



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/WG.3/6
27 August 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会

有效落实《德班宣言和行动纲领》政府间工作组

第五届会议第二期会议

2007年9月3日至7日，日内瓦

补充国际标准

五位专家对现有反对种族主义、种族歧视、仇外心理和
相关不容忍现象的国际文书中所存实质性缺陷的
内容和范围的研究 *

* 本附件未经编辑，以提交语文分发。

内 容 提 要

本报告是根据有效落实《德班宣言和行动纲领》政府间工作组第四届会议(2006年1月16日至20日,日内瓦)的要求提交的。人权理事会在2006年6月30日第1/5号决议中核准了这一要求。

本报告导言部分综述了设立专家组的背景情况。专家组的授权是研究“现有反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的国际文书中所存的实质性缺陷的内容和范围”,以及“就弥补这些缺陷的方式和途径提出具体建议”。至于开展研究的方法,专家们对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的概念定义以及对实质性规范方面的缺陷的概念达成了一致。导言还介绍了为处理实质性规范缺陷的措施以及开展研究的过程和结构。

关于补充国际标准报告的主体分为以下三章:第一章讨论缔约国的积极义务;第二章探讨在种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象损害方面需要给予特别保护的群体方面存在的可能差距;第三章讨论了在种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的表现形式方面可能存在的差距。

在第一章里专家们着重讨论了在规范方面存在的差距,包括(a)国家促进容忍方面的义务;(b)国家通过国内反歧视立法的义务。在第二章里专家们讨论了工作组主席在第四届会议上提出的以下群体类别:(a)宗教群体;(b)难民;(c)寻求庇护者;(d)无国籍人;(e)移徙劳工;(f)国内流离失所的人;(g)世系族裔社区;(h)土著人民;(i)少数人;(j)在外国占领下的人民。

在第三章专家们审议了由工作组主席提出的以下各种现象:(a)多重歧视或种族歧视的严重形式;(b)种族清洗;(c)种族灭绝;(d)宗教不容忍和诋毁亵渎宗教象征;(e)在私人生活的种族歧视;(f)通过传统传媒和信息技术(包括因特网)煽动种族仇恨并散发仇视言论和仇外心理以及讽刺性漫画。

专家们在各主题内容结尾处提出了评估和建议。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 22	4
一、关于缔约国积极义务的补充国际标准	23 - 41	9
二、关于需要特别保护以免种族主义、种族歧视、 仇外心理和相关不容忍现象侵害的群体的补充 国际标准.....	42 - 99	14
A. 宗教团体.....	42 - 50	14
B. 难民、寻求庇护者、移徙工人和无国籍人	51 - 65	16
C. 国内流离失所者.....	66 - 70	20
D. 基于世系的族群	71 - 76	22
E. 土著人民	77 - 84	24
F. 少数人... ..	85 - 91	26
G. 在外国占领下的人民	92 - 99	28
三、关于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不 容忍现象种种表现的补充国际标准	100 - 152	30
A. 多种歧视或较严重形式的种族歧视	100 - 111	30
B. 种族清洗	112 - 117	33
C. 灭绝种族罪	118 - 122	34
D. 宗教不容忍现象和对宗教象征的诽谤.....	123 - 130	36
E. 私人领域内的种族歧视现象	131 - 140	38
F. 通过传统大众媒介和信息技术，包括互联 网煽动种族仇恨和散布仇恨言论和仇外 以及漫画图片.....	141 - 152	41

附 件

导 言

《世界人权宣言》第二条规定“人人有资格享受本宣言所载的一切权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治和其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别。”

设立专家组

1. 2001 年反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议通过的《德班宣言和行动纲领》认为有必要扩大人权规范框架，以便将各种形式的种族主义和仇外心理的表现形式适当地纳入其中。为此，《德班宣言和行动纲领》建议“人权委员会制定补充性国际标准，以加强和修订反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象国际文书的所有部分”¹ 人权委员会在其 2002/68 号决议中将这一任务授予了有效落实《德班宣言和行动纲领》政府间工作组(政府间工作组)。

2. 政府间工作组在其第四届会议上举行了关于补充国际标准的高级别专题研讨会，该研讨会向工作组进一步阐明了需要制定补充标准的领域。因此政府间工作组要求人权理事会设立一个专家组、编写一份载有具体建议的基本文件，这些建议提出应采取那些方式和途径，弥补在现有的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的国际文书中存在的差距；同时要求消除种族歧视委员会对这一问题的程序性方面编写一份基本文件。将向工作组第五届会议提交这两份文件。²

3. 根据政府间工作组的要求，人权理事会在 2006 年 6 月 30 日通过的第 1/5 号决议中决定建立一个专家组。为此，该决议建议专家组与人权条约机构、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以及其他有关任务负责人协商。

4. 联合国人权事务高级专员根据第 1/5 号决议，在与各区域集团协商的前提下邀请下列专家负责开展研究：Syafi'i Anwa 先生 (印度尼西亚，亚洲国家集团)，

¹ 《德班宣言和行动纲领》第 199 段。

² 请参阅工作组第 4 次报告(E/CN.4/2006/18)，以及人权委员会第 2005/64 号决议。

Jenny Goldschmidt 女士 (荷兰, 西欧和其他国家集团); Tiyanjana Maluwa 先生 (马拉维, 非洲国家集团); Dimitrina Petrova 女士 (保加利亚, 东欧国家集团) 以及 Waldo Luis Villalpando 先生 (阿根廷, 拉丁美洲和加勒比国家集团)。

研究方法

1. 种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的 不容忍现象的概念定义

5. 种族主义和仇外心理的观念已经有了明确的定义。专家们在编写本报告时引用了《德班宣言》的定义, 其中指出“我们确认种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象基于种族、肤色、世系或民族或种族出身而发生, 受害者可能基于性别、语言、宗教、政治或其他见解、社会出身、财产、出身和其他身份等原因和其他有关原因而受到多种形式或较严重形式的歧视)³。还必须注意《消除一切形式种族歧视国际公约》⁴ 将种族歧视定义为“基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠; 其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受或行使。”⁵

6. 仇外心理一词应理解为一种歧视的态度, 对视为外来人和与自己有很大不同的人的一种厌恶情绪。相关的不容忍现象一词应理解为在某种方式上与种族主义和种族歧视相关的任何不容忍。

2. 实质性规范差距的概念

7. 当一个重复出现的事件(或行为或结构性因素)使人类失去尊严, 而且没有得到规范标准的有效处理时, 就出现了规范标准上的差距。在这种情况下, 需要

³ 见《宣言》第2段。

⁴ 《消除一切形式种族歧视国际公约》是1965年通过的, 并于1969年1月4日生效。截至2005年12月13日, 已有170个国家批准了该《公约》, 使这一《公约》成为得到最广泛批准的人权公约之一。《消除一切形式种族歧视国际公约》仍然是为消除种族歧视的国际努力所应当依赖的最为重要的规范标准的基础。

⁵ 第一条。

新的或更全面的规定或文书来处理这一情况。⁶ 以下任何一种情况可能造成规范标准的差距：缺乏在总体上处理某一特定现象的充足的规范，这指的是规范标准差距本身；以及/或由于缺乏某一文书、造成难以对某一特定类别的事件和/或具体情况适用现有标准。后一种规范标准的差距出现在适用过程中。

8. 专家们在审查规范标准差距时指出，不仅仅是在完全缺乏解决问题的规范时存在这种差距。当一项标准不具备充足的具体性，难以对责任者提出明确义务，使对各种权利的有效保护难以付诸实施时，也会出现这种差距。

9. 区分“规范差距本身”与“适用差距”有助于提出各项填补差距的措施。在第一种情况下，最好是制定解决具体问题的标准；在第二种情况下，将现有的标准的适用范围加以扩大就够了。

10. 可进一步将规范差距分为实质性和程序性(监督)差距，这种区分取决于有关差距是涉及到权利的内容还是涉及到保护权利的程序。当某项权利已被纳入一项文书，但缺乏对这项文书的执行加以监测和执行的机制时，或当这种机制不足以保证对文书的遵守或对受害者提供补救时，这时就出现了程序差距。

11. 专家们认识到他们的授权主要是集中研究实质性规范差距，而程序性(监督)差距则由消除种族歧视委员会的另一项并行研究加以讨论。

12. 对各种差距的分析研究是在对国际人权法和目前情况的分析的基础上进行的。由于执行方面的差距给对现有法律框架的运作效力的评估所带来的影响，因此专家们认为关于执行工作差距的某些结论对于他们的分析和评估是必不可少的。

3. 解决实质性规范差距的措施

13. 在弥补差距时可考虑采取以下具体措施：(a) 制定新的标准，即制定另一项单独的公约和/或对现有的公约制定议定书；(b) 将现有的标准适用范围加以扩大，无论是在实质内容还是在所针对的对象范围方面加以扩大，以此达到制定标准的目的，包括采取以下各种办法：(一) 要求各缔约国对现有条约规范作出正确的解释；(二) 由人权条约机构单独或集体通过的条约机构的一般性意见，(三) 将扩大范

⁶ 人权政策国际理事会与国际法学家委员会和国际人权服务处共同出版了“人权标准：从实践中学”，2006年，第7-10页。专家们对差距的分类是以这一出版物为基础的。

围的解释纳入人权条约机构所通过的报告指导方针中；(四) 将扩大后的解释纳入人权条约机构通过的议事规则中。

14. 专家们认为有必要将建议采取的措施与现已查明的规范差距的性质对应联系起来。他们在对具体差距进行分析时，主要考虑的是拟议的措施在多大程度上有助于改善歧视受害者的境况，以及/或解决或遏制种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的各种表现，同时还考虑到不要损害现行的国际标准。

研究过程

15. 通过评估查明了各种实质性规范差距，同时为弥补这些差距所提出的各项措施建议源于一系列不同的来源，其中包括(a) 国际人权文书和条约、人权条约机构通过的一般性意见和建议以及其他有关的文件，(b) 全世界范围以及各区域性的比较法律和准法律资料(例如政府间机构的决议)，(c) 基本政策文件，如《德班宣言和行动纲领》，2005 年世界首脑会议成果，各政府间工作组和其他德班会议机制的结论和建议，(d) 若干专业出版物。

16. 专家们对这一问题开展了广泛的协商。为此，他们通过了一项调查问卷(附录于本报告)，用以向各利益相关方征询意见和建议。已向所有有关行为者发出了调查问卷，并刊登在联合国人权事务高级专员办事处的因特网网站上，供公众检索。

17. 开展了口头协商。协商过的机构、机关和个人包括：(a) 人权条约机构，尤其是消除种族歧视委员会；(b) 人权理事会各特别程序任务执行人，尤其是当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员；(c) 政府间工作组；(d) 政府间区域集团；(e) 各国政府；(f) 非政府组织；(g) 人权高专办的专家。

研究的结构

18. 专家们在开展研究时考虑了政府间工作组主席在第四届会议上提出的建议，其中包括(a) 种族主义和仇外心理和各种表现形式，(b) 为受害者或处于危险的群体和个人提供保护。⁷ 此外，专家们还提出将其他问题纳入研究，其中特别

⁷ 见 E/CN.4/2006/18, 第 76-77 段。

包括促进容忍和各国的具体义务。专家们对纳入研究的问题达成了一致，并协商一致通过了建议。然而，就是否将与种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的性取向方面的任何讨论和/或说法纳入研究，专家们并没有达成一致。

Anwar 先生特别要求将他对这一问题的不同立场正式记录在案。

19. 关于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的各种表现形式，专家们建议将政府间工作组主席所提出的以下现象包括在内：(a) 多重或严重的种族歧视现象；(b) 种族清洗；(c) 种族灭绝；(d) 宗教不容忍或对宗教象征的亵渎；(e) 在私人生活领域的种族歧视；(f) 包括通过传统传媒以及包括因特网在内的信息技术，煽动种族仇恨或散播仇恨和仇外心理以及漫画。

20. 在提供保护以免受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象侵害方面，专家们将政府间工作组主席提出的以下类别包括在内：(a) 宗教群体；(b) 难民；(c) 寻求庇护者；(d) 无国籍者；(e) 移徙劳工；(f) 国内流离失所者；(g) 世系社区；(h) 土著人民；(i) 少数人；(j) 外国占领下的人民。

21. 专家们还决定在研究中包括第三个专题领域，即国家的积极义务。在这一部分，专家们集中讨论了关于以下方面的规范差距：(a) 国家促进容忍方面的义务；(b) 国家通过国家反歧视立法的义务。

22. 有鉴于此，专家们同意在各审议领域结束时提出一套建议。为此专家们考虑了以下因素：

- (a) 总体而言，专家们认为加强各条约机构在平等和与种族歧视作斗争方面提出的反种族主义的意见和建议的连贯一致性将有助于促进国家一级执行工作的连贯性，并有助于促进各缔约国在制定立法、政策和方案方面的工作；
- (b) 将《德班宣言和行动纲领》的建议以及由德班会议机制和《消除一切形式种族歧视国际公约》所提出的建议纳入国内宪法和法律制度、政策和方案将有助于增强个人的能力，维护和争取个人的平等和不受歧视的权利，并有助于消除种族主义的灾难。专家们鼓励在国家一级开展培训和举办讲习班，以此作为对德班会议采取后续行动的一部分，进一步执行《德班宣言和行动纲领》。

一、关于缔约国积极义务的补充国际标准

23. 人权的积极义务指的是那些为了确保受保护的权利有效实现，能够强制国家采取积极行动的义务。许多人权规范都要求国家承担积极的义务。⁸ 例如：在保护免受歧视权利的积极义务方面，《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条要求国家“保证所有的人得到平等的和有效的保护，免受歧视”。

24. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条第一款(卯)项要求国家终止“任何人、任何团体或任何组织所施行的种族歧视”。⁹ 在其有关执行《公民权利和政治权利国际公约》第二条(各国的执行工作)的第 3 号一般性意见(1981)中，人权事务委员会“特别承认，执行工作并不能只依靠颁布宪法或法律，因为它们往往本身就有不足。委员会认为必须提请缔约国注意：《公约》规定的义务不限于尊重人权，而且各缔约国也已承担保证在其管辖下人人享有这些权利。这方面要求缔约国采取具体行动，以使个人能享有其权利。”¹⁰

25. 在《经济、社会、文化权利国际公约》第二条规定的缔约国义务的性质方面，经济、社会和文化权利委员会认为，国家的“义务既包括可称为行为义务的内容(依照国际法委员会的工作)，也包括结果义务。……《公约》规定逐步实现权利并确认因资源有限而产生的局限，但它同时也规定了立刻生效的各种义务，其中有两项对于理解缔约国义务的准确性质特别重要。其中之一已在另一项一般性意见中作了处理，即‘保障’在‘无歧视的条件下行使’有关权利。”¹¹

26. 《经济、社会、文化权利国际公约》的第二条第二款要求确保不因性别和其他身份予以歧视。经济、社会和文化权利委员会关于男女在享受一切经济、

⁸ 见人权事务委员会关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质第 31 号一般性意见(2004)，第 6、7、8 段。

⁹ 见《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条第一款(寅)和(卯)项；《公民权利和政治权利国际公约》第二条、第四条第 1 款、第二十条第 2 款、第二十四条第 1 款和第二十六条；《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款、第十条第三款；《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条第(a)、(b)、(f)款；《儿童权利公约》第 2 条第 1、2 款；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第七条和《残疾人权利公约》第四条第一款(一)和(二)项和第五条第二款。

¹⁰ 第一款。

¹¹ 经济、社会和文化权利委员会关于缔约国义务的性质(《公约》第二条第一款)的第 3 号一般性意见(1990)，第 1 段。

社会及文化权利方面的平等权利(第三条)的第 16 号一般性意见(2005)对该条进行了解释。委员会声明,男女享受经济、社会和文化权利的平等权利是缔约国义不容辞的直接义务。与所有的人权一样,平等权利对缔约国提出了三个层面义务:即“尊重、保护和实现的义务。”¹²

27. 根据经济、社会和文化权利委员会,实现的义务要求缔约国采取步骤,保证男女在实际中平等地享受其经济、社会和文化权利。¹³ 尊重的义务要求缔约国不采取歧视性行动,直接或间接地导致剥夺男女在享受经济、社会和文化权利方面平等权利。¹⁴ 保护的义务要求缔约国采取步骤,其直接目标就是要消除主张某一性别低于或高于另一性别的偏见、习俗和所有其他惯例,以及对男子和妇女社会功能的陈旧的刻板观念。¹⁵

28. 专家认为,因为缺乏具有法律约束力的规范,要求国家履行在教育系统推行人权教育的义务,所以确保不受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象侵害的工作进展受到严重的阻碍。此外,要求国家进行反歧视立法的条款往往太过笼统和抽象,没有为各国提供国内立法应达到的最低法律标准的指南,因此反对种族歧视有可能只是一种幻想。

评估与建议

1. 人权教育的作用

29. 《德班宣言和行动纲领》强调人权教育的重要性,认为它对于改变态度和行为至关重要;对于促进各国社会对多样性的宽容与尊重至关重要,¹⁶ 因此对于反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍至关重要。¹⁷ 人权教育的重要性在其它的人权文书中也得到强调。《维也纳宣言和行动纲领》指出:“在人权方面的教育、培训和新闻对于社区之间建立和促进稳定和融洽的关系以及促

¹² 第 17 段。

¹³ 同上,第 21 段。

¹⁴ 同上,第 18 段。

¹⁵ 同上,第 19 段。

¹⁶ 《宣言》第 95 段。

¹⁷ 见《宣言》第 97 段;《行动纲领》第 125 至 139 段。

进互信、容忍与和平是不可或缺的。”¹⁸ 世界人权教育方案认为，促进所有民族、土著人民以及种族、民族、族裔、宗教和语言群体间的了解、容忍、男女平等和友谊，是人权教育的重要组成部分，目的是建立普遍的人权文化。¹⁹ 2005 年世界首脑会议成果支持实施世界人权教育方案，并鼓励所有国家在这方面制订各种举措。²⁰

30. 《消除一切形式种族歧视国际公约》的缔约国承诺“立即采取有效措施尤其在讲授、教育、文化及新闻方面以打击导致种族歧视之偏见，并增进国家间及种族或民族团体间的谅解、容恕与睦谊。”²¹

31. 人权条约机构十分关注教育在促进与保护人权方面所起的作用。在其关于对罗姆人的歧视问题的第 27 号一般性建议(2000)中，消除种族歧视委员会建议各缔约国“与民间社会合作采取必要措施，实行政治文化发展计划，以不歧视、尊重他人和容忍精神教育民众，特别是要平等对待罗姆人。”²²

32. 世界人权教育方案为所有相关的行为者提供了一个共同的行动框架，然而，它并非具有法律约束力的文件。专家们认为，通过一个全面的具有法律约束力的文件具有重要意义，该文件明确提出责任，利用人权教育的方式，不论种族、族裔和其它相关背景，促进不歧视、宽容与权利平等。这样的文件可以通过所有级别正式和非正式的教育、公立及私立学校的课程设置以及以宗教或信仰为主旨建立的学校的教学，极大地促进宽容、反对种族主义和仇外心理。这个目标也应该在其它的教育机构，如在拘留所进行培训来实现。

33. 最后，专家们承认，在所讨论的领域存在着规范方面的差距，国际社会应该将缩小这个差距作为优先事项之一。

¹⁸ 第一部分，第 33 段；第二部分，第 80 段。

¹⁹ 大会第 59/113B 号决议及人权委员会第 2005/61 号决议。特别见世界人权教育方案第一阶段(2005-2007 年)行动计划修订草案(A/59/525/Rev.1)，第 3 段。

²⁰ 大会第 60/1 号决议，第 131 段。

²¹ 第七条。另见《经济、社会、文化权利国际公约》，第十三条第一款和《儿童权利公约》第 29 条第 1 款(b)。

²² 第 11 段。

2. 全面反歧视立法的作用

34. 《德班宣言和行动纲领》指出，各国缺乏政治意愿、法律软弱无力、缺乏实施战略以及整体的实际行动是克服种族歧视、实现种族平等的主要障碍。

《德班宣言和行动纲领》明确强调，忠实地执行人权准则和义务，包括制订法律和政治、社会及经济政策在这方面的作用至关重要。²³ 正是鉴于这些障碍的特点，所以应该要求各国通过并实施反歧视的法律及平等政策，将其作为当务之急。

35. 包括《公民权利和政治权利国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》在内的几个条约载有有关积极义务的条款，要求通过反对种族和相关歧视的法律。《公民权利和政治权利国际公约》在第二条第 1 款中，要求国家保证受其管辖的一切个人不分任何区别地享有公约所承认的权利。第二条第 2 款要求：“凡未经现行立法或其他措施予以规定者”采取必要步骤，“以采纳为实施公约所承认的权利所需的立法或其他措施。”将该条款与《公民权利和政治权利国际公约》的第二十六和二十七条共同解读，则该条款构成了对国家积极义务的规定，即：制订必要的国内法律，确保消除基于种族、肤色、国籍或社会出身及其它理由的歧视。《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条第 1 款(卯)项也规定，“缔约国应以一切适当方法，包括依情况需要制定法律，禁止并终止任何人、任何团体或任何组织所施行的种族歧视。”

36. 除了国家反对种族歧视的积极义务以外，问题是《消除一切形式种族歧视国际公约》和其它国际人权文书是否能够为积极义务提供足够坚实的基础，使国家不仅仅通过笼统地禁止种族歧视的法律条款，而是制订全面的反歧视的法律。同样重要的是要考虑缔约国需达到的最低标准，将其作为适当的法律制度，确保所有人实现《公约》中规定的有关平等享受所有人权的权利，不受任何种族歧视。

37. 消除种族歧视委员会在其结论意见中多次建议缔约国通过国家反歧视的法律，以实现公约规定的义务。然而，专家们对歧视作法以及不同类型受害人状

²³ 《宣言》第 79 至 80 段。

况的分析表明，消除所有形式的种族歧视的障碍之一是《公约》的大部分缔约国缺乏全面和具体的国家反歧视法律。

38. 从条约机构的一般性意见、判例法和结论意见中，我们可以总结出以下使国家法律更为有效的最低标准：为歧视，包括直接与间接歧视的概念提供法律定义；²⁴ 制定明确与具体的条款，规定哪些行为、行动、措施、政策或标准具有歧视性；为不歧视提供实质的、不对称的方式，区别于仅仅将不歧视看作“同等待遇”的正式理解；由国家或非国家行为者禁止所有公共生活领域的歧视；禁止煽动歧视、骚扰和隔离；与有权帮助受害者的专门机构合作，促进平等权利的文化；向歧视的受害者提供有效的司法补救措施，包括在必要时采用刑事、民事行政程序，确保制裁有效实施、达到劝阻的效果并与歧视的程度相称；歧视的受害人通常处于不利地位，没有能力在法庭上捍卫自己的权利，除非对他们的程序权利给予特别通融，因此，允许通过适当的规则、证据标准和举证责任等程序性方式证明歧视；明确与责任相关的义务，通过积极方式制定适当政策，促进平等。

39. 专家们认为，从某种意义上来说，存在着一个缺陷，即：国际人权文书中单薄而抽象的规范可能在国家层面形成一个永久的规范真空，致使某些表现形式的种族主义得不到解决，某些受害者得不到保护。当缺乏明确的义务标准，而国家在确保实现公约规定的权利方面没有很强的政治意愿时，这种现象尤为严重。然而，专家们也相信，可以通过制定标准以外的、使国家积极义务更明确的方式解决这些问题。

3. 建 议

40. 专家们建议应通过一份人权教育公约，规定国家在教育系统中纳入人权教育的积极义务，教育系统包括私立、宗教和军事学校。

41. 专家们建议条约机构应考虑通过一般性意见，明确缔约国制订全面反歧视法律的积极义务，并为国家提供相关指导。

²⁴ 基于种族和相关理由的直接歧视的定义为：无客观和合理的理由，完全或部分基于一个人的种族、族裔、肤色、世系、人种或民族而给予较差的待遇。间接歧视指无客观和合理理由，以中性措施、标准或作法使某一种族或具有相关特征的人陷于不利境地。

二、关于需要特别保护以免种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象侵害的群体的补充国际标准

A. 宗教团体

42. 近来许多国家由于宗教或信仰造成暴力和歧视增加，理所当然引起国际上的关注。当代又出现了另一种现象：基于种族、肤色、世系、民族或人种等不同理由造成的歧视常常因为密切相关的宗教或信仰的原因而更为严重。《德班宣言和行动纲领》特别关切地指出：“世界各地存在着对宗教社团及其成员的宗教不宽容，特别是对他们信仰自由活动的限制以及由于宗教信仰和种族及族裔渊源而对这些社团出现越来越多的消极成见、敌视行为和暴力。”²⁵ 《德班宣言和行动纲领》敦促各国采取适当的立法和其他措施，保护宗教少数群体免受任何形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的侵害；²⁶ 它还呼吁各国在教育机构中实施政策和方案，促进尊重和对宗教多样性的容忍，因为人权教育是反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的有效手段。²⁷

43. 在国际法中，《世界人权宣言》第十八条率先规定，宗教自由的权利包括“改变他的宗教或信仰的自由”以及“表示他的宗教或信仰”的自由。在核心人权条约中，主要是《公民权利和政治权利国际公约》为宗教自由提供保障。²⁸

44. 《公民权利和政治权利国际公约》第十八条声明，思想、良心和宗教自由包括维持或改变他的宗教或信仰的自由，以及单独或集体、公开或秘密地以礼拜、戒律、实践和教义来表明他的宗教或信仰的自由，这些自由即便是在公共紧急状态时期，也不得克减。²⁹ 因此，人权事务委员会认为，不能限制任何人维持或改变其宗教或信仰的自由，也不能限制父母和法定监护人保证宗教和道德教育

²⁵ 《宣言》第 60 段。有关宗教团体及社团的进一步内容另见《宣言》第 2、8、34、59、60、66、67、71、73 和 108 段；及《行动纲领》第 14、46、47、49、79、124、136、171、172 和 211 段。

²⁶ 《行动纲领》第 172 段。

²⁷ 同上，第 136 段。

²⁸ 第十八条和二十七条。

²⁹ 见《公民权利和政治权利国际公约》第四条及人权事务委员会关于第十八条(思想、良心和宗教自由)的第 22 号一般性意见(1993)，第 1 段。

的自由。³⁰ 委员会还指出,《公民权利和政治权利国际公约》第十八条保护有神论和非有神论以及无神论信仰,不表明任何宗教或信仰的权利也受到保护。“信仰”和“宗教”这些词应作广义解释,第十八条并不仅限于适用于传统宗教或宗教和信仰。

45. 然而,对表明个人宗教或信仰的自由,公约允许设定“仅只受法律所规定的以及为保障公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由所必须”的限制。³¹ 人权事务委员会认为,缔约国不能对行使权利和自由设置限制。“所施加的限制必须以法律作出规定,其实施方式不得损害第 18 条中所保证的权利。”³² 委员会还强调,表明任何宗教或信仰都不能成为战争宣传或鼓吹国家、种族或宗教仇恨的工具,用以煽动歧视、敌对或暴力。

46. 此外,《公约》第二十六条保证法律面前人人平等以及法律的平等保护。它规定,各缔约国有义务禁止任何歧视,并保证所有人得到平等的和有效的保护,以免受基于任何理由,包括基于种族和宗教的歧视。《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条规定了宗教少数群体成员的权利,保证他们有权“信奉和实行自己的宗教。”³³ 其他核心人权条约表明,就人权而言,禁止以种族和宗教为理由对人进行区别对待。³⁴ 虽然《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第一款对种族歧视的定义没有包括宗教,但是在第五条(卯)款(7)项包括了宗教。《经济、社会、文化权利国际公约》认为,教育是促进“各民族之间和各种族、人种或宗教团体之间的了解、容忍和友谊”的工具。³⁵

47. 1981 年的《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》将这种情况的容忍和歧视定义为“以宗教或信仰为理由的任何区别、排斥、限制或偏袒,其目的或结果为取消或损害在平等地位上对人权和基本自由的承认、享

³⁰ 第 22 号一般性意见,第 8 段。

³¹ 《公民权利和政治权利国际公约》第十八条,第 3 段。另见《儿童权利公约》第十四条及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第十二条。

³² 第 22 号一般性意见,第 8 段。

³³ 另见《儿童权利公约》第三十条。

³⁴ 见《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第 1 款;《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 1 款、第四条、第二十四条和第二十六条;《儿童权利公约》第 2 条第 1 款;《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 1 条第 1 款和第 7 条。

³⁵ 第十三条第一款。

有和行使。”人权机构和各国政府应该遵守这些规定。《宣言》第二条强调，“任何国家、机关、团体或个人都不得以宗教或其他信仰为理由对任何人加以歧视。”第四条呼吁各国采取有效措施，并“致力于”制止及消除基于宗教或信仰原因的歧视行为。根据 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》，“各国应采取措施，创造有利条件，使属于少数群体的人得以表达其特征和发扬其文化、语言、宗教、传统和风俗……。”³⁶

评估与建议

48. 种族主义与宗教之间的关系造成了复杂而敏感的问题，这些问题国际法还未能完全解决。专家认为，《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(卯)款(7)项中有关宗教自由权利的内容应该进一步扩展，以涵盖宗教与种族、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的复杂关系。鉴于 2001 年 9 月 11 日事件后，仇视伊斯兰教、反犹太主义和仇视基督教的事件不断增加，人权机构有必要更新其一般性意见或建议、报告准则及议事规则。

49. 专家们特别建议消除种族歧视委员会通过一般性建议，讨论种族歧视和宗教或信仰领域出现的令人关注的问题。

50. 此外，专家们建议，为应对当前的挑战，人权事务委员会应修订关于第十八条(思想、良心和宗教自由)的第 22 号一般性意见(1993)。专家们强调，在处理种族主义与宗教之间关系的问题时，人权机构和各国政府必须遵守 1981 年《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》的规定。

B. 难民、寻求庇护者、移徙工人和无国籍人

1. 难民、寻求庇护者、移徙工人

51. 种族主义和难民、寻求庇护者以及移民的状况有着内在的联系。时而伴随着暴力的种族主义仍然是数百万人逃离家园的原因。这些人被迫到其他国家寻

³⁶ 第四条第 2 款。

求避难所，但却经常成为侨居国种族主义和暴力的目标，关于这一点有许多有案可查的证据。

52. 《德班宣言和行动纲领》呼吁国际社会、各国政府、非政府组织和私人部门采取具体措施，解决与上述弱势人群相关的问题，并寻找快速而恰当的解决方式，确保为他们提供保护。³⁷ 《德班宣言和行动纲领》也强调了要解决流离失所根源问题的紧迫性，并重申，对于难民的国际对策和政策不应以相关难民的种族、肤色、世系或民族或人种为理由而有所歧视。³⁸

53. 《消除一切形式种族歧视国际公约》并没有特别提到难民、寻求庇护者和移徙工人的地位，但是，《公约》的一般规定和其他禁止歧视的核心人权条约也适用于这些类型的人群。³⁹ 几个条约机构在其一般性意见中提到了这个问题。

54. 消除种族歧视委员会在其有关《公约》第五条难民和流离失所者内容的第 22 号一般性建议(1996)中回顾，1951 年的《公约》和 1967 年《关于难民地位的议定书》是国际上保护难民的一般主要依据；其中除其他外强调，“一切这种难民和流离失所者均有权自由安全地返回祖国”以及“缔约国有义务确保这种难民和流离失所者的返回是自愿的，并遵守不驱回、不逐出难民的原则。”⁴⁰ 消除种族歧视委员会有关对非公民歧视的第 30 号一般性建议(2005)也包括了这些群体。

55. 在其有关受教育权(第十三条)的第 13 号一般性评论(1999)中，经济、社会和文化权利委员会声明，“不歧视原则适用于居住在缔约国境内的所有适龄学童，包括外侨学童，不论其法律地位为何。”⁴¹

56. 在其有关《公约》第十二条(妇女和保健)的第 24 号一般性建议(1999)中，消除对妇女歧视委员会敦促各国特别重视“脆弱群体和处境不利群体妇女的

³⁷ 见《公约》第 16、38、46 至 55 段、第 65、89 和 111 段及《行动纲领》第 24 至 36 段、第 50、67、69、78、80、81、97、105、138、144、182 至 186 段和第 196 段。

³⁸ 《宣言》第 111 段。

³⁹ 见《消除一切形式种族歧视国际公约》第 1 至 7 条；另见：《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 1 款、第四条、第十四条第 1 款、第二十五条、二十六和二十七条及《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款、第七条(丙)款、第十三条第一款。

⁴⁰ 第 2 段(a)和(b)。

⁴¹ 第 34 段。

保健需求和权利，如：移徙妇女、难民和国内流离失所妇女、女童和老年妇女、卖淫妇女、土著妇女……。”⁴²

57. 其他几个国际文书也有大量与该主题相关的内容，特别应该注意的是《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、1951年《关于难民地位的公约》和其1967年的《议定书》、相关的劳工组织公约、1949年《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫的公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》、1954年《关于无国籍人地位的公约》、1961年《减少无国籍状态公约》、以及1985年《非居住国国民个人人权宣言》。专家们对批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的国家数量特别少感到十分关切。

评估和建议

评估和建议

58. 在保护难民、寻求庇护者和移徙工人免受种族主义和种族歧视方面，专家们未发现重大差距。然而，应该要求各缔约国采取必要的立法和行政措施，履行《消除一切形式种族歧视国际公约》和其他相关国际文书中规定的与这些特殊人群相关的义务。专家们指出，国际文书中没有明确纳入仇外心理和有关不容忍行为的表现，并建议消除种族歧视委员会通过一项一般性建议，填补这项空白。

2. 无国籍人

59. 由于缺乏国家对国籍的保护，无国籍人的处境在许多方面都十分脆弱。如果在一个特定的社会中存在普遍的种族偏见和仇外态度，则无国籍人最有可能成为受影响的主要人群。因此，加强对无国籍人的保护是打击种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为的重要方面。

60. 《德班宣言和行动纲领》并没有特别提到无国籍人，但是它的许多条款与无国籍人有密切关系。无国籍人面临的种族主义促使国际标准出台，将对无国

⁴² 第6段。

籍人人权的一般保护与禁止以种族、人种或民族为由对人进行区别对待联系起来。1954 年《关于无国籍人地位的公约》第三条规定，应对无国籍人不分种族、宗教或原籍，适用该公约的规定；1961 年《减少无国籍状态公约》第九条禁止以种族、人种、宗教或政治理由剥夺任何人的国籍；最后，1985 年《非居住国国民个人人权宣言》扩展了保护的原则，使原则不加区分地适用于所有外国人，包括其他国家的国民和无国籍人。《宣言》第七条特别禁止基于种族、肤色、宗教、文化、出身、或民族本源，个别或集体驱逐外侨。

61. 在其关于歧视非公民问题的第 30 号一般性建议(2005)中，消除种族歧视委员会声明，虽然《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第二款允许对公民与非公民有所区别，但是“必须能避免破坏根本禁止种族歧视的工作。”⁴³ 消除种族歧视委员会进一步确认，虽然《公约》第五条中的某些权利仅限于公民享受，但是“人权在原则上是应该人人享有的。缔约国有义务保障公民和非公民在国际法承认的范围内平等享有这些权利。”⁴⁴ 在同一项一般性建议中，消除种族歧视委员会还敦促缔约国采取多项措施，保护非公民的人权，其中包括：确保非公民在法律面前得到同等的保护和承认，并且有机会取得公民身份或归化。

62. 在其关于《公约》所规定的外侨地位的第 15 号一般性意见(1986)中，人权事务委员会再次重申外侨受到《公民权利和政治权利国际公约》的保护，强调“一般而言，本公约所订各项权利适用于每个人，不论国家间对等原则，亦不论该个人的国籍或无国籍身份。”⁴⁵ 在关于第二十四条(儿童权利)的第 17 号一般性意见(1989)中，人权事务委员会声明，“不得因子女是婚生或非婚生、或子女的父母无国籍，或根据父母两人或其中一人的国籍，而对国籍的取得加以歧视。”⁴⁶ 关于第十二条第 4 款(迁徙自由)的第 27 号一般性意见(1999)规定，根据一个人进入本国的权利承认这个人与其国家之间的特殊关系。第十二条第 4 款的措辞并未区分国民和外侨(“任何人”)。该款的措辞允许做更广义的解释，使之可能包括其他

⁴³ 第 2 段。

⁴⁴ 第 3 段。

⁴⁵ 第 1 段。

⁴⁶ 第 8 段。

种类的长期居民，包括但不局限于长期居住但被专横地剥夺了获得国籍权利的无国籍人。⁴⁷

评估和建议

63. 专家们承认，无国籍人的基本人权得到国际法的保障，然而，他们希望引起国际社会关注的是这个群体的人民返回本国权利的不确定状况。很明显，国际法禁止任意驱逐任何人，但是初步证据表明，只有一国的公民才享受返回本国的权利，无国籍人的状况令人堪忧。的确，他们返回居住国还是原籍国的权利还是个问题，而种族和/或人种在其中起着重要作用。因此，要解决这一问题首先必须由人权事务委员会，按照《公民权利和政治权利国际公约》第十二条第 4 款的精神，对第 27 号一般性意见提出补充。

64. 大部分该领域的专家一致认为，非正常移徙造成的事实上的无国籍状况导致了更大的危机，其严重程度超过了法律上的无国籍状况，这个现象使“事实上无国籍的灰色区域”逐渐扩大。⁴⁸ 专家们认为，这个问题应该由人权条约机构在其一般性意见和结论性意见中进行审查。

65. 对 1954 年《关于无国籍人地位的公约》的异常低的批准率，⁴⁹ 以及 1961 年《减少无国籍状态公约》批准的国家仍然较少，专家们表示十分关切。⁵⁰

C. 国内流离失所者

66. 国内流离失所是一种世界范围的现象，造成至少 2,200 万人蒙受在本国境内被迫出逃流离或背井离乡的痛苦。据秘书长前任国内流离失所者问题特别代表，弗朗西斯·M.登⁵¹ 称，国内流离失所现象“使家庭分裂、切断人与人之间的

⁴⁷ 第 19 和 20 段。

⁴⁸ 见如：Carol A. Batchelor, 《Statelessness and the problem of resolving nationality status》, *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, Nos.1-2 (1998 年 1 月), 第 156 页。

⁴⁹ 截至 2007 年获得 62 个国家批准。

⁵⁰ 截至 2007 年获得 30 个国家批准。

⁵¹ 1992 年至 2004 年，弗朗西斯·登(苏丹)任联合国秘书长国内流离失所者问题特别代表。自 2004 年起，沃尔特·卡林先生(瑞士)一直担任秘书长国内流离失所者人权问题代表。

社会和文化联系，中断可靠的雇佣关系，摧毁教育机会，使人们无法获得食物、住房、医药等关键的日常生活需要，使无辜人士易于遭受营地攻击、失踪和强奸等种种暴力行为”。⁵² 国内流离失所者迁移到人地生疏的环境，尤其易遭受种族主义、种族歧视和仇外心理之害，致使他们的处境更为恶劣。

67. 《德班宣言和行动纲领》关切地确认存在着各种形式危害国内流离失所者的种族主义、仇外心理和相关不容忍现象的事件。⁵³ 没有一项人权文书具体列有关于国内流离失所现象的条款。然而，人权文书禁止基于种族、肤色、世系，或民族或族裔血统的歧视的一般条款，完全适用于身为人权主体的国内流离失所者。消除种族歧视委员会关于《公约》第五条涉及难民和流离失所者问题的第22(1996)号一般性建议阐明，流离失所者有权在安全条件下返回故园；有权充分和平等地参与所有各级公共事务；并有权从事公务和获得社会重新恢复的援助。⁵⁴ 消除对妇女歧视现象委员会关于《公约》第十二条(妇女和保健)的第24(1999)号一般性建议促请各缔约国尤其关注属于弱势和处境不利群体，诸如具体为国内流离失所妇女的保健需要和权利问题。⁵⁵

68. 弗郎西斯·登先生就国内流离失所现象编纂了广泛针对国内流离失所者境况的《指导原则》。⁵⁶ 人权委员会对此文件表示了赞赏，并欢迎以此为标准加以适用的国家、联合国机构和区域及非政府组织日益增多的现实。⁵⁷ 《指导原则》涵盖了范围广泛的流离失所者人权问题，并宣布不得有任何歧视地适用这些《原则》。《指导原则》阐述了为免遭流离失所提供的保护、流离失所期间的境况、人道主义援助、以及返回、重新安置和重新融合问题。消除种族歧视委员会通过的报告准则仅叙及国内流离失所者的境况。⁵⁸

⁵² E/CN.4/1998/53/Add.2, 第1段。

⁵³ 《宣言》第53段。同时还见《宣言》第54-55段、第111段，和《行动纲领》第34-36、185段。

⁵⁴ 第2段。

⁵⁵ 第6段。

⁵⁶ E/CN.4/1998/53/Add.2。

⁵⁷ 人权委员会第2004/55号决议，第6段。

⁵⁸ CERD/C/70/Rev.5。

评估和建议

69. 虽然依《公约》确立了联合国人权事务高级专员根据联大相关决议和执行委员会指示具体处理难民境况的任务，但高级专员扩大了业务职责和主管领域以包括国内流离失所者。

70. 《指导原则》得到越来越多的国家、联合国机构以及区域组织的接受，成为一整套规范性标准并按此加以适用。鉴此，以及消除种族歧视委员会对其任务的理解也包括了国内流离失所者境况，致使专家们得出结论认为，目前暂无必要在这方面确立进一步的标准。然而，为增强对国内流离失所者的保护，专家们建议大会维持人权委员会关于将《指导原则》作为标准加以遵守和执行的呼吁。大会的此类决议不妨强调保护国内流离失所者免遭种族主义和仇外心理之害的重要性。

D. 基于世系的族群

71. 基于世系的歧视长期以来一直是世界各区域不同社会的特征，而且以各种形式表现出不公正的现象。据估计，全世界有 2.6 亿人受此类歧视之害。这种现象的长期存在以及对其影响后果进行补救的迫切需要，致使许多国家政府承认此问题的复杂性，并通过了针对此种现象的立法和政策。

72. 《德班宣言和行动纲领》的若干条款确认，基于世系的种族主义和仇外心理构成了重大的当代人权挑战问题。⁵⁹ 依照《德班宣言和行动纲领》的建议，人权委员会第 2002/68 号决议设立了由五位独立专家组成的“非洲人后裔问题专家工作组”，研究非洲人后裔面临的种族歧视问题。

73. 消除种族歧视委员会关于《公约》第一条第 1 款(世系问题)的第 29(2002)号一般性建议确认了委员会的观点，认为“《公约》第一条第 1 款中的‘世系’一词不仅指‘种族’，其含义和适用是对其他被禁歧视理由的补充”和“基于‘世系’的歧视，包括基于诸如种姓或类似世系的身份之类某种社会阶层，剥夺

⁵⁹ 《德班宣言》第 103 段。还见《宣言》第 2、13、14、32-38、103 和 111 段，以及《行动纲领》第 4-14、45、50、72、81、123、163、171 段。见《宣言》具体关于非洲人和非洲人后裔问题的第 32-35 段，以及关于亚洲人和亚洲人后裔的第 36-38 段。

或损害一些族群成员平等享有的人权形成的歧视”。⁶⁰ 消除种族歧视委员会力图辨明，可表明世系族群蒙受歧视的现实因素，包括下列因素：无法改变的世系身份或改变能力有限；社会对与族群外通婚实行的限制；个体生活和公众交往方面的隔离，包括对住房和教育、出入公共场所、朝拜场所以及获得粮食和水的公共资源的限制；对放弃世系职业或有辱人格或危害性工作自由的限制；债役之赘；被贬为有污之人或不可接触者的有辱人格的诋毁；以及普遍丧失人的尊严与平等的状况。

74. 消除种族歧视委员会第 29 号一般性建议提出了一系列详细的建议，若这些建议得到实施，将有助于减轻基于世系的歧视问题。消除种族歧视委员会虽规定对拟议措施的采用要取决于各缔约国按具体国情对各项措施适用性得出的评估，但是相关的建议有助于现行标准的发展，尤其有助于采用这些措施。四十八项建议分类列入八个章节：(a) 一般性措施；(b) 对基于世系族群成员的多重歧视；(c) 种族分离；(d) 通过大众传媒和互联网等渠道散布仇恨言论；(e) 司法；(f) 公民权利和政治权利；(g) 经济及社会权利；(h) 受教育权。

75. 在增进和保护人权小组委员会(小组委员会)一级，小组委员会通过了一项决议，呼吁根据所从事的工作和世系问题，展开有关歧视问题的研究。⁶¹ 委员会核准了这项要求，并委托两位特别报告员执行此项任务，编纂关于基于工作和世系的歧视的综合研究报告。2006 年，两位特别报告员向人权理事会提交了他们的进展报告。⁶² 报告载有的一整套原则和准则，着重阐明了禁止基于工作和世系的歧视的国际标准。⁶³

评估和建议

76. 专家们赞同各级机构一致观点，即基于世系的歧视是对消除种族主义和仇外心理工作一个最大挑战。然而，鉴于消除种族歧视委员会为使《消除一切形式种族歧视国际公约》扩大适用于基于世系的族群所采取的步骤，尤其是委员会

⁶⁰ 序言第 6 和 7 段。

⁶¹ 小组委员会第 2004/17 号决议。

⁶² 根据大会 2006 年 3 月 15 日第 60/251 号决议，题为“人权理事会”，从 2006 年 6 月 19 日起，由人权理事会承接人权委员会，包括小组委员会的所有任务、机制、职能和责任。

⁶³ A/HRC/Sub.1/58/CRP.2。

第 29 号一般性建议，在保护基于世系的族群成员免遭种族主义、种族歧视、仇外心理及相关不容忍现象之害方面，专家们并未发现存在着实质性的缺陷。同样对于其他形式的歧视现象，贯彻不力和缺乏政治意愿仍然是有碍消除这类歧视形式的基本障碍。其他人权条约监测机构在审查缔约国的报告和个人来文时，对基于世系的族群面临的问题给予适当的关注，也同样至关重要。

E. 土著人民

77. 根据联合国的估计，全世界 70 多个国家境内居住着大约 3 亿土著人。世界各地土著人的境况特点是，非常易于遭受基于种族或族裔血统的歧视。德班会议阐明，令人“忧虑的是，一些国家的政治和法律结构或机构，有些是继承的体制，甚至至今仍然不符合人口多种族、多元文化和多种语言的特征，并在许多情况下构成了排斥和歧视土著人民的重要因素”。⁶⁴ 《德班宣言和行动纲领》还具体阐明必须采取措施，保障土著人民基本权利和保护他们免遭种族主义之害。

《德班宣言和行动纲领》还确认，土著人民面临着当今世界的种种挑战，尤其在它们以土地为本族精神、实际和文化存在依托的特殊关系方面面临的挑战。⁶⁵

78. 2005 年世界首脑会议成果坚定地重申了国际社会保护土著人民人权的承诺，将他们直接与可持续的发展，尤其与消除饥饿和贫困挂钩。⁶⁶

79. 目前，与土著人民相关的最全面的国际文书是劳工组织 1989 年第 169 号公约，即《关于独立国家境内土著和部落居民公约》，然而，迄今为止，该公约仅得到 18 个国家批准，其中包括 13 个拉丁美洲国家、4 个欧洲国家和 1 个亚洲国家。

80. 核心人权条约(除了《儿童权利公约》之外)⁶⁷ 并未具体提及土著人民。然而，《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第 1 款及其他禁止歧视的国际条约准则对此问题是适用的。

⁶⁴ 《宣言》第 22 段。

⁶⁵ 《宣言》第 42 和 43 段。还见《宣言》第 13、14、22-24、39-45、73 和 103 段，以及《行动纲领》15-23、50、78、117 和 202-209 段。

⁶⁶ 大会第 60/1 号决议，第 46、56 和 127 段。

⁶⁷ 1989 年通过了《儿童权利公约》并于 1990 年生效。截至 2005 年 10 月 7 日，该《公约》拥有 192 个缔约国，是联合国得到最普遍批准的人权文书。

81. 土著人民的困境是消除种族歧视委员会关于土著人民权利第 23(1997)号一般性建议的重点。建议具体阐明,“对土著人民的歧视隶属《公约》范围,而且,必须采取一切适当办法遏制和消除这种歧视”。⁶⁸ 消除对妇女歧视委员会关于《公约》第十二条(妇女和保健问题)的第 24(1999)号一般性建议特别关注属于弱势群体和处境不利群体妇女,包括土著妇女的保健要求与权利。⁶⁹ 儿童权利委员会第 30 条宣布,土著原籍儿童有权享有他或她本族文化,信仰和奉行他或她本族的宗教,或运用他或她的本族语言。消除种族歧视委员会通过的报告准则仅提及土著人民境况。⁷⁰

82. 2005 年世界首脑会议结果呼吁各国完成自 1995 年以来人权委员会土著居民问题工作组在一直讨论的联合国土著人民权利宣言草案的谈判,并尽快予以批准。⁷¹ 2006 年,人权理事会终于通过了这项草案,但仍列在联大议程上有待讨论。⁷²

评估和建议

83. 各位专家赞同消除种族歧视委员会第 23 号一般性建议阐述的见解,并认为《消除一切形式种族歧视国际公约》包括保护土著人民免遭基于种族动机的歧视。他们认为,要有效地抵制危害土著人民的种族主义,就必须全面增强对土著人民人权的保护。为此,专家支持迅速批准上述关于土著人民权利的宣言。

84. 此外,专家们认为,普遍批准劳工组织第 169 号公约也可成为保护土著人民人权的重大步骤。因此,专家们鼓励各成员国将此作为优先事项加以考虑。

⁶⁸ 第 1 段。

⁶⁹ 第 6 段。

⁷⁰ CERD/C/70/Rev.5。

⁷¹ 在此须指出,1993 年第二次世界人权会议呼吁防止歧视和保护少数小组委员会的土著居民问题工作组完成在该小组委员会会议项目上讨论了七年的“土著人民权利宣言”起草工作。

⁷² 2007 年 1 月 30 日,非洲联盟大会通过了一项有关该宣言草案的决定(Assembly/AU/Dec.141(VIII))维持了统一谈判的立场,要求修订宣言并就非洲各国的关注问题寻找出解决办法,其中最重要的问题是:(a) 土著人民的定义;(b) 自决;(c) 土地和资源的所有权;(d) 建立独特的政治和经济体制;(e) 国家及领土的完整。

F. 少数人

85. 少数人大约占世界人口的 30%。⁷³ 在种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的背景下，少数人总体上的弱势状况大幅度恶化。近来灭绝种族和危害人类罪的惨痛记录证实了大规模侵害少数人人权的可怕潜在危险。纵观现状也同样令人信服地感到，防止冲突或确保可持续的和平是目前保护少数人最有效的方式之一。换言之，保护少数人不仅是对权利主体的一项基本保证，而且也是解决各种社会问题的一项根本手段。《德班宣言和行动纲领》从头至尾将少数人权利列为主要的关注问题之一，并不令人惊奇。⁷⁴ 《德班宣言和行动纲领》尤其“敦促各国酌情采取适当措施，防止属于民族、族裔、宗教和语言的少数人在就业、住房、社会服务和教育方面遭受的歧视，并应考虑到就此形成的各种多重歧视形式。”⁷⁵

86. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第 1 款虽未具体阐述少数人问题，但据消除种族歧视委员会称，《公约》“关系到不同种族和民族群体或土著民族的所有人。如果委员会要对各缔约国的定期报告进行适当的审议，那么缔约国必须尽量向委员会提供关于在他们的领土上存在这种群体的资料”。⁷⁶ 消除种族歧视委员会关于各国就(《公约》第一条)提交报告问题的第 4(1973)号一般性建议请缔约国在定期报告中列入关于本国人口组成情况的相关资料。消除种族歧视委员会还确认，对于属族裔少数群体的人的具体权利设有一项国际标准，同时还有关于人人权利平等以及不歧视等公认的准则，包括那些列入《消除一切形式种族歧视国际公约》的准则。与此同时，消除歧视委员会采取了的立场禁止在确认少数民族存在的问题上采取任意的做法，并指出必须对所有少数人群适用同样的标准，尤其应同等对待那些在种族、肤色、世系，或民族或族裔血统方面，有别于多数人，或与人口中其他群体不同，为数不多的人。⁷⁷

⁷³ 见 A/HRC/Sub.1/58/19，附件四，第 22 段。

⁷⁴ 见《宣言》第 66、71 和 73 段和《行动纲领》第 46-49、74、124 和 172 段。

⁷⁵ 《行动纲领》第 49 段。

⁷⁶ 关于《公约》第一条第 1 款的第 24(1999)号一般性建议。

⁷⁷ 同上，第 2 段。

87. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条保证“在那些存在着人种的、宗教的或语言的少数人的国家中，不得否认这种少数人同他们的集团中的其他成员共同享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教或使用自己的语言的权利”。人权事务委员会关于(少数人权利)第二十七条的第 23(1994)号一般性评论阐明，“所要保护的人是属于某一群人的人，这种人共同享有某种文化、宗教和/或某种语言”。⁷⁸ 此外，这些权利适用于缔约国领土境内的每一个人，不仅只适用于公民。⁷⁹ 最后，缔约国有义务采取主动的保护措施“不仅免遭缔约国本身行为的侵犯，……而且也免遭缔约国境内他人行为的侵犯”⁸⁰

88. 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》是关于保护少数人问题最全面的联合国文书。这份文件不仅确定了属于少数人的具体权利，而且还确定了各国的相关义务，然而却没有约束力。

评估和建议

89. 小组委员会关于少数人问题工作组最近的报告阐明“在联合国各人权机制中，处置少数人权利问题仍属最边缘化的问题之一。”⁸¹ 为此，专家们欢迎设立关于少数人问题独立专家的任务⁸²，并吁请联合国各机制适当酌情探讨少数人问题。

90. 在保护属于文化或族裔、宗教或语言少数的人免遭种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象之害方面，专家们并未发现存在着存在重大的准则缺陷。然而，同时也应考虑到第二章关于宗教群体的章节就此发表的评论。

91. 这项评估绝非违背国家和国际两级作出进一步的坚定努力以全面履行相关的标准的必要性。

⁷⁸ 第 5.1 段。

⁷⁹ 同上。

⁸⁰ 第 6.1 段。同时还见，《儿童权利公约》第 30 条。

⁸¹ A/HRC/Sub.1/58/19。

⁸² 根据人权委员会第 2005/79 号决议，联合国人权事务高级专员于 2005 年 7 月 29 日授予 Gay McDougall 女士两年的首期任命。

G. 在外国占领下的人民

92. 保护在外国占领下的平民长期以来一直是国际社会议程上的议题。武装冲突的历史表明，这类群体若与占领国属于不同的种族或族裔，其极为脆弱的困境就会更为恶化。《德班宣言》对在外国占领下的巴勒斯坦人民困境表示了关注。⁸³

93. 在所讨论的领域中，国际法为防止种族主义、仇外心理和相关歧视现象提供了两个方面，即：人权法和人道主义法的保护。任何国际人权条约虽都未具体叙及在外国占领下的人民境况，但是，毫无疑问人权条约的缔约国不仅有责任在其本国领土上，而且也有责任在其控制下的所有领土上实施人权条约。

94. 人权事务委员会关于《公约》对缔约国规定的一般性法律义务性质的第31(2004)号一般性评论就此作了明确的解释。在解释《公民权利和政治权利国际公约》第二条第1款时，人权事务委员会具体强调“缔约国必须尊重和确保在其权力范围内，或有效控制下，即便不在缔约国本国领土上的任何人享有《公约》所规定的权利……”。⁸⁴ 这些评论仅与《公民权利和政治权利国际公约》的缔约国直接相关。然而，鉴于这些评论阐述的是缔约国根据人权条约所承担义务的性质，显然也清楚地阐明，其他各项人权条约经必要修订后亦适用于在外国占领下的人民。因此，占领某一领土的缔约国有义务防止种族主义和仇外心理危害在其控制下的所有各地居民，并作为缔约国依照各项相关人权条约就此承担全面责任。

95. 在外国占领下的人民同时还受国际人道主义法的保护。《关于战时保护平民之日内瓦(四)公约》规定“凡在一缔约国的领土一部分或全部被占领之场合，即使此项占领未遇武装抵抗，亦适用本公约。”第四条阐明，“在冲突或占领之场合，于一定时间内及依不论何种方式，处于非其本国之冲突之一方或占领国手

⁸³ 第63段。

⁸⁴ 见第10-12段。还见，人权事务委员会关于根据《公约》规定的外籍人地位问题的第15(1986)号一般性意见强调，享有《公约》权利并不只限于缔约国公民，而且也适用于每一个人，不论其国籍或无国籍，诸如寻求庇护者、难民、移徙工人和那些有可能身处缔约国领土境内或受其司法管辖的其他人。

中之人，即为本公约保护之人”。所有四项日内瓦公约的共同第三条以及《关于保护国际性武装冲突受难者的第一附加议定书》和《关于保护非国际性武装冲突受难者的第二附加议定书》所载条款，确立了缔约国对在其控制下的所有人实行人道主义待遇的义务，并禁止实行基于种族、肤色、性别、语言、宗教或信仰、政治或其他见解、种族或社会血统、财富、出身或其他地位，或任何其他类似标准的区别。⁸⁵ 上述所有文书都具体规定，冲突每一方都必须尊重各类具体确立的最起码标准。⁸⁶

96. 在此须指出，对依国际人权法和国际人道主义法规定为外国占领下的人民提供的保护，应采取综合审视的方式。人权事务委员会第 31 号一般性意见正确地指出：虽然，就某些《公约》权利而言，国际人道主义法较具体的规定也许更适宜解释《公约》权利，然而，这是两个相辅相成的法律范畴，并不互相冲突。”⁸⁷ 因此，为了防止在外国占领下的种族主义和仇外心理现象，必须汲取这两部分法律，寻求最有效的办法。

评估和建议

97. 专家们一致认同，外国占领必定急剧增加了被占领人口受种族和仇外心理歧视之害的风险。在审查针对这种状况采取的适当对应措施模式之际，专家们得出结论，这种状况在规范上受国际人道主义法和国际人权法的规约。然而，经验表明，问题恰恰正是在外国占领之下，国际机制即使可产生影响，作用亦有限，因此，实现有效保护防止种族主义和仇外心理则尤其成问题。

98. 专家们希望，由 2005 年世界首脑会议成果宣布，并经安全理事会重申的保护责任，为打击最严峻的侵犯人权行为，包括在外国占领下的侵权行为，开辟了新的途径。这条途径可增进抵制种族主义和仇外心理，确保追究犯有相关罪行，包括参与灭绝种族和种族清洗行为罪犯的责任。

⁸⁵ 第一议定书，第九条第一款和第七十五条第一款；第二议定书，第二条。

⁸⁶ 日内瓦四公约的共同第 3 条虽具体阐明，冲突必须是非国际性的性质，但是国际法院关于尼加拉瓜境内和侵害尼加拉瓜的军事和准军事活动(尼加拉瓜诉美利坚合众国)案的裁决阐明，第三条也同样适用于国际武装冲突。国际法院报告(1986 年)第 218 段。

⁸⁷ 第 11 段。

99. 专家们认为消除种族歧视委员会评估是否有必要就在外国占领下的种族和仇外歧视现象问题提出建议，这是理所当然的。

三、关于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关 不容忍现象种种表现的补充国际标准

A. 多重歧视或较严重的种族歧视

100. 人们普遍公认，受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象危害最深的群体往往遭到多重歧视。⁸⁸ 专家们结合《德班宣言》第二段(该段确认“种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象基于种族、肤色、世系或民族或种族出身而发生，受害者可能基于性别、语言、宗教、政治或其他见解、社会出身、财产出身或其他身分等原因和其他有关原因而受到多重形式或较严重形式的歧视”，来理解多重形式或较严重形式的措词。《德班行动纲领》也无数次提及多重或较严重形式的歧视。⁸⁹

101. 所有人权条约和文书都宣布了平等和不歧视原则，明确(但并非唯一)叙及了诸如性别、种族、语言、宗教、残疾等若干理由。各条约机构的决定和意见已列举了其他一些诸如年龄和性别倾向之类的理由，并被列为被禁止的歧视理由。

102. 国际人权法的所有核心文书都适用于各类歧视理由。将这些文书涉及各不同歧视理由的各项条款串联在一起，可形成处理多重歧视的基本做法。

103. 关于保护诸如儿童、移民、残疾人等权利主体具体组类的相关国际文书，以各相关的具体实质性规定拟定的不歧视条款，直截了当地针对多重歧视问题。全面落实这些不歧视条款是为了抵制多重歧视。两项核心人权条约专门提及了这类歧视的理由，抵制这类歧视就是通过这两项条约，即：《消除一切形式种族歧视国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》的基本宗旨，并在最近通过的《残疾人权利公约》的基本宗旨。

⁸⁸ 见 E/CN.4/2006/WG.21/BP.2。

⁸⁹ 第 14、18、31、49、79、104、172 和 212 段。

104. 《消除一切形式种族歧视国际公约》只提及种族、肤色、或民族或族裔血统，然而，消除种族歧视委员会若干一般性意见则毫无疑问地表明，这个机构意识到多重歧视现象，并决心处理歧视的各类表现。⁹⁰ 为了说明消除种族歧视委员会的态度，不妨以保护妇女为例。与性别相关问题的第 25 (2000) 号一般性建议阐明：“……种族歧视并非总对男女产生同等影响，或以同样方式形成影响。在某些情况下，种族歧视只影响或主要影响女性，或以别的方式，或以不等同于对男性影响的程度影响女性”。⁹¹ 消除种族歧视委员会指出，种族歧视有可能只对妇女产生影响后果，即诸如主要出于种族动因的强奸造成的怀孕后果。⁹² 消除种族歧视委员会关于《公约》第一条第一款(世系问题)的第 29(2002)号一般性建议促请缔约国考虑到基于世系族群的妇女成员沦为多重歧视、色情剥削或强迫卖淫受害者的境况。⁹³

105. 《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条范围之广，列举了妇女沦为基于多重原因遭受歧视受害者的情况。第二条(c)项加强了这个观点，规定缔约国有义务谴责对妇女一切形式的歧视，并承诺按照与男性同样平等的基础，确立起对妇女权利的保护，并确保通过主管国家法院和其他公共机构，有效保护妇女以防止任何歧视行为。根据第二条(e)项，缔约国应消除任何人、组织或企业对妇女的歧视。此外，缔约国按第六条规定，应禁止一切贩运妇女的形式。

106. 消除对妇女歧视委员会关于暴力侵害妇女问题的第 19(1992)号一般性建议阐明“歧视的定义包括基于性别的暴力，即因为妇女是女性而对之施加暴力，或女人受害程度更深”。⁹⁴ 委员会还指出，缔约国必须在考虑到“歧视妇女现象与基于性别的暴力、侵犯人权和基本自由之间密切联系”情况下，采取一切主动措施消除基于性别的暴力。⁹⁵ 委员会关于《公约》第十二条(妇女和保健问题)的第

⁹⁰ 见例如，关于《公约》第五条(难民和流离失所者问题)的第 22(1996)号一般性建议；关于土著人民权利的第 23(1997)号一般性建议；关于《公约》第一条的第 24(1999)号一般性建议；关于与性别相关的种族歧视现象的第 25(2000)号一般性建议；和关于对非公民歧视问题的第 30(2005)号一般性建议。

⁹¹ 第 1 段。

⁹² 第 2 段。

⁹³ 第 2(k)段。

⁹⁴ 第 6 段。

⁹⁵ 第 4 段。

24(1999)号一般性建议呼吁特别关注“属于弱势群体和处境不利群体的女性，诸如：移徙妇女、难民和国内流离失所妇女、女童和老年妇女、卖淫妇女、土著妇女……的保健需求与权利”。⁹⁶

评估和建议

107. 无数研究报告和出版物确认，多重歧视的各类不同表现形式显然需要加以进一步的详述。如此详述目的应当是从各不同角度解决所探讨的此种现象，因为针对歧视的复杂性质需采取多样化和相辅相成的做法。为此，没有理由仅限于《德班宣言和行动纲领》明确阐述的几种理由采取遏制多重歧视的措施。在此，就国际人权条约而论，关于禁止的歧视理由的清单是没有限制的。尽管当某些包括国籍、年龄、健康状况、艾滋病毒呈阳性状态、婚姻状态、性倾向和性特征等在内的特征，再加上种族，会使某类人尤其易遭歧视行为之害，但迄今为止这些都未被普遍确认为加剧种族歧视的因素。防止种族歧视的国际保护必须纳入上述这些因素，正是这些因素造成了多重歧视的现象并致使那些同属几种类别的人被排斥在外。

108. 基本的问题是现有的法律标准是否足以遏制这类歧视现象。显然，由于各类歧视形式被禁止，法律上已确立起了对多重歧视的禁止。现行标准确立了国家一级责任和补救办法，为防止多重歧视的保护提供了充实的基础。然而，多重歧视不只是种种具体歧视现象的总和，而且还形成了新的歧视类别，从而由基于若干原因的歧视形成了一种新的歧视形式。

109. 正是这种歧视现象几乎使更多群体的人陷入蒙受较严重歧视之害和遭受排斥的境地。为了打击这种现象，必须制定一项考虑到歧视现象复杂性质的定义，以划定歧视现象的范畴。

110. 专家们认为，尚缺乏对所探讨的歧视现象进行分析的办法。通过法律和司法先例，虽说广泛探讨并认定了一些明确公认的歧视理由，然而，对另一些歧视的理由，则最近才刚刚认识到。对多重歧视的评估缺乏前后连贯，综合一致的做法。这就导致了问责方面的缺陷，由于无法律依据，致使主管机关，尤其是国

⁹⁶ 第6段。

际法院、法庭和主管委员会无法判定与多重歧视的严重程度充分相应的后果。最后，似乎缺乏充分的手段，包括早期预警机制，无法就多重歧视采取有效的对策。

111. 因此，专家们倾向于认为，多重歧视的现象必须按以下具体重点加以处理：确认多重歧视的多样化特性；界定各不同歧视理由之间的关系；和查明歧视各种综合表现的影响后果。为此，各条约机构，尤其是消除种族歧视委员会拟采取的最适当做法是，对涉及种族层面的多重歧视和较严重歧视形式的问题进行分析，并通过关于遏制这种现象做法的一般性意见。

B. 种族清洗

112. 据秘书长称众所周知“种族清洗”这一措词系指运用军事手段恐吓平民，以达到迫使平民逃离某一领土为核心目标的进程。⁹⁷ 同样，依据前南斯拉夫问题国际刑事法庭上诉庭，种族清洗系指“某一集团共同的意图是迫使某个族裔群体成员迁离他们的城镇、村庄或地区(以实现“种族清洗”)。在这强迫迁徙的过程中，造成一个或众多受害者遭枪击或被杀害的后果”。⁹⁸

113. 《德班宣言和行动纲领》并没有使用种族清洗这一措辞，但在多处与下述情况挂钩：即出于种族主义或仇外心理，迫使原籍国人民沦为难民或寻求庇护者，流离失所或背井离乡的迁徙。⁹⁹ 同样重要的是，那些提及要保护族裔少数人的条款。¹⁰⁰

114. 《国际刑事法院罗马规约》同样未明确提及种族清洗。然而，根据《规约》第 7 条的规定，危害人类罪，包括尤其是对人口采取的灭绝、遣送出境或强迫迁徙行为；以及基于政治、种族、民族、族裔、文化、宗教、性别……或据国际法普遍公认不允许的其它理由，迫害任何可辨明身份的社区或族群，或任何本条款述及的相关行为，或属于法院管辖范围之列的任何其他罪行。¹⁰¹

⁹⁷ 秘书长根据安全理事会第 808(1993)号决议及其附件提交的报告，S/25704。

⁹⁸ 1999 年 7 月 15 日 公诉人诉 Dusko Tadic 案的上诉判决，第 204 段。

⁹⁹ 见如《德班宣言》第 52 段。同时还见本报告有关难民和国内流离失所者的章节。

¹⁰⁰ 见本研究报告会关于少数人问题的章节。

¹⁰¹ 由于歧视性意向是迫害罪的根本因素之一，迫害罪被公认为一项尤其严重的罪行。见 2001 年 7 月 31 日审理法庭就 公诉人诉 Todorovic 案所作的判决，第 32 段。

115. 没有一项国际人权条约直接提及种族清洗概念，但这些文书的若干条款则叙及这种现象。在此，人们应尤其参照关于保护少数人的不歧视条款、规定或对条约的解释，以及禁止宣扬民族、种族或宗教优越性或仇恨，构成煽动歧视、敌视或暴力之类任何行为的条款。¹⁰²

评估和建议

116. 基本的问题是，种族清洗作为一种种族主义的表现，是否遭到现行法律标准充分禁止，而遭迫害的人或群体是否得到充分的保护。尽管国际法没有确立种族清洗的法律定义，但专家们认为，一方面各项人权条约已予以充分囊括，另一方面，国际刑事法也列有关于危害人类罪的规定。然而，专家们将欢迎为力争制订出种族清洗的法律定义所作的努力。这项定义将有助于制定更明确的方针，以处置这种种族主义具体表现，并为采取更果断的预防行动铺平道路。

117. 目前，这方面的具体重点应是防止种族歧视委员会的早期预警措施和紧急程序以及联合国早期预警机制，包括维和行动部与其他联合国相关机构之间的互动。¹⁰³

C. 灭绝种族罪

118. 1951年《防止及惩治灭绝种族罪公约》界定了灭绝种族罪及其与基于族裔、种族和宗教的歧视之间的关系为“蓄意全部或局部消灭某一民族、人种、种族或宗教团体，犯有下列行为之一者：(a) 杀害该团体的成员；(b) 致使该团体的成员在身体上或精神上遭受严重伤害；(c) 故意使该团体处于某种生活状况之下，毁灭其全部或局部的生命；(d) 强制施行办法，意图防止该团体内的生育；(e) 强迫转移该团体的儿童至另一团体”。¹⁰⁴ 这项《公约》被确认为国际惯例法的部分内容¹⁰⁵ 而且国际法院、前南斯拉夫问题国际法庭(前南斯拉夫国际法庭)和卢旺

¹⁰² 见本报告关于少数人问题部分内容。具体见《消除一切形式种族歧视国际公约》第一和四条，以及《公民权利和政治权利国际公约》第二、二十和二十七条。

¹⁰³ 见《德班行动纲领》呼吁增强维和行动部与联合国各机构之间协调的第153段。

¹⁰⁴ 《公约》第二条。

¹⁰⁵ 见国际法院关于《公约》条款的意见，S/25704。

达问题国际法庭(卢旺达国际法庭)的规约都重申了《公约》所载的灭绝种族罪定义。

119. 《德班宣言和行动纲领》确认“种族隔离和灭绝种族是危害人类罪，并且是种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的主要根源……，承认这些行径造成的难以表述的邪恶和苦难”。¹⁰⁶ 《德班宣言和行动纲领》还确认，无论这些现象在何时何地发生，都必须受到谴责，并防止再度发生。¹⁰⁷

120. 上述《公约》确定的灭绝种族罪定义和前南斯拉夫法庭和卢旺达法庭的案例都清楚地阐明，灭绝种族罪案中的受害者都是因其为某个民族、族裔、种族或宗教群体的成员而成为侵害目标。《防止一切形式种族歧视国际公约》虽无具体述及灭绝种族罪的条款，但强调缔约国要对“凡以某种种族或属于某一肤色或人种的群体具有优越性的思想或理论为根据者，或试图辩护或鼓动任何形式种族仇恨和歧视者的一切宣传及一切组织，概予谴责”。¹⁰⁸ 由此，着重强调了预防的原则。在确认必须惩治灭绝种族罪和危害人类罪，以及以种族主义和种族歧视背景战争罪之际，防止种族歧视委员会决定颁布有关建立国际法庭，追究危害人类罪的第18(1994)号一般性建议。

评估和建议

121. 专家们得出结论，当种族主义和种族歧视加剧恶化至灭绝种族程度时，采取预防保护方面不存在规范方面的实质性缺陷。

122. 然而，专家们谨重申报告针对种族清洗的章节提出的建议，重点在于消除种族歧视委员会的早期预警措施和紧急程序，以及联合国早期预警机制，包括和平行动部与联合国其他各相关机构之间的互动配合。在重新强调必须批准人权及其他相关国际条约之际，专家们还想强调为此必须及时实现对《罗马规约》的普遍批准。

¹⁰⁶ 《宣言》第15段和第100段。

¹⁰⁷ 见《宣言》第99段。

¹⁰⁸ 第四条。

D. 宗教不容忍现象和对宗教象征的诋毁

123. 专家们承认宗教不容忍往往构成当代种族主义表现形式的基本部分。无数对宗教象征的攻击和对朝拜地点的袭击均为极其严重和危险的种族主义表现。此外，对宗教象征的诋毁可煽起宗教不容忍。

124. 在此讨论的专题已在本报告的其他各部分，即第二章 A 节和第三章 A 和 F 节基本上进行了探讨。文中所载的分析和建议，经必要的修订之后可适用于宗教不容忍现象。因此，专家们对本章所提的意见仅限于一些具体的补充评论。

125. 近一段时期以来，人们观察到基于宗教或信仰的暴力或歧视现象令人震惊地加剧。基于诸如种族、肤色和世系、民族或族裔血统等理由的一种当代歧视现象往往因为与宗教或信仰有密切的关系而恶化。《德班宣言和行动纲领》尤其关注地指出，世界各地存在着针对宗教社区及其成员的宗教不容忍现象。¹⁰⁹ 为此，《德班宣言和行动纲领》促请各国采取立法和其他措施，保护少数人，包括宗教上的少数人以免遭任何形式的种族主义、种族歧视、仇外心理及相关不容忍现象之害。¹¹⁰ 《德班宣言和行动纲领》还呼吁各国在本国教育机构内推行增进尊重和容忍宗教多样化的政策和方案，因为人权教育是一项抵制种族主义的有效手段。¹¹¹

126. 敦促各国执行各项政策和措施旨在防止和消除所有基于宗教和信仰的歧视¹¹² 并促进和保护行使 1981 年《消除基于宗教或信仰的一切形式不容忍和歧视宣言》规定的权利。¹¹³ 最后，《德班宣言和行动纲领》强调，宗教、精神和信仰可促进消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象。¹¹⁴

127. 1981 年《宣言》是本讨论领域国际立法的核心。《宣言》具体强调：“人与人之间由于宗教或信仰原因形成的歧视，是对人的尊严的一种侮辱，是对

¹⁰⁹ 《宣言》第 60 段。还见《宣言》有关宗教问题的第 2、8、34、59、60、66、67、71、73、108 段；和《行动纲领》的第 14、46、47、49、79、124、136、171、172、211 段。

¹¹⁰ 《行动纲领》第 172 段。

¹¹¹ 同上，第 136 段。

¹¹² 同上，第 14 段。

¹¹³ 同上，第 79 段。

¹¹⁴ 《宣言》第 8 段。

《联合国宪章》原则的否定，为此应该受到谴责，因为这违背了由《世界人权宣言》宣布和各项国际人权公约详细阐明的人权和基本自由，并阻碍了国与国之间建立起和平友好关系”。¹¹⁵

128. 然而，这并不是是一项具有约束力的文件。因此，联合国政府间机构更有必要充分重视实施这项文件。人权委员会关于实施《宣言》的各项决议敦促，各国采取符合国际人权标准的“一切适当措施”，保证宗教和信仰自由，抵制宗教不容忍现象和暴力行为。¹¹⁶ 委员会的若干决议还呼吁各国确保全体政府官员，包括执法机构成员，在履行职责时尊重不同的宗教和信仰，不得犯有基于宗教和信仰的歧视，并要求就此对政府官员展开培训和教育。¹¹⁷ 关于执行措施，委员会促请各国“确保宗教场所、圣址或神殿得到充分尊重和保护，并采取进一步的措施，保护那些易受亵渎或毁坏的场所”。¹¹⁸ 大会第 55/254 号决议着重指出，宗教圣址“代表人类共同遗产的一个重要方面”。

129. 委员会具体阐明“在反恐和对反恐措施作出反应的情况下，对宗教的诋毁起了推波助澜的作用，助长了剥夺目标群体的基本权利和自由，以及经济上和社会上对他们的排斥”。¹¹⁹ 大会第 61/61 号决议还阐明，必须避免将任何宗教与恐怖主义划等号，因为这有可能会对所涉宗教社区全体成员享有宗教和信仰自由的权利形成不利的影​​响。最后，大会阐明，对话和教育是树立起对宗教或信仰更大程度尊敬、容忍和理解风气的手段。¹²⁰

评估和建议

130. 专家们认为，宗教不容忍和煽动宗教仇恨的现象有所增长。同时也有充分证据表明 2001 年 9 月 11 日之后，宗教不容忍现象和侵犯宗教自由权行为的大幅度加剧。这些发展事态引起了严重的关注，对此必须予以周全有效的处理。然而，专家们从其所承担的任务角度审视认为，国际人权文书充分囊括了宗教不容

¹¹⁵ 第三条。

¹¹⁶ 第 1994/18 和 1998/18 号决议。

¹¹⁷ 第 1994/18、1998/18、2001/42、2002/40、2003/54 和 2003/4 号决议。

¹¹⁸ 第 2002/40 和 2003/54 号决议。

¹¹⁹ 第 2005/3 号决议。

¹²⁰ 大会第 57/208、58/184、59/199、60/166 和 61/161 号决议。

忍，与种族和仇外心理偏见综合的现象。然而，鉴于国际社会对宗教不容忍现象加剧的关注，消除种族歧视委员会不妨考虑通过一项建议，明确阐述为消除宗教不容忍现象，展开多文化教育的好处。

E. 私人领域内的种族歧视现象

131. 私人领域内的种族主义和种族歧视表现形式，诸如个人/团体与非国家主体之间关系中的种族歧视，引人关注。人们普遍确认，一方面，国家根据人权法有义务切实解决种族主义和种族歧视现象，并保护个人免遭对其私人领域的影响(横向影响)；另一方面，非国家行为者不仅有责任不从事种族主义行为，而且还确保在其本身的活动领域内，尊重平等与不歧视的原则。

132. 《德班宣言和行动纲领》核准了私人领域内的这种双重层面责任。《德班宣言和行动纲领》若干条款呼吁私人行为者抵制种族主义和仇外心理，并强调各成员国不仅要在公共领域，还应在私人生活中消除这种现象。¹²¹ 专家们在审查政府间工作组有关私人领域种族歧视现象的建议时，采取了同样的做法。¹²²

133. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第一款的字面措辞阐明，《公约》的对象是公共领域的种族歧视现象，因为《公约》禁止在“政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他方面”，发生出于种族主义动因的区别、排斥、限制或优惠。¹²³ 然而，第二条已明显将对种族主义的现象的禁止扩大至公共领域之外，规定各缔约国有义务运用所有手段，毫不拖延地消除所有形式的种族歧视，增进各种族之间的理解。这项条款清楚地规定“(卯) 每个缔约国应以一切适当方法，包括依情况需要制定法律，禁止并终止任何人、任何团体或任何组织所施行的种族歧视”；和“(辰) 每个缔约国承诺于适当情形下鼓励种族混合主义的多种族组织与运动，以及其他消除种族壁垒的方法，并劝阻有加深种族分野趋向的任何事务”。

¹²¹ 见《宣言》第 35 和 36 段；以及《行动纲领》第 11、53、57、74、93、95、104、110、112、113、127、135、144、215 段。

¹²² 见政府间工作组第四次报告，E/CN.4/2006/18，第 106 段。

¹²³ 消除种族歧视委员会至少在一份来文中阐明，在公共场所公开发表的言论是《公约》的核心关注点。见第 33/2003 号来文，第 6.3 段。

134. 为此，各国义务处置源于缔约国与个人关系以外的种族主义和种族歧视现象。此外，第三条责成缔约国谴责种族分隔和种族隔离，而第四条将种族主义煽动行为以及种族主义组织列为非法。缔约国应将基于某一种族或某种肤色或族裔血统的个人群体具有优越性的思想或理论宣传及其所有组织列为非法。此外，公共当局或机构不得提倡或煽动种族歧视。第五条规定缔约国有义务保障法律面前的平等和人身安全，并得到国家保护，防止不论由政府官员或任何其他人施行的暴力。这项条款还保障在享有政治权利、公民权利、社会、经济及文化权利方面的平等。最后，第七条规定各缔约国有义务采取直接和有效的措施，尤其采取传授、教育、文化和信息方面的措施，以抵制导致种族歧视的偏见。

135. 消除种族歧视委员会具体宣布，《公约》的规约范畴伸延至公共领域之外的行为。¹²⁴ 消除种族歧视委员会关于《公约》第三条的第 19(1995)号一般性建议确认，“……部分种族隔离的情况也有可能因为个人无意的行动造成附带的不良后果”以及“……种族隔离的现象出现也可能没有涉及公共当局的行动或直接参与”。¹²⁵

136. 《公民权利和政治权利国际公约》第十七条第一款规定，任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉，他的荣誉和名誉不得加以非法攻击。第 2 款进一步规定，人人有权享受法律保护，以免受这种干涉或攻击。应结合第二条解读第十七条的条款，第二条规定“本公约每一缔约国承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本公约所承认的权利，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别”。

137. 人权事务委员会关于《公约》对缔约国规定的一般法律义务性质问题的第 31(2004)号一般性意见与此有重要的相关性，因为这项意见阐述了整个《公约》对个体行为者作为义务承担人的适用性。缔约国强调，“第二条第一款所规定的义务对[缔约]国有约束作用，因此并不具有国际法直接的横向作用”。人权委员会还阐明“不能将《公约》看作是国内刑法或者民法的替代品，然而，只有在缔约国保护个人，而且既防止国家工作人员侵犯《公约》的权利，又防止私人或者实

¹²⁴ 还见第 17/1999 号来文。

¹²⁵ 第 3 和 4 段。

体采取行动妨碍享受根据《公约》应在私人或者实体之间实现的权利的情况下，缔约国才能充分履行有关确保《公约》权利的积极义务”。委员会还具体阐明“可能会有这样的情况：由于缔约国没能够按照第二条的规定确保公约所承认的权利，最后引起缔约国对这些权利的侵犯……”。¹²⁶

138. 其他一些国际人权文书，包括了有关隐私权的类似条款，即《儿童权利国际公约》第十六条和《消除对妇女一切形式歧视国际公约》第十四条。另外三项国际条约也与此相关，尤其是 1962 年《关于婚姻的同意、结婚最低年龄和婚姻登记的公约》、劳工组织 1958 年的第 111 号公约，即《关于(就业和职业)歧视公约》，以及联合国教育、科学及文化组织(科教文组织)1960 年《取缔教育歧视公约》。

评估和建议

139. 这里要提出的问题是，在考虑到上述关于国际人权条约，尤其是关于《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》适用于私人领域问题的意见情况下，是否有必要制订补充人权标准。各位专家对此没有把握，并认为实际上存在着适用方面的缺陷，保护免遭私人行为者歧视未能真正贯彻落实。然而，鉴于《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条的措辞过去产生了对此《公约》保护范围理解上的某些矛盾，为了予以澄清，各缔约国不妨考虑在《公约》第一条第一款定义的“公共”之后增加“或私人”的措辞，以努力消除这一方面的不明确状况。

140. 专家们认为，人权事务委员会第 31 号一般性意见为处理私人领域种族主义和仇外心理问题提供了良好开端。因此，消除种族歧视委员会不妨具体针对种族歧视领域，深入阐明这个问题。专家们建议，其他条约机构在审查讨论中的这一问题，并通过它们的建议和意见，对此专题作出某些澄清。同时，非常重要的一项是，将此专题列入人权条约机构通过的报告准则。

¹²⁶ 第 8 段。

F. 通过传统大众媒介和信息技术，包括互联网煽动种族仇恨
和散布仇恨言论和仇外以及漫画图片

141. 最近加剧的种族攻击、仇恨言论、仇外心理和不尊重宗教、文化和传统的行为以及传统和现代媒介中种族主义宣传机会的增多令人震惊。专家们认为，最近有关漫画的辩论，是就煽动种族和宗教仇恨以及散布仇恨言论问题更广泛讨论的一部分。

142. 《德班宣言和行动纲领》对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象逐步增长，包括其当代形式和表现方式，诸如通过利用新信息和通信技术，包括互联网，传播种族优越思想表示关切。《行动纲领》具体阐明可在充分兼顾现行国际和区域言论自由标准的同时，采取一些具体的措施，抵制互联网上的这种发展事态。¹²⁷ 《德班宣言和行动纲领》还着重指出了人权教育的重要性，并促请各国“在学校课程的人权科目中引入并酌情增加反歧视、反种族主义的内容……”。¹²⁸

143. 信息社会世界首脑会议发表的《原则宣言》强调，信息社会的所有参与者均应采取法律规定的适当行动和预防措施防止滥用信通技术信息通信技术，诸如，出于种族主义、种族歧视、仇外等动机，从事非法活动和其他活动，以及相关的不容忍，仇恨、暴力和包括恋童癖和儿童色情在内的各种虐待儿童的行为，以及贩卖剥削人口的行为”。¹²⁹

144. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条要求缔约国惩治四类不良行为：传播基于种族优越或仇恨的思想；煽动种族仇恨；对任何种族或属于另一肤色或人种的人群施行暴力；和煽动此类行为。第七条规定各国义务立即采取有效的措施，特别在教学、教育、文化和信息领域采取措施，以期打击导致种族歧视的偏见。

145. 消除种族歧视委员会关于执行《公约》第四条的第 7 号(1985)号一般性建议和关于《公约》第四条的第 15 (1993)号一般性建议阐明，第四条条款具有强制性质。为了履行这项条款规定的义务，各缔约国必须颁布适当的立法，以及确

¹²⁷ 见《宣言》第 62 和 86-94 段；和《行动纲领》第 3、43、56、63、86、88、108、111、117、119、136 和 140-147 段。

¹²⁸ 第 129 段。

¹²⁹ 第 59 段。

保这些立法得到切实的执行。消除种族歧视委员会第 15 号一般性建议充分认识到各相关问题，并强调“禁止传播基于种族优越或仇恨的一切思想，符合舆论自由和言论自由权”。委员会还指出，委员会希望“提请缔约国注意《公民权利和政治权利国际公约》第二十条，据此，任何基于民族、种族和宗教仇恨，鼓动歧视、敌视或暴力的宣传均为法律所禁止”。¹³⁰ 尽管作了上述具体阐明，19 个国家对《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条作出了保留和/或发表了解释声明。

146. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第二十条确立了同样的义务，据此，责成缔约国必须将任何构成煽动、歧视、敌视或暴力的民族、种族或宗教仇恨宣传列为非法。此外，人权事务委员会关于第二十条的第 11 (1983)号的一般性意见强调，“要使第二十条充分有效，就必须有一条法律明确规定，第二十条所列举的宣传和主张均违反公共政策，并规定出适当的制裁措施惩治违约现象”。为此，委员会还阐明，委员会“因此认为，尚未履约的缔约国应采取必要措施，履行第二十条所载义务，而各国本身不得宣传或鼓吹此类主张”。¹³¹

147. 教科文组织《关于大众媒体为加强和平与国际了解、促进人权、反对种族主义、种族隔离及战争煽动作出贡献的基本原则宣言》阐明“行使见解、评论和信息自由被确认为人权和基本自由的一个组成部分，是增进和平和国际理解的一个关键因素”。¹³²

148. 根据《罗马规约》第二十五条第 3 款，“以下……人，按照本规约的规定，对一项本法院管辖权内的犯罪负刑事责任，并受到处罚：……(b) 命令、唆使、引诱实施这一犯罪，而该犯罪事实是既遂或未遂……”，直接公然煽动他人犯有灭绝种族罪。

149. 人权理事会在其首次决定之一“对诽谤宗教、鼓吹种族和宗教仇恨及其最新表现形式的趋势日增表示关切”，并请宗教或信仰自由问题特别报告员和当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍问题特别报告员以及联合国人权高级专员就这一现象，特别是其对《公民权利和政治权利国际公约》第二

¹³⁰ 见第 4 段。

¹³¹ 第 2 段。

¹³² 第二条，第一款。

十条二款的影响问题向理事会下届会议提出报告”¹³³ 这些相关的报告载有若干重要的建议。¹³⁴ 在这方面还必须提及，政府间工作组第四届会议举办的关于互联网与种族主义问题高级别研讨会报告探讨了信通技术对全球传播和抵制宣扬种族仇恨、种族暴力和仇外心理的影响。¹³⁵ 上述提及的所有报告均强调了必须开展跨文化教育，包括在互联网上开展教育，以促进各社区和国家之间的理解、容忍、和平和睦相处。

评估和建议

150. 专家们确认，执行与人权条约义务协调一致的国家立法可有效预防、监测和制裁煽动种族和宗教仇恨以及散布仇恨言论的行为。各国政府、非政府组织和民间社会的各组织之间有效合作，辩明良好的做法，可有助于遏制煽动和宣扬行为。切实可行的倡议行动可包括为教育机构创立反种族主义网络模式；在青年人浏览的各网站融入反种族主义信息；为教师开办利用互联网的培训课程；以及交流良好做法；增强数字化普及；讲道德地利用互联网；和培养儿童的甄别思维能力。

151. 不言而喻，由于互联网的渗透性及其结构层次的分散性质，对互联网应予以特别的关注。互联网自律管理方式的呈现，提供了一个须加以深入探讨的重大契机。这可成为通过网络传媒抵制煽动种族和宗教仇恨的最有效手段。各国应继续就此专题展开对话，因为对话将会导致政治上的一致，商定如何防止互联网被用于种族主义的目的，以及如何增进利用互联网打击种族主义。

152. 在探讨有关打击煽动种族和宗教仇恨以及宣扬仇恨言论方面，国际人权法是否存在缺陷的基本问题时，专家们发现存在着执行方面的缺陷，并认为就此问题各类条约虽制定了一些条款，但各条约机构最好为这些条款的理解范围及其适用阈值提供进一步的指导。

¹³³ 2006年6月30日，第1/107号决定。

¹³⁴ 见A/HRC/2/3。

¹³⁵ 见E/CN.4/2006/18和E/CN.4/2005/20。

附件一

调查问卷

关于种族主义、种族歧视、仇外心理及相关 不容忍现象问题的补充标准

为了后续执行 2001 反种族主义、种族歧视、仇外心理及相关不容忍现象世界会议的建议，人权委员会(第 2002/68 号决议)设立的有效执行《德班宣言和行动纲领》政府间工作组举行了多次会议，探讨了相关补充规范标准的问题。应工作组的倡议，2006 年 1 月 16 日至 20 日举行了关于补充国际标准问题的高级别专家研讨会(见 www.ohchr.org 登载的工作组报告，E/CN.4/2006/18)。

工作组关于此次研讨会的各项结论具体审议了，通过法律手段，可加强旨在遏制种族主义和仇外心理的三方面行动，即：

- (a) 在国家与国际两级更有效地实施现行相关人权标准，
- (b) 辩明有约束力的国际法律中存在的实质性缺陷，并以适当的手段弥补这些缺陷，
- (c) 辩明国际法设立的一些相关程序中存在的缺陷，并就此领域采取补充性的解决办法。

工作组最后具体指出，“在全球范围内有效反对种族主义和种族歧视的战略，应当切实注意加强实施现行国际文书，同时拟订补充性国际标准，以弥补这些文件的实质性和程序性缺陷”。

参照工作组的建议，人权理事会第 1/5 (2006 年 6 月 30 日)号决议要求五专家工作组和消除种族歧视委员会分别编纂研究报告探讨实质性和程序性问题，以供工作组第五届会议展开有关补充性标准的讨论。专家组的人选已委托人权事务高级专员办事处遴选。

根据人权理事会的决议，专家组：

- [应] “研究打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的现行国际文书中实质性差距的内容和范围，包括但不限于政府间工

工作组第四届会议期间举行的高级别研讨会主席的结论所确定的领域”，和

- 请专家组与各人权条约机构、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及其他相关任务负责人协商，编写一份基础文件，其中载有弥合这些差距的手段或途径的具体建议，包括但不限于起草一份《消除一切形式的种族主义歧视国际公约》的新任择议定书或通过公约或宣言之类的新文书”。

本调查问卷的目的是为了便利专家组的研究。本调查问卷是根据现有文件，特别是有关补充国际标准问题高级别研讨会的结果，包括工作组主席的结论(见上述工作组的报告)，以及专家们的讨论编制的。

因此，本调查问卷的编制依据了下述四个基本领域：(1) 种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的表现；(2) 对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象受害者的保护；(3) 责任(积极义务)；(4) 弥补国际法可能的实质性缺陷的手段和途径。

恳请参与此项工作的各利益相关方人士以各自专业知识和经验领域为着重点。为便于集思广益，专家们持开放态度，即接受覆盖第四项(手段和途径)并包含对前几项内容的答复，也接受单独对第四项作出的答复。

问 题

一、种族主义、种族歧视、仇外心理及 相关不容忍现象的表现

1. 请就这一问题提出意见，阐明在打击种族主义、种族歧视、仇外心理及相关不容忍现象的现行国际法律文书方面是否存在规范性缺陷，涉及：

- (一) 种族歧视的多重或较严重的形式，
- (二) 种族清洗，
- (三) 灭绝种族，
- (四) 宗教不容忍和对宗教象征的诋毁，
- (五) 私人领域的种族歧视，
- (六) 通过传统大众传媒和信息技术，包括互联网，煽动种族仇恨和传播仇恨言论和仇外心理以及漫画，
- (七) “种族划线”，
- (八) 其他？

2. 若认为存在任何缺陷，请提出为弥补这些缺陷应融入国际法律文书体制的规范性内容。

二、保护种族主义、种族歧视、仇外心理及 相关不容忍现象的受害者

1. 请发表对这个问题的评论，阐明在打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的现行国际法律文书方面是否存在有关保护问题的规范性缺陷：

- (一) 宗教群体，
- (二) 难民，
- (三) 寻求庇护者，
- (四) 无国籍者，
- (五) 移徙工人，
- (六) 国内流离失所者，

- (七) 基于世系的族群，
- (八) 土著人民，
- (九) 少数人，
- (十) 在外国占领下人民，
- (十一) 其他具体的群体？

2. 若认为存在任何缺陷，请提出为弥补这些缺陷应纳入国际立法文书体制的规范性内容。

三、缔约国的责任（积极义务）

1. 请就此问题发表的意见，阐明在打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的现行国际法律文书方面是否存在确立相关责任问题的规范性缺陷，尤其如下：

- (一) 通过和执行全面的反种族主义立法，
- (二) 在国家立法中列入各类歧视的法律定义，
- (三) 制定具体措施，确保平等(平等机会和同等享受)，
- (四) 对非国家行为者的约束力，并追究他们对歧视行为的责任，
- (五) 确保对种族歧视和相关侵害行为受害者的有效补救，
- (六) 针对歧视案情适用的标准与举证责任的相关规则，
- (七) 通过包括人权、多元化和多文化教育在内的各项政策，增进平等和容忍，
- (八) 建立专门的国家机构并授予权力。

2. 若认为存在任何缺陷，请提出为弥补这些缺陷应列入国际立法文书体系的规范性内容。

四、弥补可能存在的缺陷的手段和途径

请就下列各种方式是否适宜弥补打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象现行国际文书中可能存在的实质性缺陷，发表你的意见：

- 1. 标准的制订
 - a. 通过补充国际标准

- 一、修订《消除一切形式种族歧视国际公约》，
- 二、《消除一切形式种族歧视国际公约》议定书，
- 三、通过诸如工作组讨论期间提出的关于人权教育或宗教不容忍等问题的其他新文书(公约、宣言)，

- b. 通过区域标准，
- c. 若答复是肯定的，那么某一特定的标准制定形式应当具备什么样的实质性范围：

2. 标准的制订

- a. 由以下方面通过一般性建议/意见：
 - 一、消除种族歧视委员会
 - 二、其他条约机构
- b. 更新补充消除种族歧视委员会的国家报告准则，以鼓励各缔约国报告条约准则未明确阐明的一些种族歧视和仇外心理的具体问题，
- c. 更新补充其他条约机构通过的报告准则，
- d. 更新补充人权高专办反歧视法模式，协助各缔约国通过充分反歧视立法，不仅要根据《消除一切形式种族歧视国际公约》所规定义务履行义务，并且要体现《德班宣言和行动纲领》和有效执行《德班宣言和行动纲领》政府间工作组提出的各关注问题，
- e. 若认为存在任何缺陷，请提出某种标准制订形式的实质范围？

-- -- -- -- --