



预防犯罪和刑事司法委员会

第二十八届会议

2019年5月20日至24日，维也纳

临时议程**项目5

专题讨论：有效、公正、人道和负责的
刑事司法系统在预防和打击源于任何类别
不容忍或歧视动机的犯罪方面承担的责任有效、公正、人道和负责的刑事司法系统在预防和打击源于任何类别
不容忍或歧视动机的犯罪方面承担的责任专题讨论指南

秘书处的说明

概要

经济及社会理事会在第 2016/241 号决定中决定，预防犯罪和刑事司法委员会第二十八届会议的突出主题是“有效、公正、人道和负责的刑事司法系统在预防和打击源于任何类别不容忍或歧视动机的犯罪方面承担的责任”。本秘书处说明作为专题讨论指南，介绍源于不容忍或歧视动机的犯罪问题的背景情况，包括定义、相关国际标准和区域标准、国家立法、数据收集、预防工作和刑事司法系统的对策。其中提出一些问题和议题，委员会不妨加以讨论。

* 因技术原因于 2019 年 5 月 2 日重新印发。

** [E/CN.15/2019/1](#)。



一. 导言

1. 经济及社会理事会在第 2016/241 号决定中决定，预防犯罪和刑事司法委员会第二十八届会议的突出主题是“有效、公正、人道和负责任的刑事司法系统在预防和打击源于任何类别不容忍或歧视动机的犯罪方面承担的责任”。
2. 委员会在 2018 年 12 月 6 日和 7 日举行的第二十七届续会上核可了主席关于第二十八届会议专题讨论安排的建议。
3. 本说明由秘书处根据委员会题为“预防犯罪和刑事司法委员会专题讨论的准则”的第 18/1 号决定编写而成，在该决定中，委员会决定，关于突出主题的讨论将以一份讨论指南为基础，其中包括一份有待与会者讨论的问题清单。
4. 为编写本指南，秘书处于 2018 年 12 月 27 日发出普通照会，请联合国机构、国际组织、区域组织以及联合国预防犯罪和刑事司法网各研究所提供信息介绍各自的主要举措。在本说明编写时，秘书处收到了以下各机构的答复：欧洲联盟、欧洲基本权利机构、欧洲安全与合作组织、民主制度和人权办公室、亚洲和远东预防犯罪和罪犯待遇研究所、英联邦秘书处、美洲开发银行、韩国犯罪学研究所、国际农业发展基金、海湾合作理事会和联合国人权高级专员办公室。下列组织答复称没有资料可提供：联合国附属欧洲预防和控制犯罪研究所、联合国国际贸易法委员会、联合国工业发展组织、世界粮食计划署和世界贸易组织。此外，联合国毒品和犯罪问题办公室还利用国际和各国来源的资料，包括通过其外地办事处网络，自行开展了研究。
5. 2019 年 1 月 18 日，秘书长罗列了新一年的优先事项，解释说联合国应着重使社会各界参与制止仇恨言论、仇外和不容忍。他说，“仇恨言论和仇恨犯罪是对人权、可持续发展及和平与安全的直接威胁”，并宣布已责成秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问 Adama Dieng 领导编写反仇恨言论和仇恨犯罪的全联合国战略和全球紧急行动计划。
6. 因此，委员会的专题讨论适逢一个关键时机，要就毒品和犯罪问题办公室在这一涉及预防犯罪和刑事司法的全系统努力中的作用提供指导，并指导会员国执行这方面的国际标准和良好做法。

二. 为专题讨论做好准备：定义和当前形势

A. 定义

7. “源于任何类别不容忍或歧视动机的犯罪”是一个宽泛的概念，这一描述通常可与“仇恨犯罪”或“偏见引发的犯罪”换。源于不容忍和歧视动机的犯罪这一概念没有全球定义，特别是对于应以具体立法和政策保护人的哪些特点并未达成一致。受保护的特点的范围因时间和国家不同而异。其中可包括种族、肤色、宗教、族裔和国籍，最近还包括性认同、性别认同、性别与残疾。
8. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条(a)项规定，缔约国“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。”民主人权办进一步解释说，仇恨犯罪是“由于对某些人的群体所存的成见或偏见引发的犯罪行为。所谓仇恨犯罪，必须符合两个标准：其一，有关行为必须构成刑法下的犯罪；其二，必须是以偏见为动机的。”¹

9. 某些针对性别的暴力案件和与性别有关的杀人案件可归类为源于不容忍和歧视动机的犯罪。一般认为，与性别有关的杀害妇女行为指的是因为妇女是女性而故意杀害妇女的行为，无论是公开还是私下实施的犯罪。²有的国家通过了一些规定，确立起具体罪名处理与性别有关的杀害妇女和女童行为，在这些国家的法律定义中，只有某些定义有以下要求：犯罪人处于某一特定心理状态，例如厌女症、由于受害人的性别而对其怀有恨恶或蔑视；与其性别有关的任何其他动机；或者权力关系不平等的情形。

10. 对妇女的暴力行为及其因果问题特别报告员在 2012 年的报告中指出，与性别有关的杀人是暴力侵害妇女行为的极端表现，往往是被忽视的一系列暴力行为的最终事件。与性别有关的杀人根植于性别歧视及男女权力关系不平等，如果存在其他形式的歧视，发生的可能性往往更大。一些妇女群体特别容易遭受暴力，或是因为她们的国籍、族裔、宗教或语言，或是因为她们是土著、移民、无国籍者、难民、住在农村或偏远社区、无家可归、被监禁或拘留、残疾人、老年妇女、寡妇、生活在冲突、冲突后或灾难局势中的妇女。³

11. 仇恨犯罪和恐怖主义犯罪之间、仇恨言论和煽动及美化恐怖主义之间还存在着某种程度的重叠。仇恨言论可用于煽动暴力导致恐怖主义，而仇恨犯罪，即由于种族或宗教或其他歧视理由对人的暴力行为，在许多国家的法律中可能是一种形式的恐怖主义。在一些国家，针对移民的仇外暴力行为是作为恐怖主义犯罪起诉的。

12. 源于不容忍、偏见或歧视动机的某些形式的犯罪构成国际人道主义法或国际刑法下的犯罪。灭绝种族罪是最惊人的例子。但本指南将侧重于源于不容忍或歧视动机的普通犯罪。

讨论要点

13. 委员会不妨考虑对以下要点作进一步讨论：

(a) 是否有必要对源于不容忍或歧视动机的犯罪进行国际定义？定义应当涵盖哪些歧视理由？

(b) 现有的源于不容忍或歧视动机的仇恨犯罪或其他犯罪的国际定义和各国定义在多大程度上包含基于性或性别的不容忍或歧视？

¹ <http://hatecrime.osce.org/>。

² UNODC/CCPCJ/EG.8/2014/2，第 4 段。

³ 《在预防犯罪和刑事司法领域中消除对妇女暴力行为的示范战略和实际措施》增订本（大会第 65/228 号决议，附件，第 10 段）。

B. 当前局势

14. 虽然目前没有全球报告或监测，但国际组织和区域组织、会员国和民间社会组织收集的信息表明全世界源于不容忍和歧视动机的犯罪的趋势令人担忧。现有的数据和研究仍然存在空白，特别是亚洲和非洲的数据和研究。

15. 少数群体问题特别报告员指出，仇恨言论、仇外言论和煽动仇恨少数群体的现象日益增多，同时世界各地还有极右翼和极端主义政党的崛起。⁴她探究了身为犯罪受害人的少数群体成员在诉诸司法上所面临的障碍，并强调指出他们的权利往往得不到尊重或实现。她进一步指出，“许多法域缺乏仇恨犯罪的定义，也缺乏记录、调查和起诉仇恨犯罪的工作方案。这导致少数群体对司法的信任迅速下降。有效应对仇恨犯罪可有助于重建信任。”⁵特别报告员还强调指出国际组织和民间社会团体的关切，它们提醒注意近年来对少数群体的迫害急剧增多，来自少数群体背景的人逃离家园的人数相应增加，针对少数群体的仇恨犯罪也急剧增多。⁶

16. 毒品和犯罪问题办公室已经广泛报告了暴力侵害妇女行为和与性别有关的杀害妇女行为，但只掌握有限的的数据用以估计性别暴力和与性别有关的杀人行为有多大比例构成基于性或性别的不容忍或歧视引发的犯罪。民主人权办自 2013 年起报告基于性的仇恨犯罪情况；但 2016 和 2017 年只有六个国家向其报告基于性的仇恨犯罪情况。⁷

17. 欧洲基本权利署收集了关于仇恨犯罪受害人的大量证据。该署收集的定量数据既包括以人口为基础的大型多国调查，也包括从公开发布的官方来源和民间社会来源收集的行政数据和其他数据。基本权利署在 28 个欧洲联盟成员国范围内多次调查过偏见引发的犯罪、骚扰和歧视的受害人的经历。其中许多调查侧重于特定少数群体的经历，其中包括移民和少数民族；男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者及其他人；穆斯林；犹太人。2009 年进行了第一次欧洲联盟少数群体与歧视调查，2017 年进行了第二次调查。一些专门报告强调指出了某些群体的状况，例如《黑人在欧盟》报告，其中显示答复者中有 5% 在调查前的五年内经历过一次种族袭击，64% 的种族主义暴力受害者，以及 63% 的警察种族主义人身伤害受害者，没有向任何组织报告最近发生的事件。⁸第二次调查得出的关于穆斯林的报告显示，由于他们的族裔或移民背景，在过去 12 个月，有 2% 受到身体攻击，有 1% 受到警察的身体攻击（2% 在过去五年中有此经历）。同样，对人身伤害的报告率也很低。关于欧洲联盟针对犹太人的歧视和仇恨犯罪的第二次网上调查（2018 年）显示，在调查的所有 12 个国家中，平均有 20% 的答复者有家庭成员或关系密切的其他人遭受到过反犹语言攻击或身体攻击，1% 报告目睹过其他犹太人受到身体攻击，2% 称自己的家人受到过身体攻击。⁹2013 年欧洲联盟男女同性恋、双性恋和跨性别者在线调查显

⁴ A/HRC/34/53，第 58 段。

⁵ A/70/212，第 68 段。

⁶ A/HRC/37/66，第 45 段。

⁷ <http://hatecrime.osce.org/>。

⁸ 欧洲联盟基本权利署，《欧洲联盟少数群体与歧视情况第二次调查：黑人在欧盟》（2018 年，维也纳）。

⁹ 欧洲联盟基本权利署，《反犹太主义的经历和视角：关于欧盟内针对犹太人的歧视和仇恨犯罪的第二次调查》（2018 年，维也纳）。

示，过去五年中遭受过攻击或暴力威胁的在所有答复者中占四分之一，在跨性别答复者中占 35%。

18. 自 2009 年起，民主人权办受托每年向欧安组织成员国收集仇恨犯罪数据。所掌握的最新数据是 2017 年的数据，以 39 个参与国提供的信息为基础，其中 23 个国家提供了按偏见动机类别细分的统计数据。

19. 美洲没有关于源于不容忍或一般歧视动机的犯罪的区域数据收集系统。但美洲人权委员会编写了几份关于针对男女同性恋、双性恋、跨性别者和其他人群成员的仇恨犯罪以及杀害女性情况的报告。2015 年该委员会发布了美洲针对男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者的暴力行为的报告，其依据主要是暴力事件登记册。报告显示，2013 年 1 月 1 日至 2014 年 3 月 31 日期间，至少有 594 名身为或被视为男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者的人被杀害，有 176 人受到严重的非致命袭击，这些袭击显然与其性取向、性别认同或性别表达方式有关。该报告特别侧重于在美洲针对有非规范性的性取向、身份认同和性别表达方式的人或者身体不同于男女身体传统标准的人实施的人身暴力行为，美洲人权委员会强调说，这些行为往往显示出高度残忍性，表明了与之相应的高度偏见。

20. 非洲大陆几乎没有关于源于歧视和不容忍动机的犯罪的官方数据。据少数人权利国际团体 2014 年度报告称，证据表明仇恨犯罪和仇恨言论如何部分激发了非洲大陆上的暴力事件和宗教或族裔上的歧视。¹⁰据该报告称，对于少数群体和土著人群的诽谤和敌视的令人担忧的趋势已在整个亚洲蔓延。仇恨犯罪和仇恨言论的一个主要方面是，它是无影无形的，如果政府或社会忽视或容忍针对特定社群的根深蒂固的歧视模式，则尤其如此。

21. 谋杀跨性别者问题监测项目系统地监测、收集和分析世界各地杀害跨性别者和多元性别者的报告。据其监测，2008 年 1 月 1 日到 2018 年 9 月 30 日期间，据报告 72 个国家中被谋杀的跨性别者和多元性别者共有 2,982 名。“已知职业的受害者多数是性工作者（62%）。在美国，据报告被谋杀的跨性别者多数是有色跨性别女性和（或）美洲土著跨性别女性（85%），非洲、中美洲和南美洲的跨性别者和多元性别者多数移民到法国、意大利、葡萄牙和西班牙，在这些国家，所报告的被谋杀受害者有 65% 是移民。”¹¹这突出表明在这一领域的一个主要关切：应当采取一种跨部门的办法，分析容易遭受源于歧视和不容忍动机的犯罪的人和这种犯罪的受害人的情况，以处理相互交叉、情节严重的多种暴力形式和歧视形式。¹²

讨论要点

22. 委员会不妨考虑进一步讨论以下要点：

- (a) 源于不容忍和歧视动机的犯罪有何趋势？
- (b) 是否需要对歧视和不容忍的特定理由或特定类型的犯罪紧急采取优先行动？

¹⁰ 少数人权利国际团体，“年度调查警告忽视非洲针对少数群体和土著人的仇恨犯罪将造成严重后果”，2014 年 7 月 3 日新闻稿。可在 <https://minorityrights.org/> 查阅。

¹¹ <https://transrespect.org/en/research/trans-murder-monitoring>。

¹² 见 A/HRC/38/43。

三. 国际标准和区域标准以及国家立法

A. 国际义务、标准和承诺

23. 在第十三届联合国预防犯罪和刑事司法大会通过的《多哈宣言》中，会员国承诺：

(a) 采取有效措施消除对所有移民、移民工人及其家人的暴力，并采取一切必要的法律和行政步骤预防和打击涉及暴力侵害这些群体的犯罪；

(b) 就任何种类的歧视所引发的犯罪伤害情况开展进一步研究和收集数据，并就能预防此类犯罪、将犯罪人绳之以法和向受害人提供支助的有效法律和政策交流经验和信息；

(c) 考虑向刑事司法专业人员提供专业培训，以提高对任何种类歧视引发的仇恨犯罪予以确认、了解、制止和侦查的能力，帮助与受害人群体进行有效接触，以及建立公众对刑事司法机构的信任和与其进行的合作；

(d) 加大国内和国际努力，以消除一切形式的歧视，包括种族主义、宗教不容忍、排外主义和性别相关歧视，方法是除其他外提高认识，编制教育材料和方案，以及酌情考虑起草和加强反歧视立法。

24. 大会在关于法外处决、即决处决或任意处决的决议中也强调指出需要各国有效保护所有人的生命权，并迅速、彻底和公正地调查所有杀人案件，包括针对特定群体的杀人案件。¹³

1. 种族歧视

25. 一项具有法律约束力的主要国际文书是《消除一切形式种族歧视国际公约》(见上文第 8 段)。消除种族歧视委员会在关于该《公约》第四条的第十五号一般性建议中要求各国对以下四类违法行为进行处罚：

(a) 传播以种族优越或仇恨为根据的思想；

(b) 煽动种族仇恨；

(c) 对任何种族或属于任一种肤色或人种的人群实施强暴行为；

(d) 煽动此种行为。

26. 该委员会还强调“第四条的规定是强制性的。为履行这些义务，各缔约国不仅必须制适当的法律，并且还需确保这种法律得到有效执行”。

27. 此外，在关于打击种族主义仇恨言论的第三十五号一般性建议第 12 段，委员会建议“对各种形式的种族主义言论的定罪，应保留给证明确凿无疑的严重情况，不太严重的情况，应通过刑法以外的手段处理，除其他外，应考虑到对所针对的个人和群体的影响的性质和程度。刑事制裁应在符合合法性、相称性和必要性的原则的情况下应用。”

¹³ 例如，见大会第 71/198 号决议。

28. 委员会的其他一般性建议涉及以下方面：执法官员培训（第十三号），包括提及 1979 年《执法官员行为守则》；在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视（第三十一号），包括为防止种族主义受害者和司法程序中的被告人遭受种族歧视而应采取的各项措施；针对非洲人后裔的种族歧视（第三十四号），包括关于司法行政的一节。

29. 消除种族歧视委员会和人权事务委员会在结束发言中以及针对各国定期报告提出的建议中提及了刑事司法系统在预防和打击源于不容忍或歧视动机的犯罪方面的责任。委员会在关于 Mahali Dawas 和 Yousef Shava 诉丹麦一案的意见中认为，在调查和起诉可能存在偏见动机的犯罪时，检方有责任确保在刑事诉讼中对种族主义动机进行充分调查。¹⁴

30. 随着 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《德班宣言和行动纲领》，国际社会申明承诺根除种族主义和种族歧视。《德班宣言和行动纲领》构成了这一领域第一份以受害人为中心、以行动为导向的综合性文件，其中概述了处理这些问题的具体措施，包括与刑事司法系统直接相关的措施。2009 年德班审查会议的成果文件评估了《德班宣言和行动纲领》的执行情况，并强调指出了未来的行动要求。这两份文件强调了刑事司法系统在打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象方面的重要性。¹⁵

31. 有效落实《德班宣言和行动纲领》政府间工作组第十五届会议讨论了对执法官员和司法部门的培训和宣传，以及对仇恨言论和仇恨犯罪的监测和调查。

32. 非洲人后裔问题专家工作组重点关注处理司法行政工作中的种族主义、种族歧视、仇外心理、恐非心理和相关的不容忍，以及刑事司法系统中制度性的种族偏见和执法问责制。还讨论了通过极端民族主义和平民主义观念、仇恨言论和煽动仇恨显明的种族主义和不容忍的暴力表现。

2. 基于性、性别、性取向或性别认同的歧视

33. 一些国际条约和区域条约载有对缔约国有约束力的义务，规定缔约国应预防和调查基于性别的暴力侵害妇女行为，起诉和处罚犯罪人并保护和赔偿受害人。¹⁶这些条约以国际公认的文书和关于暴力侵害妇女行为及与性别有关的杀害妇女和女童行为的决议为补充。¹⁷

34. 人权理事会在第 32/2 号决议中强烈谴责因个人性取向或性别认同而实施的暴力和歧视行为，并决定任命一名防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家。人权理事会描述了各国为根除基于性取向和性别认同的暴力和歧视而应采取的一系列行动，其中涵盖立法和公共政策、执行行动和行政行动，以及诉诸司法的

¹⁴ CERD/C/80/D/46/2009。

¹⁵ 见 A/CONF.189/12 和 Corr.1，第一章，及 A/CONF.211/8，第一章。

¹⁶ 《消除对妇女一切形式歧视公约》；《美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约》；《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》；《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》。

¹⁷ 《消除对妇女的暴力行为宣言》；《北京宣言和行动纲要》；《在预防犯罪和刑事司法领域中消除对妇女的暴力行为的示范战略和实际措施》增订本；大会关于采取行动打击与性别相关杀害妇女和女童行为的第 68/191 号和第 70/176 号决议。

权利、获得有效救济和赔偿的权利。该独立专家在向人权理事会的报告中写道：“报告不足、疏忽大意的调查和起诉，以及几乎不予定罪导致了系统性的有罪不罚情况。这些要素影响着司法链中的所有部分。跨性别妇女和非常规性别者往往是司法部门官员针对的对象，因为关于跨性别者和易装者的负面偏见和定型观念往往将他们与犯罪联系在一起。这对他们诉诸司法的权利造成了直接后果；他们的性别认同在他们受到谴责时不言而喻地成为加重情节，而在他们谴责别人时则成为令他们丧失信誉的原因。”¹⁸

3. 基于宗教或信仰的不容忍引发的犯罪

35. 大会在第 67/178 号决议“打击基于宗教或信仰原因而针对他人实施的不容忍、丑化、污蔑、歧视、暴力煽动和暴力侵害行为”中呼吁所有国家采取“措施，将煽动基于宗教或信仰的直接暴力的行为定为刑事罪”。2012 年 10 月，联合国人权事务高级专员办事处召集的专家会议通过了关于禁止鼓吹民族、种族或宗教仇恨等构成煽动歧视、敌视或暴力行为的《拉巴特行动计划》。《拉巴特行动计划》包括与仇恨犯罪有关的若干建议。

4. 防止暴力极端主义

36. 安全理事会第 1624 (2005) 号决议呼吁各国采取措施，在法律上禁止煽动实施恐怖行为。煽动恐怖主义、族裔歧视、民族歧视和宗教歧视以及一切形式和表现的恐怖主义的受害者受到的非人性化对待，被认为是导致恐怖主义的条件。此外，秘书长的《防止暴力极端主义行动计划》十分注重加强善政、人权和法治。其中建议会员国执行安全理事会第 1624 (2005) 号决议，促进采取一种综合办法处理煽动和暴力极端主义问题，并执行《拉巴特行动计划》。

B. 各区域的标准

37. 2014 年，非洲人权和人民权利委员会通过了关于保护人不因自己真实的或被强加的性取向或性别认同而遭受暴力和其他违反人权的行为的第 275 号决议，其中促请各国“制止无论是国家行为人还是非国家行为人实施的一切暴力和虐待行为，包括颁布并有效适用适当的法律禁止和惩治一切形式的暴力，包括由于人被强加的或真实的性取向或性别认同而对其实施的暴力，确保适当调查和勤勉起诉犯罪人员，并建立适应受害者需要的司法程序。”

38. 在欧洲联盟，多年来已经建立起一个法律框架处理歧视、种族主义、仇恨言论和仇恨犯罪。成员国有义务处罚公开提及种族、肤色、宗教、血统、民族和族裔出身而煽动对人的暴力或仇恨。此外，对于其他任何刑事犯罪，成员国必须确保将种族主义动机或仇外动机视为加重情节，或允许在量刑时将这类动机考虑在内。国家执法和司法机关有责任依据职权调查和起诉任何此类事件，并有责任确保对犯罪人员包括法人适用有效而具震慑性的处罚。¹⁹

¹⁸ A/HRC/38/43。

¹⁹ 委员会关于利用刑法打击某些形式和表现的种族主义和仇外心理的第 2008/913/JHA 号框架决定（《欧洲联盟公报》，L 328，2008 年 12 月 6 日）。

39. 补充该立法的是欧洲联盟保护犯罪受害人的立法，²⁰其中规定成员国有责任确保公平无歧视地对待犯罪受害人，承认仇恨犯罪受害人是犯罪受害人中特别脆弱的一类，有权得到特别保护。

40. 欧洲人权法院对于处理违反《欧洲人权公约》特别是禁止歧视的第 14 条的案件提供了补充指导。在 Šečić 诉克罗地亚一案中，法院称，以同等立场处理种族（或宗教、恐惧同性恋等）引发的暴力案件和没有种族意味的案件，是对特别破坏基本权利的行为的具体性质视而不见。在 Nachova 一案中，法院从《欧洲公约》关于禁止歧视的第 14 条中归纳出各国主管机关有义务调查和揭露犯罪中已显明迹象的偏见动机；在这方面的法理学已经得到进一步发展。

41. 其他区域人权文书也保护免遭歧视，例如《美洲人的权利和义务宣言》和《非洲人权和人民权利宪章》。《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍行为公约》于 2017 年生效，规定各国义务预防、消除、禁止和处罚歧视和不容忍的一切行为和表现，包括仇恨犯罪。

C. 国家立法

42. 多数国家在本国《宪法》或本国立法中列入了一般性的反歧视条款。一些国家还规定了关于仇恨犯罪的具体法律规定，或定义了源于不容忍或歧视动机的犯罪的各种程度的加重情节。在欧安组织区域，民主人权办正在提供技术援助，该办公室根据国际标准发出建议对国家仇恨犯罪法律进行修改或改进的意见。²¹

43. 一些国家正在改革刑事实体法和程序法，已处理源于不容忍或歧视动机的犯罪。在欧洲联盟成员国，在犯罪的种族主义和仇外动机、法人赔偿责任和管辖权等方面仍然存在各种挑战和差距。²²

44. 在针对男女同性恋、双性恋、跨性别者、双性者和其他人群体实施的犯罪方面，近年来在法律上取得一些进展。废除歧视性法律对于使受害人能够诉诸法律而不因参与同性关系而承担受起诉的风险是必不可少的。例如，在 2011 年至 2014 年期间，有 14 个国家通过或加强了反歧视和反仇恨犯罪的法律，扩大了以性取向和（或）性别认同为理由的保护，并且在两个案件中还对双性者采取了法律保护措施。²³

45. 据国际男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者协会称，2017 年 5 月，有 63 个国家有综合法律或特定的非歧视法律的规定，有 43 个国家颁布了法律，规定歧视动机被视为加重情节（包括对男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者及其他人的歧视）。

46. 今天，多数国家有法律处理暴力侵害妇女行为，一些国家已将与性别有关的杀害妇女行为定为刑事犯罪。但在其他许多国家，现有的法律规定是性别中性的，因

²⁰ 欧洲议会和欧洲联盟理事会 2012 年 12 月 25 日关于制定犯罪被害人权利、支助和保护的最低标准的第 2012/29/EU 号指令。

²¹ 见在线法规，民主人权办法律审查、评估和准则，可在 www.legislationline.org 查阅；以及欧洲安全与合作组织、民主制度和人权办公室编，《仇恨犯罪法：实用指南》（2009 年，华沙）。

²² 欧洲委员会，《欧洲委员会向欧洲议会和理事会提交的理事会关于利用法律打击某些形式和表现的种族主义和仇外心理的第 2008/913/JHA 号框架决定执行情况报告》，COM(2014)27 号文件定稿。

²³ 见 [A/HRC/29/2](http://www.unhcr.org/refugees/2017/02/17-02-2017-a/hrc/29/2/)。

而在基于性或性别的不容忍或歧视引发的犯罪案件中无法采取具体的应对措施。此外，在许多国家，并非所有形式的暴力侵害妇女行为都被定为刑事犯罪或受到禁止，一些法律制度仍然保留歧视妇女或对妇女有歧视性影响的程序规定，使犯罪分子得以逃脱刑事责任。一些国家在刑法中确立了杀害女性罪，但该罪的主观和客观要件各不相同。还有的国家对杀人罪和一般犯罪规定了与性别有关的加重因素。

47. 据强调，在国内仇恨犯罪法律中纳入性别内容，使暴力侵害妇女的犯罪行为被视为压迫、控制妇女并使妇女服从的歧视行为，可有助于防止归咎于受害人并促进对犯罪人员追究责任。²⁴

讨论要点

48. 委员会不妨考虑进一步讨论以下要点：

- (a) 在全球和区域一级是否需要增立标准？
- (b) 是否应当促进各国执行现有的国际和区域标准和承诺？
- (c) 在执行相关的国际和区域文书时主要侧重于源于不容忍或歧视动机的犯罪，有哪些益处和挑战？
- (d) 会员国是否有足够的指导来审查并修改本国有关源于不容忍和歧视动机的犯罪的法律以及消除歧视的法律？
- (e) 在诸如仇恨犯罪、性别相关杀人、暴力侵害妇女或暴力侵害儿童等方面有具体的刑事实体法和程序法规定的法域有哪些经验教训？
- (f) 在仇恨犯罪法律中列入性别内容是否有助于增强对犯罪人员追究责任同时确保基于性别的暴力行为受害人的安全和赋权？

四. 数据收集

当前的挑战

49. 源于不容忍和歧视动机的不同类型犯罪有一些现成数据，但在收集这类数据方面一直存在一些挑战。首先，由于多种原因，这类犯罪属于报案不足问题最严重的犯罪之列。据基本权利署强调指出，“仇恨犯罪事件记录不足，……再加上受害人不愿向当局报案，导致……事件的程度、性质和特点总体报告不足。这还限制了国家和国际各级政策制定者和其他相关的利益攸关方为有效、坚决打击仇恨犯罪而采取措施和执行一系列行动的能力以及评估现行政策有效性的能力。”²⁵基本权利署的各项研究一致发现受害人在报告仇恨犯罪方面遇到各种困难，在许多情形下，警察、公诉人和刑事法庭法官不愿记录和承认仇恨犯罪。即使举报了犯罪，首先接手的机

²⁴ 见 Aisha K. Gill 和 Hannah Mason-Bish 著，“Addressing violence against women as a form of hate crime: limitations and possibilities”，《女权主义评论》，第 105 (2013)号。

²⁵ 欧洲联盟基本权利署，Antisemitism: Overview of Data available in the European Union 2005-2015（卢森堡，出版局，2016年）。

关也可能不记录为仇恨犯罪。²⁶非洲人后裔问题专家工作组表示关切称“一些国家并不收集反映针对非洲人后裔的种族主义、种族歧视、仇恨言论和仇恨犯罪的严重程度的细分数据。不收集和分析细分数据的国家缺乏必要信息，无法有效处理种族主义和不容忍问题，包括采取措施应对极端主义观念和仇恨言论。”²⁷为解决这些数据空白，该工作组目前正在收集所有可获得的数据和分析以对非洲人后裔人权状况进行摸底并编写基线报告，其中将包含关于种族引发的暴力行为和仇恨犯罪的数

50. 缺乏数据的另一个原因可能是主管机关对某一少数群体缺乏认识，或者实际上受害人认为不能报告某一特点是犯罪的可能动机。对于男女同性恋、双性恋、跨性别者、双性者和其他人的群体尤其如此，有关这一群体的数据空白与对他们的否定相互关联，也就是说，认为基于性取向或性别认同的暴力和歧视并不存在，或者，在特定的社会背景下，不存在男女同性恋、双性恋、跨性别者或非常规性别者。不可避免地，在这种背景下收集的数据将是不可靠、无系统而带有偏见的。²⁸

51. 在基于性或性别的不容忍和歧视引发的犯罪问题上的挑战、与性别有关的杀害妇女和女童行为的不同表现、原因和后果以及犯罪人员的动机，对于这些仍然没有透彻的认识。对杀人的行政记录往往并不包含与性别有关的杀人的信息。在许多情况下，这些记录没有按性别分列，也没有关于犯罪动机、背景或环境的数据、关于受害人和犯罪人之间关系、作案手法或妇女被杀与她们之前经历的暴力之间的关联的数据。将谋杀妇女错误地归类于“激情犯罪”、“意外死亡”或“自杀”可能会导致报告不足。²⁹

可能的对策

52. 联合国现有的各项举措可协助各国收集源于不容忍或歧视动机的犯罪的有关数据和信息。为提高关于不同犯罪的刑事司法数据的可比较性，2015年在统计委员会与预防犯罪和刑事司法委员会主持下编写了《统计用国际犯罪分类》，其中载有一些变量，可对基于性别的动机或与仇恨犯罪有关的动机进行细分。³⁰

53. 毒品和犯罪问题办公室与欧洲经济委员会制作的《受害情况调查手册》也载有关于如何在受害情况调查中反映仇恨犯罪的一些指导意见，受害情况调查是衡量所有背景下犯罪实际情况的一种公认的方法。

54. 在欧洲联盟和欧安组织内，已经作出努力改进数据报告工作，例如确立主要原则以改进执法机关记录仇恨犯罪的工作，确保执法官员具备必要的技能识别犯罪行为为潜在的偏见动机。³¹

²⁶ 见欧洲联盟基本权利署，*Hate Crime Recording and Data Collection Practice across the EU*（卢森堡，出版局，2018年）。

²⁷ [A/HRC/39/69](#)，第53段。

²⁸ [A/HRC/38/43](#)，第62段。

²⁹ [UNODC/CCPCJ/EG.8/2014/2](#)，第24段。

³⁰ 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室），《统计用国际犯罪分类》1.0版（2015年3月），第99页。

³¹ 欧洲委员会，“Guidance note on the practical application of Council framework decision 2008/913/JHA”（2018年11月），第12页。

讨论要点

55. 委员会不妨考虑进一步讨论以下要点：

(a) 如何在全球、区域和国家各级促进收集源于歧视和不容忍动机的犯罪现状的可比较的可靠数据和知识？

(b) 如何处理这些犯罪记录不足和报告不足的问题？

(c) 各国在收集这方面数据的方法上是否需要进一步指导？会员国如何更有效地使用《统计用国际犯罪分类》和《受害情况调查手册》收集和分析源于任何类别的不容忍和歧视动机的犯罪的统计数据？

五. 加强刑事司法系统的对策

56. 《关于将预防犯罪和刑事司法纳入更广泛的联合国议程以应对社会和经济挑战并促进国内和国际法治及公众参与的多哈宣言》吁请会员国将法治问题纳入所有各级的教育。司法部和内政部以及预防犯罪和刑事司法系统内的其他机构还可加强各自对源于任何类型的不容忍或歧视动机的犯罪的预防行动，为此与正规、非正规和非正式教育部门合作创建有利于对话、尊重和容忍的社会环境。毒品和犯罪问题办公室启动了“教育促进正义”举措，该举措力求在儿童中培养容忍、同情和道德行为等价值观。

57. 警方和其他刑事司法机构在防止仇恨犯罪方面可发挥关键作用，办法有宣传活动和社区警务以及确保警务多样化的措施，³²还有向各组织和举措提供制止歧视和暴力及促进妇女平等方面的协助，努力提高人们对歧视和暴力侵害妇女的认识并使这种行为更加不为人接受，并且制止暴力，鼓励妇女报告暴力行为。³³关于更有效地预防与性别有关的杀害妇女和女童行为的建议包括增进安全和及早发现致命暴力，处理枪支风险和促进犯罪人的改造。³⁴

58. 建立和加强有效、公正、人道而负责的刑事司法系统是处理源于歧视动机的犯罪问题的先决条件。本身具有歧视性的刑事司法系统不会高效处理这类犯罪，因为受害人不会到这样的系统寻求赔偿。国家也有义务处理警察内部的歧视性做法并防止族裔定性。³⁵

当前的挑战

59. 在政策层面，2018年只有15个欧洲联盟成员国有专门的行动计划和战略打击种族主义和族裔歧视。

³² 见毒品和犯罪问题办公室-联合国人权事务高级专员办公室（人权高专办）《在执法中使用武力和枪支资料手册》，其中就改进警察部队的多样性和代表性的措施提供了指导意见。

³³ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署），联合国人口基金（人口基金）、联合国开发计划署（开发署）、毒品和犯罪问题办公室、世界卫生组织编，《向遭受暴力侵害的妇女和女童提供一揽子基本服务：核心要素和质量准则》（2014年）中的“单元3：司法和警务”，第14-15页。

³⁴ 见 A/70/93。

³⁵ 见《防止当前和未来的非法定性：指南》，用于警察和边境管理部门，欧洲联盟基本权力署2018年出版。

60. 美洲人权委员会在上文 19 段提及的报告中强调指出缺乏高效的国家对策，证据是没有采取有效措施预防、调查和制裁对男女同性恋、双性恋、跨性别者、双性者和其他人实施的暴力行为并为之提供赔偿。

61. 有若干挑战妨碍了有效预防、调查、起诉和处罚基于性别的暴力和与性别有关的杀人行为，包括基于性或性别的不容忍或歧视引发的犯罪。全球各地的研究表明，基于性别以暴力侵害妇女的人大多数并未面临任何法律后果。³⁶向警方报案的暴力侵害妇女案件只有少数；所报告的案件中对犯罪者进行起诉的所占比例更小，这些案件中只有极少数进行了定罪。³⁷受害者和幸存者并没有得到援助、保护或赔偿。

可能的对策

62. 一些国家采取了特别措施处理针对男女同性恋、双性恋、跨性别者、双性者和其他人的犯罪问题，包括专业调查小组、经过培训的警察联络官、有民间社会组织参加的多利益攸关方工作组以及通过关于警察部门内多样性的内部政策。在墨西哥，毒品和犯罪问题办公室正在与民间社会组织 Yaaj 协调，拟订一份议定书以认识、防止和抵制网上针对男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和其他人的歧视性暴力。

63. 在欧洲联盟，打击种族主义、仇外心理和其他形式的不容忍问题高级别小组制定了实用的指导工具，该小组还强调有必要探讨和讨论诸如反吉普赛和恐非心理等特定形式的不容忍的具体特点。确保有效执行打击网上非法仇恨言论行为守则的工作取得了非常积极的成果。

64. 2015 年，毒品和犯罪问题办公室与红十字会与红新月会国际联合会共同出版了“打击暴力侵害移徙者行为：预防、调查、起诉和惩治暴力侵害移徙者、移徙工人及其家庭成员行为和保护受害者的刑事司法措施”，其中包括处理针对移民的仇恨犯罪的战略和良好做法。

65. 已建议将尊重与性别有关杀害妇女行为受害者的文化特性、族裔、社会出身和语言作为法律框架及体制性的政策和做法的组成部分。³⁸

66. 联合国人权事务高级专员办事处向会员国提供技术援助，以制定和执行反种族歧视的国家行动计划。

67. 在针对暴力侵害妇女行为的刑事司法对策方面，可以找到几种符合国际标准和规范且有望取得成效的做法。在许多国家，家庭暴力或针对伴侣的暴力被认为是一种公共犯罪，不需要受害人申诉或自诉。一些国家已将暴力侵害妇女的多种形式定为警察和检察机关的优先事项，并在警察和检察机关或专门法院内设立了特别单位，其中一些单位重点处理与性别有关的杀害妇女问题。

³⁶ 见 Holly Johnson、Natalia Ollus 和 Sami Nevala 著，*Violence against Women: An International Perspective*（纽约，施普林格出版社，2008 年），第 146 页；及 Emma Fulu 等著，*Why Do Some Men Use Violence against Women and How Can We Prevent It? Quantitative Findings from the United Nations Multi-country Study on Men and Violence in Asia and the Pacific*（曼谷、开发署、人口基金、妇女署和联合国志愿人员组织，2013 年）。

³⁷ Johnson, Ollus 和 Nevala 著，*Violence Against Women*，第 146 页。

³⁸ [A/70/93](#)，第 41 段(mm)。

68. 据基本权利署称，欧洲联盟成员国的执法部门应加强与少数族裔社区、地方当局和非政府组织的外联与合作活动，以更有效地打击仇恨犯罪。目前正在采取举措，改进对执法和司法专业人员的培训。³⁹关于执行欧洲联盟相关框架决定的指导说明载有这方面的建议。

69. 联合国人权事务高级专员办事处目前正在为司法机构编写一本关于打击种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为的手册，欧安组织也为检察官编写了一份指南。

70. 恢复性司法可为处理源于歧视动机的犯罪提供一个重要的替代办法。⁴⁰

71. 据美洲开发银行报告，它在刑事司法问题上向其成员国提供了技术和财政资源，除其他外，侧重于预防高危人群中的暴力，使警察部队现代化，加强刑事调查和判决的有效性，以及在监狱系统内推广改造办法。

72. 毒品和犯罪问题办公室开发了题为“恐怖主义刑事司法对策中的人权”的培训模块，并就制止和起诉仇恨言论和煽动恐怖主义的措施向刑事司法官员提供了培训。毒品和犯罪问题办公室与反恐主义委员会执行局和国际检察官协会合作，开发了若干技术工具，以处理在互联网上煽动恐怖主义的问题。

73. 英联邦秘书处报告说，其打击暴力极端主义机构制定了一项向英联邦成员国提供技术援助的成功方案，协助它们应对暴力极端主义的挑战。

讨论要点

74. 委员会不妨考虑进一步讨论以下要点：

(a) 刑事司法和教育机构如何能够合作防止源于任何形式的不容忍或歧视动机的犯罪？

(b) 警察部队和司法系统需要采取哪些措施，以便在防止源于不同形式的歧视和不容忍动机的犯罪方面发挥更有力的作用？

(c) 制定了哪些战略来处理源于不容忍或歧视动机对特定群体的犯罪，特别是那些基于多种因素面临多重歧视的群体？这些战略在实践中的效果如何？有哪些最佳做法可供分享？

(d) 刑事司法专业人员如何做才能更有效地调查、起诉和惩治源于不容忍或歧视动机的犯罪？

(e) 如何使处理基于性别的暴力和与性别有关的杀人行为的现有措施与处理仇恨犯罪的措施相一致并结合起来，以加强对基于性或性别的不容忍或歧视动机的犯罪的对策？

³⁹ 欧安组织为警察举办的打击仇恨犯罪执法培训方案；欧安组织检察官与仇恨犯罪培训方案；为民间社会组织开展的标准化培训和其他能力发展；开发了对法律专业人员的人权教育/欧安组织民主制度和人权办公室关于仇恨犯罪的在线培训；欧洲委员会处理仇视跨性别者和仇视同性恋犯罪的培训方案。

⁴⁰ Howard Zehr 著，《*Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice*》，第三版。（宾夕法尼亚州斯科茨代尔，Herald Press，2005年）。

(f) 培训和其他对策如何能够改进刑事司法系统对源于歧视和不容忍动机的犯罪的应对？

(g) 在监测煽动实施恐怖行为以及通过互联网和其他通信技术美化恐怖行为的事件，同时确保相关措施符合人权义务方面，有哪些良好做法？

六. 支持、保护和援助源于不容忍和歧视动机的犯罪的受害人

当前的挑战

75. 源于歧视或不容忍动机的犯罪行为的受害人往往不相信刑事司法系统能够解决他们的关切，并且亲身体会到司法系统本身就是歧视性的。

76. 源于偏见的犯罪行为的受害人往往特别脆弱，因此不愿提起法律诉讼。⁴¹有证据表明，与其他类型犯罪的受害人相比，他们往往面临更严重的长期痛苦和不良健康后果，包括创伤后应激障碍。⁴²面临歧视的群体往往无法利用法院的机制和程序，或这些机制和程序对他们的需要不敏感，或不能确保公正及时地处理案件。诉诸司法的机会往往有限，原因是得不到免费的法律援助或法院支持和口译服务，或者潜在受益人并不知道有这类服务。受害人在主张其权利和参与刑事诉讼程序方面面临的障碍往往是由于法律、体制、结构、社会经济和文化层面的不平等和偏见造成的。

77. 暴力侵害妇女行为的受害人需要的服务不仅仅是直接保护。因此，一项关键挑战是有效协调公共部门不同分支的应对工作，其中包括司法、执法、教育、卫生和社会服务以及经常在刑事司法行动人员之前参与进来的非正式支助系统。在一些国家，警方会采取预防措施。然而，对受暴力侵害的女性受害人保护不力，往往始于警方最初对紧急呼叫反应不足。⁴³

78. 在刑事司法程序的另一端，对与性别有关的暴力和杀害妇女的赔偿往往不足。通常认为，对犯罪人判处徒刑，有时加上支付损害赔偿金，就是足够的补救办法，却忽视了解决性别等级制度、系统性边缘化和结构性不平等的更大范畴的措施。⁴⁴

可能的对策

79. 要改善对源于不容忍和歧视动机的犯罪受害人的待遇并增加他们对当局的信任，有望取得成效的做法包括：建立免费求助热线等快速获得警察援助的措施，改进保护令执行工作，提供进入庇护所的机会，提供免费的心理社会援助和法律援助，开展提高认识运动，以及开发方便用户的报告工具和安排。

⁴¹ 欧洲联盟委员会，“确保正义、保护和支助仇恨犯罪和仇恨言论的受害者：10项关键指导原则”（2017年12月），第8-9页。另见报告“确保为仇恨罪受害者伸张正义：专业观点”。

⁴² 见 Stephan-Jakob Kees 等著，*Hate Crime Victim Support in Europe: A Practical Guide*（德国，德累斯顿，2016年）。

⁴³ [A/HRC/23/49](#)，第50段。

⁴⁴ [A/HRC/14/22](#)，第31段。

80. 充分的法律依据也是确保受害人能够诉诸司法并获得援助、保护和赔偿的关键。应探讨第三方（例如民间社会组织）代表受害人提起诉讼的可能性。⁴⁵在设计对策和方案时，必须将受害者组织和边缘化社群的代表包括在内。

讨论要点

81. 委员会不妨考虑进一步讨论以下要点：

(a) 是否实行了政策和实际措施，以确保源于不容忍和歧视动机的犯罪行为的受害人得到支持、保护和援助？

(b) 在让受害者组织和社区组织参与发展和提供受害者服务方面存在哪些良好做法？

(c) 是否需要技术援助以支持各国提供受害者支助和保护服务？

⁴⁵ “确保正义、保护和支持仇恨犯罪和仇恨言论的受害者”，第 8-9 页。另见“确保为仇恨罪受害者伸张正义”，第 27 页。