



经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1997/68/Add.1

5 December 1996

CHINESE

Original: ENGLISH/FRENCH

人权委员会

第五十三届会议

临时议程项目 13

《向种族主义和种族歧视进行战斗的  
第三个十年行动纲领》的执行情况

评估《消除一切形式种族歧视国际公约》，特别是  
其中第 4 条和第 6 条执行情况的联合国讨论会报告

(1996 年 9 月 9-13 日，日内瓦)

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言.....	1 - 12	3
A. 讨论会的安排.....	1	3
B. 参与.....	2 - 4	3
C. 讨论会开幕和选举主席团成员.....	5 - 9	4
D. 议程.....	10	5
E. 文件.....	11 - 12	5
二、 对《消除一切形式种族歧视国际公约》 执行情况的全球评估.....	13 - 32	6
三、 第 4 条和第 6 条的执行情况：局限与前景.....	33 - 57	11
四、 通过计算机和电子网络进行的种族主义和仇外宣传： 在国家和国际各级应采取的措施.....	58 - 71	16
五、 就第 4 条所作保留对反对种族主义和种族歧视的 影响.....	72 - 100	19
六、 种族主义和种族歧视受害者可利用的求偿程序的 效力.....	101 - 120	25
七、 结论和建议.....	121 - 123	27
八、 闭幕会议.....	124 - 126	28

附 件

一、 与会者名单.....	29
二、 讨论会通过的结论和建议.....	32
三、 会议主持人薇拉·高兰·德巴斯女士的闭幕词.....	35

## 一、导 言

### A. 讨论会的安排

1. 联大在 1993 年 12 月 20 日通过了第 48/91 号决议，宣布了《向种族主义和种族歧视进行战斗的第三个十年》，并通过了第三个十年的行动纲领。随后联大在 1994 年 12 月 23 日通过了第 49/146 号决议，批准《向种族主义和种族歧视进行战斗的第三个十年行动纲领》(1993-2003 年)订正案文。人权事务中心接着组织了一次讨论会，以评估《消除一切形式种族歧视国际公约》特别是其中第 4 和第 6 条的执行情况。该讨论会的目的是审议阻碍有效执行《公约》的一些障碍，并提出克服这些障碍的办法。在具体提及第 4 条时，讨论会邀请与会者查明在采取旨在根除一切煽动种族仇恨和种族歧视的措施以及开展这种活动的组织方面所遇到的困难。关于第 6 条，与会者审议了种族主义和种族歧视受害者可诉诸的立法和追偿程序的有效性。

### B. 参 与

2. 被邀请编写背景文件，出席讨论会并介绍各自论文专题，引导随后讨论的专家如下：瑞士日内瓦国际问题研究学院代理教授薇拉·高兰·德巴斯女士；消除种族歧视委员会成员尤里·列舍托夫先生；消除种族歧视委员会成员路易斯·巴伦西亚·罗德里格斯先生；美利坚合众国洛杉矶西蒙·维森塔尔中心主任拉比亚伯拉罕·库珀；法国全国人权咨商委员会秘书长热拉尔·费卢斯先生。

3. 被邀请推荐专家以个人身份出席本次讨论会的国家如下：安哥拉、阿根廷、玻利维亚、巴西、加拿大、克罗地亚、古巴、埃塞俄比亚、法国、加蓬、希腊、德国、洪都拉斯、匈牙利、印度、伊朗伊斯兰共和国、日本、约旦、科威特、马来西亚、毛里求斯、墨西哥、摩洛哥、挪威、巴基斯坦、波兰、俄罗斯联邦、塞内加尔、斯洛伐克、南非、瑞典、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、越南、赞比亚。

4. 政府间和非政府组织的代表与人权机构及其它组织的代表出席了会议。与会者名单列于本文件附件一。

### C. 讨论会开幕和选举主席团成员

5. 联合国人权事务高级专员何塞·阿亚拉·拉索先生代表秘书长宣布讨论会开幕。高级专员在其开幕词中说“我们眼前即将结束的世纪是一个充满自相矛盾的时代。因为正当通信、大众媒介和技术进步使人们即便不是在实际上，至少也在视觉上和精神上更为紧密相联之际，我们也在五个大洲目睹了不容忍、仇外心理、种族主义、种族歧视和民族冲突浪潮的再度涌起。移民、难民、民族、种族和宗教上的少数及土著人民眼看着他们的基本权利遭到一些个人和机构的藐视。这些个人和机构的唯一尺度是种族主义和仇外心理，较含蓄的表现形式即为民族倾向性。另一些人则毫不犹豫地诉诸于暴力，以示他们拒绝与那些不同民族的其他社区成员们共同生存。因此，近来在欧洲和美洲发生了一系列放火焚烧和投弹侵袭难民住所、移徙工人宿舍、教堂、清真寺和犹太教堂事件，以及亵渎公墓的案件”。

6. 他还提及了非洲和中欧的情况，强调说“种族和民族主义仇恨心理——归根结底——赞同种族主义的种族排他性，主张宣扬这种思想的群体至高无上的优越性，形成了以‘种族净化’政策和卢旺达灭绝种族现象为表现的极端形式，造成了无数的无辜受害者”。

7. 他接着指出，“若干国家中一些推行种族主义和仇外心理的组织定期地参与政治生活，甚至使这些思想意识家喻户晓，并怂恿通过贬损移徙工人和移民的地位的法律，这均迫切需要我们采取对策”。

8. 最后，高级专员提请与会者注意，“如还需要提供什么证据的话，那么通过诸如互连网络这类世界计算机网络传输种族主义、仇外心理和反犹太主义信息的现象，即是种族主义祸害全球范围抬头的实证”。

9. 讨论会以鼓掌形式选出了下列主席团成员：

主 席：薇拉·高兰·德巴斯女士

副主席：路易斯·巴伦西亚·罗德里格斯先生

报告员：热拉尔·费卢斯先生。

#### D. 议 程

10. 讨论会在 1996 年 9 月 9 日第 1 次会议上通过了下列议程：

1. 对《消除一切形式种族歧视国际公约》执行情况的全球评估
2. 第 4 和第 6 条的执行情况：局限与前景
3. 通过计算机和电子网络进行的种族主义和仇外宣传：在国家和国际各级应采取的措施
4. 就第 4 条所作保留对反对种族主义和种族歧视的影响
5. 种族主义和种族歧视受害者可利用的求偿程序的效力
6. 结论和建议
7. 通过报告。

#### E. 文 件

11. 在人权事务中心的要求下，为讨论会编写了下列背景文件：

- |                           |                         |
|---------------------------|-------------------------|
| HR/GENEVA/1996/SEM.1/BP.1 | 尤里·列舍托夫先生编写的背景文件。       |
| HR/GENEVA/1996/SEM.1/BP.2 | 路易斯·巴伦西亚·罗德里格斯先生编写的背景文件 |
| HR/GENEVA/1996/SEM.1/BP.3 | 拉比亚伯拉罕·库珀编写的背景文件        |
| HR/GENEVA/1996/SEM.1/BP.4 | 薇拉·高兰·德巴斯女士编写的背景文件      |
| HR/GENEVA/1996/SEM.1/BP.5 | 热拉尔·费卢斯先生编写的背景文件        |

12. 若干与会者和组织也编制了如下一些工作文件:

HR/GENEVA/1996/SEM.1/WP.1

“通过计算机网络煽动种族仇恨的做法。澳大利亚的目前情况”，澳大利亚人权和平等机会委员会种族歧视事务专员齐塔·安东尼奥斯女士编写。

HR/GENEVA/1996/SEM.1/WP.2

“仇视网络：极端主义者对互联网络的利用”，反诽谤联盟编撰

HR/GENEVA/1996/SEM.1/WP.3

“仇视集团通过互联网络招兵买马”，反诽谤联盟编撰

HR/GENEVA/1996/SEM.1/WP.4

“利用现代技术传播种族主义思想的做法”，日本的一个案例

HR/GENEVA/1996/SEM.1/WP.5

“互联网络上的反犹太主义”，摘自《1995/1996年世界反犹太主义思潮》，特拉维夫大学编撰

HR/GENEVA/1996/SEM.1/WP.6

“芬兰在执行《消除一切形式种族歧视国际公约》第4和第6条方面的一些有关问题”，芬兰人权同盟尤哈尼·科泰内恩先生编撰

## 二、对《消除一切形式种族歧视国际公约》 执行情况的全球评估

13. 9月9日的第一届工作会议对此项目进行了审议。尤里·列舍托夫先生介绍了该项目。

14. 列舍托夫先生讨论了若干问题，包括《公约》的目的；新的国际环境对执行《公约》的影响；执行《公约》的程序；各缔约国依《公约》提交报告和履行义务；国家、个人或个人联名提出的申诉以及防止种族歧视等问题。

15. 他说,《公约》是在反对殖民主义、种族分隔和种族歧视的斗争框架内编纂的,而其中种族隔离是最为瞩目的实例。在新的历史背景下,自决权概念的范围大为扩大。在反殖民主义的斗争期间,自决权几乎完全或主要从结束殖民主义和促进建立新兴独立国家的角度来看待。在较近时期,国际组织则越来越把自决权看作为旨在消除种族问题破坏稳定的影响而同时又尊重各国领土完整和政治独立的一个问题。虽然如此,移民的迁徙及与此有关的仇外心理还是日益成为《公约》范围内关切的问题。

16. 对委员会过去 20 年期间工作的影响进行总体回顾时,列舍托夫先生指出,许多国家已经或正在其本国宪法和法律中列入禁止种族歧视条款,并已经或正在根据委员会的建议,对与《公约》不一致的法律条款作出修订。防止歧视的法律、行政和其他保障措施已经得到增强;学校教课也按此作出了修订并建立起了处理种族歧视问题和保护土著人民利益的新机构。委员会应邀就计划进行的一些立法或行政做法的变革提出了咨询意见。委员会已逐步取得缔约国的信任,因此,现在缔约国对委员会的建议和要求通常都予以认真考虑。

17. 与些同时,在委员会活动期间也发现了执行《公约》方面的若干根本困难。这些困难产生于一些缔约国拖延提交或不提交其根据《公约》第 9 条应呈交的定期报告,及其报告内容存在缺陷。另一些困难涉及到某些缔约国就《公约》某些条款所持并宣布的保留、缔约国未能按《公约》所列诉讼程序管制侵犯人权行为,以及缔约国不愿根据第 14 条声明承认委员会有权接受个人或个人联名提出的申诉。

18. 此外,列舍托夫先生还指出,当一个国家既是案件的法官,又是同一案件的当事方的情况下,委员会的工作便更加复杂棘手。有些国家在企图对其它国家的情况作出裁决的同时,又否认其本国国内存在着的一系列严重问题。此类问题往往是出于政治目的而加以利用的,这有损于良好的国际人权秩序和国际稳定。如个别国家承认国际社会的作用,即可改变这样的局面,因为大多数国家已批准了这项《公约》,并由此赋予了消除种族歧视委员会有关的权力。

19. 《公约》效益如何的主要问题，只有通过缔约国的政策和行为才可得到检验。对此应基于《公约》所确立的真正法律标准作出这一评估。为此，他强调了三项重要的关系。

20. 第一，缔约国与委员会的关系：各国必需停止它们不履行《公约》所列义务的做法，不要再否认在它们本国中存在着严重的问题，或只是提供它们有关宪法或立法的资料，而闭口不提其国内的实际情况，并作出努力改进这种状况。缔约国应将委员会的决定，特别是那些与其所抱期望不相符的决定，并应视为反映国际社会意见的决定，因此认真严肃地看待这些决定。委员会的评估应被视为对当事国的形象具有决定性的作用，并应在有关种族和族裔问题方面取代国家的自我鉴定，因为种族和族裔冲突是总体人权的一个关键性组成部分。

21. 第二，缔约国及其公民和人口之间的关系：对于公民以及其他人口成员，包括少数民族和族裔，不仅应使他们熟知他们的国家对国际社会所承担的各项义务，而且也必需参与商讨如何履行这些义务。必需寻找出各种途径和办法，以保证少数民族和族裔参与编撰国家报告并将报告提交委员会。委员会与缔约国之间必须建立起一种新的关系，从而使土著人民和少数民族以及非政府组织代表能加入提交国家人权报告的代表团。

22. 第三，国与国本身之间的关系：各国应屏弃对涉及到别国少数族裔的紧张局面和情况采取宣传战、甚至诉诸于经济胁迫或使用武力的做法，而应依赖于国际人权文书所规定的法律手段，特别是按《消除一切形式种族歧视国际公约》中某一条款的规定，即允许一国对另一国在《公约》所涵盖事务方面的做法感到不满时提出申诉。只有这种途径和办法才可在国际人权保护这一最为重要领域内奠定一个国际法律秩序和法治的良好基础。

23. 列舍托夫先生还着重谈及了委员会旨在防止种族歧视工作方面的一些近期发展情况。根据委员会所述，防止严重违反《公约》行为的工作可包括如下：

- (a) 早期预警措施：这些措施旨在防止现有的一些问题加剧形成冲突，还可包括一些建立信心措施，以辨明和支持增强种族容忍和巩固和平的结构，以防止再度陷入曾经发生过的冲突。在这方面，可引起早期预



警的要素包括：缺乏《公约》所规定的界定一切种族歧视形式并确定其为刑事罪行的充分法律基础；未充分地执行《公约》或没有充分的实施机构，包括缺乏申诉程序；出现种族仇恨和暴力行为加剧，或个人、群体或组织，特别是一些当选或其他官员的种族主义宣传或种族不容忍叫嚣的格局；社会和经济指标显示严重的种族歧视格局；由于种族歧视或对少数人社区土地的侵占造成了大量难民或流离失所者的情况；

- (b) 紧急程序：这些程序旨在对需要立即引起关注的问题作出反应，以防止或限制严重违反《公约》行为在程度上或数量上的加剧。触发紧急程序的可能标准可包括，出现严重、大规模或长期性的种族歧视的格局，或出现了有可能加剧种族歧视的严重情况。

24. 在随后开展的讨论中，列舍托夫先生被要求就委员会所采取的早期预警措施和紧急程序的渊源、理论根据和实施方法作出详细说明。他答复说，委员会采取这些新的程序，在相当大的程度上改变了其工作办法。多年来，委员会主要侧重于缔约国提交的报告，因此其主要任务只是根据这些报告评估某一具体国家的情况，但如所评估国家的近期发展情况未列于委员会的议程上，则不会对这些情况作出必要的审议。然而，鉴于以不断出现的危机和冲突为特点的新国际局势，委员会的成员认为，当务之急是解决处理眼前的情况，不论这些情况是否与提交委员会的报告有关。

25. 依照这些程序，委员会通过了若干有关卢旺达、布隆迪和南斯拉夫情况的决议和决议。列舍托夫先生认为，委员会不应重复人权委员会和防止歧视及保护少数小组委员会的工作。本委员会最好是侧重于预防性行动，诸如委员会派往南斯拉夫的成员实地工作团一类的活动，为委员会出面斡旋，促进科索沃的阿尔巴尼亚族与南斯拉夫联邦共和国政府之间的对话，寻找和平解决科索沃人权方面问题的办法。

26. 一位与会者提出了文化上的差别影响在国家一级执行《公约》的问题，致使某些国家作出了保留，以及在立法上的差异，例如，针对禁止煽动种族仇恨方面

的立法差异。有时，一些具体的传统习俗，使人难以判断究竟是否属歧视行为。对于某些国家描述不同种族代表特性和特征的语言也难以确定是否为歧视性的。

27. 至于目前相对于保障主权和独立国家领土完整或政治统一的自决权方面的国际概念，人们表示关注的是那些已获得行使自决权承诺，却因某种原因而无法行使这一权利的人民的状况。消除种族歧视委员会不承认各民族有单方面宣布脱离一国的一般权利，这一立场已在若干国际文书，特别是《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》中准确地体现了国际社会的理解。这也就是说，如某一特写国家中的人民希望改变他们的地位，那么在三种情况下可达到这一目的：即当宪法确定了自决权时；在当事各方均同意脱离时；和当该部分人民被剥夺了自由参与公共事务的权利之时，或在他们的公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利遭剥夺的情况时。

28. 有人指出，尽管有 21 个《公约》缔约国根据第 14 条声明承认委员会有权接受并审查在其管辖下自称为种族歧视受害者的个人或个人联名提出的来文，但委员会只收到极少几份此类申诉。这部分是由于那些接受这一任选程序的国家内大部分人并不知道其政府已承担了这一义务。此外，大部分种族歧视的受害者是贫困阶层，他们缺乏对国际机制的了解，且也无经济和社会能力来利用这些机制。对委员会工作至关重要是，应作出特别的努力向有关人民宣传这些可利用的国际申诉程序。

29. 关于正在发生变化的国际关系局面，一位与会者认为应修订《公约》并调整委员会的工作办法，以保证更好地保护移民和那些由于历史因素生活在不是其祖籍的另一国家中而遭受到歧视的人的权利。该与会者强调说，《公约》作为一项有生命的文书，在解释上有所演进是很自然的。除了正式修订之外，重新对各不同方面给予的关注和重新确立起的重点，将有益于《公约》的执行。

30. 与会者被提醒，宗教虽未被列为《公约》禁止种族歧视的原因之一，但在某一国家中已将这一点列入其执行《公约》的国家法律。委员会本身有时也必须在宗教问题显然构成对某些人的某种长期性歧视趋势一部分的情况下审议这一点。

31. 关于某些缔约国不履行《公约》所载提交报告义务的问题，有人提议委员会应当到某些国家去查访。这将能保证非政府组织与委员会接触，便于个人向委员会提出申诉或看法，而各国将不得不提出报告就委员会所收集的情况资料提出反驳。有人认为人权事务中心在其咨询服务和技术合作方案的框架内可协助各国政府编写它们的报告，从而使报告符合委员会所确立的指导原则和标准。还有人提到了一些联邦国家在汇编全国各地情况时所遇到的困难。

32. 若干与会者指出一些缔约国对第4条所作保留给向种族歧视进行战斗所造成的问题，该条要求缔约国立即采取旨在根除一切煽动种族仇恨的积极措施。这一问题在项目4下展开了进一步的讨论。

### 三、第4条和第6条的执行情况：局限与前景

33. 9月10日第二届工作会议对这一项目进行了审议。

34. 巴伦西亚·罗德里格斯先生在谈及他为讨论会编写的背景文件(HR/GENEVA/1996/SEM.1/BP.2)时，探讨了第4和第6条的局限和前景。

35. 关于第4条，他强调，这是一项“关键条款”，其措词折衷体现了惩治“煽动种族歧视”和“传播以种族优越或仇恨为根据的思想”而制定实在法与保护言论自由或结社自由权利这两种需要。

36. 他强调，当委员会审查报告后发现，一些缔约国没有采取行政、立法、司法或其它措施来落实第4条规定，特别是没有兑现立即采取旨在根除一切煽动或实施种族歧视行为的积极措施时，即产生了对第4条规定的执行问题。

37. 委员会在若干建议中曾表示，委员会认为，将《公约》纳入或转化为批准国的国内法律，但不制定出第4条所规定的法律是不够的，不能充分执行该条款。此外，由于担心该条款可能会有损于言论和结社自由而对该条作出保留、声明或解释，这使得对第4条的充分实施更加复杂化。《公约》允许在充分履行其所载义务时，“充分顾及”言论、见解及结社自由的基本人权。

38. 委员会得到各缔约国认同的观点是，言论、见解和结社自由的权利不是绝对的，而是有局限性的。这些局限取决于为履行第4条所产生的义务与保护这些基

本人权之间的平衡，因为正如委员会所指出，《公约》起草者不可能希望缔约国把关于保护有关人权的措词解释为免除禁止所述种族主义活动的义务。否则，在《公约》中列入那些确定此类义务的条款就毫无意义了。

39. 委员会曾多次审议缔约国就第 4 条作出的保留、声明和解释的效果。它指出，不构成保留的声明和解释对缔约国按《公约》所承担的义务没有任何法律效果。委员会还指出，实际上所有保留均是针对第 4 条的言论和结社自由的范围所提出，这是需要委员会作出具体裁断的问题。委员会承认国家有作出此类声明或解释的主权，但要求各国考虑是否能撤回这些声明或解释，特别是那些构成保留的声明或解释，因为此类声明或解释限制了第 4 条的实施。

40. 在结束他对第 4 条的分析时，巴伦西亚·罗德里格斯先生强调，与《公约》其它条款不同的是，第 4 条并无直接的效应。与将《公约》纳入或转化为国家法律无关，如果颁布与第 4 条的条款相符的法律准则，即可使该条得到落实。他说，这是缔约国所承担的法律义务，即使它们宣称在其领土上并不存在歧视或并无种族主义组织。第 4 条的目的是为了预防，而不是为了治疗，而其设想在于以法律制裁遏制种族主义、种族歧视和旨在怂恿或煽动人们犯下此类行为的活动。

41. 然而，他重申第 4 条的强制性性质并不免除缔约国履行颁布必要的立法，一旦发生种族歧视行为时予以惩治的义务。这一义务还带有保证条款得到有效落实的责任。

42. 关于第 6 条，该专家说，委员会所重视的此一条款基础在于，只有法院、法庭及其它国家机构也能有效地保证制止一切种族歧视行为，才有可能切实落实法律之下人人平等的原则。在此基础上，委员会认真地研究了各缔约国的报告，以评估它们对《公约》第 6 条下所列义务的遵行情况。经过这一研究之后，委员会指出：

- (a) 在《公约》对每一缔约国生效之前，有相当多的缔约国原先已经有了执行第 6 条的法律或行政准则，但并非每一国的准则都足以实现此一目的；
- (b) 在对这些国家的立法进行了认真仔细的研究之后，有些国家作出了一些必要的修改，以使法律符合第 6 条的要求；

- (c) 另有一些国家在成为《公约》缔约国之后，颁布了一些新法律或对现行法律作出了修订，但这并不意味着原有的法律有某些令人不满意的地方。在许多情况下，这是听取了委员会的意见和评论后实施的立法改变或革新；
- (d) 凡在第 6 条与《公约》其它条款已一起纳入国内法的国家中，均可在国家法院中直接援引《公约》。尽管如此，委员会仍考虑是否还需要在某些情况下颁布特别的立法。一般来说，委员会认为缔约国的立法规定必须与第 6 条相符；
- (e) 某些缔约国对第 6 条提出的保留可对直接、客观和有效实施《条约》各款规定构成障碍。委员会要求这些国家考虑是否撤回这些保留。

43. 缔约国在编写其报告时应铭记，第 6 条为条款的实施提供了一定程度的灵活性。实际上，根据各国的具体特点，这一条款的实施可体现于和解或调解机构，即设立政府行为行政调查机关，或由检察总长或监察专员主管的机构。在某些缔约国中，这些机构不会有损于其它诉讼程序。制裁也有程度上的差异，可从口头或书面警告处分，至判处罚款或监禁。还可为卷入冲突的各方举行调解会议。重要的要素是第 6 条所述的“有效”保护与补救。

44. 关于第 6 条的灵活性，他指出在许多情况下，特别是在采取补救行动的同时，还根据《公约》第 7 条辅助采取一些旨在教育或促进理解和容忍的步骤，行政机构或调解委员会的工作尤其重要。

45. 委员会制定的指导原则详细阐述了委员会在第 6 条下所寻求的资料类别。这包括有关本条的先例，和其它国家机关在执行这一规定时的做法。

46. 在承认法院和法庭按国内法律规定对种族歧视行为加以处罚的酌处权的同时，委员会曾一再指出，在某些情况下对一些侵犯生命和侵犯人身基本权利的行为量刑过轻，与这些侵权行为的严重程度不相称。

47. 在随后开展的一般讨论中，一位与会者回顾了第 6 条与第 1 条之间的关系，特别是第 1 条第 2 款关于非公民的例外情况。他指出这是一种明显的矛盾，会妨碍非公民诉诸于追偿程序。实际上，在移徙工人和外国人遭受仇外和歧视行为问题上需作出一些澄清。巴伦西亚·罗德里格斯先生解释，第 1 条与第 6 条之间并不

矛盾；第 6 条扩大了《公约》的执行范围，且也是基于法律面前人人平等的原则。因此，居住在某一缔约国的非公民如宣称自己为歧视受害者的话，也可诉诸于法庭和法院。因此，允许缔约国根据第 1 条第 2 款施加的法律限制并不影响第 6 条的执行。

48. 在讨论“举证责任”时，一些与会者指出，在许多国家中种族歧视受害者难以在法庭中胜诉，因为对举证的要求太苛刻。此外，大部分种族歧视受害者由于他们的经济和/或社会条件太弱，因而得不到适当的法律援助。有人建议应采取行政和司法措施，减轻这些受害者的举证责任。同时，非政府人权组织可在诉讼程序中援助这些受害者。有些国家是由司法机构为受害者提供援助的，有些国家则是由国内人权机构提供此类服务。

49. 有人指出，在某些国家的司法制度下，有关煽动种族仇恨行为案件的举证责任尤其成问题。实际上，往往难以在法律上证明，种族主义文学和宣传必然导致煽动种族主义的行为。根据《公约》的规定，举证责任问题指的是行为本身，而非其后果。因此，凡构成煽动种族仇恨的行为就应加以禁止，不必再去考虑其后果。

50. 鉴于对第 4 条和第 6 条的保留限制了在某些国家实施《公约》的范围，一位与会者想了解委员会对执行第 4 条的理解所持的立场。巴伦西亚·罗德里格斯先生具体阐明，缔约国作为其主权的一部分，拥有对在本国执行《公约》方面作出解释的酌处权。缔约国是《公约》的监护人。委员会在履行其职责方面也有权对《公约》作出解释。委员会的解释适用于其本身的目的和职能，对缔约国并无约束力。另一方面，缔约国作为《公约》的监护人可作出对它们自己具有约束力的解释。

51. 关于见解、言论和结社自由问题，根据《世界人权宣言》所载的条款这些权利可受到节制和限制。此外，依照解释的法律原则，据此某一特殊准则可压倒一般准则，因此《公约》所载的条款可优先于《世界人权宣言》。

52. 在讨论关于煽动种族仇恨的问题期间，与会者被提请注意目前国际法委员会有关国际刑事责任和国家责任的工作。在这方面，委员会认为，大众传媒和法院的独立性只是就国内法律而言，但在国际法范围内并不是独立的。因此，如果国内传媒或法院违反了某国所负的国际义务，那么从长远来看，该国本身就得承担责任。

53. 会议强调，尽管某些国家采取了执行《公约》的适当措施并向种族主义和种族歧视受害者提供追偿程序，但立法始终无成效，因为立法没有规定主管司法机构依职责采取行动。法律要求受害者提出诉讼。由于大部分受害者不具备提出申诉的财力，因此法律就得不到实施。为使法律更有实效，应赋予主管司法机构对严重的种族歧视案件自行提出诉讼的实权。此外，应对种族歧视行为，既可提出刑事诉讼，也可诉诸于民事诉讼。委员会建议各缔约国将属第 4 条下的种族歧视行为列为刑事罪。

54. 有人指出，在某些法律制度下，对种族歧视行为的惩罚，并不意味着它可自动地上呈法院，因为政府检察厅可能会决定，没有必要提出法律诉讼。在其他一些法律制度下，则不存在这种先决条件。只要发现种族歧视行为案件，政府检察厅即可提出诉讼程序。

55. 在探讨传媒作用时，一与会者提及了“Jersild 诉丹麦案”，案情是一位记者邀请某一种族主义组织(“绿茄克”)的一些成员在电视台上发表了种族主义和仇外性的演讲，为此被哥本哈根市法院判定为纵容公开宣扬种族主义演讲罪。Jersild 先生向欧洲人权法院提出了上诉。欧洲人权法院于 1994 年 9 月 23 日作出了对他有利的判定，理由是丹麦法院的判决，与《欧洲人权公约》第 10 条第 2 款有关可对见解和言论自由实行具体法律限制的条款目标不相称。换言之，欧洲法院认为，申诉人的意图是揭示、分析和解释广大公众所关注的问题，并不是煽动种族仇恨。这就引起了传媒在煽动种族仇恨方面的责任问题，因而有人提出，各国应在制止种族主义和种族歧视的框架内，为传媒制定出《行为守则》。

56. 与会者警告说，对言论自由的限制可导致某种检查制度。检查制度有时会产生反作用，加深种族紧张情况。为了缓和紧张局势，最好还是让人们发泄他们的不满情绪。巴伦西亚·罗德里格斯先生具体阐明，第 4 条并没有要求缔约国采取预防性的检查措施，而是禁止煽动种族歧视的行为。

57. 非常清楚，第 4 条的规定并不禁止就种族歧视的影响展开科学和学术研究；因此，此类研究不属煽动种族歧视之列。

#### 四、通过计算机和电子网络进行的种族主义 和仇外宣传：在国家和国际 各级应采取的措施

58. 9月10日第三次工作会议审议了这一项目。拉比亚伯拉罕·库珀介绍了这个项目。

59. 拉比库珀在介绍本项目时说，互联网络虽是在教育、个人言论自由和全球民主化方面的一项突破，然而却正在被一小撮死硬派利用来兜售从恐怖主义至种族暴力和分裂的宣传。他侧重阐述了北美洲，特别是在美国互联网络上有关极端主义者团体活动的发展动态。首先，美国利用互联网络的程度比任何其它国家都要高；据说，约有半数美国成年人可检索互联网络。第二，虽然政治极端主义、仇外心理、种族主义、种族主义和反犹太主义已是一种全球性的现象，但美国却是拥有可鉴别的白人优越论者和新纳粹群体为数最多的国家。

60. 极端分子利用了互联网络提供的各类通信形式。一个通过电子邮件匿名发送的“Spamming”，使执迷不悟者得以发起联机仇恨性的攻击--有时涉及多达成千上万名没有料想到的接受者--但却丝毫不必担心会被识破身份，更不用害怕会因其行为而承担责任。联机讨论或谈论群体，提供了一个污蔑少数人、渲染仇外心理和查明潜在发展对象的机会。此外，全世界的执法组织深感担心的是，互联网络严格建制的那些保密性的通信部分，也正被利用来开展非法活动。例如，诸如加密通信和联机会议也可被恐怖主义者用来协调他们的活动。

61. 拉比库珀说，对互联网络的监测最近发现了恐怖主义分子在万维网上的活动幅度最大。截止1996年8月，西蒙·维森塔尔中心发现了200多有问题的网页，目前分类如下：民族主义者/分离主义者；爆炸/无政府主义者/恐怖主义者；新纳粹/白人优越主义者；民间武装分子；否认大屠杀分子；阴谋策划。

62. 万维网向极端主义者提供了许多便利。在互联网络出现之前，传统性的通信模式使得仇恨心理的信息发送者及其信息停留在主流文化的边缘。今天，互联网络为仇恨贩子提供了向全世界千千万万潜在观众兜售其“产品”的廉价方法。过去，



有限的资金意味着大多数极端分子只能用无吸引力的传单、手册或劣质录相带传播他们的信息，这对于那些习惯于光盘和高技术游戏的青年人并没有多大的吸引力。如今网页上的多媒体技术却保证了兜售这些仇恨心理及蓄意伤害行为的“质量”和“吸引力”，使其可与观众们可得到的其它任何高技术展示内容匹敌甚至占上风。此外，互联网络的相互作用导致了“联机亚文化群”的出现，由此可从不同的网点兜售和加深仇恨、无政府和恐怖主义主张。

63. 为解决在互联网上传播种族仇恨的问题，西蒙·维森塔尔中心与澳大利亚、加拿大、意大利、德国、联合王国和美国政府当局进行了联系。此外，它还与美国和加拿大的互联网络服务提供商建立了有效联系。这些接触联系的结果一般表明目前的情况相当混乱，搞不清楚究竟谁在互联网上发送信息。

64. 因此，维森塔尔中心的主要侧重点一直是北美洲的联机客户和服务提供商。在这方面，拉比库珀提及了美国的现行法律。许多极端分子用美国宪法第一修正案所规定的保护作为其活动的掩护。美国长期的传统是尽可能广义地解释言论自由。因此，除针对制造炸弹和联机犯罪活动或恐怖主义活动外，美国不可能针对通过互联网络传递信息制定出任何有效立法。

65. 拉比库珀还说，那些在其它大部分民主国家属非法的材料，包括那些依据这些国家法律被视为危险、种族主义或毁谤性的材料，却可在美国的互联网络递送，从而实际上使得全球各地人人都可检读，不论各国的立法如何。

66. 美国的传统是，当公开承认的种族主义分子和极端分子提出不受阻碍，并不经过滤地向公众发送信息的要求时，通信和传媒的把关者将承担起责任并加以抑制。因此，报刊编辑以及电台和电视台管理人员压下一些资料并不是任何立法的原故，而是他们明白其特殊的职位包含了对社区所承担的特殊责任。为此，尽管第一修正案为种族主义和煽动仇恨的演说提供了保护，但仍有可能通过限制公共或私人广播和印刷出版来排斥这类未加过滤的信息。例如，三“K”党就难以获得美国电视台的传播时间，进行十字架焚烧的现场直播。但随着互联网络的出现，特别是可透过万维网传输的方式，美国广播传媒既定的限制就不再适用了。现在不是可通过100家无线电台或100家有线电视台传播信息，而实际上可通过论百万计的播放输

出口这样做，每个输出口都可能充分运用播放传媒，而这在以前仅属极少数的社会精英才拥有。

67. 拉比库珀最后说，对于那些在美国献身于最大程度的言论自由并尽量将执迷不悟者的言论边缘化的人来说，这是巨大的挑战。对于世界上其他人来说，那些支持恐怖、蓄意伤害行为、种族暴力、反犹太主义和仇外者滥用互联网络，是对现有反种族主义和反仇恨传统和法律的一项前所未有的挑战，因为其中大部分材料来源于外国。

68. 在他发言之后，该专家展示了一些网点推行种族仇恨的实例。

69. 在随后展开的讨论中，与会者对在万维网上开展活动的一些种族主义组织的危害性表示关注。会议认为，联合国应负责确保现代通信技术不被用来散布种族主义。应开展一些研究，探讨可采取什么样的技术来遏制在网络上的种族主义活动。有人提及了某些国家的互联网络界为保护儿童免遭猥亵和色情材料之害，已经设计出的某些颇有成效的技术手段。

70. 会议认为应一如电台广播领域，建立起一个计算机传播的国际制度。国际性的做法将有助于克服各国立法差异所造成的困难，从而可遏制在某些不对煽动种族仇恨加以制裁的国家中编制的种族主义宣传材料，而透过互联网络进入那些法律对此种材料加以限制的国家。应在互联网络服务供应商、工程人员、系统设计人员和其他有关人员之间发起建设性的对话，使他们确信有必要对互联网络采取更为人道主义的做法。同样，会议回顾《欧洲跨越边界电视播放公约》第7条要求播放公司应保证它们的节目不含有任何煽动种族仇恨的内容。会议还回顾第4条第(a)和(b)款所载的一切条款，据此，缔约国可采取法律措施禁止那些在互联网络上进行种族主义宣传的组织。

71. 有人提议，反种族主义组织应进入互联网络，向使用者，特别是年轻人提供有关种族主义和反犹太主义危害性的正切资料，以抵消种族主义组织的影响。教育是防止年轻人卷入种族主义组织的关键手段。

## 五、就第 4 条所作保留对反对种族主义和 种族歧视的影响

72. 9 月 11 日第四次工作会议审议了这一议程项目。

73. 高兰·德巴斯女士在介绍她编写的背景文件(HR/GENEVA/1996/SEM.1/BP.4)时,着重谈到对《公约》第 4 条所作保留的性质和程度,并讨论了需要在保护意见、言论和结社自由权与不歧视原则之间求得平衡而引起的问题。她在国家一级反对种族歧视的范围内评估了此种保留的影响。

74. 她指出了第 4 条所引起的复杂问题。第一,该条的规定使各国有义务立即采取积极措施,包括立法措施。第二,该条使各国在眼前的违反事项系由私人个人或机构、而非官员或国家所为之时,也有义务防止种族歧视。第三,该条规定引起了为了确实提供保护免遭种族歧视,可在多大程度上限制某些基本的个人权利问题。

75. 除了有关解决争端的《公约》第 22 条之外,对第 4 条所作的保留和声明最多。截至 1993 年 5 月 31 日,公约 147 个缔约国中,有 14 国对第 4 条作出了保留和/或声明,还须加上美国在 1994 年批准公约之时对第 4 条所作的保留。

76. 对人权公约的保留问题越来越重要,必需以此为背景来看待委员会对此种保留或声明可能对第 4 条充分执行所具有的影响表示的关注。人权事务委员会通过的第 24(52)号一般性评论、人权条约机构主持人——他们提请各国注意其某些保留与现行法律不相容——的建议,以及国际法委员会对这一问题的重视都反映了这一点。

77. 高兰·德巴斯女士查明了在批准、加入或继承《公约》之时对第 4 条作了保留或声明的缔约国:安提瓜和巴布达、澳大利亚、奥地利、巴哈马、巴巴多斯、比利时、斐济、法国、意大利、马耳他、尼泊尔、巴布亚新几内亚、汤加、联合王国和美国。其它缔约国在这方面没有提出异议。

78. 有一些保留没有具体提到第 4 条,但是可能与缔约国根据该条所负义务的解释有关,这些保留包括一般性质的保留以及与涉及强制管辖权的第 22 条有关的保留。有 7 个国家作了一般性的保留,将整个条约置于其宪法或国内法之下。例如,安提瓜和巴布达所作的保留中说:“安提瓜和巴布达政府接受公约并不意味着接受超

出宪法范围的义务，或接受任何在宪法规定之外采取司法程序的义务”。巴哈马、巴巴多斯、圭亚那、牙买加、尼泊尔和巴布亚新几内亚作出了类似的保留。

79. 在对第 4 条作出保留的国家中，尼泊尔和美国还对第 22 条作出了保留，在有关保留的解释问题上，排除了将争端强制提交国际法院仲裁的可能性。

80. 关于对第 4 条的保留，只有一个国家将整条置于其宪法和法律之下。美国所作的保留说：“美国宪法和法律为个人的言论、发表意见和结社自由提供了广泛的保护。因此，美国不接受这一《公约》中、特别是第 4 条和第 7 条中有关通过立法或任何其它措施限制受到美国宪法和法律保护的各项权利的任何义务”。

81. 澳大利亚对第 4 条的保留作为一项临时措施提出。澳大利亚在批准《公约》时宣布，澳大利亚当时无法“具体将《公约》第 4(a)条所涉的各种行为作为罪行处理，(这些行为)仅在现行刑法规定的范围内才能处罚……”。然而，该国政府打算请议会立法，具体落实该条的规定。到目前为止，这一保留尚未撤消。

82. 有些国家对第 4 条作出保留，实际上使该条的实施由这些国家自行决定。安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、斐济、马耳他、尼泊尔、巴布亚新几内亚、汤加和联合王国将第 4 条解释为要求一《公约》缔约国仅在其认为为实现该条规定的目的所必需的情况下，才在第 4 条(a)、(b)和(c)款所涉的领域颁布额外的、与现行法律和做法不同的措施，并充分顾及《世界人权宣言》和《公约》第 5 条所载的原则。

83. 在有关声明或解释说明中，奥地利、巴哈马、比利时、斐济、法国、意大利、汤加和联合王国声明其理解第 4 条“充分顾及”条款，强调是由缔约国本身做出努力，在第 5 条保证的权利与缔约国的其它各项公约义务与缔约国根据《公约》第 4 条所施加的限制之间取得适当平稳。它们实质上将第 4 条解释为要求一《公约》缔约国采取该条第(a)、(b)和(c)款所述的进一步的立法措施，但这些措施须与意见和言论自由权以及和平集会和结社权相一致。有些国家具体提到《世界人权宣言》第 19 和 20 条，《公民权利和政治权利国际盟约》第 19 和 21 条的规定，以及本《公约》第 5(d)(八)和(九)条所述的权利。意大利还提到《世界人权宣言》第 29(2)条，从而明确提到了在哪些情况下可以限制对言论自由及和平集会的保证。比利时明确地说，为了达到第 4 条的要求，比利时将注意使其立法与其在成为公约缔约国时所承

担的义务相一致。比利时还提到必需考虑到其根据《欧洲人权公约》所承担的义务，特别是有关意见和言论自由以及和平集会和结社自由的第 10 条和第 11 条。

84. 在评估保留和解释说明对在国家一级反对种族歧视的影响方面，高兰·德巴斯女士提到了美国、联合王国、法国和意大利的情况。

85. 在美国，国会和法院在禁止种族歧视方面援引宪法的一些规定，包括关于禁奴的第十三修正案和关于“平等保护条款”的第十四修正案。然而，尽管美国政府代表说，他们并不认为美国的保留在《公约》第 20 条的意义上与《公约》的宗旨和目标不相容，美国法律在第 4 条的实施范围方面有很大的局限性。特别是，禁止鼓吹和煽动从属于宪法第一修正案，根据该修正案，意见和言论受到保护，无论其内容如何。意图和有可能立即引起暴力的某些类型的言论可以依宪法受到限制。美国说，鉴于其对第 4 条的保留，在实施《公约》方面，美国认为没有必要颁布新的实施立法，也看不出批准公约对宪法司法解释的未来发展有任何影响，对宪法的司法解释见最高法院 R.A.V.诉 City of St.Paul 案(1992 年)的裁决，在该裁决中，最高法院推翻了一项处罚发表种族主义言论的法令。

86. 在联合王国，1976 年的《种族关系法》具体涉及在公共生活的特定领域的种族歧视问题。1986 年颁布了新的立法，即 1986 年的公共秩序法，其第三部分规定了对以言语、展示任何标记或视像物品、出版、广播等形式进行本质上为煽动种族仇恨的行为规定了处罚。《公共秩序法》还扩大了煽动种族仇恨罪的范围，包括意图以及进行可能煽动种族仇恨的行为。然而，这可能意味着向公开承认的种族主义者散发的种族主义材料可能被起诉，而针对遭到仇恨的种族主义集团成员的种族虐待却可能不在该法范围之内。与欧洲其它各国不同，联合王国没有将那些“仅仅是”污辱和诽谤种族集团的意见表述作为罪行，某些极为有限的情况除外，认为表达意见——无论多么令人发指——的自由必须受到保护，只要其没有导致暴力。限制种族主义言论的法律上的理由必须是防止混乱。对第三部分所述罪行的处罚包括处以两年以下的监禁和/或罚款。尽管自《公共秩序法》于 1987 年生效以来，起诉相对而言比较少见，但联合王国政府认为第三部分具有一定的阻遏作用。

87. 关于种族暴力，该法及其他一些立法对种族主义者所从事的各类行为，包括鼓励暴力的行为规定了处罚，但未提到种族的动机。这意味着联合王国不准备根据第 4 条制定专门立法，防止煽动种族暴力，因为该国认为不应当列入一类单独的

具有种族动机的暴力罪行，使这类罪行受到更严峻的处罚。联合王国还谈到了要无可置疑地证明种族动机的实际困难，各种现有安排的充分性——在这些安排下，极端或种族主义组织的活动可根据现行的刑法处理，以及法院在现行最高处罚范围内将种族动机作为一个加重罪行的因素考虑这种一般的权力。该国政府认为，这是确保种族暴力的肇事者被定罪和得到应有处罚的一种更为有效和适当的方法。

88. 关于第4(b)条的要求，联合王国的与会者争辩说，该国政府无权以具有极端种族主义的观点为理由对个人或组织加以禁止，目前也没有计划取得此种权力。他指出，联合王国有着言论自由的悠久传统，个人可以持有和发表很可能与大多数人相反的意见，只要这些意见不以暴力方式表述，不引起暴力或对他人的仇恨。其中包括英国国民党等公开承认为种族主义的团体及其他极端主义团体编制的材料。在联合王国所存在的这种对组织加以禁止的权力仅限于同北爱尔兰恐怖主义有关的组织。禁止极端主义组织或限制其活动很可能反而为那些团体作宣传而产生不利的影 响，这样做有悖于公约的目标和宗旨。而且，联合王国的立法并非针对此类组织的成员资格这一事实本身，而仅仅是针对犯有刑事罪的成员的活动。

89. 消除种族歧视委员会的委员认为联合王国对第4条的限制性解释尽管与其先前的立场相一致，但从委员会第十五号一般性建议的角度来看不能令人满意，而且有违于公约的目标和宗旨。作为一项最起码的措施，联合王国应订正其解释性说明，采用客观的措词，留出余地，以便有可能进行独立评估。

90. 法国对“充分顾及条款”作了解释性说明，委员会欢迎法国在反对种族歧视和反对仇外方面采取的新措施，如根据1990年7月30日的法案确立有关危害人类罪方面的新罪行，新的刑法典于1994年3月1日起生效，1992年出版了全国人权咨询委员会的报告，题为“反对种族主义和仇外的斗争”，表明了法国严肃地对待《公约》义务问题。法国各项反对种族主义的法律相当完备。1972年7月的法律在法国批准公约之后通过，该法纳入了刑法以及1881年关于新闻自由的法案，构成了这一套法律的基础，并得到了一系列附加法案的补充。

91. 宪法保障言论自由，但根据1881年7月关于新闻自由的法律，滥用这一权利应受刑事处罚。一切以种族或宗教渊源为理由，煽动歧视、仇恨或暴力的所有公开言论均为罪行。根据罪行为诽谤(基于确切事实)或侮辱处罚不同，还规定了非公开种族挑拨(例如在信件中)的一类新的罪行。其他类新的罪行包括置疑危害人类

罪的存在、向未成年人散发种族主义出版物，而且还禁止生产和分发种族主义和仇外的宣传材料，如制服、徽章或标记(电影、演出或历史性展览所需者除外)。对出于种族动机亵渎尸首和墓地的处罚有所提高(增加到 5 年监禁)。

92. 1972 年的法律规定可通过总统令解散煽动种族歧视、仇恨或暴力，或散布此类思想的组织、协会或团体。新的刑法典将这些行为定为刑事罪。若重新组织被解散的团体，则此类组织或团体领导人，或武装战斗小组可被处以 7 年以下监禁。根据该法，一些右翼组织被解散。法国还引入了新的反对种族主义的结社权。

93. 委员会注意到，意大利实际上放弃了对《公约》的保留，并着手正式撤消所作保留。意大利没有抑制民族或种族歧视的一般立法，但不歧视原则已载入其宪法第 3 条及其刑事立法中。然而，意大利必须与种族暴力、不容忍和仇外的增加进行斗争。因此，意大利在 1993 年颁布的一项新的立法——1993 年 4 月 26 日第 122 号法令——载有关于鼓动种族歧视或仇恨宣传的专门规定。该法令部分修订了 1975 年的法案，为实施公约第 4 条，引入了(a)和(b)款所述的具体罪行。意大利的法律扩大了“种族歧视”一词的范围，不仅包括以种族为根据、而且包括以族裔为根据煽动暴力和挑动暴力。该法案列入了一些新的刑事罪行：散布以种族优越为根据的思想，公开夸示种族主义组织的标记和将此种标记带入运动会场。还对出于种族主义动机的罪行规定了额外的惩罚。现在法院有权强令罪犯从事社区服务。

94. 意大利将禁止种族主义组织和协会的立法扩大到包括团体和运动，在有些情况下包括解散此类团体和没收其财产。仅仅参加或协助种族主义组织即可被处以 5 年以下监禁，对此类组织或团体的领导人或鼓动者可处以更高的刑罚。如果该团体的目的包括煽动暴力，则处罚更高(可处 7 年以下监禁)。1952 年的一部法律禁止了一些与法西斯主义意识形态有联系的组织，但最近这一法律禁止的范围已扩大到包括极右翼或光头团伙。

95. 法国和意大利的例子表明，面对仇外和种族主义的上升，各国对“充分顾及”条款的解释有了发展，反映出人们日益意识到需要重新评估受到保护免遭种族歧视的权利与言论和结社自由之间的平衡问题。

96. 在随后的讨论中，一位与会者要求澄清委员会可以评估一缔约国对《公约》所作保留的时限。专家解释说，尽管根据第 20 条，缔约国根据《公约》20 条的规定需在通知、批准或加入之日起 90 天内对保留提出异议，但委员会可在任何时

候对保留进行评估。这就使委员会可以先考虑一特定国家情况的演变，然后再宣布该国是否履行了《公约》的义务。然而，委员会发表的意见没有约束力。

97. 有些与会者强调，对第4条的有些保留显然与《公约》的目标和宗旨不相容。他们承认只有缔约国才是《公约》的主人，只有缔约国对《公约》条款的解释才具有约束力，但他们问道，委员会的建议是否可以具有法律或甚至政治效力，这可能有助于《公约》的更好实施，还是只是让这些建议纯粹属于宣告性的。有人说，各条约机构和机制就类似问题所提意见之间的矛盾和不一致可能使缔约国迷惑。各委员会之间一定程度的协调是必要的。最后，有人指出，一些缔约国所作的保留或解释性说明实际上并非总是有损于《公约》的精神。

98. 有人指出，在目前问题全球化情况下，保留问题已不可同日而语。一国根据第4条所作保留不仅可能影响该国国民，而且可能具有外溢作用。有些与会者认为，对载有强制法准则的人权条约规定的保留是遭到禁止的，无论其是否违背公约的目标和宗旨；另一些人认为，此类禁止取决于每一条约的规定。根据国际法委员会特别报告员在关于对条约所作保留的第二次报告中的意见，在保留问题上，人权条约与其他条约没有什么不同，若有关人权条约未就保留问题作出规定，则应适用《维也纳条约法公约》。此外，有关保留的规定各项人权文书各不相同。

99. 在人权条约未作规定的情况下，应当仅参照《维也纳公约》，还是也应当考虑到国际法的演变，这是一个可以争论的问题。应当参照国际法的所有有关规则，包括含有人权条约现代观点的规则，这些条约性质独特，并含有强制法的准则。还应当参照条约监督机构发表的意见。

100. 制定有关对多边条约的保留的规则目的是调和两种利益(需要通过文化、经济和政治条件不同的国家最大限度地加入来确保条约的普遍性，和需要保持条约的完整性)，关于这一问题，很显然，普遍性不应当仅仅是数量上的，而且应当是实质性的。从缔约国对人权条约作出保留的趋势中显现出来的是一系列的文化相对主义，这种文化相对主义抹杀了人权条约的目标、宗旨和目的。事实是，《消除一切形式种族歧视国际公约》、《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》得到许多国家的批准，但却有大量的保留，从而限制了其应用范围。在这方面，人们忆及《维也纳宣言和行动纲领》规定，在国际人权标准与保留中所反映的一国的习惯与做法之间发生冲突时，人权标准优先。



## 六、种族主义和种族歧视受害者可利用的 求偿程序的效力

101. 1996年9月11日第五次工作会议审议了这一项目。该项目由热拉尔·费卢斯先生介绍。

102. 费卢斯先生在介绍发言中引述了他为讨论会编写的背景文件(HR/GENEVA/1996/SEM.1/BP.5)，他着重谈到为种族歧视受害者提供各种类型的保护和他们可以利用的各种补救办法。他分析了各个国家的宪法、立法和行政保护形式。

103. 他指出，欧洲许多国家都在宪法中程度不同地列入了反对歧视的规定。他举出比利时、丹麦、芬兰、法国、德国和意大利为例。

104. 他通过比较研究表明了欧洲联盟各国在保证保护受害者的反种族主义立法方面的差异。包括法国在内的一些国家选用的办法基本上是通过适用平等原则保护个人；如联合王国等其他国家则通过保护少数民族来反对歧视。

105. 反对种族主义的司法手段在形式和内容上都各有不同。提供的保护类型有着明显的差异：有的国家选用民事诉讼，另一些国家则选用刑事诉讼。

106. 联合王国有着关于种族歧视的长期和广泛的立法，在联合王国，保护以民事诉讼为基础。这一选择的理由是，民事程序更为直捷了当，特别是有关举证责任方面。在就业、公共和私人部门住房、教育及提供商品和服务问题上，联合王国的立法使受害方有权直接诉诸民事法院，诉诸行业的法庭，即特别劳工法院。仅有煽动种族仇恨构成刑事犯罪。联合王国是最为极端的一个例子，但许多欧洲国家结合使用两种办法。人们可以举德国为例，德国在关于工作权问题上，以民法为基础提供保护。

107. 欧洲其他各国大多选用刑法的办法，通过具体法令(比利时)或将种族主义罪行的特别条款列入刑法典。

108. 第二方面的不同有关反种族主义规定所涉的范围，有些国家的范围比另一些国家的宽：有些国家有一系列确实的立法(比利时、法国)，另一个国家有少数一些具体规定，并由关于平等和不歧视的一般规则予以补充(丹麦)，和/或对根据刑法应予处罚的行为在量刑方面适用“种族主义动机”的概念。例如，在德国，出于

种族仇恨动机的谋杀可能被判处终身监禁，而对有意杀人罪的最低处罚为五年监禁。

109. 欧洲立法所涉的主要领域一般是就业、提供商品和服务、住房和种族主义言论。

110. 反种族主义立法的操作范围也各不相同。有些国家如荷兰，禁止歧视可能只涉及国家，另一些国家如葡萄牙，有关法律则包括私人个人之间的关系。有些国家选择综合采用，如联合王国在商品和服务方面的做法，即种族关系法案不适用于成员数不足 20 人的俱乐部和协会。

111. 面对民族主义、种族主义和仇外主义的重新抬头，欧洲联盟各国的反应是颁布一些新的法律。如意大利在 1993 年加强了其立法，特别是关于散布种族主义思想问题。瑞典于 1994 年颁布了一项新法律，在就业领域反对种族歧视。比利时在 1994 年修改了反种族主义法。欧洲其他国家正在考虑补充和加强其立法的各项提议。

112. 费卢斯先生对法国法律的状况进行了更详细的审查，法国在反对种族主义和反对歧视方面的法律相当完备，他强调指出了刑法(第 225-1 和 225-2 条)的规定以及新闻法(1881 年的法律，得到 1972 和 1992 年的法律的加强)所列的罪行。

113. 在刑法方面，新的刑法典引入了有关危害人类罪的规定。从这些规定来看，法国刑法典一般不将种族主义因素视为一个加重罪行的情况。除了亵渎墓地之外——亵渎墓地作为一个加重罪行的情况，没有考虑种族主义因素，至少未直接考虑。因此，法国刑法典仅承认一种指控，即第 225-1 条所界定的歧视，该条提到，“由于其实际或假定属于某一特定的族裔群体、民族、种族或宗教而对自然人的任何歧视”。第 225-2 条将某些类型从事或拒绝从事该定义所列的行为定为罪行。该法对这些类型的行为进行了有限列举，涉及拒绝提供商品或服务或附加条件，拒绝招聘或附加条件，对人的处罚或解雇，及干涉经济活动的正常进行。

114. 关于旨在反对种族主义和仇外言论的法律规定，1972 年 7 月 1 日的法律加强了 1881 年的新闻法，新列了一条煽动暴力、仇恨和种族歧视罪。

115. 除了法律保护之外，费卢斯先生仍然以法国为例指出，反对歧视的司法武器不仅涉及刑事诉讼。民事法庭可以宣布解散一个协会，命令关闭其房舍和禁止

其成员举行任何会议。宣布废除协会的目标和从法律上宣布解散协会可以是一种有效的反应。

116. 在费卢斯先生发言之后进行的讨论中，一些与会者概述了本国的一些有关禁止种族主义和种族歧视的宪法和法律规定，以及种族歧视受害者可以利用的补救办法。

117. 有些与会者在发言中集中谈到刑法措施在对付种族主义和种族歧视方面的局限性。他们认为，在好几个国家中，特别是在欧洲，尽管有有关法律，但种族主义和种族歧视的现象变得更加普遍。这可能与种族主义组织和政党的活动有关，这些组织和政党通过进入政治生活和在议会中获得代表权，获得了一定的合法性。有人指出，种族主义组织知道如何绕过反种族主义的法律，例如采用法律未直接禁止的、而实际上为种族主义和仇外的语言。由于在一些国家中种族主义相当普遍，有人认为，应当加强法律，应当采取预防措施，特别是在教育领域。

118. 一位与会者强调，种族主义不仅仅是一个欧洲的问题，而是在所有各大陆都有表现，特别是通过族裔之间的冲突表现出来。

119. 有人指出，种族主义和种族歧视难以对付，因为涉及成千上万的、不一定导致起诉的行为。因此，在大多数国家中，向非法律实体，如非政府组织所报告的案件数量与警察和法院收到的起诉数量之间差别很大。

120. 有些发言者认为是否适用于种族主义行为的刑法太弱，因而在阻止种族主义方面收效甚微。有人指出，在有些国家中，罚款是一个阻遏因素。建议采取一些旨在教育种族歧视行为肇事者的处罚措施，以代替监禁。如在有些国家中，社区服务令可以达到这一目的。

## 七、结论和建议

121. 1996年9月12日第六和第七次工作会议审议了结论和建议。讨论会收到了下列文件：

- (a) 秘书处编写的一份草案；
- (b) 埃塞俄比亚与会者的提议；
- (c) 俄罗斯联邦一位与会者的提议；

(d) 毛里求斯与会者的提议;

(e) 芬兰人权联盟代表的提议。

122. 讨论会通过的结论和建议的最后案文载于附件二。

123. 联合王国和日本与会者说，他们很高兴参加讨论会。他们认为讨论很有趣，很有用。然而，他们希望将下列一点记录在案，即虽然他们参加了这次讨论会，但日本和联合王国政府不一定同意或支持讨论会报告中所载的所有结论和建议。

## 八、闭幕会议

124. 会议主持人高兰·德巴斯女士致了闭幕词(见附件三)。

125. 列舍托夫先生作了闭幕发言，他表示希望，讨论会将有助于更好地实施《消除一切形式种族歧视国际公约》。

126. 人权事务中心防止歧视科科长代表人权事务高级专员发了言，他强调，反对种族主义和种族歧视及有关不容忍这些罪恶的斗争是人权事务中心及联合国系统其他主管机构的首要关注事项。联合国反对种族主义的整个行动的中心是《向种族主义和种族歧视进行战斗的第三个十年》，该《十年》为这次讨论会提供了框架这是联合国最为重视的一项使命。这次讨论会的主题对整个国际社会，发展中国家和发达国家都很有意义。

## 附件一

### 与会者名单

#### EXPERTS

Vera Gowlland-Debbas  
Acting Professor, Graduate Institute of International Studies  
Geneva

Iouri A. Rechetov  
member, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)

Luis Valencia Rodríguez  
member, CERD

Rabbi Abraham Cooper  
Dean, Simon Wiesenthal Center  
Los Angeles, United States of America

Gérard Fellous  
Secretary-General  
National Consultative Commission on Human Rights  
France

#### Individuals nominated by their Governments

Angola	Mr. Mario Constantino
Argentina	Mr. Juan José Echegoyen
Bolivia	Mr. Jaime Quispe
Brazil	Mr. Antonio Luis E. Salgado
Canada	Mr. Peter Splinter
Croatia	Mr. Miroslav Papa
Cuba	Ms. Aymée Herdández-Quesad
Ethiopia	Mr. Minelik Alemu Getahun
France	Ms. Marion Paradas Bouveau Mr. Frédéric Fevre
Gabon	Mr. Corentin Hervo-Akendengue
Greece	Mr. Linos-Alexandre Sicilianos
Germany	Mr. Richard Blath Mr. Christian Hellbach
Honduras	Mrs. Gracibel Bu Figueroa

Hungary	Mr. Janos Balogh I.
India	Mr. Venu Rajamony
Iran (Islamic Republic of)	Mr. Ali-Reza Ghanavi Mr. Jafar Oulia
Japan	Ms. Masako Kinoshita
Jordan	Mr. Jafar Hassan
Kuwait	Mr. Salah Mohammed Al-Buaijan
Malaysia	Mr. Raja Nushirwan Z. Abidin
Mauritius	Mr. Dhaneswar Pursem Mr. Ah-yad Lam
Mexico	Mr. Ricardo Cámara
Morocco	Mr. Abdelkebir Zeroual Mr. Mohamed Maida
Norway	Mr. Petter Wille
Pakistan	Mrs. Tehmina Janjua Mr. M. Syrus Qazi
Poland	Mrs. Agnieszka Dabrowiecka
Russian Federation	Mr. Alexei Rogov Mr. Serguei Tchoumarev
Senegal	Mr. Abdou Aziz Ndiaye
Slovakia	Mrs. Barbara Tuhovcakova
South Africa	Mrs. Renuka Naiker
Sweden	Ms. Anne Dismor
Switzerland	Mrs. Boël Sambuc Mrs. Doris Angst Yilmaz
The Former Yugoslav Republic of Macedonia	Ms. Miriana Najcevska
Ukraine	Mr. Yevhen Semashko
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	Mr. Paul Bentall
Viet Nam	Mr. Bui Quang Minh
Zambia	Mrs. Eva Jhala Ms. Elita Mwikisa



## 附件二

### 讨论会通过的结论和建议

#### 一、结 论

1. 与会者极其关切地注意到，尽管国际社会在各个级别作出了努力，但种族主义、种族歧视、仇外，种族敌对以及由此引起的暴力行为却有增无已。他们还关切地注意到，通讯领域的技术发展，包括诸如互联网等计算机网络，有可能被用来在全世界进行种族主义、反犹太主义和仇外宣传。这种趋势的主要受害者是种族、族裔、民族、语言和宗教少数人，移徙工人，外国人和土著人民。

2. 讨论会认识到，至为重要的是，联合国会员国应促使人们意识到，散布种族仇恨、散布一个人种或一种肤色或种族渊源的群体优越的思想或理论以及从事种族主义宣传和行动对国家和国际秩序的稳定构成的危险。

3. 讨论会着重指出，《消除一切形式种族歧视国际公约》一直具有现实意义和极大的重要性，并认识到，147个国家批准《公约》是争取消除种族歧视方面的一个积极步骤。消除种族歧视委员会一直在努力与缔约国协调，协助缔约国履行其《公约》义务，讨论会承认委员会在这方面发挥的重要作用。然而，讨论会注意到，除了有些缔约国未履行《公约》的规定之外，第4条的有效实施也可能受到一些缔约国所作保留的阻碍。按照第14条规定承认委员会有权接受并审议其管辖范围内声称种族歧视受害者的个人或群体来文的缔约国数量有限，这一点也被查明为委员会有效履行其职能的一个障碍。

4. 根据消除种族歧视委员会1993年关于第4条(42)的第十五号建议，讨论会认为，禁止散布基于种族优越或种族仇恨的思想可以是对《世界人权宣言》和《消除一切形式种族歧视国际公约》第5条所规定的意见、言论和结社自由权的一个合法限制。

5. 讨论会认识到，种族敌对的新的表现形式和当代的仇外现象与消除种族歧视委员会的工作关系越来越密切。)



## 二、建 议

### 消除种族歧视委员会:《公约》的实施

1. 缔约国应更有效地支持消除种族歧视委员会并确保更多地与委员会合作,使其能够更好地履行其职能。缔约国应履行《公约》规定的报告义务。
2. 尚未这样做的缔约国应采取立法和所有其他适当措施,充分履行其根据第4(a)和(b)条所负义务,该条要求立即采取积极措施,以便消除所有对种族仇恨的煽动并禁止从事此种活动的组织。
3. 讨论会回顾,1993年《维也纳宣言和行动纲领》中规定,“世界人权会议鼓励各国考虑限制它们对人权文书所作出的任何保留的程度,尽可能精确和范围狭窄地拟出保留,确保任何保留不会与有关条约的目标和宗旨相抵触,并定期予以审查,以期撤消保留”。讨论会呼吁对《消除一切形式种族歧视国际公约》作出保留的缔约国根据变化的情况定期审查这些保留,以期撤消保留,特别是涉及第4条和第6条的保留。
4. 尚未这样做的缔约国应考虑根据《公约》第14条作出声明,承认消除种族歧视委员会的管辖权。
5. 请各缔约国着手系统地审查其关于种族主义和煽动种族暴力的国家判例,在其提交委员会的报告中列入有关起诉和根据现行法律进行审判的资料。
6. 应当向种族主义和种族歧视受害者提供有效地诉诸公正和充分程序的手段。应当使这些程序容易利用。种族主义和种族歧视受害者应当就所受的伤害得到公正和充分的赔偿或补偿。

### 大众传播媒介

7. 讨论会关切地注意到,尽管大众传播媒介在反对种族主义和种族歧视方面可以发挥重大作用,但有时大众传媒也有助于散布种族主义思想和煽动暴力行为。因此,鼓励大众传媒在职业道德等基础上宣传容忍的思想并促进不同种族人民之间的相互理解。

## 计算机网络——互联网络

8. 联合国、特别是法律事务厅、及其他国际和区域组织应着手系统审查现行国际文书，注意这些文书对互联网络平行通讯形式的适用性/适应性。

9. 讨论会建议，人权事务中心与消除种族歧视委员会、教科文组织、电联及联合国其他有关机构、各非政府组织和互联网络服务提供者合作组织一次讨论会，以评估互联网络的作用，并考虑到实施《消除一切形式种族歧视国际公约》的规定，就负责地使用互联网络建议各种方法和手段。

10. 联合国人权事务中心应当利用联合国在万维网络上的存在来提高人们对种族主义和种族歧视问题的意识。

## 教 育

11. 讨论会着重指出了教育作为防止和消除种族主义和种族歧视、使人们特别是年轻人意识到人权原则的一个重要手段的重要性，建议各缔约国在这方面采取措施。

## 非政府组织的作用

12. 讨论会赞扬非政府组织在反对种族主义和种族歧视方面的行动，赞扬它们不断地支持和帮助种族主义和种族歧视的受害者。鼓励各国在寻求人权问题的解决办法时考虑到非政府的意见。

13. 鼓励非政府组织更积极地参与执行《向种族主义和种族歧视进行战斗的第三个十年行动纲领》。

## 《向种族主义和种族歧视进行战斗的第三个十年行动纲领》的执行情况

14. 讨论会对人们对《第三个十年》及其《行动纲领》缺乏兴趣和支持表示遗憾，自《行动纲领》于1993年为大会通过以来，人权事务中心仅设法安排了目前这一次讨论会。讨论会呼吁会员国对《十年行动纲领》信托基金慷慨捐款。

15. 人权事务中心应在联合国系统内所有旨在反对种族主义和种族歧视的活动中继续发挥关键的作用。

### 附件三

#### 会议主持人薇拉·高兰·德巴斯女士的闭幕词

这次讨论会在突出大会 1993 年宣布的《向种族主义和种族歧视进行战斗的第三个十年》方面是一次非常重要的会议。讨论会的目的是评估《消除一切形式种族歧视国际公约》的执行情况，特别是其第 4 和第 6 条，分析《公约》执行中面临的各种困难，特别是参照新出现的各种国际参数。

讨论会强调了某些新的事态发展，这些事态发展使进行这样一个重新评估很有必要，极为适时：

- (a) 种族主义和族裔冲突重新显现，它最近在欧洲和非洲造成的破坏我们大家都已再熟悉不过了。在那些长期自视为民主标志的国家中，新纳粹活动和仇外趋势也极其令人不安地增加，针对的是外国人和移民人口，以及逃避在自己的土地上被迫害的难民；
- (b) 对种族主义言论越来越无动于衷和容忍导致了一小部分人口支持传播种族优越和煽动种族仇恨信息的政党；
- (c) 诸如互联网的新的技术发展是一种有力的教育工具，但也正被种族主义的个人和组织用来帮助实现其目的，传播种族主义的信息。

这些事态发展对我们民主制度的支柱本身——政治多元主义、意见和言论自由及结社自由——构成了挑战，这些原则在那些公开承认以否定民主制度为目的的个人或团体的手中遭到破坏。

因此，《消除一切形式种族歧视国际公约》有关预防措施的第 4 条和有关补救措施的第 6 条具有了新的现实意义。第 4 条可以说旨在将危险消灭在萌芽状态，以确保最初可能看来“仅仅”为种族侮辱的表现和散布基于种族优越或仇恨的思想不致变质。我们在欧洲和非洲都看到了这种滚雪球效应的极端形式，在这些地方，政治领导人不仅利用大众传媒宣传种族主义的思想，而且还煽动种族和族裔暴力的行为，导致了种族清洗和种族灭绝。第 6 条强调各国负有义务确保为其管辖范围内的所有个人提供保护和补救措施。

讨论会上的一些发言者指出了在执行这些条款方面的一些困难。

消除种族歧视委员会的两位委员尤里·列舍托夫先生和路易斯·巴伦西亚·罗德里格斯先生，提到委员会在履行其监督国家履约情况任务的下列方面所面临的困难：在提交和审议缔约国的报告方面，在国家一级为个人提供保护和有效补救方面，国家所作的保留以及第 14 条有关个人来文的任择条款方面的困难。

法国全国人权咨商委员会秘书长热拉尔·费卢斯先生着重指出了各国在国家一级履行国际义务方面所面临的问题。这引起了由来已久的国际和国内法之间关系的问题，并表明了国家文化传统和法律之间存在的很大的不一致。

美国洛杉矶西蒙·维森塔尔中心主任拉比亚伯拉罕·库珀说明了各国政府在为一种通讯手段立法或调节方面面临的前所未有的挑战，对这种通讯手段，已知和为人所接受的对传统传媒的限制均不适用。互联网络信息来源激增且有时又是匿名，其范围遍及全球，对青年人和易受影响的人口特别有吸引力，从而具有极大的潜力在全世界散布种族主义思想和种族仇恨。它还导致发达国家和发展中国家技术差距的扩大。

我的发言集中于对《公约》第 4 条所作保留的影响。对条约的保留继续被认为是国家主权的特权。然而，鉴于人权条约的特定性质，关于保留的法律制度应该重新予以评价：因为人权条约的具体目标是不仅为在其本国政府手中、而且为在私人方面手中成为受害者的个人提供最大限度的保护；人权条约承认国际和区域判例确立了并非对等的、客观的义务；还因为条约监督机构的存在。我还着重指出了各国根据第 4 条所负义务与《消除一切形式种族歧视国际公约》及其他国际文书所主张的言论和结社自由权之间的相容性，特别是这些限制见于他人权利和声誉之中。

最后我要强调，我们所处的世界正在进入国际关系深刻变化的时候。面对人们重申种族——有人可能称为部落——特征，面对基于极端个人主义和解除管制的新自由主义思想的复活，面对其他各种离心力量，必须在国际一级坚持普遍的而不是特殊的国家利益，致力于发展一种“国际社会的公共秩序”。我愿提到当代国际法有关这一方面的三个重大的发展。

第一，《联合国宪章》的宗旨和原则终于反映了国际社会的全球价值观，从而摆脱了作为传统国际法特征的传统的双边原则和自愿原则，走向了现在反映了各个等级的准则的法律制度。我们终于认识到存在着一些旨在保护某些最重大的普遍价值

的核心准则，这些准则被认为对整个国际社会至关重要，不遵守这些准则将会影响到国际法律制度的根本。这些准则被赋予了不同的目标：根据稳定的需要，保持一定的国际公共秩序的外貌；确保这一秩序根据公正的概念和平地转变；在最起码的核心的人道主义或道德标准之上，维持某种普遍的道义基础，或更基本而言，确保具体地保护人类或人类的生存。

在这些范围广泛的准则中有各项基本的人权原则，《宪章》中所述的不歧视原则即为其基础。禁止种族歧视现已被接受为强制法的一项准则，庄严载入了1969年《维也纳条约法公约》第53和64条。国际法院将禁止种族歧视作为对整个国际社会普遍适用的一项义务。国际法委员会有关国家责任的条款草案第一部分第19条除其他外列入了由于严重违反对保障人类至关重要的义务而引起的国际罪行的概念，如种族隔离。

第二个发展是，由于非国家实体作为国际法的新的和重要主体的出现而改变了国际争端的性质。联合国鼓励这些实体的权利，但最近也使其在国际法上负有责任。我们看到设立了两个法庭，审判在由于种族仇恨而爆发的武装冲突中所犯的个人罪行。大会即将审议设立常设国际刑事法庭的提议。

第三是对和平的威胁的重新概念化。对这些国际法基本准则的严重违反最终被安全理事会确定为构成对国际和平与安全的重大威胁，从而有可能根据《宪章》第七章进行制裁。这样，《宪章》的优先事项有所变化。在1945年，通常情况是区分联合国维持和平的首要职能，其中包括和平解决争端和强制行动，以及建设和平的次要职能，即较长期地创造有助于和平的条件，包括促进人权。今天，这些建设和平措施的中心已有所转变，现已成为维持和平职能本身的一部分。

参照这些当代国际法发展的情况来看，我们的讨论会是一次重要和及时的会议。在我们这个相互依存的世界里，鉴于保护一个核心的国际法基本准则的极大的重要性，各国已不再能够躲在传统的主权概念、文化相对主义概念、国家立法和差异、国家法院的独立性的背后，以此作为不履行国际义务的借口，特别是这些义务旨在保护个人。