



经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2000/28  
23 June 2000  
CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
增进和保护人权小组委员会  
第五十二届会议  
临时议程项目 8

防止歧视及保护少数

吉普赛人的人权问题和保护

杨俊钦先生根据小组委员会  
1999/109 号决定编写的工作文件

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 8	2
一、历史背景.....	9 - 15	4
二、吉普赛人的人权问题.....	16	5
A. 种族主义和暴力.....	19 - 22	7
B. 社会经济问题.....	23 - 30	7
三、保护吉普赛人的人权.....	31 - 39	10
四、求助区域和国际保护人权组织.....	40 - 44	12
五、可行性研究.....	45 - 49	14

## 导 言

1. 在第五十一届会议上，增进和保护人权小组委员会决定在不涉及经费问题的情况下，委托本人编写一份关于吉普赛人(罗姆人)的人权问题和保护的工作文件，以便小组委员会就研究本专题的可行性作出决定(第 1999/109 号决定)。

2. 在同届会议上，戴卫·魏斯布鲁德先生先就罗姆人的情况发表了讲话，指出联合国未作出系统性的努力来认清欧洲境内罗姆人少数民族的情况，也没有就罗姆人在哪些方面遭歧视，以及改善罗姆人境况的办法展开过透彻的研究。这番评述可以说是最确切不过了，因为联合国机构最初提及罗姆人问题只是顺带性的。小组委员会于 1977 年 8 月 31 日第 6(XXX)号决议中，“注意到属于种族、宗教和语言少数的人的权利问题特别报告员的报告，Francesco Capotorti 先生发现(E/CN.4/Sub.2/384/Add.6, 附件三)许多国家境内都存在着吉普赛人(罗姆人)……呼吁国境内有吉普赛人(罗姆人)的那些国家，如尚未赋予罗姆人其境内其他人口所享有的所有权利，让其国境内的罗姆人也享有这些权利”。

3. 1984 年 11 月 23 日，大会通过了关于向种族主义和种族歧视进行战斗的第二个十年的第 39/16 号决议，决议请“联合国有关机关”包括小组委员会，“继续保持警惕，查明实际存在的或突然出现的种族主义或种族歧视情况，一经发现即予报告，并建议适当的补救措施”。决议特别提及了南非和纳米比亚的种族隔离状况。

4. 联合国的各类机关和机构始终不断地致力于反种族主义和反种族歧视的斗争。但是，直至 1991 年小组委员会才提出了另一项有关罗姆人的决议，第 1991/21 号决议表示意识到“在许多国家内存在着各类障碍，使属于罗姆人社区的人无法充分实现其公民、政治、经济、社会和文化权利，这些障碍是特别针对罗姆人社区的歧视行为，使罗姆人社区特别容易受到损害”。人权委员会在题为“保护罗姆人(吉普赛人)”的第 1992/65 号决议中促请小组委员会的少数人问题特别报告员在履行其任务时，特别注意并提供有关罗姆人生活所在各社区的具体情况。但在编撰有关促进和平及建设性地解决少数人问题的可能途径与方式的研究报告这项更广泛任务中，对罗姆人问题的研究是一项次要性的事务；很可能时机还尚不成熟。

5. 1993年3月联合国难民事务高级专员办事处(难民署)对中欧和东欧境内的罗姆人展开了一项调查。这是在1992年8月德国罗斯托克一家收容寻求庇护的罗姆人招待所遭袭击之后展开的。报告撰写人在序言第三段中阐明:

“罗姆人也许比其他任何一个可识别的跨国民族群体更易蒙受当代中欧和东欧生活三个主要方面的影响,这些可能形成自1920年代和1930年代以来造成欧洲不稳定的最大因素之一。这些方面是:经济上日趋贫穷、社会日益不稳定性和长期受抑制的种族敌视情绪表面化,如今又因西欧传过来的‘光头帮’不良现象而火上加油。”<sup>1</sup>

调查报告叙述了中欧和东欧五个国家境内的罗姆人和在德国寻求庇护的罗姆人的背景和现状。报告的主要目的是通报情况。

6. 消除种族歧视委员会在保护罗姆人人权方面一直发挥着重大作用。例如,1998年3月消除种族歧视委员会审议了捷克共和国政府在同一份文件(CERD/C/289/Add.1)中提交的初次和第二次定期报告。消除种族歧视委员会辨明了多处令人关注的领域并提出了若干建议(参见A/53/18,第111至138段)。最近消除种族歧视委员会决定于其今年8月份的届会期间拨出一天时间讨论罗姆人问题。

7. 根据人权委员会1993年3月2日第1993/20号决议和1999年4月28日第1999/78号决议(第三节),种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象特别报告员(种族主义问题特别报告员)于1999年9月走访了匈牙利、捷克共和国和罗马尼亚。这次访问是因为他收到有关这些国家对其罗姆人公民采取有系统的歧视作法(特别是在教育、就业和住房方面)以及一些极右组织和警察成员经常对他们实施暴力行为的报告而促成的。他的访问报告(E/CN.4/2000/16/Add.1)递交给了今年举行的委员会第五十六届会议。

8. 因此,鉴于联合国一些机构近来对此问题表现出的日趋高涨的关注,小组委员会要求就罗姆人人权和保护的具体问题编写一份工作文件是切合时宜和及时的举动。

---

<sup>1</sup> Mark Braham, 《贱民: 中欧和东欧罗姆人情况调查》, 提交难民署的报告, 1993年3月。

## 一、历史背景

9. 罗姆人来源于印度西北部，若干个世纪前他们从那里开始了流浪生活。目前，中欧和东欧境内的罗姆人数最多。有关罗姆人的统计数字较难收集，而且即使有也不可靠。不少罗姆人仍然过着游民式的生活，而且有理由认为，相当多的罗姆人出于种种原因，并不透露他们是罗姆人，而是以其他民族的身份向当局申报。

10. 从最初起，罗姆人的印度起源历年来一直为埃及起缘的传说所讹。好几个世纪前，当他们流浪到希腊时就被同 *Astinganos*，即“不可接触的人或贱民”混在一起了。*Astinganos* 是来源于小亚西亚的一帮占卜者和耍魔术者。（“吉普赛”是“埃及人”的讹称，而 *Tsigane* 则源于 *Astinganos* 一词。）但罗姆人的起源显然是印度，正如语言学家们所查明的，罗姆语与梵语有明确无误的相同之处。对罗姆人有许多称呼，包括吉普赛人、*Tsigane*、*Zigeuner*、*Gygan* 和 *Chicane*。

11. 有关罗姆人的统计不可靠的另一个原因是，有些罗姆人出于谨慎的考虑，声称他们是其所生活的社会中其它一些社区的成员，因为他们知道罗姆人不招人喜欢，而且会受到歧视。同时，还有二次大战期间，罗姆人遭纳粹灭绝性杀害的记忆犹存。一些国家开展人口普查的方式也进一步加剧了统计数字的不精确性。这些国家要求每一个人自己阐明他们本人愿意被划归为哪一类种族。在另一些国家中，个人不必申明自己所属的种族群体。以捷克共和国为例，在 1991 年的人口普查中，只有 33,000 人承认自己是罗姆人。去年 9 月当种族主义问题特别报告员提出询问时，官方提供的罗姆人数在 166,000 至 206,000 之间。非官方渠道认为捷克共和国的罗姆人口在 300,000 至 400,000 之间。

12. 在此，也许必须提及的是，另有一些也过着流浪生活方式但其起源是欧洲土著人的族群，即爱尔兰的 *Tinkers*，西班牙的 *Quinquis* 和德国的 *Jenish*。此外，还有 *Sinti*，他们在族裔上属罗姆人，定居在德国，几乎不会讲罗姆语了，文化也谈化了。在法国也有相当于 *Sinti* 的称为 *Manouche* 的人。这些族群介乎于罗姆人与 *Gadjé* 人之间，*Gadjé* 是对非罗姆人的称呼。他们均构成罗姆人、吉普赛人和游民群体的一部分，其中罗姆人占 70%。

13. 要确定流浪和定居罗姆人的比例较为困难。国与国之间的情况各有差异。瑞典、丹麦、西班牙和奥地利境内的罗姆人基本上都是定居的。联合王国、

法国、爱尔兰和比利时的情况却恰恰相反，这些国家境内的罗姆人几乎都是流浪的。从整个欧洲来看，完全住在流动性住所，并定时迁移的罗姆人口比例不超过20%。完全居住在流动式住所内每年仅有部分时间流浪，或一年中有部分时间居住在固定住所而另一部分时间在流浪的半流浪罗姆人，另外占20%。从来不旅行的定居型个人，尽管其中有许多人居住在半流动型的住所内，他们为剩余的60%。Jean-Pierre Liégeo 是一位著名的罗姆人问题权威，他也是吉普赛研究中心的主任。他在《罗姆人、吉普赛人、旅行者》<sup>2</sup>一书中将1994年欧洲38个国家的罗姆人口数字列为700至850万之间。这一数字目前已扩增至800万至1亿之间。<sup>3</sup>

14. 还必须搞清楚一些术语。“Rom”是罗姆人的单数形式，在本工作文件中将采用复数形式“Roma”。Rom 和 Roma 均是指人。“Romani”则是指罗姆人所讲的语言，一种起源于印度的语言。

15. 罗姆人问题无以计数而且形形色色。罗姆人是一种罕见的迁徙性人口。对他们来讲，时代并不意味着进步，多少年来，更不用说多少个世纪发以来，他们的社会地位并未得到提高。几乎没有任何成就可言，而今天在欧洲各地的罗姆人仍普遍地贫穷、未受教育、几乎在每一个活动领域都遭受歧视。他们经常不断地遭受迫害，并且是公然的种族主义行为受害者。他们中的许多人生活在担惊受怕之中，生恐因他们是罗姆人而遭受到暴力。

## 二、吉普赛人的人权问题

16. 1993年9月在当时的欧洲安全和合作会议(欧安会)高级官员委员会会议上，该组织的少数民族事务高级专员 Max van der Stoep 报告了罗姆人“在这一区域的社会、经济和政治体制内所处的极端脆弱地位”，这体现在罗姆人广泛和极端的贫穷、失业、文盲、得不到正式教育、低劣的住房条件以及其它问题。他指出顽固的反罗姆人偏见和罗姆人往往被当作社会弊病的替罪羊，导致了无数起对罗姆人人身及其财产的袭击事件。

---

<sup>2</sup> 欧洲委员会出版社，1994年。

<sup>3</sup> 欧洲委员会秘书处，“欧洲委员会和罗姆人/吉普赛人”，1999年8月。

17. 现为欧洲安全和合作组织(欧安组织)少数民族事务高级专员的 Van der Stoel 先生 1999 年 9 月向在维也纳举行的有关从人类层面看待罗姆人和 Sinti 人问题的补充会议发言时提及了罗姆人的悲惨困境:

“长期以来，罗姆人问题始终被掩藏在地毯下面。但是，没有一个生活在世界这个地区的人不会意识到这些问题，或至少看到问题的症状。这些问题包括不容忍、互不信任、恶劣的住房状况、排斥、失业、教育问题以及蓄意性的歧视。在这种每况愈下的典型螺旋式过程中，每个问题都加剧了另外的问题。不幸的是，这些症状几乎成了习以为常的现象：种族主义的攻击和隔离、寻求庇护的罗姆人、悲惨之极的居住条件、极端的贫困和极不端不成比例的文盲率以及包括婴儿死亡率在内的健康不良比率。母子乞讨街头、家庭被迫拾垃圾为生，或罗姆人的住所被愤怒的暴徒焚毁等形象，并不说明全部真相，由于这些形象尖锐深刻，始终缠绕着我们。这些形象似乎让人觉得应当属于另一个时代和地点。然而，这些却发生在此时此地……发生在‘现代欧洲’，在一个自夸是基于共同原则、特别是尊重人权的文明大陆的欧洲”。

他感到“尽管有几个机构采取了一些值得注意的步骤，欧洲罗姆人社区的条件在许多关键方面仍在恶化”而且“尽管罗姆人目前所面临的问题很严峻，但是，欧安组织及其各参与国都既不关注，也未拨出资源，处置这一显然必须予以关切的问题”。

18. 为了本工作文件的目的，没有必要赘述少数民族事务高级专员已阐述的许多各式各样的侵犯人权问题。只要说罗姆人的人权问题不只限于少数人权利遭受侵犯的问题，即基于文化、语言和种族的歧视问题，而是作为一个群体其所有众所周知的人权都遭受到侵犯，这就足够了。罗姆人基本上面临着两类相互重叠的问题。第一个问题涉及到种族主义和暴力，而第二个问题是社会和经济性质的问题。在此将提及的几个问题只是为了说明罗姆人所面临问题的严峻和复杂程度。

## A. 种族主义和暴力

19. 整个欧洲近来显著地呈现出种族主义暴力重新抬头的现象。原因之一是中欧和东欧各国共产主义崩溃并转向市场经济体制之后，就业和职业机会大幅度地压缩，出现了为争取稀罕的职业，特别是那些不需要特殊技能的职业而开展的剧烈竞争，而非技能职业也正是大多数罗姆人所寻求的工作。因此，与罗姆人直接竞争的主体人口很自然地把罗姆人当作替罪羊，把他们所陷入的困境归因于罗姆人。

20. 媒体往往发挥了把一种罗姆人典型化的有害作用。媒体往往用贬义性字眼丑化他们，最恶劣的是认为罗姆人有犯罪倾向的主观先见。报章中传播仇恨的信息也并非不寻常。

21. 在人们眼里，各个当局，诸如警察和司法机构，本来是应该提供保护的，却往往逃避责任，因为他们持有偏见，不把罗姆人的申诉当一回事。

22. 罗姆人往往不让进入餐馆、游泳池和迪斯科娱乐场，而且他们往往是光头帮种族主义暴力行为的受害者，这是东欧在西方不良影响下出现的新现象。出于安全原因，许多罗姆人在其它国家境内寻求庇护。这又反过来引起了某些收容国采取对应措施，包括任意强加签证规定，有时甚至在寻求庇护者回原籍国后的命运不确定的情况下，就采取了驱回的做法。1994年在波斯尼亚战争期间，塞尔维亚人对罗姆人进行了迫害。去年，甚至今天，他们仍受到科索沃阿尔巴尼亚族人的敌视，因为据称有些罗姆人在北大西洋公约组织干预之前，曾站在塞尔维亚族一边。

## B. 社会经济问题

23. 罗姆人在其社会和经济生活中遭到到大规模的歧视。今年3月份欧安组织发表的最近一期报告作了大量的报道。<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> 《关于欧安组织地区罗姆人和 Sinti 人情况的报告》，海牙，2000年3月(以下简称“欧安组织报告”)。

## 1. 住 房

24. 大部分罗姆人仍居住在最肮脏破旧的住房内，卫生设施根本谈不上或极差。他们往居住在只有罗姆人住的地区，因此形成了与主体人口实际上的隔离或罗姆人集中区。在捷克拉贝河畔乌斯季城内建造的一座臭名昭彰的围墙即是一个令人震惊的现实中活生生的隔离事例。虽然不可否认，市政当局也许有些真正令他们关注的原因，或者可以采取更合理的行动以消除致使邻近非罗姆人感到不悦的由这两栋公寓发出的嘈音和视觉污染，然而，建造围墙将两个社区分开和隔离则是最为令人不安的提案，因为这等于冒犯了人的尊严，显然违背了法律面前人人平等的原则。建造围墙有悖于一切常理，因此，捷克共和国政府采取紧急措施纠正这种情况，在围墙建成后不久便下令拆除，消除了人们的疑虑。

## 2. 教 育

25. 有些报告称某些国家有系统地把罗姆人儿童送入为精神残疾者开设的“特殊学校”，从而剥夺了他们在学校和将来求学发展的机会。有些政府机构宣称，某些罗姆人父母愿意将其子女送入这类学校，因为他们的子女难以跟上常规学校的课程。还据称，罗姆人儿童往往母乳喂养至 6 或 7 岁，因此，当这些孩子开始上学时，他们几乎未受过主体人口的影响，包括语言上的影响。捷克共和国内颇为显著情况的是，特殊学校内罗姆人儿童与非罗姆人儿童的比例是 1:11。然而，有一点是肯定无疑的：天经地义地把罗姆人儿童送入“特殊学校”，对整个社区是有害无益的。这样做将使他们成为智力上的侏儒，从而剥夺他们获得适当教育的平等和公正机会，确保他们永远处于劣等公民的地位。

26. 在欧洲共同体主持下于 1989 年发表的一份报告<sup>5</sup> 阐明，经常到学校上学的罗姆人儿童只有 30 至 40%。一半以上的儿童根本就没有上过学。只有极少数上到中学程度，而学到有用文化知识的成绩普遍较差，与在学校花费的时间也不

---

<sup>5</sup> 关于委员会决议所载的和教育部长与委员会举行的会议设想的各项措施执行情况报告，“为吉普赛和旅行者儿童提供学校”，1998 年 5 月 22 日(89/C153/02)。



相称。最近的欧安组织报告也阐述了罗姆人儿童上学率低和文盲率高的糟糕境况。报告载列了若干国家罗姆人儿童上学情况的有关统计数字。<sup>6</sup>

### 3. 就 业

27. 对罗姆人的最公然歧视是大规模地剥夺他们的就业保障。撇开中欧和东欧各国境内为获取极少职位的竞争不论，罗姆人实际上根本就进入不了服务业。种族主义问题特别报告员发现，以匈牙利为例，“匈牙利服务部门中几乎没有任何吉普赛服务人员，例如几乎没有任何吉普赛人出租汽车司机、售货员、酒吧和饭店中司厨人员以及银行或旅馆门卫等。吉普赛人只是被雇来收拾垃圾、扫大街或在厂里干活。绝大多数的吉普赛人根本没有任何工作，失业率估计达 60%左右，有人说，在较富裕的布达佩斯以外的地区，吉普赛人的失业率近 100%，也不是什么稀罕事” (E/CN.4/2000/16/Add.1, 第 114 段)。捷克共和国少数民族委员会于 1997 年的报告中称，70%的罗姆人失业，在某些地区这数字高达 90%，而该国的总体失业率仅为 5%(同上，第 14 段)。

### 4. 抱 怨

28. 中欧和东欧所有各国中的罗姆人的一个共同的抱怨是，未曾考虑到过他们的困境，而且每当政府打算做一些事以改善罗姆人的福利时，也从不征求他们的意见或让他们参与。政府采取的措施，尽管是出于良好的诚意，但却往往以强制或既成事实的方式予以实施。

29. 另一个抱怨是，罗姆人在政治方面很少或根本无发言权，因为在地方、中央或区域各级政府中通常无罗姆人的代表，或极低的代表比例。以前南斯拉夫的马其顿共和国为例，议会中唯一的一位罗姆人是从大部分是罗姆人的一个选区选出来的，因此，绝对有必要探讨如何确保罗姆人在所有各级政府中有适当代表的办法与途径。

---

<sup>6</sup> 欧安组织报告，上述注 5，第 67 页。

## 5. 性别问题

30. 众所周知，每当一个群体的人权遭到践踏，首当其冲的往往是儿童和妇女。他们实际上成为双重歧视的受害者。姆人非政府组织的报告报道了罗姆人妇女遭性暴力，以及被强迫绝育的不幸事件。此外，还有消息称，年青罗姆人妇女被诱拐和被迫卖淫，最终沦为国际贩卖人口的对象。因此，应当特别关注这些妇女的情况，并且在维护罗姆人的全国性战略中应当包括维护妇女的具体行动计划。

### 三、保护吉普赛人的人权

31. 我们力求确立的总体目标是保护罗姆人的人权，以使他们能享有一切人权，特别是在有关保护少数群体权利的国际和区域性文书中所确立的人权，即在《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条概括列明的权利。为实现这一目标，各个方面都必须开展一些工作。实际有效地改善和保护罗姆人人权的关键要素是，在所有当事方之间，即罗姆人、各主流社区和政府之间建立起信任。在此，我们提出一项将有益于所有各方的解决办法。

32. 对于在其所生活的各个社会中属于少数人组成部分的罗姆人来说，政府和各主流社区都处于支配地位。因此，那些拥有实力和实权实现社会和经济改革的人有责任照顾罗姆人的需要并增强他们的尊严，为此应当铭记如下两点：

- (a) 通过新组建一些致力于促进和保护罗姆人人权、并且由具有各种族裔背景包括罗姆人背景的有诚意和声望的人员组成的独立机构，在所有当事各方之间建立并保持有力的沟通渠道，以实现朝这一方向推进的行动；
- (b) 凡涉及到罗姆人的问题，应当与罗姆人进行商讨，并在作出有关他们的决定时考虑到他们的敏感情绪。讨论应是积极的，不应让罗姆人感觉到，处于主导地位的当事方的作风象是在赋予特权，而且情况是“要么接受，要么放弃”。必须互相沟通阐明，也必须相互尊重。

33. 有必要制止主体人口，特别是沙文主义政客发表仇视性的演讲和表现出各类形式的种族歧视。在国内法律，包括行政法、刑法和民法条款中专为反种族

主义制订足够严厉的具体条款，是颇有必要的。只有当行政当局拥有必要的权力，吊销或撤销公然进行歧视的不良商人的营业执照；当国家检察官使犯有种族主义暴力行为的罪犯被判有罪；或当遭歧视性行为伤害的受害者得到赔偿时，人们才会慢慢认识到作为种族主义者得不偿失。关键的是要建立起一个诚实正直和无偏见的警察部队以及强大有力的独立司法机构。这些执法者必须得到培训并掌握情况，以便他们在处理申诉或审理涉及到罗姆人的法庭案件时，能够公正和不偏不倚地行事。

34. 教育的作用是为每一个人带来平等的机会，不论他们的种族、文化或宗教。更为重要的是，教育使人得到启蒙认知并开扩视野，增进对多样文化的兴趣。如今在任何一个国家中都很难说只有单一的文化，因为当今世界上没有一个国家能丝毫不受第二种或更多种文化的影响。多元文化已成为常规，而那些在某一段历史时期曾如此目空一切鄙视其它文化以致于坚信只有他们的文化才值得向全世界传播的大国，幸好已认识到谦卑往往至少有时是需要的。如今已经允许各少数民族群体奉行他们自己的文化。多文化主义是容忍的体现，这虽然好，但仍然还不够。

35. “交互文化主义”也许是新的范例。它允许个人持开放和接纳的态度，同时领略若干种文化的影响，甚至各种天差地别文化的熏陶。交互文化主义又比容忍更进了一步。它意味着开放并接纳本族文化以外的其它文化，不论个人属多数还是少数群体。这可使那些认同多种文化个人增加并得到额外的参照点，从而使他/她较为容易与不同族裔的邻居相处并对他们有足够的理解。一个生活在多文化社会中并对奉行交互文化持开放态度的个人，与社会融合的难度将会少一些。交互文化主义是成为真正世界公民的条件。

36. 伦敦大学的 J·S·Gundara 在其“多文化主义、深化民主和公民教育”<sup>7</sup>的论文中列举了英国正在起作用的该概念的一些正面实例。在描写某些定居英国的印度人时，他说“一位印度仆人……称自己为‘印度教英籍亚洲人、英国人、孟加拉后裔欧洲人’。一位学者 G……称自己是‘半爱尔兰人、亚洲人、苏格兰人’(1999年7月2日《泰晤士报》)”。

---

<sup>7</sup> 在 1999 年 11 月 3 日至 5 日于毛里求斯举行的题为“当今的交互文化生活和思想”研讨会上提出的论文。

37. 学校是推广交互文化主义的理想环境，而且实力的赋予必须通过教育来兑现。“枪杆子里面出政权”早已是过时的陈词烂调了，它与基于民主和人权的政府观念风马牛不相及。政权是以知识为基础的，没有教育就没有知识。如今卫星直播电视使得罗姆人敏锐慧智，通晓天下之事。他们的期望已经提高，他们再也不愿意在社会中扮演类似奴隶般的惟命是从的角色了。

38. 建立信任并不是一条单行道，罗姆人极其需要表现出同等的接纳态度。这就迫切需要罗姆人展现出特别关注并表明他们尊重其所居住，尽管只是暂居住的国家法律和习俗，只要这些法律和习俗符合国际人权法的规定与原则。批评必须公正。例如，不承认未按公证结婚的规定办理公布和登记手续的“婚姻”，并非旨在不让仅举行过纯“宗教”婚姻仪式的罗姆人“寡妇”获取合法的抚恤金。不承认纯宗教婚姻可能是一个非常敏感的问题，因为它牵涉到国家有义务确保其国内法符合《关于婚姻的同意、结婚最低年龄及婚姻登记的公约》第 1 和 3 条，与基本上相信宗教婚姻神圣性的人们感情之间的冲突。简单的解决办法是制订一项立法，赋予“被授权者”(罗姆人宗教领袖和牧师)权力，举行具有民法效力的宗教婚姻仪式。这类“被授权者”将有责任确保他们所举行的每一次婚姻仪式都符合民法的规定，并将婚姻的具体情况呈报民事登记册主管人。

39. 种族关系往往受负面定型的影响，而“主流”社区与罗姆人之间的关系也无例外，人们强烈认为过着流浪生活的罗姆人不会将他们临时居住地方弄得整齐清洁。同时，罗姆人也迫切需要习惯过定居型的生活方式，以便融入(并非同化)他们选择定居的国家。这样只会增强信任。

#### 四、求助区域和国际保护人权组织

40. 在各类国际和区域文书中已存在着保护措施和机制。在目前的世界事务背景下，这些书可能载有促进和保护人权最佳的切实可行措施。首先，公约是协商一致的文书。虽然标准必须定得高，但绝不可超出各缔约国可接受的切实可行程度。许多增进人权保护的提议通常都考虑到这些现实性的限制因素，而且通常是围绕着任何现行法律框架拟订的。第二，在超越国家一级有这些保护措施和机制，可说是为客观性和独立性提供了必要保障。这是一个重要的安全阀门，尤其是因为当地的保护措施，诸如警察和司法机构往往被正确地或错误地认为与多数

人勾结镇压少数人。诉诸司法也可能是理论多于实际，因为诉讼当事人可利用的设施可能极不成比例。虽然人们往往轻易地假设司法机构是独立的，但这种假设并不是无可辩驳的。

41. 在两个社区之间积怨颇深的极端情况下，期待一方社区的法官在审判涉及另一方社区成员的案件时不受偏见的影响是乌托邦式的超现实幻想。联合国科索沃特派团团长 **Bernad Kouchner** 博士最近在接受采访时，<sup>8</sup> 被问及在这种族仇视的情况下是否有可能进行公正的审判。他坦率的答复是，司法系统无法运行，因为它不具备足够独立的法官和检察官。在谈及一分为二的 **Mitrovica** 市时，他说他推迟了对那里的塞尔维亚战争罪犯的审判，因为那的局面有一触及发之势。**Kouchner** 博士的这番分析重点勾画出了，必须有良好、独立和受尊重的体制才能解决纠纷。

42. 区域和国际组织虽是独立和客观的保证，然而，迄今为止，罗姆人几乎并未诉诸于这些组织来保护他们的人权。大部分罗姆人可能不知道存在着这些渠道，或他们可能缺乏必要的物质资源或法律联系和支持，无法向现有的机构投诉这类案件。这是非常可惜的，因为社会变革的诉讼，包括种族歧视的诉讼，是对政府施加压力的一条可靠途径，而且往往是实施一连串积极补救行动的推动因素。

43. 因此，迫切需要：

- (a) 开展一场宣传和提高意识的运动，向罗姆人通告他们可在其所生活的国家边界外得到的补救办法；
- (b) 研究探讨各区域和国际机关所提供的保护措施之实效，以及为保障增强保护网络所必须采取的手段。国内补救办法必须援用无遗才可向国际法院控告缔约国的一般规定，在未规定审理侵犯人权申诉时限的国家可能造成权利侵害；
- (c) 利用某些国家新表示的意愿解决罗姆人问题。截止 1999 年 6 月，欧洲委员会的 41 个国家中有 27 个国家已批准了《保护国家少数民族框架公约》。这是一个非常重要的区域性保护少数民族的文书。文书于 1998 年 2 月 1 日起生效。希望改善对少数民族人权的保护的原因之

一很可能与成为欧盟成员国的谈判有关，目前有几个国家正在开展入盟谈判，也与必须提高人权标准以使符合国际规范有关。

44. 各类区域和国际保护人权文书提供的机制是制止侵犯少数族群人权的有效手段，因此，必须尽最大程度地加以利用并从中获益。

## 五、可行性研究

45. 考虑到罗姆人人权问题的幅度和复杂性，有必要开展一项研究以探明原因，辨明为何罗姆人不象其他少数族群那样在其选择定居的国家内顺利地融合，罗姆人问题尽管他们数代一直生活在同一国家内仍然经常发生。

46. 有必要辨明罗姆人人权问题最显著的国家、主要的问题领域、根源、所采取的措施或预期可解决这些问题的措施、与其它国家的经验比较，以及是否存在通过融合或甚至基于协商一致的某种内部自治形式实现对罗姆人人权保护的可能性。确保罗姆人在其居住或为其公民的国家中参与决策和公共及政治生活，是一个颇为重要的问题。对于自 1995 年以来匈牙利以及其它国家采取的措施，通过建立少数民族自治政府赋予罗姆人权力以及其它类似的措施值得展开细致的研究。在某些国家中罗姆人口集中或散居在各不同区域是现实情况，但定居罗姆人社区的需要，往往不同于那些仍过着流浪生活方式的罗姆人的需要。一项经公民社会同意、周密筹订的自治计划，可理解为在适当时能为多数人和少数人的权利提供较佳的保护。然而，任何自治体制提案必须考虑到有关区域及其人口的特色，并且必须得到多数族群和少数族群的同意。作者注意到的一个有意义的实例是，伏伊伏丁那各社区提出的自治体制。

47. 在此，也有必要提供欧洲之外的罗姆人的人权情况。他们在(南北)美洲、澳大利亚和—为什么不呢—在印度的情况如何。印度显然存在着一些涉及到在 Rajasthan 定居的 Banjara 吉普赛人的国籍问题，这些问题已在 Banjara 吉普赛人问题德里论坛上进行了讨论。

48. 有必要拟出一份全面的清单，列出可有助于解决罗姆人人权问题的各项建议。

---

<sup>8</sup> 1999 年 5 月 15 日《新闻周刊》。

49. 最后但并不是最不重要的一点是，研究将为所有涉及罗姆人人权问题的有关各方提供一次机会，不但可集中探讨罗姆人的问题，而且还能探明可采取哪些有成效的措施来解决这些问题。

-- -- -- -- --