



人权理事会

第三十五届会议

2017年6月6日至23日

议程项目9

种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象，
《德班宣言和行动纲领》的后续行动和执行情况

当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象 问题特别报告员根据大会第71/179号决议提交的报告

秘书处的说明

当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员在其报告中论述了他所发现的极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹、光头党团体和类似的极端主义意识形态运动继续对人权和民主构成挑战方面的事态发展。在贫富差距日益扩大，全球财富分配从来没有如此不平等的这种全球经济背景下，特别报告员仍然对极端主义意识形态问题深感关切，包括民粹主义运动和一些团体持续美化纳粹主义。

特别报告员指出他过去就这个问题向大会和人权理事会提出的建议仍然适用。

特别报告员总结了迄今发现的极端主义政党、运动和团体、包括新纳粹、光头党团体和类似的极端主义意识形态运动继续对人权和民主构成挑战方面的一般趋势。他强调了民粹主义运动和极端主义意识形态之间的联系，并警告对弱势群体和少数群体的危害。他在报告最后重申了他以前的结论和建议。



当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象 问题特别报告员根据大会第 71/179 号决议提交的报告

一. 引言

1. 本报告系根据大会第 71/179 号决议提交人权理事会的，其中大会请特别报告员根据各国政府和非政府组织的意见向理事会第三十五届会议提交一份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决议的执行情况的报告。大会还要求就同一事项向大会第七十二届会议提交另一份报告。

2. 大会具体表示深为关注以任何形式美化纳粹运动、新纳粹主义和前武装党卫军成员的行为，包括立碑建祠及公开举行歌颂纳粹历史、纳粹运动和新纳粹主义的示威游行，以及宣布或企图宣布此类成员及对抗反希特勒联盟并与纳粹运动勾结者为民族解放运动人士。

3. 大会还再次强调特别报告员关于对任何纪念纳粹政权及其盟友和相关组织的庆祝活动，无论其为官方或非官方活动，各国均应加以禁止的建议(见 A/71/325, 第 68 段)，强调此类现象是对第二次世界大战无数受难者亡灵的亵渎，并给儿童和青年造成负面影响。在这方面，特别报告员强调指出各国必须依照国际人权法采取措施，取缔纳粹党卫军组织及其包括武装党卫军在内所有组成部分的任何纪念活动。会员国如果不能有效应对此类做法，就违反它们根据《联合国宪章》承担的义务。

4. 此外，大会第 71/179 号决议还关注，有人一再企图亵渎或毁坏为纪念第二次世界大战期间反纳粹主义人士而树立的纪念碑以及非法挖掘或移除这些人士的骸骨，并在这方面敦促各国除其他外全面遵守一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护国际武装冲突受难者的《第一附加议定书》第 34 条的规定。

5. 此外，大会关切地注意到全世界种族主义事件增多，包括制造过许多此类事件的光头党团体抬头，以及除其他外，针对在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体者的种族主义和仇外暴力行为死灰复燃，其中包括纵火焚烧房屋以及破坏学校和礼拜场所等。

6. 大会重申，可将此类行为归入《公约》所述范围，不得以其不属于和平集会和结社自由权利以及言论自由权利的范围作为辩解理由，而且可将其归入《公民权利和政治权利国际公约》第二十条所述范围，可依据该公约第十九、二十一和二十二条所述规定施加某些限制。

7. 在同一决议中，大会深表关注有人企图假借商业广告，利用第二次世界大战期间纳粹政权所犯战争罪和危害人类罪受害者的痛苦来达到目的。大会还强调指出，第 71/179 号决议所述做法亵渎了对第二次世界大战期间尤其是党卫军和对抗反希特勒联盟并与纳粹运动勾结者所犯危害人类罪行的无数受难者的怀念，可能会给儿童和青年造成负面影响。各国如不能有效应对此类做法，就将违反联合国会员国根据《联合国宪章》承担的义务，包括与联合国宗旨和原则有关的义务。

8. 大会还回顾特别报告员向大会第六十四届会议提出的建议，其中强调必须通过历史课来揭示采纳纳粹主义和法西斯主义等意识形态所导致的重大事件和人类苦难(见 A/64/295, 第 104 段)。大会另强调，必须采取其他积极措施和举措，促进社区融合并为社区提供真正对话空间，例如圆桌会议、工作组和研讨会，包括面向国家官员和媒体专业人员的培训研讨会，以及提高认识活动，特别是由民间社会代表发起、需要国家持续支持的活动。

9. 在本报告中，特别报告员根据前几份报告确立的做法，再次总结了几年来，在目前的经济危机的背景下，他发现的极端主义政党、运动和团体、包括新纳粹、光头党团体和类似的极端主义意识形态运动继续对人权和民主构成的挑战方面的一般趋势。他指出，令人感到遗憾的是，这些趋势和模式在本报告所述期间持续有增无减。

二. 收到的关于存在极端主义政党、运动和团体，包括新纳粹和光头党团体，以及类似的极端主义意识形态运动的资料

10. 在 2001 年于南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议期间，以及其后通过的《德班宣言和行动纲领》所表明，各国承认，基于种族主义、仇外心理或种族优越论和相关歧视的政治纲领和组织与民主和负责任治理不相容。

11. 特别报告员指出，极端主义政党、运动和团体在某些国家和地区继续扩大影响。2008 年出现的全球金融和经济危机以及全球化的持续影响导致近年来出现最不平等的财富分配以及导致很可能以最弱势群体例如移民、难民和少数群体为攻击对象的民粹主义和极端主义政治运动和思想的兴起。

12. 欧洲政治研究联合会在最近的一份出版物中强调了经济危机的影响与民粹主义运动和思想的兴起之间的联系：

在若干国家，在危机期间，激进右派和激进左派均出现了强力的新的政治行为者，……而已建立的激进右派政党则得到加强。此外，新民粹主义者竞争者对抗旧政治秩序的现象在一些国家出现。危机削弱现行政党制度的情况处处可见。在受影响最严重的国家，经济危机发展成严重的政治危机。在一些国家，引发了激烈的社会动荡，包括群众动员和偶尔使用街头暴力，甚至导致左右政治极端主义的兴起。在其他一些国家，它引起了现有党政体系结构的构造变化，甚至政党制度的崩溃。然而，我们不应该忘记，民粹主义……一直是一个长期的进程，在“大衰退”时期……已经一直在发展。¹

13. 赤贫与人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿也在 2015 年提交人权理事会的关于收入和财富分配不平等问题的报告中提出了警告，强调经济不平等往往伴随着政治不平等，这意味着并非所有公民都能平等地行使其民主权利。(见 A/HRC/29/31, 第 8、10 和 19 段。)

¹ Hanspeter Kriesi and Takis S Pappas, eds., *European Populism in the Shadow of the Great Recession*. (Colchester, ECPR Press, 2015).

14. 同样，国家外债和其他有国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会及文化权利的影响问题独立专家胡安·巴勃罗·博斯拉夫斯基在其关于访问欧盟机构的报告警告说，欧洲联盟收入和财富的不平等现象日益加剧，并提到了欧洲联盟基本权利署最近的一份报告，该报告不但对面临贫困或社会排斥风险的人数有所增加表示遗憾，而且还警告说，在经济危机的背景下，社会日益动荡和极端主义意识形态和仇外心理的暴力表现，损害了公民权利和政治权利(见 A/HRC/34/57/Add.1, 第 40 段)。

15. 在这方面，特别报告员指出，在西欧和北美的两个不同的竞选活动中，民粹主义意识形态占据上风，导致在选举结果出炉之后，对移民、难民和少数群体社区成员的袭击的增加。

16. 他对全世界持续存在基于民族主义、种族主义、仇外心理和相关不容忍现象的暴力事件继续表示深切的关切。

17. 特别报告员对极端主义政党、运动或团体在若干国家的影响力日益扩大深表关切。在东欧和北美，持续不断形成一种趋势，即极端主义政党代表或具有民粹主义观点的政治领导人赢得议会席位和政府的领导职位。在这些地区和西欧国家，包括欧洲议会的地方和国家议会选举中，一些极右派和民粹主义政党和运动已经取得了进展。特别报告员对这些政党逐渐取得影响力的事实表示严重关切，因为这种趋势导致在地方或国家一级执行歧视性措施、政策和法案。他回顾民主政党在促进基于尊重人权和基本自由的方案和活动方面的重要性。根据收到的资料，一些欧洲政府进行有争议的民粹运动和发表种族主义和仇外心里的公开声明，助长了对移民和少数民族群体的仇恨和敌意。

18. 特别报告员对政治言论中民粹主义言论和仇恨言论日益增加表示严重关切，甚至主流政党的言论也有这种现象。他收到了关于一位南欧国家议会议员发表种族主义言论的指控，以及东南亚一个政党的重要成员煽动歧视和暴力侵害少数群体的指控。正如他在 2016 年的专题报告(A/HRC/29/47)中强调的那样，特别报告员对主流政党与极端主义政党结盟表示关切，并提醒主流政党应明确公开谴责种族主义、仇外心理和相关的暴力行为。

19. 特别报告员还对执行具体的反恐措施表示关切，特别是在某些西方国家。这些措施往往给予警察部门更大的酌处权，特别是在身份检查方面，可能会导致对少数群体的歧视和暴力行为，包括执法人员针对移民和少数群体社区采取歧视性貌相措施。

20. 针对弱势群体，如移民和难民仍然是一个日益严重的现象。穆斯林和犹太人、非洲人后裔、土著人民和罗姆人社区成员继续受到侮辱，并因住房被纵火袭击或礼拜场所和学校被破坏行为而身受暴力、不安全和不容忍之害。如前几次报告所述，少数群体越来越多地被指责是造成高失业率、社会福利削减和贫困加剧的原因。

21. 特别报告员回顾说，应该谴责这种种族主义和仇外心理的表现以及为连任目的而使用极端主义言论的行为。此外，政治领导人还要适当处理社会经济问题，特别是在经济衰退期间。根据收到的资料，穆斯林受到侮辱，戴头巾的穆斯林妇女受到威胁。在某些地区，也有关于伊玛目和清真寺遭到袭击的报道。

22. 特别报告员还收到报告，指称针对罗姆人社区制定歧视性法律和政策，特别是在东欧。土著人民特别是一些拉丁美洲国家的土著人民面临歧视、暴力和威胁程度也令人担忧。特别报告员对移民和难民受到诋毁感到非常关切，并强烈谴责对需要国际保护的建立围墙和制定政治障碍。根据收到的资料、难民、移民和寻求庇护者面临大规模驱逐，身心健康受到威胁、被“驱回”并被拒绝入境，违反不驱回原则，特别是就欧洲和北非而言。特别报告员还注意到，世界各地的接待中心和过境区发生的虐待行为和条件恶化的情况都大幅增加。

23. 特别报告员仍然感到关切的是，有人指控执法人员或警察在执行迫迁、逮捕和大规模驱逐时，对手无寸铁的移民、难民和寻求庇护者过度使用武力。还有关于警察部门出现极端主义案件的报告和官员施加的酷刑指控。有人指控警方人员尽管行使维护公共秩序的职务，并具有国家公务员的身份，却公开鼓吹极右和仇外主张，这种指控已提请特别报告员注意(见 A/HRC/23/24、A/HRC/29/47 和 A/HRC/32/49)。

24. 警察不愿出面干预以制止骚扰、辱骂或暴力袭击，且(或)不愿受理种族主义和仇外犯罪受害者的投诉——尤其是移民和少数群体成员受害者的投诉，也不愿调查上述事件，这种情况特别令人担忧。这些不同的因素加强了不举报种族主义罪行的现有趋势，造成恐惧的气氛，导致受害者不愿向有关当局举报事件，特别是如果他们处于不稳定或身份不正常的状况。语言障碍和对他们的权利一无所知(见 A/HRC/23/24 和 A/HRC/29/4)，使得这种缺乏信任的情况更加恶化，并造成犯罪者有罪不罚的气氛。

25. 特别报告员建议各国和民间社会组织建立按性别和种族划分的最新准确数据，特别是关于非正规移民和寻求庇护者的数据，以及建立记录、举报和监测此类事件的详善的制度，并鼓励受害者举报这些事件。特别报告员还感到关切的是，越来越多的警察参与涉及对非洲裔妇女的性暴力和基于性别的暴力行为以及少数民族妇女的犯罪行为，这些暴力行为往往未被举报或未彻查。

26. 特别报告员还对在某些特定地区美化纳粹运动的情事表示关切。他指出，导致当代形式种族主义的民粹主义的做法再次出现，对保护和巩固民主与人权构成挑战，也对保护弱势群体免遭种族主义和仇外心理罪行之害构成挑战。

27. 在这方面，特别报告员收到了关于美化和促进纳粹主义的事件的指控，例如在大屠杀受害者纪念碑或在犹太学校内涂上亲纳粹涂鸦和画上了纳粹标志。他再次谴责这种行为，并提醒各国，应禁止一切形式的纪念纳粹政权的活动。

28. 特别报告员回顾了缅怀大屠杀受难者国际纪念日以及教育对防止一切形式的反犹太和歧视的重要性，一如联合国人权事务高级专员在 2017 年 1 月 27 日发表的声明中所指出的。² 教育是打击极右翼团体否认大屠杀和提出的修正主义的最有效手段之一。

29. 特别报告员回顾说，有必要将淡化或否认行为定为刑事罪行，因为这种行为为纳粹主义和其他极端主义意识形态的传播和恢复创造了有利的环境，并构成了《消除一切形式的种族歧视国际公约》第四条(子)款所指的仇恨言论。

² 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21124&LangID=E。

30. 特别报告员对包括民粹主义运动在内的极端主义和团体利用互联网和社交媒体散布不容忍的仇恨言论，并通过张贴引发种族主义和暴力的公开材料，在全世界获得支持者。特别报告员对许多国家未对违反社交媒体法的案件进行制裁表示严重关切。在线仇恨言论很少受到司法制度的制裁，判罪率很低。互联网和社交媒体也被用来散布基于种族、宗教(特别是针对少数群体、难民、穆斯林、犹太人和罗姆人社区成员)的仇恨言论和歧视性政治言论。

31. 某些民粹主义、极右翼和新纳粹团体对少数群体施加的暴力的指控往往涉及同性恋、双性恋、女同性恋和变性者。袭击和歧视种族和少数民族的团体也同样参与以个人性别认同为由，对个人的袭击。

32. 特别报告员回顾说，需要促进宽容，尊重多样性和共同谅解。每个人的身份的多重性可能导致交叉歧视，这需要各国加以解决。特别报告员关切地注意到，针对同性恋、双性恋、女同性恋和变性者犯下的种族罪行未被举报的趋势日益形成，这可以被认为是一种相互联系的歧视。

33. 特别报告员已经对体育赛事中越来越多地使用种族主义标志、口号和横幅表示严重关切(见 A/HRC/26/50、A/HRC/29/47 和 A/HRC/32/49)。考虑到职业运动员对年轻人的影响力和种族主义事件的增加，特别报告员敦促各国采取一切必要措施来解决这个问题，并解决极端主义支持者团体散布暴力行为问题。他谨回顾人权理事会第 13/27 号决议中关于国家、体育联合会和区域或国际组织在体育运动中加强打击种族主义行为的必要性的规定，体育应该仍然是为了将不同文化汇聚在一起，并消除社会和政治分歧的一种手段。

三. 结论和建议

34. 特别报告员重申他以前提交人权理事会和大会的报告所载的建议，因为这些建议仍然有效并符合现实。下文再次载列这些建议，并按主题领域集中分列，以方便参考。

A. 政治措施

35. 特别报告员赞赏地注意到，若干国家已作出重大努力，打击极端主义政党、团体和运动，他重申需要更加警惕，并谴责所有传播基于种族优越或仇恨的思想的信息。政治领导人和政党应意识到他们所承担的道德责任，并应利用其领导地位，促进容忍和尊重。特别报告员还欢迎在这一领域工作的所有行为者之间交流良好做法有所增加。然而，仍然存在重大的挑战，应进一步制定和实施一种综合办法，建立在坚实的法律框架基础之上，辅之以包括诸如教育和提高认识方案等重要政策措施，采取以受害人为中心的办法。各国也应该解决在收入和财富分配方面的差距日益增加问题，并认识到这种差距的后果促成了民粹主义言论和极端主义的意识形态。(见 A/HRC/23/24, 第 37 段、A/HRC/26/50, 第 50 段、A/HRC/29/47, 第 43-44 段和 A/HRC/32/49, 第 17-18 段。)

B. 法律措施

36. 特别报告员赞赏所收到的关于批准一系列文书的资料，包括批准《消除一切形式种族歧视国际公约》，并将《公约》列入国家法律和宪法框架。他呼吁尚未这样做的国家批准《公约》，并根据第十四条作出声明。这将使消除种族歧视委员会能够接收和审议自称是缔约国违反《公约》规定的任何权利的受害者的团体或个人的来文。

37. 特别报告员谨回顾，德班审查会议结果文件第 13 段指出，鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，应以法律加以禁止，传播以种族优越或仇恨为根据的思想，煽动种族歧视以及一切暴力行为或煽动暴力行为的行为，亦应以法律加以禁止。

38. 特别报告员注意到，有几个国家在其刑法中引进了一项条款，规定任何种族主义、仇外心理、反犹太人或基于同性恋的动机或目标的犯罪行为构成加重情节的罪行，不仅对煽动者而且对其跟随者均可加重制裁。

39. 但是，特别报告员谨强调各国有必要确保充分有效地执行保护少数群体的法律、政策和体制措施。各国还应确保这些群体不受任何歧视地有效享有安全权，诉诸司法的权利、获得适当赔偿、法律援助和医疗和心理援助。各国还应为更好地举报这种罪行提供方便。

40. 各国义务起诉出于种族主义、仇外或反犹太主义动机的犯罪者，并打击有罪不罚现象。因此，各国应确保对这类罪行进行快速彻底的调查，并对责任者给予适当的惩罚。(见 A/HRC/23/24, 第 31 段、A/HRC/26/50, 第 52-53 段、A/HRC/29/47, 第 45-47 段和 A/HRC/32/49, 第 19-21 段。)

C. 教育和能力建设

41. 如前几份报告所述，特别报告员谨回顾指出，正规和非正规教育仍然是应对极端主义政党、运动和团体可能对年轻人施加负面影响的最为有效的手段之一。各国应承认教育对打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象，扫除偏见，促进包容原则以及尊重族裔、宗教和文化多样性的重要性。(见 A/HRC/23/56, 第 57 段。)

42. 特别报告员建议为执法人员和司法机构成员实施全面的强制性人权培训，重点围绕与极端主义政党、运动和团体有关联的人员犯下的种族主义和仇外罪行。这将加强他们处理种族主义、仇外心理、反犹太主义或仇视同性恋等偏见导致的犯罪行为的能力。(见 A/HRC/26/50, 第 54 段、A/HRC/29/47, 第 49-50 段和 A/HRC/32/49, 第 23 段。)

D. 否认大屠杀

43. 特别报告员再次坚决谴责任何否认或企图否认大屠杀的行为和一切以族裔出身或宗教信仰为由、针对个人或团体的宗教不容忍、煽动、骚扰或暴力行为。他敦促各国执行有效的立法和教育措施，以防止篡改第二次世界大战历史，否认大屠杀和纳粹种族灭绝行为。他回顾说，必须保护曾作为纳粹死亡营、集中营、强迫劳动营和监狱的场址。(见 A/HRC/29/47, 第 56 段和 A/HRC/32/49, 第 24 段。)

E. 分类的数据

44. 特别报告员维持了他以前的建议，即有必要收集关于种族主义、仇外心理、反犹太和仇恨与仇视同性恋罪行的分类数据和统计资料，以查明所犯罪行的类型，受害者和肇事者的特点，以及是否隶属于极端主义政党、运动或团体。各国应拨出足够的资源来提高数据收集系统的质量，同时让民间社会参与此一进程，以保证保护隐私。收集这些数据将有助于更好地了解这一现象，并确定为应付这些罪行应采取的有效措施。(见 A/70/335, 第 84-92 段。)

F. 互联网和社交媒体

45. 特别报告员重申他对越来越多地使用互联网和社会媒体来促进和传播种族主义内容的关切。应该利用所有机会，以抵制传播这种基于种族优越感或仇恨的观念，促进尊重、不歧视、多样化和民主的原则。特别报告员想回顾各国根据《公民权利和政治权利国际公约》第十九条和第二十条承担的义务。各国应采取措施，打击极端主义思想和偏见，同时加强言论自由，言论自由在促进民主、打击种族主义和仇外心理意识形态方面可发挥关键作用。(见 A/HRC/26/49, 第 65-70 段。)

G. 体育

46. 特别报告员谨强调体育在促进文化多样性、容忍和尊重方面的关键作用。他还想回顾《德班行动纲领》第 218 段，其中敦促各国与国际奥林匹克委员会、政府间组织和国际和区域体育联合会合作，通过不受任何形式的歧视和本着奥林匹克精神的体育运动，教育全世界青年，利用体育来加强打击种族主义的斗争。特别报告员重申他关于加强在体育赛事中防止仇外心理事件的措施的建议。(见 A/69/340, 第 61 和 64-66 段。)

H. 民间社会

47. 如报告员以前的报告(见 A/HRC/26/50, 第 58 段、A/HRC/29/47, 第 57 段、A/HRC/32/49, 第 28 段和 A/71/325, 第 81 段)所述，特别报告员回顾指出必须加强与民间社会和国际及区域人权机制的合作，以便打击极端主义政党、运动和团体。民间社会组织和机构在收集数据和信息方面发挥了重要的作用，因为它们与受害者密切合作。以及促进民主原则和人权方面发挥的重要作用。应强调它们的贡献，并在所有有关利益攸关方中加强交流良好做法。特别报告员重申他关于由国家人权机构制定适当方案的建议，以促进对所有人的宽容和尊重，并收集所有有关资料。(另见 A/71/301, 第 84-85 段。)