

## 第三十七屆會議(1989 年)

### 第 18 號一般性意見：不歧視

1. 不歧視、法律面前平等以及法律的無歧視的平等保障，是保障人權的基本而普遍的原則。因此，《公民與政治權利國際公約》第二條第一項規定，本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。第二十六條不僅使所有人在法律面前平等，並有權受法律的平等保障，而且也禁止法律的任何歧視並保證所有的人得到平等的和有效的保障，以免受基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等任何理由的歧視。
2. 不歧視原則確實非常基本，所以第三條規定，本公約締約國承允確保本公約所載一切公民與政治權利之享受，男女權利，一律平等。儘管第四條第一項允許締約國在公共緊急狀態下採取措施減免其在《公約》下所承諾的義務，但是，該條特別規定這些措施不得包含純粹基於種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級為根據之歧視。此外，第二十條第二項規定，締約國應以法律禁止構成煽動歧視的任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張。
3. 由於不歧視、法律面前平等以及法律的平等保障等原則具有基本和普遍性質，在談到特定人權的條款中有時也明白加以援引。第十四條第一項規定，人人在法院或法庭之前，悉屬平等。並且同一條的第三項規定，審判被控刑事罪時，被告一律有權平等享受第三項第一款至第七款所列的最低限度之保障。同樣，第二十五條規定，每個公民不受第二條所述區分的限制而平等地參加政事。
4. 締約國可自行決定執行有關條款的適當措施。但是，應向委員會報告這類措施的性質以及他們是否符合不歧視、法律面前平等以及法律的平等保護等原則。
5. 委員會謹提請締約國注意，《公約》有時明白要求他們採取措施，保證有關人員的權利的平等。例如，第二十三條第四項規定，締約國應採取適當步驟去保證夫妻雙方在結婚、婚姻存續期間及婚姻關係消滅時的權利和責任平等。這類步驟可採取立法、行政或其他措施為形式，但締約國有積極義務確保結婚雙方如《公約》所規定的享有平等權利。對於兒童，第二十四條規定，

兒童應有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必要保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、國籍、民族本源或社會階級、財產或出生而受任何歧視。

6. 委員會注意到《公約》既未為「歧視」一詞下定義，也未指明歧視的內容。但是，《消除一切形式種族歧視國際公約》第一條規定，「種族歧視」是指基於種族、膚色、血統或民族或種族根源之任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為取消或損害在政治、經濟、社會、文化或政事任何其他方面平等確認、享受或行使人權及基本自由。同樣，《消除對婦女一切形式歧視公約》第一條規定，「對婦女的歧視」是指基於性別而作的任何區別、排斥或限制，其影響或其目的均足以妨礙或否認婦女不論已婚未婚在男女平等的基礎上承認、享有或行使在政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他方面的人權和基本自由。
7. 儘管這些公約只適用於根據特定理由的歧視事件，委員會認為，《公約》中所用「歧視」一詞的含義應指任何基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分的任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為否認或妨礙任何人在平等的基礎上承認、享有或行使一切權利和自由。
8. 但是，在平等的基礎上享受權利和自由並不意謂在每一情況下的同等待遇。在此方面，《公約》有明文規定。例如，第六條第五項禁止對未滿 18 歲的人判處死刑。同一項禁止對孕婦執行死刑。同樣，第十條第三項規定把少年罪犯與成年人隔離開。此外，第二十五條保證因公民身分而取得的某些政治權利。
9. 許多締約國的報告中載有關於防止歧視的法律保護的立法和行政措施以及法院裁決的資訊，但常常缺乏揭露歧視事實的資訊。締約國就《公約》第二條第一項、第三條及第二十六條提出報告時，通常援引他們的憲法或相關機會平等法律中關於人人平等的條款。這些資訊固然有用，但委員會想瞭解的是是否存在任何實際歧視的問題，這種歧視可能是由公權力、群體或私人或私人機構實行的。委員會希望瞭解旨在減少或消除這種歧視的法律規定和行政措施。
10. 委員會還希望指出，平等原則有時要求締約國採取積極行動，以減少或消除會引起《公約》所禁止的歧視或使其持續下去的條件。例如，如果一國中某一部分人口的普遍狀況阻礙或損害他們對人權的享受，國家應採取具體行動

糾正這種狀況。這種行動可包括在一般時間內給予有關部分人口在具體事務上某些比其他人口優惠的待遇。但是，只要這種行動是糾正事實上的歧視所必要的，就是《公約》下的合法差別待遇。

11. 第二條第一項及第二十六條都列舉了種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等歧視理由。委員會注意到，一些憲法和法律並未列舉第二條第一項所述的禁止歧視的所有理由。因此，委員會希望從締約國處獲得有關這類遺漏的重要影響的資訊。
12. 儘管第二條把受到保護不歧視的各項權利限制在《公約》規定的範圍內，第二十六條卻未具體規定這種限制。這就是說，第二十六條規定，所有的人在法律面前平等，並有權受法律的平等保障，無所歧視，並且法律應保證所有的人得到平等而有效的保障，以免受基於任何所列原因的歧視。委員會認為，第二十六條並不僅僅重複第二條已經作出的保證，而是本身就規定了一項單獨存在的權利。它禁止政府機關管理和保障的任何領域中法律上或事實上的歧視。因此，第二十六條關心的是締約國在立法及其適用方面承諾的義務。因此，當某一締約國通過立法時，必須符合第二十六條的要求，其內容不應是歧視性的。換言之，第二十六條所載的不歧視原則不僅適用於《公約》規定的權利。
13. 最後，委員會注意到，並非所有區別待遇都是歧視，只要這種區別的標準是合理和客觀的，並且是為了達到根據《公約》視為合法的目的。