



人权理事会

第二十九届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

少数群体问题特别报告员里塔·伊扎克的报告

全球罗姆人人权状况综合研究，重点关注反吉普赛现象*

概要

本报告全面概述了全球罗姆人的人权状况，立足于少数群体权利，探讨如何保护和增进罗姆人的权利，内容包括：保护罗姆人的生存；防止暴力侵害罗姆人；保护和增进罗姆人的特性；保障不歧视和平等的权利，打击种族主义、反吉普赛主义和结构性歧视；保障罗姆人有效参与公共生活的权利，尤其是参与对其产生影响的决策的权利。少数群体问题特别报告员依据对其调查问卷的回复，综述了国家实践的发展趋势，既强调积极进展，也强调存在的挑战。

* 本报告附件不译，原文照发。



目录

	段次	页次
一. 导言	1	3
二. 全球罗姆人状况综述	2-16	3
A. 世界各地的罗姆人族群	2-11	3
B. 反吉普赛主义和歧视罗姆人：一种世界性现象	12-16	4
三. 立足于少数群体权利保护全球罗姆人方针的基本要素	17-40	5
A. 支柱 1：保护少数群体的生存，防止其遭受暴力侵害	19-22	6
B. 支柱 2：保护和弘扬罗姆人特性	23-27	7
C. 支柱 3：平等和不歧视	28-36	8
D. 支柱 4：有效参与权	37-40	11
四. 积极进展	41-62	11
A. 支柱 1：防止和处理对罗姆人的暴力行为	42-45	12
B. 支柱 2：消除成见和偏见，保护和弘扬少数群体特性	46-51	12
C. 支柱 3：平等、不歧视和识别反吉普赛主义	52-57	13
D. 支柱 4：有效参与权	58-62	14
五. 制定有关罗姆人权利的政策和方案方面的挑战：经验教训	63-87	15
A. 缺少准确数据	65-68	15
B. 缺乏政治意愿，包括不愿意应对反吉普赛主义	69-70	16
C. 制定政策时缺乏多部门合作、立足人权的方针	71-73	16
D. 罗姆人的参与不足	74-77	17
E. 需要增加利用申诉机制的机会	78-80	17
F. 对历史的承认有限，缺少应对年深日久的偏见和种族主义的措施	81-83	18
G. 资金提供不足和官僚主义障碍	84-87	18
六. 结论和建议	88-109	19
附件		
一. 少数群体问题特别报告员发给成员国的调查问卷		22
二. 对调查问卷做出回复的成员国		24
三. 特别报告员发给国家人权机构的调查问卷		25
四. 对调查问卷做出回复的国家人权机构		26

一. 引言

1. 少数群体问题特别报告员依照人权理事会第 26/4 号决议提交本报告，理事会在决议中请特别报告员编写一份关于全球罗姆人人权状况的综合研究报告，重点关注反吉普赛现象。特别报告员采取咨询的方式，联系了众多国际组织和区域组织、罗姆人权利问题专家和非政府组织。特别报告员感谢所有向她提供资料的机构，包括对调查问卷(见附件)做出回复的成员国和国家人权机构、联合国人权事务高级专员办事处欧洲区域办事处、联合国种族歧视和保护少数群体问题网络。

二. 全球罗姆人状况综述

A. 世界各地的罗姆人族群

2. “罗姆人”这个称呼所指的是成分多样各异的群体，散居于不同国家，生活在不同的社会、经济、文化和其他条件之下。所以“罗姆人”指的并不是某个特定群体，而是一个多面的罗姆人世界，由相互重叠又由共同的历史渊源、语言共性和遭受多数人群体歧视的共同经历联合起来的群体和亚群体组成。因此，“罗姆人”是一个与罗姆人特性的多重性和不确定性相称的多维度术语。

3. 根据国际法的原则，包括《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条、《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(《宣言》)和人权事务委员会第 23(1994)号一般性意见，少数群体的身份不取决于某个国家的承认，而取决于个人的自我认同。因此，特别报告员采用“罗姆人”一词指代所有自我认同为罗姆人的群体，也包括自称为辛提人、卡勒人、游民和吉普赛人的群体。

4. 至于今日罗姆人的祖先为何在一千多年前离开印度，这些理论超出了本报告的范畴。尽管如此，仍必须指出罗姆人已经流散到世界各地。然而，关于罗姆人在全球的状况，没有任何官方数据或可靠数据。

5. 规模最大、最引人注目的罗姆人群体是欧洲罗姆人，他们自十四世纪便来到此地。如今欧洲罗姆人的人数约为 1,100 万，估计有 600 万生活在 27 个欧盟成员国内。

6. 作为欧洲最大的少数族裔群体，欧洲罗姆人也是世界上最引人注目的罗姆人群体；其成员持续遭受严重歧视和边缘化的问题已得到广泛报道。¹ 然而，关于欧洲以外罗姆人的状况，几乎没有进行过全面研究。少数群体问题特别报告员因而借此机会，报告罗姆人在世界范围内遭到严重社会经济边缘化的问题。

¹ 除其他外，见 <http://fra.europa.eu/en/theme/roma>; www.coe.int/en/web/portal/roma; http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index_en.htm; www.osce.org/odihr/roma; www.romadecade.org。另见非政府组织的报告，例如：大赦国际：《欧洲当地的人权，罗姆人当前的权利：为欧洲联盟敲响警钟》，2013 年 4 月 4 日，可登陆 www.amnesty.org/en/documents/EUR01/002/2013/en/ 查阅；Bernard Rorke，《第一步之后：欧盟促进罗姆人融入框架前瞻》(布达佩斯，开放社会基金会，罗姆人举办公室，2013 年)；以及欧洲罗姆人权利中心的专题报告，可登陆 www.errc.org/resource-centre 查阅。

7. 数据显示，土耳其的罗姆人数由 50 万至 500 万不等。² 据乌克兰 2001 年人口普查的数据，该国有 47,600 人自称为罗姆人，但是欧洲委员会估计乌克兰的罗姆人口约为 12 万至 40 万。白俄罗斯 2009 年的人口普查表明该国共有 7,316 名罗姆人，但政府承认这一数字未必反映了真实情况，真实人数可能在 5 万至 6 万之间。³ 俄罗斯联邦 2010 年的人口普查结果表明，俄罗斯的罗姆人口为 205,007，不过欧洲委员会的数据显示俄罗斯的罗姆人口大于此数，在 45 万至 120 万之间。

8. 自欧洲人在拉丁美洲殖民起，罗姆人群体便自欧洲抵达此地，移徙目前还在继续。虽然没有官方人口普查数据，但是据联合国教育、科学及文化组织 1991 年的一项研究估计，拉丁美洲的罗姆人口约为 150 万。近期的政府数据表明，巴西的罗姆人口超过了 50 万。⁴

9. 普遍认为，如今北美洲约有 100 万罗姆人；但这个数据并不完整，因为美利坚合众国的人口普查中不包括罗姆人这一类别。此外，虽然加拿大的人口普查中包括“其他欧洲裔”——“罗姆人(吉普赛人)”，但是官方普查数据和非官方估计数据之间存在差异：2011 年的官方数据是 5,255 人，而非官方估计人数超过了 11 万。

10. 中亚各国也生活着罗姆人群体，他们在那儿被统称为柳里人(Lyuli)。虽然这些群体有别于美洲和欧洲的罗姆人，但他们同样受到当地主流人群的排斥和边缘化。⁵ 由于缺乏最新的数据，中亚罗姆人的准确人数不明。⁶

11. 多姆人是中东与罗姆人近似的一个少数族裔；他们在中东的活动可追溯到 11 世纪。关于中东地区罗姆人数的官方资料极少。非官方估计数据表明，埃及、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、以色列、约旦、黎巴嫩、巴勒斯坦被占领土和阿拉伯叙利亚共和国可能生活着大批罗姆人。⁷

B. 反吉普赛主义和歧视罗姆人：一种世界性现象

12. 特别报告员虽然知道罗姆人边缘化的原因十分复杂，但仍坚持认为，最主要的原因在于罗姆人在全世界都面临着根深蒂固的社会歧视和结构性歧视，包括反吉普赛主义。欧洲委员会将反吉普赛主义定义为：“一种特定形式的种族主义，建立在种族优越基础上的一种意识形态，因长期歧视形成的一种非人化和制度性的种族主

² 欧洲委员会，《欧洲国家罗姆人口估计数据》2012 年。可登陆 <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680088ea9> 查阅。

³ 白俄罗斯对调查问卷的回复。

⁴ 见 www.seppir.gov.br/comunidades-tradicionais/relatorio-executivo-brasil-cigano-1。

⁵ 见 CERD/C/UZB/CO/8-9, 第 11 段；CRC/C/KGZ/CO/3-4, 第 18、25 和 55 段；CERD/C/TJK/CO/6-8, 第 13 段；A/HRC/13/23/Add.1, 第 41 段。

⁶ 乌兹别克斯坦对调查问卷的回复。

⁷ 关于中东多姆人的有限资料包括：《从危机到灾难：伊拉克少数群体的状况》(2014 年)；地球社国际联合会，《儿童保护评估：黎巴嫩的多姆人及其儿童》(2011 年)；国际劳工组织(劳工组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、国际拯救儿童联盟和黎巴嫩劳动部，《黎巴嫩街头流浪儿童和童工：个案介绍和严重性》(2015 年)。

义，表现为暴力、仇恨言论、剥削、诋毁和公然歧视等行为”。⁸ 因此，反吉普赛主义包括针对罗姆人的强烈偏见和成见，包括致使罗姆人被视为罪犯、好斗分子或福利制度“寄生虫”的那些观念。特别报告员欢迎欧洲联盟近期承认，反吉普赛主义是妨碍罗姆人改变弱势和边缘化地位的主要障碍。

13. 虽然反吉普赛主义这一术语源于欧洲，但它所代表的歧视现象在各个区域具有多种表现方式。歧视罗姆人的现象随着移徙活动由欧洲进入拉丁美洲，如今依然存在负面成见；有报告称，许多罗姆人因害怕歧视或报复在公共场合不使用罗姆语。人权事务委员会和消除种族歧视委员会已经在其结论性意见中关切地指出，巴西很多地方发生了歧视罗姆人的不法行为，包括种族主义罪行，而在罗姆人受害的案件中，本国有关法律规定得不到执行(CCPR/C/BRA/CO/2, 第 20 段；CERD/C/64/CO/2, 第 17 段)。

14. 中东多姆人是阿拉伯世界中边缘化程度最高的人群，广泛遭到敌视和诋毁。多姆人常被称为纳瓦尔人(nawar)，在阿拉伯语中这是一种让人联想到自私、吝啬、肮脏和混乱的侮辱性称呼。⁹

15. 禁止酷刑委员会在关于俄罗斯联邦第五次定期报告的结论性意见中关切地指出，该国不断出现罗姆人因种族身份遭到歧视、暴力袭击和虐待的报告(CAT/C/RUS/CO/5, 第 15 段)。联合国人权监测机制一再指出白俄罗斯罗姆人受到边缘化的问题。¹⁰ 消除种族歧视委员会在结论性意见中指出，塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的罗姆人广泛遭受社会诋毁和歧视(CERD/C/TJK/CO/6-8, 第 13 段；CERD/C/UZB/CO/8-9, 第 11 段)。

16. 北美洲的许多罗姆人也面临诋毁和歧视。这种态度产生和持续存在的原因在于，人们对罗姆人的文化和历史了解有限，对纳粹执政期间和倒台后罗姆人面临的歧视也所知甚少。¹¹

三. 立足于少数群体权利保护全球罗姆人方针的基本要素

17. 特别报告员很高兴撰写本报告使她有机会从少数群体权利的角度、运用少数群体权利的四项支柱探讨罗姆人的状况。这四项支柱是：(a) 保护少数群体的生存，包括防止对少数群体施加暴力和灭绝种族；(b) 保护和弘扬少数群体特性及具有自己集体特性和拒绝强迫同化的权利；(c) 保障不歧视和平等的权利，包括制止结构

⁸ 见 www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N13/e-RPG%2013%20-%20A4.pdf。

⁹ 地球社国际联合会，《儿童保护评估》，第 31 页。

¹⁰ 见 E/C.12/BLR/CO/4-6, 第 27 段；A/HRC/15/16, 第 98.14 段；CERD/C/65/CO/2, 第 10 段；CERD/C/BLR/CO/18-19, 第 16 段；A/HRC/4/16, 第 50 段。

¹¹ 伊恩·汉考克，“罗姆人：以史论今”罗姆人遭受歧视、边缘化和迫害问题乌普萨拉国际会议主旨发言，2013 年。可登陆 www.valentin.uu.se/aktuellt/meddelanden/Enskildanyheter/slutkonferens/ 查阅。

性或系统性的歧视行为，提倡必要时采取平权措施；(d) 切实参与对其有影响的公共生活和决策的权利。

18. 本报告应被视为对联合国其他诸多机制所开展工作的一种补充。这包括此前根据少数群体问题特别报告员的任务，以专题报告、国家报告、来文和新闻稿的形式所做的工作。¹² 这也包括其他特别程序任务负责人的工作，如：当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员报告了针对罗姆人的种族主义的原因和后果(例如，见 A/HRC/17/40, 第 5 至 25 段和 A/HRC/26/50)，而且在国家报告中经常提到罗姆人面临的挑战(例如，见 A/HRC/23/56/Add.2、A/HRC/20/33/Add.1 和 A/HRC/7/19/Add.2)；享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员在关于成见的报告(A/HRC/21/42)和相关的国家报告(例如，见 A/HRC/18/33/Add.2)中就罗姆人的状况提出了重要建议；适足生活水准权所含适足住房问题及在此方面不受歧视权问题的特别报告员(例如，见 A/HRC/16/42/Add.2, 第 51 至 56 段、A/HRC/25/54/Add.2, 第 69 至 71 段和第 74 至 75 段)及其他特别报告员的工作。她还指出联合国条约机构在突出揭示罗姆人遭受的歧视方面也发挥了作用，消除种族歧视委员会在关于歧视罗姆人的第 27 号(2000)一般性建议中特别强调了这个问题。人权理事会对各国的普遍定期审议中也突出强调了罗姆人问题。特别报告员提到她最近发表的“第一轮普遍定期审议少数群体问题回顾”，其中指出审议期间就少数群体权利提出的建议中，25%以上涉及罗姆人的状况。¹³ 虽然联合国各机制已经开展了这些重要工作，但特别报告员仍然认为，罗姆人权利的倡导者尚未充分利用联合国的能力。应将联合国视为增进罗姆人权利的核心伙伴，联合国的工作可对其他机制形成补充。她希望本报告对这样一种方针能够有所建树。

A. 支柱 1：保护少数群体的生存，防止其遭受暴力侵害

19. 特别报告员仍感关切的是，在全球范围内，人们对于罗姆人遭到纳粹政权迫害、受到任意拘禁、强迫劳动和集体屠杀一事所知甚少。特别报告员与防止种族灭绝问题秘书长特别顾问一起呼吁采取更有力的措施，保持对罗姆人大屠杀(罗姆语称为 **Porrajmos** 或 **Pharrajimos**)的记忆，令幸存者和其他人能够以得到承认、有尊严的方式进行纪念。¹⁴ 特别报告员还指出，罗姆人不仅在历史上曾遭暴力侵害，许多罗姆族群至今仍然面临这样的现实。因此，各国政府必须保持警惕，采取适当措施防范仇恨和诋毁的苗头。

¹² 见特别报告员关于下列问题的专题报告：公民身份(A/HRC/7/23)；媒体中对少数群体的仇恨言论和仇恨煽动(A/HRC/28/64)；确保将少数群体问题纳入 2015 年后发展议程(A/HRC/25/56)。另见特别报告员对下列国家的访问报告：法国(A/HRC/7/23/Add.2)；希腊(A/HRC/10/11/Add.3)；保加利亚(A/HRC/19/56/Add.2 和 Corr.1)；匈牙利(A/HRC/4/9/Add.2)；乌克兰(A/HRC/28/64/Add.1)；波斯尼亚黑塞哥维那(A/HRC/22/49/Add.1)。另见新闻稿，可登陆 www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/IEExpert/Pages/PressRoma.aspx 查阅。

¹³ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/IEMinorities/MinoritiesIssues1stcycleUPRProcess.pdf, 第 15 至 18 页。

¹⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14917&LangID=E#sthash.bigTt871.dpuf。

20. 2014 年，大赦国际报告说，骚扰恐吓罗姆族个人和群体的行为在欧洲仍然十分普遍。¹⁵ 2008 年和 2009 年，包括一名 5 岁的男童在内的 6 名罗姆人在匈牙利遭到连环谋杀，凶手任意选择了这 6 人行凶；这是最惨痛的仇恨罗姆人的事件之一。据报告，在其他地区罗姆人遭受暴力侵害的危险也比较大。据称伊拉克的罗姆人成为袭击的目标，他们的村落沦为废墟，居民遭到反对其宗教和文化传统的武装人员的屠杀。据报告，伊拉克的罗姆族妇女也严重遭受性暴力的侵害，受剥削危险很大。¹⁶

21. 罗姆人还容易受到国家行为者的暴力对待，既可能是显性暴力，也可能是隐性暴力。特别报告员对于警察骚扰、恐吓和虐待罗姆人感到关切。实证研究表明，欧洲司法系统中，罗姆人案件的比例过高；还有研究指出，他们往往因为身为罗姆人便遭到任意拘留。¹⁷ 警察和司法部门中很少有罗姆人，使这个问题变得更加复杂。

22. 特别报告员仍然对政府部门不能保护罗姆人免遭暴力袭击感到关切。这方面的问题包括：在政治和公开言论渲染对罗姆人的种族主义和极端看法时，公众人物没有进行系统的干预和谴责；执法部门也不能保护罗姆人不受暴力犯罪的侵扰。¹⁸ 例如，2013 年，斯洛伐克警方对罗姆社区进行了暴力镇压，此事受到若干特别程序任务负责人、¹⁹ 联合国人权事务高级专员²⁰和斯洛伐克人权监察员的谴责。然而，斯洛伐克内政部长公开宣称在此次干预行动中受害的罗姆人是罪犯，对警方不当行为的调查进展缓慢，警方迄今仍未受到指控。²¹ 政府部门不能给予罗姆人充分保护，而且对所有反吉普赛主义行为无动于衷，不仅加深了不信任的氛围，令罗姆人不愿向当局报告遭受的暴力犯罪，而且助长了有罪不罚的风气，有可能促使对罗姆人实施更多的暴力行为。

B. 支柱 2：保护和弘扬罗姆人特性

23. 保护和弘扬罗姆人特性是指各国不仅有义务保护罗姆人不被强行同化，²² 而且也须采取积极措施弘扬罗姆文化的鲜明特性，包括语言、历史和传统。应该提供财政和技术援助，保护罗姆人的语言、艺术、诗歌、舞蹈、音乐和传统，还应通过媒体进行宣传。罗姆人的历史及其文化贡献也须得到承认，在学校进行传授。在这方面，必须让罗姆人有自我阐释和自我表现的机会。

¹⁵ 大赦国际，《我们要求正义：欧洲未能保护罗姆人免遭种族暴力》（大赦国际，伦敦，2014 年）。

¹⁶ 少数人权利团体，《从危机到灾难》（见以上脚注 7）。与少数人权利团体驻伊拉克代表的访谈。

¹⁷ 例如，见 A/HRC/27/48/Add.2，第 117 段；A/HRC/10/21/Add.5，第 67 段；A/HRC/27/48/Add.4，第 118 至 121 段。

¹⁸ 大赦国际，《我们要求正义》（见以上脚注 15），第 6 页。

¹⁹ 见 A/HRC/25/74，第 60 页。

²⁰ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13687&LangID=E。

²¹ 斯洛伐克国家人权机构对调查问卷的回复。

²² 见 E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2，第 21 段。

24. 然而，各区域持续存在对罗姆人的负面成见，将其描述为罪犯、不值得尊重、肮脏或好斗的人。特别报告员已经说明社交媒体等各种媒体和公开的政治言论中针对罗姆人的仇恨言论，包括负面成见何等的普遍，而且罗姆人很难利用媒体或其他必要手段驳斥这些观念。²³ 仇恨言论不仅是对罗姆人特性的一种诋毁，而且对罗姆人作为国民融入社会的意识产生消极影响。特别报告员因此认为，支柱 2 的一个重要内容是通过系统的干预和谴责消除仇恨言论的问题。

25. 特别报告员开展的是全球性研究，因此也希望提请各方注意在欧洲之外发生的对罗姆人抱有负面成见的事件。例如，阿根廷已经停播的电视系列剧《我是吉普赛人》(Soy Gitano)讲述的是所谓“吉普赛人犯罪”。虽然阿根廷的罗姆族群向全国打击歧视、仇外心理和种族主义学会举报了这出肥皂剧，但是该学会以本系列剧纯属虚构为由驳回了申诉。加拿大某网络播出了包含严重歧视罗姆难民言辞的节目后，加拿大广播标准委员会收到了类似的申诉。申诉的结果是该网络删除了网页上的视频并发表了致歉声明。土耳其媒体歪曲罗姆人的典型例子是风行一时的电视系列剧《天堂街区》(Cennet Mahallesi)，剧中对罗姆人的刻划极为老套。美国至今仍在播放由英国同名电视节目衍生出来的真人秀《我盛大的美国吉普赛人婚礼》(My Big Fat American Gypsy Wedding)。这两档节目因对罗姆文化的丑化和歪曲而受到诟病。

26. 除了媒体的歪曲，还有在政府支持下丑化罗姆人的宣传。2011 年 8 月，俄罗斯一家报纸发表了一篇题为《当心!》(Be Careful!)的文章，署名为内政部工作人员。文章建议读者与罗姆人打交道时要万分小心，不要与他们接触，以避免心理压力，也永远不要邀请他们到家中做客。文章还建议读者在发现可疑的吉普赛人时立刻报警。²⁴ 2013 年，土耳其布尔萨省省长办公厅发布了一份关于当地罗姆人的官方报告，使用了侮辱性的语言，将罗姆人与罪犯混为一谈。²⁵

27. 特别报告员还感到关切的是，针对罗姆族妇女存在歧视性的偏见和仇恨言论，包括说她们生育力特别强或者滥交，这使罗姆族妇女遭受多种基于性别的暴力，包括强制绝育。²⁶ 为避免罗姆族妇女受到虐待，绝育措施必须以明确的法律规定为依据，确保得到完全、自愿、知情的同意。

C. 支柱 3：平等和不歧视

28. 各种纪录表明，欧洲罗姆人的生活水平很低。²⁷ 70%至 90%的罗姆人物质条件极为匮乏。欧洲各地的罗姆人依然被排斥在正规学校教育之外。即使在大部分罗

²³ 见 A/HRC/28/64。

²⁴ 见 http://adcmemorial.org/wp-content/uploads/SOVA_ADCM-IPHR_FIDH-RussianFederation_CERD82.pdf，第 33 页。

²⁵ 见 www.erc.org/cms/upload/file/ec-progress-report-turkey-2014.pdf，第 6 页。

²⁶ 见 A/HRC/24/21, p.17, and www.who.int/reproductivehealth/publications/gender_rights/eliminating-forced-sterilization/en/，第 4 至 5 页。

²⁷ 见 <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/housing-conditions-roma-and-travellers-european-union-comparative-report>。

姆儿童完成了小学教育的国家，他们仍然拿不到职业资格证书或中学毕业证。²⁸ 东南欧的罗姆人只有 18% 升入中学，远低于主流人群 75% 的比例，而且只有不到 1% 的罗姆人升入大学。²⁹ 在卫生保健方面，欧洲罗姆人接种疫苗的比例极低，营养水平达不到平均值，婴幼儿死亡率和结核病患率较高。据报告，欧洲罗姆人的预期寿命远远低于非罗姆人群。³⁰ 在就业方面也同样存在边缘化的问题。在接受调查的 12 个欧盟国家中，只有不到三分之一的罗姆人获得有偿就业。³¹ 特别报告员欢迎欧盟委员会承诺，开始针对不依照《种族平等指令》履行义务的欧盟成员国启动侵权诉讼，并强调欧盟委员会应更加积极地推进这一行动，确保欧盟的罗姆人得到更好的结果。

29. 研究表明，欧洲之外的罗姆人面临着同样的困境。据报告，伊拉克中部和南部罗姆人村落生活条件的恶劣程度堪称全国之最。许多罗姆人住在没有窗户的土坯房中，无法用电、没有清洁水和卫生保健，也没有充足的食物，而且完全得不到社会保障服务。在巴西的许多罗姆人定居点，尽管有些家庭已在此居住 20 多年，但仍然没有电力供应，也无法得到安全的饮用水和卫生设施。

30. 所有罗姆人依然难以获得受教育机会。阿根廷政府已经承认，罗姆儿童文盲率和辍学率很高。³² 巴西没有关于罗姆儿童识字率和/或入学率的官方数据，但据民间社会组织报告，居住在营地的罗姆儿童几乎无人入学，估计在库里提巴市营地居住的罗姆人有 90% 是文盲。在巴西，偏见也是妨碍罗姆人进入公立学校的一个障碍；据报告，学校以地方不够为借口不接受罗姆儿童入学。联合国儿童基金会(儿童基金会)的一名代表强调，在中亚，教师对柳里儿童存有偏见的态度可能导致校园暴力。伊拉克罗姆人的文盲率极高，许多罗姆儿童被迫从事非正规工作或乞讨谋生。据报告，黎巴嫩 68% 的多姆族学龄儿童因为受到歧视、面临法律或经济壁垒等严重障碍而无法入学，结果造成大量多姆儿童在街头谋生。³³

31. 罗姆人在进入劳动力市场的所有阶段均面临严重歧视，罗姆人的失业率往往很高。能够进入劳动力市场的时候，他们得到的也常常是短期工作或技术水平低的工作，而且遭受歧视。生活在阿塞拜疆巴库市尼扎明斯基(Nasiminskiy)区和苏拉萨尼(Suraxani)区和来自耶夫拉赫地区的罗姆家庭中，90% 主要靠乞讨为生。白俄罗斯罗姆人的就业率只有 9%。³⁴ 据报告，中亚罗姆人在贫困和匮乏的条件下勉强维生，被迫乞讨，过着近乎流浪的生活。2004 年，吉尔吉斯斯坦奥什地区 3,500 多名目噶

²⁸ 见 <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/situation-roma-11-eu-member-states-survey-results-glance>。

²⁹ 见 www.unicef.org/ceecis/UNICEF_ROE_Roma_Position_Paper_Web.pdf，第 16 页。

³⁰ 见 http://ec.europa.eu/health/social_determinants/docs/2014_roma_health_report_en.pdf。

³¹ 见 <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/situation-roma-11-eu-member-states-survey-results-glance>。

³² 阿根廷政府和国家人权机构对调查问卷的回复。

³³ 劳工组织等，《黎巴嫩街头流浪儿童和童工》(见以上脚注 7)，第 64 页。

³⁴ 白俄罗斯对调查问卷的回复。

(Mugat)罗姆人的失业率为 90%。³⁵ 黎巴嫩的多姆人大都在非正规部门就业，或者从事非技术性劳动，多姆族家庭的月收入水平极低。³⁶

32. 特别报告员感到遗憾的是，缺乏全面的健康指标和证据，包括关于生殖健康和母婴健康的资料，无法评估欧洲之外罗姆人的健康状况。贫穷、没有身份证、地处交通不便的偏远地区而难以到达医疗场所，这些因素都影响到罗姆人的健康；而恶劣的生活条件，如生活在垃圾场或污染的河流附近，又可能使其健康状况雪上加霜。各区域妨碍罗姆人获得保健服务的因素包括：罗姆族病人求医被拒，无法获得急救服务，受到辱骂或被医院隔离。³⁷ 此外，罗姆人无法获得医疗服务，还有可能是间接的歧视性做法所致：罗姆人需出示身份证件或居住证明，才能挂号，才有资格享受医疗福利。

33. 特别报告员还提请注意某些罗姆人群体可能遭受多重和交叉形式的歧视。虽然所有选择移徙的人出于的种种原因，许多罗姆人都有，包括寻找新机会等，但是促使罗姆人移徙的重要因素往往是在原籍国遭受贫穷、种族主义、歧视和边缘化。此外，一旦抵达目的地国，罗姆移民经常遭受多重歧视，原因包括身为罗姆人，也包括身为移民而非公民。在这方面，特别报告员谨对有针对性地驱逐罗姆移民表示关切；有时罗姆人未经自由、充分和知情同意便遭到驱逐，包括被驱逐至可能面临歧视的国家。据报道，2010 年法国驱逐了大约 8,000 名罗姆人；同一时期，丹麦、德国、意大利和瑞典也有驱逐罗姆人的报道。³⁸

34. 罗姆妇女和女童也容易受到多重和交叉形式的歧视和暴力，包括基于性别的暴力和贩运。据称对罗姆妇女还存在滥交的成见，这使她们更易遭受剥削和性暴力及基于性别的暴力。

35. 罗姆族境内流离失所者(失所者)很难获得基本权利，包括住房、土地和财产、水和卫生设施、保健服务、就业、教育和参与公共生活和政治生活的权利。乌克兰目前的冲突中，罗姆族失所者日益边缘化，获得最基本服务的机会也十分有限。³⁹ 境内流离失所者人权问题特别报告员 2014 年报告称，在巴尔干地区，罗姆人是区域内最脆弱的失所者。⁴⁰

36. 罗姆人还深受无国籍状态的影响。虽然他们在一国出生或与某国具有长期联系，讲当地语言，而且没有其他任何国籍国，但是往往入籍无门。⁴¹ 缺少各种证件不仅妨碍罗姆人参政，还妨碍他们获得各种服务，因而加剧了贫困和边缘化的恶性循环。非政府组织提交经济、社会、文化权利委员会的一份关于乌克兰的报告显示，

³⁵ 见 www.fidh.org/IMG/pdf/ADC_ADCM_FIDH_RussianFederation_CESCR46.pdf, 第 35 页。

³⁶ 地球社国际联合会，《儿童保护评估》(见以上脚注 7)，第 8 页。

³⁷ 见 www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/115485/E94018.pdf, 第 227 页。

³⁸ 见 A/HRC/17/40, 第 20 段。

³⁹ 见 A/HRC/28/64/Add.1 和 www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/9thOHCHRreportUkraine.pdf。

⁴⁰ 见 A/HRC/26/33/Add.2, 第 20 段。

⁴¹ 见 A/HRC/23/46/Add.3。

在敖德萨地区，多达 40% 的罗姆人缺少一份或几份获得一系列服务所需的文件。⁴² 俄罗斯联邦的罗姆人因缺少个人证件无法获得就业、社会福利和保健，也无法参加投票；在某些学校因校方的歧视做法无法接受教育。⁴³ 2004 年，消除种族歧视委员会对于巴西的罗姆人据称在子女出生登记和入学方面面临歧视表示关切。⁴⁴

D. 支柱 4：有效参与权

37. 罗姆人有效且有意义地参与政治是打破污名化、歧视和边缘化这一恶性循环的关键因素。《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条申明保障有效参与权，⁴⁵ 《宣言》对此加以重申(第二条、第四条第 5 款和第五条第 1 款)。《宣言》的评注还指出，参与更大范围的国家社会生活的各个方面的权利至关重要，既能使属于少数群体的人增进自身的利益和价值观念，还能创造一个以容忍和对话为基础的协调而多元的社会(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, 第 35 段)。

38. 尽管有这些明确的国际标准，但是在欧洲许多国家的公共行政部门、机构和政党中，罗姆人的比例仍然很低或根本为零。⁴⁶ 特别报告员发现，其他地区没有开展过类似的研究或调查，她也未曾收到来自非欧洲国家的相关资料。由于没有资料表明与欧洲的情况相反，再考虑到罗姆人的边缘化地位，特别报告员只能推断，罗姆人在欧洲之外遭受政治排斥的情况类似于欧洲内部，甚至更为严重。

39. 罗姆人可能被蓄意限制参政，或者在事实上被限制参政。参政障碍包括缺乏消除结构性歧视的政治意愿，认为罗姆人对政治不感兴趣或缺乏参政能力的负面成见持续存在。

40. 因此应该认为，罗姆人被排斥在公共生活和政治生活之外，与他们难以享有经济和社会权利，包括缺少教育机会、贫困、生活条件差和具有语言障碍互为因果。特别报告员还突出说明了罗姆人法律地位普遍脆弱如何妨碍他们参政的关系。例如，据报告，中东一些多姆人在子女降生时无法支付医疗费用，因此得不到出生证明，也就不可能获得公民身份。

四. 积极进展

41. 特别报告员指出，由于来自欧洲以外国家的资料太少或根本没有，所以很难均衡评价各区域关于罗姆人的方案举措。不过她试图运用支柱框架重点说明一些关键实例。

⁴² 见 www.errc.org/cms/upload/file/ukraine-cescr-march-2014.pdf。

⁴³ 见 CERD/C/RUS/CO/19, 第 9 页。

⁴⁴ 见 CERD/C/64/CO/2, 第 17 段。

⁴⁵ 另见人权事务委员会第 25(1996)号一般性意见，第 5 段。

⁴⁶ 见 www.errc.org/cms/upload/file/roma-rights-1-2012-challenges-of-representation.pdf。

A. 支柱 1：防止和处理对罗姆人的暴力行为

42. 虽然不是所有欧洲国家都正式宣布 8 月 2 日为纪念大屠杀受害者国际日，但令特别报告员欣慰的是，欧洲议会最近通过了一项决议，设立了第二次世界大战罗姆人种族灭绝纪念日，而且许多国家都在向这个方向努力。⁴⁷ 为了加强对罗姆人遭受种族灭绝的认识及更好地了解罗姆人在瑞典的处境，瑞典政府于 2014 年发布了一份白皮书，强调罗姆人在二十世纪人权遭到践踏和侵犯的事实，还表明罗姆人仍然面临负面成见和歧视。

43. 2014 年，国际罗姆人青年网络(Tern Ype)及其伙伴举行了一次会议和青年活动。来自 25 个国家的 1,000 名青年参加了此次活动，目的是提高欧洲年轻人、民间社会和决策者的认识，使他们进一步了解罗姆人大屠杀，以及欧洲种族主义、仇恨言论和极端主义背景下的反吉普赛主义。

44. 欧盟委员会制订了“警察有效拦截和搜查战略”方案，加强对警察运用警务权力的问责，以改善警察和少数族裔的关系。这项方案已得到保加利亚、匈牙利和西班牙警方的执行，证明能够有效地改善警察与罗姆人的关系，提高警务工作的效率，增强合法性和信任。

45. 为了减少警察的歧视行为，加拿大于 2011 至 2012 年对安大略省警察进行了关于罗姆人文化的培训；培训属于“仇恨可以致命”计划的一部分，内容包括罗姆人大屠杀、罗姆人遭受的种族主义暴力行为和罗姆人对警察当局缺乏信任的情况。同时还对罗姆族家庭和年轻人开展教育，让他们了解什么是仇恨犯罪和有关法律文书，以及向警方报告仇恨罪行的重要性；培训结束后，多伦多和汉密尔顿的警察部门在 2012 年都记录了由罗姆人报告的仇恨罪行。

B. 支柱 2：消除成见和偏见，保护和弘扬少数群体特性

46. 在匈牙利，罗姆媒体基金会(Romedia)与其他机构联合制作了系列纪录片“Mundi Romani—罗姆人眼中的世界”。每集各描述了欧洲、中东、亚洲和美洲各地罗姆文化的一个侧面。系列片深入介绍了罗姆文化，获得了一些地方和国际奖项及提名。

47. 爱沙尼亚塔林大学正在就爱沙尼亚网络媒体中对各民族的成见进行研究，目标是绘出对具体民族的成见的分布图并加以分析。此外，“我们是罗姆人”展览于 2013 年 10 月启幕，回顾了爱沙尼亚罗姆人的历史、文化和日常生活，此后又在国内外巡回展出。展览在爱沙尼亚驻赫尔辛基大使馆举办，还将于 2015 年抵达布达佩斯。⁴⁸

⁴⁷ 欧洲委员会罗姆人问题特设专家委员会，《欧洲委员会成员国承认对罗姆人和辛提人实施种族灭绝及宣布 8 月 2 日为第二次世界大战受害者纪念日情况综述》(2013 年)。

⁴⁸ 爱沙尼亚对调查问卷的回复。

48. 欧洲委员会启动了“够了(Dosta)!”宣传活动,通过一个互动网站、利用电视节目、学校项目和面向媒体和教师的培训,强调罗姆人对于社会的价值。委员会还向已采取步骤维护和保护罗姆人权利的地方当局颁发奖项。拉脱维亚政府告诉特别报告员,为了开展“够了(Dosta)!”活动,拉脱维亚文化部将会同拉脱维亚人权中心,于2015年4月在里加举办一场题为“拉脱维亚罗姆人——过去和未来之间”的活动,旨在消除对罗姆人的负面成见和促进文化间对话。⁴⁹

49. 1991年,捷克共和国布尔诺市设立了罗姆文化博物馆,专门介绍罗姆人的历史和文化。目的是教育年轻一代,促进他们更好地了解和理解罗姆人身份认同的根源,打击仇外心理和种族主义。

50. 得克萨斯大学开办了大学中的首个罗姆人研究项目,并已成为美国领先的罗姆人历史、语言和文化研究机构。该项目为罗姆人提供奖学金,供其完成任何阶段的学业,还设有罗姆人档案文献中心,收藏了全球最多的关于罗姆人的资料。

51. 2006年,巴西颁布了总统令,宣布5月24日为全国罗姆人纪念日,罗姆族群认为这是公开承认巴西存在罗姆族群的重要举措。

C. 支柱 3: 平等、不歧视和识别反吉普赛主义

52. 仅在几十年前,国际讨论会几乎从不涉及罗姆人问题,但是目前反吉普赛主义等歧视罗姆人的问题日益受到关注。欧洲联盟制定了《罗姆人融入问题国家战略框架》,还举行欧洲促进罗姆人融入平台年会。欧洲联盟2013年就促进罗姆人有效融入社会的措施提出了建议实现了突破,是欧洲联盟第一项打击针对罗姆人的偏见和歧视,包括多重歧视的文书。此外,欧洲联盟明确承诺要帮助土耳其和西巴尔干各国制订执行长期的可持续方案,改善罗姆人的境遇,这也是入盟谈判的一项内容。欧洲委员会还任命了一位罗姆人问题特别代表。

53. 西班牙的“ACCEDER 方案”采用多维度解决歧视罗姆人问题的途径,对罗姆人直接进行培训,提高其就业能力,并且使私营部门、政策制定者等对于消除罗姆人就业障碍至关重要的其他行为者和整个社会也参与其中。

54. 阿根廷国立消除歧视、仇外心理和种族主义现象研究院(Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo – INADI)与几所大学合作开展了“歧视分布图”项目。2013年专门研究了罗姆人的状况,发现罗姆人是阿根廷最受歧视的群体之一。研究院的一项重点工作是与罗姆族群展开对话,更好地了解他们的需求和困难。⁵⁰ 2015年,研究院还赞助出版了一本关于罗姆人历史、传说和传统的书籍,制作了纪录片《罗姆人——受排斥,受排斥》(Roma – Gelem, Gelem),目的是在文化层面上转变观念,消除对罗姆人的种族主义。

⁴⁹ 拉脱维亚对调查问卷的回复。

⁵⁰ 阿根廷对调查问卷的回复。

55. 为了解决罗姆人受歧视后很少报案的问题,葡萄牙平等事务机构制定了非正式申诉程序,申诉人可以在网站提交申诉,或向促进平等事务机构理事会任一成员发送电邮,或通过罗姆人组织提出申诉。事实证明这个办法可以有效克服不信任心理,罗姆人因受到歧视报案的数量有所增加。

56. 芬兰监察员开展了调查研究,以查明芬兰的罗姆族群面临的主要问题。开展调查是为了解决已知关于罗姆人受歧视情况数据不足的问题。有了更充分的数据,政府部门有望能够更有效地对罗姆人受歧视的案件进行干预,能够制订具体的行动建议,减少罗姆人在生活各个方面遭受的歧视,提高罗姆人的社会地位。⁵¹

57. 2010年,哥伦比亚通过了第2957号法令,制订了保护哥伦比亚境内罗姆人权利的法律框架,承认罗姆人享有集体权利。同年设立了罗姆人问题对话全国委员会(Comisión Nacional de Diálogo para el Pueblo Rom),在政府和地方社区之间协调行动。

D. 支柱 4: 有效参与权

58. 欧洲联盟已经承认,不能仅让罗姆族个人和群体偶尔参与讨论,必须通过帮助罗姆人非政府组织真正发挥作用等方式,增强罗姆人的权能并促进他们积极参与。⁵² 欧洲促进罗姆人融入平台 2015年会议为包括罗姆人和基层组织在内的所有利益攸关方提供了参与互动式业务讨论的机会。

59. 葡萄牙制定了罗姆族市政联络员计划,为15名罗姆族联络员提供培训,帮助他们融入当地的18个市区。该计划的目的在于提供与罗姆人融入社会有关的服务,保障地方服务机构、服务组织和当地罗姆族群建立起密切联系。⁵³

60. 2015年,巴西国会少数群体和人权委员会举行了公开听证会,讨论旨在保护本国罗姆族少数群体权利的各项政策。此外,促进社会平等秘书处最近举办了全国罗姆人周。这项活动汇聚了来自各地的300名罗姆人、民间社会成员和政府代表,推动各方讨论罗姆人在获得卫生保健、住房、教育、社会方案和文化方案方面存在的挑战。该方案通过了一系列建议,并发布了一份公共政策指南,在国内宣传罗姆人的权利。

61. 哥伦比亚政府在制订《2014至2018年国家发展计划》期间与罗姆族群进行磋商,并致力于执行各项战略,加强对罗姆人的了解,改善他们的生活质量,增加他们享有社会、经济、文化和政治权利的机会。阿根廷的一个地方性罗姆人非政府组织成功启动了民间社会与政府之间的对话;实践证明这种对话在加强对罗姆文化的了解方面至关重要。⁵⁴

⁵¹ 芬兰对调查问卷的回复。

⁵² 见 http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/cc3089_en.pdf, 第41段。

⁵³ 葡萄牙对调查问卷的回复。

⁵⁴ 阿根廷对调查问卷的回复。

62. 保加利亚的一个基层组织开展了“感谢市长”活动，帮助地方性罗姆人权利宣传团体开展能力建设。这项活动动员了 12 个城市的本地活动者和利益攸关方，使他们能够与地方政府合作，制订和执行行之有效的罗姆人融入战略。该项目说明了如何通过罗姆族群和地方政府之间开展包容各方的对话及采取自下而上的方法，使地方政府作出具体承诺。

五. 制定有关罗姆人权利的政策和方案方面的挑战：经验教训

63. 虽然各方已经采取了若干良好举措，努力改变罗姆人的不利处境，但是世界各地的罗姆人依然在多项人权指标上处于赤贫和边缘化的地位。欧洲罗姆人处境不利和边缘化的程度仍然很高。⁵⁵ 特别报告员感到遗憾的是，在欧洲之外几乎没有采取任何行动，承认罗姆人面临的不利处境，也几乎没有制定任何措施来解决这些问题。

64. 因此，特别报告员认为有必要反思得到的教训，既包括全球范围内也包括在欧洲实践中获得的教训，以便更好地理解现有办法为何未能带来结构性的变化。虽然特别报告员承认每个罗姆族群都具有独特性，不存在适合每个群体的万能办法，但她仍然认为，从实例中总结一些普遍性的经验教训，对所有希望取得进步的地区均有助益。

A. 缺少准确数据

65. 在世界范围内，从来没有收集过关于罗姆族群的综合数据。虽然欧洲比其他地区做出了更为强劲的努力，但是研究表明，欧洲的罗姆人的有关统计资料仍然不足。例如，欧洲 12 国官方统计的罗姆人口和非官方估计数据之间存在 45% 至 99% 的差距。⁵⁶

66. 欧洲之外的其他地区在确定和了解罗姆人特性方面存在重大不足。许多国家依然否认国民中存在罗姆人这样一个少数群体，或者认为罗姆人是外来者、移徙者或外国人。⁵⁷ 若国家有相关的统计数据，这些数据往往以人口普查为依据。但是许多罗姆人在普查中没有表明身份，或因为普查数据中不包含罗姆人这一项，或因为害怕受歧视而不愿意承认是罗姆人，或因为没有表明多重身份的办法。

67. 上述偏差令人质疑各国制订的程序的完善程度，是否足以让罗姆族裔的表示方式最能体现个人特点、最符合自我甄别原则。特别报告员因而指出，所有国家都必须努力用有意义的、尊重的方式鼓励罗姆族群自我甄别，争取得出比较准确反映全球罗姆族群情况的数据。

⁵⁵ 欧洲联盟 2014 年一份报告指出：“在已确定的挑战方面几乎没取得什么有效进展”。见 http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com_209_2014_en.pdf。

⁵⁶ 开放社会协会，《没有数据就没有进步》，2012 年，第 29 页。

⁵⁷ 见 CERD/C/ECU/CO/20-22，第 13 段。

68. 特别报告员进一步指出，缺少罗姆人口的准确数据后果严重，直接影响到制定政策和方案以全面解决罗姆人所面临问题的能力。分类数据能够客观地反映并以统计数据的方式呈现不平等现象，提供明确指标，用以监测和评价实现各项目标的进展情况。缺少准确数据反过来又使当局难以根据明确的指标，制定以证据为基础的方案。事实上，欧洲联盟在近期的一份报告中承认了缺少分类数据对于制定关于罗姆人的方案产生的影响。⁵⁸

B. 缺乏政治意愿，包括不愿意应对反吉普赛主义

69. 虽然存在禁止歧视的国际标准，但是各区域的利益攸关方指出，缺乏政治意愿是导致在罗姆人的问题上这些标准执行不力的一个关键因素。

70. 在打击反吉普赛主义和歧视的斗争中，必须积极激励政治意愿。虽然在国际和区域层面已经取得诸多成绩，但是在国家和地方层面仍存在差距，这对于为罗姆族群带来实际改变十分关键。遗憾的是，为改变罗姆人的不利处境而采取的行动，往往严重依赖于执政的政治领袖的个人意愿。采取这样的方法，无法令反对歧视成为制度性的政治目标，只能使它成为一种取决于政治人士个体善意的主观选择。此外，由于罗姆人是被剥夺了公民权利的少数群体，他们在当地常常不具政治影响力或谈判权。如果领袖人物承诺将打击歧视罗姆人的现象作为国家的优先事项，那么这将成为一个重要途径，令地方政客赢得关注罗姆人权利的选民的支持。

C. 制定政策时缺乏多部门合作、立足人权的方针

71. 罗姆人遭遇边缘化的问题与他们在经济和社会权利方面处于弱势往往相互关联，经济和社会权利方面的弱势又往往与他们进而无法享有公民权利和政治权利的种种障碍互为因果。然而，特别报告员发现，有关罗姆人的方案大都是处理具体问题的短期项目，没有采取综合方法应对他们在多个领域处境不利的问题。许多措施和工具只关注某个政策领域，而且各执行项目之间缺乏协调，与其他相互关联的政策和基金之间联系不足。例如，住房方案仅解决罗姆人住房不足的问题，包括集中住在贫民窟、与其他群体隔离的问题，却与就业机会毫无关联。这样的方案很难长期持续下去。综合的解决办法应该考虑到罗姆人面临的交叉歧视，确保在拟订方案时真正做到与受影响的族群进行协商。

72. 还存在一个不良倾向，即将所谓的“罗姆人问题”归类为减贫问题，纯粹从经济和社会权利的角度看待罗姆人问题。这有可能导致各国只关注住房、卫生保健、就业和教育方案。虽然这些方案对于在关键领域改善罗姆人的不利处境十分重要，但是这种狭隘的方法无法接纳形成各种人权相互关联的认识，还可能进一步强化这样的观念，认为罗姆人是受益于社会支助的穷人，而不是主动的权利持有者。这种方法也将罗姆人当中的中产阶级等其他群体排斥在外，而这些群体可能更加关注他们参与社会和公共生活的权利或文化权利。

⁵⁸ 见 www.romadecade.org/cms/upload/file/9765_file1_decade-intelligence-report.pdf，第 6 页。

73. 特别报告员还指出,许多政策和方案未能将打击种族主义和反吉普赛主义充分纳入其方案制订的目标。特别报告员重申,太多政策仅立足于改善罗姆人获得物质或社会福利的机会,包括接受教育和/或职业培训的机会。她告诫说,此类政策治标不治本,没有触及罗姆人处境不利的根本原因,即几代人以来不断加深的根深蒂固的歧视态度。她因此强调,所有涉及罗姆人的战略和方案都需要更好地纳入反对歧视这一主导因素,包括对非罗姆人群体进行关于不歧视和平等待遇的宣传。

D. 罗姆人的参与不足

74. 接受咨询的利益攸关方大都认为,各区域大多数决策者和机构都忽视了有关罗姆人参政的关键问题。虽然实行了多项新方案,全球罗姆族知识分子、专业人士和积极分子也取得了前所未有的成绩,但是罗姆人在地方机构和国家机构中的比例仍然很低,或根本为零,在区域和国际决策机构中处于边缘地位,即使在专门为保护和增进罗姆人权利而设立的机构中也是如此。

75. 各利益攸关方表达的另一项关切是,罗姆族群没有充分参与制定、实施和监测对其产生影响的各项方案和政策。最近的一项评估表明,即使在努力促进罗姆人融入社会的欧洲,罗姆人的参与只不过是征求意见而已,有份量而有效的参与仍然是一个“遥不可及的目标”。⁵⁹

76. 特别报告员指出,对罗姆族群和组织的赋权问题缺乏关注的缘由,往往是潜在的态度问题。这些态度可能是公开的歧视性态度,例如决策部门采取家长式态度,认为它们更有能力代表罗姆人做出决定。然而,还存在形式更为隐蔽的偏见,包括倾向于认为罗姆人是被动遭受歧视的受害者;这可能会加深误解,认为罗姆人没有能力为社会做出贡献。这反过来又妨碍了观念的转变:不再将罗姆人视为被动遭受歧视的受害者,而是承认他们具有积极促进变革的作用,可以参与对其有影响的决策工作。特别报告员指出,有效、有份量的参与必须是一个变革性过程,成为一个包容的过程,促进罗姆人的参与,赋予其权能和积极成为公民。这种参与式办法还必须保障赋予罗姆族妇女和罗姆青年参与的能力,他们的意见很少被听取。

77. 地方性的罗姆人组织往往机构薄弱,而且人力和技术资源匮乏。因此,这些组织缺乏能力,无法有效宣传对于罗姆人十分重要的问题,或者不能与其他罗姆人组织有效开展联络与合作。上述因素使这些组织难以找到长期的真正有意义的机会,参与政策的制订、执行和监测。必须努力增强罗姆人权利组织的能力,不仅要提供更多资助和支持,而且要提供奖学金和教育方案,确保罗姆青年拥有积极倡导本族群权利的必备技能。

E. 需要增加利用申诉机制的机会

78. 为了更好地应对罗姆人面临的歧视,包括反吉普赛主义,需要有为罗姆人所知、便于罗姆人使用、并受到罗姆人信任的申诉机制。

⁵⁹ 见 www.romadecade.org/cms/upload/file/9765_file1_decade-intelligence-report.pdf, 第 6 页。

79. 虽然特别报告员承认《种族平等指令》第 13 条要求欧盟成员国设立负责促进平等待遇的机构,但遗憾的是,研究表明罗姆人对这些机制的了解和使用都很有限。⁶⁰ 即使在国际范围内,特别报告员也很少收到罗姆人维权的来文。虽然欧洲人权法院处理了若干引人注目的罗姆人权利案件,⁶¹ 但是与欧洲罗姆人面临的种种极为不利的处境相比,此类案件的数目相对而言实在有限。特别报告员没有收到任何资料,说明欧洲之外的罗姆人如何利用申诉机制解决他们的关切。

80. 在这方面,特别报告员坚持认为,各国必须提高罗姆人对自身权利,包括歧视问题的认识,并加强对国家和国际申诉机制的了解。各国还应制定措施,便利提出申诉的罗姆人利用此类机制。同样重要的是,此类机制提出的建议应得到迅速执行,以便加强正义感,提高罗姆人对有关程序的信任。

F. 对历史的承认有限,缺少应对年深日久的偏见和种族主义的措施

81. 几个世纪以来对罗姆人的剥夺和歧视造成罗姆人世世代代处于不利境地,常常使罗姆族个人和群体陷入深深的绝望。然而,特别报告员发现,各区域没有做出充分努力,促进长期、持续的文化间对话,或制订建立信任及促进相互尊重的举措。

82. 特别报告员认为,承认罗姆人在文化方面的贡献,可取得很多效果。这方面的积极举措包括通过历史叙述宣传和纪念罗姆文化,将罗姆文化纳入学校课程,设立国家纪念日,成立博物馆和举办展览。此外,历史表述对于罗姆族群特性十分关键,提高多数群体社会对罗姆文化丰富性的认识是各区域罗姆族群的基本诉求。然而,罗姆文化的历史和贡献极少得到充分承认或正确宣传。相反,对罗姆人带有偏见的错误成见却依然大行其道,这种成见导致了疏离感和排斥感,在年轻人中间尤为严重。

83. 罗姆人在纳粹政权下的命运得不到承认,常被称作“被遗忘的大屠杀”。已经确认,这是影响全球罗姆人重获尊严、妨碍其权利得到尊重的主要障碍。尽管 8 月 2 日已正式成为罗姆人大屠杀纪念日,但是仍然需要继续加强公众的关注,确保罗姆人大屠杀成为集体意识的一部分。

G. 资金提供不足和官僚主义障碍

84. 特别报告员指出,直接、高效的筹资机制对于罗姆人组织十分重要。然而,即使在将大量资金用于改善罗姆人不利处境的欧洲联盟内部,也依然存在挑战。首先,在欧洲联盟,罗姆人可利用的资金没有全部得到有效利用,用于处理罗姆人问题的支出很少,新成员国尤其如此。⁶² 因此,很多情况下,资金流向短期项目,无法产生任何可持续的长期效果,从而降低了对罗姆族群的积极影响。

⁶⁰ 见 http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/854-EU-MIDIS_RIGHTS_AWARENESS_EN.PDF, 第 9 至 10 页。

⁶¹ 见 www.echr.coe.int/Documents/FS_Roma_ENG.pdf。

⁶² 见 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-121_es.htm。

85. 其次，欧盟内部没有任何监测机制来评价各项目所获资金为罗姆人带来的直接和间接效益。特别报告员告诫说，缺乏此类问责机制，便有可能产生这样的看法，即欧盟为罗姆人投入了过多的经济资源，却收效甚微；反过来这又导致对罗姆人的负面成见。

86. 有人提出，罗姆人组织在获得欧盟资金的问题上面临着技术性和实质性困难，包括程序要求过于繁琐、规则和手续不断变化以及流动性和现金流的问题。此外，对于小型基层组织而言，执行欧盟方案所需的专业水平和资金要求过高。因此，大笔资金往往被大型的非罗姆人组织获得，而罗姆族群只能得到一小部分。

87. 特别报告员感到遗憾的是，没有官方资料能够说明欧洲之外用于改善罗姆族群状况的资金情况，这表明很可能不存在这种资金。因此，特别报告员呼吁所有各国政府为改善罗姆人的状况提供充足的资金。

六. 结论和建议

88. 特别报告员注意到为消除对罗姆人的歧视，努力解决罗姆人边缘化和处境不利的问题作出了种种努力。然而，她在全球范围内所做的研究虽然发现了积极进展和良好做法，但也揭示了全世界罗姆人仍然承受着根深蒂固的种族主义和极度边缘化问题，而且突出表明了罗姆族群的挣扎仍然有很多不为人所知。她的报告还揭示了罗姆人面临的潜在的结构性的歧视，包括反吉普赛主义和罗姆人遭遇的社会经济边缘化与政治排斥之间的相互关联。

89. 特别报告员欢迎其他人权机制就罗姆人问题提出众多建议，敦促所有国家立即采取步骤落实这些建议，并提出以下建议作为补充。

采取步骤消除歧视、反吉普赛主义和宣扬暴力问题

90. 各国应充分落实《宣言》及其他相关的区域性和国际性人权标准，包括落实全面禁止一切形式歧视的反歧视立法，并指定负责监测和打击歧视的国家机构。

91. 各国应特别关注以何种方式，包括通过媒体及正规和非正规教育系统，构建、收集和传播与罗姆人大屠杀有关的回忆及悼念活动。在这方面，特别报告员回顾指出，必须让罗姆人参与所有此类工作，包括参加所有纪念第二次世界大战受害者的官方仪式。

92. 各国必须确保主管部门迅速有效地调查一切侵害罗姆族个人和群体的罪行，对袭击背后一切据称怀有的歧视性动机进行调查。警察在行动中应避免使用武力，包括在非规定居点的行动，而且关于警察进行骚扰或非法使用武力的所有指控均应加以彻底调查。

93. 各国应采取措施监测针对罗姆人的仇恨言论和煽动暴力行为，包括媒体和社交媒体上的此类行为，并做出起诉肇事者等适当反应。各国应收集针对罗姆人的仇恨罪行的数据。此类数据应包括举报、调查、起诉和判刑等情况。应在尊重隐私权的情况下向公众提供这些数据，以帮助制订各项政策，打击针对罗姆人的仇恨罪行。

94. 各政党应禁止具有煽动性反罗姆人的种族主义言论，确保公开言论不发表对罗姆人抱有成见、种族主义、仇恨或歧视态度的观点。各政党应采取有效行动取缔这种言论。

95. 应将保护和增进罗姆人的权利作为优先事项列入政治议程，做出庄严承诺，消除反吉普赛主义和歧视行为的原因和后果。

96. 为了解决反吉普赛主义的根源问题，特别报告员建议在学校讲授罗姆人的历史、文化和传统，尤其是纳粹实施的种族灭绝。应该在所有教育活动中开展宣传，使非罗姆人了解罗姆人的历史、特性和文化。

保障罗姆人充分享有人权：不仅限于减贫办法

97. 各国必须确保做到，采取措施改善罗姆人在社会经济方面的脆弱性时，不能仅执行针对贫困和边缘化问题的方案，而应采取更广泛的方法，处理对罗姆人普遍存在的偏见、歧视和种族主义态度，包括反吉普赛主义。

98. 因此，特别报告员敦促所有利益攸关方跳出“减贫”的思维模式，在改善罗姆人不利处境的战略中纳入少数群体权利的各方面内容，包括保护和弘扬罗姆人特性、语言和文化，保障他们的尊严和平等。此类方案应该确保倾听和满足罗姆族妇女、残疾人、男女同性恋、双性恋和变性者、年轻人和老年人的具体需求。

99. 需要采取综合办法，将不同政策领域的措施结合起来，尤其要加强国家和地方各级部门的政治意愿，建立互信，虚心反省过去的错误。融入方案不应局限于物质方面的改善，还应有助于增强城乡罗姆族群的权能，加强各类专门机构对罗姆人权利的关注，鼓励罗姆人担任领导职务，以便打破歧视和边缘化的恶性循环。此类方案应确保面向最易遭受歧视和/或社会及经济排斥的罗姆群体，并增强他们的权能。

100. 各国政府必须确保投入充足资金改善罗姆族群的状况。区域和国家两级的拨款及其他金融工具应得到有效使用，并下拨到地方。

所有各级决策层均有罗姆人的有效参与和切实代表

101. 创造条件，使罗姆人能够有效参与国家生活的各个方面，包括决策机构；各国应将其视为良政的固有内容及确保平等和不歧视方面的重要优先事项。

102. 各国政府应确保所有各级公共部门和机构，包括国家议会、文职部门、警察和司法部门都有罗姆族代表。凡能见到罗姆族领导者的，均应宣传其工作，支持他们发挥榜样的作用，并提高人们对罗姆人参政的认识。

103. 国家人权机构应设立处理罗姆人问题的具体机制，招聘并留住罗姆族工作人员。应鼓励国家人权机构制订宣传方案，加强罗姆人对政治、经济、社会和文化生活的参与。它们应确保罗姆人有机会而且真正参与其方案，包括参与申诉机制，并确保材料备有罗姆语文本。

104. 各国政府、联合国及其专门机构、其他国际和区域组织应将罗姆人的权利全面纳入其方案，并努力使工作人员中包括罗姆人。

105. 罗姆人和支持罗姆人的民间社会组织在消除妨碍罗姆人有效参与所有生活领域的壁垒方面，发挥着关键作用。鼓励各利益攸关方与这些组织合作并提供支助，包括提供充足的资金。

106. 由罗姆人主导、以符合罗姆人文化特点、适应当地需求的方式，解决卫生、教育和其他令人关切的问题的方案，应该得到支助和推广。

媒体的作用

107. 传统媒体和新媒体具有促进罗姆族群和非罗姆族群文化间对话的潜能。媒体应该推动摆脱成见的罗姆人形象宣传，扩大罗姆人的自我认识、历史和文化宣传渠道。

108. 应该鼓励罗姆族专业人士参与媒体工作，还应执行培训、招聘和支助罗姆族媒体工作者的方案。媒体必须保证做到不诱发、不容忍仇恨言论及煽动仇恨或暴力的行为。

数据收集

109. 数据收集应该以自我身份认同为基础，依照国际数据收集标准采取谨慎、尊重隐私的方式。罗姆族民间社会组织、个人和族群应该参与从确定数据收集方法到收集和分析数据的整个过程。

Annexes

[English only]

Annex I

Questionnaire of the Special Rapporteur on minority issues to Member States

In answering the questions below, please consider that the term “Roma” “refers to Roma, Sinti, Kale and Travellers, and aims at covering the wide diversity of groups concerned, including groups that identify themselves as ‘Gypsies’”, in line with the definition provided by Human Rights Council resolution 26/4 (attached).

1. Please, provide specific information about the Roma communities living in your country. What is the estimated size of the Roma population? Are Roma communities concentrated in certain parts of the country? Please attach any relevant data.
2. Does your State collect socio-economic data such as poverty and unemployment rates, healthcare data, living conditions, educational levels, income levels or rates of economic participation disaggregated by different population groups, including Roma? What does such data reveal in regard to the situation of Roma? Please, attach relevant data if available. In the absence of such data what is the source of information your State relies upon to develop various measures and programmes for Roma inclusion?
3. Is there any ongoing national policy/strategy/action plan to ensure Roma inclusion in the political, social, economic and cultural life of your country? If so, please explain how these measures are developed, designed, implemented, monitored and evaluated in consultation with, and with the effective participation of Roma, including Roma women. If your State has already reported on similar issues to other international or regional organisations, please share existing relevant reports and/or documentation.
4. How strategies or policy measures for inclusion take into systematic consideration the specific conditions, situations and needs of Roma women, including in the areas of access to adequate education, healthcare and reproductive rights? Please attach the most relevant information including, if applicable, specific measures taken to combat segregation and/or multiple and intersecting forms of discrimination faced by Roma women, as well as the main measurable achievements in these areas.
5. Is there any available information and data about violence against Roma population, especially women and children? If yes, what are the different forms of violence they experience and what measures have been taken to assist, protect, and compensate the victims?
6. Has your Government identified the main priority areas for Roma inclusion? If yes, what are the main goals? Please provide relevant details in this respect, as well as an estimate of funds allocated on measures relating to national strategies and policies for Roma inclusion.
7. Does your Government monitor progress made in the area of Roma inclusion in the political, social, economic and culture life of the State? If so, what are the visible and measurable achievements of various efforts undertaken for Roma inclusion? Please provide details.
8. In the Government’s view, if there are still persistent disparities among Roma and other population groups, what were the failures and what are the ongoing challenges to close the gap and achieve full inclusion of Roma? In which areas is there the biggest need to step up efforts?

9. Is Roma history and culture part of the national curriculum? Is the International Roma Day celebrated and if yes, how?

10. What channels for articulating, aggregating, and representing the interests of Roma, including through body/institution/unit or other establishments do exist in your country? If applicable, please indicate how such initiatives include staff or representatives from Roma communities.

Please provide any additional information relevant to Roma population that may be informative to the work of the Special Rapporteur on minority issues and the OHCHR.

Annex II

Member States that responded to the questionnaire

Albania,* Argentina,* Belarus,* Bosnia and Herzegovina,* Cyprus, Ecuador,* Estonia, Georgia,* Germany,* Greece, Guatemala,* Hungary,* Ireland,* Kuwait,* Latvia,* Mauritania,* Montenegro, Portugal, Saudi Arabia, Serbia, Slovenia, Spain, United Kingdom, Uzbekistan.*

* Questionnaire received after deadline.

Annex III

Questionnaire of the Special Rapporteur to national human rights institutions

1. Does your National Institution undertake work specifically relating to the promotion and protection of the rights of Roma? What particular activities relating to Roma is your National Institution involved in? Does your Institution have any strategic or action plan to address Roma issues?
2. Does your National Institution have a unit that deals with minority rights with sufficient dedicated expertise on Roma issues, or a focal point for Roma issues? Does your National Institution include staff members from Roma communities? Please provide details.
3. Does your National Institution monitor violations of the human rights of Roma and provide advice to the Government on compliance with national, regional and international human rights instruments? If so, please give concrete examples.
4. Does your staff receive training on how to counter racism and intolerance, discrimination, social exclusion and/or marginalization of Roma? Please share all relevant details and documentation.
5. Does your National Institution consider complaints and petitions concerning individual situations and, if so, does it assist Roma in gaining access to effective redress for human rights violation? Please provide details and examples.
6. In what ways are the views and opinions of the Roma communities taken into account in your work, and how are Roma able to participate in relevant aspects of your work, including through public consultations or seminars?
7. Does your National Institution apply a gender perspective throughout its activities? In the affirmative, how does it ensure the effective participation of Roma women to its work? Please give concrete examples.
8. Have your National Institution conducted surveys or collected disaggregated data relating to national or ethnic, religious or linguistic minorities, or otherwise produced reports concerning the Roma population? If so, please attach relevant documents.

Please provide any additional information relevant to Roma population that may be informative to the work of the Special Rapporteur on minority issues and the OHCHR.

Annex IV

National human rights institutions that responded to the questionnaire

Interfederal Centre for Equal Opportunities, Belgium; Office of the Ombudswoman, Croatia; The Danish Institute for Human Rights*, The Finnish Human Rights Centre; Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg; Malawi Human Rights Commission; The People's Advocate Institution, Romania*; the Slovak National Centre for Human Rights; The Equality and Human Rights Commission, United Kingdom

* Questionnaire received after deadline.