



人权理事会

第三十二届会议

议程项目 2 和 9

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

民主与种族主义不相容问题小组讨论会

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告根据人权理事会第 29/20 号决议提交。报告概述了 2016 年 3 月 18 日在理事会第三十一届会议期间举行的关于民主与种族主义不相容问题的小组讨论会。



一. 引言

1. 人权理事会根据其题为“民主与种族主义不相容”的第 29/20 号决议，于 2016 年 3 月 18 日举行了一次小组讨论会，以查明：与人权有关的挑战和良好做法，以及极端主义政党、运动和团体对民主价值造成的挑战；政府、公共当局和政治领袖在有效防止和消除种族主义和种族歧视以及保护弱势群体方面的作用；以及促进防止和消除种族主义和种族歧视的透明和负责的治理。¹
2. 人权理事会在第 29/20 号决议中请联合国人权事务高级专员编写一份小组讨论会纪要报告，提交理事会第三十二届会议。本报告根据此要求编写。
3. 小组讨论会由人权理事会副主席内加什·克布雷特·博托拉任主席。联合国人权事务副高级专员凯特·吉尔摩作了开幕发言。小组讨论会由塞拉利昂常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表伊薇特·史蒂文斯主持。小组成员有：巴西负责促进种族平等政策的特别秘书特别罗纳尔多·克里斯平·塞纳·巴罗斯；比利时列日大学法学院教授热罗姆·雅曼；以及国际民主和选举援助学会顾问委员会成员、前欧洲议会议员(2004-2014)埃明·博兹库尔特。

二. 开幕发言

4. 联合国人权事务副高级专员在开幕发言中指出，我们在世界的许多地方亲眼目睹表达种族、宗教、民族或族裔仇恨的运动有所回潮。她表示关切的是，一些政治领袖公开积极地宣扬仇外心理，并将最弱势的群体当作替罪羊。一些国有报纸以及议员和政治活动家纵容对难民和移徙者的污名化，将他们称为“有组织的侵入者”，在博客中宣扬特定少数群体据称的负面特征及其过度的影响，并设计出一些政治海报表述将移民赶出本国的必要性。
5. 尽管当前这种规模的移徙活动是一项挑战，但一些领导人宣布，只有信仰某一特定宗教的人才可以申请在其本国居住。
6. 对于妇女和女童而言，性别歧视加重了上述歧视形式的致命性影响。
7. 副高级专员确认，种族主义从根本上与民主制度的核心原则和价值观相冲突。一个社会如果不充分尊重和所有个人参与公共生活和决策的平等权利，从根本上而言就不是一个民主社会。抱着尊重的态度包容族裔、种族、宗教和政治差异是民主社会的宗旨之一，因此应该向所有人提供充分和平等的保护。
8. 副高级专员还着重指出，教育在消除种族和其他消极的陈规定型观念方面发挥着根本性的作用；她鼓励各国利用一切机会，包括互联网和社会媒体提供的机

¹ 提交讨论会的所有书面资料可在以下网址查阅：<https://extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/31stSession/Pages/OralStatement.aspx?MeetingNumber=48&MeetingDate=Friday%2c%2018%20March%202016>。

会，制止传播基于种族优越性或种族仇恨的观念，并促进平等、不歧视、多样性和民主价值观。

9. 面向种族歧视受害者的有效的司法保护和补救也很重要。各国负有义务正当起诉和惩处种族主义和仇外暴力的责任者。各国还应制订条款表明，以种族主义或仇外心理为动机或目的的犯罪行为构成加重处罚情节，将导致更加严厉的制裁。此外，所有种族、民族和族裔群体应该在所有地方和国家机构中有所代表。

10. 副高级专员着重指出，政治党派、政治纲领和政治组织有责任采取坚决的行动禁止种族主义言论，并鼓励它们制订内部纪律措施，禁止鼓励或煽动种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍的公开发言和行动。

11. 最后，副高级专员促请所有国家展示其政治和道德领导力，更有力地打击种族歧视和仇外心理。各国应倡导多样性，这是丰富人类整体，为自由与共存建立基础的最有力的力量。

三. 小组成员的发言

12. 小组成员强调，种族主义和种族歧视严重妨碍少数群体和弱势群体充分享有人权，并强调维护和巩固民主对于防止和打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象至关重要。

13. 巴罗斯先生着重介绍了巴西打击歧视的经验和挑战。他强调，种族主义是一种意识形态结构，而且任何形式的歧视都与民主不相容。

14. 巴罗斯先生强调指出了巴西黑人运动的重要性。他对过去 80 年中巴西如何处理种族主义做法进行了一次历史回顾。他表示取得了若干项成就，包括 1988 年通过的新《宪法》，1988 年正好是巴西废除奴隶制 100 周年。根据新《宪法》，每个公民在法律面前一律平等，并享有安全、财产和各种自由。《宪法》第 68 条还赋予基隆布族剩余人员以土地所有权。超过 50% 的巴西人口由非洲人后裔组成，而且他们是减贫公共政策的主要受益者。他进一步指出，在十年间，贫穷现象减少了 86%。他强调，巴西政府还努力确保非洲人后裔更多地参与公共机构及进入学校学习。到目前为止，已有 130 万名黑人公民进入公共院校，这主要因归功于配额制度。

15. 巴罗斯先生最后强调了过去 13 年间在促进种族平等政策方面(不仅面向黑人，也面向其他少数群体、青年和妇女)取得的成就。这已促成 2003 年 3 月 21 日促进种族平等秘书处的设立，其政策旨在扭转对黑人的负面描述、促进机会平等并打击偏见和种族主义。

16. 雅曼先生侧重于种族主义党派，指出它们通常被称为“极右”党派。他明确指出，这并不意味着宗教极端主义政党对民主不构成问题。但一般而言，鼓吹种族主义、仇外心理、仇视伊斯兰、反犹太主义和煽动歧视的党派将自己置于极

右立场上。他提到民主的定义，以及传统(或所谓民主)党派与极右党派之间为民主合法性开展的各种斗争。

17. 关于民主的定义及极右党派和民主的不相容性，他表示，极右党派将民主定义为选举产生的合法地位，并认为，要成为一个民主党派，它必须遵守现有规则和程序，并需要获得足够选票，以具有合法性并能够代表选民。对极右党派而言，达到这些标准就足以使其具有合法性。而另一方面，对传统党派而言，这是必要条件，但并非充分条件。传统党派还寻求对一些立足于核心国际人权文书的价值观和原则的尊重。对传统党派而言，“尊重选举程序”支柱与“基本人权和价值观”支柱相辅相成，后一个支柱可对第一个支柱进行监督并防止滥用情况。

18. 雅曼先生强调，极右党派和传统党派对民主定义的差异是根本性的。在容忍酷刑、任意逮捕、国家支持的种族主义或其他形式的歧视和侵犯人权现象的同时，是不可能组建一个以受欢迎的党派、民主程序和定期选举为特征的政治制度的。

19. 他指出，在实践中，许多传统党派曾倡导直接或间接侵犯基本权利的公共政策。传统党派侵犯人权方式的一个例子是欧洲针对移徙者的政策，这种政策由各传统党派和各国政府采纳，有时强制要求将寻求庇护者驱逐回原籍国。他建议在国家政策以及文件中更多地讨论第二个支柱，以促进民主和提供获得公民身份或居留许可相关信息。他最后指出，第二个支柱和第一个支柱一样重要。

20. 博兹库尔特女士提到目前的难民危机，该问题加剧了公共辩论中的种族主义言论，甚至使其正常化，并帮助极右势力成为大量恐惧又愤怒的公民的代言人。她着重指出，难民危机最初仅被视为少数几个国家的问题。但是，在 2015 年，由于难民大量涌入，特别是涌入欧洲，这一情况发生巨大变化。极右势力领导人呼吁针对寻求庇护者中心进行抗议，将男性难民描绘成可能的激进圣战分子或潜在的强奸犯。新年前夜在德国科隆发生的事件更是雪上加霜。它招致巨大的愤怒和对难民更偏向种族主义的态度。尽管后来事实证明几乎没有任何难民参与其中，但损害已经造成。

21. 极右党派一直利用表达自由权，并将对移民的反对加以粉饰，使得许多对不加掩饰的种族主义感到反感的人能接受这些观点。他们以捍卫国内传统和价值观为幌子来粉饰其言论。虽然《宪法》或其他立法无法进行抵制，但尊重《宪法》的政治领导人可以，而沉默只会助长种族主义。然而，为吸引选民，主流党派的言论与极右党派的言论大同小异。要在自我表达与基于种族、族裔或国籍侮辱某人和煽动仇恨之间划清界线并不容易。当其成员国境内发生的重大社会变化有恶化趋势时，欧洲联盟有道义责任发出警报，针对新兴的极端主义采取强硬立场，并制订一个在欧洲联盟捍卫基本人权的整体方针，否则民主将受到严重威胁。

22. 博兹库尔特女士介绍了通过体育和在体育中打击种族歧视的现有做法，并强调，打击种族主义的斗争需要更多英雄式的人物大声疾呼，包括足球运动员、运动俱乐部、政治人物、领导者和普通人。

四. 讨论纪要

23. 在随后的讨论中，阿尔及利亚、比利时、智利、中国、哥伦比亚、古巴、埃及、法国、格鲁吉亚、德国、希腊、伊朗(伊斯兰共和国)、意大利、墨西哥、摩洛哥、尼日利亚、巴基斯坦(以本国名义并代表伊斯兰合作组织)、巴拿马、巴拉圭、葡萄牙、俄罗斯联邦、南非(代表非洲集团)、西班牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国、乌拉圭(代表南方共同市场(南共市))和委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)，以及欧洲委员会和欧洲联盟的代表作了发言。

24. 下列国家人权机构和民间社会组织的代表也作了发言：公谊会世界协商委员会、反对一切形式歧视和种族主义国际运动、Maarij 和平与发展基金会、联合国观察组织、阿拉伯人权委员会、伊拉克发展组织、国际青年和学生拥护联合国运动。由于时间不够，世界犹太人大会和消除一切形式种族歧视国际组织未进行发言。但其发言副本发布在人权理事会外网上。

25. 许多代表发言开始均谴责了基于种族主义、仇外心理、种族歧视的政治组织，以及任何基于这些与民主不相容的想法的立法。

26. 一位代表在以某国家集团名义发言时指出，在关于民主与种族主义不相容问题的第一项决议通过 16 年后，公众舆论和社会中的种族主义、仇外心理和不容忍现象似乎有增无减。弱势群体，如移徙者、难民、寻求庇护者、土著人民、少数群体和男女同性恋、双性恋者和变性人仍然受到暴力侵害和攻击。

27. 代表们普遍同意，即使在世界上最民主的国家，属于弱势群体的个人，如移徙者、难民和少数群体，仍然是暴力行为的受害者。许多代表指出，大规模的移徙和恐怖主义行为已导致针对某些群体的仇恨和仇外心理蔓延，并基于文化或宗教原因对他们进行侮辱。最近几个月弱势群体——主要是移徙者——的状况有所恶化，从而阻碍了他们行使充分享有人权的权利。

28. 另一位代表指出，在某些情况下，仇外行为以民主价值观为借口，这造成了一种概念性混乱，必须加以澄清。

29. 一些会员国强调，要防止和消除种族主义，民主、透明、参与、责任和对人权的尊重必不可少。此外，对出于种族主义或仇外态度的罪行有罪不罚的现象仍然是加强民主和法治，以及消除贫困和不发达状况的一项障碍。

30. 一位非政府组织代表指出，不执行联合国决议是与民主不相容的。

31. 在讨论期间，还有人提请注意教育的作用。与会者一致认为，普遍、免费和优质教育为消除贫穷、促进可持续发展和消除种族主义提供了一个重要机会。包容性的教育措施是消解极端主义政治团体、运动和政党上涨的关键手段，也是

打击种族主义、性别主义和排斥现象的最佳途径。讨论中还强调通过普遍的提高认识方案打击一切形式的陈规定型观念的重要性。只要教科书以侮蔑的方式描述少数群体，种族主义态度就会继续猖獗。此外，与会者还着重指出，必须确保族裔群体获得适合其文化的教育，以确保对其传统知识的保护并重申国家的文化多样性。

32. 一些代表重申了本国政府根据《德班宣言和行动纲领》打击种族主义及其他形式的歧视和加强民主的承诺，及根据《非洲人后裔国际十年》作出的承诺。

33. 一位代表在代表某国家集团发言时强调，平等与任何基于种族差别的种族优越学说都是对立的。《消除一切形式种族歧视国际公约》的措辞完全正确，即：这些学说在科学上均属错误，在道德上应于谴责，在社会均属失平而招险。民主与种族主义具有内在的不相容性。在一个民主国家，打击种族和宗教不容忍现象的责任落在控制国家机器的多数派身上。目前宗教和种族貌相做法的增加对社会的民主秩序构成威胁。

34. 另一位代表在代表某国家集团发言时指出，由于政治领袖和政党应在打击种族主义和相关不容忍现象方面发挥作用，各国应确保其政治和法律制度积极促进本国社会内的文化多样性。它们应加强民主体制，使其更具参与性和包容性，并避免对特定社会阶层的边缘化和排斥。

35. 另一位代表在代表某国家集团发言时对当前世界各个地区种族主义行为和仇外行为事件日益增长的趋势表示关切，并确认需要采取强有力的方法来打击这种行为。不仅需要有效的法律对策，还需要采取预防性措施，以促进对社会所有成员的社会包容、接纳和平等。立法是不够的，当前亟需考虑打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的切实方法。

36. 一些代表强调指出，要防止和打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象，尊重人权、民主和法治是必不可少的。忆及《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》及其旨在防止种族主义和不容忍现象的建议，一些与会者促请各国将歧视行为定为犯罪，并加以防范、阻止和打击歧视行为，同时实施预防性措施，以应对种族主义构成的威胁。他们指出，打击和防止种族歧视并不仅仅是各国政府的工作。民间社会和私营部门可发挥关键作用，而且是应对种族主义和其他形式歧视方面的重要合作伙伴。

37. 与会者指出，在许多地方，种族主义已制度化和正式化，其代价是整个社会受到损害，某些政治人物宣扬针对穆斯林、阿拉伯人和非洲人后裔的极端主义观点，即便后者已融入社会。为遏制这种趋势，与会者呼吁实现社会和谐、团结和民情稳定，并在反对种族主义和相关不容忍现象的斗争中实现公正、宽容和对话。

38. 一些代表表示关切的是，在《德班宣言和行动纲领》通过 15 年之后，种族主义仍然在我们的日常生活中现实存在。过去几个月，在世界各大洲各种不同的

政治环境中都发生了种族歧视事件，甚至暴力行为。除了立法和条例，我们还需要有效的体制，来执行法律，同时加强对打击种族歧视必要性的认识。现实情况需要在地方、国家、区域和国际各级采取集体解决办法。

39. 一位代表申明，民主制度按其定义便具有包容性，如果在一种制度中仅对部分人口赋予民主价值，它就不能被认可为民主制度。与会者还呼吁国际社会履行道义责任，对那些破坏民主价值观和宣扬极端主义意识形态及暴力极端主义的人采取紧急行动。由于种族主义与民主不相容，在立法和实践中，种族主义的一切表现形式都必须受到惩处。

40. 一个非政府组织的代表与消除种族歧视委员会和人权事务委员会一样，对剥夺权利的立法给少数群体造成的特别重大的影响表示关切。

41. 一位代表促请各国关注更为基本的一些需求，如经济、文化和集体权利，及这些权利在打击极端主义和种族主义方面的作用。

42. 一个非政府组织的代表指出，全面执行《消除一切形式种族歧视国际公约》是打击种族主义和促进民主必不可少的一步，同时对于许多国家尚未按照截止日期提交初次报告或定期报告表示关切，这表明它们缺乏打击种族歧视的政治意愿。

43. 同样，一些代表促请各国充分和真诚地履行《消除一切形式种族歧视国际公约》规定的义务，包括撤消其保留，并通过立法，禁止任何煽动民族或宗教仇恨的公开言论。他们呼吁所有国家通过国家政策和与消除种族歧视委员会及其他国际机构的对话，以加强其反对种族主义的活动。

44. 与会者促请政治领导人和政党不要发表煽动种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的公开言论，也不要作出这种行动。

45. 一些代表提到了传播仇恨言论的新形式，例如通过社交网络，并指出，这种现象难以控制。然而，技术不应被用于犯罪目的，而应用于促进相互尊重、平等、公平、多样性和民主。

46. 一位代表指出，必须起诉那些宣扬仇恨言论的人，包括通过互联网宣扬这种言论的人。互联网是现实世界的映射。如果各国严格执行立法，应当能够对在网络平台上犯下的罪行适用相同的标准。有些代表表示，各国政府应当对种族歧视受害者表示支持，并提供有效保护。他们认为，必须对仇恨言论的增加(特别是在网上)给予特别关注并采取更有力的措施。

47. 一位代表提出，与种族主义斗争意味着建立新的社会模式。基于族裔和宗教原因的种族主义、仇外心理和仇恨是当前以经济动荡为特征的全球局势的主要威胁，给所有人充分享有人权构成了巨大挑战。当前全球局势也对民主构成了威胁，这种威胁特别来自于极端主义党派和团体，包括新纳粹分子(他们现在受欢迎的程度令人震惊)。现在存在为实现政治利益堕入历史修正主义和歪曲历史事实的巨大危险，而这是极端主义党派和运动的一个特征。

48. 另一位代表表示，人人有权享有民主的国际秩序。各国必须尊重国际原则并执行《德班宣言和行动纲领》及德班审查会议的成果，同时积极尊重多样性并保障人民选择其发展道路的权利。为所有人减少不平等和贫穷现象必须成为所有国家的优先事项。

49. 若干代表团分享了有关在区域和国家一级采取的打击种族主义和种族歧视的不同措施的信息。这些措施包括立法提案，通过和实施关于打击种族歧视和关于人权和民主的国家和区域行动计划，以及旨在更好执行打击种族主义政策的反歧视工具和方案。他们还提到了保护弱势群体免遭种族主义侵害的具体措施，包括设立热线电话和发送电子邮件，一天二十四小时以不同语言向移徙者和难民提供信息。

50. 一位代表指出，鉴于任何国家都有不同种族的混合，因此民主不应赋予某个种族优越于另一种族的特权和属性。相反，民主的属性应该是辅助种族团结，而不是助长种族分隔；它为国家团结奠定基础，在平等权利和平等投票的基础上推进种族和谐与团结的大业。普选制是任何民主制度的基本原则，它赋予投票权而且不受种族、性别、信仰、财富或社会地位的限制。

51. 一位代表提到，民主表达了多样性，并应同时接纳少数群体和多数群体的多样化的意识形态、观点和宗教。同时，民主必须保护可能遭受歧视或不容忍的特定群体，并在表达自由和防止歧视、不容忍和仇外心理的机制之间找到正确的平衡。如果以表达自由权为仇外政党、反移民政策和不容忍现象辩解，那么真正的民主便无从谈起。

52. 另一位代表表示支持起草一项有关促进和尊重非洲人后裔人权的联合国宣言。

53. 各代表团还敦促各国在反对种族主义的斗争中继续努力。促进宽容和打击种族主义是一项人权义务，同时对维系民主和多元的社会也是绝对必要的。

五. 结论

54. 小组成员在总结发言中重点指出了教育在解决种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象方面发挥的根本作用。他们鼓励各国为安全和包容性的学校环境提供支助，而普世价值观在学校环境中占据着显著地位。各小组成员强调了接受各国历史的重要性，例如通过教授奴隶制的历史，使学生能够以史为鉴。同样重要的是确保社会多样性在学校的人员构成以及国家议会、公务部门、警察和司法机构等公共机构中得到适当反映。小组成员进一步强调了在公共机构中打击种族主义和歧视的重要性。

55. 关于政治团体和政党领导人传播仇恨和宣扬极端主义意识形态，以获取大众欢迎和政治正统性的问题，小组成员指出，有些国家建立了机制，一旦发现政治党派煽动种族仇恨或仇外心理，便可加以禁止。另一种做法是停止向这些政治

党派提供资金，因为在一些国家，官方机构可以决定是否保留政治党派的公共资金。同时，民主党派可以团结起来对抗极端主义党派。最后，反种族主义的立法是断送极端主义领导人政治生涯的最佳手段。如果政治人士可以被禁止参与选举，他们在传播种族主义言论之前可能会三思。

56. 小组成员还提到通过体育运动和在体育运动(特别是足球运动)中促进反种族歧视的运动。在对特别针对弱势群体，包括移徙者、难民和寻求庇护者的新种族主义形式表示严重关切的同时，小组成员强调必须作出更加积极的努力，并且人人都可以发挥作用，包括在国家、区域和国际各级。

57. 最后，小组成员称，根据《消除一切形式种族歧视国际公约》、《德班宣言和行动纲领》、《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》以及《落实非洲人后裔国际十年活动方案》，通过并全面有效地实施国家、区域和国家法律框架，为消除造成种族歧视或使其长期存在的条件奠定了坚实的基础。
