



大会

Distr.: General
30 July 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

临时议程* 项目 70 (a)

消除种族主义、种族歧视、
仇外心理和相关不容忍行为

当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为

秘书长的说明

秘书处根据 [73/157](#) 号大会决议，谨向联合国大会转交当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员滕达依·阿丘梅的报告。

* [A/74/150](#)。



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

本报告中，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概述了各国关于采取行动打击美化纳粹主义、新纳粹主义及其他助长当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为其他做法的呈文，特别报告员阐述了新纳粹主义和相关不容忍行为背景下反犹太主义的再次抬头以及反犹太主义暴力行为、仇恨犯罪、仇恨言论及其他事件的令人震惊的发展趋势。她还详细说明各国在人权法下抗击反犹太主义扩散的义务。

目录

	页次
一. 导言.....	4
二. 会员国呈文概要.....	4
三. 焦点问题：反犹太主义暴力及相关种族主义和不容忍行为.....	8
A. 欧洲与北美反犹太主义高涨.....	8
B. 反犹太主义暴力、仇恨犯罪、仇恨言论和其他事件.....	10
四. 适用的种族平等框架.....	13
五. 建议.....	16

一. 导言

1. 本报告根据关于“打击美化纳粹主义、新纳粹主义及其他助长当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的做法”的第 73/157 号决议提交给大会。在该决议中，大会要求当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员准备向大会第七十四届会议提交关于该决议执行情况的报告。

呈文概要

2. 在本报告中，特别报告员概述了各会员国提交的关于第 73/157 号决议执行情况的信息。在 2019 年 5 月 7 日写给会员国的信件中，特别报告员要求提供决议执行情况的信息。2019 年 7 月 19 日，她收到了意大利、阿塞拜疆、文莱达鲁萨兰国、白俄罗斯、古巴、黎巴嫩、塞尔维亚、布隆迪和俄罗斯联邦的回复。她向这些国家提交材料致以谢意。她还收到了两个非政府组织的呈文，同样对这些组织致以谢意。非政府组织呈文的实质内容被纳入本报告“焦点问题”一节。

焦点问题

3. 除上述呈文概要外，任务负责人通报了世界各地针对犹太人及其社区和财产的反犹太主义暴力行为再次抬头的情况。包括违反基本人权的仇恨犯罪、仇恨言论、骚扰和恐吓在内的反犹太主义事件骇然增长(A/HRC/38/53, 第 18 段, A/73/312, 第 8 段, 和 A/HRC/41/55, 第 6-7 段)。在部分地区，尤其是欧洲和北美，随着这些事件的发展，新纳粹主义日益得到拥护，包括政治领袖未能坚定立场反对新纳粹分子和相关意识形态。

4. 特别报告员还概述了种族平等和非歧视的指导性原则和义务，强调将它们用于打击特别针对个人和犹太社区等的种族主义和仇外暴力行为。同时也审查了与故意破坏公物和否认大屠杀有关的标准。正如以往报告 (A/38/53、A/73/312 和 A/HRC/41/55) 所强调，特别报告员提醒各会员国应郑重承诺解决仇恨犯罪增加以及煽动针对族裔、种族和宗教少数群体的暴力行为问题。

二. 会员国呈文概要

5. 本节概述会员国提交的为打击纳粹主义和新纳粹主义而颁布的法律和政策，但并不对其作出分析或评价。事实上，联合国人权系统内其他行为体可能会或已经审查下述的部分法律和政策并谴责其违背国际人权法。特别报告员强调，对以下由各国的呈文进行概述不代表她赞同呈文的内容。特别报告员还希望明确的一点是，如果以下任何正式政策违反本报告第四节所述的适用的国际人权法律和原则，会员国应采取紧急行动废除该违法政策。特别报告员感谢包括会员国和特别是境内流离失所儿童本身在内的所有提供帮助的各方分享其观点。

意大利

6. 意大利政府就其为预防种族歧视和任何相关不容忍行为而颁布的法律框架进行了报告。《意大利宪法》第 3 条将不歧视和平等作为指导法律框架其余部分的支配性原则。该政府指出国内法律框架中几项旨在打击歧视和种族主义的规章，并回顾其批准了《消除一切形式种族歧视国际公约》和欧洲委员会第 2008/918/JHA 号框架决定等国际和区域文书。

7. 在实施活动和干预措施方面，意大利政府表示，其国家反种族歧视办公室已着手通过其媒体和网络观测站监测社交媒体上潜在的网络仇恨言论，并收到关于报纸和广播记者传播种族仇恨信息的报告。该政府也致力于打击仇恨言论，并宣布支持欧盟委员会监控打击网络非法仇恨言论的行为准则的实施情况。该行为准则于 2016 年 5 月 31 日与脸书、微软、谷歌、YouTube 和推特签订。

8. 意大利政府还表示其已在教育领域采取若干措施来反制对纳粹主义的美化，表示已经通过了国家准则，以提升性别平等意识和反制一切形式的性别暴力行为和一切形式的歧视。

阿塞拜疆

9. 阿塞拜疆政府报告称其绝不容忍任何形式的种族歧视，尤其强调其拒绝将伊斯兰教与暴力联系起来。该政府提议，促进容忍和多样性是应对日益严重的仇外心理和伊斯兰恐惧症的一种方式，并报告称，已在国家政策中落实跨文化和宗教间对话以及多元文化主义，并援引“巴库进程”，这是一项旨在强化伊斯兰合作组织会员国和欧洲理事会会员国之间对话与合作的进程。

10. 阿塞拜疆政府指出，该国于 2016 年 10 月颁布的《刑法典》第 238.1-1 和 283.3 条规定，基于宗教敌意、激进主义和狂热主义的行为以及为此类行为提供资助为刑事犯罪。该政府进一步指出，其《宪法》第 25 条给予每个人不分种族和宗教的平等的权利和自由。另外，阿塞拜疆媒体委员会发布旨在限制针对任何国家或民族的仇恨言论的建议。最后，该政府报告称其内政部拥有一个统一的数据库，将所有与种族歧视有关的罪行登记在案，并在 2016 至 2018 年间登记了 11 起与宗教仇恨和敌意有关的刑事案件。

文莱达鲁萨兰国

11. 文莱达鲁萨兰国政府报告称，其《刑法典》规定了对与宗教有关的犯罪的惩罚。尤其指出，根据该法典，如果一项出版物可能损害公共利益，或以某种方式来处理种族或宗教问题，导致该出版物的流通可能会引起不同种族或宗教群体间敌意、仇恨、恶意或敌对，则可抵制该出版物。根据该政府报告，《刑法典》进一步规定，要考虑的因素之一是，该出版物是否直接或间接暗示任何特定社群或群体天生就劣于其他公众成员或任何其他社群或群体。

白俄罗斯

12. 特别报告员注意到白俄罗斯人权状况特别报告员的近期发现(A/HRC/41/52, 第 40 段), 并指出, 白俄罗斯政府报告称鉴于各种极右翼运动和激进分子对历史遗迹的破坏, 已采取全面措施打击纳粹主义宣传。该政府报告称, 其国民议会众议院于 2018 年 12 月 6 日通过一项 “关于加强打击纳粹主义和极端主义宣传” 的法律草案, 修订了现行立法。据该政府报告, 该法案规定, “故意恢复纳粹主义” 要与煽动种族或社会敌意或纷争承担同等刑事责任。该法律草案还修订了《行政犯罪法》, 规定了不仅宣传或公开展示纳粹符号要承担行政责任, 为了传播这些标志及其属性而对其进行在线宣传、予以储存和获取也要承担行政责任。

古巴

13. 古巴政府表示其不支持任何种族主义、种族歧视和任何其他形式的不容忍行为, 并认为必须在国家和国际两级建立政治和法律基础, 以成功反制上述问题。该政府表示, 必须在全球谴责新纳粹主义和其他暴力的民族主义意识形态。

14. 古巴政府指出, 目前, 在世界各国, 包括 “工业化北方” 国家, 种族歧视的形式持续以强化种族优越论者的理想的新方式呈现。其报告称, 具有种族主义意识形态的协会和政党的出现、公开美化纳粹主义、毁坏纪念反纳粹斗士的纪念碑以及通过过于宽泛的反恐怖法律, 导致这些偏邪不正的理想进一步蔓延。

15. 该政府强调社交媒体在招募人员和散布暴力信息方面的作用, 这些信息旨在边缘化和骚扰青年、妇女和儿童等面临风险的人群。该政府指出, 网络用户的增加使得有更多人可接触到种族主义网站和论坛, 进一步导致了新纳粹主义理想和歧视性做法的扩散。

16. 古巴政府重申其将致力于实施《德班宣言和行动纲领》, 还重申其观点, 即国际合作对于妥善抵制新纳粹主义至关重要。

黎巴嫩

17. 黎巴嫩政府指出国家有责任确保人人平等, 无论是黎巴嫩人还是外国人。该政府报告称其最近通过了一项关于暴力极端主义的国家战略, 并将由司法部确立下来并执行。该政府表示, 该战略包括一系列国家目标, 旨在制定一项在国家和地方两级打击极端主义的行动计划, 以实现各政府机构之间在这方面的合作, 并减少导致极端主义的根本原因。

塞尔维亚

18. 塞尔维亚政府表示其是一个多民族、多文化的国家, 在该国, 很多少数民族与占多数的塞尔维亚人共同生活。该政府表示致力于改善文化间对话以便实现人人相互尊重。

19. 该政府表示, 其《保护少数民族权利和自由法》旨在保护和发展少数民族认同感。据政府称, 该法律规定选举全国少数民族理事会, 还表示, 其 2019 至 2020 年 “罗姆人融入塞尔维亚共和国战略实施行动计划” 旨在继续开展之前的 “行动

计划”所确立的工作，如让罗姆人更好地参与社会以及改善罗姆人的生活质量。塞尔维亚政府报告称，新的“行动计划”将继续实施之前的“行动计划”提出的罗姆族健康、教育和住房方面的行动与措施。据政府称，罗姆族代表、全国罗姆少数民族理事会、流动小组、民间社会组织和地方政府代表参与商讨“行动计划”的筹备工作，以审议关于将罗姆人融入社会的优先事项。

20. 塞尔维亚援引了几项媒体法，这些法律禁止仇恨言论以尊重基本人权和自由。报告称，该国的塞尔维亚共和国文化发展战略草案虽然尚未通过，但它重点关注的是一种人人互相理解和将文化多样性视作一种普世人权的文化。

21. 塞尔维亚政府报告称，2018 年 9 月，一项新的《规则手册》(塞尔维亚共和国第 65/2018 号政府公报)正式生效，它规定了机构在出现涉嫌或认定的歧视行为和侮辱个人名誉、荣誉或尊严的情况下的行为。据该政府称，该《规则手册》旨在提供一些工具，帮助机构处理和预防歧视和恐吓，并提升人们对教育公平和公正的重要性的认识。

22. 塞尔维亚政府报告称，为了打击网络仇恨言论，其已经批准欧洲委员会的《网络犯罪公约》及其《关于将通过计算机系统犯下的种族主义和仇外性质行为定为刑事犯罪的附加议定书》。紧随其后，塞尔维亚政府还修订了《刑法典》第 387 条，该条款定义了种族歧视和其他歧视刑事犯罪，并将以下情况定为刑事犯罪：公开赞同、否认或最大程度淡化种族灭绝罪的严重性、反人类罪以及基于种族、肤色、宗教、血统、所属国家、民族或族裔对某群人或该群体的成员犯下的战争罪。报告称，该条款规定，这些引发暴力或煽动仇恨的行为构成刑事犯罪，并可由塞尔维亚的某法院或国际刑事法庭的最终判决进行处罚。

23. 塞尔维亚政府表示支持纪念第二次世界大战期间大屠杀和反人类罪的受害者的项目，并提到一个名叫“大屠杀决不能被遗忘，也决不能重演”的项目。该项目由来自贝尔格莱德的一个塞尔维亚犹太人合唱团协会组织，旨在让中学生了解大屠杀相关的知识，采用的方式包括让学生拜访极少数当地幸存者。还有一个项目名叫“一个 Šumarice 对世界而言已经足够”，由监督位于克拉库耶伐次的“Kragujevacki oktobar”纪念公园的机构组织，以纪念 1941 年 10 月 19 日至 21 日被纳粹德国士兵屠杀的克拉库耶伐次及周边村落的平民。塞尔维亚政府表示，形成一种铭记历史的文化很重要，为了维持这样一种文化，必须首先让青年人参与进来。

布隆迪

24. 布隆迪政府指出其已采取国家和国际性措施，以打击种族主义、种族歧视、仇外心理和其他相关不容忍行为。该政府报告了几项宪法规定，并称这些规定旨在打击种族歧视和仇外心理，例如第 13 条，根据政府规定，该条款确保所有布隆迪人享有平等权利。该政府指出，其《宪法》第 59 条明确将宪法保护范围扩大至外国人，他们同样享有该政府根据原法律规定限制提供的权利。

25. 布隆迪政府表示其已采取措施确保胡图和图西族裔群体平等参与政府和议会，以避免歧视这两个群体。该政府还指出该国是《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》的缔约国。

俄罗斯联邦

26. 俄罗斯联邦政府表示其采取一切必要措施打击纳粹主义和对纳粹主义和新纳粹主义的美化，并谴责基于种族、族裔、社会或宗教背景的各种形式的优越论以及煽动或助长此类歧视的行为。

27. 俄罗斯联邦政府称，其法律规定以下犯罪情形要承担行政和刑事责任：传播基于种族、族裔、宗教或社会背景的优越性的宣传内容、公开展示纳粹用品、煽动仇恨或敌意以及为此采取的准备行动。该政府进一步报告称，法律禁止出版要求开展此类活动或替其存在辩护的材料。

28. 俄罗斯联邦政府称，《刑法典》规定摧毁和破坏文化遗址以及亵渎墓地要承担责任。这些墓地旨在纪念抗击纳粹主义和法西斯主义的斗士或这种意识形态的受害者。该政府报告称，《刑法典》第 63 (e) 条规定，任何基于政治、意识形态、种族、民族或宗教仇恨的犯罪都是可加重处罚的情节，需要承担更大的刑事责任。

29. 俄罗斯联邦政府报告了其宣称已采取的措施。这些措施旨在防止在俄罗斯联邦举行的 2018 年世界杯等体育赛事期间出现极端主义、种族主义、新纳粹主义和其他形式的不容忍行为。

30. 俄罗斯联邦政府还强调了用社交媒体作为征募人员并宣传纳粹和种族主义的手段这一情况。针对该趋势，该政府报告称其已采取预防性措施，通过查明和消除有助于在电子平台(特别是在俄罗斯最大的媒体内容平台)上发布极端主义材料的原因和条件，来解决这一问题。据该政府称，2006 年 7 月 27 日通过的关于信息、信息技术和信息保护的《第 149-FZ 号联邦法》第 15.3 条规定，如果通讯网络检测到呼吁开展极端主义活动(包括煽动种族或宗教不和) 的信息，那么一旦有人提出要求，负责大众传媒的联邦执行机构则必须采取行动限制对此信息的访问和传播。

31. 俄罗斯联邦政府指出，青年教育是预防极端主义意识形态扩散的一个关键因素。该政府报告称其已通过几项这方面的政策，包括《俄罗斯联邦公民爱国主义教育纲要(2016-2020 年)》。该政府进一步报告称其愿意更加关注青年，以便保留和传承历史记忆以及第二次世界大战的真相。同时强调了促进青年族裔间和信仰间和谐的重要性。

三. 焦点问题：反犹太主义暴力及相关种族主义和不容忍行为

A. 欧洲与北美反犹太主义高涨

32. 特别报告员对反犹太主义的惊人蔓延表示严重关切，特别是在欧洲和北美。反犹太主义并不是一个新现象，但特别报告员在根据大会第 72/156 号决议提交

的报告中关切地注意到，与新纳粹团体及其附属的白人至上主义和白人民族主义团体有关的反犹太主义事件急剧增加(A/HRC/38/53, 第 16-21 段)。

33. 右翼民粹主义的反犹太主义言论基于欧洲一些最古老的仇恨根源。犹太人对民族/国家不忠的陈规定型观念存在已久，且在十九世纪的欧洲得到加深，为二十世纪初的恐怖事件埋下祸根。关于犹太人权力和犹太人操纵全球经济和政治的反犹太主义阴谋论仍然是在欧洲及世界上其他地区关注的问题，在某些情况下，政府政策失败引发的国家经济焦虑加剧了这种阴谋论。¹

34. 大量研究表明，与欧洲不同地区的右翼民粹主义有关联的反犹太主义并不统一，也没有共同的明确特征。² 东欧、中欧和西欧与犹太人有关的不同历史之间的相互影响，以及政治制度、文化和经济条件等其他的具体国家情况，如，也在一定程度上决定了右翼民粹主义政党在反犹太主义问题上的立场。³ 尽管如此，右翼民粹主义者利用反犹太主义的方式确有相似之处。由于公然反犹太主义话语已被公共领域和主流政治摒弃，当代反犹太主义则体现在右翼民粹主义政党公开辩论和演讲中的陈规定型观念、措辞或玩笑以及羞辱中。⁴ 在法国，右翼民粹主义政党“国民联盟”(2018 年 6 月以前称为“国民阵线”)正式与反犹太主义划清界限。1980 年代至 1990 年代期间，该政党不再明确将反犹太主义作为其政治纲领的一部分，但反犹太主义仍继续渗透在其领导人的演讲和采访中。⁵ 这种更微妙但仍是反犹太主义用语的例子包括，在提到犹太人时使用过时且不受欢迎的词语“Israelite(以色列人)”，以及提及使人回想起上述反犹太主义历史的世界主义。⁶ 这样的用语以一种在该文化背景下可以被了解反犹太主义用语的人解读的形式重塑和重申反犹太主义。

35. 反犹太主义在德国被边缘化。总体而言，反犹太主义观点在公共话语中不被接受。然而，极右群体一直与反犹太主义有关联，在第二次世界大战问题上经常采取修正主义立场。一些极右组织公开支持利用仇恨引发的暴力并且自己也使用

¹ Ruth Wodak, “The radical right and anti-Semitism”, in *The Oxford Handbook of the Radical Right*, Jens Rydgren, ed. (New York, Oxford University Press, 2018); Gervase Phillips, “Anti-Semitism: how the origins of history’s oldest hatred still hold sway today”(讨论反犹太主义历史根源和对犹太陈规定型观念的复兴)，可查阅：<https://antisemitism.org.il/en/145847/>。

² Thomas Greven, “The rise of right-wing populism in Europe and the United States” (Friedrich Ebert Stiftung, 2016); 另见 Wodak, “The radical right and anti-Semitism”。

³ Wodak, “The radical right and anti-Semitism”, p. 9.

⁴ Ruth Wodak and John E. Richardson, eds., *Analysing Fascist Discourse: European Fascism in Talk and Text* (London, Routledge, 2013); 另见 Olaf Glöckner and Haim Fireberg, eds., *Being Jewish in 21st Century Germany* (Berlin, De Gruyter, 2015)。

⁵ Brigitte Beauzamy, “Continuities of fascist discourses, discontinuities of extreme-right political actors? Overt and covert anti-Semitism in the contemporary French radical right”, in *Analysing Fascist Discourse: European Fascism in Talk and Text*, Ruth Wodak and John E. Richardson, eds., pp. 169 and 177.

⁶ 同上，第 168 页。

暴力。⁷该国大多数反犹太主义犯罪都是极右派所为：近 90%-95%的反犹太主义犯罪以及 80%的反犹太主义暴力事件是极右派所为。⁸ 作为煽动对犹太人的仇恨和暴力行为的新纳粹宣传的组成部分，极右群体还参加集会、出版和新纳粹主义亚文化，如音乐。⁹

B. 反犹太主义暴力、仇恨犯罪、仇恨言论和其他事件

36. 暴力和非暴力的反犹太主义犯罪在全球范围内呈上升趋势。近期对欧洲反犹太主义的经历和看法的调查表明，生活在奥地利、比利时、丹麦、德国、法国、匈牙利、意大利、荷兰、波兰、西班牙、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国的受访者中，89%的人认为反犹太主义在过去五年有所增加。¹⁰ 约 24%的受访者回复称，在过去一年间，他们目睹了其他犹太人遭到辱骂、骚扰和/或人身攻击。¹¹ 五分之一的受访者回复称，他们知道有家庭成员或与他们亲近的人遭受反犹太主义言语或人身攻击。¹²

37. 两个非政府组织的呈文描述了相似的情况。世界犹太人大会报告称，全欧洲新纳粹主义游行的增加加剧了反犹太主义、仇外心理和对纳粹的美化，并导致纳粹符号进一步扩散。报告还指出，暴力和非暴力仇恨事件也是新纳粹群体的常见新纳粹行为，社交媒体是传播新纳粹主义意识形态的主要媒介。一份呈文指出，在立陶宛，对新纳粹主义的美化和对其符号的宣传都有所增加。该文件报告称，纳粹符号和相关口号在每年 2 月 16 日和 3 月 11 日由民族主义青年举行的游行中很常见。据消息来源称，在这些游行期间，警方没有采取行动来制止反犹太主义和亲纳粹主义意识形态。

38. 法国的反犹太主义犯罪已经上升至欧洲罕见的暴力程度，这一暴力程度也见于美利坚合众国。法国内政部报告称，从 2017 年到 2018 年，反犹太主义暴力袭击事件增加了 84%，而同期针对个人的暴力袭击事件增加了 170%。¹³ 2015 年的

⁷ Günther Jikeli, “Anti-Semitism within the extreme right and Islamists’ circles”, in *Being Jewish in 21st Century Germany*, Olaf Glöckner and Haim Fireberg, eds., p. 190.

⁸ 同上，第 189 页。

⁹ 同上，第 192 页；另见 [A/HRC/41/55](#)，第 4-5 段。

¹⁰ European Union Agency for Fundamental Rights, *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018), p. 11.

¹¹ 同上，第 32 页。

¹² 同上，第 15 和 32 页。

¹³ France, Ministry of the Interior, “Lutte contre la haine, la discrimination, le racisme et l’antisémitisme”, 可查阅：www.interieur.gouv.fr/Actualites/Communiqués/Lutte-contre-la-haine-la-discrimination-le-racisme-et-l-antisemitisme；European Union Agency for Fundamental Rights, *Antisemitism – Summary overview of the situation in the European Union 2002–2012 (November 2013)* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013), p. 29，可查阅：https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013_antisemitism-update-2002-2012_web_0.pdf。

Hypercacher 犹太洁食超市枪击事件和 2012 年针对图卢兹一所犹太学校的袭击事件各导致四名犹太人遇难。¹⁴

39. 在德国和奥地利，尽管反犹太主义事件的数量在 2010 年代初有所波动，但自 2015 年起却一直稳步增长。德国联邦内政部报告称，2018 年，反犹太主义事件年度上升 13.5%，¹⁵ 其中暴力事件上升近 37%。¹⁶ 应该在极右主导的仇外和反移民话语的大背景下解读德国反犹太主义的兴起。公共领域右翼活动的增加反映出的趋势令人担忧。最近，这一趋势体现在 2019 年 5 月欧洲议会选举的主流政治中。极右政党德国选择党将其在欧洲议会的席位从 2014 年的 7 个增至 11 个，从而获得了极高地位。¹⁷ 奥地利保护宪法和打击恐怖主义办公室表示，很难说清楚反犹太主义抬头的明确原因，但可部分归因于移民至奥地利人数的激增。¹⁸

40. 英国的反犹太主义事件在 2018 年创下历史新高，共发生 1 652 起事件。一项研究发现，在 2016 年、2017 年和 2018 年，英国反犹太主义事件每年都创下历史新高，过去三年的上升趋势并非由单一触发事件造成的。¹⁹ 研究表明，2018 年事件总数最多的月份是工党就反犹太主义指控进行政治和媒体辩论最激烈的时期。在这些时期，此类辩论吸引了人们对反犹太主义问题的关注，并通过鼓动罪犯导致反犹太主义事件增多。²⁰

41. 东欧面临的一个共同挑战是缺乏关于反犹太主义暴力行为的可靠数据。一些数据显示，东欧反犹太主义事件有所减少。在匈牙利，自 2014 年以来，针对犹太人个人和财产的反犹太主义暴力行为有所减少。在 2018 年，17% 的匈牙利犹太人报告称其遭受威胁性反犹太主义言论，与 2012 年相比下降了 10%，2012 年有 27% 的受访者报告称遭受此类言论。²¹ 自 2012 年起，俄罗斯联邦的右翼和新纳粹主义

¹⁴ Service de protection de la communauté juive, “2015 report on antisemitism in France” (2016), p. 37. 可查阅: www.antisemitisme.fr/dl/2015-EN.pdf.

¹⁵ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, “Straf- und Gewaltdaten im Bereich Hasskriminalität 2017 und 2018” (2019), 可查阅: www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2019/pmk-2018-hasskriminalitaet.html; 同上, “Übersicht ‘Hasskriminalität’ – Entwicklung der Fallzahlen 2001–2017” (2018), p. 5, 可查阅: www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2018/pmk-2017-hasskriminalitaet-2001-2017.html.

¹⁶ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, “Straf- und Gewaltdaten im Bereich Hasskriminalität 2017 und 2018”.

¹⁷ Unabhängiger Expertenkreis Antisemitismus, “Antisemitismus in Deutschland – aktuelle Entwicklungen” (2017). 可查阅: www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/expertenkreis-antisemitismus/expertenbericht-antisemitismus-in-deutschland.html.

¹⁸ Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung, “Verfassungsschutzbericht 2017” (2017), p. 24. 可查阅: www.bvt.gv.at/bmi_documents/2202.pdf.

¹⁹ Community Security Trust, “Anti-Semitic incidents report 2018” (2019). 可查阅: <https://cst.org.uk/publications/cst-publications/antisemitic-incident-reports>.

²⁰ 同上, 第 4 页。

²¹ European Union Agency for Fundamental Rights, *Experiences and perceptions of antisemitism*, p. 51.

暴力行为发生率显著下降，²² 特别是自 2007 年以来，俄罗斯联邦针对犹太人的种族主义和新纳粹主义攻击事件有所减少。²³ 尽管反犹太主义事件总体上减少，但应强调的是，政治气候越来越有利于支持公共领域日益接受反犹太主义。正如 2018 年在欧洲其他地方所见，俄罗斯联邦存在反犹太主义犯罪可能重新抬头的条件。此外，官方统计数据往往比非政府组织记录的事件数量少，非政府组织为受害者提供直接在线举报事件的机制。

42. 在美国，2017 年基于种族或族裔的仇恨犯罪占全部仇恨犯罪的 60%。基于宗教的仇恨犯罪约占总事件的 20%。²⁴ 犹太人和犹太人机构最常成为目标，相关仇恨犯罪约占基于宗教的仇恨犯罪事件的 8%。²⁵ 某民间社会组织发布的统计数据显示，2018 年，反犹太主义事件数量以惊人的速度上升，使当年成为该组织自 1970 年代开始追踪该数据以来这类事件数量第三高的年份。²⁶ 其中包括发生在宾夕法尼亚匹兹堡“生命之树”犹太教堂的大规模枪击事件，该事件造成 11 人遇难。虽然大多数犯罪不是极端主义者所为，但统计数据表明，美国极端主义运动的兴起与反犹太主义犯罪激增之间存在联系。2018 年，受极端主义意识形态鼓动的知名极端主义群体或个人造成了 249 起反犹太主义事件，占事件总数的 13%，这个比例是自 2004 年以来与极端主义者或极端主义群体有明确联系的反犹太主义事件达到的最高水平。²⁷

43. 正如任务负责人以往的报告(A/HRC/26/50 和 A/HRC/29/47)所强调的，否认大屠杀意在否定纳粹对欧洲犹太人、罗姆人、男女同性恋和政治反对派实施灭绝种族罪的既成事实，这种观点固化了长期以来针对犹太人的偏见和思维定式，而

²² Natalia Yudina and Vera Alperovich, “The ultra-right shrugged: xenophobia and radical nationalism in Russia, and efforts to counteract them in 2013” (2014), 可查阅: www.sova-center.ru/en/xenophobia/reports-analyses/2014/03/d29236/; 同上, “Calm before the storm? Xenophobia and radical nationalism in Russia, and efforts to counteract them in 2014” (2015), 可查阅: www.sova-center.ru/en/xenophobia/reports-analyses/2015/04/d31818/; 同上, “The ultra-right movement under pressure: xenophobia and radical nationalism in Russia, and efforts to counteract them in 2015” (2016), 可查阅: www.sova-center.ru/en/xenophobia/reports-analyses/2016/04/d34247/; 可查阅: “Old problems and new alliances: xenophobia and radical nationalism in Russia, and efforts to counteract them in 2016” (2017), 可查阅: www.sova-center.ru/en/xenophobia/reports-analyses/2017/05/d36995/; Natalia Yudina, “Xenophobia in figures: hate crime in Russia and efforts to counteract it in 2017” (2018), 可查阅: www.sova-center.ru/en/xenophobia/reports-analyses/2018/02/d38830/#_Toc379209516; 同上, “Far right and arithmetic: hate crime in Russia and efforts to counteract it in 2018” (2019), 可查阅: www.sova-center.ru/en/xenophobia/reports-analyses/2019/02/d40603/。

²³ 同上。

²⁴ Federal Bureau of Investigation, “2017 hate crime statistics”. Available at <https://ucr.fbi.gov/hate-crime/2017>.

²⁵ 同上。

²⁶ ADL, “Anti-Semitic incidents remained at near-historic levels in 2018; assaults against Jews more than doubled”, 30 April 2019. 可查阅: www.adl.org/news/press-releases/anti-semitic-incidents-remained-at-near-historic-levels-in-2018-assaults。

²⁷ 同上。

这些偏见和思维定式有助于为大屠杀奠定基础。否认大屠杀、破坏财产以及使用反犹太主义符号的情况越来越多，特别报告员对此深表关切。近期一项研究显示，2016 年 1 月至 2018 年 1 月，社交媒体上对大屠杀的否认急剧增加。²⁸该研究显示，2018 年 1 月 1 日至 24 日，平均每天有 108 条否认大屠杀的帖子。在此期间，有 2 600 条帖子完全否认大屠杀或坚称犹太人夸大了大屠杀和受害者人数，同时还有另外 13 200 条帖子使用了大屠杀或纳粹相关符号或标志。包括德国、法国、比利时、波兰、捷克、匈牙利和罗马尼亚在内的一些国家直接或通过禁止仇恨言论的立法规定将否认大屠杀定为刑事犯罪。不过，许多国家尚未颁布此类法律。²⁹

四. 适用的种族平等框架

44. 特别报告员回顾称，国际人权法基于的前提是，人人都应当出于其基本的人性而不受歧视地享有一切人权。《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第一款禁止种族歧视，并将其定义为“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”。人权事务委员会和经济、社会、文化权利委员会重申，应确保每个人，包括非公民及种族、族裔和宗教少数群体成员，都能享受《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》规定的权利。³⁰特别报告员强调，国际人权框架中禁止种族歧视的规定旨在确保实质性而非形式上的平等，³¹因此，这要求各国采取行动打击故意和有目的的种族歧视，并处理事实上的种族歧视或无意种族歧视。

45. 关于反犹太主义暴力行为，《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》要求缔约国立刻采取行动，制止并整治针对犹太人的暴力袭击。《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条规定缔约国有义务“禁止并消除

²⁸ World Jewish Congress, “Anti-Semitic symbols and Holocaust denial in social media posts” (2018). 可查阅：

www.worldjewishcongress.org/download/3KVjYgi8FNOTxdWd5HeFPw?utm_source=PRESS&utm_campaign=3d806f4ab8-EMAIL_CAMPAIGN_2018_02_08&utm_medium=email&utm_term=0_c3b21e69b1-3d806f4ab8-&utm_source=WJC+Mailing+Lists&utm_campaign=78bfed156d-EMAIL_CAMPAIGN_2018_02_08&utm_medium=email&utm_term=0_04292c525e-78bfed156d-318920277。

²⁹ ECIVIS and others, “Comparative study on legislation sanctioning hate speech and discrimination in the member states of the European Union” (2014). 可查阅：<http://discursfaradiscriminare.ro/wp-content/uploads/2014/10/Comparative-Study.pdf>。

³⁰ 见人权事务委员会，关于公约所规定的外侨地位问题的第 15 号一般性意见(1986 年)，第 1-2 段；同上，关于少数群体权利的第 23 号一般性意见 (1994 年)，第 4-5 段；经济、社会及文化权利委员会，关于在经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见 (2009 年)，第 24 和 30 段。

³¹ 消除种族歧视委员会，关于《公约》中特别措施的含义和范围的第 32 号一般性建议 (2009 年)，第 6-10 段。

一切形式种族歧视，保证人人有不分种族、肤色或民族或人种在法律上一律平等的权利”，除其他权利外，享受“人身安全及国家保护的權利以防强暴或身体上的伤害，不问其为政府官员所加抑为任何私人团体或机关所加”。《公民权利和政治权利国际公约》第九条也赋予每个人人身自由和安全的权利。人权事务委员会指出，“人身安全权利保护个人身体或精神不被故意伤害，不论受害者是被拘留还是未被拘留”，并指出《公民权利和政治权利国际公约》要求缔约国“保护个人免受可预见的来自任何政府或私人的生命或身体完整威胁”。³²此外，人权事务委员会指出，“缔约国既要采取措施防止未来的伤害，又要采取回溯措施，如针对过去的伤害执行刑法。”³³

46. 《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》还极力限制宣传种族主义和仇外思想，并禁止鼓吹民族、种族或宗教偏见，这等同于煽动歧视、敌对或暴力行为。因此，根据适用的法律框架，构成等同于煽动歧视、敌对或暴力的鼓吹犹太主义种族和宗教偏见的言论，行为是非法的，应加以禁止。

47. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条第一款规定缔约国不得加入、支持或维护支持种族优越和不容忍行为的人或组织。《公约》第四条要求缔约国对于一切宣传及一切组织，凡以某一民族或属于某一肤色或人种的人群具有优越性的思想或理论为根据者，或试图辩护或提倡任何形式的种族仇恨及歧视者，概予谴责。这意味着缔约国必须采取行动禁止组织符合第四条 (丑)项所述条件的组织，包括利用反犹太主义热情试图使其极端意识形态或者种族、族裔或宗教仇恨和不容忍行为主流化的组织。只有立法是不够的。《公约》第六条表明，就种族歧视行为为获得有效保护和补救与形式条款同样重要。

48. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条还要求缔约国承诺立即采取旨在根除对此种歧视的一切煽动或歧视行为的积极措施，应宣告依法惩处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。消除种族歧视委员会建议为缔约国根据第四条通过打击种族主义言论的立法提供具体指导意见，特别报告员鼓励各国审查关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)，以便从该指导意见中受益。委员会强调了若干可作为缔约国实践依据的因素。重要的是，委员会回顾称，禁止种族主义仇恨言论和提倡表达自由之间是互补关系，而非零和博弈。相反，一般性建议第 45 段指出，平等和不受歧视权以及表达自由权应作为相辅相成的人权充分体现在法律、政策和实践中。

49. 《公民权利和政治权利国际公约》第十九条保护意见和表达自由，且这种自由可受到某些限制，但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需：尊重他人的权利或名誉；保障国家安全或公共秩序，或公共健康或道德。对言论自由的任何限制不仅必须是必要的，而且还必须作出相称的调整，以达到有理由作出这一

³² 人权事务委员会，关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)，第 9 段。

³³ 同上。.

限制的合法目的。³⁴《公约》第二十条明确指出，缔约国对于任何鼓吹民族、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。人权事务委员会和若干其他人权机制将该条款解释为设立了一个高门槛，因为对言论的限制必须仍属于例外情况。但是，当个人或群体达到这个高门槛时，包括在反犹太主义仇恨言论的情况下，各国必须追究这些行为违反国际人权法的责任。

50. 《消除一切形式种族歧视国际公约》还将表达自由视为神圣不可侵犯的权利。消除种族歧视委员会重申，表达自由已被纳入《公约》，而且《公约》有助于充分地理解国际人权法规定的表达自由范围。为了确定哪些种族主义表达应受到法律惩罚，委员会强调了具体情况的重要性，其中包括：(a) 言论的内容和形式；(b) 经济、社会和政治气候；(c) 发言者的地位或身份；(d) 演讲的覆盖范围；(e) 讲话的目标。³⁵缔约国，甚至私人行为体，例如经常直接与种族主义和仇外内容在线互动的技术公司，必须保持警惕，在纳粹主义分子等某些群体公开传播和推行不容忍行为的国家气候中识别种族主义言论。委员会警告说，种族主义言论有时可能依靠间接言辞来掩盖其目标，也可能依靠编码符号通信来实现其目的。甚至煽动可能是明示或暗示，通过诸如显示种族主义符号或分发材料以及语言等行动。³⁶

51. 缔约国必须采取紧急行动来确保依法惩罚违反《消除一切形式种族歧视国际公约》所载标准的种族主义言论。消除种族歧视委员会建议，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，刑事制裁应在符合合法性、相称性和必要性原则的情况下适用，对于不太严重的情况，应通过刑事制裁以外的手段处理。³⁷

52. 遗憾的是，有时缔约国以关切种族主义或不容忍言论为借口，非法取缔符合人权之言论。消除种族歧视委员会关切地注意到，对言论自由的泛泛或含糊不清的限制已被用来损害《公约》所保护的群体。特别报告员赞同委员会的坚定立场，即监测和打击种族主义言论的措施不应该被用来作为借口，以遏制对不公正的抗议、社会不满情绪的表达或反对派的抗议。³⁸绝不容忍对少数宗教团体、政治反对派、学者、人权维护者或其他正当行使表达自由权者适用过于宽泛的诋毁法和诽谤法。特别报告员强烈谴责公共和私人行为体企图将平等和不歧视语言作为压制合法言论的手段。同样，特别报告员也谴责公共和私人行为体企图将表达自由或结社自由的语言作为侵犯他人享有平等和不歧视权利的手段或借口。

53. 消除种族歧视委员会强调，虽然第四条是禁止种族主义言论的主要工具，但《公约》载有对实现第四条所述目标至关重要的其他规定。第四条明确援引第五

³⁴ 人权事务委员会，关于见解和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 33–35 段。例如，另见 *Velichkin v. Belarus* (CCPR/C/85/D/1022/2001)。

³⁵ 消除种族歧视委员会，关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)，第 4 和 15 段。

³⁶ 同上，第 7 和 16 段。

³⁷ 同上，第 12 段。另见人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 22–25 和 33–35 段。

³⁸ 消除种族歧视委员会，第 35 号一般性建议(2013 年)第 20 段。

条，第五条保证在法律面前一律平等的权利以及在享受表达自由权等权利时不受种族歧视的权利。第六条要求对侵犯《公约》所载上述权利的行为提供有效的补救措施，第七条强调教育在促进平等和容忍方面的重要性。

54. 在《德班宣言》第 84 段，反种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的世界大会与会者谴责基于种族或民族偏见的新纳粹主义、新法西斯主义和暴力民族主义意识形态的持续存在和死灰复燃。在《宣言》第 85 段，这些与会者谴责基于种族优越感和相关歧视的政治纲领和组织以及基于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的立法和做法，并强调它们与民主和透明并负责的政府管理完全不相容。此外，与会者在《宣言》第 94 段中重申，还应当谴责由公共主管机关、机构、媒体、政党或全国性或地方组织的行为或不行为污辱不同血统的人不仅是一种种族主义歧视行为，而且是在煽动此类行为的复发，造成恶性循环，加剧种族主义态度和偏见；此类行为必须受到谴责。

55. 关于禁止鼓吹民族、种族或宗教仇恨等构成煽动歧视、敌对或暴力的《拉巴特行动计划》也对限制表达自由设立了高门槛。³⁹它概述了符合消除种族歧视委员会方法的六部分门槛测试，同时考虑到以下因素：具体情况、发言者、意图、内容和形式、言语行为的程度和包括紧迫性在内的可能性。《拉巴特计划》协商进程旨在加深了解表达自由与煽动仇恨之间的关系。《行动计划》第 11 段表示了对以下情况表示关切：违反《公民权利和政治权利国际公约》第二十条的犯罪者往往不被惩罚，同时，通过滥用措词含糊的国内立法、判例和政策进行事实上的迫害依旧存在。报告还发现，世界各国的反煽动法有时过于狭隘或含糊不清。《行动计划》第 21 段建议关于煽动仇恨的国内法律框架要明确提及《公约》第二十条第二款，并纳入《关于表达自由和平等的卡姆登原则》所界定的“仇恨”、“歧视”、“暴力”和“敌意”等关键术语的完整定义。⁴⁰

56. 就对反犹太主义仇恨犯罪和仇恨言论的受害者提供救济而言，《消除一切形式种族歧视国际公约》第六条和《公民权利和政治权利国际公约》第二条要求缔约国确保在其管辖范围内，人人均能经由主管法庭及其他国家机构获得有效保护与救济。《消除一切形式种族歧视国际公约》第六条进一步指出，种族歧视受害者必须有权就受到的任何歧视请求充分的赔偿或补偿。

57. 最后，特别报告员指出，国际人权法强调教育在促进容忍方面的作用。《世界人权宣言》第二十六条第(二)款规定，教育应促进各国、各种族或各宗教集团间的了解、容忍和友谊。《消除一切形式种族歧视国际公约》第七条要求缔约国“立即采取有效措施，特别是在讲授、教育、文化及信息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、容忍与睦谊”。《德班宣言》第 95 段承认，教育是改变基于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的态

³⁹ 关于《拉巴特行动计划》的磋商进程详情和记录请见

www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx。

⁴⁰ Article 19, “Camden Principles on Freedom of Expression and Equality” (2009). Available at www.article19.org/resources/camden-principles-freedom-expression-equality/。另见

E/CN.4/1996/39, annex, and A/67/357, paras. 39–45。

度和行为的关键，促进对社会中多样性的容忍和尊重以及各国、各种族或各宗教团体之间的友谊。《宣言》第 97 段指出人权教育，特别是对儿童和青年人的人权教育在预防和根除一切形式的不容忍和歧视方面至关重要。

五. 建议

58. 特别报告员建议会员国采取具体行动，根据国际人权标准打击和预防反犹太主义的表现，并对反犹太主义人权侵犯的受害者提供有效补救措施。

59. 特别报告员呼吁各国制定详细的法律或宪法条款来禁止煽动种族、宗教和民族仇恨和宣传极端意识形态的组织和协会，并且是以尊重作为国际人权框架一部分的自由表达和言论权的方式来进行。报告员还敦促各国充分履行《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条中的义务，并再次鼓励对《公约》第四条做出保留的国家撤销保留并履行其处理仇恨言论和煽动暴力的义务。

60. 特别是在表达方面，报告员重申建议会员国执行其他联合国机构，特别是消除种族歧视委员会就打击种族主义和仇外言论提出的具体建议(A/73/305, 第 63 段)。特别是第 35(2013)号一般性建议在这方面至关重要，由于篇幅所限，此处不再概述该建议的实际指导，而是通过引用将其纳入。

61. 特别报告员强调种族主义、仇外和反犹太主义犯罪方面可靠的分类数据和统计数据的重要性。在涉及怀疑或指控仇恨犯罪的案件中，收集关于犯罪者的意识形态联系和受害者身份的数据，对于理解仇恨事件的普遍性和设计打击犯罪的措施至关重要。数据对于监测种族主义罪行和评估为解决此类罪行而采取的措施的影响也至关重要。几乎所有被审查的国家都缺乏关于反犹太主义暴力行为和其他仇恨事件的一致的可靠的报告。官方统计数据往往远低于非政府组织所报告的数据，这些组织在网上设有举报的渠道。数据和未报告事件上的差异说明需要建立更加全面、便利、安全和可靠的反犹太主义暴力行为举报网络。民间社会须继续发挥和强化其在收集数据和与受害者打交道方面作用，受害者可能会觉得向主管机关举报事件不够安全。

62. 特别报告员强调有必要制定和实施有效、包容和全面的框架，并辅以其他打击种族主义的手段。在这方面，与民间社会以及国际、区域和国家人权机制合作能够加强打击反犹太主义和包括新纳粹主义分子在内的极端主义分子活动和群体的力度。特别是，民间社会在收集种族主义犯罪信息、与受害者打交道以及提高认识方面能够发挥重要作用。特别报告员鼓励政府机构和民间实体加强合作，加倍努力制定和实施相关立法和政策。

63. 世界犹太人大会强调了各类行为体打击新纳粹主义和反犹太主义的若干良好做法。首先是事件举报热线。据报告，德国、匈牙利和纽约州已经开通了事件报告热线，让市民能够举报反犹太主义活动。这种做法不只限于国家和地区，各类组织和社区也选择了这项机制，包括意大利犹太社区联盟、社会安全信托、制止反犹主义协调论坛和反诽谤同盟。由于社交媒体是反犹太主义活动的主要来源

之一，世界犹太人大会还强调了关于打击网上否认大屠杀的准则所具有的价值，并提到欧洲联盟、德国、法国和澳大利亚在这方面的进展。

64. 教育对于抵制时兴否认大屠杀至关重要。在网上包括在社交媒体中可以明显看到这种时兴。会员国必须立即采取积极措施以确保教育系统编写必要教材，促进真实讲述历史，并推广容忍和其他国际人权原则。
