



第七十二届会议

临时议程* 项目 71(b)

消除种族主义、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》
的全面执行和后续行动

打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为以及
《德班宣言和行动纲领》的全面执行和后续行动

秘书长的说明

秘书长谨依照大会第 [71/181](#) 号决议，向大会转递当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员穆图马·鲁泰雷的报告。



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

在本报告中，特别报告员分析了在目前反恐背景下与打击种族主义、仇外心理和歧视有关的各种挑战。首先，他讨论了因国家反恐措施而出现的各种表现的种族主义、种族歧视和仇外心理以及反恐做法对受影响群落人权的影响。然后，他概述了特别是在反恐背景下禁止种族主义和仇外心理的相关国际、区域和国家规范。通过借鉴自己主持的该专题专家会议的成果，他探讨了相关利益攸关方采取的关键法律、政策和体制措施，并着重列举了在反恐的同时打击种族主义、仇外心理和歧视的良好做法的一些实例。

目录

	页次
一. 特别报告员的活动	4
A. 国家访问	4
B. 其他活动	4
二. 在反恐背景下打击种族主义和仇外心理所涉挑战.....	4
A. 导言	4
B. 反恐背景下种族主义、仇外心理和歧视的各种表现.....	5
C. 特别是在反恐背景下禁止种族主义和仇外心理的国际、区域和国家规范.....	13
D. 反恐背景下打击种族主义、仇外心理和歧视的良好做法.....	15
三. 结论和建议	21

一. 特别报告员的活动

1. 本报告是根据大会第 71/181 号决议提交的。

A. 国家访问

2. 特别报告员感谢澳大利亚和斐济政府在他分别于 2016 年 11 月 28 日至 12 月 5 日和 2016 年 12 月 7 日至 12 日访问这两国期间为他提供合作。¹

3. 特别报告员感谢大不列颠及北爱尔兰联合王国和摩洛哥两国政府向他发出访问邀请，并希望尽快应邀进行访问。他还希望自己对访问印度、日本、南非、泰国和美利坚合众国的请求得到肯定答复。

B. 其他活动

4. 特别报告员 2016 年 7 月至 2017 年 3 月期间的活动在其提交人权理事会第三十五届会议的报告(A/HRC/35/41)中已有介绍。2017 年 3 月之后，特别报告员参加了人权理事会第三十四届会议于 2017 年 3 月举行的关于种族定性的专题小组讨论会，并出席了大会第七十一届会议于 2017 年 3 月 21 日举办的消除种族歧视国际日纪念活动。

5. 特别报告员作为专题小组成员，参加了 2017 年 5 月 8 日至 9 日就在安全、有序和正常移民全球契约背景下全体移民人权、社会包容、融合及种族主义、仇外心理和不容忍现象等所有形式歧视问题在日内瓦举行第一次非正式专题协商。

6. 特别报告员还应邀出席了 2017 年 7 月 18 日大会为纪念纳尔逊·曼德拉国际日在纽约举行的年度非正式会议。

二. 在反恐背景下打击种族主义和仇外心理所涉挑战

A. 引言

7. 近期恐怖袭击事件激增，迫使全球各区域各国采取了各种反恐措施。尽管各方未就恐怖主义的定义达成共识，但已在国际、区域和国家各级通过了新的框架，责成各国履行义务，采取措施，保护个人免遭恐怖主义行为的威胁，并将实施此类行为的肇事者绳之以法。然而，反恐措施在许多国家引发了对保护人权的关切。一些国家通过了激进的反恐立法和政策，往往将其用以针对少数族裔和宗教群体成员。特别报告员发现，反恐措施不成比例地影响到穆斯林以及移民、难民和寻求庇护者。此类措施不仅有悖于平等和不歧视原则，而且也有碍于受影响群落充分享有其他一系列人权。

8. 历任任务负责人都根据人权理事会 2008 年第 7/34 号决议，在其专题报告和国家访问报告中讨论过反恐措施对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象抬头的影响。本报告借鉴了目前和以往任务负责人的工作，并参考了

¹ 见 A/HRC/35/41/Add.2 和 Add.3。

其他相关特别程序任务负责人和联合国机构的报告。² 它还考虑了最近的事态发展以及特别是通过关于该专题的专家会议和其他研究工作收集的信息。

9. 在特别报告员于 2017 年 6 月 22 日至 23 日在布达佩斯主持召开的专家会议期间，多位学者、从业者和民间社会代表讨论了因国家反恐做法而出现的种族主义、种族歧视和仇外心理的模式和表现。通过审查不同区域的趋势和挑战，与会者就国家、区域和国际各级采取的主要法律和政策措​​施，并就在反恐的同时打击种族主义、仇外心理和歧视的良好做法交换了意见。

10. 本报告借鉴了特别报告员的分析和专家会议的洞见，旨在概述反恐背景下种族主义、仇外心理和歧视的各种最新表现(第二.B 节)。然后，特别报告员概述了特别是在反恐背景下禁止种族主义和仇外心理的关键国际、区域和国家规范(第二.C 节)。此外，他还分享了专家会议与会者认定的相关良好做法的一些实例(第二.D 节)。结论和建议则载于第三节。

B. 反恐背景下种族主义、仇外心理和歧视的各种表现

1. 政治极端主义兴起、种族主义和仇外心理类仇恨言论和暴力事件增多

民粹运动兴起

11. 特别报告员注意到，与反恐斗争有关的一个趋势是民粹主义极端运动的兴起。在欧洲，民粹主义政党在选举中的平均获票份额自 1980 年代以来持续提高，从 1980 年的 10.1% 提高到 2000 年的 11.3%，此后并继续提高到 2017 年的 18.4%。目前，民粹主义政党在九个国家的政府中享有代表权，并占据了欧洲各国国民议会中所有席位的 17.5%。³ 虽然政治极端主义的兴起是一个复杂的现象，但有证据显示，推动形成有利气氛、进而导致民众日益接受极端主义意识形态的因素包括对全球经济危机和经济差距扩大的广泛关切、恐怖主义的蔓延和移民的急剧增多。特别报告员同样关切的是，更为传统的政党为抵御右翼民粹主义政党，对安全、移民和融合等问题采取了更加严格的立场。⁴

种族主义和仇外言论抬头

12. 特别报告员感到关切的是，近期的恐怖袭击助长了另一个趋势，即反移民和反穆斯林言论在全球政界和媒体中的蔓延。特别而言，民粹主义政党利用选民担心移民会增加财政负担，认为外国人犯罪比例高、会抢走本国国民的资源 and 就业机会、威胁民族本体、其宗教实践与现代社会相抵触的心理，力图从中渔利，赢得支持和选票。⁵

² 例如，见 A/HRC/9/12、A/HRC/20/33、A/HRC/29/46、A/HRC/35/41。

³ 欧洲政策信息中心，“TIMBRO authoritarian populism index 2017: a summary”，2017 年，第 1-2 页。

⁴ 欧洲联盟基本权利机构，The European Union as a Community of Values: Safeguarding Fundamental Rights in Times of Crisis(卢森堡，欧洲联盟出版办公室，2013 年)，第 17 页。

⁵ 同上。

13. 在某个欧洲国家 2017 年的选举中, 某个赢得议会席位的右翼民粹主义政党的竞选活动充斥着反穆斯林口号, 要求停止穆斯林移民、关闭清真寺、禁用《古兰经》。⁶ 另一个欧洲右翼民粹主义政党则在议会中提出, 移民要成为国家的一部分, 就应该庆祝当地的宗教节日。⁷ 在某个南太平洋国家, 某个民族主义极右政党使用反穆斯林言论开展竞选活动。该党出人意料地在 2016 年议会选举中获得巨大成功, 从而赢得了更大的与执政党讨价还价的能力。⁸

14. 特别报告员感到关切的是, 种族主义和仇外言论越来越多地进入主流话语, 而且全世界各个区域都存在这一现象。在某个东欧国家, 政府和国家媒体发起了一场针对穆斯林和外国人的公众运动。2015 年, 政府启动了所谓“全国协商”, 要求各家庭填写关于移民和恐怖主义的问卷调查。这场运动因将移民与恐怖主义挂钩、问卷中的暗示性提问积极倡导敌对和仇外心理而广受批评。调查结果后来被用以制作广告牌进行反移民宣传活动。此外, 该国还通过了宪法修正案, 明确了本民族的基督教特性。⁹ 在另一个东欧国家, 仇外言论也呈上升趋势, 将难民描述成对公众健康的严重威胁。¹⁰

15. 某个中东国家的政治行为体经常将该国少数族裔及其对该区域的政治愿望与激进伊斯兰教相关联。¹¹ 同样, 数个亚洲国家的政治和宗教行为体宣传穆斯林少数族裔的负面形象, 将其与恐怖主义团体挂钩, 或将其描绘成危险的外国入侵者。¹²

16. 仇视伊斯兰教的言论在一些拉丁美洲国家也呈上升趋势。例如在某个南美国家, 某个受欢迎的新闻媒体发表了一篇文章, 声称全世界的穆斯林有一半以上是激进的穆斯林。¹³

17. 特别报告员指出, 这些例子表明, 政治话语主流中反移民和反穆斯林言论越来越多的确是一个全球现象。不过, 他也提请大家注意反犹太主义言论同步增多的问题。在许多国家, 反犹太主义仍是右翼民粹主义的一部分, 往往与伊斯兰恐惧症平分春秋。¹⁴

⁶ 见 <https://perma.cc/T8PU-Z7HL>、<https://perma.cc/FCL3-7ZE3>。

⁷ 见 <https://perma.cc/9MJ4-W6MC>。

⁸ 见 <https://perma.cc/BV5Q-AS42>、<https://perma.cc/VT6L-DUH4>。

⁹ 欧洲安全与合作组织, 民主制度和人权办公室, “Fact-finding meeting: Hate motivated incidents targeting migrants, refugees and asylum-seekers in the OSCE region”, 2015 年 12 月, 第 4 页。另见 <https://perma.cc/D57P-9D4M>。

¹⁰ 见 goo.gl/MedFUj。

¹¹ 见 <https://perma.cc/76SD-KUT3>、<https://perma.cc/948C-5U6F>。

¹² 见 <https://perma.cc/VJ9C-GYYR>、<https://perma.cc/R82Z-E8RN>。

¹³ 见 <https://perma.cc/BCQ5-HEWD>。

¹⁴ Lars Rensmann, “Resentment reloaded: how the European radical right mobilizes antisemitism and counter-cosmopolitanism”, *Journal for the Study of Antisemitism*, vol. 3, No.2(2011), 第 543-573 页。

政治领袖和大众媒体的作用

18. 特别报告员曾对政治领袖和大众媒体在诬蔑某些群体、进而煽动公众种族主义和仇外态度方面的作用表示过关切。

19. 在许多国家，政府官员和大众媒体散播对非本国国民和少数族裔或宗教群体成员的偏见和消极的陈规定型观念，包括将其与暴力和恐怖主义挂钩。反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员细数了怎么在发动 2015 年巴黎袭击的其中一人身上发现了叙利亚护照，这又怎么加剧了对移民与恐怖主义之间联系的恐惧。然而，特别报告员强调指出，没有证据证明关于恐怖分子利用移民潮流动、或难民更容易激进化的断言。研究表明，实施恐怖主义行为的移民或难民人数极少。¹⁵

20. 数个东欧国家的政治领袖为推进自己的议程发表过种族主义和仇外言论。其中一国的政府声称移民对安全、公共卫生和民族特性构成威胁，进而宣布进入危机状态。总理将移民称为“恐怖主义的特洛伊木马”。他一再声称，要保护该区域免遭罪犯和恐怖分子之害，就必须采取措施，制止移民、难民和寻求庇护者的流入。¹⁶ 另一个东欧国家的政府部长指出，从长远来看，移民群体会成为恐怖分子提供支助的封闭飞地。¹⁷

21. 大众媒体常常传播种族主义和仇外言论，或为之提供平台，从而固化这些陈规定型观念。特别报告员也强调指出，大众媒体偏见是反恐背景下问题特别大的一个现象。对某些类型恐怖主义新闻的过度报道、某些术语或图像的使用、报道恐怖主义新闻所用的总体手法造成公众看法的扭曲。最近的一项研究检查了某个北美国家国内媒体对该国 2011-2015 年期间发生的恐怖主义袭击的报道，结果发现，由穆斯林，特别是在外国出生的穆斯林发动的袭击得到的报道比其他袭击多 4.5 倍以上。只有一小部分袭击是由穆斯林(12.4%)或在外国出生的穆斯林(5%)实施的。然而，对这两类袭击的报道分别占了新闻报道总量的 44% 和 32%。研究还发现，由穆斯林实施的袭击更有可能被视为恐怖主义袭击。¹⁸ 相反，右翼暴力构成的威胁常常被低估，且不被视为恐怖主义行为。¹⁹

种族主义和仇外暴力及仇恨罪

22. 随着对恐怖主义恐惧的加剧，种族主义和仇外言论日益转化为仇恨罪和对某些群体的暴力。特别报告员对以移民、难民和寻求庇护者为目标仇恨罪特别感到关切。数个欧洲国家据报都发生过针对这些团体的骚扰和暴力袭击。被

¹⁵ [A/71/384](#), 第 7-8 段。

¹⁶ 见 goo.gl/Ly3Csp。

¹⁷ 见 <https://perma.cc/TR4G-RTVD>。

¹⁸ Erin M. Kearns, Allison Betus and Anthony Lemieux, “ Why do some terrorist attacks receive more media attention than others?”, 2017 年 3 月 5 日。

¹⁹ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织),《恐怖主义与大众媒体:记者手册》(巴黎,2017 年),第 22 页。

认定的肇事者往往都是民团成员或与右翼极端主义团体有关联的个人。²⁰ 某个西欧国家发生的袭击包括破坏并纵火袭击难民接待设施。与 2014 年相比, 2015 年和 2016 年此类仇外袭击大幅增多。²¹

23. 在一些国家, 针对穆斯林的暴力事件在恐怖袭击发生之后会增多。在某个南美国家, 2015 年发生的恐怖主义袭击经广泛的电视转播之后, 反穆斯林仇恨罪据报急剧增多。²² 恐怖主义袭击也影响到整个欧洲的穆斯林群落的安全。2015 年袭击事件发生之后, 数个欧洲联盟成员国的清真寺开始受到警方保护。2015 年, 其中一国的国家人权机构记录了 429 起出于仇视伊斯兰教的原因而实施的暴力和威胁事件, 比前一年增加了 223%。据报, 此类事件的暴力程度更高, 涉及使用手榴弹、实弹和纵火。²³ 最近的一份报告审视了影响穆斯林妇女的交叉歧视问题, 发现在许多国家, 大多数仇视伊斯兰教的仇恨罪以穆斯林妇女, 特别是戴头巾的穆斯林妇女为目标。²⁴

24. 特别报告员还对一些国家的政府以反恐斗争为理由持续压迫少数族裔的做法表示关切。为回应一系列恐怖主义袭击, 某个东非国家的政府大幅增加了少数族裔和穆斯林群落的治安行动。²⁵ 2014 年, 6 000 多名警察对某个特定居住区进行入户搜查, 任意逮捕和拘押了近 4 000 人。大多数受影响者因被怀疑与恐怖主义有联系而遭逮捕, 属于国内少数民族。²⁶ 另外还据称, 许多恐怖主义嫌疑人并未经法院审理, 而是被强迫失踪, 或被法外处决。²⁷ 2016 年, 某个亚洲国家的政府据报为了报复杀害边境警察的袭击, 对某个族裔群体发动了暴力反叛乱行动。多处村庄被烧毁, 成百上千名平民遭殴打、强奸或杀害。²⁸

2. 移民过程中的仇外心理和种族主义与边境控制政策

行动自由

25. 特别报告员注意到, 鉴于恐怖主义威胁日益加大, 一些国家已采取措施, 防止潜在的危险个人进入本国、在本国国内自由行动或返回自己有居留权的国家。限制行动自由的激进反恐措施不成比例地影响到来自中东的人。

²⁰ 欧洲联盟基本权利机构, *Fundamental Rights Report 2017*(卢森堡, 欧洲联盟新闻办公室, 2017 年), 第 79 页。

²¹ 欧洲联盟基本权利机构, *Current Migration Situation in the EU: Hate Crime*(卢森堡, 欧洲联盟新闻办公室, 2016 年), 第 4 页。

²² 见 <https://perma.cc/EU7R-M9B7>(葡萄牙文)。

²³ 见 <https://perma.cc/9JAT-6V7A>。

²⁴ 欧洲反种族主义网络, “Forgotten women: the impact of Islamophobia on Muslim women”(布鲁塞尔, 2016 年), 第 26 页。

²⁵ 见 <https://perma.cc/4X8V-XL2W>。

²⁶ 见 <https://perma.cc/P72G-4AJ7>。

²⁷ 人权监察, 《2015 年世界报告: 2014 年记事》(纽约, 2015 年), 第 9 页。

²⁸ 见 <https://perma.cc/WH7G-KFCL>。

26. 自 2015 年以来, 某个西欧国家对成百上千人施以行政禁令, 禁止他们离开或进入该国。²⁹ 公共当局经常诉诸反恐言论, 为实施这些禁令做辩护。³⁰

27. 某个北美国家最近发布了一项行政命令, 暂停难民接收方案 120 天, 并对来自某一特定国家的难民无限期停止该方案, 还规定禁止穆斯林占多数的七个国家的国民入境。该命令是以国家安全关切和恐怖主义威胁为由发布的。³¹ 在下级法院阻止其执行之后, 该国最高法院最近核准该命令经修改后生效。³²

国籍

28. 同样, 特别报告员注意到, 数个西欧国家通过修正立法, 使政府能在本国公民涉嫌参与恐怖主义相关活动时更容易地剥夺其国籍。在缺乏正当程序作为保障时, 此类修正案尤其会带来问题。在一些极端情况下, 法律并不要求事先获得司法授权, 也允许剥夺身在国外的公民的国籍。³³ 同样令特别报告员感到关切的还有, 最近某个中东国家法院作出了一项裁决, 可能会为歧视性采用剥夺国籍措施开创危险的先例。该项判决根据《国籍法》取消了某位属于少数民族的个人的公民资格, 允许以公民违反对国家的忠诚义务、实施恐怖主义行为等为由吊销其国籍。³⁴

29. 许多采用剥夺国籍措施的国家只对有双重国籍的国民实行此类措施, 从而确保吊销国籍不会导致无国籍状态。³⁵ 然而, 特别报告员关切地注意到, 有一个国家的立法允许吊销外国出生的国民的国籍, 即使此人不拥有任何其他国籍。³⁶

针对难民和寻求庇护者的措施

30. 特别报告员获悉, 为了因应对恐怖主义与难民涌入之间联系的担忧, 许多国家针对寻求庇护者和难民颁布了过于严格的移民政策和仇外措施。某个东欧国家宣布进入“因大规模移民而出现的紧急状态”, 试图将难民和寻求庇护者拦在国门之外。³⁷ 该国政府授权警察和军方支持庇护事务主管部门在所谓“过境区”实行快速边境查验程序。同时, 庇护裁决的司法审查一直受到限制。此外,

²⁹ B é n i c e B o u t i n, *Administrative Measures against Foreign Fighters: In Search of Limits and Safeguards*, 国际反恐中心研究论文(海牙, 国际反恐中心, 2016 年), 第 11-12 页。另见大赦国际, “Dangerously disproportionate: the ever-expanding national security state in Europe” (伦敦, 2017 年), 第 50 页。

³⁰ 见 <https://goo.gl/1WY8tm>。

³¹ 见 <https://perma.cc/7245-GKMC>。

³² 见 <https://goo.gl/dHgm1R>。

³³ 大赦国际, “Dangerously disproportionate”, 第 58-63 页。

³⁴ 见 goo.gl/aCnHjB; goo.gl/SwF6bJ。

³⁵ 大赦国际, “Dangerously disproportionate”, 第 58 页。

³⁶ 见 <https://perma.cc/7VAG-Y4AW>。

³⁷ 见 <https://goo.gl/9rtivf>。

该国通过新的《刑法》修正案，将难民和移民以非正规方式经该国南部边界入境的行为视为刑事罪，并允许对其施加各种广泛的处罚措施，包括刑事定罪、监禁和强制驱逐。³⁸

31. 据特别报告员观察，数个西欧国家普遍存在政府未能充分遵守国际法不驱回原则的情形。一些国家将被认定对国家安全构成威胁的个人递解出境，即使这些人返回原籍国后会面临严重的迫害风险。某国坚持对某人发布驱逐令，尽管该国自己的保护问题上诉机构认定，此人如被驱逐、返回原籍国可能会遭受酷刑。³⁹

32. 特别报告员获悉，某个东非国家的政府在 2016 年 5 月计划关闭一个大型难民营。政府部分以国家安全关切为由作出了该决定，宣布将要求在营地中生活的难民返回各自的母国。决定后来被撤销，因为该国高等法院以歧视属于某一特定少数民族的难民为由，认定关闭该营地为非法。⁴⁰

33. 特别报告员也关切地注意到，偏见和恐惧导致亚太区域出现针对穆斯林难民的不人道政策。他赞同移民人权问题特别报告员对在境外移民拘留设施和区域处理中心羁押难民的做法提出的批评。特别而言，他对移民和边境控制事务的证券化、针对非正常移民的惩罚性做法和此类设施中记录的广泛侵犯人权行为表示关切。⁴¹

3. 过于宽泛的反恐立法

34. 特别报告员感到关切的是，许多国家违反合法性和法治原则，在通过的立法对恐怖主义采用了含糊和过于宽泛的定义。⁴² 一些欧洲国家的刑法和刑事诉讼法中所含与恐怖主义有关的术语和定义十分含糊。对煽动恐怖主义所涉行为的指控越来越多地采用“美化”和“公开煽动”之类的一般术语。⁴³ 某个西欧国家甚至取消了煽动恐怖主义的行为必须构成实际风险、涉及业已实施的恐怖主义有关犯罪这一要求。⁴⁴ 在欧洲，此类含糊的法律定义往往起因于助长惧怕穆斯林激进化的右翼民粹主义举措。

35. 特别报告员注意到，过于宽泛的立法造成法律上的不确定性，为不成比例地歧视性适用反恐法律创造了空间，有时甚至导致侵犯基本人权。恐怖主义和暴力极端主义的定义意义深远却十分含糊，已使许多国家得以将合法行使言论

³⁸ 大赦国际，“Dangerously disproportionate”，第 21-22 页。

³⁹ 同上，第 64-68 页。

⁴⁰ 见 <https://perma.cc/F2CN-S2AS>。

⁴¹ A/HRC/35/25/Add.3，第 33 段。

⁴² 人权观察，“Overreach: how new global counterterrorism measures jeopardize rights”，2017 年。

⁴³ Bibi van Ginkel，“Incitement to terrorism: a matter of prevention or repression?”，国际反恐中心研究论文，2011 年 8 月。

⁴⁴ 见 <https://perma.cc/A7CV-98JA>。

自由、和平集会和结社自由等基本权利的行为视为刑事犯罪。⁴⁵ 在某个北美国家，穆斯林慈善组织是各种调查、搜捕和资产扣押措施特别针对的目标，造成一种他们参与了资恐活动的错误印象。⁴⁶ 在某个欧洲国家，所谓“颂扬恐怖主义”罪被用以指控成百上千在社交媒体上张贴评论意见的人，特别是穆斯林，尽管这些评论没有煽动暴力。⁴⁷

36. 同样，措辞含糊的立法已使某个西欧国家的公共当局得以在反恐问题上拥有过多权力。该国已为应对“公共灾害”或“严重威胁公共秩序的情形”而宣布进入紧急状态。在这种情况下，政治领导人和地方政府官员被赋予广泛权力，可针对任何被视为威胁的个人采取搜查、软禁等一系列行政措施。由于无须事先获得司法授权，而司法监督通常有限，这些措施会造成司法救助和正当程序权利方面的问题。此外，特别报告员也对此类措施往往被过度采用表示关切。行政措施往往是针对穆斯林和北非裔人口而非基于证据而实行的。⁴⁸

37. 特别报告员表示关切的还有，一些国家过于宽泛的反恐立法对土著人民的人权，包括其经济、社会和文化权利产生了歧视性的负面影响。某个拉丁美洲国家通过了含糊的反恐立法，导致主张自决权和祖传土地所有权的土著居民遭到欺凌和抹黑。无论是大众媒体还是政治言论主流都继续将他们争取权利和土地的抗议行动定性为恐怖主义行动。国内反恐立法因其含糊性而得以被不成比例地适用于土著群落。这不仅对享受各种人权产生了不利影响，而且也助推了执法官员针对该群落使用暴力和过度使用武力。⁴⁹

38. 同样，反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员强调指出，驱离土地、拆毁房屋有时在反恐中作为一种手段，被用以对涉嫌支持恐怖主义团体的居民进行有针对性的、甚至集体性的惩罚。据特别报告员称，此类驱逐影响的往往是土著人民及少数民族、宗教和其他少数群体等弱势人口。⁵⁰

4. 监控少数种族和被视为外国人的群体

39. 特别报告员感到关切的是，许多国家过于宽泛的立法导致治安活动采用了以种族和族裔少数群落为目标的做法。例如，他获悉，某个北美城市的警察对当地穆斯林群落实行拉网式监控。这包括监视清真寺的礼拜活动，对入口进行录像，并编写关于某些穆斯林个人的每日报告。⁵¹ 监测未能提供任何可行动情报，而该事项已被送交法院审理。⁵²

⁴⁵ 例如，见 [A/70/371](#)；[A/HRC/31/65](#)，第 43-47 段；[A/61/267](#)；[A/HRC/7/14](#)，第 47-53 段；[A/HRC/35/28/Add.1](#)，第 6-28 段。

⁴⁶ [A/HRC/35/28/Add.2](#)，第 67(a)段。

⁴⁷ 大赦国际，“EU: Orwellian counter-terrorism laws stripping rights under guise of defending them”，2017 年 1 月 17 日。

⁴⁸ 见 <https://perma.cc/BP5Z-QEVR>、<https://perma.cc/5R9F-JHNV>。

⁴⁹ 见 [CERD/C/CHL/CO/19-21](#)、[A/HRC/25/59/Add. 2](#)。

⁵⁰ [A/HRC/6/17](#)，第 63 段。

⁵¹ 见 <https://perma.cc/RS5R-X42H>。

⁵² 见 <https://perma.cc/NW95-XGJT>。

40. 同样，鉴于全球的恐怖主义威胁，某个东亚国家的政府针对穆斯林启动了一项广泛的监控方案。该方案据称对移民产生了不成比例的影响，因为该国 90% 的穆斯林出生在外国。一项调查显示，警察监控了 72 000 名来自穆斯林占多数国家的个人，以便收集其个人信息，为其制作类似于简历的个人档案。这些侵犯隐私权的活动后来经某高级法院认定为合法，因为它们对保护国家免遭恐怖主义之害而言是“必要和不可避免的”。⁵³

41. 据特别报告员观察，西欧各地都存在类似的趋势。例如，某个西欧国家 2015 年颁布的监控法规定，总理有权出于保护外交政策利益的目的，授权采取监控措施，例如拦截移动电话通话、收缴因特网服务提供商的黑匣子。此类措施无须事先获得司法授权。更近一些的时候，该国为防止恐怖主义而扩大了监控范围，任何人一旦涉嫌与可能构成威胁的人相关，即被当作监控对象。⁵⁴

42. 反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员还对歧视性的监控和数据挖掘做法表示关切。例如，他对关于大规模监控的法律和政策提出批评，称其为国民和非国民提供的保护制度往往不对称。⁵⁵ 他也对使用恐怖分子划线的做法表示关切。在 2001 年 9 月 11 日的恐怖主义袭击发生之后，某个西欧国家当局收集了数百万人的数据。查询标准包括名称有穆斯林特征，或与穆斯林人口占多数的特定国家有关联。⁵⁶

5. 对受影响群落的影响

43. 特别报告员感到关切的是，仇外和仇视伊斯兰教的言论不断扩散，进而形成了惧怕移民、穆斯林和被视为穆斯林者的气氛。在已将穆斯林身份种族化或视穆斯林为外国人的国家，情况尤为如此。从国家安全的角度而言，此类言论和恐惧情绪助长了国家官员暴力和歧视行为的合法化。在许多国家，受影响群体和群落因此越来越多地面临仇恨罪等种族主义和仇外事件。此外，对许多少数民族和移民群落实行的持续监控对其自由表达产生了寒蝉效应，损害了人际、亲朋关系和宗教实践。

44. 特别报告员注意到，如果缺乏有效的融合政策，政治、社会和经济排斥现象往往会伴随种族主义和仇外心理出现。这会导致许多少数民族和移民群落产生受排斥、遭疏远的感觉。最近在欧洲联盟进行的一项调查发现，那些感到自己因族裔或移民背景而遭受歧视、骚扰或暴力的穆斯林答卷者对法律制度和警察的信任度更低，对其居住国的归属感也更少。⁵⁷ 出于种族动机的仇恨罪往往无人报警，因为受害人不相信警察能够或愿意为其提供司法救助和适当救济。⁵⁸

⁵³ 见 <https://perma.cc/8BSB-V7DL>。

⁵⁴ 见 <https://perma.cc/S2V7-GUMP>。

⁵⁵ A/HRC/34/61，第 33 段。

⁵⁶ A/HRC/4/26，第 35 段。

⁵⁷ 欧洲联盟基本权利机构，Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Muslims——selected findings(卢森堡，欧洲联盟出版办公室(2017 年 9 月 15 日))。

⁵⁸ 欧洲联盟基本权利机构，“European Union minorities and discrimination survey: main results”(2009 年)，第 135 页。

45. 特别报告员表示关切的是，一些国家的某些群体在反恐背景下遭受了歧视和排斥，这造成了新的冤情，加剧了多数群体与少数群体之间已有的紧张关系。有人担心，恐怖主义团体会利用这种不满情绪进行招聘，反恐措施可能因此产生适得其反的效果。《联合国全球反恐战略》将族裔、民族和宗教歧视，政治排斥和社会经济边缘化确认为有利于恐怖主义蔓延的一些因素。⁵⁹ 在一份关于该《战略》的筹备报告中，有人辩称，基于族裔血统或宗教信仰的排斥或歧视以及许多国家在融合少数群体或移民方面的失策，会造成感到被疏离和边缘化、更倾向于在极端主义团体中寻求社交机会等不满情绪，这可能有助于恐怖主义分子招募活动。⁶⁰ 特别报告员同意这样的论点令人信服，但强调有必要进一步开展这方面的循证研究。

C. 特别是在反恐背景下禁止种族主义和仇外心理的国际、区域和国家规范

46. 特别报告员提请大家注意国际、区域和国家各级为在反恐的同时遏制种族主义和仇外心理而通过的各种法律和规范框架。

1. 国际标准

47. 特别报告员回顾称，所有核心人权条约都载有平等和不歧视原则。虽然这些条约允许各国在符合某些条件的前提下合法地限制某些权利的行使，但施加此类限制的反恐措施不得有歧视性。他还强调指出，平等和不歧视原则已被确认为强行法规范，即使在紧急状态下也不容克减。

48. 《消除一切形式种族歧视国际公约》呼吁消除一切形式和表现的种族歧视。特别报告员认为，以下条款在反恐背景下具有特别相关性：人身安全权、自由行动和居住的权利、离开任何国家的权利和国籍权(第 5 条(b)和(d)-(一)-(三))。

49. 《德班宣言和行动纲领》敦促各国采取措施，制止特别是针对移民、难民和土著人民的仇外心理和种族歧视。《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》促请各国采取措施，消除基于国籍、族裔、宗教或信仰的仇恨言论和歧视性做法。

50. 大会经由第 60/288 号决议通过的《联合国全球反恐战略》确立了全球打击恐怖主义的首个共同战略和业务框架。保障尊重人权和法治是该《战略》的四大支柱之一。附带的《行动计划》重申，为防止和打击恐怖主义而采取的任何措施都必须符合国际法，包括《联合国宪章》、人权法、难民法和国际人道主义法。该《战略》还强调必须消除有利于恐怖主义蔓延的条件，包括但长期未能解决的冲突，一切形式和表现的恐怖主义的受害者受到的非人性化对待，法治不彰，侵害人权，族裔、民族和宗教歧视，政治排斥，社会经济边缘化，缺乏善政。⁶¹

⁵⁹ 见大会第 60/288 号决议。

⁶⁰ A/60/825，第 35 段。

⁶¹ 见大会第 60/288 号决议，附件。

51. 特别报告员欢迎最近设立联合国反恐办公室，以协助会员国执行《战略》。⁶²他认为，此项改革为更好地协调和统一联合国系统内的反恐努力提供了一个机会，也为促进更统筹地落实四个支柱、从而确保在有效执行反恐措施与保护和促进人权之间达到平衡提供了一个机会。

52. 特别报告员强调指出，自 2003 年以来，大会每年都通过关于在反恐怖主义过程中保护人权和基本自由的决议。例如，在其第 61/171 号决议中，大会重申应当在充分考虑到少数群体权利的情况下实施反恐怖主义措施，不得以种族、肤色、性别、语言、宗教或社会出身为由进行歧视。在其第 63/185 号决议中，大会促请各国不要根据建筑在歧视，包括种族、族裔和(或)宗教歧视基础上的陈规定见进行定性分析。

53. 若干联合国人权机制也就消除反恐措施对某些群体人权的不利影响作出了规定。在其关于歧视非公民问题的第 30(2004)号建议中，消除种族歧视委员会呼吁各缔约国确保，反恐过程中采取的任何措施，无论就目的或效果而论，都不会因种族、肤色、世系、民族出身或族裔血统而施行歧视，并确保非公民不会遭遇种族或族裔定性分析或陈规定型。

2. 区域标准

54. 欧洲委员会《保护人权与基本自由公约》(第 14 条)及其《第 12 号议定书》禁止任何形式的歧视，而其《第 4 号议定书》就行动自由作出了规定(第 2 条)。在其关于在反恐的同时打击种族主义的第 8(2004)号一般性政策建议中，欧洲反对种族主义和不容忍委员会建议，除其他外，各国应以不歧视的方式保证结社、表达、宗教和行动自由，并确保任何立法和条例的颁布或执行不会造成歧视。⁶³它还建议，各国应确保其国家立法明确将不受种族歧视的权利同样视为即使在紧急状况下也不得减损的权利。⁶⁴

55. 《非洲人权和人民权利宪章》就免受任何形式歧视的权利(第 2 条)和行动自由的权利(第 12 条)作出了规定。在其《关于非洲在反恐的同时维护人权和人民权利的原则和准则(2015 年)》中，非洲人权和人民权利委员会强调指出，不得将恐怖主义与任何宗教、国籍、文明或群体相关联，各国应确保反恐措施不会因种族、族裔、肤色或民族血统等原因而歧视性地针对个人。为防止和打击恐怖主义而采取的任何措施都必须符合各国根据国际人权法、人道主义法和难民法承担的义务。它还规定，各国不应以打击恐怖主义为借口，非法任意限制基本自由。如在反恐过程中出现侵犯人权行为，各国义务确保问责，并为受影响者提供有效的救济和赔偿。⁶⁵此外，非统组织《防止恐怖主义公约》也规定，缔约国有义务禁止以歧视性和种族主义态度对待恐怖主义嫌疑人(第 3.1 条(k))。

⁶² 见大会第 71/291 号决议，第 1 段。

⁶³ 见欧洲反对种族主义和不容忍委员会，关于在反恐的同时打击种族主义的第 8(2004)号一般性政策建议，给成员国政府的第五项建议。

⁶⁴ 同上，给成员国政府的第六项建议。

⁶⁵ 见非洲人权和人民权利委员会，《关于非洲在反恐的同时维护人权和人民权利的原则和准则》，2015 年。可查阅 <https://perma.cc/8TT6-MQ78>。

56. 美洲国家组织通过了若干旨在打击种族主义和仇外心理的文书，包括《美洲人权公约》及《美洲国家打击种族主义、种族歧视和相关不容忍行为公约》。后一公约一旦生效，缔约国按其规定有义务确保自己通过的任何措施，包括关于安全事务的措施，都不得基于种族、肤色、世系或民族或族裔血统直接或间接地歧视任何个人或群体(第 8 条)。

3. 国家标准

57. 特别报告员回顾称，各国义务确保本国反恐法律和政策及其落实符合国际法，包括人权法、难民法和人道主义法。因此，任何反恐措施都必须符合合法性、必要性、相称性和不歧视原则。他高兴地注意到，许多国家制定了国家标准，以确保其国内反恐框架符合人权标准。此类措施包括立法草案审查机制、监督机构和日落条款。⁶⁶ 他在关于良好做法的下一节中详细阐述了其中的一些措施。

D. 反恐背景下打击种族主义、仇外心理和歧视的良好做法

58. 特别报告员提请大家注意一些可供不同利益攸关方分享、进而根据当地情况推广或调整的良好做法实例。本报告并未详尽无遗地介绍所有的良好做法，但通过选取实例，概述了为在反恐背景下打击种族主义、仇外心理和歧视而通过的一些法律、政策和体制措施。特别报告员考虑了国家、国际和区域组织、民间社会和私营部门等各种行为体在不同层面采取的措施。然而，必须承认，有些做法可能既包含积极的内容，也包含一些负面因素。因此，将此类措施作为良好做法引用并不意味着赞同其所有方面。

1. 法律和政策中的不歧视规定

59. 特别报告员高兴地注意到，许多国家在其国家立法和政策中就平等权及不因种族、宗教、民族或种族出身和其他理由而受歧视的权利作出了规定，在加强这些权利方面取得了进展。

60. 特别报告员注意到，越来越多的国家已在专门的反歧视立法或其他的一般立法中列入了禁止种族歧视和仇外心理的条款。各国列有不歧视条款的国家法律文书多种多样，包括纳入《消除一切形式种族歧视国际公约》的国内法、宪法、刑法、移民和难民法以及规范情报机构工作和禁止种族定性的各种法律。特别报告员欢迎此类立法举措，并进一步鼓励各国在本国反恐法律中列入专门的不歧视条款。

61. 特别报告员高兴地注意到，各国各自通过了旨在打击种族主义和仇外心理、促进属于少数群体的个人融入社会的国家行动计划、战略和政策。⁶⁷ 联合国人权事务高级专员办事处反种族歧视科为各国制定和落实此类国家行动计划提供

⁶⁶ 反恐执行工作队反恐怖主义过程中保护人权问题工作组，《基本人权参考指南：国家反恐立法与国际人权的相符》(纽约，2014 年)，第 55、61 段。另见 [A/HRC/29/52](#)，第 19 段；[A/HRC/14/46](#)，第 13 段。

⁶⁷ [A/HRC/26/50](#)，第 45 段；[A/71/301](#)。

实际指导。⁶⁸ 特别报告员注意到，有几个国家在其国家反恐政策中明确提及人权和不歧视。例如，瑞士的反恐战略除其他外旨在防止少数群体的污名化和歧视性的特征定性做法。⁶⁹ 其他一些国家则将平等和不歧视原则纳入各种行为守则。墨西哥的联邦公务员行为守则包括一项不歧视规定。⁷⁰ 法国的国家警察行为守则禁止歧视性地利用族裔、宗教和民族出身来针对嫌疑人。该守则适用于全体国家执法人员，包括履行移民和反恐职能的人员。⁷¹

2. 监督和问责机制

62. 特别报告员饶有兴趣地注意到，一些国家采取各种措施，以确保其国内反恐框架符合国际人权法、难民法和人道主义法。此类措施包括针对拟议和现有反恐立法、政策设立强制性审查程序，针对参与反恐的机构建立监督机制。

审查立法草案

63. 特别报告员高兴地注意到，若干国家采用了相关程序，评估立法草案可能对人权产生的影响，包括反恐法律对某些群体的任何不利影响。例如，新西兰和加拿大的总检察长在某项法案似乎不符合本国根据国内法承担的人权义务时，必须向议会提交报告。⁷² 联合王国《1998年人权法》规定，主管某项法案的内阁大臣有义务就该法案是否符合《欧洲人权公约》向议会提供一份书面陈述。⁷³ 特别报告员认为，此类机制十分重要，因为它们可确保立法机构认识到颁布或修订反恐立法对人权的潜在影响。

64. 特别报告员着重指出，国家人权机构和平等机构具有重要的咨询职能，可利用自身的专门知识，就反恐法律和政策草案对人权的影响为政府提供深入的评估。⁷⁴ 法国人权事务全国咨询委员会2016年3月17日就打击有组织犯罪和恐怖主义法草案发表的意见就是一个很好的例证。在该份意见中，委员会对扩大执法部门在身份检查方面的权力表示关切。除其他外，委员会批评草案中未列入保障措施来防止歧视性地适用这些权力。⁷⁵

⁶⁸ 《制定反对种族歧视国家行动计划实用指南》(联合国出版物，出售品编号：E.13.XIV.3)。

⁶⁹ 瑞士，联邦委员会，“Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung”(2015年9月)，第5.1节(德文)。

⁷⁰ A/71/301，第77段。

⁷¹ Commission nationale de déontologie de la sécurité, saisine No. 2009.77。

⁷² 加拿大，Department of Justice Act, sect. 4.1(1985)；新西兰，Bill of Rights Act, sect. 7(1990)。

⁷³ 大不列颠及北爱尔兰联合王国，Human Rights Act, chap. 42, sect. 10(1998)。

⁷⁴ 见欧洲委员会，“National human rights structures: protecting human rights while countering terrorism”，2016年12月6日。可查阅 <https://perma.cc/TV74-629K>。

⁷⁵ L'Égiance, “Avis sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale”，2016年6月4日。

持续监督和审查

65. 特别报告员获悉,为了确保与人权标准的一致,一些国家设立了监督机制,负责审查反恐立法、做法和权力。⁷⁶ 此类机制可采用各种形式,包括作为内部、行政、议会、司法和专门机构存在。⁷⁷ 此外,一些国家还列入日落条款,要求定期更新反恐法律或其中的若干条款。⁷⁸

66. 特别报告员认为,此类机制十分重要,因为它们可确保持续审查反恐措施,从而有机会评估其合法性、必要性、相称性和有效性。本报告鼓励各国政府不断反思并相应调整被认定不符合人权标准和不歧视原则的反恐法律和做法。波兰人权事务专员对《反恐怖主义法》的审查就是一个例证。2016年,该专员在宪法法庭对《反恐怖主义法》提出质疑。他坚称,此部新的立法除其他外与波兰的人权义务不相符,因为其中有些条款专门针对外国国民,并为波兰公民和非本国国民规定了不对称的保护制度。⁷⁹

67. 此外,监督机制可确保持续审查赋予国家机构和私营保安实体的反恐权力。如所赋予的权力为酌处权,监督机制可提供保障并确保问责,以防止这种权力被任意、不合理或歧视性地用以针对某些群体。监督机制还可帮助防止为打击恐怖主义而赋予的特别权力成为常规或事实上的永久存在。⁸⁰ 特别报告员以往曾论及执法监督机构在处理诸如种族和族裔定性之类做法方面的重要作用。目前更是必须加强此类机构,因为执法权力在反恐背景下得到扩大。⁸¹

68. 最后,特别报告员注意到,一些监督机构得到授权,可接受和处理种族歧视受害人提出的个人申诉。例如,丹麦、挪威和瑞典的检察长办公室配备有特别执法人员,负责受理和调查针对警务人员的投诉。⁸² 特别报告员认为,监督机制如履行投诉处理职能,可在确保受害人获得司法救助和救济方面发挥重要作用。

69. 多个例证显示,监督机制可为在反恐背景下打击种族主义、仇外心理和歧视作出重要贡献。不过,特别报告员回顾称,贡献的大小取决于各种因素,包括相关机制的任务和法定权力为何、有无充足的资源可供取用、多级监督体系内部是否存在独立的民间机制。⁸³

⁷⁶ 通过法律实现民主欧洲委员会(威尼斯委员会),“Report on counter-terrorism measures and human rights”, 2010年6月4日。

⁷⁷ 反恐执行工作队在反恐怖主义过程中保护人权问题工作组,《基本人权参考指南》; [A/HRC/16/51](#); [A/HRC/14/46](#)。

⁷⁸ 例如,见联合国, *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act*, chap. 23, sect. 21(2011); 加拿大, *Combating Terrorism Act, Statutes of Canada (Bill S-7)*, chap. 9, clause 12(2013); 澳大利亚, *Security Legislation Amendment (Terrorism) Act, No. 65*, sect. 4 (2002)。

⁷⁹ 见波兰,人权事务专员办公室,“The Commissioner for human rights challenges the Anti-Terrorism Act before the Constitutional Tribunal”, 2016年7月11日。可查阅 <https://perma.cc/NHA7-J364>。

⁸⁰ 反恐执行工作队在反恐怖主义过程中保护人权问题工作组,《基本人权参考指南》; [A/HRC/16/51](#); [A/HRC/14/46](#)。

⁸¹ 尤其见 [A/71/301](#)、[A/HRC/29/46](#)。

⁸² [A/HRC/29/46](#), 第52-54段; [A/71/301](#), 第66段。

⁸³ 反恐执行工作队在反恐怖主义过程中保护人权问题工作组,《基本人权参考指南》; [A/HRC/16/51](#); [A/HRC/14/46](#)。

司法机构的作用

70. 特别报告员希望强调司法审查对在反恐背景下打击种族主义、仇外心理和歧视的核心作用。他高兴地注意到，许多国家授权法院推翻任何不符合人权标准的法律，或通过符合国际人权法的立法的司法解释。⁸⁴

71. 一些国家的司法机构行使了这些审查反恐立法或规定的权力。例如，肯尼亚高级法院叫停了据称出于国家安全原因关闭某一难民营的计划。法院认定，关闭该难民营非法且构成歧视，因为它针对的是某一特定少数族裔难民。⁸⁵ 2015 年，该国高级法院还推翻了国家反恐立法的拟议修正案。⁸⁶

72. 在法国实行紧急状态之后，该国法院在质疑针对被视为国家安全威胁的个人实行的软禁措施方面发挥了重要作用。这一点尤为重要，因为这些行政措施无须事先获得司法授权即可实行，且据称被不成比例地用以针对穆斯林和其他少数群体。⁸⁷ 法国法院可能也是审查将紧急权力列入正常的刑事法和行政法以使之常规化计划的关键所在。⁸⁸

73. 美利坚合众国的司法机构推动暂停了一项计划禁止七个穆斯林占多数国家的国民入境的行政命令。在数个州一级实体走完诉讼程序之后，该国最高法院最近允许该项命令经修改后生效。然而，最高法院对其施加了许多限制，并计划在 2017 年晚些时候听取关于本案的抗辩。⁸⁹

74. 同样，联合王国最高法院最近作出一项裁决，加强了被告提起递解出境上诉的程序性权利。最高法院澄清称，受影响者在被递解出境之前必须有权在国内法院提出上诉。尽管该案涉及的是外国罪犯，法院的推理同样适用于任何被递解或遣返的人，包括受剥夺国籍措施影响的恐怖主义嫌疑人。⁹⁰

75. 德国的司法机构推动转变了对极右暴力行为的态度。过去，公共当局和司法机构未将有组织地袭击难民，包括轰炸和纵火袭击难民收容所的行为视为恐怖主义行为。最近对所谓 Freital 集团的审判是右翼极端主义团体成员第一次因恐怖主义行为受审。⁹¹

⁸⁴ 反恐执行工作队在反恐怖主义过程中保护人权问题工作组，《基本人权参考指南》，第 57 段；[A/HRC/16/51](https://perma.cc/6775-C3CM)。

⁸⁵ 见 <https://perma.cc/6775-C3CM>。

⁸⁶ 见 Peter Kagwanja, “Ruling on anti-terrorism law a triumph for Kenya’s judiciary”, Daily Nation, 2015 年 2 月 28 日。可查阅：<https://perma.cc/JK7E-WFCZ>。

⁸⁷ 例如，见 <https://goo.gl/YT71yK>。

⁸⁸ 人权观察，“France: don’t ‘normalize’ emergency powers”。

⁸⁹ Sabrina Siddiqui, “Why the Supreme Court’s travel ban ruling may not be a win for Trump”, *The Guardian*, 2017 年 6 月 26 日。

⁹⁰ 联合王国，最高法院，Kiarie and Byndloss, R (on the applications of) v. Secretary of State for the Home Department, [2017] UKSC 42, Judgment of 14 June 2017。

⁹¹ 见 Ben Knight, “Terror trial in Dresden for Freital neo-Nazi group”, Deutsche Welle, 2017 年 3 月 6 日。可查阅：<https://perma.cc/4WGA-CYEE>; European Civil War, “What is the ‘German right-wing terrorist’ ‘Freital Group’? And what can it teach us about processing resistance”。可查阅：<https://perma.cc/87M8-HCSN>。

3. 收集分类数据

76. 特别报告员重申，必须有系统地记录、收集和公布关于种族和仇外歧视、仇恨言论和仇恨罪的数据。⁹² 他高兴地注意到，有些国家针对基于种族、肤色、族裔、出身或少数群体身份、公民资格和宗教原因对个人实施的犯罪等仇恨罪建立了数据收集系统。他获悉，还有些国家专门针对极端主义团体成员实施的种族主义犯罪收集数据。他对这些举措表示欢迎。他也强调指出，在一些国家没有官方统计数据的情况下，国家人权机构和非政府组织在收集关于仇恨罪的数据方面发挥了核心作用。⁹³ 在希腊，种族主义暴力记录网络记录了种族主义事件，并对种族主义暴力在该国的发展趋势进行了数量和质量分析。各利益攸关方尊重保密原则，在向该网络举报事件时不提及个人数据。⁹⁴ 该网络也向政府提出建议，并协助有关当局执行这些建议。该网络虽然指出还存在各种差距、某些领域的工作需要改进，但表示基本满意希腊当局对其建议的回复。例如，政府接受建议，在数个城市任命了种族主义罪行特别检察官；这正是该网络基于自己收集的数据认定的良好做法。⁹⁵

77. 特别报告员回顾了反恐背景下收集分类数据的重要性。数据使各国能够评估反恐立法和政策的有效性及其对某些群体的影响。例如，通过数据可以发现有哪些法律或做法不成比例地集中针对种族和族裔少数群体，基于陈规定型观念将这些群体与犯罪和恐怖主义联系起来。有了这些数据，各国就能有针对性地制定措施，化解反恐措施对人权的不利影响。数据还可推动对此类干预措施的成效进行评估。此外，数据也可作为一种工具，用以提高各行为体行使反恐权力时的透明度并加强对其问责。这一点尤为重要，因为许多国家在检查身份、拦截和搜查、采取行政措施方面赋予执法机构和地方当局广泛的酌处权。最后，数据给了受害人发言和露面的机会，进而增加了他们诉诸司法和获得救济的可能性。

78. 特别报告员赞赏地注意到，一些国家有系统地收集关于执法实践的分类数据。一些国家已因此对治安做法进行了知情整改，确保执法人员能以更专业化的作为对待种族和族裔少数群体以及一般民众。例如，英国法律规定，英格兰和威尔士的警察在进行拦截搜查时有义务记录按族裔分列的数据。一些国家要求警察向被其拦截的民众出具收据，其中应详细列明拦截的理由、被拦截的个人和拦截此人的警察的身份。⁹⁶ 西班牙丰拉夫拉达市在欧洲联盟委员会的支持下制定了类似的举措。⁹⁷ 特别报告员鼓励采取此类举措，因为这是消除种族定性、增强少数族裔群落对警察的信任的关键所在。警察出警记录表也可为种族定性做法的受害人提供证据，用以寻求救济。特别报告员还得知，纽约市法律

⁹² 尤其见 [A/70/335](#)。

⁹³ [A/HRC/26/50](#)，第 46 段。

⁹⁴ [A/HRC/32/50/Add.1](#)，第 35-38 段。

⁹⁵ 种族主义暴力记录网络，《2016 年年度报告》，第 17-19 页。

⁹⁶ [A/HRC/29/46](#)，第 62 段。

⁹⁷ 同上。

援助协会启动了一个名为“警察问责方案”的数据库，其中载有关于当地警察不当行为的信息。建立该数据库是为了帮助公设律师在关于警察不当行为的法庭听证中进行辩护。通过使用此类信息来监测执法人员的业绩，可促使执法人员更少地行使个人自由裁量权，迫使他们依赖客观指标而非主观因素来确定嫌疑，决定拦截对象。有证据显示，这一良好做法已使得警察提高了效率。⁹⁸

4. 培训

79. 联合国各人权机制都强调指出，必须对参与反恐的执法人员和其他相关人员进行人权教育和关于不歧视原则的培训。⁹⁹ 因此，特别报告员高兴地注意到，许多国家加强并扩大了此类培训活动，使之包括一般培训、关于种族主义和仇外仇恨言论和仇恨罪的培训以及关于具体反恐做法的培训。

80. 墨西哥成立了纳尔逊·曼德拉研究所，负责对一般公众和公务员进行关于平等和不歧视原则的培训。¹⁰⁰ 其他国家则在各公共部门进行了关于多样化和文化敏感性的培训。¹⁰¹ 希腊发布建议，通过加强对警察和司法机构进行关于种族主义罪行的培训等方式，打击日益严重的种族主义和仇外暴力行为。¹⁰² 同样，西班牙制定了一项培训项目，目的是教导当地警察和治安部队如何查明种族主义和仇外事件。¹⁰³

81. 特别报告员还获悉多个不同的实例，显示执法机构为消除其自身工作人员采用的种族和族裔定性做法进行了各种培训。比利时联邦刑事侦查局配有两名伊斯兰教专家，为负有反恐责任的警察提供咨询和培训，并鼓励他们避免依靠定型观念或定性做法行事。¹⁰⁴ 关于培训执法人员，特别报告员发现，最有效的是与特定的执法权力、行动和活动有关联的实际培训。¹⁰⁵

82. 特别报告员承认，单靠培训措施无法根除歧视性的反恐做法。然而，培训执法人员可极大地促进在反恐背景下打击种族主义和仇外心理的努力。培训有助于教导相关行为体了解反歧视法和无意识偏见，提高人们对歧视的普遍性和后果的认识，确定应采取何种方法来增强各利益攸关方的相互信任。¹⁰⁶ 由于

⁹⁸ 同上。

⁹⁹ 例如，见 CERD/C/CHL/CO/19-21，第 14 段；消除种族歧视委员会，关于对执法人员进行保护人权培训的第 13(1993)号一般性建议；A/64/211，第 53(j)段；A/HRC/35/41/Add.1，第 112 段；A/HRC/23/56/Add.2，第 84 段；A/HRC/23/56/Add.1，第 84 段；A/HRC/32/50/Add.1，第 71 段。

¹⁰⁰ A/71/301，第 77 段。

¹⁰¹ A/HRC/29/46，第 56-57 段。

¹⁰² A/HRC/32/50/Add.1，第 21 段。

¹⁰³ A/HRC/23/56/Add.2，第 24 段。

¹⁰⁴ Rachel Neild, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices* (New York, Open Society Foundations, 2012), 第 133 页。

¹⁰⁵ A/HRC/29/46，第 71 段。

¹⁰⁶ 欧洲联盟基本权利机构，*Fundamental Rights Report 2017*，第 9 页。

参与反恐的利益攸关方众多，培训针对的对象应该是国家和地方两级的此类行为体(例如，司法机构成员和检察官，警察部队、情报机构和安全人员，边境控制和移民官员，教师，记者、因特网服务提供商和社交媒体平台)。

5. 教育和提高认识

83. 特别报告员重申，教育可为消除偏见和定型观念，促进容忍、理解和多样性，形成新的价值观和态度发挥关键作用。因此，教育在消除民粹运动的消极影响、反制民粹运动倡导的反穆斯林和反移民言论方面发挥了重要作用。在许多国家，此类言论导致人们将某些群体与恐怖主义关联起来，进而助长了种族主义和仇外心理体验。

84. 特别报告员高兴地注意到，一些国家认识到必须采取教育和提高认识举措，以防止和消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为。在阿根廷，由于大批叙利亚难民涌入和担心发生恐怖主义袭击，导致仇视伊斯兰教的情绪高涨。为了遏制这种情绪，该国为所有学校编写了提高认识和培训计划。该计划旨在教育学生了解伊斯兰教的历史和穆斯林的信仰，消除对穆斯林的无知和偏见，从而澄清将穆斯林和阿拉伯人与恐怖主义挂钩的偏见。¹⁰⁷ 其他良好做法有旨在促进容忍和尊重文化多样性的公共宣传和提高认识活动。这包括组织文化活动、论坛和研讨会，出版文献。特别报告员鼓励采取此类举措，因为它们可提供文化间对话和交流的空间。

85. 最后，特别报告员回顾称，大众媒体可在教育公众、促进宽容、打击仇恨言论方面发挥重要作用。他在提交人权理事会的 2014 年报告中提出的建议探讨了互联网和社交媒体上的种族主义和仇恨言论挑战，可作为良好做法加以推行。¹⁰⁸ 阿根廷的媒体监察员是特别报告员认定的另一个良好做法实例。监察员的任务是，除其他外，研究大众媒体在抹黑某些群体、鼓动公众仇外心理方面发挥的作用。特别报告员欢迎这一良好做法，并鼓励媒体和记者与监察员合作，制定自愿道德行为守则和自我约束措施、政策和做法，以打击种族主义。他也鼓励各国激励和支持群落媒体为种族主义受害人发言、露面提供机会，确保话语权的多样化。¹⁰⁹

三. 结论和建议

86. 近期恐怖袭击事件激增，迫使全球各区域各国采取了各种反恐措施。特别报告员虽然承认各国必须采取措施打击恐怖主义，但仍对某些群体不成比例地受到反恐措施影响表示关切。此类措施不仅有悖于不歧视原则，而且也有碍于受影响群落充分享有其他一系列人权。

¹⁰⁷ 见 Alan Soria Guadalupe, “Capacitar á a alumnos para que entiendan de qu é se trata el islam”, La Nación, 13 September 2016. 可查阅: <https://perma.cc/3ZB9-C6GF>。

¹⁰⁸ A/HRC/26/49。

¹⁰⁹ A/HRC/35/41/Add.1, 第 80-81 和 114-116 段。

87. 特别报告员回顾称,根据大会第 60/288 号决议和《联合国全球反恐战略》,防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为应作为任何防止和打击恐怖主义战略的一个组成部分。在这方面,他还回顾了消除种族歧视委员会关于歧视非公民问题的第 30(2004)号一般性建议;根据该建议,各国必须确保反恐中采取的任何措施,无论就目的或效果而论,都不会因种族、肤色、世系、民族出身或族裔血统而施行歧视。特别报告员建议,各国应在其国家反恐框架中纳入防止种族主义和仇外心理的具体措施和适当机制。此类措施包括在相关法律和政策文件中列明不歧视条款,并建立适当的监督机制,负责审查反恐立法、做法和权力。

88. 特别报告员重申,系统地收集分类数据对反恐努力尤为重要。他建议按照当局接到报告的种族主义和仇外心理案件的数量,包括所收投诉被调查和起诉的百分比以及相应结果,分类收集数据和统计资料。他还建议各国收集关于执法实践和行政措施采用情况的数据。在这方面,他鼓励各国推行各种良好做法,例如使用登记表,供警方记录所有检查身份或搜查住宅行动的情况。这样的登记表可为种族定性做法的受害人提供关于他们遭遇警察的记录,用以作为证据寻求救济。

89. 此外,特别报告员建议各国确保提供足够的资源,对参与反恐的所有相关官员进行人权和不歧视原则培训。他强调指出,培训努力需要辅之以全面的教育和提高认识举措。特别报告员尤其呼吁持续开展公共宣传活动和举措,改变社会和公众对穆斯林、移民、寻求庇护者和难民的观念、态度。大众媒体、政治和宗教领袖可在打击仇恨言论和陈规定型观念方面发挥重要作用。在这方面,特别报告员建议,政府最高层和所有政党领导人应明确、有力和毫不含糊地采取反对种族主义和种族歧视的立场。同样,大众媒体必须避免仇外心理成见、寻找替罪羊的做法和种族主义言论。此类行为应受到适当的调查和起诉,媒体和记者应制定载有打击种族主义和仇外心理规定的良好行为守则。

90. 由于本报告是特别报告员作为现任任务负责人提交的最后一次报告,他谨感谢大会成员为他提供与之接触、履行报告员职责的特权和机会。