



第七十二届会议

临时议程* 项目 73(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视

秘书长的说明

秘书长谨转递防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家威迪·蒙丹蓬依照人权理事会第 [32/2](#) 号决议提交的报告。

* [A/72/150](#)。



防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家的报告*

摘要

本报告的主题是“拥抱多样性和鼓舞全人类”，介绍了 2017 年在这一领域的关键事态发展，特别是国际及国家层面人权法律和实践的一系列进展，性取向和性别认同与其他暴力和歧视问题的相互交叉，以及防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家与利益攸关方之间的对话与合作。

独立专家在第一次报告(A/HRC/35/36)中提出了许多理论基础，其中有两个基础有助于预防及消除暴力和歧视，尤其值得关注，即取消将两愿同性关系及性别认同和表达定为犯罪，以及有效反歧视措施。报告概述了在全世界发给独立专家的呈件中所强调的国家状况。报告呼吁修改将两愿同性关系定为犯罪以及牵涉到性别认同和表达的法律、政策和实践。在废除歧视性法律之前，首选策略是不执行此类负面的法律和政策。有效反歧视措施也极其需要，其形式包括法律、政策和其他行动，在全面且兼顾人权的环境中各有不同。

* 独立专家感谢联合国人权事务高级专员办事处协助编写本报告，并感谢曼谷同仁慷慨提供技术援助。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 方法	5
三. 任务授权	5
四. 关键事态发展	6
A. 国际及国家层面人权法律和实践的一系列进展	6
B. 性取向和性别认同与其他暴力和歧视问题的相互交叉.....	8
C. 独立专家与利益攸关方之间的对话与合作	9
五. 取消将两愿同性关系和性别认同(也包括性别表达)定为犯罪	11
六. 有效反歧视措施	16
七. 结论和建议	20

一. 导言

“经常有人告诉我，我没有权利生存。”

尼基塔(18岁)，跨性别男子^a

“暴力和歧视发生于所有公共和私营实体。”

拉丁美洲和加勒比经济委员会^b

“研究表明，一国的成长与法律歧视族裔、宗教和性爱少数群体的程度有反向关系。”

世界银行^c

^a “*Out in the Open: Education Sector Responses to Violence based on Sexual Orientation and Gender Identity/Expression*” (联合国教育、科学及文化组织，巴黎，2016年)，第22页。可查阅：<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002447/244756e.pdf>。

^b 拉丁美洲和加勒比经济委员会给独立专家的呈件。2017年6月，各类利益攸关方应独立专家的要求，向他提供了相关信息。

^c 见 Elaine Panter 等人撰写的 “*Antidiscrimination law and shared prosperity: an analysis of the legal framework of six economies and their impact on the equality of opportunities of ethnic, religious, and sexual minorities*”，政策研究工作文件 WPS 7992 号(世界银行集团)，在世界银行给独立专家的呈件中概述。

1. 本报告的主题是“拥抱多样性和鼓舞全人类”，由2016年根据人权理事会第32/2号决议任命的防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家威迪·蒙丹蓬提交。独立专家衷心感谢各国政府、国际组织、非政府组织、社区、个人和其他利益攸关方提供慷慨支持。依照理事会第32/2号决议第4段的要求，独立专家的首次报告已于2017年4月提交理事会(A/HRC/35/36)。本报告是依照同一决议第4段关于理事会请独立专家向大会第七十二届会议提出一份报告的要求提交的。独立专家将阐述在其首次报告中提到的六个理论基础，经调整如下：取消将两愿同性关系及性别认同和表达定为犯罪；有效反歧视措施；在法律上承认性别认同；消除污名与消除病态挂钩；社会文化包容；以及带有同理心的教育。本报告(第一部分)将论述前两个基础，即取消定罪和反歧视。定于2018年完成的第二和第三部分将陆续阐述其他基础。

2. 每个人都有某种形式的性取向和性别认同。性取向是指一个人在身体、性爱和(或)情感方面对他人的吸引，而性别认同则涉及一个人自我感知的身份，这一身份可能不同于出生时所属性别，以及对性别认同的表达。这两个概念不应混淆。不过，实际或感知的性取向和(或)性别认同有异于具体社会规范的人在世界许多地区成为暴力和歧视的对象，这是不合情理的。与性取向和性别认同有关的杀戮、强奸、残割、酷刑、残忍及不人道和有辱人格待遇以及任意羁押、绑架、骚扰、笞刑和强迫手术等身心打击、幼时欺凌、自杀压力和歧视行动因为煽动仇恨而加剧，在许多环境下随处可见。

3. 确立这一任务授权是为了推动防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视，其立足点是国际人权法，这是对多边主义的重大承诺。需要将目光放远，并携手前行。本报告由此吹响了拥抱多样性的号角，笃信尊重人权会给人类社会带来能量，在和平、可持续发展和社会包容方面产生积极的红利。这也有助于提高经济效益，并增强超越边界和文化的人性共通感。

二. 方法

4. 独立专家从一开始就采取公开和建设性方式，与广大利益攸关方进行对话和接触。他在工作中使用了来自政府、政府间及非政府渠道的各类信息并作了平衡，还分别与各国使馆、联合国机构和有关团体会面，以扩大讨论范围。为了撰写本报告，独立专家于 2017 年 5 月致函各方要求提供投入。2017 年 6 月底前收到的答复已酌情纳入本报告，而且也将为今后报告所用。他向所有答复方深表感谢。

5. 独立专家希望通过上述方法向许多国家行为体表明，他们对于加快审查和废除基于性取向或性别认同和表达的歧视性法律至关重要，而且能够为通过不歧视条款作出贡献。他还希望强调国家一级的活力以及各国可激活改革进程的各类支柱的作用。本报告无意对这两个理论基础作全面且包含所有地域的概述。

三. 任务授权

6. 独立专家严格遵循和响应第 32/2 号决议规定的任务授权，而且不收取任何报酬。这一任务授权的关键要素可归纳为以下五个主要领域：执行国际文书，查明良好做法和差距；认识暴力和歧视问题，锁定根本起因；与各国和其他利益攸关方开展接触、协商与合作；查明暴力和歧视的多重、交叉和激化形式；以及支持通过国际合作和有关服务，协助各国作出努力。独立专家已在其第一次报告中对这些因素作了分析，本报告将介绍近期最新事态发展。

7. 一些初步考虑因素说明了任务授权的落实情况。首先，经常出现的缩写词 LGBT 与这一任务授权密切相关，指的是“女同性恋、男同性恋、双性恋和跨性别者”。“双性人”一词缩写为“I”，近期定义如下：“双性人出生时身体与男性或女性不同”。应当指出的是，双性不同于性取向和性别认同，双性人面临不同的问题。¹

8. 其次，独立专家完全了解这一任务授权所涉及的各种敏感性。在这方面的有效回应必须以国际人权法为依据，以防止暴力和歧视为目标。这不是倡导新的权利。因此，独立专家的工作方式是与广大利益攸关方接触，敞开大门，架设桥梁，并为建设性变革提供机会之窗。

9. 第三，这一任务授权确认，性取向和性别认同问题与国家国际层面的各种权力支柱相互影响。例如，许多国家在国家层面可能会有一系列健康的意见，司

¹ 全球促进跨性别者平等行动(<https://transactivists.org/>)给独立专家的呈件。

法或议会支柱比行政部门更有进步意识，这就为修改这些不符合国际标准的国家措施提供了可能，反之亦然。支柱的多样性将在下文进一步说明(见表，第六节)。一个强大的民间社会、国家人权机构和人权维护者也需要有更大的空间。事实上，防止滥用权力和确保符合国际人权法离不开有效的制衡，各种流程和机制都需要遵守国际法。

10. 第四，正是因为在这一任务授权下有如此众多的问题牵涉到一大堆部门和专业，所以必须拓宽合作的话语和视野。例如，医疗和科学部门的变化对于帮助防止涉及健康关切的暴力和歧视至关重要。如果曾经病态化，导致潜在或实际的侮辱和污名，那么，现在就有动力去消除涉及性取向和性别认同的病态和污名，同时适当考虑确保人人获得全面且优质的卫生保健。如果与就业相关，就需要增加与工商企业的联系。如果有信仰和宗教问题，就必须主动接触精神领袖和行为体，寻求通过不同宗教信仰间的合作来补充国际标准。如果要设法避开仇恨言论和煽动暴力，那么，关键催化剂就是不断壮大的社交媒体及其对人权的反应。

11. 第五，每个国家都有具体的国情。LGBTI 人士的处境不一定全都相同；情形多种多样，不能一概而论。例如，有一个国家不允许跨性别者通过更改身份证件(如出生证或身份证)来确认他们自我认定的性别，而是要求他们遵守带有侮辱性质的规定，例如强制性手术和绝育、医疗认证或离婚。缺乏身份确认带来一系列并发事件，包括幼时欺凌、性攻击、在日常生活中或在寻求过境及获取服务和设施时遭受嘲弄和羞辱。然而，同一个国家却没有反对同性恋关系的法律，情况对男同性恋、女同性恋和双性恋者来说相当开放。虽然情形多种多样，但应强调的是，人权意味着要一视同仁保护所有人。

12. 第六，令人欣喜的是，性取向和性别认同现已列入联合国议程；这个问题已获得合法地位，可在全球同步采取行动。虽然一直留有听取各种意见的空间，但打击暴力和歧视的承诺是普遍且必然的。这一点更因为 2015 年 9 月 25 日大会在题为“变革我们的世界：2030 年可持续发展议程”的第 70/1 号决议绪言部分作出的不让任何人掉队的全面承诺而得到强化。

四. 关键事态发展

13. 本节重点介绍过去几个月的事态发展，特别是国际及国家层面防止暴力和歧视的行动，性取向和性别认同与儿童和青年等其他问题的相互交叉，以及独立专家为国际及国家合作开展对话和提供支持的情况。分别关于取消定罪和反歧视的第五及第六节将查明良好做法和差距。

A. 国际及国家层面人权法律和实践的一系列进展

14. 《世界人权宣言》第二条和所有人权条约都规定了不受歧视的权利。人权条约监测机构已在同各国的关系中论述了与性取向和性别认同有关的问题，其中有些机构，包括《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》和《残疾人权利公约》所设机构，更是通

过了明确提及性取向和性别认同的一般性意见。独立专家的任务授权正是建立在国际人权法律的这一基础之上。

15. 最近，人权事务委员会于 2017 年通过了对“G 诉澳大利亚”案的意见，支持一位已婚跨性别者提出的想拥有一份正确认定其性别身份的出生证明的要求。这一意见加强了不受歧视的权利，以及拥有隐私和家庭的权利。²

16. 所有国家都参加了人权理事会的普遍定期审议，大多数国家还参加了一项或多项特别程序。这些机制对性取向和性别认同问题已有许多论述，特别是从反暴力和反歧视的角度。来自所有区域总共 113 个联合国会员国在普遍定期审议框架内自愿接受了至少一项关于消除基于性取向和性别认同的暴力和歧视的建议，这令人欣喜。

17. 区域组织的举措带来了建设性发展。欧洲人权体系、美洲人权体系、非洲人权体系、《阿拉伯人权宪章》和《东南亚国家联盟(东盟)人权宣言》都坚持不受歧视的权利，也都有反对暴力侵害他人生命的规定，可加强对性取向和性别认同类别下相关人员的保护。重要的是，欧洲人权法院于 2017 年认定，强制绝育违反人权，尤其影响那些希望国家承认他们自我感知性别身份的跨性别者；³ 另一个案件则认定，地方法律限制与性取向有关的言论自由，违反了《保护人权与基本自由公约》。⁴

18. 美洲人权体系为反暴力和反歧视行动作出了许多贡献。除一系列与人权有关的重要宣言和公约、美洲人权法院和美洲人权委员会之外，美洲人权体系还任命了一名专门研究 LGBTI 问题的区域报告员。非洲人权和人民权利委员会题为“防止基于实际或估计的性取向或性别认同对他人实施暴力及其他侵犯人权行为”的第 275 号决议，也传达了非暴力和平等的信息。⁵

19. 2017 年非洲区域国家人权机构会议与会者表达了这样一个可喜的观点，指出宗教在非洲是必然产物。不将宗教领袖作为一个主要行为体，任何类型的包容和演变进程都不可能发生。国家人权机构可与现有包容性宗教领袖和倡导人人享有权利的宗教组织进行接触。这些积极声音提供了在此基础上继续努力的机会。⁶

20. 国家一级近期受欢迎的事态发展包括：加拿大议会颁布新法律(法案 C-16)，将加拿大人权法规定的保护扩大到跨性别者，包括防止仇恨言论；⁷ 德国⁸ 和中

² 见第 2172/2012 号来文，“G 诉澳大利亚”案，意见于 2017 年 3 月 17 日通过。

³ “A.P., Garçon 和 Nicot 诉法国”，欧洲人权法院(2017 年 4 月 6 日)。

⁴ “Bayev 等人诉俄罗斯”，欧洲人权法院(2017 年 6 月 20 日)。

⁵ 在 2014 年 4 月 28 日至 5 月 2 日于罗安达举行的委员会第五十五届会议上通过。可查阅：www.achpr.org/sessions/55th/resolutions/275/。

⁶ 非洲国家人权机构网，“Report of the Face to Face Workshop for Staff of National Human Rights Institutions on Sexual Orientation, Gender Identity and Human Rights” (内罗毕，2017 年)，第 7 和 10 页，可查阅：www.nanhri.org/2017/05/11/workshop-report-sogi-and-human-rights-for-the-staff-of-african-nhris/。

⁷ 可查阅：www.parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-16/royal-assent。

国台湾省⁹ 逐步承认同性婚姻；印度饮用水和卫生部于 2017 年 4 月发布准则，指示所有各邦允许跨性别者自行选择使用社区或公共卫生设施，¹⁰ 卫生和家福福利部则在青少年资源套包中声明，同性相吸引是正常现象；¹¹ 秘鲁从 2017 年 1 月 1 日起引入新的教学课程，将性及生殖权利、堕胎、性取向和性别认同列为必修课；日本于 2017 年 3 月更新了防止欺凌的基本政策，明文保护属于性爱和性别少数群体的学生。¹² 2017 年，中国台湾省、¹³ 澳大利亚维多利亚州¹⁴ 和美利坚合众国加利福尼亚州¹⁵ 等地还采取了多项禁止“转化治疗”的举措。

B. 性取向和性别认同与其他暴力和歧视问题的相互交叉

21. 独立专家在他的首次报告中强调了性取向和性别认同与其他问题，包括种族主义、贫穷、移民、残疾及其他因素之间的关系。本文要强调的一个特别关切是从性别多样性的角度看待儿童和青年的困境。因此，在 2017 年 5 月 17 日反对仇视同性恋、跨性别者和双性人国际日之际，独立专家协同一系列联合国人权条约机构和特别程序以及区域机制发表了联合声明，呼吁保护跨性别者及性别多样化的儿童和青少年。以下节录体现了普世理念：

我们促请各国通过并执行有效的禁止暴力措施和反歧视法，禁止将实际或感知的性别认同和表达以及性取向作为歧视的理由，制订包容性课程和学习材料，为教师和其他校务人员提供培训和支持，为家长提供教育和支持方案，促进安全和不受歧视地使用卫生间，并通过提高认识方案推动尊重和理解性别多样化。

⁸ Timothy Jones, “Germany’s Bundestag passes bill on same-sex marriage”, 德国之声, 2017 年 6 月 30 日。可查阅：<http://www.dw.com/en/germanys-bundestag-passes-bill-on-same-sex-marriage/a-39483785>。

⁹ J.R. Wu, “Taiwan court rules in favour of same-sex marriage, first in Asia”, 路透社, 2017 年 6 月 24 日。可查阅：www.reuters.com/article/us-taiwan-lgbt-marriage-idUSKBN18K0UN。

¹⁰ Dipak K. Dash, “US dithers but India aids third gender with bathroom bill”, 《印度时报》, 2017 年 4 月 5 日。可查阅：<http://timesofindia.indiatimes.com/india/ensure-toilet-access-to-3rd-gender-centre-tells-states/articleshow/58018540.cms>。

¹¹ Abantika Ghosh, “Same-sex attraction is OK, boys can cry, girl’s no means no”, 《印度快报》, 2017 年 2 月 21 日。可查阅：<http://indianexpress.com/article/india/same-sex-attraction-is-ok-boys-can-cry-girls-no-means-no-health-ministry-sex-education-4535410/>。

¹² 人权观察, “Japan: anti-bullying policy to protect LGBT students” (2017 年 3 月 24 日)。可查阅：www.hrw.org/news/2017/03/24/japan-anti-bullying-policy-protect-lgbt-students。

¹³ Chang Ming-hsuan 和 Kuo Chung-han, “Conversion therapy to be prohibited by regulation”, 聚焦台湾新频道。可查阅：<http://focustaiwan.tw/news/asoc/201701020016.aspx>。

¹⁴ 澳大利亚维多利亚州, 2016 年健康投诉法案。可查阅：[www.legislation.vic.gov.au/domino/Web_Notes/LDMS/PubPDocs_Arch.nsf/5da7442d8f61e92bca256de50013d008/CA257CCA00177A46CA257F54007D8E3C/\\$FILE/581059exi1.pdf](http://www.legislation.vic.gov.au/domino/Web_Notes/LDMS/PubPDocs_Arch.nsf/5da7442d8f61e92bca256de50013d008/CA257CCA00177A46CA257F54007D8E3C/$FILE/581059exi1.pdf)。

¹⁵ Greg Stohr, “Gay-conversion therapy ban survives as Supreme Court rejects appeal”, 彭博社, 2017 年 5 月 1 日, 可查阅：www.bloomberg.com/politics/articles/2017-05-01/gay-conversion-therapy-ban-survives-as-high-court-rejects-appeal。

.....

另一方面，将“穿着异性服装”或“模仿异性”等性别表达定为犯罪的法律或附则，以及其他此类影响年轻人自由和安全的歧视性条例，往往只会助长一种导致仇恨言论、暴力和歧视被纵容且不受惩罚的气氛。

在这种背景下的定罪和普遍歧视会导致医疗保健、包括安全的性别确证程序被否定，获取信息和相关服务的机会缺失。将跨性别者和性别多样者病态化，即根据他们的性别认同和表达视他们为不健康，在历史上一直是、而且今后仍将是侵犯他们人权的一个根本原因。

我们再次呼吁各国取消将年轻跨性别者等群体的跨性别及性别多样化认同和表达定为犯罪和病态，禁止“转化治疗”，不通过新的定罪法和病态化医疗分类，包括在即将进行的《国际疾病分类》审查时不这样做。我们还请求各国向有需要者提供平等获取保健和性别确证待遇的机会。¹⁶

22. 独立专家还收到多个来源关于儿童和青年因为在家庭和学校遭受欺凌等暴力和歧视而陷入困境的呈件。¹⁷ 有的呈件还提到各种值得更多关注的问题，包括带有歧视的性行为同意、信息获取法、转化治疗、跨性别儿童的权利、双性儿童的权利、同性伴侣的子女和寻求司法公正等。¹⁸

C. 独立专家与利益攸关方之间的对话与合作

23. 自提交首次报告以来，独立专家参加了一系列会议和协商及有关活动。例如，他参加了 2017 年初在纽约举行的关于工商行业在将性取向和性别认同纳入其政策和实践方面的作用会议，将通过一个性别平等指数进行监测，并通过奖励一些出色业绩给予确认。业绩衡量指标包括在行政一级和整个工作场所需要有反映性取向和性别认同的具体企业政策，以及就歧视案件中的相互尊重和补救措施提供培训。独立专家着重提到在工作场所激励与问责并行、将不歧视信息纳入整条供应链以及与小企业开展互动的重要性。小企业通常最接近普通民众，在发展中国家尤其如此。当工作场所形成不歧视环境、管理层和工人都感受到包容和归属时，经济和社会层面都会产生关键红利，为全球与地方互动带来更多积极价值。

24. 独立专家参加了马尼拉人权维护者研讨会的讲座活动，尤其强调了通过联合国特别程序启动交流以寻求保护和补偿的途径。他参加了欧洲联盟在布鲁塞尔举行的与反对仇视同性恋、跨性别者和双性人国际日有关的各种活动，呼吁采取战略行动消除暴力和歧视，包括需要有对人权敏感的法律、政策、方案，法庭案件执行，无障碍机制和人员，资源、教育和监测，数据生成，问责条款，以及通过

¹⁶ 见“Embrace diversity and protect trans and gender diverse children and adolescents”，反对仇视同性恋、跨性别者和双性人国际日，2017年5月17日。可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21622。

¹⁷ 东盟性取向、性别认同和表达小组及儿童权利公约民间社会联盟给独立专家的呈件。

¹⁸ 儿童权利国际网给独立专家的呈件。

联网和动员国家改革来遵守国际标准。在 2017 年 3 月人权理事会常会期间，他协助一个关于跨性别者、精神健康和人权问题的小组开展工作，并主张在可能与暴力和歧视相互关联的转化治疗、强迫绝育、医疗诊断和咨询等问题上加大力度与卫生部门接触，还主张为所有人提供全面保健。同时，他还在一场由非政府组织举办的会议期间，协助对来自世界多个区域的人权维护者进行了关于性取向和性别认同问题的培训。

25. 独立专家强调了民间社会和人权维护者的关键作用，以及需要采取更有效的行动来应对他们遭受的威胁和报复。值得注意的是今年早些时候一些非政府组织给人权理事会的一份呈件，其中除其他外，促请各国：

(a) 审查并废除所有直接或间接将 LGBTI 维护者定罪、污辱或歧视他们的法律和政策；

(b) 确保就性取向、性别认同和表达及性别特征问题开展工作的人权维护者不遭受国家或非国家行为体针对他们的人权活动而实施的任何暴力、威胁、报复、事实或法律歧视、压力或任何其他随意行动；

(c) 移除在国家、区域和国际各级对促进和保护有不同性取向、性别认同和表达及性别特征者的人权的组织进行充分承认、注册和(或)认证的障碍；

(d) 确保就性取向、性别认同和表达及性别特征相关问题开展工作的组织能够寻求、接收和使用来自个人、协会、基金会或其他民间社会组织、外国政府和援助机构、私营部门、联合国及其他实体的资金和其他资源。¹⁹

26. 非政府组织的联合呈件(见第 25 段)与一些联合国实体和区域机构向各国发出的类似呼吁相呼应。²⁰ 联合国各方案已在世界许多区域处理性取向和性别认同问题，这非常令人欣喜。人权高专办关于性取向和性别认同问题的的工作继续快速进行，新版《生而自由一律平等》即将付印。²¹ 人权高专办支持国际及区域人权机制相互联系，为美洲与非洲体系 2015 年举行会议提供了关键投入。希望这一联系在今后得到进一步加强，或许可主动接触阿拉伯和东盟体系以及来自南亚等地的其他亚洲举措，同时吸取其他区域体系的经验教训。全球各部分都需要

¹⁹ 非政府组织的联合书面声明，2017 年 5 月(A/HRC/35/NGO/119)。

²⁰ 例如，见 A/70/217；A/HRC/7/14/Add.1、A/HRC/10/12、A/HRC/13/22 和 Add.3、A/HRC/14/23/Add.1 和 Add.2、A/HRC/16/44、A/HRC/17/27/Add.1、A/HRC/26/29 和 A/HRC/34/52；非洲人权和人民权利委员会第 376(LX)2017 号决议(可查阅：<http://www.achpr.org/sessions/60th/resolutions/376/>)；美洲国家组织大会 AG/RES.2908(XLVII-O/17)号决议；以及反对仇视同性恋和跨性别者国际日联合声明，2014 年 5 月 17 日(www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14602&LangID=)。

²¹ 见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，《生而自由一律平等：国际人权法中的性取向和性别认同》(HR/PUB/12/06)；以及人权高专办，《生而自由一律平等：国家如何处理针对女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者和双性人的暴力和歧视》(HR/PUB/16/3)。

有更多的关注和能力建设，包括中亚、北亚和太平洋岛屿。目前正在开展各种研究，以提供更多的数据和情况分析。²²

27. 独立专家还与新成立的平等权利联盟进行了接触，后者由 35 个国家组成，根据平等和普世的基本原则以及国际人权法主动联系一系列广泛伙伴，并与所有利益攸关方开展公开且相互尊重的建设性对话与合作。

28. 接下来，本报告将阐述与暴力和歧视密切相关的各种关键基础。其中有两个基础尤其值得关注，将在下文专门介绍。独立专家将在 2018 年的报告中阐述其他基础，并纳入利益攸关方近期的投入。

五. 取消将两愿同性关系和性别认同(也包括性别表达)定为犯罪

29. 过去 20 年，所有区域大约有 25 个国家已采取步骤，取消将两愿成年人之间的同性关系定为犯罪。最近几个取消定罪的国家是伯利兹、莫桑比克、瑙鲁、帕劳、圣多美和普林西比及塞舌尔。在一些国家，司法机关对具体案例作出具有重大意义的决定，为取消定罪开辟了道路。另一些国家则由议会和(或)行政部门采取行动，通过审查刑法，切实取消将同性关系定为犯罪。

30. 不过，虽然取消将两愿同性关系定为犯罪是一个全球趋势，但差距无处不在。²³ 有 70 多个国家仍将同性关系定为犯罪，²⁴ 男同性恋、男双性恋和男男性行为者尤其受到影响。²⁵ 在这当中，至少有 40 个国家将女同性恋、女双性恋和女女性行为者定为犯罪。一些非洲和亚洲国家可能会适用死刑。具体而言，有四个国家全境适用死刑，另有两个国家是某些省份适用死刑。有两个国家由非国家行为体实施死刑，另有五个国家的死刑在技术上可以实施，但没有被援用过。²⁶

31. 有几个国家的法律还专门将基于性别认同或表达的跨性别者定为犯罪。一些国家将“穿着异性服装”定为犯罪，其他许多国家则通过常常定义模糊的法律，

²² 例如，见联合国开发计划署(开发署)和国际劳工组织给独立专家的呈件。“Working as LGBTI in Asia: study on employment discrimination based on sexual orientation, gender identity and intersex status in China, the Philippines and Thailand” (曼谷，即将发布)；联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)给独立专家的呈件；越南就女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者、双性人和性别奇异者(LGBTIQ)的权利提交给独立专家的背景分析报告，由越南社会、经济和环境研究所编写；以及 COC-荷兰 LGBT 组织联合会给独立专家的呈件。

²³ 见人权高专办，《生计自由一律平等》(HR/PUB/16/3)，提到 Achim Hildebrandt, “Routes to decriminalization: a comparative analysis of the legalization of same-sex acts”, 《性生活》，第 17 期，第 3 章(2004 年)。

²⁴ 在一些情况下，条款并未明确提及同性关系，但提到模糊且未定义的概念，例如“有违自然秩序的行为”。

²⁵ 见 Aengus Carroll 和 Lucas Ramón Mendos, “State-Sponsored Homophobia”，第 12 版(国际女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者和双性人协会(ILGA)，2017 年 5 月)。独立专家还收到人权观察的一份呈件。

²⁶ 见 Carroll 和 Mendos, “State-Sponsored Homophobia”

将不同形式的性别认同和表达定为犯罪，这导致出现各种侵犯跨性别者人权的行
为，包括任意逮捕和羁押。

32. 将同性成年人之间的两愿同性关系定为犯罪，违背了各国依照国际法承担的义务，包括保护隐私和保证不歧视的义务。²⁷ 甚至在法律得不到执行时，此类违背也会发生。²⁸ 因此，基于性取向、性别认同或表达的逮捕和羁押被认为是随意之举。²⁹ 对涉及同性恋的罪行实施死刑侵犯了生命权，因为不符合《公民权利和政治权利国际公约》第六条所规定的关于“最严重罪行”的资格标准。将同性关系定为犯罪还会加剧耻辱，使偏见合法化，导致民众容易遭受家庭和机构暴力以及其他侵犯人权行为，例如仇恨犯罪、死亡威胁和酷刑折磨。所有此类规定都应废除。³⁰

33. 正如一些呈件所强调，将同性关系及性别认同特别是性别表达定为犯罪的法律和政策会直接导致暴力和歧视，而且也是这些行为背景环境的组成部分。这些行为还阻碍了预防和减少艾滋病毒传播的努力。³¹ 相反，包容政策和做法有助于消除歧视和实现可持续发展目标。³²

34. 还有一些更间接性质的法律和政策，可能也会在涉及性取向和性别认同的时候被负面适用于某些群体和个人，其中包括基于公共礼仪、公共健康和安全的法律，有时会被冠以地方刑法和刑事条例的幌子。例如，根据将性工作定罪的法律或禁止“流浪”的法律，跨性别妇女常常成为被起诉的目标。³³ 各种宗教法律如果严格适用，也会带来同样具有挑战性的问题。

35. 应当指出的是，在一些存在这种负面法律的国家，这种法律在实践中并不适用或很少适用。虽然这是缓解局面的铺路石，但法律存在本身仍会导致偏见和成见，助长敲诈勒索、迫害、多重和交叉恐惧以及其他形式的暴力和歧视，而且有违国际人权规范和标准。因此，必须大声疾呼修改此类负面法律。

36. 另一方面，可能也需要有一些刑事法律来应对暴力和歧视，例如涉及仇恨犯罪和煽动仇恨的情况，而且这些法律应当反映国际标准。这种情况因各国是否将同性关系定为犯罪而有所差异。³⁴ 需要在所有国家防止煽动仇恨，包括那些没

²⁷ 见人权事务委员会第 488/1992 号来文，“Toonen 诉澳大利亚”案，意见于 1994 年 3 月 31 日通过；以及 CCPR/C/ETH/CO/1。联合国人权条约机构和特别程序任务负责人已多次重申这一立场。

²⁸ 见“Toonen 诉澳大利亚”案。

²⁹ 另见人权事务委员会关于人身自由和安全的第 35(2014)号一般性意见。

³⁰ 另见人权高专办的《生计自由和平等》；艾滋病署的《差距报告》(2014 年，日内瓦)；以及欧洲跨性别者组织的尊重变性人与仇视变性人比较图，可查阅：<http://transrespect.org/en/>。

³¹ 男性行为者与艾滋病毒全球论坛(美国)给独立专家的呈件。

³² Mildmay(肯尼亚)给独立专家的呈件。

³³ 例见艾滋病署的《差距报告》和人权高专办的《生计自由和平等》。

³⁴ 喀麦隆援助基金会和全国 LGBTI 及其维护者权利观察所(喀麦隆)给独立专家的呈件。

有将同性关系定为犯罪的国家。³⁵ 独立专家希望在今后报告中探讨刑事法律及有关法律与性取向和性别认同之间更为广泛的联系。

37. 下表展示了一些国家在设法改变其有悖于国际标准的禁止同性关系法律方面的积极事态发展。

38. 国家一级的制衡机制特别有意思，从各国能够激活改革进程的各个支柱所发挥的作用中就可以看到这一点。这一切的背后，非政府组织、人权维护者和独立国家人权机构的重要作用不可低估。

2012-2016 年取消将两愿同性关系定为犯罪的例子

修改年份	国家	旧法律	谁推动修改	当前法律/立场
2012	莱索托	1939 年刑事诉讼和证据法第 185(5)条规定，如果情况属实，任何被控鸡奸或通过攻击意图实施鸡奸者，均可被裁定犯有猥亵或普通攻击罪。 此外，该法案提到，“鸡奸”属于无需逮捕令即可实施逮捕的罪行。	议会 2012 年 1 月 2 日，议会颁布 2010 年刑法典法案(自 2012 年 3 月 9 日起施行)，修订了该国的刑法典。	新刑法典删除了对鸡奸的引述
2014	帕劳	1990 年帕劳国家法典第 17 编“性犯罪”第 28 章第 2803 节规定，任何人非法、自愿与同性或异性有任何非自然方式的性关系，或以任何方式与兽类有任何肉体连接，即犯有鸡奸罪，定罪后可判处最长为十年的监禁；条件是，“鸡奸”一词全面包含有时被写为“可恶又可恨的反自然罪行”。	议会和总统 2014 年 4 月新刑法典	新刑法典不禁止任何两愿同性性活动
2015	莫桑比克	1886 年前殖民期刑法典第 70 和 71 条，第 70 条提到安全措施的类型。 第 71 条提到对那些习惯从事反自然恶习的人适用安全措施。	议会和总统 2014 年 7 月 11 日，议会协商一致通过了取代 1886 年刑法典的第 35/2014 号法律。新刑法典于 2015 年 6 月 29 日生效。	新刑法典已不再提及“反自然恶习”
2016	塞舌尔	1955 年刑法典第 151 条规定，任何人(a) 以违反自	议会和总统 2016 年 5 月 15 日，议会	2016 年刑法典(修正案)废除了第 151

³⁵ Hyestart 协会(亚美尼亚)给独立专家的呈件。

修改年份 国家	旧法律	谁推动修改	当前法律/立场
	然秩序的方式与任何人性交，或(b)与动物性交，或(c)允许男性以违反自然秩序的方式与他或她性交，均犯有重罪，可判处14年监禁。	通过了2016年刑法典(修正案)，总统于6月1日签署。 在提出此修正案之前的3个月之时，总统公开宣布，政府将根据该国2011年对普遍定期审议工作组作出的取消对同性恋定罪的承诺，推出废除第151条的法案。	条(a)和(c)
伯利兹	原刑法典第53条规定，任何人以违反自然秩序的方式与任何人或动物性交，均可判处10年监禁。	最高法院 2016年8月，在“卡莱布·奥洛兹科诉伯利兹总检察长”一案中，最高法院裁定刑法典第53条违宪。	最高法院裁定书第99段指出，因此下令将下面一句添加到刑法典第101章第53条中：“本条不适用于成年人之间的私下两愿性行为”。

资料来源：摘自独立专家协同人权高专办开展的研究。

39. 有多个国家已采取步骤，取消对基于性别认同或表达的跨性别者定罪。例如，萨摩亚在2013年修订刑法典时，删除了用来逮捕跨性别者和第三性别者并处以罚金的“冒充女性”条款。

40. 建设性经验教训可通过近期给独立专家的下列呈件来评判。国家人权机构在倡导废除世界所有区域的歧视性法律方面发挥了关键作用。例如，国家人权机构亚太论坛提供网络联系和能力建设，作为处理性取向和性别认同问题的渠道。该论坛一直由赞成取消将两愿同性关系定罪的法学家咨询委员会提供咨询意见。³⁶

41. 澳大利亚人权委员会指出，成年人之间的两愿同性关系从未通过联邦刑事法律加以规管，但此前在澳大利亚所有各州和领地都属于刑事犯罪。1994年，联邦议会通过了1994年人权(性行为)法案，规定根据《公民权利和政治权利国际公约》第17条，只涉及自愿成年人的私下性行为不受任何联邦、州或领地法律的任意干涉。³⁷

42. 马来西亚人权委员会指出，考虑到LGBTI权利所涉问题在马来西亚的敏感性，委员会采取循序渐进的办法来处理此类问题。2010年8月，委员会安排举办了一次与众多伊斯兰群体的会议，以期更好地了解伊斯兰群体对LGBTI的观点，并证实这些群体对同性性交、穿着异性服装、模仿异性和性别再造等LGBTI行

³⁶ 亚太论坛给独立专家的呈件。

³⁷ 澳大利亚国家人权委员会给独立专家的呈件。

动的敏感程度和看法。会议还讨论了对 LGBTI 适用联邦宪法中不歧视原则的问题。此后在 2011 年又举行了一个圆桌讨论会，与会者提出了一些与性爱少数群体有关的问题，包括需要通过法律及其他保护和补救形式防止性爱少数群体遭受暴力侵害，确保一个有利于承认跨性别者的环境，以及通过审查相关法律防止歧视，例如在联邦宪法第 8(2)条中规定不得将性取向和性别认同作为歧视的理由。³⁸

43. 新西兰人权委员会指出，新西兰于 31 年前颁布 1986 年同性恋法修改法案，取消了对自愿成年人之间同性行为的刑事处罚。性别多样化也不属于犯罪行为，因为新西兰没有所谓“穿着异性服装”的法律将性别表达定为犯罪。³⁹

44. 塞浦路斯国家人权机构表示，1998 年已取消将两愿同性关系定为犯罪。该机构指出，社会对性取向和性别认同仍然趋于保守，但在该机构提出系统性报告、对个人投诉采取干预措施以及参加议会相关讨论之后，重大关键领域已经有了积极的发展，包括从法律上承认同性关系(2015 年民事结合法)、处罚仇视同性恋和跨性别者的仇恨言论(修订刑法的第 87(I)2015 号法律)和仇恨犯罪(将仇视同性恋和跨性别者列为加重情节的因素，修订刑法的第 31(I)2010 号法律)。⁴⁰

45. 民间社会组织在给独立专家的呈件中也着重提到了重要进展和仍然存在的挑战。一个呈递中国相关信息的非政府组织指出，对影响男子之间同性关系的旧的“流氓罪”已经作了修改，而性别认同在该国不属于犯罪行为。⁴¹ 目前在就业等部门仍然存在执行问题，涉及跨性别者时尤其如此。

46. 关于非洲，虽然 54 个国家中有大约 33 个国家将同性关系定为犯罪，许多相关负面法律源自殖民时代，但也应看到一些积极事态发展。其中南非宪法第 9(1)和 9(3)条明确提到性取向受保护，不得将其作为歧视理由。在著名的“S 诉坎菲尔”案中，法官伊恩·法尔兰取消了对一名供认与另一男子发生两愿性行为的男子的定罪。紧接着，宪法法院在“全国男女同性恋平等联盟及另一机构诉司法部长等人”案中认定，南非有关“鸡奸”的法律违反宪法。法院指出，禁止男同性恋之间的性行为违反了平等权，应当废除将鸡奸定罪的法律。非洲其他值得一提的积极事态发展还包括佛得角修订 2004 年刑法典，取消了与同性活动有关的罪行，⁴² 以及圣多美和普林西比于 2014 年取消将同性恋定为犯罪。尤其令人鼓舞的是，一些非洲国家已通过立法明确取缔基于性取向的歧视，或已删除现行就业立法中的歧视性条款，其中包括塞舌尔(2006 年)、莫桑比克(2007 年)、毛里求斯(2008 年)和博茨瓦纳(2010 年)。有几个撒哈拉以南非洲从未将成年人之间的同性

³⁸ 马来西亚人权委员会给独立专家的呈件。

³⁹ 新西兰人权委员会给独立专家的呈件。

⁴⁰ 塞浦路斯国家人权机构给独立专家的呈件。

⁴¹ 中国一个非政府组织给独立专家的呈件。

⁴² 比勒陀利亚大学法学院人权中心给独立专家的呈件。

性活动定为犯罪，包括布基纳法索、中非共和国、刚果、科特迪瓦、刚果民主共和国、加蓬、马达加斯加、马里、尼日尔和卢旺达。⁴³

47. 在肯尼亚，民间社会组织已向当局提出若干建议，包括：立即废除刑法典第162(a)和(c)条及第165条；通过立法将基于性取向和性别认同及表达的仇恨言论和煽动暴力定为犯罪；立即禁止强迫肛门检查；以及全面依法起诉所有涉嫌基于性取向、性别认同和表达犯下暴力罪行，包括煽动暴力罪行的人。⁴⁴

48. 对于涉及穿着异性服装的刑事法律以及负面影响跨性别者人权的其他法律，有一个非政府组织的呈件提出了不少观点，认为相关定罪给跨性别者和性别多样性者带来了严重的影响。他们欢迎在第一次报告中提到将所谓“穿着异性服装”定为犯罪的问题。不过，目前还存在许多其他类型基于性别认同和表达的定罪条款，包括“冒充女性”条款，在执行涉及乞讨、艾滋病毒、性工作、滋扰生事和游荡的法律时也缺乏连贯和公正，对跨性别者、尤其是跨性别妇女无异于惩罚。在强制服役的国家，跨性别男子和未能改变性别标识的跨性别妇女在这方面可能会面临法律或经济后果。实际上，跨性别者不论是否处于同性关系，都可能会因为法律将同性关系定为犯罪而受到影响。许多国家将跨性别妇女视为男性，将跨性别男子视为女性，因此，有男伴的跨性别妇女和有女伴的跨性别男子也都被列在按同性行为定罪的范围之内。此外，男同性恋、女同性恋和双性恋跨性别者也成为这些法律和政策的适用对象。而且，跨性别者还常常由于性别表达而成为目标，因为性别表达常被用于推定一个人的性取向。⁴⁵

六. 有效反歧视措施

49. 虽然人权是人的固有权利，牵涉到无一例外为所有人提供保护，但实际或感知的性取向或性别认同有异于具体社会性取向和性别认同概念的人有时会成为暴力和歧视的对象，而且这种现象在许多地区相当普遍。

50. 让这些人充分享受人权是一个纵向挑战，从家庭开始，延伸到教育系统、工作场所和生活以外。歧视还相互交叉。不过，许多国家仍然因为反歧视措施缺失或不足而受阻，而这又与导致暴力和歧视的环境相关联。因此，除了建设一个愿意理解和尊重性及性别多样化的社区之外，有效反歧视措施还必须在形式上和实质上，在法律上和事实上，全面覆盖公共和私人领域。

51. 有几个国家的积极事态发展是通过法律及其他措施，将性取向和性别认同列为免受歧视权和法律面前平等权的组成部分。反歧视法律的形式和规模各有不同。⁴⁶ 例如，性取向和性别认同可能会被直接纳入宪法，2008年厄瓜多尔宪

⁴³ 出处同上。

⁴⁴ 肯尼亚人权委员会、全国男女同性恋人权委员会、非洲青少年网络、肯尼亚男女同性恋联盟及东非跨性别健康和倡导网络给独立专家的呈件。

⁴⁵ 全球促进跨性别者平等行动(<https://transactivists.org>)给独立专家的呈件。

⁴⁶ 见 Aengus Carroll 和 Lucas Ramón Mendos, “State-Sponsored Homophobia”, 第12版(国际女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者和双性人协会(ILGA), 2017年5月)。

法改革就属于这种情况。⁴⁷ 南非 1996 年成为全球第一个将防止基于性取向的歧视列入宪法的国家，而斐济则于 2013 年成为第一个明确将性取向、性别认同和性别表达作为受保护特性纳入宪法的国家。截至目前，多民族玻利维亚国和马耳他是仅有两个在宪法中明确规定不得将性取向和性别认同作为歧视理由的国家。有些国家可能会有一项关于不歧视的普通法，例如泰国的性别平等法，其中纳入了涵盖性别认同及有关表达的“性表达”概念。另一些国家则可能会有更加具体的法律，规定在就业、教育、医疗、住房、商品和服务供应、继承、承认关系和家庭法或移民等关键背景下为性取向和性别认同提供保护。为了行之有效，反歧视框架应包含对指称侵权行为进行调查、对受害者进行补偿以及对指称肇事者进行责任追究的有效措施。⁴⁸

52. 虽然进展显著，但差距依然重大，在采取措施防止基于性别认同和表达的歧视方面尤其如此，因为事实上，在拥有反歧视法律的国家中只有不到一半国家明确规定不得将跨性别身份作为歧视的理由。⁴⁹ 此外，只有少数国家禁止所有生活领域的歧视，一些立法没有涵盖私营部门，另一些法律则未得到正确执行。

53. 针对独立专家让利益攸关方发送资料的邀请，2017 年收到了下列实例：

(a) 在瑞典，反歧视法案禁止涉及性取向和性别认同(及其他理由)的歧视。有一位平等监察员负责监督该项法律以及反对仇同言论和歧视性陈述的各项刑事法律条款的执行情况。如果犯罪动机涉及性取向和性别认同，则构成应采取更严厉处罚的加重情节。目前正在讨论新的立法，以便在涉及仇恨言论和仇恨犯罪以及隐私问题时加强对跨性别者的保护；⁵⁰

(b) 大不列颠及北爱尔兰联合王国的法律基础说明了各种可能性的范围。2003 年就业平等(性取向)条例禁止涉及性取向的就业歧视。2007 年平等法案(性取向)条例禁止在商品、设施和服务供应、教育、住房和公共职能方面基于性取向的歧视。此外，2010 年平等法案更加全面地将“性取向”列为受保护的特性之一。

(c) 菲律宾人权委员会提到在地方市镇一级的重要投入。除了具有突破意义的 1987 年民主宪法和《妇女大宪章》之外，还有各种关于不歧视的地方细则。⁵¹ 例如，菲律宾奎松市议会就通过了一项法令，禁止基于性取向或性别认同和表达的歧视；

⁴⁷ Observatorio Ciudadano GLBTI (厄瓜多尔)给独立专家的呈件。

⁴⁸ 见人权高专办，《生而自由一律平等》(HR/PUB/16/3)。

⁴⁹ 根据欧洲跨性别者组织的尊重变性人与仇视变性人比较图(2016 年)。在图列 55 个拥有反歧视法律的国家/地区中，仅 26 个明确包含变性人。可查阅：<http://transrespect.org/en/map/anti-discrimination/?submap=trans-identities-explicitly-included>。

⁵⁰ 瑞典给独立专家的呈件。

⁵¹ 菲律宾人权委员会给独立专家的呈件。

(d) 多民族玻利维亚国监察员提到了关于性取向和性别认同的宪法条款及相关地方细则。⁵² 相比之下，中国香港的平等机会委员会指出，目前在反对基于性取向、性别认同和双性人地位的歧视方面尚没有全面立法来确保从法律上防止 LGBTI 遭受歧视；⁵³

(e) 墨西哥国家人权委员会表示，该国认定涉及性取向和性别认同的仇恨犯罪属于可采取更严厉处罚的加重情节。与性取向和性别认同有关的问题也可以适用该国关于防止暴力侵害妇女的法律。该国还拥有帮助指导相关当局以同情方式处理性取向和性别认同状况的各种协议，例如由最高法院就此专题发布的面向法官和检察官等司法人员的协议；⁵⁴

(f) 德国拥有涵盖性取向和性别认同问题的反歧视法，重点是执行防止基于性取向的仇恨犯罪的刑事法律。该国正在起草国家反种族主义计划，其中也将述及仇视跨性别者和仇视同性恋问题。⁵⁵ 作为这项计划的补充，还将通过一项新的法律，向第三帝国时期因两愿同性关系而遭受处罚者提供赔偿；

(g) 希腊指出，反歧视措施包括在涉及性取向和性别认同的仇恨犯罪和仇恨言论案件中采取刑事处罚。⁵⁶ 作为补充，目前有一项新的法律确同性伴侣的民事伙伴关系，同时还废除了刑法典中规定男同性恋行为需要有较高同意年龄的第 347 条；

(h) 瑞士表示，该国宪法中的反歧视条款涵盖一切形式的歧视，包括性取向和性别认同。民事伙伴关系已于 2007 年获得承认。2016 年修订收养法，为同性伴侣收养继子继女打开了大门。为此还可以更改名字；⁵⁷

(i) 斯洛伐克指出，同性关系在该国不构成犯罪，宪法规定了所有人一律平等对待的原则，此外还有一项国家促进人权战略。⁵⁸ 斯洛文尼亚提到 2016 年新的防止歧视法案，其中述及性取向、性认同和性表达等问题。性取向问题在雇佣关系法案中也有体现。⁵⁹ 波兰提醒同时注意该国的民事和刑事法律。⁶⁰ 2010 年反歧视法案述及性取向问题，而刑法典则涵盖煽动仇恨和暴力，包括性取向和性别认同。与此并行的还有劳动立法，一项促进平等待遇和数据收集的国家方案；

⁵² 多民族玻利维亚国监察员给独立专家的呈件。

⁵³ 中国香港平等机会委员会给独立专家的呈件。

⁵⁴ 墨西哥国家人权委员会给独立专家的呈件。

⁵⁵ 德国给独立专家的呈件。

⁵⁶ 希腊给独立专家的呈件。

⁵⁷ 瑞士给独立专家的呈件。

⁵⁸ 斯洛伐克给独立专家的呈件。

⁵⁹ 斯洛文尼亚给独立专家的呈件。

⁶⁰ 波兰给独立专家的呈件。

(j) 西班牙指出，不歧视已纳入到各种地方立法当中，并以打击仇恨犯罪的刑事条款作为补充。对于涉及仇恨的事件有一种登记方式，在这方面有专门的起诉程度，警察也有涉及仇恨和歧视罪行的行动协议；⁶¹

(k) 有消息源表示，乌克兰以所谓的“同性恋反宣传法”为形式，以“传统家庭价值观”为基础制订法律的提议已于 2015 年撤销，法律框架已变得更加支持性取向和性别认同；

(l) 巴基斯坦一个非政府组织提到影响性取向的刑事法律，说明了该国的不同背景和当局就性别认同问题采取的措施，包括由联邦监察员组建一支国家工作队，以及由国家人权委员会与跨性别者群体合作起草跨性别者和双性人保护政策；⁶²

(m) 印度一个非政府组织强调了法院在性取向和性别认同方面的关键作用，并报告了 2014 年 4 月 15 日最高法院在“全国法律服务局诉印度联盟(NALSA)”案中作出的具有里程碑意义的裁定(关于尊重性别认同)；当时正是对该群体极为不利的时刻，因为该群体仍震惊于同一法院在“库马尔·考绍尔诉纳兹基金会”案中作出的令人失望的判决，其中宣布坚持第 377 条(将同性关系定为犯罪)。NALSA 案的裁定成为让该社群继续拥有留在法律话语中的基本宪法权利的重要文书；⁶³

(n) 一个非政府组织指出，哥伦比亚 2008 年关于反对暴力侵害妇女的法律述及针对女同性恋和女双性恋的暴力行为，⁶⁴ 与冲突和土地归还问题以及反种族主义行动也有相互交叉。在拉丁美洲，民事结合和(或)婚姻合法化也是一个划时代的建设性标志，同性婚姻在阿根廷、巴西、哥伦比亚、墨西哥和乌拉圭等许多国家已经合法；⁶⁵

(o) 秘鲁一个非政府组织指出，宪法法庭于 2016 年帮助解决了跨性别者的地位问题，并强调跨性别不是病态，必须在人人平等、没有歧视的基础上尊重人权；⁶⁶

(p) 联合王国一个非政府组织回顾了同性婚姻法及平等法案在该国的产生过程。不过，后者的使命并未完成；该组织指出，法案中使用“性别再造”一词已被证明存在问题，而且许多人认为变性身份意味着二元手术转化，该法案在定

⁶¹ 西班牙给独立专家的呈件。

⁶² Right Here Right Now(巴基斯坦)给独立专家的呈件。

⁶³ 另类法律论坛(印度)给独立专家的呈件。

⁶⁴ Colombia Diversa(哥伦比亚)给独立专家的呈件。

⁶⁵ 墨西哥最高法院的一项裁定实际上为墨西哥所有各州的承认铺平了道路，但这一裁定并不是直接付诸执行，需要各州单独采取行动。

⁶⁶ PROMSEX(秘鲁)给独立专家的呈件。

义中也有此暗示。跨性别者的平等权利和面对歧视的脆弱性，不能也不应取决于医疗转化；⁶⁷

(q) 据澳大利亚人权委员会报告，该国 1984 年反对性别歧视法案已通过 2013 年第 98 号法案作了修订，列入了在就业、教育及商品、服务和设施供应领域防止基于性取向、性别认同、双性身份和关系地位的歧视的内容，但也规定了一些例外情况，包括由志愿团体、宗教团体、为宗教目的设立的教育机构以及在体育运动中实施的行为。虽然政府致力于取消这些例外情况，但委员会指出，在反对性别歧视法案与各州和领地法律之间仍然有一些显著且令人关切的不一致之处，涉及反对歧视和机会平等的法律尤其如此；⁶⁸

(r) 危地马拉人权监察员在呈件中呼吁更加明确地将性取向和性别认同纳入该国的法律框架和反暴力措施。⁶⁹ 非政府组织的呈件则更多地强调了广泛的暴力。⁷⁰ 缺乏法律知识和难以寻求正义，也可能会阻碍一国反歧视法律的执行。⁷¹

54. 独立专家承认，LGBTI 群体加入各种职业和岗位也能产生榜样作用，有助于消除成见和偏见。例如，国家可以考虑有多少 LGBTI 获得了司法和警察等部门的就业机会，这可能会是经济和社会红利的组成部分。具体而言，任命了多少跨性别法官？

七. 结论和建议

55. 本报告以独立专家 2017 年 4 月提交的第一次报告为基础编写，介绍了近期相关事态发展，特别是国际及国家层面人权法律和实践的发展，性取向和性别认同与其他暴力和歧视问题的相互交叉，以及独立专家与利益攸关方之间的对话与合作。

56. 独立专家在第一次报告中提出了许多理论基础，其中有两个基础有助于预防及消除暴力和歧视，尤其值得关注，即取消将两愿同性关系及性别认同和表达定为犯罪，以及有效反歧视措施。独立专家定于 2018 年完成的报告将深入研究在法律上承认性别认同、消除污名与消除病态挂钩、社会文化包容以及促进带有同理心的教育问题。

57. 关于第一个基础，最令人不安的是有不少国家将两愿同性关系和性别认同及其表达定为犯罪。独立专家确定，建设性变革是有可能的，而国家一级的制衡，

⁶⁷ PROMSEX(秘鲁)给独立专家的呈件。

⁶⁸ 澳大利亚人权委员会给独立专家的呈件。

⁶⁹ 危地马拉人权监察员给独立专家的呈件。

⁷⁰ OASIS Guatemala, HIVOS(危地马拉)和 Plataforma Internacional contra la impunidad(危地马拉)给独立专家的呈件。

⁷¹ Capacitación y Derechos Ciudadanos-CDC 的“法律面前人人平等”项目(多民族玻利维亚国)给独立专家的呈件。

再加上民间社会、非政府组织和国家人权机构的作用，有助于推动走上改革之路并遵守国际标准。

58. 关于第二个基础，反歧视法律和政策可以有不同的表现形式：有时普遍，有时具体。即使已有法律，也仍需要确保其在实践中的有效执行，这关系到需要一个通盘处理办法，将法律和政策与响应型方案规划，法院案件执行(外加战略宣传和诉讼)，有效且无障碍的人权保护、资源配置、信息和数据生成、教育和能力建设、问责和补救机制，以及联网、动员和参与改革的空间相互关联。

59. 以下为初步建议，谨请包括各国在内的各类行为体与其他利益攸关方合作，作出积极的回应：

(a) 鼓励各国批准核心国际人权条约(如尚未批准)并与其他伙伴合作予以充分执行，包括在尊重性取向和性别认同方面。敦促各国有效落实来自普遍定期审议及联合国条约机构和特别程序的各类建议，以确保更好地防止基于性取向和性别认同的歧视；

(b) 可持续发展目标为处理暴力和歧视以及有关性取向和性别认同的问题提供了机会，应尽量充分地利用这一机会，确保不让任何人掉队，而且没有例外和区分。各国政府和其他行为体也可借助这一渠道生成分类数据和信息，为未来规划和资源分配提供便利；

(c) 需要建立制衡机制，特别是在国家一级，以防止权力滥用并确保遵守人权。各国不仅应探讨与政府行政部门的协作，还应探讨与议员、司法机关以及其他可协助在国家一级权衡各种行动，确保国际人权标准得到尊重的行为体开展协作；

(d) 各国应探讨增加与独立国家人权机构、例如国家人权委员会和监察员的合作，将国际规范与国家环境相结合。这些机构应作为制衡机制的组成部分得到支持，以防止和消除滥用权力及侵犯人权行为，同时诉诸司法和获取补救机会。区域制度和举措应与之并行，以帮助消除基于性取向和性别认同的暴力和歧视；

(e) 考虑到人权维护者的工作以及民间社会、包括非政府组织和男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性人所急需的空间，各国都应采取更加有效的保障措施，防止那些行事与国际人权标准不一致的国家或非国家行为体实施侵犯和报复。应以国际人权法为基础，促进与各类行为体，包括工商企业、医疗/科学部门、宗教和信仰团体以及包括社交网络在内的媒体开展合作；

(f) 联合国各机构，包括联合国人权事务高级专员办公室和大会，在提出暴力和歧视问题并通过综合措施加以解决方面发挥着至关重要的作用，来自联合国人权机制、包括独立专家的建议应得到适当考虑，以推动采取后续行动。人权高专办和联合国人权派驻机构的工作至关重要，在人权保护存在重大欠缺的国家和地区需要予以加强。这项工作应以联合国国家工作队和机构间合作的催化作用为补充，以帮助确保将涉及性取向和性别认同的问题纳入到方案规划和实践当中；

(g) 各国应修改将两愿同性关系定为犯罪的法律、政策和做法，将涉及性别认同及其表达的跨性别者定罪的法律，以及其他用于任意羁押和骚扰 LGBT 人士的模糊法律。在修改之前，首选策略是不执行此类负面的法律和政策。这只是一项临时措施，替代不了应在国际人权法指导下有效开展且急需进行的改革。各国还应盘点其他可能会根据性取向和性别认同给相关人士带来负面影响的法律、政策和做法，例如关于公共礼仪/道德的法律和地方做法，同时通过相关改革体现国际标准；

(h) 各国迫切需要采取有效反歧视措施；这些措施的形式包括法律、政策和其他行动，在全面且兼顾人权的环境中各有不同。其测试手段包括诉诸司法和获取补救，以及在动员社区了解性取向和性别认同的基础上推出预防性战略，并呼吁建立保护所有人免遭暴力和歧视的包容；

(i) 各国应确保各类利益攸关方采取顾及性取向和性别认同的教育及能力建设措施，从小培养对人类固有多多样性的同理心。各国还应加强执法者及有关人员的能力建设，包括为此将性取向和性别认同编入培训和教育课程，以增强对性爱和性别多样化的认识。

60. 独立专家期待与国家、区域和国际各级广大利益攸关方保持联系，在对多边主义和国际法作出承诺的基础上推动催化合作和积极变革，实现拥抱多样性和鼓舞全人类的目标。