



消除一切形式种族歧视 国际公约

Distr.: General
30 June 2015
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

德国第十九至第二十二次合并定期报告结论性意见*

1. 委员会在 2015 年 5 月 5 日和 6 日举行的第 2337 次和 2338 次会议 (CERD/C/SR.2337 和 CERD/C/SR.2338) 上审议了德国以一份单一文件提交的第十九至第二十二次报告 (CERD/C/DEU/19-22)，并在 2015 年 5 月 13 日举行的第 2348 次会议 (CERD/C/SR.2348) 上通过了以下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国及时提交的第十九次至第二十二次定期报告。该报告详述了委员会先前结论性意见中各项建议的落实情况 (CERD/C/DEU/CO/18)，并听取了民间社会组织代表的意见。委员会赞赏德国人权研究所的贡献与参与。

3. 委员会还欢迎缔约国人数众多、成员多样的代表团在积极坦诚的对话中对委员会提出的各种问题口头提供的补充资料。

B. 积极方面

4. 委员会赞赏地注意到自上次报告提交以来，缔约国在打击种族歧视立法和政策方面取得的进展，包括：

(a) 按照委员会上次结论性意见的建议 (见 CERD/C/DEU/CO/18，第 26 段)，通过了《刑法典》第 46 条的修正案，规定在罪犯量刑时应考虑种族主义动机，将之视为可特别加重刑责的情节；

(b) 有意修订《反种族主义国家行动计划》，以反映更具战略性的方法、考虑本次结论性建议中提出的意见，并关注交叉歧视；

* 委员会在第 86 届会议上通过 (2015 年 4 月 27 日至 5 月 15 日)。



(c) 取消了巴登-符腾堡州程序，该程序要求伊斯兰会议组织 57 个成员国申请德国国籍的公民回答一份问卷；委员会在上次结论性意见中认为该问卷具有歧视性(同上，第 19 段)；

(d) 安吉拉·默克尔总理在 2013 年第 6 届融合峰会上表示，愿意在缔约国对德国少数族裔的政策中以包容、参与和尊重的概念代替融合的概念。

5. 委员会同样欢迎缔约国自委员上次审议工作后批准下列条约：

(a) 2008 年 12 月，《〈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》；

(b) 2009 年，《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》；

(c) 2009 年，《〈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》；

(d) 2009 年，《〈残疾人权利公约〉及其任择议定书》；

(e) 2013 年，《〈儿童权利公约〉关于设定来文程序的任择议定书》；

(f) 2011 年，《〈网络犯罪公约〉关于宣告利用计算机系统犯下的种族主义或仇外行为为犯罪行为的附加议定书》。

C. 关注的问题和建议

缺乏按人口组成分类的数据

6. 委员会虽然注意到缔约国由于自身独特历史，不愿意将其人口按族裔分类，但仍重申在其上次结论性意见中提出的关切(第 14 段)，即缔约国仍未制定适当和准确的标准，用于生成德国人口组成的统计数据。委员会再次强调可靠的统计数据对于确定和解决种族歧视的重要性。委员会特别关注缔约国仍然使用“有移民背景者”这一概念来识别可能受到种族歧视的人群，尽管这一概念可能包括许多德国公民，而不包括世居德国的少数族裔(第一条第一款和第四款)。

委员会回顾其上次关于统计数据的建议，建议缔约国根据委员会关于《公约》第一条和第四款的解释和适用的第 8(1990)号一般性建议和编写定期报告的订正准则(CERD/C/2007/1)，努力进行更全面分析，开发统计本国人口构成的工具。在此方面，缔约国应通过社会调查，提供母语、常用语使用情况或其它标志族裔多样性的情况，以及关于世系、民族或族裔出身方面的情况。如果缺乏定量资料，则应对人口的族裔特征作定性说明。收集包括少数族裔信息在内的此类数据，应当采用自愿方式，并基于个人自我认同和匿名的原则。

种族歧视的定义和《公约》在国家层面的适用性

7. 虽然委员会注意到缔约国确认《公约》在其国内法律体系中可直接适用，但仍关注其国内法缺少符合公约第一条规定的关于种族歧视的法律定义，这直接导致缔

约国无法适当应保护《公约》下所有群体不遭受种族歧视的问题。特别是，缺少此类法律定义似乎导致法官在德国法院中不愿援引《公约》。虽然委员会承认应对右翼极端主义和新纳粹主义的重要性，但仍对缔约国坚持使用这两个词语泛指种族歧视的广义概念、使用“仇外心理”一词指代《公约》第一条定义的种族歧视、以及使用“文化差异”一词指代“民族多样性”的现象表示关注(第一条第一款、第二条、第六条)。

除了重申上次建议(同上，第 15 段)外，委员会敦促缔约国：

(a) 将《公约》纳入其法律体系，以确保在德国法院直接适用，从而为所有个人提供充分保护；

(b) 确保缔约国立法包含符合公约第一条第一款的关于种族歧视的法律定义，明确使用“种族歧视”的概念，确保为公约要求保护的所有群体和个人提供充分保护。

(c) 通过在各级教育机构、公共场所和媒体中开展宣传活动，提高人们对于种族歧视定义和此类歧视对受害者影响的意识。

(d) 在下一期定期报告中，向委员会提供缔约国法院及行政程序中适用公约的具体信息。

缺少全面反对歧视的法规

8. 委员会认可缔约国为协调国内立法与《公约》采取的措施，特别是缔约国通过了《平等待遇一般法》，利用《基本法》包括其第一条和第三条提供保护，以及修订《刑法典》第 46 条，将种族歧视视为刑事案件中可特别加重刑责的情节。但委员会仍关注《平等待遇一般法》并不针对公共机构的种族歧视、不允许集体诉讼，且由于诉讼成本问题也不充分鼓励诉讼，这些有可能阻碍获得有效救济。委员会还关注，虽然在针对公共机构的诉讼中，原则上法院可以援引《基本法》，但实际上行政法院很少通过《基本法》处理种族歧视问题，且不能通过同一诉讼获得赔偿。因此委员会关注国内立法中存在的空白将对有效打击种族歧视造成困难(第二条、第四条、第六条)。

委员会吁请缔约国采取切实措施：

(a) 对《平等待遇一般法》和其他反歧视立法进行评估，确定根据《公约》全面有效防范种族歧视和提供有效救济存在的法律空白。

(b) 根据《公约》第一条第一款，在所有法律和公共生活领域，通过联邦和各州立法，禁止一切形式的种族歧视，包括间接歧视；

(c) 支持在全国范围内建立非政府反歧视便民咨询中心，支持在所有州设立公共反歧视机构。

仇恨言论和煽动种族歧视行为

9. 虽然委员会注意到政府领导采取措施，促进宽容打击种族歧视，如不再使用暗示少数族裔有同化义务的“融合”等表述，开始使用“包容、参与和尊重”等概念，但委员会认为各级联邦和州政府仍需进行大量工作，遏制种族歧视行为。委员会非常关注某些政党和政治运动扩散传播种族主义理念，以及缺乏有效措施强力制裁和遏制此类言论和行为。委员会关注此类言论可能助长针对公约所保护群体的种族主义行为如暴力等(第二条、第四条、第七条)。

考虑到打击种族主义仇恨言论的第 35(2013)号一般性建议，委员会重申其上次建议(同上，第 16 段)，并进一步建议缔约国在解决影响少数族裔的问题时，应明确表达促进多数民族和各少数族裔在语言和行为上相互理解和宽容的政治意愿。委员会还建议缔约国：

(a) 加强努力，使用包括刑事诉讼制度在内的一切手段，打击和遏制种族主义潮流，特别要强烈谴责政治领袖、公共机关和公众人物的一切种族主义言论。

(b) 制定全面战略，包括开展强制培训，加强警察、检察官和法官对种族歧视概念及如何打击种族歧视的理解，确保有效调查任何可能包含种族主义动机的行为，并视情况起诉并惩治此类罪犯；

(c) 采取适当措施，包括封锁煽动种族歧视和仇恨的网站，打击种族主义行为和表现在互联网上的扩散；

(d) 在下一期定期报告中，提供包括仇视伊斯兰在内的种族主义仇恨言论和暴力事件发展趋势的统计信息，以便评估缔约国所采取打击种族主义仇恨言论措施、的效果。

调查种族主义行为的制度缺陷

10. 虽然委员会注意到代表团承认缔约国在有效调查国家社会主义地下运动实施的系列谋杀中存在困难，但仍关注缔约国一直未能认识到该国在识别和应对此类行为背后的种族主义动机方面存在制度性缺陷，而这有可能掩盖制度性种族主义。民间社会提供的信息表明，调查中执法官员雇佣的线人本身就是国家社会主义地下运动的支持者，而且某一位明确表示支持该运动的证人在诉讼中得到了政府法律顾问服务，委员会对此表示震惊。委员会关注甚至国会调查委员会对破案失败的调查报告都没有专门提到系列谋杀案中的种族歧视和种族动机。这些问题似乎表明，缔约国在识别种族动机上存在的缺陷可能源于结构性歧视(第二条、第五条、第七条)。

委员会敦促缔约国：

(a) 在调查国家社会主义地下运动方面：

(i) 采取必要措施保证在尚未完结的调查过程中，尽最大努力明确找到谋杀背后的种族动机，采取一切必要措施揭露该运动的残余势力和范围、附属组织及其当前仍可能构成的威胁；

(ii) 采取必要行动防止执法官员在调查中的歧视行为，特别是针对受害者和受害者亲属的歧视行为。

(b) 重申委员会上次结论性意见(同上，第 18 段)，并作为不再犯保证，采取以下措施：

(i) 修订《警务条例》及《刑事和简易程序指引》，增加条款明确规定调查并记录任何种族主义或其他歧视性动机的义务，以此作为《刑法典》第 46 条立法修订的补充；

(ii) 改进缔约国用于仇恨犯罪报案统计的数据收集系统，包括正式要求所有执法机构记录此类案件并将相关数据转交给联邦机构；统计数据应按母语、常用语及其他表现族裔多样性的指标分类，并定期公布此类资料；

(iii) 确保针对《公约》保护群体实施的一切行为都从种族歧视的视角加以调查，关注受害者，并基于种族歧视的各项指标系统收集数据，包括受害者姓名和其他交叉性指标，如性别和宗教；

(iv) 对执法官员进行种族歧视和打击种族歧视措施方面的强制培训和检测，上报并调查仇恨犯罪申诉情况；

(v) 增加联邦和州两级执法机构中少数族裔的代表。

执法官员实施的“种族画像”及其他种族歧视行为

11. 委员会关注《联邦警察法》第二十二条第一款规定的范围极广，为控制移民授权警察在火车站、火车和机场对任何人进行阻拦、盘问、要求出示身份证件、检查所持物品。委员会担忧此概括性规定会实际导致种族歧视，特别考虑到代表团解释警方进行此类检查的标准包含如“对某种情形的感觉”或“根据人员外部特征”等概念。委员会还关注缺乏按照族裔和/或祖籍国分类的、关于此类随机检查对象的全面数据。(第二条、第四条 c 款、第五条 b 款)。

委员会回顾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(2001)号一般性建议，促请缔约国加强努力，有效打击并结束联邦和州执法官员实施的“种族画像”行为，包括采取以下措施：

(a) 修改或废除《联邦警察法》第二十二条第一款，在法律上禁止歧视性形象刻画；

(b) 审查其他可能导致“种族画像”的所有条款；

(c) 在执法官员全部培训教育课程中增加一个专门的模块，按照《公约》第一条讲授种族歧视的定义；在执法官员终生职业中提高禁止种族歧视的意识，确保晋升中严格审查官员是否有种族歧视和“种族画像”行为；

(d) 建立联邦和州两级独立申诉机制，调查执法官员的种族歧视行为；

(e) 在执法官员招募申请及完整职业生涯中,采取全面的培训战略和申请筛查制度,保证执法工作中不使用任何“种族画像”及其他导致种族歧视的方法;

(f) 迅速、彻底和公正地调查所有“种族画像”指控,追究责任人的责任,提供有效救济,包括赔偿和作出不再犯保证。

住房中的歧视和隔离

12. 委员会重申在上次结论性意见中表达的关注(同上,第 17 段),即《平等待遇一般法》第十九条第三款可能导致基于族裔的间接歧视。根据第十九条第三款,业主可拒绝向申请居住者出租公寓,以期建立并维护具有社会稳定性的居民结构和平衡的居住区或平衡的经济、社会和文化条件。委员会同样关注该法不适用于拥有少于 50 个单元的业主。另外,多份报告称一些地区存在实际上的贫民窟化现象,居民中非日耳曼民族比例偏高(第三条、第五条第 e 款第 iii 项)。

委员会重申上次的结论性意见(同上,第 17 段),要求缔约国修订《平等待遇一般法》,特别是第十九条第三款,以使该法与缔约国的《公约》义务相协调。委员会还请求缔约国迅速、独立和彻底调查私人行为主体实施的所有歧视性行为,包括歧视性租赁行为;追究负责者的责任;提供有效救济,包括适当赔偿及作出不再犯保证。

教育

13. 委员会注意到代表团的解释,包括如何努力缩小少数族裔学生与同学间的差距,特别是在掌握德语方面;如何开展一些趣味活动,如“反偏见教育和培训儿童世界清算所”。有多个报告称,德国的三级教育体系很早就将学生分入不同的教育层次,造成对母语为非德语的学生的歧视,导致低层次学校中少数族裔学生的比例过高,从而减少这些学生在德国获得高等教育和就业的机会,委员会对此表示关注。委员会还关注低层次学校和边缘化地区学校中少数者群体学生(如辛提人、罗姆人、缔约国所称的黑人和其他交叉性少数者群体如穆斯林)比例偏高的问题。委员会还关注该教育体制隔离了一些边缘化群体,使其没有实际上没有可能加强教育、获得工作机遇(第三条、第五条第 e 款、第六条)。

委员会建议缔约国加强努力,确保平等地获得教育,特别要:

(a) 深刻反思如何解决少数族裔儿童学业成绩不佳的问题;

(b) 加强特别措施,通过防止少数族裔儿童边缘化、减少辍学率,提高少数族裔儿童的教育程度;

(c) 全面解决包括辛提人、罗姆人在内的少数族裔事实上的教育隔离问题,考虑该问题与住房和就业领域歧视的密切联系。

就业

14. 委员会虽然注意到缔约国为缩小《公约》所保护群体与多数民族之间在就业上的差距所作的努力,但仍关注前者的失业率是后者的两倍这一情况。有报告称穆斯

林女性在获得就业机会上遭受族裔和宗教歧视，委员会对此表示特别关注(第二条、第五条、第六条)。

委员会回顾其关于对非公民歧视的第 30 (2004)号一般性建议和关于《消除一切形式种族歧视国际公约》中特别措施的含义与范围的第 32 (2009)号一般性建议，建议缔约国：

(a) 彻底评估目前为改善少数族裔就业机会采取的措施，重点关注性别与宗教交叉群体。委员会特别鼓励缔约国评估 XENOS 项目，其中按族裔和语言等分类收集统计数据；

(b) 加强联邦和州级的现有措施，促进少数族裔融入劳动力市场，解决他们所面临的结构性歧视；

(c) 加强努力，鼓励在公共和私营部门招聘少数族裔人士参加工作，酌情实施特别措施；

(d) 有效调查就业方面的种族歧视案件，并向受害者提供充分救济。

交叉歧视

15. 虽然委员会注意到代表团的解释，即根据《平等待遇一般法》第九条第一款及其特别条款，教会组织享有自决权，但仍然关注《平等待遇一般法》的例外规定可能构成对穆斯林和其他群体获得就业机会的间接歧视(第二条、第五条、第六条)。

委员会建议缔约国考虑废除或修订《平等待遇一般法》第九条第一款，以符合《公约》规定的缔约国义务，从而将该法规定的例外情形仅限于有组织的宗教团体。

16. 委员会虽然注意到缔约国的合理关切以及缔约国为打击反犹太主义采取的行动，但仍关注缔约国并未充分应对其他形式的种族歧视，包括对穆斯林的制度性歧视，对少数族裔女性的歧视，以及对 LGBTI (女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者和双性人)的歧视与种族歧视之间的交叉歧视。

委员会建议缔约国采取更有力措施，提高公众、公务员和执法官员的意识，防止仇视伊斯兰心理，促进人口中各族裔间的宽容，关注族裔、宗教、性别和性取向之间的交叉歧视。

辛提人和罗姆人

17. 委员会虽然注意到缔约国已采取多种措施打击针对辛提人和罗姆人的种族歧视，但仍然关注针对这两个族群长期存在的种族主义事件和言论。委员会还关注辛提人和罗姆人在住房、教育、就业和卫生保健方面遭受歧视的情况，而目前的公共措施并未充分应对这些情况(第二条、第五条、第六条)。

委员会回顾上次结论性意见(同上，第 21 段和第 27 段)，并根据第 27(2000)号关于对罗姆人的歧视的一般性建议和第 32 号一般性建议，建议缔约国确保采取面向罗

姆人(包括过去三十年移居德国的罗姆人移民)的特殊措施和计划, 具体措施和计划包括:

- (a) 制定并执行一项资源充足、监测充分的综合性行动计划, 确保罗姆人能不受歧视地获得住房、教育、就业和卫生保健;
- (b) 制订解决罗姆人弱势地位的策略, 纳入少数族群权利的各个各面, 包括保护并促进罗姆人的认同和语言文化, 保证其尊严与平等。
- (c) 促进对罗姆人和辛提人的宽容和理解, 公开谴责任何针对这些族群的攻击;
- (d) 考虑针对二战期间罗姆人遭受的种族灭绝设立纪念日, 作为加强德国人理解罗姆人历史的一般性措施。

寻求庇护者和“被容忍的”移民

18. 委员会虽然欢迎代表团保证采取行政和司法措施, 打击针对寻求庇护者的种族主义攻击, 但仍然关注针对寻求庇护者和所谓“被容忍的”移民实施的不断增加的暴力袭击。根据法律, 这两类人的行动自由受到限制, 且经常被迫居住在集体居所中, 这使他们更容易受到人权侵犯。委员会还关心《寻求庇护者法》中某些条款与《公约》并不相容, 特别是关于限制寻求庇护者获得社会津贴和服务的规定(第二条、第五条、第六条)。

委员会吁请缔约国在法律上和实践中充分保障寻求庇护者和“被容忍”移民的非公民权利, 特别是要:

- (a) 废除州一级和市一级强迫寻求庇护者和被暂缓驱逐出境者居住在集体居所的法律;
- (b) 采取具体措施确保保护寻求庇护者不受种族主义暴力侵害, 包括调查有种族主义动机的行为;
- (c) 确保寻求庇护者能够不受限制地享受教育和卫生保健权利;
- (d) 继续组织提高意识活动, 促进族群之间以及对寻求庇护者的宽容与理解。

D. 其他建议

个人来文

19. 委员会建议缔约国采取行动落实委员会在第 48/2010 号来文, 即 TBB(柏林/勃兰登堡土耳其人联盟)诉德国一案(“Sarrazin 案”)中提出的建议, 并提供资料说明后续落实措施。委员会提醒缔约国需要根据委员会第 35 号一般性建议来有效应对种族主义仇恨言论。

《德班宣言和行动纲领》的后续行动

20. 根据委员会关于德班审查会议的后续行动的第 33 (2009)号一般性建议, 委员会建议缔约国在将《公约》条款纳入本国法律时, 考虑 2001 年 9 月反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍世界会议上通过的《德班宣言和行动纲领》, 以及 2009 年 4 月在日内瓦举办的德班审查会议的成果文件。委员会请求缔约国评估该国《反种族主义国家行动计划》在国家层面上落实《德班宣言和行动纲领》的程度。

非洲人后裔国际十年

21. 根据联合国大会宣布将 2015-2024 年定为非洲人后裔国际十年的第 68/237 号大会决议, 以及关于落实非洲人后裔国际十年活动方案的第 69/16 号决议, 委员会建议缔约国制定并执行适宜的方案和政策。委员会请求缔约国在其下一次报告中详细说明它在这一框架下采取的具体措施, 同时考虑委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视的第 34 (2011)号一般性建议。

批准其他条约

22. 考虑到所有人权都是不可分的, 委员会鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约, 特别是其规定直接涉及种族歧视潜在受害者群体的条约, 如《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

与民间社会组织的磋商

23. 委员会建议, 在编写下一次定期报告和落实本结论性意见时, 缔约国继续与从事人权保护工作特别是从事打击种族歧视工作的民间社会组织进行协商并扩大对话。

传播

24. 委员会建议缔约国加强努力, 在全国各地提高公众对《公约》的认识和了解; 缔约国的报告在提交时应向公众开放以供随时索取和查阅, 并酌情以官方和其他常用语言广泛公布委员会的结论性意见。

核心文件

25. 委员会注意到缔约国于 2009 年提交了核心文件, 鼓励缔约国根据各国际人权条约提交报告的协调准则, 尤其是 2006 年 6 月举行的第五届人权条约机构委员会间会议通过的关于编写共同核心文件的协调准则(HRI/GEN.2/Rev.6, 第一章), 提交一份最新的核心文件。

落实结论性意见

26. 根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则修订版第六十五条，委员会请缔约国在本结论性意见通过一年之内，就落实上文第 10 段和第 19 段所载建议的情况提供资料。

特别重要的段落

27. 委员会还希望提请缔约国注意上文第 6 至 9 段所载各项建议的特别重要性，并请缔约国在下次定期报告中提供为实施这些建议所采取的具体措施的详细资料。

编写下次定期报告

28. 委员会建议缔约国参照委员会第七十一届会议通过的具体报告指南(CERD/C/2007/1)，并针对本结论性意见所提出的所有论点，于 2018 年 6 月 15 日之前以一份单一文件提交第二十三至二十六次定期报告。根据联合国大会第 68/268 号决议，委员会促请缔约国遵守定期报告 21,200 词和共同核心文件 42,400 词的长度限制。