



经济及社会理事会

Distr.: General
13 November 2013
Chinese
Original: English

社会发展委员会

第五十二届会议

2014年2月11日至21日

社会发展问题世界首脑会议和大会第二十四届
特别会议的后续行动：优先主题：在消除贫穷、
实现社会融合及充分就业和人人有体面工作
方面促进增强人的权能

具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织犹太人组织协商理事会 提交的陈述

秘书长收到下列陈述，现按照经济及社会理事会第 1996/31 号决议第 36 和
37 段的规定予以分发。



陈述

本陈述将述及歧视对于增强权能的影响，并探讨欧洲罗姆人、吉卜赛人和游民社区面临的长期直接和间接歧视与该社区缺少权力之间的联系。就本陈述目的而言，“罗姆人、吉卜赛人和游民”这一专有名词是对依据自营职业、职业流动性和游牧生活方式来界定的若干群体的总称。

增强权能是指增强个人或社区的社会、经济或政治力量。秘书处经济和社会事务部社会政策和发展司称，当前日趋成形的共识是，增强权能涉及两件事：积极参与社会和使其得以进行的体制结构。

对罗姆人、吉卜赛人和游民社区的歧视是这个群体丧失权能的一个主要原因，这影响到其成员获得教育、公共服务和就业的机会，从而导致贫困率上升。惟有彻底根除这一持续存在且根深蒂固的歧视，罗姆人、吉卜赛人和游民才能享有获得这些服务的平等机会，并由此增强权能。增强权能对于减贫至关重要，且与社会融合相一致。

罗姆人、吉卜赛人和游民是欧洲遭受种族歧视最为频繁的目标群体之一。他们所遭受的歧视可能是直接或间接的，这意味着它同时涉及两个方面，一是个人因其属于某一特定群体的成员身份而受到过于不利待遇，二是看似中立的措施的适用因其适用的情境对某一特定群体或来自该群体的个人造成不利影响。无论何种形式，均表明国家和地方的法律和政策都缺乏对目标群体需求的考量。因此，罗姆人、吉卜赛人和游民利用教育和医疗等公共服务的能力相对欠缺，且其获得就业、住房和其他生活必需品的机会也少于其他公民。

增强权能与消除贫穷

消除贫穷是实现少数民族增强权能的一个重要条件。缺乏足够的食物和住所且无力满足自身基本需求的个人或群体将难以充分参与社会生活并被认为是有力量的。

罗姆人、吉卜赛人和游民位居欧洲最贫困的少数民族之列。导致其高贫困水平的主要因素在于法律和政策，这些法律和政策直接和间接地歧视，从而影响到罗姆人、吉卜赛人和游民受教育、拥有和使用财产并获得医疗保健的能力。

歧视与教育

歧视性教育法是导致罗姆人、吉卜赛人和游民受教育水平较低的原因之一。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，许多吉卜赛儿童从入读学前班开始就被排除在学校教育之外，原因是量身定制的适合其背景、生活方式和语言能力的学校教育无法获得和提供。入校后，学生们在试图弥补这些不足时面临着几乎无法克服的挑战。尽管国家趋势显示一般民众的学术能力有所提升，但有证据表明，来自吉卜赛和游民社区的儿童学习成绩在不断下降，在英国所有吉卜赛和游民儿童中，

至少有一半没有接受中学教育。在欧洲其他地方，这一问题甚至更加严重。例如，在捷克共和国，事实上的种族隔离在罗姆儿童就读的学校依然存在，此前，欧洲人权法院大审判庭曾于 2007 年 11 月 13 日就 D. H. 等诉捷克共和国案作出里程碑式的裁决，该案的结论是，这种做法违反了《欧洲保护人权与基本自由公约》第 14 条。

歧视与拥有和使用房地产的能力

国家和地方的财产法律和政策也是导致罗姆人、吉卜赛人和游民社区贫困率较高的原因之一，这进而又促使该群体丧失权能。因住房不足而被迫采取的流浪生活方式对该群体获得医疗保健、教育和就业的能力造成负面影响。截至目前，联合王国大约有五分之一的吉卜赛人和游民生活在未经授权的营地上，这一情况让他们在事实上沦为无家可归者。2010 年，欧洲人权法院发布了一份报告，说明地方政府当前在解决适当住所短缺问题方面所取得的进展水平。报告确定，即便考虑到所有房地，即社会的和私人的、临时性和永久性的，按照目前的进展速度，也需要 16 年时间才能实现五年计划。这表明，地方议会在解决这一普遍存在的住宿危机方面缺乏决心和领导力。在联合王国，地方一级缺乏决心和领导力已反映在国家层面。

联合王国 2011 年《地方化法案》减少了在吉卜赛人和游民规划建设方面的保护措施，并废除了国家监督机制。这将进一步减少对该群体的住宿供应，从而进一步加剧其社会和经济排斥。

另外，联合王国 1994 年《刑事司法和公共秩序法案》实际上是在宣告传统的吉卜赛人和游民生活方式为非法，从而不予承认这个群体的独特历史和文化，并为进一步的歧视和社会排斥铺平了道路。该法案的规定包括扩大警察驱逐权的范围，以将吉卜赛人营地涵盖在内，并废除 1968 年《大篷车营地法案》规定的地方议会提供大篷车的法定责任。政府目前的政策是建议吉卜赛人和游民在自己的土地上安家落户，但尝试这样做的家庭往往得不到规划许可。政府自行开展的研究表明，已定居社区的规划申请获准率超过 80%，而吉卜赛人和游民的申请遭拒率却高达 90% 以上。在新的框架下，这一差距将会只增不减，除非社区和地方决策者根深蒂固的歧视性观念发生彻底改观。

吉卜赛人和游民被从自己的土地上驱逐的事件引起高度关注，经常成为欧洲各地的头条新闻。

歧视与医疗保健

吉卜赛人和游民不能从医疗保健服务中获得与主流社会人口同等程度的惠益，这主要是因为规范国家提供该项服务的法律规定，无固定居住地址者没有资格领取津贴。无法获得医疗保健影响到该群体的教育和就业前景，从而成为导致该群体贫困率上升的原因之一。

最近的研究表明，吉卜赛人和游民的预期寿命比全国平均水平低 10 年，并且其儿童死亡率在所有少数民族中最高，两者均为常见的贫穷指标。吉卜赛人和游民健康数据的缺乏意味着无法通过实施成熟完善的卫生干预措施来弥合健康和预期寿命方面的差距。

增强权能与社会融合

如果秘书处经济和社会事务部社会政策和发展司所指之增强权能需要人们享有自由并有能力充分参与社会，那么，社会融合，即少数民族逐步融入主流社会则是让一个群体以有权状态存在的根本条件；更高程度的社会融合也可能是赋权的结果。

吉卜赛人和游民因种族主义和排斥性的公众态度和行为而受到主流社会的排斥。他们在地域上也受到排斥，因为他们在努力获得安全的住宿环境时遭到地方当局和主流群体的反对。正如上文所述，这种社会排斥不仅有碍增强权能，还导致吉卜赛和游民社区贫困率较高。

尽管公然针对其他群体的种族主义为社会所谴责，但罗姆人、吉卜赛人和游民却仍受到种族主义待遇。他们经常遭到来自社会各个方面的种族主义攻击，包括媒体、政界和普通民众。媒体中的种族主义非常麻烦，这不仅是因为它当下便可产生一定后果，还因为它会让种族主义在社会不同部门内继续蔓延。针对罗姆人、吉卜赛人和游民的种族主义行为对他们获得教育、就业、医疗保健和住宿的能力造成负面影响。尽管国际立法和判例法旨在消除种族主义和相应的歧视性待遇，但在联合王国和整个欧洲，罗姆人、吉卜赛人和游民仍继续受到直接和间接的歧视。

因此，联合王国和其他欧洲国家必须接受欧洲联盟委员会关于实施国家罗姆人融入战略的通牒。当前关于就业、社会政策、卫生和消费者事务领域内罗姆人融入的结论为各国提供了过多的自由并笼统地将罗姆人问题纳入更广泛的社会包容政策，而事实上，这个问题是如此紧迫，应按照事情本身的情况对其进行全面审议。

结论

只要罗姆人、吉卜赛人和游民社区继续面临持续的直接和间接歧视，其成员就将继续丧失权能，并无力推动减贫和实施自身社会融合的斗争。只有对现行法律和政策进行修正，消除针对该群体之种族主义的显性和隐性证据，增强权能方有可能实现。