

处理差异 欧洲防止歧 视的框架

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



国际特赦组织出版物

国际特赦组织国际秘书处 2009 年首次出版

Peter Benenson House

1 Easton Street

London WC1X 0DW

United Kingdom

www.amnesty.org

国际特赦组织版权所有 © 2008

索引号: EUR 01/003/2009

原文

国际特赦组织国际秘书处于英国印刷

版权所有。未经出版者事先许可，不得用电子、机械、复印和录制及其它任何形式将本出版物的任何部分进行复制、储存于检索系统或进行传播。

国际特赦组织进行一场全球运动，在150多个国家和地区有220万人参与，为人权而开展活动。我们的理想是使每个人都享有《世界人权宣言》和其它国际人权文书上所刊载的所有权利。我们通过调查、运动、倡导和动员来制止侵犯人权的行为。国际特赦组织独立于任何政府、政治意识形态、经济利益或宗教。我们的资金主要来源于成员会费和捐款。

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



目录

序言	6
欧洲的歧视：概述.....	7
种族主义、仇外情绪和相关的 不宽容态度.....	7
性别平等	12
性取向和性别身份或表达.....	13
残疾.....	13
其它理由	14
歧视的定义	14
歧视的要素	14
歧视类型	16
国际不歧视准则和监测机制.....	19
联合国.....	19
欧洲理事会	19
欧洲联盟	20
欧洲安全与合作组织.....	21
其他国际不歧视准则	22
如何保障平等：人权框架.....	24
尊重免遭歧视的权利	25
保护免遭歧视的权利	27
落实免遭歧视的权利	34

终止歧视	38
建议	38
注释	40

信息和政策问题

歧视和有辱人格的待遇	6
对穿戴宗教标志物和服装的限制	10
平等原则	15
欧洲反种族主义和不宽容现象委员会	20
欧洲联盟法律中的非歧视情况	21
民族剖析	24
照顾差异	27
仇恨言论	29
国家反种族主义行动计划	35
临时性特别措施	36

缩写

CEDAW 联合国《消除对妇女一切形式歧视公约》

CERD 联合国消除种族歧视委员会

CESCR 联合国经济、社会和文化权利委员会

CRC 联合国《儿童权利公约》

CRPD 联合国《残疾人权利公约》

ECHR 《欧洲人权公约》（《欧洲保护人权和基本自由公约》）

ECRI 欧洲反种族主义和不宽容现象委员会

ECSR 欧洲社会权利委员会

ESC 《欧洲社会宪章》

EU 欧洲联盟

FRA 欧盟基本权利事务署

HRC 联合国人权委员会

ICCPR 《公民权利和政治权利国际公约》

ICERD 《消除一切形式种族歧视国际公约》

ICESCR 《经济、社会和文化权利国际公约》

ODIHR 民主体制和人权办公室

OSCE 欧洲合作与安全组织

序言

歧视是欧洲目前最为严重和普遍的侵犯人权问题之一。数百万人仍因其身份、被假定的身份或信仰而遭受排斥、贫困、虐待、甚至是暴力。所有人都应得到平等待遇，这不仅是一个明智判断和正常礼节的问题，不仅是强者对弱者或多数人对少数人的明智或大度的让步，而是一项权利——所有政府都有义务确保这项根本原则得到尊重。

歧视有多种形式，从侮辱和攻击到剥夺基本的商品、服务和其它权利。遭受歧视者可能在就业方面处于弱势，或者在获取教育、住房和充足医疗保健的途径有限。受歧视的群体可能还被剥夺参与公共生活、自由结社、进行宗教活动或保存自己独特文化身份的权利。刑事司法体系的歧视表现在不遵守正当程序的做法，以及某些群体更有可能遭受酷刑和其它虐待。所有这些类型的歧视都出现在欧洲各地。

无论形式如何，歧视是基于对差异的否认或诋毁，是由于未能尊重所有人有生俱来的尊严和平等价值。所以，当一个人的人权因为自己的出身、肤色、宗教、性别、性别身份、性取向、年龄、残疾或其它地位，而遭到剥夺或限制时，人权就不能得到彰显。

私人和公共领域都可能出现歧视现象。歧视通常广泛存在于社会结构、体制、社会关系和态度中，受害者因此经常陷于遭受排斥、不利待遇、偏见和进一步歧视的恶性循环。

某些群体成员的经济和社会权利普遍遭受剥夺，这很快导致他们实际上遭到隔离。即使一些流行的偏见并未得到官方认可，这些偏见也具有渗入到官方体制的危险倾向，从而造成根深蒂固的体制性歧视。当歧视上升到公共政策层面时，会导致法律上的隔离，其最极端的形式是种族隔离制。偏见导致歧视，歧视导致隔离，而隔离导致灭绝，这是犹太人大屠杀这场人权灾难背后逐渐凸现的逻辑。

人们希望确保这些恐怖事件不再发生，国际人权框架的设立是对这些事件和希望的回应。防止歧视是该体系的核心内容。这反映在《世界人权宣言》的头两项条款，这些条款称“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等”（第1条），以及“人人有资格享有本宣言所载的一切权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其它见解、原国籍或社会出身、财产和出生情况或其他身份”（第2条）。

过去60年来，国际反歧视准则出现重大的进展。欧洲国家则处于该运动的前沿，该区域¹具有世界上某些最为进步的反歧视准则。本报告简要但全面地介绍了这些准则，并解释其实际意义。本报告概述了和欧洲目前歧视情况有关的主要问题，并试图就歧视个案的确认提供指南。最后，本报告阐述了各国应采取广泛的措施来保障不发生歧视，并促进真正的平等。

欧洲自1945年以来取得了很大的进步。过去20年来，铁幕的掀开，新科技的出现和流动性的增强，使欧洲人民和各国更为紧密。更多的人享受人权。但歧视却并未被消除，差异仍受到否认和诋毁。

60年前颁布的《世界人权宣言》，承认人权的普世性和不可分割性这一原则，即人人都应享有一切人权。这是国际特赦组织的核心使命，与歧视作斗争同样也是。

欧洲的歧视：概述

虽然欧洲具有相对进步的区域性和国家反歧视准则，而且在许多国家，社会对传统上遭歧视群体的态度有积极转变，但歧视仍是欧洲的一个紧要问题。

我们没有必要只谈论皮毛问题。在街头、媒体和政治辩论中，种族主义、沙文主义、对同性恋的恐惧、对伊斯兰教的恐惧和反犹太主义的言论仍然普遍存在。欧洲各地的社会态度调查一直显示，在社会各级层面都存在严重的偏见和不宽容态度。²国家法律和做法中的公然直接歧视现象比以前减少，但仍然存在。同样令人担忧的是隐性的间接歧视，在这种情况下，貌似中立的法律和做法过大地影响和歧视社会弱势群体，这有时是故意造成的，有时是通过公共机构中不受阻止而且根深蒂固的歧视态度所致。一直广泛存在的社会歧视，还以侮辱和暴力的形式，继续在私有部门领域的就业、获取住房与商品及服务途径方面造成大规模的歧视。

歧视和有辱人格的待遇

欧洲人权法院承认，在某些情况下，歧视对人的尊严损害之大，足以构成有辱人格的待遇（《欧洲保护人权和基本自由公约》第3条禁止酷刑或不人道与有辱人格的待遇或处罚）。当歧视意味着对个人人格的蔑视或缺乏尊重时，或歧视是明确旨在侮辱或贬损时，就构成这种情况。³

在防止欧洲的歧视现象方面，需要作出更大的努力。国家法律框架中的明显漏洞需要得到弥补，现有法规需要得到更为有效得多的执行。官方体制和社会中的偏见和不宽容态度需要受到处理，欧洲急需更着重于在社会上包容那些遭受边缘化的群体。

种族主义、仇外情绪和相关的 intolerance 态度

欧洲的种族主义、仇外情绪和相关的 intolerance 态度尤其难以消除。欧洲是一个具有各种差异的大陆，其在本大洲内外复杂的历史，导致不同的民族、文化、语言和宗教的不断流动，而这些流动很少只限于一国国境之内。处理这些差异，并尊重所有人的人权，直至今日仍是欧洲面临的巨大挑战之一。

我们可以区分几个经常遭受歧视的群体类别。首先是传统的或长期存在的少数群体。他们可能居住在许多国家，而没有自己的故国，例如罗姆人和库尔德人。或者他们可能在一个国家是少数群体，在另一个国家则是多数群体。在1990年代独立的一些国家，出现了许多面临歧视的新少数群体。例如，波罗的海国家中讲俄语的少数群体⁴，和前南斯拉夫解体产生的许多新少数群体就是这种情况。除了这些“欧洲”少数群体外，战后一波又一波的移民给欧洲带来了数百万新居民及许多新宗教、文化和习俗。虽然这些不同群体在各国所受的具体待遇不同，但他们都有类似的歧视遭遇。

罗姆人

罗姆人是在欧洲历史最为悠久的少数群体，他们在欧洲各地长期以来一直遭受歧视并处于弱势，而这种情况最近才开始受到承认和处理。尽管如此，针对他们的广泛和公开的种族主义与歧视性评论在该区域各地仍然存在。⁵

随着财富和流动性的增大，欧洲内部日益团结，而罗姆人则面临遭受遗弃的严重危险。无论是在东欧还是西欧，罗姆人在获取基本商品和服务，以及确保享有住房、医疗保健、教育和工作的平等权利方面，继续面临严重障碍。⁶ 数百万罗姆人仍住在卫生设施不存在或不充足的非正式定居点，失业率高得惊人，获取医疗保健服务的途径有限。⁷ 国际特赦组织记录了在中欧和东欧一些国家，罗姆人在教育系统受到的隔离是如何使他们遭受边缘化的，罗姆人儿童被有系统地安排到特别学校就读，与经常是在同一条街上的非罗姆人居民儿童学校相比，这些学校的设施更少，课程大幅度简化。⁸

斯洛伐克罗姆人受到的隔离

“如果所有的罗姆人儿童都去上小学，白人儿童就会成为少数。为避免发生这样的情况，白人让我们的孩子去上特别学校...富裕家庭的罗姆人儿童去普通小学上学，但贫穷家庭的罗姆人儿童通常去特别学校。”

斯洛伐克东部一个市政府的一名罗姆人雇员说

“如果我开设一个罗姆人班级，我就会失去所有的白人儿童。他们不够干净，我也没有地方容纳他们。”

科希策（Kosice）一所幼儿园的主管

“我们的孩子不和白人孩子一起玩耍。他们甚至不能在足球场上踢足球，因为警察会过来让他们离开...这里的孩子什么都没有，甚至没有任何玩的地方。白人孩子有自己的足球场。我们的孩子在乡下玩耍。”

国际特赦组织的报告《仍然隔离，仍不平等：斯洛伐克的罗姆人儿童的受教育权利被侵犯》（索引号：EUR 72/002/2007）中，斯韦尼亚（Svinia）的一名罗姆人家长说

在西欧，罗姆人难以获取必要证件来得到公共服务，他们的流浪生活方式未能得到照顾，他们面临广泛的歧视，对他们的传统技能和职业的需求也越来越小，这导致许多罗姆人陷入贫困和被排斥的恶性循环。

在欧洲各地，政治和行政体制中缺乏罗姆人的代表，他们很难在保存自己独特的文化身份的同时融入主流社会。罗姆人被置于边缘中的边缘，欧洲自认为是世界人权的倡导者，而罗姆人所受的待遇则是对此的讽刺。⁹

其它少数群体

其他的少数民族和少数语言群体也在享受权利方面面临严重困难，特别是在1990年代新独立的国家中，那里兴起的民族主义导致少数群体在事实和法律上遭到排斥。例如，国际特赦组织记录了爱沙尼亚讲俄语的少数群体在就业、教育系统和获取公民权方面遭受的歧视。¹⁰

他们在拉脱维亚也面临类似处境。在巴尔干各地，新少数民族很难返回他们原来居住的地方，他们在1990年代的各种武装冲突期间离开那里，从而失去财产和其它权利，这些财产和权利也难以恢复。¹¹ 就业方面的歧视尤其严重，特别是在更大的正式国营公司，由于故意的驱逐和排斥政策，工作人员日益由单一民族成员组成。¹²

德米特里（DMITRI）：工作权利

德米特里是一名50多岁的无国籍人士。他出生在俄罗斯，但在年幼时移居到爱沙尼亚。他在大学学习工程学。他于苏联时期在油页岩产业工作。但在爱沙尼亚独立后，他工作的公司被关闭。爱沙尼亚的新市场经济中出现了许多新公司，德米特里希望在这些公司中找到一份工程师的工作。

“但我不懂爱沙尼亚语。我申请了许多份工作，但一无所获。他们告诉我说我没有达到语言要求。我经常被告知他们想雇佣我，我作为一名有资历和经验的工程师，有着良好的声誉，但他们就是不能雇佣我，因为那样做违法。我不怪他们不雇我，遵守法律是重要的。”

德米特里失业了很长时间。他在1990年代中期移居到俄罗斯寻找工作。他在一家工程技术小公司找到了一份工作。他的妻子和孩子则留在了爱沙尼亚。几年后，德米特里因为十分思念家人而回到爱沙尼亚。

“我决定好好努力，在新的爱沙尼亚为我和家人创造生活。我想学爱沙尼亚语，成为一名爱沙尼亚公民，找到一份好工作，来抚养我的家庭，并为我的孩子树立一个好榜样。我参加了爱沙尼亚语的学习班，但我的年龄使我难以学习一门新语言。另外，我不擅长语言，我是一名工程师，我的思维是数学性的，不是语言性的。”

德米特里没有通过语言考试，并失去了他花在语言学习班上的钱。这意味着他不能成为爱沙尼亚公民，他也仍然不能申请爱沙尼亚的多数工作岗位。德米特里现在在一个不需要教育水平和爱沙尼亚语言技能的部门找到了一份工作。

“我对爱沙尼亚的独立感到高兴，我知道对孩子来说，这里的未来比在俄罗斯或比爱沙尼亚留在苏联更好。但我对自己的情况感到悲伤。我曾是一名工程师，我曾为自己的职业感到自豪并热爱自己的工作。现在我被当作社会负担。我被当作一名无用的俄罗斯人，不会讲爱沙尼亚语，从事低收入工作，没有为这个国家的未来作贡献。我争取保持积极心态，但这很难。”

国际特赦组织的《爱沙尼亚的少数语言群体：必须终止歧视》（索引号：EUR 51/002/2006）。

在过去几十年中，欧洲有关保护少数民族的法律框架得到了很大发展，但许多人仍难以获得官方对其少数群体身份的承认¹³，也难以完全享有对保存自己文化身份来说必不可少的文化权利，例如拥有使用自己语言的教育和媒体。

移民和新少数民族

对于战后到来的移民和新出现的少数民族，西欧的大多数国家明显未能以既确保他们享有所有人权，同时又照顾到他们的社会、文化和宗教差异的方式，来有效地使他们融入社会。对这两者的相容性的质疑声音日益频繁，在那些要求沿用多数群体社区价值和习俗的呼声背后，经常是很少加以掩饰的仇外情绪。但宽容和尊重必须是在双向的情况下才有意义，而且必须还伴随有真正的机会平等，而这在任何地区都没有充分实现。即使是三代之后，并在获得公民权后经过了很长时间，几百万少数民族成员仍在生活的所有方面面临歧视、不公和排斥。极右翼政党的兴起（他们在许多国家取得了权力）和无处不在的仇外言论，只是歧视现象可见的一小部分，这些歧视影响着长期存在的少数民族和新到来的移民的日常生活。

基于民族出身的歧视仍在住房¹⁴、就业¹⁵和服务获取途径领域广泛存在。非国家行为者进行的种族主义袭击，包括民族主义者和新纳粹团体组织的袭击，在西欧仍是一个问题¹⁶，并且近年来开始以惊人的频率出现在俄罗斯¹⁷和乌克兰¹⁸。执法机构的种族主义反映在少数民族的犯罪受害者没有得到足够的服务和保护，少数民族成员还遭到出于种族动机的侵害和虐待。许多欧洲国家也需要承认和处理这个问题。¹⁹

警察进行的歧视：法国

国际特赦组织发现了一个现象：警察的渎职行为，包括虐待行为，主要和那些被认为是外国人的人有关，这说明官方认为这些人比白人、非穆斯林的法国籍人或其他欧洲人，可能在安全方面构成更

大的危险或更有可能犯罪。歧视可能使那些对虐待这些人负责的警察更加逍遥法外，这些警察知道他们的行为不会受到彻底调查，甚至可能根本不会受到调查。这种逍遥法外的环境导致的结果之一是，遭到侵权的人无法发出声音，有时这是因为他们觉得无法报告侵害事件，有时是因为警察和检察官决定不接受或登记申诉，或不进行后续调查。

国际特赦组织的《在法国寻求公正：涉及枪击、拘押中死亡或酷刑和虐待案件的执法人员实际上逍遥法外》（索引号：EUR 21/001/2005）

这些仇外情绪尤其针对移民工人和寻求庇护者。欧洲各国采取了一系列措施来阻止非正规移居者和寻求庇护者入境，并加快使他们离境，这经常导致他们的人权遭受严重侵犯。这些措施包括：在对庇护申请作出决定前将他们长期拘留在不合格的设施中，大量减少庇护程序中的保障措施，不予提供最为基本的社会援助，并经常用暴力手段将他们驱逐出境。²⁰正规移居者的家庭生活权利受到广泛限制，他们越来越难以在新居留的国家和原籍国的配偶和孩子团聚。²¹非正规移居者则日益成为受排斥的对象，而无论他们的家庭纽带或居留时间状况。社会的其它部分则受益于他们的不安定处境：整个产业（特别是建筑业、旅游业和农业）都依赖于他们定期提供廉价和可供剥削的劳动力。

移居者的权利在休达（CEUTA）和梅利利亚（MELILLA）遭受侵犯

PN（匿名）来自刚果民主共和国。2005年9月29日，他和大约500人一起试图跨越摩洛哥和休达之间的边境。当第一批人试图架起临时制作的梯子来攀登第一道栅栏时，栅栏另一边的西班牙公民警卫队向他们射击橡皮子弹，使他们离开栅栏。PN的右脚中弹，并立刻失去了一个脚趾。他后来住院了3周，并通过手术截除了另一个脚趾。

当地的非政府组织建议PN不要提出申诉，以避免报复。虽然PN在医院和庇护问讯中都说他被枪击伤，但据国际特赦组织在撰写本报告时所知，没有任何政府机构采取任何行动来调查该事件。

CM（匿名）来自马里，他在2005年10月第三次进入梅利利亚。在第一次入境时，他设法来到梅利利亚的警察局，他们在那里给了他一张收据。他告诉国际特赦组织，他在前往短期居留移民中心的途中被西班牙公民警卫队成员拦截。他们摧毁了他的收据，并拿走了他的衣服，只允许他穿内衣，然后把他交给摩洛哥警察。摩洛哥警察殴打了他，并把他带到和阿尔及利亚交界的摩洛哥城镇乌季达（Oujda）。在第二次入境时，他成功地跨越了两道栅栏，但在前往警察局的途中被西班牙国民警卫队的成员拦截，他们殴打了他，并没收了他除了鞋子之外的所有衣服，还拿走了他记有电话号码的日记本。他被交给摩洛哥当局，然后又被送到乌季达。

国际特赦组织的《西班牙和摩洛哥：未能保护移居者的权利——休达和梅利利亚一年后的情况》（索引号：EUR 41/009/2006）

外国人和少数群体成员经常尤其易于遭受双重或多重歧视。例如，女性移居者经常不但因为自己的性别而在自己的社区遭受歧视（通过遵从传统性别角色安排的压力和强迫婚姻等做法），而且因为自己的性别和民族出身而在更为广泛的社区（例如在就业领域）遭受歧视。贩运人口罪行的女性受害者也经常受到双重歧视，她们不但作为妇女而遭强迫卖淫，而且作为外国人，她们得到给犯罪受害者的保护就比本国更少。²²

宗教群体

歧视的理由经常具有显著重叠性。基于民族出身和宗教的歧视情况尤其如此。实际上，有时很难区分这两种歧视。歧视者不总是进行辨别，他们倾向于把所有的“另类”都归结在一起，并据此作出歧视。

因为各种相互重叠的偏见而经常遭受歧视的群体是犹太人和穆斯林。他们遭受歧视的原因不仅可能是自己的民族身份和经常被误解或假定的宗教信仰，而且可能是被假定的政治见解和对世界事件所负的责任。因此，欧洲的犹太人因被认为对以色列和巴勒斯坦占领区的局势负责，而遭受侵害甚至是暴力；而欧洲的穆斯林则经常被不加区分地与极端主义观点和暴力意识形态联系在一起。基于这些相互重叠的理由的歧视具有多种形式，包括暴力袭击、干预宗教和言论自由，以及不提供获取就业、商品和服务的平等途径。

反犹主义在欧洲具有令人痛苦的漫长历史。即便反犹情绪在今天少了公开表露，这种情绪仍然广泛流行，而没有得到应有的反击。这导致反犹行为仍以令人担忧的频率出现在欧洲各地，其中包括对犹太人的暴力袭击和亵渎他们的崇拜与埋葬地点。²³

欧洲近期出现的现象——目前的伊斯兰恐惧症，是随着大批穆斯林在过去50年间来到多数西欧国家而产生的。但伊斯兰恐惧症在这段短时间内深入到主流公共言论和政治辩论之中。虽然经常难以将其从更为广泛的仇外情绪中区分出来，伊斯兰恐惧症明显是一个令人深感忧虑的独特现象，人们对2001年911事件的反应则使该现象严重恶化，²⁴导致各种侵犯人权的行。

伊斯兰恐惧症的兴起，造成穆斯林和被假定为穆斯林的人在生活的所有方面都遭到更多歧视。即使是长期存在的穆斯林社区，也在行使其宗教活动自由权利时面临困难，清真寺的修建经常因当地人的强烈反对而被阻止²⁵，现有的宗教活动场地遭到越来越频繁的破坏和纵火袭击²⁶。欧洲各地在就业领域广泛存在对穆斯林的歧视，特别是对穿着宗教服装的妇女的歧视。²⁷实际上，穿着宗教服装的权利本身越来越受到争议。（参阅第11页的《对穿戴宗教标志物和服装的限制》中提到的信息和政策问题）

欧洲的穆斯林还成为一系列安全措施特别针对的目标，而且过大的受到这些措施的影响。这些措施表面上是旨在对付恐怖主义威胁，但经常导致严重侵犯人权的行为。民族剖析造成穆斯林遭到过度拦截、搜查和逮捕，而这仅仅导致极少数的成功起诉。²⁸根据匆忙颁布的反恐法规，即使是涉嫌以最为间接的方式参与恐怖主义相关活动的穆斯林，也面临长期的预防性拘留，无法享有正当程序，并可能被驱逐到真正具有遭受酷刑和其它虐待危险的国家。²⁹除了侵犯个人的权利，此类措施还助长公众的偏见，并进一步造成欧洲穆斯林社区的疏离。

显而易见的是，对于欧洲的丰富多元性带来的挑战，人权框架不能提供所有的解决方案。但人权框架指出了最低限度的人权和义务标准，如果这些标准能更好地得到尊重，就会极大地促进欧洲多种不同民族、传统、文化、语言和宗教的和谐繁荣。

对穿戴宗教标志物和服装的限制

宗教标志物和其它形式宗教与文化服装的穿戴³⁰，是一个引起人们强烈感情反应的问题，导致关于社会、政治和人权方面的担忧。这个问题涉及社会团结、文化多元主义、机会平等、对宗教信仰和社区的成见、神权或世俗国家体制的保存、宗教机构及其与国家的关系、良心和信仰自由、言论自由、免遭歧视的权利和性别平等这些问题。因此毫不奇怪的是，宗教标志物和服装形式在许多欧洲国家引起激烈辩论，这些国家颁布了有关此类标志物和服装的新法规，并质疑旧法规，教育和就业领域的情况尤其如此。

国际特赦组织的立场是基于国际人权法律和准则，特别是《公民权利和政治权利国际公约》第18条和第19条，及《欧洲人权公约》第9条和第10条，这些条款涵盖了思想、良心、信仰、宗教和言论自由³¹。人们对服饰的选择可能是表达他们宗教、文化和个人身份或信仰的重要手段。国际特赦组织认为，个人有权决定是否穿戴宗教标志物或其它形式的服装，他们应在免遭歧视、暴力和胁迫的情况下作出这种选择。

但这并不意味着对穿戴宗教标志物或其它形式服装的限制必然是非法的。根据国际人权法律，保有意见和信仰的权利是绝对的，不应受到任何限制。但言论自由和表达自己宗教信仰或进行宗教活动的权利则受到某些限制。为了遵循国际法律，此类限制必须符合三个条件：这些限制必须由法律来规定；这些限制必须旨在实现一个具体的合法目标（确保尊重他人的权利或保护公共安全、秩序、健康或道德）；对于实现该目标这些限制还是必要的。³²另外，不能出于歧视目的或以歧视性的形式来实施此类限制。³³

因此，当出于合理目的，例如保护公共安全，而对宗教标志物和其它形式服装的穿戴进行限制，而且限制程度适当，限制的目的和效果都不具歧视性时，这可能是合理的。可能符合这些条件的一个例子是，在有明火的实验室因火灾危险而禁止佩戴头巾。宗教标志物和服装的穿戴和限制，都对广泛的人权产生多种不同形式的影响，因此需要对每个案例逐个仔细考虑，来评估此类限制的合法性。³⁴

另一项相关原则是人权的普世性。各国必须尊重各项权利，而不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其它见解、原国籍或社会出身、财产、出生或其他地位等任何区别（《公民权利和政治权利国际公约》第2条和《经济、社会和文化权利国际公约》第2条）。另外，各国还有义务保护个人免遭非国家行为体侵犯人权，这些侵权行为可能影响他们行使工作、教育、迁移自由或言论自由权利的实际能力。关于学校着装规定的问题，受教育的权利、免遭歧视的权利、表达宗教信仰的权利及保护儿童和青少年免遭骚扰和恐吓的义务都需要得到考虑。但不能因为一个人的表达行为造成另一个人的不适，就禁止该表达行为。例如，如果一名学生的穿着方式因不符合其性别身份，而引起一名教师或学生的不适，这不能构成限制该服装的合理理由。

一般来说，个人应可以自由选择他们的服饰，所以应由学校、政府、地方议会或私营雇主等进行限制的当局，来确定是否有必要进行任何限制。这些机构必须通过参考可演示的事实，而不是假设、猜测或偏见，来做出决定。图尔肯斯法官（Tulkens）在其对莱拉·萨辛（Leyla Sahin）诉土耳其一案表达的异议中说：“只有无可争议的事实和合法性确定无疑的理由，而不仅是担忧或恐惧，才能...证明对[欧洲]公约保障的一项权利的干预是合理的。”保持国家世俗性质做法本身并不能成为限制的通用理由，但有关国家也许可以证明需要在特定的公共领域限制宗教信仰的表达，以确保公共安全或保护他人的权利。

国际特赦组织认为，如果家庭内部或一个非国家行为者使用暴力，来强迫儿童穿戴某种服饰，那么适当的反应就是国家通过家庭或刑事法律系统来保护儿童，确保有效的救济，并推进儿童的最佳利益。用着装规定来禁止某些形式的宗教或文化服装，不是国家回应暴力和暴力威胁的适当方式。

性别平等

性别平等是欧洲在过去几十年来真正取得进展的一个领域，社会态度和习俗方面的情况都是如此。但这些进展还没有达到确保完全平等的地步。妇女仍在许多领域遭受歧视。在就业方面，妇女仍难以晋升到高层职位，也难以获得同工同酬。在大多数欧洲国家，妇女在政治领域的代表人数仍明显不足。³⁵

国际人权准则承认，基于性别的暴力和剥削是一种特别有害的歧视。但在欧洲各地，数百万妇女因为公众意识和法律与实际保护的不足，而继续遭受家庭暴力和相关的侵犯人权行为。³⁶在贩运人口和契约劳工受害者中，妇女也占了过高的比例，性交易方面的情况尤其如此。³⁷

侵害妇女的暴力 — 犯罪和逍遥法外现象

“你是说那些被带到这里来的小妞们，说自己被强奸吗？...她们中至少 85%的人是妓女。她们想要性交，但没能达成协议。不论是公开还是秘密的，她们是妓女。专家都看到这一点。”

国际特赦组织的《匈牙利：呼喊不为人知：未能保护妇女在家中免遭强奸和性暴力》（索引号：EUR 27/002/2007）中，受到国际特赦组织采访的匈牙利警察说

性取向和性别身份或表达

虽然过去几十年中出现各种进步，但在欧洲各地，同性恋、双性恋和跨性别者仍在法律上和实际生活中面临歧视。尽管许多地区正式禁止基于性取向的歧视，但有几个国家仍拒绝在法律上承认同性关系，并拒绝给予他们平等的公民权利。

波兰和拉脱维亚的不宽容现象

“如果不正常的人开始示威，他们应该受到棍击。”

波兰国民议会议员韦泽斯基 (Wojciech Wierzejski) 在 2006 年 5 月 11 日说

“他们说他们弘扬家庭价值 — 投掷装在塑料袋里的粪便，这是‘家庭价值’吗？”

2006 年里加“骄傲”游行的组织者弗雷梅恩 (Linda Freimane)，在 2006 年 7 月 24 日谈到反示威人员时说

“我们会用希特勒对付犹太人的做法对付你们”

2005 年波兹南“平等”游行活动期间，“全波兰青年”组织成员进行反示威的游行时说

国际特赦组织的《波兰和拉脱维亚的同性恋、双性恋和跨性者的权利》（索引号：EUR 01/019/2006）。

社会对同性恋的接纳程度在各国、各社区和各生活领域有很大不同。在许多职业和社会环境中，同性恋仍是禁忌，公开表达同性恋或跨性别者身份的人仍经常遭遇排斥和侵害。例如，国际特赦组织记录了东欧一些国家发生的对言论和集会自由权利的侵犯，这些国家禁止“骄傲”游行，或没有提供足够的保护来防止恐同群体的暴力干扰。³⁸在欧洲各地，恐同袭击仍以惊人的频率发生。

跨性别者面临着基于他们性别身份或表达的歧视。许多国家的法律列载有歧视跨性别者的内容。一些国家不允许跨性别者修改他们的身份证件来反映其性别身份。允许此类修改的国家经常在批准前要求，在适用情况下实行不可逆转的绝育手术和离婚。³⁹侵害跨性别者的暴力广泛存在，跨性别者有时遭到杀害。那些和警察有过接触的跨性别者，包括那些报告自己受害事件的人，经常称遭到骚扰和其它虐待。跨性别者还在医疗保健、就业和教育领域面临敌视。

残疾

在欧洲各地，数百万残疾人仍难以行使他们的权利并充分享用各种商品和服务。即使是在一些繁荣程度较低的中欧和东欧国家，这也不仅是缺乏资源的问题，还是个态度问题。因此需要作出更大的努力，来促使所有残疾人都积极加入欧洲社会的日常生活。

精神残疾者和具有严重身体残疾的人面临尤其极端的歧视，特别是在中欧和东欧，那里的社会福利院和精神病院资金和人员长期不足，而基于社区的替代措施也严重不足。⁴⁰

国际特赦组织和为残疾人工作的组织特别指出，此类机构存在任意拘留、虐待和其它残忍、不人道与有辱人格待遇的体制性现象。⁴¹即使在更为富裕的西欧国家，也有数千名精神残疾者和精神病患者在拘留所服刑，而那里没有足够的设备来满足他们的急切医疗需求，也无法使他们准备在社区中

恢复正常生活。⁴²

其它理由

国际人权准则还承认存在基于其它理由的歧视，例如年龄和社会或经济地位等理由。年龄歧视虽然受到正式禁止，但仍广泛存在，特别是在就业领域。基于社会和经济地位的歧视也很普遍，但很少被承认为侵犯人权行为。这种歧视经常被其它更为明显的歧视所掩盖。实际上，贫困经常是基于其它原因的歧视造成的结果，少数民族、移民社区和妇女经常因其出身或性别而被剥夺机会及获取服务的途径。但贫困也可能是歧视的原因，不仅影响到贫困者的担负能力，还影响到他们可以获取的服务。实际上，医疗保健和教育等公共服务的质量在相邻的街区之间经常有显注的分别，而这取决于这些街区居民的相对财富水平。当国家和地方当局把资金和服务疏引到他们认为更可能投票选举他们的人群时，也会出现基于地位的歧视。基于经济地位的歧视在欧洲的司法体系也很普遍，实际上是根深蒂固，贫困的诉讼当事人和被告经常无法担负优秀律师的费用或联系他们。⁴³

当官方要求人们具有某些法律地位，例如和登记要求或官方居住许可有关的法律地位，而又不公地拒绝授予法律地位，或者该法律地位与官方剥夺的权利和服务无关时，这些法律地位也可能构成受到禁止的歧视原因。在本国流离失所的人通常在其新居住的地区面临歧视，无法以和该地区长期居民同样的条件获得社会福利和住房。⁴⁴

当歧视普遍存在时，就不可能实现一个具有包容性、容忍并尊重差异、提供真正的平等机会并使人们平等地享有人权的欧洲。社会的各级层面和所有领域仍发生歧视。成功地防止歧视需要每个人的参与。

歧视的定义

歧视是一种侵犯人权行为，受到一系列具有约束力的人权准则的禁止。“歧视”一词在国际法中具有精确的含义。由监督《公民权利和政治权利国际公约》执行情况的独立专家组成的联合国人权委员会，阐明该词在公约中意味着：

“任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其它见解、原国籍或社会出身、财产、出生或其它地位等原因，而且以阻止或妨碍所有人对所有权利和自由的平等承认、享有或行使为目的，或产生这样效果的区别、排斥、限制或偏向。”⁴⁵

但并非所有区分性的待遇都构成歧视。“如果此类区分的标准是合理和客观的，而且是旨在实现一个合法目的...”⁴⁶那么就不构成歧视。欧洲人权法院以基本同样的方式定义歧视：

“如果待遇差别‘没有客观与合理的理由’，即并非旨在实现‘合法目的’，或‘使用的手段和争取实现的目的之间没有适当程度的合理关系’，这种待遇差别就是歧视性的。”⁴⁷

歧视的要素

根据国际法，歧视具备三个显著要素：不利待遇，基于被禁止的原因，缺乏合理和客观的理由。

平等原则

确保不发生歧视意味着尊重平等原则，或在法律和事实上平等对待所有人。但平等待人并非总意味着用同样的方式对待所有人。假如我们都是相同的，而且永远生活在完全同样的条件下，才可能是那样的情况。但这明显不是事实，我们互相之间的差异数不胜数，例如在性别、语言、宗教信仰、民族、性取向、政治见解、视听能力、灵活性、财富和健康情况等方面。

这些差异在大多数情况下无关紧要。但在某些情况下，它们可能成为不同待遇的正当理由。在其它一些情况中，这些差异甚至可能要求实行不同待遇。平等待人的关键，是确认这些差异在不同情况下的相关性，从而确保不仅在法律上似乎具有平等，而且在事实上也的确是如此。如果差异是无关紧要的，例如一个人的肤色和从事某份工作的能力之间毫无关系，不同的待遇就构成歧视。

但可能在某些情况下，平等待遇或未能考虑实质性差异的做法，事实上会造成不平等或歧视。⁴⁸如果在现有的不平等形势中，表面公平的竞争环境使历来遭受歧视的群体一直被排斥，情况就是如此。⁴⁹如果由于未能照顾那些产生特殊需求的差异，而导致人们无法平等享有权利，例如由于未能设置坡道而致使轮椅使用者无法进入公共建筑物，情况也是如此。

平等原则得到国际法的确定。简单的说，该原则要求：“平等的就应平等对待，不同的就应不同对待...”⁵⁰，而待遇差别必须具有客观的正当理由，而且其程度和旨在实现的目标相称。⁵¹

不利待遇

不利待遇必须影响到个人或群体享用一项权利。一般来说，这涉及剥夺或干涉一项基本服务或权利。需要客观地衡量某项特定措施是否导致不利待遇，重要的是该措施的效果，而不是其背后的动机。在实际生活中，歧视可能具有各种不同形式：

- 一种区分 — 例如，对从事同样工作的妇女支付比男人更少的报酬，或者警察把黑人年轻男子作为虐待目标。
- 一种排斥 — 例如，拒绝对罗姆人和“流浪者”发放身份证件，或剥夺寻求庇护的儿童获取教育的权利。
- 一种限制 — 例如，限制同性恋、双性恋和跨性别者的集会自由，或限制修建穆斯林的崇拜场所。
- 一种偏向 — 例如，对单一的国教提供公共资金，或优先照顾白人提出的公共住房申请。
- 一种隔离 — 例如，有系统地将残疾儿童或罗姆人儿童送到特别学校，而不考虑他们的能力和需求。⁵²
- 拒绝提供一种合理照顾 — 例如，未能提供公共建筑物的轮椅通道⁵³，或未能照顾到一名雇员关于宗教信仰的合理要求。

受禁止的理由

并非所有的不利待遇都是歧视性的。要符合歧视的条件，不利待遇必须是基于民族、宗教、原国籍或社会出身、语言、外貌、血统、性别、性别身份、性取向、年龄或残疾情况等受禁止的理由。

歧视性的理由可能包含任何的个人品质、特性或境况，并据此作出任意的区分。这些理由经常涉及对个人身份至关重要的特性，例如宗教、民族出身、国籍、语言、性别、性身份和性取向。但情况并非总是如此。人们日益认识到，歧视可能是基于广泛的个人境况，这些境况可能随着时间推移而改变，例如政治信仰、健康情况和社会或经济地位。⁵⁴

不同的人权条约涵盖了不同的歧视理由。一些条约仅涵盖了某些特定的理由，例如《消除一切形式种族歧视国际公约》或《消除对妇女一切形式歧视公约》。⁵⁵其它条约则列有“无限制”的理由清单，包括处于这些条约的涵盖范围之内，基于其已具体列载的理由之外的其它理由的不利待遇，例如《公民权利和政治权利国际公约》⁵⁶、《欧洲保护人权和基本自由公约》⁵⁷和《欧盟基本权利宪章》。

在无限制清单前面一般会有“例如”或“包括”等词，以使人权机构能根据新情况和社会习俗的发展，而对条约作出相应的解释，而不是一直受到条约起草时所关注问题的限制。例如，基于性取向的歧视现在已被广泛承认是侵犯人权的行为，但人权条约以前很少明确提到这种歧视理由⁵⁸，尽管如此，国际法庭和监督机制多次认定其属于禁止歧视的无限制条款内容，⁵⁹这些条款越来越对跨性别者提供同样的保护。⁶⁰

合理与客观的理由

国际人权机构明确认定，并非所有基于受禁止理由的不利待遇构成歧视。要构成歧视，不利待遇必须缺乏客观与合理的理由。换句话说，如果不利待遇是旨在实现一个合法目标（例如保护公共健康或安全），并且其程度与该目的相称，那就不是歧视。⁶¹

一般来说，这是认定歧视时最为困难和最具争议性的方面。对合理性的评估，需要建立在对个案逐个进行仔细审查的基础上。这种审查需要既反映当地的具体考虑，也反映发生不利待遇的更广泛背景。

在许多情况中，即使不利待遇是旨在实现一个合法目的（例如保护公共秩序），但如果存在可实现该目的的替代方式，而且该方式不会对特定群体产生负面影响，那么这种不利待遇就是过分的。欧洲人权法院特别坚持强调，基于受禁止理由的不利待遇需要具有特别有说服力的理由，才能符合不歧视原则。⁶²

歧视类型

国际人权法律承认有两种歧视：直接歧视和间接歧视。⁶³

直接歧视

直接歧视是指表面上基于受禁止理由的不利待遇。直接歧视可能是“公开的”，即根据法律是明显的，或者某一特定做法是明显的歧视。这种歧视也可能是“隐含的”，但可以被辨认。

直接歧视的例子

- 禁止“流浪者”的宿营地规则。
- 基于居民身份的对医疗急救途径的限制。
- 招牌写着“阿拉伯人不准入内”的游泳池。
- 公共卫生系统蓄意不涵盖某些少数群体成员居住的地区。
- 禁止在媒体使用少数群体语言的法律。
- 警察拒绝在公共集会时对同性恋、双性恋和跨性别者活动人士提供保护。

间接歧视

当看起来中立的法律、规则、程序或做法，在没有客观或合理理由的情况下，导致某一特定群体遭受过份的不利处境或不同的影响时，就发生间接歧视。⁶⁴在决定是否发生此类歧视时，重要的是某

一准则或做法对某一特定群体产生的效果，而不一定是其意图。⁶⁵

间接歧视的例子

- 一项法律把社会福利性质的“住房”定义限制为固定住房，从而将住在拖车里的罗姆人和“流浪者”排除在外。
- 一项用于决定是否将儿童送到普通学校体系或学习障碍儿童学校的测验程序，假定所有儿童都掌握有一种语言技能，而某些少数群体儿童并不具备该技能。
- 一项工作的身高要求将多数妇女排除在外。
- 一项关于恢复财产的法律要求，在某一民族群体生活的地区需要满足持续居住时间的条件，而该民族的成员已被迫在国外生活了数年。

大多数国际人权文书禁止歧视的条款都既涵盖直接歧视，也涵盖间接歧视。这有时反映在禁止歧视条款本身的措辞提到不利待遇的影响。例如，《消除一切形式种族歧视国际公约》第1条将种族歧视定义为：

“基于种族、肤色、血统、原国籍或民族出身的任何区别、排斥、限制或偏向，其目的或效果为取消或损害在平等基础上对政治、经济、社会、文化或任何其他公共生活领域的人权和基本自由的承认、享受和行使。”

但更为常见的情况是，这通过解释性评论⁶⁶和法学而得到澄清。例如，欧洲人权法院的案例法阐明：“如果一项政策或一般性政策对一个群体的人造成过分的歧视影响，那么即使其并非特别针对该群体，也不能排除其被认为具有歧视性的可能性。”⁶⁷

多重歧视

实际上，个人经常受到被称为“多重”或“交叉”的歧视。多重歧视经常造成独特的歧视形式。一般来说，这种歧视影响到社会中最易遭伤害的成员，例如女性移民和老年贫困者，他们陷入特别严重的遭受排斥和穷困的恶性循环中。

多种歧视的特性需要受到承认，以有效地处理这种歧视。⁶⁸要做到这点，就必须将分析的焦点延伸到各单一理由之外，并在制定政策和法院审理对歧视的指控时，争取考虑到真实人物的真实经历。由监督《消除一切形式种族歧视公约》执行情况的独立专家组成的消除种族歧视委员会，在其关于“种族歧视中和性别有关的方面”的一般性评论中，考虑到种族歧视由于交叉性理由而对妇女和男子产生不同方式的影响：

“...种族歧视不总是同等地或以相同方式影响妇女和男子。种族歧视在某些情况下仅仅或主要影响妇女，或以不同的方式影响到妇女，或影响的程度不同于男子。如果妇女和男子在公共和私人生活领域的不同生活经历没有得到明确承认，这种种族歧视就经常不被发现。”⁶⁹

在反恐措施背景下，民族剖析的做法⁷⁰（参阅第24页的《民族剖析》中提到的信息和政策问题）广泛存在于欧洲各地，导致出现多重歧视的明显案例。那些被警察作为搜身、搜查、拘留、预防性逮捕和其他歧视性做法针对对象的人，一般来说不仅是穆斯林，而且是被假定为具有中东、南亚或北非血统的年轻（年龄在二十不到至三十出头之间）男子。⁷¹

当国家缺乏使人们免遭基于某种理由的歧视的法律保护，或这种保护很脆弱时，个人身份和特征的重合，就使这种歧视理由可能成为其他歧视理由的替代。例如，国籍要求经常被用来掩盖基于宗教或民族理由的歧视。

多重歧视：马其顿的罗姆人妇女

“罗姆人女孩和男孩在很小时就被分开。如果你是女孩，你就不去上学。你呆在家里。如果你是男孩，你就去上学，使你成为男人。女孩即使上学也必须及时回家照顾兄弟姐妹。”

“许多罗姆人妇女申请纺织厂的工作…我是其中之一。经理告诉我们，我们不需要罗姆人妇女，因为我们的雇员不想和罗姆人一起工作。”

这些引述显示，罗姆人妇女经常受到既基于性别，又基于民族理由的歧视。国际特赦组织有关罗姆人妇女的教育、就业和医疗保健途径情况的报告结论是，国家、非国家行为者和经常由罗姆人男子进行的此类双重歧视，是无处不在的广泛常态。

国际特赦组织记录的案例也反映在联合国开发计划署搜集的数据中。根据这些数据，马其顿有约39%的罗姆人妇女没有受过教育，或没有完成小学教育，而罗姆人男子的相应数字是22%，住在罗姆人附近的非罗姆人的该数字则是8%；83%的罗姆人妇女和65%的罗姆人男子从未在正规经济领域受雇，而住在罗姆人附近的非罗姆人的该数字是50%；约31%的罗姆人妇女患有慢性疾病，而罗姆人男子的相应数字是27%，住在罗姆人附近的非罗姆人的该数字则是23%。⁷²

国际特赦组织发现，罗姆人妇女遭到歧视的理由不但是其性别和民族，而且还有贫困及经常因为她们缺乏正式证件。此类多重歧视一般导致排斥和偏见的恶性循环，以及数项权利逐渐遭到剥夺，因为一种权利被剥夺后，例如受教育的权利，经常造成受害者更难以有途径享受其他权利，例如工作的权利或拥有足够住房的权利。

国际特赦组织的《“我们妇女逐渐了解到自己的权利”：马其顿政府未能维护罗姆人妇女和女童的权利》（索引号：EUR 65/004/2007）。

国际不歧视准则和监测机制

国际人权框架包括许多存在于各级不同文书中的反歧视准则。这些准则对歧视有着相同或基本类似的定义，但涵盖不同的歧视理由，保护不同的权利，并以不同的方式得到执行。

联合国

在国际层面，具有法律约束力的《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会和文化权利国际公约》都禁止在这两个条约所列举的其它权利的享受方面，以“种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、原国籍或社会出身、财产、出生情况或其他地位”的理由来进行歧视。⁷³这种反歧视条款被称为“附属”条款，其提供的保护仅限于条约所列举权利的享受。但《公民权利和政治权利国际公约》包含有进一步的“独立”条款，在所有领域和一切权利方面都禁止基于相同理由的歧视。⁷⁴该条款称：

“所有的人都在法律面前平等，并有权在不受歧视的情况下得到法律的平等保护。在这方面，法律应禁止任何歧视并保证所有的人都得到平等和有效的保护，以免遭基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、原国籍或社会出身、财产、出生情况或其他地位等任何理由的歧视。”

其他具有约束力的联合国文书，就针对特定群体或基于特定理由的歧视提供了进一步的保护。《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》都包含有独立条款，禁止任何领域内分别基于“种族、肤色、血统、原国籍或民族出身”、性别和残疾理由的歧视。⁷⁵《儿童权利公约》禁止在其包含的权利方面，以和《公民权利和政治权利国际公约》与《经济、社会和文化权利国际公约》所述相同的理由歧视儿童。⁷⁶

除了《残疾人权利公约》之外，所有这些公约都得到欧洲理事会所有成员国的批准⁷⁷，因此对这些国家具有约束力。⁷⁸由独立专家组成的委员会，即相应的“条约机构”，监督这些条约的执行情况，他们定期审议签约国履行其条约义务的情况。监督《公民权利和政治权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》的委员会，还可能审议来自正式承认这项管辖权的大多数欧洲国家的个人申诉。⁷⁹

欧洲理事会

欧洲理事会⁸⁰成立于1949年，现有47个成员国，是欧洲促进人权、民主和法治的历史最为悠久的政府间组织。该组织制定了许多人权准则，并通过各种不同机制和程序来监督这些准则的落实情况。其最为标准的文书是《欧洲保护人权和基本自由公约》（被称为《欧洲人权公约》）。《欧洲人权公约》提供了相当大的潜在保护，来使人们免遭歧视。该公约保证，任何人都无权对欧洲人权法院这家国际法院提出上诉，以争取就自己权利根据《欧洲人权公约》而遭受侵犯的情况获取救济。

《欧洲人权公约》包含有一条无限制性的附属条款，禁止在其列举的其他权利的享受方面，以“基于性别、种族、肤色、语言、宗教、政治或其他见解、原国籍或社会出身、与少数民族的联系、财产、出生情况或其他地位等任何理由”的歧视。⁸¹虽然该条款是“无限制性”的，即没有限制歧视理由，但该条款确实限制了对享受《欧洲公约》所列举的其他权利的保护。由于它没有明确涵盖所有的经济、社会和文化权利，其反歧视条款并非一定保护个人免遭歧视，例如在就业或医疗保健途径方面的歧视⁸²。《欧洲人权公约》的附加《议定书第12条》，没有包含能处理一切权利方面一切歧视情况的反歧视独立条款。截至2008年11月，欧洲理事会47个成员国中只有17个国家（其中6个是欧盟成员国）批准了该议定书。⁸³

欧洲理事会的《欧洲社会宪章》⁸⁴进一步提供了防止歧视的保护，涵盖了广泛的经济和社会权利。该宪章包含一条禁止歧视的无限制性附属条款。但不同于大多数条约，《欧洲社会宪章》允许各国选择接受某些条款并拒绝其它条款，因此经常被称为“菜单式”文书。欧洲社会权利委员会监督落实该条约及其更为全面的修订本，修订本将在欧洲理事会所有成员国缔约后取代该条约。

但《欧洲社会宪章》并非由欧洲人权法院来执行，个人也无权向欧洲社会权利委员会提出申诉。尽管如此，欧洲理事会的11个成员国⁸⁵（其中10个也是欧盟成员国）批准了《欧洲社会宪章》的《附加议定书》，该议定书授权欧洲社会权利委员会审理某些组织提出的集体申诉，这些申诉指控国家未能执行一项其已接受的条约条款。国际和国家工会、雇主组织以及有资格的非政府组织，可以用这一机制，来挑战那些影响人们享有《欧洲社会宪章》所记载权利的系统性歧视做法。

欧洲反种族主义和不宽容现象委员会

除了欧洲人权法院和欧洲社会权利委员会之外，欧洲理事会的另一机构也受委托监测欧洲理事会成员国的歧视情况：欧洲反种族歧视和不宽容现象委员会。该委员会是一个独立的人权监测机构，工作焦点是基于肤色、语言、宗教、国籍、原国籍和民族出身理由的歧视。该委员会监测欧洲理事会各成员国中的种族主义态度和种族歧视情况，并起草报告，报告中包括对法律 and 实际做法的分析，以及关于各国应如何处理报告所指认问题的建议。委员会还针对成员国颁布了《一般性政策建议》，概述了各国应采取的防止不同形式种族主义和仇外情绪的措施。⁸⁶

欧洲联盟

自从欧洲经济共同体在1957年成立以来，欧洲联盟在人权领域的责任，尤其是在防止歧视方面的责任，得到了很大的扩展。两项条约阐明了欧盟当前的目标和职权：《欧洲共同体成立条约》和《欧洲联盟条约》。《欧盟条约》第6条宣布，欧盟“是建立在自由、民主、对人权和基本自由的尊重和法治的基础上”，并称欧盟“应尊重《欧洲人权公约》所保障的基本权利”。《欧洲共同体成立条约》的第13条，为欧盟就“防止基于性别、种族或民族出身、宗教或信仰、残疾、年龄或性取向的歧视”而采取行动提供了法律基础。

欧盟的主要人权文书是《基本权利宪章》。该文书补充了现有的国际人权准则，并且在某些领域以这些准则为基础。宪章中一项条款禁止

“任何基于性别、种族、肤色、民族或社会出身、基因遗传特征、语言、宗教或信仰、政治或其他见解、少数民族身份、财产、出生、残疾、年龄或性取向等任何理由的歧视。”⁸⁷

《基本权利宪章》还要求欧盟“尊重文化、宗教和语言的多样性”。⁸⁸该宪章目前的实质地位是宣示性的。但《里斯本条约》（《欧盟改革条约》）将该宪章编入了欧盟的法律。2007年，欧盟所有成员国都签署了《里斯本条约》，如果该条约得到所有成员国的批准，《基本权利宪章》就会对欧盟机构具有约束力，还将对那些执行欧盟法律的成员国具有约束力。⁸⁹《里斯本条约》还明确在欧盟目标中加入了防止社会排斥和歧视的内容。⁹⁰

基本权利事务署是欧盟的主要人权监测机制。⁹¹其目的是进行研究和分析，并建议欧盟机构和成员国在执行共同体法律时如何尊重人权。基本权利事务署成立于2007年，取代了欧洲种族主义和仇外情绪监测中心；防止种族主义和仇外情绪仍是其核心职责。

欧洲联盟法律中的非歧视情况

通过《欧洲共同体成立条约》第 13 条，欧盟在非歧视领域具有很强的权能。该条款授权欧盟机构：“采取适当行动来防止基于性别、种族或民族出身、宗教或信仰、残疾、年龄或性取向理由的歧视。”该条约第 2 条要求欧盟促进性别平等。

欧盟因此颁布了一些法律或“指令”⁹²，要求成员国执行各种措施来防止不同种类的歧视。目前已颁布的指令大致分为三种类型：

- 不基于性别理由进行歧视
- 不基于种族或民族理由进行歧视
- 不基于《欧洲共同体成立条约》第 13 条提到的其他理由进行歧视

这些类型各自的主要指令是：

- 处理基于性别理由歧视的《平等报酬指令》和《平等待遇指令》（指令号 75/117 和 76/207）。在这些所谓的《性别指令》之后还有两个更新的指令：关于“就业和职业事宜上男女平等待遇”的 2006/54 号指令和关于“商品和服务途径与供应方面的男女平等待遇”的 2004/113 号指令。除了保护男女平等，这些法律文书还被认为对跨性者提供保护。⁹³
- 关于“对不同种族或民族出身一视同仁的平等待遇”的 2000/43 号指令，有时被称为《种族指令》。
- 关于“就业和职业方面平等待遇”的 2000/78 号指令，有时被称为《框架指令》或《平等指令》。

《种族指令》和《性别指令》提供的保护超出了就业范围，包括针对社会生活中其他主要方面的歧视，例如医疗保健、教育、社会保护、商品和服务获取途径方面的歧视。与此相反，2000/78 号《平等指令》仅禁止就业和职业培训领域基于宗教或信仰、残疾、年龄或性取向的直接和间接歧视。因此，欧盟法律没有涵盖一些重要领域的歧视。根据目前的欧盟框架，因为民族出身理由而拒绝将公寓房出租给一名黑人穆斯林妇女的做法是非法的，但基于她的宗教、性取向或可能存在残疾的理由而拒绝的做法则并不非法。虽然一些成员国将法律保护的范围扩大到所有领域基于任何理由的歧视，但欧盟各国情况并非都是如此，欧盟法律也没有这样的要求。2008 年 7 月，欧洲委员会提议颁布新指令，将保护范围扩大到就业领域之外的给予任何理由的歧视。⁹⁴该提议需要所有成员国一致同意才能通过。

欧盟指令要求成员国确保具有司法和行政程序，来落实指令规定的权利和义务。因此在指令得到实施之后，个人能够就违反指令的行为从国家法院那里争取救济。

指令在国家级别的实施情况，也受到欧洲委员会的直接监测。未能将指令转变为国家法律的成员国，可能受到违规程序的处理。委员会通过对 2000 号《平等指令》执行情况的监督，揭示出许多缺陷。2007 年 6 月，欧洲委员会正式要求 14 个成员国⁹⁵全面执行 2000/43 号指令。2008 年 1 月，该委员会向 11 个国家表达了其对 2000/78 号指令执行情况的担忧，并正式通知另外 3 个国家其启动违规程序的意向。⁹⁶

欧洲安全与合作组织

欧洲安全与合作组织是一个以防止冲突、处理危机和冲突善后工作为重点的政府间组织。该组织有

56个成员国，还有白俄罗斯、中亚地区的前苏联共和国、美国和加拿大。该组织以促进人权、民主和法治为核心职责，并在这方面设立了一些运作机制。其中一些机制尤其在反歧视领域发挥作用，近年来该组织总体上说争取在这一领域作出更大努力。⁹⁷

欧洲安全与合作组织的民主体制和人权办公室是该组织促进人权的首要机构。⁹⁸该机构在2004年推出了“宽容和不歧视计划”，其重点针对领域是仇恨犯罪、种族主义和仇外情绪、反犹主义、对穆斯林的不宽容和歧视，及宗教或信仰自由。该机构编写了欧洲安全与合作组织区域的仇恨犯罪情况的年度报告。⁹⁹“宽容和不歧视计划”的信息系统提供了这些领域的相关国际准则和行动的概要。¹⁰⁰欧洲安全与合作组织少数民族问题高级专员，也处理影响到该组织成员国的社会整合与少数群体权利的系统性歧视做法问题。¹⁰¹

其他国际不歧视准则

一些国际公约还为某些特定群体另加提供保护，这些群体由于其特性、需求或弱点而经常成为歧视对象，他们包括少数民族成员、移居工人和人口贩运受害者。

《欧洲理事会关于保护少数民族的框架公约》几乎得到所有欧洲理事会成员国的批准¹⁰²，该公约对少数民族成员另加提供保护。公约不仅要求各国不进行基于少数民族理由的歧视¹⁰³，还要求他们通过适当考虑少数民族的“特殊条件”而促进有效的平等。¹⁰⁴公约还要求各国进一步采取积极行动，来促成必要条件，使少数民族保持和发展自己的语言、传统和文化遗产。¹⁰⁵

在公共生活领域，包括在教育系统、媒体和及与司法与行政当局的交涉中，《欧洲保护区域性或少数民族语言宪章》就促进和使用少数民族语言，要求缔约国另行负有具约束力的义务。¹⁰⁶

移徙工人尤其易于遭受歧视，歧视是基于他们明显的不同之处和他们的国籍，还经常是基于他们的非正规居留身份。基于国籍和移居者居留合法性理由的某些待遇差别可以被客观地证明合理。但这些标准经常被用来歧视外国人，阻止他们享有获取教育、住房和正当程序等基本权利。三项国际文书对移徙工人提供保护：国际劳工组织1949年的《移居就业公约》（修订版）、国际劳工组织1975年的《移居工人（补充条款）公约》和联合国1990年的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。每项公约都扩大了人员、权利和涉及领域的范围，批准这些公约的国家则渐次减少。

1949年的公约仅针对合法居民在就业领域的权利，1975年的公约将合法居民享有的保护扩大到其他基本权利和就业之外的领域，而1990年的公约还包含了保护非正规移居者权利的最低限度标准。截至2009年2月，这些公约仅分别得到18个、14个和4个欧洲国家的批准¹⁰⁷；欧洲的数百万移居者，尤其是处于非正规情况的最易遭侵害的移居者，因此无法得到这些公约提供的额外保护，尤其是无法得到最后一项公约的保护。

联合国《预防、禁止和处罚贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》，¹⁰⁸包含一条国际公认的定义和一些预防贩运人口的最低限度标准；该议定书鼓励各国采取措施来保护受到贩运的人。截至2008年11月，欧洲理事会47个成员国中只有8个国家（其中5个是欧盟成员国）尚未批准该议定书。¹⁰⁹欧洲理事会《打击贩运人口行动公约》要求缔约国采取一系列旨在防止贩运和保护受害者的措施。¹¹⁰该公约中《保护和促进受害者权利并保障性别平等》这一章节，承认并争取防止许多被贩运者作为外国人和妇女而经常面对的双重歧视。该公约在2005年颁布并开始签署。截至2008年11月，欧洲理事会有41个成员国签署了该公约，但只有19个成员国批准了该公约，这使许多被贩运者即使在被国家当局指认为受害者后，仍易于遭到进一步的侵害和歧视。

尊重在欧盟内的罗姆人权利

国际特赦组织和其他非政府组织的研究显示，欧盟及其成员国在教育、住房、保健和就业途径等关

键领域采取的零星和不周全的反应，未能使数百万罗姆人的状况得到结构性和持久性的改善。

欧盟不但有责任，而且要有手段（在使用得当的情况下）来处理其领土上最为广泛和复杂的人权问题之一。但欧盟仍未制定综合与全面的政策，来特别处理罗姆人遭受的歧视。

国际特赦组织因此和其他组织一起，强调需要制定一项全面并以人权为基础的《欧盟关于罗姆人问题的框架战略》，来更有效地利用现有的欧盟资金和文书。

如何保障平等：人权框架

上一章节探讨的具有约束力的国际不歧视准则，规定欧洲国家负有一系列各不相同的义务。本章节旨在探讨这些准则的实际意义。本章节不但确认了各国必须采取的旨在根除歧视的措施，还阐述了另外的措施和良好做法例子，国际特赦组织认为这些措施和例子对促进实际的平等待遇尤其重要。

国际法律规定各国负有的义务，可以被大致归纳为三种类型。各国必须：

- 尊重免遭歧视的权利，这意味着各国必须确保其法律和做法不具歧视性。
- 保护免遭歧视的权利，这意味着各国必须确保通过有效的法规和执行，来保护个人免遭第三方的歧视。
- 落实免遭歧视的权利，这要求各国采取必要的法律、行政、预算、司法和促进措施，来确保免遭歧视的权利得到全面落实。¹¹¹

尊重免遭歧视权利的义务不仅要求各国避免干预权利，还规定各国负有积极义务来指认并消除国家体制中的歧视情况，例如警方的体制性种族主义¹¹²，或未能对残疾人提供有效的公共服务途径的做法。对于公共当局同意或默认的歧视行为，各国还负有积极义务来进行调查、处罚和救济。

各国不仅必须避免自己进行歧视，还必须确保保护个人免遭第三方歧视。这意味着各国必须通过有效的法规、政策措施，并对私人领域发生的歧视提供足够的补救途径和有效的制裁，尽职防止私人或非国家行为主体进行的歧视。

落实免遭歧视权利的义务要求各国采取一系列措施，来确保人们在公共和私人领域都能实际有效地享有该权利。这项义务包含的责任是采取措施来促进不歧视的情况，这些措施是旨在辨认广泛存在的歧视，解决这些歧视的根本原因，并防止这些歧视再度出现。

实际上，切实的义务经常不仅限于这些类型。国际法要求各国采取各种措施，来消除歧视并促进平等，这些措施经常起到多重作用。

民族剖析

民族剖析是欧洲警方的常用做法，该做法经常构成歧视。尽管如此，该做法在许多国家仍未有充分记录和，而对它的了解也很贫乏。

普通的剖析是为指导执法行动而辨认涉嫌犯罪的人可能具有的特性，这是警方的一种标准做法，经常是必要的。描述性剖析是根据已有的证据而进行的剖析，来协助警方指认违法者；预测性剖析则具有预防用途，重点是对那些被认为最有可能从事或计划犯罪行为的人，采取情报搜集或其他先发制人措施。

当警方将肤色、语言、宗教、国籍或民族出身纳入剖析范围时，就出现民族剖析。¹¹³虽然使用这些评判标准来指导执法行动并非必然导致歧视，但在没有客观或合理理由的情况下，这种做法就具有歧视性。¹¹⁴

警方在剖析中使用民族评判标准，有时可能是合理的。当具体和可靠的信息显示，犯下某一

特定罪行的人属于某一特定民族，那么基于这些信息的描述性剖析明显将协助警方指认和逮捕犯罪者。但并非所有此类剖析的使用是正当合理的；例如，如果仅因为知道犯罪者是白人，就指令警察拦截犯罪现场附近的所有白人男子，一般来说这就不是正当合理的。在评估某一民族剖析是否具有歧视性时，有必要考虑剖析目的的合法性和使用手段的合理性或程度相称性。如果根据有具体时间和地点的行动情报而使用预测性剖析，来指令采取干扰程度最低的小范围措施，这就可能是正当合理的。但几乎肯定不正当合理的，是使用民族评判标准来怀疑整个社区，或对某一特定群体成员采取干涉其人权的干扰性安全措施。

由于几乎没有任何官方数据记录警方行动对象的民族情况，所以难以衡量歧视性民族剖析在欧洲的准确存在程度。¹¹⁵但几个国家中有越来越多研究显示，基于民族剖析的歧视广泛存在。

116

在欧洲各地，关于罗姆人和显而易见的少数民族的民族剖析尤其普遍，这些人因被怀疑涉嫌犯罪而遭受任意拦截和搜查（相关的侵害或虐待事件明显更多）或逮捕的可能性，比其他参与同样行为的人要高得多。此类民族剖析虽然有时来自官方指示，但经常是由于执法机构内广泛存在的偏见，这些偏见将某些群体与犯罪行为联系在一起，造成体制性歧视情况。

在反恐行动情况中，民族剖析的使用更为故意得多，而且经常更公开得多。在这种情况下，民族剖析的重点一般是使用“拦截和搜查”权力，来过分地检查那些被假定为穆斯林的人，对清真寺进行大规模搜查，在清真寺外检查身份，并广泛搜集数据（这涉及在公共电脑数据库中检查最多可达数百万人的纪录，而这些人只属于极为宽泛的宗教和民族类别）。

虽然此类民族剖析的目的（到目前为止该目的是防止恐怖主义）是重要与合法的，但国际特赦组织认为此类做法通常未能构成合理与程度适当的实现目的的手段，因此具有歧视性。此类措施经常没有在其范围中包括所有的潜在嫌疑

犯，导致过分依赖于宽泛的评判标准，而没有采取更具针对性的警方行动。值得注意的是，不论是英国“拦截与搜查”权力的显著扩展，还是德国在2001年911事件后进行的大规模搜集数据行动，至今为止都没有导致任何对恐怖主义相关罪行的成功起诉。民族剖析实效方面的这些缺陷需要得到考虑，而且应结合考虑其对个人权利的干预严重性（尤其是隐私和迁徙自由的权利），以及对社区造成的更广泛的负面后果，这些社区的名誉遭到那些助长仇外情绪措施的集体性损害。

欧洲各国应对民族剖析产生的人权负面后果更为敏感，并应采取更严格的措施来防止歧视性地使用民族剖析。欧洲反种族主义和不宽容现象委员会建议，明确禁止在警方的剖析中歧视性地包含民族评判标准，并通过搜集有关警察干预对象民族情况的数据等行动，来更努力地监督民族剖析的使用。¹¹⁷关于进行拦截和身份检查及搜查的明确指南，会显著减少此类权力被歧视性地使用的危险；但许多欧洲国家仍缺乏这些指南。

尊重免遭歧视的权利

尊重免遭歧视权利的义务，规定各国既负有消极义务，也负有积极义务。这意味着各国必须不但避免进行歧视，还应采取积极步骤来确保他们以不歧视的方式履行职责。

避免进行歧视

国际法律要求各国遵守的一项根本义务是，确保所有的国家行为体和机构在国家 and 地方层面都避免采取直接或间接的歧视行动。

这要求各国确保：

- 法律、规定、通告和指引不允许或导致歧视。
- 所有公共机构和官员在执行法规、提供服务或履行其他职责时不进行歧视。

禁止公共官员使用贬损性语言

避免歧视的义务还要求所有国家行为者不赞助、煽动或捍卫其他人进行的歧视。¹¹⁸ 这意味着公共和当选官员必须小心避免煽动歧视、敌意或暴力的言论，例如针对少数民族、宗教少数派或移居者的此类言论，并在不这样做时面临制裁。¹¹⁹但针对这些少数群体的煽动性公共言论在欧洲普遍存在，甚至能在国会和政府高层官员那里听到。

对于有关难民和寻求庇护者的此类言论，欧洲反种族主义和不宽容现象委员会的回应是，建议当局确保不在公共意见中鼓励关于寻求庇护者和难民的负面态度；¹²⁰不表达有关寻求庇护者或某些特定寻求庇护者群体的概括性和诋毁言论；¹²¹也不宣扬关于这些群体的偏见和成见。¹²²该委员会还建议政界人士、记者和其他公共人物，应尽量小心避免延续针对非公民和少数群体成员的敌意或负面成见。¹²³这些准则同样适用于其他遭受不宽容对待的群体。

防止歧视的积极步骤

当国家或其机构在任何生活领域采取行动时，尊重不歧视准则要求他们采取各种积极步骤，来确保该行动不具任何歧视性。

对法规影响的评估

考虑颁布新法律和政策的立法机构和当局，必须认真考虑它们对不同群体可能产生的影响。特别应小心确保的是，这些法规和政策不但不进行公开歧视，还不导致间接的歧视。议会人权委员会对法律草案的审议，会对这一任务起到很大帮助。与一系列代表性组织的协商，也是辨认并在立法程序早期消除潜在缺陷的良好办法。

对国家官员的培训

人权机构一直强调通过适当培训来确保所有国家官员尊重不歧视原则的重要性。¹²⁴各国应对所有领域（包括司法部门、警察、教师、社会工作者、医疗专业人员、地方当局等等）的所有公共官员，就相关的不歧视和平等准则及落实方式，进行有针对性的培训。

这种培训还应争取防止种族主义、性别主义和对同性恋的恐惧等常见偏见，并在相关的情况下争取促进对不同文化习俗的理解，以防止那些助长歧视和为歧视辩护的无知和潜在偏见。此类培训对于那些与所有社会阶层接触的公共官员尤其重要。

例如，联合国消除种族歧视委员会作出了关于培训执法人员的特别建议：“执法人员应受到强化培训，以确保他们在履行职责时尊重和保护人的尊严，并在不区分种族、肤色、原国籍或民族出身的情况下维护所有人的人权。”¹²⁵欧洲反种族主义和不宽容现象委员会建议，此类培训应包含有关种族主义和歧视的信息及关于这些问题的适用法规。¹²⁶培训还应将人权和不歧视准则与警察实际运作联系起来。¹²⁷

适当地考虑差异

尊重免遭歧视的权利，有时不仅要求用同样方式对待所有人。一些群体，例如少数民族或残疾人，可能在相关的实际差异，例如他们的身体活动能力或语言能力，没有得到照顾的情况下，而被阻止享有与他人同样的权利并获取同样的服务。因此在有些时候，要尊重免遭歧视的权利，国家就需要采取积极步骤（例如在公共场所为盲人安装广播，以及在公共机构提供口译员），以确保实际上的平等待遇（参阅信息和政策问题，尤其是第36页的《临时性特别措施》）。

照顾差异

要在实际上保障平等，有时就需要照顾相关的差异，以确保具有特殊需求的群体能够享有所有的权利。

例如，联合国《残疾人权利公约》规定，各国有义务“采取适当措施来确保残疾人在城乡地区，在与他人平等的基础上，具有途径接触外部环境、交通、信息和通讯，包括信息和通讯技术和系统，以及其他对公共提供的设施和服务”。¹²⁸此类措施的例子包括在公共建筑物内安装轮椅通道和盲文标示，以及提供适当调整过的教学方法和信息与协助服务。

各国采取此类措施的义务程度，取决于“合理照顾”的要求。《残疾人权利公约》将该原则定义为：“根据具体需要，在不造成过度或不当负担的情况下，进行必要的修改或调整，以确保残疾人在与他人平等的基础上，享有或行使一切人权和基本自由。”¹²⁹

对于在语言、宗教、传统和生活方式上与多数人不同的少数群体，也可能需要采取各种措施，以协助他们获取正常的商品和服务，并使他们能保持对其身份至关重要的差异。¹³⁰对此类差异的合理照顾可能要求采取的措施包括，对少数语言媒体提供物质和财政支持，用少数语言进行教学，或对过非定居生活的罗姆人和“流浪者”提供“落脚点”。

应注意的是，旨在满足此类需求的措施并非特权或慈善举动。各国有义务采取这些措施，而这是基于这些群体成员免遭特殊待遇的权利。

保护免遭歧视的权利

国际法律规定各国有义务保护个人免遭一切歧视行为，而无论这些行为是国家还是私人行为者进行的。这意味着对于国家行为或私人、商业机构、组织和其他非国家行为体行为导致的歧视，各国必须采取必要措施来进行防止、调查、处罚和提供补救。¹³¹

国际不歧视准则要求各国，保护人们在私人领域免遭广泛的不利待遇。国家必须不仅保护个人在就业、商品和服务方面的平等权利免遭剥夺，还必须保护他们不因自己属于某一特定类型，或属于某一尤其令他们易遭侵害的类型而遭受剥削和虐待，例如“荣誉犯罪”¹³²、家庭暴力¹³³、种族主义¹³⁴或恐同袭击。

在实际做法上，各国须：制定全面的法规来禁止公共和私人领域基于任何理由的直接和间接歧视；确保歧视的受害者有途径获得有效的救济和/或补偿；采取措施防止并保护人们免遭歧视行为；监督反歧视法规的执行情况。

制定全面的法规来禁止歧视

反歧视法规既起到防止作用，还起到教育作用。对歧视的禁止表明歧视是不能被接受的，而对不同歧视及其出现情况的分类，可以教育公众理解该词的真正含义。

有效的反歧视法规要求颁布全面的民法和行政法条文，对个人受害者提供有效的补救途径，还要求将某些形式的歧视定为犯罪，并规定作出相应的处罚。

民法和行政法对歧视的禁止

至关重要，民法和行政法中的反歧视条款具有足够的全面性，能保护个人免遭他们可能遭遇的所有歧视情况。不歧视法规因此应：

- 涵盖所有的歧视理由

正如第3章所显示的，对欧洲国家具有约束力的不同国际准则，禁止基于不同理由的歧视。但只有极少数国家批准了《欧洲人权公约》的《第12项议定书》，该议定书禁止在所有领域基于任何理由的歧视。欧盟《平等指令》涵盖了所有理由，但没有同样地涵盖所有领域。处理歧视的国家法律仍经常仅禁止基于有限范围理由的歧视，在法律中留下可被利用的漏洞，并允许在没有国家救济的情况下发生严重的歧视。个人受到的保护程度也经常不同，这取决于歧视的理由，因为不同的法律在不同的时间被颁布，其执行的保障和程序也各不相同。

由于未能就所有理由的歧视提供平等保护，基于被禁理由的歧视可以伪装成基于其他正式合法的理由。这经常发生在基于国籍理由的歧视情况中，¹³⁵这种行为在实际上被用来歧视某些特定的少数群体，例如罗姆人，他们可能在没有正式取得公民身份的情况下世代生活在某一国家。

- 涵盖所有领域

许多国家还将其反歧视法规限制在特定领域，例如就业领域，但排除其他领域，例如住房和执法领域。如果反歧视法规排除个人遭遇歧视的关键领域，就会限制对体制性歧视的防止效果，并使人们易于遭到社会排斥。

- 涵盖公共和私人领域的歧视

反歧视法规的范围应包括公共和私人领域的所有行为者。法规不应允许某些种类的组织、商业机构或个人不受追究地进行歧视。¹³⁶

- 禁止直接和间接歧视

为了有效保护人们既免遭直接歧视，也免遭间接歧视，反歧视法规应明确涵盖并定义这两种形式的歧视。对于向所有形式歧视的受害者提供补救，以及培养公众对间接歧视的意识，这都很重要。欧盟《平等指令》特别要求欧盟成员国，在与指令相关领域的法律框架中将这两种歧视形式都包括进去。

- 禁止种族隔离

消除种族歧视委员会和欧洲反种族歧视和不宽容现象委员会都建议，应特别禁止种族隔离¹³⁷¹³⁸ 欧洲反种族歧视和不宽容现象委员会在《一般性政策建议第7条》中称：“在理论上，一般性法律原则的适用和对歧视的定义”，应使隔离情况得到涵盖，但“实际情况显示，这些行为经常易于受到忽视或被排除在法规适用范围之外”。欧洲反种族歧视和不宽容现象委员会因此建议，法律应明确

规定种族隔离是一种歧视形式。

- 规定临时性特别措施不具歧视性

国际人权法律明确指出，临时性特别措施不是一种歧视形式，而且实际上在某些情况中需要被用来防止歧视，并产生事实上的平等。¹³⁹例如，旨在帮助少数民族成员有途径获取他们传统上被排斥的工作的措施，就是这种情况。在法律中明确规定此类措施不是一种歧视形式，对于防止广泛存在的公众反面看法尤其重要。

对具有歧视因素的犯罪的禁止和起诉

出于种族动机和基于性别的暴力是公然和故意的歧视行为。国际人权法律要求，根据提供反映侵犯人权严重性的制裁的法律，对这些行为进行刑事起诉。同样的原则也适用于出于其他形式的不宽容动机的暴力行为，例如特别针对同性恋、双性恋和跨性者或残疾人的袭击。

例如，《消除种族歧视国际公约》规定缔约国“应宣布所有针对任何种族或另一肤色或民族出身的人群的暴力行为，或对此类行为的煽动…都是一项应受法律处罚的罪行”¹⁴⁰。消除对妇女歧视委员会在《一般性建议第19条》中强调，需要有“有效的法律措施，包括处罚及民事救济赔偿条款，来保护妇女免遭一切形式的暴力，包括家庭暴力和虐待及工作场所的性侵犯和性骚扰。”¹⁴¹一些国家特别设立刑事罪名来涵盖此类犯罪，另一些国家则通过更大的判决权，从而可能承认歧视动机使此类袭击性质更为严重。

当犯罪涉嫌具有种族主义、恐同或类似因素（经常被称为“仇恨犯罪”）时，执法人员必须尽力调查。在Nachova和他人诉保加利亚一案中，欧洲人权法院称：“当怀疑种族主义态度导致暴力行为时，尤其重要的是官方进行积极和公正的调查，并考虑到需要重新确保社会一直谴责种族主义和民族仇恨，保持少数群体对当局有能力保护他们免遭种族主义暴力威胁的信心。”¹⁴²

在Stoica诉罗马尼亚案中，欧洲人权法院进一步指出：“国家当局在调查暴力事件时，还另外负有义务来采取所有的合理步骤，以揭示任何种族主义动机，并确认民族仇恨或偏见是否可能对事件产生影响。对于种族主义诱发的暴力和暴行，如果采取和没有种族主义意义的案件同样的对待方式，就会忽视这些尤其损害基本权利的行为的特别性质。在处理本质不同的情况时，如果未能进行区分，就可能构成不合理的待遇，从而违反公约第14条款。”¹⁴³

仇恨言论

就禁止仇恨言论和保护言论自由之间的潜在冲突问题，近年来许多欧洲国家出现了日益激烈的辩论。虽然这种辩论的政治和社会背景在2001年的911事件之后发生了变化，但适用于该问题的人权准则已存在了一段时期，并保持不变。

国际法律没有明确使用或定义“仇恨言论”一词。在一般论述中，该词有时被用来大致涵盖任何种族主义或仇外观点或冒犯宗教信仰者的意见的公开表达。但国际特赦组织认为该词是指《公民权利和政治权利国际公约》第20条所描述的表达形式，即“任何构成煽动歧视、敌意或暴力的对民族、种族或宗教仇视的宣扬”。因此，内容仅具有冒犯性或仇恨性的讲话，不足以构成“仇恨言论”；讲话必须另外还鼓励针对他人的敌意、歧视或暴力，才构成“仇恨言论”。《公民权利和政治权利国际公约》第20条不仅允许，还要求各国禁止此类言论。仇恨言论也可能是针对其他群体，包括妇女、残疾人、同性恋、双性恋和跨性别者。

《欧洲人权公约》没有明确要求禁止仇恨言论的条款，但被解读为允许以符合《公民权利和政治权利国际公约》的方式实行禁止。但《消除种族歧视国际公约》的内容超出了这两项文书，该公约明确要求各国不仅禁止，而且处罚种族歧视煽动和出于种族主义动机的暴力。¹⁴⁴《消除种族歧视国际公约》还更为普遍地要求处罚“基于种族优越或仇恨的观点的传播”，而没有明确要求此类传播须构成对歧视、敌意或暴力的煽动。

虽然《消除种族歧视国际公约》的第4条款规定，该条约应在适当考虑《世界人权宣言》原则的情况下实施，但其潜在的宽泛适用范围，对那些试图在国家法律中以符合其他人权义务的方式进行禁止的国家构成了困难。¹⁴⁵因此，一些欧洲国家在批准《消除种族歧视国际公约》时包含了一项解释性声明，强调尊重ECHR中根据 ICERD的第4条款而列载的权利的重要性。

这是因为要禁止仇恨言论，就需要在两项同样重要的权利之间取得平衡：免遭歧视的权利和言论自由的权利。免遭歧视的权利反映了尊重所有人与生俱来的平等价值的重要性，言论自由的权利则是自由本身不可或缺的方面，对行使其他权利也是关键保障。《公民权利和政治权利国际公约》和《欧洲人权公约》因此对言论自由遭受限制的程度作出了严格限制。国际准则还承认，言论自由易于受到损害，即使是合法的限制也易于被滥用来压制批评意见和不同观点。

国际特赦组织因此认为，所有对仇恨言论的禁止条款都应被精确地阐明，而且只有在具有煽动歧视、敌意或暴力的明确意图，或明显无视此类歧视、敌意或暴力可能导致的后果的情况下，才实行禁止。

正如欧洲人权法院所称，言论自由权利的范围“不仅包括那些令人愉快接受的，或被认为不具冒犯性或令人无动于衷的‘信息’或‘观点’，还包括那些令国家或任何人群感到冒犯、震惊或骚扰的‘信息’或‘观点’。如果没有此类多元性、宽容和开阔的心胸，就没有‘民主社会’。”¹⁴⁶

但仇恨言论则不仅具有冒犯性，因而不受此类保护。各国义务防止仇恨言论。至关重要的是，各国的此类努力不仅限于正式的禁止，还包括在教育和社会政策范围广泛的措施，旨在消除种族主义和不宽容现象的根源。

确保有效救济途径

有效的救济

各国义务确保，任何免遭歧视权利遭受侵犯的人都有途径得到有效救济。为实现此目的，各国必须设立具有可及和有效的司法与行政程序。¹⁴⁷

一般来说，个人应可以求助于司法救济。经济、社会和文化权利委员会强调：

“获得有效救济的权利，不需要被解释为必然要求有司法救济。在许多情况中，行政救济是适当的，缔约国管辖权下的人在善意原则的基础上，有正当理由期待所有行政当局在决策时考虑到公约的要求。任何此类行政救济应是可及、可承担、及时和有效的。此类行政程序中的司法上诉最终权利也经常是适当的。与此相同，对于某些义务来说，例如（但不仅限于）关于不歧视的义务，某种形式的司法救济看起来是必不可少的，以满足公约的要求。换句话说，当公约权利在没有司法影响情况下无法得到充分实现时，司法救济就是必要的。”¹⁴⁸

欧洲反种族主义和不宽容现象委员会建议：“在紧急情况中，歧视受害者应可以得到快速程序处理，以取得临时性决定。”¹⁴⁹对于歧视的直接后果尤其严重或无可挽回的案件（例如把人们驱逐出家园的行为），这尤其重要。¹⁵⁰

有效救济要求对受害者提供足够的补偿，并对实施歧视的人进行程度适当和起阻止作用的制裁。联合国人权委员会强调：

“[《公民权利和政治权利国际公约》关于不歧视的]第2条款第3段，要求缔约国对公约权利遭受侵犯的个人提供补偿...委员会认为公约一般规定提供适当的赔偿。委员会注意到，在适当情况下，补偿可能涉及归还、恢复和令人满意的措施，例如公开道歉、公共纪念、保证不再重犯和改变相关法律与做法，并把侵犯人权者绳之以法。”¹⁵¹

在歧视案件中，物质和心理上遭到的损害都应得到赔偿。¹⁵²其他适当的救济可能包括：归还丧失的权利；非金钱形式的补偿，例如全部或部分公开一项法院裁决；以及在歧视超出个例范围时，对歧视者实施一项有关积极措施的计划。¹⁵³

应注意的是，许多欧洲国家对各种形式歧视的刑事和民事法律制裁仍然过于温和，没有起到有效的阻止作用。¹⁵⁴另外值得注意的是，法院或其他机制有权施加积极措施的情况相对很少。这经常意味着，个人受害者可能在其歧视的根本性体制原因没有得到满意处理的情况下，得到个人补救。

可及的救济

反歧视法规应提供相应机制和程序，使受害者能实际利用可获得的救济，并有效地落实自己的权利。这意味着补救途径需要照顾到这样的事实，即歧视受害者一般处于弱势，并可能在证实他们提出的申诉时面临很大困难。歧视者一般掌握那些对证实歧视至关重要的信息，使受害者尤其难以搜集证据（例如，一名拒绝对某人提供工作的雇主掌握关于其他应聘者的信息，以及拒绝的理由和公司的内部人员组成情况）。歧视受害者还经常易于遭到歧视者和其他方面的报复。受害者可能还在采取法律行动时面临经济困难，尤其是在就业相关的导致收入损失的案件中。

国际准则和欧洲准则¹⁵⁵为克服这些困难提供了一些方法，包括：确保举证责任由各方承担（据称受害的人说明案件的表面证据后，举证责任就发生置换）；确保可以使用统计数字来证明歧视；采取措施保护申诉人和证人免遭报复；使一些组织能代表受害者提出申诉；确保提供免费的法律咨询和法律援助；通过具有非司法性和准司法性申诉机制的司法系统，来补充已有的救济。

• 规定分担举证责任

在Nachova和他人诉保加利亚一案中，¹⁵⁶欧洲人权法院裁决，要有效执行《欧洲人权公约》对歧视的禁止，就需要采取考虑到证实歧视的困难性的措施。克服这些苦难的一种方式，是在民事和刑事程序中分担歧视申诉的举证责任。正如关于“基于性别的歧视案件中举证责任问题”的欧盟指令所解释的，“对于一起看起来是歧视的情况，如果被告不承担证明其做法实际上不具歧视性的举证责任，控诉人可能就没有任何有效手段，来落实国家法庭前的平等待遇原则。”¹⁵⁷

因此所有的欧盟《平等指令》都要求欧盟成员国在行政和民事法院中，规定转移歧视申诉的举证责任。这些指令作出以下要求：

“如果自认为因歧视行为遭受损害的人，在一家民事法院或任何其他主管当局证明了一些事实，而根据这些事实可以假定发生过直接或间接歧视，那么被告就应证明没有发生过歧视。”¹⁵⁸

- 允许将统计数字作为举证方法

统计数字可能对歧视申诉提供关键性的证据。即使法规规定在歧视案件中转移举证责任，控诉人仍需要提出足够的事实证据，才能使人假定发生了直接或间接歧视，然后这种假定会经受反驳。在间接歧视案件中，统计数字证据在许多情况中起到至关重要的作用，证明看似中立的法律和做法对特定群体成员产生负面影响¹⁵⁹国际法律没有明确要求各国允许将统计数字作为证实歧视的方法，但这种要求将帮助各国履行其有效保护人们免遭间接歧视的义务。¹⁶⁰

- 提供防止报复的保护

对控诉人和证人提供防止报复的保护，会鼓励歧视受害者提出他们的申诉。欧盟《平等指令》要求各国“在其国家法律系统中颁布必要措施，来保护人们免遭申诉引起的或旨在落实平等待遇原则的法律程序引起的任何不利待遇或不利后果。”¹⁶¹欧洲反种族主义和不宽容现象委员会建议，防止报复的保护应“不仅提供给启动程序或提出申诉的人，还应包括那些提供有关法院程序或申诉的证据、信息或其他协助的人。”¹⁶²

- 提供非政府组织提出申诉的可能性

允许非政府组织、工会或其他法律实体代表受害者提出申诉，也可以帮助许多受害者克服其在提出申诉时感到的犹豫，特别是当他们指控公共当局进行歧视时。¹⁶³欧盟所有的《平等指令》也都要求各国在指令所涵盖领域提供这种可能性。¹⁶⁴

- 提供包含诉讼费用的援助

歧视受害者经常难以落实自己的权利，因为他们无法联系律师或负担提出申诉的相关费用。极为重要的是，国家应确保受害者在遭受最初的歧视之后，不因自己的经济地位而在救济途径方面遭受进一步的歧视。各国因此应确保据称遭受歧视的人得到法律咨询。例如，对于那些没有律师的人，帮助保证其获得法律救济的一个方法是，确保具有程序来使法院委派有相关领域经验的律师。另外，对于那些想在法院或其他机构争取救济而又无力聘请律师的人，保证他们能得到有执业资格的高质量免费律师很重要，以确保所有歧视受害者都能具有救济途径。¹⁶⁵

- 非司法性申诉机制

通过设立非司法性或准司法性申诉机制，可以大幅度改善歧视受害者获取有效救济的途径，这些机制提供比司法程序更为简单、迅速和便宜的补救渠道。欧洲反种族主义和不宽容现象委员会因此建议各国设立独立的机制，负责“审理和考虑有关某些特定案件的申诉和请愿，并通过调解或法律允许范围内具有约束力和可被执行的决定，来进行解决。”

一些欧洲国家设立了一般性人权机构或专门的平等机构及监督专员，负责审理和调查个人提出的私人 and 公共领域歧视申诉。许多此类机构将处理申诉的职责与更广泛的法定权力结合在一起，来促进和监督国家遵守不歧视准则（参见以下内容）。虽然不具约束力的调解协议可以提供更短更简单的补救渠道，但重要的是，此类非正式程序不应在受害者希望争取司法救济时阻止他们。

保护个人和群体免遭歧视行为

国际法要求各国不仅在法律中禁止歧视，而且通过保护已知和可能的歧视受害者权利的积极干预来防止歧视。例如，各国必须保护同性恋、双性恋和跨性别者在和平集会自由方面免遭歧视，而方式不仅是允许进行“骄傲”游行，而且应保护游行参与者免遭反游行的个人或群体的骚扰、虐待或破

坏。¹⁶⁶与此类似，各国必须保护崇拜或埋葬场所免遭扰乱和亵渎。¹⁶⁷

监督不歧视法规的有效性

虽然有上述的漏洞，大多数欧洲国家现在已具有法规，来禁止相当广泛的歧视做法。但在这些法律的执行方面仍存在真正的问题。人们经常难以有途径获得救济，公共当局的行为经常没有得到足够的监督。

国际法要求各国不仅仅设立法律框架，还要求使人们实际上能有效地享有权利。为确保有效执行反歧视法规，并确保采取适当的改正措施，重要的是国家应设立监测其应用情况并确认缺陷的系统。这些系统应争取评估法规的影响，并监测申诉的数量和性质，以及对申诉的处理方式和结果。在刑事¹⁶⁸、民事和行政法律¹⁶⁹条款的执行方面，应设立监测系统。关于刑法条款，欧洲反种族主义和不宽容现象委员会建议各国：“确保搜集和公布精确数据和统计数字，来反映种族主义和仇外犯罪的报案数量，起诉案件的数量，以及未进行起诉的理由和起诉案件的结果。”¹⁷⁰

落实免遭歧视的权利

国际人权准则不仅要求各国，通过禁止发生歧视个案并提供救济来防止歧视，还要求各国采取各种主动措施，来处理歧视的根本原因和后果，以在实际上促进人人平等。

在欧洲各国，歧视是广泛存在的现象，具有漫长、复杂和各不相同的历史。滋生歧视的态度一般来说根深蒂固。种族主义、性别主义和其他潜在偏见，虽然不像以前那样经常被作为露骨的意识形态来宣扬，但仍继续广泛存在于社会体系和关系中。它们反映在权力、特权、包容和排斥方面。要落实免遭歧视的权利，就需要采取积极行动来打破这些自行延续的循环。

各国因此有义务辨认并改正根深蒂固的歧视做法，协助那些传统上处于弱势或广泛处于弱势的群体，并促进更多的宽容和理解。

各国可以采取几种方式来实现这些目标，包括：**规定公共机构负有平等职责**；**设立独立的人权或平等机构**，来促进和监测不歧视法规的执行情况；**定期搜集数据**；**采取临时性的特别措施**；**通过教育和意识培养**活动来防止不宽容现象。

规定公共当局负有平等职责

各国需要在其反歧视法规中包含一些要素，以主动防止广泛存在的歧视，这方面的国际准则目前正在制定过程中。欧洲反种族主义和不宽容现象委员会建议颁布一些旨在消除公共机构歧视现象的法律条款，包括规定公共当局有义务在行使其职能时促进平等并防止歧视。¹⁷¹ 此类步骤可以包括规定中央、区域和地方政府机构有义务制定和执行“平等计划”，在计划中设立内部行政及与公众关系的目标和准则。¹⁷²

当局有义务评估其规则和政策对不同群体的影响，这也可能帮助辨认并消除体制性歧视。欧洲反种族主义和不宽容现象委员会建议由独立的平等机构来监督这些职责的重视情况。¹⁷³

设立国家级的人权机构来促进平等

国家级的人权机构对保护和促进人权十分重要，这得到国际人权机构的广泛承认。大多数欧洲国家现在具有这些机构，但他们的名称、职责和能力各自有很大差别，有的是处理个人申诉的调查专员机构，有的是更为一般性地监督尊重人权准则情况的各种国家级委员会。一些机构具有所有这些职责，一些国家具有数个此类机构，涵盖不同地区或不同领域（例如残疾、儿童权利、或种族平等），而其他国家则由一个机构处理所有这些问题。

1993年，联合国大会通过了《关于国家机构地位的原则》（也被称为《巴黎原则》），为独立和有效的人权机构是建立了最低标准。¹⁷⁴监督不歧视领域条约执行情况的人权机构，例如《消除种族歧视国际公约》¹⁷⁵、消除对妇女一切形式歧视公约委员会和欧洲反种族主义和不宽容现象委员会¹⁷⁶，就此类机构在其相关领域应具有的能力提出建议。这些国际机制在其报告中定期审查此类国家级机构的存在情况和有效性。¹⁷⁷

近期通过的《残疾人权利公约》特别要求缔约国：“在缔约国中保持、加强、委任或设立一个框架，包括一项或多项适当的独立机制，来促进、保护和监督本公约的执行情况。”¹⁷⁸

欧盟《种族平等指令》和《性别平等指令》也规定，欧盟成员国有义务设立机构，职权是对那些进行歧视申诉的歧视受害者提供独立的协助，进行调查，发表报告，并对其涵盖范围内的任何歧视相关问题提出建议。¹⁷⁹

此类机构应至少受托监督法律和国家及公共机构做法中存在的歧视；对社会中的歧视形式进行调查；就法规草案可能产生的歧视影响提供建议；提议一般性或具有针对性的政策措施，来防止不宽容现象和偏见；提出在法律和做法上消除歧视的建议；对争取得到补救的个人歧视受害者提供建议和协助，包括法律援助。

最为有效的机构将监督和咨询的职能，与审议私人及公共领域歧视的个人申诉的职能结合起来。此类机构应能够受理和自行调查歧视指称，并通过与各方的友好调解和协商，或通过具有约束力并可执行的决定来解决问题。通过授权此类机构责成国家和私人行为者，采取一系列特殊和积极措施，来处理个案中歧视情况的潜在原因和后果，或者由于审议法定平等职责的落实情况，极大地增加了这些机构的效能，并加速那些被揭露系统性地进行歧视做法的领域和机构的变革。

至关重要的是，所有的反歧视机构都具有适当的独立性，具备足够的资源和人员，而且真正有权调查个人申诉并一般性地审议国家机构对不歧视准则的尊重情况。

搜集有关不同群体状况的统计数据

精确和分类的数字对于辨认和处理歧视必不可少，¹⁸⁰对于识别表面上中立的法律和做法引起的间接歧视尤其重要。例如，此类数据可以揭示少数民族妇女在公共事业部门的低参与率，或遭到警察随意拦截和搜查的少数民族成员数量过多。统计数据可以成为显示间接歧视的重要手段，使个人有可能证明他们属于一个被某些特定规则或做法置于不利地位的人群。¹⁸¹

欧洲和国际人权机构一直要求各国，提供有关被禁歧视理由的分类数据，以使这些机构可以监督各国在促进平等方面取得的进展。¹⁸²例如，消除对妇女一切形式歧视公约委员会在其《一般性建议第24条》中称：“为了使委员会能够评估旨在消除医疗保健领域针对妇女歧视的措施是否合适，缔约国必须在报告其妇女保健法规、计划和政策时，提供按性别分类的可靠数据，涵盖疾病事件及其严重性、危及妇女健康和营养情况的状况、以及预防和治疗的措施的可获得性和性价比。提交给委员会的报告必须显示，保健法规、计划和政策是基于对该国妇女健康状况和需求的合乎科学与伦理的研究与评估，并考虑到任何民族、区域或社区性差异或基于宗教、传统或文化的做法。”

对于制定和监督落实防止歧视并促进全面平等的政策和措施来说，统计监测也是至关重要。¹⁸³《保护少数民族框架公约》咨询委员会多次特别指出，有关少数民族成员数量的估计差异，可能会“严重妨碍国家对措施订立目标并予以执行和监督的能力，这些措施是确保少数民族成员获得全面和有效的平等。”

很多人也错误地认为，搜集有关宗教信仰、民族或出身的数据侵犯了隐私权，破坏了个人数据的保

护，甚至可能违反了不歧视准则。只要此类数据的需求目的是合法的（即目的明确是监测可能发生的歧视），而且有足够的保障来确保个人的匿名性，就没有合法理由不准要求提供或搜集此类数据。¹⁸⁴

国家反种族主义行动计划

2001年，在南非德班召开的联合国反种族主义世界会议上¹⁸⁵，所有的欧盟国家都签署了一项《行动计划》。该计划敦促各国“不加拖延地制定并实施国家政策和行动计划，来防止种族主义、种族歧视、仇外情绪及相关的不容现象，包括它们基于性别的表现形式。”¹⁸⁶只有半数的欧盟国家颁布了此类计划，一些国家仍在制定计划的过程中，而有10个国家尚未开始这样做。¹⁸⁷

《反种族主义国家行动计划》是根据对所有领域种族主义的性质、原因和后果的详细分析，而制定的全面长期战略，包含旨在防止种族主义的切实法律和政策措施。这些措施应通过与公民社会和政府机构的广泛协商而得到制定，并具有切实和时间明确的目标。

虽然各国《国家反种族主义行动计划》的精确范围和内容互不相同，但他们都应：

- 包含措施来处理公共服务的提供，刑事司法体系的运行和就业、住房、保健和教育途径方面的种族主义；
- 包含措施来促进在公共生活、代议政府和国家及地方行政机关中更多地包容受歧视的群体；
- 旨在加强反歧视法规并改进有效救济途径；
- 处理种族主义和不容现象的根本原因，并包含增进人们享有文化权利和少数群体权利的措施。

各国应通过法规、社会政策，并在适当情况下颁布特别和积极措施，对公共官员进行有关不歧视准则和做法的教育，及公众意识培养活动和教育体系，来争取实现这些目标。

《国家反种族主义行动计划》的成功，取决于其使社会所有部门和领域参与的能力，及政府内存在受托驱动并监测该计划执行情况的有力协调当局。要评估《国家反种族主义行动计划》各组成部分的有效性，并确保他们对新出现的和多重的歧视作出回应，就需要既辨认出变化的标志，还搜集那些能够精确衡量歧视情况的分类数据。

采取临时性的特别措施

歧视经常在其正式被禁很久之后仍继续导致损害和排斥，那些广泛和长期存在的歧视情况尤其如此。要有效防止在社会关系和体制性做法中根深蒂固的歧视，就可能需要采取各种措施，来加速受歧视群体在不同领域平等享有权利。此类措施可能包括对受歧视群体成员提供额外的物质、财政或职业支持，使他们更为便利地获取商品和服务，保留名额并制定平等目标。（参阅信息和政策问题，第36页的《临时性特别措施》。）

国际法律明确规定，各国义务在具有客观正当理由的情况下，采取特别措施。例如，《消除种族歧视国际公约》第2(2)条款规定：

“缔约国应在情况许可时，在社会、经济、文化和其他领域采取特别的切实措施，来确保某些特定种族群体或其成员的适当发展和保护，以保障他们全面与平等地享有人权和基本自由。”

使司法或其他适当机制有可能对公共机构和私人实体实施临时性的特别措施，还会帮助各国落实其义务，来确保人们有效地享有免遭歧视的权利。例如，欧洲反种族主义和不宽容现象委员会建议法律“应提供对歧视者实施积极措施计划的可能性”，因为“这是促成一个组织产生长期变革的重要救济方式。”¹⁸⁸例如，对于一个被发现在晋职决定中歧视妇女的公司，法律可能要求其有义务审议其晋职决定的标准和程序，并就雇用妇女任职管理岗位而设定目标。

临时性特别措施

那些历来处于弱势地位的群体成员，经常在法律正式授予他们平等地位很久之后继续遭受歧视。依然存在的社会偏见和根深蒂固的做法与权力关系，继续导致某一群体比另一群体得到更好的待遇。

在此类情况中，尊重平等的原则可能要求采取临时性特别措施，来协助此类群体的成员克服体制障碍，以在实际上实现真正的平等。此类措施可能包括对弱势群体成员提供比他人更为优待的待遇。例如，可能有必要用此类措施来确保妇女和少数民族成员担任更多的公职。¹⁸⁹

这些措施有时可能在性质上类似于那些按要求照顾相关差异的措施（参阅信息和政策问题，第 27 页的《照顾差异》；例如，具有针对性的信息和援助计划），需注意的是他们的理由是不同的。虽然这两种措施的目的都是在实际上促进平等，但临时性特别措施并非旨在照顾相关差异，来避免这些差异阻碍个人平等地享有权利，而是旨在克服基于无关差异的持续歧视所造成的负面后果。

临时性特别措施的例子包括具有针对性的财政援助和培训，策划旨在促进平等参与的活动，设定配额和目标来改善就业、教育和代议政府方面的平等途径。

临时性特别措施经常被称作各种不同的名字。¹⁹⁰一些较为常见的名称包括：“特别措施”、“积极措施”或“积极平权行动”。¹⁹¹此类措施有时还被称为“积极性歧视”。但该词具有误导性，因为特别措施实际上根本不是歧视。按定义来说，歧视是指不合理、任意和不公正的待遇。如果积极性措施与其争取实现的目标（即平等）程度相称，那就不构成歧视。¹⁹²

因此，临时性特别措施的目的必须得到阐明，必须认真地使手段符合其目的。必须要小心确保临时性措施不导致隔离。¹⁹³另外，只有在社会弱势情况继续存在时，此类措施才具有正当存在理由。如果这些措施在此之后仍然存在，就不再有客观的正当理由。¹⁹⁴临时性特别措施不仅受到允许，在一些情况中还受到需求。¹⁹⁵

防止偏见并培养意识

促进免遭歧视权利的义务，包括防止那些助长歧视并使歧视合法化的潜在偏见。各国因此有义务迅速采取有效措施，特别是通过教学、教育、文化和公共信息，来防止那些基于民族、国籍、语言、宗教、性取向、性别、残疾或其他被禁理由的成见。¹⁹⁶意识培养措施应针对普通公众和公共机构及特殊行为体。¹⁹⁷各国还须确保其教育系统，防止出现负面成见并促进对多元化的了解和尊重。他们应审议学校教科书及其他教育材料，以确保成见不会得到助长。学校课程表中应包括人权问题，这包括不歧视问题和尊重多元性的问题。¹⁹⁸

例如，《消除对妇女一切形式歧视公约》要求各国采取一切适当措施，来“在各级和各种形式的教育中，消除有关男女角色的任何成见，手段是鼓励男女同校教育和其他帮助实现这一目的的教育类型，特别是修改教科书和学校计划，并调整教学方式。”¹⁹⁹这些措施应不仅旨在防止负面成见，还旨在提供有关群体成员状况的客观信息，这些信息承认个人具有多重身份。

终止歧视

不论是因为肤色而被餐馆拒之门外，还是因为说不好的语言或在不对的地方祈祷而在街头受到袭击；不论是因为自己的性别或年龄而无法晋升，还是因为自己的性取向而受到侮辱；不论是因为残疾情况而无法受教育，还是因为自己的民族身份而无法得到适当住房：程度大小不同的歧视，损害了欧洲各地数百万人的生活。

实际上，偏见是欧洲目前发生侵犯人权情况的最主要原因。防止偏见并消除其导致的广泛歧视，是该区域最为重要和艰难的人权挑战之一。

建议

国际特赦组织呼吁欧洲理事会成员国：

- 批准并执行《欧洲人权公约》关于一般性禁止歧视的《第12条议定书》。

国际特赦组织呼吁欧盟：

- 加强其反歧视法规，来平等地保护人们在一切领域免遭基于任何理由的歧视。

国际特赦组织进一步呼吁欧洲各国政府：

- 在一切领域禁止基于任何理由的直接和间接歧视，并确保歧视受害者，包括多重歧视受害者，有途径获得有效的司法救济，这包括在必要情况下通过提供法律援助，和通过允许非政府组织代表个人受害者或为他们提出申诉，来达到此目的。
- 确保有效防止仇恨犯罪，而且受害者有途径获得有效的救济。
- 用法律规定所有公共机构都负有平等和不歧视方面的责任，并由公开进行报告的独立监督机制，来监督他们履行责任的情况。
- 设立独立的国家级别反歧视机构，来就不歧视法规的尊重情况进行监督并提出建议；这些机构应具有有效的调查权力；有能力审查私人 and 公共领域的个人歧视申诉，在这方面作出具有约束力并可被执行的决定，而且具有足够的人员和资金。
- 与公民社会进行广泛协商，特别是在考虑颁布可能对某些群体产生负面影响的措施时，或考虑颁布旨在防止歧视与不宽容现象或协助受歧视群体的措施时，与相关非政府组织进行协商。
- 确保通过搜集和公布分类数据，来有效监测法规和政策对不同群体的影响，特别是在公共服务和执法方面。
- 颁布和有效地执行防止歧视原因及表现的国家行动计划。

- 对公共官员提供关于不歧视准则的有效培训，并在相关情况下提供有关文化间互相了解的培训。
- 确保通过公共教育系统和意识培养措施，来促进宽容和对多元性的尊重。
- 落实相关国际人权保护机制提出的建议。

注释

- 1 在本报告中，“欧洲”的含义包括欧洲理事会的 47 个成员国，外加白俄罗斯。
- 2 根据 2008 年的《欧洲晴雨表》调查（Eurobarometer），62%的欧洲人认为基于民族出身的歧视广泛存在，51%的人认为基于性取向的歧视广泛存在，45%的人认为基于残疾情况的歧视广泛存在，42%的人认为基于宗教的歧视广泛存在，36%的人认为基于性别的歧视广泛存在。2008 年 7 月发表的《欧洲联盟的歧视情况：看法、经历和态度》，http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_296_en.pdf。另请参阅欧洲种族主义和仇外情绪监测中心 2005 年 3 月发表的《多数群体对少数群体的态度：“欧洲晴雨表”调查和欧洲社会调查》<http://fra.europa.eu/fra/material/pub/eurobarometer/EB2005/EB2005-summary.pdf>。al
- 3 参阅 Abdulaziz、Cabaes 和 Balkandali 诉英国案(App. Nos. 9214/80, 9473/81, 9474/81, 28/05/1985)第 91 段。
- 4 波罗的海国家原来有少数讲俄语的原住民，随着 1945 年之后俄罗斯人的涌入，讲俄语的人数大为增加。
- 5 例如，参阅 Istvan Pogany 在《人权法律审议》中一篇文章提到的调查。该调查显示，在 500 名匈牙利大学本科历史系学生中，35%的人同意“吉普赛人的血液中”具有犯罪倾向的说法，60%的人同意罗姆人主要自己对反罗姆人情势负责的说法。2006 年《人权法律季刊》6:1-25 上的《中欧和东欧的少数群体权利和罗姆人》。该调查（匈牙利语）可在 <http://www.es.hu/pd/display.asp?channel=CIMOLDAL0407> 查阅。
- 6 参阅 Alvaro Gil-Robles 的报告《欧洲罗姆人、信德人和流浪者的人权状况》，斯特拉斯堡：CommDH(2005)4。另请参阅欧洲反种族主义和不宽容现象委员会的国家报告、《咨询委员会对国家少数群体框架公约的意见》和欧洲罗姆人权利中心的国家报告。
- 7 欲了解更多有关欧洲罗姆人状况的信息，可查阅欧洲罗姆人权利中心的网站：www.errc.org
- 8 国际特赦组织的《起步艰难：波黑、克罗地亚和斯洛文尼亚的罗姆人儿童被排除在小学教育之外》（索引号：EUR 05/002/2006）；《仍然隔离，仍不平等：斯洛伐克的罗姆人儿童的受教育权利被侵犯》（索引号：EUR 72/002/2007）。另请参阅欧洲人权法院 2007 年 11 月 13 日对 D. H. 和其他人诉捷克共和国申请一案的判决，No. 57325/00。
- 9 联合国消除种族歧视委员会和欧洲反种族主义和不宽容现象委员会都拟定了有关加强尊重罗姆人人权的建议（《一般性建议第 27 条：对罗姆人的歧视》和《一般性政策建议第 3 条：防止针对罗姆人/吉普赛人的种族主义和不宽容》。
- 10 国际特赦组织报告《爱沙尼亚的少数语言群体：必须终止歧视》（索引号：EUR 51/002/2006）。
- 11 参阅国际特赦组织的《巴尔干地区：国际特赦组织对该地区的关注事宜概要：2007 年 1 月至 6 月》（索引号：EUR 05/003/2007）。另请参阅国际特赦组织的《斯洛文尼亚：“被消除的人”——对联合国经济、社会和文化权利委员会的简要报告》（索引号：EUR 68/002/2005）。
- 12 例如，参阅国际特赦组织的《波黑：紧闭的大门之后：就业方面的民族歧视》（索引号：EUR 63/001/2006）。
- 13 国际特赦组织认为，应根据合理和客观的标准来认定少数群体的存在。少数群体成员身份应是他们自愿和自己选择的。联合国消除种族歧视委员会《一般性建议第 8 条》（1990 年第 38 次会议）。
- 14 欧洲种族主义和仇外情绪监测中心的《2008 年欧盟成员国种族主义和仇外情绪情况报告》第 58 页。
- 15 欧洲种族主义和仇外情绪监测中心的《2008 年欧盟成员国种族主义和仇外情绪情况报告》第 43 页。
- 16 欧洲种族主义和仇外情绪监测中心的《2008 年欧盟成员国种族主义和仇外情绪情况报告》第 27 页。

-
- 17 例如，参阅国际特赦组织的《俄罗斯联邦：对暴力性种族主义失去控制》（索引号：EUR 46/022/2006）。
- 18 例如，参阅国际特赦组织的《乌克兰：政府必须采取行动来制止种族歧视》（索引号：EUR 50/005/2008）。
- 19 例如，参阅国际特赦组织的《在法国寻求公正：涉及枪击、拘押中发生的死亡或酷刑和虐待案件的执法人员实际上逍遥法外》（索引号：EUR 21/001/2005）第 2 页。
- 20 例如，参阅国际特赦组织的《西班牙和摩洛哥：未能保护移居者的权利 — 休达 (Ceuta) 和梅利利亚 (Melilla) 一年后的情况》（索引号：EUR 41/009/2006），国际特赦组织的《西班牙南部边境：政府对难民和移民的人权置之不理》（索引号：EUR 41/008/2005），国际特赦组织的《马耳他：对哈尔萨菲拘留所 (Hal-Safi) 所发生事件的调查发现，武装部队对被拘留者过度使用武力并进行虐待》（索引号：EUR 33/002/2005），国际特赦组织的《意大利：临时居留 — 永久权利：被拘留在“临时居留和协助中心”的外国人所受的待遇》（索引号 EUR 30/004/2005），国际特赦组织的《希腊：不受注意：外国人和少数群体的权利仍是灰色地带》（索引号：EUR25/016/2005），国际特赦组织的《英国 — 寻求庇护不是犯罪：对寻求庇护者的拘留》（索引号：EUR 45/015/2005）。
- 21 例如，参阅人权专员 Alvaro Gil-Robles 就其 2004 年 4 月 13 日至 16 日首次访问丹麦所作的报告第 6 页 (CommDH (2004) 12)。
- 22 国际特赦组织的《活在阴影下：关于移居者人权的初级读物》（索引号：POL 33/006/2006）
- 23 欧洲种族主义和仇外情绪监测中心的《反犹太主义：欧洲联盟 2001 年至 2007 年局势概要》（2008 年 1 月的修订本）。
- 24 欧洲种族主义和仇外情绪监测中心的《欧洲联盟的穆斯林：歧视和伊斯兰恐惧症》，2006 年 12 月发表。
- 25 例如，2007 年 6 月，德国科隆发生了反对修建清真寺的公众示威；2008 年，瑞士人民党强行发起全民公决来禁止修建清真寺的宣礼塔，理由是该建筑象征“政教权力并挑战人权”。
- 26 欧洲种族主义和仇外情绪监测中心 2006 年 12 月发表的《欧洲联盟的穆斯林：歧视和伊斯兰恐惧症》，特别是第 4 章《伊斯兰恐惧症的表现形式：重点关注暴力和犯罪》第 66 至第 107 页。
- 27 例如，参阅《欧洲人权公约》关于奥地利的第三份报告，CRI (2005) 1。
- 28 欲了解更多信息，参阅 James Goldston 在 2006 年 6 月发表的《民族剖析和反恐：趋势、危险和替代方案》。
- 29 例如，参阅国际特赦组织的《英国：人权：被违背的承诺》（索引号：EUR 45/004/2006）和《英国：不惜一切代价把人们驱逐到阿尔及利亚》（索引号：EUR 45/001/2007）。另请参阅国际特赦组织的《欧洲和中亚：国际特赦组织对该区域关注事宜概要 - 2007 年 1 月至 6 月》（索引号：EUR 01/010/2007），来查阅对意大利一项法规 (Pisanu 法) 的分析，该法规允许在没有足够程序保障的情况下，将被认为对安全构成威胁的外国人驱逐出境。
- 30 此类标志物或服装可能具有性别特征，例如男性穆斯林的头巾或犹太男子的圆顶小帽，也可能是中性的，例如锡克人的钢镯或基督徒的十字架。
- 31 这些条款保障的权利同等适用于宗教信仰和非宗教信仰。
- 32 联合国人权委员会强调，必要性的要求意味着限制必须是可能实现预期合法目标的妨碍性最小的措施，还暗指在任何特定情况下的特定干预程度都必须适于该目标。参阅联合国人权委员会《一般性建议第 22、27 和 31 条》。
- 33 例如，参阅联合国人权委员会《一般性建议第 22 条》。
- 34 宗教或信仰自由特别报告员 Asma Jahangir 对联合国人权委员会提交的报告第 67 和 70 段，联合国文件号 E/CN.4/2005/61，2004 年 12 月 20 日。

35 在欧洲理事会成员国中，妇女在国会所占的比例少于20%。资料来源：欧洲人权专员在2007年8月表达的观点，可查阅

www.coe.int/t/commissioner/viewpoints。

36 欲了解关于各国处理侵害妇女暴力的义务的讨论，参阅国际特赦组织的《落实权利：各国处理侵害妇女的暴力的义务》（索引号：ACT 77/049/2004）。欲了解国家对家庭暴力未能做出足够反应的实例，参阅国际特赦组织的《西班牙：对于遭受基于性别的家庭暴力的妇女，不应仅以言辞应对，而应落实保护和公正待遇》（索引号：EUR 41/005/2005），国际特赦组织的《法国：侵害妇女的暴力：国家应处理该问题》（索引号：EUR 21/001/2006），国际特赦组织的《阿尔巴尼亚：侵害妇女的家庭暴力：“这不是她的耻辱”》（索引号：EUR 11/002/2006），国际特赦组织的《白俄罗斯：家庭暴力 — 不仅是私人丑闻》（索引号：EUR 49/014/2006），国际特赦组织的《格鲁吉亚：数千人在沉默中遭受折磨 — 侵害妇女的家庭暴力》（索引号：EUR 56/009/2006），国际特赦组织的《乌克兰：家庭暴力 — 责怪受害者》（索引号：EUR 50/005/2006）。

37 国际特赦组织的《活在阴影下：关于移居者人权的初级读物》（索引号：POL 33/006/2006），国际特赦组织的《2007年度报告：世界人权状况》（索引号：POL 10/001/2007）。

38 参阅国际特赦组织关于拉脱维亚、立陶宛、摩尔多瓦、波兰、罗马尼亚和俄罗斯联邦的2008年度报告中的相关部分（索引号：POL 10/001/2008）。欲了解有关同性恋、双性恋和跨性别者权利的更多信息，参阅国际同性恋联合会的网站www.ilga.org。

39 欧洲人权法院在Goodwin诉英国一案中裁决，英国拒绝承认一名变性者更改性别并剥夺其结婚权利的做法，违反了《人权公约》第8条（家庭生活权利）和第12条（结婚权利）。（Goodwin诉英国，申请号28957/95，2002年7月11日）。

40 参阅欧洲社区生活联盟的《融入社会：欧洲残疾人基于社区的居住替代方案研究结果和建议》，作者为Geert Freyhoff, Camilla Parker, Magali Coué和Nancy Greig eds (Les Editions Européennes 2003)。

41 参阅国际特赦组织的《罗马尼亚：关于精神疾病住院治疗问题向政府提交的备忘录》（索引号：EUR 39/003/2004）；国际特赦组织的《保加利亚：远离社会视线：精神残疾人遭受有系统的歧视》（索引号：EUR 15/005/2002），2002年10月10日；国际特赦组织的《保加利亚和罗马尼亚：国际特赦组织对两国加入欧盟的担忧》（索引号：EUR 02/001/2005）。另请参阅精神残疾咨询中心2003年发表的《牢床：发生在四个新加入欧盟的国家的无人道和有辱人格的待遇或处罚》。

42 例如，参阅欧洲理事会人权专员关于其2004年11月访问英国情况的报告(CommDH(2005)6 第41页)和2005年9月访问法国情况的报告(CommDH(2006)2 第39页)。

43 欲了解欧洲理事会成员国的法律援助开支和途径情况概要，参阅欧洲司法效率委员会编辑的《欧洲司法体系报告2006年版》www.coe.int/t/dgl/legalcooperation/cepej/evaluation/2006/CEPEJ_2006_eng.pdf。

44 参阅国际特赦组织的《阿塞拜疆：流离失所后又遭到歧视 — 在本国流离失所者的困境》（索引号：EUR 55/011/2007）。斯洛文尼亚独立后不久，数千名长期居民的身份被撤销，当局拒绝恢复他们的永久居民身份，这导致他们在行使各种经济和社会权利时遭受严重歧视，欲了解对该情况的分析，参阅国际特赦组织的《斯洛文尼亚：“被消除的人” — 对联合国经济、社会和文化委员会提交的简要报告》（索引号：EUR 68/002/2005）。

45 《一般性评论第18条：不歧视》第7段，第37次会议(1989)。

46 《一般性评论第18条：不歧视》第13段，第37次会议(1989)。

47 1985年5月8日对Abdulaziz, Cabales和Balkandali诉英国案的判决，Series A, No. 94, 第72段。

48 欧洲人权法院在Thlimmenos一案中裁决：“如果国家在没有客观和合理理由情况下，未能以不同方式对待那些境况明显不同的人，就侵

犯了公约（《欧洲保护人权和基本自由公约》）保障的在享有权利方面免遭歧视的权利。” Thlimmenos诉希腊案（申请号34369/97），2000年4月6日，第44段。

49 消除对妇女歧视委员会（由监督《消除对妇女一切形式歧视公约》缔约国执行情况的独立专家组成的机构），在其关于临时性特别措施的一般性建议第25条中称：“委员会认为，仅仅依靠正式的法律或程序性做法，不足以实现事实上的男女平等，即委员会所认为的实质性的平等。另外，公约要求给予妇女平等的起步，并以适当环境来使她们增权益能，从而实现结果的平等。仅保障妇女获得与男人相同的待遇是不够的。男女之间的生理差异和社会与文化造成的差异必须得到考虑。在某些情况下，需要对男女实行不同的待遇，以处理此类差异。为了实现实质性的平等，还需要采取旨在解决妇女代表不足问题的有效策略，并在男女之间重新分配资源的权力”

50 《欧洲保护人权和基本自由公约第12议定书的解释性报告》（《欧洲人权公约第12议定书》）明确阐述了不歧视和平等之间的关系，称：“…应注意的，不歧视和平等原则是紧密相连的。例如，平等原则要求用平等方式对待同等的局势，并用不同方式对待不同局势。未能做到这一点就构成歧视，除非存在一个客观和合理的正当理由…”（第15段）。

51 参阅Abdulaziz、Cabales和Balkandali诉英国案（申请号9214/80；9473/81 9474/81），1985年5月28日，第82段。

52 《消除种族歧视国际公约》第3条规定：“缔约国特别谴责种族分隔及种族隔离制度，并承诺在其所辖领土内防止、禁止和根除具有此种性质的一切做法。” 消除种族歧视委员会评述说：“在一些国家，政府政策可能造成了全面或部分的种族分隔条件，而私人活动无意中产生的副作用也可能导致部分分隔的条件。许多城市的居民情况受到群体收入差异影响，有时还受到种族、肤色、血统和原国籍或民族出身的共同影响，所以居民可能受到歧视，个人则受到出于种族和其它原因相结合的歧视。委员会因此确认，种族分隔的条件可能在没有公共当局任何举动或直接参与的情况下出现。委员会呼吁缔约国监测所有可能导致种族分隔的趋势，并致力于根除其引起的任何负面后果，而且在定期报告中说明任何此类行动。” 《关于公约第3条款的一般性建议第19条》。关于残疾人的情况，《残疾人权利公约》第24(2)(a)条款：“缔约国应确保：残疾人不被以残疾理由而排除在普通教育系统之外，残疾儿童不被以残疾理由而排除在小学免费义务教育或中学教育之外。”

53 联合国《残疾人权利公约》将“合理照顾”定义为：“在有此需要的特定情况中，不造成过度或不当负担的必要和适当的修改与调整，以确保残疾人在与他人平等的基础上，享受或行使所有人权和基本自由”（第2条）。欧盟《就业与职业平等待遇框架指令》也对合理照顾作出了定义。该指令的第5条称，合理照顾“意味着雇主应在有此需要的特定情况中采取适当措施，来使残疾人能具有就业途径、参与就业或得到就业发展，或使他们能受到培训，除非此类措施会对雇主构成过重的负担。当相关成员国的残疾政策框架中的现有措施提供了充足的救济时，该负担就不应算是过重的。” 理事会指令2000/78/EC。

54 对于不歧视条款所涵盖的个人境况类型，联合国发展计划评论说：“人人都应享有人权，贫困者和受到社会隔离的人和富人与受过教育的人一样应享有人权。国际法禁止以民族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其它见解、原国籍或社会出身、财产、出生情况或其它地位等任何理由，来在享有人权方面进行歧视。‘或其它地位’一词是指包括个人的境况、职业、生活方式、性取向和健康情况。例如，艾滋病或者和艾滋病毒感染者有资格在不受任何不当限制的情况下，享有他们的基本人权和自由。” 2003年6月发表的《减贫和人权，实践记录》第7页：[http://www.undp.org/governance/docs/HRPN_\(poverty\)En.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/HRPN_(poverty)En.pdf)。对于John K. Love、William L. Bone、William J. Craig和Peter B. Ivanoff诉澳大利亚一案，人权委员会认为：“如果有关年龄的区分不是基于合理和客观的标准，这就可能构成以‘其它地位’理由而进行的歧视”。人权委员会，通知号983/2001，CCPR/C/77/D/983/2001，2003年4月23日，第8.2段。

55 《消除种族歧视国际公约》只涵盖基于种族、肤色、血统、原国籍或民族出身的歧视，《消除对妇女一切形式歧视公约》只涵盖基于性别的歧视。

56 第26条款。

57 第14条款。

58 《欧盟基本权利宪章》第21(1)条款明确禁止基于“残疾、年龄或性取向”理由的歧视。

59 例如，联合国人权委员会和欧洲人权法院认定，基于性取向理由的侵权行为分别违反了《公民权利和政治权利国际公约》第26条和《经济、社会及文化权利国际公约》第14条。例如，参阅人权委员会对Young诉澳大利亚案的裁决(No. 941/2000, ICCPR)，欧洲人权法院对B. B. 诉英国案(No. 53760/00, 10/10/2004)、S. L. 诉奥地利案(No. 45330/99, 09/01/2003)和L. 与V. 诉奥地利案的裁决(Nos. 39392/98 and 39829/98, 09/01/2003)。

60 例如，参阅欧洲人权法院对Christine Goodwin诉英国案(申请号：28957/95)的裁决第90段：“…公约的实质是尊重人的尊严和自由。特别是根据公约第8条，个人自主的概念是一项重要原则，构成对其保障的解读基础，每个人的私人领域都受到保护，这包括确立个人身份内容的权利(参阅Pretty诉英国案，编号2346/02，2002年4月29日的判决，§ 62，及Mikuli 诉克罗地亚案，编号53176/99，2002年2月7日的判决，§ 53，两份判决发表在欧洲人权法院2002-...)。在21世纪，跨性别者的个人发展权利，及在社会中与他人一样完整享有身心安全的权利，不应被当作是需要随时间推移而再作进一步澄清的争议性问题。”

61 在比利时语言案中，欧洲人权法院明确指出：“待遇差异…必须不仅是旨在实现一个合法目的；如果明确认定，使用的手段和争取实现的目的之间没有程度相称的合理关系，[《欧洲公约》有关非歧视保障的]第14条就可能被违反。”比利时语言案(编号2)，《欧洲人权报告1》(EHRR) 252，第10段(1968)。欧洲人权法院一直根据公约第14条采用该准则，人权委员会一直根据公约第26条采用该准则，其他人权机构也采用该准则。例如，参阅人权委员会对Broeks诉荷兰案的裁决，172/1984，1987年4月9日；及对Zwaan-de Vries诉荷兰案的裁决，182/1984，1987年4月9日。

62 例如，参阅东非亚裔人案，3 EHRR 76 (1973)，第207段(“需要特别重视基于种族理由的歧视”)；Hoffman诉奥地利案，17 EHRR 293，第36段(1993) (“实质上仅基于宗教差异的区别是不能被接受的”)；Abdulaziz、Cabaies和Balkandali诉英国案，申请号9214/80；9473/81；9474/81，第78段(“必须提出十分具有说服力的理由，才能证明基于性别理由的待遇差异符合公约。”)；Inze诉奥地利案，申请号8695/79，1987年10月28日(“必须提出十分具有说服力的相应理由，才能证明基于婚外出生理理由的待遇差异符合公约。”)；Gaygusuz诉奥地利案，23 EHRR 365，第42段(1996) (“必须提出十分具有说服力的相应理由，才能向法院证明仅仅基于国籍理由的待遇差异符合公约。”)；Karner诉奥地利案，申请号40016/98，2003年7月24日，第37段(“必须提出十分具有说服力的相应理由，才能向法院证明仅仅基于性别理由的待遇差异符合公约…正如基于性别理由的差异，基于性取向理由的差异也需要有特别有说服力的理由来证明其合理”)。

63 例如，参阅欧洲反种族主义和不宽容现象委员会关于防止种族主义和种族歧视的国家法规的《一般性政策建议第7条》中，对直接与间接种族歧视的定义。

64 例如，参阅欧盟关于制定就业和职业平等待遇总体框架的2000/78号指令第2(2)(b)条款。

65 消除种族歧视委员会在《一般性建议第14条》中解释说：“在试图决定一个行为是否具有违反公约的效果时，委员会将研究该行为是否对一个被根据种族、肤色、血统、原国籍或民族出身区分的群体，造成没有正当理由的不同影响。”其它人权机构也采用这种方法。

66 联合国人权委员会在《一般性评论第18条》中称：“公约使用的‘歧视’一词，应被理解是指任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、原国籍或社会出身、财产、出生情况或其他地位的区分、排斥、限制或偏向，其目的或效果为取消或损害人在平等基础上对所有人权和基本自由的承认、享受和行使。”，联合国人权委员会《一般性评论第18条：不歧视》第7段，第37次会议(1989)。

67 Zarb Adami诉马耳他案，申请号：17209/02，2006年6月20日，第80段。人权法院在Althammer等人诉奥地利案中采用了同样的理由，称：“…一项表面上中立或没有歧视意图的规则或措施产生的歧视性效果，也可能导致(ICCPR有关禁止歧视的)第26条款被违反。”通知号：998/2001，第78次会议。

68. 例如,《联合国残疾人公约》第6条称:“缔约国承认残疾妇女或女童遭受多重歧视,在这方面应采取措施确保她们全面和平等地享有所有人权和基本自由。”

69 联合国消除种族歧视委员会《一般性建议第25条:种族歧视中和性别有关的方面》第1段,2000年第56次会议。

70 欧洲反种族主义和不宽容现象委员会在其关于在警务方面防止种族主义和种族歧视的《一般性政策建议第11条》中,将民族剖析定义为:“警察在没有客观和合理理由的情况下,以种族、肤色、语言、宗教、国籍、原国籍或民族出身等理由,来进行控制、监视或其它类似的执法活动。”欲了解更多有关民族剖析的信息,参阅James Goldston的《民族剖析与反恐:趋势、危险和替代方案》,2006年6月。

71 每个国家针对的具体群体各不相同。参阅James Goldston的《民族剖析与反恐:趋势、危险和替代方案》,2006年6月。

72 联合国开发计划署的《贫困的面貌,希望的面貌》。《包含有罗姆人的国家中易遭受害者的十年情况剖析》,布拉迪斯拉发,2005年(联合国开发计划署的《贫困的面貌,希望的面貌》)。

73 《公民权利和政治权利国际公约》第2(1)条;《经济、社会及文化权利国际公约》第2(2)条。

74 《公民权利和政治权利国际公约》第26条。

75 《消除种族歧视国际公约》第1(1)条,《消除对妇女一切形式歧视公约》第2条,《残疾人权利公约》第5条。

76 《儿童权利公约》第2条。

77 《消除种族歧视国际公约》除外,安道尔未批准该公约。

78 截至2008年2月,除了拉脱维亚、列支敦士登、俄罗斯、塞尔维亚、瑞士和乌克兰之外,其它所有欧洲理事会成员国都签署了CRPD,白俄罗斯也未签署《残疾人权利公约》。

79 截至2008年2月,摩纳哥、瑞士和英国尚未批准《公民权利和政治权利国际公约》的《第一任择议定书》,只有亚美尼亚、保加利亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、摩纳哥和瑞士尚未批准《消除对妇女一切形式歧视公约》的《任择议定书》。到目前为止,英国、拉脱维亚、爱沙尼亚、希腊、克罗地亚、波黑和亚美尼亚拒绝承认消除种族歧视委员会具有管辖权,来审理个人提出的关于其公约维护的权利遭受国家侵犯的申诉。

80 欲了解更多信息,参阅欧洲理事会的网站www.coe.int。

81 ECHR的第14条。

82 欧洲人权法院正在逐渐制定有关ECHR范畴内的经济和社会权利的法理学。例如,在塞浦路斯诉土耳其一案中,该法院认为:“当情况显示,缔约国通过拒绝给予其承诺向人民提供的医疗保健,而威胁到个人的生命安全时,这就可能与公约第2条款有所冲突。”申请号:25781/94,第219段。

83 批准《欧洲人权公约第12条议定书》的欧盟成员国是荷兰、塞浦路斯、卢森堡、芬兰、罗马尼亚和西班牙,非欧盟国家是阿尔巴尼亚、亚美尼亚、波黑、克罗地亚、格鲁吉亚、圣马力诺、塞尔维亚、马其顿和乌克兰。

84 欲了解更多信息,参阅ESC的网站http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc。

85 比利时、克罗地亚、塞浦路斯、芬兰、法国、希腊、爱尔兰、意大利、挪威、葡萄牙、瑞典。

86 欲了解更多信息,参阅ECRI的网站http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri。

87 《基本权利宪章》第21条。

88 《基本权利宪章》第22条。

-
- 89 英国和波兰两国“选择不采纳”《基本权利宪章》。
- 90 《欧盟改革条约》第3条（前《欧盟条约》第2条）称，欧盟“应防止社会排斥和歧视，并应促进社会公正和保护、男女平等、各代人的团结以及对儿童权利的保护”。新颁布的《欧盟运作条约》第10条称：“在定义和执行其政策与活动时，联盟应以防止基于性别、种族或民族出身、宗教或信仰、残疾、年龄或性取向等理由的歧视为目标。”
- 91 欲了解更多信息，参阅FRA的网站：<http://fra.europa.eu/fra/index.php>。
- 92 根据TEC第249条，一项指令是向成员国下达的法律文书，在达成结果方面具有约束力，在方式和手段方面提供选择余地。
- 93 欧洲法院在P诉S和康沃尔(Cornwall)郡政府案(案件号：C-13/94) [1996]，及K.B与国民医疗保健服务养老金机构案（案件号：C-117/01）[2004]中首次承认了这点。这在委员会和郡政府于2004年10月4日作出的有关20004/113号指令的联合声明中得到确认。（参阅<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st13/st13369.en04.pdf>）。但在目前，欧盟法律只被认为适用于受过医疗并已改变或正在改变其法律承认性别的人。
- 94 提议要求颁布一项理事会指令，落实对各种宗教或信仰、残疾、年龄或性取向一视同仁的平等待遇原则。
- 95 西班牙、瑞典、捷克共和国、爱沙尼亚、法国、爱尔兰、英国、希腊、意大利、拉脱维亚、波兰、葡萄牙、斯洛文尼亚和斯洛伐克。
- 96 委员会对捷克共和国、爱沙尼亚、爱尔兰、希腊、法国、意大利、匈牙利、马耳他、荷兰、芬兰和瑞典提出了合理意见，并正式通知德国、拉脱维亚和立陶宛，委员会将启动违规处理程序。
- 97 例如，参阅近年来关于防止歧视和不宽容现象的OSCE部长理事会决议（决议号10/07，13/06，10/05，12/04，04/04/和06/02，<http://tandis.odih.r.pl/index.php?p=ki-ra,instru&qid=a559563c50bcd8ce915c97ab41b9c64e&sort=pupdate>）。
- 98 欲了解更多信息，参阅<http://www.osce.org/odih.r>。
- 99 参阅http://www.osce.org/odih.r/item_11_26296.html。
- 100 欲了解更多信息，参阅<http://tandis.odih.r.pl/index.php?p=home>。
- 101 欲了解更多信息，参阅<http://www.osce.org/hcnm/>。
- 102 没有签署该公约的欧洲理事会成员国是：安道尔、比利时、法国、希腊、冰岛、卢森堡、摩纳哥和土耳其。该公约的尊重情况受到欧洲理事会的最高决策机构部长委员会的监督，该委员会得到由独立专家组成的咨询委员会的协助。
- 103 《框架公约》第4(1)条。
- 104 《框架公约》第4(2)条。
- 105 《框架公约》第5条。
- 106 该宪章仅得到欧洲理事会半数成员国的签署。宪章要求缔约国定期提交关于履行其条约义务的报告。独立专家委员会审议这些报告，并向部长委员会提交其意见和建议，部长委员会然后可能要求缔约国采纳其认为必要的此类建议。
- 107 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、比利时、波黑、塞浦路斯、法国、德国、意大利、马其顿、摩尔多瓦、黑山、荷兰、挪威、葡萄牙、塞尔维亚、斯洛文尼亚、西班牙和英国批准了1949年的《移居就业公约》；阿尔巴尼亚、亚美尼亚、波黑、塞浦路斯、意大利、马其顿、黑山、挪威、葡萄牙、圣马力诺、塞尔维亚、斯洛文尼亚、西班牙和瑞典批准了1975年的《移徙工人（补充条款）公约》；只有阿尔巴尼亚、波黑、黑山和塞尔维亚批准了1990年的《保护所有移居工人权利国际公约》。
- 108 该议定书在2000年颁布，是联合国《打击跨国有组织犯罪公约》的补充。欲了解有关该议定书及其签约国的信息，参阅

<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html>。

109 欧洲理事会成员国中只有安道尔、捷克共和国、希腊、冰岛、爱尔兰、列支敦士登、卢森堡和圣马力诺尚未作出批准。

110 该公约除了要求国际合作及颁布一系列刑法条款，还规定各国义务实行措施，来辨认受害者，保护私人生活，对受害者提供物质和心理援助，在进行遣返前保证有最低限度的康复时间，提供赔偿和救济，以及提供居留许可的可能性。

111 该类型分析目前得到条约监督机构和区域性人权执行机构的承认。参阅《经济、社会和文化权利委员会一般性评论》，和例如美洲国家间人权法院在1988年7月29日对Velázquez Rodríguez一案的判决，序列C第4号，以及社会和经济权利行动中心与经济和社会权利中心诉尼日利亚案，非洲人权和民族权委员会，同志号155/96，2001年10月。

112 劳伦斯案调查报告的作者对体制性种族主义作出了定义。斯蒂芬·劳伦斯(Stephen Lawrence)是一名黑人男青年，在1993年于英国伦敦遭到谋杀，警方没有对该案作出足够的反应和调查。1997年，有关劳伦斯之死的事宜受到公共调查，目的是为调查和起诉出于种族主义动机的谋杀获取经验教训。报告作者的结论是，英国警方存在体制性种族主义的问题。他们将体制性种族主义定义为：“一个组织集体性地因为人们的肤色、文化或民族出身，而未能对他们提供适当和专业的服务。这体现在通过无意中的偏见、无知、大意和使少数民族处于不利地位的种族主义成见，而构成歧视的程序、态度和行为。”《斯蒂芬·劳伦斯之死相关事宜调查报告》第6.34段。

113 剖析可能还基于其他被禁止作为歧视理由的特征，例如性别或性取向。与民族剖析类似，这也可能是歧视性的。

114 欧洲反种族主义和不宽容现象委员会在《一般性建议第11条》将歧视性的民族剖析定义为：“警方在没有客观与合理理由的情况下，用于基于种族、肤色、语言、宗教、国籍、原国籍或民族出身的理由来进行控制、监视或调查行动。”

115 只有英国系统地搜集被警察拦截搜查的人的民族情况信息。

116 参阅“公开社会公正行动”在2005年6月发表的《欧洲警方的民族剖析》，和2007年4月发表的《我可以任意拦截和搜查任何人——保加利亚、匈牙利和西班牙警察对少数民族的拦截》。

117 欧洲反种族主义和不宽容现象委员会《一般性政策建议第11条》第1和第2段。

118 例如，参阅《消除种族歧视国际公约》第2(1)(b)条款，该条款称：“各缔约国承诺不赞助、捍卫或支持任何人或组织的种族歧视。”

119 例如参阅《消除种族歧视国际公约》第4(c)条款，该条款称：“缔约国…不应允许国家或地方的公共当局或公共机构助长或煽动种族歧视。”

120 例如，参阅欧洲反种族主义和不宽容现象委员会关于法国的第三份报告，CRI(2005)3。欲了解ECRI的第三轮国家报告，参阅：

http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/4-Publications/1default.asp#TopOfPage。

121 例如，参阅欧洲反种族主义和不宽容现象委员会关于奥地利的第三份报告，CRI(2005)1。

122 例如，参阅欧洲反种族主义和不宽容现象委员会关于法国的第三份报告，CRI(2005)3。

123 例如，参阅欧洲反种族主义和不宽容现象委员会关于德国的第三份报告，CRI92004)23。

124 ECRI的国家报告经常包含《教育和培养意识》的章节。例如在其关于捷克斯洛伐克的第三份报告中，欧洲反种族主义和不宽容现象委员会建议“对地方级别不同生活领域的公共官员，进行广泛和有针对性的培训，这不仅涉及一般性的反歧视培训，还有培养关于平等和不歧视以及相关国家工作重点的法律义务的意识。”CRI(2004)22第100段。另外参阅CERD在其国家监测中的结论性观察意见。例如，种族歧视国际公约委员会在其关于卢森堡的观察意见中，称其“对有关各种国家和地方当局针对非公民采取歧视性或干扰性行为的指称感到担忧。委员会了解缔约国提供的有关国家工作人员受到人权培训的信息，委员会鼓励缔约国在培训中特别重点针对种族主义和歧视问题，并确保所有接触少数群体的官员受到此类培训。”《消除种族歧视委员会的结论性观察意见：卢森堡》第19段，2005年4月18日，CERD/C/LUX/CO/13。

125 种族歧视国际公约委员会关于“培训执法人员保护人权”的《一般性建议第13条》第42节(1993)。

126 例如，参阅欧洲反种族主义和不宽容现象委员会关于阿尔巴尼亚的第三份报告（第78段），关于爱沙尼亚的第三份报告（第118段），关于德国的第三份报告（第86段），关于“前南斯拉夫的马其顿共和国”的第三份报告（第90段），关于挪威的第三份报告（第75段），关于罗马尼亚的第三份报告（第106段）。

127 例如，参阅ECRI关于西班牙的第三份报告（第93段）。

128 《残疾人权利公约》第9条。

129 《残疾人权利公约》第2条。

130 联合国人权委员会《一般性评论第23条》第27条款（少数群体权利）第6.2段，1994年第50次会议。另请参阅《保护少数民族框架公约》第5(1)条款，该条款规定缔约国有义务“...承诺促进少数民族成员保护自己文化，及保存自己宗教、语言、传统和文化遗产这些身份必备要素的必要条件”。另请参阅联合国《民族或族裔、宗教、语言少数群体成员权利宣言》的第4(2)条款，该条款规定：“各国应采取措施来创造有利条件，使少数群体成员能表达自己的特性并发展自己的文化、语言、宗教、传统和习俗，违反国家法律和国际准则的某些特定做法除外。”

131 参阅联合国人权委员会关于《公民权利和政治权利国际公约》第2条款（关于不歧视）的《一般性评论第31条》第8段：“不应将公约视为国家刑法或民法的替代物。但缔约国负有积极责任，确保只有当国家保护个人不仅免遭国家机关侵犯其公约权利，还免遭私人或实体采取的可能损害公约权利的行为时（在适用于私人 and 实体情况下），才充分维护公约权利。有可能出现的情况是，由于未能按第3条款要求确保公约权利，导致这些权利遭到缔约国的侵犯，因为缔约国未能采取适当措施尽职防止、处罚、调查或补救私人或实体的此类行为造成的损害。”第80次会议(2004)。另请参阅种族歧视国际公约委员会《消除一切形式种族歧视公约》第5条款的《一般性建议第20条》：“当私人机构影响到行使权利和获得机会时，缔约国必须确保其结果不具有造成或延续种族歧视的目的和效果。”

132 “荣誉犯罪”是家庭成员对女性采取的惩罚措施，这经常是谋杀，这些家庭成员认为该妇女由于没有遵守传统习俗或价值而给家庭带来耻辱。人权委员会在《一般性评论第28条》中指出，ICCPR第26条款涵盖了个人行为，包括荣誉犯罪：“第26条款保护法律面前平等以及免遭歧视的权利，该权利要求各国对公共和私人机构在所有领域的歧视采取行动...未受处罚的所谓‘荣誉犯罪’，构成严重违反公约的情况，特别是违反公约第6条、第14条和第26条。就强奸或其他犯罪，对妇女施加比男子更为严厉处罚的做法，也违反了平等待遇的要求。”人权委员会的《一般性评论第28条：第3条款（男女权利的平等）》，2000年第68次会议。

133 《消除针对妇女的暴力宣言》明确承认针对妇女的歧视和针对妇女的暴力之间的联系，并呼吁各国：“尽职防止、调查并根据国家法规处罚针对妇女的暴力行为，而无论这些行为是国家还是私人所为。”

134 《种族歧视国际公约》第4(a)条款。

135 例如，欧盟关于“执行对种族或民族出身一视同仁的平等待遇原则”的第2000/43号指令（《种族平等指令》），涵盖了基于“种族或民族出身”的歧视，但没有在其涵盖的歧视理由范围中包括“国籍”。

136 《欧洲反种族主义和不宽容现象委员会一般性建议第7条》中《防止种族主义和种族歧视的国家法规》第7段建议：“法律应规定，对歧视的禁止适用于所有公共当局以及所有自然人和法人，这包括公共和私人领域的所有方面，特别是：就业、专业组织的成员身份、教育、培训、住房、保健、社会保护、为公众和公共场所提供的商品和服务、经济活动的进行、公共服务部门。”

137 欧洲反种族主义和不宽容现象委员会将隔离定义为：“一个自然人或法人在没有客观和合理理由的情况下，根据列举理由中的一条，将他人分隔的行为，该行为符合提议的歧视定义。因此根据列举理由中的一条自愿将自己与他人分隔的行为不构成种族隔离。”参阅《欧洲反

种族主义和不宽容现象委员会一般性政策建议第7条：解释性备忘录》第16段。

138 CERD就第3条款（关于种族隔离）的《一般性建议第14条》第1段。《欧洲反种族主义和不宽容现象委员会一般性政策建议第7条：解释性备忘录》第15段。

139 《欧洲反种族主义和不宽容现象委员会一般性政策建议第7条》第5段称：“法律应规定，对种族歧视的禁止，并不阻止维持或采取特别措施，来防止或补偿人们因1（b）段落中列举理由而遭受的不利状况，或促使他们全面参与所有的生活领域。当预定目标获得实现后，这些措施就不应继续存在。”

140 第4(a)条款。种族歧视国际公约委员会在《一般性建议第15条》中解释，种族歧视国际公约的第4(a)条款要求缔约国“处罚四种不当行为：（1）传播基于种族优越或仇恨的观点；（2）对种族仇恨的煽动；（3）针对任何种族或另一肤色或民族出身人群的暴力行为；（4）对此类行为的煽动。”消除种族歧视委员会，1993年第42次会议。

141 另请参阅国际特赦组织的《落实权利：各国处理针对妇女的暴力的义务》（索引号：ACT 77/049/2004）第18至19页。

142 ECHR, Nachova和他人诉保加利亚案，申请号43577/98和43579/98，大法庭判决第160段，斯特拉斯堡，2005年7月6日。

143 Stoica诉罗马尼亚案（申请号42722/02），2008年3月4日。

144 ICERD第4a)条款：“缔约国…应宣布所有对基于种族优越或仇恨的思想的传播，对种族歧视的煽动，和对任何种族或另一肤色或民族出身的人群的任何暴力行为或对此类行为的煽动，以及对种族主义行为的任何协助，包括筹资协助，都是应受法律处罚的罪行。”

145 在Jersild诉丹麦案中，对于保护言论自由和禁止仇恨言论这两项国际法律义务的困难权衡，欧洲人权法院进行了有趣的分析。Jersild诉丹麦案，1994年9月23日，序列A，第298号。

146 欧洲人权法院，Handyside诉英国案，1976年12月7日。

147例如，参阅ICERD第6条款：“缔约国应通过国家主管法庭和其他国家机构，确保在其管辖权之下的所有人都得到保护和救济，免遭侵犯其公约列载人权和基本自由，以及侵犯就此类歧视造成的任何损害，而从此类法庭获取公正和充足补偿的权利的任何种族歧视行为。”

148 《一般性评论第9条：公约的国内适用情况》，第19次会议（1998）。

149 《欧洲反种族主义和不宽容现象委员会一般性政策建议第7条》第10段。

150 《欧洲反种族主义和不宽容现象委员会一般性政策建议第7条》的解释性报告第28段。

151 人权委员会《一般性评论第31条：公约缔约国所负一般性法律义务的性质》，第80次会议（2004）。

152 种族歧视国际公约委员会在《一般性建议第26条》中对此作出强调：“种族歧视和种族主义侮辱行为对受害者关于自身价值和名誉的感到的损害程度，经常被低估…公约第6条列载了就此类歧视导致的任何损害而争取公正和足够补偿或满意结果的权利，该权利不总是仅仅通过处罚歧视者而得到维护；同时，法院和其他主管当局应在所有适当情况下，考虑对受害者遭受的物质和心理损害提供经济赔偿。”种族歧视国际公约委员会关于公约第6条款的《一般性建议第26条》第1和第2段，1399次会议，2000年3月24日的第56次会议。

153本报告“信息和政策问题”中的《国家行动计划》更详尽地讨论了积极措施。

154 欧洲理事会人权专员在最近一份关于罗姆人的报告中称：“除了对受害者提供救济，法院裁决可以通过向公众显示某些行为非法，而起到预防作用。但这需要对歧视行为施加足够程度的制裁才会奏效。在一些国家，对歧视案件相对较低水平的制裁，据报没有对犯罪起到足够的威慑作用，在预防重犯方面也未奏效。”Alvaro Gil-Robles的《欧洲罗姆人、信德人和“流浪者”人权状况报告》第6段。CommDH (2005)4，2005年5月4日。欲了解有关有效救济和赔偿问题的更多信息，参阅《国际法中的不歧视内容：执法人员手册》第134至136页。

Interrights, <http://www.interrights.org/handbook/index.htm>。

155 特别是欧盟《平等指令》和《欧洲反种族主义和不宽容现象委员会一般性政策建议第7条》中制定的原则。

156 Nachova和他人诉保加利亚案，申请号43577/98和43579/98，第一庭判决书第168段，斯特拉斯堡，2004年2月26日。Nachova案件涉及的指控是，一名保加利亚警官杀死了两名罗姆人男子，而这和种族动机有关（另请参阅本报告第29页）。判决书特别提到：“如果当局没有按照国家机构调查暴力行为所需的方式调查，并无视可能发生歧视的证据，那么在根据公约第14条审议申诉时，这就可能引起负面的推测，或将举证责任转为由被告政府承担，在以前涉及证据困难的情况中就是这样做的。”（第169段）

157 1997年12月15日的97/80/EC号理事会指令，内容是关于基于性别歧视案件中的举证责任。前言第17段。

158 理事会指令2000/43/EC号（第8条）、2000/78/EC号（第10条）、2004/113/EC号（第9条）。另请参阅《欧洲反种族主义和不宽容现象委员会一般性政策建议第7条》第11段。这反映了联合国条约机构在歧视案件中转移举证责任的由来已久做法。例如，参阅：人权委员会，Chedi Ben Ahmed Karoui诉瑞典案，案件号185/2001，2002年5月25日，第10段；经济、社会、文化权利委员会《关于卢森堡的结论》，联合国文件号E/C.12/1/Add.86（2003）§ 10，及《关于波兰的结论》，联合国文件号E/C.12/1/Add.82（2002）§ 7。这也是欧洲法院由来已久的做法。例如，参阅C-33/89 Kowalska [1990] ECR I-2591案第16段和109/88 Danfoss [1989] ECR 3199案第16段。

159 统计数字是间接歧视的一项主要指标。参阅欧洲人权法院的D.H.和他人诉捷克共和国案《Interights和人权观察组织的书面意见》中的详细讨论：http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102627。在Hoogendijk诉荷兰案（申请号58461/00，2005年1月6日）中，欧洲人权法院称：“如果申请人能够根据无可置疑的官方统计数字，说明存在表面迹象显示，某一规则虽然是以中立的方式制定，而实际上明显影响到比男子更多比例的妇女，那么被告政府就应说明这是和基于性别理由的歧视无关的客观因素所致。如果不将责任转移到被告政府，来证明关于男女所受影响不同的情况实际上不是歧视的，那么实际上申请人就极难以证实间接歧视。”

160 参阅2004年1月的《欧盟独立专家网络关于基本权利的讨论，关于欧盟基本权利状况的报告》第109页。另请参阅Miguel Sierra, Maria的讨论。《迈向平等待遇：转换指令 — 分析和提议》，欧洲反种族主义网络，2002年2月，第14页和17页。

161 2004/113/EC号指令第10条。2000/43/EC号指令第9条除了用“人”代替“个人”之外，措辞相同。2000/78/EC号第11条的措辞更明确适用于就业领域。

162 《欧洲反种族主义和不宽容现象委员会一般性政策建议第7条：解释性备忘录》第57段。另请参阅该建议的第27段。

163 参阅《欧洲反种族主义和不宽容现象委员会一般性政策建议第7条》第25段和《解释性备忘录》第56段。

164 《性别平等指令》(2004/113 EC)第8(3)条款；《就业方面平等待遇指令》(2000/78 EC)第9(2)条款，《种族平等指令》(2000/43 EC)第7(2)条款。这些条款都称：“社团、组织或其他法律实体根据本国法律设立的标准，有合法意图确保本指令的条款得到遵守。成员国应确保他们可以在控诉人同意的情况下，代表或支持控诉人参与为落实本指令所规定义务而设立的任何司法和/或行政程序。”

165 参阅《欧洲反种族主义和不宽容现象委员会一般性政策建议第7条》第26段。

166 例如，欧洲人权法院称：“一起示威可能令那些反对示威提倡的观点或主张的人感到厌烦或冒犯。但示威者必须能够在不必担忧自己会遭受反对者人身暴力袭击的情况下举行示威；此类担忧可能会阻止那些支持共同观点或利益的社团或其他群体，就影响其社区的极具争议性的问题公开表达自己的意见。在一个民主社会中，反示威的权利不能包括阻止人们行使示威权利。”Plattform Ärzte für das Leben诉奥地利案（申请号10126/82），第32段。

167 欧洲人权法院认为，根据关于信仰自由的第9(1)条款，各国具有积极义务，来保障人们在不受他人故意袭击的情况下和平享有宗教自由：“反对或拒绝宗教信仰或教义的方式可能会要求国家承担责任，尤其是确保持这些信仰和教义的人和和平享有第9条款所保障权利的责

任。实际上，在极端情况中，某些反对或拒绝宗教信仰的方式产生的效果，可能会阻止持此类信仰的人行使其持有和表达这些信仰的权利。” Otto Preminger-Institut诉奥地利案（申请号13470/87），第47段。

168 例如，种族歧视国际公约委员会在其最近关于波黑的观察结论中，特别提到“对刑法条款缺乏有效执行的报告感到担忧，例如波黑《刑法》处罚种族歧视行为的第145条和146条（第4(a)和6条款）。”委员会敦促：“缔约国确保有效执行旨在消除种族歧视的所有法律条款，并在下一份报告中，提供有关波黑法院对处罚种族歧视行为的刑法条款应用情况的最新信息，特别是关于波黑《刑法》第145条和146条；此类信息应包括案件起诉、定罪和判刑的数量和性质，以及对此类行为受害者提供的任何归还或其他救济。”种族歧视国际公约委员会《观察结论：波黑》第16段，2006年2月20日至3月10日的第68次会议。

169 欧洲反种族主义和不宽容现象委员会在其关于西班牙的第三份报告中建议：“西班牙当局仔细审议打击种族歧视的现有民事和行政法律条款的有效性…并在这样做时，考虑调整该法规…”委员会更为具体地建议“西班牙当局搜集有关打击种族歧视的新条款执行情况的数据，特别是关于申诉的数量和结果，包括提供的补救和赔偿。” ECRI (2006) 4, 2005年6月24日通过，2006年2月21日公布，第15段和16段。

170 关于打击种族主义、仇外情绪、反犹太主义和不宽容现象的《一般性政策建议第1条》。ECRI (96) 43 rev., 1996年10月4日通过。

171 参阅《欧洲反种族主义和不宽容现象委员会一般性政策建议第7条》第8段。欲了解国家级此类法规的例子，参阅《2000年种族关系（修订）法案》修订过的《1976年种族关系法案》第71（1）条。该法规规定公共当局负有积极义务来消除歧视，并争取促进机会平等和各种族群体之间的良好关系。种族平等委员会具有明确授权来保证这些义务得到落实。

172 《欧洲反种族主义和不宽容现象委员会一般性政策建议第7条，解释性备忘录》第27段。

173 《欧洲反种族主义和不宽容现象委员会一般性政策建议第7条》第13段。

174 参阅《促进和保护人权的国家机构》附录《关于国家机构地位的原则》，CHR Res. 54, UN ESCOR, 1992, Supp. No. 2, 联合国文件号E/1992/22第2章A部分；GA Res. 48/134, UNGAOR, 1993, 附录。

175 参阅消除种族歧视委员会《一般性建议第17条》，内容是关于设立国家级机构来促进公约的执行，第42次会议（1993）。

176 ECRI《一般性政策建议第2条》。

177 例如，种族歧视国际公约委员会在其最近关于立陶宛的《观察结论》中称：“虽然欢迎出现一些处理人权尤其是少数民族权利问题的咨询性机构，但对缔约国尚未设想成立一个国家级人权机构感到遗憾…”种族歧视国际公约委员会的《观察结论：立陶宛》第11段，

11/04/2006, 2006年2月20日至3月10日的第68次会议。与此类似，CEDAW在其关于奥地利的《观察结论》中，表示担忧“平等待遇委员会在歧视妇女情况方面的授权，仅以就业领域为重点，而在基于种族或民族出身的歧视案件中则考虑其他生活领域”。消除对妇女一切形式歧视公约委员会《观察结论：奥地利》，2007年2月2日，2007年1月15日至2月2日的第37次会议。欧洲反种族主义和不宽容现象委员会在其关于波兰的第三份报告中，强烈鼓励：“…波兰当局在近期内设立独立机构，来专门重点防止种族主义和种族歧视，并适当考虑欧洲反种族主义和不宽容现象委员会关于防止种族主义、仇外情绪、反犹太主义和不宽容现象的国家级专门机构的《一般性政策建议第2条》，和关于防止种族主义和种族歧视的国家级法规的《一般性建议第7条》。”欧洲反种族主义和不宽容现象委员会，《关于波兰的第三份报告》第43段，CRI (2005) 25。

178 《残疾人权利公约》第33(2)条款。

179 理事会2000/43/EC号指令第13条，2006/54/EC号指令第20条。

180 参阅《罗姆人权利季刊》，2/2004，《民族统计数字》，文章详细讨论了用统计数字来改善罗姆人状况的需要。

http://www.errc.org/Romarights_index.php。

181 参阅欧盟基本权利独立专家网络的《主题评论第3条》第13至14页。

182 在关于妇女状况的统计数据的《一般性建议第9条》中，消除对妇女一切形式歧视公约委员会称：“认为统计数字信息对于理解各缔约国妇女的真正状况来说绝对必要。”委员会发现，许多向其提交报告进行审议的缔约国没有提供统计数字，因此“建议缔约国应采取一切努力，来确保其负责计划全国人口普查和其他社会与经济调查的国家统计部门制定问卷，问卷应搜集按性别分类的数据，并可搜集绝对数字和百分比数字，以使感兴趣的用户易于获得他们尤其关注领域的妇女状况信息。”第8次会议(1989)。欧洲反种族主义和不宽容现象委员会关于防止种族主义、仇外情绪、反犹主义和不宽容现象的《一般性政策建议第1条》称：“由于难以在没有优质数据的领域制定并有效地执行政策，（成员国应）在适当情况下，根据欧洲有关数据保护和隐私保护的法律、规定和建议，搜集可协助评估那些尤其易于遭受种族主义、仇外情绪、反犹主义和不宽容现象的群体状况和经历的数据。”CRI(96)43。

183 例如，参阅《保护少数民族框架公约》咨询委员会《关于波兰的意见》第27段，ACFC/INF/OP/I(2004)005；《关于斯洛伐克的意见》第21段，ACFC/INF/OP/I(2001)001；《关于捷克共和国的意见》第28段。

184 欧盟基本权利独立专家网络在其最近的《第3条主题评论：对欧盟少数群体的保护》，极为详细地分析了这个问题，其结论是：“关于处理个人数据的规则，包括对关于个人民族出身或宗教信仰的敏感数据的加强保护，不应被视为阻碍适当监测公共政策、法规或私人做法对某些民族、宗教或语言群体所产生的影响。与此相反，他们是防止此类监测过程中出现侵权的必要和令人欢迎的保障，也是使这些保护个人数据的规则得到严格遵守的前提条件。虽然一些国家似乎认为这种形式的监测与个人数据的保护有所冲突，特别是与执行欧洲议会95/46/EC号指令和理事会1995年10月24日关于在处理个人数据方面的个人保护及此类数据的自由流动的指令的本国法规冲突，但实际上不存在此类冲突。本网络认为，虽然在民族、宗教或语言监测方面可能存在强大的文化障碍，但此类监测不存在不可逾越的法律障碍。”（第15至16页）

185 反种族主义、种族歧视、仇外情绪及相关不宽容现象世界会议：www.un.org/WCAR/。

186 反种族主义、种族歧视、仇外情绪及相关不宽容现象世界会议《行动计划》第66段。

187 奥地利和德国正在制定《国家行动计划》。截至2008年初，爱沙尼亚、法国、希腊、匈牙利、意大利、卢森堡、马耳他、葡萄牙、斯洛文尼亚和西班牙尚未取得任何进展。

188 《欧洲反种族主义和不宽容现象委员会一般性政策建议第7条》第34段，《解释性备忘录》。

189 例如，参阅消除对妇女一切形式歧视公约委员会《一般性建议第23条》第15段：“扫除法律上的障碍是必要的，但这还不够。未能使妇女全面与平等地进行参与的情况可能是无意的，原因是无意中偏向男子的过时做法和程序[...]正式扫除障碍，并采取临时性特别措施来鼓励男女平等地参与其社会中的公共生活，是政治生活中实现真正平等的必备先决条件。”

190 “临时性特别措施”是联合国《消除对妇女一切形式歧视公约》中使用的术语，参阅第4(1)条款：“缔约国采取的旨在加速男女世纪平等的措施，不应被视为本公约所定义的歧视，但这绝不要求因此保持不平等或单独的准则；当实现机会和待遇平等的目标时，就应停止实行这些措施。”

191 “特别措施”是ICERD第1(4)条款使用的术语。欧洲人权法院使用“积极措施”一词，联合国人权委员会将此类措施称为“积极平权行动”。

192 ECHR《第12条议定书》及其《解释性报告》清楚阐明了积极措施和相称原则之间的关系。《第12条议定书》的前言重申“不歧视准则不阻止缔约国采取措施来促进全面和有效的平等，前提是这些措施具有客观与合理的理由。”注释进一步解释说，前言的这段话“是指旨在促进全面和有效平等的措施，并重申此类措施不应受到不歧视原则的禁止，前提是这些措施具有客观与合理的理由...某些特定群体或种类的人处于弱势的事实，或者事实上不平等情况的存在，可能构成正当理由来采取提供特殊便利的措施，来促进平等，前提是相称原则得到尊

重。”

193 《消除一切形式种族歧视国际公约》第1(4)条款阐明，当积极措施尊重相称原则时，就不具有歧视性。该条款称：“如果特别措施的唯一目的是，在可能是必要的情况下，保证某些需要此类保护的种族或民族群体取得适当进展，以确保此类群体或个人平等地享有或行使人权和基本自由，这些措施就不应被认定为种族歧视，但前提是此类措施不因此导致不同种族群体一直各自保持单独权利，而且在实现这些措施的目的之后，这些措施就不应继续存在。”

194 另外参阅消除对妇女一切形式歧视公约委员会关于公约第4条款第1段的《一般性建议第25条》：“缔约国采取的旨在加速男女世纪平等的措施，不应被视为本公约所定义的歧视，但这绝不意味着因此保持不平等或单独的准则；当实现机会和待遇平等的目标时，就应停止实行这些措施。”

195 例如，参阅《消除一切形式种族歧视国际公约》第2(2)条款：“缔约国应在情况许可时，在社会、经济、文化和其他领域采取特别的切实措施，来确保某些特定种族群体或其成员的适当发展和保护，以保障他们全面与平等地享有人权和基本自由。这些措施绝不要求因此在实现其目的之后，保持不同种族群体之间不平等或单独的权利。”人权委员会在关于歧视问题的《一般性建议第18条》中称：“…平等原则有时要求缔约国采取积极平权行动，来减少或消除那些导致或促成公约所禁止的歧视一直存在的情况。例如，如果一个国家某部分人民的总体形势阻止或妨碍他们享有人权，该国应采取特别措施来改正这些形势，此类行动可能涉及在某些特定事宜上，暂时对相关部分的人民提供某些特定优待。但只要需要此类行动来改正事实存在的歧视，按照公约这就是合法的区分对待。”

196 在种族歧视领域，参阅《消除一切形式种族歧视国际公约》第7条，及联合国教科文组织1978年通过的《种族和种族偏见问题宣言》。关于针对妇女的歧视，参阅《消除一切形式种族歧视国际公约》第3条和第5条。

197 欧洲反种族主义和不宽容现象委员会在其第一、二、三轮报告中，特别指出需要进行一般性和有针对性的意识培养活动。例如，参阅欧洲反种族主义和不宽容现象委员会关于克罗地亚、希腊、立陶宛和斯洛伐克的第三份报告。

198 联合国教科文组织《种族和种族偏见问题宣言》称：“各国有责任根据其宪法原则和程序，其主管当局和全部教育行业也有责任，确保所有国家的教育资源都用于防止种族主义，具体手段是确保课程表和教科书中包含有关人类团结和多元性的科学与伦理讨论，并不对任何人群作出恶意区分；培训教师来实现这些目标；在没有种族限制或歧视的情况下，对所有人群提供教育系统的资源；采取适当步骤来救济某些种族或民族群体在受教育水平和生活水准方面所处的弱势，特别是防止此类弱势情况遗传给儿童。”第5(2)条款。

199 消除对妇女一切形式歧视公约第10(c)条。

Amnesty International
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW

www.amnesty.org

**AMNESTY
INTERNATIONAL**

