



人权理事会

第三十二届会议

议程项目 9

种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象：

《德班宣言和行动纲领》的后续行动和执行情况

当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员的报告

秘书处的说明

在本报告中，当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员论述了他所发现的极端主义政党、运动和团体(包括新纳粹、光头党团体以及类似的极端主义意识形态运动)继续对人权和民主构成挑战方面的事态发展。特别报告员还反思了他在前几份报告中曾经报告过的问题。特别报告员仍对极端主义运动问题以及某些团体不断发表美化纳粹主义的言论深感关切。

特别报告员注意到，自他上一次向大会和人权理事会递交相关报告以来，事态没有出现重大发展，而以往就该问题提出的建议仍然适用。

特别报告员归纳总结了迄今发现的极端主义政党、运动和团体(包括新纳粹、光头党团体以及类似的极端主义意识形态运动)继续对人权和民主构成挑战方面的总体趋势。特别报告员在报告最后重申了他在以前的报告中得出的结论和提出的建议。



当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员的报告

一. 导言

1. 本报告系根据大会第 70/139 号决议提交人权理事会。大会在该决议中请特别报告员根据各国政府和非政府组织的意见，就关于打击美化纳粹主义、新纳粹主义及其他助长当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的做法问题的该决议执行情况，编写一份报告，以供提交理事会第三十二届会议等会议。
2. 大会在第 70/139 号决议当中还回顾，人权委员会在其第 2005/5 号决议当中请特别报告员继续思考这一问题，在今后报告中提出相关建议，并就此征求和考虑各国政府和非政府组织的意见。
3. 在本报告中，特别报告员论述了他所发现的极端主义政党、运动和团体(包括新纳粹、光头党团体以及类似的极端主义意识形态运动)继续对人权和民主构成挑战方面的事态发展。特别报告员还反思了他前几份报告中曾经报告过的问题。特别报告员仍对极端主义运动问题以及某些团体不断发表美化纳粹主义的言论深感关切。
4. 特别报告员注意到，自他上一次向大会(A/69/334 和 A/70/321)和人权理事会(A/HRC/23/24、A/HRC/26/50 和 A/HRC/29/47)递交相关报告以来，事态没有出现重大发展，而以往就该问题提出的建议仍然适用。

二. 收到的关于存在极端主义政党、运动和团体(包括新纳粹、光头党团体，以及类似的极端主义意识形态运动)的信息

5. 特别报告员仍对民族主义、种族主义、仇外心理及相关不容忍态度所激发的暴力事件在世界各地不断蔓延深感关切，并继续对特定地区的美化纳粹运动现象表示关切。他关切地注意到，频频出现的行径为当代形式的种族主义推波助澜，也为保护和巩固民主与人权以及保护弱势群体免遭种族主义和仇外犯罪的侵害带来了挑战。
6. 各国在 2001 年于南非德班召开的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议期间以及在随后通过的《德班宣言和行动纲领》当中承认，建立在种族主义、仇外心理或种族优越及相关歧视信条基础上的政治宣言和组织与民主和善治原则势不两立。
7. 正如特别报告员此前向人权理事会提交的专题报告(A/HRC/23/24、A/HRC/26/50 和 A/HRC/29/47)当中所述，特别报告员不断接到关于极端主义政党、运动和团体在几个国家和地区继续扩大影响的消息。尤其是欧洲，一直存在着极端主

义政党的代表赢得地方和区域议会若干席位的态势。特别报告员感到关切的是，某些国家的某些主流政党继续与极端主义政党结成联盟。为此，他强调所有民主政党均有必要以尊重人权和自由作为自身纲领和活动的基石，并谴责以激发种族主义、仇外、歧视或不容忍理念为目的的政治信息。

8. 诋毁和针对诸如移民和难民等弱势群体的现象仍在继续。特别报告员感到关切的是，政治领袖将失业率高企、社会福利削减以及贫困加剧等问题归咎于某些群体的倾向日盛。穆斯林和犹太教徒、非洲人后裔以及罗姆人继续被摘选出来，遭到诋毁并遭受暴力。暴力的形式可能是火烧房屋，也可能是肆意破坏学校物业或礼拜场所。特别报告员还接到有关戴头巾的穆斯林妇女遭到威胁以及伊玛目在清真寺遭到人身袭击的消息。正如特别报告员在此前报告当中所指出的那样，政治领袖应采取一切必要措施，妥善解决社会和经济问题(尤其是在经济衰退时期)，强烈谴责种族主义、仇外及相关不容忍言论，并避免使用极端主义辞令(竞选活动中为赢得选举而尤为常见之举)(见 A/HRC/26/50 和 A/HRC/29/47)。

9. 特别报告员还注意到遵循相似模式美化纳粹主义的行为，比如在大屠杀受害者纪念碑或犹太学校内画纳粹党徽，以及亵渎犹太墓地。他重申谴责极右翼团体否认大屠杀和篡改历史的企图。这种修正主义助长了纳粹主义及其他极端意识形态卷土重来和散布传播，并为民族主义和新纳粹示威活动创造了沃土。特别报告员回顾，在国家法律中将赞许、否认或淡化大屠杀的行为定为刑事犯罪具有重要意义，尤其是考虑到此类否认行为有可能助长种族主义言论，并进而构成《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条(子)项之下的仇恨言论。

10. 正如特别报告员此前的专题报告当中所述，政治言论中的种族主义和不容忍仇恨言论在媒体上、互联网即社交网络上也愈演愈烈，尤其是泛泛针对移民的仇恨言论，其中包括难民和寻求庇护者，此外还有穆斯林、犹太教徒和罗姆人(见 A/HRC/26/50 和 A/HRC/29/47)。特别报告员还感到关切的是，极端主义运动和团体活跃于互联网和社交媒体网络上，在自己的网站或那些与之意气相投的组织网站上发布材料，宣传和煽动种族歧视和暴力，这是其在全世界扩大支持者网络的一种手段。特别报告员还注意到，在很多国家，用以惩处违反社交媒体相关法律法规行为的现行制度不起作用。他遗憾地注意到，遭到司法系统惩处的仇恨言论案件极少，且定罪率依然极低。

11. 特别报告员接到有关警察部门极端主义案件的信息。据报告，在某些国家，警方人员以公共秩序维护者和国家公务人员的官方身份，公开宣扬极右、民族主义和仇外思想和言论(另见 A/HRC/23/24 和 A/HRC/29/47)。尤其令特别报告员感到关切的是，有报告显示在某些东欧国家，警察有时不愿出面干预以制止骚扰、辱骂或暴力袭击，且(或)不愿受理种族主义和仇外犯罪受害者的投诉——尤其是移民和少数群体成员受害者的投诉，也不愿调查上述事件。特别报告员还感到关切的是，有指控称警察卷入针对非裔妇女和少数族裔妇女的性暴力和性别暴力犯罪的情况越来越多——上述罪行往往未予报案，或未予彻查。

12. 特别报告员借此机会重申对下述情况的关切：很多种族主义罪行未予报案，因为受害者除了囿于语言障碍和对自身权利不了解外，还由于害怕遭到报复或起诉(尤其是在其居留身份不稳定或不合法的情况下)、认为警方不会调查，或者对刑事司法系统缺乏信任而不愿挺身而出向有关当局报案(另见 A/HRC/23/24 和 A/HRC/29/47)。此外，缺乏准确、现时的按族裔分列的数据(包括按性别分列的数据)，尤其是非正规移民和寻求庇护者的相关分列数据，可能造成极端主义政党、运动和团体的种族主义犯罪不存在或不如实际情况普遍的印象。特别报告员敦促各国采取进一步措施，改进与受害者的接触工作，以减轻其畏惧心理，并在受害者、警方和检方之间建立信任感。各国和各民间社会实体还应建立详善的制度，用以记录、举报和监督此类事件，并用以鼓励受害者报案。

13. 特别报告员还接到了有关与极右和新纳粹团体有关联的个人和团体袭击同性恋、双性恋、女同性恋和变性人的报告。袭击、歧视和宣传歧视少数种族的那些团体同样参与因他人的性别认同而对其进行的袭击。特别报告员认为，一个人的身份特性是由多项内容组成的，包括性别、年龄、国籍、职业、性取向、政治见解、宗教信仰和社会出身。因此，宽容、相互理解和尊重所有人，不带偏见、成见和歧视，应当是一切人际关系的基础。特别报告员还注意到人们因其种族、肤色、世系、民族或族裔出身或者性取向而面临形式多种多样且往往相互交错的歧视，并就此提请各方关注针对同性恋、双性恋、女同性恋和变性人的种族暴力事件的漏报问题。有鉴于上述，特别报告员敦促各国针对不同形式歧视的交错性采取必要措施。

14. 特别报告员援引其此前报告(见 A/HRC/26/50 和 A/HRC/29/47)，对下述情况表示关切：关于在足球比赛期间打出种族主义标志和横幅以及在上述场合使用种族主义口号和姿势的案件报告越来越多。鉴于专业运动员在激励年青人方面发挥着重要的作用，上述事件尤其令人关切。特别报告员再次重申他的看法：种族主义和不容忍态度在运动中没有一席之地。特别报告员回顾了人权理事会第 13/27 号决议当中提出的要求。在该决议中，理事会敦促各国及相关国际和区域组织加大力度打击运动中的种族主义，包括针对支持者当中的极端主义意识形态和不容忍态度问题制定和实施行为守则。

三. 结论和建议

15. 鉴于在特别报告员就该问题进行汇报的时期内，情况未发生变化，特别报告员重申他在此前提交人权理事会的报告(A/HRC/23/24、A/HRC/26/50 和 A/HRC/29/47)和提交大会的报告(A/69/334 和 A/70/321)当中提出的建议，因为上述建议依然有效和适用。上述建议在下文按专题领域集中归纳。

16. 特别报告员请各国就其各自领土内围绕大会关于打击美化纳粹主义、新纳粹主义及其他助长当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的做法的第 70/139 号决议所作规定采取的措施提交信息。

A. 政治措施

17. 特别报告员赞赏各国为打击极端主义政党、运动和团体(包括新纳粹、光头党团体以及类似的极端主义意识形态运动)所作的努力。虽然已经查明了良好做法,但重大的挑战依然存在。特别报告员认为,应进一步制定和实施一种综合方针,建立在坚实的法律框架基础之上,辅之以包括诸如教育和提高认识方案等重要的政策措施,采取以受害人为中心的办法。

18. 各国应始终谨记,维护和巩固民主价值观对有效防止和打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象至关重要。因此,政治领导人和政党必须毫不含糊地谴责所有散布种族优越或仇恨思想、煽动种族歧视或仇外观念的讯息。他们应当意识到自己所具有的道德权威,促进容忍和尊重,不和具有种族主义和仇外色彩的极端主义政党结盟。

B. 立法措施

19. 正如《德班宣言和行动纲领》成果文件当中所述,法律应禁止任何构成煽动歧视、敌视或暴力的民族、种族或宗教仇恨宣传,同时禁止宣传种族优越或种族仇恨思想,禁止煽动种族歧视,禁止一切形式的暴力行为或煽动这类行为。为此,特别报告员呼吁所有国家尊重在反对种族主义、种族歧视和仇外心理的综合行动框架——《德班宣言和行动纲领》中所作的承诺。他还建议各国通过符合《消除一切形式种族歧视国际公约》等国际人权标准的法律,尤其重视在该公约第四条之下的义务。就此,各国应在国内刑法中纳入大意如下的条款:凡以种族主义、仇外心理、反犹太主义或仇恨同性恋心理为动机或目的犯下的罪行,均构成可加重处罚的严重情节。

20. 特别报告员重申,各国义务起诉出于种族主义、仇外或反犹太主义动机的犯罪者,并打击有罪不罚现象。国家应确保对这类罪行进行快速、彻底和公正的调查,并对责任者给予相应的惩罚。

21. 特别报告员促请各国确保出于种族主义或仇外动机的犯罪的受害者能够充分获得有效的法律补救,包括享有为此类罪行遭受的任何损害寻求赔偿的权利。他还建议各国确保向种族主义或仇外犯罪的受害者提供必要的法律、医疗和心理援助,并确保受害者了解其各种权利和现有的司法和非司法补救措施。此外,各国应与特别易遭种族主义或仇外犯罪侵害的弱势群体或少数群体接触,以期恢复他们对执法官员和刑事司法系统的信心,并提供便利,改善此类罪行的举报情况。

C. 分列数据

22. 特别报告员重申曾在此前报告,尤其是向大会提交的最近一份报告(A/70/335)当中提出的如下建议:各国应收集种族主义、仇外和反犹太主义罪行的相关

分列数据和统计数据，以便查明各种罪行的类别、受害者的特点和犯罪者的特点，以及犯罪者是否隶属于某极端主义政党、运动或团体。各国应提供充足的财政、人力和技术资源，以改善现有数据收集系统的质量，并确保让民间团体参与其中。数据收集方式应确保保护隐私。

D. 教育

23. 特别报告员回顾，教育仍然是应对极端主义政党、运动和团体可能对年青人施加的负面影响的最为有效的手段。特别报告员回顾《德班行动纲领》第 136 段及其向人权理事会第二十三届会议提交的相关专题报告(A/HRC/23/56)，建议各国认识到教育在打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为，尤其是在促进容忍和尊重族裔、宗教和文化多样性原则以及防止极端主义、种族主义和仇外运动与宣传扩散(尤其是在年青人中扩散)方面的重要作用。他还重申自己在上述报告当中提出的如下建议：各国应认识到正规和非正规教育在瓦解偏见、积极扭转负面观念、增进理解和加强社会凝聚力方面的重要作用。

24. 特别报告员谴责任何否认或企图否认大屠杀的行为和一切以族裔出身或宗教信仰为由针对个人或群体的宗教不容忍、煽动、骚扰或暴力行为。他鼓励各国采取切实措施，包括立法措施和诸如将有关大屠杀的教育内容纳入学校课程等教育措施，以防止篡改第二次世界大战历史和否认大屠杀及纳粹种族清洗。他还鼓励积极保护曾作为纳粹死亡营、集中营、强迫劳动营和监狱的场址。

E. 能力建设

25. 特别报告员建议进一步加强执法人员和司法部门人员的能力，以便处理种族主义、仇外心理、反犹太主义或仇视同性恋等偏见导致的犯罪。应当向包括执法人员在内的政府官员提供全面的和强制性的人权培训，包括专门重点围绕与极端主义政党、运动和团体有关联的人员犯下的种族主义和仇外罪行进行的培训。还应为他们提供必要的指导原则和流程，使其能够识别、调查和登记此类罪行。特别报告员强调，各国还应确保执法人员与特别易于遭遇种族主义、仇外心理或反犹太主义罪行的弱势群体进行接触，以减轻他们合理的恐惧和担忧心理，重建他们对法治原则得到贯彻应用的信心，并鼓励他们充分举报此类罪行。

F. 网上的种族主义或仇外言论

26. 特别报告员关切地注意到，互联网和社交媒体越来越多地被用于宣传和散布种族主义内容。各国应在尊重其在《公民权利和政治权利国际公约》第十九和第二十条之下各项义务的情况下，抓住一切机会，制止散播种族优越或种族仇恨的观念，并宣传平等、不歧视、多样性和民主等价值观。各国在采取措施应对极端主义理念和偏见的同时，应努力加强言论自由一言论自由在促进民主和打击种族主义和仇外意识形态方面发挥着关键的作用。

G. 体育

27. 特别报告员回顾自己提出的有关强化旨在预防体育赛事中发生种族主义和仇外事件的各项措施的建议，指出体育运动在促进文化多样性、容忍及和谐方面发挥着关键的作用。特别报告员还回顾《德班行动纲领》第 218 段，其中敦促各国与政府间组织、国际奥林匹克委员会以及国际和区域体育联合会合作，通过不带任何歧视的体育活动，教育全世界的年青人，藉此加大力度打击体育运动中的种族主义。

H. 民间社会

28. 特别报告员回顾，与民间社会以及国际和区域人权机制密切合作具有重要意义。尤其应强调民间社会在收集信息、与受害者密切合作以及促进民主原则和人权方面所发挥的作用。特别报告员呼吁各国家人权机构制订适当的方案，以增进对所有人的宽容和尊重，并就此收集相关信息。