



## 人权理事会

### 第十七届会议

#### 议程项目 9

种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象：《德班宣言和行动纲领》的后续行动和执行情况

## 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员吉苏·穆伊盖先生的报告\*

### 摘要

根据德班宣言，种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象“基于种族、肤色、世系或民族或种族出身而发生，受害者可能基于性别、语言、宗教、政治或其他见解、社会出身、财产、出生地位或其他地位等原因而受到多种形式或严重形式的歧视”（第 2 段）。此外，根据德班审查会议成果文件，“种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的所有受害者应得到同样的必要关注和保护以及相应的适当待遇”（第 17 段）。在此背景下，特别报告员除了报告其活动外，还采取着眼于受害者的做法提出了对于针对罗姆人的种族主义和种族歧视以及基于工作和世系的歧视的分析。

\* 迟交。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-4	3
二. 针对罗姆人的种族主义、种族歧视、仇外心理和 相关的不容忍现象 .....	5-24	4
A. 在区域和国家层面的法律、政治和体制举措 .....	6-11	4
B. 针对罗姆人的顽固的种族主义、种族歧视、 仇外心理和相关的不容忍现象 .....	12-20	5
C. 关于未能消除针对罗姆人的种族主义、种族 歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的原因 .....	21-24	10
三. 基于工作和世系的歧视，包括基于种性和继承地 位谱系的歧视 .....	25-68	11
A. 表现形式 .....	31-41	12
B. 良好做法和当前挑战 .....	42-68	14
四. 特别报告员的活动 .....	69-75	19
A. 国别访问 .....	69-72	19
B. 其他活动 .....	73-75	19
五. 结论和建议 .....	76-92	20

## 一 引言

1. 本报告根据经社理事会第 16/33 号决议更新的人权理事会第 7/34 号决议撰写。

2. 在 2001 年世界反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象大会上各国采取了着眼于受害者的做法，并宣布“种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的受害者是指受到这种罪恶的不利影响或作为其侵害目标的个人或群体”，<sup>1</sup> 并进一步确认“种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象基于种族、肤色、世系或民族或种族出身而发生，受害者可能基于性别、语言、宗教、政治或其他见解、社会出身、财产、出生地位或其他地位等原因而受到多种形式或严重形式的歧视”。<sup>2</sup> 同样，在德班审查会议上各国确认“种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的所有受害者应得到同样的必要关注和保护以及相应的适当待遇”。<sup>3</sup>

3. 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员以前曾强调需要采取着眼于受害者的做法以确保所采取的行动能真正符合那些经受着种族主义和种族歧视的人们的具体需要。根据德班文件，特别报告员强调了所有受害者都应得到同样的关注和保护，必须避免把歧视的不同表现形式分成不同的等级——即使它们因历史、地域和文化背景不同而在性质上和程度上可能各不相同。一切形式的种族主义和种族歧视都应以同样的力度和决心加以治理。特别报告员进一步确信有必要采取一种覆盖种族主义和种族歧视所有表现形式的全面的做法。牢记着这一背景，他在本报告中突出介绍了针对罗姆人的种族主义和种族歧视以及基于工作和世系的歧视问题。

4. 针对罗姆人的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象在第二章中介绍，基于工作和世系的歧视在第三章中介绍。第四章载有特别报告员自 2010 年 6 月以来的活动简介。最后，在第五章提出了结论和建议。

---

<sup>1</sup> 德班宣言，第 1 段。

<sup>2</sup> 同上，第 2 段。

<sup>3</sup> 德班审查会议成果文件，第 17 段。

## 二. 针对罗姆人的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象

5. 罗姆人的人权状况<sup>4</sup> 仍然是不同行为者广泛处理的一个紧迫问题。自从确定了当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题的任务以来，所有这三项任务的负责人审议了这个问题。<sup>5</sup> 在本章中，特别报告员旨在说明尽管各国为消除对罗姆人的种族主义和种族歧视采取了范围广泛的措施，他们继续在一些领域受到歧视。本章还阐述了造成这种情况的原因。特别报告员谨希望强调，虽然在本报告中提到的国家的情况引起人们对针对罗姆人的种族歧视的关切，但这并不意味着生活在其他国家的罗姆人没有遇到类似的侵害。

### A. 在区域和国家层面的法律、政治和体制举措

6. 为全面实现罗姆人/吉普赛人/辛提人/流浪者的平等权利而制订有效的政策和实施机制的必要性已在德班宣言中得到确认。<sup>6</sup> 在罗姆人代表人口较多的少数群体的国家，包括欧洲国家的一些政府已制订了消除对罗姆人歧视的宝贵举措。在欧洲联盟、欧洲理事会和欧洲安全与合作组织(欧安组织)中已启动了这方面的措施。

7. 欧洲理事会已制订了若干与罗姆人有关的法律文书，其中包括，除其他外，欧洲保护人权和基本自由公约、欧洲社会宪章、保护少数民族框架公约和欧洲地区语言或少数语言宪章。就此，特别报告员谨强调欧洲人权法院、欧洲社会权利委员会和保护少数民族框架公约咨询委员会的重要贡献。还应强调的是，议会大会的决议和建议以及罗姆人和流浪者问题部长委员会在教育、就业、住房、获得医疗保健等领域以及关于罗姆人和(或)流浪者的政策方面的建议。此外，特别报告员赞赏地注意到特设罗姆人问题专家委员会、欧洲反对种族歧视和不容忍现象委员会和在秘书长的罗姆人问题特别代表领导下专门就罗姆人问题开展工作的团队向欧洲理事会提供的专门知识。

8. 欧安组织还对预防针对罗姆人的种族主义和种族歧视做了广泛的贡献。少数民族问题高级专员、民主体制和人权办公室的罗姆人和辛提人联系科、媒体自由问题代表和欧安组织不同的实地活动在这方面发挥了重要的作用。特别报告员尤其欢迎在欧安组织地区改善罗姆人和辛提人处境的欧安组织行动计划、关于加强

<sup>4</sup> 罗姆一词，姑且不谈不同的有时有争议的定义讨论，指的是自己作如此界定的人。本报告中提到的覆盖这类人的政策和做法也可能影响到其他被边缘化的少数群体。

<sup>5</sup> 见 A/64/271；A/63/339；A/HRC/14/43/Add.2；A/HRC/7/19/Add.2；A/HRC/7/19/Add.3；A/HRC/7/19/Add.4；A/HRC/4/19/Add.3；A/HRC/4/19/Add.4；E/CN.4/2005/18；E/CN.4/2004/18/Add.3；E/CN.4/2003/24；E/CN.4/2000/16/Add.1。

<sup>6</sup> 第 68 段。

欧安组织努力实施在欧安组织地区改善罗姆人和辛提人处境的行动计划的部长理事会第 6/08 号决定(2008 年)和关于加强欧安组织努力确保罗姆人和辛提人可持续融入的部长理事会第 8/09 号决定(2009 年)。

9. 欧洲联盟有强有力的人权法律框架和一系列政策和机制治理对罗姆人的种族歧视和种族主义问题。欧洲委员会和欧洲联盟基本权利机构在这方面发挥了重要作用。在其他举措方面,特别报告员感兴趣地注意到定期举行的罗姆人问题欧盟峰会、欧洲委员会的关于国家罗姆人融入战略框架的公报、欧洲议会和欧洲理事会关于欧洲区域发展基金的第(EC)1080/2006 号法规的有利于被边缘化社区的住房资格干预措施的 2010 年修正案、以及欧洲包容罗姆人一体化纲要的活动。在次区域层面,一些欧洲国家参与 2005-2015 年包容罗姆人十年和罗姆人教育基金的活动也很重要。

10. 特别报告员鼓励各国与国际和区域机构开展合作,同时他也欢迎各国在国家 and 地方层面所做的努力。他特别注意到制订了罗姆人问题国家行动计划和战略、提供了很好的保护作用的禁止种族主义和种族歧视国家法律以及良好做法的涌现。例如,特别报告员注意到在德国的罗姆人和辛提人社区承认公共机构承诺要确保罗姆人和辛提人的记忆得到保存(A/HRC/14/43/Add.2, 第 57 段)。作为进一步的正面例子,他还注意到设立并培训了罗姆人就业和健康调解员、建立了流动医疗诊所、举办就业博览会、建立了罗姆人协商机制,以及市级罗姆人调解员等举措。他还注意到令人欣慰的举措,例如,突出罗姆女孩教育的宣传运动、确保罗姆人获得公平待遇的举措和培训罗姆人教师助理的方案等。

11. 这一在区域和国家层面发展起来的不同举措的不完全清单似乎表明了某种程度的对于预防和消除对罗姆人的种族主义和种族歧视的政治意愿。然而,鉴于罗姆人在欧洲和其他区域(包括中亚和拉丁美洲)目前的处境,还有更多的工作要做。

## **B. 针对罗姆人的顽固的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象**

12. 在享有受教育权、健康权、就业权、住房权、政治参与权、获得公民身份权和公平待遇的权利方面,罗姆人尤其面临种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的侵害。罗姆人面临的普遍的歧视使其被边缘化和社会排斥恶性加剧。对于最弱勢的群体,情况甚至会更糟。特别是对于罗姆儿童、受到多种形式歧视的罗姆妇女、以及身为罗姆人和非公民而面临双重歧视的罗姆移民就是这种情况。此外,罗姆人还是私人行为者和公共官员种族暴力行为和虐待的受害者。

### **1. 经济、社会、文化权利领域的挑战**

13. 罗姆儿童在教育领域仍受到歧视。他们的辍学率高,成绩差,常常既是教师又是学生的种族偏见和骚扰的受害者。在一些国家,没有身份证以及对授课语

言不懂或知识有限，这些又进一步阻碍了他们获得教育。来自大不列颠和北爱尔兰联合王国、法国和塞尔维亚的数据<sup>7</sup>就证明了这一情况，并且当时的特别报告员在对拉脱维亚(A/HRC/7/19/Add.3, 第 62 段)和立陶宛(A/HRC/7/19/Add.4, 第 57 段)进行国别访问期间也提出了这一点。罗姆儿童在学校还面临隔离问题。他们继续被放在单独的学校或主流学校的单独的班级，或残疾儿童特殊学校。例如，报道有这种隔离的国家有保加利亚<sup>8</sup>、捷克共和国<sup>9</sup>、法国(A/HRC/7/23/Add.2, 第 67 段)、希腊<sup>10</sup>、匈牙利<sup>11</sup>、葡萄牙<sup>12</sup>、摩尔多瓦共和国<sup>13</sup>、罗马尼亚<sup>14</sup>、俄罗斯联邦<sup>15</sup>、斯洛伐克<sup>16</sup>、西班牙<sup>17</sup>、前南斯拉夫马其顿共和国<sup>18</sup>和联合王国(尤其是北爱尔兰)<sup>19</sup>。

14. 在一些国家，罗姆人还在就业领域受歧视，其失业率往往很高。这一情况因其缺乏教育技能和资格证书而变得更糟。应着重指出的是，罗姆人在进入劳工市场的各个阶段都是种族歧视的受害者，他们得到的往往是短期的或技能要求低的工作并在在工作场所受到种族偏见和骚扰。例如，在丹麦<sup>20</sup>和联合王国<sup>21</sup>就报道了这种关切。

15. 在就业方面面临歧视所造成的贫困使罗姆人在获得住房方面的处境雪上加霜。确实，罗姆人在获得私人 and 公共出租房方面受歧视，缺乏使用期保障并在此方面仍然面临种族主义暴力侵害。他们往往住在住房条件最差、被隔离、不卫生

<sup>7</sup> Theadora Koller 编著，世界卫生组织欧洲区域的贫困和社会排斥：卫生系统的应对(哥本哈根，世界卫生组织欧洲区域办事处，2010 年)，第 226 页。

<sup>8</sup> 欧洲罗姆人权利中心(ERRC)，“事实活页：罗姆人权利记录”，2010 年 10 月 4 日，第 2 页。可检索 [www.errc.org/cms/upload/file/factsheet-4october2010.pdf](http://www.errc.org/cms/upload/file/factsheet-4october2010.pdf)。

<sup>9</sup> CERD/C/CZE/CO/7, 第 17 段。

<sup>10</sup> A/HRC/10/11/Add.3, 第 64 段。

<sup>11</sup> A/HRC/4/9/Add.2, 第 61-69 段。

<sup>12</sup> ERRC, “活页”(注 8), 第 2 页。

<sup>13</sup> CRC/C/15/Add.192, 第 50 段。

<sup>14</sup> CERD/C/ROU/CO/16-19, 第 14 段。

<sup>15</sup> CERD/C/RUS/CO/19, 第 27 段。

<sup>16</sup> CERD/C/65/CO/7, 第 8 段。

<sup>17</sup> ERRC “活页”(注 8), 第 2 页。

<sup>18</sup> CRC/C/MKD/CO/2, 第 65 段。

<sup>19</sup> ERRC, “活页”(注 8), 第 2 页。

<sup>20</sup> 欧洲反对种族主义和不容忍现象委员会(ECRI), “关于丹麦的第三次报告”, 2006 年 5 月 16 日, 第 94 段。

<sup>21</sup> ECRI, “关于联合王国的第三次报告”, 2005 年 6 月 14 日, 第 126 段。

的邻里环境、缺乏最基本的服务和基础设施的地方。关于生活在贫民窟的罗姆人面临水灾等环境风险的报道也令人关切。2010年，有人对克罗地亚的罗姆人的有辱人格的住房和生活条件表示关切(A/HRC/16/42/Add.2, 第56段)；2006年，对匈牙利的罗姆人的住房条件也表示了类似的关切(A/HRC/4/9/Add.2, 第79-84段)。在许多国家，罗姆人的住房隔离在蔓延。2009年，有报道说这样的隔离在保加利亚、塞浦路斯、捷克共和国、法国、希腊、匈牙利、意大利、立陶宛、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚和西班牙仍然很突出。<sup>22</sup> 罗姆人还面临被强迫逐出家门的情况，有时是在违反国际人权法和没有适足的替代住房解决方案的情况下发生的。在这样的场合还会发生毁坏财产和种族攻击的情况。例如，有报道说这种罗姆人被逐出家门的情况发生在捷克共和国、意大利、葡萄牙和斯洛伐克。<sup>23</sup> 就此，特别报告员还对保加利亚<sup>24</sup>、希腊<sup>25</sup> 和塞尔维亚<sup>26</sup> 的情况表示关切。有流浪生活方式的罗姆人在这方面也受到严重影响。由于缺乏“宿营地”和这方面的立法严格，他们经常被强迫从一个地方搬到另一个地方，这种情况危及了他们的传统生活方式。

16. 特别报告员还对以种族歧视形式呈现的对获得医疗保健和服务的巨大障碍表示关切。据报道，歧视性做法，例如，医疗机构拒绝治疗罗姆人、拒绝派急救服务进入罗姆人社区、口出恶言以及在医疗设施内将罗姆人隔离等，确实仍然是司空见惯的做法。<sup>27</sup> 特别报告员感到遗憾的是，据报道，强迫罗姆妇女绝育的做法发生在捷克共和国(2006和2007年)<sup>28</sup>、匈牙利(2006年)<sup>29</sup>、和斯洛伐克(2009和2010年)。<sup>30</sup> 他呼吁在仍在发生的地方立即停止这种做法并确保制定预防措施。

## 2. 公民权利和政治权利领域的挑战

17. 虽然罗姆人在社会经济上被边缘化和被排斥是罗姆人所面临的种族主义和种族歧视的最常见的表现形式，然而在享有公民权利和政治权利方面罗姆人也是

<sup>22</sup> 欧洲联盟基本权利机构(FRA)，欧洲联盟境内罗姆人和流浪者的住房状况：比较报告(维也纳，2009年10月)，第5和77页。可检索 [www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ROMA-Housing-Comparative-Report\\_en.pdf](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ROMA-Housing-Comparative-Report_en.pdf)。

<sup>23</sup> 同上，第61页。

<sup>24</sup> A/HRC/14/43/Add.1, 第31-46段。

<sup>25</sup> A/HRC/11/36/Add.1 和 Corr.1, 第16-24段。

<sup>26</sup> A/HRC/14/43/Add.1, 第111-116段。

<sup>27</sup> Koller 编著，贫困与社会排斥(注7)，第227页。

<sup>28</sup> CEDAW/C/CZE/CO/3, 第23段；CERD/C/CZE/CO/7, 第14段。

<sup>29</sup> CEDAW/C/HUN/CO/6, 第8段；消除对妇女歧视委员会，第4/2004号来文，A.S.女士诉匈牙利，2006年8月14日通过的意见。

<sup>30</sup> CAT/C/SVK/CO/2, 第14段；CERD/C/SVK/CO/6-8, 第18段。

歧视的受害者。确实，有一些罗姆人在申请公民身份方面受到歧视，导致了他们无法行使公民身份所包含的各种权利。当时的特别报告员在对以下国家进行国别访问时强调了这样的关切：意大利(A/HRC/4/19/Add.4, 第 38 段)和俄罗斯联邦(A/HRC/4/19/Add.3, 第 53 段)。在进入司法方面的歧视也是一些罗姆人担心的事，其中包括有报道说在刑事司法系统中检察官的歧视态度、在处理罗姆人提诉的案子方面过度拖延，以及警察的种族主义的形象描述。例如，提出这种关切的有希腊(A/HRC/10/11/Add.3, 第 65 段)和匈牙利(A/HRC/4/9/Add.2, 第 48 段)。

18. 在许多国家，罗姆人仍然普遍被排斥在公共和政治生活之外，在国家所有公共行政部门和机构或政党中他们的代表性仍然偏低或根本没有代表。若干因素阻碍了他们有效参与公共事务的运作，其中包括那些挥之不去的认为罗姆人对政治不感兴趣、没有能力参与等负面的陈腐观念，以及政治行为者担心将罗姆人问题纳入政治辩论或政党的方案会引起多数人口的反应，从而毁掉他们的政治前途。法律和实际的障碍，如，关于选民登记的歧视性法规、罗姆人教育程度低和缺乏政治经验等，进一步助长了罗姆人的被政治排斥。在一些国家，没有身份文件也是影响一些罗姆人的重要问题，妨碍了他们享有其他权利并突出了他们法律地位的脆弱性。有时候，造成这种没有身份文件情况的原因是在国内没有登记、行政和财政障碍或国家拒绝承认这种文件的有效性。

19. 私人和公家行为者对罗姆人的暴力侵害有时造成伤亡和财产破坏，这在许多国家仍然是个越来越大的严重问题。例如，在 2010 年，消除种族歧视委员会针对罗姆人的种族主义和种族暴力侵害的表现在法国呈上升趋势表示关切(CERD/C/FRA/CO/17-19 和 Corr.1, 第 14 段)。该委员会在 2008 年就德国的情况表示了同样的关切(CERD/C/DEU/CO/18, 第 18 段)。罗姆人还受到警察的暴力侵害和虐待，例如，在法国<sup>31</sup> 和斯洛伐克<sup>32</sup> 就有这样的报道。针对罗姆人的其他种族主义事件也在一些国家有报道，例如，捷克共和国<sup>33</sup>、匈牙利<sup>34</sup>、意大利<sup>35</sup>、俄罗斯联邦<sup>36</sup>、联合王国<sup>37</sup> 和土耳其。<sup>38</sup> 特别报告员特别感到关切的是出于种族主义动机的针对罗姆人的暴力侵害和罪行的调查仍然有限。极端主义在欧洲的抬

<sup>31</sup> 欧洲理事会，议会大会，“法律事务和人权委员会关于欧洲罗姆人的状况和欧洲理事会的相关活动报告”，C 节：解释性备忘录，第 18 段。可检索 <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12174.htm>。

<sup>32</sup> 同上，第 29 段。

<sup>33</sup> 同上，第 16 段。

<sup>34</sup> 同上，第 20-21 段。

<sup>35</sup> 同上，第 22-25 段。

<sup>36</sup> 同上，第 27 段。

<sup>37</sup> 同上，第 32 段。

<sup>38</sup> ERRC，“活页”(注 8)，第 1 页。



头增加了罗姆人对于种族主义暴力的脆弱性。当时的特别报告员在对以下国家进行国别访问时提出了这一关切：拉脱维亚(A/HRC/7/19/Add.3, 第 61 段)和俄罗斯联邦(A/HRC/4/19/Add.3, 第 53 段)。此外，有报道说，2007 年在保加利亚一批光头党分子袭击了罗姆人。<sup>39</sup> 2011 年 2 月，特别报告员得到信息说，在罗马一个名叫纳粹党徽的新纳粹团体在墙上写了反罗姆人的种族主义标语。政府官员和政治人物的针对罗姆人的种族主义和仇外言论持续存在也是令人关切的问题。近年来，国家高级官员说反罗姆人的言论时有报道，例如，法国一国家元首，以及政府部长—保加利亚<sup>40</sup>、丹麦<sup>41</sup>、捷克共和国<sup>42</sup> 和罗马尼亚<sup>43</sup>。

### 3. 特别弱勢的罗姆人群体

20. 罗姆移民的情况最近受到了更多的注意。他们在原籍国经受的贫困以及种族主义、种族歧视和被边缘化往往有助于解释他们为什么移民。一旦到了目的地国，罗姆移民就受到作为罗姆人和非公民的双重歧视，在陈腐的观念下，他们是制造严重问题的，滥用了福利制度，在若干领域他们仍然被歧视。在住房领域，他们常常被强迫赶出家门，有时是在越来越浓重的反罗姆人的气氛中。例如，2009 年在塞尔维亚，一些罗姆人家庭——其中有许多是来自科索沃和前南斯拉夫马其顿共和国的移民——被赶出家门和住到拥挤不堪冰冷的金属集装箱里。(A/65/261, 第 61 段)。2010 年在法国，政府下令拆除 300 个流浪者和罗姆人的宿营地，并要驱逐住在那里的没有文件记录的移民(同上，第 62 段)。数年来，罗姆移民经常是治安政策和言论的目标，有时导致了他们被驱逐。就此，特别报告员谨对有针对性的将罗姆移民驱逐回他们的原籍国——包括他们可能面临歧视的国家——表示关切，有时这是在没有经他们的自由、充分和知情的同意下进行

<sup>39</sup> 欧洲理事会，议会大会，“委员会的报告”(注 31)，第 14 段。

<sup>40</sup> ERRC，“活页”(注 8)，第 2 页。

<sup>41</sup> ERRC，供人权理事会第 11 届会议普遍定期审议下审议的关于丹麦的提交件，第 2.1 段。可检索 [www.errc.org/cms/upload/file/denmark-submission-un-upr-19112010.pdf](http://www.errc.org/cms/upload/file/denmark-submission-un-upr-19112010.pdf)。还见 Claus Blok Thomsen 著，“Kobenhavnvilafmedkriminellaromaer”，政治杂志，2010 年 7 月 6 日。可检索 <http://politiken.dk/indland/ECE1011458/kobenhavn-vil-af-med-kriminelle-romaer/>。

<sup>42</sup> ECRI，“ECRI 关于捷克共和国的报告(第四监测周期)”，2009 年 9 月 15 日，第 43-46 段。可检索 [www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Czech\\_Republic/CZE-CbC-IV-2009-030-ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Czech_Republic/CZE-CbC-IV-2009-030-ENG.pdf)。

<sup>43</sup> ERRC，“活页”(注 8)，第 2 页。

的。据报道，在 2010 年约 8,000 罗姆人被从法国<sup>44</sup> 驱逐，罗姆人从丹麦<sup>45</sup>、德国<sup>46</sup>、意大利<sup>47</sup> 和瑞典<sup>48</sup> 被驱逐的情况也有报道。

### C. 关于未能消除针对罗姆人的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的原因

21. 特别报告员知道评估针对罗姆人的种族歧视和种族主义仍然是个复杂的问题，但同时他相信，有三大因素虽然不应看作是详尽的，但可对这种情况持续存在做出解释。它们包括罗姆人缺乏对决策进程的参与，针对罗姆人的政策和立法没有实施，以及罗姆人所面临的种族主义和种族歧视的结构性问题。

22. 必须重新考虑在决策进程中所赋予罗姆人的地位问题。在许多国家罗姆人没有充分参与政策的设计和 implementation，因此，无法表达自己的关切和提出自己的主张来保护自己的权利。缺乏实施是因为缺乏政治意愿，并且资源有限也是一个重要因素。确实，消除针对罗姆人的种族歧视和种族主义并不总是在国家层面被视为优先事项的，并且地方当局往往未能正确地执行为罗姆人制定的立法和政策。此外，一些国家拒绝为评估所采取的措施的效果而收集按族裔分类的数据也仍然是实施进程的一大障碍。

23. 正如前任特别报告员在其对爱沙尼亚的国别访问报告中所指出的，罗姆人群体受结构性歧视之苦最深(A/HRC/7/19/Add.2, 第 2 页和第 81 段)。罗姆人经受的结构性歧视源自过去几个世纪对他们的历史性不公正，造成了仍然顽固存在并继续对他们产生不利或过度影响的结构性不平等。此外，罗姆人面对的是一种社会结构性的种族主义和种族歧视，体现在社会结构内部的种族主义、种族歧视、仇外或不容忍的表现，包括种族偏见和消极的陈腐观念以及个人的种族暴力行为。2008 年在罗马尼亚布拉索夫和葡萄牙的贝雅区建造的罗姆人和非罗姆人之间的隔离墙表明对罗姆人的种族主义和不容忍的程度有时是深深扎根在人们的思想状态中的。<sup>49</sup>

24. 针对罗姆人的种族主义和种族歧视也深深扎根在国家的机构中。特别报告员了解承认这一现实的难度，然而也确信承认是走向国家官员结束种族歧视的必

<sup>44</sup> ERRC, “活页” (注 8), 第 1 页。

<sup>45</sup> 欧洲理事会, 议会大会, “欧洲国家安全论述中的最新热议话题: 罗姆人问题”, 2010 年 10 月 6 日, 第 5 段。可检索 <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12392.htm>。

<sup>46</sup> 人权观察, 权利流离失所: 罗姆人、阿什卡利人和埃及人从西欧到科索沃的强迫遣返, 2010 年 10 月, 第 29 页。

<sup>47</sup> 欧洲理事会, 议会大会, “最新热议话题” (注 45), 第 5 段。

<sup>48</sup> 同上。

<sup>49</sup> 欧洲理事会, 议会大会, “委员会的报告” (注 31), 第 26 段。

要的第一步。确实，罗姆人面对的是制度化的歧视，这既反映在立法、政策和行政措施中，也反映在国家官员的歧视态度中。这种制度化的歧视体现在，除其他外，罗姆人被排除在国家政策之外，或他们在数据和数字中根本不存在。罗姆人要按手印等政策、罗姆人受警察虐待和公职官员的种族主义言论，或公共行政部门拒绝雇用罗姆人等上文简述的现象是一些国家包括最高一级的国家机构内存在种族主义和种族歧视的进一步迹象。

### 三. 基于工作和世系的歧视，包括基于种性和继承地位谱系的歧视

25. 特别报告员在过去三年回顾了世界各地所有社会种族歧视对个人影响的情况。虽然因历史、地域和文化背景不同，种族主义的表现形式在性质上和程度上各不相同，但每个人，无论其种族、肤色、世系、民族或种族出身如何，都应得到有力有效的保护而免受歧视。就此，特别报告员去年在联大着重指出，自2001年世界反对种族主义大会以来，基于世系的歧视问题就一直在国际议程上。他还指出，在种族主义和种族歧视领域开展工作的主要人权机构已明确指出，禁止这种类型的歧视属于现有文书的范围，尤其是消除一切形式种族歧视国际公约范围。特别报告员还提到了关于有效消除基于工作和世系的歧视的原则和准则草案，并鼓励各国就此议题展开实质性讨论和最终汇集于这些原则草案。

26. 特别报告员同意消除种族歧视委员会所采取的立场，该委员会在其结论性意见中指出，“公约第1条中的‘世系’一词并不仅指种族。委员会肯定等级森严的种性和等级森严的部落的情况属于本公约的范围” (CERD/C/304/Add.13, 第14段)。委员会还指出，“以种性为由的歧视构成种族歧视的一种形式” (A/64/271, 第57段)，以及“‘世系’一词有其自己的含义，不可与种族或族裔或民族出身混为一谈” (CERD/C/304/Add.114, 第8段)。委员会在关于公约第1条第1款(世系)的第29号一般性建议(2002年)中更广义地进一步澄清了它的立场，即，“强烈重申基于‘世系’的歧视包括基于各种形式社会等级，例如，种性和继承地位谱系的对某个群体成员的歧视，从而取消或损害了他们对人权的平等享有” (前言)。

27. 在德班审查会议框架内，特别报告员强调了他对以下事实的严重关切，即，在全世界估计有2亿5千万人有因种性和其他基于继承地位制度的原因而受歧视的危险。<sup>50</sup> 他对以下报道表示关切：禁止或限制改变继承地位；对于与群体外婚姻的强制性社会限制；公共和私人的隔离，包括在住房和教育方面的隔离，以及获得公共空间和礼拜场所及食品和水的公共来源方面的隔离；对放弃继承的或有辱人格的职业或危险工作的自由的限制；和受债务和奴役的束缚。

<sup>50</sup> 任务负责人的联合发言(A/CONF.211/PC/WG.1/5)，第44段。

28. 特别报告员重申关于基于世系的歧视的法律框架是明确的，但没有正确实施。关键的第一步是各国要承认基于世系的歧视构成公约所禁止的种族歧视的一种。没有这种承认就不可能有效地治理基于种性和其他继承地位制度的针对个人的严重的侵犯人权和歧视现象(A/64/271, 第 58 段)。各国还应提高认识和质疑由来已久根深蒂固的观念，以帮助形成走向更公平更平等的社会的公众舆论。

29. 尽管政府做出种种努力通过宪法保障、立法和纠偏行动方案以根除这类歧视现象，基于种性的歧视仍然可悲地普遍存在且根深蒂固。受害者面临的是结构性歧视，将他们牢牢锁定在贫困和被边缘化的顽固的恶性循环中。

30. 这个问题既不是局限于一个地理区域，也不是专门在某种特定的宗教或信仰系统中实行的。它存在于所有地理区域，包括在外散居的群体内。

## A. 表现形式

31. 在下面的例子中这类歧视受害者的共同特点包括，除其他外，不可接触性——这在有些情况下阻止了他们同别人用同一口公共井或自来水龙头、在茶摊用同样的杯子、或参拜高等种性或高贵氏族的同一所庙宇；职业隔离——这损害了他们获得就业的权利，将他们限定在传统的指定的工作(一般是擦地和手工清扫垃圾)；强迫内部通婚，从而限制了族外婚姻；对于共栖的严格限制；和社会排斥，包括社会抵制和封锁。

### 1. 基于种性的职业和不可接触性

32. 对这一受影响群体成员的歧视表现在工作或职业上。所指定的工作被视为礼仪上对社会制度中的其他人是亵渎和不干净的，使他们被进一步边缘化，因为从他们的就业他们就被认为是“不可接触的贱民”。在许多国家不可接触性已被禁止(同时还有基于种性的歧视)，但是，与工作相连的不纯洁和亵渎的观念仍然通过基于世系的歧视继续存在。因此，通过工作而归咎的亵渎观念是与基于种性的职业交织在一起的，其中包括擦地和手工清扫垃圾(从干茅坑清除粪便)。

33. 奴役劳动和强迫卖淫过度地影响了种性等级低的人，家务奴工的大多数是由南亚数量庞大的 Dalits(贱民)构成的。大量拐卖人口、性奴役和其他形式的劳工剥削的受害者是种性等级低的人。工资歧视和雇用歧视比比皆是。

### 2. 多重歧视

34. 多重歧视更加剧了种性等级低的人的困境。有时候种性等级低的社会群体构成某种宗教的少数。例如，在巴基斯坦，基于种性、世系和职业的歧视的受害者也因为是被称为“贱民”(Dalits)的印度教少数群体成员而处于不利地位。

35. 贱民在获得住房方面也经受隔离；大多数生活在贫困线以下，收入低于最低工资标准并没有受教育的机会。由于缺乏安全饮用水和卫生设施，他们遭受许多疾病的折磨并有时在获得公共医疗服务方面面临歧视(A/HRC/15/55 和 Corr.1,

第 25 段)。无处不在的歧视使他们无法摆脱贫困、上不了学、可怕的生活条件和卑下的工作(同上, 第 26 段)。

36. 低种性的儿童在教育方面受到歧视(CERD/C/IND/CO/19, 第 25 段), 属于最弱势的群体, 面临着被招募为童工、士兵或性工作者, 并动辄挨打和体罚。拐卖(同上)和买卖儿童特别是年轻女孩以及杀害女婴是多重歧视的其他形式。<sup>51</sup>

37. 妇女和女孩面临包括通过性剥削或强迫卖淫在内的多重歧视(A/HRC/7/19 和 Corr.1, 第 71 段)。妇女在社会经济上处于种性、性别和阶级等级的最底层, 面临家庭和区内以及来自其他种性行为者的暴力侵害。<sup>52</sup> 亚洲贱民群体的妇女要遭受肉体虐待、性骚扰、被拐卖和性暴力侵害(E/CN.4/Sub.2/2001/16, 第 45 段)。侵犯土地和财产权也影响到这些妇女(A/HRC/10/7/Add.1, 第 52 段), 在医疗保健、教育和维生工资方面她们受苦最多。印度和尼泊尔的贱民妇女构成了无地劳工和清扫工的多数。<sup>53</sup>

38. 寺院妓女(女孩在幼小时就被父母终生供奉给寺庙换回上天保佑和对神的抚慰)风俗仍在印度存在。<sup>54</sup> 但是, 一旦妇女在仪式上被“供奉”了, 她们就被迫成为高种性群体成员的妓女。<sup>55</sup> 最近, 大多数寺院妓女最后都在性贸易行业工作。在有些情况下, 性暴力侵害是与债务奴役相联系的。<sup>56</sup> 在尼泊尔, 巴迪人被视为一种卖淫种性。<sup>57</sup> 包括巴迪妇女和女孩在内的许多贱民妇女和女孩被拐卖从事性工作。在巴基斯坦, 有报道说女性奴役劳工被强奸问题是结束债务奴役运动面临的最紧迫的问题之一。<sup>58</sup> 在毛里塔尼亚, 被称为“奴隶”的妇女常常被强迫随其“主人”在一起, 因为她们受到威胁, 如果逃跑就得同其孩子分离。<sup>59</sup>

### 族外婚姻

39. 基于种性和继承地位谱系的歧视遍布包括婚姻在内的生活的所有方面。族外婚姻被低种性的一些人看作是“提高地位”的办法, 是驱除陈腐观念和种性之间顽固的人为界线的途径。但是, 这一做法在一些国家受到谴责和社会上的不鼓励(E/CN.4/Sub.2/2001/16, 第 8 段), 包括印度、日本、塞内加尔、斯里兰卡和东

<sup>51</sup> CRC/C/15/Add.261, 第 95 段; CRC/C/15/Add.115, 第 32 段。

<sup>52</sup> 人权观察, “种性歧视: 一个全球性关切问题”(纽约, 2001 年), 第 20-21 页。

<sup>53</sup> 同上, 第 21 页。

<sup>54</sup> 见 E/CN.4/2002/73/Add.2, 第 162 段。

<sup>55</sup> 人权观察, “种性歧视”, 第 21 页。

<sup>56</sup> 同上。

<sup>57</sup> 同上。还见 E/C.12/NPL/CO/2, 第 15 段。

<sup>58</sup> 人权观察, “种性歧视”, (注 52), 第 21 页。

<sup>59</sup> 同上, 第 21-22 页。

南亚的散居群体(E/CN.4/Sub.2/2004/31, 第 37 段)。族外婚姻会导致来自家庭的暴力报复。

## 宗教改变

40. 宗教改变被看作是逃避这种歧视的一种途径。但是,在某些国家,这在宗教社区很普遍。尽管有宪法条款和立法措施保护贱民种性和部落成员的权利,但事实上的隔离和歧视依然存在。

41. 在一些国家,皈依其他宗教的受歧视的种性成员失去了纠偏行动政策中规定的基本保障,而在社会层面,以前的种性地位和相关社会偏向仍然存在。印度就是这种情况。与皈依佛教或锡克教的人不同(CERD/C/IND/CO/19, 第 21 页),皈依伊斯兰教或基督教的贱民,据报道说,失去了纠偏行动方案下的权利(A/HRC/10/8/Add.3, 第 28 段),包括保留制度(一种在政府、公共部门单位和所有公立私立教育机构中就业保留员额的配额制度)。

## B. 良好做法和当前挑战

### 1. 国际

#### 增进和保护人权小组委员会

42. 增进和保护人权小组委员会为治理基于工作和世系的歧视投入了大量努力。该机构审议了四份实质性报告<sup>60</sup>和一套消除基于工作和世系的歧视的原则和准则草案。各条约机构、特别程序、民间社会和国家人权机构在不同的场合引述或提及了这些原则草案。<sup>61</sup>

### 2. 国家

43. 为更好地说明这种形式的歧视的表现,从不同的来源和地理区域收集了资料。挑战和良好做法的查找工作是在现有公开资料的基础上进行的。

#### (a) 亚洲

44. 特别报告员承认各国为制止基于工作和世系的歧视努力通过了立法。一些国家的宪法将种性列入了关于不歧视的条款。

45. 印度的宪法具体规定废除不可接触的贱民习俗。为保护贱民和帮助他们寻求对暴力侵害的补救,建立了宪法机构、发布了特别立法措施和行政命令并设立了一个全国委员会和若干国家机构。为保护贱民,颁布了 1989 年印度贱民和部

<sup>60</sup> E/CN.4/Sub.2/2001/16; E/CN.4/Sub.2/2003/24; E/CN.4/Sub.2/2004/31; E/CN.4/Sub.2/2005/30。

<sup>61</sup> 可检索 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/CRP/A-HRC-11-CRP3.pdf>。

落(预防暴行)法, 以及随后的 1995 年补充条款。尽管如此, 不可接触的贱民习俗仍是印度农村的组成部分。

46. 印度政府已承诺要制定旨在提高贱民人口地位的政策。中央特别援助贱民分计划<sup>62</sup> 就是一个例子, 1993 年体力清洁工就业和建设干茅房(禁止)法是另一个例子。尽管有这一法令和政府的投资, 国家清洁工及其抚养人解放和恢复名誉计划却没有实现其目标。<sup>63</sup>

47. 在尼泊尔, 基于种性和族裔的歧视仍继续存在, 尤其是在欠发达的较偏僻的地区。临时宪法和民法将基于种性的歧视定为犯罪并对实行不可接触的贱民习俗的人处以监禁或罚款, 但在反歧视法律的执法和实施方面仍存在相当大的差距。包括贱民在内的被边缘化的群体在获得正义方面面临着社会经济和文化障碍。政府报告在地方政府一级已增加了社会措施的开支并实施了提高认识方案和法律保障措施(A/HRC/16/23, 第 41 段)。

48. 现行法律框架已证明不足以有效遏制基于种性的歧视习俗或追究肇事者的责任。由于民法的规定模棱两可, 政府官员无法将具体的歧视行为视为犯罪和采取适当行动。2009 年 7 月向议会提交关于消除和惩治基于种性的歧视和不可接触的贱民罪行法案草案是一个积极动态(A/HRC/16/23, 第 54-55 段)。

49. 孟加拉国宪法禁止基于种族、宗教、种性或性别理由的歧视, 并规定不得损害任何人的生命、自由、身体、名誉或财产(第三部分, 第 31 条)。国家加速减贫战略确认了与种性制度有关的对职业群体的歧视模式。政府在该战略中设想通过允许处境不利的被羞辱的群体参加社会经济活动将这些群体纳入主流。虽然这是有力的一步, 但还需要更多的实际行动来纠正这种歧视, 例如, 做好现行法律的执法工作和设立一个委员会负责处理与低种性有关的关切问题。

50. 斯里兰卡有两个种性制度: 一个是僧伽罗人, 一个是泰米尔人(E/CN.4/Sub.2/2001/16, 第 28 段)。在斯里兰卡的两个主要泰米尔社区都有种性的区分。<sup>64</sup> 有时候对非印度教的人——包括泰米尔基督教徒和皈依穆斯林的人以及其他少数群体的成员——也实行基于种性的歧视。种性在印裔泰米尔人种植园工人之间也仍很突出。在印度教仪式中不可接触的贱民只能做一些与其低种性身份相称的特定工作。

51. 1957 年, 政府通过了预防社会残疾法, 将以种性为由拒绝人进入各种公共场所定为违法。1971 年的修订案对这种违法行为施加了更严厉的惩罚。斯里兰卡的 1978 年宪法没有规定社区纠偏行动, 但的确禁止基于种性理由的歧视, 包

<sup>62</sup> 见 <http://socialjustice.nic.in/scatoscp.php>。

<sup>63</sup> 印度, 印度主计长兼首席审计官(2003 年)。可检索 [www.cag.gov.in/reports/reports/civil/2003\\_3/chapter1.htm](http://www.cag.gov.in/reports/reports/civil/2003_3/chapter1.htm)。

<sup>64</sup> 人权观察, “种性歧视”, (注 52), 第 8 页。

括基于种性理由的对进入包括自己的宗教礼拜场所在内的公共场所的限制。但是，严重的问题仍然存在。

52. 在日本，对部落民也称埃塔(“齷齪”或“不干净”)的歧视顽固存在——尽管 1871 年的解放法令和政府的其他措施已经正式废除了部落民制度。虽然如此，根据 1969 年特别措施法实施的旨在改善部落民地区生活环境和部落民获得就业和教育的特殊政策措施(E/CN.4/2006/16/Add.2 和 Corr.1, 第 15 段)，的实施取得了积极的成果。其他成就有：部落民儿童进入高中的比例提高以及民众对部落民面临的问题的理解有所加深。<sup>65</sup>

53. 国家立法中禁止种族歧视的唯一条款是宪法第 14 条，但法院认为其规定需要补充立法才能生效。由于宪法条款也被视为需补充立法才能生效，在国家立法中就没有取缔种族歧视和为受害者提供司法补救的条款了(E/CN.4/2006/16/Add.2 和 Corr.1, 第 11 段)。

54. 政府的与歧视部落民和其他群体的思想状态作斗争的战略主要是通过教育部倡导的人权教育政策加以实施的(同上，第 16 段)。但是，仍然没有专门负责处理部落民受歧视问题的公共机构。

55. 在日本，雇用调查或侦探机构对某个人的背景进行调查以查明其是否部落民血统的做法并非罕见。有些公司甚至在继续使用“部落民名单”(同上，第 21 段)。

## (b) 非洲

56. 在非洲基于世系的歧视主要有三类。第一，是基于“同族通婚群体——即，其成员身份是根据属性并且之间的社会距离是由污染观念调节的职业专门化”的种性制度。<sup>66</sup> 第二，是基于真正的或觉察到的奴隶世系的歧视，使许多人处于“实质上的”奴役之中，因担心遭报复或饥饿而无法离开其主人的雇佣。第三，是针对猎户聚居的群体及其后裔。这种边缘化可包括纯洁——污染概念对的某些方面以及某种程度的真正的或觉察到的职业专门化。<sup>67</sup>

57. 许多非洲国家已采取措施对付基于种性的歧视问题。有些国家通过了宪法规定保障免受歧视的自由。其他一些国家则颁布了法律禁止种性歧视和奴役。但是，这些规定尚未执行。

58. 在尼日利亚，对 Osu 人后裔的歧视仍然令人关切。Osu 人在历史上被尼日利亚东南部伊格博地区社区中的神所“拥有”。他们被作为“祭品”供奉给这些

<sup>65</sup> Kenzo Tomonaga 著，“部落民解放运动和消除歧视的立法措施——日本经验”，第 8 节。可检索 [http://blhri.org/blhri\\_e/article/20110303/article1.htm](http://blhri.org/blhri_e/article/20110303/article1.htm)。

<sup>66</sup> A.Tuden 和 L.Plotnicov 著，非洲的社会等级(纽约，自由出版社，1970 年)，第 16 页。

<sup>67</sup> 国际贱民团结网，“非洲基于世系的歧视”(伦敦)，第 7-9 页。



神，作为可能发生的任何厄运的目标被强迫生活在村子的周边。Osu 人是一种基于世系一出生就扣上的帽子。<sup>68</sup>

59. 宪法第四章第 42 条保障尼日利亚每个公民免受歧视的自由。此外，1958 年 Osu 废除法在法律上废除了基于工作和世系的歧视。但是，持续存在的关于 Osu 和其他类似群体的成员仍然受到社会排斥、隔离和不当待遇以及就业<sup>69</sup> 和婚姻歧视的指称仍令人关切(CERD/C/NGA/CO/18, 第 15 段)。自颁布 Osu 废除法以来，由于没有人声称这条法律被违反，所以没有与此法律有关的案子被起诉。(CERD/C/SR.1720, 第 3 段)。在这方面，消除种族主义委员会向尼日利亚提出了建议(CERD/C/NGA/CO/18, 第 15 段)。

60. 在塞内加尔，种性制度存在于几个族群中。种性的所有特点在沃洛夫族群中都可找到，主要分成格尔人和尼诺人。塞内加尔宪法宣布，所有公民无论其种族、宗教、性别或出身——即，提及一个人的种性背景——如何都有受法律平等保护的權利(第一条)，和禁止一切种族的、民族的和宗教的歧视行为(第 5 条)。但是，尼诺种性上告法院要求对歧视诉求的法律补救的程度是可忽略不计的。<sup>70</sup>

61. 在索马里，社会被分成各自为政等级分明的父系的宗族群体。在索马里少数群体中，“职业群体”包括 Midgan 人(或 Madhiban 人)、Tumal 人和 Yibro 人。<sup>71</sup> 这些群体也称“sab”，是“低种性”的集体名词。Tumal 人传统上是铁匠；Yibro 人是宗教仪式的专家；Midgan 人传统上是猎手和皮革匠，但也从事各种手工工艺、男性割包皮和女性生殖器切割礼。职业群体中极少数受过教育的成员在任何选择的领域工作，但大多从事体力和服务工作。<sup>72</sup> Sab 群体的职业通常被视为有污染的。Sab 群体号称会法术所以为人们所恐惧和回避。随着其传统生活方式的消失和因为冲突造成的结果，许多人已搬到城市住区或境内流离失所者营地，或逃到周边国家的难民营。还有报道说，索马里难民中散居的 sab 群体成员继续受到其他索马里宗族成员的歧视。

62. 少数群体的情况因地域而异。在索马里兰，2001 年 5 月的宪法第 8 条第 1 款规定，所有公民“在法律面前享有平等的权利和义务，不得因肤色、宗族、出生、语言、性别、财产、地位、见解等而有例外”。根据第 8 条第 2 款，“禁止以族裔、宗族归属、出生和居住为理由的例外和歧视”；以及“开展旨在根除源

<sup>68</sup> 人权观察，“种性歧视”，(注 52)，第 9 页。

<sup>69</sup> 劳工组织公约和建议的适用问题专家委员会，关于歧视(就业和职业)公约的个人直接请求，1958(第.111 号)，2008 年，日内瓦，第(ILOLEX)092008NGA111 号文件，第 4 段。

<sup>70</sup> 人权观察，“种性歧视”，(注 52)，第 9 页。

<sup>71</sup> Martin Hill 著，没有补救：索马里被遗忘的少数群体(国际少数群体权利小组，2010 年)，第 12 页。

<sup>72</sup> 同上。

远流长的坏习俗的方案是国家的义务”。但是没有具体的反歧视立法。<sup>73</sup> 邦特兰对少数群体没有提供什么保护和援助，议会中没有为小的少数群体(包括 Madhiban 人)保留席位。<sup>74</sup>

(c) 世界其他地区和散居群体

中东

63. 在也门，基于工作和世系的歧视影响到 Akhdam(“佣人”或“被边缘化的人”)社会群体。传统上，土地是最重要的资源，没有耕地的人就做很少有人干的职业和服务，成为佣人阶层的一部分。(CERD/C/YEM/16, 第 159 段)。Akhdam 人典型的职业包括收垃圾，扫街，清洗厕所和下水道。他们常常被统称为“扫地的”，通常被认为是肮脏的、缺乏道德的和依赖他人的。“这个群体的社会地位低下是因为其成员的职业以及他们的[所谓]种族血统”(E/CN.4/Sub.2/2003/24, 第 31-34 段)。主要社会舆论认为这个群体的男人是不讲道德的、懒惰、邋遢、干不了有尊严的工作。而女性则通常被认为是放荡的、肮脏的、像乞丐甚至妓女般的生活<sup>75</sup>，而儿童则被认为属于所谓的“佣人”社会阶层(E/CN.4/Sub.2/2004/31, 第 32 段)。

64. 也门宪法坚持权利法案，向“所有公民”保障范围广泛的权利和自由(第 41-61 条)。它还规定在所有经济、社会、政治和文化活动中机会平等(第 24 条)并保障法律面前平等待遇。根据刑事诉讼法第 5 条，“公民在法律面前一律平等，不得以国籍、种族、出身、语言、信仰、职业、文化水平或社会地位为理由对任何人进行惩罚或伤害”(CCPR/C/YEM/2001/3, 第 9 段)。然而，事实上的歧视依然存在。宪法既没有得到执行，也不足以解决针对这一少数群体的特定的歧视。<sup>76</sup>

65. 政府是从社会经济角度看待“佣人阶级”被边缘化问题的，因为立法框架对公民并不作区分。(CERD/C/YEM/16, 第 160 段)。

散居群体

66. 基于工作和世系的歧视继续影响到那些原先的文化和传统含有一些继承的社会排斥方面的散居群体。例如，种性制度随着南亚的散居群体移徙，人们观察到以不同的程度存在于不同的地理区域。一些报道显示在索马里的散居群体以及

<sup>73</sup> 同上，第 17 页。

<sup>74</sup> 同上，第 19 页。

<sup>75</sup> HassanAnsah 著，“也门的贱民阶级：Akhdam”，今日也门杂志。可检索 [www.yemen-today.com/go/special\\_reports/4603.html](http://www.yemen-today.com/go/special_reports/4603.html)。

<sup>76</sup> 另一种世界/促进公平发展和社会正义伙伴关系联合国际贱民团结网，“缔约国也门给消除种族歧视委员会(CERD)的第 15 次和 16 次合并定期报告的替代报告”(2006 年 7 月)，第 26 页。

在西非某些散居群体中，日常仍有对 Midgan-Madibhan 人的歧视 (E/CN.4/Sub.2/2004/31, 第 35 段)。

67. 尽管关于这一问题的信息有限，特别报告员在联合王国仍物色到了关于散居群体的良好做法，在那里，2010 年平等法案取代了以前的反歧视法律制度。这一立法框架旨在保护个人的权利和提高所有人的机会平等。最初，法案涵盖在工作、教育、货物和服务领域的九个受保护的特点(性别、性别变更、种族、宗教或信仰、年龄、残疾、性取向、婚姻和民事伙伴关系、以及孕产)。法案通过规定公共部门平等义务和纠偏行动为推进平等提供了措施。

68. 平等法案在议会通过期间，政府认为现有的证据并没有显示在联合王国种族歧视在反歧视立法所覆盖的领域中是个重大问题；但是，它承认受保护的种族、宗教和信仰等特点不一定总是允许有对种族歧视进行纠正的渠道。它接受了对平等法案的一处修正，插入了法案第 9 节，其中规定部长可通过命令修正该节，规定种性是种族的一个方面(和规定在法案中的适用、或不适用种性的例外情况)。

## 四. 特别报告员的活动

### A. 国别访问

69. 国别访问是特别报告员活动不可或缺的部分。国别访问为任务负责人提供了与政府代表和民间社会成员进行互动的重要机会。特别报告员在计划这种了解事实的访问时特别注意地域平衡。

70. 从 2010 年 4 月 21 日至 28 日，特别报告员访问了新加坡。他对新加坡政府在准备和安排他的访问中所提供的充分合作和表现的开放态度表示衷心的感谢。访问报告见文件 A/HRC/17/40/Add.2。

71. 特别报告员对多民族玻利维亚国政府接受其访问该国的请求表示感谢。他计划于 2011 年年底前进行访问。

72. 他还要感谢南非政府邀请他访问，并计划于 2011 年年底前进行访问。

### B. 其他活动

73. 自 2010 年 6 月以来，特别报告员参加了几次研讨会和会议。2010 年 6 月 1 日，他在由欧洲理事会、葡萄牙政府和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)组织的关于人权与移民的会议上就影响到移民的种族主义和仇外心理问题做了发言。2010 年 6 月 15 日，他在关于吉尔吉斯斯坦种族暴力的联合新闻发布稿中阐述了种族主义和冲突问题。2010 年 6 月 30 日，他第一次参加了联合国难民事务高级专员办事处与在日内瓦的非政府组织的年度磋商框架内的关于仇外心理问题的会议。2010 年 10 月 18 日，他在有效执行德班宣言和行动纲领政府间

工作组第八次会议期间的关于“结构性歧视：定义、做法和趋势”的专题会议上做了发言。

74. 结合非洲裔人国际年，特别报告员为消除种族歧视委员会于 2011 年 3 月 7 日在日内瓦举行的关于“对非洲裔人的种族歧视”问题专题讨论会提供了书面发言。此外，在 2011 年 3 月 29 日，他在非洲裔人问题专家工作组第十次会议上做了发言。

75. 特别报告员还为以下会议提供了书面发言：人权高专办于 2010 年 5 月 3 日至 5 日在里约热内卢举行的关于促进和监测种族平等和不歧视的数据收集和指标使用问题研讨会；由欧洲反对种族歧视和不容忍现象委员会于 2011 年 1 月 10 日和 11 日在安卡拉举行的关于同基于种族、族裔、宗教或其他偏见的歧视问题作斗争研讨会；和由人权高专办于 2011 年 2 月 9 日至 10 日在维也纳和 2011 年 4 月 6 日至 7 日在内罗毕举行的关于禁止煽动民族、种族或宗教仇恨问题专家讲习班。

## 五、 结论和建议

### 针对罗姆人的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象

76. 特别报告员注意到为消除针对罗姆人的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象所做的努力。然而，虽然在区域和国家层面出现了积极的发展动态和良好做法，但仍然不够。确实，重要的挑战仍然存在，这揭示了针对罗姆人的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的根深蒂固的严重问题，需要以最严厉的方式加以治理。

77. 为此，各国必须在更有力的法律、政治和体制措施的基础上制定全面的方针，要：(a) 考虑到针对罗姆人的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的结构性方面；(b) 充分考虑到他们所遭受的种族主义和种族歧视与其社会经济的边缘化和政治排斥的相互关系；(c) 充分注意最弱势的罗姆人的处境。在这方面，应采取必要的立法措施并辅之以一些关键措施，例如：(a) 纠偏行动以纠正历史的不平等；(b) 对国家工作人员进行人权培训；(c) 采取教育和宣传措施以促进互相理解、尊重和容忍。国家应牢记只有正确实施为罗姆人采取的措施、使罗姆人有效的参与、并与民间社会及国际和区域机制充分合作，才能实现效率和进展。各国还应互相交流有助于改善罗姆人人权状况的良好做法。据此，谨提出以下建议供各国作为工具使用，以取得进一步的进展。

78. 关于罗姆人在教育、就业、住房和卫生方面面临的挑战，特别报告员建议各国：

(a) 确保罗姆儿童和青年，包括女孩，获得平等的受教育机会，不采取任何会导致在入学方面强加任何形式的种族隔离的法律或其他措施。在学校也应采取坚定的措施消除对罗姆儿童的种族偏见和骚扰；

(b) 确保更有力的执行禁止就业歧视的法律并采取进一步措施保护罗姆人免遭在劳工市场影响到他们的歧视做法。还应鼓励采取纠偏行动以促进罗姆人就业；

(c) 根据消除一切形式种族歧视国际公约第 5 条，保障罗姆人不受歧视的住房权，并对在这个领域影响到他们的任何歧视做法采取坚定的行动，并考虑到消除种族歧视委员会关于对罗姆人的歧视问题的第 27 号一般性建议(2000 年)和经济、社会、文化权利委员会关于强迫搬迁的第 7 号一般性意见(1997 年)；

(d) 采取一切必要措施确保罗姆人享有健康和医疗保健的充分权利，并整治医务专业人员中的歧视做法，包括在这些人员中开展关于罗姆人的权利、文化和特性的宣传教育活动。必须用法律禁止对罗姆妇女的强制绝育并对违反者适当处罚，受害人应得到有效的补救和适当的医疗援助。

79. 关于罗姆人在享有公民权利和政治权利方面所经历的种族歧视和种族主义问题，特别报告员建议各国：

(a) 进一步促进罗姆人参与政治和公共生活，并确保他们在国家机关和政党中有足够的代表性。在这方面，应采取特别措施提高他们的政治、政策制订和公共行政管理的技能。各政党也应努力实现罗姆人在其党内和党的系统各级的公平代表性；

(b) 确保关于国籍、公民身份和归化的立法不歧视罗姆人，并采取适当措施确保他们不受歧视地获得公正和有效补救。此外，应采取一切必要措施确保罗姆人能作为有效享有所有人权而获得个人文件；

(c) 谴责和禁止对罗姆人的种族暴力行为。为此，各国应在刑法中纳入一项条款，规定犯下以种族主义或仇外心理为动机或目的的罪行便构成罪加一等的可从重处罚的情况。应对针对罗姆人的种族主义行为迅速进行彻底的和公正的调查并充分地将肇事者绳之以法。应向罗姆受害人提供有效的法律补救措施和充分的赔偿。还应努力改善警察与罗姆人之间的关系以恢复信心，并得以将种族主义行为更好地向警察报告。此外，由于政治人物所能影响到的受众和所具有的道义权威，谨敦促他们在演说和政治辩论中避免屈辱罗姆人的言论并应坚决谴责针对罗姆人的一切种族主义或仇外的行动或论调。

80. 特别报告员建议各国避免将罗姆移民的状况描绘成公共治安问题，不要推行违反国际人权标准和导致他们集体驱逐的以罗姆移民为目标的治安政策。特别报告员呼吁各国尊重相关区域和国际人权文书所保障的罗姆移民的各种权利。

81. 促请各国采取适当的措施确保包括罗姆妇女在内的罗姆人有效参与涉及到他们的政策的设计、决策、实施和评价进程。还鼓励各国在国家 and 地方层面加强并更好地协调实施工作并为此调拨必要的资源。还建议通过收集按族裔分类的数据等方法对所采取的措施进行定期评估。这种数据收集工作必须会同罗姆人并根据国际人权标准进行。最后，应建立罗姆人与地方当局之间对话的适当机制，以确保适用于罗姆人的政策和法律在地方一级的正确实施。

82. 为从根源上治理社会上针对罗姆人的种族主义和种族歧视问题并建设一个以容忍、尊重文化多样性和不歧视为基础的社会，特别报告员强烈建议各国投资教育。在这方面，特别报告员尤其建议在学校里开设罗姆人历史课，包括在纳粹政权下他们所遭受的种族灭绝。教育的努力应辅之以提高认识的措施，使非罗姆人口了解并关心罗姆人的历史、特征和文化。

83. 在国家机关内存在种族歧视和种族主义是一种现实，国家不应否认。在这方面，重要的是要确保法律框架和国家工作人员的态度应符合其国际人权义务。因此，各国应确保其法律框架符合国际人权标准，包括本公约、德班宣言和行动纲领以及德班审查会议成果文件。各国还应向国家官员提供以种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象为重点的义务性人权培训，并采取措施确保国家机关和公共行政部门的构成能体现其人口的多文化的多样性。为此，应采取特别措施促进罗姆人在各级公共行政部门和机构中的就业。

84. 最后，特别报告员谨提醒，为切实有效地消除对罗姆人的歧视，与民间社会以及国际和区域人权机构开展合作十分重要。

#### 基于工作和世系的歧视，包括基于种性和继承地位谱系的歧视

85. 在为撰写本报告而进行调研特别是在对基于工作和世系的歧视包括基于种性和继承地位谱系的歧视领域进行调研时，特别报告员遇到了困难。这些困难包括：信息来源稀少和缺乏最新的公开资料，特别是关于亚洲以外的受影响的群体的资料。因此，有必要对此问题进行进一步的研究。

86. 尽管有提供保护以免受到基于工作和世系的歧视的国际法律义务，某些政府却未能有效履行这种义务，而且在某些情况下避开了种性歧视的问题，声称这不属于《消除一切形式种族歧视公约》等国际公约的范围，这是与消除种族歧视委员会的意见背道而驰的。

87. 然而，特别报告员满意地注意到一些政府已主动开始治理受到基于工作和世系的歧视影响的群体所面临的问题，并鼓励他们继续努力、交流最佳做法并在区域和国际举措中率先行动，以消除这种形式的歧视。

88. 特别报告员有好几次注意到，不足之处不完全都是政府和机构造成的，它也来自老百姓本身，包括被认为是低种性或地位的群体内部。他建议采取有关法律框架方面的措施，与此同时要开展宣传，尤其要把重点放在司法部门、警察和公务员上，以确保警察和公务员有效实施和执行法律，从而确保受害人获得公正待遇和有效补救的权利。

89. 特别报告员：

(a) 鼓励各政府和民间组织参与关于基于工作和世系的歧视问题的广泛的地方和全国协商；

(b) 呼吁各国促进受害者特别是妇女的增权；

(c) 建议定期收集分类数据以便查明这类歧视涉及的人数并设计适当的应对战略。

90. 此外，特别报告员建议：

(a) 颁布法律和连贯地实施现有法律，包括根据条约机构和其他特别报告员的建议对国内法律规定进行监测。载于消除种族歧视委员会第 29 号一般性建议(2002 年)中的一般性措施也应落实到位。建议制定具体的法律取缔对受影响群体的直接和间接的种族歧视；

(b) 继续利用关于基于工作和世系的歧视问题的原则和准则草案作为各国制订有效措施的指导框架，以履行其国际法律义务——包括各政府开展切实的工作以消除那些构成、支持和强化基于工作和世系的歧视以及那种所谓不可接触的贱民概念的带有偏见的信念；

(c) 酌情并考虑到每个国家的具体国情，设计和实施纠偏行动措施或方案，包括在教育和就业领域的配额制度。

91. 特别报告员请各政府：

(a) 通过双边、区域和国际合作开展促进能力建设和技术援助方案，以消除基于工作和世系的歧视，包括基于种性和继承地位谱系的歧视；

(b) 落实联合国各人权机构、民间社会和国家人权机构有关针对所谓低种性的侵犯人权的模式的建议，并酌情扩大国家人权机构的授权以确保对建议的适当监测和后续工作；

(c) 考虑成立一个区域人权机构协商机构以便对这一问题开展研究和在区域层面提高认识；

(d) 在向联合国各人权机构提交的报告中纳入关于基于种性和其他继承地位谱系的歧视问题的资料。

92. 特别报告员建议所有特别程序都结合各自的任務处理基于种性和其他继承地位谱系的歧视问题。