



大会

Distr.  
GENERAL

A/CONF.189/PC.1/8  
26 April 2000  
CHINESE  
Original: ENGLISH

反对种族主义、种族歧视、仇外心理  
和相关的不容忍现象世界会议  
筹备委员会  
第一届会议  
2000年5月1日至5日，日内瓦  
临时议程项目6

国际、区域和国家各级的筹备会议和筹备活动

秘书长的说明

秘书长谨此将2000年2月16日至18日在日内瓦举行的关于种族歧视、仇外心理和相关的不容忍行为受害者可以寻求的补救措施以及在这一方面的良好国家做法专家研讨会报告转交筹备委员会。

## 附 件

### 2000年2月16日至18日在日内瓦举行的关于种族歧视、 仇外心理和相关的不容忍行为受害者可以寻求的补救措施 以及在这一方面的良好国家做法专家研讨会报告

#### 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言 .....	1 - 7	3
A. 研讨会的组织安排.....	1	3
B. 与会者名单.....	2	3
C. 研讨会开幕和选举主席团成员.....	3 - 4	3
D. 议 程.....	5	4
E. 文献资料.....	6 - 7	4
二、研讨会主题 .....	8 - 91	6
A. 经济、社会和文化领域中的种族歧视.....	8 - 26	6
B. 对易受害群体的种族歧视：对非本国国 民、移徙者、寻求庇护者、难民、少数 人和土著人民的申诉程序的审查 .....	27 - 39	9
C. 互联网上的种族主义：法律和技术问题 .....	45 - 50	12
D. 与种族歧视受害者可以寻求的所有补救 措施有关的共同问题.....	51 - 59	16
E. 国家机构的行动：良好做法的实例.....	60 - 82	19
F. 加强区域和国际机制.....	83 - 91	23
三、研讨会的建议和闭幕.....	92 - 93	26

#### 附 录

一、研讨会的建议.....	27
二、与会者名单.....	35

## 一、导 言

### A. 研讨会的组织安排

1. 人权委员会在其第 1999/78 号决议第 65(b)段中，请联合国人权事务高级专员组织一次国际研讨会，研讨种族主义、种族歧视、仇外心理和有关的不容忍行为受害者可以寻求的补救措施以及在这一方面的良好国家做法。研讨会于 2000 年 2 月 16 日至 18 日在日内瓦万国宫举行。

### B. 与会者名单

2. 参加研讨会的专家以及派观察员参加会议的联合国会员国和政府间和非政府组织名单编为附录二附于本报告之后。

### C. 研讨会开幕和选举主席团成员

3. 联合国人权事务高级专员玛丽·罗宾逊女士宣布研讨会开幕。高级专员在开幕词中指出，尽管不少国际法律文件都保障了消除基于种族原因的歧视的原则，但是这项权利必须得到有效的申诉程序和国家一级的补救措施的保障。尽管她承认政府负有与种族歧视作斗争的主要责任，但她指出，国家机构和非政府组织也可以起到重要的作用。她补充说，务必对包括互联网上的种族主义活动在内的新的种族主义形式进行仔细研究，并必须考虑是否因此必须采取新的补救措施。她还指出，伴随着大规模迁移现象的往往是种族主义和仇外活动的增加，因此，重要的是要审查这一方面的申诉程序是否适当。最后，高级专员强调，传播有关良好的国家做法的信息并协调消除种族歧视的战略至为重要。高级专员对瑞士政府表示感谢，感谢它为举行这次研讨会提供了财政资助。

4. 弗吉尼亚·丹丹女士经鼓掌通过当选主席兼报告员。

#### D. 议 程

5. 在 2000 年 2 月 16 日的第一次会议上，研讨会通过了以下议程(HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/2)：

1. 会议开幕
2. 选举主席兼报告员
3. 通过议程
  - 第 1 点： 经济、社会和文化中的种族歧视；
  - 第 2 点： 对易受害群体的种族歧视：对非本国国民、移徙者、寻求庇护者、难民、少数人和土著人民的申诉程序的审查；
  - 第 3 点： 互联网上的种族主义法律和技术问题；
  - 第 4 点： 与种族歧视受害者可以寻求的所有补救措施有关的问题；
  - 第 5 点： 国家机构的行动：良好做法的实例；
  - 第 6 点： 加强区域和国际机制；
  - 第 7 点： 结论和建议。
4. 会议闭幕。

#### E. 文献资料

6. 应人权事务高级专员办事处要求，为研讨会编制了以下背景文件：

- |                            |  |
|----------------------------|--|
| HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/2    | 背景文件，秘书处编写；  |
| HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.1 | 经济、社会和文化领域的种族歧视，背景文件，Luis Valencia Rodriguez 先生编写； |
| HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.2 | 种族歧视和易受害群体：一些明的和暗的情况，背景文件，弗吉尼亚·丹丹女士编写；             |
| HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.3 | 对易受害群体的种族歧视：对非本国国民、移徙者、寻求庇护者、难民、少数                 |

- 人和土著人民受到种族歧视迫害时可以寻求的申诉程序的审查，背景文件，Asbjorn Eide 先生编写
- HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.4 互联网上的种族主义：法律和技术问题，背景文件，David Rosenthal 先生编写；
- HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.5 与种族歧视受害者可以寻求的所有补救措施有关的共同问题，背景文件，Theodoor van Boven 先生编写
- HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.6 国家机构对种族歧视采取的行动：东欧的良好做法的实例，背景文件，Jenö Kaltenback 先生编写
- HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.7 国家机构的行动：良好的做法的实例，背景文件，N. Barney Pityana 先生编写；
- HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.8 瑞典的歧视问题监察专员，背景文件，Frank Orton 先生编写；
- HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.9 增强个人申诉种族歧视行为时可以寻求的国际和区域机制，背景文件，Régis de Gouttes 先生编写；
- HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.10 互联网上和美国法律制度中的种族仇恨，背景文件，Mark Potok 先生编写；

7. 一些与会者和组织也编制了工作文件，具体如下：

- HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/WP.1 Renforcement des mécanismes régionaux et internationaux pour un meilleur suivi du contenu de l'éducation, l'Association mondiale pour l'école instrument de paix 编写(只有法文本)
- HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/WP.2 Les moyens d'action des victimes contre la discrimination dans l'éducation: la problématique de la séparation des classes entre nationaux et étrangers, 瑞士联邦反对种族主义委员会(只有法文本)

- HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/WP.3 Le racisme sur Internet : quelques questions juridiques et techniques, 瑞士联邦反对种族主义委员会(只有法文本)
- HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/WP.4 国际法：对环境种族主义的补救措施：实例：美国的状况，大地正义法律保护基金(只有英文本)
- HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/WP.5 一个对有关基于种族、肤色、民族或种族血统或宗教的歧视的申诉采取补救措施的独立机构，丹麦民族平等委员会(只有英文本)

## 二、研讨会主题

### A. 经济、社会和文化领域中的种族歧视

8. 在 2000 年 2 月 16 日的第一次会议上，Luis Valencia Rodriguez 先生介绍了他的文件(HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.1)。他提到了《消除一切形式种族歧视国际公约》，并指出该国际文书的先决条件是存在经济、社会和文化权利。

9. 消除种族歧视委员会是根据该《公约》成立的监测机构。该委员会成立三十年以来得出了如下结论：所有国家都难免采取种族歧视做法，它常常表现在传统思想或长期存在的偏见，或推行基于大民族沙文主义的政策或思想。不过，其他因素也对经济、社会和文化生活领域中的种族歧视起到推波助澜的作用，其中包括社会——经济的不发达，土著居民遭受的种族隔离，引起暴力的种族冲突，以及对少数人群体、无证件移民、难民和流离失所者的仇外心理。

10. Valencia Rodriguez 先生指出，住房方面的种族歧视仍然是一个严重的问题，尤其是常常导致少数民族、移徙者、难民、无土地群落和土著群落享有适当住房的权利遭到剥夺。在住房出售或租赁方面的种族歧视行为表现在，一些住区的居民不愿与其他种族群体的人为邻。尽管国际法和许多国家的国内法都禁止这种歧视行为，但是这种立法常常得不到执行，而且个别歧视行为往往难以得到监测、证明和惩罚。

11. 关于卫生保健领域的种族歧视，Valencia Rodriguez 先生指出，《国际卫生组织章程》规定“享有可达到的最高卫生标准是不分种族，人人应当享有的基本权利之一”。他还说，消除种族歧视委员会在审查报告时对卫生保健方面的种族歧视进行了调查。

12. 关于就业方面的种族歧视，他指出，基于种族歧视根源的同工同酬问题，由于全球化过程而进一步严重。这一过程造成国内市场的劳动力竞争，本国国民和长期居民希望保留其特权，而移徙工人愿意在较差的工作条件下工作。他还认为，就业方面发生种族歧视的原因是，一些雇主更愿意雇用某一种族的工人，之所以形成这种状况，或者是由于雇主的歧视态度，或者是由于雇主认为，顾客更愿意与某种种族群体的雇员打交道。

13. 关于教育方面，Valencia Rodriguez 先生指出，种族隔离的住房模式导致了教育机构的歧视，因为这种做法减少了来自不同种族或民族群体的学生之间的联系的可能性。他还坚持认为，家长们的种族歧视态度往往导致他们协同努力，以确保其子女不上招有大量来自少数民族群体的学生的学校。

14. 关于公共机构中的种族歧视，他评论说，在许多国家，一些机构(包括公共机构和私营机构)排斥来自少数种族或少数民族群体的人。在考虑除种族或民族血统以外的其他条件如服饰、外貌或语言的时候，往往发生这种情况，尽管实际上是种族歧视的原因。导致这种现象的原因是反对歧视的立法不足、不适当或没有得到遵守。

15. 在谈到文化领域的种族歧视时，Valencia Rodriguez 先生强调，政府不仅有义务尊重所有群体的文化活动，而且有义务向社区成员提供适当设施，使他们能切实参与文化活动。就少数人群体而言，这项权利更为重要，因为对他们来说，文化活动是保留其特性和特征所必不可少的条件。

16. 最后，Valencia Rodriguez 先生指出，基于无歧视的住房和卫生权利已得到许多国家当局的充分重视。他还说，上述这种歧视常常与就业方面的种族歧视有联系。种族歧视受害者可以寻求的补救措施包括：求助国家机构，向执法官员报告其遭受的侵权行为，由负责司法的机构采取及时和有效的行动，开展侧重于制止和消除种族歧视的教育活动，宣传媒体应当开展增进理解和提倡容忍的活动。

17. 在 2000 年 2 月 16 日的第一次会议上，弗吉尼亚·丹丹女士以经济、社会和文化权利委员会委员的观点介绍了她的文件(HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.2)。她说，提交给上述委员会的报告中，没有提到保护种族歧视受害者的法律或补救措施的报告比较少见。以她的经验，缺乏的是有效实施法律和补救措施。

18. 丹丹女士尤其强调难民和寻求庇护者面临的问题和对他们进行种族歧视的可能性。她还说，对提出权利要求的女性难民应当有特殊敏感性，并应强调逐步加深了解对妇女采取歧视待遇的办法和手段。

19. 她还指出，易受害群体，例如难民和寻求庇护者、移徙者、少数人和土著人民，常常不了解他们的合法权利，而由于不懂多数人的语言，往往又加剧了这种无知的状况。她主张人权教育方案的覆盖面应当尽可能扩大，以包括最易受害群体。

20. 关于土著人民面临的特殊问题，她说卫生保健和刑事司法制度仍然是两个很重大的问题，应当制定可供更广泛寻求的补救措施，尤其包括适当传播有关其权利的信息。

21. 关于补救措施的有效性问题的，丹丹女士认为，国家人权机构往往比法院更便于裁决歧视行为，但在许多情况下，它们并没有提供有效的补救保障办法。她建议国家人权机构与法院之间进行更好的合作，以确保法律规定的保障办法切实可供使用。

22. 丹丹女士还认为，法律规定的补救措施和其他措施常常得不到实现或有选择地得到实施。她认为应当使所有的种族歧视受害者都可以寻求补救措施，并应更加注意落实法律保护。

23. 最后，丹丹女士认为，法院裁决或政府政策很少参照国际人权标准，因而限制了国内法中对这些准则的承认，限制了公众的认识。她建议各国政府采取行动，使其国内法与人权条约义务相一致，并建议为法官和政府雇员开办专门培训班。

24. 在随后进行的讨论中，宗教不容忍问题特别报告员阿卜杜勒法塔赫·阿穆尔先生认为，种族歧视常常由于宗教不容忍和仇外心理而加剧。民族特性往往基于种族和宗教，并被用作统一的依据，这可能加剧了对少数人的种族歧视，从而也加剧了某些国家存在的仇视伊斯兰、仇视阿拉伯和仇视基督教的现象。



25. Eide 先生指出，全球化正在涉及实行种族歧视的方式。种族歧视常常被用作竞争资源的一种手段。Valencia Rodriguez 先生认为，全球化正在使目前的不平等现象加剧，并使人权保护更加难以实现。

26. 瑞士联邦反对种族主义委员会主任 Doris Angst Yilmaz 女士介绍了她的工作文件(HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/WP.2)，并对外来移民和教育问题提出了意见。她认为公立学校可以增进民主和容忍。学校应当实行不分种族，但如果招收了来自海外的儿童，则应当实行双语教育。她坚决反对以文化和民族血统为理由实行按种族分班的办法，她认为这种做法很危险，按种族分班进行教学就等于歧视。

**B. 对易受害群体的种族歧视：对非本国国民、  
移民者、寻求庇护者、难民、少数人  
和土著人民的申诉程序的审查**

27. 在 2000 年 2 月 16 日的第二次会议上，Asbjorn Eide 先生介绍了他的文件(HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.3)，并发表了他的观点：最根本的问题之一是，司法部门、执法机构以及问题调查官(如果存在的话)、人权委员会和其他公共机构是否真正公正。他的结论是，以往的记录充其量是好坏参半，普遍存在的一个问题是，警方和其他保安部队往往存在偏见。

28. 关于土著人民，他指出，在国家一级，土著人民的个人权利由于他们享有他们居住国的公民的全部权利而原则上受到保护，因为他们通常也是公民。不过，土著人民的文化教育水平较低，在社会上的经济地位较弱，因此他们常常处于一种易受害地位，这种状况至少部分是由于现在或过去的歧视所造成的。

29. Eide 先生评论说，土著人民还得到《消除一切形式种族歧视国际公约》的保护，至少在那些已经批准该《公约》的国家情况是这样的。该《公约》还考虑到采取专门的纠正歧视，以确保土著人民的权利得到适当发展和保护，但一旦平等得以实现，这类措施便会停止实施。

30. 此外，土著人民还得到了《公民权利和政治权利国际公约》的保护。根据该《公约》第 2.7 条的规定，他们享有根据国际法规定属于民族或人种的、宗教的或语言上的少数的人所应享有的一切权利。就这一点而论，尤其不能剥夺他们享有自己文化、信奉自己的宗教或使用自己的语言的权利。土著人民还得到劳工

组织《关于独立国家土著和部落人民的第 169 号公约》的保护。该公约为土著人民的土著权提供了重要保护，并提出了对土著人民的自治、教育、就业、培训、社会保障、卫生保健和总的政策。他还提到了关于土著人民权利的宣言草案，该草案已得到增进和保护人权小组委员会的通过，目前正由人权委员会审议。

31. Eide 先生然后论述了民族、人种或语言上的少数人可以寻求的补救措施。关于执行对少数人的补救措施的机构，重要的是少数人本身必须有代表参加这类机构。然后他谈到了关于集体权利的补救措施，这种权利只有在其他人的社区中得以享有时才可适用。关于集体权利的补救措施较弱，主要是因为多数人不愿完全承认这种权利。他提到了保护少数人权利的国际文书，其中包括《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条、1992 年《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》以及 1994 年《欧洲少数民族权利纲要公约》。

32. 在论述移徙者问题时，Eide 先生对合法移徙者与无证件和被贩运移徙者进行了区分。关于有合法身份的少数人，他认为，在许多时候，移徙工人受到事实上的歧视，即使保护立法已经得以通过。因此，人们常常要求政府实施有关移徙者的培训、卫生保健、住房、教育和文化发展的政策。他评论说，移徙工人面临着所有外侨都面临着共同威胁，即被驱逐的威胁，这严重影响到他们的安全感。劳工组织《关于为就业移徙的第 97 号公约》(经修订)和劳工组织《移徙工人公约》(补充规定)(第 143 号)中都对移徙者的国际保护问题作了规定，但是这两项公约都没有得到普遍批准。他进一步指出，大会于 1990 年通过的《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》规定的权利比劳工组织公约更加广泛，但是由于批准的国家数量不足，迄今尚未生效。就欧洲而言，《欧洲委员会社会宪章》第 19 条和《移徙工人法律地位欧洲公约》(1977 年)都作出了保护的规定，但是这两项文书中的保护仅限于一个缔约国经另一缔约国批准同意在其境内居留以从事有偿就业的国民。

33. Eide 先生说，无记录和被贩运移徙者面临着特别困难的处境，因为如果他们向政府当局申诉他们遭到非法剥削的话，他们就有被作为非法移民驱逐出境的危险。被驱逐出境也可能使他们回到本国后陷入困境，尤其是如果他们已被迫从事卖淫或犯罪活动的话。他认为制定补救措施时，应当考虑到使他们摆脱卖淫或其他刑事犯罪活动或有辱人格的处境，使他们有机会获得教育和适当职业。他

还建议各国向性剥削受害者提供庇护和保护，并把那些愿意回去的人遣送回国。制定补救措施时应当考虑到便于这类人在毫无危险的情况下揭露其受剥削情况，包括确定从事剥削性贩运活动的人。

34. 在评述难民问题时，Eide 先生说存在着两个特别严重的问题：他们在难民营里的境遇和被驱逐出境的威胁。在一些难民营中，食品和住房不足，家庭和社会结构崩溃，毫无富有意义的日常活动，有时对妇女和女童的性暴力和家庭暴力发生率很高。据报告，有时连联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和有关政府都无法或不愿处理这类问题，犯罪分子往往逍遥法外，受害者没有得到有意义的补偿，如果有任何补偿的话。

35. Eide 先生还简要论述了在给予公民身份方面存在的种族歧视问题，并指出了工业化国家中受拘留或监禁的非公民的百分比上升的问题。他坚持认为，拒绝给予公民身份的做法事实上往往针对人种上的少数，即使立法并没有授予这种权利。由于缺乏有关公民身份权的明确的国际准则，导致这一问题大大复杂化。有关被拘留率增加的问题，他认为，尽管非公民实际上可能参与了毒品贩卖和其他刑事犯罪活动，但是许多非公民具有与众不同的明显特征，这一事实使得他们更容易被归为受怀疑对象并受到有辱人格的待遇。后一种境遇事实上可能会导致刑事犯罪活动。政府当局和执法机构如果以礼相待，这本身可能就是一种预防犯罪的措施，这着重说明，每当政府当局采取种族歧视行为，就必须采取有效行动加以制止。

36. 在接着进行的讨论中，当代各种形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍问题特别报告员莫里斯·格莱莱-阿汉汉佐先生提请人们特别注意难民营中寻求庇护者的境遇，认为还需要作更多的努力以改进他们的境遇。

37. 宗教不容忍问题特别报告员阿卜杜勒法塔赫·阿穆尔先生发表观点说，非本国国民可以寻求的补救措施在许多情况下几乎是不存在的。即使有申诉程序，非国民通常也并不了解。Valencia Rodriguez 先生补充说，非法移民的情况是一种恶性循环。由于对移民有许多限制，因此许多移民为了避免这些规定而以旅游者身份来到他国，然后留下来寻找工作。在这样一种情况下，他们几乎没有任何合法权利或法律保护。他们一旦被抓获，常常不是被监禁就是被驱逐出境，或者是被监禁后再被驱逐出境。

38. 非政府组织——大地正义法律保护基金代表介绍了他们关于环境种族主义的组织提交的工作文件(HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/WP.4)。他认为，环境歧视可能是种族歧视局面的一个恶化因素，要求象讨论就业、住房和其他问题时一样，把环境问题放在种族歧视背景下加以讨论。

39. 非政府组织刑事改革国际的代表认为，被拘留或被监禁的人也应当被看作是一个易受害群体。这个群体常常受到双重惩罚：他们在被监禁后常常被驱逐出境。

### C. 互联网上的种族主义：法律和技术问题

40. 在 2000 年 2 月 17 日的第三次会议上，David Rosenthal 先生介绍了他的文件(HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.4)，他说，之所以难以抵制互联网上的有害言论和活动是有诸多法律和技术上的原因的，尽管发表种族主义言论在许多国家是非法的。他总结出他的调查结论如下：

- (a) 单靠技术解决办法不可能解决互联网上的种族主义内容问题，但是可以使某几种用户避免看到一部分令人反感的和非法的内容，还可帮助查明提供这种材料的人；
- (b) 在一些国家，有可能对提供访问或传播这类非法内容所必需的互联网基础设施以支持种族主义内容的人提起法律诉讼。不过，由于若干原因，对互联网供应商提起法律诉讼的做法尚存在问题，因此不应当被看作是一项可行的长期解决办法，除非重点起诉代理非法内容源头的供应商，即以网站提供服务的供应商；
- (c) 在一些国家，种族主义和种族仇恨的言论得到言论自由权利的保护，因此可以在互联网上自由发表。尽管在另一些国家，这种种族仇恨言论被视为一种刑事犯罪，但是这些国家的检察官无法对信息源头的非法在线内容的发表者提起公诉，因为这种内容来源于通过保障言论自由的法律条款保护种族仇恨言论的国家；
- (d) 自动调整方案由于互联网的分权结构，无法制止互联网上的任何宣扬种族主义的那部分重要内容，除非行为守则得到所有主要国际供应商

的承认和严格遵守，其中包括那些提供互联网联接以欺诈专门提供种族主义网站服务的供应商的电信公司；

- (e) 自动调整并不是解决这一问题的有效办法，因为已经把微妙的决定传达这一行业。而且，自动调整方案存在某些缺陷，因为它们缺乏民主的证明、正当程序保障和监督。

41. Rosenthal 先生建议利用以下战略打击并起诉互联网上的种族主义活动：

- (a) 使自动调整成为强制性做法。尽管相当数量的供应商已经禁止发表激起仇恨情绪或种族主义的言论的实体使用其基础设施，但是其他供应商仍然允许使用其基础设施；
- (b) 当互联网供应商在其保护这种言论的本国以外，但在规定这种言论应负刑事责任的其他国家的管辖范围以内，对允许利用其基础设施发表激起仇恨情绪或种族主义的言论的互联网供应商的公司行政官提起公诉；
- (c) 为参加自动调整方案的供应商提供一个“安全港”，办法是，只要它们在商定的标准参数内行事，就不对它们采取法律行动；
- (d) 劝说包括提供服务、连通性和域名供应商在内的各供应商遵循无种族主义政策，包括劝说大公司和其他机构把这一无种族主义政策作为与这类供应商进行交易的一项前提；
- (e) 支持法律性和政治性反仇恨倡议；
- (f) 从地域上限制种族主义言论：可以要求或委托供应商使访问种族主义言论的自由仅限于那些在言论自由保障下保护这种言论的国家；
- (g) 要求内容识别必须更加便于检测和筛选种族主义言论；
- (h) 对发言种族主义和激起仇恨情绪的言论的人提起民事诉讼。

42. Rosenthal 先生说，任何解决办法都必须顾及不同的法律和政治观点，最后必须达成妥协。他强调说，总之，必须对上述方法的效果作深入研究，因为它们可能开创危险的先例，或者在某些情况下，可能被反民主制度滥用于其他目的。

43. 在 2000 年 2 月 17 日的第三次会议上，Mark Potok 先生介绍了他的关于互联网上和美国法律制度中的种族仇恨的文件(HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/

BP.10)，并对互联网上的种族仇恨言论的增加以及法院对这种事态的反应的立场作了概述。他指出，尽管以前煽动仇恨集团为了编制和散发覆盖面也许仅达几百个人的种族主义小册子就需要投入大量的力气和资金，如今只要一台价值 500 美元的电脑和极其少量的其他费用，它就可以建立一个完备的、观众可达几百万人的网站。他声称，第一个真正的煽动仇恨的网站，即“Stormfront(暴风雨来临)”建立于 1995 年 3 月，随之迅速出现了一大批煽动仇恨情绪的网站，如今，在美国这种网站大约达到 350 个。一些煽动仇恨情绪网站的方法已经不象过去那么简陋，而是变得更加完善，目的是试图使覆盖面扩大到大学生。其他一些煽动仇恨情绪的网站体现了娱乐性特征，例如拱廊式游戏、聊天室、公告牌、音乐和实时录像。他补充说，煽动仇恨情绪的网站日益增加是极端种族主义和暴力流行歌曲的特色。这种音乐在音像制品零售商店里通常是没有的，而是由煽动种族主义仇恨情绪网站出售的，在美国，这种光盘每年的销售量大约达到 5 万张。这种音乐很容易被年青人所接受。

44. Potok 先生说，美国最高法院于 1997 年 6 月颁布了一项决定，表示言论自由的宪法保护适用于互联网。所给予的保护范围很广，与广播媒体相比，更加接近于授予新闻出版媒体的保护范围。对新闻出版媒体的保护不准进行事先审查，而给予极大的自由，允许其出版除刑事犯罪威胁以外的几乎任何出版物，通常采取“煽动即将发生的不法行动”的形式，或者是对淫秽的狭义法律定义范围内的材料。诽谤法和诈骗罪仍然适用。在美国，广播媒体受到比较严密的管制，因为法院发现公众对受到管制的无线电广播有兴趣，原因是可收到的广播频道数量有限，而且无线电和电视具有“入侵”性，就是说，听众或观众可以得到意想不到的信息。在 1997 年 3 月的决定中，美国最高法院认为互联网更加接近于新闻出版媒体，把它看作是一个“广泛的民主论坛”，不认为它具有“入侵性”，理由是用户很少偶然看到令人反感的内容，而且对这种内容一般事先都提出警告。

45. 尽管法院已给予广泛保护，但是 Potok 先生对法院认为由于一些人在互联网上进行威胁而触犯法律的一些案例进行了审查。他提到了 1996 年 9 月的一个案例：当时一名学生给 62 名亚洲学生发送了一份电子邮件，其中说道，“我将以亲手把你们一个个杀死作为我终生职业。明白了吗？我已经这样决定了”。他还提到了 1998 年的一个类似案例，这一年，联邦政府向一份反西班牙的死亡恐吓电

电子邮件的发送者成功地提起公诉。这起案件的作案者是一名亚裔美国学生，他向另一所大学的 67 名学生和雇员发送了这一恐吓邮件。此外，他还提到其他涉及针对具体个人的暴力或死亡威胁的事件。在一起涉及万维网上对施行堕胎手术的医生进行默示死亡威胁的案例中，原告、堕胎权利小组和一些施行堕胎手术的外科医生在这起民事案件中被判给 1.079 亿美元。

46. Potok 先生然后回顾了处理煽动种族仇恨情绪的网站的立法倡议。他提到联邦一级的一项倡议，尽管该倡议迄今没有取得成功。这项倡议强制要求公共图书馆使用互联网的过滤软件，以消除儿童用电脑上的煽动仇恨情绪和色情网站；要求互联网服务提供商向其顾客免费或收费提供这类软件；并判定“教授或示范”如何制作炸药和其他毁灭性装置为刑事犯罪。他还引证了亚利桑纳州的情况。该州于 1999 年通过了一项法律，强制要求公立学校和图书馆使用过滤软件。要求所有有关机构或者在其计算机上安装这类软件，或者向提供这类软件的提供商购买互联网访问服务。

47. Potok 先生认为，令人遗憾的是，为过滤煽动仇恨情绪而设计的软件并不是很有效。它存在着包含性不足和过度两方面的缺点，需要大量的程序和监测器。他还认为，认为父母可以阻止其子女访问互联网或有足够的监督水平防止他们使用煽动仇恨情绪的站点的想法是不现实的。他的结论是，打击互联网上的种族主义的最有效办法是进行教育，父母和学校都应当担负起教育的责任。需要用其他思想和事实抵制这种思想和谎言。他提出警告说，无视诸如种族主义这样的社会祸害并不是解决问题的办法，相反，是一种保证仇恨情绪传播的有效办法。

48. 在随后进行的讨论中，Simon Wiesenthal 中心的欧洲部主任 Shimon Samuels 先生简要说明了该组织的工作，并简要介绍了该组织是如何监测互联网上的种族仇恨言论的。Eide 先生评论说，在互联网上按姓名和地址识别涉及打击种族主义的人权激进主义分子时是很危险的，这一问题应当由反对种族主义世界大会处理。土耳其政府代表说，一些国际文书禁止种族主义言论，这适用于互联网。葡萄牙代表认为，煽动仇恨情绪的言论应当被判定为犯罪行为。

49. 联邦反对种族主义委员会(瑞士)副主席 Jöel Sambuc 女士对其工作文件(HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/WP.3)作了介绍，她认为，互联网上的种族歧视活动同

样应当受到适用于其他形式的种族歧视活动的规则的制裁。一些规定种族主义活动为非法行为的国际文书同样适用于发生在互联网上的这类活动。

50. 非政府组织——“救救儿童”的代表主张反对种族主义世界大会应当尤其重视儿童和青年。他们经常是极右和煽动仇恨情绪集团的招募目标。

D. 与种族歧视受害者可以寻求的所有  
补救措施有关的共同问题

51. 在 2000 年 2 月 17 日的第四次会议上，Theodoor van Boven 先生介绍了他的文件(HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.5)，他说，尽管种族歧视受害者可以寻求的补救措施是各国的主要责任，但是把国际合作和国际监测作为补充手段这一点也很重要，这样做的目的尤其是为了确保国内措施符合相关国际标准的要求。在这一方面，他提到了《消除一切形式种族歧视国际公约》中所载的国际准则和其中第 6 条中的相关条款，它们涉及到有效的保护和补救措施，以及公正和适当的补救或补偿。不过，在法律和实践中，如果受害者属于最贫困和陷入边缘处境的社会群体，就很少得到或根本得不到有效的补救措施。

52. 有一些要求应当得到特别重视，以确保申诉程序的有效性，特别是：

- (a) 便于寻求，特别是对那些可能成为种族歧视的受害者，公民和非公民，个人以及群体；
- (b) 提起申诉的程序应当简单、灵活，应当可供受害者应用，还应酌情供受权公共机构或第三方应用；
- (c) 应当广泛传播有关补救措施可寻求性的信息，包括申诉程序；
- (d) 调查活动应当涵盖个别案例以及表明是一种种族歧视形式或做法的情况；
- (e) 所有各个阶段的程序都应当迅速得到操作；
- (f) 应当下令采取临时措施以防止发生无法补救的损害；
- (g) 应当为种族歧视受害者提供法律援助和帮助，并应酌情提供口译服务；
- (h) 应当为物质和精神损害和痛苦提供赔偿；
- (i) 应当确保处理控告的机构的公正性和独立性。



53. van Boven 先生还提到专门机构在打击种族歧视方面的作用，并指出了某些因素的重要性，其中包括这些机构的组成、独立性、责任性和可使用性。他又提到了它们的某些职能，指出了它们可能起到的预防和补救作用：

- (a) 监测立法和行政法令的内容和效果，必要时提出改进立法的建议；
- (b) 向立法和行政当局提出建议以改进条例和做法；
- (c) 向受害者提供援助和帮助，包括法律援助；
- (d) 酌情求助法院或其他司法当局；
- (e) 审理和审议有关具体案件的申诉，寻求友好解决办法或约束性和可强制执行的决定；
- (f) 向相关机构提供信息和咨询；
- (g) 就具体领域的反歧视做法的标准提出建议；
- (h) 推动并促进对某些关键群体的培训；
- (i) 增进公众对种族歧视问题的认识 and 了解。

54. van Boven 先生然后谈到了可供寻求的补救措施的类型，并提到了《关于严重侵犯人权和国际人道主义法行为之受害者得到补偿的权利的基本原则和准则草案》。补救措施的基本类型如下：

- (a) 恢复，包括恢复自由、家庭生活、公民身份、返回其居住地，并恢复就业或财产；
- (b) 对任何人身或精神伤害、失去机会、物质损害和失去收入、名誉或尊严受到伤害以及法律或专家帮助、药物和医疗服务所需的费用导致的可从经济上估计的损失进行赔偿；
- (c) 复原，包括医疗和心理治疗，以及法律和社会帮助；
- (d) 进行补偿并作出不再发生侵犯行为的保证，以便：(1) 停止继续侵犯人权；(2) 核查事实，并应将核查结果完全公布于众；(3) 发表恢复受害者尊严、名誉和合法权利的官方声明或司法裁决；(4) 道歉，包括公众认可经核查的事实和接受责任；(5) 对应对侵权行为负责的人进行法律或行政制裁；(6) 举行纪念活动并向受害者赠款；(7) 在人权培训教材和历史书中准确叙述过去所犯的不法行为；(8) 制定各种政策和措施以免再发生侵权行为。

55. van Boven 先生然后证明，种族歧视的大多数形式和做法都与需要从结构上进行解决的公正待遇的结构模式有关。种族歧视受害者通常处于最贫困地位；他们缺少受教育机会，对法律一无所知；不相信法院。他还提到无证件工人的特殊情况：这些人即使了解任何补救措施，也害怕受到恐吓、遭到报复或被驱逐出境。

56. 他还提到人口贩运行为的受害者，尤其是被贩卖的妇女和儿童。除了种族歧视以外，这类人还可能遭到人身和精神暴力、挨饿、被迫使用毒品和酒精、用烟头烫、被强奸、被单独囚禁在暗室里、被殴打、本身或其家庭成员受到威胁。补救措施几乎起不到任何作用，因为国内政策常常把被贩卖的受害者而不是贩卖者定为有罪。

57. van Boven 先生在提及若干年、甚至数百年以来一直是受害者的这部分人的情况时，还论述了集体权利和纠正歧视措施的问题。他提到了奴隶贸易的受害者及其后代、处于边缘化地位和已经失去大部分土地权和与自然资源及其环境保护有关的权利的土著人民以及罗姆人的情况。

58. 他认为，当涉及到集体权利时，提出各别权利要求以获得赔偿的办法看来效用有限。也许通过采取特殊措施向一些群体提供自我发展和提高地位的机会的办法可以取得更加有效的成果；因为这些群体在长期持续受到种族歧视以后，已经被剥夺了这种机会。就土著人民而言，他提到了消除种族歧视委员会通过的一般建议，并强调国家必须承认并保护土著人民自身发展、管制并使用其公地、共同领地和资源的权利，当他们在没有经过他们的自由和知情同意的情况下被剥夺了这种权利时，应当采取步骤让他们返回自己的土地和领地。第二十二号一般建议规定，如果这种办法不可行的话，应当用公平补偿的办法取代恢复的权利，并应当尽可能采取土地和领土的形式。

59. 在接下来进行的讨论中，Valencia Rodriguez 先生认为公众往往缺乏对补救措施的认识，各国应当采取补充措施提高公众的认识。Eide 先生发表他的观点说，必须对国内法律进行修订，以便对侵犯经济、社会和文化权利的行为规定更好的补救措施。他补充说，侧重于除司法性质以外的补救措施也很重要。

#### E. 国家机构的行动：良好做法的实例

60. 在 2000 年 2 月 18 日的第五次会议上，Barney Pityana 先生介绍了他的文件(HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.7)，他指出，国家机构已演变成发展和应用人权的主要手段。这在 1990 年代得到国际社会的日益接受。今后，与种族歧视作斗争将会变得更困难，因为种族歧视所呈现的形式中赤裸裸的肤色歧视越来越少，而将是与阶级和其他物质条件交织在一起。他还认为，否认种族主义的策略已越来越详尽。情况常常是，对一类事实就有一个不同的含义，以免承认种族主义。

61. 他谈到自己国家的经验时说，南非人权委员会于 1995 年 10 月正式成立。委员会的权利范围有：就遵守人权的情况作调查和提交报告；在发生侵犯人权的情况时采取适当步骤，以保证做出适当的纠正。

62. Pityana 先生回顾说，南非人权委员会于 1997 年 5 月举行了一次全国人权会议，会上提出下列建议：

- (a) 政府应批准《消除一切形式种族歧视国际公约》；
- (b) 政府应颁布立法，宣布一切形式种族主义和种族歧视均为犯罪，应依法予以惩处；
- (c) 政府应在警察、监狱、文职部门和法院等建立监测种族主义的机制；
- (d) 南非人权委员会应制定一个全国种族主义情况表，公布学校、文职部门和工商业部门反种族主义做法的详细情况，并就社会上种族主义指数做定期汇报；
- (e) 委员会应设置一条热线，向种族歧视受害者提供咨询；
- (f) 应要求所有的公共和私人机构请一名独立评估员每年对种族主义情况作一次审查；
- (g) 参加国家招标的所有机构应达到 1998 年《就业平等法》要求的种族主义审查或平等审查标准。

63. Pityana 先生指出，在这些建议提出后，南非政府批准了《消除一切形式种族歧视国际公约》，南非人权委员会与政府合作制定了平等立法。委员会对学校的种族歧视和种族融合情况作了一次全国性调查，对媒介的种族主义问题作了一次全国性调查。委员会还参加了提高公众对移民和难民政策的认识的运动，向

公众和移民、寻求庇护者和难民宣传他们的权利。他还说，委员会计划设立一个人权教育和培训方面的全国性机构。

64. 他最后说，有一个全国机构介于政府和社会两者之间。虽然一个全国性机构常常拥有准司法的权利，而且应有足够的权利履行职责，但他认为，它的建议应该只是咨询性的，它不应试图取代法院，阻碍希望在司法论坛得到纠正的人求助法院。

65. 在 2000 年 2 月 18 日的第五次会议上，Frank Orton 先生也介绍了他关于瑞典歧视问题监察专员的文件(HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.8)。歧视问题监察专员有三项任务：处理个别案件；就立法问题提出意见；改变公众舆论，使之更加容忍。歧视问题监察专员的职权范围不限于公共行政，也不仅限于就业问题，而是包括整个社会。唯一不属于其职权范围的是家庭隐私。但是，歧视问题监察专员的法律权力非常有限，这意味着歧视问题监察专员可用的手段基本上是好主意和有说服力的论点以及批评。这些手段是有效的，因为大多数人和机构不想被人认为是有歧视、种族主义或仇外情绪的。

66. Orton 先生表明，在瑞典有三个可以被称为少数民族的群体：萨米族，居住于瑞典北方，传统上以驯鹿放牧为业；罗姆人；特殊的芬兰人群体，居住于瑞典北部的某一地区。就萨米人而言，他指出，歧视问题监察专员努力提高对萨米人的状况及其文化的了解，包括通过学校课程、博物馆和公共图书馆等。还作出努力，提高萨米人对自己的语言、传统服装和文化的自尊。歧视问题监察专员采取行动，促进萨米人与瑞典社会各机构和协会之间的对话，还鼓励萨米人与利益相似的瑞典其他群体以及其他国家的土著民族合作。

67. 就罗姆人而言，歧视问题监察专员采取了一项建立信任的长期战略，因为他得出结论，罗姆人对公共机构有着一种根深蒂固的不信任。歧视问题监察专员努力加强了解罗姆人的需求以及在保护他们的文化、语言和特性方面对他们来说必不可少的东西。

68. Orton 先生接着谈了移民问题，这个问题占了歧视问题监察专员办公室工作量的绝大部分。移民约占瑞典社会的 11%，而且不是一个单一的群体，约三分之一来自其他北欧国家，另有三分之一左右来自其他欧洲国家，还有三分之一左

右来自世界其他地区。有些人受过良好的教育或具有专门技能，而一些人则没有；有些人已来瑞典很长时间，有一些人来的时间则不长。

69. 歧视问题监察专员采取一种多方面的战略，处理移民遇到的问题，其中包括着重于教育和提高认识，动员有益的社会力量帮助与种族主义作斗争，如工会、雇主组织、商业协会、军方和教会等。Orton 先生还提到了歧视问题监察专员执行的一些特殊项目，例如，与瑞典雇主接触，让他们相信给予移民求职者以公平机会于他们本身有利，从而抵制就业市场上的歧视态度；对移民如何看待他们受到歧视问题进行调查，提高整个瑞典社会的认识；与餐馆协会联系，求得它们的协助，以保证餐馆不介入种族歧视；主办学校项目，在中学组织作文比赛，引起对种族歧视问题的讨论。

70. 在 2000 年 2 月 18 日的第五次会议上，Jenö Kaltenbach 也介绍了他关于东欧国家机构的行动的文件(HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.6)。他说，西欧的种族主义问题主要涉及移民，但东欧的种族主义问题与少数人问题有密切关系。传统上的少数人群体在东欧社会发挥较大的实质性作用。罗姆少数人群体是一个显著的例外，对他们的歧视与西欧传统形式的种族歧视相似。他说，东欧各政党常常以族系组建，这种派系统治或严重影响政治制度，有时甚至主导或严重影响国与国之间的关系。

71. Kaltenbach 先生说，政治代议制和民族自治是两个根本性问题。从少数人群体来看，最有效的解决办法是在立法中规定给予少数人党派以有保障的授权。他举斯洛文尼亚为例，在那里，尽管意大利和匈牙利少数人群体的人数较少，但这两个社团都有受到保障的授权。他还把罗马尼亚作为一个很好的例子，在那里，15 个族裔群体各有受保障的授权，克罗地亚有 7 项受保障的少数人授权。在波兰，少数人群体没有受保障的授权，但对少数人群体的代表名额作了规定，在选举中采用优惠条件，免除对其他政党进入议会的最低票数要求。他指出，其他东欧国家根本没有优惠制度，但人口的组成保证了少数人群体的代表性。

72. 东欧各国少数人群体自治的方式有两种：地方自治和个人自治。根据地方自治，少数人社团根据地方政府一般规则参加当地公共事务的管理。个人自治

是匈牙利建立的一种制度，匈牙利对少数人社团的权利另行立法，规定他们有权另行选举，建立地方和国家自治政府。

73. **Kaltenbach** 先生说，为少数人社团建立了几种体制。其中之一是有少数人代表参加的磋商机构。还有一种是处理少数人事务的部级机构或政府当局。第三种是监察专员或国家人权机构。**Kaltenbach** 指出，协商组织的主要问题是没有权利，而专门的部级机构或政府当局的根本问题是没有独立性。因此，他的结论是，最好的解决办法是设立监察专员。

74. 东欧的第一位检察专员是在波兰选出的。此后设立了一些其他监察专员或类似的机构，如人权中心或委员会。授予这类机构的职限通常是一般性的，而不是着重于种族主义和少数人问题的职能。他认为，涉及少数人或种族主义的案件常常是由这类机构处理的，因此他的结论是，这些组织在处理这类问题上没有发挥主要作用，而只是一种潜在作用。

75. **Kaltenbach** 先生指出，这种情况有一个例外，即匈牙利少数民族和少数族裔权利问题议会专员，他于 1995 年由议会选举当选，主要任务是保护少数人权利。这位监察专员在法律地位、预算和人事方面完全独立于公共行政当局。专员在视察涉及公共行政当局的事务和政府的做法方面拥有广泛的权利。专员可以从事调解，除表决外，可参加议会的工作，包括提出立法。

76. 从案件数量来看，罗姆人受到的影响最大，达提出的诉讼案的 60% 至 68%。申诉主要针对地方政府，其次是警方和法院。监察专员的建议有 70% 至 80% 被政府机构接受。

77. **Kaltenbach** 先生对他的办公室所取得的成果作了评价，他说，他的办公室的一项主要成就就是对少数人群体的问题不断地进行宣传，因而对公众的态度产生了积极的影响。媒介在报道少数人群体的问题方面的口气也有所好转。他还说，法规的执行情况也有改善，因为公共行政当局现在认识到，如果违法，就有一个机构会进行干预。他还说，他的办公室对匈牙利议会的立法起草进程作出了贡献，对保护少数人的权利也产生了积极的影响。

78. 他指出，其他一些成果体现在就业领域，他的办公室对该领域的申诉进行了调查，发现劳工规章存在缺陷，造成了对罗姆人的歧视。他的办公室就这个问题提出的一些建议已被接受。他的办公室还对教育系统中的“特列学校”作了

调查，发现上这种学校的儿童有很大一部分是罗姆儿童，他们的生活机遇很差，由于上这种学校，他们的前途实际上已注定是暗淡的。他的办公室已向教育部提出建议，其中大多已被接受，包括教育是一个战略问题和罗姆人融入匈牙利社会的前提条件之一这一基本前提。

79. 他在谈到教育和少数人群体这个更一般性的问题时，指出了两个独特的领域：少数民族的教育和罗姆族的教育。他指出，在罗马尼亚、斯洛伐克和匈牙利，法律规定少数人群体有权建立和维持文化和教育机构，包括在各层次上用少数人群体的语言授予教育。属于某一少数人群体的儿童可按父母的意愿，以自己的本族语言接受学校教育，上双语学校或以多数人群体的语言受教育。他还说，匈牙利有一个帮助罗姆学生的专门课程，有些大学把罗姆人历史和文化方面的资料被介绍进课程，对教师提供培训方案。在罗马尼亚，有一所大学制定了便于罗姆学生接受高等教育的优先制度。

80. **Kaltenbach** 先生还强调说，进行培训以促进对文化和族裔多样性的容忍，是极其可取的，而且对警察和监狱官员取消虐待，特别是对罗姆人社团成员的虐待至关重要。

81. 在接下去的讨论中，荷兰政府的一名代表说，他的国家正在努力对种族主义问题实行早期干预。设立了一些反歧视办公室，内政部、司法部和非政府组织之间正在合作对付种族主义。

82. 欧洲禁止种族主义和不容忍问题委员会的代表说，监察专员和全国人权机构是让公众舆论认识这个问题的有效机构，起到重要的教育职能。一般来说，全国性机构应努力保护少数人群体和移徙者的权利，它们应向种族歧视受害者提供法律援助，监测政府执行反歧视立法的情况。他还说，全国性机构必须保持独立，它们应便利种族主义受害者求诉。

#### F. 加强区域和国际机制

83. 在2000年2月18日的第六次会议上，**Régis de Gouttes** 先生介绍了他的文件(HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.9)。他一开始就谈到了三个个人申诉种族歧视的主要机制：

- (a) 《消除一切形式种族歧视国际公约》第 14 条规定的机制，该机制规定可以向消除种族歧视委员会提交来文。他指出，在《公约》的 155 个缔约国中，只有 29 个接受了第 14 条允许个人提出申诉的程序；
- (b) 《公民权利和政治权利国际公约第一项任择议定书》规定的机制，该机制规定可以向人权事务委员会提交来文。他指出，在《公约》的 142 个缔约国中，有 93 国接受了《任择议定书》；
- (c) 《保护人权和基本自由公约》规定的机制，该机制规定允许个人向欧洲人权法院提出申诉或请愿。该程序适用于欧洲委员会的 41 个成员国。

84. de Gouttes 先生说，《消除一切形式种族歧视国际公约》是唯一一项完全专门处理种族歧视问题的文书。其他两项国际文书只在一般性不歧视原则这一较大的范围内载有关于种族歧视问题的有限规定。

85. de Gouttes 先生对《消除一切形式种族歧视国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》作了比较，他说，两者均为普遍性的联合国国际文书，结构与职能类似。但是，消除种族歧视委员会的工作领域是基于种族、肤色、世系、民族或族裔出身的具体的歧视，而授予人权事务委员会的则是关于公民和政治权利的更加一般性的任务。他指出，人权事务委员会按《公民权利和政治权利国际公约》规定，一般局限于处理公民和政治权利；而《消除一切形式种族歧视国际公约》的措词不仅禁止公民和政治权利方面的种族歧视，而且还禁止经济、社会、文化权利方面的种族歧视。他指出，实际上，人权事务委员会在个人申诉程序中很少审议涉及种族歧视的案件；而消除种族歧视委员会至今为止已收到了 17 项个人申诉。

86. de Gouttes 先生接着在种族歧视方面将《消除一切形式种族歧视国际公约》的个人申诉程序与《欧洲人权公约》的个人申诉程序作了简要比较。他指出，在前一项公约的 155 个缔约国中，有 34 个也是欧洲委员会成员国，因此也是《欧洲人权公约》的缔约国。在《消除一切形式种族歧视国际公约》的 29 个接受个人申诉程序的缔约国中，有许多国家，即 18 个国家是欧洲委员会成员国。

87. de Gouttes 先生对两项国际文书作了比较，他认为，《消除一切形式种族歧视国际公约》地理范围较广，有 155 个缔约国，消除种族歧视委员会是负责监



测《公约》的机构，它的组成反映了这一地理上的多样性。该公约在实质内容上范围较广，因为它涉及公民权利、政治、经济、社会和文化权利，而《欧洲公约》则在公民和政治权利方面禁止种族歧视。《欧洲公约》没有规定防止种族歧视的一般性权利，而是在享有《欧洲公约》承认和保护的权利方面，规定了对种族的不歧视原则。因此，为了证明发生违反《欧洲公约》的情况，就必须存在违反禁止种族歧视以及违反《欧洲公约》保护的实质性权利的情况。

88. de Gouttes 先生还指出，两项国际文书的监测机构有相当大的差别。《欧洲公约》主要由一个超国家的司法机构，即欧洲人权法院予以监测，它的决定具有约束力，而且是一常设机构，由欧洲委员会 41 个成员国的 41 名法官组成。相反，《国际公约》的监测机构是消除种族歧视委员会，由缔约国从自己的国民中选出的 18 名独立专家组成，任期四年，以个人身份工作。与欧洲人权法院的司法性质正相反，消除种族歧视委员会在组织、组成和职能等方面不如说是一个政治机构。

89. 关于补救措施问题，de Gouttes 先生指出，《欧洲公约》规定了对一个国家的财政损害的赔偿额以及给予受伤害当事方的“公正的补偿”，并指出，欧洲人权法院的这些补救措施具有约束力。但是，消除种族歧视委员会的权力局限于向缔约国提出建议，在提交大会的年度报告中公布来文摘要和这些建议。

90. 在审议个人申诉方面，de Gouttes 先生认为，消除种族歧视委员会比欧洲人权法院更有自由裁量权。欧洲法院仅在少数案件中作出过犯有种族歧视罪的裁定，尤其是在尊重家庭生活的权利、尊重财产的权利、教育权和男女平等权等方面。他认为，违反《欧洲公约》的行为为何没有导致作出更多的犯有种族歧视罪的裁定，其中一个原因是，要作出禁止种族歧视的规定，就必须存在侵犯实质权利的情况，而如果发生侵犯实质权利的情况，本身就足以作出有利于请愿者的裁定。他还指出，欧洲人权委员会和消除种族歧视委员会在有关种族歧视的一些实质性问题上也可能存在分歧。

91. de Gouttes 先生最后说，必须继续努力，保证普遍承认根据《国际公约》规定的任择个人申诉机制。此外，还必须向公众更好地宣传该《公约》下的个人申诉程序，并应要求缔约国、反种族主义非政府组织、律师和法律协会在这方面

作出努力。最后他认为应当再说一遍：向消除种族歧视委员会和欧洲人权法院提出个人申诉的程序是相互补充的。

### 三、研讨会的建议和闭幕

92. 在 2000 年 2 月 18 日的第六次会议上，主席兼报告员弗吉尼亚·丹丹女士口述了建议的初步概要。研讨会同意，她将考虑其他专家同行的文献资料，编写最后一套建议，附于研讨会报告之后，提交筹备委员会第一届会议。最后一套建议载于附件一。

93. 联合国人权事务高级专员玛丽·罗宾逊女士在 2000 年 2 月 18 日的研讨会闭幕会议上作了发言。她欢迎研讨会对易受害群体给予特别重视，因为他们往往处于社会最边缘地位，生活最贫困，教育程度最低，常常对正式的申诉程序最缺乏信心而且最没有享用机会。她还说，她高兴的是，研讨会还研究了非公民、移徙者、寻求庇护者和难民、土著人民、外国人、儿童和青年人以及妇女的申诉程序。关于互联网的问题，她指出，研讨会期间对这个问题的处理上有时发生意见分歧，但重要的是一致认为，教育是抵制互联网和其他途径传播的种族主义和煽动仇恨情绪活动的一个基本手段。关于研讨会对监察专员和国家机构的讨论，她的办事处坚决保证继续努力，在没有这类机构的地方设立这类机构，在已经有这种机构的地方加强这些机构。她还说，这些机构如果独立并有充足的资源和适当的权力协助种族歧视受害者，就会起到特别有效的作用。

## 附录一

### 研讨会的建议

#### 导 言

1. 近年来，世界上的种族主义、种族歧视、仇外心理和不容忍现象急剧增加。因此，国际社会必须提高警惕，用现有的国际文书来抵制各国正在出现的这种恶行。各国政府急需充分承认和认识种族歧视现象增加速度如此之快所带来的严重后果，并明确表明它们的政治决心，支持国际社会努力抵制歧视行为。在这方面，各国政府之间进行坚决而有效的合作是使国际上反对种族歧视的斗争取得成功的一个必要条件。

2. 在抵制种族主义、种族歧视、仇外心理及有关不容忍的努力和活动中，《消除一切形式种族歧视国际公约》、作为该公约监测机构的消除种族歧视委员会的工作以及当代种族主义形式问题特别报告员的工作应该占主要地位。

3. 在抵制种族主义和种族歧视的所有政策和措施中，必须从受害者角度制定指导原则，特别要注意和关注妇女儿童，因为他们常常是多种歧视形式的受害者。

#### 第1点：经济、社会和文化生活中的种族歧视

4. 国际人权文书对有效补救措施的可寻求性规定了广泛的要求。种族主义、种族歧视、仇外心理和有关的不容忍现象问题世界会议应呼吁各国加入所有这些文书，并在其国内的法律和行政秩序中真诚予以落实。

5. 两项国际人权公约、《劳工组织歧视公约》(就业和职业)、《教科文组织取缔教育歧视公约》等国际文书，尤其是《消除一切形式种族歧视国际公约》，要求所有国家采取一切必要措施，抵制公民、政治、经济、社会和文化生活中的种族歧视，保证结束可能造成或使种族歧视永久存在的所有做法，因此，应该在区域和分区域一级举办研讨会，以推广这些措施。

6. 为了有效抵制国营和私营部门在经济、社会和文化领域的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象，建议各国提出全面的反歧视立法，规定禁

止基于种族、肤色、民族或族裔出身、宗教和性别的歧视，并规定以民事损害赔偿金形式提供补救。

7. 经济、社会和文化生活中的种族歧视常常是私营机构、团体和个人所为，特别是在享受工作权和就业权、住房权、卫生保健权、社会保障权、教育权和进入供公众使用的场所和服务设施的权利等一些权利方面。因此，各国必须根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第 2.1(d)条的规定禁止任何个人、团体或组织的种族歧视行为。如果国家的作用正在削弱，私有化正在上升，可能对实现没有基于种族、肤色、民族或族裔出生、宗教和性别的歧视的经济、社会和文化权利带来不利影响，在这种情况下就更加迫切需要采取这方面的措施。

8. 联合国应编制并出版国家反歧视立法的系统汇编，特别是为了让当权者和广大公众了解抵制私人关系中的种族歧视的法律手段，包括任何现有的法律和其他补救措施。

9. 在国家一级，政府应开展宣传运动，宣传受种族歧视之害的个人或群体，尤其是最易受害的个人或群体可寻求的补救措施方面的权利和程序。这种运动的目的是确保和促进求助于刑事、民事、行政或调解等各种申诉程序。

10. 政府机构和私人机构应广泛传播经济、社会和文化权利方面的资料，因为根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5 条的规定，这些权利是人人均应享受的权利，而且不应受到基于种族、肤色、民族或族裔出生的歧视。在这方面应永远牢记，经济、社会和文化权利以及公民和政治权利这两种权利是不可分割并相辅相成的。

11. 在经济、社会和文化生活中受种族歧视之害的人可以寻求的各种补救手段中应包括：诉诸于国家机构，这些机构可以对传播关于防止歧视的措施方面的资料和向受害者提供他们可以寻求的补救措施方面的信息起重要作用；求助于执法官员，他们负责执行制止歧视和保护受害者的措施；由负责司法的当局采取迅速有效的行动；开展教育活动，借以制止种族偏见或种族歧视的做法；媒介坚持不懈地开展活动，以促进谅解、容忍和不歧视的基本原则。

12. 必须在经济、社会和文化领域以及在公民和政治领域对歧视作出补救。这种补救措施必须包括对构成或可能导致违法的决定提出申诉以及在发生侵犯情况时在物质上作赔偿的程序机制。

13. 即使在威胁到民族生存的紧急时期在允许范围内作出克减，仍必须继续对侵犯不可克减的权利作有效的补救。

14. 如果发生非常情况，法治在国家一级无法运转，则由国际社会采取措施，尽可能向受害者提供物质补救措施，这一点尤其重要。

15. 应该强调教育的关键作用，特别是人权教育、预防和根除各种不容忍和歧视方面的教育的关键作用。在这方面，必须强化课程中的反对歧视的部分，改进人权方面的教育材料，以形成建立在不歧视、相互尊重和容忍原则的基础上的态度和行为方式。

16. 承认教育权是一项基本人权，否则所有其他权利的实现就会受到阻碍，因此必须特别努力地预防和消除教育中的歧视，保证享有各层次教育的权利，消除基于种族、肤色、性别、语言、宗教、民族或族裔出生或其他理由的排斥、限制或优待。

第2点：对易受害群体的种族歧视：对非本国国民、  
移徙者、寻求庇护者、难民、少数人和  
土著人民的申诉程序的审查

17. 种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议应考虑到最易受害群体面临的特殊困难，优先注意对这类群体中受害者提供有效补救措施的必要性。

18. 在法律和实践中应保证属于易受害群体的人享受经济、社会、文化、公民和政治权利，这类群体包括土著人民和由于结构性原因而受到歧视的人，如奴隶的后裔、罗姆人等等。此外，还应向采取措施改善这类易受害群体生活的国家提供财政和技术援助，使它们能够继续努力。

19. 应充分强调非本国国民、移徙者、寻求庇护者、难民、少数人和土著人口等易受害群体中种族歧视受害者的情况，以提高公众对他们的困境的认识。

20. 土著人民、少数人、移徙者、难民、寻求庇护者和其他非本国国民遇到的特殊问题比起其他侵权行为受害者来更加频繁。因此，必须作出特殊努力，提供能更有效地适用于他们的具体情况和特殊权利的补救措施。

21. 建立反对种族歧视的国家机构，同时还处理对移徙者和其他非本国国民的歧视行为，将能有效地向受害者提供法律援助以及非司法性补救措施。

22. 必须作出最大的努力，保证执法机构的成员在族裔或种族方面对易受害群体没有偏见，保证他们体谅到这些群体面临的特殊问题，公正地履行职责。

23. 应作出特别努力，在人权教育中列入特殊补救措施提供方面的资料，这些措施必须切实适用于易受害群体的具体情况，对他们的特殊权利富有意义。

24. 应根据《劳工组织独立国家中土著和部落人口问题公约(第 69 号)》所载的规定，对侵犯土著人民的集体和个人权利的情况作有效的补救。

25. 同样也应向民族或族裔、宗教或语言上的少数群体成员提供补救措施，处理对他们的集体和个人权利的侵权行为。

26. 土著人民和少数人应参与专门保护他们的补救机制的建立和运作。

27. 呼吁各国为土著人民和少数人采取特殊措施，他们应根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第 2.2 条的规定享受法律和事实上的平等，如果不采取这类特别措施，就应提供补救措施。

28. 请各国政府向移徙工人提供接待和情况介绍设施，执行培训、卫生保健和住房等方面的政策，为他们落实教育和文化发展方案。应该使国际和区域各级的移徙工人更加便于寻求现行的补救措施。应该制定和执行司法补救措施(《移徙工人公约》第 83 条)，必须按同等于国民的条件向移徙工人提供免费法律援助(《欧洲委员会社会宪章》第 19 条)。

29. 由于社会不平等，国内以及穷国与富国之间的经济情况悬殊，因此，尽管人们大力制定标准以解决这类弊端，但妇女儿童被贩卖的情况却越来越多。各国应保证庇护和保护性剥削受害者，包括卖淫和贩卖活动的受害者，将愿意回国的人遣返回国。必须制定补救措施，使这类人在揭露他们的遭遇背后受剥削的情况时不会给自身带来任何危险。

30. 应特别注意难民营和拘留中心中暴力侵犯难民的情况。在这些地方，得不到有效补救措施保护的妇女和女孩常常遇到特殊困难。在这种情况下，妇女和女孩常常受到性攻击或其他形式的攻击。

31. 大多数发达国家实行严格的不接纳政策，因此寻求庇护者面临着更多的问题。此外，那些难民在去发达国家不成的情况下想逃往的邻国加紧边境控制，

因此这些难民的庇护权也遭到进一步限制。对这类无法利用寻求庇护权的人应提供补救措施。

32. 应制定有效的补救措施，保护在获得公民权中常常受到歧视的非国民居民。应制定国际标准，以根据国际法委员会提出的建议和《1997年欧洲国籍公约》所载的建议，保证在获得和保留公民地位中的平等。

33. 有些寻求庇护者常常受到没有必要的长期拘留，拘留期间所处的条件令人不可接受，应该向他们提供有效的补救措施。

34. 关押在发达国家的非本国国民人数急剧增加，他们得不到补救措施，这种情况比不是这种处境的人要明显得多。表面特征明显的外国人更容易被当作怀疑的对象，他们常常没有什么财力为自己无端遭到告发而进行辩护。由于不断遭到社会歧视和有辱人格的待遇，引起这些人的愤怒和仇恨，最后导致犯罪行为。公共当局和执法机构的行为本身就是一种有效的预防犯罪措施，并且证明必须制定有效的补救措施，以便防止公共当局发生歧视和有辱人格的行为。

35. 呼吁开展双边或多边国际合作，使所有国家，特别是正在向民主过渡的国家，只要提出要求，就能得到有关可以执行并可供种族歧视受害者使用的申诉程序方面的资料 and 培训。

### 第3点：互联网上的种族主义：法律和技术问题

36. 反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议应重申国际人权文书，特别是《消除一切形式种族歧视国际公约》适用于互联网上的种族主义行为的原则。

37. 呼吁各国政府采取适当措施，包括立法，保证互联网不被用作散布种族主义思想和从事具有种族主义特征的非法行为的手段，同时保证采取适当的保障措施，保护言论自由。

38. 公共当局、学校和社区应加紧努力，开展教育，提供资料，抵制种族主义思想的散布，因为这种思想侵犯人的尊严、平等和自由。

39. 世界会议的区域筹备会议应探讨和处理如何利用互联网反对种族主义，并防止种族仇恨集团利用互联网煽动种族仇恨情绪的问题。

40. 1997 年在日内瓦举行的互联网的作用问题研讨会上通过的建议得到重申，根据这项建议，联合国各会员国应根据国际法规定的义务，特别应根据《消除一切形式种族歧视国际公约》规定的义务继续进行合作，制定国际司法措施，以便在尊重言论自由等个人权利的同时，制止互联网上的种族主义。

第 4 点：与种族歧视受害者可以寻求的所有  
补救措施有关的共同问题

41. 必须向种族歧视受害者提供有效的补救措施，不管是司法补救还是其他补救措施，以达到国际人权准则的要求。必须更加重视使公众更加广泛地了解补救措施和申诉程序的问题。

42. 要提高申诉程序的效力，这种程序应该易于使用，能迅速进行，不应过分复杂。应提供法律援助和其他形式的援助。

43. 种族歧视受害者应有权得到各种形式的赔偿，如归还、补偿、复原、履行义务和保证不再发生等等。在公正对待种族歧视受害者方面，货币和非货币形式的赔偿也同样重要。非货币形式的赔偿包括如下措施：核实并公布事实，正式宣布或作出司法决定恢复尊严和名誉，承认事实和同意承担责任，纪念受害者并向受害者赠款。

44. 应当最优先重视处理大多数被忽视的受害者，尤其是人口贩卖行为受害者、无证件工人、诸如土著人民、罗姆人和奴隶后裔等长期根深蒂固的歧视受害者等群体几乎得不到任何有效补救的情况。国际文书和其他国内国际法令急需解决上述问题，让法律措施和其他措施对保护和援助作出保证，提供赔偿，包括民事损害赔偿以及受害者和幸存者的康复。

45. 应根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第 2.2 条采取特别措施，保证处于最不利地位的种族群体或属于这些群体的个人的发展和保护，以保证他们充分平等地享受人权和基本自由。

46. 必须使司法和警察系统以及其他政府官员对执法负责，更加敏感地认识到种族歧视受害者所处困境以及与种族主义、种族歧视、仇外情绪和有关不容忍相关的问题。为此，必须高度重视执法官员，特别是警察和司法机构成员的人权



教育和培训。在这方面应对负责执法，但执法中有歧视行为，包括把人口中某一民族群体作为歧视对象的政府官员实行制裁。

47. 应当让种族歧视受害者和公众更好地了解他们的权利和可以寻求的申诉程序，其中包括国际一级的权利和申诉程序。这种信息应包括国家及其机构、非政府组织和法律界的作用方面的信息。

48. 应当使执法官员、司法机关和社区公众之间进行更加密切的合作，以促进对有关种族歧视问题的了解。

49. 在确定构成种族歧视行为所必需的证据程度方面，应重新考虑禁止种族歧视的国内立法以及有关的司法惯例，因为在某些国家，举证往往很困难。在对种族歧视的指控中，举证的责任必须在拒绝承认种族主义受害者提出的指控的被告方面。

50. 对种族主义采取的行动主要应有民事诉讼程序规则来决定，但如果是应受刑法惩罚的行为，种族主义动机/意图的证据应被视为一种加重处罚情节。

#### 第5点：国家机构的行动：良好做法的实例

51. 种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议应鼓励各国建立独立的国家人权机构，给予充足的资源履行其职责。还应鼓励各国建立专门机构或者帮助人权机构获得一种专门授权，以抵制种族主义和种族歧视。

52. 世界会议应鼓励各国积极支持难民事务高级专员在这一领域的活动以及区域机构从事的类似活动。

53. 国家机构应监测禁止种族歧视方面国内立法的落实情况，并向议会提交报告。

54. 研讨会建议在立法中规定国家机构的作用，采取和解和调停交替的办法解决争端，如有必要可在法院或其他机构代表受害者。

55. 国家机构应落实教育方案，提高公众对种族主义的认识，传播种族主义受害者可获得的区域和国际补救措施方面的信息。还应就适用于有关种族主义的国际人权文书为法官和执法官员提供培训，这种培训应包括对法官和执法官员日常工作中实际落实这类规定的指导。

56. 研讨会承认国内人权机构起着重要的监督作用，但应强调，关键和有建设性作用的非政府组织也与国内人权机构一样起到重要的监督作用。

57. 五个地理区域的国家机构应派代表参加，并应积极参加世界会议的筹备和世界会议本身。

#### 第 6 点：加强区域和国际机制

58. 应继续努力，扩大并实现《消除一切形式种族歧视国际公约》第 14 条规定的个人申诉程序的普遍承认。在这方面应向缔约国再提出一项呼吁，说服它们根据《公约》作出任择声明。

59. 应加强努力，在缔约国、非政府组织和律师协会的协助下，告诉公众《消除一切形式种族歧视国际公约》第 14 条规定了申诉机制。

60. 研讨会建议重申：消除种族歧视委员会和欧洲人权法院这两个机构相互补充的申诉程序很有用，因此种族歧视受害者在可供其使用的国际申诉程序方面可以作较广泛的选择。

61. 研讨会建议消除种族歧视委员会在个人来文方面制定类似于人权事务委员会那样的后续程序。还建议向消除种族歧视委员会秘书处提供额外的人力和财力，以处理日益增多的个人申诉。

62. 鼓励国际和区域机构向各国人权机构收集具体国家的资料，并直接向各国人权机构传达对有关国家有直接影响的决定、声明和其他有关资料。

63. 向种族歧视受害者提供补救措施的各区域和国际机制之间应建立更好的协调关系。

64. 应作出努力，加强了解种族歧视受害者可以寻求的区域和国际机构的活动和司法判例。