

第三十七届会议(1989年)

第18号一般性意见：不歧视

1. 不歧视、法律面前平等以及法律的无差别的平等保护，是保护人权的基本而普遍的原则。因此，《公民权利和政治权利国际公约》的第二条第1款规定，每一缔约国应承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本《公约》所承认的权利，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别、第二十六条不仅使所有人在法律面前平等，并有权受法律的平等保护，而且也禁止法律的任何歧视并保证所有的人得到平等的和有效的保护，以免受基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何理由的歧视。

2. 不歧视的原则确实非常基本，所以第三条规定，各缔约国应承担保证男子和妇女在享有《公约》所载一切公民和政治权利方面有平等的权利。尽管第四条第一款允许缔约国在公共紧急状态下采取措施克减其在《公约》下所承担的义务，但是，该条特别规定这些措施不得包含纯粹基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身的理由的歧视。此外，第二十条第2款规定，缔约国应以法律禁止构成煽动歧视的任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张。

3. 由于不歧视、法律面前平等以及法律的平等保护等原则具有基本和普遍性质，在谈到特定人权的条款中有时也明白加以引证。第十四条第1款规定，所有人在法庭和裁判面前一律平等，并且同一条的第3款规定，在判定对他提出的任何刑事指控时，人人完全平等地有权享受第3款(甲)项至(庚)项所列的最低限度的保证。同样，第二十五条规定，每个公民不受第二条所述区分的限制而平等地参加公共生活。

4. 缔约国可自行决定执行有关条款的适当措施。但是，应向委员会报告这类措施的性质以及它们是否符合不歧视、法律面前平等以及法律的平等保护等原则。

5. 委员会谨提请缔约国注意，《公约》有时明白要求它们采取措施，保证有关人员的权利的平等。例如，第二十三条第4款规定，缔约国应采取适当步骤去保证缔婚双方在缔婚、结婚期间和解除婚约时的权利和责任平等。这类步骤可采取立法、行政或其他措施为形式，但缔约国有积极义务确保缔婚双方如《公约》所规定的享有平等权利。对于儿童，第二十四条规定，儿童应有权享有家庭社会和国家为其未成年地位给予的必要保护措施，不因种族、肤色、性别、语言、宗教、国籍、或社会出身、财产或出生而受任何歧视。

6. 委员会注意到《公约》既未为“歧视”一词下定义，也未指明歧视的内容。但是，《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条规定，“种族歧视”是指基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为取消或损害在政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面平等确认、享受或行使人权及基本自由。同样，《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条规定，“对妇女的歧视”是指基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由。

7. 尽管这些公约只适用于根据特定理由的歧视事件，委员会认为，《公约》中所用“歧视”一词的含义应指任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或

社会出身、财产、出生或其他身份的任何区域、排斥、限制或优惠，其目的或效果为否认或妨碍任何人在平等的基础上认识、享有或行使一切权利和自由。

8. 但是，在平等的基础上享受权利和自由并不意味着在每一情况下的同等待遇。在此方面，《公约》有明文规定。例如，第六条第5款禁止对18岁以下的人判处死刑。同一款禁止对孕妇执行死刑。同样，第十条第3款规定把少年罪犯与成年人隔离开。此外，第二十五条保证因公民身份而取得的某些政治权利。

9. 许多缔约国的报告中载有关于防止歧视的法律保护的立法和行政措施以及法院裁决的资料，但常常缺乏揭露歧视事实的资料。缔约国就《公约》第二条第1款、第三条和第二十条提出报告时，通常引证它们的宪法或机会均等法中关于人人平等的条款。这些资料固然有用，但委员会想了解的是是否存在任何实际歧视的问题，这种歧视可能是由公共机关、社区或私人或私人机构实行的。委员会希望了解旨在减少或消除这种歧视的法律规定和行政措施。

10. 委员会还希望指出，平等原则有时要求缔约国采取积极行动，以减少或消除会引起《公约》所禁止的歧视或使其持续下去的条件。例如，如果一国中某一部分人口的普遍状况阻碍或损害他们对人权的享受，国家应采取具体行动纠正这种状况。这种行动可包括在一般时间内给予有关部分人口在具体事务上某些比其他人口优惠的待遇。但是，只要这种行动是纠正事实上的歧视所必要的，就是《公约》下的合法差别待遇。

11. 第二条第1款和第二十六条都列举了种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等歧视理由。委员会注意到，一些宪法和法律并未列举第二条第一款所述的禁止歧视的所有理由。因此，委员会希望从缔约国处获得有关这类遗漏的重要影响的资料。

12. 尽管第二条把受到保护不歧视的各项权利限制在《公约》规定的范围内，第二十六条却未具体规定这种限制。这就是说，第二十六条规定，所有的人在法律面前平等，并有权受法律的平等保护，无所歧视，并且法律应保证所有的人得到平等和有效的保护，以免受基于任何所列原因的歧视。委员会认为，第二十六条并不仅仅重复第二条已经作出的保证，而是本身就规定了一项单独存在的权利。它禁止公共当局管理和保护的任何领域中法律上或事实上的歧视。因此，第二十六条关心的是缔约国在立法及其应用方面承担的义务。因此，当某一缔约国通过立法时，必须符合第二十六条的要求，其内容不应是歧视性的。换言之，第二十六条所载的非歧视原则不仅适用于《公约》规定的权利。

13. 最后，委员会注意到，并非所有区别待遇都是歧视，只要这种区别的标准是合理和客观的，并且是为了达到根据《公约》视为合法的目的。