



大会

Distr.: General
15 July 2010
Chinese
Original: English

人权理事会
第十五次会议
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、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员关于执行大会第 63/162 号和第 64/147 号决议情况的报告

内容提要

本报告是依据大会第 63/162 号和第 64/147 号决议提交的。大会在这些决议中请特别报告员为人权理事会编写一份关于执行这些决议情况的报告。本报告是对以前提交大会的报告(A/64/295)的补充，以前的报告介绍了各国按第 63/162 号决议开展活动的情况。特别报告员将依据大会第 64/147 号决议向大会第六十五届会议提交一份更详细的报告，其中将载述各国和其他利益相关者的来稿。

本报告阐述极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹和光头团体，以及类似极端主义意识形态运动对人权和民主构成的挑战。在简短叙述后，探讨这些政党、运动和团体对不歧视的人权原则，生命权和人身安全权，表达、集会和结社自由权以及民主权可能构成的挑战。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-2	3
二. 极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹和光 头团体，以及类似的极端主义意识形态运动构 成的挑战	3-21	3
A. 不歧视的人权原则.....	6-10	3
B. 生命权和人身安全权.....	11-13	4
C. 表达、集会和结社自由权.....	14-16	5
D. 民主.....	17-21	6
三. 结论和建议.....	22-33	7

一. 引言

1. 本报告是根据大会第 63/162 号和第 64/147 号决议提交的。大会在这些决议中请当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员为人权理事会编写了一份执行上述决议情况的报告。特别报告员的这份报告是对以前提交大会的报告(A/64/295)的补充，以前的报告介绍了各国按第 63/162 号决议开展活动的信息。特别报告员希望告知理事会，它将向大会第六十五届会议提交一份更详细的报告，其中将载述各国和其他利益相关者的来稿。

2. 特别报告员在本报告中阐述了极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹和光头团体，以及类似的极端主义意识形态运动对人权和民主构成的挑战。还探讨了这些政党、运动和团体可能对不歧视的人权原则，生命权和人身安全权，表达、集会和结社自由权以及民主权构成的挑战。

二. 极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹和光头团体，以及类似的极端主义意识形态运动构成的挑战

3. 极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹和光头团体，以及类似的极端主义意识形态运动的思想 and 活动常常以公开或隐蔽的方式依赖于不容忍、歧视、排斥和仇外心理。所以，它们的持续存在对一些基本人权原则和自由以及民主构成了严峻挑战。

4. 自 1993 年设立当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员以来，有四位任务执行人和本特别报告员有机会通过国别访问审查极端主义政党、运动和团体的问题。在这方面，他们探讨了这些团体对人权构成的挑战，包括基于种族主义和仇外心理的暴力或歧视行为或煽动采取这些行为，并提出了具体建议。在以下国别访问中都提到了这些问题：美利坚合众国(E/CN.4/1995/78/Add.1)；巴西(E/CN.4/1996/72/Add.1)；德国(E/CN.4/1996/72/Add.2 和 A/HRC/14/43/Add.2)；法国(E/CN.4/1996/72/Add.3)；大不列颠及北爱尔兰联合王国(E/CN.4/1996/72/Add.4)；捷克共和国(E/CN.4/2000/16/Add.1)；俄罗斯联邦(A/HRC/4/19/Add.3)；意大利(A/HRC/4/19/Add.4)；爱沙尼亚(A/HRC/7/19/Add.2)；拉脱维亚(A/HRC/7/19/Add.3)和立陶宛(A/HRC/7/19/Add.4)。

5. 为了本报告的目的，特别报告员希望强调极端主义政党、运动和团体对以下原则和权利构成了挑战：(a) 不歧视的人权原则；(b) 生命权和人身安全权；(c) 表达、集会和结社自由权；(d) 民主。本报告所列的问题不应视为全部。

A. 不歧视的人权原则

6. 极端主义政党、运动和团体往往维护或散布有关种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的言论，质疑不歧视的主导人权原则。事实上，这些政

党、运动和团体常常以暗示或明示方式煽动在就业、教育和住房，以及选举权或获得国籍等方面对某些个人群体实行歧视。

7. 某一社会内极端主义政党、运动和团体的兴起常常与传统政党难以或有时无法解决移民、失业和不安全等社会和经济问题有关。事实上，这些政党、运动和团体往往利用民众普遍的不满情绪，责怪某些人口群体对现存的不安全和社会困难负责，并提出了简单化和民粹化的解决办法。在这方面，极端主义政党、运动和团体通过其意识形态和活动，指认某些弱势群体如移民、难民、寻求庇护者或少数群体成员是造成人民焦虑和不稳定的问题根源，从而加深了人们的种族主义和仇外态度。例如，有明显的趋势认为移民是对社会和谐、国家认同或安全的威胁。特别报告员收到的报告确实表明，在经济动荡时期，移民被指控抢走了本国公民的就业机会。

8. 除了以上问题，极端主义政党、运动和团体还常常煽动种族歧视，说它们是某一国国家认同的唯一正当维护者。有关极端政党、运动和团体声称它们是某一国国家认同的唯一正当维护者并采取分裂做法的历史例子不胜枚举。实际上，这些政党、运动和团体经常以简单化的方式使用“国家认同”的概念，来确定哪些人属于这一群体，哪些人是“外人”。它们这样做是强调“他人”的概念，也就是区分某些人口群体或在他们之间制造人为差异。在极端的情况下，造成了严格而且不可扭转的个人分类，进而造成某些个人和个人群体受到社会排斥和歧视性对待。

9. 不歧视原则被普遍视为人权领域的最重要原则之一，因此载入了所有核心人权公约。对此，特别报告员希望重申，歧视或煽动歧视的行为是国际人权法明确禁止的行为。所以，各国负有义务不以肤色、血统、民族或族裔出身对个人和个人群体进行歧视；防止此种歧视，包括非国家行为者的此种歧视；采取措施确保其领土上的每一个人都不受任何歧视地享有所有人权。

10. 关于煽动歧视问题，特别报告员希望回顾《公民权利和政治权利国际公约》第二条的规定，“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律加以禁止”。

B. 生命权和人身安全权

11. 有时，极端主义政党、运动和团体的言论可能不仅仅鼓吹对特定群体的歧视，还公开和直接地煽动人民以极端意识形态名义采取暴力行为，或为针对某些人口群体或建筑物、纪念碑或历史和宗教遗址的暴力行为辩解。即使极端主义政党、运动和群体团体不直接或公开煽动暴力，它们的意识形态和活动也可能助长导致暴力升级的气氛。

12. 在这方面，个人和个人群体因与极端主义运动的密切联系犯下种族主义和仇外罪行，是对日益多元化社会的重大挑战。特别报告员极为关切的是，有报告称有人因明显的民族或族裔出身、肤色和其他外貌特征而受到骚扰、攻击、侵

袭、殴打、石击、刀刺甚至谋杀。移民、难民、寻求庇护者和少数群体成员等弱势群体常常成为行凶的对象，这是公然侵犯《公民权利和政治权利国际公约》第六条和第九条所保障的生命权和人身安全权。

13. 种族主义和仇外罪行可以毁掉目标群体的生命，也可能制造恐怖气氛，对整个社会产生严重影响，特别是在凶手不受惩罚的情况下。特别报告员希望强调，各国政府应该决心通过立法和其他措施承认和打击这类犯罪。例如，各国可在国内立法中将出于种族仇恨和仇外动机犯下的行为定为犯罪，或规定种族主义和仇外心理可构成加重处罚的情节。各国还应该确保对责任者加以问责。此外，也应该对执法和司法人员进行具体教育和培训，协助他们以有效和适当方式处理种族主义和仇外犯罪案件。收集有关种族主义和仇外罪行的准确和最新分类数据也很重要，可协助作出打击这些罪行的决策。国家应确保受害者了解他们的权利，诉诸司法机构和获得赔偿。这一点之所以十分重要，是因为种族仇恨和仇外心理的受害者常常是社会上的边缘化群体，可能不知道到哪里起诉，或因缺乏信任和担心报复而不愿举报，非法移民尤其如此。

C. 表达、集会和结社自由权利

14. 面对极端主义政党、运动和团体的不容忍、歧视或仇外言论及活动时，国家处于复杂的尴尬境地。虽然应该采取措施打击这类言论和活动，但国家也必须根据国际人权法确保所有个人和个人群体应充分享受表达自由权利，还应该允许所有政党、运动和团体的存在，并享受集会和结社权利。如德班审查会议成果文件所指出的，“意见和言论自由权是民主、多元社会的重要基础之一，强调这些权利可在打击全世界的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象方面发挥作用(第 58 段)”。因此，困难是评估何时可对表达、集会和结社自由权利施加限制。

15. 在这方面，国际人权文书规定了何时可以施加限制。例如，关于表达自由权利，《公民权利和政治权利国际公约》第十九条规定，行使表达自由权利，必须负有特殊的义务和责任。因此，得受某些限制，但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需：**(a)** 尊重他人的权利或名誉；**(b)** 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。《公约》第二十条还对表达自由权利作出了限制，规定“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律加以禁止”。关于集会和结社自由权利，《公约》第二十一条和第二十二条强调，“对此项权利的行使不得加以限制，但按照法律以及在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序，保护公共卫生或道德或他人的权利和自由的需要而施加的限制不在此列”。此外，《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条还规定，国家在面对散布种族优越感的思想或煽动种族歧视时，可允许对表达、集会和结社自由权利加以限制。

16. 特别报告员注意到，确定哪些行动或言论可以达到《公民权利和政治权利国际公约》第十九条至第二十二条以及《消除一切形式种族歧视国际公约》第四

条规定的尺度，是对每个案件的具体情况进行彻底评估后的决定。这一决定应遵行国际规范中明确规定的标准，由独立和不偏不倚的法院或法庭，考虑当地条件、历史、文化和政治环境来作出。

D. 民主

17. 民主的典型定义是可以举行公开辩论和思想自由流动，这些思想可能相互对立或竞争。对此，国际人权法确保所有公民有权直接或通过自己选出的代表间接参与公共事务，并在保证选举人自由表达意愿的选举中参加投票或当选¹。特别报告员认为，民主社会必须为所有人提供机会参加公共事务，讨论甚至批评现有的制度，并提出改革和进步的意见，包括被认为是激进的意见。还必须建立保障机制，预防极端主义政党、运动和团体蔑视民主原则和人权，包括不歧视和平等原则。

18. 一个民主社会中留给公众辩论和参与的空间无疑鼓励人们建设性地交换意见和不继强化这一机制。极端主义政党、运动和团体已经学会有效地利用这一空间散布其种族主义、仇外心理和不容忍的思想，这对民主社会构成了严峻挑战。事实上，这些政党、运动和团体已证明它们有能力影响或限制围绕种族主义和仇外意识形态议程相关问题展开的政治评论。它们提出以简单化或民粹化思想来解决影响大部分人口的复杂问题，如失业、不安全或移民问题。这些政党、运动和团体设法获得选民的支持。为此，它们必须强迫传统政党作出反应，关注这些敏感问题，如果处理不当，又可能助长种族主义、仇外心理或不容忍的态度，对旨在保护弱势群体权利的进步政策产生负面影响。

19. 民主社会已制定了各种战略来反对极端主义政党、运动和团体。特别报告员尤其希望对那些不愿意与极端主义政党为伍的政党表示赞赏。他指出，有时传统政党同意与极端主义政党结盟，从而向它们提供了政治合法性和从事政治事务的机会，也使它们有可能推行其歧视议程。

20. 特别报告员欢迎独立和不偏不倚的司法机构作出决定，冻结从事非法活动的极端主义政党、运动和团体的资金，或作出最后手段对其予以解散。不过，特别报告员提醒，被解散的极端主义政党运动和团体可能以其他名义和身份死灰复燃，继续传播它们的种族仇恨议程。

21. 为此，特别报告员强调，政党必须确保自己的党纲和活动尊重基本人权和自由、民主和法治。在这方面，他还希望强调政治领导人在反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象方面可以也应该发挥作用。他说，由于政治领导人接触的公众多，又拥有道德权威，所以必须谴责和反对一切助长种族主义和仇外心理的政治言论。

¹ 《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条。

三. 结论和建议

22. 极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹和光头团体，以及类似的极端主义意识形态运动，不仅对一些基本人权和自由，而且对民主都构成了挑战。特别报告员认为，尽管这些政党、运动和团体采取了不同形式，但世界上没有任何地区可以高枕无忧。最佳应急措施因国而异，所以应该考虑一个国家的政治、历史、经济和社会文化环境。为此，特别报告员希望提出以下一般性建议。

23. 特别报告员呼吁所有国家提高警惕，防范极端主义政党、运动和团体以明示或默示的方式散布种族优越或种族仇恨的思想，煽动种族歧视和仇外心理，以及对特定群体施加暴力或煽动施加暴力。他强调，高度警觉意味着通过或更有力地采取立法措施和各种其他补充措施。

24. 关于立法措施，特别报告员要求《消除一切形式种族歧视国际公约》缔约国充分履行它们的国际义务。根据《公约》第四条，缔约国：

(a) 应宣告凡传播以种族优越或仇恨为根据的思想，煽动种族歧视，对任何种族或属于另一肤色或人种的人群实施强暴行为或煽动此种行为，以及对种族主义者的活动给予任何协助者，包括筹供经费在内，概为犯罪行为，依法惩处；

(b) 应宣告凡组织及有组织的宣传活动与所有其他宣传活动的提倡与煽动种族歧视者，概为非法，加以禁止，并确认参加此等组织或活动为犯罪行为，依法惩处；

(c) 应不准全国性或地方性公共当局或公共机关提倡或煽动种族歧视。

25. 特别报告员强烈呼吁各国充分执行《公民权利和政治权利国际公约》第十九条至第二十二条，这些条款保障表达、集会和结社自由权利，并对这些权利的行使施加限制。

26. 特别报告员指出，公众人物，特别是政治家，因接触的受众广泛具有更大能力影响公共辩论。为此，他认为应对公众人物鼓励歧视和暴力以及造成弱势群体恐惧气氛的言论进行政治上的问责。

27. 关于与极端主义政党、运动和团体有密切联系的个人和个人群体犯下的种族主义或仇外罪行，特别报告员要求各国保障生命权和人身安全权，防止暴力和人身伤害。在这方面，他敦促各国采取行动反对出于种族动机的暴力，确保受害者得到有效的法律补救，包括对损害寻求公正和适当的赔偿。他还敦促各国在国内法中列入有关条款，规定具有种族主义或仇外动机或目的犯罪构成加重处罚的情节。

28. 执法人员和司法机构成员是政府禁止和惩处种族主义措施的主要执行者。所以，特别报告员建议各国推行强制性人权培训，重点是基于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的暴力行为。尤其应对执法机构进行具体培训，

使他们能够了解认定、调查和登记种族主义或仇外罪行的必要指南、程序和资源。

29. 特别报告员鼓励各国加强努力，向社区群体特别是可能遭受种族主义或仇外犯罪的弱势群体伸出双手。他还呼吁各国与有关社区合作，减少恐惧，在警察与社会灌输信任的意识，鼓励向警察举报这类罪行，改进执法人员搜集种族主义和仇外罪行的数据质量。特别报告员还认为，此种数据有助于制定有效的政策和方案，处理出于种族动机的犯罪和事件，评估和监测所采取措施的有效性，并在必要时对立法进行审查。

30. 2001 年反对种族主义世界会议期间，各国重申，基于种族主义、仇外心理或种族优越感及相关歧视的政纲和组织，与民主、透明和问责制治理的完全不相容的。特别报告员还重申，维护民主是有效防止、打击和消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的必要条件。他强调，政治领导人和政党应发挥关键性作用，并要求他们回应极端主义政党、运动和团体的民粹化和过于简单化的言论，重新确立移民、不安全和失业等问题相关事实，通过合理的论证驳斥不合逻辑的说法。

31. 此外，特别报告员建议各政党努力实现民族或族裔、宗教和语言少数群体在党内及党务系统各级享有公平的代表权，以确保其政治和法律制度反映社会的文化多样性。他还建议它们的党纲和活动应尊重基本人权和自由、民族和法治。政党应拒绝与具有种族主义或仇外色彩的政党结盟，在某一国家内组成多数派来执掌权力。

32. 从法律视角应对极端主义政党、运动和团体，是远远不够的。对表达、集会和结社自由权利进行限制，或严格规定政党活动的范围，不会带来思想、观念和言论的变化，防止极端主义政党、运动和团体的兴起或质疑它们的存在。事实上，必须解决这一现象的根源，采取更加广泛的政策措施，遏制种族主义和仇外心理。在这方面，特别报告员建议各国采取具体步骤，提高民众对极端主义政党、运动和团体意识形态和活动不良影响的认识。教育是促进民主价值和人权的重要手段，可在孩子小的时候就灌输容忍、理解和尊重的意识。其他的创造性措施也有助于建设多元化和包容性社会。这些措施包括文化间对话、艺术展览、演出和会议领域的活动。这些活动有助于为人口各群体开放空间进行融合和对他们选择的具体问题进行辩论。

33. 最后，特别报告员强调公民社会在促进容忍、理解，民主原则和人权方面所起到的作用。为此，他建议各国与所有公民社会成员密切合作，制订和实施有关措施反对极端主义政党、运动和团体，打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象。