



人权理事会

第四十四届会议

2020 年 6 月 15 日至 7 月 3 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
特别报告员的报告*

概要

在本报告中，当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员滕达伊·阿奇乌美总结了各国就大会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、仇外心理和相关不容忍行为的第 74/136 号决议的执行情况提交的材料；总结了反犹暴力、仇恨犯罪、仇恨言论和其他事件的最新趋势；并审查了反犹太主义与其他形式的种族主义和相关不容忍行为的关系以及相互交叉之处。此外，她还指出，根据国际人权法，各国有义务打击反犹太主义和其他形式的种族主义和不容忍行为，她参照这些义务提出了建议。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 成员国提交的材料概述.....	3
三. 反犹太主义暴力及相关的种族主义和不容忍行为	7
四. 焦点问题：反犹种族主义和其他形式的种族主义及相关不容忍行为	9
五. 适用的种族平等框架	11
六. 建议	15

一. 导言

1. 本报告是根据大会第 74/136 号决议提交人权理事会的，大会在该决议中请当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员向理事会第四十四届会议提交关于该决议执行情况的报告。在第二节中，特别报告员总结了各国提交的关于其为打击美化纳粹主义、新纳粹主义和其他不容忍行为而采取的措施的材料。特别报告员感谢阿塞拜疆、萨尔瓦多、洪都拉斯、以色列、意大利、葡萄牙和俄罗斯联邦提交的材料。在第三节中，她记录了当前反犹事件(包括仇恨犯罪、仇恨言论、骚扰和恐吓)的趋势。

2. 种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为以许多不同的表现形式持续存在，对平等、正义和人权构成严重威胁。要打击种族主义便需要了解不同形式的不可容忍和歧视之间的复杂联系。尽管不应将不同形式的种族主义混为一谈，但我们可以分析不同形式的压迫之间的重叠之处和相互联系，从而吸取宝贵的经验教训。

3. 1968 年 3 月 25 日，也就是在马丁·路德·金遇刺前 10 天，他在犹太教士大会年会上发表演讲，思考了犹太人和非裔美国人受到的压迫与他们争取社会正义的斗争之间的相互联系。¹ 他还想到，在与反犹太主义和其他形式种族主义作斗争时，不同群体迫切需要团结一致。本着批判性反思精神，并为了建立反种族主义联盟，特别报告员在下文第四节探讨了反犹太主义与其他形式的种族主义和相关不容忍行为的关系以及相互交叉之处。她在第五节概述了适用的国际和区域人权法律框架，并在第六节提出了打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的建议。

二. 成员国提交的材料概述

4. 在本节中，特别报告员总结了会员国提交的打击纳粹主义和新纳粹主义的现有法律和政策，但没有对这些法律或政策进行分析或评估。她强调，在下文提供国家提交材料概述并不等于她认可其中的内容。特别报告员还希望明确指出，如果以下任何正式政策违反了本报告第四节所述适用的国际人权法和国际人权原则，会员国就必须采取紧急行动，废除违规的政策。

阿塞拜疆

5. 阿塞拜疆政府报告说，它不容忍新纳粹主义和其他助长当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的做法。美化纳粹主义、新纳粹主义和其他相关做法在一些地区仍然是严峻的现实。阿塞拜疆指出，它支持国际上打击美化纳粹主义行为的努力。阿塞拜疆政府提到 2019 年 10 月 25 日和 26 日在巴库举行的第十八次不结盟国家元首和政府首脑会议，与会成员国国家元首和政府首脑在会上谴责了美化纳粹运动和新纳粹主义的行为。

¹ 题为“Conversation with Martin Luther King”的会议记录可查阅 <https://gendlergrapevine.org/wp-content/uploads/2013/06/Conversation-with-Martin-Luther-King.pdf>。

萨尔瓦多

6. 萨尔瓦多政府重点说明了旨在防止种族歧视的各项宪法条款。具体而言，第 3 条规定，所有萨尔瓦多人有权平等享有各项权利，不得基于国籍、种族、性别或宗教施加限制。2014 年修订的《宪法》承认土著人民的权利(第 63 条)，政府申明，计划采取相应的政策来执行该条款。

7. 萨尔瓦多政府指出，《刑法》规定，对与宗教自由有关的罪行予以惩罚。《刑法》第 296 条将干扰或扰乱行使宗教自由、破坏或损坏礼拜物品的行为定为刑事犯罪。2016 年《文化法》(第 30 条)保障土著人民享有自由、平等、尊严和生命的权利，不受基于族裔、性别、宗教、习俗、语言或其他任何条件的歧视。在地方一级，六个城市通过了促进平等和不歧视原则的法令。一个例子是 Panchimalco 的市政法令，其中提到防止种族歧视的保护措施。

洪都拉斯

8. 洪都拉斯政府表示，已采取措施打击种族主义、种族歧视、仇外心理和其他所有相关不容忍行为。《宪法》禁止一切形式的歧视(第 60 条)，并保证人们可以信奉所有宗教，不带偏见(第 77 条第 1 款)。《刑法》规定，基于性别、种族、年龄、阶级、宗教、党派或政治团体或残疾的歧视行为构成刑事犯罪，可处以监禁和行政处罚。将于 2020 年 5 月生效的《刑法》修正案旨在加强保护措施，防止在就业方面和公共部门的歧视。歧视性地剥夺公共服务或取消就业资格的行为受到法律制裁，被定罪者丧失担任公职的资格。

9. 洪都拉斯政府报告称，2017 年设立了人权秘书处，作为执行人权相关公共政策的牵头机构。² 洪都拉斯政府重点说明了 2016 年批准的《反对种族主义和种族歧视促进土著和非洲裔洪都拉斯人全面发展公共政策(2016-2022 年)》，这项政策使土著和非洲裔洪都拉斯人能够行使自己的权利、保持自己的身份和多样性。国家移民局设立了一个人权和移民监管部门，以保护移民。国家移民局的目的是，向移民提供及时和充分的援助，促进他们的人权。

10. 洪都拉斯政府还报告说，洪都拉斯国会已开始讨论一项关于网络安全和防止互联网和社交网络上的仇恨和歧视行为的国家法律草案，并打算将防止网上反犹太主义及其他种族主义和不容忍行为的保护措施纳入其中。

以色列

11. 以色列政府指出，一切形式种族主义的受害者都遭受敌视、非人化、偏见和陈规定型观念，这导致了歧视和暴力。要打击种族主义，消除种族、文化和宗教偏见应是打击一切形式仇恨的核心所在。关于反犹太主义和其他形式种族主义的共性，政府重点指出，这两者往往与白人至上主义、白人民族主义、新纳粹意识形态和相关暴力行为联系在一起。最近的反犹恐怖袭击³的实施者都有一种白人至上的意识形态，寻求打击所谓的白人种族灭绝，而驱动这种意识形态的是一种

² PCM-055-2017 号行政令。

³ 以色列政府提到在以下地点发生的枪击事件：美利坚合众国匹兹堡一个犹太教堂、新西兰克赖斯特彻奇的一座清真寺、美国加利福尼亚州波威的一个犹太教堂、美国埃尔帕索、德国哈雷的一个犹太教堂以及德国哈瑙。

观念，即白人正在系统地被非白人移民所取代，而犹太人在一定程度上是针对白人的阴谋的幕后黑手。以色列政府指出，自 2010 年以来，欧洲的反犹事件急剧增加，而该地区的暴力犯罪率也有所上升，这证明了两者之间的密切关联。

12. 以色列政府指出，尽管反犹太主义和其他形式的种族主义之间存在上述共性，但反犹太主义有其鲜明的特点。与其他形式的种族主义相反，反犹太主义可以来自各种意识形态，它将不同政治团体——主要是激进的伊斯兰教、极右和极左团体——的激进分子团结在一起。本来是从根本上相互对立的形形色色的宣扬反犹太主义的团体结成联盟并汇合起来，反对犹太人和(或)以色列。法国和德国的种族主义趋势就是这种趋同的例证。以色列政府认为，在法国这样的国家，反犹太主义和反穆斯林事件的相关性较弱，因为在法国，恐怖主义的主要来源是激进的伊斯兰主义。相反，在德国，所有形式的种族主义的相关性很强，那里的极右激进团体针对所有少数群体。

13. 以色列政府强调，必须对表现各种形式的种族主义的种种同中有异的现象进行评估，这一点至关重要。它敦促联合国会员国评估异同，以应对各种表现形式的不容忍和仇恨。

14. 以色列政府已采取措施，监测网上的反犹太主义。它提到了侨民事务部开发的反犹太主义网络监测系统。该系统被用来监控 Twitter、Facebook 和 YouTube 上用阿拉伯语、英语、法语和德语发布的反犹帖子。它通过对网上的反犹话语进行量化、分类和分析，成为各种反犹太主义相关项目的基础。

15. 以色列报告了它为打击歧视而建立的立法框架。该框架包括对《刑法》(5737-1977 年)的第 137 号修正案，其中将种族动机或对公众的敌意列为谋杀罪的加重情节，从而证明强制终身监禁是合理的。体育赛事期间禁止发表种族主义言论。⁴ 以下行为属于非法：出于种族、宗教或宗教信仰、国籍或原籍国等理由，提供公共服务或产品或经营公共机构的方式造成公共服务或产品的提供出现延误，但向与该群体无关的人提供这种服务或产品时却丝毫没有延误。⁵

意大利

16. 意大利政府表示，它致力于通过教育方案和文化活动提高公众对种族主义和相关不容忍行为的认识。它通过 2000 年 7 月 20 日第 211 号法律，确立了大屠杀纪念日，纪念遭受迫害、驱逐、监禁或处决的犹太公民和其他意大利人以及保护受迫害者的人。学生和年轻人是政府为宣传纪念活动而实施的教育方案的主要对象。意大利政府提到它为教育年轻人了解大屠杀而举行的针对年轻人的公开活动。

17. 意大利政府报告了其为加强执法人员防止和打击一切形式歧视的能力所做的努力。促进安全打击歧视行为观察站为执法部门制定了关于仇恨犯罪的在线课程和指导方针。⁶ 课程包括一个单元，介绍各种形式歧视(包括对残疾人的歧视、

⁴ 《禁止体育暴力法》(5768-2008 年)。

⁵ 《产品、服务和进入娱乐场所和公共场所禁止歧视法》(5761-2000 年)。

⁶ 观察站是由意大利国家警察和国家宪兵在内政部公共安全厅内运作的一个机构。其任务是打击仇恨犯罪并保护此类犯罪的受害者。

反犹太主义、对罗姆人、男女同性恋、双性恋和跨性别者、穆斯林和移民的歧视)的偏见指标,以发现仇恨犯罪。

18. 意大利政府报告说,其国家反种族歧视办公室不仅在传统媒体上而且还在社交媒体上监控仇恨言论,为此建立了一个观察站⁷,最终将编写一份关于打击网上宗教仇恨的年度报告。该办公室致力于开展关于仇恨言论的研究,特别侧重于出于宗教或文化背景的仇恨言论。意大利政府申明,它已深化打击仇恨言论的努力。

葡萄牙

19. 葡萄牙政府报告了它为打击种族歧视和宗教歧视而颁布的立法框架。根据《宪法》和《政党法》(第 2/2003 号组织法),种族主义政党和法西斯政党属于非法。法律规定,宪法法院可应检察机关的请求作出裁决,关闭被定为种族主义政党或推崇法西斯意识形态的组织。《刑法》第 240 条规定,基于种族、肤色、族裔或民族本源、血统、宗教、性别、性取向、性别认同或残疾的歧视和煽动仇恨和暴力行为是应受惩罚的犯罪行为。随着经修订的反歧视法(第 93/2017 号法律)于 2017 年 9 月 1 日生效,政府建立了防止歧视性做法的法律框架,并扩大了歧视的定义及其适用范围。反歧视法修正案旨在提高保护的覆盖面和应对措施效力。

20. 葡萄牙政府重点指出,它强化了平等和反对种族歧视委员会监督反歧视法执行情况的任务授权。该委员会接受与歧视行为有关的投诉,并建议采取行政措施,防止一切形式的种族歧视。委员会已将其顾问人数增加到 31 人,其中包括移民和罗姆社群和非洲裔社群的代表以及议会代表。

21. 葡萄牙政府表示,已采取必要措施促进平等和不歧视,加强不同文化和宗教间的容恕。它指出,移民事务高级委员会是负责移民和族裔群体融合的主要机构,接受部长会议主席团的直接监督,致力于实施打击歧视和促进文化间对话的举措。委员会设有一个文化间对话股,与其他政府机构开展联合项目,以促进不同文化教育和宗教间对话。

俄罗斯联邦

22. 俄罗斯联邦政府表示,不容忍任何形式的基于种族、民族、语言或宗教信仰的歧视。它谴责煽动种族、民族或宗教仇恨或极端主义活动的行为,并申明致力于打击散布这些仇恨意识形态的企图。

23. 俄罗斯联邦政府报告了旨在打击极端主义的立法框架。它指出,2002 年 7 月 25 日关于打击极端主义活动的第 114-FZ 号联邦法是监测极端主义活动的基本监管文书。此外,政府于 2014 年 11 月通过了“到 2025 年在俄罗斯联邦打击极端主义战略”。该战略确定了打击极端主义领域的国家政策的目标、目的和主要举措。俄罗斯联邦打击极端主义部门间委员会由 19 个部委的负责人组成,负责实施一系列措施,以防止极端主义、激进化运动和族裔或宗教冲突的蔓延。

⁷ 由圣心天主教大学和当代犹太文献中心与意大利穆斯林青年协会合作推动。

24. 俄罗斯联邦政府指出，已加紧努力监测数字空间，因为这已成为传播极端主义信息的安全港。它提到了 2006 年 6 月 27 日关于信息、信息技术和信息保护的 第 149-FZ 号联邦法第 15.1 条。该条规定对大众传媒和电信网络进行监测，以便发现极端主义意识形态的蔓延，并采取适当行动，包括限制获取俄罗斯联邦境内传播的非法信息。为确保俄罗斯联邦立法得到遵守，联邦通信、信息技术和大众传媒监督局负责监督对媒体(包括电子媒体、大众传媒通信、信息技术和电信)的日常监测。俄罗斯联邦政府报告称，自 2019 年以来，联邦监督局在一个单独的登记册中登记了 58,901 个包含极端主义材料的网页。其中 54,208 个互联网网页中的极端主义信息已被删除，俄罗斯联邦还封锁了 7,428 个包含极端主义信息的互联网页面。

25. 俄罗斯联邦政府报告了它为提高青少年对极端主义意识形态的认识和防止年轻人激进化而采取的措施。它与民间社会组织、宗教代表和地方当局合作，推出了一项针对未成年人和其他年轻人的方案。

26. 俄罗斯联邦政府指出，《刑法》第 243 条和其他修正案草案规定了破坏或摧毁纪念第二次世界大战期间反纳粹主义和反法西斯主义斗争的军事墓地、文化遗产地和其他纪念场所的刑事责任。俄罗斯联邦调查委员会还采取措施，确定和保护遗址，举办纪念活动，以保存与伟大的卫国战争期间犯下的战争罪有关的历史教训。

三. 反犹太主义暴力及相关的种族主义和不容忍行为

27. 下文讨论了关于反犹暴力、仇恨犯罪、仇恨言论和其他事件的最新数据，这些数据来自全球不同的来源，包括政府数据、案头研究和特别报告员收到的各国响应她的呼吁为本报告提供的材料。

28. 欧盟基本权利署关于成员国提供的国别数据的最新概览表明，反犹太主义正在奥地利、克罗地亚、法国、德国、希腊、意大利、波兰、斯洛伐克和西班牙抬头。⁸ 在提交给特别报告员的机密材料中，西班牙一些民间社会成员提醒大家注意，极右党派呼声党通过开展种族主义、性别歧视和仇视同性恋宣传运动，在 2019 年 11 月的选举中赢得了席位。⁹ 呼声党在国会赢得了 52 个席位，比前一年大幅增加，当时它没有议会席位。

29. 欧洲联盟基本权利署 2018 年对 12 个欧盟成员国近 16,500 名自己认定的犹太人进行的调查显示，39%的受访者在过去五年中经历过人身暴力、骚扰和(或)破坏财产行为。¹⁰ 超过 28%的受访者报告称，他们在调查前 12 个月内遭受过仇恨犯罪。在欧洲晴雨表对 28 个欧盟成员国中对反犹太主义的看法进行的调查

⁸ 见欧洲联盟基本权利署，“Antisemitism: overview of data available in the European Union 2008-2018” (卢森堡，欧洲联盟基本权利署出版物，2019 年)。该报告概述了欧盟 28 个成员国的反犹事件。可查阅 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-antisemitism-overview-2008-2018_en.pdf。

⁹ 另见 Guy Hedgecoe, “Spanish elections: how the far-right Vox party found its footing”, BBC 新闻, 2019 年 11 月 11 日。

¹⁰ 欧洲联盟基本权利署，“Antisemitism: overview of data”，第 8-9 页。

中，约 89% 的犹太受访者和 50% 的普通受访者对反犹太主义在本国抬头表示关切。¹¹

30. 在许多国家，仇恨言论在政治中的流行是一个严重问题。这是对种族平等的威胁，并破坏种族、民族和宗教团体对政府的信任。加拿大一个非政府组织提交的一份机密材料揭示了土著人民面临的歧视性挑战，其中详细描述了种族主义、仇外心理、定居者否认主义和白人至上主义是如何合到一起推动针对土著人民和其他种族群体的种族主义在加拿大死灰复燃的。

31. 2017 年 4 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日，大不列颠及北爱尔兰联合王国共记录了 672 起仇恨犯罪。¹² 2019 年，社区安全信托基金记录了全国 1,805 起反犹事件，这是迄今为止全年总数最高的一年。¹³ 民间社会团体报告说，仇恨气氛由政客推动，助长了种族主义事件的增加。人权团体对英国首相分别针对英国黑人、穆斯林妇女和同性恋男子的种族主义、仇视伊斯兰教和仇视同性恋言论表示严重关切。¹⁴

32. 反诽谤联盟在对包括东欧和西欧 14 个国家、阿根廷、巴西、加拿大和南非在内的 18 个国家的反犹态度进行的调查¹⁵ 中发现，反犹偏见有所增加。¹⁶ 2019 年的调查采用了该联盟自 1964 年以来在全球民调中使用的 11 个问题。调查结果显示，在 2019 年 4 月至 6 月接受调查的 9,000 多人中，反犹太主义的比例很高。调查结果还显示，四分之一的欧洲人表示，他们相信民调中提到的大多数反犹观点。¹⁷

33. 美利坚合众国联邦调查局汇编的 2018 年仇恨犯罪统计数据(最新数据)显示，美国共报告了 7,120 起仇恨犯罪，其中 1,419 起是宗教仇恨犯罪(其中 835 起是反犹犯罪)，4,047 起是基于种族、族裔或血统的仇恨犯罪，1,196 起是出于性取向的仇恨犯罪。¹⁸ 反诽谤联盟对反犹太主义和种族主义事件以及针对美国男女同性恋、双性恋和跨性别者的事件的记录显示，2019 年有 2,713 起案件，而 2018 年为 1,214 起，即增加了 44%。¹⁹ 南方贫困法律中心报告说，美国反男女同性恋、双性恋和跨性别者仇恨团体的数量也增加了 43%。²⁰

¹¹ 同上，第 96 页。

¹² 欧洲联盟基本权利署，“Antisemitism: overview of data”，第 87 页。另见 A/73/305 和 Corr.1，第 22 段。

¹³ 社区安全信托基金，“2019 annual review”，第 14 页。可查阅 <https://cst.org.uk/data/file/a/c/Annual%20Review%202019-web.1583750042.pdf>。

¹⁴ 向特别报告员提交的机密材料。

¹⁵ 所有 18 个国家和调查问题的详细清单可查阅 <https://global100.adl.org/About/2019>。

¹⁶ 反诽谤联盟，“ADL global survey of 18 countries finds hardcore anti-Semitic attitudes remain pervasive”，2019 年 11 月 21 日。可查阅 www.adl.org/news/press-releases/adl-global-survey-of-18-countries-finds-hardcore-anti-semitic-attitudes-remain。

¹⁷ 见 www.adl.org/adl-global-100。

¹⁸ 见 <https://ucr.fbi.gov/hate-crime/2018/tables/table-1.xls>。

¹⁹ 反诽谤联盟，“White supremacists double down on propaganda in 2019”，2020 年 2 月 11 日。可查阅 www.adl.org/blog/white-supremacists-double-down-on-propaganda-in-2019。

²⁰ 南方贫困法律中心，“Extremist hate threatens pluralistic democracy”，2020 年 3 月 18 日。可查阅 www.splcenter.org/news/2020/03/18/year-hate-and-extremism-2019。

四. 焦点问题：反犹种族主义和其他形式的种族主义及相关不容忍行为

34. 研究反犹太主义的学者、耶路撒冷大学维达·沙宣国际反犹太主义研究中心前主任 Robert S. Wistrich 重点说明了反犹太主义与其他形式的种族主义及相关不容忍行为之间的相似之处，并特别指出，种族优越论“被用来证明，排斥‘集体他者’（即外来的、不同的、更原始的或劣等的种族）的意愿是正当而合理的”。²¹ 社会学家和民权活动家 W.E.B. Du Bois 也重点说明了反犹太主义和其他形式的种族主义之间的相似之处。Du Bois 先生亲眼目睹了犹太人在波兰受到压迫，他看到了犹太人所遭受的压迫，以及这种压迫与美国黑人争取种族平等的斗争的相似之处。²² Du Bois 先生最后一次访问波兰是在 1949 年，那次访问意义重大，向他揭示了种族歧视和宗教歧视之间的相互交叉之处。他说：“因此，华沙的犹太人聚居区帮助我摆脱了某种狭隘的社会观念，形成了一个更宽阔的概念，即如果文明要在世界上取得胜利和扩大，反对种族隔离、宗教歧视和财富压迫的斗争必须是什么样子”。²³

35. 对“他者”的妖魔化是新纳粹主义的核心工具，其种族主义和反犹太主义思想将犹太人塑造成“他者的原型”。新纳粹意识形态还鼓吹仇恨，对种族、族裔和宗教群体（包括非洲人后裔、穆斯林、斯拉夫人、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者、妇女、残疾人等）进行妖魔化。²⁴

36. “白人”面临灭绝威胁的跨国阴谋在世界各地，²⁵ 包括在加拿大、法国、德国、希腊、新西兰、挪威、英国和美国，引发了种族仇恨和致命袭击。阴谋论是新纳粹主义和极端主义意识形态的又一个特征；这种阴谋针对的是犹太人以及其他种族、宗教和民族群体。

37. 美国的白人种族灭绝论认为，犹太人正在操纵美国黑人，以达到种族异质性和全球统治的目的。²⁶ 这一阴谋可以追溯到奴隶制时期，它声称非裔美国人将发动一场战争来消灭“白人”。²⁷ 这一阴谋依赖于犹太人邪恶且无所不能、非裔美国人愚蠢且暴力的种族主义陈词滥调，以此宣扬种族战争迫在眉睫的说法。²⁸

²¹ Robert S. Wistrich, “Introduction: the devil, the Jews, and hatred of the other”, 载于 *Demonizing the Other: Antisemitism, Racism and Xenophobia*, Robert S. Wistrich 编。（伦敦，Routledge, 1999），第 2 页。

²² 参见 W.E.B. Du Bois, *The Social Theory of W.E.B. Du Bois*（伦敦 Pine Forge 出版社，2004 年）。

²³ Du Bois, *Social Theory*, 第 46 页。

²⁴ A/HRC/38/53, 第 5 段。

²⁵ Rosa Schwartzburg, “The ‘white replacement theory’ motivates alt-right killers the world over”, 《卫报》，2019 年 8 月 5 日。另见 Paul Stoker, “The great replacement theory: a historical perspective”（《开放式民主》），2019 年 9 月 19 日，Lois Beckett, “More than 175 killed worldwide in last eight years in white nationalist-linked attacks”, 《卫报》，2019 年 8 月 4 日。

²⁶ 例如，参见 Stoker, “The great replacement theory”。另见反诽谤联盟，“White genocide”，可查阅 www.adl.org/resources/glossary-terms/white-genocide。

²⁷ Rosa Schwartzburg, “No, there isn’t a white genocide”，《雅各宾杂志》，2019 年 9 月 4 日。

²⁸ 例如，参见反诽谤联盟，“New hate and old: the changing face of American white supremacy”。

南非和美国的白人至上主义者也错误地宣称，白人种族灭绝正在南非发生。有国际阴谋论称，南非黑人正在对南非白人农民实施种族灭绝运动的，宣扬这种阴谋论的是南方人组织(一个由南非的南非白人右翼团体)以及美国的白人至上主义者和另类右翼团体。²⁹ 这些说法有着深刻的历史根源。在种族隔离时代，各地的白人至上主义者都拥护白人至上的南非种族主义政策，并试图复制制度化的种族主义制度。

38. 否认主义歪曲历史记录，它拒绝接受一个事件或事实，即使有压倒性的证据和共识来支持这一结论。这也是对民主和人权的威胁。如下文所述，那些否认大屠杀、定居者殖民主义和奴隶制的历史真相的人这样做是为了宣传他们的议程，推进白人至上主义，并把种族、族裔和宗教群体作为替罪羊。

39. 否认大屠杀是反犹太主义的一种形式。这是企图为肇事者开脱责任。国际大屠杀纪念联盟描述了否认大屠杀的表现方式：(a) 宽恕或尽量淡化大屠杀的暴行；(b) 声称大屠杀受害者的人数被严重夸大；(c) 指责犹太人应对大屠杀负责(即指责受害者)；(d) 将大屠杀描绘成一个正面事件；(e) 将责任归咎于其他国家或民族。³⁰

40. 否认大屠杀的人依靠阴谋论来反驳大屠杀，使种族灭绝的受害者失去合法性。否认大屠杀者声称，对大屠杀的合法叙事是犹太人编造的，目的是获得同情，逼迫德国作出赔偿。³¹ 他们对证据进行歪曲或精挑细选，以推出他们的不实之词，即犹太人在第二次世界大战中死于疾病、饥饿或其他滥杀滥伤。³²

41. 否认大屠杀也在塑造和强化对犹太人的成见和偏见方面发挥了核心作用。将犹太人描述为控制、支配欲极强，或者指责犹太人为了政治利益或经济利益而“夸大”或“制造”大屠杀，这是数百年来用来将犹太人非人化，并从正面描绘纳粹统治的反犹太主义陈词滥调。这种阴谋依赖并延续了对犹太人传统的种族主义陈词滥调，认为他们强大而阴险。³³

42. 许多国际机构，包括联合国大会、欧洲安全与合作组织和欧洲联盟基本权利署，都通过了决议、准则和研究报告，谴责否认大屠杀的说法。在《Garaudy 诉法国案》中，欧洲人权法院认定，“因此，质疑危害人类罪的存在是最严重的种族诽谤和煽动对犹太人的仇恨的形式之一。否认或改写这类历史事实破坏了反对

²⁹ James Pogue, “The myth of white genocide”, 《哈泼斯杂志》(2019 年 2 月 15 日)。可查阅 <https://pulitzercenter.org/reporting/myth-white-genocide>。另见 Carla Hill, “The racist obsession with South African ‘white genocide’”, 反诽谤联盟, 2018 年 8 月 24 日。可查阅 www.adl.org/blog/the-racist-obsession-with-south-african-white-genocide。

³⁰ 国际大屠杀纪念联盟, “Working definition of holocaust denial and distortion”。可查阅 www.holocaustremembrance.com/resources/working-definitions-and-charters。另见联合国教育、科学及文化组织和欧洲安全与合作组织, *Addressing Anti-Semitism through Education: Guidelines for Policymakers* (巴黎, 2018 年)。

³¹ 南方贫困法律中心, “Holocaust denial”。可查阅 www.splcenter.org/fighting-hate/extremist-files/ideology/holocaust-denial。

³² 同上。另见国际大屠杀纪念联盟, “Working definition of holocaust denial and distortion”。

³³ 例如, 见联合国教科文组织, *Addressing Anti-Semitism through Education*, Wistrich, “Introduction: the devil, the Jews, and hatred of the other”。

种族主义和反犹太主义的斗争所依据的价值观，对公共秩序构成严重威胁。这与民主和人权是不相容的。”³⁴

43. 为本报告提交的一份材料重点指出，定居者殖民否认主义同样对土著人民有害。在提交的材料中，不列颠哥伦比亚省印第安人酋长联盟重点指出，粉饰定居者殖民主义淡化了殖民主义对加拿大土著人民的毁灭性影响。他们还报告说，公民和政治人物普遍宽恕或淡化定居者殖民主义的有害影响。

五. 适用的种族平等框架

44. 特别报告员指出，国际人权法的前提是，所有人都应享有与生俱来的所有人权，不得以任何理由受到歧视。《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第一款将种族歧视定义为基于种族、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。

45. 人权事务委员会和经济、社会及文化权利委员会重申，必须保障每个人，包括非公民和属于种族、族裔和宗教少数群体的人，均享有《公民及政治权利国际公约》和《经济社会文化权利国际公约》中所述的权利。³⁵ 特别报告员强调，国际人权框架中禁止种族歧视的目的是保障实质性平等，而不是在形式上规定平等。因此，这要求各国采取行动打击有意或有针对性的种族歧视，并解决事实上或无意的种族歧视。³⁶

46. 对于反犹暴力，《消除一切形式种族歧视国际公约》和《公民及政治权利国际公约》要求缔约国立即采取行动，制止和补救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，缔约国有义务禁止和消除一切形式的种族歧视，保障人人不分种族、肤色或民族或族裔，在法律面前一律平等的权利，特别是享有人身安全和国家保护其免受暴力或身体伤害，无论是由政府官员还是由任何个人团体或机构造成的伤害的权利。《公民及政治权利国际公约》第九条还赋予每个人人身自由和安全权。人权事务委员会指出，人身安全权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，人身安全权权利还要求缔约国保护个人免受可预见的来自政府或私人的生命或身体完整威胁。此外，委员会还指出，缔约国既要采取措施防止未来的伤害，也要针对过去的伤害采取回溯措施，如执行刑法。³⁷

³⁴ 第 65831/01 号申请状，不予受理的决定，2003 年 6 月 24 日。见 <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-788339-805233%22%5D%7D>。

³⁵ 见人权事务委员会，关于《公约》所规定的外侨地位的第 15 号一般性意见(1986 年)，第 1-2 段，关于《公约》少数群体的权利问题的第 23 号一般性意见(1994 年)；经济、社会及文化权利委员会，关于经济、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。

³⁶ 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。

³⁷ 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。

47. 《消除一切形式种族歧视国际公约》和《公民及政治权利国际公约》还严格限制种族主义和仇外思想的传播，并宣布鼓吹民族、种族或宗教偏见煽动歧视、敌意或暴力为非法行为。鼓吹反犹太主义种族和宗教偏见煽动歧视、敌意或暴力的言论因而是非法的，并受到适用的法律框架的禁止。

48. 根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第二条第一款，会员国不应赞助、维护或支持任何个人或组织，包括支持种族优越和不容忍的个人或组织，施行种族歧视。《公约》第四条要求缔约国对于一切宣传及一切组织，凡以某一种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，概予谴责。这意味着，缔约国必须采取行动，禁止符合第四条(丑)款所述条件的组织，包括在此类组织利用反犹狂热试图将其极端意识形态或种族、族裔或宗教仇恨和不容忍变成主流时。光靠制定法律是不够的。《公约》第六条明确指出，针对种族歧视提供有效保护与救济，与作出正式规定同样重要。

49. 《公约》第四条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，并依法惩处一切传播基于种族优越或仇恨的思想、煽动种族歧视的行为，以及针对任何种族或另一肤色或族裔群体的一切暴力行为或煽动暴力的行为。消除种族歧视委员会就通过打击第四条所述种族主义言论的立法向缔约国提出了具体指导意见，特别报告员鼓励各国重温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)，以便从中受益。委员会在一般性建议中着重指出了会员国在实践中应该考虑的一些因素。值得注意的是，委员会指出，取缔种族主义仇恨言论和言论自由的蓬勃发展两者应视为是相辅相成的，而不是一个零和游戏。委员会在一般性建议第 45 段中指出，相反，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，下文将对此作更详细的讨论。

50. 《公民及政治权利国际公约》第十九条保障见解自由和言论自由，这些自由可以受到某些限制，但仅限于法律规定的、为尊重他人的权利或名誉或保障国家安全或公共秩序、公共卫生或道德所必需的限制。对言论自由的任何限制不仅必须是必要的，而且必须与实现合理限制的合法目的相称。³⁸ 《公约》第二十条特别规定，缔约国必须依法禁止任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨，构成煽动歧视、敌意或暴力的行为。人权事务委员会和其他一些人权机制将这一规定解释为设立了一个高门槛，因为对言论的限制仍然必须是例外情况。然而，当个人或团体达到这一高门槛时，包括在发表反犹太仇恨言论时，国家就必须追究这些行为方违反国际人权法的责任。

51. 言论自由也载入了《消除一切形式种族歧视国际公约》。消除种族歧视委员会重申，言论自由已经纳入《公约》，而且《公约》有助于更充分地了解言论自由在国际人权法中的限制因素。为了确定什么样的种族主义言论应该受到法律的惩罚，委员会强调发表言论的情境的重要性，其中包括：(a) 言论的内容和形式；(b) 经济、社会和政治气候；(c) 发言者的地位或身分；(d) 言论的覆盖范

³⁸ 人权事务委员会，关于见解自由和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 33-35 段。另见《Velichkin 诉白俄罗斯》(CCPR/C/85/D/1022/2001)。

围；(e) 言论的目标。³⁹ 会员国，甚至是经常直接接触网上种族主义和仇外内容的科技公司等私人行为方，都必须保持警惕，在包括新纳粹分子在内的某些群体公开决意传播和实施不容忍的国家环境中，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语言来掩饰其目标或目的，并可能依靠编码符号交流来达到其目的。即使是煽动，也可以或明或暗，除语言之外，还可以通过显示种族主义符号或分发材料等行动来进行。⁴⁰

52. 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，对各种形式的种族主义言论的刑事定罪只适用于严重案件，有确凿证据，而且适用刑事制裁时应遵循合法性、相称性和必要性原则，较轻的案件应以非刑事制裁的方式处理。⁴¹

53. 遗憾的是，会员国有时利用对种族主义言论或不容忍言论的关切作为借口，非法压制符合人权的言论。消除种族歧视委员会关切地注意到，对言论自由的泛泛或模糊限制被用来损害受《公约》保护的群体。特别报告员赞同委员会的立场，即国际人权法禁止各国利用监测和打击种族主义言论的措施作为借口，遏制对不公正的抗议、社会不满情绪的表达或反对派的活动。⁴² 不应容忍针对少数宗教团体、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和中伤法。特别报告员还强烈谴责公共和私人行为方企图利用平等和不歧视的语言作为扼杀合法表达的手段。同样，她还谴责公共和私人行为方试图利用表达或结社自由的语言作为侵犯他人的平等和不歧视权利的手段或掩护。

54. 消除种族歧视委员会重点指出，尽管第四条是禁止种族主义言论的主要工具，但《公约》还载有对实现该条所述目标至关重要的其他条款。第四条明确援引第五条，其中保障法律面前平等的权利和在享有包括表达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救济，第七条强调教育在促进平等和容忍方面的重要性。

55. 在《德班宣言》第 84 段，反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议的与会者谴责基于种族或民族歧视的新纳粹主义、新法西斯主义和暴力型的民族主义意识形态的持续出现和死灰复燃。在《德班宣言》第 85 段，与会者谴责基于种族主义、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。此外，与会国还在《德班宣言》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；此类行为必须受到普遍谴责。

³⁹ 消除种族歧视委员会，第 35 号一般性建议，第 4 和 15 段。

⁴⁰ 同上，第 7 和 16 段。

⁴¹ 同上，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。

⁴² 消除种族歧视委员会第 35 号一般性建议，第 20 段。

56. 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》也包含限制言论自由的高门槛。⁴³ 《行动计划》概述了一个符合消除种族歧视委员会做法的六部分门槛测试，考虑到的因素有：情境；发言者；意图；内容与形式；言语行为的覆盖范围；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表达自由和煽动仇恨之间的关系的了解。《行动计划》第 11 段表示了如下关切：违反《公民及政治权利国际公约》第二十条的事件的肇事者往往得不到惩罚，与此同时，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有时过于狭窄或模糊。《行动计划》第 21 段建议，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，并列入《关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”等关键术语的严格定义。⁴⁴

57. 关于对反犹仇恨犯罪和仇恨言论受害者的救济措施，《消除一切形式种族歧视国际公约》第六条和《公民及政治权利国际公约》第二条要求缔约国保证在其管辖范围内，人人均能经由主管法庭及其他国家机关获得有效保护与救济。如上所述，《消除一切形式种族歧视国际公约》第六条还规定，种族歧视的受害者也必须有权就他们遭受的任何歧视寻求充分的赔偿或补偿。

58. 最后，特别报告员指出，国际人权法强调了教育在促进容恕方面的作用。《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，特别是在教学、教育、文化和信息领域，以期消除导致种族歧视的偏见，并促进国家间及种族或族裔群体之间的谅解、容忍和友谊。《德班宣言》第 95 段承认，教育对于改变基于种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的态度和行为至关重要，对于促进各国社会对多样性的宽容与尊重以及所有国家间及种族或宗教团体之间的友谊至关重要。《德班宣言》第 97 段阐明了人权教育，特别是在儿童和青年中开展人权教育，对于防止和消除一切形式的不容忍和歧视的重要性。

⁴³ 有关《拉巴特行动计划》及其协商进程的详情，见 www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx。

⁴⁴ 第 19 条：国际反检查中心 International Centre against Censorship, “Camden Principles on Freedom of Expression and Equality” (2009 年)。可查阅 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。

六. 建议

59. 特别报告员敦促会员国根据国际人权标准采取具体措施，防止和打击反犹太主义的抬头，并向受害者提供适当的救济措施。

60. 特别报告员建议各国确保有效执行法律，禁止宣扬或煽动种族、宗教和民族仇恨的组织和社团，同时保护表达自由和言论自由的人权。她还敦促那些对《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条提出保留的国家撤回这些保留。

61. 特别报告员再次建议，会员国还应根据其他联合国人权机制和任务负责人的建议，采取全面措施打击种族主义仇恨言论。她强调消除种族歧视委员会的各项建议，特别是第 35 号一般性建议，要求采取全面措施对付仇恨言论和仇外政治言论。

62. 特别报告员建议各国制定全面框架，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、仇外心理和相关不容忍行为的做法。她敦促各国与民间社会以及国际、区域和国家人权机制协商制定战略，打击反犹太主义和极端主义运动，包括新纳粹分子和白人至上主义者的运动。

63. 特别报告员承认立法措施在打击种族主义方面的重要性，但强调教育对于对付种族主义和促进文化间对话也至关重要。教育在打击种族主义陈规定型观念和促进多样性方面发挥着核心作用。在这方面，民间社会可以在收集种族主义犯罪的分类数据、向仇恨犯罪受害者提供支持和开展公共宣传活动方面发挥关键作用。

64. 特别报告员着重指出，必须将反犹种族主义与其他形式的种族主义和不容忍联系起来。她重点指出，需要采取行动对付种族主义和仇外心理。她强调，会员国必须与各种行为方合作实施战略，解决新纳粹主义、白人至上主义和其他极端主义运动的机构根源和个人根源。

65. 特别报告员着重指出，需要处理强化陈规定型观念并煽动暴力的歪曲种族、族裔和宗教群体形象的做法。她重申消除种族歧视委员会和历任任务负责人的建议，即会员国应采取一切必要和适当措施，执行《德班宣言和行动纲领》以及德班审查会议的成果文件。《德班宣言和行动纲领》全面的概述了打击种族主义、仇外心理和相关不容忍行为的具体措施，对于确保有效执行《消除一切形式种族歧视国际公约》和制定以受害者为中心的方法打击种族主义和仇外心理至关重要。

66. 特别报告员敦促政治领导人和政党谴责种族主义仇恨言论，并追究所有煽动仇恨和暴力者的责任。

67. 特别报告员肯定一些国家监测煽动种族主义意识形态的仇恨犯罪和言论的努力。应通过收集可靠和可比较的分类数据来进一步加强这种努力。数据应按犯罪理由、受害者和犯罪者的特征，包括他们的性别、年龄和种族进行分类。这一信息对于确保全面分析不容忍行为这一问题的范围以设计和执行打击不容忍行为的政策至关重要。

68. 特别报告员呼吁各国加紧努力，处理交叉形式的歧视和不容忍。

69. 特别报告员认识到，打击否认主义要求国际社会承认并纠正过去的错误。教育在促进多样性和瓦解历史否认主义方面起着关键作用。特别报告员极力强调，必须传授关于奴隶制、殖民主义、大屠杀以及造就了我们当代社会、政治、法律和经济结构的其他历史事件和悲剧的真相。

70. 特别报告员敦促不同种族、族裔和宗教群体的代表加强合作，打击他们共同面临的各种形式的不容忍和歧视。
