



## 人权理事会

### 第二十三届会议

#### 议程项目 9

种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象：

《德班宣言和行动纲领》的后续行动和执行情况

## 当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员关于大会第 67/154 号决议的执行情况的报告

### 概要

当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员穆图马·鲁泰雷根据大会第 67/154 号决议提交本报告，大会在这项决议中要求特别报告员依据第 67/154 号决议第 32 段所回顾的人权委员会的要求，在根据这项要求所收集的意見的基础上，编写一份关于本决议执行情况的报告，提交人权理事会。

根据接获的信息，本报告探讨了特别报告员查明的由极端主义政党、运动和群体，包括新纳粹群体和光头党组织以及类似的极端主义意识形态运动继续给人权和民主带来挑战的最新动态。

在这方面，特别报告员审视了必须采取进一步的行动和持续保持高度警惕的主要关注领域，包括保护弱势群体免遭种族主义和仇外犯罪，以及在总体上保护和巩固民主与人权，同时还介绍了各国和各利益攸关方的先进经验。

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-5	3
二. 接获的关于存在极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹群体和光头党以及类似的极端主义意识形态运动的信息 .....	6-17	3
A. 维护和巩固民主与人权 .....	7-9	3
B. 保护弱势群体免遭种族主义和仇外罪行的侵犯 .....	10-17	4
三. 在打击极端主义政党、运动和团体方面的良好做法.....	18-29	6
四. 结论和建议 .....	30-37	8

## 一. 引言

1. 本报告是根据 67/154 号决议提交的，大会在该决议中请当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员根据按人权委员会最初要求收集的意见，编写一份关于该决议执行情况的报告，提交人权理事会。
2. 大会在第 67/154 号决议第 31 段中回顾了人权委员会第 2005/5 号决议提出的请求，该决议请特别报告员继续研究某些行为助长当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象，而这些行为没有存在理由的问题，并在第 32 段中要求特别报告员根据据此要求收集的意见编写一份报告。
3. 根据所收到的资料，特别报告员在本报告中论述了极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹群体和光头党组织，以及类似的极端主义意识形态运动持续对人权和民主带来的各种挑战的最新情况。在这方面，他还论述了自特别报告员向人权理事会(A/HRC/20/38)和大会(A/67/328)提交了关于实施第 63/162、64/147 和 65/199 号决议执行的报告以来，各国家和各利益攸关方所采取的良好做法。他还审视了需要更加努力和继续保持警觉的主要关注领域，其中包括保护弱势个人群体免遭种族主义和仇外心理罪行的侵犯，并在总体上保护和巩固民主与人权的问题。
4. 本报告是根据截至 2013 年 3 月 1 日获得的信息编写的。特别报告员将根据大会第 67/154 号决议第 32 段向大会第六十八届会议提交一份更为详细的报告，其中包括各国和其他利益攸关方就执行上述决议所提交的资料概要。
5. 特别报告员在报告结束时提出了他的结论和建议。

## 二. 接获的关于存在极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹群体和光头党以及类似的极端主义意识形态运动的信息

6. 在以下一节，特别报告员将重点论述接获的信息，这些信息表明存在极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹群体和光头党以及类似的极端主义意识形态运动。面临的挑战包括(a) 保护和巩固民主与人权；(b) 保护弱势个人群体免遭种族主义和仇外罪行的侵犯。

### A. 维护和巩固民主与人权

7. 正如特别报告员在向人权理事会提交的上一份关于这一问题的报告中所指出的那样，<sup>1</sup> 他关注的是由于持续的经济和金融危机及其对失业和贫困造成的后果，进一步触发了极端主义政党、运动和团体的抬头，同时也使身份认同的问题

---

<sup>1</sup> A/HRC/20/38。

进一步恶化。随着社会在文化和族裔以及宗教归属方面变得日益千差万别，这种差别在某些情况下带来了身份认同方面的磨擦，某些极端主义政党趁着经济和金融危机的问题对这些问题加以利用，煽动对某些具体群体的歧视和仇恨。特别报告员获悉，在某些国家，经济和金融危机使针对少数民族群体某些成员的传统、不利的定型和种族偏见再次抬头。在某些地区遭到目前危机打击最严重的一些人，随着贫困化、失业和削减社会福利的趋势持续不断，在恐慌和不满的氛围下以投票选举极端主义政党，包括那些有着种族主义和仇外政纲的政党的方式来宣泄他们的不满。此外，随着新技术的发展，因特网也成为传播这些观点的手段。特别报告员关注某些极端主义群体已经利用因特网和社会传媒网络开展活动，扩散他们的主张和宣传，并没有得到相应的惩罚。

8. 特别报告员关注的是，在经济衰落的形势下针对某些弱势团体的污名化。确有报告指出，政治领导打着族裔的旗号作为竞选纲领，同时将某些群体污名化，将所有问题归咎于它们。在这方面，极端主义政党似乎已成功地将危机的负面影响加诸少数群体、外国人、移徙者(包括非正规移徙者)、难民和寻求庇护者。他们给这些群体贴上标签，称这些人威胁了大众的生活水平，并导致失业和国债的增加。接获的报告表明，穆斯林和犹太教信徒以及罗姆社区的民众也被有针对性点名和污名化，尤其是在有些国家的竞选期间，包括最高级别的政治竞选中。

9. 特别报告员关注的是，一些长期执政的主流政党也参与了发表类似于极端主义政党的言论，并将弱势群体作为替罪羊。特别报告员回顾找替罪羊和定型化的做法造成了一种敌视的氛围，使不容忍和负面的言论日益成为主流。传统的政党和政客，包括最高级别的政治领袖必须明确和毫不含糊地谴责这种言论和言辞。特别报告员满意地注意到在某些情况下同一政党或联盟的同僚反应迅速，谴责利用针对移徙者和少数群体、将他们作为替罪羊的流行言辞来取得再次当选的言行。不对这些言辞加以谴责会发出错误的信号，即极端主义政党所宣传的主张是可以接受的，但是实际上这些主张是对民主和社会融合的威胁。特别报告员敦促所有政客和政党打破旨在煽动紧张气氛而非建立相互理解和尊重的不容忍、种族主义和仇外言论的怪圈。他还强调，同等重要的是，传统政党对党内成员发表的不容忍、种族主义和仇外言论也应采取这种立场。

## B. 保护弱势群体免遭种族主义和仇外罪行的侵犯

10. 特别报告员获悉，在某些国家，尤其是东欧和南欧的一些国家不断出现由极端主义运动和团体，包括新纳粹群体、光头党和其他右翼群体犯下的种族主义和仇外暴力事件。他关注新纳粹群体和光头党对非洲人后裔个人的暴力和骚扰案件。他还关注接获信息表明，罗姆人持续处于高风险，易于遭受与极端主义政党、运动和团体有密切关系的个人或群体的种族主义和仇外暴力行为的侵犯。此外，有报告表明在一些国家，穆斯林和犹太人成为了与极端主义政党、运动和团体有密切关系的个人或群体的袭击目标，并成为由属于极端右翼运动的个人所采取的人身攻击行为的受害者，特别报告员对此特别关注。同样，有报告称大屠杀

受害者纪念碑或在一些宗教墓地上被画上了纳粹标志，此外，以其他名称注册为合法组织的新纳粹组织开展了反犹太行为。

11. 特别报告员还收到报告称，与极右民族主义政党有密切联系的个人犯下了侵犯移民和外国人权利的行为，其中包括袭击移民居住的房屋，放火焚烧宗教活动的房屋和场所，在街上殴打和刺伤外国学生、移民和寻求庇护者，在外国学生、移民和寻求庇护者经常出现的地区，种族主义分子的示威活动造成这些学生、移民和寻求庇护者受伤。在某些情况下，由极端主义政党的成员与当地居民联合组成的巡夜团体在某些地区巡逻，他们恫吓、威胁和袭击移民、外国学生和寻求庇护者，强迫他们迁出并制造“无外国人”区。特别报告员还获悉有极端右翼团体举行的种族主义示威游行，鼓吹仇外主张，引起暴乱，使在场的外国人和移民受伤。有关国家应采取必要的措施确保对具有种族主义动机行为肇事者追究责任，并将他们绳之以法。各国还应对此类罪行的受害者予以必要的关注，为他们提供提出申诉的有效方式，以及获得有效补救的机会。

12. 特别报告员还获悉，极右团体企图歪曲历史。这种篡改历史的企图造成纳粹主义和其他极端意识形态的抬头和传播，为民族主义和新纳粹言行创造了滋生地。令特别报告员关注的是，据称有人企图为那些在其国家被纳粹和轴心国部队侵略时自愿参加纳粹和轴心国部队的二战老兵论功行赏。各国必须采取行动，防止篡改二战历史，否认大屠杀和纳粹种族灭绝行为及美化纳粹罪犯。这些行为助长了新纳粹、仇外心理和反犹太情绪，酝酿了民族间冲突。

13. 特别报告员还获悉，在警察中出现的极端主义的案件。在一些国家，某些警方人员尽管身为维护公共秩序的要职，以及国家公务员的身份，却竟然公开鼓吹极右、民族主义和仇外主张和言论。令特别报告员关注的是，有报告指称，这些警官在种族主义和仇外罪行受害者提出申诉时不愿意进行干预和接受申诉。这就进一步助长了对极端主义活跃团体的姑息纵容的做法。此外，这使受害者更有理由惧怕，他们甚至不愿意举报种族主义或仇外行为，尤其是当他们没有事实证明的情况下。

14. 特别报告员还关注种族主义和仇外主张及观念对受到金融和经济危机打击最严重的最脆弱群体产生的影响。在那些受到危机冲击最严重的区域和国家，青年人和贫困的民众由于失业和社会福利的削减常常看不到任何改进的机会或前途。这种失望与不满成为了极端主义意识形态最肥沃的滋生地。特别报告员回顾指出，必须以教育来抵制基于种族优越或仇恨的观念的传播，并推进人人平等、不歧视、多元化、民主和尊重的价值观。国家在这方面负有不可推卸的作用和职责，而父母和家庭在培养容忍和尊重的价值观方面也发挥至关重要的作用。

15. 特别报告员还对根据性取向将个人锁定为目标感到关注。在这方面，他关注与极右和新纳粹团体有联系的个人，在宣传承认女同性恋、男同性恋、双性恋和跨性别权利的公共示威期间和之后殴打男女同性恋者。同样，他也获悉存在着法律和规制，禁止这种旨在促进对性取向的容忍和承认的公共活动。在特别报告员看来，个人的身份应由多方面组成，包括性别、年龄、国籍、职业、性取向、

政见、宗教归属和社会出身，因此所有人之间更加宽容、相互理解和尊重，不带有任何形式的偏见、成见或歧视应当是任何一种人与人之间关系的基础。他敦促各国采取适当措施解决个人因种族、肤色、世袭、民族或族裔出身以及性取向而面临的多重且通常相互联系的歧视。

16. 特别报告员关注的是，受害者对种族主义罪行举报不足仍然是一个问题，其中包括涉及非法移民和寻求庇护者的案件。缺乏举报使统计数据不能反映现实，并造成一种假象，误认为极端主义政党、运动或团体并没有犯下种族主义罪行，或者这些罪行并没有象实际上那么普遍。此外，缺乏举报和可靠数据仍然是有效处理与极端主义政党、运动和团体密切相关的个人犯下的种族主义、仇外和不容忍罪行的主要障碍。特别报告员重申，必须按照种族主义、仇外和针对同性恋的罪行收集准确的分列数据。他还鼓励各国和民间团体组织建立详细的系统，对所有这些事件加以记录、报告和监测，并鼓励受害者举报。

17. 特别报告员还关注的是，接获的信息表明受害者不举报案件有几个原因，其中包括惧怕执法机构，尤其是在他们的居留身份不明确的情况下更是如此，对刑事司法制度以及一般的公共机构缺乏信任，害怕报复以及时常因为语言障碍和对自己权利的不了解。必须让受害者了解他们的权利并获得诉诸司法，包括赔偿的机会。应进一步采取措施加强与受害者的交流，减少畏惧，在警方、检察机关和受害者之间建立信任，并鼓励对这类罪行的举报。应当为执法人员和司法部门的成员提供具体培训，协助他们以有效、适当和基于人权的方式处理种族主义和仇外罪行。

### 三. 在打击极端主义政党、运动和团体方面的良好做法

18. 以下介绍了打击极端主义政党、运动和团体方面的几个良好做法的范例，尽管这只是其中的几个例子，但也概括展示出各国在各不同部门采取的立法、政策和体制措施，可以根据当地情况加以推广或适用。也可以通过鼓励民间团体组织采取其他举措对政府的这些措施加以补充。

19. 特别报告员指出，越来越多的国家在宪法和法律中纳入了禁止种族歧视和仇外心理的规制。此外越来越多的国家将《消除一切形式种族歧视国际公约》纳入国内法，并承认消除种族歧视委员会有权接受和审议声称为国家侵犯《公约》所载权利受害者的个人或团体提交的来文。

20. 此外，越来越多的国家已制定具体的立法或在其一般的刑事法典中纳入条款，规定对出于种族、宗教或国籍的原因犯下的迫害或仇恨他人罪行加重量刑，或对完全或部分消灭一个民族、族裔、种族或宗教团体或个人的犯罪行为加重量刑。特别报告员欢迎这些国内立法方面的发展动态。

21. 同样，一些国家也在移民和难民法中纳入规定，重申非歧视的原则并授权负责移民和难民事务的具体机构采取一切必要措施预防对这些脆弱群体的歧视。

22. 有些国家建立了具体的机构，如根据《巴黎原则》建立国家人权机构或巡查员，接受和审议在《消除一切形式种族歧视国际公约》中所提及的来文。这类机构有些还有权接受申诉和调查种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的案件。特别报告员欢迎这些发展动态并建议这类专门机构监测由极端主义政党、运动和团体带来的挑战，提高对这些问题的认识，并就处理这些问题应采取的措施提出建议。各国应确保为这些机构赋予有力的授权并为执行任务提供充足资源。

23. 特别报告员还获悉并欢迎专门小组或办事处的建立，这些机构负有与歧视和仇外罪行作斗争的任务，负责处理与歧视、种族主义和仇外心理相关的问题，它们在警方、司法机构和政府以及非政府组织之间开展联络。这些专门的单位有时对有种族主义或仇外动机的刑事犯罪加以登记，同时定期地跟踪那些与极端右翼暴力群体有关的网站，网上聊天室和其他论坛。

24. 特别报告员还欢迎各国采取措施为其官员，尤其是警员提供培训。特别报告员获悉为警方、司法部门和公共检察官办公室制订的培训方案中包括人权培训单元。特别报告员还有兴趣地注意到若干国家已制定了具体的统计收集系统，按照仇恨犯罪的种类分列数据，其中包括因种族、肤色、族裔、出身或少数民族、公民身份、语言、宗教、残疾、性取向、性别或变性的原因对个人施行的仇恨犯罪。特别报告员还指出由于一些国家没有官方统计数据，因此非政府组织可以在收集仇恨犯罪统计数据方面发挥主要作用。他对这些措施表示欢迎。由于采取了这些措施使得对这类犯罪的发生率以及立法对种族主义和仇外罪行所产生的影响得到了评价。

25. 此外特别报告员还获悉与种族主义、种族歧视和仇外心理作斗争以及促进少数民族个人的社会融合的国家行动计划和政策得到通过。他欢迎这些举措并赞赏地注意到一些国家启动的有针对性的方案的数量。这些方案旨在与极端主义、种族主义和仇外心理作斗争，尤其是在教育领域和在青年和边缘化社群中这样做。

26. 特别报告员还欢迎各国开展的许多宣传活动，旨在增进容忍和对文化多样性的尊重，并与种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象作斗争，加强文化间对话。这些措施包括举办各种文化活动、少数民族艺术节、展览会、音乐会、论坛和研讨会，并出版宣传文化多样性的书籍和手册。特别报告员鼓励这种为进一步推动文化间对话和互动提供空间的举措。同时还对其他举措表示赞赏，其中包括旨在促进不同族裔群体之间相互接受和容忍的电视广播节目和因特网上的信息传播。特别报告员欢迎一些国家的主流传媒也开始承认多元文化的价值，并宣传改善少数民族成员生活和工作条件的观念。

27. 特别报告员还获悉各国为应对极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹主义和光头党以及类似的极端主义意识形态运动的抬头所开展的许多教育活动。他强调有必要利用人权教育来处理种族主义的根源问题。

28. 同样，特别报告员还欢迎民间团体组织采取的举措，如旨在在中学开展揭露极端主义意识形态的教育活动以及在足球场监督有种族主义动机的犯罪行为。

29. 最后，特别报告员强调有必要加强有关国际和区域人权机制与民间团体的合作。他赞扬各国与区域和国际人权机制，包括消除种族歧视委员会、人权理事会特别程序以及与联合国人权事务高级专员办事处之间的合作。特别报告员鼓励各国继续进一步与有关区域和国际人权机制合作，在打击极端主义政党、运动和团体方面发挥积极作用。

#### 四. 结论和建议

30. 特别报告员重申赞赏各国为打击极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹主义和光头党以及类似的极端主义意识形态运动所作出的努力。尽管已经确认了良好的做法，但仍存在着需要各国更加努力和提高警惕的重大挑战。极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹主义和光头党以及类似的极端主义意识形态运动的持续发展，继续给人权和民主带来重大挑战。特别报告员重申关注由于目前的经济和金融危机给世界各不同地区带来的影响，并使这一趋势更为恶化。他承认各国和民间团体作出了一系列努力解决这一问题，但仍需进一步努力有效地解决这一威胁民主的现象。各国和所有有关行为者必须保持高度的警惕。为此特别报告员认为必须在一个牢固的法律框架的基础上采取全面的方针，同时采取有效、包容和合作的方式，在其他有关行为者的参与下制订和执行其他的有效措施。应特别关注受害者，同时在这一领域工作的所有行为者中开展定期的先进经验交流活动。为此特别报告员提出了下列具体建议。

31. 正如德班审查会议成果文件所声明的那样，法律应禁止构成煽动歧视、敌视或暴力的民族、种族或宗教仇恨宣传，同时禁止宣传基于种族优越或仇恨的思想，禁止煽动种族歧视，禁止一切形式的暴力行为或煽动这类行为。为此，特别报告员呼吁所有国家尊重德班文件中所作的承诺。他呼吁《消除一切形式种族歧视国际公约》的缔约国充分遵守它们按照《公约》第四条所规定的各项义务。为此必须在国内刑法中列入有关条款，规定具有种族主义、仇外心理、反犹太或反同性恋动机或目的的犯罪构成加重处罚的情节。

32. 特别报告员回顾各国负有责任将具有种族主义、仇外心理、反犹太或反同性恋动机的犯罪肇事者绳之以法，并与有罪不罚作斗争。的确正如《德班宣言》第 81 段所声明的那样，对出于种族主义和仇外心理的罪行采取任何形式的姑息都起着削弱法治和民主的作用，造成鼓励这类行为的反复出现。因此各国应确保对这类罪行进行及时、彻底和公正的调查，并充分制裁对此负责者。

33. 特别报告员再次建议各国应收集关于种族主义、仇外心理、反犹太和反同性恋罪行的分列数据和统计数据，以便查明各种罪行的类别、受害者的特点和犯罪者的特点，包括他们是否属于某极端主义政党、运动和团体。这类分列数据有助于对这类现象以及为处理这些罪行采取措施的效率进行明确和准确的评价。必



须提供充足的财政、人力和技术资源以改善现存的数据收集系统的质量，并确保让民间团体参与这一进程，同时要使数据收集系统的运作方式有助于保护隐私。

34. 特别报告员还建议加强执法人员和司法部门人员的能力，以便进一步处理出于种族主义、仇外心理、反犹太或反同性恋偏见动机的罪行。应当向政府官员提供全面和强制性的人权培训，包括专门侧重于由与极端主义政党、运动和团体相关的个人犯下的种族主义和仇外罪行的培训。还应为执法人员提供必要的指示和程序，进一步改进与特别易于遭受种族主义、仇外心理、反犹太或反同性恋罪行的弱势群体的沟通，以减少他们的恐惧和担心，恢复对法治的信心并充分举报这类罪行。

35. 各国也应利用一切机会，包括因特网带来的机会，打击基于种族优越或仇恨观念的传播，并宣传平等、非歧视、多样性和民主的观念，同时尊重它们根据《公民权利和政治权利国际公约》第十九条和第二十条应承担的义务，确保言论自由权利，以及其中所界定的限制。极端主义政党、运动和团体带来了重大挑战。为了确保全面尊重人权和民主的原则，各国在采取措施打击它们的言行和偏见的同时必须加强言论自由，言论自由在促进民主和与基于种族优越论的种族主义和仇外意识形态作斗争方面发挥着极其重要的作用。

36. 各国应通过推广良好做法来进一步努力与极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹和光头党以及类似的极端主义意识形态运动作斗争。为此必须在所有有关利益攸关方中交流先进经验。特别报告员回顾指出必须与民间团体和国际及区域人权机制密切合作，以便有效地打击极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹和光头党，以及其他类似的极端主义意识形态运动。尤其应特别强调民间团体在收集信息、与受害者密切合作以及促进民主原则和人权方面发挥的重要作用。此外也应鼓励国家人权机构制订适当方案，增进对所有人的容忍和尊重以及所有人权，并与极端主义作斗争。

37. 最后，维护和巩固民主社会是预防和与种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象作斗争的根本所在。政治领袖及其政党应强烈和明确谴责所有一切散布种族优越论或仇恨、煽动种族歧视和仇外心理的政治言论。政治领导人负有倡导容忍和尊重的道义责任，不应与有种族主义或仇外特点的极端主义政党结盟。尊重人权、自由、民主和法治必须是政党所制订的一切方案和活动的基石，以此确保政治和法律制度能反映社会的多元文化特征。