



第七十九届会议

临时议程* 项目 69(a)

消除种族主义、种族歧视、仇外和相关
不容忍言行：消除种族主义、种族歧视、
仇外和相关不容忍言行

当代形式种族主义、种族歧视、仇外和相关不容忍言行

秘书长的说明

秘书处谨向大会转递当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员阿什维尼·K·P 根据大会第 77/204 号决议提交的报告。

* A/79/150。



当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为 特别报告员阿什维尼·K·P 的报告

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

摘要

当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员阿什维尼·K·P 的报告系根据大会第 78/190 号决议向大会提交。在报告中，特别报告员总结了各国就其为打击美化纳粹主义、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而采取的行动提交的资料，并概述了其他利益攸关方提交的相关资料。特别报告员还介绍了相关国际法律框架，而且向会员国和其他利益攸关方提出了建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 会员国提交的资料	4
三. 其他利益攸关方提交的资料	11
四. 适用的国际法律框架	11
五. 结论和建议	13

一. 引言

1. 本报告根据大会第 78/190 号决议提交，大会在该决议中请当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员向大会第七十九届会议提交一份报告，介绍为打击美化纳粹主义、新纳粹主义和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所作的努力。
2. 特别报告员在本报告中总结了从会员国收到的关于大会第 78/190 号决议执行情况的资料。她感谢会员国的贡献，并对其他利益攸关方提交资料致以谢意。
3. 在本报告中，特别报告员概述了国际人权法中关于种族平等和不歧视的相关原则和义务，并强调了这些原则和义务在打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为方面的应用。与任务负责人以往报告一样，特别报告员呼吁会员国展示出必要的坚定承诺，以应对世界各地针对民族、种族和宗教少数群体及团体的仇恨犯罪和煽动暴力行为增加的问题。她还提请会员国考虑第二次世界大战的惨况以及第 78/190 号决议对防止今后发生战争和避免后世再遭战祸的提及。她促请各国加倍努力，抵制一切形式的族裔、种族和宗教仇恨，促进各国内部和各国之间的容忍和理解。

二. 会员国提交的资料

4. 在本节中，特别报告员总结了会员国提交的资料，内容为当前为打击美化纳粹主义、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而实行的法律和政策。不过，她没有对这些法律或政策进行分析或评价。她强调，对各国所提交资料的总结并不表示她认可其中的内容。总结中提到的法律和政策框架可能已在联合国人权系统内评估为违反国际人权法。

阿根廷

5. 阿根廷介绍了为确保平等和履行其根据国际人权法、包括《公民及政治权利国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》所作承诺而制定的法律规定。这些规定包括《宪法》和关于歧视行为的第 23.592 号法案中的规定。根据所提供的资料，第 23.592 号法案规定了对以促进种族或宗教歧视为目的、基于某一种族或某一宗教、族裔血统或肤色群体优越性理论或思想的宣传的处罚。该法案还规定了对煽动基于种族、宗教、国籍或政治理念等各种理由的迫害或仇恨的处罚。
6. 阿根廷还介绍了为防止和打击煽动仇恨和暴力行为而采取的其他措施，包括讲习班、培训和能力建设活动。据报告，政府设立了一个数字共存观察站，对制作和传播网上言论和内容的方式进行研究和分析。根据所提供的资料，观察站正在对数字技术平台和人工智能上带有歧视和仇恨的社会言论和虚假信息的传播以及歧视性偏见进行研究。

7. 阿根廷还介绍称 2020 年通过了国际大屠杀纪念联盟对反犹太主义的定义，还介绍了受新纳粹主义影响事件的数量数据收集工作。

阿塞拜疆

8. 阿塞拜疆报告了为提供免受歧视保护而建立的法律框架。根据所提供的资料，《宪法》第 25 条保障每个人的平等权利，不论其种族、族裔、宗教、语言、性别、出身、财产状况、职业、信仰或与政党、工会组织或其他公共社团的关系如何。阿塞拜疆报告称，《刑法》第 154 (1) 条规定了损害其权利和合法利益的侵犯公民平等权利行为的刑事责任。据报告，《大众媒体法》第 10 条禁止传播暴力和残忍的宣传；禁止散布基于民族、种族或社会正义不容忍的谣言；禁止虚假和带有偏见的文章；禁止诽谤；禁止以权威来源为幌子贬低公民的荣誉和尊严；禁止为实施其他非法行为的目的利用大众媒体。

9. 阿塞拜疆报告说，尽管国际社会不断作出努力，但世界各地在保护人权和人的尊严方面仍然存在巨大挑战。大规模侵犯人权和造成人员伤亡的违反国际法准则和原则行为，继续阻碍着世界不同地区的和平、安全与稳定。暴力种族主义、不容忍和歧视的各种表现，包括因个人和群体的身份而对其进行的无谓攻击，仍在继续。

10. 阿塞拜疆还介绍了据称亚美尼亚和亚美尼亚人犯下的暴力、种族主义、不容忍和歧视事件。

厄瓜多尔

11. 厄瓜多尔介绍了种族歧视如何影响该国的非洲人后裔、土著人民和蒙图比奥人。所收到的资料重点强调了种族歧视与贫困、不发达状况、边缘化、社会排斥和经济不平等之间的联系，这一点已在《德班宣言和行动纲领》中得到确认。

12. 厄瓜多尔介绍了为提供免受歧视保护和确保平等而建立的法律框架。例如，据报告，《宪法》保障土著人民、非洲人后裔和蒙图比奥人的人权和集体权利。据报告，《刑法》中也有惩罚仇恨言论和仇恨犯罪的规定。此外，据报告，《跨文化教育组织法》和《消除一切形式工作中的暴力和骚扰组织改革法》规定了在教育和就业方面免受歧视的保护。

13. 厄瓜多尔还报告了为解决种族歧视和维护平等而采取的其他措施，如第 60 号行政令为打击厄瓜多尔的种族主义而制定的《消除种族歧视和族裔及文化排斥多民族计划》。2024 年，通过了一项确保振兴土著语言及其祖先文化的十年计划。厄瓜多尔还介绍了为防止和解决教育和卫生部门的歧视问题而采取的一系列措施。

德国

14. 德国介绍了右翼极端主义的趋势及其对民主的严重威胁。据报告，这种极端主义是多方面的，通常表现为高度结构化的同志关系、快速组织起来的运动团体和在线聊天群组。报告还称，右翼极端主义是对围绕不同性取向、同性伴侣关系和家庭模式的公开辩论自由化的一种反应。

15. 德国提供了关于反犹太主义的资料，称几乎所有极端主义立场都有反犹太主义的部分。据报告，反犹太主义和右翼极端主义的交织是德国最大的反犹太主义威胁。德国指出，虽然出于种族动机的反犹太主义受到左翼行为者的反对，而且不是左翼极端主义意识形态的一个组成部分，但一些左翼极端主义派别采取了可归类为“与以色列有关的反犹太主义”的立场。根据所提供的资料，德国境内的各种极端主义行为体利用哈马斯 2023 年 10 月 7 日对以色列实施的恐怖袭击，煽动对犹太人或以色列国的仇恨和暴力，或否定其存在的权利。德国还报告说，自 10 月 7 日袭击事件和随后的哈马斯-以色列武装冲突以来，在国际一级和德国，不仅反犹太主义，而且反穆斯林的种族主义有所抬头，许多穆斯林感到他们被普遍怀疑为反犹太主义者。

16. 德国介绍了为解决种族歧视问题而建立的法律框架。据报告，《刑法》中有多项惩罚仇恨犯罪和煽动行为的规定。此外，于 2024 年 2 月生效的《数字服务法》旨在创造一个安全、可预测和值得信赖的在线环境，以应对非法在线内容的传播以及与虚假信息传播相关的社会风险。德国还介绍了为解决种族歧视而采取的其他措施。例如，根据所提供的资料，联邦政府通过了一项战略，以加强民主和克服极端主义、种族主义、反犹太主义、反吉普赛主义、对穆斯林的敌意和其他形式的不容忍。政府还制定了一项名为“民主万岁！”的方案，该方案促进民间社会参与民主和多样性，反对一切形式的极端主义和敌意。

洪都拉斯

17. 洪都拉斯报告说，它反对一切形式的歧视、不容忍以及种族主义和仇外暴力。人权部国际承诺调查与合规司介绍了为防止和打击煽动基于种族优越感、针对在民族、族裔、宗教和/或语言上属于少数群体的个人或团体的仇恨和暴力而制定的法律规定，包括确保平等权利和禁止歧视的宪法规定，以及《刑法》中有关歧视、煽动歧视和攻击礼拜自由的规定。

18. 洪都拉斯介绍了表达和意见自由对防止和打击种族歧视的重要性。根据所提供的资料，政府已采取若干步骤维护表达和意见自由。例如，国民议会废除了载有《国家安全和国防相关公共文件分类法》的第 418-2013 号法令，以改善信息的获取。政府还为社区提供互联网接入、社区移动电话和技术支持，并与国际机构举行了关于表达和意见自由的会议。

19. 此外，洪都拉斯介绍了为解决种族歧视问题而制定的公共政策。例如，据报告，全国土著和非洲裔哥伦比亚人协调委员会正在拟订一项关于反对种族主义和种族歧视的公共政策的新提案，其中将概述对土著和非洲裔哥伦比亚人的全面支持。洪都拉斯介绍了处理种族歧视问题的跨部门办法，并介绍了为保护某些群体(包括移民、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者以及妇女)而采取的措施。

马尔代夫

20. 马尔代夫介绍了为提供免受歧视保护和确保遵守国际人权义务、特别是《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条而建立的法律框架。《宪法》第 17 条

规定，人人有权享有宪法权利和自由，不受任何歧视，包括基于种族、民族血统、肤色、性别、年龄、精神或身体残疾、政治或其他见解、财产、出生或其他身份或原籍岛屿的歧视。据报告，还有禁止歧视的各种具体表现的专门法律规定。例如，2008年《就业法》禁止就业歧视。据报告，《刑法》还规定了对基于种族、原籍国、肤色或政治观点而造成他人受伤或煽动伤害他人的行为的惩罚。

21. 为补充这些法律规定，马尔代夫人权委员会开展了宣传活动和面向青年和政府官员的信息交流活动。这些活动讨论了人权意识、和平与容忍问题。委员会还就这些专题以及仇外心理和仇恨言论开展了媒体宣传运动。马尔代夫警察署已着手处理仇恨犯罪和仇恨言论。警官接受人权原则培训。

马耳他

22. 马耳他报告说，最近没有关于新纳粹或光头党组织犯下罪行的报告。根据所提供的资料，受害者问题小组最近调查的案件与伊斯兰恐惧症有关。

23. 马耳他介绍了为提供免受歧视保护和确保遵守《消除一切形式种族歧视国际公约》规定的义务而建立的法律框架。例如，《宪法》禁止基于种族、原籍地、政治意见、肤色、信仰、性别、性取向、性别认同和残疾等理由的歧视。还介绍了《欧洲公约法》——该法确保《欧洲人权公约》作为国家法律的一部分得到执行，以及《刑法》中将煽动种族仇恨和纵容、否认或贬低针对某一群体的种族灭绝等罪行定为刑事犯罪的规定。

24. 据报告，马耳他还采取了其他措施来解决种族歧视问题。人权局继续执行《2021-2023年反种族主义战略》，这是第一个旨在消除个人和系统性种族主义的国家行动计划。它包含了2020年向公众征询意见后制定的22项措施，并与欧盟2020-2025年反种族主义行动计划保持一致。此外，作为由欧洲联盟共同资助的“消除马耳他种族主义”项目的一部分，还计划开展一次关于解决种族主义问题的宣传运动。此外，根据所提供的资料，在执法人员和广大社会中开展了关于防止和打击仇恨言论和煽动暴力行为的培训。

挪威

25. 挪威报告说，极端主义是跨国的民主威胁。根据所提供的资料，与极端主义有关的犯罪可由多种因素驱动，包括国际冲突、经济衰退、技术发展、仇恨言论(包括社交媒体上的仇恨言论)以及关于保护自然的对话中的两极分化。挪威提供的资料表明，全国报告的仇恨犯罪数量继续增加。根据所提供的资料，2023年共记录1 090起被标记为仇恨犯罪的报告，与2022年相比增加约18%。据报告，社会意识助长了报告行为以及执法机构能力加强可能是导致报告数量增加的因素。

26. 关于该国为解决歧视、不容忍以及种族主义和仇外暴力行为而采取的法律措施，政府介绍称《刑法》将与仇恨和歧视有关的行为定为刑事犯罪。挪威还介绍了检察长如何指示警察和检察机关优先处理涉及仇恨犯罪的案件。

27. 挪威介绍了为解决极端主义、种族歧视和相关不容忍行为而采取的更广泛措施。政府报告说，已设立由各领域和部门的独立专家组成的极端主义问题委员会。2024年3月，委员会就加强社会预防和打击极端主义的能力提出了41项建议。作为委员会报告的后续行动，政府将提交一份白皮书。此外，国家警察总局发布了一项题为“多样性、对话和信任”的行动计划，作为加强警察部门与多样性、平等和反歧视有关的工作的一部分。挪威还介绍了一项关于种族主义和歧视的新行动计划，其中详细说明了将在2024年至2027年期间实施的举措。据报告，政府还在制定三项将解决反犹太主义问题、对穆斯林的歧视和仇恨以及对萨米人的骚扰和歧视的新行动计划。

波兰

28. 波兰报告说，该国仇恨犯罪的数量很少，约占2022年警方提起诉讼的0.17%，最近没有发现歧视和相关现象的新趋势。

29. 波兰介绍了为防止和处理歧视及相关现象而建立的法律框架。《刑法》载有规定，将出于种族、宗教、民族或政治偏见或因受害者所持信仰而实施的几类犯罪定为刑事犯罪。2022年，对《刑法》进行了修订，以更新有关仇恨犯罪和仇恨言论的规定。此外，2021年的立法工作促成了打击网络犯罪中央局的成立，该局负责处理网上出于仇恨动机的犯罪。

30. 波兰还介绍了为解决歧视和相关现象而采取的其他措施。例如，2022年发布了《2022-2025年警察行动计划》，以打击基于民族、族裔、种族或宗教差异的仇恨言论和煽动仇恨行为。据报告，警方还与非政府组织合作开展反歧视培训、公共教育和为警官举办培训班等项目。政府还与教育机构开展活动，促进容忍和多文化理解。根据所提供的资料，课程旨在促进对美化纳粹主义以及宣扬极权主义政权、反犹太主义、仇外心理和不容忍的危险的认识。波兰还报告说，该国实施了一项旨在促进对话的国际青年交流方案。

俄罗斯联邦

31. 俄罗斯联邦阐述了对防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为事件的重视，并介绍了为实现这一目标而采取的立法和政策措施。

32. 俄罗斯联邦介绍了互联网和其他媒体如何被用来传播极端主义、仇外心理和纳粹主义。根据所提供的资料，在网上发现了具有极端主义和恐怖主义性质的信息。据报告，第114-FZ号联邦法禁止通过大众媒体传播极端主义信息。根据所提供的资料，联邦机构已开展有针对性的工作，以发现和解决此类信息的传播问题。联邦机构还定期开展预防工作，如研讨会、会议、解释信、视频会议和培训活动，以打击极端主义材料和出版物的传播。例如，据报告，2023年，联邦通信、信息技术和大众传媒监督局对地区媒体代表采取了10 054项预防措施，包括100次专门培训研讨会。

33. 俄罗斯联邦报告称，在2022-2023年期间，俄罗斯联邦调查委员会的调查机构对211起涉及《俄罗斯刑法》第354.1条(该条规定对复活纳粹主义的行为予以

处罚)所列罪行的刑事案件启动了调查。根据所提供的资料，在上述调查之后，其中 127 起刑事案件向法院提起公诉，涉及 132 名被告。据报告，调查委员会还特别注意维护历史真相，防止篡改历史、美化纳粹主义和消除共同纪念遗产。

南非

34. 南非介绍了该国对外国国民的仇外心理。解释了为什么会有些关于这种仇外心理被制度化的误解。南非报告说，情况并非如此；在社会经济环境决定公民必须与非公民分享不足资源的情况下才存在一些仇外现象。根据所提供的资料，仇外心理的动机是这些经济限制，而不是对非公民的仇恨。据报告，在南非，诸如杜杜拉行动等关注这些问题的利益集团被视为极端主义者运动。

35. 司法和宪法发展部是打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为国家行动计划的协调机构。在其促进执行国家行动计划的职责方面，该部据报加强了与为加强宪政民主和打击仇外心理而设立的其他政府部门、民间社会组织和机构的合作。根据所提供的资料，该行动计划的基础是南非人的集体信念和支持。多个利益攸关方为执行行动计划所作的努力包括主办和开展打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的讲习班、对话和运动。根据所提供的资料，司法和宪法发展部还牵头了社会融合战略。

36. 南非介绍称 2024 年 5 月颁布了《防止和打击仇恨犯罪和仇恨言论法案》，该法案就起诉与仇恨言论和仇恨犯罪有关的罪行作出了规定。据报告，它还为审议被害人影响陈述创造了空间。

西班牙

37. 西班牙介绍了歧视、不容忍、种族主义和仇外暴力的趋势。根据所提供的资料，新纳粹分子和光头党等极端主义团体的崛起得益于他们对网络平台的娴熟利用。据报告，这些团体利用社会和政治两极分化来传播仇恨信息、招募新成员和激进化其追随者。极端主义团体在网上的存在、相关意识形态的全球化以及人工智能等新技术的使用，对当局和民间社会构成越来越大的挑战。西班牙还报告了极右极端主义团体拥护的反犹太主义。据报告，这些团体避免明确提及犹太人，但会通过各种阴谋论等方式不断间接提及他们。

38. 西班牙介绍了为解决歧视、不容忍、种族主义和仇外心理而建立的法律框架。例如，据报告，第 62/2003 号法律建立了平等待遇框架。关于平等待遇和不歧视的第 15/2022 号法律规定了设立平等待遇和不歧视问题独立管理局等措施。此外，西班牙列举了关于在西班牙的外国人的权利和自由及其社会融合的第 4/2000 号组织法。

39. 西班牙还介绍了为解决歧视、不容忍、种族主义和仇外心理而采取的非法律措施。例如，据报告，《促进公民意识和包容、反对种族主义和仇外心理战略框架(2023-2027 年)》规定了一系列防止和打击种族主义和仇外心理的措施，包括促进跨文化教育、打击仇恨言论和改善对受害者的照顾。还提供了关于西班牙

牙种族主义和仇外心理观察站的资料，该观察站向平等部报告工作，负责汇编西班牙种族歧视和仇外心理的数据、编写报告和协调提高公众认识的活动。

瑞士

40. 瑞士介绍了歧视、不容忍、种族主义和仇外心理的趋势。在瑞士的德语区，有一个小规模的运动，认为目前的德意志国家及其民主选举的机构和代表是不合法的，历史上的德意志帝国仍然存在。据报告，这一运动的成员有激进化的危险。

41. 瑞士报告的另一个趋势是反犹太主义的增长。根据所提供的资料，自 10 月 7 日以来，瑞士公立学校针对学生的反犹太事件有所增加。此外，苏黎世发生了一起持刀袭击东正教犹太人的事件，受害者伤势严重。被控施害者表示声援伊斯兰国集团，这在调查中被当作一个因素来考虑。根据所提供的资料，瑞士随后加强了对以色列人及其财产的保护措施。

42. 瑞士介绍了为处理歧视、不容忍、种族主义和仇外心理而制定的法律规定。根据所提供的资料，与歧视有关的刑事犯罪，包括相当于煽动的最严重形式的仇恨言论，已被纳入《刑法》。据报告，民法和行政法中也有处理不太严重的歧视和仇恨言论案件的规定。瑞士还介绍了包含处理仇恨言论、包括网上仇恨言论规定的立法文书。这些规定包括《关于在电影和电子游戏方面保护青少年的联邦法案》和《关于数据保护的联邦法案》。

43. 瑞士还报告了为防止和处理歧视、不容忍、种族主义和仇外心理而采取的政策措施。2017 年通过了第一项打击激进化和暴力极端主义的国家行动计划，共有涵盖 5 个领域、定于 2022 年 12 月前实施的 26 项措施。根据所提供的资料，还制定了第二项行动计划，重点关注各种形式的暴力极端主义，尤其侧重于防止年轻人激进化以及对互联网和社交媒体的批判性使用。第二项行动计划于 2023 年生效，并将在五年内实施。瑞士还介绍了国家网络安全中心及其在处理网上种族主义和极端主义内容方面的作用。

委内瑞拉玻利瓦尔共和国

44. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国报告为了解决弱势群体、包括非洲人后裔和土著人民所遭受的种族歧视而采取的法律和政策措施。据报告，委内瑞拉玻利瓦尔共和国没有已知的新纳粹团体，但以前存在过此类团体，因此政府曾为解决这一问题采取过措施。

45. 已制定一系列法律来保护人们免受种族歧视，其中包括《反种族歧视组织法》和《反仇恨、促进和平共处与宽容的宪法性法律》

46. 除了解决种族歧视问题的法律措施外，还制定了一些相关政策和方案。例如，政府根据非洲人后裔国际十年的原则，制定了 2019-2025 年非洲人后裔方案议程。关于经验教训，委内瑞拉玻利瓦尔共和国指出，可通过发展私营部门和公共部门之间的协同作用，加强促进打击种族主义和种族歧视的措施。

三. 其他利益攸关方提交的资料

47. 在本节中，特别报告员总结了其他利益攸关方提交的资料。她着重指出，进行总结，并不表示自己认可收到的任何资料，也不表示她支持或证实特定行为体受到的指控。

克里米亚重新统一协会

48. 克里米亚重新统一协会报告说，自 2022 年 2 月 24 日入侵乌克兰以来，俄罗斯联邦一直以平民和基础设施为目标。该协会报告说，这种侵犯行为与对乌克兰人和克里米亚鞑靼人的系统性歧视有关。该协会还报告了针对这些群体的仇恨言论和使用新纳粹标志的情况。

49. 该协会提到了区域和国际机构关于俄罗斯联邦入侵及其人权和人道主义后果的调查结果，包括人权理事会和大会的决议、理事会特别程序机制的调查结果以及经济合作与发展组织的声明。该协会报告称，国际法院于 2024 年 1 月 31 日裁定，俄罗斯联邦自 2014 年以来对克里米亚教育系统的管理违反了《消除一切形式种族歧视国际公约》。

50. 该协会报告说，那些为受上述侵犯人权行为影响者进行维权的人受到了骚扰、恐吓和诽谤。

四. 适用的国际法律框架

51. 特别报告员回顾，禁止种族歧视属于国际公法强制性规范。《消除一切形式种族歧视国际公约》对种族歧视的禁止最为全面。其他国际人权条约，包括《公民及政治权利国际公约》、《经济社会文化权利国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》和《残疾人权利公约》也广泛载入了这样一项原则——所有人因其人性而享有一切人权，不得以任何理由进行歧视。通过批准国际人权条约，各国承诺尊重、保护和实现其中规定的权利。

52. 由于负有尊重此类权利的义务，各国必须在法律、政策或实践中避免歧视。根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条第一款，国家承诺不对人、人群或机关实施种族歧视行为或惯例，并确保所有全国性及地方性的公共当局及公共机关均遵守此项义务行事。该条还规定，缔约国承诺对任何人或组织所施行的种族歧视不予提倡、维护或赞助。

53. 国家有义务保护由其管辖者不受所有其他实体的歧视。这就要求它们通过全面的法律，禁止任何歧视，并保证对所有人予以平等、有效的保护，使之不受歧视，或采取其他必要措施，落实国际人权机制规定的权利。联合国人权事务高级专员办事处为各国编写了一份指南，题为《保护少数群体权利：制定全面反歧视立法实用指南》。指南建议，为做到全面，反歧视法律应当界定并禁止以国际法承认的所有理由，在法律规制的所有生活领域实施的一切形式的歧视。

指南还建议反歧视法律应当禁止以覆盖面广泛的不完全清单上所列的特征为基础实施的歧视，禁止直接和间接歧视、隔离、伤害和报复。

54. 《消除一切形式种族歧视国际公约》和《公民及政治权利国际公约》都禁止宣传种族主义和仇外思想，规定鼓吹民族、种族或宗教偏见如构成煽动歧视、敌对或暴力，则属于非法。《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条要求缔约国承诺立即采取旨在根除对此种歧视的一切煽动或歧视行为的积极措施，并宣告凡传播以种族优越或仇恨为根据的思想，煽动种族歧视，对任何种族或属于另一肤色或人种的人群实施强暴行为或煽动此种行为，概为犯罪行为，依法惩处。消除种族歧视委员会在第 35 号一般性建议(2013 年)中，就缔约国通过打击种族主义言论的法律提供了具体指导。为确定哪些种族主义表达应当受到法律的惩罚，委员会强调了有关联的各种因素的重要性，有关联的各种因素包括：(a) 言论的内容和形式；(b) 经济、社会和政治气候；(c) 发言者的地位或身份；(d) 演讲的覆盖范围；(e) 讲话的目的。根据委员会的方针，《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划》从避免歧视的消极义务和采取保护措施的积极义务入手，阐明了各国在《公民及政治权利国际公约》第二条第一款下的义务。人权事务委员会在第 18(1989)号一般性意见中明确指出，要实现平等权和不受歧视权，就得采取积极行动。

55. 对种族仇恨的煽动不仅可以明确地表达，也可以含蓄地表达，后者依靠间接的语言来掩盖目标或目的、依靠暗语符号性的沟通来达到目的。消除种族歧视委员会在第 35 号一般性建议(2013 年)中建议，对各种形式的种族主义言论的定罪，应保留给证明确凿无疑的严重情况；刑事制裁应在符合合法性、相称性和必要性的原则的情况下应用；不太严重的情况，应通过刑法以外的手段处理。

56. 不应当以种族主义或不容忍言论为借口，非法剥夺自由表达权，使《消除一切形式种族歧视国际公约》的保护对象群体不能表达比如对不公正的抗议、对社会的不满或反对。同样，不应当以关于表达或结社自由的规定为手段或掩护，侵犯他人的平等权和不受歧视权。消除种族歧视委员会着重指出，虽然第四条是禁止种族主义言论的主要载体，但《公约》包含对实现该条所述目标至关重要的其他规定。第四条明确提到第五条，后者保障在法律上一律平等的权利，以及在享有包括表达自由在内各项权利方面不受种族歧视的权利。

57. 实现人权的义务意味着各国承诺消除实际中的歧视、保证有效享有平等和不受歧视的权利。各国必须采取行动，不止要打击事实上或无意识的种族歧视，而且要打击故意或有目的的种族歧视。《消除一切形式种族歧视国际公约》第六条和《公民及政治权利国际公约》第二条明确表示，针对种族歧视给予有效保护和救济，与前述条文同样重要。有份出版物题为《保护少数群体权利：制定全面反歧视立法实用指南》，重申各国仅靠界定和禁止歧视并不能履行其国际法律义务；除其他外，还必须采取积极措施，从而加速前进，争取使那些在历史上处于不利地位或因其他缘故无法平等参与的人获得平等。促进容忍靠的是教育和认识。《世界人权宣言》第二十六条第二款写道，教育应谋促进各国、各民族或宗教团体间之谅解、容恕及友好关系。根据《公约》第七条，缔约国承诺

立即采取有效措施尤其在讲授、教育、文化及新闻方面以打击导致种族歧视之偏见，并增进国家间及种族或民族团体间的谅解、容恕与睦谊。

58. 《德班宣言和行动纲领》着重指出，教育对于改变基于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的态度和行为至关重要，对于促进对社会多样性的宽容与尊重至关重要，对于促进所有国家和种族或宗教群体之间的友谊至关重要。《德班宣言》第97段阐述了人权教育、特别是在儿童和青年中间开展的人权教育对防止和根除一切形式不容忍和歧视起到的重要作用。

五. 结论和建议

59. 特别报告员建议会员国：

(a) 采取全面措施，打击种族主义仇恨言论和仇外政治话语，同时根据联合国人权机制的建议，特别是消除种族歧视委员会关于打击种族主义仇恨言论的第35号一般性建议(2013年)、《公民及政治权利国际公约》的相关规定、《拉巴特行动计划》和联合国消除仇恨言论战略和行动计划，维护表达自由；

(b) 根据特别报告员提交大会的报告(A/78/538)中所载的建议，在这些措施中纳入有针对性的措施，以防止和应对网上仇恨言论的扩散；

(c) 确保根据《消除一切形式种族歧视国际公约》和题为《保护少数群体权利：制定全面反歧视立法实用指南》的出版物出台全面的反歧视法律，覆盖所有歧视理由；

(d) 采取一切必要步骤，确保有效执行和监测反歧视立法；

(e) 采取一切措施，弥补反歧视立法中的现有差距；

(f) 采取步骤，确保禁止与种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为有关的所有相关行为以及与美化纳粹主义有关的所有行为，包括使用纳粹敬礼和标志，并酌情在国家法律中将其定为刑事犯罪，同时根据罪行的严重程度给予相应的制裁；

(g) 确保建立申诉机制，确保种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的所有受害者和幸存者都能有效地获得补救，包括不再发生侵权行为的保证；

(h) 投入更多资源，积累和分享关于防止和打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的成功积极措施的知识；

(i) 提高公众对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为受害者和幸存者可利用的国家、地区和国际补救措施的认识；

(j) 通过特别注重教育机构的国家行动计划来打击反对种族主义、极端主义和新纳粹主义的死灰复燃，并采取一切必要步骤以确保计划得到有效执行；

(k) 根据研究、最佳做法和联合国人权机制的相关建议，包括特别报告员的报告，¹ 采取有针对性的行动，解决年轻人被招募和激进化的问题，包括通过网络渠道；

(l) 批准《消除一切形式种族歧视国际公约》，如果尚未这样做的话；

(m) 撤销任何对《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条适用的保留。

(n) 考虑根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第十四条发表声明，承认消除种族歧视委员会有权接收和审议其管辖范围内声称因缔约国侵犯《公约》所述任何权利而成为受害者的个人或群体提出的来文，如果尚未这样做的话；

(o) 加倍努力确保有效执行《消除一切形式种族歧视国际公约》的所有规定；

(p) 加强和扩大努力，借助教育和提高公众认识运动来抵制种族主义陈规定型观念和促进多样性，从而防止仇恨犯罪和仇恨言论，包括确保将此类专题纳入教育所有阶段的课程；

(q) 进行投入以加大能力收集和传播关于宣扬种族主义和新纳粹意识形态的一切形式仇恨犯罪和仇恨言论的分类数据，从而对问题的范围形成全面的了解，并得以制定和执行有效的法律和政策；

(r) 采取一切必要且适当的措施，落实《德班宣言和行动纲领》以及德班审查会议成果文件。

60. 特别报告员建议包括民间社会组织在内的其他利益攸关方：

(a) 继续促进改善不同种族、族裔和宗教群体代表之间的协作，打击一切形式的不容忍和歧视；

(b) 推动收集和传播关于宣扬种族主义和新纳粹意识形态的仇恨犯罪和仇恨言论的分类数据，从而对问题的范围形成全面的了解，并得以制定和执行适宜的法律和政策；

(c) 继续开展并加强工作，为仇恨犯罪以及种族主义和仇外仇恨言论的受害者和幸存者提供支持；

(d) 继续开展并加强工作，提高对多元文化主义、多样性和容忍的公众意识，包括将相关材料纳入教育课程。

¹ A/HRC/41/55。