



大会

Distr.: General
25 July 2025
Chinese
Original: English

人权理事会

第六十届会议

2025 年 9 月 8 日至 10 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

人权理事会拟订《消除一切形式种族歧视国际公约》补充标准特设委员会第十五届会议报告*

主席兼报告员：卡德拉·艾哈迈德·哈桑(吉布提)

概要

本报告根据人权理事会第 3/103 号决定以及理事会第 6/21 号和第 10/30 号决议提交。本报告是人权理事会拟订《消除一切形式种族歧视国际公约》补充标准特设委员会第十五届会议的议事纪要。

* 本报告附件不译，原文照发。



一. 导言

1. 人权理事会拟订《消除一切形式种族歧视国际公约》补充标准特设委员会根据理事会第 3/103 号决定以及理事会第 6/21 号和第 10/30 号决议提交本报告。

二. 会议安排

2. 根据人权理事会第 57/25 号决议，特设委员会年度会议首次分为两期举行，每期为期一周。鉴于财务和流动性状况造成的制约，联合国采取了若干措施，包括缩短联合国所有机关和机构的会议时间，这对特设委员会的工作产生了影响。特别是，本届会议第一期从 10 次会议减少到 6 次，于 2025 年 4 月 9 日至 11 日举行。第二期会议于 2025 年 5 月 26 日至 30 日举行。

A. 出席情况

3. 出席会议的有会员国、一个非会员观察员国、政府间组织、具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织以及其他非政府组织的代表(见附件二)。

B. 会议开幕

4. 第十五届会议由联合国人权事务高级专员办事处法治、平等和不歧视处处长主持开幕。他强调，种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为在世界各地的社会中仍然根深蒂固，根植于历史上的不公正现象，例如奴役遗留问题、跨大西洋奴隶贸易、殖民主义和一连串的种族歧视做法。他强调，种族定性、仇恨言论和仇外言论持续存在，特别是针对边缘群体，如非洲和亚洲后裔、土著人民、移民、难民和罗姆人等少数群体。他对许多国家继续在政治话语、媒体和公共辩论中传播针对移民的非人化叙事表示关切。种族定性仍是执法领域普遍关注的问题，身份核查和拦截搜查等做法对边缘化种族和族裔群体造成了不成比例的影响。这些做法损害了公众的信任，助长了系统性的过度监管。他呼吁各国采纳明确的准则，审查可能允许这类做法的法律，从而禁止种族定性。他还强调需要加强国际和国家人权框架，以实现种族平等并消除一切形式的种族歧视。最后，他强调，如《德班宣言和行动纲领》所述，特设委员会在加强对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为受害者的保护方面发挥了关键作用。

C. 选举主席兼报告员

5. 特设委员会在 2025 年 4 月 9 日举行的第 1 次会议上以鼓掌方式选举吉布提大使兼常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表卡德拉·艾哈迈德·哈桑为主席兼报告员。

6. 主席兼报告员在宣布第十五届会议开幕时，首先对再次当选表示感谢，并重申将致力于推动包容和建设性的讨论，以支持特设委员会履行职责。她回顾指出，在特设委员会第十四届会议期间，与会者听取了法律专家的介绍，并就刑法和民法在处理种族主义和仇外行为方面的作用所涉及的法律问题展开了讨论——特别是根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条展开了讨论。特设委员会

还讨论了交叉歧视、仇外心理、种族定性、基于宗教或信仰的歧视等重要议题。此外，还审议了被告人的程序性保障、受害者权利、司法救济途径及获得补救的权利等问题。特设委员会通过了结论和建议，其中呼吁继续与法律专家保持合作，以便就第十四届会议报告第 129 段和第 130 段所述事项向主席兼报告员提供进一步建议。¹

7. 主席兼报告员敦促特设委员会在履行职责方面取得实质性进展，根据人权理事会第 3/103 号决定以及第 6/21 号和第 10/30 号决议的要求，作为优先和必要事项，以公约或《公约》附加议定书的形式拟订补充标准。大会第 71/181 号决议和人权理事会第 34/36 号决议要求特设委员会主席兼报告员确保启动《公约》附加议定书草案的谈判工作，议定书应将种族主义和仇外性质的行为定为刑事犯罪。在此背景下，她强调深化法律讨论的重要性，并期待专家的介绍能推动谈判取得切实进展。

8. 主席兼报告员承认种族主义仍然是一个持续存在的全球挑战，鼓励各代表团继续积极参与打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为。她申明，通过开放对话和共同致力于正义与平等，可取得切实进展。

D. 通过议程

9. 特设委员会在 2025 年 4 月 9 日举行的第 1 次会议上，通过了第十五届会议的下列议程：

1. 会议开幕。
2. 选举主席兼报告员。
3. 通过议程和工作方案。
4. 法律专家就特设委员会第十四届会议报告第 129 段所列问题进行介绍，并就此进行讨论。
5. 法律专家就特设委员会第十四届会议报告第 130 段所列问题进行介绍，并就此进行讨论。
6. 介绍和讨论主席关于将种族主义和仇外性质的行为刑罪化的附加议定书草案的可能范围、用语、要素和结构的更新文件草案。
7. 讨论本届会议的结论和建议。
8. 通过本届会议的结论和建议。

E. 工作安排

10. 在 2025 年 4 月 9 日举行的第 1 次和 2025 年 5 月 26 日举行的第 7 次会议上，特设委员会分别通过了第十五届会议两期会议的工作方案(附件一)。

11. 在第 1 次会议上，主席兼报告员邀请代表作一般性发言。各代表团祝贺主席兼报告员再次当选并作了一般性发言。

¹ [A/HRC/57/69](#).

12. 巴基斯坦代表以伊斯兰合作组织的名义发言，表示该组织成员国重申对特设委员会任务的坚定支持。他强调，鉴于种族主义、仇外心理、仇恨言论和宗教不容忍、特别是仇视伊斯兰现象抬头，特设委员会任务的重要性日益凸显。他强调有必要采取立法措施，弥补现有法律在保护仇恨犯罪受害者方面的不足。他重申，在附加议定书中对基于宗教或信仰的歧视作出有力回应至关重要。巴基斯坦代表要求主席兼报告员提交一份议定书草案以启动谈判，并重申该国致力于建设性的参与和讨论。

13. 欧洲联盟代表重申，欧洲联盟致力于《消除一切形式种族歧视国际公约》以及全球打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的行动。她指出，该公约作为保障人人有权享有平等和尊严的里程碑式条约，缔约国已达 182 个，接近普遍批准；她鼓励尚未批准该公约的国家尽快批准。她强调，欧洲联盟拥有应对种族歧视的强大法律框架，其中包括禁止煽动暴力或仇恨的规定，以及打击网络仇恨言论的措施。她指出，这些举措是在公约框架下开展的，应结合其他相关国际文书加以解读。她重申欧洲联盟的立场，即没有必要制定补充标准或附加议定书。她重申，欧洲联盟致力于积极、建设性地参与特设委员会的工作。

14. 加纳代表以非洲集团的名义发言，对工作方案缩减表示关切，指出这限制了与法律专家的接触和互动。她强调，第十五届会议为处理《公约》中发现的程序性空白和有效应对当代形式的种族歧视提供了一个重要机会。她提到《德班宣言和行动纲领》第 199 段，重申非洲集团致力于打击一切形式的种族主义，包括仇外心理、仇视非洲人后裔、宗教不容忍和种族定性。她提到，国家有责任通过补救措施向受害者提供保护，并消除种族主义行为不受惩罚的现象。她强调透明、包容和妥协等多边原则的重要性，并重申非洲集团致力于与所有利益攸关方合作，推进落实《德班宣言和行动纲领》。

15. 南非代表说，南非赞同以非洲集团名义所作的发言，并欢迎执行 2024 年 12 月通过的大会第 79/161 号决议，该决议允许特设委员会届会分两期举行，每期为一整周，以加强与专家的互动，并优化利用分配给该机制的时间和资源。他强调，第十五届会议为反思《公约》的实质性和程序性空白提供了机会，重申迫切需要按照《德班宣言和行动纲领》第 199 段的授权制定补充标准。他强调了种族主义的主要当代表现，包括仇外心理、仇视伊斯兰教、反犹太主义、种族定性、网上传播种族主义和仇外心理以及煽动种族、族裔和宗教仇恨。他强调了保护受害者、确保问责和消除有罪不罚现象的重要性。

16. 埃塞俄比亚代表说，埃塞俄比亚赞同以非洲集团名义所作的发言，并重申支持特设委员会的任务。他强调，当前的国际框架并未充分应对当代形式的种族主义和种族歧视，这些问题继续影响着全球数百万人。他对仇恨言论、仇外心理和极端主义意识形态的抬头表示关切，并强调了持续存在的结构性不平等和系统性歧视。他强调迫切需要制定当代标准来填补保护空白，并呼吁会员国以开放和合作的态度参与其中。他重申埃塞俄比亚对特设委员会工作的承诺，并表示该国愿意建立一个强大、统一且具有法律约束力的框架以打击一切形式种族歧视和不容忍行为贡献力量。

17. 阿尔及利亚代表指出，本届会议为反思长期存在的种族歧视挑战提供了契机。她对当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为卷土重来和蔓延表示关切，这些现象继续对享有人权和基本自由构成严重威胁。她强调迫

切需要采取有效措施，解决持续存在的种族主义和种族歧视问题，强调需要加强政治意愿，并致力于以全面和综合的方式打击所有这些当代形式的问题。她呼吁在制定补充标准的过程中采取具体行动，重申阿尔及利亚对这一进程的支持，并承诺在整个会议期间积极参与。

18. 巴西代表重申，巴西坚定不移地致力于打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为。她强调，巴西认识到，种族主义行为，无论是表现为仇恨言论、行为还是系统性结构，均构成对人权的严重侵犯。她着重介绍了巴西的法律框架——该框架将种族主义定为刑事犯罪，强调打击种族主义对于实现发展权和推进《2030 年可持续发展议程》至关重要。她指出，特设委员会的工作通过推进补充标准，为加强多边体系做出了切实贡献。她重申巴西致力于参与公开和建设性的对话，以寻求有意义、持久和变革性的解决方案。

19. 埃及代表说，埃及赞同以伊斯兰合作组织和以非洲集团名义所作的发言，重申支持特设委员会作为推进补充标准的重要平台。她强调，需要解决在打击当代形式种族主义(包括宗教不容忍)方面存在的规范和执行层面的不足。她强调，必须展现出更强烈的打击一切形式种族歧视的政治意愿。她表示关切的是，种族主义、种族优越论和宗教不容忍现象持续抬头，令人担忧，支撑这一现象的是基于恐惧与排斥的政治叙事。她强调必须对基于宗教和信仰的歧视和仇恨，包括仇视伊斯兰现象作出有力的回应。她主张在附加议定书预稿的基础上，尽早启动政府间谈判。

20. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表重申支持特设委员会的工作，强调了该委员会在弥补现有不足、推动消除一切形式当代种族主义方面的作用。他着重介绍了委内瑞拉玻利瓦尔共和国旨在打击种族歧视的宪法和法律框架。他回顾说，《德班宣言和行动纲领》呼吁各国应对针对移民的歧视，打击仇外行为和情绪。在这方面，他提到美利坚合众国将委内瑞拉移民驱逐至萨尔瓦多的情况。他重申该国将继续坚定不移地采取行动，打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为。

21. 塞拉利昂代表说，塞拉利昂赞同以非洲集团名义所作的发言，并提到大会第 79/161 号决议，其中强调了制定打击当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的补充标准的重要性。他提到了当前的流动性危机对特设委员会工作的影响。他强调需要开展包容和建设性的对话，反映受种族不公影响者的切身经历。他强调填补法律空白的紧迫性，特别是在应对种族定性、仇恨言论和种族主义的数字表现方面，呼吁通过一个重点突出、透明、由共识驱动的进程来拟订附加议定书草案。

22. 多米尼加共和国代表重申，该国致力于特设委员会的工作，积极打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为。她着重介绍了该国为维护所有人的尊严——不论背景、种族或信仰——而采取的宪法和法律措施。她强调，特设委员会的工作对于加强应对当代形式种族歧视(特别是影响社会最边缘化群体的种族歧视)的国际框架至关重要。她重申多米尼加共和国支持在整个过程中开展实质性、建设性和合作性的对话。

23. 多哥代表说，多哥赞同以非洲集团名义所作的发言。他强调，特设委员会的任务反映了国际社会致力于采取集体行动以促进平等和消除种族成见。他重申多哥积极参与特设委员会的工作，以加强国际反种族主义法律框架。

24. 伊拉克代表重申伊拉克支持特设委员会的工作。他着重介绍了该国旨在打击种族歧视的宪法和法律措施。他欢迎就附加议定书展开讨论，强调该议定书有望加强国际社会促进平等、维护所有人尊严的努力。

F. 《消除一切形式种族歧视国际公约》通过六十周年纪念会议

25. 作为 2025 年 3 月 21 日发起的纪念《消除一切形式种族歧视国际公约》通过六十周年的全年活动的一部分，特设委员会在 4 月 10 日第三次会议期间举行了一次特别纪念会议。该会议提供了一个机会，反思《公约》的成就，评估全球范围内的种族歧视现状，并探讨补充标准如何能够提升《公约》应对当代形式种族主义和种族歧视的效果。

26. 在纪念会议上，联合国人权事务副高级专员致开幕词；危地马拉大使兼常驻代表弗朗西斯科·卡利·察伊作了发言；消除种族歧视委员会主席米哈乌·巴尔采扎克通过预录视频致辞；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阿什维尼通过预录视频致辞；国际人权服务社高级方案管理人萨勒玛·侯赛尼作了发言。

27. 副高级专员在开幕致辞中承认，尽管《公约》和消除种族歧视委员会的建议为制定国际标准、指导各国履行义务发挥了重要作用，但世界仍然面临延续种族歧视的持久且不断演变的挑战。她强调，全球种族主义具有动态性，在世界各地、社会各领域都产生有害影响，尤其对和平、发展和人类尊严造成冲击。她强调，通过采用补充法律标准，可以加强现有框架，以应对当代形式的种族主义，包括仇恨言论、种族主义网络犯罪和仇外心理。她强调需要重新展现履行《公约》义务的政治意愿，因此敦促各国采取切实行动，例如推动赔偿性正义、促进包容性政策制定、收集并利用分类数据、实施教育举措，以有效打击种族歧视并促进人人平等。

28. 危地马拉大使兼常驻代表强调，《公约》在全球打击种族主义和种族歧视的过程中具有历史意义和持久的相关性。他特别提到《公约》的基本原则，包括拒绝种族优越论。他结合自身的丰富经验，强调需要更加深入地分析国内法，加强教育工作和举措，并实施包容性政策，以有效应对系统性的种族主义、仇外心理和排斥现象。他还重申了消除种族歧视委员会在解释《公约》和监督国家履约方面发挥的重要作用，呼吁所有利益攸关方再次作出承诺，维护《公约》所倡导的人人平等与正义的愿景。

29. 消除种族歧视委员会主席强调，《公约》作为一项基本人权条约以及维护平等与尊严的基石，具有持久的重要性。他形容《公约》是一项必须不断演变、以应对当代形式种族歧视的活文书。他强调，特设委员会在确保《公约》保持稳固并能应对新出现的当代形式种族歧视(包括仇外心理、宗教不容忍和系统性排斥)方面发挥着关键作用。他重申消除种族歧视委员会对这一工作的支持，并强调多边合作和各国积极参与的重要性。他特别指出，国家作为国际人权法的立法者，有责任确保全球框架的有效性和合法性。最后，他呼吁以此次周年纪念为催化剂，推动重新采取行动，在种族平等方面取得切实进展。

30. 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承认《公约》的历史意义和变革性潜力，但敦促各方对全球始终未能消除种族歧视进

行坦诚反思。她强调,《公约》仍然是应对各种形式种族和族裔歧视的重要全球框架,并指出这些歧视根植于殖民主义、白人至上主义和系统性压迫。《公约》使历史上被边缘化的群体能够在国际人权讨论中阐述自身经历,不仅对他们予以法律上的承认,还给予其他层面的肯定。她关切地指出,国际人权机制面临的抵制日益增加,种族主义、仇外心理、仇视伊斯兰现象和反犹主义呈常态化,因此强调制定补充标准是加强《公约》并使其现代化的重要机会。她指出,这些标准对于弥补结构性歧视、交叉歧视以及当代形式种族主义等领域的空白至关重要。最后,她呼吁各国重新展现政治意愿,确保种族平等不仅体现在法律中,也落在实践和文化之中,以此致敬那些长期为尊严、平等与正义而奋斗的人们。

31. 国际人权服务社的代表介绍了联合国反种族主义联盟的工作,这是一个由非洲人和非洲人后裔创建和领导的国际联盟,成员包括国家、区域和国际非政府组织、社会运动和人权维护者。她强调,迫切需要应对系统性种族主义,特别是植根于殖民主义和跨大西洋奴隶贸易的反黑人种族主义。她强调,结构性和交叉性种族主义,特别是针对非洲人和非洲人后裔的种族主义,在全球范围内具有持续性并呈增长趋势。她指出了缺乏分类数据、系统性的警察暴力以及国家未能实施有意义的改革或提供赔偿等问题。她特别提到非洲联盟 2025 年的主题是通过赔偿为非洲人和非洲人后裔伸张正义,呼吁将全球赔偿性正义作为应对殖民主义和奴隶制遗留问题的核心对策。她敦促各国采取结构性的、以受害者为中心的方法来解决历史不公和当前的种族不平等,将受影响群体的诉求置于决策和问责工作的核心位置。

32. 在讨论环节,阿尔及利亚、巴西、厄瓜多尔、埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳(代表非洲集团)、印度、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、纳米比亚、巴基斯坦、塞拉利昂、南非、西班牙和委内瑞拉玻利瓦尔共和国以及欧洲联盟的代表作了发言,重申对《公约》的承诺,并强调需要加强执行《公约》。

33. 阿尔及利亚、埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳(代表非洲集团)、纳米比亚和南非等国强调了殖民主义、奴隶制和种族隔离的持久影响,以及赔偿性正义和全面执行《公约》及《德班宣言和行动纲领》的必要性。包括阿尔及利亚、厄瓜多尔、印度、纳米比亚、南非和西班牙在内的一些国家分享了它们为打击种族歧视和促进平等而采取的国家立法和体制措施,同时也承认结构性挑战持续存在。

34. 伊朗伊斯兰共和国和伊拉克等国对国际冲突背景下的种族歧视表示关切。包括厄瓜多尔、埃及、冈比亚、西班牙和委内瑞拉玻利瓦尔共和国在内的一些国家强调了针对移民的歧视。欧洲联盟强调,种族歧视持续存在,对个人和社会产生了深刻影响,还强调必须拿出政治意愿,加强执行现有立法,对持久变革作出集体承诺。包括巴西、厄瓜多尔、埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳(代表非洲集团)、巴基斯坦、塞拉利昂和南非在内的一些国家强调,必须制定《公约》补充标准,作为应对当代形式种族主义和填补当前规范缺口的必要步骤,并重申它们支持特设委员会在这方面的的工作。

35. 各国普遍呼吁加强国际合作和采取以受害者为中心的方法,以确保将历史上被边缘化的群体置于解决种族歧视问题的核心位置。纪念会议强调,虽然《公约》仍然是一项基本文书,但不断变化的全球挑战要求各国重新作出承诺、进行法律创新并实现多边团结,以消除一切形式的种族歧视。

36. 主席兼报告员在闭幕辞中对所有与会者、发言者及会员国为《公约》六十周年纪念会议所作的贡献深表感谢。她强调，必须重申对《公约》原则的承诺，并采取具体的法律和实际行动打击种族歧视。此外，她强调了特设委员会在确保《公约》能够应对当代挑战方面的作用，呼吁国际社会继续加强合作与团结，以建设一个人人享有尊严、平等和尊重的世界。

三. 讨论情况

A. 第一期会议上法律专家的介绍以及与法律专家的讨论

37. 在 2025 年 4 月 9 日和 10 日举行的第十五届会议第一期会议第 2 次和第 4 次会议上，特设委员会审议了议程项目 4 和 5。法律专家、南非纳尔逊·曼德拉大学公法教授乔安娜·博塔就特设委员会第十四届会议报告第 129 (a) 段和第 130 (a) 段和 (c) 段所载问题进行了介绍。委员会还听取了保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会副主席巴勃罗·塞里亚尼·塞纳达斯的介绍。

讨论具有种族主义和仇外性质的行为清单

38. 在第 2 次会议上，特设委员会听取了博塔女士通过预录视频所作的介绍，她回顾说，《公约》附加议定书将有助于更好地界定国家在将仇恨言论和仇恨犯罪定为刑事犯罪方面的义务。她解释说，第四条所列行为可划分为三大类罪行：(a) 仇恨言论；(b) 仇恨犯罪；(c) 参加宣扬种族仇恨或歧视的组织。她概述了与界定这些罪行有关的要素，并重申刑事处罚不应作为对种族主义的唯一回应，强调《公约》总体上支持教育和补救措施。

39. 印度、巴基斯坦、南非、多哥和委内瑞拉玻利瓦尔共和国以及欧洲联盟的代表作了发言。

讨论禁止仇外心理并将其定为犯罪的理由的不同选项

40. 在同次会议上，特设委员会听取了博塔女士和塞里亚尼·塞纳达斯先生关于仇外心理问题的介绍。博塔女士在介绍中强调，包括《公约》在内的任何国际条约都未明确涉及仇外心理。相反，仇外心理通常被归入种族歧视范畴，这限制了将仇外心理作为一种基于“外来者身份”或“被认为的外来者身份”的独立、有针对性的伤害形式加以处理的能力。她提出了填补这一空白的几种选项，包括在附加议定书草案中明确将“外来者身份”列为禁止的理由。这种方法将需要对《公约》第一条进行修正，使仇外歧视问题在国际人权法中直接得到处理。

41. 塞里亚尼·塞纳达斯先生介绍了保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会的工作，特别是与消除种族歧视委员会一同拟订关于仇外心理的联合一般性意见。他强调了仇外心理的广泛影响，不仅影响移民及其家庭，而且影响非移民人口，特别是被种族化的群体。他解释说，两个委员会都对仇外心理和种族歧视加剧的趋势表示关切，指出这些现象对社会凝聚力、包容性和人类发展造成不利影响，最终阻碍了构建和平和包容的社区。

42. 哥伦比亚、巴基斯坦和沙特阿拉伯以及欧洲联盟的代表作了发言。

讨论“特征分析”的定义和种族定性的定罪要素

43. 在 2025 年 4 月 10 日举行的第 4 次会议上，特设委员会听取了博塔女士的介绍并进行了讨论。

44. 博塔女士强调，必须对“特征分析”作出广泛和具有交叉性的理解。她指出，特征分析不限于种族或族裔，而往往涉及多重且交叉的身份要素，包括宗教、性别、语言和国籍。此外，特征分析出现在广泛的情景中，例如医疗、教育和公共服务领域。博塔女士强调，“特征分析”的定义应与《公约》第一条第一款保持一致，以确保针对一切形式的歧视提供全面保护。

45. 巴基斯坦、南非、多哥、大不列颠及北爱尔兰联合王国以及欧洲联盟的代表作了发言。

讨论主席的更新文件草案以及初步结论和建议

46. 在 2025 年 4 月 11 日举行的第 5 次会议上，主席兼报告员提交了主席初步的更新文件草案。她重点介绍了在前两天讨论基础上纳入的一些修改和建议。巴西、巴基斯坦、南非及欧洲联盟的代表发表了意见。

47. 在 2025 年 4 月 11 日举行的第 6 次会议上，特设委员会讨论了初步结论和建议。委员会同意重点关注仇恨言论和仇恨犯罪的刑事定罪问题，并处理参加宣扬和煽动种族歧视的组织问题，同时强调刑事处罚应仅限于最严重的案件。特设委员会还认识到有必要处理种族定性和仇外心理问题，呼吁在第二期会议上进一步澄清以下方面：法律定义、打击这些问题的有效措施，以及纳入更广泛和交叉性的歧视理由。

B. 第二期会议上法律专家的介绍以及与法律专家的讨论

48. 在 2025 年 5 月 26 日举行的第 7 次会议上，主席兼报告员宣布第二期会议开幕。她回顾了第一期会议的讨论中达成的初步结论和建议，并指出第二期会议将得益于法律专家的贡献，包括意大利罗马第一大学国际法教授贝亚特丽斯·博纳费、南非纳尔逊·曼德拉大学公法教授乔安娜·博塔、新加坡国立大学法学院教务长教授张黎衍。她表示，特设委员会还将听取波兰尼古拉·哥白尼大学国际人权法教授米哈乌·巴尔采扎克的发言，他将以学术专家而非消除种族歧视委员会主席的身份出席会议。专家们就关键要素，包括条款草案和定义，提出了法律意见，以推动《公约》议定书草案的拟订工作。主席兼报告员再次呼吁各方重新作出承诺，针对种族歧视不断演变的特点，制定《公约》补充标准。

49. 消除种族歧视委员会成员、该委员会负责与特设委员会对接的联络人易卜拉希马·吉塞出席了第二期会议的开幕式。他强调，当今的种族歧视日益复杂，需要采取更有力的法律应对措施。他特别指出，在仇外心理、种族定性、仇恨言论和仇恨犯罪等关键概念的法律定义方面，始终存在空白。吉塞先生表示，消除种族歧视委员会已着手制定上述有关仇外心理的一般性建议，并认识到仇外心理日益突出的现实意义，以及当前国际法中缺乏明确法律定义的现状。他还强调必须采用交叉性方法，尤其是在处理族裔—宗教群体面临的歧视时。

讨论第一期会议上要求的进一步澄清

50. 在第 7 次会议上，博塔女士就如何在附加议定书草案中处理特征分析或种族定性问题提供了进一步信息和说明。她重点介绍了可用于解决种族定性问题的各类法律措施。她强调，刑事措施应当只用于严重案件，并强调鼓励采用补救措施以及这方面的提高认识措施。

51. 哥伦比亚、伊朗伊斯兰共和国和南非以及欧洲委员会和欧洲联盟的代表作了发言。

52. 在 2025 年 5 月 26 日举行的第 8 次会议上，博塔女士就仇外心理和仇外歧视问题提供了进一步信息和说明。她解释说，仇外心理是一种针对被视为外国人或外来者的个人的歧视，通常基于与身份有关的理由，如种族、族裔或国籍。她强调，仇外心理往往表现为间接形式的歧视。她特别指出，需要采取基于人权、教育和预防的有力法律对策，同时只对最严重的案件适用刑法。她还呼吁制定更明确的国际法标准，直接应对仇外心理问题，特别是当仇外心理导致排斥或暴力时。

53. 南非代表作了发言。

讨论具有种族主义和仇外性质的行为的拟议定义，以及将这类行为定为犯罪的要素

54. 在同次会议上，博塔女士还讨论了《公约》第四条，概述了三种主要罪行：仇恨言论、仇恨犯罪和参加宣扬种族歧视的组织。她强调需要制定明确的法律定义，特别是界定仇恨言论。为此，她建议通过六个累积要素来定义仇恨言论：(a) 表达行为；(b) 鼓吹仇恨；(c) 意图；(d) 基于被禁止的理由针对特定对象；(e) 煽动伤害；(f) 造成直接或系统性伤害。她解释说，仇恨犯罪是带有偏见动机的普通刑事犯罪，如基于种族或国籍而对个人实施侵害，应适用加重刑罚，以反映所造成的基于身份的伤害。博塔女士还强调，将参加种族主义组织定为刑事犯罪具有复杂性，需警惕模糊的法律条款可能对表达和结社自由造成不当限制。她呼吁制定精确的法律标准，并强调必须对执法官员进行适当培训，以确保法律得到有效和公平的执行。

55. 哥伦比亚、委内瑞拉玻利瓦尔共和国以及欧洲联盟的代表作了发言。

讨论可纳入附加议定书草案的术语和概念

56. 在 2025 年 5 月 27 日举行的第 9 次会议上，特设委员会听取了巴尔采扎克先生的发言。

57. 巴尔采扎克先生在发言中概述了拟列入《公约》附加议定书草案的主要条款提案，重点是打击种族定性、算法偏见和仇外心理。他强调需要对种族定性(包括人工智能驱动的做法)做出明确的法律定义，并呼吁履行特定的国家义务，如建立监督机制、为受害者提供补救以及提供关于隐性偏见的培训。他强调必须将“外来者身份”认定为禁止的歧视理由，并建议将公开煽动仇外仇恨定为犯罪。巴尔采扎克先生强调需要采取一种全面的、前瞻性的方法，在确保法律精确性的同时兼顾不同法律体系下的实际执行。

58. 欧洲联盟的代表作了发言。

讨论关于应对和防止实施种族主义和仇外行为的非刑事措施的条款草案的要素

59. 在同次会议上，特设委员会听取了张女士的介绍。她强调需要采取全面的非刑事手段来应对种族主义和仇外行为，作为刑事起诉的补充。她着重指出，恢复性司法、教育、和解及社区倡议等措施能够促进施害者、受害者与社区之间的对话与修复。她特别指出，非刑事措施尤其适用于情节较轻的犯罪或初犯，其目的在于消除根源、增进同理心和防止再犯。这些方法强调道德问责、社会凝聚力以及尊重人的尊严，而非单纯惩罚。

60. 欧洲联盟的代表发表了意见。

讨论属人管辖权的要素以及关于被告人程序性保障的条款草案的要素

61. 在 2025 年 5 月 27 日举行的第 10 次会议上，特设委员会听取了博纳费女士的介绍。她阐释了国际刑法中属人管辖权的概念，着重论述了两项核心原则：主动属人管辖(基于犯罪者国籍的管辖权)与被动属人管辖(基于受害者国籍的管辖权)。她强调了这些原则对属地管辖权的补充作用，尤其是在处理仇恨犯罪、网络犯罪等具有跨境因素的案件时。她强调需要将这些原则编纂入未来的议定书，以确保不同司法管辖区之间的一致性和法律确定性。她提出了关于这些问题的条款草案的具体要素。

讨论关于被告人程序性保障的条款草案的要素

62. 在同次会议上，博纳费女士提到了根据国际法被指控犯罪的个人必须享有的基本程序性保障，重点是公正审判权。她强调国际人权法与国际刑法在确立核心保护方面具有一致性，例如无罪推定、获得律师协助的权利、获悉指控的权利以及获得公开公正审理的权利。这些保障适用于刑事诉讼的所有阶段。她就未来附加议定书草案中应纳入的条款草案的要素提出了建议，旨在确保上述权利得到统一维护和有效落实。

63. 特设委员会还讨论了关于仇恨言论和仇恨犯罪定义的具体提案，这些定义可被纳入《公约》附加议定书草案。

64. 哥伦比亚、委内瑞拉玻利瓦尔共和国以及欧洲联盟的代表发表了意见。

讨论关于受害人权利的条款草案的要素

65. 在 2025 年 5 月 28 日举行的第 11 次会议上，特设委员会听取了博纳费女士的介绍。她概述了国际法对受害人权利的逐步确认过程，重点介绍了受害人参与刑事诉讼的权利和获得赔偿的权利。她强调在审判过程中，特别是对弱势受害人，需要采取保护措施，并强调应在保障受害人权利与被告人权利之间取得平衡。她特别提到了获得赔偿的权利，包括恢复原状、补偿和康复，并强调司法与非司法救济的重要性。她就条款草案如何纳入这些权利提出了具体建议。

讨论关于刑事责任减轻和加重情节的条款草案的要素

66. 在 2025 年 5 月 28 日举行的第 12 次会议上，博纳费女士就国际法中量刑减轻和加重情节的作用进行了介绍，强调这些情节对于根据犯罪严重程度和被定罪者的具体情况确定刑罚具有重要作用。她概述了可能影响量刑的各种个人和情境

因素，如犯罪故意程度、与当局的合作情况，以及受害人的脆弱性。她还就未来《公约》附加议定书草案提出了多项条款起草方案，包括关于适当刑罚的一般性条款、减轻和加重情节的具体清单，以及鼓励与当局合作的条款。此外，博纳费女士还提出了关于犯罪化义务、刑事管辖权的确立与行使义务以及引渡的条款草案的要素。

67. 在同次会议上，特设委员会在法律专家博塔女士和博纳费女士的支持下，继续讨论了关于界定仇恨言论、仇恨犯罪、种族定性、仇外心理及仇外歧视罪行的具体提案。讨论这些定义是为了将其纳入《公约》附加议定书草案。

68. 哥伦比亚和印度尼西亚的代表发表了意见。

讨论责任免除的要素及理由

69. 在 2025 年 5 月 29 日举行的第 14 次会议上，特设委员会听取了张女士的介绍。她探讨了在国际法下，国家、个人和法人在何种情况下可能因具有种族主义和仇外性质的行为而被追究责任，或被免除责任。张女士概述了国家在防止和应对此类行为(包括私人行为方实施的行为)方面的义务，并强调了尽职调查、归因和有效补救的重要性。

讨论如何处理基于宗教或信仰的歧视

70. 在同次会议上，张女士作了第二次介绍，重点阐述了在未来的《公约》附加议定书草案中，如何处理基于宗教或信仰的歧视。她强调了种族与宗教因素在历史和概念上的重叠，特别是在诸如仇视伊斯兰教和反犹太主义等交叉歧视案例中。张女士提出了三种可能的处理方式：一是维持现有的解释框架；二是扩大种族歧视的定义，以涵盖宗教因素；三是当基于宗教或信仰的歧视与种族歧视交叉时，将其作为加重情节。她强调在打击种族歧视的同时，必须兼顾对表达自由以及宗教或信仰自由的保护。

71. 在张女士发言的基础上，博塔女士重申，《公约》的任何附加议定书都应应与《公约》本身保持紧密一致，应作为其补充，而不是与之背离，这样才能确保两份文书之间的一致性。她强调，若将基于宗教或信仰的歧视纳入议定书，应当以该歧视与族裔之间的关联为依据，因为族裔是《公约》已确认的一种歧视理由。

四. 介绍和讨论主席的更新文件草案

72. 在 2025 年 5 月 29 日举行的第 13 次会议上，特设委员会审议了议程项目 6，即讨论主席关于将种族主义和仇外性质的行为犯罪化的附加议定书草案的可能范围、用语、要素和结构的文件草案。

73. 主席兼报告员介绍了经修订的主席更新文件草案，并解释说该版本是与法律专家合作拟订的。她概述了各部分所作的修改，并邀请代表们发表总体意见。她还介绍了有待进一步审议的条款草案的具体要素，以期纳入附加议定书草案。这些条款草案在第十五届会议第二期会议上进行了解释和讨论。她强调，主席的更新文件草案勾勒出了《公约》可能的附加议定书的适用范围、用语、要素和结构。

74. 在本届会议期间，博纳费女士澄清，参加煽动或宣扬种族歧视组织的行为并未作为一项独立罪行纳入文件草案，而是作为一种责任形式，即实施所界定罪行——仇恨言论或仇恨犯罪——的一种可能方式。在这种情况下，仅仅参加此类组织并不足以构成犯罪；还需要有实质性贡献和实施上述罪行的意图。此种做法旨在确保与《公约》第四条保持一致。主席兼报告员进一步强调，该做法还旨在与结社自由和集会自由权取得平衡。

75. 主席还解释说，主席文件草案的某些部分尚未包含条款草案，因为还需要在特设委员会内部进行进一步讨论并开展补充工作。这些问题包括基于宗教或信仰的歧视，以及与应采取的非刑事措施有关的义务。

76. 她进一步解释说，主席的文件草案旨在促进代表之间的互动，鼓励他们提出本国的观点，并就添加或删除要素提出建议。这一协作的目的是在推进工作的过程中不断完善文本。第十五届会议的目标是提交一份在法律上严谨的主席文件草案，作为第十六届会议进一步讨论和完善的基础。她强调，必须制定一项高质量的现代文书，弥补《公约》中的现有空白，并为消除种族歧视委员会和会员国提供适当指导，以处理当代形式的种族歧视。

五. 审议并通过本届会议的结论和建议

77. 在 2025 年 5 月 30 日举行的第 15 次会议上，特设委员会审议并通过了议程项目 7 下的结论和建议草案。

78. 主席兼报告员介绍了一份两页的结论和建议草案，并解释说该草案反映了本届会议的讨论情况和取得的进展，指出了已达成最低限度共识的领域。她还指出，结论和建议同样是以主席的更新文件草案为基础起草的，并邀请各代表进行讨论。关于共识领域，法律专家已开始基于主席的更新文件草案，着手拟定条款草案要素，这些要素将在第十六届会议上审议和讨论。她表示，有些领域仍需要法律专家进一步讨论和澄清。

79. 哥伦比亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、塞拉利昂、南非、联合王国以及欧洲联盟代表团就结论和建议草案提出了意见和建议，并商定了有待列入文件的具体措辞。代表们还表示支持在委员会下届会议上，在主席兼报告员的协助下，继续与法律专家互动，并同意在第十六届会议上维持两个为期一周的会期安排。

80. 主席兼报告员肯定了法律专家在解决第十四届会议上提出的问题方面作出的重要贡献，这些贡献已体现在主席的更新文件草案中。她指出，代表们已就结论和建议草案达成共识。她对代表们的建设性参与表示感谢，邀请他们正式通过结论和建议。

81. 代表们通过结论和建议后，主席兼报告员申明，她将着手编写特设委员会第十五届会议报告，向人权理事会第六十届会议提交。

82. 主席兼报告员在宣布会议闭幕前，对各位代表在第十五届会议两期会议上的积极参与和投入表示感谢。她强调，尽管面临挑战，会议仍取得了切实进展，她重申了继续共同努力制定《公约》附加议定书的重要性。主席兼报告员强调，第十五届会议和即将召开的第十六届会议具有承上启下的性质，被认为是将以往的讨论与启动《公约》附加议定书起草工作衔接起来的重要步骤。她特别指出，应

通过一项高质量的现代文书来弥补当前的法律空白，以确保有效防止种族歧视。在肯定已开展工作的同时，她强调，要想消除一些形式的种族歧视，仍有大量工作要做。她强调，以附加议定书的形式制定补充标准，是建立更加全面、有效的国际框架的关键。她提醒各位代表牢记他们使命的核心是对人的影响，并表示相信委员会履行其职责的能力。

六. 结论和建议

83. 特设委员会欢迎法律专家在本届会议期间提供的补充投入和准确的法律意见，特别是就第十四届会议报告² 第 129 段和第 130 段所要求的条款草案具体要素提出的意见和建议。法律专家在本届会议上尽最大可能回应了上一届会议提出的相关请求。

84. 在第十五届会议讨论的基础上，并结合前几届会议的成果，特设委员会在原则上达成共识，商定附加议定书草案将涵盖《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条所列行为，概括如下：

- (a) 仇恨言论；
- (b) 仇恨犯罪；
- (c) 参加宣扬和煽动种族歧视的组织。

85. 特设委员会审议了仇恨言论和仇恨犯罪的拟议定义，以及处理参加宣扬和煽动种族歧视组织问题的备选方案。

86. 特设委员会认为，刑事定罪应只适用于严重案件，最好采取全面战略打击种族歧视。虽然《公约》第四条规定将一些行为宣布为应受法律惩罚的罪行，但《公约》的其他条款支持采取综合办法，包括预防措施、教育和宣传以及补救措施。

87. 特设委员会还原则上同意，附加议定书草案将处理种族定性和仇外心理问题。它审议了关于防止和禁止仇外心理和仇外歧视的措施的条款草案的具体要素，以及禁止种族定性及其与人工智能交叉的问题。特设委员会还审查了界定仇外心理、仇外歧视和种族定性的条款草案的要素。

88. 特设委员会赞赏地注意到主席根据人权理事会第 57/25 号决议第 11 段编写的关于将种族主义和仇外性质的行为刑事化的《消除一切形式种族歧视国际公约》附加议定书草案的范围、结构、用语和要素的更新文件草案。

89. 特设委员会建议，代表不同区域和不同法律制度的法律专家根据其任务规定，继续为筹备第十六届会议向主席兼报告员提供更加成熟的投入和准确的法律意见。特设委员会还建议在今后的届会中确保法律专家的互动参与。

90. 特设委员会原则上达成了共识，即在法律专家的协助下，进一步拟订和讨论以下方面的具体要素和条款草案：

- (a) 仇恨言论；

² A/HRC/57/69.

- (b) 仇恨犯罪；
- (c) 参加宣扬和煽动种族歧视的组织；
- (d) 种族定性；
- (e) 仇外心理和仇外歧视；
- (f) 应对和防止实施种族主义和仇外行为的非刑事措施；
- (g) 已列入主席更新文件草案的条款草案。

91. 特设委员会要求为讨论以下事项提供具体要素：

(a) 在附加议定书草案中处理基于宗教或信仰的歧视的方法，同时考虑到各种歧视形式相互交叉，包括作为加重处罚情节；

(b) 附加议定书草案中列入的进一步措施，用于应对在网上和网络空间中实施的具有种族主义和仇外性质的行为，包括通过数字工具、人工智能和新技术实施的行为，以及国家的义务和自然人及法人承担的责任。

Annex I

Programme of Work – First Segment (as adopted on 9 April 2025)

<i>Monday 07.04</i>	<i>Tuesday 08.04</i>	<i>Wednesday 09.04</i>	<i>Thursday 10.04</i>	<i>Friday 11.04</i>
		Item 1 Opening of the Session OHCHR	Commemorative session of the 60th anniversary of the adoption of ICERD	Item 6 continued Discussion on the Chairperson's draft document
		Item 2 Election of the Chairperson	Ms. Nada Al-Nashif, Deputy High Commissioner for Human Rights	
		Item 3 Adoption of the Programme of Work	H.E. Ambassador Francisco Cali Tzay, Permanent Representative of Guatemala	
		General statements	Mr. Michal Balcerzak, Chair of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (video message)	
			Ms. Ashwini K.P, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance (video message)	
			Ms. Salma El Hosseiny, Senior Programme Manager, International Service for Human Rights	

10:00 – 13:00

Monday 07.04	Tuesday 08.04	Wednesday 09.04	Thursday 10.04	Friday 11.04
		Item 4 Discussion on para. 129 (a) The list of acts of a racist and xenophobic nature, including but not limited to those listed in article 4 of the Convention, to be criminalized, taking into account the threshold of each act Pre-recorded video message Prof. J. Botha	Item 5 continued Discussion on para. 130 (a) Definition of profiling in criminal law, elements for the criminalization of racial profiling and objective and reasonable grounds on which the crime or offence of racial profiling would be excluded Pre-recorded video message Prof. J. Botha	Item 7 Discussion on preliminary conclusions and recommendations of the session
		Item 5 Discussion on para 130 (c) Different options for grounds on which xenophobia could be prohibited and criminalized, including as separate ground under the notion of foreignness Pre-recorded video message Prof. J. Botha Presentation by Mr. Pablo Ceriani, Vice-Chair of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families	Item 6 Discussion on the Chairperson's draft document	

15:00 – 18:00

Programme of Work – Second Segment (as adopted on 26 May 2025)

	<i>Monday 26.05</i>	<i>Tuesday 27.05</i>	<i>Wednesday 28.05</i>	<i>Thursday 29.05</i>	<i>Friday 30.05</i>
10:00 – 13:00	Item 1 Opening of the second segment by the Chairperson-Rapporteur	Item 4 continued Terms and notions that could be integrated in the draft additional protocol Pre-recorded video message Mr. Michal Balcerzak, Chair of CERD	Item 4 continued Discussion on para 129 (h) Elements of draft provisions on the rights of the victim, in particular the right to protection, remedies, to access to justice, to seek effective, prompt and adequate reparation for the harm suffered and to access to relevant information concerning violations and reparation mechanisms Prof. B. Bonafe	Item 4 continued Discussion on para 130 (g) Elements and grounds for excluding from responsibility States, individuals and legal entities for acts of a racist and xenophobic nature Pre-recorded video Prof. L. Thio Discussion on aspects relevant to paragraph 130 (d) Pre-recorded video Prof. L. Thio	Item 7 continued Discussion on conclusions and recommendations of the session
	Item 2 Adoption of programme of work 2nd segment Remarks by Mr. Ibrahima Guissé Member of CERD and focal point for the Ad Hoc Committee	Discussion on para 129 (i) Elements of draft provisions on non-criminal measures in response to, and prevention of the commission of acts of a racist and xenophobic nature against persons or groups of persons, including mediation, reconciliation, rehabilitation, non-repetition, education, and other relevant measures Pre-recorded video Prof. L. Thio		Item 6 Discussion on the Chairperson's draft document	
	Item 4 and 5 Responses to the questions posed during 1st segment Prof. J. Botha				
	Item 4 and 5 (continuation) Responses to the questions posed during 1st segment Prof. J. BOTHA	Item 4 continued Discussion on para 129 (b) Elements of the personal jurisdiction of the draft additional protocol Prof. B. Bonafe	Item 5 continued Discussion on para 130 (f) Mitigating factors that could be considered for criminal liability, including the age of the perpetrator of acts of a racist or xenophobic nature Prof. B. Bonafe	Item 6 continued Discussion on the Chairperson's draft document Item 7 Discussion on conclusions and recommendations of the session	Item 8 Adoption of the conclusions and recommendations of the 15th session
	Item 4 continued Discussion on para. 129 (c) Proposed definitions of acts of a racist and xenophobic nature with elements for their criminalization Prof. J. Botha	Discussion on para 129 (g) Elements of draft provisions on the procedural guarantees for the accused, in particular the right to a fair trial Prof. B. Bonafe	Discussion on aspects relevant to paragraphs 129 (d) and (j) Prof. J. Botha and B. Bonafe		

Annex II

List of participants

Member States

Algeria, Argentina, Austria, Azerbaijan, Belgium, Brazil, Burundi, Cabo Verde, Canada, China, Colombia, Cyprus, Czechia, Djibouti, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, Eritrea, France, Gambia (Republic of The), Germany, Ghana, Honduras, India, Indonesia, Iran (Islamic Republic of), Iraq, Lesotho, Maldives, Mexico, Namibia, Pakistan, Portugal, Romania, Russian Federation, Saudi Arabia, Seychelles, Sierra Leone, South Africa, Spain, Togo, Ukraine, United Arab Emirates, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Venezuela (Bolivarian Republic of).

Non-Member States represented by observers

State of Palestine

Intergovernmental organizations

Council of Europe, European Union, Organization of Islamic Cooperation

Non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council

Swiss Agency for the Development of Human Rights (ASDH), International Human Rights Commission Relief Fund Trust, Rencontre Africaine pour la défense des droits de l'homme

Non-governmental organizations not in consultative status with the Economic and Social Council

Cadira Foundation, Movimento Nacional de Direitos Humanos