



## 人权事务委员会

## 关于芬兰第七次定期报告的结论性意见\*

1. 人权事务委员会在 2021 年 3 月 2 日、3 日和 4 日举行的第 3758、3759 和 3760 次会议(见 CCPR/C/SR.3758、CCPR/C/SR.3759 和 CCPR/C/SR.3760)上审议了芬兰的第七次定期报告(CCPR/C/FIN/7)。由于冠状病毒病(COVID-19)大流行,这些会议首次以虚拟形式举行。委员会在 2021 年 3 月 23 日举行的第 3774 次会议上通过了本结论性意见。

## A. 引言

2. 委员会欢迎芬兰提交第七次定期报告和其中所载资料。委员会赞赏有机会再次与缔约国代表团开展建设性对话,讨论缔约国在报告所述期间为执行《公约》规定而采取的措施。委员会还感谢缔约国对报告前问题清单(CCPR/C/FIN/QPR/7)作出的书面答复(CCPR/C/FIN/7)和代表团通过口头答复所作的补充以及书面提交的重要补充资料。

## 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) 2014 年通过了《不歧视法》(第 1325/2014 号),并设立了不歧视问题监察员和国家不歧视和平等法庭;

(b) 2014 年通过了《男女平等法》修正案(第 1329/2014 号);

(c) 2019 年 2 月 1 日通过了《情报收集监督法》(第 121/2019 号)和议会议事规则修正案(第 123/2019 号),设立情报监察员和情报监督委员会,以监督民事和军事情报工作的合法性;

(d) 通过了《国家检察机关法》(第 32/2019 号),确保检察官完全独立自主;

(e) 第二个基本权利和人权国家行动计划(2017-2019 年);

\* Adopted by the Committee at its 131st session (1-26 March 2021).



- (f) 2016–2019 年性别平等行动计划；
- (g) 2016-2017 年打击贩运人口行动计划；
- (h) 2016 年实施了“在芬兰进行有意义的交流”行动计划，以防止仇恨言论和种族主义，并促进社会包容；
- (i) 实施《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》的 2018-2021 年行动计划；
- (j) 2018 年实施了 2018-2022 年国家罗姆人政策；
- (k) 2018 年实施了关于执行《残疾人权利公约》的行动计划；
- (l) 2019 年实施了旨在实现芬兰社会男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者机会平等的 2019-2025 年行动计划。

### C. 关注的主要问题及建议

#### 执行《公约》及其任择议定书

4. 委员会注意到，芬兰高等法院在审查国内案件时援引了《公约》。然而，委员会感到遗憾的是，缺乏直接适用《公约》条款的具体法庭案例，特别是通过搁置与《公约》相冲突的相关国内法律条款适用《公约》的案例。委员会还表示关切的是，委员会 2018 年 11 月通过的关于萨米人民自决权的意见<sup>1</sup>没有得到执行。相反，最高行政法院 2019 年 7 月 5 日的决定恢复了萨米议会选举委员会已经取消的 97 名个人的选举身份，这似乎违背了委员会的意见。此外，芬兰政府没有取消或推迟 2019 年 9 月的萨米议会选举，导致萨米议会的组成发生了重大变化，其中加入了芬兰族裔，萨米议会不认为他们是萨米人(第二条)。

5. 缔约国应继续努力向律师、检察官、法官、执法人员和公众进行关于《公约》及其《任择议定书》的宣传和教育。缔约国还应通过适当和有效的机制，迅速遵守委员会通过的关于萨米土著人民的所有意见，以便根据《公约》第二条第三款，保障受害者获得有效补救的权利。

#### 人权影响评估

6. 委员会注意到监管影响分析委员会等不同行为者对立法提案和其他政策提案进行的人权影响评估。委员会还注意到，立法的合宪性和遵守人权义务的情况由司法长官和宪法委员会监督。然而，委员会感到关切的是，有报告称，这种评估缺乏系统的办法，在维护儿童、妇女、寻求庇护者、移民和萨米人民的权利方面效力有限，特别是在收集和分析相关数据方面(第二条)。

7. 缔约国应在立法和政策提案，特别是关于弱势群体权利的任何立法和政策提案通过之前加强人权评估机制，以确保它们符合《公约》。缔约国还应改进收集可靠分类数据的制度，以便对有关《公约》权利的立法和政策进行影响评估。

<sup>1</sup> Sanila-Aikio 诉芬兰(CCPR/C/124/D/2668/2015)和 Kakkälajärvi 等人诉芬兰(CCPR/C/124/D/2950/2017)。

## 保留

8. 委员会注意到，缔约国维持对《公约》第十条第二款(丑)项和三款、第十四条第七款和第二十条第一款的保留。委员会感到遗憾的是，自上次审议以来，缔约国在这方面的立场没有变化(第二条)。

9. 委员会回顾其先前建议(CCPR/C/FIN/CO/6, 第4段)，重申缔约国应考虑撤回其对《公约》上述条款的保留。

## 反恐怖主义措施

10. 委员会感到关切的是，《刑法》中对恐怖主义罪行的定义含糊不清，而且这一条款可能被滥用。委员会注意到缔约国最近通过了一项相关决议，并打算继续努力接回武装冲突地区的儿童，但委员会感到关切的是，许多芬兰国民所生的儿童仍然生活在武装冲突地区的恶劣条件下，特别是在阿拉伯叙利亚共和国的霍尔营地(第二、第九、第十二和第十四条)。

11. 缔约国应：

(a) 确保其反恐立法，特别是其定义以及行使这些立法的权力和限制符合《公约》以及合法性、确定性、可预测性和相称性原则，并根据《公约》在法律和实践中为涉嫌或被控犯有恐怖主义行为或相关罪行的人提供一切法律保障；

(b) 加紧努力，通过尊重儿童最大利益原则的明确和公平的程序，接回目前处于武装冲突地区的所有芬兰国民及其子女，并在接回时向他们提供充分的康复服务和照料。

## 不歧视和性别平等

12. 委员会注意到缔约国为防止和打击歧视以及促进性别平等而采取的立法和政策措施。然而，委员会感到关切的是，只有在所有受害方同意的情况下，不歧视问题监察员才能将歧视案件提交国家不歧视和平等法庭，受害者不能向该法庭寻求赔偿，只能通过法院漫长的司法程序。委员会还关切地注意到，代表团承认《不歧视法》尚未广为人知，因此歧视的受害者往往通过各种有时令人搞不清楚的渠道寻求补救。委员会还感到关切的是，有残疾或少数民族背景的妇女的政治代表性很低，而且这方面的分类统计数据很少(第二和第二十六条)。

13. 缔约国应：

(a) 采取一切必要步骤，审查和修订《不歧视法》(第 1325/2014 号)和其他相关反歧视法律，以提高打击歧视的法律和体制框架的有效性；

(b) 审查不歧视问题监察员的任务，以期消除障碍，切实将所有歧视案件提交国家不歧视和平等法庭；

(c) 考虑使国家不歧视和平等法庭能够直接向受害者提供赔偿，以便受害者能够及时获得有效的补救；

(d) 提高公众对反歧视立法和歧视受害者可利用的法律补救的认识，包括对不歧视问题监察员、平等问题监察员以及国家不歧视和平等法庭的任务的认识；

(e) 加强努力，增加妇女在公共和私营部门的参与及其在最高级别的代表性，特别是残疾妇女或少数民族背景的妇女，并改善这方面的数据收集。

### 仇恨言论和仇恨犯罪

14. 委员会注意到缔约国为打击仇恨言论和仇恨犯罪而采取的措施，包括通过了防止暴力激进化和极端主义问题国家行动计划，并在警察部门设立了所谓的“网络警察”。然而，委员会感到关切的是，针对弱势群体和少数群体，包括妇女、非洲后裔、穆斯林、男女同性恋、双性恋和跨性别者以及罗姆人和犹太人社区的不容忍、偏见、仇恨言论和仇恨犯罪持续存在，特别是在媒体和社交网络上。在这方面，委员会感到遗憾的是，缺乏关于减少仇恨言论和仇恨犯罪事件的政策和提高认识措施的影响和有效性的具体信息，数据收集不足(第二、第十九、第二十和第二十六条)。

15. 缔约国应加倍努力，根据《公约》第十九和第二十条以及委员会关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，打击基于种族、族裔、宗教或性取向和性别认同的歧视、仇恨言论和煽动歧视或暴力行为。除其他外，缔约国应：

(a) 改进相关数据收集，采取有效措施防止线上和线下的仇恨言论，坚决公开谴责此类言论，并加强旨在处理网上仇恨言论的努力；

(b) 加强提高认识努力，以促进尊重人权和包容多样性，并重新审视和消除基于种族、族裔、宗教或性取向和性别认同的陈规定型偏见；

(c) 鼓励举报仇恨犯罪，确保仇恨犯罪得到彻底调查，犯罪者受到起诉和惩罚，受害者得到有效补救；

(d) 向中央和地方当局、执法人员、法官和检察官提供关于处理仇恨言论和仇恨犯罪的适当培训，并向媒体工作者提供关于促进接受多样性的培训。

### 族裔貌相

16. 委员会注意到《外国人法》规定禁止族裔貌相，该国为执法人员提供了这方面的培训，但仍对警察据称采用族裔貌相做法的事件表示关切(第二、第十二、第十七和第二十六条)。

17. 缔约国应采取必要措施，确保在法律和实践中禁止执法人员采用族裔貌相做法，并防止基于外貌、肤色或族裔或民族血统的不同待遇。缔约国应继续努力为所有执法人员提供充分的培训，以切实防止种族貌相做法，并定期评估这种培训的影响。

### 暴力侵害妇女行为

18. 委员会承认缔约国努力打击暴力侵害妇女行为，包括开展提高认识运动、开通电话热线和拟议任命一名关于该问题的独立报告员。然而，委员会仍感关切的是，暴力侵害妇女行为持续存在，特别是在 COVID-19 疫情背景下，家庭暴力案件有所增加。委员会还关切地注意到，对暴力侵害妇女行为的行为人的举报、起诉和定罪水平低，庇护所和强奸危机中心数量不足，特别是在偏远的农村地区，以及对申请禁止令失败收取法庭费用。委员会感到遗憾的是，没有修正《刑法》关于性犯罪的第 20 章，以确保未经同意成为强奸定义的核心要素，而且强迫婚姻没有被明确为犯罪(第二、第三、第六、第七和第二十六条)。

## 19. 缔约国应：

(a) 鼓励举报暴力侵害妇女的案件，并明确提出举报的妇女的安全，包括通过提高禁止令的便捷性和有效性，还应考虑取消申请禁止令失败的费用；

(b) 确保暴力侵害妇女案件得到彻底调查，行为人受到起诉，如果被定罪，受到适当制裁；

(c) 向受害者，特别是生活在偏远农村地区的受害者提供有效的补救以及保护和援助手段，包括可在全国各地获得住宿或庇护所以及其他支助服务；

(d) 加快立法改革，切实防止和打击一切形式的暴力侵害妇女行为，包括修订强奸的定义，将未经同意列为核心特征，明确将强迫婚姻定为犯罪，并审查关于禁止令的立法；

(e) 继续努力为执法人员、检察官、法官和律师提供适当培训，以切实处理暴力侵害妇女案件。

## 性取向、性别认同和间性者身份

20. 委员会对基于性取向或性别认同的社会污名化、歧视和暴力行为感到关切。委员会注意到缔约国正在修订《跨性别法》，但感到关切的是，获得法律上的性别承认的程序冗长，要求绝育和诊断为“跨性别”，而这种现象被定义为精神障碍。委员会还感到关切的是，同意变性的儿童可能无法利用法律性别承认程序。委员会还感到关切的是，对间性儿童继续进行不可逆和侵入性的医疗干预。委员会关切地注意到，这种行动往往基于对性别角色的陈规定型观念，并且是在儿童达到允许他们给予完全、自由和知情同意的年龄之前进行的(第三、第七、第九、第十七、第二十四和第二十六条)。

## 21. 缔约国应采取立法和其他措施：

(a) 加紧努力，消除基于性取向或性别认同情况对个人的一切形式的歧视、暴力和社会污名化，并使此类行为的受害者能够获得有效补救；

(b) 为建立一项符合《公约》、简便易行的在性别认同方面改变民事身份的行政程序；

(c) 切实防止对尚不具备给予完全、自由和知情同意能力的间性儿童实施不可逆转的医疗干预，特别是外科手术，除非此类程序在医学方面具有绝对必要性并确保此类干预的受害者能够获得有效的补救。

## 过度使用武力

22. 委员会感到关切的是，有报告称，执法人员越来越多地使用武力，包括使用射弹电击装置(泰瑟枪)和其他低致命性武器(第六和第七条)。

23. 缔约国应确保执法人员遵守关于使用泰瑟枪的规则和条件，泰瑟枪的使用受到充分监督，使用泰瑟枪的政策完全符合《执法人员使用武力和火器的基本原则》和《联合国关于在执法中使用低致命性武器的人权指南》。

## 人身自由和安全

24. 委员会注意到缔约国提供的信息，即在实践中，被捕者往往在被捕后两天内被释放，但委员会感到遗憾的是，这方面缺乏可靠的统计数据，并再次指出，委员会感到关切的是，有报告称，当局未能严格适用因刑事指控被捕者应被带见法官的 48 小时时限。委员会还感到关切的是，有报告称，当局有时未能在 48 小时内将剥夺自由的情况通知被捕者的家人(第九条)。

25. 缔约国应使其立法和实践符合《公约》第九条，特别是确保因刑事指控被逮捕或拘留的人在 48 小时内被迅速带见法官，并在同一时间框架内将剥夺自由的情况通知被捕者家人或被捕者选择的人。

26. 委员会注意到，2019 年 1 月对《还押监禁法》进行了修订，提出了新的还押监禁替代办法，随后警方拘留设施中还押囚犯的数量有所减少。然而，委员会仍感关切的是，出于特殊的安全或调查目的，还押囚犯仍可被关押在警方拘留设施中(第九条)。

27. 缔约国应采取必要措施，停止将还押囚犯关押在警察拘留设施中(包括在特殊情况下)的做法，并加快已经规划的新还押拘留设施的建设。缔约国还应增加还押拘留替代办法的使用。

28. 委员会注意到缔约国 18 岁以下被拘留者人数很少，并计划在几所监狱为 18 岁以下被拘留者设立单独的监区，但委员会重申其先前的关切，即 18 岁以下被拘留者尚未与成年囚犯分开，因此仍然容易遭受暴力和性侵害(第十条)。

29. 尽管缔约国对《公约》第十条第二款(丑)项和第三款有保留，但作为一般规则，缔约国应确保将 18 岁以下的被拘留者与成年囚犯分开。

## 社会心理残疾人或智力残疾人

30. 委员会感到关切的是，社会心理残疾人或智力残疾人，包括生活在社会福利机构的老年痴呆症患者，可能会在没有足够的法律依据或程序保障来保障其权利和利益的情况下受到非自愿禁闭或治疗。委员会注意到缔约国正处于旨在加强自决权(即残疾人的自决权)的立法进程之中，但感到遗憾的是，在确保获得有效法律补救以反对非自愿送入精神病院和接受治疗方面进展不足(第七、第九和第十七条)。

31. 缔约国应在法律和实践确保：

(a) 非自愿精神病禁闭只在绝对必要和相称的情况下使用，其目的是保护有关个人免受严重伤害或伤害他人，并且仅作为最后手段，时间尽可能短；

(b) 涉及被剥夺法律行为能力的残疾人的非自愿禁闭或医疗符合尽一切努力获得有关人员自由、事先和知情同意的必要，并根据适当的法律和程序保障措施进行；

(c) 用于这种住院或治疗的程序包括初步和定期的司法审查和有效法律补救的保证，任何侵害行为都得到彻底调查和起诉。

## 包括寻求庇护者和无国籍人在内的外国人的待遇

32. 委员会欢迎缔约国努力改善进入该国的儿童的状况以及国际保护受益人获得身份证件的机会，并欢迎旨在在庇护面谈期间提供法律顾问的立法提案。然而，委员会仍感关切的是，在重复庇护申请中提供新资料的权利受到限制，家庭团聚面临障碍，包括收入要求。委员会注意到采用了拘留的替代办法，如“有管理的居留”，但委员会感到关切的是，这种替代措施的报告义务具有限制性，而且关于使用拘留和拘留替代办法的数据收集不足。委员会注意到法律禁止拘留 15 岁以下无人陪伴的儿童寻求庇护者，在庇护程序期间不得拘留 15 至 17 岁的无人陪伴儿童，但委员会仍感关切的是，在儿童已经收到可强制执行的否定决定并且其他限制较少的预防措施不够的情况下，仍允许拘留儿童。委员会对在芬兰出生的有可能成为无国籍人的儿童可自动获得公民身份表示赞扬，但仍对缔约国无国籍人的人数感到关切(第二、第六、第七和第十三条)。

### 33. 缔约国应：

(a) 加紧努力，加强进入该国的儿童，特别是无人陪伴儿童的权利，同时考虑到需要尊重他们的最大利益；

(b) 继续努力在整个庇护过程中为寻求庇护者提供高质量的法律援助服务；

(c) 确保对在重复庇护申请中提供新资料的权利的限制不会导致违反不推回原则；

(d) 审查家庭团聚程序，包括消除收入要求等障碍；

(e) 增加拘留替代办法的使用，将拘留寻求庇护者和难民仅作为最后手段使用，并考虑全面禁止为了移民目的而拘留儿童，同时改善关于拘留和拘留替代办法使用情况的数据收集；

(f) 加强对无国籍人的保护，包括建立一个专门和有效的无国籍状态确定程序，并纳入具体的程序考虑和保障。

## 隐私权

34. 委员会感到关切的是，《警察法》(第 581/2019 号)规定的允许进行民事和军事监视的情况的定义可能规定了过于宽泛的监视权力。委员会注意到缔约国有五个情报监督机制，涵盖民事和军事情报，包括新设立的情报监察员和情报监督委员会，但委员会感到关切的是，这种复杂的结构可能会损害其保障隐私权的效力(第十七条)。

### 35. 缔约国应确保：

(a) 所有类型的民事和军事监视活动和对隐私的干涉，包括在线监视、拦截通信、获取通信数据和检索数据，都应符合《公约》(特别是第十七条)，包括符合合法性、相称性和必要性原则的适当立法管辖；

(b) 监视和拦截是在司法授权和有效独立的监督机制下进行的，受影响者在遭受侵害的情况下有获得有效补救的适当途径。

## 出于良心拒服兵役

36. 委员会感到关切的是，《废除〈耶和华见证人某些情况下免服兵役法〉法》(第 330/2019 号)取消了关于耶和华见证人免服兵役和民事役的规定，这种做法与委员会先前关于将这种免于服役扩大到其他出于良心拒服兵役者的群体的建议(CCPR/C/FIN/CO/6, 第 14 段)相悖。委员会还关切地注意到，替代性非军事役的正常期限相当于最长的兵役期限，虽然这种替代役由就业和经济部管理，但军事人员仍然参加决定替代役的性质和期限的相关工作组和委员会。委员会还感到关切的是，关于出于良心拒服兵役的权利和兵役替代办法的信息未得到充分传播(第十八条)。

37. 缔约国应：

(a) 确保兵役的替代办法在性质或期限上不具有惩罚性或歧视性，并且始终具有民事性质，处于军事管辖之外；

(b) 停止对出于良心拒绝服兵役的人的所有起诉，释放目前正在监狱服相关刑罚的人；

(c) 加紧努力，提高公众对出于良心拒服兵役的权利和兵役替代办法的认识。

## 宗教自由

38. 委员会感到关切的是，根据缔约国关于屠宰动物的适用法规，宗教少数群体获得符合其各自宗教饮食限制的食品的机会可能很有限(第二条、第十八条和第二十六条)。

39. 缔约国应确保宗教少数群体不受歧视地充分获得商品和服务，特别是符合其各自宗教饮食限制的食品。

40. 委员会感到关切的是，缔约国保留了关于侵犯宗教神圣性的模糊和措辞宽泛的刑事条款(《刑法》第 17 章)，最高可判处 6 个月监禁(第十八和第十九条)。

41. 缔约国应采取必要步骤，根据《公约》第十八条和第十九条，将侵犯宗教神圣性的行为非罪化，并保护思想、良心和宗教自由以及表达自由。

## 萨米土著人民的权利

42. 委员会承认缔约国为促进萨米人民的权利所采取的步骤，包括正在建立的真相与和解委员会。然而，委员会仍感关切的是，尽管委员会 2018 年 11 月就有关问题通过了意见，但《萨米议会法》，特别是关于萨米人定义的第 3 节和关于当局就可能影响萨米人作为土著人民的地位的所有影响深远的重要措施与萨米议会进行谈判的义务的第 9 节，尚未做出保障萨米人民的自决权的修订。相反，最高行政法院 2019 年 7 月 5 日做出的决定以及政府做出的不取消或推迟 2019 年 9 月萨米议会选举的决定似乎违背了委员会通过的关于萨米人的意见(见上文第 4 和第 5 段)。委员会还感到关切的是，有报告称，用于评估包括发展项目在内的措施对萨米文化和传统生计的影响的含糊标准导致当局没有进行有意义的协商，以获得他们的自由、事先和知情同意。委员会还注意到缔约国推迟批准国际劳工组织《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号公约)(第一、第二十五和第二十七条)。



## 43. 缔约国应：

(a) 加快修订《萨米议会法》的进程，特别是修订关于萨米人的定义的第 3 节和关于自由、事先和知情同意原则的第 9 节，以期根据《公约》第二十五条(单独解读及与第二十七条一并解读，结合《公约》第一条解释)，尊重萨米人民的自决权，并执行委员会 2018 年 11 月通过的意见；<sup>2</sup>

(b) 审查规范可能影响萨米人民权利和利益的活动(包括开发项目和采掘业业务)的现行立法、政策和做法，以期确保在实践中与萨米人民进行有意义的协商，以获得他们的自由、事先和知情同意；

(c) 考虑批准国际劳工组织《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)；

(d) 加紧努力，向政府和地方官员、警察、检察官和法官提供适当培训，使他们了解尊重萨米人作为土著人民的权利的必要性。

## D. 传播和后续行动

44. 缔约国应广泛传播《公约》、缔约国的第七次定期报告和本结论性意见，以提高司法、立法和行政部门以及在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织及广大公众对《公约》所载权利的认识。缔约国应确保将报告和本结论性意见译成缔约国的官方语言。

45. 根据委员会议事规则第 75 条第 1 款，缔约国应在 2023 年 3 月 26 日之前提供资料，说明委员会在上文第 15 段(仇恨言论和仇恨犯罪)、第 19 段(暴力侵害妇女行为)和第 43 段(萨米土著人民权利)所提建议的落实情况。

46. 根据委员会可预测的审议周期，缔约国将在 2027 年收到委员会发送的报告前问题清单，并应在一年内提交对问题清单的答复，该答复将构成缔约国的第八次定期报告。委员会还请缔约国在编写报告时广泛征求在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织的意见。按照大会第 68/268 号决议，报告字数应限制在 21,200 字以内。与缔约国的下一次建设性对话将于 2029 年在日内瓦举行。

<sup>2</sup> 同上。