



## 人权理事会

## 第三十五届会议

2017 年 6 月 6 日至 23 日

议程项目 3

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》的后续行动和执行情况

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

### 秘书长的说明

秘书处谨向人权理事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问题特别报告员穆图马·鲁泰雷依照人权理事会第 34/35 号决议编写的报告。特别报告员总结了报告所述期间的活动，概述了自从特别报告员职位设立以来开展的专题工作，特别是本期任务负责人开展的工作。这将是提交理事会的最后一次报告。

特别报告员分析了在目前反恐框架内打击种族主义、仇外心理和歧视的挑战，这种情况影响到若干国家。他讨论了仇恨罪、仇视移徙者的心理和一些政府的反恐安全措施可能如何助长出于族裔、宗教或移民地位的原因而以种族主义心态对待、仇视和歧视某些人或某些群体的问题。他还分析了国家、区域和国际层面在反恐框架内打击种族主义、仇外心理和其他形式的歧视行为的关键法律和政策举措，突出介绍了在反恐框架内消除种族主义、仇外心理和歧视行为的良好做法范例。



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

## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 特别报告员的活动.....	3
A. 访问各国.....	3
B. 其他活动.....	3
三. 任务专题工作，特别是过去六年的工作.....	4
A. 在全球层面理解仇外心理.....	4
B. 互联网和社交媒体上的种族主义.....	6
C. 重点注意预防种族主义、种族歧视、仇外 心理和相关不容忍行为.....	7
D. 教育在预防种族主义、种族歧视、仇外心 理和相关不容忍行为方面的作用.....	8
E. 体育运动中的种族主义、种族歧视、仇外 心理和相关不容忍行为.....	8
F. 数据与统计的价值.....	9
四. 在反恐框架内打击种族主义和仇外心理的挑战.....	10
A. 政治极端主义抬头，种族主义和仇外犯罪 及暴力增加.....	11
B. 移民和边界管制政策中的仇外心理和种族主义.....	13
C. 过于宽泛的反恐法律对种族少数群体和被 视为外人的少数群体的影响.....	14
D. 对种族少数群体和被视为外人的群体的监视.....	15
E. 尤其在反恐框架内禁止种族主义和仇外行 为的国际、区域和国家规范.....	16
F. 良好做法.....	17
五. 结论.....	18

## 一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 34/35 号决议提交的。特别报告员在报告第一部分总结了报告所述期间的活动，概述了自从特别报告员职位设立以来 20 多年中开展的专题工作，特别是本期任务负责人开展的工作。这将是提交理事会的最后一次报告。特别报告员强调他讨论的专题的重要性以及这些专题对打击种族主义、种族歧视、仇外心理和其他形式的相关不容忍行为的重要意义。
2. 特别报告员在报告第二部分初步分析了在目前反恐框架内打击种族主义、仇外心理和歧视行为的挑战。他审议了仇恨言论和一些政府的反恐措施可能如何助长出于族裔、宗教或移民地位的原因而以种族主义心态对待、仇视和歧视某些人或某些群体的问题。他还审议国家、区域和国际层面在反恐框架内打击种族主义、仇外心理和其他形式的歧视行为的关键法律和政策措​​施，突出介绍在反恐框架内消除种族主义、仇外心理和歧视行为的一些良好做法范例。

## 二. 特别报告员的活动

### A. 访问各国

3. 特别报告员想感谢摩洛哥政府同意他前往访问。他希望向印度、日本、南非和泰国反复提出的访问请求以及向阿尔及利亚、博茨瓦纳、尼泊尔、波兰、斯洛伐克、苏丹、突尼斯、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国提出的访问请求将得到积极回应。特别报告员敦促尚未作出积极回应的国家作出积极回应。
4. 特别报告员在 2016 年 5 月 16 日至 23 日访问了阿根廷(见 A/HRC/35/41/Add.1)，2016 年 11 月 28 日至 12 月 5 日访问了澳大利亚(见 A/HRC/41/Add.2)，2016 年 12 月 7 日至 12 日访问了斐济(见 A/HRC/35/41/Add.3)。他感谢这些国家政府在他准备访问及在访问期间给予全力支持与合作。

### B. 其他活动

5. 特别报告员于 2016 年 7 月 12 日和 13 日参加了由大会主席在纽约召开的人权专题高级别辩论。2016 年 9 月 19 日，他在大会第七十一届会议期间题为“促进安全、正常和有序移徙全球契约：推进实现《2030 年可持续发展议程》并使移民人权得到充分尊重”的圆桌会议讨论大批难民和移徙者流动问题的高级别会议上作了发言。
6. 2017 年 3 月 17 日，特别报告员参加了在日内瓦人权理事会第三十四届会议期间举行的关于在移徙等情况下的种族定性和煽动仇恨问题的专题讨论。2017 年 3 月 21 日，他在纽约消除种族歧视国际日大会全体纪念会议上作主旨发言，重点阐述世界各地的种族歧视情况。

### 三. 任务专题工作，特别是过去六年的工作

7. 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专题工作根据 1993 年最初确立的任务规定，<sup>1</sup> 涉及面很广，涵盖许多问题，包括种族主义和种族歧视的预防、仇外现象、体育运动中种族主义和歧视、互联网上的种族主义和歧视表现等等。本节旨在评估这些专题工作，包括前任任务负责人开展的工作，因为他们处理一些专题事项仍然与目前的工作相关，需要予以关注。

#### A. 在全球层面理解仇外心理

8. 特别报告员在 2016 年提交人权理事会的报告中讨论了仇外现象、其概念、趋势和表现形式(A/HRC/32/50)。该报告与现代移徙格局中的情况特别相关，如今将近 2.44 亿人生活在其国籍国之外，自 2000 年以来增加了 41%。<sup>2</sup> 仇外是指“以认为他人是外人或来自外社区或来自国外的思想为基础的行为”。<sup>3</sup> 种族主义和仇外心理有很多重叠之处，但仇外心理事关“不接受他人、排斥他人、经常侮辱他人的态度、偏见和行为，而这种态度、偏见和行为是以认为他人是外人或是本社区、本社会之外的人或与国家特征不相符的人的想法为基础的”。<sup>4</sup> 各期任务负责人都在区分种族主义与仇外心理以及理解产生仇外心理的原因方面取得进展，并继续取得进展，以便更好预防和消除这一现象。

9. 各期任务负责人在提交人权理事会和大会的若干报告中详述了仇外心理问题。任务负责人在 1994 年提交大会的报告(A/49/677)和 1995 年提交大会的报告(A/50/476)中，阐述了仇视和歧视移徙工人和移徙者的问题。他在 1996 年的报告(A/51/301)中，从全球移徙角度审议了这个问题，揭示了在经济危机中移徙者很容易成为替罪羊的现象。2004 年，任务负责人重点讨论世界各地孤立主义抬头、政治讨论中仇外言论增加的现象(A/59/329)。2005 年提交大会的报告(A/60/283)和 2006 年提交人权理事会的报告(E/CN.4/2006/16)重点讨论反恐中的种族主义，并突出说明国家政策是如何限制受仇外心理影响的社区的经济权利和社会权利的。

10. 特别报告员在 2016 年提交人权理事会的最新报告(A/HRC/32/50)中讨论了针对移徙者、难民、寻求庇护者、少数群体、土著人等弱势群体的仇外心理和当代形式种族主义和种族歧视问题。他还审议了提倡仇外平台的政党和运动的兴起以及美化历史非正义和助长当代形式种族主义的法律和政策。

11. 仇外心理有各种表现形式，可根据严重程度、规模和方式加以分类。最严重的仇外心理会导致驱逐或消灭某群体的行动。轻微的仇外心理可表现为欺凌、较温和的仇恨言论等。在两个极端之间，有一系列做法，包括在政治上把某群体

<sup>1</sup> 见人权委员会第 1993/20 号决议。

<sup>2</sup> 见 <http://data.unicef.org/topic/child-migration-and-displacement/migration/>。

<sup>3</sup> 见 [www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/xenophobia/](http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/xenophobia/)。

<sup>4</sup> 同上。

当作替罪羊、行政驱逐、选择性限制性移民政策、有针对性的帮派暴力、警察骚扰、定性看法、媒体负面成见等等。<sup>5</sup>

12. 特别报告员指出，形成仇外态度和做法的原因有多种。一些研究显示，歧视和偏见的根基在于心理，人们对其认为不同者本能地感到恐惧。无知、对移徙者和/或外国人缺少了解或社会化本身也可能助长仇外心理。其他研究显示，在经济、政治或社会不稳定时，人们经常有“缺乏归属感”，结果倾向于画出界线，以此实现个人安全或集体安全。<sup>6</sup>

13. 在世界上所有国家，仇外心理对被视作外人的群体和个人都产生负面影响，但有必要了解为何在不同区域仇外心理的表现不一样。特别报告员的工作旨在通过分析仇外心理在特定区域形成发展的背景，来增进对这些不同的了解。

14. 特别报告员指出，重要的是，本项任务以及联合国其他相关机制和各国都在全球层面重点关注仇外心理问题，因为这可能始终是一个挑战。国家层面的法律、政策和方案措施对于预防仇外歧视和暴力扩散、确保受害者得到必要支持，尤其关键。预防和追究责任的全球措施仍然极为重要，在这方面，特别报告员赞赏地注意到秘书长正在领导应对仇外心理问题的全球运动。同样，他也认为把仇外心理问题保留在目前讨论安全、有序和正常移民全球契约的议程上是恰当的。

### 执法工作中的种族定性

15. 特别报告员在 2015 年提交人权理事会的报告中讨论了执法工作中种族定性的现象(A/HRC/29/46)。他分析了隐含的偏见及其如何对经常拦截和刑事判刑产生影响的问题。根据通常理解，种族和族裔定性是指执法人员、安全和边界管制人员依据种族、肤色、出生或民族或族裔本源，对某些人进行仔细搜查、身份证检查和调查，或判断某人是否参与犯罪活动。这种定性方法的使用通常与国家安全政策或移民政策有关，但各项研究显示，这种做法是无效的。

16. 特别报告员在报告中概述了种族或族裔定性的日益普遍的各种表现形式。“拦截搜身”行动经常不成比例地以弱势群体为目标。警察也超常地拦下某些少数群体人士进行交通检查。官员检查身份证时，表面上是应对非正常移民问题，实际上也有根据定性行事的情况。另一表现是执法人员对少数群体增加使用武力。在移民方面，种族和族裔定性的情况在国家入境点继续发生，海关和边界管制机构可能对某些人或群体进行额外安全检查和盘问。为反恐而颁布的安全措施和监视政策也鼓励使用种族和族裔定性方法。与移民有关的定性做法也可能限制人们出行，例如国家如果拒绝为族裔群体成员签发生证和身份证，就会有这种影响。定性做法在刑事司法系统中也常见，少数群体人士经常遭受更严厉的刑罚。

17. 特别报告员重点介绍了为打击和禁止种族和族裔定性做法的国际、区域和国内措施。他还讨论了为纠正歧视而采取的措施的效力，并重点提出最佳做法。特别报告员指出，仅仅靠培训是不够的，但如果结合其他措施，培训可能有效。他还发现执法机构人员背景的多样性有助于防止定性做法。

<sup>5</sup> 见 A/HRC/32/50，第 38 段。

<sup>6</sup> 同上，第 40 段。

18. 特别报告员突出指出定性问题，不仅因为这个问题仍然很普遍，而且也因为执法机构是国家在街坊层面的直接代表。的确，公民或普通居民正是在执法问题上以及与执法人员互动方面体验国家权力的施行。执法工作中的种族歧视也显示受歧视群体的边缘地位，表明他们在与国家政府的其他互动中也可能会遭受种族歧视。因此，毫不奇怪，特别报告员在专题研究以及在访问各国过程中都注意到，经常成为定性做法的对象的人往往属于历史上曾经受歧视或继续受歧视的种族、族裔群体和民族。

## B. 互联网和社交媒体上的种族主义

19. 特别报告员在 2014 年提交人权理事会的报告中审视了诸如互联网、社交媒体等新信息技术是如何被用来传播种族主义思想、仇恨信息及煽动种族仇恨和暴力的问题(A/HRC/26/49)。随着技术的发展，极端主义仇恨网站不断增加，手段日益高超，极端主义团体把互联网当作招募新成员的非常有用的工具。特别报告员在报告中关切地注意到，针对少数群体的种族主义暴力和犯罪事件不断发生，这方面缺乏足够的证据，极端主义团体和运动利用互联网和社交媒体网络传播信息并招募新成员。尽管如此，法律、规章、技术和其他实际挑战仍然阻碍打击互联网上的种族主义动向及煽动种族仇恨和暴力的行为，原因是法律规定不明确，各项法律不一致，而且互联网具有跨界性质。

20. 任务负责人一直监测这个问题，并自 1998 年以来在向大会和人权理事会提交的报告中提出这个问题。提出此问题的最早的报告之一是 1998 年提交大会的，其中指出，世界上有 200 多个网站在进行种族主义宣传(A/53/269)。在过去十年里网站数目大增。1999 年的报告(A/54/347)更加深入地讨论了这个问题，其中提及各项研究和出版物以及各国政府采取的措施，并提出了建议。2000 年，任务负责人再次提出这个问题，并指出，由于缺乏国际监管等原因，进行种族主义宣传的网站数目已增加到数千个(A/55/304)。任务负责人在 2002 年(A/57/204)、2003 年(A/58/313)和 2004 年(A/59/329)提交大会的报告中，重点介绍了各国政府和其他机构为增加在这个问题上的国际合作而采取的新措施，包括欧洲委员会 2003 年《网络犯罪公约关于宣告利用计算机系统犯下的种族主义或仇外行为为犯罪行为的附加议定书》。任务负责人在 2004 年的报告中指出，各方在何为预防通过互联网传播种族主义信息的最合适的战略问题仍然有分歧。本特别报告员在 2014 年提交人权理事会的报告(A/HRC/26/49 和 Corr.1)中讨论了自早期报告以来这一现象的发展情况。

21. 特别报告员在报告中还讨论了各国政府为应对互联网的这种用途而采取的措施的效力以及这种措施对其他人权的影响，特别是对表达自由的影响。他强调说明了国际、区域和国家层面在该领域的最佳做法以及民间社会和私营部门的举措。他还注意到可能值得关注的其他做法，因为这些做法涉及通过私人途径对个人表达实行监管。

22. 特别报告员关切地注意到，有些人具有决策权，能确定哪些内容为“种族主义”、“非法”或“煽动暴力”的内容，而他们却不接受问责。他指出，互联网服务提供商和社交媒体平台不应就用户产生的内容作出决定，不应有权在没有外部意见的情况下删除或过滤内容。



23. 特别报告员突出介绍了民间社会的举措，这些举措是对政府在国际、区域和国家层面打击种族主义和仇外心理在互联网扩散的举措的补充。这些举措包括搭建知识分享平台、设立互联网歧视投诉办公室、专门监测和报告仇恨团体的情况及其活动等等。

24. 特别报告员指出，互联网和社交媒体继续被极端主义和种族主义团体用来宣传种族歧视和暴力，因此，处理这个问题将仍然是报告员的一项重要任务。仍然需要进行更多研究，分析互联网如何能更加有效地被用于预防和打击煽动种族歧视和暴力的行为。

### C. 重点注意预防种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为

25. 特别报告员在 2012 年提交人权理事会的报告(A/HRC/20/33)中重点讨论了根据《德班宣言和行动纲领》<sup>7</sup> 的规定预防种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的问题。他指出，虽然惩罚种族主义和种族歧视的有力的法律框架是存在的，但预防的法律框架仍然很弱，因而极大削弱了惩罚措施的效力。

26. 特别报告员概要列出五项可能的预防措施和政策，以确保受歧视、被边缘化的群体能参与公共及政治生活，促进社会和经济领域的机会均等，消除贫困，把性别视角纳入主流，增强教育的作用，实施特别措施。他认为，受排挤的贫困族裔群体被忽视，因而更加脆弱，更易于受偏见和歧视。更加广泛地参与公共及政治生活能带来新视角，增加互动。他突出指出社会经济不平等与种族歧视的关联：资源和基础设施分配不平等，加剧少数群体受排挤的现象，阻止他们行使其经济和社会权利。侵害妇女和女孩的种族主义和种族歧视表现形式不同，包括冲突局势中的性暴力、胁迫绝育、缺乏补救和投诉机制等等。他强调教育有助于形成新的价值观和态度，并呼吁各国建立反映社会族裔和文化多样性的包容性学校系统，对教师进行防止种族主义和种族歧视的培训，采用不带偏见教科书，推广突出少数群体历史和积极贡献的课程。最后，他指出，特别措施可同时具备预防作用和纠正作用。

27. 预防种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为是多方面挑战，有效的预防议程必须涉及各行为体。国家负有首要责任，同时也需要各政党、民间社会、国家人权机构、媒体和私人行为体的合作。在教育、能力建设和培训、提高认识、研究、监测等方面，非国家行为体可发挥中心作用。特别报告员重点提及预防种族主义和种族歧视的其他工具，包括新的信息技术，如互联网。但由于贫困与种族主义有关，受排挤的少数群体可能利用互联网的机会较少，因此各国应该采取措施使互联网能得到广泛利用，增加有效互动和参与的机会。体育是另一预防工具，在增进容忍、增进种族与文化理解方面能发挥很大作用。

28. 特别报告员强调人权教育以及尊重和增进文化多样性能帮助预防和消除种族主义和种族歧视，并强调必须处理体制上的种族主义和种族歧视问题，以增加文化多样性，便利有意义的互动，突出少数群体的积极贡献。他建议各政党和媒体在提出意见和报道新闻时注意适当性，倡导和平与和解的态度，而不是散布以种族为动机的仇恨言论或仇外和不容忍言论。

<sup>7</sup> 见 [www.un.org/WCAR/durban.pdf](http://www.un.org/WCAR/durban.pdf)。

29. 特别报告员强调预防在打击种族主义、种族歧视和仇外心理的工作中重要性。预防措施之所以重要，是因为这些措施在人们受歧视之害之前就能给予支持。预防种族主义、种族歧视和仇外心理是前瞻性的，对侵害行为作出预估，防患于未然。他认为，预防没有得到应有的重视，尽管在一些国家已取得一些明显进展。

#### D. 教育在预防种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为方面的作用

30. 特别报告员在 2013 年提交人权理事会的报告(A/HRC/23/56)中，重点阐述了教育在应对根深蒂固的歧视和历史不公遗产方面的作用和地位，指出教育应作为一个手段，使个人和群体能脱贫。

31. 特别报告员突出指出在采取措施提供教育机会时应考虑的三个相互重叠的层面：不歧视、实际利用上无障碍、经济上无障碍。禁止种族歧视不排除为实现平等而采取临时特别措施。要做到实际利用上无障碍，可能需要采用远程学习方法、为使用各种媒介提供国家补助、增加利用新技术的机会、建立流动学校、为照顾文化习惯而改变学校学期。要做到经济上无障碍，需要让所有人都能负担得起受教育费用，保证不让隐形费用造成歧视。

32. 特别报告员建议各国确保其教学大纲中有关于本国少数群体、移民和其他群体的贡献的充分、平衡的信息，以增进容忍和尊重。教学大纲还应倡导多样性，而不是种族或族裔优越性，并对暴行加以确切描述。教师应定期参与关于促进尊重人权和打击种族主义的培训。

33. 特别报告员审议了对不受歧视地充分享有受教育权造成影响的各种情况。学校里以种族为动机的暴力可能助长形成敌对环境，学校应更加重视提高对容忍、不歧视和多文化社会价值观的认识。教育有时也被用作助长族裔或种族负面成见的工具。在武装冲突期间确保受教育机会是一大挑战，少数群体在这种冲突中经常受到特别大的影响。许多国家的严重经济危机导致教育预算受到极大限制。各国必须评价削减预算的潜在影响，并确保这种削减不会对少数群体造成不成比例的影响。

34. 特别报告员讨论了各个群体面临的局势。移徙者、难民和寻求庇护者面临多重歧视，包括在享有受教育权方面的歧视。无证移徙儿童尤其经常面临高风险，可能受剥削，面临各种法律障碍和经济挑战。

35. 特别报告员通过访问各国强调教育的重要性及其在帮助享有其他权利方面的作用。特别报告员指出，如果受歧视群体在教育方面无进展或退步，预防种族主义和种族歧视的工作就不会有重大进展。

#### E. 体育运动中的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为

36. 大会第 58/160 号决议呼吁大家特别注意各种体育运动中种族主义事件增多的情况。根据这一要求，特别报告员在 2014 年提交大会的报告(A/69/340)中重点审视了体育运动中的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为。



37. 尽管体育能破除种族优越的迷信，但在现代体育运动场内外仍然频频发生种族暴力、种族辱骂和种族不容忍事件。

38. 体育运动中的种族主义有各种表现形式，包括打出种族主义旗帜，观众进行种族主义辱骂和攻击，发出种族主义呼叫，俱乐部官员和经理在体育比赛过程中发表种族主义言论，族裔少数群体没有平等机会参与体育运动等等。的确，某些体育运动在历史上被称为“白人运动”或“高贵运动”，包括自行车、网球、高尔夫、马术、游泳等等。财富在限制参与这些体育运动的机会方面起重要作用，对种族和族裔少数群体影响格外严重。

39. 特别报告员审议了国际、区域和国家层面处理这个问题的法律、政策和监管框架及措施。在国际层面，各人权机构和文书都处理这类问题。消除种族歧视委员会在关于德班审查会议后续行动的第 33(2009)号一般性意见中建议所有国际体育机构努力在体育运动中消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为(第 3(c)段)。联合国体育促进发展与和平办公室还采取了各种举措对体育运动进行监管，提倡没有歧视的体育运动。

40. 区域层面有各种举措旨在对利益攸关方进行教育，提高人们对这个问题的认识。例如，欧洲联盟和欧洲委员会有一个联合方案，称为“媒体反对体育运动中的种族主义”方案，旨在增进媒体节目制作和内容设计方面的多样性，提倡不歧视原则。欧洲议会于 2006 年通过了应对足球运动的种族主义的宣言，强烈谴责足球比赛中所有形式的种族主义，并指出由于足球很受喜爱，这继续为应对种族主义问题提供新机会。在国家层面，一些国家政府和国家体育联合会为加强打击种族主义和种族歧视的国家框架采取了若干措施。民间社会也积极参与帮助提高人们对体育运动中的种族主义和种族歧视问题的认识，并参与打击这种形式的不容忍行为。例如，欧洲反种族主义足球网是一个由欧洲非政府组织、业余团体和支持俱乐部组成的网络，努力推动受排挤的边际化群体融入社会主流，并与决策者、关键行为体和反歧视运动的理事机构互动。

41. 不幸的是，种族主义在体育运动中阴影不散。体育联合会和协会及监管当局需要做更多的工作。在一些情况下，惩罚过于宽松，未能对种族主义发出零容忍的有效信息。特别报告员认为体育是一个重要途径，可尽量借助公众感召力、体育界人物的影响力和监管机构的权力来有效消除体育运动中的种族主义。

## F. 数据与统计的价值

42. 特别报告员在 2015 年提交大会的报告(A/70/335)中，讨论了数据与统计在打击种族主义、种族歧视和仇外心理方面的作用。前任任务负责人也曾强调收集分类数据及统计对于打击歧视的必要性和价值。2015 年的报告的基础是关于收集数据和统计的大量法律规定和建议，包括德班审查会议的结论意见，其中建议各国建立收集分析数据的系统和机制，并制定机会均等和不歧视指标，以定期评估种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为所有受害者的状况。特别报告员指出，关于基于各种受禁理由的歧视行为的分类数据缺乏，这是一个重大信息缺口，妨碍国家、区域和国际层面的有效决策。

43. 最近通过的《可持续发展议程》目标 17 呼吁各方收集分类数据，以衡量倡导和推进不歧视和平等、坚持人权普遍性原则的工作的进展，确保没有人被落在

后面。如 2015 年联合国千年发展目标报告所示，缺乏分类数据经常导致决策和规划低效率，无法全面把握社会不平等现象。国际社会正在开始讨论如何衡量新议程的逐步成果。此时需要作出坚定承诺，采用能了解各种歧视程度的指标。

44. 我们应找出歧视格局，查明现有差距，使受歧视群体得到更多关注，并在一些情况下使他们得到承认，因为有时他们得不到承认。而要做到这些，就必须根据经济、社会、文化、公民和政治指标收集按族裔分列的数据。数据对于评价现有措施的影响力、对于制定矫正弱势群体状况的充分知情的政策也很关键。要尽可能增强相关措施对改善边缘化群体福祉的效力，措施的制定必须依据实证证据，而不是假设。分类数据也有助于增加歧视做法受害者投诉司法的机会，因为从单一案件来看，歧视做法经常难以得到证实。数据还能提高透明度，从而帮助查出司法工作中的种族歧视做法。

45. 特别报告员指出，虽然没有明确的国际义务要求收集按族裔分列的数据，但人权法律框架有明确的授权，要求收集这样的数据，作为有效打击歧视、在社会中普遍落实人权的一个先决条件。国家有责任确保平等，这应该被解释为包括有责任收集和分析按族裔分列的数据，以查明因歧视造成的不平等现象，并予以纠正。族裔数据可被认为是不受歧视权利的组成部分。不受歧视权利包含获取信息的权利，因为信息可作为证据，证明歧视的存在。可以认为，按族裔分列的数据是这种信息的一部分。此外，获取充分、准确的信息有助于增强传统上边缘化群体的权能，让他们能够更多参与决策进程，从而对落实其他人权产生积极影响。

46. 特别报告员指出，他根据任务要求将仍然需要在数据与统计领域开展更多工作，给予这方面工作更多重视。如果没有数据与统计，就不可能在任何国家精确确定进展情况或断定无进展。收集这些数据和统计的工具以及数据的利用是尚待完成的大量工作的一部分。

#### 四. 在反恐框架内打击种族主义和仇外心理的挑战

47. 特别报告员在本节里讨论与在目前打击恐怖主义威胁的框架内打击种族主义、仇外心理和歧视有关的一些挑战。特别报告员回顾说，人权理事会第 7/34 号决议要求任务负责人审查这个问题并报告相关情况。为此，特别报告员将审视仇恨言论和一些国家政府采取的措施可能如何助长在反恐框架内出于族裔、宗教或移民地位的原因而以种族主义心态对待、仇视和歧视某些人或某些群体的问题。特别报告员也将审视在反恐框架内采取的打击种族主义、仇外心理和其他形式的歧视的一些关键法律和政策措​​施，以及在这方面启动的消除种族主义、仇外心理和歧视的一些良好做法例子。他将在今年晚些时候提交大会的下一次专题报告中更加详细地评估这个问题。

## A. 政治极端主义抬头，种族主义和仇外犯罪及暴力增加

48. 特别报告员已阐述了经济差异增加与仇外民粹主义政党增加的直接关系。自 1990 年代以来，发达国家和发展中国家的收入不平等分别增加 9% 和 11%。<sup>8</sup> 世界经济危机爆发后，民粹主义政党获得与日俱增的支持，这些政党借助的是选民对移民的财政负担的关切，认为移民者参与犯罪，抢走国民的就业，对国家特征构成威胁，或其宗教习俗与现代社会不相容。<sup>9</sup> 感染效应也同样令人关切，较为传统的政党在安全、移民、融合等问题上也采取了更加强硬的立场，与右翼民粹主义政党抗争。<sup>10</sup>

49. 最近恐怖袭击发生后，两个趋势在全球加剧，反穆斯林言论猛增，右翼极端主义政党崛起。在有穆斯林变成激进分子或被视为外人的国家，这两个趋势导致形成惧怕穆斯林的气氛，致使这些国家的穆斯林和被视为穆斯林的人面临更多的种族主义和仇外表现。同时，反犹仇恨事件也有增加。

50. 最近，欧洲一个右翼民粹主义政党在展开政治运动，呼吁禁止穆斯林移民，并用贬损词语形容他们，结果却在民意调查中领先。<sup>11</sup> 另一右翼民粹主义政党在议会争辩说，移民要成为国家的一部分，就应过当地宗教节日。<sup>12</sup>

51. 在一个东欧国家，宪法修正后，具体规定了国家的基督教性质。<sup>13</sup> 有报告称，一个国家的政府和媒体开展运动宣扬基督徒与穆斯林的区别，固化穆斯林的负面形象，把他们描述成危险的人。<sup>14</sup> 此外，反犹行为和态度本来就已经令人担忧。在另一个东欧国家，反移民言论增加，对难民进行负面描述，称他们把疾病带进来。<sup>15</sup>

52. 特别报告员关切地注意到，在一个中东国家，随着全球恐怖行为增加，多数群体与少数群体之间的动荡关系恶化。议会里反恐言辞激烈，把本国少数群体及其在本区域的政治愿望与激进伊斯兰挂钩。议会为了反恐，对国家主要法律作了若干修正。<sup>16</sup> 在一个地中海国家，穆斯林人口占人口总数的约 18%，公共讨论中仇视伊斯兰言论很普遍，主流政党的若干人士带头公开攻击穆斯林，把他们说成入侵者，来寻求庇护没有任何法律理由。

<sup>8</sup> 见 A/HRC/31/60，第 6 段。

<sup>9</sup> 欧洲联盟基本权利署，*The European Union as a Community of values: safeguarding fundamental rights in times of crisis* (2013)，第 7 页。

<sup>10</sup> 同上，第 17 页。

<sup>11</sup> 见 [www.bbc.com/news/world-europe-39016179](http://www.bbc.com/news/world-europe-39016179)。

<sup>12</sup> 见 <https://perma.cc/66TY-8UMS>(丹麦语)。

<sup>13</sup> 欧洲安全与合作组织民主体制和人权事务处，“实况调查会议：欧安组织区域以仇恨为动机针对移民者、移民和寻求庇护者的事件”，(2015 年 12 月，华沙)(后称“欧安组织区域实况调查会议报告”)。

<sup>14</sup> 同上。

<sup>15</sup> 同上。

<sup>16</sup> 见 <https://perma.cc/76SD-KUT3>。

53. 特别报告员获悉，在一些拉丁美洲国家，在政界和媒体，仇视伊斯兰言论大增，与全球反穆斯林情绪的趋势相应，导致长期在该区域居住的穆斯林社群被污名化，成为恐惧的对象。一个南美国家的一家受众很多的新闻社发表一篇文章称世界上半以上的穆斯林已成了激进分子。

54. 在亚洲太平洋区域，据报告也有对族裔少数群体的负面描述。一个亚洲国家政府称穆斯林少数群体受外国恐怖组织的影响，使得族裔少数群体与多数群体的本来就紧张的关系更加紧张。<sup>17</sup> 在一个东南亚国家，主流讨论中把穆斯林描述成外人，并且是危险的。<sup>18</sup> 在一个南太平洋国家 2016 年议会选举中，一个政党以民族主义右翼纲领参选，利用反穆斯林言论，意想不到地获得议会席位，增强了与执政党讨价还价的权力。<sup>19</sup>

55. 在有穆斯林成为激进分子或被视为外人的国家，对恐怖主义的恐惧升级经常与反恐措施和对穆斯林的负面言论有关，随之而来的是攻击穆斯林或被认为是穆斯林的人的犯罪浪潮高涨。

56. 特别报告员深为关切地注意到一个西欧国家发生了针对寻求庇护者的仇恨罪。包括纵火攻击接待中心事件在内的仇外攻击在 2016 年比前一年翻了一番。<sup>20</sup>

57. 在南美，对伊斯兰的仇视主要表现于辱骂穆斯林和侵犯穆斯林的行为上，在电视广泛播报恐怖主义袭击事件后尤其如此。例如，2015 年恐怖主义袭击发生后，反穆斯林仇恨犯罪猛增。<sup>21</sup>

58. 特别报告员正在监测一个亚洲国家长期镇压族裔少数群体的情况，政府越来越多地以反恐为由开展镇压行动。2016 年的一次袭击事件中有边界警察被杀害，随后，政府进行报复，发动暴力反暴乱行动，村庄被烧，数百名平民被殴打、强奸或杀害。<sup>22</sup>

59. 特别报告员对一个东非国家的族裔少数群体情况表示关切。政府对一系列恐怖袭击事件作出反应，增加了对族裔少数群体和穆斯林社区的警察巡逻。<sup>23</sup> 在一个郊区部署了 6,000 多名警察，搜查住家，任意逮捕和拘留了将近 4,000

<sup>17</sup> 见 <https://perma.cc/HM25-LEM7> 和 <https://perma.cc/AF83-24QE> 和 [www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=54cf83b51b&skip=0&query=world%20report%202015%20&coi=CHN](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=54cf83b51b&skip=0&query=world%20report%202015%20&coi=CHN)。

<sup>18</sup> 见 <https://perma.cc/G8AF-3QYF>。

<sup>19</sup> 见 <https://perma.cc/AF4A-AGWM> 和 <https://perma.cc/X5H8-5LED>。

<sup>20</sup> 见 <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/current-migration-situation-eu-hate-crime-november-2016>。

<sup>21</sup> 见 <https://perma.cc/EU7R-M9B7>(葡萄牙语)。

<sup>22</sup> 见 <https://www.hrw.org/news/2016/12/21/burma-rohingya-recount-killings-rape-and-arson>。

<sup>23</sup> Jeremy Lind, Patrick Mutahi and Marjoke Oosterom. *Tangled Ties: Al-Shabaab and Political Volatility in Kenya*. Evidence report No. 130, Addressing and Mitigating Violence (Institute of Development Studies, April 2015), p. 25.

人，其中大多数属于族裔少数群体。<sup>24</sup> 另外也发生了法外杀死恐怖嫌疑人的案件，牵涉到国家反恐部队和警察。<sup>25</sup>

## B. 移民和边界管制政策中的仇外心理和种族主义

### 1. 迁徙自由

60. 严厉的反恐政策对来自阿拉伯国家的人影响特别严重，极大限制了他们的行动自由。一个西欧国家发出行政禁令，自 2015 年以来禁止数百人离境或入境。<sup>26</sup> 特别报告员关切地注意到，当局发出这种禁令经常以反恐为由。<sup>27</sup>

61. 最近在 2017 年 1 月，一个把难民接纳方案暂停 120 天的国家出于国家安全考虑，发出行政命令，无限期停止接纳从某一国家来的难民，并禁止七个穆斯林多数国家的国民入境。<sup>28</sup> 然而，法院裁定，没有证据表明这种禁令能带来益处。尽管难民方案仍然冻结，但一个上诉法院已裁定维持旅行禁令的暂停实施。<sup>29</sup>

### 2. 国籍

62. 若干西欧国家已修正了法律，这样，如果公民涉嫌参与恐怖相关活动，就更容易剥夺其国籍。<sup>30</sup> 在更极端的情况下，新的修正案允许当局在相关国民仍然在国外时或未经司法授权即可剥夺其国籍。<sup>31</sup>

63. 在采取剥夺国籍措施的几乎所有国家，政府均保证剥夺国籍不会造成无国籍状态。<sup>32</sup> 但特别报告员发现，一个国家已制定法律允许剥夺仅仅持有本国国籍的外国出生国民的国籍。<sup>33</sup>

### 3. 难民和寻求庇护者的待遇

64. 许多国家为了应对难民流入而产生的对恐怖主义的恐惧，颁布了把寻求庇护者拒之门外的仇外措施。特别报告员发现，西欧一些国家没有完全依照关于不驱回的国际法原则行事，驱逐被认为对国家安全构成威胁的人，尽管这些人回到

<sup>24</sup> 见 [www.hrw.org/news/2014/05/12/kenya-end-abusive-round-ups](http://www.hrw.org/news/2014/05/12/kenya-end-abusive-round-ups)。

<sup>25</sup> 见 [www.hrw.org/sites/default/files/world\\_report\\_download/wr2015\\_web.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2015_web.pdf)。

<sup>26</sup> 见大赦国际，“Upturned lives: the disproportionate impact of France’s state of emergency”(2016)。可查阅 <https://www.amnesty.org/en/documents/eur21/3364/2016/en>。

<sup>27</sup> 同上。

<sup>28</sup> 见 <https://perma.cc/7245-GKMC>；以及 <https://perma.cc/L4HZ-RXAT>。

<sup>29</sup> 美国第九巡回上诉法院，华盛顿州诉特朗普，法院第 17-35105 号令，2017 年 2 月 7 日通过。

<sup>30</sup> 见大赦国际，“Upturned lives”(2016)。

<sup>31</sup> 见 <https://perma.cc/5B72-2F9C>；和 <http://eprints.lse.ac.uk/69460/>。

<sup>32</sup> 同上。

<sup>33</sup> Victoria Parsons, “Theresa May deprived 33 individuals of British citizenship in 2015”(新闻调查局，2016 年 6 月 21 日)。

原籍国很可能受严重迫害。一个国家执行了驱逐令，虽然本国的保护上诉机构已经断定被驱逐者回到原籍国可能会遭受酷刑。<sup>34</sup>

65. 特别报告员获悉，一个东欧国家以紧急状态为由，试图把难民拒之门外，授权警察和军队支持庇护当局在“过境区”推行快速边界程序，并限制对由移民和国籍局签发的庇护决定进行司法审查。<sup>35</sup> 同时，该国刑法也已经过修正，允许把通过南部边界入境的难民和移徙者定为罪犯，可予判刑和强行驱逐，结果一些难民已被刑事定罪。<sup>36</sup>

66. 特别报告员注意到，2016 年 5 月，一个东非国家的政府以国家安全为由，宣布关闭一个大型难民营，并把难民驱逐到原籍国。<sup>37</sup> 但该国高级法院裁定这一决定无效。<sup>38</sup> 法院认为，关闭难民营将构成非法歧视，因为所针对的是族裔少数群体的难民。<sup>39</sup>

67. 特别报告员关切地注意到，在亚洲太平洋区域，对穆斯林的惧怕的另一个表现是对来自战乱国家的穆斯林难民采取非人道政策，在海外拘留中心拘留他们，而在这些拘留中心有侵犯人权行为发生。<sup>40</sup>

### C. 过于宽泛的反恐法律对种族少数群体和被视为外人的少数群体的影响

68. 除了仇外言论和法律产生边缘化效果外，许多国家通过了恐怖主义定义含糊的法律。这些过于宽泛的措施在一些情况下导致侵犯基本人权的行為发生。

69. 一些欧洲国家的法典里出现了含糊的术语，以不清楚的方式规定了对表达自由的限制。诸如“美化”、“公共挑衅”、“恐怖主义理由”等含义笼统的术语开始在恐怖主义煽动罪指控书中出现。<sup>41</sup> 这些含糊的刑事规章是在右翼民粹主义主张的推动下制定的，是因恐惧穆斯林激进化而作出的直接反应。一个西欧国家原先要求所指控的煽动行为需构成实施恐怖主义相关犯罪行为的实际风险，但现已取消了这一要求。<sup>42</sup>

<sup>34</sup> 大赦国际，“Upturned lives”(2016)。

<sup>35</sup> 同上。

<sup>36</sup> 同上。

<sup>37</sup> 见 [www.refugeesinternational.org/advocacy-letters-1/2017/2/9/dadaab?rq=dadaab](http://www.refugeesinternational.org/advocacy-letters-1/2017/2/9/dadaab?rq=dadaab)。

<sup>38</sup> 同上。

<sup>39</sup> 同上。

<sup>40</sup> 见 [www.amnesty.org/en/documents/asa12/4934/2016/en/](http://www.amnesty.org/en/documents/asa12/4934/2016/en/)。

<sup>41</sup> Bibi van Ginkel, “Incitement to terrorism: a matter of prevention or repression?”, 国际打击恐怖主义中心研究文件(2011 年 8 月)。另见 [www.nytimes.com/2016/02/25/world/europe/spain-europe-protest-free-speech.html](http://www.nytimes.com/2016/02/25/world/europe/spain-europe-protest-free-speech.html)。

<sup>42</sup> 大赦国际，“Upturned lives”(2016)。



70. 特别报告员关切地注意到，若干非洲国家也通过了含糊、宽泛的反恐规章。<sup>43</sup> 含糊的恐怖主义定义和宽泛的法律使这些国家能够将基本自由的行使、和平政治或社会反对派以及其他合法行为定为犯罪。<sup>44</sup>

71. 在拉丁美洲，这种过于宽泛的反恐政策的实施导致一个族裔少数群体受虐待，被污名化，反恐法律被用来对付要求获得祖先土地、行使自决权的土著群体。<sup>45</sup> 国家媒体和政治言论中不断将这一土著群体的人称为恐怖分子，严重妨碍该群体行使其对祖先领土的权利和自决权利，导致执法人员针对该社群使用暴力及过度武力。<sup>46</sup>

#### D. 对种族少数群体和被视为外人的群体的监视

72. 在许多国家，过于宽泛的法律允许警察对种族和族裔少数群体进行专门监测。许多少数社群和移徙者社群受到不断监视，这对他们的表达自由产生不寒而栗的效果，损害了人际和家庭关系，影响了宗教活动。

73. 特别报告员感到关切的是，一个北美国家的一个大城市的警察对市内的穆斯林社区进行系统性监视，观察清真寺仪式，拍摄清真寺入口出入情况，并每天报告穆斯林活动情况。<sup>47</sup> 这种监视从未产生可据以行动的情报。此事已提交法院审理。<sup>48</sup>

74. 一个东亚国家的 90% 的穆斯林是外国出生的，<sup>49</sup> 该国对穆斯林实施了广泛监视方案，这对移徙者的影响格外严重。<sup>50</sup> 一项调查显示，警察针对穆斯林收集类似于简历的数据，并对来自穆斯林占多数的国家的 72,000 人进行监视，收集其个人信息。后来，一个高级法院认定，这种侵犯隐私权的做法是合法的，因为这样做对于防止恐怖行为“是必要的、不可避免的”。<sup>51</sup>

75. 特别报告员注意到在西欧有类似的趋势。例如，2015 年，一个西欧国家通过监视法授权总理利用各种监视手段，例如截获移动电话通话以及互联网服务提供商黑箱的信息，来保护外交政策利益，而无需事先经过任何司法授权。<sup>52</sup> 最

<sup>43</sup> 见 [www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/human\\_rights/counterterrorism\\_human\\_rights\\_advocacy.authcheckdam.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/human_rights/counterterrorism_human_rights_advocacy.authcheckdam.pdf)；以及 [www.fidh.org/IMG/pdf/afriqueantiterr483eng2007.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/afriqueantiterr483eng2007.pdf)。

<sup>44</sup> 见 [www.fidh.org/IMG/pdf/afriqueantiterr483eng2007.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/afriqueantiterr483eng2007.pdf)。

<sup>45</sup> 智利，1984 年 5 月 16 日第 18314 号法。

<sup>46</sup> 见 A/HRC/25/59/Add.2。

<sup>47</sup> 见 [www.aclu.org/other/factsheet-nypd-muslim-surveillance-program?redirect=factsheet-nypd-muslim-surveillance-program](http://www.aclu.org/other/factsheet-nypd-muslim-surveillance-program?redirect=factsheet-nypd-muslim-surveillance-program)。

<sup>48</sup> 见 <http://newyork.cbslocal.com/2015/11/19/bratton-muslim-monitoring/>。

<sup>49</sup> 见 [www.aljazeera.com/focus/hajj/2009/11/2009111011825150196.html](http://www.aljazeera.com/focus/hajj/2009/11/2009111011825150196.html)。

<sup>50</sup> 见 <https://perma.cc/8BSB-V7DL>。

<sup>51</sup> 同上。

<sup>52</sup> 同上。



近，这个国家以预防恐怖行为为目标，扩大了监视范围，规定可对涉嫌与可能构成威胁的人“有关的”任何人进行监视。<sup>53</sup>

## E. 尤其在反恐框架内禁止种族主义和仇外行为的国际、区域和国家规范

76. 特别报告员提请注意国际、区域和国家在反恐的同时制止种族主义和仇外心理的各种法律和规范框架。

### 1. 国际标准

77. 《消除一切形式种族歧视国际公约》呼吁消除一切形式和表现的种族歧视。特别报告员认为，在反恐框架内，以下条款特别重要：自由迁徙及居住的权利、离开任何国家的权利和享有国籍的权利(第五条卯款第(1)、(2)和(3)项)。<sup>54</sup>

78. 同样，《德班宣言和行动纲领》敦促各国采取措施制止针对移徙者、难民、土著人民等等的仇外行为和种族歧视。<sup>55</sup>《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》吁请各国采取措施消除基于民族、族裔、宗教或信仰的仇恨言论和歧视做法。<sup>56</sup>

79. 大会以第 60/288 号决议通过的联合国全球反恐战略是在世界范围内处理恐怖主义问题的第一个国际核准的综合集体框架，其目标是在反恐的同时维护人权并坚持法治，平衡两者的关系。<sup>57</sup> 伴随该战略出台的行动计划确认，为预防和打击恐怖行为而采取的任何措施都必须符合国际法，包括《联合国宪章》，特别是必须符合人权法、难民法和国际人道主义法。

80. 反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员在其若干报告中提及确保所有人人权及法治得到尊重的措施，认为这种措施是该战略行动要点之一。各会员国决心处理助长恐怖主义蔓延的结构性条件，包括冲突持久得不到解决、受害于各种形式和表现的恐怖主义的人受到非人性化对待，法治不彰，人权受侵犯，族裔、民族和宗教歧视时有发生，政治排挤，社会经济边缘化，缺乏善政等。会员国呼吁采取行动处理这些条件，同时确认这些条件均不是实施恐怖行为的借口或理由。

81. 特别报告员认为，该战略提供了一个合适的框架，帮助各国确保在有效反恐措施与人权保护之间保持平衡。他指出，行动计划中提出的措施与各目标不冲突，而是能相互补充、相互加强，使各国能够在反恐的同时坚持法治。

82. 特别报告员重点提及大会关于在反恐的同时保护人权和基本自由的第 61/171 号决议，其中重申实施反恐措施应充分考虑到少数群体的权利，不得有基于种族、肤色、性别、语言、宗教或社会本源的歧视。他还重点提及大会第

<sup>53</sup> 同上。

<sup>54</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cerd.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cerd.pdf)。

<sup>55</sup> 见 [www.un.org/en/durbanreview2009/pdf/DDPA\\_full\\_text.pdf](http://www.un.org/en/durbanreview2009/pdf/DDPA_full_text.pdf)。

<sup>56</sup> 见 [www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Rabat\\_draft\\_outcome.pdf](http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Rabat_draft_outcome.pdf)。

<sup>57</sup> 见 A/60/825。

63/185 号决议，其中呼吁各国不要基于种族、族裔或宗教方面的歧视按照惯常成见给人定性。

## 2. 区域标准

83. 欧洲委员会《保护人权与基本自由公约》(第 14 条)及其第 12 号议定书禁止一切形式的歧视，该公约第 4 号议定书规定了迁徙自由(第 2 条)。欧洲反对种族主义和不容忍委员会在关于反恐的同时注意打击种族主义的第 8 号一般性政策建议(2004 年)中除论及其他事项外，建议各国以不歧视的方式保证结社自由、表达自由、宗教自由和迁徙自由，并确保其法律规章或实施工作中不得有歧视。<sup>58</sup> 该委员会还建议各国确保在国家法律中明确规定不受种族歧视的权利，这一权利即使在紧急情况中也不得受到克减。<sup>59</sup>

84. 《非洲人权和人民权利宪章》规定了不受任何形式歧视的权利(第 2 条)和迁徙自由的权利(第 12 条)。非洲人权和人民权利委员会在《关于非洲反恐中的人权和人民权利原则和导则》中提及基本自由时指出，“各国不得以反恐为借口限制基本自由……”(第 14 页)。<sup>60</sup>

85. 美洲国家组织通过了打击种族主义和仇外行为的若干文书，其中主要的一项文书是《美洲人权公约》(《圣何塞公约》。)《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍行为公约》更具体地规定，缔约国应确保在采取任何措施时，包括在采取安全措施时，都不得基于种族、肤色、血统或民族或族裔本源直接或间接歧视某些人或某些群体(第 8 条)。

## 3. 国家标准

86. 特别报告员注意到，在颁布反恐法律时，许多国家进行了审查，以确保法律符合人权标准。一些国家还在反恐法律中列入日落条款，规定需要更新才能保持继续有效。<sup>61</sup> 特别报告员在今年晚些时候提交大会的下次报告中将进一步审视和审查在反恐框架内打击种族主义和仇外行为的国家标准。

## F. 良好做法

87. 由于对恐怖主义的惧怕，种族主义和仇外言论和政策的发展趋势令人不安。尽管如此，一些国家已采取具体有效步骤打击种族主义和仇外行为。

88. 例如，大批叙利亚难民的流入以及对恐怖袭击的担忧是仇视伊斯兰情绪产生原因之一，为了应对这种情绪，阿根廷拟订了一项提高认识和培训计划，在所有学校实施。这项计划旨在处理对伊斯兰和穆斯林无知的问题，教导学生了解伊

<sup>58</sup> 见向会员国政府提出的第五项建议。

<sup>59</sup> 见向会员国政府提出的第六项建议。

<sup>60</sup> 见 [www.achpr.org/files/instruments/principles-guidelines-countering-terrorism/principles\\_and\\_guidelines\\_on\\_human\\_and\\_peoples\\_rights\\_while\\_countering\\_terrorism\\_in\\_africa.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/principles-guidelines-countering-terrorism/principles_and_guidelines_on_human_and_peoples_rights_while_countering_terrorism_in_africa.pdf)。

<sup>61</sup> 见 A/HRC/16/51。

斯兰历史和穆斯林信仰，消除成见。正是由于这种成见，人们才会把穆斯林和阿拉伯人与恐怖主义挂钩。<sup>62</sup>

89. 特别报告员获悉，希腊已发出建议，要求通过“改进对警察和司法人员关于种族主义犯罪问题的培训”等途径，在境内打击不断高涨的种族主义和仇外暴力。<sup>63</sup> 西班牙拟订了一个项目，对国家和地方警察和安全部队人员进行确定种族主义和仇外事件方面的培训。<sup>64</sup>

90. 除了培训国家警察、安全和边界管制人员外，各国政府还力图协助移民和难民融入社会。特别报告员获悉，丹麦奥胡斯市政府决定不把离境前往叙利亚参加战斗后重新入境的公民当作罪犯处理，而是欢迎他们回来，为其提供工具和支持，帮助他们恢复，重新融入社会。<sup>65</sup>

91. 葡萄牙政府设立了便利移徙者融入劳工市场的方案，以避免长期失业对国民和移民造成负面后果。<sup>66</sup>

92. 特别报告员感到鼓舞地获悉，加拿大政府最近通过法律，允许加拿大公民赞助难民，为难民提供协助和支持，帮助他们融入新社会。<sup>67</sup>

## 五. 结论

93. 特别报告员想感谢人权理事会和会员国让他有幸有机会承担这项工作。他在任期内处理了种族主义和不容忍多方面问题，包括执法工作中种族定性、预防互联网和社交媒体中的种族主义、种族歧视和相关不容忍行为、体育运动中的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为、利用互联网招募人员及煽动种族歧视和暴力、教育和数据统计在打击种族主义方面的作用等等。

94. 特别报告员对非洲、亚洲、欧洲和美洲的八个国家进行了访问。访问期间，他有幸与国家官员举行建设性对话，讨论在各国打击种族主义、种族歧视和仇外行为方面遇到的挑战和取得的进展。特别报告员想向邀请他访问的国家和接受他的访问请求的国家表示感谢。他仍然感到关切的是，一些国家尚未对前任和现任任务负责人正式访问的长期请求作出积极反应，并敦促这些国家考虑及时发出邀请。

95. 右翼民粹主义抬头、种族主义和仇外犯罪各种表现增加、移民和边界管制措施中表现出仇外和种族主义态度，这一切都证明，仇外情绪和种族主义在全球抬头。有鉴于此，特别报告员强调，现在比以往任何时候都必须继续密切注视这些问题。

<sup>62</sup> 见 [www.lanacion.com.ar/1937158-capacitaran-a-alumnos-para-que-entiendan-de-que-se-trata-el-islam](http://www.lanacion.com.ar/1937158-capacitaran-a-alumnos-para-que-entiendan-de-que-se-trata-el-islam)。

<sup>63</sup> 见 A/HRC/32/50/Add.1。

<sup>64</sup> 见 A/HRC/23/56/Add.2。

<sup>65</sup> 见 [www.npr.org/sections/health-shots/2016/07/15/485900076/how-a-danish-town-helped-young-muslims-turn-away-from-isis](http://www.npr.org/sections/health-shots/2016/07/15/485900076/how-a-danish-town-helped-young-muslims-turn-away-from-isis)。

<sup>66</sup> 见 [http://publications.iom.int/system/files/pdf/migration\\_and\\_the\\_economic\\_crisis.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_and_the_economic_crisis.pdf)。

<sup>67</sup> 见 [www.nytimes.com/2016/07/01/world/americas/canada-syrian-refugees.html](http://www.nytimes.com/2016/07/01/world/americas/canada-syrian-refugees.html)。

96. 世界各地打击恐怖主义威胁的努力对打击种族主义、仇外心理和歧视构成严重挑战。严格的移民和边界管制措施、过于宽泛的反恐政策和监视工作助长了种族主义、仇外心理和种族歧视。此外，在不断增加的经济差异的推动下，仇恨犯罪增加，右翼民粹主义言论平台重焕生机，致使一些人或群体因其族裔本源、宗教或移民地位而被边缘化。在此背景下，特别报告员觉得不得不审视这些问题，与专家和利益攸关方交换看法，举行协商，以提议处理这些问题的方式。这将是今年晚些时候提交大会的最后报告的主题。

---