



大会

Distr.: General
29 April 2019
Chinese
Original: English

人权理事会

第四十一届会议

2019 年 6 月 24 日至 7 月 12 日

议程项目 9

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》的后续行动和执行情况

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

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

概要

本报告是当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员滕达伊·阿奇乌美根据大会第 71/179 号决议提交的报告。特别报告员在报告中介绍了美化纳粹主义、新纳粹主义和相关意识形态的趋势和表现形式的最新情况；并从人权角度对当代纳粹、新纳粹和其他极端主义团体招募年轻人和使其激进化的努力进行了分析。



一. 导言

1. 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理及相关不容忍行为问题特别报告员提交了一份关于打击美化纳粹主义、新纳粹主义和其他助长当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理及相关不容忍行为的做法的报告。在该决议中，大会请特别报告员除其他外，向人权理事会提交一份关于该决议执行情况的报告。根据该决议，特别报告员向所有会员国发出了提交材料的呼吁，并通过在其网页上张贴并在通讯中转发的呼吁，征求包括民间社会在内的其他相关利益攸关方的意见。她感谢所有对话者的意见。
2. 特别报告员在本报告中概述了 2018 年 1 月 1 日至 2019 年 3 月 31 日期间美化纳粹主义、新纳粹主义和其他相关极端主义意识形态助长种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的最新趋势和表现形式；各国、民间社会和其他行为者为应对新纳粹和其他极端主义招募策略而采取的措施实例汇编；并对当代纳粹、新纳粹和其他极端主义团体招募年轻人的努力进行了人权分析。她回顾了种族平等和不歧视的指导原则和义务，强调这些原则和义务在解决招募年轻人问题上适用，并就国家采取行动制止这种招募提出了建议。
3. 特别报告员在处理新纳粹主义和相关意识形态时，在分析中包括了各种基于种族优越或种族仇恨的意识形态，特别是白人至上主义和白人民族主义意识形态和运动，这些意识形态和运动的当代复兴促成了世界各地新纳粹主义的崛起。¹

二. 美化纳粹主义、新纳粹主义和相关不容忍意识形态的趋势和表现概述

4. 特别报告员指出，根据她在上一份关于这一问题的报告中查明的趋势，新纳粹活动在主流话语和论坛中持续存在，部分原因是种族民族主义和白人至上主义意识形态持续存在，包括在欧洲和北美一些国家的最高政治任职者身上表现出来。²
5. 在美丽坚合众国，可信的报告表明，自 2014 年以来，仇恨团体的数量增加了 30%，仅 2018 年就增加了 7%。根据一项统计，在美国查明了 1,020 个仇恨组织。³ 一个监测小组报告说，美国的白人至上主义宣传事件增加了 182%：2018 年报告的案例为 1,187 起，2017 年为 421 起。白人至上主义者的宣传往往包含招募内容并提及历史上受到歧视的群体，其特点要么是带有面纱的白人至上主义语言，要么是明确的种族主义形象和言论。⁴ 2018 年，新纳粹和其他白人至上极端主义团体在加拿大和美国造成至少 40 人死亡。⁵

¹ A/HRC/38/53, 第 16 至 21 段。

² A/HRC/38/53.

³ 南方贫困法律中心, *Intelligence Report: The Year in Hate and Extremism – Rage against Change*, issue 166 (spring 2019), p. 36。

⁴ 反诽谤联盟, “White supremacists step up off-campus propaganda efforts in 2018”. Available at www.adl.org/resources/reports/white-supremacists-step-up-off-campus-propaganda-efforts-in-2018。

⁵ 南方贫困法律中心, *The Year in Hate and Extremism*, p. 36。

6. 特别报告员收到了关于鼓吹新纳粹和法西斯意识形态的团体在欧洲犯下仇外和反犹太主义罪行的令人震惊的报告。她还收到报告说，奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、立陶宛、瑞士和乌克兰发生了美化过去纳粹和法西斯政权的事件，包括示威，以及竖立纪念碑和重新命名美化前纳粹或法西斯领导人的街道。

7. 特别报告员强烈谴责最近在世界各地以“种族纯洁”和优越感为名对种族、族裔和宗教少数群体实施的恐怖袭击和杀戮，包括 2019 年在新西兰克赖斯特彻奇发生的白人至上主义和仇视伊斯兰教的袭击，以及 2018 年在美国匹兹堡发生的反犹太主义袭击。

三. 会员国最近通过的打击新纳粹和相关意识形态的政策和倡议

8. 各国对种族主义仇恨团体适用不同的限制，同样的行为在一管辖区受禁止，而在另一些管辖区却被允许。⁶ 这些差异反映出在受保护的言论和表达以及禁止的仇恨言论和种族歧视方面缺乏统一的规范。⁷ 特别报告员先前回顾了国际人权法所要求的办法，其中承认言论自由与平等之间的共生关系。⁸

9. 一些国家针对种族主义仇恨言论和支持白人至上主义意识形态的宣传，试图通过法律措施打击新纳粹和相关仇恨团体的崛起和蔓延。⁹ 值得赞扬的是，一些国家通过了打击种族主义和种族歧视的一般立法和国家计划，这些法律和计划也适用于美化新纳粹主义行为。¹⁰ 另一些国家设立了政府机构，监测种族主义和相关不容忍行为，包括网上仇恨言论。¹¹

10. “增强激进化问题意识网络”服务中心指出，各国在国家预防和打击极端主义战略中经常忽视极右翼极端主义。¹² 然而，在欧洲，新纳粹及相关极端主义暴力袭击和表现自 2011 年以来一直在增加，¹³ 2017 年因右翼极端主义罪行被捕

⁶ Erik Bleich and Francesca Lambert, “Why are racist associations free in some States and banned in others? Evidence from 10 liberal democracies”, *West European Politics*, vol. 36, No. 1 (2013), pp. 130–135.

⁷ 同上，第 123 页。

⁸ A/73/305Corr.1, 第 50 段。

⁹ 阿根廷、葡萄牙、俄罗斯联邦和瑞典提交的材料。

¹⁰ 阿根廷、意大利、葡萄牙和俄罗斯联邦提交的材料。

¹¹ 阿根廷、意大利、葡萄牙和俄罗斯联邦提交的材料。

¹² Nikki Sterkenburg, Yasmine Gssime and Marije Meines, “Local-level management of far-right extremism” (Radicalisation Awareness Network Centre of Excellence, January 2019), p. 2.

¹³ See European Parliament resolution of 25 October 2018 on the rise of neo-fascist violence in Europe (2018/2869(RSP)), sections L to AD.

¹³ 见欧洲议会 2018 年 10 月 25 日关于欧洲新法西斯主义暴力抬头的决议(2018/2869(RSP)), L 至 AD 节。

的人数几乎是 2016 年的两倍。¹⁴ 在美国，2008 年至 2017 年期间，71% 与极端主义有关的死亡是由右翼极端分子造成的。¹⁵

11. 防止新纳粹极端主义仍然是复杂和具有挑战性的，因为与其他形式的极端主义不同，新纳粹和其他白人至上主义意识形态在许多地区得到政治和公开容忍。

“增强激进化问题意识网络”服务中心指出，在欧洲，新纳粹煽动的极端主义和伊斯兰极端主义之间的主要区别是，后者“在社区内受到相当明确和广泛的拒绝”。¹⁶ 在欧洲，新纳粹及相关意识形态信息经常成为主流话语的一部分，这与信奉极右翼观点的政党在国家 and 地方的政治优势有关，其中可能包括植根于白人至上理论和种族民族主义理论的种族主义意识形态。在政治上认可极右翼观点会促使这些观点得到更广泛的认可，尽管伊斯兰极端主义言论在该地区一直受到广泛反对。¹⁷

12. 特别报告员注意到，关于青年人参与暴力极端主义的信息和数据主要侧重于伊斯兰极端主义。关于以极右翼或新纳粹极端主义为侧重点的反极端主义方案的信息很少。¹⁸ 尽管新纳粹和白人至上极端主义抬头，但欧洲地区和北美只有几个国家在主要侧重于伊斯兰极端主义的国家反恐战略中处理了仇恨团体的激进化 and 招募问题。¹⁹

13. 在这方面，特别报告员赞扬欧洲最近的事态发展。针对最近在欧洲发生的新纳粹和相关极端主义暴力袭击事件的增加，欧洲议会 2018 年 10 月 25 日通过了一项决议，谴责没有对欧洲新纳粹和法西斯团体的崛起采取认真和有效的行动。²⁰ 在该决议中，欧洲议会敦促成员国“有效禁止新法西斯主义和新纳粹团体以及任何其他宣扬和美化纳粹主义和法西斯主义的基金会或协会”。

14. 正如特别报告员根据大会第 72/156 号决议向大会提交的报告所指出的那样，技术公司在打击网上美化纳粹主义和相关意识形态方面可发挥重要作用。²¹ 值得注意的是，在基督城袭击事件发生后，脸书和 Instagram 在其平台上“禁止赞扬、支持和代表白人民族主义和白人分离主义”。²² 特别报告员欢迎这一反对种族主义和不容忍的立场。

¹⁴ 欧洲联盟执法合作署，*European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*, p. 51。

¹⁵ 反诽谤联盟，“Murder and extremism in the United States in 2017”，p. 7. Available at www.adl.org/resources/reports/murder-and-extremism-in-the-united-states-in-2017。

¹⁶ Sterkenburg, Gssime and Meines, “Local-level management of far-right extremism”, pp. 7–8.

¹⁷ 同上。

¹⁸ 例如，见阿根廷、意大利、瑞典和土耳其提交的材料。

¹⁹ 例如，见大不列颠及北爱尔兰联合王国，“反极端主义战略”（2015 年）；“美利坚合众国国家反恐战略”（2018 年 10 月）；以及塞尔维亚提交的材料。

²⁰ 欧洲议会 2018 年 10 月 25 日关于欧洲新法西斯主义暴力抬头的决议(2018/2869(RSP))。

²¹ 见 A/73/312，特别是第 35-42 段。

²² 脸书，“Standing against hate” (27 March 2019). Available at <https://newsroom.fb.com/news/2019/03/standing-against-hate/>。

四. 焦点问题：纳粹、新纳粹和其他极端主义仇恨团体招募青年

A. 新纳粹及相关招募

15. 右翼民粹主义者在政治上对白人至上主义意识形态的支持帮助了新纳粹和相关的招募。这种招募是通过流行文化进行的，新技术扩大了这些群体的招募能力。特别报告员在根据大会第 72/156 号决议向大会提交的报告中介绍了利用新信息技术招募新纳粹分子和相关人员的情况，并请会员国参阅这一分析。²³

16. 音乐在新纳粹和相关仇恨团体的激进化和招募策略中发挥着重要作用。在 20 世纪 80 年代，白人力量的音乐和音乐会为吸引潜在的新人提供了“肥沃的土壤”。²⁴ 白人音乐仍然是新纳粹宣传的重要组成部分，常常煽动针对特定种族、族裔和宗教群体的仇恨和暴力。²⁵ 例如，2018 年 7 月，反外国移民涌入摇滚节聚集了 6,000 多名新纳粹分子，这是德国有史以来举办的最大的白人力量音乐会之一。²⁶ 在德国，新纳粹音乐活动非常活跃，每年有 150 多场音乐会，约有 15,000 人通过这种音乐参与制作和分发宣传内容。据监测组织称，美国的白人音乐产业最近经历了自上世纪 90 年代初以来的最大幅度的增长。²⁷

17. 军队历来是仇恨团体的招募基地。²⁸ 媒体报道记录了一些北美和欧洲国家的仇恨团体和军队之间令人不安的联系。²⁹ 在北美，新纳粹组织和光头党组织鼓励他们的追随者加入武装部队，接受军事训练获得技能，以图推翻那些同情受白人至上主义意识形态攻击的群体的政府。³⁰ 一个监测仇恨团体的组织在 2006

²³ A/73/312, 第 13 至 17 段。

²⁴ 民主复兴中心, “Hate groups: mainstreaming of the far right”, response to the periodic report of the United States submitted to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (2008), fifteenth page.

²⁵ Rob May, “Hearing hate: white power music”, commentary, *EuropeNow* (2 October 2018). Available at www.europenowjournal.org/2018/10/01/hearing-hate-white-power-music/.

²⁶ Rob Waugh, “Huge German neo-Nazi rock festival sees fans wearing ‘I heart HTLR’ T-shirts”, *Metro*, 17 July 2018. Available at <https://metro.co.uk/2017/07/17/huge-german-neo-nazi-rock-festival-sees-fans-wearing-i-heart-htlr-t-shirts-6784842/>.

²⁷ May, “Hearing hate”.

²⁸ 民主复兴中心, “Hate groups”, fifteenth page.

²⁹ Daniel Trotta, “U.S. Army battling racists within its own ranks”, Reuters, 21 August 2012, available at www.reuters.com/article/usa-wisconsin-shooting-army/u-s-army-battling-racists-within-its-own-ranks-idUSL2E8JHO6K20120821; David Sterman, “The greater danger: military-trained rights-wings extremists”, *Atlantic*, 24 April 2013, available at www.theatlantic.com/national/archive/2013/04/the-greater-danger-military-trained-right-wing-extremists/275277/; Bethany Allen-Ebrahimian, “The German military has a right-wing extremism problem”, *Foreign Policy*, 1 May 2017, available at <https://foreignpolicy.com/2017/05/01/the-german-military-has-a-neo-nazi-problem-extremism-right-wing-terrorism/>; Christopher Woody, “US and European militaries are trying to keep neo-Nazis out of their ranks”, *Business Insider*, 11 September 2017, available at www.businessinsider.com/us-and-european-militaries-trying-to-keep-neo-nazis-out-of-their-ranks-2017-9?r=US&IR=T..

³⁰ Trotta, “U.S. Army battling racists within its own ranks”.

年发布的一份报告中称，当时在美国军队服役的“数千”人与极端主义或帮派活动有关联。³¹

18. 在 1990 年代，仇恨团体的招募通常是通过面对面的互动进行的。招聘者通常在街上接触潜在的成员或分发小册子。³² 今天，仇恨团体继续使用这种方法来吸引新成员，特别是在移民或种族、族裔或宗教少数群体成员犯下严重罪行之后。³³ 然而，在线招聘策略越来越受欢迎，特别是针对儿童和年轻人。³⁴

B. 招募年轻人

19. 最近的一份报告表明，至少在一个国家，支持新纳粹和相关意识形态的人越来越年轻，越来越暴力。³⁵ 儿童和年轻人被视为具有“易受影响、孤独、边缘化、缺乏认同感和群体接受感”的特点，他们往往缺乏区分真实和不准确或误导性信息的能力。³⁶

20. 青年人参与新纳粹或纳粹运动有历史先例。在 1933 年至 1945 年期间，德国青年通过学校节目、报纸和电台节目以及通过正式参加希特勒青年团运动，不断、广泛地接触纳粹意识形态。纳粹主义还依赖向青年人灌输思想，以此作为确保其未来生存的一种战略。希特勒青年团和德国少女联盟的存在就是为了确保这种灌输，前者为后来加入武装部队或党卫队的男孩提供军事训练。1936 年，所有 10 至 17 岁的男孩和女孩都必须参加纳粹青年团体。这些团体向德国青年传播价值观和信仰，改变他们的世界观。今天，当代的仇恨团体在其招募策略中采取了类似的做法。

21. 新纳粹网站 *Daily Stormer* 的编辑说，该网站“主要针对儿童”进行激进化宣传。³⁷ 为了吸引孩子，这些网站包括音乐、活动、游戏和卡通人物。³⁸ 一些仇恨网站以教育网站的形式出现，充斥着虚假信息和对可信学术著作的故意歪曲

³¹ Mark Potok, “Extremism and the military”, *Intelligence Report* (August 2006), Available at www.splcenter.org/fighting-hate/intelligence-report/2006/extremism-and-military.

³² Anya Kamenetz, “Right-wing hate Groups are recruiting video gamers”, *All Things Considered*, 5 November 2018. Available at www.npr.org/2018/11/05/660642531/right-wing-hate-groups-are-recruiting-video-gamers.

³³ Niklas Odén, “The way out: a handbook for understanding and responding to extreme movements” (EXIT Fryshuset, 2009), p. 8.

³⁴ Séraphin Alava and others, *Youth and Violent Extremism on Social Media: Mapping the Research*, (Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2017), p. 19; Aristotle Kallis, Sara Zeiger and Bilgehan Öztürk, eds., *Violent Radicalisation & Far-Right Extremism in Europe* (Istanbul, Foundation for Political, Economic Social Research (SETA), 2018), p. 86.

³⁵ 希望而不是仇恨, *State of Hate 2019: People vs the Elite?*, p. 3。

³⁶ Julian Baumrin, “Internet hate speech and the First Amendment, revisited”, *Rutgers Computer & Technology Law Journal*, vol. 37, Nos. 1–2 (2011), p. 229.

³⁷ Michael Edison Hayden, “Neo-Nazi website Daily Stormer is ‘designed to target children’ as young as 11 for radicalization, editor claims”, *Newsweek*, 16 January 2018. Available at www.newsweek.com/website-daily-stormer-designed-target-children-editor-claims-782401.

³⁸ Baumrin, “Internet hate speech”, p. 230.

解释。此外，仇恨团体经常利用流行语或表情包作为引导儿童分享种族主义信仰的一种手段。³⁹

22. 仇恨团体的领导人还把工作重点放在上大学的青少年上，因为这些团体包括未来各运动的领导人。⁴⁰ 在美国，记录了大约 300 起在 200 多个校园散发种族主义传单事件。在美国最近一次总统选举之后，白人民族主义领袖增加了对大学生的招募。⁴¹

23. 仇恨团体越来越多地渗透到“游戏”世界，成为瞄准潜在成员(包括 13 岁的儿童)的新途径。电子游戏和与游戏有关的论坛、聊天室和直播流媒体网站(例如 YouTube 或 Twitch)是最受欢迎的新纳粹招募和激进化的场所。一位前新纳粹同情者描述说，仇恨团体使用的过程是从诋毁不同的种族或宗教开始的，这种诋毁是为了测试水深。他报告说，“一旦他们感觉到诋毁起了作用，他们就会加大力度，发送宣传材料，链接到其他网站，或者开始宣扬这些古老的种族主义反犹太主义的老调”。⁴² 一名研究媒体操纵问题的研究人员观察了这些团体如何在网上传播并扩散到其他空间，其用意是不具体告诉人们他们是白人至上主义者。这位研究者指出，这些团体试图确定年轻人对什么感到愤怒，他们如何利用这一点来推动一场基础广泛的社会运动。⁴³

24. 与脸书这样的平台相比，游戏世界中的空间更受新纳粹招募的欢迎，这可能是因为后者的跟踪机制。尽管如此，仇恨团体仍在使用脸书等平台寻找志同道合的个人，相互支持，并传播他们的宣传。⁴⁴ 像推特这样的微博站点对于右翼极端组织来说似乎更方便，因为推文来源的身份很难追踪，从而增加了招聘者的交流潜力。⁴⁵

25. 研究表明，典型的新纳粹或仇恨团体追随者一般是年轻人、白人和男性。宗教、所属经济阶层、教育和社会地位也是显著的因素。⁴⁶ 然而，必须指出的是，在预测一个人是否会有恐怖主义倾向方面，并不存在有意义的心理特征。此外，研究表明，没有人生来就具有将一个人定义为倾向于极端主义或恐怖主义的性格特征。相关的社会环境因素可能包括贫穷；缺乏教育和就业机会、技能和家庭支助；异化；以及失调的家庭关系。⁴⁷

³⁹ Hayden, “Neo-Nazi website Daily Stormer”.

⁴⁰ Mark Potok, “Internet hate and the law”, *Intelligence Report* (March 2000). Available at www.splcenter.org/fighting-hate/intelligence-report/2000/internet-hate-and-law.

⁴¹ 南方贫困法律中心, “The year in hate: Trump buoyed white supremacists in 2017, sparking backlash among black nationalist groups” (21 February 2018). Available from www.splcenter.org/news/2018/02/21/year-hate-trump-buoyed-white-supremacists-2017-sparking-backlash-among-black-nationalist.

⁴² Kamenetz, “Right-wing hate groups are recruiting video gamers”.

⁴³ 同上。

⁴⁴ Alava and others, *Youth and Violent Extremism*, p. 15.

⁴⁵ 同上，第 16 页。

⁴⁶ Kallis, Zeiger and Öztürk, *Violent Radicalisation*, p. 15.

⁴⁷ 美国心理学协会提交的材料，第 6-7 页。

26. 在有关极端主义的心理学文献中，出现了一种广泛的共识，即决定极端主义行为的是社会状况因素，而不是个人特征。社会认同形成、文化适应、社会影响和来自群体成员的规范压力等因素强烈地影响着心理上易受伤害的个人。社交网络可以决定个人的选择，包括是否采取亲社会或反社会的行为。⁴⁸ 研究表明，年轻人加入仇恨团体的动机主要不是意识形态或政治动机。它们是与社会和情感原因以及寻求归属、保护、承认和冒险联系在一起的。⁴⁹

27. 一些研究表明，对某些心理需求的挫折感往往促使年轻人通过加入种族主义极端主义团体而获得安慰。⁵⁰ 归属感是人类最基本的心理需求之一，对归属感、社区和意义的追求会导致年轻人加入暴力极端主义团体。⁵¹ 这类团体也可可为这些年轻人提供安全感，包括保护他们免受他人的欺凌或折磨。⁵²

28. 研究还表明，当满足控制、意义和确定性的需要的能力受到威胁时，有些人更可能赞同极端的观点和行为，包括暴力态度。例如，当人们对自己的处境、生活或认同感到不确定时，他们往往更容易被极端抗议团体所吸引，⁵³ 支持对外部群体采取报复性和侵略性的国家政策，⁵⁴ 并更愿意采取激进的社会行为。⁵⁵ 通常，年轻人在冒险欲的驱使下加入外面的团体，他们的最初行动是反社会的思想或挑衅行为，如暴乱、破坏财产或街头斗殴。在这些团体中，他们的第一次行动是反社会的思想或挑衅行为，如暴乱、破坏公物或街头斗殴。⁵⁶

29. 此外，个人重要性的需要使亲社会和反社会极端行为更有可能发生。随着年轻人努力寻找生活的意义，向自己和其他人证明自己的价值，一些人将更有可能采取极端的、需要大量投入的行为，以服务于理想主义价值观。在这些价值观中，最重要的是维护、促进和捍卫个人的“内团体”以及正义和真理方面的理想。极端主义行为使某些人恢复了受到威胁的自我意识。⁵⁷

⁴⁸ 同上；以及瑞典提交的材料。

⁴⁹ Odén, “The way out”, p. 6.

⁵⁰ Pete Simi, Karyn Sporer and Bryan F. Bubolz, “Narratives of childhood adversity and adolescent misconduct as precursors to violent extremism: a life-course criminological approach” *Journal of Research in Crime and Delinquency* (2016).

⁵¹ 见地球社和西亚北非研究所, “Reconceptualizing the drivers of violent extremism: an agenda for child & youth resilience” (2018). Available at www.tdh.ch/sites/default/files/tdh_wana_pve_en_light.pdf.

⁵² Odén, “The way out”, p. 6.

⁵³ Michael A. Hogg, Christie Meehan and Jayne Farquharson, “The solace of radicalism: self-uncertainty and group identification in the face of threat”, *Journal of Experimental Social Psychology*, vol. 46, No. 6 (November 2010).

⁵⁴ Ifat Maoz and Clark McCauley, “Threat, dehumanization, and support for retaliatory aggressive policies in asymmetric conflict”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 52, No. 1 (2008).

⁵⁵ Michael A. Hogg and Janice Adelman, “Uncertainty – identity theory: extreme groups, radical behavior, and authoritarian leadership”, *Journal of Social Issues*, vol. 69, No. 3 (September 2013).

⁵⁶ Sterkenburg, Gssime and Meines, “Local-level management of far-right extremism”, p. 4.

⁵⁷ Katarzyna Jasko, Gary LaFree and Arie Kruglanski, “Quest for significance and violent extremism: the case of domestic radicalization”, vol. 38, No. 5 (November 2016).

30. 探讨非意识形态风险因素的几项研究报告提到，主要在青少年时代加入仇恨团体的前新纳粹分子或白人至上主义者报告说，他们曾经历了以下一种或多种不利环境条件：童年时期遭受身体虐待、童年或青少年时期遭受性虐待、情感和身体上受忽视、父母被监禁、父母的遗弃、目睹严重暴力(家庭和/或邻里)和/或家庭破裂(例如离婚或父母去世)。⁵⁸ 若干心理学研究证明，这类事件可能会增加新纳粹和相关极端主义激进化的可能性。⁵⁹ 一名前新纳粹成员解释说，虽然寻求认同以及需要属于一个社区或一个团体并对其生活有目的是他“堕入美国新纳粹运动”的动机，但对他来说，家庭遗弃感觉是令他对仇恨和种族主义运动予以支持的一个重要因素。⁶⁰ 在学校范围内，在课堂上表现不佳、受到欺凌、逃学和受到消极的群体影响，以及在学校或其他同学中被远离、遭到拒绝或与成年人发生冲突，都是表明年轻人可能转向仇恨群体的因素。⁶¹ 这些社会环境因素都是触发因素，通常与心理特征结合在一起，可能会扰乱年轻人生活的正常发展。

31. 上述因素有助于解释招募青年的情况，但绝不应被理解为原谅或免除极端主义和参与新纳粹和相关白人至上主义活动者的责任。今天，社会学家通常把新纳粹和相关的运动当作社会运动，这些运动使那些有着共同意识形态的人聚集在一起。致力于种族主义和仇外意识形态的运动为了成功地将青年捕获，对上述心理和社会环境因素加以利用。⁶²

五. 适用的种族平等框架

32. 在国际人权法中，《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》对种族主义和仇外思想的传播施加了强有力的限制，并宣布构成煽动歧视、敌对或暴力的鼓吹民族、种族或宗教偏见为非法。消除种族歧视委员会在其关于打击种族主义仇恨言论的第 35(2013)号一般性建议中，对缔约国应如何根据《公约》对种族主义言论进行管制提供了有益的解释。委员会着重指出了应为会员国的做法提供有益的若干因素。值得注意的是，委员会回顾，禁止种族主义仇恨言论和言论自由的繁荣是相辅相成的，而不是零和游戏的表现。平等和免受歧视的权利以及言论自由的权利，应该作为相辅相成的人权充分体现在法律、政策和实践中。

33. 根据《公约》第四条，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，或试图辩护或宣扬任何形式的种族仇恨及歧视者，各国必须予以谴责。《公约》还要求缔约国承诺立即采取积极措施，消除一切煽动或实施这种歧视的行为，并规定凡传播基于种族优越

⁵⁸ Simi, Sporer and Bubolz, “Narratives of childhood adversity”, p. 9.

⁵⁹ Studies cited in Simi, Sporer and Bubolz, “Narratives of childhood adversity”, p. 9.

⁶⁰ Christian Picciolini, “My descent into America’s neo-Nazi movement – and how I got out”, TEDxMileHigh talk, November 2017, available at www.ted.com/talks/christian_picciolini_my_descent_into_america_s_neo_nazi_movement_and_how_i_got_out/transcript.

⁶¹ Odén, “The way out”, p. 7.

⁶² 同上。

或仇恨的思想、煽动种族歧视以及针对任何种族或属于另一肤色或人种的群体的一切暴力行为或煽动此类行为，均应依法惩处。《公约》还要求缔约国立即采取积极措施，消除一切此类歧视行为或煽动此类歧视的行为，并通过法律惩处一切传播种族优越或仇恨思想的行为、煽动种族歧视的行为以及针对任何种族或肤色或族裔群体的一切暴力行为或煽动此类暴力的行为。消除种族歧视委员会建议就通过属于第四条范围内的打击种族主义言论的立法向缔约国提供具体指导，特别报告员鼓励各国审查第 35 号一般性建议，以便从这一指导中受益。

34. 依照《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第三款，对于表达自由的任何限制若要具有合法性，必需由法律规定，并为尊重他人的权利或名誉，或保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德所必需。对言论自由的任何限制不仅必须是必要的，而且必须按比例加以调整，以实现有必要加以限制的合法目的。⁶³

《公约》第二十条具体规定，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，各国应以法律加以禁止。人权事务委员会和其他一些人权机制将这一规定解释为创造了一个很高的门槛，因为对言论的限制必须仍然是例外的。

35. 《消除一切形式种族歧视国际公约》缔约国消除种族歧视委员会重申，言论自由已纳入《公约》，《公约》有助于更充分地了解国际人权法规定的言论自由要素。为了确定哪些种族主义言论应受法律惩罚，委员会强调了背景的重要性，其中包括：(a) 言论的内容和形式；(b) 经济、社会和政治气候；(c) 讲话者的职位或地位；(d) 言论的面向范围；(e) 言论的目的。⁶⁴ 会员国，甚至往往直接在网处理种族主义和仇外心理内容的技术公司等私人行为者，必须保持警惕，在某些群体公开致力于传播和实施不容忍的国家气候中发现种族主义言论。委员会警告说，种族主义言论有时可能依靠间接语言来掩饰其目标或目的，并可能依靠编码的象征性交流来达到其目的。煽动可能是明示的，也可能是暗示的，通过诸如显示种族主义符号或分发材料以及语言等行动来进行。⁶⁵

36. 会员国必须采取紧急行动，确保违反《消除一切形式种族歧视国际公约》规定的种族主义言论受到法律惩罚。消除种族歧视委员会建议，将各种形式的种族主义言论定为刑事罪应只适用于严重的案件，这是无可置疑的，刑事制裁的适用应遵循合法性、相称性和必要性的原则，较轻的案件应以非刑事制裁的方式处理。⁶⁶

37. 《消除一切形式种族歧视国际公约》要求缔约国宣布鼓吹和煽动种族歧视的组织为非法组织，并予以禁止(第四条(b)项)。这包括采取行动，禁止此类组织利用民族主义民粹主义热情，企图将其极端意识形态或种族、族裔或宗教仇恨和不容忍纳入主流。光靠制定法律是不够的。《公约》第六条明确指出，针对种族歧视提供的有效保护和补救措施，与正式法律规定同样重要。

⁶³ 人权事务委员会，关于见解和言论自由的第 34 (2011)号一般性意见，第 38 段。另见，例如 Velichkin 诉白俄罗斯案(CCPR/C/85/D/1022/2001)。

⁶⁴ 消除种族歧视委员会第 31 号一般性建议，第 30 段。

⁶⁵ 同上，第 7 和第 16 段。

⁶⁶ 第 35 号一般性建议，第 12 段。另见人权事务委员会第 34 号一般性意见，第 22-25 段和第 33-35 段。

38. 《公约》第四条(b)项规定的义务直接影响到本报告所述的招募做法，因为新纳粹招募本身就会助长和煽动种族歧视。鉴于国际人权法和原则坚决承认有必要确保儿童的最大利益，并向儿童提供必要的特别保护，以确保他们充分享有人权，各国必须特别警惕防止新纳粹和有关团体招募儿童。⁶⁷

39. 遗憾的是，会员国有时以对种族主义或不容忍言论的关切为借口，非法推翻符合人权的言论。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本公约所保护的群体。委员会强调，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。⁶⁸ 不应容忍针对宗教少数群体、政治反对派、学者、人权维护者或其他适当行使言论自由的人的过于宽泛的诽谤法。特别报告员还强烈谴责公共和私人行为者企图以平等和不歧视的语言作为压制合法言论的手段。同样，她还谴责公共和私人行为者企图利用言论或结社自由的语言用作侵犯他人平等和不歧视权利的手段或掩盖这种侵犯。

40. 消除种族歧视委员会强调指出，虽然第四条是禁止种族主义言论的主要工具，但《公约》载有对实现该条所述目标必不可少的其他规定。第四条明确援引了第五条，该条保障法律面前人人平等的权利和在享有包括言论自由在内的权利方面不受种族歧视的权利。如上文所述，第六条要求对侵犯《公约》所载权利的行为提供有效补救，第七条强调教育在促进平等和容忍方面的重要性。

41. 在《德班宣言》中，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的与会者谴责新纳粹主义、新法西斯主义和基于种族或民族偏见的暴力民族主义意识形态的持续存在和死灰复燃(第 84 段)。他们还谴责基于种族主义、仇外心理或种族优越感及相关的歧视的政纲和组织以及基于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的立法和行为，它们与民主和透明并负责任的政府管理是完全不相容的(第 85 段)。此外，他们还在第 94 段中重申，由政府、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种族或族裔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。

42. 关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的《拉巴特行动计划》(A/HRC/22/17/Add.4, 附录)可提供有益指导。⁶⁹ 报告概述了与消除种族歧视委员会的做法相一致的六部分门槛测试，考虑到了以下因素：背景；发言者；意图；内容与形式；言语行为的程度；可能性(包括紧迫性)。在制定《行动计划》的背景下开展的协商进程旨在增进对言论自由与煽动仇恨之间关系的理解。在《行动计划》(第 11 段)表示了如下关切：违反《公民权利和政治权利国际公约》第二十条的事件的肇事者往往得不到惩罚，同时，由于滥用含糊的国内立法、判例和政策，事实上的迫害仍在继续。人们还发现，世界各国的反煽动法律有时过于狭窄或模糊。《行动计划》对此提出了建议(第 11 段)，即各国关于煽动仇恨的国内法律框架应明确提及《公约》第二十条第二款并包括《关

⁶⁷ 例如，见《世界人权宣言》第二十五条第二款和《儿童权利公约》。

⁶⁸ 第 35 号一般性建议，第 20 段。

⁶⁹ 关于行动计划磋商过程的详细情况和文件，见 www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx。

于言论自由和平等的卡姆登原则》中界定的“仇恨”、“歧视”、“暴力”和“敌对”等关键术语的强有力定义。⁷⁰

六. 建议

43. 对于新纳粹和仇恨团体的招募和激进化努力，特别报告员敦促会员国采取法律和政策措​​施以及与民间社会行为者共同设计和执行的方案，打击美化纳粹主义、新纳粹主义和相关种族至上主义意识形态的一切形式的暴力极端主义。应根据上述国际人权义务和原则采取这种行动。

44. 对于种族主义仇恨言论，包括来自新纳粹或其他仇恨团体的仇恨言论，特别报告员重申，会员国应执行联合国其他机构，特别是消除种族歧视委员会提出的关于打击种族主义和仇外言论的具体建议。在这方面，她想重申她在关于民族主义民粹主义和网上美化纳粹主义的报告中提出的建议，特别是向会员国和技术公司提出的建议。⁷¹

45. 对于为促进和煽动种族歧视而招募新纳粹分子和相关人员、特别是招募年轻人的做法，各国应宣布这类做法是非法的，应依法惩处。

46. 关于提高儿童和青年抵御新纳粹和仇恨团体招募和激进化努力的能力，特别报告员呼吁会员国确保青年充分参与生活并增强其生活各方面的能力。参加促进人权、民主和对话的公共论坛和活动，以及获得社会服务、教育和就业的机会，将增强这种抵御能力。特别报告员强烈建议与处理暴力极端主义问题的民间社会组织合作实施这类方案。

47. 鉴于心理和社会因素的重要性，以及个人加入仇恨团体的动机，以及他们离开这些团体时所面临的后果，特别报告员建议会员国拨出资源，用于非激进化方案，为新纳粹和仇恨团体的前成员提供社会心理支持，防止他们再次回到那些团体。

48. 特别报告员敦促各国与民间社会合作打击新纳粹主义。旨在使仇恨群体脱离接触和去激进化的最有效项目之一是“退出项目”，民间社会在该项目中发挥了重要作用。这一模式于 1997 年在挪威建立，最初是一个为期三年的发展项目，涉及负责司法、儿童和家庭事务的各部委以及移民局。一个非政府组织主办了该项目，该项目有三个主要目标：建立地方网络，支持种族主义或暴力团体中儿童的父母；使青年人能够脱离这些群体；并向从事与暴力团体有关联的青年人工作的专业人员发展和传播方法知识。⁷² 在“退出项目”模式的基础上，好几个组织，其中往往是由前新纳粹分子或其他前仇恨团体成员创建的组织，为其他欧洲

⁷⁰ 《关于言论自由和平等的卡姆登原则》第 19 条，可查阅网址 www.article19.org/resources/camden-principles-freedom-expression-equality/。另见 E/CN.4/1996/39 附件和 A/67/357，第 39-45 段。

⁷¹ A/73/305 和 Corr.1 和 A/73/312。

⁷² 战略对话研究所，“Project Exit – leaving violent groups” (2014). Available at www.counterextremism.org/resources/details/id/665/project-exit-leaving-violent-groups。

国家和北美的仇恨团体成员制定了非激进化方案。⁷³ 实施“退出”模式的组织帮助前极端分子重新融入社会，成为能够在其社区内获得就业和建立健康关系的充分正常生活的个人。

49. “退出”模式主要依靠教育、职业培训和导师，并鼓励前极端分子建立新的社会网络。⁷⁴ 遵循这一模式的方案使用这些手段来制止以意识形态或宗教信仰的名义实施的暴力。⁷⁵ 该模式涵盖了个人离开运动时通常经历的五个阶段：动机；脱离接触；建立；反思；实现稳定。⁷⁶ 在多年经验的基础上，“Exit Fryshuset”组织编写了手册，为市政当局、学校和其他与青年人接触的利益攸关方提供关于打击新纳粹和相关暴力极端主义的指导。⁷⁷

⁷³ 例如，见 Tore Bjørgo, “Exit neo-Nazism: reducing recruitment and promoting disengagement from racist groups”, Norwegian Institute of International Affairs, paper, p. 25, and Life After Hate (www.lifeafterhate.org/about-us-page)。

⁷⁴ 美国心理学协会提交的材料，第 27 页。

⁷⁵ 例如，见 “Life after Hate” 网站(www.lifeafterhate.org/About-us-page)。

⁷⁶ Bjørgo, “Exit neo-Nazism”, pp. 23-24.

⁷⁷ Odén, “The way out”, p. 3.