的禁止基于种族或族裔渊源的直接歧视。该委员会认为，成为泰国-丹麦协会会员的要求违反了第 374 号法，如

³ 族裔平等待遇申诉委员会根据 2003 年 5 月 28 日第 374 号法第 10(2)条设立。该委员会有权就是否以所述理由违反了禁止歧视或禁止使人受害的规定发表意见。申诉委员会还有权注重处理案件。

果成为会员有一些特殊条件，意味着特定的种族渊源或与该种族渊源有密切关系。在这一决定之后，泰国航空公司废除了有关折扣办法。

4.5 2007年5月8日，哥本哈根警方与 DACoRD 联系，以确定并询问该案中的任何受害者。当时，从 DACoRD 告知警方其将代表这些受害者提出申诉以来，已经过去了一年零4个月。DACoRD 说，在电视节目播出之后，有26人曾与该协会联系，说他们希望退钱，因为他们感到被有关公司诈骗了。他们索要相当于带折扣与不带折扣的票价之间差额的赔偿金。DACoRD 坚持说，如果受害者通过刑事诉讼没有得到赔偿，它将对这两家公司提起民事诉讼。2007年5月10日，哥本哈根警方询问了两位请愿人——Hermansen 先生和 Edrich 女士，他们看过有关电视节目，并决定与 DACoRD 联系，以便就没有得到所述折扣争取赔偿金。2007年6月8日，案件交给了检察官，以便进行法律评估。2007年8月27日，DACoRD 转交了 Jonna Vilstrup 的一份委托书，她是委员会所处理案件中的第三位请愿者。2007年9月19日，哥本哈根警察专员将该案转交了哥本哈根和 Nornholm 地区检察官，并建议根据丹麦《行政司法法》第 749(2)条⁴中止该案的调查。

4.6 2007年12月4日，地区检察官采纳了警察专员的建议。他认为，无法合理假定犯有应予起诉的刑事罪。DACoRD 于2007年12月6日得到关于这项决定的通知，于2007年12月17日向检察长上诉。检察长于2008年8月26日作出决定，认为，关于向泰国旅行社或泰国航空公司提出的具体询问，请愿人看来并未因其种族渊源或国籍为由而得不到折扣，他们与 DACoRD 联系是因为他们看了电视节目，并认为他们可能以较低的价格拿到机票。由于这些人个人并没有因其种族渊源或国籍而被剥夺以与他人相同的条件获得服务的机会，他们不能被认为具有实在、直接、个人和合法利益，因此没有权利上诉。他在论述的最后说，DACoRD 是一家游说组织，通常不能被视为刑事案件的当事方。

4.7 尽管提出了上述论据，但检察长仍决定参照申诉委员会的意见，审理上诉案情。⁵ 他坚持认为，该决定是根据2003年5月28日关于族裔平等待遇的第374号法作出的，不带任何刑事处罚，因此不在警察和检察官的权限范围之内。此种案件中对证据的评估也适用1987年9月29日关于禁止由于种族原因的差别待遇的第626号法所涉侵犯事项之外的其他原则。他最后说，在申诉委员会的决定之后，泰国航空公司改变了折扣办法，因此，《禁止由于种族原因的差别待遇法》第1条的“犯罪行为”⁶ 要求无法满足。因此，没有理由继续调查，因为没有犯下任何应当提起公诉的刑事罪行。

⁴ 根据《行政司法法》第749(2)条，警察专员可以缺乏继续调查的根据为由，建议地区检察官中止案件。

⁵ 见以上第4.4段。

⁶ “犯罪行为”是构成一项罪行实体要件的不法行为或不行为。由于一个人不能仅就坏思想而被处罚，因此，没有“犯罪行为”就不可能有刑事责任。

4.8 缔约国争辩说,《禁止由于种族原因的差别待遇法》受丹麦《刑法》制约,有关检察官职能的客观性原则意味着,除非检察官认为起诉可能导致定罪,否则任何人不得被起诉。

4.9 另一方面,《族裔平等待遇法》提供了防止歧视的民法方面的保护,从而补充了《禁止由于种族原因的差别待遇法》。其所提供的保护在某些方面甚至超过了《禁止由于种族原因的差别待遇法》,因其适用共同的举证责任规则,以确保有效适用平等待遇原则。⁷ 该法还规定可就非金钱损害获得赔偿。⁸ 至于申诉委员会,该委员会最近已被平等待遇委员会取代,⁹ 该委员会可以是普通法院的一种替代办法,从而可以审查《族裔平等待遇法》之下的歧视申诉,尽管该委员会无权就金钱损失判给赔偿金。

4.10 关于请愿人提出的申诉,缔约国提出,由于没有受害人身份,根据属人理由,应宣布来文不可受理。关于人权事务委员会和消除种族歧视委员会的判例,¹⁰ 缔约国说,一个人要被视为受害者,就必须表明,缔约国的一项行为或不行为已经不利地影响到其享有一项权利,或根据现行法律和/或司法或行政惯例,这种影响即将产生。在本案中,缔约国否认请愿人具有受害人身份,因为他们个人并没有直接或间接地遇到所称的泰国航空公司或泰国旅行社歧视性价格政策的问题和/或受到其影响。缔约国强调说,在 Vilstrup 女士的情况中,她在泰国航空公司购买了一张从丹麦到澳大利亚的飞机票,而此处所涉的“族裔折扣”仅涉及飞往泰国的航班。仅就这一理由,缔约国认为,这位请愿人不能被视为本案的受害人。至于另外两位请愿人——Ermansen 先生和 Edrich 女士,他们以 6,330 丹麦克朗的价格前往泰国,而“族裔折扣”的票价为 7,960 丹麦克朗。因此,这两位请愿人不能被视为受害人。

4.11 缔约国进一步提出,根据属物理由,应宣布请愿人上诉权的主张部分不可受理。缔约国提到消除种族歧视委员会的判例,委员会认为,评估国内主管部门有关刑事上诉程序的决定不在其任务范围之内,因此认为来文的这一部分根据属物理由不可受理。¹¹ 无论如何,在本案中,检察长实际上并未审理上诉的案情,如上文所述(第 4.7 段)。

⁷ 根据共同举证责任规则,所称受害者只需要报告指称的事实,然后由另一当事方来证明没有发生直接或间接歧视。

⁸ 与《丹麦损害赔偿责任法》第 26 条的一般规则相比,这项规定确保有更大的可能性获得赔偿。

⁹ 该委员会于 2009 年 1 月 1 日被平等待遇委员会取代。

¹⁰ 第 40/2007 号来文, Murat Er 诉丹麦, 2007 年 8 月 8 日通过的意见, 第 6.3 段。

¹¹ 第 41/2008 号来文, Ahmed Farah Jama 诉丹麦, 2009 年 8 月 21 日通过的意见, 第 6.3 段。

4.12 缔约国进一步提出，由于没有用尽国内补救办法，应宣布来文不可受理，认为在《禁止由于种族原因的差别待遇法》之下提出申诉并非请愿人可用的唯一有效补救办法。如上所述，¹² 族裔平等待遇申诉委员会在 2006 年 9 月 19 日的决定中已经确定，有关折扣办法有悖于《族裔平等待遇法》。根据该决定，请愿人本可以在丹麦法院提起民事诉讼，根据《族裔平等待遇法》第 9 条就非金钱损害获得赔偿，并根据丹麦关于损害的一般规则就金钱损害获得赔偿。请愿人完全了解这一途径，但却决定不予使用。缔约国补充说，请愿人还可选择向族裔平等待遇申诉委员会(在 2009 年 1 月 1 日之后向平等待遇委员会)提交个人申诉，因为该委员会的目的是免费提供普通法院的灵活备选办法。但是，缔约国承认，该委员会的决定没有约束力。另一方面，通过申诉委员会将便利请愿人得到免费法律援助诉诸法院。据称，请愿人既不提起民事诉讼，又不告诸申诉委员会，因此未能用尽现有国内补救办法。

4.13 关于案情，缔约国争辩说，《公约》第二条第一款(丁)项并未对缔约国规定任何具体义务，因此，缔约国在这方面有裁量余地。缔约国还提出，在落实《公约》各项权利、包括第五条(己)项规定的权利方面，给予了所有缔约国一定的裁量余地。

4.14 关于请愿人在第二条第一款(丁)项和第六条之下的指称，缔约国争辩说，哥本哈根警方对该案进行了迅速、透彻和适当的调查，包括审查有关电视节目，询问泰国旅行社所有人和泰国航空公司销售经理，以及询问请愿人之一 Hermansen 先生。缔约国坚持认为，事实是，《公约》使缔约国有义务就所有指称的种族歧视行为进行彻底调查，但却没有规定这些调查的某种具体结果。缔约国补充说，有关程序时间很长也是因请愿人的原因所致，因为 DACoRD 用了一年零 4 个月的时间来提交相关委托书。

4.15 缔约国提出，根据第六条，《公约》并不意味着个人有权就国家行政主管部门的决定向上一级行政机关上诉。一般规则仍然是，只有案件当事方才有可能就刑事起诉决定提出上诉。缔约国指出，族裔平等待遇申诉委员会是本案请愿人的一种有效补救办法，因为其已经依职权处理该事项，并就折扣办法作出了决定，从而导致取消该折扣办法。

请愿人对缔约国意见的评论

5.1 2010 年 1 月 26 日，请愿人对缔约国提出的意见做了评论，认为在这项歧视性做法仍然实行期间他们是客户，据称因此个人遭受了由于种族和族裔渊源的直接歧视，违反了《公约》第五条(己)项。

5.2 请愿人争辩说，向警方提出的报告没有拖延，但到地区检察官中止调查则用了两年的时间。关于第五条(己)项，请愿人提到缔约国提交消除种族歧视委员会的定期报告，其中披露，在向警方提出的全部申诉中，只有一小部分到了法

¹² 见以上第 4.4 段。

院，绝大部分因缺乏证据而结案或中止。请愿人认为，申诉委员会 2006 年 9 月 19 日的决定——该决定可能是根据提供的证据作出的——与警察的决定完全相反，后者正是以缺乏证据决定结束调查。关于程序的适宜性问题，请愿人坚持说，警察用了一年多的时间来要求所需的委托书。¹³ 他们认为，所开展调查不符合适宜性要求，因此不能被视为符合消除种族歧视委员会第 31 号一般性建议。

5.3 关于受害者身份问题，请愿人回顾了欧洲人权法院、人权事务委员会和消除种族歧视委员会的判例，¹⁴ 其中均承认潜在受害者的身份，以及某些组织代表这些受害者的可能性。请愿人承认，原则上，缔约国遵守了《公约》第四条及第五条(已)项，因为缔约国已通过刑事立法加以执行。但在实际中，允许违犯这些规则事项的受害者向警方报告，但却妨碍其就警方作出的决定提出上诉。

5.4 关于用尽国内补救办法问题，请愿人坚持认为，事实是，尽管申诉委员会作出了决定，但检察官仍然中止了该案的调查，从而使其没有可能诉诸法院，由法院来评估证据。请愿人拒绝了缔约国的论点，即他们本来可以提起民事诉讼或本来可以向申诉委员会提出申诉，从而用尽国内补救办法。关于第 1 点，他们提出，刑事诉讼使他们有可能获得充分补救，因为刑事诉讼将使他们能够免费诉诸法院，并为其提供赔偿。民事诉讼费用更高，且一旦刑事诉讼因缺乏证据而中止，民事诉讼很可能不会有肯定的结果。至于申诉委员会的程序，该程序不会比刑事诉讼程序提供更多的补救，而且该委员会的决定没有约束力。请愿人最后强调说，根据丹麦法律，违反《公约》第五条(已)项是一项刑事罪，因此，申诉应当向丹麦警方提出。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何请求之前，消除一切形式种族歧视委员会必须根据《公约》第十四条第七款(子)项，决定来文是否可予受理。

6.2 委员会注意到，缔约国称，由于没有受害人身份，来文根据属人理由不可受理，因为请愿人个人并没有直接或间接地遇到所称的泰国航空公司或泰国旅行社歧视性做法的问题和/或受到其影响。委员会注意到，缔约国说，请愿人之一——Jonna Vilstrup 女士在泰国航空公司购买了一张从丹麦到澳大利亚的飞机票，而此处所涉的“族裔折扣”仅涉及飞往泰国的航班。委员会还注意到，缔约国说，Ermansen 先生和 Edrich 女士也不能被视为受害人，因为他们旅行的价格

¹³ 申诉于 2006 年 1 月提出，该市警方于 2007 年 5 月 8 日要求委托书。

¹⁴ 欧洲人权法院，Open Door and Dublin Well Women 诉爱尔兰，1992 年 10 月 29 日的判决，Appl. Nos. 14234/88 和 14235/88, Ser. A 246-A；人权事务委员会第 488/1992 号来文，Toonen 诉澳大利亚，1994 年 3 月 31 日通过的意见，第 5.1 段；消除种族歧视委员会，第 30/2003 号来文，奥斯陆的犹太人社区及其他人诉挪威，2005 年 8 月 15 日的意见，第 7.3 段。

低于通过“族裔折扣”给出的价格。对这一信息，请愿人没有质疑。委员会认为，由于 **Jonna Vilstrup** 女士所买的是一张从未适用过有关折扣办法的机票，她不能被视作所称种族歧视行为的受害者。至于 **Ermansen** 先生和 **Edrich** 女士，他们必须支付的价格低于通过“族裔折扣”给出的价格。委员会进一步注意到，“族裔折扣”办法已不复存在，因为在族裔平等待遇申诉委员会 2006 年 9 月 19 日的决定之后，泰国航空公司已将其取消。因此，委员会认为，请愿人既没有受害人的资格——因为他们没有因犯罪事实而实际处于不利地位，也没有潜在受害人的资格——因为犯罪事实已不再能够产生任何影响。因此，依照《公约》第十四条第一款，根据属人理由，来文不可受理。

6.3 在作出这一结论后，委员会认为没有必要处理当事方就来文可否受理问题提出的其他问题。

7. 因此，消除种族歧视委员会决定：

- (a) 按照《公约》第十四条第一款，根据属人理由，来文不予受理。
- (b) 将本决定通知缔约国和请愿人。

[决定通过时有英文、法文、西班牙文和俄文文本，其中英文本为原文。随后还将印发阿拉伯文和中文文本作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]