



欧盟：反种族歧视在行动

□ 盛文沁/文

反种族歧视的举措

作为欧盟最重要的反种族主义机构——欧盟基本权利局，旨在观察和监控成员国的反种族主义的进展，其在去年8月颁布的《欧盟成员国种族主义和仇外现象年度报告》显示：波兰、斯洛伐克、匈牙利和马耳他等东欧国家的种族主义问题有上升势头。欧盟大多数国家的种族主义犯罪都出现了增长。波兰和斯洛伐克两国的增幅超过50%。德国的种族案件总数高达18000多件，为欧洲之冠。这份报告再次使得欧洲种族问题成为世界瞩目的焦点。

长期以来，欧盟积极致力于反对欧洲种族主义的泛滥和蔓延。制订于1997年的《阿姆斯特丹条约》是欧盟反种族歧视立法的发端。该条约第13条款规定：“在不影响本条约其他条款的情况下和在本条约授予共同体的权限范围内，理事会可根据委员会的提案并同欧洲议会磋商后，以全体一致同意采取适当的旨在同基于性别、种族、宗教信仰、残疾、年龄或性生活取向的歧视作斗争的行动。”但是，第13条本身没有规定反种族歧视的具体措施、执行的时间框架等。第13条最重要的结果是促成《种族平等待遇指令》颁布。2000年6月29日，欧盟部长理事会决议通过《种族平等待遇指令》：不分种族或民族本原而实施平等待遇原则；禁止就业、教育、社会保障以及公共产品供给中的种族与少数民族歧视。《种族平等待遇指令》也规定了成员国的义务：要求成员国应指派一个或数个机构来推动待遇平等。每五年，成员国必须向欧盟委员会递交本国打击种族主义的材料，汇编成报告。

自该指令颁布以来，欧盟种族政策的重心便是强化执行程序，尤其是监督和敦促成员国在其国家立法层面尽快制定与完善相关法律法规。根据指令规定，各成员国在立法上贯彻种族平等指令的最后期限为2003年7月19日；同时，各国必须在2005年7月19日之前提交其执行指令情况的报告。在法国，2004年12月30日颁布的2004-1486号法令完成了欧盟《种族平等指令》的贯彻。该法令创制了反歧视的最高权力机构。意大利则在2003年7月9日通过法令贯彻《种族平等指令》。爱尔兰也于2004年7月9日通过《平等法令》。希腊则在2005年1月18日通过法令，规定不论种族或民族起源、宗教信仰、年龄、性倾向实行平等待遇原则。2005年初，英国内政部也宣布：将全面地对英国各地少数民族



爱尔兰境内的罗姆人生活状况堪忧

的权利进行定期评估，以提供第一手的、最有系统的英国少数民族是否受到不公平对待的官方统计。英国白厅的所有部门都要定期发布审计报告，以交代其打击种族歧视的进展，包括医疗机构在内的所有公营服务都要提交有关的报告。

在新世纪以来的欧盟扩大进程中，欧盟反种族主义政策尤其对中东欧新入盟国家的种族主义有一定制约作用。种族平等指令已成为欧盟新入盟国家必须接受的欧盟法律集成（*acquis communautaire*）的一部分。这些国家加入欧盟以后，受到欧盟反种族主义法律与指令制约。如波兰议会在2004年11月4日通过了《民族与族群少数以及地方

语言法案》；匈牙利的反歧视行政机构——平等待遇局在2005年2月1日开始运行。斯洛伐克则启动了《2005-2015 罗姆人一体化的国家行动计划》。

欧盟种族政策也延伸至更多的少数民族群，这一趋势在中东欧国家纷纷入盟后更为明显。其中较为突出的便是罗姆人（吉普赛人）问题。2005年4月28日，欧洲议会以497票赞成，25票反对，30票弃权的结果通过了“关于欧盟境内罗姆人状况的决议”。该决议呼吁各方，包括欧盟机构以及成员国，采取专门措施打击针对罗姆人的种族主义行径。

确定种族主义暴力的罪责则是欧盟近年来种族立法的中心。这方面德国

是推动欧盟行动的重要动力。德国自成为欧盟轮值主席国之后，将反种族主义与仇外再次带入欧盟政治议程中。德国希望在确定散布种族主义与仇外言论的罪责方面达成最小程度妥协。当前最新的重要进展便是，2007年4月19日，欧盟27国司法和内政部长在卢森堡签署《关于种族主义和仇视外国人的框架协定》，以期通过推动成员国之间加强司法合作，更有效地打击长期以来困扰欧洲国家的种族主义和仇视外国人的犯罪行为。这一新的法案要求欧盟所有27个成员国惩罚以种族、肤色和民族为由的犯罪，最高可判入狱3年。这项法案也包括打击否认纳粹屠杀犹太人，以及使用纳粹标记和攻击宗教等行为，但这些

行为必须是在有可能爆发暴力的情况下才能定罪。该法案将欧盟反种族主义事业推进了一大步，将煽动种族主义和排外行为列为刑事犯罪，可以说是欧盟种族立法领域的重大转折。但为了缓和公众认为可能侵犯言论自由的疑虑，特别规定：“不具有修改（公民的）基本权利和基本法律原则的作用。”这项法案在尊重基本的法定自由和打击犯罪行为之间取得了某种平衡。为了寻找这种平衡，欧盟各国已经进行了长达6年的艰苦谈判。

背后的推手

随着欧盟大力贯彻《种族平等指令》，反种族主义现已成为欧盟社会政策主要关注事务之一。其从边缘向中心的改变主要是由欧盟社会政策模式之变化推动的。

欧盟成立之初没有关注种族问题，现实因素固然是当时外来移民潮刚刚初现端倪，但在根本上受制于欧盟最初的社会政策模式——“市场一体化”模式。此模式要点在于相信经济一体化能自发地导致人民生活与工作条件不断提高，不需要协调各国社会政策，因而其强调社会政策最小化原则与内部市场优先。这就导致种族主义所冲击的主要社会群体之一——第三国国民被排除出共同体内部劳动力市场，反种族主义自然也不会为早期社会政策所关注。

从上世纪70年代开始，欧盟社会政策的“社会维度”（social dimension）越来越受到重视，人们逐渐认识到社会条件与经济条件在事实上不可分开，社会政策有必要修正经济措施。“社会维度”发展突出体现在：基本权利越来越受到重视，并渐渐成为政策制定的关键因素。1989年斯特拉斯堡峰会上，除英国以外的所有欧共体成员国都签署了一项政治宣言——《欧共体劳动者基本社会权利宪章》。尽管它不具法律效力，

但“基本权利概念首次被引入社会政策”。1994年《欧盟社会政策白皮书》明确将“民主与个体权利”作为“欧洲社会模式”的价值之一。而《阿姆斯特丹条约》则跨出了关键一步。它为欧盟社会立法确定了独立的法律权限。2000年12月7日，欧盟委员会、理事会以及欧洲议会在尼斯峰会上公布《欧盟基本权利宪章》，并将其作为《欧盟宪法条约》第二部分，从而弥补了欧盟条约中人权清单的阙如。该宪章定义了欧盟公民享有的54种权利，迈开了欧盟加强人权保护，使基本权利为欧盟公民家喻户晓的重要一步。尽管在《欧洲宪法条约》未获生效前，《欧盟基本权利宪章》没有法律效力，但在现实政治中具有较高的权威性。正是对基本权利的强调重视使欧盟社会政策逐渐摆脱了单一的“市场一体化”导向，更注重从基本权利的立场实现劳动者平等待遇，因而推动了反种族歧视政策的深入发展。

推动反种族歧视优先的具体因素是欧盟就业战略。自上世纪90年代以来，欧盟将就业放在共同体决策的核心位置。2000年欧盟里斯本会议更突出强调：只有消除失业，减少社会排斥才能达到社会融合。因此欧盟就业战略致力于扫除进入就业市场的樊篱，达到充分就业，增加社会成员对劳动力市场的参与率。基于此，欧盟尤其关注那些容易被市场排斥的劳动力群体，包括移民，并为它们制定了积极的社会政策。特别是，人们意识到随着欧盟各成员国工作

年龄人口数量显著下降，外来移民将会有效缓解欧盟国家劳动力不足的现象。这一认识强化了保证移民以及少数民族之平等就业渠道的重要性。

前景不容乐观

尽管，欧盟在反对种族主义上取得了很大成绩，但正如文章开头的报告显示，欧盟反种族主义前景并不容乐观。不少成员国对欧盟种族政策仍持消极对待态度。并不是所有欧盟国家都建

立了打击种族主义的机构，还有一些国家没有对种族主义行为规定制裁措施。甚至，捷克上议院已经否决了为种族平等立法的议案。欧盟基本权利局还公开指责希腊、意大利、西班牙、塞浦路斯和葡萄牙不做任何关于种族情

况的数据统计；并且，在这些国家，种族主义犯罪没有被专门对待，被宽泛地归为因仇恨导致的犯罪，或者作为流氓罪处理。

出现这一景象的原因在于欧盟在影响成员国政策方面发挥的作用至今仍属有限。欧盟政策的辅助性原则制约着其政策的有效性。欧盟辅助性原则规定：只有在成员国无法有效达到反种族歧视目标，而共同体层面的行动可以更好的达到目标时，共同体才能采取行动。因此事实上绝大多数的反种族主义法律和规定仍立足于国家法律层面。这使得欧盟的反种族歧视事业不得不在困境中前行。■

对于欧洲一体化而言，事先设计的蓝图比不上点滴推进更为现实。欧盟反种族主义政策已经成为各国制定与深化种族平等的必要的指导与补充，并逐渐发挥越来越重要的作用。