



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
1 February 2022
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于丹麦第二十二次至第二十四次合并定期报告的结论性 意见*

1. 委员会在 2021 年 11 月 23 日和 24 日举行的第 2849 和 2850 次会议¹ 上审议了丹麦在一份文件中提交的第二十二至第二十四次合并定期报告。² 该缔约国第十六次在委员会到会时介绍了这两份报告。委员会在 2021 年 11 月 30 日举行的第 2859 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第二十二次至第二十四次合并定期报告。委员会欢迎与缔约国代表团的建设性对话，感谢代表团在审议报告期间提供的资料和对话后提供的书面补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取的以下政策措施：

(a) 在四年内为支持丹麦弱势格陵兰人的举措拨款 2,600 万丹麦克朗(约 350 万欧元)，并为格陵兰人协会拨款 1,230 万丹麦克朗(约 160 万欧元)(2019 年)，目的是改善丹麦新格陵兰人的融入和外联服务；

(b) 《格陵兰反欺凌国家战略》，包括基于国籍、族裔和语言的欺凌(2019 年)；

(c) 法罗群岛的“停止仇恨言论”运动(2018 年)；

(d) 与各方社会伙伴就 50 多项旨在改善难民和家庭团聚对象的就业和融入前景的举措达成协议(2016 年)；

(e) 制定打击反犹太主义的国家行动计划。

* 委员会第一百零五届会议(2021 年 11 月 15 日至 12 月 3 日)通过。

¹ 见 [CERD/C/SR.2849](#) 和 [CERD/C/SR.2850](#)。

² [CERD/C/DNK/22-24](#)。



C. 关注的问题及建议

数据收集

4. 委员会注意到缔约国认为收集族裔信息没有意义，但仍然关切的是，缺乏居住在丹麦的人的族裔数据妨碍了准确评估所有群体不受歧视地平等享有《公约》保护的方面的进展，也妨碍了根据《公约》制定有效公共政策的努力(第一条和第二条)。

5. 委员会重申先前的建议，³ 缔约国应根据《公约》第一条的规定和委员会报告准则第 10 至 12 段，修订其数据收集程序，以确保收集关于族裔的数据。⁴

《公约》在国内法中的体现

6. 委员会注意到缔约国的立场是，尽管《公约》没有纳入国内法律秩序，但《公约》是缔约国恰当和有效的法律来源，但委员会感到关切的是，表明国内法院适用《公约》的例子非常有限。缔约国认为，将《公约》纳入国内法律秩序会带来把赋予议会和政府的权力转移到法院的风险，委员会对此并不信服(第二条)。

7. 委员会建议缔约国将《公约》充分纳入其国内法律秩序。委员会还建议缔约国采取步骤，向法官、检察官、律师和执法人员宣传《公约》的条款，并就这些条款对他们进行培训，以便利国内法院援引和援引《公约》或适用《公约》。委员会还建议缔约国在下次定期报告中提供最新资料，说明国内法院援引或适用《公约》的案件或裁决的数量，包括出于解释目的援引或适用。

反对种族歧视规定的实施和政策评估

8. 委员会感到关切的是，尽管有报告称，在丹麦社会生活的各个领域，针对具有族裔少数背景的人的种族歧视事件有所增加，但缔约国没有考虑按照委员会先前结论性意见中的建议，⁵ 制定一项全面的反种族主义行动计划。委员会还感到关切的是，官方登记的种族歧视案件与对具有族裔少数背景的人的调查中显示的数量大得多的种族歧视案件之间存在巨大差距。委员会还感到关切的是，缺乏对消除种族歧视政策影响的全面分析(第二、第四和第六条)。

9. 委员会建议缔约国：

(a) 加大力度，防止并坚决打击生活各领域的种族歧视事件，特别是通过制定和实施一项全面的国家行动计划，与受影响的社区合作并请这些社区参与制定和实施这项计划，打击一切形式的种族歧视，包括所有交叉形式的种族歧视，解决可能的结构性歧视；

(b) 研究官方报告的种族歧视案件与有族裔少数背景的人报告的种族歧视案件数量之间存在巨大差距的原因；加紧努力，提高对种族歧视立法的认识，并为这种歧视的受害者获得补救提供便利；并采取步骤建立一个机制，整合缔约国

³ CERD/C/DNK/CO/20-21, para.7.

⁴ CERD/C/2007/1.

⁵ CERD/C/DNK/CO/20-21, para.10.

相关机构和机关收集的各种信息，以便确定发生了多少起违反禁止种族歧视法律的行为，并确保定期监测和分析此类数据。

“西方”和“非西方”这两个词语的使用

10. 委员会感到关切的是，缔约国的立法和政策中在没有任何合理理由的情况下使用“西方”和“非西方”这两个词语，可能会导致被归类为“非西方”的人被边缘化和被污名化，并且可能会造成被认为是“真正的丹麦人”和“其他人”之间的区别(第二条)。

11. 委员会建议缔约国在其政策和法律中停止使用“西方”和“非西方”这两个词语，而使用不会因传达差异而造成任何群体遭受侮辱、边缘化或间接歧视的词语。

“平行社会”计划

12. 委员会感到关切的是，以前被称为“贫民区一揽子计划”的一揽子法律对族裔少数群体具有歧视性影响。委员会还感到关切的是，根据这些法律，虽然被归类为“脆弱”的地区已经满足了四项详细的社会经济标准中的至少两项，但至少要有 50% 的“非西方”居民的额外标准导致这些脆弱地区被归类为“平行社会”，并导致适用更具限制性的规则，从而给这些法律增加了歧视性的族裔和种族因素，这可能引起在生活的各个领域，如就业、住房和获得服务方面的污名化(第三条和第五条)。

13. 委员会建议缔约国：

(a) 避免将某一特定地区来自“非西方”国家的移民及其后裔的百分比作为适用更严格法律和措施的依据；

(b) 对其方案下的法律法规的影响进行全面审查，以解决“平行社会”问题，并修订或废除《公约》第一条第一款所指对任何群体构成直接或间接歧视的任何规定，包括涉及这些群体的住房权、就业权、受教育权或在法律面前平等的规定。

格陵兰

14. 委员会注意到，格陵兰议会于 2019 年通过了一项反欺凌战略，但委员会感到关切的是，格陵兰在颁布全面禁止种族歧视的法律方面缺乏进展。委员会还继续关注没有负责处理基于种族、肤色、世系或民族或人种的歧视投诉主管机构(第二条和第五条)。

15. 委员会建议格陵兰制定全面的反歧视立法，保护人们免遭基于《公约》第一条第一款所列一切理由的歧视，并涵盖生活的所有领域，建立一个机制监测仇恨言论及其反欺凌运动的影响。

法罗群岛

16. 委员会注意到缔约国开展了反对仇恨言论的全国运动，但委员会感到关切的是，法罗群岛政府已停止努力颁布关于在劳动力市场禁止种族歧视和实施平等待遇的法律。委员会继续感到关切的是，尽管外交和贸易部长任命的一个工作队在

2017 年提出了建议，但在法罗群岛建立国家人权机构方面缺乏进展(第二条和第五条)。

17. 委员会建议法罗群岛政府继续努力颁布禁止歧视的法律，加快建立国家人权机构的进程，并确保该机构的任务涵盖种族歧视，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》)。

仇恨犯罪和仇恨言论

18. 委员会感到关切的是，缔约国对种族主义仇恨犯罪和仇恨言论事件报告不足的程度，以及缺乏收集此类事件数据的综合机制。委员会还感到关切的是，在法院明确适用《刑法》第 81(6)条的情况下，警方登记的仇恨犯罪数量、起诉数量和定罪数量之间存在差距。委员会还感到关切的是，《刑法》没有明确禁止宣扬种族歧视的组织和参加这种组织。委员会还感到关切的是，不断有报告称，缔约国的政治言论助长了偏见和仇外心理(第四条)。

19. 委员会建议缔约国：

(a) 采取措施消除阻止受害者举报种族主义仇恨犯罪和仇恨言论事件的障碍，包括让潜在受害者认识到什么是仇恨犯罪，何种形式的仇恨言论根据刑法应受惩罚，以及现有的补救措施，并建立对法律制度和主管部门愿意调查、起诉和有效惩罚仇恨犯罪和仇恨言论的信任；

(b) 采取措施，确保有效调查和起诉所有出于种族动机的犯罪，包括混合动机的犯罪，包括采取具体的行动措施，并审查在调查、起诉和适用关于仇恨犯罪的立法方面的潜在差距；

(c) 考虑到委员会关于打击仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)，建立一个全面的数据收集系统，将种族主义仇恨犯罪和仇恨言论事件分开登记，并提供充分分类的数据，包括犯罪类别、仇恨动机类型、目标群体、司法后续行动和结果；

(d) 继续丹麦国家警察与受仇恨犯罪和仇恨言论影响最大的社区的对话，并采取具体和定期的建立信任后续行动；

(e) 充分执行《公约》第四条的规定，包括明确禁止提倡和煽动暴力和种族歧视的组织和宣传活动，并加强努力，针对有关公共政策问题的宣传和假新闻提供明确的循证数据和反驳。

种族定性

20. 委员会注意到，与丹麦裔人相比，少数族裔背景的人被捕后不被定罪以及随后撤销犯罪指控的可能性更高，这可能是警方更容易怀疑少数族裔背景的人犯罪的结果。委员会感到关切的是，没有明确禁止种族定性，也没有警察和其他执法人员防止和打击种族定性的业务准则，也没有打击种族定性的其他政策措施，而且非丹麦族裔背景的警察比例很低，仅为 2.3%(第四条)。

21. 委员会建议缔约国：

(a) 确保立法中明确界定和禁止种族定性，并向警察和其他执法人员提供明确的业务指南，以防止警察拦截、身份检查和其他警察措施中的种族定性；

(b) 建立一个机制，系统地登记被捕者的民族血统，以获得关于种族定性的统计数据，同时确保不违反数据保护条例；

(c) 监测针对警察和其他执法机构的种族定性投诉的数量，并有效跟进这些投诉；

(d) 加紧努力，让非丹麦族裔背景的人担任一线警官，以提高他们的知名度，并有助于减少潜在的无意识的种族定性做法。

劳动力市场中的歧视

22. 委员会注意到缔约国将有移民和族裔少数背景的人融入劳动力市场的举措，但感到遗憾的是，缺乏关于改善包括罗姆人在内的其他族裔少数群体融入劳动力市场的措施的信息。委员会还感到遗憾的是，缺乏关于就业歧视的法院案件的官方统计数据，这类数据能反应劳动力市场中可能存在的歧视(第五条)。

23. 委员会重申其先前结论性意见中的建议，⁶ 缔约国扩大和加强举措，改善非公民和包括罗姆人在内的少数群体融入劳动力市场的情况，并解决他们在这一领域可能面临的结构性歧视。委员会还建议缔约国收集关于劳动力市场歧视的法院案件的数据，以便清楚了解这一情况。

医疗保健中的口译

24. 委员会注意到，缔约国实施了口译员认证制度，以确保和提高卫生保健系统中口译服务的质量，根据该制度，公司可以申请认证机构的授权。然而，委员会感到关切的是，有报告称，在卫生保健系统中，获得难民和移民所讲语言的高质量口译的机会仍然有限，从而损害了受影响者的健康权(第五条)。

25. 委员会建议缔约国采取措施，确保新的口译员认证制度的实施方式能够有效提高和确保卫生保健系统为有需要的人提供口译服务的质量。具体而言，委员会建议缔约国提供合格和受过适当培训的难民和移民最常用语言的口译人员，并确保对该制度的有效性进行评估。

COVID-19 大流行的情况

26. 委员会感到关切的是，缔约国少数族裔社区的人更容易受到冠状病毒疾病(COVID-19)疫情的感染，受其影响更大，无论是从感染程度还是对其健康状况影响的严重程度来看都是如此。委员会还感到关切的是，尽管缔约国做出了努力，但这些社区的疫苗接种率和检测率一直较低(第五条)。

27. 委员会建议缔约国进一步加强有针对性的努力，保护族裔少数群体免受COVID-19 疫情及其影响，特别是增加少数民族社区人员的疫苗接种和检测，并采取措施在这些社区内建立对应对疫情的卫生保健措施的信心，包括让这些社区的各种各样的代表参与制定这种建立信任措施。

罗姆人的处境

28. 委员会注意到缔约国认为罗姆人与生活在缔约国的其他人一样平等地受益于其福利制度，但感到关切的是，由于缺乏按族裔分列的统计数据，委员会无法评

⁶ CERD/C/DNK/CO/20-21, para.15.

估罗姆人享有经济、社会和文化权利的程度，包括通过缔约国的福利制度享有权利的程度。委员会承认，关于建立被定性为扰乱公共秩序的营地和在其中驻留，将此定为刑事犯罪的条款不是根据国籍或族裔起草的，但委员会注意到，有报告称，截至 2019 年 7 月 1 日，根据这一条款被起诉的 459 人中有 453 人是非丹麦国民(第二条和第五条)。

29. 委员会建议缔约国采取措施，评估罗姆人与缔约国其他人口平等享有经济、社会和文化权利的情况。委员会还建议缔约国根据这一评估，与罗姆人社区成员密切合作，制定任何可能的专门用于罗姆人的战略。委员会还建议缔约国采取措施，确保不以歧视的方式适用或执行将建立和驻留在某些营地定为犯罪的条款。

针对非洲人后裔的种族歧视

30. 委员会欢迎缔约国为提高对奴隶贸易和丹麦殖民历史的认识而正在开展和计划开展的活动，包括起草一份应于 2022 年完成的关于加强丹麦殖民历史知识传播的可能步骤的报告。然而，委员会感到关切的是，欧洲联盟基本权利署 2019 年开展的一项调查显示，大多数作出答复的非洲人后裔在调查之前的五年里感到在缔约国受到歧视。委员会还感到关切的是，缔约国没有提供资料说明非洲人后裔遭受歧视和社会排斥的程度(第二条和第五条)。

31. 委员会建议缔约国确保通过与受影响社区的对话和合作，对缔约国内非洲人后裔的状况和受歧视情况进行独立研究，并制定战略和行动解决对非洲人后裔的歧视问题。委员会还建议缔约国加强努力，传播丹麦殖民历史的知识。委员会还建议缔约国提供关于加强丹麦殖民历史知识传播和所采取具体行动的最新情况。

难民和寻求庇护者

32. 委员会感到关切的是，缔约国法律允许警察没收寻求庇护者的贵重物品，这可能对寻求庇护者与丹麦的关系以及他们在该国的长期融合前景产生负面影响。委员会还感到关切的是，缔约国可能撤销或拒绝延长来自大马士革和大马士革农村省的人的居留证，这些人不再享有临时保护地位，尽管据报告他们在返回这些地区后可能面临风险，这可能构成违反不驱回原则。委员会还感到关切的是，最近对《丹麦外国人法》(L.226)的修订构成了将庇护申请处理和随后的保护转移到欧洲联盟之外的第三国的法律框架，并对其对有效保护难民的潜在有害影响感到关切(第二条和第五条)。

33. 委员会建议缔约国：

(a) 重新考虑允许警察没收寻求庇护者贵重物品的法律，这可能导致对个人财产权的过度干预；

(b) 重新考虑将大马士革和大马士革农村省指定为安全区，以遣返临时保护地位被撤销或延长临时保护地位请求被拒绝的人；

(c) 铭记相关国际法规定的保护寻求庇护者的义务，委员会请缔约国在提交委员会的下一定期报告中列入具体资料，说明《丹麦外国人法》(L.226)关于将庇护申请处理和随后的保护转移到欧洲联盟以外的第三国的修订情况。

公民身份

34. 委员会感到关切的是，获得丹麦公民身份的规定越来越严格，导致在缔约国出生和长大的年轻人获得丹麦公民身份的人数减少。委员会感到关切的是，这种情况可能会对他们充分融入和认同丹麦社会造成障碍。委员会还感到关切的是，如果有人因被施以 400 欧元以上的罚款造成未偿债务，则被排除在获得公民身份之外，这似乎限制性过强，不相称，可能对追求教育的人不利。委员会还感到关切的是，缔约国修订了国籍法，根据该法，非法进入或停留在“冲突地区”的丹麦籍父母所生的子女可能因出生而被禁止获得丹麦国籍(第五条)。

35. 委员会建议缔约国评估妨碍在缔约国出生和长大的人获得公民身份的公民身份规则的相称性，并评估其影响，特别是对年轻人的影响。委员会还建议缔约国确保因教育相关债务而征收的罚款不会对获得公民身份造成过度障碍。委员会还建议缔约国重新考虑任何可能导致其父母非法进入或停留在“冲突地区”的儿童因出生而被事实上剥夺公民权的法律，因为这可能导致为这些儿童融入丹麦社会设置更多障碍。

补救措施

36. 委员会注意到平等待遇委员会在 2019 年和 2020 年共调查了 116 起案件，其中只有 18 起维持原判，但委员会感到关切的是，种族歧视受害者没有足够的知识或意愿向平等待遇委员会提起诉讼。委员会还注意到，缔约国正在探索如何在丹麦司法系统中更好地配备难民和移民最常用语言的合格和受过适当培训的口译员，但委员会关切的是，目前无法获得这种高质量的翻译(第六条)。

37. 委员会建议缔约国加强努力，提高对向平等待遇委员会投诉的可能性的认识，包括接触种族歧视的潜在受害者。委员会还建议缔约国加紧努力，确保在其司法系统中配备合格和受过适当培训的难民和移民最常用语言的口译人员。

D. 其他建议

批准其他条约

38. 鉴于所有人权不可分割，委员会鼓励缔约国考虑批准尚未批准的国际人权条约，尤其是条款与可能遭受种族歧视的族群直接相关的条约，包括《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

《德班宣言和行动纲领》的后续行动

39. 委员会参照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》时落实反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议 2001 年 9 月通过的《德班宣言和行动纲领》，同时考虑到 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议成果文件。委员会请缔约国在下次定期报告中列入具体资料，说明国家一级为执行《德班宣言和行动纲领》而采取的行动计划或其他措施的情况。

非洲人后裔国际十年

40. 委员会参照大会宣布 2015-2024 年为《非洲人后裔国际十年》的第 68/237 号决议以及大会关于落实《十年》活动方案的第 69/16 号决议，建议缔约国与非洲人后裔组织和非洲人后裔合作制定和执行一个适当的措施和政策方案。委员会请缔约国考虑到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)，在下次报告中确切说明在这一框架内采取的具体措施。

与民间社会的协商

41. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和后续落实本结论性意见时，继续与人权保护领域的民间社会组织，特别是反种族歧视组织进行协商并加强对话。

资料的传播

42. 委员会建议缔约国在提交报告时方便公众索取和查阅，并建议缔约国还酌情以官方语言和其他通用语言向负责执行《公约》的各国家机构包括市政机关转发委员会关于缔约国报告的结论性意见，并在外交部的网站予以公布。

后续落实本结论性意见

43. 根据《公约》第 9 条第 1 款和议事规则第 65 条，委员会请缔约国在本结论性意见通过后一年内提供资料，说明执行上文第 19(b)段(仇恨犯罪和仇恨言论)、第 27 段(COVID-19 大流行病的情况)和第 31 段(对非洲人后裔的歧视)所载建议的情况。

特别重要的段落

44. 委员会希望提请缔约国注意第 11 段(“西方”和“非西方”这两个词语的使用)、第 13(b)段(“平行社会”计划)、第 19(c)段(仇恨犯罪和仇恨言论)和第 21(a)段(种族定性)所载建议的特别重要性。并请缔约国在下次定期报告中提供详细资料，说明为执行这些建议而采取的具体措施。

编写下次定期报告

45. 委员会建议缔约国在 2027 年 1 月 8 日前以一份文件提交第二十五至第二十八次合并定期报告，报告应遵循委员会第七十一届会议通过的报告准则，⁷ 回应本结论性意见提到的所有问题。委员会参照大会第 68/268 号决议，促请缔约国遵守定期报告不超过 21,200 字的字数限制。

⁷ CERD/C/2007/1.