



大会

Distr.: General
13 August 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程* 项目 67(b)

消除种族主义、种族歧视、仇外心理和

相关不容忍行为：《德班宣言和行动

纲领》的全面执行和后续行动

打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为以及
《德班宣言和行动纲领》的全面执行和后续行动

秘书长的说明

秘书长谨依照大会第 64/148 号决议，向大会成员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问题特别报告员的临时报告。

* A/65/150。



当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为 问题特别报告员的临时报告

摘要

本报告是根据大会关于彻底消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的全球努力以及《德班宣言和行动纲领》的全面执行和其后续活动的第64/148号决议向大会提交的。

在简要的导言之后，特别报告员在报告第二节中提到自他上次向大会提交报告(A/64/271)以来，在年度报告、会议、研讨会和其他会议中谈及的专题问题。这些问题包括种族主义与冲突；煽动种族或宗教仇恨；移民、难民和寻求庇护者的状况；收集按族裔分列的数据；种族主义与体育等。在第三节中，特别报告员提及在其任务框架内开展的国家访问。最后，特别报告员就上述专题问题提出若干结论和建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 特别报告员在年度报告、会议、研讨会和其他会议中谈及的专题问题	4
A. 种族主义与冲突	4
B. 煽动种族或宗教仇恨	5
C. 移民、难民和寻求庇护者面临的人权挑战	8
D. 收集按族裔分列的数据	12
E. 种族主义与体育	14
三. 特别报告员的国家访问活动	15
A. 对阿拉伯联合酋长国的访问	15
B. 对新加坡的访问	16
C. 即将对多民族玻利维亚国进行的访问	17
四. 结论和建议	17

一. 引言

1. 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员的任务是由人权委员会第 1993/20 号决议所规定的，并由第 1994/64 号决议进一步完善。2008 年 3 月，人权理事会对其任务进行了审查和合理化改进。其结果是，人权理事会通过了第 7/34 号决议，其中将特别报告员的任务期限延长三年，并在决议第 2 和第 3 段规定了其职权范围。

2. 本报告是根据大会关于彻底消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的全球努力以及《德班宣言和行动纲领》的全面执行和后续活动的第 64/148 号决议向大会提交的。

3. 在本报告中，特别报告员概述了自他上次向大会提交报告(A/64/271)以来，其根据授权任务开展的各项活动。第二节专门讨论特别报告员在年度报告、会议、研讨会和其他会议中谈及的专题问题。这些问题包括种族主义与冲突；煽动种族或宗教仇恨；移民、难民和寻求庇护者的状况；收集按族裔分列的数据；种族主义与体育等。在第三节中，特别报告员提及在其授权框架内开展的国家访问。最后，特别报告员就上述专题问题提出若干结论和建议。

二. 特别报告员在年度报告、会议、研讨会和其他会议中谈及的专题问题

A. 种族主义与冲突

4. 特别报告员在其向人权理事会第十四届会议提交的年度报告(A/HRC/14/43)中，研究了冲突与种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为之间的相互关系。正如《德班宣言和行动纲领》指出，种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为是导致许多国内外冲突的一个根本原因，而且也经常是其后果之一。¹

5. 为阻止冲突爆发，特别报告员强调，需要查明有助于识别可能导致冲突局势的预警迹象。作为消除种族歧视委员会和防止灭绝种族罪行问题特别顾问开发的工具的补充，特别报告员还呼吁所有利益攸关方适当注意某些问题，如在某一国家内辩论所谓的“民族身份”概念的方式，是否存在对特定群体成员的社会、经济歧视，以及是否存在政治操纵种族主义或民族主义思想的现象。的确，如果处理这些问题的方式不当，则可能加剧紧张，并最终导致冲突。因此特别报告员建议，不应将关于民族身份概念的辩论作为在一些群体间制造人为差异的工具，这些辩论应考虑到每一个体的多重特征，以避免落入仅以族裔或民族界定身份的陷

¹ 见 A/CONF. 189/12 和 Corr. I, 第一章, 序言及第 20 段。

阱。特别报告员还建议，各国采取一切必要措施，包括通过平等权利行动，阻止、禁止并惩罚针对某些群体的歧视性社会、经济做法，并为受害者提供补偿。关于政治操纵种族主义或民族主义思想的问题，特别报告员建议效加应对必须采取综合办法，同时考虑到使此类操纵得以影响社会思维方式和态度的种种结构性条件。

6. 特别报告员在报告中，还提到仇恨言论问题是加剧冲突的一个因素。凭借抹杀他人的人性，仇恨言论可在冲突时成为一个煽动人们对特定个人或群体采取杀戮等暴力行为的有效工具。因此，特别报告员建议各国全面履行其国际义务，尤其是《消除一切形式种族歧视国际公约》第4条和《公民及政治权利国际公约》第20条规定的义务，特别报告员还回顾到，此类义务在冲突时仍然适用。

7. 特别报告员在报告中申明，在冲突后局势中，必须确保冲突根源得到适当解决，以避免紧张和暴力重新抬头。特别报告员强调，这一点在内部冲突结束后尤为重要，因为曾彼此交战的人们仍生活在一起。和平协定和维持和平特派团在消除冲突根源，包括种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为相关的根源中发挥关键作用。在这方面，他提到若干良好做法的实例，还强调了对确保和平进程取得成功至关重要的几个因素。

8. 特别报告员认为，种族主义可导致灭绝种族罪行、战争罪行、族裔清洗和危害人类罪行，在冲突环境中尤为如此，他强调国家负有保护其人民的首要责任。但特别报告员回顾到，保护责任也是国际社会的义务。事实上，包括联合国在内的国际社会有义务应要求向国家提供援助，而且还有义务在国家未能或拒绝保护其人民时采取行动。

9. 2010年6月15日，特别报告员在关于族裔暴力的联合新闻稿²中，谈到种族主义与冲突的问题，在吉尔吉斯斯坦，族裔暴力夺去了数百人的生命，另导致成百上千人受伤。特别报告员对吉尔吉斯族和乌兹别克族之间爆发暴力表示震惊和严重关切，他呼吁临时政府制止暴力、阻止暴力进一步升级或扩散到该国其他地区。他回顾说，包括吉尔吉斯斯坦所有少数民族在内的各族裔群体的安全必须受到保护。此外，必须充分分析并处理导致紧张的真正原因，以确保此类事件不会再次发生。特别报告员强调，必须迅速建立法治并确立促进对话和改善各族裔间关系的长期措施。他强调，尊重少数人权力、不歧视原则和法治都是实现长期稳定和预防冲突的关键组成部分。

B. 煽动种族或宗教仇恨

10. 自他上次向大会提交报告(A/64/271)以来，特别报告员已在几个场合，包括一份报告和一份公开声明中，提出煽动种族或宗教仇恨的问题，相关内容概述如下。

² 请查阅<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10152&LangID=E>。

11. 在人权理事会第十五届会议上，特别报告员依照理事会第 13/16 号决议，提交了一份关于“诋毁宗教行为的各种表现，尤其是仇视伊斯兰教正在对其信奉者享有各项权利产生的严重影响”的报告(A/HRC/15/53)。特别报告员回顾说，必须结合他向人权理事会第十二届会议提交的第一份报告(A/HRC/12/38)一起解读该报告。

12. 第一份报告侧重于诋毁宗教和煽动种族或宗教仇恨辩论的法律和概念问题，在第二份报告中，特别报告员提到提请他注意的与人权理事会第 13/16 号决议所提问题有关的世界各地的事件。此类事件似乎属于五个宽泛但非穷举性类别，应根据国际人权法对其采用不同办法。这些类别包括：基于其宗教或信仰，对个人的暴力或歧视行为或煽动对其进行此类行为；袭击宗教场所；进行宗教或族裔定性分析，禁止或限制宗教标志；以及对宗教、其信徒和圣者的成见。对上述每一类别，特别报告员提出关于相关的可适用国际人权法的意见，为应对所有收到的案件，提供了充足的工具。

13. 因此，特别报告员强烈谴责一切基于宗教或信仰原因，对他人采取暴力或歧视行为或煽动这种行为的言行。他回顾说，国际法明确禁止此类行为。特别是关于煽动，他呼吁各国采取一切必要措施，执行《公民及政治权利国际公约》第 20 条。

14. 特别报告员还强烈谴责袭击宗教场所。他回顾到，礼拜场所是体现受国际人权法保护的宗教或信仰自由权的一个至关重要因素，因此他呼吁各国遵守相关国际人权标准。

15. 特别报告员对有关基于认定的族裔或宗教背景而对特定群体进行歧视性定性分析报告深表关切，他呼吁各国不要诉诸以国际法禁止的歧视为依据，包括以种族、族裔、宗教为理由，进行定性分析。

16. 关于对宗教标志(如尖塔、伊斯兰面纱和从头到脚的全身外袍)的禁止或限制，特别报告员承认这是一个微妙问题，因其引发数项人权问题。关于限制措施的合法性，特别报告员认为，应由独立和公正的司法机构在逐案基础上评估限制措施是否除其他外，违反表明宗教或信仰的自由、言论自由以及不歧视的原则。尤其在辩论穿戴外袍时，特别报告员还认为有必要考虑安全关切、男女平等原则以及个人有穿戴或不穿戴宗教标志的自由。但特别报告员关注最近围绕修建尖塔和穿戴宗教标志展开的颇具争议的辩论，辩论表现出人们对个别宗教的恐惧。在这方面，他对大量利用这种恐惧获取政治利益的政治运动深表遗憾，他大力鼓励温和派更突出、更响亮地发出声音，以使用理性的论点，包括基于人权的论点，反击这些政治运动。

17. 特别报告员遗憾地注意到关于陈规定型观念的报告，陈规定型无助于营造推动各族裔社区进行建设性、和平对话的气氛。但他回顾说，应始终容忍和平表达

意见和想法，只要它们不属于《公民及政治权利国际公约》第 19 和 20 条限制的范围。

18. 特别报告员在报告中，区分了关于宗教的定型观念和关于宗教信徒或圣者的定型观念，因为从人权角度，应区别对待这些情况。特别报告员回顾说，关于对宗教信徒和圣者的定型观念，可以限制言论自由权，以除其他外，保护他人的权利或声誉。但特别报告员认为应设置非常高的门槛，必须证明对个人的诋毁性言论是错误的才可进行有关的限制和处罚。此外，特别报告员建议，惩罚应仅为民事性的，以便言论自由权不会受不良影响。关于对宗教的定型观念，特别报告员回顾说，大力质疑和批判宗教理论或教义完全是合法的，也是行使意见或言论自由权的一个重要组成部分。因此，旨在保护宗教本身的国内亵渎法可能产生消极效果，因为这样的法律可能导致对健全的宗教理论和教义思考以及宗教间和宗教内批判进行事实审查。因此，特别报告员鼓励各国摆脱宗教诽谤的观念，转而采用构成煽动歧视、敌对或暴力行为的鼓吹种族或宗教仇恨的法律概念，以便使辩论立足于现有的有关国际法律框架，尤其是《公民及政治权利国际公约》提供的框架。

19. 最后，特别报告员确认，鼓吹种族或宗教仇恨是更为深刻的不容忍和偏见的外在表现。虽然各国往往依靠立法应对种族或宗教仇恨宣传，但特别报告员认为，这些应对远不足以给人们的心态、观念和言谈带来真正的改变。的确，要从根本上解决影响个人人权的宗教不容忍的现象，需要采取一套广泛得多的政策措施，如在教育、提高认识以及宗教间和文化间对话等领域采取措施。因此，特别报告员在其报告中极力建议，各国应注重采取一系列广泛的预防措施，旨在促进建立和平的社会，除其他外，所有个人可以在社会中充分行使言论自由和宗教或信仰自由。

20. 2009 年 10 月 14 日，特别报告员参加了欧洲联盟和联合国人权事务高级专员办事处在布鲁塞尔举办的关于“欧洲联盟与联合国加强合作与一切形式歧视作斗争”的专家研讨会。³会上，特别报告员应要求就不容忍和歧视阿拉伯人和穆斯林的问题发言。

21. 作为种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍问题的联合国专家，特别报告员提醒，如涉及基于族裔血统的歧视，则针对穆斯林的歧视问题属于其任务范围。族裔和宗教信仰之间有着明确的相互关系。在这方面，他提到消除种族歧视委员会也曾得出这样的结论，指出种族和宗教之间的交叉性。因此，委员会处理涉及种族歧视的宗教歧视问题。

³ 请查阅 <http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/SpeechBrussels141009.pdf>。

22. 在欧洲，阿拉伯血统的人往往与伊斯兰教有联系。特别报告员指出，因此，往往很难处理种族或宗教歧视案件，因为案件分别涉及阿拉伯人和穆斯林。欧洲联盟基本权利机构有确凿的文件表明，涉及阿拉伯人和穆斯林的歧视和暴力案件非常复杂，因为这些案件常常涉及基于族裔血统、宗教和性别的多种形式的歧视。因此，特别报告员强调指出，对这些行为必须采取综合的办法。

23. 尽管有证据表明，欧洲大多数国家都意识到这一问题的严重性，并致力于解决这一问题，但特别报告员强调，欧洲联盟境内的穆斯林和阿拉伯人遭受的不容忍和歧视仍是一个重大的人权问题。在这方面，他强烈谴责基于族裔或宗教信仰而暴力侵害他人的行为。他说，人们不能对以下情形保持沉默：一名女子因其穆斯林身份遭到歧视而不得不维护其权利，却在法庭被杀；礼拜场所或文化中心遭到袭击；一名年轻男子因其阿拉伯血统而无法找到工作；或由于同样的原因，一名儿童在学校遭到袭击。因此，特别报告员呼吁各国根据国际人权法，采取一切必要的适当措施，调查这些行为，并对肇事者进行起诉和惩处。他强调，不应容忍任何针对阿拉伯人和穆斯林的种族主义或歧视行为，应开展更多工作，收集有关仇恨犯罪，包括涉及阿拉伯人和穆斯林的仇恨犯罪的的数据。需要精确的数据，以确保作出适当和坚定的反击。

24. 特别报告员坚持应进一步制订外联措施和教育工具。主要目标应确保人人有意义地参与公共生活，促进社会融合。需要时，应考虑采取特别或积极的措施，以确保完全平等。还强调需采取面向受害人的办法，以确保所采取的行动计划提供真正的对策，满足遭受种族主义和歧视的人的需要。所有受害者都应得到同样的关注和保护。因此，必须避免对不同表现形式的歧视建立任何等级，即使取决于历史、地域和文化背景，这些歧视表现形式可能在性质和程度上有所不同。因此，必须以同样的重视和同样的决心来对待一切形式的种族主义和歧视。

C. 移民、难民和寻求庇护者面临的人权挑战

25. 特别报告员自上次向大会提出报告(A/64/271)以来，不时提到移民、难民和寻求庇护者面临的人权挑战的问题，包括通过参加各种会议和发布新闻稿以及进行国家访问期间提出这一问题(见第三节有关访问阿拉伯联合酋长国和新加坡的审议情况)。

26. 2010年6月1日在里斯本，特别报告员在欧洲委员会、葡萄牙政府和联合国人权事务高级专员办事处举办的人权和移民问题会议⁴上发表关于影响到移民的种族主义和仇外心理问题的讲话。

27. 特别报告员在会上回顾说，移徙是21世纪最具挑战性的问题。他强调，人们倾向于移徙，越来越多是出于经济、政治或人道主义原因，包括贫穷、冲突和

⁴ 请查阅 <http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/docs/Lisbon-speech.pdf>。

环境退化。移徙流动增多对社会产生深刻的影响，社会在各方面变得更加多样化。虽然在大多数情况下许多社会和国家都曾立足于单一文化特性，但特别报告员指出，这些社会和国家现在面临在同一领土内容纳不同族裔背景、文化、宗教或语言的人的挑战和机会。

28. 虽然承认“移民”一词所包括的人口非常多样化，但特别报告员的讲话侧重于最脆弱的移民。这些移民离开原籍国，由于语言、习俗和文化不同、对其权利缺乏了解以及经济和社会困难，因而遇到了若干障碍。因此，移民特别容易遭到人权侵犯和虐待，包括种族歧视和仇外心理。

29. 尽管人们越来越认识到，移徙是每一个国家的经济和社会生活的基本和不可避免的组成部分，对移徙进行妥善有序的管理，可有益于个人和整个社会，但特别报告员遗憾地注意到，有将移徙当成问题和对某一社会的凝聚力、民族身份或安全的威胁的非常明显趋势。在这方面，他指出，有些政党特别善于在人民之间操纵和煽动排外情绪，以获取政治利益。

30. 在谈到最近意大利(见第 37-38 段)和南非发生针对移民的仇外暴力悲惨事件时，⁵ 特别报告员指出，移民容易成为种族主义和仇外心理发泄的对象。他强调，有些国家将非法移民视为罪犯，他们更容易受到伤害。由于没有合法身份，又不愿意诉诸司法或与任何权力机构联络，非法移民受到虐待、歧视和仇外袭击的风险相当大，有些袭击可能是致命的。此外，非法移民在大多数情况下不会向警方报案；他们不寻求任何补救措施，仍隐藏不露，以免被递解出境。

31. 特别报告员强烈重申，移民与任何其他一样，不论其移民身份如何，均有权得到居住国对其人权的保护。因此，除其他外，合法和非法移民均应享有言论或结社自由；在教育或卫生保健方面不受种族歧视；在法庭和所有其他司法机关面前，应得到平等待遇的权利；其人身安全应得到有关国家的保证。

32. 虽然承认各国制定和实施自己的法律框架和移徙政策的主权权利，但特别报告员回顾说，这些政策必须符合适用的国际人权文书、规范和标准，其制订是为了确保移民不受种族主义和仇外心理侵害。在这方面，他提到《德班宣言和行动纲领》以及《德班审查会议成果文件》的有关规定，其中强烈谴责针对移民的种族主义、种族歧视、仇外心理及相关不容忍的表现和行为。

33. 面对人民中不断上升的仇外恐惧和不安，过去 10 年来，各国在边界上加紧控制日益增多的移民潮，并实行更严格的移民政策。但特别报告员指出，从长远来看，寻找办法创造有利条件，以便移民与社会其他群体之间建立更好的和谐、宽容和尊重。这种做法将被证明比实施更严格的移民政策更有利于所有利益攸关方。虽然这样做时所采取的手段可能各不相同，但特别报告员强调必须重点关注

⁵ 见 A/HRC/14/43/Add. 1, 第 117-131 段。

符合人权的移民政策。他还突出强调提高认识和教育在创建容忍与和谐的社会方面发挥关键作用，确保人人相互尊重。

34. 虽然教育要求各国进行长期投资，但收益明显大于任何成本。因此，和谐与繁荣的社会所获得的红利肯定高于动乱和冲突的社会。因而特别报告员指出，各国需教育自己的人民，强调移民并不是民族身份或国家安全的威胁，他们积极促进该国的社会-经济发展。但是，各国还必须向移民提供相关的培训和信息，以便他们了解到自己的权利，了解如何求助确保他们得到保护的各种机制，同时促使他们了解其居住的社会。

35. 最后，特别报告员回顾说，广大民间社会组织、国际和区域组织也应参与广泛的努力，打击对移民的成见和歧视，促进理解和容忍。只有通过采取共同办法、协调战略和联合举措，移民才能得到更好的保护，不受种族主义和仇外心理的伤害。

36. 特别报告员在就两次关于意大利罗萨尔诺发生的事件⁶和(美利坚合众国)亚利桑那州的移民法⁷发布的两份联合新闻稿中也提到移民的境况。

37. 2010年1月12日，即在发生两天骚乱造成至少有53人受伤之后，特别报告员敦促意大利当局采取一切必要措施，制止对移民工人日益增多的仇外心态。这种仇外心态造成罗萨尔诺市发生悲剧性的事件。他强调不管是意大利人还是移民工人犯下的暴力，都必须通过法治以最严厉的方式来处理，并强调无论其移民身份如何，人权应永远受到保护。

38. 在特别报告员认为，罗萨尔诺发生的暴力极为令人担忧，因为它揭示了针对移民工人的根深蒂固的严重种族主义问题。他呼吁意大利当局显示其坚定承诺，为所有人建立一个安全与和平的环境，包括寻找办法，改善移民工人非常恶劣的生活和工作条件。他还敦促当局执行完全符合国际人权标准的移民政策。虽然欣见当局对事件调查采取的初步措施，但特别报告员强调，比以往更加紧迫的是，意大利当局加紧开展反种族主义的活动，提供人权教育，并迅速谴责煽动仇恨的言论，对一些人犯下的种族主义暴力行为进行起诉。

39. 2010年5月10日，特别报告员对一项移民法表示严重关切，因为该法允许警方基于其认定的族裔背景对个人采取行动。他指出，这是敌视移民而开展的令人不安的立法活动形式的一部分。

40. 特别报告员强调指出，亚利桑那州移民法规定州执法人员仅凭“合理怀疑”某人非法居留就可确定其移民身份；如果执法人员有“合理的根据”认为某人为

⁶ 请查阅 http://www.ohchr.org/english/issues/racism/docs/PR_Italy_12January2010.pdf。

⁷ 请查阅 <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10035&LangID=E>。

非法外国人，就可没有逮捕令的情况下逮捕该人。该法还对非法居留以犯罪论处，并认定无证者犯有非法侵入罪。该移民法特别针对散工，对找工作的无证移民以及雇用或试图雇用无证移民的人，均以犯罪论处。特别报告员指出，这项法律可能导致主要基于被认定的族裔特征对有关人士进行拘留和审讯。因此，在亚利桑那州，看起来原籍是墨西哥、拉丁美洲或土著的人特别有可能成为该法的对象。特别报告员对亚利桑那州的移民法的措辞以偏概全表示严重关切，该法引起了对是否符美国为缔约方的各项国际人权条约的严重怀疑。特别报告员强调，所有国家都必须尊重和确保受其管辖的人的人权，不能有任何歧视。

41. 虽然承认国家有控制移民和采取适当措施保护边界的特权，但特别报告员仍强调必须按照不歧视和人道待遇的基本原则采取这些行动。因此，他敦促亚利桑那州和美国政府采取一切必要措施，确保移民法符合国际人权标准，制定和执行适当顾及人们免受歧视的权利的机制来控制移民。

42. 2010年6月30日，特别报告员在联合国难民事务高级专员办事处与非政府组织进行年度协商的框架内在瑞士日内瓦举办的仇外心理问题会议⁸上发表的讲话中谈及难民和寻求庇护者的具体情况。

43. 特别报告员在会上回顾说，难民和寻求庇护者是最脆弱的群体之一。难民和寻求庇护者逃离自己的国家，以逃避武装冲突、自然灾害和人权侵犯行为，包括种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为。在这方面，2001年《德班宣言》关切地认识到，这些祸患“加剧人们被迫流离失所和以难民及寻求庇护者身份从原籍国出走”。⁹

44. 一旦进入东道国，难民和寻求庇护者往往面临更大的人权挑战，包括种族主义和仇外心理。例如，他们可能在享受其公民、文化、经济、政治和社会权利方面遇到种族歧视，特别是在教育、卫生、住房、就业、获得社会福利和诉诸司法等领域。他们也可能容易成为包括仇外暴力、攻击和杀戮等仇恨犯罪的目标。政客对难民和寻求庇护者发表的仇恨言论和种族主义话语也是令人关切的问题，特别是在竞选活动期间。因此，特别报告员强调，在保护难民和寻求庇护者方面仍有许多工作要做。在这方面，他提出几点建议。

45. 例如，特别报告员促请各国批准有关国际人权文书，包括《消除一切形式种族歧视国际公约》。他还鼓励各国采取必要措施，全面贯彻《德班宣言和行动纲领》以及《德班审查会议成果文件》，后者也讨论了难民和寻求庇护者的境况。

⁸ 请查阅 http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/SR_Racism_UNHCR_Session_Xenophobia_30_06_2010.pdf。

⁹ A/CONF. 189/12 和 Corr. 1, 第一章, 第 52 段。

46. 在国家一级，特别报告员建议各国通过具体的法律条文，界定和禁止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为。他还建议各国定期修订有关立法，特别是当立法中存在不利于难民和寻求庇护者的歧视性条款或者未能提供针对种族主义或仇外攻击的足够保护时，更应加以修订。在这方面，他强调指出，怀有种族主义动机或目的的犯罪应视为加重处罚情节，予以更严厉的惩处。

47. 特别报告员强调，在立法的同时，必须辅之以保护措施，确保难民和寻求庇护者获得有效的法律补救途径，当遭受了种族主义和仇外行为带来的任何损害时，能够获得适当赔偿。因此，对于难民和寻求庇护者提出的索偿要求，必须毫无歧视地予以调查，并将责任人绳之以法。在这方面，收集按族裔分列的有关针对难民和寻求庇护者的种族主义事件的数据是一项必不可少的工具，有助于了解种族主义和仇外心理的性质和程度，评估和监测所采取措施的有效性，并妥善设计有效的反歧视立法、政策和方案。

48. 特别报告员还建议，国家人权机构应充分参与反种族主义战略，获得明确授权，负责受理、调查和处理包括难民和寻求庇护者在内的所有个人提出的种族歧视投诉。

49. 关于提高认识措施方面，特别报告员建议，向执法官员，特别是移民官员和边境警察提供人权培训，包括以难民和寻求庇护者状况为重点的培训。他还强调，要重视各级和各年龄段的人权教育，因为人权教育有助于消除成见、种族主义和仇外心理的根源并加强不同文化间的相互了解。

50. 特别报告员指出，任何战略的有效实施都离不开所有有关各方的充分参与，包括联合国难民事务高级专员办事处、难民、民间社会和寻求庇护者本身。各国必须充分支持所有民间社会行为体，让它们密切参与制订和实施旨在打击种族主义的政策和方案的过程。

D. 收集按族裔分列的数据

51. 特别报告员自 2008 年 8 月被任命以来，已数次提出收集按族裔分列的数据的问题。例如，他在向人权理事会第十一届会议提交的报告中就谈及了这一问题（见 A/HRC/11/36，第 20-27 段）。联合国人权事务高级专员办事处于 2010 年 5 月 3 日至 5 日在巴西里约热内卢组织了题为“收集数据和使用指标来促进和监测种族平等和不歧视”的研讨会，特别报告员向该研讨会提交的书面报告也是以这一问题为主题。¹⁰

52. 特别报告员在该报告中回顾说，如果要采取任何行动解决属于少数族裔或民族的人的社会经济脆弱性，收集按族裔分列的数据是关键前提。他强调，这

¹⁰ 见 http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/Contribution_ethnically_disaggregated_data_BrazilMay2010.pdf。

是一项基本工具，有助于确定受种族歧视影响的个人和群体并更好地了解他们所面临的不平等问题的性质和程度。这些数据还有助于设计考虑到某些个人和群体的脆弱性情况的适当和有效的反歧视立法、政策和方案。在一些情况下，收集按族裔分列的数据和指标是承认国内存在某些群体的先决条件。此外，特别报告员强调，这些数据和指标还有助于各国评估和监测所采取措施的有效性。

53. 然而，特别报告员指出，他注意到，许多国家不愿意收集按族裔分列的数据。在这方面，他着重指出，有关国家担心收集这些数据可能加剧个人和群体间的差异，使其紧张关系恶化；导致进一步的关于某些群体的偏见和成见；或被滥用于种族主义和排他性政策。此外，收集这类数据可能与个人的人权和基本自由，特别是隐私权和对个人数据的保护相冲突。

54. 在承认收集按族裔分列的数据可能带来上述风险和危险的同时，特别报告员认为，如果各国遵守一些重要原则，包括自我身份认定、隐私权和保护个人数据以及利益攸关方的参与等原则，就可以克服这些问题。

55. 消除种族歧视委员会的第 8 号一般性建议指出，自我身份认定应构成收集按族裔分列数据的工作的支柱。这关系到对个人宣称自己身份的权利的尊重。虽然实施这一原则可能导致数据偏低和数据不准，但实施这一做法是基于一个重要理念，即国家不应把身份强加于个人。关于隐私权，特别报告员强调，在收集按族裔分列的数据时，应始终征求有关个人的明确同意，并考虑到数据保护条例和隐私权保障。关于参与原则，特别报告员强调，在这一活动的所有阶段，包括设计和实施阶段，必须征询所有有关群体的意见。这种参与有助于管理当局和有关群体之间建立互信，也有助于改进调查设计工作。此外，还应该认识到，弱势群体成员有权了解数据收集的结果和现有反歧视立法、政策和方案的效力，让他们参与就是赋予他们这种权利。

56. 特别报告员提出了若干关于收集按族裔分列的数据的建议。其中，他建议各国收集这些数据和指标，以更好地设计旨在促进平等和消除种族歧视的立法、政策、方案和其他措施，另外，各国应利用这些数据，评估和监测所采取的措施的成效，并审查这些措施，避免对某些族裔群体造成不成比例的影响。特别报告员呼吁各国在开展以上工作时，尊重关于隐私、自我身份认定和所有社区参与的原则。他还建议，在诉讼程序中把按族裔分列的数据作为证明存在歧视的证据，并且，各国应充分提供人力和财政资源，建立或加强负责收集、分析和传播可靠的按族裔分列的数据和指标的国家机构。

E. 种族主义与体育

57. 2010年3月19日，联合国人权事务高级专员办事处在瑞士日内瓦举办了关于纪念消除种族歧视国际日的活动，特别报告员在该活动中谈及种族主义与体育问题。¹¹

58. 特别报告员在当时回顾说，打击种族主义需要的不仅仅是颁布反歧视法；克服种族主义还需要在各级和生活各领域消除公众和私人的纵容种族主义并为其辩护、使其长期存在的态度。为此，他强调，比以往更重要的是，必须采取简单有力的宣传方式，传递有关讯息，鼓励尽可能多的人加入这场战斗。2010年举办的群众体育赛事吸引了公众的广泛关注，在这种背景下，特别报告员说，通过体育宣传容忍和不歧视的讯息可以作为所需方式之一。

59. 正如大会所确认的，体育可有助于营造宽容和谅解的气氛。虽然体育以竞争和对抗的概念为依托，但是，体育也代表了尊重、正义、普遍性、合作和团结等人类价值。体育能把各种背景的个人汇聚一堂，以鼓舞人心的方式促进和平、社会凝聚力、融合、包容性以及多样性。

60. 特别报告员在谈到人权理事会的关于一个没有种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的体育世界的第13/27号决议时，强调了体育作为一种打击种族主义和歧视的手段所具有的潜力。他说，学校是创造团结包容的社会的最有效工具之一，同样，体育也是一种有效手段，青少年和成年人可以通过体育亲身学习和体验到，来自不同族裔、民族或宗教背景的个人是如何以和谐的方式互动的。

61. 特别报告员回顾说，推而广之，群众体育赛事提供了宝贵的外联平台，可以借此动员人们，并传达关于平等和不歧视的重要讯息。在这方面，他提到，国际奥林匹克委员会、国际足球协会联合会和英联邦运动会联合会的章程和规约都载列了不歧视原则。

62. 然而，特别报告员强调，体育不是解决种族主义和歧视问题的灵丹妙药。体育源于社会并反映社会，所以同样具有缺陷和矛盾。在这方面，他提到了体育的负面效应，如暴力、歧视和激进民族主义，并列举了在体育世界发生的种族主义和种族歧视的具体例子。

63. 特别报告员指出，目前和过去一样，仍然需要进行反对种族主义的斗争，他强调，必须确保利用包括群众体育赛事在内的每一项工具来对付这一祸害，并让大家明白和相信，融合、宽容、相互尊重和多样性是能让一个团队走向胜利的真正财富。

¹¹ 见 <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9928&LangID=E>。

三. 特别报告员的国家访问活动

64. 国家访问是一个重要的机会，根据人权理事会第 7/34 号决议授权的任务，特别报告员可以借此“就其任务范围内的所有问题和指称侵权行为向所有相关来源收集、要求提供、接收和交换资料和来文，并开展调查和提出将在国家、区域和国际各级执行的具体建议，以期消除一切形式和表现的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为”。

65. 特别报告员在 2008 年 8 月获得委任后，向孟加拉国、玻利维亚多民族国、波斯尼亚和黑塞哥维那、德国、印度、以色列、马来西亚、墨西哥、尼泊尔、塞尔维亚、新加坡、南非、苏丹和阿拉伯联合酋长国发出了进行访问的正式请求。自上任以来，特别报告员对德国、阿拉伯联合酋长国和新加坡进行了国家访问。他希望借此机会确认白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那以及克罗地亚对他发出的邀请信。虽然他一直未能应邀前往访问，但他希望能够在不久的将来成行。

66. 特别报告员将在以下段落中，向大会通报访问阿拉伯联合酋长国和新加坡的情况以及即将对玻利维亚多民族国进行的访问。

A. 对阿拉伯联合酋长国的访问

67. 2009 年 10 月 4 至 8 日特别报告员应阿拉伯联合酋长国政府的邀请访问了该国。他衷心感谢该国政府在整个访问期间合作和开诚布公。关于此访的报告已提交给人权理事会第十四届会议(A/HRC/14/43/Add. 3)。

68. 访问结束时，特别报告员得出的结论是，阿拉伯联合酋长国国情特殊，非本国国民占人口绝大多数，而本国国民在自己的国家则成了少数。在过去数十年间，大量外籍工人涌入该国，为国家建设作出了重大贡献，但也在民族身份认同、社会融合和吸收能力方面给阿拉伯联合酋长国人民带来了巨大挑战。

69. 特别报告员回顾说，虽然该国政府近年来采取了令人称道的举措来应对众多挑战带来的部分难题，但在立法、政策及其有效落实与人权教育方面，仍有许多工作要做。

70. 特别报告员在报告中提出了如下有关问题：阿拉伯联合酋长国民族身份认同的界定与公民身份的授予；建筑与家政工人的生活和工作条件；无国籍人的弱势地位；贩运人口；教育政策；打击种族主义的人权法律和体制框架。针对每组问题，他提出了具体建议。

71. 例如，特别报告员建议就民族身份认同的界定问题举行公开辩论。他还建议当局以不歧视方式审查和处理已在该国合法居住一段时间的个人提交的有效入籍申请。在全球经济危机的背景下，特别报告员还促请该国政府采取必要的措施，包括立法等步骤，特别解决如下有关问题：担保制度下外籍非熟练工人极易遭受

剥削；其护照被没收；被禁止组建工会；以及他们与招工机构的合同债务等问题。关于无国籍人的境况问题，特别报告员建议优先寻找可靠公正的解决办法，确保他们可以适当获得卫生、教育、社会服务和就业机会，在行政程序和司法方面获得不歧视待遇。特别报告员还提出了教育问题，建议该国政府重新考虑现行教育政策，以确保公共教育机构事实上对包括非国民在内的所有儿童开放。

B. 对新加坡的访问

72. 2010年4月21日至28日，特别报告员访问了新加坡。他衷心感谢新加坡政府在筹备和主持他的访问期间充分合作和开诚布公。将向2011年人权理事会第十七届会议提交一份详细报告，阐述特别报告员关于此访的意见和结论。

73. 2010年4月28日，特别报告员在新加坡举行的新闻发布会上¹²强调，新加坡有理由为其丰富多彩的多元社会感到自豪，来自广泛背景的个人成功地在狭小的土地上共同生活和互动。

74. 由于族裔和宗教紧张关系的历史遗产，该国政府完全了解种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为带来的威胁。在这方面，当局一直努力建立旨在打击这些祸害和不断促进社会和谐、宗教宽容和他们称之为种族和谐的各种法律、政策和机构。

75. 虽然这些措施中的大多数广为社会各界赞赏，但特别报告员注意到，追求种族和谐这一合法目标可能造成了该国政府实施的措施中的盲点。在这方面，特别报告员提出了涉及对言论自由和集会自由的限制、在新加坡社会内族裔身份的意义和住房、教育和就业等领域的状况等方面的问题以及有关移民工人的人权问题。对于每组问题，他都着重提出了一些建议。

76. 例如，特别报告员建议该国政府取消不适当地限制言论和集会自由权利以及妨碍新加坡人就族裔问题举行开放和富有成果的公开辩论的那些立法条文。他还建议当局在身份证明文件上取消个人族裔背景说明，以便不让新加坡人族裔分类的做法永久化。在教育领域，特别报告员建议该国政府考虑小幅度调整公共教育体系，例如，设立特别的临时方案，以便使马来学生赶上华人学生。在就业方面，特别报告员建议该国政府紧急审查那些可能妨碍少数族裔群体成员在应反映新加坡多样性的机构内就业的所有法律、法规、方针、政策和做法。特别报告员还建议该国政府迅速采取行动，以确保移民工人的人权得到保护，因为在这个领域形势相当严峻。最后，他促请该国政府加入那些载有重申不歧视和平等等基本人权原则条款的国际人权文书。

¹² 请查阅 <http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/StatementVisitSingapore.pdf>。

C. 即将对多民族玻利维亚国进行的访问

77. 特别报告员感谢多民族玻利维亚国政府同意邀请他于 2010 年年底前进行国家访问。特别报告员非常期待与该当局就涉及种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的所有问题进行建设性对话。

四. 结论和建议

78. 正如特别报告员在 2010 年消除种族歧视国际日之际所说：“种族主义还活着，仍在困扰每个社会”。它可以表现为：少数民族成员，在冲突中因为他或她的少数民族身份而遭到袭击或杀害；个人，仅仅因为别人认定的他或她的宗教或族裔背景，经常歧视性地被制止和遭到搜查、审讯或逮捕；移民、难民或寻求庇护者，因为其非公民身份，每天面临歧视；或足球运动员，因为其肤色而受侮辱；所有这些例子不幸地证明种族主义和仇外心理不是昨日的问题，今天它们仍然是巨大的挑战。

79. 种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为继续影响个人和群体的生活。因此，各国需要继续为各地所有人的平等和尊严而奋斗。在这方面，根据本报告讨论的主题问题，特别报告员想提出一些一般性的建议，以及涉及所讨论的各个主题的更具体问题。

80. 在国际层面上，特别报告员敦促那些尚未批准《消除一切形式种族歧视国际公约》的国家批准该公约，以展示其对打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的承诺。同样，他呼吁各国采取一切必要和适当措施，以执行构成最全面的打击种族主义的国际框架的《德班宣言和行动纲领》以及《德班审查会议成果文件》。

81. 在国家一级，特别报告员建议各国通过关于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的具体立法。此类立法会清楚表明各国对打击种族主义的政治承诺，并可增强法律的能见度和诉诸法律的机会，从而使个人能够更简单和更有效地诉诸相关条款规定。

82. 虽然需要采取立法措施禁止和惩处种族歧视和仇外行为，但特别报告员认为，立法措施本身通常不足以有效预防和打击上述现象。因此，他建议各国展开广泛努力，打击对个人及群体的成见和歧视，以及促进多样性。在这方面，他强调教育和各种提高认识措施的重要作用，这些有利于创造可确保相互理解的宽容社会。

种族主义与冲突

83. 边缘化和歧视，有时，非人性化，会在社会中孕育种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为，它们经常是导致冲突的根本原因。这些灾祸可能会引

发冲突，加剧在冲突局势中对某些群体成员的暴力，或者如果没有在和平进程框架内得到充分解决，也可以再次点燃冲突。

84. 为了防止爆发冲突，极为重要的是查明预警迹象，以帮助识别和确认可能导致冲突的各种情况。在这方面，特别报告员建议，所有相关的利益攸关方适当重视和密切监测某些国家内对民族身份概念进行辩论的方式，以便这一概念不会被当作制造人民中的某些群体间的人为差异的工具。由于事实上歧视性的社会经济做法可能，从长远来说，有助于引发冲突，特别报告员建议各国采取一切必要措施，防止、禁止、制裁和补偿针对某些群体的歧视性社会经济做法。他还建议采取措施，解决结构性问题，如未得到满足的人类发展需求、相对于某些群体一些群体在社会和经济上遭到的剥夺、法律和民主结构的缺乏或软弱，这些可能加剧政治操纵种族主义或民族主义思想的有效性。

85. 其他问题也可能会有助于引发冲突，在这方面，特别报告员提及消除种族歧视委员会拟定的关键指标清单 (GERD/C/67/1) 以及秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问分析框架，¹³ 这些有助于评估是否存在已知是导致冲突和种族灭绝局势的重要组成部分的因素。

86. 仇恨言论有可能成为在特定冲突中煽动人们实施暴力行为的一个有效工具，对此，特别报告员建议各国充分遵守其国际义务，特别是遵守《消除一切形式种族歧视国际公约》第 4 条和《公民及政治权利国际公约》第 20 条的义务，并回顾此类义务在冲突时仍适用。

87. 为了避免再度引发冲突，特别报告员建议，系统和全面地将人权，包括有关种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的问题纳入所有和平进程。此外，他还建议，对在和平进程框架内采取的一切措施对人权的影响进行彻底评估。他还强烈鼓励所有利益攸关方参加和平进程，以巩固冲突后局势中常常存在的脆弱和平。

88. 由于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为可能导致种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪，特别报告员指出，每个国家都有责任保护其人民免遭此类罪行。他还强调，保护责任是国际社会的义务，在得到请求时或在一国不能或拒绝保护其人口的情况下，国际社会有责任提供援助。

煽动种族或宗教仇恨

89. 特别报告员对所收到的有关人权理事会第 13/16 号决议所提问题的世界各地的事件的报告表示关切。此类报道似乎属于 5 个宽泛但非穷举性类别，应根据国际人权法对其采取不同办法，人权法提供了应对所有这些问题的足够工具。这些

¹³ 请查阅 <http://www.un.org/preventgenocide/adviser/pdf/OSAPG%20AnalysisFrameworkExternalVersion.pdf>。

类别包括基于其宗教或信仰，对个人的暴力或歧视，或煽动对其进行此类行为；袭击宗教场所；进行宗教和族裔定性分析；宗教标志；对宗教、其信徒和圣者的成见。

90. 人权理事会第 13/16 号决议要求特别注意仇视伊斯兰现象，特别报告员对所报道的针对穆斯林人士的暴力或歧视行为表示严重关切。他认为，这一现象在许多国家仍然是一个严重问题，需要各国以更大的决心加以解决，以防止进一步的歧视和暴力、有关煽动以及对穆斯林个人的不容忍。不过，他强调，所有受害者必须得到同样的重视和保护。因此，必须避免对不同表现形式的歧视建立任何等级之分，即使取决于历史、地理和文化背景，这些歧视表现形式可能在性质和程度上有所不同。必须以同样的重视和同样的决心来对待一切形式的种族主义和歧视。

91. 特别报告员强烈谴责所有基于宗教或信仰对个人的暴力行为或歧视、或有关煽动以及对宗教场所的袭击。因此，他呼吁各国采取一切必要措施，执行保护信徒和宗教场所的有关国际人权标准。

92. 虽然承认各国有必要采取措施打击恐怖主义，原则上讲，进行定性分析是执法活动的一个允许手段，但特别报告员呼吁各国不要诉诸以国际法禁止的歧视为依据，包括以种族、族裔或宗教为理由，进行定性分析。

93. 禁止或限制宗教标志是一个微妙的问题。因此，特别报告员认为，应该由一个独立和公正的司法机构在逐案基础上评估这些禁止或限制的合法性及其对所有利益攸关方的人权的影响。

94. 关于对宗教信徒或圣者的成见方面，特别报告员回顾，特别为保护他人的权利或名誉，可对言论自由权利进行限制。然而，特别报告员认为，应该设置非常高的门槛，必须证明针对个人的诋毁性言论是错误的，才可进行有关限制和惩处。关于对宗教的成见，特别报告员回顾，大力质疑和批判宗教理论和教义是完全合法的，是行使意见或言论自由权的一个重要组成部分。在这方面，他建议各国不要通过旨在保护宗教本身的国内褻渎法，这些法律可能会被证明是消极的。他还建议，各国摆脱宗教诋毁观念，转而采用鼓吹种族或宗教仇恨的法律概念，以便使辩论立足于现有的有关国际法律框架。

移民、难民和寻求庇护者面临的人权挑战

95. 许多社会内有将移民定性为问题和对社会凝聚力的威胁的非常明显的趋势，特别报告员对此表示关切。在这方面，他注意到，移民、难民和寻求庇护者在享受其公民、文化、经济、政治和社会权利方面，面临诸多人权方面的挑战，包括种族主义和仇外心理。

96. 特别报告员强烈重申，移民、难民和寻求庇护者象任何其他人一样，不论其移民身份如何，均有权得到国家对其人权的保护，他们应不受歧视地生活。

97. 在承认每个国家有制订和实施移民领域的法律框架和政策的主权权利的同时，特别报告员促请各国确保这些政策在任何时候都符合适用的国际人权文书、规范和标准，而且这些政策中没有种族主义和仇外心理。

98. 特别报告员建议各国向移民、难民和寻求庇护者提供有关培训和信息，使他们了解其权利和保障对其保护的现有机制。

99. 特别报告员还建议向执法官员，特别是移民官员和边境警察提供人权培训，以便他们在与移民、难民和寻求庇护者打交道时，其行为符合国际人权法。

收集按族裔分列的数据

100. 收集按族裔分列的数据是查明受种族歧视影响的个人和群体以及更好地了其所面临的不平等的性质和程度的一个基本工具。因此，特别报告员建议各国收集按族裔分列的数据，以拟定适当的反歧视立法和政策，并监测其实效。

101. 特别报告员建议在这样做时，各国遵守一些重要原则，包括自我身份认定；保障得到有关个人的同意的私隐权；所有有关群体参与设计和实施此项活动。

102. 在涉及对有关歧视行为进行诉讼的程序方面，特别报告员建议，按族裔分列的数据可作为证明存在种族歧视的证据。

103. 特别报告员还建议，提供足够的人力和财政资源，以建立或加强负责收集、分析和传播可靠的按族裔分列的数据的国家机构。

种族主义与体育

104. 在强调体育作为打击种族主义和种族歧视的手段的潜力时，特别报告员回顾了他的前人的建议(见 A/HRC/4/19, 第 64 段)，即各国特别警惕体育运动、尤其是足球场上种族主义抬头现象。

105. 他还建议各国利用群众体育活动，将其作为有价值的外联平台，动员人民，转达有关平等和不歧视的关键讯息。提高认识运动传播社区间应容忍和了解的讯息，可能在体育活动中确实有效。