联合国 A/66/313

大会

Distr.: General
19 August 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议

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

秘书长谨依照大会第 65/240 号决议，向大会成员转递由人权理事会当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员吉苏·穆伊盖编写的临时报告。

* A/66/150。

请回收

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临时报告

摘要

本报告是根据大会关于彻底消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的全球努力以及《德班宣言和行动纲领》的全面执行和其后续活动的第65/240号决议向大会提交的。

在简要的导言之后，特别报告员在报告第二节中提到自他上次向大会提交报告（A/65/295）以来在其任务框架中涉及的专题问题。这些问题包括：结构性歧视；煽动民族、种族或宗教仇恨；包括新纳粹分子和光头党组织和类似极端主义意识形态运动在内的各种极端主义政党、运动和团体；以及种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的受害者，其中包括非洲裔人、罗姆人和基于工作和出身的歧视受害者，包括基于种姓和类似世系制度的歧视受害者。特别报告员还强调了打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的一些最佳做法。

在第三节，特别报告员提及自他上次向大会提交报告以来开展的进一步行动，包括国家访问、专题新闻稿、研讨会和协商。

最后，在第四节，特别报告员提出与上述关切问题相关的若干结论和建议。特别报告员注意到各国为应对挑战所做的可贵努力，并赞扬了各国政府在国家和区域两级采用的若干良好做法。然而，他强调，不幸的是，种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为继续对充分享受公民、文化、经济、政治和社会权利造成消极影响。一般来说，这些行为尤其公然针对非洲裔人、罗姆人、基于种姓和类似世系制度的社区成员以及少数族裔，包括在教育、就业、保健、住房、获得国籍、司法、种族貌相及进入政治决策和司法系统领域。在此背景之下，特别报告员提出了若干建议，各国可利用这些建议作为进一步分析和进步的工具。

目录

	页 次
一、导言	4
二、任务授权涉及的关切问题	4
A. 种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的各种表现和形式	5
B. 种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的受害者	8
C. 打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的最佳做法	11
三、特别报告员的活动	12
A. 国家访问	12
B. 专题新闻稿	14
C. 研讨会和协商	14
四、结论和建议	15

一、导言

1. 2011 年 3 月 25 日，人权理事会通过了第 16/33 号决议，依据人权理事会第 7/34 号决议阐述的职权范围，将当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员的任务期限延长三年。

2. 本报告是根据大会关于彻底消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的全球努力以及《德班宣言和行动纲领》的全面执行和其后续活动的第 65/240 号决议向大会提交的。大会请特别报告员在其任务范围内继续特别注意种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为对充分享受公民、文化、经济、政治和社会权利的消极影响。

3. 在本报告中，特别报告员概述了自他上次向大会提交报告（A/65/295）以来在其任务框架中涉及的关切问题。其任务授权涉及的关切问题载于第二节，包括：结构性歧视；煽动种族、种族或宗教仇恨；包括新纳粹分子、光头党和类似极端主义意识形态运动在内的极端主义政党、运动和团体；以及种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的受害者，包括非洲裔人、罗姆人和基于工作和出身的歧视受害者，包括基于种姓和类似世系制度的歧视受害者。特别报告员还强调了打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的一些最佳做法。

4. 在第三节，特别报告员提及自他上次向大会提交报告以来开展的进一步行动，包括国家访问、专题新闻稿，研讨会和协商。

5. 在第四节，特别报告员提出与上述关切问题相关的若干结论和建议。

二、任务授权涉及的关切问题

6. 特别报告员根据大会第 65/240 号决议第 32 段，在其专题报告、新闻稿及向研讨会和其他会议的投稿中继续特别注意种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为对充分享受公民、文化、经济、政治和社会权利的消极影响。

7. 在本节中，特别报告员提及了种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的各种表现和形式（A 分节）；种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的受害者（B 分节）；和打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的最佳做法（C 分节）。

A. 种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的各种表现和形式

1. 结构性歧视

8. 自他上次向大会提交报告以来，特别报告员已在许多场合，包括一份公开声明和其向人权理事会第十七届会议提交的年度报告（A/HRC/17/40）中强调了结构性歧视问题。

9. 2010 年 10 月 18 日，特别报告员参加了在有效执行德班宣言和行动纲领政府间工作组第八届会议框架内举行的关于“结构性歧视：定义、方法和趋势”的专题讨论。在此次讨论发表的声明中，特别报告员承认，尽管包括联合国专家机制在内的各界已广泛研究和讨论结构性歧视的普遍存在和表现形式，但仍难以对该现象进行界定。他提出了可能有助于更好地理解结构性歧视不同表现形式及其各种成因的一些要素。

10. 特别报告员认为，结构性歧视是指社会结构中针对特定个人或特定人群，涉及种族、肤色、血统或民族或族裔本源的种族主义、仇外心理和不容忍模式的行为和态度。除其他外，这一“社会的”结构性歧视与社会中长期留存的根深蒂固的种族偏见和消极的陈规定型观念有关。

11. 特别报告员进一步强调结构性歧视可能源于过去对特定人群犯下的历史性不公平。在正式化的种族歧视瓦解很久之后，所形成的不公平继续对特定族裔和种族群体中的个人人权产生不利或不均衡的影响。土著人民、罗姆人、基于种姓和类似世系制度的社区成员、少数族裔和非洲裔人尤其仍受到这一历史遗留问题的影响，特别是在保健、住房、就业、教育、司法以及政治代表权和赋权方面。因此，结构性歧视是种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为对充分享受公民、文化、经济、政治和社会权利产生消极影响的一个实例。

12. 在结构性歧视方面，特别报告员希望重申应对那些貌似不具有歧视性的法律、政策和方案的歧视性影响的重要性。实际上，在某些情况下，尽管立法或公共政策似乎符合国际人权法，并且各国政府将禁止种族歧视作为目标，但执行这些立法或政策会产生歧视性后果。特别报告员敦促各国审查并重新制定具有歧视性影响的法律、政策和方案，包括可能间接歧视特定个人群体的法律、政策和方案。他还建议在解决结构性歧视问题时对移民的处境给予特别关注。

2. 煽动民族、种族或宗教仇恨

13. 自他上次向大会提交报告以来，特别报告员已在许多场合，包括在与宗教或信仰自由问题特别报告员及促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员共同提交的联合新闻稿和联合意见书中提出煽动民族、种族或宗教仇恨问题。

14. 2011 年 4 月 1 日，在与其他联合国人权专家共同发布的关于科特迪瓦局势的新闻稿中，[1] 特别报告员呼吁各方制止宣传会煽动歧视、敌对或暴力的民族或种族仇恨。他要求结束对外国公民的攻击，并加入到要求消除种族歧视委员会立即调查并惩治族裔暴力事件责任人的呼声之中。

15. 特别报告员在维也纳、[2] 内罗毕 [3] 和曼谷 [4] 向联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）专家系列讲习班提交的关于禁止煽动民族、种族或宗教仇恨的联合意见书中谈及了煽动民族、种族或宗教仇恨问题。专家讲习班讨论了国际人权文书以下条款明文昭告的权利和自由：《世界人权宣言》和《公民及政治权利国际公约》第 18 条，分别关于思想、良知和宗教自由；《世界人权宣言》和《公民及政治权利国际公约》第 19 条，分别关于见解和言论自由；《公民及政治权利国际公约》第 20 条，关于禁止鼓吹构成煽动歧视、敌对或暴力的民族、种族或宗教仇恨；以及《消除一切形式种族歧视国际公约》第 4 条，关于消除煽动种族歧视和实施暴力行为或煽动此种行为。

16. 特别报告员在联合意见书中探讨了讲习班涉及的区域（欧洲、非洲和亚太；关于美洲区域的第四期专家讲习班将于 2011 年 10 月举办）的一些立法和司法做法，他还探讨了有利于有效禁止和预防鼓吹构成煽动歧视、敌对或暴力的民族、种族或宗教仇恨的政策。在这方面，他提及了一些实例和中肯建议，这些实例和建议是从任务授权对不同区域进行国家实况调查访问和向各国发出的旨在帮助审查立法和司法政策和做法的来文中得出的。

17. 特别报告员重申，所有人权都是普遍的、不可分割的、相互依存和相互关联的。他强调，这种相互依存性在关于言论自由和煽动民族、种族或宗教仇恨的讨论中最为明显。他极力强调，在被审查的一切情形中，都需要考虑到言论自由和对多元、包容、无偏见和民主的社会的需求。必须以积极的态度来理解言论自由，将其视为民主和多元社会的根本基础。必须保证人人平等，这是打击种族主义和歧视的方式。通过践行言论自由，在不同人群、文化、宗教间将产生尊重和理解氛围。

18. 特别报告员进一步回顾了 2008 年 10 月在日内瓦举办人权高专办关于《公约》第 19 条和第 20 条的专家研讨会，研讨会确定了一些客观标准，用以防止任意执

[1] 新闻稿全文请登录 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10908&LangID=E 查阅。

[2] www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/CRP3Joint_SRSubmission_for_Vienna.pdf。

[3] www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles 1920_iccpr/docs/JointSRsubmissionforNairobiworkshop.pdf。

[4] www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/expert_papers_Bangkok/SRSubmissionBangkokWorkshop.pdf。

行有关煽动种族或宗教仇恨的国家法律标准：必须将煽动歧视、敌对和暴力的公共意图视为敌视性言论并予以惩罚；应按照法律规定明确、狭义界定对言论自由的限制，这对实现其提出的目标，即禁止敌视性言论而言是必要的和相称的；限制不应威胁权利本身的落实；应在言论自由范围内使用最低的侵入性手段来预防寒蝉效应；应由一个独立、公正的司法机构来裁定这些限制。特别报告员同时提及了《关于言论自由和平等的卡姆登原则》，[5] 它为解释国际法和国际标准，特别是与煽动仇恨有关的国际法和国际标准提供了有益指导。在这方面，他重申了《卡姆登原则》第 12 条，该条指出，“‘仇恨’和‘敌对’词语是指针对目标群体的强烈和非理性的侮辱、敌意和憎恨情绪”，“‘鼓吹’一词应理解为要求有意宣传公开针对目标群体的仇恨”，“‘煽动’一词是针对民族、种族或宗教团体的言论，这种言论可给此类团体成员带来即时的歧视、敌对或暴力风险。”

19. 特别报告员在联合意见书中也指出了人权理事会 2011 年 3 月 24 日未经表决通过的、题为“打击基于宗教或信仰原因对他人不容忍、进行丑化和侮辱及歧视的行为，以及煽动暴力和暴力侵害他人的行为”的第 16/18 号决议这一积极事态发展。他表示赞赏人权理事会历经数年辩论最终找到了办法，在不提及会损害国际人权法的概念的情况下一致应对这些令人不安的现象。在此背景之下，特别报告员强调了权利持有人是个人而非宗教本身这一原则。

3. 包括新纳粹分子、光头党组织和类似极端主义意识形态运动在内的各种极端主义政党、运动和团体

20. 有关包括新纳粹分子、光头党组织和类似极端主义意识形态运动在内的各种极端主义政党、运动和团体问题，特别报告员向人权理事会第十八届会议提交了一份报告（A/HRC/18/44）。

21. 特别报告员确认了成员国和其他利益攸关方为对抗极端主义政党、运动和团体采用的良好做法。在这方面，他对一些国家的宪法和立法禁止种族歧视表示欢迎，并对一些国家的刑法将种族歧视和煽动种族仇恨列为犯罪表示赞赏。他还欢迎一些刑法将种族主义或仇外动机当作是某些罪行的加重处罚情节。在其他良好做法中，特别报告员强调了各国发起的专门打击极端主义的方案，包括引导青少年远离极端主义团体；在检察署设立处理仇恨罪的具体单位；收集关于仇恨罪的资料，包括极端主义团体犯下的种族主义罪行；以及培训执法人员、教育措施和提高认识活动，以促进对文化多样性的包容和尊重。

22. 特别报告员注意到各国为打击极端主义政党、运动和团体所做的努力，但他强调仍遇到严峻的挑战，包括保护弱势人群免受种族主义和仇外犯罪之害，这要

[5] www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principle-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf。

求付出更多的努力并提高警觉。特别报告员强调，在极端主义政党、运动和团体煽动或发起的攻击中，包括罗姆人、辛提人、移民、难民和寻求庇护者在内的少数群体成员仍然是主要受害者。他强调种族主义罪行的实施者仍然逍遥法外，并表示关切在此类犯罪中受害者人数被低估。

23. 在此背景之下，特别报告员也提到了极端主义政党、运动和团体在保护和巩固民主与人权方面提出的挑战。他强调，极端主义政党、运动和团体已拥有一定影响力，包括通过在国家和区域两级的议会中获得议席。此外，一些极端主义政党、运动和团体采取了全新战略，借由不公开宣扬种族主义和仇外言论在政治舞台上占得一席之地。特别报告员还关切地强调，与极端主义运动联系密切的个人和团体利用互联网散布种族主义思想做法正与日俱增。

24. 鉴于一些国家即将举行总统和立法选举，特别报告员呼吁各传统政党避免利用选举背景煽动民粹思想，且不要寻求与极端主义政党联盟。他进一步回顾，必须按照国际人权法并以维护民主原则的方式采取措施，以对抗极端主义政党、运动和团体。

B. 种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的受害者

25. 特别报告员反复强调，需要采用一种以受害者为中心的办法，确保所采取的行动真正满足遭受种族主义和歧视的人士的具体需求。按照德班会议文件，特别报告员强调，所有受害者都应得到同样的关注和保护，关键是要避免对不同表现形式的歧视建立等级，即使各种歧视因历史、地域和文化背景的不同而在性质和程度上有所不同。应以同样的重视和同样的决心对待一切形式的种族主义和歧视。

26. 在此背景之下，特别报告员希望强调种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为对某些群体充分享受公民、文化、经济、政治和社会权利的消极影响。自他上次向大会提交报告以来，特别报告员讨论了非洲裔人（见 B.1 分节）、罗姆人（见 B.2 分节）和因工作和血统面临歧视的人，包括因种姓和类似世系制度遭受歧视的人（见 B.3 分节）的处境。

1. 非洲裔人

27. 在庆祝非洲裔人国际年之际，特别报告员为消除种族歧视委员会于 2011 年 3 月 7 日在日内瓦举行的关于“针对非洲裔人的种族歧视”的专题讨论投稿。此外，他参加了在非洲裔人专家工作组第十届会议框架内于 3 月 29 日举行的名为“非洲裔人：非洲裔人面临的现况概述”的专题讨论。在 3 月 21 日消除种族歧视国际日之际，特别报告员还会同其他联合国独立人权专家提交了一份名为“认可、公正和发展：实现非洲裔人完全平等的路线图”的联合声明。

28. 特别报告员承认已经取得了进展和积极变化，但他强调，严峻的挑战依然存在。实际上，尽管与种族主义和种族歧视已进行了一个多世纪的斗争，但因过去曾遭受的历史不公正和严重侵犯人权行为，包括奴隶制和跨大西洋奴隶贸易，非洲裔人继续遭受歧视和边缘化。这在教育、就业、保健和住房领域尤为明显。不公平现象还渗透到进入政治决策和司法系统。特别是在司法方面，针对非洲裔人的种族歧视和非洲裔人在法律面前，尤其是在刑事司法系统面前的不公正待遇仍存在严峻的挑战。他们往往在刑罚管理中遭受体制种族主义。警方的种族貌相分析也对其造成不利影响。

29. 迫切需要持续注意非洲裔人在日常生活的各个方面遭受的不公平。微小但无处不在的结构性歧视或体制种族主义是其日常生活的一部分。令人遗憾的是，他们不被接纳为公共机构或私营企业内部文化的一部分，也不被认可为更广泛社会文化的一部分。至关重要的是，要认识到仍扎根于社会中的针对非洲裔人的种族主义和种族歧视。

30. 在此背景之下，特别报告员还强调非洲裔妇女和女童的处境，她们往往遭受基于血统和性别的多种形式歧视。在教育、公共和政治生活、保健以及进入劳动力市场等关键领域，同男性相比，非洲裔妇女和女童通常更加边缘化且更加遭受歧视，她们还特别易受剥削、人口贩运、种族虐待和暴力之害。

31. 特别报告员认为，非洲裔人参与社会的政治、经济、社会和文化方面以及参与其国家进步和经济发展，对一个包容性社会而言必不可少。在这方面，特别报告员特别提及了《德班宣言》第 32 段，[6] 该段肯定了确保非洲裔人充分融入社会、经济和政治生活以促进其充分参与各级决策制定过程的重要性和必要性。还强调了非洲裔人为社会的经济、社会、文化、公民和政治生活所做的宝贵贡献。

32. 针对非洲裔人的种族歧视是实现发展的主要障碍。因此，特别报告员回顾，对发展而言，有意义地参与和赋权、平等和非歧视，是基于人权的办法的核心特征，并且应鼓励在实现千年发展目标方面的进步。

2. 罗姆人

33. 在其提交给人权理事会第十七届会议的年度报告中，特别报告员分析了针对罗姆人的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题。他注意到，尽管各国在区域和国家两级采取了广泛措施以消除针对罗姆人的种族主义和种族歧视，但根据现状来看，各国仍任重而道远。实际上，依然存在的严峻挑战揭示了针对罗姆人的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题的严重性和根深蒂固。在此方面，特别报告员强调，当涉及享受教育、卫生、就业和住房权利时，罗姆人特别容易遭受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为。

[6] 见 A/CONF.189/12 和 Corr.1，第一章。

他们遭受的普遍歧视以一种恶劣方式造成了其边缘处境及社会排斥。特别报告员关切地注意到罗姆儿童在学校被隔离、罗姆人的失业率高、遭受被迫驱逐、在住房领域日益隔离，以及他们在获得保健和服务时遇到的歧视性做法。

34. 罗姆人的社会经济边缘处境和排斥是其面临的种族主义和种族歧视最常见的表现形式之一，在享受公民和政治权利方面，罗姆人也是歧视的受害者。实际上，在一些国家，罗姆人在获得国籍方面遭受着歧视，他们在许多国家仍被广泛排斥在公共和政治生活之外，在这些国家的公共行政机构或政党中，罗姆人的代表性仍不足或根本没有代表权。特别报告员还关切地注意到罗姆人在诉诸司法，包括刑事司法系统时遭受歧视，例如公诉人的歧视性态度、过分拖延处理罗姆人起诉的案件及报道所称警察对其进行的种族貌相分析。

35. 在许多国家，私人或公众行为者对罗姆人的暴力仍是一个严重且愈演愈烈的问题。在此背景之下，特别报告员强调了警方对罗姆人的虐待和暴力行为，极端主义的抬头加剧了罗姆人面对种族主义暴力的脆弱性，也增加了包括国家高官在内的公职人员和政客针对罗姆人的种族主义和仇外言论。

36. 特别报告员也对罗姆移民既是罗姆人又是非国民而面临双重歧视提出关切。他注意到，罗姆人在原籍国所经历的贫穷以及种族主义、种族歧视和边缘化往往有助于解释他们为什么要移居国外。此外，数年来，罗姆移民经常是安全政策和言论的攻击目标，有时这也导致他们被驱除。在这方面，特别报告员表示关切罗姆移民遭受有针对性的驱逐，他们有可能被驱逐到歧视罗姆人的国家。他呼吁各国尊重罗姆移民的权利，这些权利受到相关区域和国际人权文书的保障。

37. 特别报告员评价针对罗姆人的种族歧视和种族主义的原因仍很复杂，同时强调可以解释这种情况持续存在的三个主要因素，但这不应被视为详尽无遗。这些因素包括：罗姆人在决策过程中缺少参与、针对罗姆人的政策和立法得不到执行，以及他们面临的种族主义和种族歧视的结构性方面。在这方面，特别报告员还强调，罗姆人遭遇的体制性歧视体现在立法、政策和行政措施中以及国家官员的歧视性态度上。他强调，各国有必要确保其行政人员的行为符合国际人权义务。

3. 基于工作和血统的歧视，包括基于种姓和类似世系制度的歧视

38. 特别报告员多次提出基于工作和血统的歧视对充分享受公民、文化、经济、政治和社会权利的消极影响。他重申，各国必须认识到，以血统为理由的歧视构成种族歧视形式，是被《消除一切形式种族歧视国际公约》所禁止的。特别报告员赞同消除种族歧视委员会采取的立场，即该委员会第 29 号一般性建议：2002 年《公约》第 1 条第 1 款（血统）强烈重申“基于‘血统’的歧视包括基于种姓和类似世系制度的社会分层形式、针对社区成员的歧视，使他们平等享受人权的权利丧失或受到损害”。

39. 特别报告员想要强调，多重歧视使得低种姓人士遭受的困境更加严重，这些人有时构成了宗教少数群体的一部分。例如，许多属于“贱民种姓”（达利特人）的印度教徒在获得住房方面遭到隔离，生活在贫困线以下，收入低于最低工资，没有受教育机会。他们患有多种疾病，不仅是由于得不到安全饮用水和卫生设施，还因为有时在进入公共卫生机构时受到歧视。无处不在的歧视使他们摆脱不了贫穷、接受不到教育、生活条件糟糕、工作卑微。低种姓儿童在教育方面遭受歧视，是最脆弱人群之一，面临被征募为童工、士兵或沦为性工作者，遭受猖獗的酷刑和体罚。贩运和买卖儿童，尤其是幼女以及杀害女婴是歧视的其他多重形式。妇女和女童面临着多重歧视，包括遭受性剥削、强迫卖淫、家庭和社区暴力以及来自其他种姓行为者的暴力。

40. 同时，特别报告员确认了在打击基于工作和血统的歧视中国际和国家两级的良好做法和挑战。他满意地注意到，一些国家政府已采取主动行动，解决社区因受基于工作和血统的歧视面临的问题，他鼓励政府继续努力，分享最佳做法，在区域和国际行动中树立榜样以消除这种形式的歧视。

41. 但是，尽管各国政府努力通过宪法保障、立法和平等权利行动方案来根除这一类歧视，但特别报告员注意到，基于种姓的歧视仍然分布广泛，令人扼腕，并且依然根深蒂固。他想要重申，尽管存在着防止基于工作和血统歧视的国际法律义务，但某些国家政府未能有效履行这些义务，在某些情况下，这些政府借由宣称种姓歧视问题不属于《消除一切形式种族歧视国际公约》等国际公约的管辖范围，回避此类问题，这与消除种族歧视委员会的主张背道而驰。在这方面，他再次建议将消除种族歧视委员会第 29 号一般性建议（2002 年）所载的一般措施加以执行。

42. 特别报告员建议，继续使用消除基于工作和血统歧视的原则和准则草案，[7] 将其作为制定各国履行国际法律义务所采取的有效措施的指导框架，并请各国政府考虑建立一个区域人权机构的协商机构，研究这一问题并提高区域认识。此外，特别报告员建议同时采取法律框架方面的措施和提高认识方面的措施。

C. 打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的最佳做法

43. 特别报告员已在多个场合，包括在人权理事会第十七届会议框架内于 2011 年 6 月 15 日举行的“打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为最佳做法的专门小组讨论”上，谈及了打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的最佳做法问题。该专门小组是在即将庆祝《德班宣言和行动纲领》发表十周年之际成立的。

[7] www.2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/CRP/A-HRC-11CRP3.pdf。

44. 在那次讨论会上，特别报告员有机会分享了他在这个问题上的经验感受。特别报告员强调的良好做法包括在其国家访问期间和提交给人权理事会和大会的报告中确认的法律、政策和机构措施。特别报告员特别注意到制定了一些打击种族主义和种族歧视的国家法律，提供了良好保护。

45. 《德班审查会议成果文件》[8] 第 28 段重申了呼吁各国制定行动计划，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行为。在这方面，特别报告员强调，一些国家按照《德班宣言和行动纲领》的条款制定了反对种族主义的国家行动计划。在某些情况下，制定这些国家行动计划和战略，是为了涵盖包括罗姆人在内的特定人群。特别报告员还强调了用以保护移徙工人而采取的具体措施，包括为外籍工人建立提出申诉的渠道，以及为其在法庭提起诉讼提供语言和经济援助。

46. 特别报告员还强调，若干国家已投资于教育，以促进互相理解和对文化多样性的尊重；并且制定了一些教育政策和方案，以促进不同社区在国家一级的和平共处。特别报告员确认的其他积极实例包括培训执法人员及提高认识措施。

47. 在此背景之下，特别报告员重申，创建体制框架用以充分推广并分享打击种族主义的最佳做法，将有助于各国吸取积极经验，然后再应用在其他情形下。人权高专办的最佳做法数据库一旦完成，将成为确认和分享最佳做法的关键工具。各国也可以更好地利用普遍定期审议进程来分享最佳做法。

三、特别报告员的活动

48. 在本节中，特别报告员提及了自他上次向大会提交报告以来开展的另一些活动，其中包括国家访问（A 分节），专题新闻稿（B 分节）以及研讨会和协商（C 分节）。

A. 国家访问

1. 对匈牙利的访问

49. 特别报告员于 2011 年 5 月 23 日至 27 日访问了匈牙利。他希望借此机会再次衷心感谢匈牙利政府在整个访问期间的合作和开诚布公。载有特别报告员关于此次访问的意见和结论的详细报告将于 2012 年提交给人权理事会第二十届会议。

50. 2011 年 5 月 27 日，在布达佩斯举行的新闻发布会上，[9] 特别报告员强调了此次访问的特定背景，这是继前任种族主义问题特别报告员十多年前首访匈牙利

[8] 见 A/CONF.211/8，第一章。

[9] 新闻稿全文请登录 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11078&LangID=E 查阅。

后再次对该国进行的访问，也恰逢匈牙利政府通过新宪法并担任欧洲联盟的轮值主席国。他进一步回顾，他在访问中提出的问题必须放在匈牙利的历史背景下加以理解，特别是共产主义政权垮台对弱势群体，尤其是罗姆人的影响。

51. 特别报告员称赞匈牙利政府为履行其关于民族和族裔少数群体状况的国际人权义务和承诺及在打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为中做出巨大努力。他注意到该国采取的关键立法、体制和政治措施。在此方面，他特别欢迎 1993 年关于民族和族裔少数群体权利的第七十八号法令和 2003 年关于平等待遇和促进机会均等的第一百二十五号法令等突出成就，这些法令为消除歧视提供了一个全面而宝贵的立法框架。特别报告员还对匈牙利独特的少数民族自治制度，政府与罗姆人领袖之间新近达成的协议以及匈牙利作为欧洲联盟委员会主席国提出的欧洲罗姆人战略表示欢迎。

52. 虽然在过去几年取得了巨大的成就，但特别报告员强调，挑战仍然存在，包括在所采取措施的执行方面。他强调，匈牙利必须确保所有措施产生有效成果，且覆盖遭受过种族主义和种族歧视的所有个人的情况。他确认了值得特别关注和果断行动的关键领域。在此方面，他强调，难民、寻求庇护者和移民的处境是一项需要特别关注的问题。特别报告员还强调确保宪法的修改不会减弱保护少数民族权利的法律和体制框架的重要性。他建议赋予少数族群成员有效的权力。

53. 特别报告员强调，在过去数年里，匈牙利最大的少数民族罗姆人的处境发生恶化，政府官员也认识到这一点。他们面临种族主义和种族歧视，包括教育领域的隔离，并且易遭受暴力和虐待。特别报告员意识到罗姆人当前处境的历史根源及解决这一问题的难度，他强调，迫切需要有一种强烈的政治意愿来解决其处境。利用匈牙利政府的一切必要资源振兴罗姆人的教育极为紧迫。至关重要的是，匈牙利要制定一种针对罗姆人的综合办法并详细制定一项始于地方一级并在所有层面实施的巩固和协调方案。在此方面，必须弥补匈牙利政府在国际一级的参与与地方政府的承诺之间的差距。

54. 最后，特别报告员强调，必须立即行动，以应对反犹太主义。他还呼吁政府警惕极端主义政党、运动和团体死灰复燃，其中一些据称有种族主义平台，他还提请政府注意仇视性言论再现。

2. 即将进行的访问

55. 特别报告员感谢玻利维亚政府同意他访问该国的请求。他计划在 2011 年年底前到该国访问。他还感谢南非政府邀请他进行访问，他计划尽快成行。

56. 特别报告员非常期待分别与玻利维亚和南非政府当局就与其任务授权有关的一切事务展开建设性对话。

B. 专题新闻稿

57. 在 2010 年 12 月 10 日国际人权日之际，特别程序协调委员会代表联合国人权理事会的任务执行人提交了联合声明。[10] 特别报告员赞扬了在全球范围内与歧视作斗争的人权卫士，并呼吁给予他们更多的保护。人权卫士战斗在打击歧视和一切侵权行为的第一线——他们的工作至关重要，但他们经常受到威胁，必须得到更好的保护。在声明中，特别报告员还强调，人权卫士通过他们的献身精神和牺牲推进了人权议程，并使《世界人权宣言》的原则更接近其社会现状、促进平等以及法治和正义。他们促成了规定人人都不应成为歧视受害者的法律和政策。特别报告员进一步强调，人权卫士和非政府组织对于自由而公正的社会运行而言至关重要，在这种社会，任何人，无论其种族、宗教、性别、政治或性别特性如何，都有权反对不平等或虐待，并有权寻求公正和赔偿。

58. 2010 年 9 月 17 日，在迎接千年发展目标高级别全体会议之际，特别报告员就千年发展目标 1 的实现情况发表了联合新闻稿。[11] 其中他注意到，在若干千年发展目标的实现方面已取得了重大进展，但仍有许多工作有待完成。在国家和国际两级要处理结构性问题，必须着眼于人权，因为人权问题支撑并维持了贫穷和欠发达，千年发展目标正试图缓解其影响。他强调，千年发展目标是值得称道的政治承诺，有利于动员资金和能量，但只有当各国履行了规定应由何人、采取何种行动的人权义务时，才能可持续地实现这些目标。此外，特别报告员强调国家和国际两级的善治和法治十分关键。

C. 研讨会和协商

59. 2010 年 11 月 30 日，特别报告员在日内瓦主持了一场名为“平等、不歧视和多样性：大众媒体的挑战或机遇？”的专家协商。该讨论会汇聚了有着在全球性大众媒体机构供职经验的 12 名专家以及促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员和宗教或信仰自由问题特别报告员。从专业背景来看，这 12 名专家中各有一名报纸编辑、电视主播、驻外记者、连线记者、在线博客作者和新闻收集负责人以及来自记者联合团体、国际人权组织、联合国教育、科学及文化组织和不同文明联盟的代表各一人。作为讨论的一部分，他们分析了两个具体案例研究，即媒体近期对焚烧可兰经副本计划的报道 [12] 和在族裔分裂国家报道选举后冲突的挑战。[13] 特别报告员进一步获悉不同大众媒体机构的内部决策过程，以及帮助

[10] 新闻稿全文可登录 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10587&LangID=E 查阅。

[11] 新闻稿全文可登录 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10344&LangID=E 查阅。

[12] 另见特别报告员 2010 年 9 月 8 日的指控信（A/HRC/17/40/Add.1，第 149-155 段）。

[13] 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=2122&LangID=E。

他们做出日常判断并恪守专业性和独立性关键原则的条件。专家们强调，大众媒体面临若干挑战，例如行业内日益剧烈的竞争，不分昼夜提供新闻的需求，以及全球性和不断演变的媒体视角。根据自己的工作经验，专家们还回顾了大众媒体机构为促进平等、言论自由和多样性所采用的现行举措和准则。[14] 他们承认，尽管不完美，但大众媒体自律还是最佳制度，同时他们强调，自律不应导致自我审查或保持沉默攻守同盟的有害后果。他们还强调了包括调查报道在内的技能培训的重要性。

60. 2011 年 1 月 10 日，特别报告员向在欧洲理事会组织的“打击基于种族、民族、宗教或其他偏见的歧视”的研讨会框架内在安卡拉举行的主题为“欧洲反对种族主义和不容忍委员会及其国际伙伴：合作和增效作用”的会议投稿。当回顾《德班文件》关于区域机构的作用的条款时，特别报告员强调欧洲反对种族主义和不容忍委员会、欧安组织民主制度和人权办公室以及欧洲联盟基本权利机构在打击欧洲一级的种族主义方面做出了巨大贡献。为了加强合作，特别报告员强调，采用应对一切形式种族主义和歧视的综合法律框架，使其存在于联合国一级和欧洲一级，是一项正确战略。此外，应定期与其他国家和区域分享最佳做法，包括采取旨在促进社会内部理解的教育和提高认识举措等综合措施。特别报告员认为，利用吸取的经验教训，更频繁地进行经验交流，必定能为制定打击歧视和种族主义的有用工具提供一个框架。他鼓励打击歧视的国家、区域和国际机制展开进一步的联合行动，欢迎与欧洲机制进一步互动，包括在欧洲国家访问的准备、数据、研究、判例法、法律和政策措施方面。同时，在一些问题上值得采用一种通用办法。

四、结论和建议

61. 特别报告员注意到各国为解决本报告提出的专题问题的相关挑战所做的可贵努力，并赞扬各国政府在国家和区域两级制定了若干良好做法。但是，特别报告员想要强调，要想有效对抗世界各地许多妇女、男子和儿童实际上面临的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为，仍有很多工作有待完成。

62. 不幸的是，种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为继续对充分享受公民、文化、经济、政治和社会权利造成消极影响。这通常在非洲裔人、罗姆人、基于种姓和类似世系制度的社区成员和少数民族身上尤其明显，包括在教育、就业、保健、住房、获得国籍、司法、种族貌相以及进入政治决策和司法系统领

[14] 例如，见《阿拉伯半岛电视台道德守则》（http://english.aljazeera.net/aboutus/2006/11/2008525185733692771.html）；《英国广播公司编辑指南》（www.bbc.co.uk/guidelines/editorialguidelines）；《根据第 19 条编写的关于言论自由和平等的卡姆登原则》（www.article19.org/data/files/medialibrary/1214/camden-Principles-ENGLISH-web.pdf）；以及国际新闻工作者联合会，《新闻职业道德倡议》（http://ethicaljournalisminitiative.org）。

域。此外，某些社区的妇女和女童特别容易遭受剥削、贩运、种族虐待和暴力行为。

63. 在此背景之下，根据本报告提出的令人关切的专题问题，特别报告员想要提出以下一般性建议，各国可将这些建议用作进一步分析和进步的工具。

64. 对付种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为祸患的第一个步骤是认识到它在社会和国家机构中的存在。尽管特别报告员知道承认这一现实的难度。但他确信，对于终结种族歧视而言，认识到这一点是至关重要的第一步。

65. 各国不一定知晓种族主义和种族歧视在其社会中的表现形式和蔓延趋势，也不一定知晓它对于受害者日常生活的影响，包括边缘化和社会排斥。缺少评估状况的适当工具，包括可靠的统计资料和数据，是造成这一局面的原因之一。特别报告员重申，这些数据和统计资料不仅需要用来确认受种族歧视影响的个人和群体，还可以用来更好地了解他们面临的不公平的性质和程度，用于制定可补救不公平现象的有针对性的政策和措施。因此，他鼓励各国收集按族裔分列的资料，提高现有的资料收集系统质量。这种收集工作必须根据国际人权标准经与相关人群协商完成。特别报告员还强烈建议收集与极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹分子和光头党组织联系密切的个人犯下的种族主义和仇外罪行的资料。按族裔分列的资料也是一种重要工具，可对各国种族主义和种族歧视的结构性方面获得全面了解。

66. 此外，特别报告员强烈呼吁所有成员国展示其预防和打击种族主义和种族歧视的进一步政治意愿，并促进消除全世界种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的进一步有效行动。实际上，消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为并不总被视为优先事项。在这方面，特别报告员重申，《德班宣言和行动纲领》以及《德班审查会议成果文件》构成了打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的最全面的国际框架。他呼吁所有国家支持德班进程，并切实履行载于这些文件中的承诺。他还敦促有关国家批准《消除一切形式种族歧视国际公约》。

67. 认识和强烈的政治意愿如果再加上日益提高的警惕性，特别是针对种族主义和种族歧视的某些表现和形式的抬头，包括针对例如新纳粹分子、光头党组织和类似极端主义运动意识形态在内的极端主义政党、运动和团体现象，将产生成效。特别报告员回顾，没有一个国家不存在此类现象。在这方面，他重申政治领袖和政党必须强烈谴责一切散布基于种族优越性或仇恨、煽动种族歧视或仇外心理的政治信息。尊重人权和自由、民主和法治必须始终成为各政党制定的任何方案和活动的基石，同时谨记需要确保政治和法律制度在所有层面体现出社会的多元文化特征。

68. 特别报告员鼓励各国在制定措施以应对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为对充分享受公民、文化、经济、政治和社会权利产生的消极影响时，采用一种综合性方法。

69. 此外，在制定此类综合性方法时，各国应考虑到种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的结构性层面，包括非洲裔人、罗姆人和基于工作和血统的歧视受害者等人群遭受的此类行为。实际上，需要通过一种能够解决这一现象方方面面的综合性方法来应对结构性歧视的根源。在此方面，特别报告员敦促各国审查并重新制定影响过大的立法、政策和方案，包括间接歧视一些特定人群的立法、政策和方案。他进一步建议在采取打击种族主义的国家战略和方案时关注结构性歧视以及种族主义与某部分人口受到的社会经济或政治排斥之间的相互关系。

70. 适当的法律对策是特别报告员在本报告中建议的方法的一个基本支柱。法律应禁止鼓吹构成煽动歧视、敌对或暴力的国家、种族或宗教仇恨，同样应禁止传播基于种族优越感或仇恨的思想、煽动种族歧视和实施所有暴力行为和煽动此种行为。在这方面，特别报告员建议制定符合国际人权标准，包括《公民及政治权利国际公约》第 20 条第 2 款和《消除一切形式种族歧视国际公约》第 4 条的法律。他还敦促各国将一项条款纳入国内刑法，根据该条款，犯下具有种族主义或仇外动机或目的的罪行构成加重处罚情节，应受到严惩。特别报告员还呼吁各国充分执行《公民及政治权利国际公约》第 19 至第 22 条，上述条款保障了言论、集会和结社自由权并确定了有关限制。在这方面，他强调各国决不能忽略一个事实，即在应对煽动国家、种族或宗教仇恨问题时，最终目标在于找到最有效的方法，使个人得以免受鼓吹仇恨和他人施暴之害。

71. 法律对策远不足以引起真正变化。实际上，立法措施应辅以一套更广泛的政策措施，诸如平等权利行动；收集按族裔分列的数据和统计资料；对国家工作人员进行人权培训；以及为促进相互了解、尊重和容忍而采取教育和提高认识措施。

72. 特别报告员对平等权利行动措施或方案的制定和执行提出了建议，包括矫正非洲裔人、罗姆人和基于工作和血统的歧视受害者等特定人群遭受的历史性不平等。在这方面，特别报告员敦促各国按照消除种族歧视委员会第 32 号一般性建议和德班条款制定并执行特别措施。

73. 国家机构内部的种族主义和种族歧视是各国不可否认的现实。在这方面，特别报告员建议各国通过定期开展适足的强制性人权培训活动加强执法人员和司法人员的能力，这些培训活动侧重于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为，同时也涵盖与极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹分子、光头党组织联系密切的个人犯下的种族主义和仇外罪行。

74. 为了解决社会内部的种族主义和种族歧视根源，并建设一个基于容忍、尊重文化多样性和不歧视的社会，特别报告员强烈建议各国投资于教育。在这方面，特别报告员想要特别强调，在教授非洲裔人、罗姆人和其他社区的历史、其文化和积极贡献，以及他们过去遭受的严重侵犯人权行为方面历史课具有重要意义。他进一步回顾，在对抗极端主义政党、运动和团体抬头方面，人权教育是一项主要工具。

75. 各国也应提高认识并对长期盘踞的观念提出质疑，以促进打造舆论，迈向更公平、更平等的社会。因此，用以启发和敏化居民的提高认识措施应辅以教育工作。在这方面，特别报告员呼吁国家人权机构制定适当的方案，促进对所有人和所有人权的包容和尊重，并对抗极端主义。

76. 此外，应给予受害者特别关注。在这方面，特别报告员敦促各国保证种族主义和种族歧视受害者充分获得有效的法律补救，包括寻求公正和适当赔偿的权利。应对种族主义和仇外态度和犯罪进行迅速、彻底和公平的调查，应让受害者认识到自身的权利，并且上述罪行责任人应受到应有的惩罚。通过进一步措施赋予种族主义和种族歧视受害者权力，以确保他们获得优质的高等教育，这也是各国应采取的主要步骤。此外，特别报告员敦促各国确保种族主义和种族歧视受害者参与到国家政策，特别是影响他们的政策的设计、决策和执行工作中。

77. 特别报告员重申，为了预防和消除种族主义和种族歧视所采取的一切措施应依照国际人权标准制定和执行。另外，至关重要的是，基于坚实的法律框架的综合方法和关键补充措施应以有效、包容和合作方式，并在有关利益攸关方参与下加以执行。在这方面，特别报告员建议加强并更好地协调国家和地方两级的执行工作，他鼓励各国适当地与民间社会组织、联合国和区域人权机制合作。他还建议各国做出进一步努力，以分享在地方、国家和区域各级制定的最佳做法，从而防止和消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为。