



人权理事会

第二十届会议

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

当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象 问题特别报告员穆图马·鲁泰雷的报告*

概要

《德班宣言和行动纲领》强调了国家、区域和国际一级旨在消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的预防措施的重要作用。德班审查会议结果文件进一步强调需要加强适当的预防措施以消除一切形式的种族歧视，并强调政府、国际和区域组织、国家人权机构、媒体、非政府组织和民间社会可以为制定这类措施发挥重要作用。特别报告员在提交人权理事会的第一次报告中，根据德班文件的规定，选择将重点放在防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象上。

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-5	3
二. 防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象以及全面方针的必要性.....	6-8	4
三. 可采取的预防措施和政策.....	9-22	5
A. 确保受歧视和边缘化群体参与公共和政治生活.....	9-11	5
B. 推动社会和经济领域的机会平等和消除贫困.....	12-16	6
C. 将性别观点纳入主流.....	17-18	7
D. 教育.....	19-21	7
E. 特别措施.....	22	8
四. 关键行为方在防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象方面的作用.....	23-37	8
A. 国家.....	24-26	8
B. 政党.....	27-30	9
C. 媒体.....	31-33	10
D. 国家人权机构.....	34	10
E. 民间社会.....	35-37	11
五. 防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象可考虑的进一步工具.....	38-42	11
A. 包括互联网在内的新信息技术.....	38-39	11
B. 体育.....	40-42	12
六. 特别报告员的活动.....	43-48	13
A. 国别访问.....	43-46	13
B. 其他活动.....	47-48	13
七. 结论和建议.....	49-64	13

一. 引言

1. 人权委员会第 1993/20 号决议确立了当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员的任务。1994 年，第 1994/64 号决议更加清楚和明确地规定了该任务。人权理事会 2008 年 3 月 28 日第 7/34 号决议和 2011 年 3 月 25 日第 16/33 号决议进一步延长了该任务。理事会第十八届会议期间，现任特别报告员穆图马·鲁泰雷接受任命，于 2011 年 11 月 1 日就任。穆图马·鲁泰雷十分重视和赞赏前三任任务负责人：莫里斯·格莱莱-阿汉汉左、杜杜·迪耶内和杰苏·穆伊盖过去 18 年积累的大量资料 and 知识。穆图马·鲁泰雷将在其任期内，基于这些丰富的资料 and 知识开展工作。他还要强调联合国人权事务高级专员办事处，特别是特别程序处给予的大力支持。

2. 《德班宣言》¹ 和《行动纲领》² 强调了国家、区域和国际一级旨在消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的预防措施的重要作用。德班审查会议结果文件进一步强调需要加强适当的预防措施以消除一切形式的种族歧视，并强调政府、国际和区域组织、国家人权机构、媒体、非政府组织和民间社会可以为制定这类措施发挥重要作用。³

3. 前任诸位任务负责人强调，各国除开展执行工作外，还需重视预防措施。特别报告员在第一份报告中，选择根据德班文件的规定，将重点放在防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象上。虽然存在较为有力的惩处种族主义和种族歧视的法律框架，但是国家和国际一级的预防框架仍然薄弱。只有建立并实施同样有力的预防机制，各国法律规定的以及国际一级的惩处措施才能发挥作用。虽然这些惩处措施的威慑作用可以视为预防的一个方面，但是惩处是一个下游干预，在侵犯发生后才发挥作用。特别报告员力求在本报告中强调的是德班文件中规定的打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的其他上游措施。

4. 特别报告员希望在其任期内对预防和执行给予同样的重视。他将在今后的报告中进一步阐述预防措施，特别是强调全球不同地区的良好做法。他认为，要想有效地打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象，将需要结合国际人权法律和标准中的各项法律、政策和方案措施。与其前任一样，特别报告员将遵循以受害者为中心的方针，努力让国家、区域和国际组织以及非国家行为方为解决问题开展对话，以便改善种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象受害者的状况，并防止其任务范围内的侵犯行为。

¹ 《德班宣言》，第 76 至 97 段。

² 《德班行动纲领》，第 58 至 156 段。

³ 德班审查会议结果文件，第 19 段。

5. 在本报告中，特别报告员详细阐述了采取全面方针防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的必要性(第二部分)；可采取的预防措施和政策(第三部分)；关键行为方在防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象方面的作用(第四部分)；以及防止种族主义和种族歧视可考虑的进一步工具(第五部分)。他随后在第六部分概述了自 2011 年 11 月以来开展的授权活动。特别报告员的结论和建议列于第七部分。

二. 防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象以及全面方针的必要性

6. 种族主义是一个复杂和多层面的问题，需采取全面方针应对其政治、经济、社会和文化等各个方面。在这种全面方针中，预防措施的重要性和价值怎么强调也不为过。预防措施尤为重要，因为种族歧视也是种族和文化等级制度及优越性观点和理念造成的。正如《德班宣言》所述，种族主义态度和消极成见的普遍存在是克服种族歧视和实现种族平等的一个主要障碍。⁴ 关于这一点，《德班行动纲领》第 144(c)段敦促各国禁止宣传种族优越思想、为种族仇恨进行辩护及任何形式的歧视。此外，《消除一切形式种族歧视国际公约》要求缔约国除其他外，防止和打击种族主义教条和做法。前任诸位特别报告员的报告指出，信仰和观念是复杂的种族主义问题的一部分，种族优越性思想和观念是种族主义的基础。有效地打击种族主义要求质疑并纠正这些思想和观念。这要求关注影响行为和态度的机构和程序的作用。

7. 特别报告员认为，其前任强调的种族主义与冲突之间的联系仍然明显存在，国家、区域和国际一级的任何努力都应考虑这一因素。防止武装冲突以及随之而来的人权侵犯行为，例如在这种情况下可能出现的种族灭绝和族裔清洗，需要坚决和全面地防止种族主义。特别报告员在其前任的基础上继续工作，前任报告员分析了若不小心处理国家认同概念(将某些群体列为不得充分享有人权的“其他人”和“外人”)，可能如何助长种族主义和种族歧视，从而导致紧张局势或冲突。⁵ 在许多当代武装冲突中，对因族裔和种族而被单独挑出且受到污辱的个人或群体犯下了严重的人权侵犯罪行。例如，在卢旺达和巴尔干的种族清洗中，利用种族和族裔成见，对某些种族和族裔的个人施以暴力。特别报告员同意其前任的观点，即应当承认冲突具有种族或族裔性质，并在冲突后国家的重建工作中应对这一问题，以避免重蹈覆辙。

8. 特别报告员进一步指出，防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象是应对恐怖主义等某些当代全球挑战的关键。在这方面，特别报告员忆及关

⁴ 《德班宣言》第 79 段。

⁵ A/HRC/14/43、E/CN.4/2005/18。

于联合国全球反恐战略的大会第 60/288 号决议，其中各国决定采取措施消除有助于恐怖主义，包括族裔、民族和宗教歧视蔓延的条件。他强调，防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象应当作为任何防止和打击恐怖主义战略的一部分。如果没有充分的机制和措施，防止种族主义和仇外成见及态度的蔓延，国家的反恐政策可能没有效果，可能导致人权侵犯行为，以及针对特定群体的种族和族裔定性。特别报告员认为，国家应确保在反恐战略中纳入防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的具体措施。要想打击恐怖主义，必须如《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条所载，保障所有个人的所有人权和自由，不因种族、肤色、世系或民族或族裔出身而有任何歧视。

三. 可采取的预防措施和政策

A. 确保受歧视和边缘化群体参与公共和政治生活

9. 《德班宣言和行动纲领》指出，需要推动遭受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的个人和群体切实、平等地参与公共和政治生活。

10. 特别报告员认为，因种族、肤色、世系或民族或族裔出身，在政治生活和决策制定过程中遭到歧视的群体或个人有意义地参与对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。少数群体问题独立专家强调，确保受歧视个人，包括少数群体成员切实参与公共和政治生活，特别是参与对其有影响的决策制定也是一个广泛的关切领域。⁶

11. 贫穷和受排斥的族裔群体不参与公共生活，导致它们容易遭受暴力侵害，加深了偏见，巩固了歧视结构。特别报告员认为，这些群体的个人切实参与政治和公共生活将确保他们的声音有人倾听，他们面临的挑战和问题有人关注。在就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相关问题做出政策决定时，他们的参与将提供重要参考。更加广泛的参与还将有助于改善不同族裔群体之间的互动和关系，从而消除彼此的不信任和不理解。特别报告员还同意其前任的观点，即政治领袖及其政党需要推动容易遭到种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的群体在国家政府、政党、议会和整个民间社会的决策制定过程中的参与性和代表性，同时考虑到这些群体对加强政治和社会生活中的反歧视观点的贡献，以加强民主。⁷ 在这方面，特别报告员要强调，消除法律障碍，取消影响某些特定群体充分参与国内公共和政治生活的歧视性做法至关重要。这些障碍包括法律和实践障碍，例如关于选民登记的歧视性条款、缺乏身份证件、行政和资金障碍，以及在获得公民身份方面的歧视。此外，应采取适当措

⁶ A/65/287。

⁷ A/HRC/5/10，第 8 段。

施消除长期存在的负面成见，例如假设包括少数群体在内的某些群体对政治没有兴趣或没有能力参与，这种偏见导致他们在政治和社会上遭到排斥。

B. 推动社会和经济领域的机会平等和消除贫困

12. 特别报告员认为，社会经济不平等与种族歧视之间有着紧密的相关性，且二者相辅相成。此外，应注意到社会和经济排斥以及不平等加剧了已经存在的种族歧视。

13. 消除经济、社会和文化权利领域歧视的政策和法律至关重要。因此，防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的措施也应当将重点放在推动平等地享有经济、社会和文化权利上。

14. 正如少数群体问题独立专家强调的，⁸ 少数群体继续被排除在经济生活之外。的确，少数群体遭遇的不平等和社会经济的弱势地位根深蒂固，并继续为歧视创造条件。此外，少数群体在资源和基础设施分配方面遭遇的不公加剧了他们的被排斥状况，使他们无法行使经济和社会权利。

15. 贫困、经济和社会排斥既是种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的原因，也是其结果。正如德班审查会议结果文件所述，贫困、不发达、边缘化、社会排斥和经济不平等与种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象有着密切联系，造成了种族主义观念和行为的长期存在，并进而造成更多的贫困。⁹ 应注意到，前任特别报告员关注并努力阐明贫困与种族主义之间的联系。他认为种族与贫困问题的交织是打击种族主义的一个重要方面。¹⁰ 当时的特别报告员在应对罗姆人遭受的种族主义和种族歧视问题，以及基于工作和世系，包括基于种姓和继承地位谱系的歧视问题时，进一步证明了这种联系。¹¹ 少数群体问题独立专家也指出，在世界不同地区，族裔少数群体受贫困的影响特别大。¹²

16. 有必要进一步认识到种族主义、种族歧视、仇外心理、不容忍与贫困之间的相关性，这导致一些个人和群体无法享有其公民、文化、经济、社会和政治权利。的确，结构性贫困与结构性歧视相辅相成，使受害者陷入社会排斥与边缘化的恶性循环。特别报告员同意其前任的观点，即在制定有效和知情的政策措施时，迫切需要按族裔和种族分列的数据。这将使政策制定者能够深入分析遭到种族歧视的个人和群体的社会和经济排斥状况。此外，地方和国家一级在制定和实施经济和社会方案时，必须关注受排斥的族裔群体，特别是贫困群体的弱势地

⁸ A/65/287。

⁹ 《德班审查会议结果文件》第8段。

¹⁰ A/HRC/11/36，第16-39段。

¹¹ A/HRC/17/40。

¹² A/HRC/4/9。

位。特别报告员认为，推动受排斥个人融入社会的一个途径是确保这类方案可以磋商，涉及各类行为方，并提供表达观点的机制。

C. 将性别观点纳入主流

17. 种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象对妇女和女童有不同等的表现形式，可成为导致她们生活状况恶化、限制或使其无法享有人权的因素。在某些情况下，种族歧视对妇女与对男性的影响方式或程度不同，某些形式的种族歧视专门针对妇女。正如消除种族歧视委员会在关于性别方面种族歧视的第25(2000)号一般性建议中指出的，这些包括性暴力，包括冲突期间的性暴力、强行绝育，以及因性别相关障碍，无法获得补救和诉诸种族歧视申诉机制。

18. 此外，妇女和女童往往遭受多种形式的歧视，包括基于种族、肤色、世系，或民族或族裔出身和性别的歧视。她们在教育、公共和政治生活、医疗和就业等关键领域往往比男性更容易被边缘化和遭到歧视，而且仍然特别容易遭到贩运、种族虐待、性剥削和家庭暴力。

D. 教育

19. 教育权问题特别报告员在强调教育对打击一切形式歧视的重要性时，指出教育根植于现有的价值，但有助于创造新的价值和风尚。¹³ 儿童进入教育系统时正处于易受影响的年龄，他们接受的教育决定了他们将成为怎样的人。仅仅扫除获得教育方面的障碍还不够。国家必须建立包容和体现社会上族裔和文化多样性的学校体系；确保为教师提供种族主义和种族歧视方面的培训；制定无偏见的课本，促进教学内容包括少数群体的历史和积极贡献、少数群体的文化、语言和传统。正如教育权问题特别报告员强调的，学校并非与社会隔绝，而是反映周遭的环境，可能加强对歧视受害者有偏见的描绘。¹⁴ 因此，针对教师、学生和家長采取提高意识举措至关重要，例如包括反歧视主题日活动。应确保将人权教育纳入任何防止和打击种族主义的国家政策或战略，作为其不可或缺的一部分。

20. 特别报告员赞赏地注意到不同国家为禁止校内种族隔离和改善所有个人和群体的受教育机会所作的努力。不过，他对于一些报告，包括其前任的报告表示关切，这些报告显示在某些群体，包括少数群体、罗姆人、种姓歧视的受害者、非裔学生、移民、难民和寻求庇护者中，仍然明显存在校内歧视和隔绝、成绩较差和教学质量差等问题。受教育权方面长期存在种族歧视仍然是建立包容性教育体系和包容性社会的一个主要障碍。

¹³ E/CN.4/2002/60。

¹⁴ 同上。

21. 此外，应强调教育作为一种促进性权利的重要作用，实现教育权与切实享有其他人权和自由有关。教育权问题特别报告员在强调教育的这一支柱作用时，指出教育能产生乘数效应，在受教育权得到切实保障时，人们就能更好地享有所有个人权利和自由，而在受教育权被剥夺或遭到侵犯时，人们就享受不到许多权利和自由。¹⁵ 因此，能否在行使公民、文化、经济、社会和政治权利方面防止种族歧视，取决于在多大程度上保障了种族歧视受害者的受教育权。

E. 特别措施

22. 消除歧视委员会在关于《消除一切形式种族歧视国际公约》中特别措施的含义和范围问题的第 32(2009)号一般性建议中，断言特别措施可以具有预防功能，也可以具有纠正功能。特别报告员同意委员会关于特别措施的预防作用的观点，鼓励各国采取其前任曾多次建议的这类措施。在这方面，他忆及《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条第四款，其中规定：专为使若干须予必要保护的种族或民族团体或个人获得充分进展而采取的特别措施以期确保此等团体或个人同等享受或行使人权及基本自由者，不得视为种族歧视，但此等措施的后果须不致在不同种族团体间保持各别行使的权利，且此等措施不得于所定目的达成后继续实行。

四. 关键行为方在防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象方面的作用

23. 防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象是一个多层面的挑战，任何有效的预防计划都必须认识到不同行为方的重要作用。虽然国家在打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象方面负有主要责任，但是种族主义的复杂性要求除其他外，政党、国家、民间社会、国家人权机构、媒体和私营部门之间进行合作。在教育、能力建设和培训、提高意识、研究和监督等领域，许多非国家行为方可以发挥重要作用。

A. 国家

24. 国家是负责建立防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的法律和政策框架，以及切实执行预防措施和做法的关键行为方。特别报告员敦促各国采取防止种族主义的专门立法和政策举措。为了执行措施，各国应当在移民政策、警察和执法等领域加大防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的努力。在这方面，对政府官员的人权培训也很重要。

¹⁵ E/CN.4/2001/52。

25. 此外，虽然关于多元文化存在不同意见，但是毫无疑问，不得通过强行的同化政策和措施否认或压制文化多样性。特别报告员同意其前任的观点——即使是善意的同化政策，也可能违反国际人权法，加剧受歧视族裔群体被边缘化和没有发言权的问题。此外，正如经济、社会、文化权利委员会在关于人人有权参加文化生活的第 21(2009)号一般性意见中所述，该权利要求缔约国承担三种类型或三个层面的义务：**(a)** 尊重的义务；**(b)** 保护的义务；**(c)** 落实的义务。尊重的义务包括采取具体措施以实现每个人个别的、或与他人联合、或在一个社群或团体内所具有的权利的尊重：自由选择自己的文化特征，属于或不属于某个社群，使自己的选择受到尊重。这包括不受基于文化特征、排斥或强迫同化的任何形式的歧视的权利。¹⁶

26. 监测并报告应对种族主义、种族歧视和仇外心理挑战的进展对预防和执行至关重要。国家有义务向其公民和国际社会报告这方面的进展，特别是通过人权理事会的普遍定期审议程序以及向相关条约机构提交报告，报告这类进展。

B. 政党

27. 《德班宣言和行动纲领》强调政治人物和政党在反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象中发挥的作用。《行动纲领》鼓励各政党采取具体措施，促进社会平等、团结和不歧视，为此除其他外，尤其要制定包括对于违反守则行为的内部纪律措施的自愿行为准则，以制止其成员发表鼓励或煽动种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的公开言论和采取这方面的行动。¹⁷

28. 由于经济危机，当前世界上很多地区经济不确定，增长减缓，失业率上升，这加剧了社会焦虑，营造了一种滋生仇外心理和种族主义态度和歧视政策及做法的环境。特别报告员表示关切的是，有种族主义和仇外心理理念和纲领的政党正在复苏，它们将公众遭遇的不安全和社会经济问题归罪于某些特定群体，煽动对他们的歧视。特别报告员尤其表示关切的是，这类政党有时可能不只是发表种族主义、仇外心理和不容忍言论，而且公开煽动对少数群体、移民、非公民、难民和寻求庇护者等弱势群体的暴力行为，或为这类行为辩解。此外，传统政党出于竞选目的与这类政党联盟，从而认可了他们的种族主义和仇外议程及纲领。这些令人担忧的事态是前任报告员关注和工作的重心，¹⁸ 本报告员将继续研究这些问题。

29. 特别报告员要强调，特别是在当前全球经济危机，种族主义和仇外言论蔓延，包括高级别国家代表也发表这类言论的背景下，政党承担推动团结、容忍和

¹⁶ E/C.12/GC/21，第 48 至 49 段。

¹⁷ 《德班行动纲领》，第 115 段。

¹⁸ A/HRC/15/45、A/HRC/18/44、A/64/295、A/66/312、A/65/323。

尊重多样性的重要职责。他认为，要在政治中避免种族主义和种族歧视，需要政治人物和政党的坚定承诺，并鼓励他们公开谴责种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象。此外，特别报告员同意其前任的观点，即政党应努力在本党系统内部以及各级实现民族或族裔、宗教和语言少数群体的公平代表性，以确保其政治和法律体系反映社会的文化多样性。

30. 特别报告员认为，为防止出现大量有种族主义和仇外心理纲领的政党，以及发表种族主义和仇外言论以煽动种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的情况，应适当评价并修改法律和政策条件。

C. 媒体

31. 除了在民主社会中的核心作用外，媒体还通过对事件的报道和宣传，影响和塑造人们的观点和态度。如《德班宣言》所述，行使言论自由权，特别是媒体行使言论自由权可以为打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象作出积极贡献(第 90 段)。在这方面，特别报告员希望鼓励媒体加强打击种族主义的作用，包括以适当的角度报道，使人们持续关注种族主义事件，宣传对种族主义者的制裁，以及制定提高认识举措，以便向公众宣传种族主义的负面影响。此外，媒体在报道不同群体时，必须避免对他们的负面形象塑造、污辱和种族偏见，并且避免煽动对他们的仇恨。相反，媒体应认识到自己有责任在一定背景下、毫无偏见地塑造少数群体、难民、寻求庇护者和移民等受歧视群体的形象。

32. 媒体报道内容的多样性在一定程度上取决于新闻间和传媒公司本身的多样性。因此，媒体应确保其工作人员的文化多样性。政府为社区媒体提供支助也很重要，社区媒体反映了种族主义和相关不容忍现象受害者的心声。因此，特别报告员建议各国制定并实施政策和法律框架，支持这类社区媒体，并考虑为其提供履行防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象义务所需的技术、资金和人力资源。

33. 特别报告员要进一步强调，媒体可为创造有利于冲突后和平与和解的环境发挥重要作用。在这方面，他肯定了其前任的立场(A/HRC/14/43)，即应大力鼓励并支持包括媒体在内的所有相关行为方的有意义的对话，以避免助长暴力和(或)暴力重现。在这方面，自我监管的媒体机构可以发挥积极作用，包括通过采取措施，例如强制或自愿的媒体行为守则，帮助重建被战争破坏的、族裔分裂的媒体格局。

D. 国家人权机构

34. 根据《有关促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(1993 年 12 月 20 日大会第 48/134 号决议)设立的国家人权机构可为防止种族主义发挥重要作用，特别是当它们获得了执行任务所需的手段时。特别报告员指出，各国在设立应对种族主义问题的机构方面具有灵活性。他认为，不论是承担一般人权任务的机构，

还是承担打击种族主义和种族歧视的特定任务的机构，都能够有效地发挥预防和保护作用。不论国家选择何种形式，这类机构都必须具备法律和业务上的独立性，获得充分的资源，并且获得必要的政治支持与合作，以便履行其任务。有鉴于此，特别报告员重申德班规定，鼓励各国设立这类机构，并呼吁已设立这类机构的国家的政府和社会尽可能与这类机构合作，为其提供充分的技术、资金和人力资源，同时尊重其独立性。他进一步忆及《德班行动纲领》第 91 段，其中敦促缔约国采取措施确保受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象之害的个人或群体能充分参与这些机构的工作。各国应进一步支持这些机构和类似机构，除其他外，与其他国家的机构合作，从而可以在制定防止、打击和消除种族主义的战略时分享知识和最佳做法。

E. 民间社会

35. 《德班宣言和行动纲领》承认民间社会在打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象方面的重要作用 and 参与。

36. 特别报告员认为，民间社会在让政府负责方面将发挥重要作用。此外，不同国家的民间社会团体在与种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象受害者接触的过程中，积累了大量的经验和专门知识。各国在制定和实施旨在防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的法律、法规、政策和行动时，应利用这些经验和专门知识。

37. 应对种族主义和种族歧视的复杂性和多面性，需要民间社会可以提供的各种专门知识。民间社会行为方可以通过收集相关数据以及明确种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的趋势，为研究和政策分析做出贡献。他们还可以为执法官员提供培训，向种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的受害群体或个人提供法律援助和能力建设，以及开展提高认识活动。特别报告员认为，民间社会行为方是防止和打击种族主义的关键力量，计划在今后的报告中更加具体地研究某些可作为良好做法在其他地区复制的模式。

五. 防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象可考虑的进一步工具

A. 包括互联网在内的新信息技术

38. 互联网已成为全球范围内公开交流信息和观点的在线空间，以及一项必不可少的工具，为个人提供了发表意见和提出要求的途径。毫无疑问，它已经成为当个人行使其见解和言论自由权的最重要的工具之一。因此，尽管互联网存在负面效应，例如一些个人用来传播种族主义观点、仇恨言论，煽动种族仇恨和暴力，但是互联网可以成为打击种族主义和仇外观念和态度的一项有用的预防工具。在这方面，特别报告员大力鼓励各国利用互联网提供的机遇，防止基于种族

优越或仇恨的理念的传播；促进平等、不歧视和多样性；推动相互理解；营造和平的风气。鉴于上文提到的贫穷与歧视之间的潜在联系，种族歧视受害者更可能在数字连接和互联网使用方面落后于其他人。他们因无法参与数字对话而不能质疑种族主义观点。他认为，各国应根据禁止任何形式的歧视，包括基于种族、肤色、世袭、族裔或民族出身的歧视原则，采取有效和具体的政策及战略，使所有人能够用得上、用得起互联网。

39. 因此，通过使用互联网推动发表更多言论仍然是防止种族主义的一项有效方针，该方针也充分执行了《公民权利和政治权利国际公约》第十九至二十二条，以及《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条。特别报告员重申其前任的观点，即确定哪些行为或言论可能符合上述条款所确定的界线，最终需要通过评估每个案件的个别情况之后，才能做出最好的决定。这一决定永远应根据国际标准，由明确界定的标准予以指导，并由一个独立和公正的法庭或法院参照当地条件、历史、文化与政治背景做出。

B. 体育

40. 通过体育宣传容忍和非歧视思想是防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的一项重要方针。过去，大会强调体育对推动容忍的作用，同时对体育活动中种族主义事件的增加表示关切。特别报告员指出，其前任强调体育能够基于平等、团结和尊重多样性的原则，为推动所有社会的文化间融合发挥积极作用。他忆及，《德班行动纲领》第 86 段敦促各国防止煽动种族仇恨和种族歧视的思潮，包括采取措施，消除这类思潮特别是通过正规和非正规教育、传媒和体育对青年的消极影响。

41. 特别报告员进一步忆及人权理事会第 13/27 号决议，强调加强和建立国家、政府间组织、国际、区域和国家体育机构以及民间社会之间的合作对防止种族主义的重要性。此外，《德班行动纲领》第 218 段敦促各国与各政府间组织、国际奥林匹克委员会以及国际和区域体育协会合作，通过无任何歧视的体育运动，并以奥林匹克精神教育世界青年，加强在体育运动中反对种族主义；奥林匹克精神要求人们谅解、容忍、公平竞争和团结。

42. 不过，特别报告员表示关切的是，虽然体育有促进容忍的巨大潜力，但是体育中的种族主义仍然是一个严重问题。他注意到世界某些地区的体育协会致力于并经常采取措施，惩处和防止足球比赛等体育活动中的种族主义事件。国家、国际体育机构以及致力于打击体育中的种族主义的民间社会行为方的这些努力可以作为最佳做法，加以推广。在这方面，特别报告员建议在今后的报告中着重介绍这类措施。

六. 特别报告员的活动

A. 国别访问

43. 国别访问是特别报告员任务的重要组成部分。国别访问为任务负责人提供了与政府代表以及民间社会成员互动的机会。在规划这类访问时，特别报告员将顾及种族主义是一个普遍性问题这一根本原则，因此将考虑实现地域平衡和解决与其任务有关的一系列问题的重要性。

44. 特别报告员就任后，再次提出了其前任曾经对玻利维亚和苏丹发出的正式访问请求。他感谢多民族玻利维亚国政府以及苏丹共和国政府接受其访问请求。他希望在 2012 年年底之前对这些国家开展实况调查。特别报告员还再次提出了其前任向南非政府发出的正式访问请求。

45. 特别报告员感谢洪都拉斯发出的邀请信。虽然他一直未能应邀进行访问，但是希望能够成行。

46. 2011 年 5 月 23 日至 27 日，前任特别报告员访问了匈牙利。特别报告员希望重申其前任对匈牙利政府在筹备和进行访问期间给予的合作和公开表示的诚挚谢意。载有当时特别报告员关于访问的意见和结论的报告见 A/HRC/20/33/Add.1 号文件，政府的意见载于该报告增编。

B. 其他活动

47. 特别报告员参加了 2011 年 12 月 6 日在纽约举行的“非洲人后裔国际年各项成果实现情况高级别专题辩论”，这是该国际年的闭幕活动。他还参加了人权高级专员办事处与非洲人权和人民权利委员会合作，于 2012 年 1 月 18 日至 19 日在埃塞俄比亚阿迪斯阿贝巴举行的联合国人权理事会特别程序和非洲人权和人民权利委员会特别机制第一次会议。该会议旨在探索如何就增进和保护非洲人权加强合作与协调。

48. 在 2012 年 3 月 21 日的消除种族歧视国际日上，特别报告员与少数群体问题独立专家发表了联合新闻稿，强调种族主义仍在引发暴力和冲突。

七. 结论和建议

49. 特别报告员注意到各国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的努力，包括建立惩处种族主义和种族歧视的法律框架。不过，他注意到国家和国际一级的预防框架仍然薄弱，因此在种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象方面，人权侵权行为持续存在。他指出，预防措施的重要性和价值怎么强调也不为过。的确，迫切需要进一步加强和执行预防措施，以便在消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的一切表现形式方面取得

更大进步。关于这一点，《德班宣言和行动纲领》以及德班审查会议结果文件构成了最全面的框架，它们强调各国需采取适当的预防措施。

50. 虽然惩治种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的措施可以视为预防的一个方面，但是只有制定并实施了其他同样有力的预防措施和机制后，它们才能有效发挥作用。在这方面，特别报告员忆及，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主要是国家的责任。因此，他鼓励各国制定包括预防措施及其有效执行的全面方针，作为任何打击恐怖主义的国家战略不可或缺的一部分。他特别忆及德班审查会议结果文件(第 56 段)呼吁各国采取有效、切实和全面的措施，防止、打击和消除一切形式和表现的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象。

51. 各国应制定并执行打击种族主义和种族歧视的国家行动计划，设立专门机构和机制。国家行动计划至关重要，因为它们提供了在国内背景下解决种族主义和种族歧视问题的全面方针和路线图。这类计划应包含防止种族主义的行动框架，有具体的法律、政策和方案措施，专门在移徙政策、政策制定和执法等领域防止种族主义。应向为确保充分执行而设立的机构和专门机构提供必要的资源，包括人力、财力和技术资源。还应定期向国家机关提供以防止种族主义和种族歧视为重点的人权培训。

52. 特别报告员指出，其前任已经强调了种族主义与贫困交织的问题，重申任何防止种族主义的措施都必须考虑这种关联。因此，他建议各国考虑将发展方案与改善遭到种族歧视、社会排斥和边缘化的个人和群体的社会经济状况的优先事项联系起来。除其他外，这些联系应体现在各国提交人权理事会普遍定期审议进程以及相关条约机构的报告中。

53. 防止冲突以及随之而来的人权侵犯行为，例如在这种情况下可能出现的种族灭绝和族裔清洗，要求果断采取预防措施。特别报告员建议各国以及所有相关行为方适当关注，并切实应对可能导致紧张、暴力和冲突局势，造成对人权的严重侵犯的种族主义和种族歧视的早期预警信号。确保所有人平等地享有公民、文化、经济、社会和政治权利，包括少数群体的权利，不因种族、肤色、世袭、民族或族裔出身而有任何歧视，是各国可以用来防止和应对紧张局势和冲突升级的一种有效方式。善治、民主、尊重法治，以及少数群体有意义地参与政治机构也对防止和缓解可能导致冲突的紧张局势至关重要。在这方面，特别报告员特别建议各国切实执行其前任在向人权理事会提交的报告(A/HRC/14/43)中提出的建议。

54. 特别报告员建议在打击种族主义的国家战略中，纳入防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的具体措施和适当机制。关于这一点，特别报告员忆及消除种族歧视委员会关于对非公民的歧视问题的第 30(2004)号一般性建议，根据该建议，采取的反恐措施不得在目的或效果上存在基于种族、肤色、世袭，或民族或族裔出身的歧视。

55. 妇女和女童往往遭受多种形式的歧视，包括基于种族、肤色、世袭，或民族或族裔出身以及性别的歧视。她们比男性更加容易被边缘化和遭到歧视。特别报告员敦促各国在设计和制定各级旨在消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的预防措施时，纳入性别观点，以确保这些措施切实针对男女的不同状况，包括特别考虑女性遭受的多种形式的歧视。

56. 关于采取措施确保受歧视和边缘化群体参与公共和政治生活，推动所有人在社会和经济领域的平等机遇以及打击贫困，特别报告员建议各国，按照《德班行动纲领》的规定：

(a) 发展或制定国家行动计划，促进多样化、平等、公正、社会正义、机会平等和所有人参与。这些计划应力求为所有人有效参与决策创造条件，在非歧视基础上在所有生活领域实现公民、文化、经济、政治和社会权利(第 99 段)；

(b) 建立方案，促使遭受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的个人或群体不受歧视地得到医疗保健，做出大的努力消除在母婴死亡率、儿童免疫率、艾滋病病毒/艾滋病、心脏病、癌症和传染病等方面存在的悬殊差别(第 101 段)；

(c) 在城市发展方案和其他人类住区的规划阶段促进社会所有成员共同居住，同时修缮被忽略的公共住房，以解决社会排斥和边缘化问题(第 102 段)。

57. 要想有效地打击种族主义，既需要应对其表现形式，也需要消除其温床——种族主义背后的观点、态度和成见。必须铭记，种族主义不仅表现为公开拒绝某人获得某些人权，还表现为受害者必须每天面对的敌对的社会环境和成见。因此，特别报告员建议各国投资教育，作为转变态度和纠正种族等级制度和优越性观念的工具。

58. 特别报告员建议缔约国通过并执行其前任曾多次提出的特别措施，同时适当地考虑这些措施的预防作用。关于这一点，特别报告员建议除其他外，如消除种族歧视委员会在第 32(2009)号一般性建议中所述，各国应在其法律体系中纳入关于特别措施的规定，不论是通过一般性立法，还是通过针对特定阶层的立法，以及国家、区域和地方一级的计划、方案和其他政策倡议。

59. 监测和报告消除种族主义的进展对切实预防和执行至关重要。在这方面，按族裔分列的数据可以作为一项有用的工具，用来评价所采取措施的有效性，监测取得的进展，以及更好地理解种族主义和种族歧视受害者状况的性质和严重程度。因此，特别报告员建议各国收集按族裔分列的数据，以期设定具体目标，为推动平等、预防和消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象，制定适当和有效的反歧视法律、政策和方案。

60. 特别报告员建议各国作为其预防议程的一部分，将伙伴关系延伸到民间社会，并根据《有关促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(1993 年 12 月 20 日大会第 48/134 号决议)，设立并加强国家人权机构。国家人权机构和民间社会是制定和执行防止种族主义的政策和方案的重要伙伴。国家应给予充分支持。

61. 特别报告员还建议国家与媒体合作，以便推动社会的文化多样性。这意味着承认媒体对形成有关族裔群体的观点和态度具有影响力。各国还应通过激励和支持社交媒体(它们使种族主义受害者得到关注和发出呼声)，鼓励媒体中的各种声音。

62. 特别报告员建议各国执行其前任就拥有种族主义和仇外纲领的政党带来的挑战提出的建议，特别是，如前任所述，特别报告员要强调政党和政党领袖可以、也应当在打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象方面发挥关键作用。由于政治领导人接触的公众多，又拥有道德权威，政治领导人更应该谴责和反对一切助长种族主义和仇外心理的政治言论。政党将尊重人权和基本自由、民主和法治作为其纲领和活动的基础也很重要。

63. 特别报告员建议各国考虑互联网可以发挥的重要作用，它一方面为种族歧视受害者提供了申冤渠道，另一方面也成为暗中散播种族主义观念和意见的新场所。在这方面，他建议各国通过使用互联网作为防止种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的有效途径，推动并确保发表更多言论，同时充分执行《公民权利和政治权利国际公约》第十九至二十二条，以及《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条。此外，鉴于互联网的影响，各国应采取具体措施，应对并纠正受歧视群体的个人被排除在数字世界之外的情况，他们可能因贫穷和受教育程度差，无法使用互联网质疑种族主义观念和意见。如《德班行动纲领》所述，特别报告员呼吁各国认识到互联网使用和获得方面的差距，考虑鼓励所有人上网，并使用互联网作为一个国际性的公平论坛；并研究可以如何通过推广打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的良好做法，加强互联网等新的信息和通信技术的积极贡献。

64. 特别报告员强调体育对推动文化多样性、容忍和和谐的作用，建议各国利用世界杯和奥运会等体育赛事促进种族和族裔和谐。此外，特别报告员建议国家和体育协会投资于防止体育活动中的种族主义和种族暴力和事件的方案。