



第七十一届会议

临时议程* 项目 67 (b)

消除种族主义、种族歧视、仇外心理
和相关不容忍行为：《德班宣言和行动
纲领》的全面执行和后续行动

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

秘书长的说明

秘书长谨向大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·鲁泰雷依据大会第 68/151 号和第 70/140 号决议编写的报告。

* A/71/150。



当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为 问题特别报告员的报告

摘要

在本报告中，特别报告员讨论了国家专门机构和国家行动计划在预防和打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为方面发挥的重要作用。根据对一份发给会员国和相关利益攸关方的问卷调查的答复和其他资料，他突出强调了国家专门机构所采取的良好做法以及打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为国家行动计划中良好做法的一些实例。

目录

	页次
一. 特别报告员的活动	3
A. 国家访问	3
B. 其他活动	3
二. 国家专门机构和国家行动计划在预防和打击种族主义、种族歧视、 仇外心理和相关不容忍行为方面的作用.....	3
A. 导言	3
B. 规范性框架和立法框架	5
C. 国家专门机构如何预防和打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关 不容忍行为	7
D. 国家专门机构工作面临的挑战	11
E. 国家专门机构所采取的良好做法以及打击种族主义、种族歧视、 仇外心理和相关不容忍行为国家行动计划中的良好做法实例.....	13
三. 结论和建议	18

一. 特别报告员的活动

1. 本报告系依据大会第 68/151 号和第 70/140 号决议提交。

A. 国家访问

2. 特别报告员感谢阿根廷政府在他于 2016 年 5 月 16 日至 23 日访问阿根廷期间给予的合作，并感谢澳大利亚政府和斐济政府同意他于 2016 年 11 月 28 日至 12 月 5 日以及 2016 年 12 月 7 日至 12 日分别访问两国。

3. 特别报告员想感谢摩洛哥政府邀请他访问该国，并希望 2017 年践行邀请。他还希望任务授权结束前能够收到访问印度、日本、南非、泰国和美利坚合众国的请求得到肯定答复。

B. 其他活动

4. 特别报告员于 2015 年 7 月至 2016 年 3 月期间开展的各项活动见其提交人权理事会第三十二届会议的报告(A/HRC/32/49 和 Corr.1)。2016 年 3 月后，特别报告员参加了大会主席于 2016 年 7 月 12 日和 13 日在纽约召集的高级别专题辩论。

二. 国家专门机构和国家行动计划在预防和打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为方面的作用

A. 引言

5. 现任任务负责人及其前任在各种专题报告和国家访问报告¹ 中指出了制定国家行动计划和设立促进平等事宜国家专门机构的重要性和价值，指出它们可在解决歧视、种族主义和仇外心理现象的根本原因以及制定旨在消除这些现象的政策方面发挥根本作用。

6. 在本报告中，特别报告员进一步阐明了国家专门机构(或“平等机构”)和国家行动计划在预防和打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为方面发挥的重要作用。国家专门机构和国家行动计划不仅解决不同领域，如就业、住房、教育、司法系统、执法、获得不同商品和服务领域歧视现象的根本原因，还寻求促进和带来不同国家和私营组织中的体制和有效变革。

7. 国家专门机构可推动政策变革。欧洲委员会人权事务专员指出，国家专门机构“可通过协助决策者将平等层面纳入所有政策和方案，以及收集资料支持决策制定，以此增强公共决策的覆盖面和效力”。² 可通过向立法和行政当局提供建

¹ 具体见国家访问报告：可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/CountryVisits.aspx，以及 [A/HRC/11/36](#)、[A/HRC/17/40](#) 和 [A/HRC/18/44](#)。

² 欧洲委员会，人权事务专员关于促进平等事宜国家机构的意见，CommDH(2011)2 号文件。

议来实现这种可能性。国家专门机构的法律意见、个案工作建议和研究成果尤其可为推动改变做出重要贡献。

8. 特别报告员还认为，国家专门机构和国家行动计划可成为各组织体制变革的工具。例如，国家专门机构推动提高了公共和私营部门各组织的绩效，并支持这些组织促进平等、多样性和不歧视。此外，还有国家专门机构就如何在日常工作中促进平等向地方当局提供建议的若干范例。

9. 国家专门机构还可以通过向企业和工会提供建议来实现这种可能性。这些机构的指导和支助服务、调查工作和个案工作建议非常有助于促进不歧视的就业做法。另外，国家专门机构能够进一步扩大促进平等和消除歧视现象的机构基础设施。欧洲委员会人权事务专员还指出，国家专门机构能够“通过支持广大利益攸关方组织在促进平等和消除歧视现象方面发挥作用，实现其所持有资源的乘数效应”。²

10. 特别报告员认为，需要突出强调的，与从事不歧视和平等问题的民间社会组织接触和建立伙伴关系是国家专门机构的一项良好做法范例。

11. 国家专门机构在为不同利益攸关方提供建议时面临诸多障碍。此外，缺乏资源，有时利益攸关方兴趣不大，影响一些机构执行某些任务。

12. 特别报告员认为，每个国家必须确定这些机构面临的挑战，并为它们开展的工作提供必要支持。

13. 同样，关注国家行动计划以补充或加强具体涉及消除种族主义和仇外心理现象的国内立法和政策，可进一步加强国家专门机构发挥的作用。特别报告员认为，审查国家专门机构履行职能过程中追求的目标、战略、工具和行动可使其工作的影响最大化。鉴于国家行动计划一直是前几位任务负责人之前讨论的焦点(办法是通过消除种族歧视委员会详细审查)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的一份综合出版物《制定反对种族歧视国家行动计划实用指南》中的焦点，³ 本报告将更加强调国家专门机构的作用。

14. 为编制本报告，特别报告员向会员国、国家专门机构网络和其他相关利益攸关方发送了一份关于其国家行动计划及其专门平等机构的问卷调查，请求提供资料，说明这两个机制如何相关，如何彼此合作及其在消除种族主义、仇外心理和相关歧视现象方面的成效。截至 2016 年 7 月 31 日，已收到了以下会员国的答复：玻利维亚多民族国、丹麦、希腊、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、墨西哥、毛里塔尼亚、纳米比亚、卡塔尔、沙特阿拉伯、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、南非和土耳其。⁴ 特

³ 联合国出版物，出售品编号：E.13.XIV.3。

⁴ 特别报告员遗憾的是，由于答复较晚以及联合国会议事务处翻译相关工作滞后，他没能审查所有呈件。

别报告员想感谢所有发回答复的国家，从这些答复中他提出了本报告提到的一些实例，并依然欣见收到更多资料，尽管可能不会将这些资料纳入本报告。

B. 规范性框架和立法框架

15. 特别报告员指出，在若干立法文书中，鼓励不仅在国际一级，还要在区域一级，在本国立法内设立国家专门机构。

1. 国际一级

《消除一切形式种族歧视国际公约》

16. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第 14(2)条规定“凡发表……声明的缔约国得在其本国法律制度内设立或指定一主管机关，负责接受并审查在其管辖下自称为侵犯本公约所载任何权利行为受害者并已用尽其他可用的地方补救办法的个人或个人联名提出之请愿书。”

《德班宣言和行动纲领》(2001 年)

17. 特别报告员忆及，2001 年 9 月 8 日举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议通过的《德班宣言》第 113 段重申只要它们存在就给予支持，并且鼓励建立此种机构。《行动纲领》第 90 段敦促“各国具体联系种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象等问题，酌情设立、加强全国性的独立人权机构，并审查和提高其效力”。此外，《行动纲领》不仅仅是提议设立国家专门机构，这是因为其第 91 段还敦促各国“促进这些机构与其他国家机构的合作”，“采取措施确保受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象之害的个人或群体能充分参与这些机构的工作”，以及“支持这些机构和类似机构，特别是要出版和散发关于现行国家法律和案例法的资料，并与其他国家的机构合作，以了解这些做法的表现形式、作用和机制以及预防、制止和消除这些做法的战略”。更具体而言，在国家一级，《行动纲领》第 163 段建议，为了在民事、政治、经济、社会和文化领域有效地打击种族主义和种族歧视、仇外心理和相关不容忍，所有国家在其国内立法框架中明确、具体地规定禁止种族歧视，并通过包括指定国家、独立、专门机构在内的各种手段提供有效的司法和其他补救或补偿措施。

18. 在区域和国际一级，《行动纲领》第 188 段敦促各国“支持其所在的存在这些现象的区域反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象区域机构或中心的活动”，并建议在不存在这些现象的区域考虑在所有区域建立这类机构或中心。指出“除其他外，这些机构或中心可以展开下列活动：评估和跟踪种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的情况和受害于或易受害于这些现象的个人和群体的情况；查明趋势和问题；为此目的，收集、传播和交流资料，其中包括有关各区域会议和世界会议结果的资料，并建立网络；突出良好做法的

事例；组织提高认识运动；如若可能并适当，则通过与联合国、各区域组织和会员国及国家人权机构的共同努力/与它们的协调来制定建议、解决办法和预防措施”（见 A/CONF.189/12 和 Corr.1，第一章）。

2. 区域一级

欧洲区域

19. 欧洲委员会于 1993 年设立的欧洲反对种族主义和不容忍委员会在其关于负责在国家一级打击种族主义、仇外心理、反犹太主义和不容忍行为专门机构的第 2 号一般性政策建议中建议“仔细研究如果不存在这样一个机构，是否有可能建立负责在国家一级打击种族主义、仇外心理、反犹太主义和不容忍行为的专门机构”。⁵

20. 欧洲联盟第 2000/43/EC 号指令，又称种族平等指令，禁止以种族和族裔为由歧视。该指令涵盖就业和职业、职业培训、雇主组织和雇员组织成员资格、社会保护，包括社会保障和保健、教育、获得面向公众的商品和服务包括住房等问题。根据该指令，所有成员国必须拥有或设立负责促进种族和族裔待遇平等的专门机构。该指令第 24 段提及“每个成员国存在这样一个机构本身就会保护免于因种族或族裔而受到歧视，该机构有权分析涉及到的问题，研究可能的解决办法，并为受害者提供具体协助”。

美洲区域

21. 2013 年 6 月 5 日，美洲人权委员会通过了《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍行为公约》。11 个国家签署了《公约》，但尚未有一个国家批准《公约》。《公约》第 13 条规定，各缔约国应依照其国内立法建立或指定一个国家机构，该机构负责监测是否遵守该公约，并应向美洲组织总秘书处通报这一情况。

3. 国家一级

22. 特别报告员指出，一些上文提到的国际和区域文书已成为在国家一级建立国家专门机构的推动力。例如，在 2001 年 9 月在南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议后，在拉丁美洲建立了若干个这样的机构。2002 年在危地马拉建立针对土著人民的歧视和种族主义问题总统委员会（见 CERD/C/GTM/14-15，第 62 段）、2003 年在巴西设立促进种族平等特别秘书处（见 CERD/C/431/Add.8，第 273 段）、2003 年在墨西哥建立国家防止歧视委员会，⁶ 以及 2004 年在洪都拉斯建立反对种族主义国家委员会。⁷ 2006 年，依据《德班

⁵ 欧洲反对种族主义和不容忍委员会，CRI(97)36 号文件。

⁶ 墨西哥，国家防止歧视委员会，“关于我们？”西班牙文可查阅 http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=38&id_opcion=15&op=15。

⁷ 国际劳工组织，“洪都拉斯，第 002-2004 号行政法令”，国家劳动、社会保障和相关人权立法数据库。可查阅 http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=69321&p_country=HND&p_count=259（访问时间，2016 年 8 月 19 日）。

宣言和行动纲领》规定，在巴拉圭督察员办公室内设立了反歧视行动部(见 CERD/C/PRY/1-3)。

23. 同样，设立了国家专门机构置换欧洲联盟第 2000/43/EC 号指令。例如，根据置换欧盟指令的立法指令在意大利设立的国家反种族歧视办公室就是如此。⁸

24. 同样，2005 年依据《禁止歧视法》⁹ 在保加利亚建立了禁止歧视委员会，根据第 137/2000 号政府法令和关于组建和运作国家禁止歧视委员会的第 1194/2001 号政府决定，在罗马尼亚建立了国家禁止歧视委员会。¹⁰ 必须指出，若干国家已置换了欧盟指令，虽然这些国家在设立其国家专门机构时并非欧洲联盟成员国。同样，一些没有国家专门机构的国家通过其更一般性的国家人权机构涵盖了这些机构述及的问题。

C. 国家专门机构如何预防和打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为

1. 国家专门机构的不同类型、职能和活动

25. 特别报告员指出，国家专门机构有两大类：法庭类机构，意即公正机构，负责审理、调查和裁定提交法庭的单个歧视案件。以及推广类机构，其各项活动旨在支持与利益攸关方对话，提高对各项权利的认识，建立关于平等和不歧视的知识库，以及为歧视受害者提供法律建议和协助。¹¹

法庭类机构

26. 特别报告员指出，不少国家专门机构有权自行开展调查：一些可以作为法庭之友或提起民众之诉主张。这些机构还可在独立执行提交给它的有关控诉的法律方面发挥更加积极的作用。¹² 若干监察员办公室的情况，包括哥斯达黎加、阿根廷、西班牙和巴拉圭监察员办公室的情况尤其如此。萨尔瓦多国家维护人权检察官和乌拉圭国家人权机构也具有这项权力。

27. 同样，一些国家专门机构也可对当事方存在争议的案件实质作出裁决，不论是否进行事先调查和调解。一些机构也可直接将案件提交民事法庭，强制适用相关反歧视立法。通常情况下，国家专门机构可以选择它们想提起诉讼的案件类型。¹³

⁸ 见 www.equineteurope.org/National-Office-against-Racial。

⁹ 见 www.equineteurope.org/Commission-for-Protection-Against-36。

¹⁰ 见 www.equineteurope.org/National-Council-for-Combating。

¹¹ Margit Ammer 等，“关于依据第 2000/43/EC 号、第 2004/113/EC 号和第 2006/54/EC 号指令设立的平等机构的研究：综合报告”(Human European Consultancy 和路德维希·博尔茨曼人权研究所，2010 年)，第 43 至第 44 页。

¹² 同上，第 70 页。

¹³ 同上，第 70 页。

推广类机构

28. 特别报告员指出，大多数国家专门机构的授权任务是提供调解服务，使原告和被告、机构或个人之间达成协议，从而避免司法程序。如果没能达成协议，其中一些推广类机构可就如何停止歧视向被告发出警告、提醒、忠告或建议和意见。¹⁴

29. 国家专门机构也可向歧视受害者提供法律建议和协助，方式包括告知他们自己的权利，帮助他们主张自己的权利，并记录歧视。区域办事处的存在通常会加强该法律咨询职能。例如，奥地利平等待遇监察署提供免费和保密的建议和支持。目前在奥地利有 5 个区域办事处提供咨询服务：维也纳、格拉茨、克拉根福、林茨和因斯布鲁克。

宣传

30. 特别报告员指出，虽然宣传是许多国家专门机构授权任务的一部分，但通常在推广类机构中更为显著，并通过提高不同利益攸关方的认识和对他们开展培训来实施，目的是防止雇主歧视。事实上，许多国家专门机构倡导改变雇主、服务提供商和决策者的政策、程序和做法。¹⁵

31. 国家专门机构宣传工作的主要目标群体是雇主，包括餐馆、酒吧及俱乐部老板和经理，以及他们的专业组织、工会、雇主联盟、公共机构和各公共管理部门及民间社会组织、媒体、警察、法律专业人士、住房提供者、业主、教育部门和招聘机构专业人士。¹⁵

提高认识

32. 特别报告员高兴地注意到，国家专门机构在国际日如国际罗姆人日(4月8日)、消除种族歧视国际日(3月21日)和世界土著人国际日(8月9日)，以及为非洲裔人国际十年(2015-2024年)积极组织活动。他还指出，国家专门机构发起了许多反歧视运动，如关于歧视问题的媒体运动，其中包括电视、广播和报纸广告，发表若干文件，推出打击种族主义和歧视的网络平台，以及举办培训研讨会和会议。

33. 一些机构有专门的宣传部门或者指定工作人员专门负责宣传任务，包括与媒体打交道。这些团队可以制定宣传战略，向公众或特定目标群体宣传，旨在提高对各项权利的认识，了解国家平等机构，以及让认为遭到歧视的人们了解其可获得的补救。¹⁶

¹⁴ 同上，第 81 页。

¹⁵ 欧洲平等机构网络，《负责打击基于种族或族裔歧视的平等机构》(布鲁塞尔，2012 年)，第 17 页。

¹⁶ 欧洲平等机构网络，《促进平等：国家专门机构所采取的积极措施概览》(布鲁塞尔，2008 年)，第 19 页。

34. 其中一个例子是阿根廷国家打击种族歧视、仇外心理和种族主义研究所于 2010 年开展的积极媒体运动，它推出了题为“非洲裔反对歧视、仇外心理和种族主义”的方案。该方案包括各项行动，提高非洲裔阿根廷人的影响，加强对其身份和文化的认识(见 A/HRC/22/4/Add.1/Rev.1，第 28 段)。

收集数据/知识库

35. 正如特别报告员在其之前提交大会的报告(A/70/335)中强调的那样，收集按族裔分类的数据是一个必要工具，以便收集种族歧视事件证据；评价受歧视群体的处境；评估所采取措施的有效性；监测所取得的进展；确定改变现状需要采取的特殊措施。分类数据是设定循证目标及制订恰当而有效的反歧视立法、政策和方案的关键。因此，必须为国家专门机构提供任务授权和适当的工具，以便与国家统计局一道收集分类数据。特别报告员进一步忆及，收集分类数据必须作为监测 2015 年 9 月联合国大会第 70/1 号决议通过的可持续发展目标所取得进展的指标之一。

36. 特别报告员在《欧洲平等数据手册》¹⁷中指出，国家专门机构需收集定量和定性信息，以便能够履行其监测职能。欧洲联盟第 2000/43/EC 号指令还要求国家专门机构开展“有关歧视的独立调查”。正如特别报告员在其之前提交大会的报告中做的那样，联合国人权条约机构频频呼吁各国收集关于平等和歧视现象的数据。

37. 特别报告员尤其强调，需要数据来引导和支持政策的制定和实施。不同的司法程序中也要有统计数据，因为在缺乏实证证据的情况下，有时很难(如果有可能的话)甚至无法证明存在歧视。在劳工问题中，政府机构和企业需要统计数据，它们希望确保其就业政策和做法符合就业和不歧视法。基准数据的存在还将使其他利益攸关方受益，如对劳动力市场而言，可根据该数据比较自身的成果。为宣传和提高认识的目的，还需要定性和定量数据。关于歧视程度和性质的科学证据可作为平等和歧视问题全国性讨论令人信服的事实基础。最后，平等数据需要作为研究人员不可或缺的资源，以制定和实施更有效的平等和反歧视政策。特别报告员高兴地指出，一些国家专门机构都有专门收集平等数据的任务。例如，挪威、¹⁸德国¹⁹和丹麦²⁰的情况就是如此。

2. 国家专门机构的专题范围

38. 特别报告员了解国家专门机构必须处理的一系列问题，不论是通过投诉还是透过宣传工作。其中一些要求它们参与的问题涉及到劳动/就业、住房和教育部门，以及获得商品和服务方面存在的歧视。下面将进一步讨论这些问题。

¹⁷ 欧洲联盟委员会，《欧洲平等数据手册》(布鲁塞尔，2007 年)。

¹⁸ 见 www.ssb.no/en/befolkning。

¹⁹ 见 www.destatis.de/EN/Homepage.html。

²⁰ 见 www.dst.dk/en。

劳动/就业(公共和私营部门)

39. 特别报告员获悉，在职场中，由国家专门机构处理的最常见的问题是招聘过程中的歧视现象、歧视性解雇和基于种族及族裔的骚扰。其他问题包括工作条件、晋升和薪酬不平等。²¹

40. 北爱尔兰平等委员会与爱尔兰平等权力机构合作组织了全岛反种族主义职场周，目的是促进文化多样性和综合工作场所。¹⁶ 同样，德国联邦反歧视局与私营单位和国有单位合作推出了一个关于使用匿名申请的试点项目，在匿名申请中仅能看见资格和能力，项目突出强调歧视如何在招聘阶段体现出来。²²

住房/膳宿

41. 国家专门机构还可以在防止住房和膳宿领域的歧视方面发挥积极作用，特别是在社会住房方面。大不列颠及北爱尔兰联合王国平等与人权委员会发布了苏格兰社会住房提供者非强制性指南，说明如何遵守联合王国《1998 年人权法》的，以避免基于移民身份、国籍或收入的歧视。该指南还鼓励苏格兰社会住房协会和地方当局采取必要措施防止歧视性待遇和政策。²³

教育(入学和语言障碍)

42. 特别报告员还高兴地注意到，国家专门机构积极预防教育系统中的歧视。例如，在秘鲁，在教育部和相关机构内部的受教育和就业问题方面，如果教育系统中公职人员实施歧视性行为，监察员是负责处理相关事宜的有关当局。²⁴ 在法国，人权维护者(之前称为反对歧视争取平等高级权力机构)宣布将教育作为 2008 年的优先事项之一，并发起针对青年的宣传运动。该运动包括开设一个博客，旨在解释歧视的风险和进程以及消除歧视的措施。此外，该博客还旨在为年轻人提供反歧视机会。¹⁶

获得商品和服务

43. 国家专门机构可在防止公共部门和私营提供者中商品和服务提供领域的歧视方面发挥重要作用。在报告的问题和投诉中，出现最频繁的是不让进入餐厅、俱乐部和酒店。²¹ 为了防止获得商品和服务方面的歧视，澳大利亚新南威尔士反歧视委员会与旅游协会合作，于 2013 年 4 月发布《酒店和住宿业反歧视准则》，告知酒店经营者、餐馆和酒吧老板及其员工他们所承担的法律义务和责任。²⁵

²¹ 欧洲平等机构网络，《负责打击基于种族或族裔歧视的平等机构》(布鲁塞尔，2012 年)，第 21 页。

²² 见 www.antidiskriminierungsstelle.de/EN/AboutUs/AnonymApplication/DepersonalisedApplication_node.html。

²³ 见 www.equalityhumanrights.com/en/advice-and-guidance/non-statutory-guidance-scottish-public-authorities。

²⁴ 见 www.defensoria.gob.pe/preguntas-frecuentes.php#a16 (西班牙文，访问时间 2016 年 6 月 13 日)。

²⁵ 新南威尔士州反歧视委员会，澳大利亚酒店协会(新南威尔士)和澳大利亚旅游住宿协会，《酒店和住宿业反歧视准则》(悉尼，2013 年)。可查阅 www.antidiscrimination.justice.nsw.gov.au/。

D. 国家专门机构工作面临的挑战

44. 特别报告员认为，国家专门机构工作的影响可能仍然有限，因为这些机构的授权任务或其业务均面临挑战。特别报告员希望，通过解决这些挑战，国家专门机构所开展的工作能够产生更显著的影响。

1. 报道不足

45. 包括许多国家专门机构自身均确定，报道不足是这些机构开展工作面临的一个主要障碍。特别报告员指出，由国家专门机构受理的基于种族和族裔歧视的控诉和询问数量少，而这一数字通常还包含受理的基于其他禁止形式歧视的控诉和询问数量。特别报告员指出，在种族主义犯罪和事件方面也表明存在报道不足问题，这是因为受害者潜意识对执法机构缺乏信任和认为存在有罪不罚现象。他一直呼吁各国确保及时、彻底和公正调查这些犯罪，让犯罪者得到适当制裁，并为受害者提供获得有效法律补救的机会(见 [A/HRC/26/50](#)、[A/HRC/29/47](#) 和 [A/HRC/32/49](#) 及 Corr.1)。

46. 特别报告员坚信，必须承认报道不足问题是限制国家专门机构为消除歧视现象做出重要贡献的一个因素。他指出，已确定与民间社会组织更好地合作和建立联系，特别是与代表少数民族和宗教群体的组织合作和建立联系特别重要。在欧洲，欧洲平等机构网络成员一直与民间社会组织合作，办法包括组织能力建设活动和培训；瞄准与处境不利的群体打交道的律师协会和组织；以及建立对话平台。2015 年 10 月 1 日和 2 日欧洲平等机构网络在布鲁塞尔召集了关于基本权利的首届年度座谈会，主题为“容忍和尊重：预防和打击欧洲反犹太和反穆斯林仇恨”，期间强调指出，民间社会组织也可成为少数族裔和宗教群体的宝贵沟通渠道，并成为国家专门机构的资料来源。

2. 人力资源和财政资源不足

47. 特别报告员指出，一些国家专门机构没有获得适当的人力或财政资源，使其无法成功地执行其任务。此外，其中一些机构已经受到全球经济和金融危机的影响，各国政府正在全面削减公共资源。这反过来又限制了国家专门机构完成其授权开展的不同任务的能力。例如，在墨西哥，国家防止歧视委员会在其 2012 年报告中提到，缺乏充足的资源阻碍若干目标的实现，如确定分配给联邦政府机构与不歧视权利相关的公共预算，并使之系统化。²⁶

3. 收集分类数据面临的困难

48. 平等数据对以下方面至关重要：评估可能受到歧视的群体的可比较情况，制定可有助于促进平等的公共政策和评估这些政策的执行情况，以及为消除歧视和

²⁶ 墨西哥，国家防止歧视委员会，“预防和消除歧视国家方案成果年度报告”(西班牙文，2012 年)，第 62 页。

排斥现象提供强大工具。平等数据阐明了可能受到歧视但在未出现在一般统计或调查中的群体的状况。²⁷

49. 然而，特别报告员指出，国家专门机构工作面临的主要挑战之一是任务范围内收集这些数据受到限制。欧洲反对种族主义网络强调有必要“积极收集和公布有关就业歧视的法院案件和投诉的相关数据，并依据歧视和投诉领域对数据分类”。²⁸ 欧洲反对种族主义网络关于欧洲恐非症现象的一份报告显示，收集平等数据在欧洲国家几乎不存在，难以提供准确的数字，这是因为只收集有关移民背景和历史的资料，其中忽略了在欧洲出生的非洲裔，他们是欧洲国家的公民，但没有出现在关于人口、失业率和教育程度以及其他形式可能歧视的统计数字中。²⁹

50. 同样，在拉丁美洲国家中，特别报告员还注意到，缺乏有关国家人口构成、社会经济指标、社会融合措施的影响，以及土著人民和非洲裔的生活条件的分类数据，虽然一些国家最近宣布，它们现在考虑将这个问题纳入普查，特别是在非洲裔人的情况方面。³⁰

4. 缺乏知名度

51. 特别报告员指出，国家专门机构由于在公众中通常缺乏知名度而受到影响，这大大制约了它们的工作。在逐渐提高这些机构的知名度方面受到制约通常是由于这一事实，这些机构仅设在省会城市，因此那些生活在农村和偏远地区的人们无从接触。这意味着并非所有人口群体均可访问这些机构，且这些机构的开放时间有限。此外，相关权利持有人缺少信息、缺乏认识 and 了解。

52. 特别报告员想提及 2010 年欧洲联盟基本权利机构就公众对向种族主义和歧视受害者提供支持的公共组织的了解情况在欧洲进行的一项调查。本次调查发现，80% 的调查受访者想不出一个可以为歧视受害者提供支持的组织——不论是政府组织、独立机构或有关当局，如国家专门机构，还是非政府组织。同样，在同一调查中，当给出本国国家专门机构(或同等机构)的名称时，60% 的受访者表示，他们从来没有听说过。³¹

²⁷ 见 www.enar-eu.org/Equality-data-collection-What-is。

²⁸ 欧洲反对种族主义网络，《欧洲就业领域的种族主义和歧视现象：2012-2013 年影子报告》(布鲁塞尔，2013 年)，第 5 页。

²⁹ 欧洲反对种族主义网络，《欧洲恐非症现象：2014-2015 年影子报告》(布鲁塞尔，2016 年)，第 3 页。

³⁰ 例如，见阿根廷国家统计局与普查局(www.indec.gov.ar/sen.asp)。

³¹ 欧洲联盟基本权利机构，《欧洲联盟少数族裔和歧视现象调查：重点报告 3 数据：权利意识和平等机构：加强欧盟基本权利结构》(维也纳，2010 年)，第 13 页。可查阅 <http://fra.europa.eu/eu-midis>。

53. 一些国家专门机构已采取步骤让人口逐渐可访问该机构。例如，在比利时，两个语言社区同意统一其地方反歧视机构，在该国所有地区设立联邦中心，并以易于识别的名称 Unia 命名。³²

5. 任务授权的内在局限性

54. 特别报告员指出，国家专门机构的结构和授权任务可能存在内在局限性。例如，法庭类机构可能并不一定负责多重歧视案件，而是着眼于歧视的最显著理由，以便让就案件实质做出最终裁决的机会最大化，或者是因为该机构未被授权涵盖被指控的一切形式歧视。

55. 当这些类型的机构就案件实质作出裁决时，并不是所有机构的裁决均对有关当事方具有约束力，因为一些机构仅可提出建议。此外，其他国家专门机构有权基于歧视理由联系公共当局，但无权联系私人利益攸关方。最后，在许多情况下，国家专门机构既不能谴责被判定歧视的当事方让其支付罚款，也不能判决向受害者支付赔偿。

56. 特别报告员还指出，如果存在，打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为国家行动计划不一定创建国家专门平等机构。同样，如果这些机构已经存在，国家行动计划很少会涉及这些机构的各项活动。在这方面，各成员国应考虑国家专门机构作为实施这些国家行动计划所述各项活动的工具的具体可能性。

E. 国家专门机构所开展的工作以及打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为国家行动计划中的工作实例

1. 国际和区域一级

57. 人权高专办反种族歧视科已制定了国家人权行动计划指导方针以及国家人权教育行动计划指导方针。该指导方针指导若干国家如何制定反种族歧视国家行动计划，跟踪各计划执行情况，并已向目前正在制定、实施或考虑制定此类计划的国家提供技术援助。³³ 同样，反种族歧视科已与国家专门机构以及研究平等、种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍问题的区域和国际机构建立了伙伴关系。

58. 欧洲平等机构网络汇集了来自 33 个欧洲国家的 45 个组织，任务是打击基于一系列理由的歧视，包括年龄、残疾、性别、种族或族裔、宗教或信仰以及性取向。欧洲平等机构网络旨在促进欧洲平等，办法是支持和推动国家专门机构的工作，从而使这些机构成为促进更加平等的社会的宝贵催化剂。³⁴

³² 见 <http://unia.be/en/about-unia>。

³³ 见《制定反对种族歧视国家行动计划实用指南》(联合国出版物，出售品编号：E.13.XIV.3)。

³⁴ 见 www.equineteurope.org/-About-us-。

59. 2010 年的一份案例研究提供了一项有趣的举措，欧洲平等机构网络动态阐释工作组向平等机构发送实际案例，目的是分析欧洲联盟第 2000/43/EC 号指令和国内立法在实践中是如何应用的。这促使比较各国对案例采取的不同法律解决办法，从而实现若干目标：查明国内法中实施和适用指令的模式；查明保护方面的潜在空白或指令需要作出法律解释的领域；以及查明国内法律制度中潜在或现有立法空白。³⁵ 根据这项研究的结果，工作组向欧洲平等机构网络成员发送了有关住房领域基于罗姆人血统歧视问题的建议。

60. 伊比利亚-美洲反歧视机构和组织网络是一个志同道合机构和组织的协会，旨在建立政府组织、区域和国际机构、民间社会组织和学术机构之间的联系和机构间协调。该网络的目的是在国内和国际一级打击公共部门和私营部门内一切形式的歧视，办法包括交流信息和经验，形成认识，预防行动以及在成员之间宣传。³⁶

61. 2007 年，国家防止歧视委员会在墨西哥举行了伊比利亚-美洲社会发展、民主和非歧视问题会议，会上成立了伊比利亚-美洲反歧视机构和组织网络。该网络由来自 18 个国家的 39 名成员(21 个政府机构、10 个国家和国际非政府组织，3 个学术机构，3 个区域机构和 2 个国际机构)组成。³⁶ 该机构活跃于所有拉丁美洲国家以及西班牙和葡萄牙。其独特特点是，其成员包括负责打击种族主义和歧视的政府机构以及活跃于该领域的国家专门机构和民间社会组织。通过全体会议，其秘书处定期更换。

62. 除了上文提到的，没有专门机构的其他区域网络，虽然个别一些国家有国家专门机构。

2. 国家一级

63. 特别报告员想提请成员国注意一些具体实例，说明国家专门机构根据上文第 14 段提及的特别报告员所收到的问卷答复和其他资料而采取的措施和开展的活动。

64. 玻利维亚多民族国表示，根据 2010 年 10 月 8 日反对种族主义和一切形式歧视的第 045 号法和 2011 年 1 月 5 日第 0762 号最高法令，2012 年 2 月通过了一项打击种族主义和一切形式歧视的国家行动计划。该计划包括各项政策、战略和方案，涵盖以下领域：针对少数族裔人口的国家规划和公共投资；遭受种族主义和歧视的人群获得住房方案和就业的机会；平等地诉诸司法系统；遭受种族主义和歧视的人群参与政治和社会生活；医疗保健和教育服务；针对本地土著和农民的军事肯定行动；种族主义和歧视问题研究；以及受理投诉及登记和监测种族主义和一切形式歧视案件中行政和司法程序的系统。

³⁵ 欧洲平等机构网络，《动态阐释：实践中的欧洲反歧视法五》(布鲁塞尔，2010 年)，第 5 页。

³⁶ 见伊比利亚-美洲反歧视机构和组织网络网站，“关于伊比利亚-美洲反歧视机构和组织网络网站”，可查阅 www.redriood.org/acerca-de-la-riood/ (西班牙文，访问时间 2016 年 6 月 9 日)。

65. 此外，《反对种族主义和一切形式歧视法》及其条例法令规定设立反对种族主义和一切形式歧视国家委员会，该机构负责推动、制定和实施打击种族主义和一切形式歧视的综合性政策和立法。国家委员会的成员包括国家机构、社会组织、农村土著组织、跨文化和非裔玻利维亚人团体、维护妇女、青年、儿童和青少年、残疾人和社会弱势群体权利的组织、其他人权机构和组织及民间社会组织，以及玻利维亚多民族国联合国人权事务高级专员办事处和玻利维亚多民族国监察员办公室，它们充当观察员和提供技术支持。

66. 丹麦告知特别报告员，目前该国并没有总括性国家行动计划，不过已制定了两个专门的行动计划，一个是 2003 年制定的促进平等待遇和多样性以及打击种族主义的行动计划，另一个是 2010 年制定的促进种族平等待遇的行动计划。丹麦表示，其《宪法》保证人人“充分享有公民权利和政治权利”，《刑法典》规定对针对特定身份群体的歧视性或威胁性言辞予以处罚，歧视性动机属加重处罚情节。丹麦还提交了关于其国家专门机构平等待遇委员会的信息，该机构主要是一个“准司法机关”，它受理指控歧视的当事方的控诉，就这些投诉做出裁决，必要时可代表原告告诉法院，并介绍了丹麦人权研究所，这是一个“推广类”机构，目的是通过监测活动、建议和独立项目来促进平等待遇。

67. 希腊告知特别报告员，该国于 2015 年建立了国家反对种族主义和不容忍行为国家委员会，目的是制定一项反对种族主义和不容忍行为的国家行动计划，并协调有关行为体执行这一战略。加入该国家委员会的机构包括国家人权委员会、记录种族主义暴力网络(36 个非政府组织参加)、联合国难民事务高级专员办事处和希腊监察员。2016 年 4 月 20 日国家反对种族主义和不容忍行为国家委员会举行成立大会，届时“开始规划战略目标，并制定短期和中期目标”。特别报告员在其 2015 年希腊访问报告中强调了这一实例(见 [A/HRC/32/49/Add.1](#))。

68. 纳米比亚告知特别报告员，监察员办公室负责依照《维也纳宣言和行动纲领》制定国家人权行动计划。2009 年开始制定该行动计划，草案已于 2014 年 9 月 30 日提交内阁。该行动计划列举了 7 项实施指导原则：参与、问责、透明、不歧视、人的尊严、增强权能和法治。它重点关注需要加强的七项具体人权：保健、教育、水和卫生、住房、土地、司法救助和不歧视。对于每一个领域，确定不足之处，拟定重点干预领域，指定负责领导干预事宜的政府部委。

69. 沙特阿拉伯告知特别报告员，1997 年 8 月 19 日第 M/12 号敕令规定加入《消除一切形式种族歧视国际公约》，并按照伊斯兰教法执行其各项规定。立法保障平等，将种族歧视定为刑事犯罪。

70. 塞尔维亚向特别报告员通报了其若干行动计划，其中之一是实施《2014-2018 年预防和保护免遭歧视战略行动计划》。《2016-2025 年塞尔维亚共和国罗姆人融入社会战略》瞄准针对塞尔维亚罗姆人的歧视。2016 年国家就业行动计划也谈及

罗姆人的就业问题。此外，根据欧洲联盟共同体法律第 23 章“司法和基本权利”通过的行动计划提出了《刑法典》修正案，修正案将加强《刑法典》在打击种族主义和仇外心理方面的成效，除其他外，将逐渐“甄别、发现和逮捕涉嫌以个人身份实施暴力侵害国家少数族裔罪行的犯罪人”。它还设想“加强保障平等专员的能力”，保障平等专员是一名负责平等事宜的官员，负责受理和报告侵犯《禁止歧视法》的控诉。2016 年通过的《促进国家少数民族行使权利行动计划》列出了《保护国家少数民族权利和自由法》修正案，以改进获得公共就业机会的途径。

71. 斯洛伐克报告了其 2016-2018 年关于预防和打击种族主义、仇外心理、反犹太主义和其他形式不容忍行为的国家行动计划。该行动计划的目的是防止基于民族、种族、宗教、族裔或类似不容忍的偏见、陈规定型观念和仇恨言论，以及防止传播鼓吹种族主义、仇外心理和其他形式不容忍的态度和行动。它制定了将由单个部委和国家机构来执行任务的目标和期限。预防和打击种族主义、仇外心理、反犹太主义和其他形式不容忍行为政府委员会包括各国家部门、非政府组织和学术专家的代表，负责执行国家行动计划。

72. 斯洛文尼亚表示，《2016 年反歧视法》建立了一个国家专门机构，即平等原则倡导者。平等原则倡导者的任务是“防止基于任何理由的歧视”。其职能包括在法律案件中为歧视受害者提供协助、进行监察，收集数据和资料，发表报告和建议，开展运动，以提高认识，并与欧洲联盟有关机构沟通。

73. 南非告知特别报告员，虽然目前还没有反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为国家行动计划，但已拟定草案，并将于 2016 年公布以进程公共咨询。根据《宪法》第 9 章建立的南非人权委员会正努力加快完成国家行动计划草案。国家行动计划通过整合策略，为不同的机构分配角色，建立一个快速反应小组以查明歧视案件，并专门针对种族主义，而不是一般性歧视，以此加强南非目前有关仇外心理现象的政策。国家行动计划还将集中资源，加大力度打击目标行业中的种族主义，促进教育和使培训多元化。更一般性而言，国家行动计划将提供一个框架，确定优先事项和制定机制，以打击种族主义。最后，将针对“基于一个人的身份”的某些罪行制定仇恨罪立法。

74. 土耳其告知特别报告员，《宪法》第 10 条禁止歧视，并规定了保护处境特别不利群体的“特别措施”。民事和刑事法律还禁止具体行业中的歧视。《反歧视和平等法》建立了反歧视和平等委员会来处理有关歧视的控诉。该法适用于公共和私营部门，并设想了以下标题“隔离”、“命令歧视和实施这样的命令”、“多重歧视”、“直接歧视”、“间接歧视”、“工作场所聚众滋扰”、“受害”、“没有作出合理安排”、“仇恨言论”、“骚扰”和“基于假设的歧视”下的 11 类歧视。社会和教育工作也有助于消除歧视。

75. 在阿尔巴尼亚，依据第 10221 号法³⁷ 设立的防止歧视专员使受害者能够以四种不同的语文提起控诉，包括少数民族语言：英文、阿尔巴尼亚语、希腊语和罗姆语。³⁸ 同样，玻利维亚多民族国监察员办公室网站已被翻译成四种语文(西班牙语、瓜拉尼语、克丘亚语和艾马拉语)，³⁹ 秘鲁的监察员办公室网站已被翻译成克丘亚语。⁴⁰

76. 在罗马尼亚，国家反歧视委员会是独一无二的，其活动涉及歧视的 14 种理由。其标准包括就业、国籍、语言、社会类别、慢性非传染性疾病或感染艾滋病毒、隶属处境不利群体和歧视的任何其他理由，歧视的目的或造成的结果是在平等条件下，妨害或使得无法享有或行使人权和基本自由或政治、经济、社会、文化或公共生活其他领域法律保障的各项权利。⁴¹

77. 在墨西哥，在宣布非洲人后裔国际十年后建立了纳尔逊·曼德拉研究，负责为公众和公职人员开展有关平等和不歧视的提高认识运动和培训。⁴² 此外，公务员署与国家防止歧视委员会达成了一项协议，确保联邦公务员履行职责时的行为规范遵守平等和不歧视原则。此外，在墨西哥，国家促进平等和不歧视方案(2014-2018 年)为每个公共机构制定了审查、吸收、调整和加强其规范和做法的各项目标，从而废除有利于、鼓励或容忍歧视性做法的条例和行政规定。⁴³

78. 在阿根廷，国家打击歧视、仇外心理和种族主义研究所和反对歧视性公共政策联邦委员会于 2015 年举行第二届青年联邦议会。2009 年，该国家研究所推出足球运动歧视观测站，这一创新举措旨在预防、分析和消除可能会在足球运动中出现的歧视情况。

79. 在马耳他，《反对种族主义和仇外心理国家行动计划》⁴⁴ (2010 年制定的一个三年计划)的目标是制定反种族主义举措，如宣传活动、能力建设、研究活动和基层举措。

80. 在爱尔兰，2005 年 1 月总理和司法、平等和法律改革部长推出了《2005-2008 年反对种族主义国家行动计划》。⁴⁵ 该计划为爱尔兰打击种族主义和促进更具包

³⁷ 见防止歧视专员网站，www.kmd.al/。

³⁸ 见 <http://minorityrights.org/country/albania/>。

³⁹ 见 www.defensoria.gob.bo/。

⁴⁰ 见 www.defensoria.gob.pe/。

⁴¹ 见 www.equineteurope.org/National-Council-for-Combating。

⁴² 见伊比利亚-美洲反歧视机构和组织网络网站，“实践和反歧视建议”(西班牙文，访问时间 2016 年 6 月 20 日)。

⁴³ 见 www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=4835&id_opcion=108&op=214(西班牙文，访问时间 2016 年 6 月 21 日)。

⁴⁴ 平等研究联盟，《马耳他反种族主义国家行动计划》，2010 年 12 月。

⁴⁵ 见 www.justice.ie/en/JELR/NPAREn.pdf/Files/NPAREn.pdf。

容性和跨文化的社会提供了战略方向。该计划制定之前进行了长达 12 个月的协商，包括政府、社会伙伴和民间社会的一系列利益攸关方参加了协商。《计划》的推出履行了在反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议上做出的承诺。爱尔兰是世界首批制定打击种族主义国家战略的国家之一，也是欧洲联盟中这样做的少数国家之一。

81. 2014 年 12 月 31 日，在他对法国人民的新年致辞中，法国总统宣布将打击种族主义和反犹太主义作为 2015 年的一项重大国家任务，⁴⁶ 这促使制定了《2015-2017 年打击种族主义和反犹太主义国家行动计划》。

82. 最后，在乌克兰，2008 年在内阁建立了打击仇外心理和族裔及种族不容忍行为机构间工作组，该工作组汇聚了众多相关行为体，负责以综合方式解决这些问题。乌克兰通过了 2008-2009 年打击乌克兰社会仇外心理和种族及族裔歧视行动计划，并通过了类似的 2010-2012 年计划。⁴⁷

三. 结论和建议

83. 特别报告员欢迎在国际、区域和国家一级为建立国家专门机构并制定国家行动计划以消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为所做的努力。

84. 特别报告员鼓励尚未这样做的国家认真考虑制定反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的综合性国家计划，特别是在漫长移民危机过程中仇外心理情绪日益严重的全球背景下。在这方面，他回顾了其最近提交人权理事会的报告中为打击种族主义和仇外心理提出的建议 (A/HRC/32/50)。

85. 特别报告员呼吁各国在制定打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的国家行动计划时，建立国家专门机构作为主要执行机构。各国应该注意这些机构在打击种族主义、仇外心理和其他形式歧视方面的独特潜力，并应该尽一切努力，将其国家行动计划和各项活动与专门机构联系起来。在这方面，他呼吁进一步协调国家行动计划之间的各项目标，并加强国家专门机构的任务授权和资源。

86. 特别报告员还呼吁各国在建立打击种族主义和其他形式歧视的国家专门机构时，将该机构与一般的国家人权机构区分开来，但按照独立性和公正性《巴黎原则》这样做。只要有可能，还应给这个国家专门机构授权，以确保跟进国家行动计划的各项目标和制定新的计划。

⁴⁶ 法国，打击种族主义和歧视部际代表团，《调动资金打击种族主义和反犹太主义：2015-2017 年行动计划》。可查阅 www.gouvernement.fr。

⁴⁷ 见欧洲反对种族主义和不容忍委员会，乌克兰问题报告(第四轮监测)，CRI(2012)6 号文件，第 7 页。

87. 在这方面，特别报告员忆及，作为一个范例，欧洲反对种族主义和不容忍委员会关于在国家一级打击种族主义、仇外心理、反犹太主义和不容忍行为的第 2 号一般性政策建议，特别是其附录 C 章，其中对这些机构的职能和职责作了特别规定：努力消除各种形式的歧视；监测旨在打击种族主义的立法的内容和成效；向立法和行政机关提供建议，目的是完善相关领域的法规和惯例；向受害者提供协助，包括提供法律援助，从而保障其在机构和法院的权利；听取和审议有关具体案件的申诉和诉求并寻求解决；在适用领域中就反歧视实践标准提供建议；提高公众对歧视问题的认识，以及推动编制和发布相关资料和文件。特别报告员呼吁各国在建立国家专门机构时考虑到这类规定。

88. 最后，特别报告员建议各国确保为国家专门机构提供适当的任务授权和资源，包括人力和财政资源，使其能够履行其职能，以充分发挥其潜力，特别是在应对上文报告的挑战方面。