



人权理事会

第二十六届会议

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、仇外心理和相关的不容忍
现象问题特别报告员穆图马·鲁泰雷的报告 *

概要

新的通信和信息技术，例如互联网和社交媒体以前所未有的速度迅速发展，煽动种族仇恨和暴力的种族主义和仇外内容也随之得到更广泛的传播。为应对这一问题，各国、国际和区域组织、民间社会以及私营部门采取了各种法律和政策举措。

在本报告中，特别报告员审查了互联网和社交媒体上的种族主义的背景、重大趋势和表现，并对国际、区域和国家层面的法律、政策框架及采取的措施，以及互联网和社交网络供应商采用的一些监管规范作了综述。特别报告员举例介绍了一些为应对利用互联网和社交媒体鼓吹种族主义、仇恨、仇外心理和相关不容忍言行采取的措施，同时强调了互联网和社交媒体作为打击种族主义、歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的有效工具总体做出的积极贡献。

* 迟交。

GE.14-02439 (EXT)



* 1 4 0 2 4 3 9 *

请回收



目录

| | 段次 | 页次 |
|---|-------|----|
| 一. 导言..... | 1-5 | 3 |
| 二. 特别报告员的活动..... | 6-12 | 4 |
| A. 国家访问..... | 6-8 | 4 |
| B. 其他活动..... | 9-12 | 4 |
| 三. 使用互联网和社交媒体宣扬种族主义、种族歧视、仇外心理和 相关的不容忍现象..... | 13-63 | 5 |
| A. 背景 | 13-15 | 5 |
| B. 互联网和社交媒体网络上的种族主义、仇外心理、仇恨言 论和其他相关的不容忍现象的表现..... | 16-21 | 5 |
| C. 互联网和社交媒体供应商在国际、区域和国家层面采取的 法律、政策和规范框架及措施..... | 22-54 | 7 |
| D. 民间社会打击互联网和社交媒体上的种族主义、仇外心 理、歧视和其他相关仇恨言论的举措 | 55-63 | 14 |
| 四. 结论和建议..... | 64-74 | 16 |

一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 16/33 号决议提交的。本报告以特别报告员提交大会的报告(A/67/326)为依据，特别报告员在其报告中审查了与使用包括互联网在内的新信息技术散布种族主义思想和仇恨信息、煽动种族仇恨和暴力有关的问题。本报告还借鉴了之前的任务负责人编写的报告，同时考虑了最新发展动态和特别通过一次专家会议和特别报告员开展的调查收集的信息。
2. 本报告应连同特别报告员的上一份报告一并考虑，特别报告员在其上一份报告中对极端主义团体和个人利用互联网和社交媒体散布种族主义思想，鼓吹种族主义、种族歧视、仇外心理和相关暴力的情况表示关切。各国、各国家人权机构、民间社会组织和学术界也表示关切地指出，极端主义政党、运动和团体越来越多地利用互联网和社交媒体扩散、推动和散布种族主义思想。种族暴力和犯罪事件、特别是针对少数民族和宗教少数派以及移民的暴力和犯罪日益增加，而且缺少关于此类暴力和犯罪的足够数据，这个问题也引发了关注。极端主义团体和运动，特别是极右运动，不仅利用互联网和社交媒体散布仇恨言论，煽动对某些群体的种族暴力和虐待，还利用互联网和社交媒体招募潜在的新成员。
3. 尽管打击互联网上的种族主义以及煽动仇恨与暴力行为的斗争在法律、条例、技术规范等方面存在一些实际挑战，但是，由于法律条款不明晰造成的复杂性，给法律法规的执行带来了挑战。由于各国用于处理互联网上的仇恨或种族主义内容的法律、政策和办法各有不同，国家立法的有效性也受到限制。此外，与利用互联网传播种族主义以及煽动种族仇恨和暴力有关的案件具有跨国性质，根据出现和发布不当或非法内容的地点以及此类种族主义或仇外内容所煽动的仇恨犯罪发生的地点不同，此类案件往往属于不同的管辖范围。
4. 包括互联网在内的新的通信和信息技术史无前例地迅猛发展，为更广泛地传播煽动种族仇恨和暴力的种族主义和仇外内容提供了便利。为此，各国、国际和区域组织采取了各种法律和政策举措。民间社会组织也通过各种措施和倡议，为解决这一现象做出了贡献。包括社交媒体平台和网络在内的私营部门也推出了一些技术措施。但必须采取更为全面的办法战胜这一挑战。这种办法应包括相关行为体和利益攸关方之间的对话和协商。
5. 在本报告中，特别报告员首先概要介绍了他开展的活动，随后审查了互联网和社交媒体上的种族主义的背景、重大趋势和表现(A 节和 B 节)。随后，他对国际、区域和国家层面的法律和政策框架以及采取的措施作了综述，并介绍了互联网和社交网络供应商实行的一些监管框架(C 节)。他接着举例介绍了为应对利用互联网和社交媒体传播种族主义、种族仇恨、仇外心理、种族歧视和相关的不容忍现象而采取的一些措施(D 节)，同时突出强调了互联网和社交媒体作为打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的一项有效工具做出的积极贡献。第六节列出了结论和建议。

二. 特别报告员的活动

A. 国家访问

6. 特别报告员特此感谢希腊和大韩民国政府接受他发出的国家访问请求。他欢迎商定 2014 年 9 月和 10 月访问大韩民国的确切日期，并希望在 2014 年底之前访问希腊。

7. 特别报告员再次提出访问印度、南非和泰国的请求，在本报告编写之时，他正在等待一份邀请函。特别报告员还向日本发出了后续访问请求，以及向斐济发出了访问请求。

8. 特别报告员于 2013 年 9 月 2 日至 8 日访问了毛里塔尼亚。¹ 他对该国政府在其筹备和开展这次国别访问时给予的合作和开放的态度表示诚挚的感谢。

B. 其他活动

9. 2013 年 5 月 14 日和 15 日，特别报告员参加了挪威外交部在奥斯陆组织的一次会议，会议主题为“右翼极端主义和仇恨犯罪：欧洲内外承受压力的少数民族”。国际专家在会议上讨论了与欧洲内外右翼极端主义和针对少数民族的仇恨犯罪兴起有关的挑战和可能的解决办法。

10. 2013 年 6 月 24 日和 25 日，特别报告员出席了墨西哥防止歧视全国委员会在墨西哥城组织的平等和不歧视问题国际会议。国际专家在会议上辩论并审议了防止歧视的国际努力，并交流了良好做法。

11. 2014 年 3 月 6 日和 7 日，特别报告员参加了在联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)在巴黎举行的教育实现对所有人的尊重咨询小组第三次暨最后一次会议，会议审议了在国家层面开展的若干试点项目的成果，并验证了教育实现对所有人的尊重工具箱，这是教科文组织为制定教材、促进不歧视和包容而采取的一项举措。

12. 2014 年 3 月 20 日，特别报告员在斯特拉斯堡与欧洲委员会的欧洲反对种族主义和不容忍委员会交流了意见，讨论了共同关心的主题以及今后可能的合作领域。

¹ 见 A/HRC/23/49/Add.1。

三. 使用互联网和社交媒体宣扬种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象

A. 背景

13. 在其提交大会的报告(A/67/326)中，特别报告员对种族主义和互联网问题进行了初步审查，举例说明了若干重大趋势以及因利用互联网宣扬种族主义、种族仇恨、仇外心理、种族歧视和相关的不容忍现象而带来的挑战。

14. 在本报告中，特别报告员依据以往的讨论，举例说明了最近互联网和社交媒体网络上种族主义和仇恨的一些最新表现。他讨论了国际、区域和国家层面可适用的立法和标准，还探讨了一些关键的社交媒体平台供应商在互联网上公布的规范。通过开展研究，以及于 2013 年 11 月 11 日和 12 日在纽约召集举行的专家会议(学术界以及互联网和社交媒体供应商代表及民间社会都参加了这次会议)，特别报告员寻求描述在互联网上和利用互联网打击种族主义和歧视这方面的其他挑战和一些良好做法的最新情况。

15. 上述专家会议讨论了与以下方面有关的关键问题、困境和挑战：打击在互联网和社交媒体上传播种族主义和仇外内容以及煽动暴力行为；互联网上种族主义和仇外内容的治理；在保护意见和言论自由与管制互联网上的种族主义和仇外内容及煽动暴力行为之间取得平衡。针对国家、区域和国际层面采取的重大法律和政策交流了意见，并重点强调了以下方面的良好做法：打击种族主义和仇外内容；加强互联网作为反对种族主义、种族歧视和仇外心理的工具的作用。特别报告员感谢进步通讯协会和第 19 条为促进专家会议圆满取得成果发挥的作用。

B. 互联网和社交媒体网络上的种族主义、仇外心理、仇恨言论和其他相关的不容忍现象的表现

16. 与传统的通信和信息技术形式不同，互联网在向世界各地迅速传递和传播信息方面拥有巨大的能力。互联网能让用户以相对隐秘的方式获取和提供信息。互联网上的资料和内容可以跨越国境交流，可以归属不同国家，受不同的法律制度管辖。自 25 年前创建全球网络以来，随着这个网络继续在全球扩大，它给现代生活的方方面面带来了许多好处；最新的情况是，社交媒体平台涌现，并日益普及，大大便利了用户分享信息和照片以及与朋友和家人联络。自社交媒体平台创建以来，互联网发展得更加迅猛，到今天，已经发展到 YouTube 平台上每分钟发布 100 小时的视频、Facebook 网站上每周上传超过 15 亿张照片的程度。

17. 但是，互联网也为种族主义者和仇恨运动提供了一个平台，这是互联网的最大弊端之一。Abraham H. Foxman 和 Christopher Wolf 最近描述了种族主义、仇外心理和仇恨在互联网上滋长的情况：

今天，散布谎言、煽动仇恨和暴力的人有了强大的新工具。[……]我们赞赏互联网的开放性，为它的广泛普及感到欢欣鼓舞，但不幸的是，这也使互联网成为一个强大、致命的温床，助长了反犹太主义和其他许多形式的仇恨，这些仇恨与不断增长的在线不文明行为、对少数民族的边缘化和仇视、散布可能误导青年一代的谎言、政治极化以及真实世界的暴力有着直接关联。

作者准确地预见到了互联网和社交媒体带来的危险和挑战：

除了受政党和政治团体的控制之外，互联网的力量在于其像病毒一样的性质。每个人都可以发表言论，哪怕是最恶毒的反犹太主义者、种族主义者、偏执狂、反同性恋者、性别歧视者或仇恨传播者。网站、社交媒体网页以及视频音频的下载既便利又快速，可以在线创建和传播即时信息，这使得几乎不可能追踪、控制和遏制互联网上的宣传。通过链接、病毒电子邮件和“转推”，谎言的自我传播速度令人震惊。²

18. 特别报告员发现，电子通信技术，例如电子邮件和互联网越来越多地被用来传播种族主义和仇外信息，煽动种族仇恨和暴力。右翼极端主义团体和种族主义组织利用互联网开展跨境通信，交流种族主义资料。随着技术的发展，宣扬极端主义仇恨的网址在数量上出现增长，技术复杂程度日增。

19. 特别报告员注意到，极端主义团体和个人利用互联网和社交媒体传播种族主义思想，宣扬种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象，他对此给予严重关切。许多国家、非政府组织以及互联网供应商和社交媒体平台也表达了同样的关切。传播此类信息的主要后果之一是，人们看到的仇恨信息越多，就越倾向于接受和相信这些信息是正常的、主流的。

20. 另一项重大关切是，极端主义团体和运动，特别是极右运动，不仅利用互联网和社交媒体平台传播仇恨言论，煽动对特定群体的种族暴力和虐待，还利用它们招募潜在的新成员。互联网的潜力被用于扩大极端主义的个人、运动和团体网络，因为互联网有助于快速和更加广泛地传播关于极端主义宗旨的信息，便利发出举行活动和会议的邀请。极端主义运动和团体也利用网络散发通讯、视频剪辑和其他资料。令人担忧的是，网站和社交媒体上发出了关于暴力对待倡导反种族主义活动的个人和团体的呼吁，目的是恐吓、施加压力或阻止反对极端主义团体的社会或政治行动或活动。³

21. 被边缘化的个人和群体在互联网和社交媒体上遭受歧视，这种状况在很大程度上反映了他们在现实世界中遇到的挑战。虽然互联网技术有助于联系少数群体和个人并增强其权能，但也收集了这些群体的个人信息，可能被极端主义者获

² Abraham H. Foxman and Christopher Wolf, *Viral Hate: Containing its Spread on the Internet* (New York, Palgrave Macmillan, 2013)。

³ 见 A/HRC/26/50。

取，由此扩大接触范围，从而导致这些少数群体和个人更易遭受伤害。互联网和社交媒体也能让极端主义团体产生自己的仇恨理念得到更广泛共鸣的妄想，让它们觉得拥有权力。由于自认为有理，这些团体会产生在现实生活中实施仇恨犯罪的信心。因此，仇恨和种族主义从虚拟世界蔓延至现实生活，对边缘化群体产生了严重影响。

C. 互联网和社交媒体供应商在国际、区域和国家层面采取的法律、政策和规范框架及措施

22. 在应对上述情况发展时，国际和区域组织以及各国采取了各种法律和政策举措。民间社会和私营部门，特别是互联网和社交媒体供应商，也采取了不同的措施和举措，为解决这一问题做出了贡献。

1. 国际框架和举措

23. 《消除一切形式种族歧视国际公约》在其第四条(子)项中规定，各缔约国应宣告凡传播以种族优越或仇恨为根据的思想，煽动种族歧视，概为犯罪行为，依法惩处；并在第四条(丑)项中规定，各缔约国应宣告凡组织宣传活动与所有其他宣传活动旨在提倡与煽动种族歧视者，概为非法，加以禁止。

24. 联合国多项人权机制涉及利用互联网和社交媒体宣扬种族主义、种族仇恨、仇外心理、种族歧视和相关的不容忍现象。消除种族歧视委员会在其关于世系歧视的第 XXIX 号一般性建议中，建议各国采取严厉措施，打击一切、包括通过互联网煽动歧视或暴力对待世系族群的行为。此外，委员会在其关于歧视非公民问题的第 XXX 号一般性建议中，建议采取行动打击一切基于种族、肤色、血统、国籍或族裔，针对、侮辱、刻板化或刻画“非公民”人群成员形象的趋势，特别是政治家、官员、教育者和媒体在互联网和其他电子通信网络上实施的此类行为。忆及此类传播行为属于《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条禁止的行为，委员会最近在审议缔约国提交的定期报告之后发布的多项结论意见中，对在互联网上开展种族主义宣传的情况也表示了关切。

25. 消除种族歧视委员会在其最近于 2012 年 8 月举行的第八十一届会议上，组织了一次关于种族仇恨言论的专题讨论，讨论还涉及了互联网问题，并促使委员会通过了关于打击种族仇恨言论的第 XXXV 号一般性建议。委员会在该建议中忆及，种族仇恨言论无论是来自个人还是团体，都有多种形式，主要通过电子媒体、互联网和社交网络站点传播；委员会提醒各国充分关注所有这些种族主义、仇外心理和相关不容忍现象的表现，并采取有效措施进行打击。委员会呼吁各国鼓励公共和私营媒体通过职业道德守则，并回顾了互联网和社交媒体在宣传和传播理念与思想方面发挥的关键作用。委员会建议互联网和社交媒体服务的供应商按照之前在《德班宣言和行动纲领》中强调的那样，确保自律和遵守道德守则。

26. 2001 年反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议通过了《德班宣言和行动纲领》，其中重点强调了若干重要的行动领域，特别是包

括互联网在内的新的信息和通信技术在通过快速广泛的通信打击种族主义方面做出的积极贡献。但是，种族主义、歧视、仇外心理和不容忍现象通过包括互联网在内的新的信息和通信技术取得的发展也引起了相关利益攸关方的担忧。因此，鼓励各国按照相关的国际人权法对在互联网和社交媒体上煽动种族仇恨的行为进行法律制裁。此外，《德班宣言和行动纲领》呼吁各国鼓励互联网服务供应商制定并传播具体的自愿行为守则和反对传播种族主义信息的自律措施；在国家和国际层面设立调解机构，并让民间社会参与进来；通过适当立法以起诉应当对利用互联网和社交媒体煽动种族仇恨或暴力承担责任的人。

27. 增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员在 2011 年谈及所有人通过互联网寻找、接收和传递各种信息和思想的权利，他强调称，互联网独一无二的转化性不仅能让个人行使意见和言论自由权，还能促进行使广泛的其他人权，促进整个社会进步。⁴ 特别报告员还谈到限制传播某些类别信息的一些情况以及任意阻断或过滤内容、对合法言论定罪和追究中介责任等问题。

28. 2012 年通过的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》重申，所有人权都是普遍、不可分割、相互依存和相互联系的，并回顾了言论自由与其他人权之间的相互依存关系。实现言论自由有助于开展公开辩论，可以听取基于不同角度和观点的意见，以及在确保民主和国际和平与安全方面发挥至关重要的作用。《拉巴特行动计划》还强调了媒体和其他公共传播手段、例如互联网和社交媒体的重要性，指出它们起到了促进言论自由和实现平等的作用；《拉巴特行动计划》重申，言论自由以及宗教或信仰自由是相互依存，相互促进的。

29. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)立足于涉及种族主义、仇外心理和歧视、包括打击媒体特别是网络空间上的种族主义宣传问题的一系列研究和磋商，制定了一项用于打击种族主义、歧视、仇外心理和不容忍现象的综合战略。该战略包括教科文组织即将采取的一整套措施，以解决新的信息和通信技术特别是互联网被用于传播种族主义、不容忍或歧视思想的问题。2013 年，教科文组织还制定了“教育实现对所有人的尊重”倡议，鼓励在课堂和课程中运用互联网以制定包容、容忍的课程，并建议发展新的教学方法，特别是针对具有不同文化背景和观点的青年。

30. 联合国毒品和犯罪问题办公室也处理网络犯罪问题，包括涉及种族主义和仇外心理的具体的运用电脑行为，采用的方式多种多样，例如向各国提供技术援助和培训，以此完善国家立法，建设国家当局预防、发现、调查和起诉所有形式的此类犯罪的能力。自信息社会世界峰会和 2010 年在墨西哥瓜拉哈拉举行国际电联全权代表大会以来，国际电信联盟(国际电联)也参与了解决网络安全问题，努力打击网络犯罪。此外，国际电联发起了《全球网络安全议程》，这是一

⁴ 见 A/HRC/17/27。

项旨在增加全球公众对信息社会的信任并提高安全的国际合作框架。通过具体的举措和活动，国际电联为成员国提供了与法律、技术和程序措施、组织结构以及能力建设和网络安全国际合作有关的支持。

2. 区域框架和举措

31. 在区域层面，欧洲委员会《网络犯罪公约》及其《附加议定书》已成为覆盖范围最广泛的具有法律约束力的框架。该《公约》于 2014 年 7 月 1 日生效，是第一个关于利用互联网和其他计算机网络实施犯罪问题的国际公约，专门处理侵犯版权、计算机相关欺诈、儿童色情制品和侵害网络安全等犯罪行为。《附加议定书》于 2006 年 3 月 1 日生效，其中涉及对利用计算机系统实施种族主义和仇外性质行为的定罪问题，并宣称通过计算机网络发表种族主义和仇外宣传的行为是犯罪。《附加议定书》还规定，各缔约国均应采取立法和其他措施，把多种行为规定为刑事罪行，包括：分发或以其他方式提供种族主义和仇外资料；种族主义和仇外动机的威胁行为；种族主义和仇外动机的侮辱行为；否认、最大限度地掩饰、赞同或为种族灭绝罪或危害人类罪辩护的行为；协助和教唆任何此类行为的举动。

32. 欧洲反对种族主义和不容忍委员会于 2000 年通过《第 6 号一般性政策建议》，其重点是打击互联网上种族主义、仇外和反犹太资料的传播。该委员会还向欧洲委员会成员国概要介绍了一系列建议，其中之一就是通过一项议定书，解决互联网上的种族主义和仇外心理，该建议促使出台了上述《附加议定书》。该委员会还公布了若干报告，内容涉及在言论自由与打击种族主义和处理互联网种族主义内容之间进行协调的问题。

33. 欧洲委员会发起了两项关于反对互联网种族主义和仇恨的倡议。2012 年发起的“不要仇恨言论”运动以青年为重点，旨在反映在线的仇恨言论，提高人们对仇恨言论给民主带来的风险的认识，降低对网上仇恨言论的接受程度，倡导制定打击仇恨言论的欧洲政策工具并形成相关共识。这一举措也促进创建了“仇恨言论观察”在线平台，该平台旨在监测在线的仇恨言论内容，促进协调开展打击行动。欧洲委员会还发起了“青年打击在线仇恨言论”倡议，旨在让青年人和青年组织具备辨识的能力和工具，采取积极行动打击歧视和仇恨言论。

34. 欧洲安全与合作组织(欧安组织)部长理事会于 2003 年承诺打击由互联网上的种族主义、仇外心理和反犹太宣传助长的仇恨犯罪，此后欧安组织一直在加强其打击互联网种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的工作。2009 年，欧安组织指派民主制度和人权办公室开展任务，负责探究使用互联网、受偏见驱动的暴力及其造成的伤害这三者之间的潜在联系，同时研究需要采取的最终实际步骤。⁵ 最近，欧安组织于 2010 年通过了《阿斯塔纳宣言》，呼吁成员国

⁵ 可查阅 <http://www.osce.org/cio/40695>。

与民间社会开展合作，以加大努力打击煽动即时暴力和仇恨犯罪的行为，包括通过互联网实施的此类行为，同时尊重言论自由，利用互联网促进民主和宽容教育。

35. 1998 年，欧洲联盟通过了一项行动计划，鼓励出台应对非法和有害互联网内容的自我监管举措，包括：创建欧洲热线网络，以便互联网用户报告违法内容，例如儿童色情制品；访问和内容供应商制定自律和内容监测方案；制定国际兼容互通的评级和过滤计划，以保护用户。2005 年 5 月，欧洲联盟扩大了该行动计划，将其名为“更安全的互联网 Plus 方案”，该行动计划的实施期间为 2005-2008 年，旨在促进更安全地使用互联网和新的在线技术，特别是打击违法内容，例如儿童色情制品和种族主义材料以及可能对儿童有害或不受最终用户欢迎的内容。最近实施了“更安全的互联网方案(2009-2013 年)”，以促进更加安全地使用互联网和其他通信技术，对用户、特别是儿童、家长和看护人进行教育，并打击网上的非法内容和有害行为，例如“诱骗和欺凌”行为。

36. 还采取了其他区域性举措，以便对打击网络犯罪的原则和标准形成共识并进行协调，提高网络安全。英联邦于 2002 年制定了网络犯罪示范法，为协调英联邦内的立法和促进国际合作提供了法律框架。同一年，经济合作与发展组织完成其《信息系统和网络安全准则》。经合组织目前正在审查该《准则》。

37. 其他区域性组织也采取了类似的区域举措，以便对打击网络犯罪的原则和标准形成共识并进行协调，提高网络安全。2001 年，东南亚国家联盟(东盟)通过了一项旨在落实东盟打击跨国犯罪行动计划的工作方案。2013 年举行第十三届东盟跨国犯罪问题高官会议通过了 2013-2015 年工作方案，其重点依然是网络犯罪和网络安全。2002 年，亚洲—太平洋经济合作组织(亚太经合组织)发布网络安全战略，其中概况介绍了五个合作领域，包括法律的制定、信息共享与合作、安全和技术准则、提高公众意识以及培训与教育。最近，亚太经合组织重申承诺加强关于网络犯罪的国内法律和监管框架，尤其是鼓励成员国创造可信、可靠和可持续的网络环境，解决滥用互联网的问题，发展监测、预警和应对突发事件和恢复能力以帮助防止网络攻击，支持经济体之间的合作努力，促进建立安全的网络环境。2007 年，阿拉伯国家联盟和海湾合作委员会建议依据国际标准出台关于网络犯罪相关问题的联合办法。2009 年，西非国家经济共同体(西非经共体)通过了一项关于在西非经共体区域打击网络犯罪的指导意见，为其成员提供了一项法律框架。2012 年，东非共同体通过了网络法框架，其中概述了与知识产权、竞争、税收和信息安全有关的法律问题。

38. 2004 年，美洲国家组织(美洲组织)执行了《美洲打击网络安全威胁一体化战略》，该战略的主要目标是在各国成立国家“警报、监测和预警”小组，也即计算机安全事件响应小组，以建立覆盖半球的监测和预警网络，为美洲各地的网络安全技术人员提供指导和支持，并提高该区域的文化与网络安全意识。美洲组织的其他举措包括建立美洲网络犯罪合作门户网站，以及举行美洲司法部长会议、美洲其他部长会议或美洲总检察长会议，这些举措旨在加强网络犯罪调查和

起诉方面的半球合作。最近，在 2013 年，美洲组织与拉丁美洲和加勒比因特网地址注册机构签署了网络安全协定，以进一步加强美洲各国政府、私营部门和民间社会之间的合作纽带，从而确保采取多层面办法保护网络安全。

39. 尽管上述举措涵盖了涉及煽动种族仇恨和暴力的计算机相关特定犯罪，但其中大多数并未具体针对与内容有关的犯罪，例如在互联网和社交媒体上传播种族主义思想或煽动种族仇恨和暴力的犯罪，而是更侧重于其他形式的网络犯罪和网络安全问题。

3. 国家层面以及互联网和社交媒体供应商实行的法律和监管框架

40. 不仅通过国家框架，而且通过互联网服务供应商和社交媒体平台采取的各种举措应对互联网和社交媒体上的种族主义以及煽动种族仇恨和暴力的问题。特别报告员确认了源自不同框架和举措的三种主要应对模式：审查制度模式；监管框架；言论自由办法。

41. 互联网和社交媒体审查制度包括管控信息和思想以“保护”社会免受“应受谴责”之理念的影响。各国都能采取各种手段审查互联网内容，例如成立机构对互联网进行监测，并根据既定规范决定需要监测的内容。国家以及互联网和社交媒体供应商都可以做到这一点：通过互联网路由器编程，可以阻止或监测从互联网服务器流向服务供应商并最终流向互联网和社交媒体用户的具体数据。此外，一旦网上发布“反感”信息，国家能及时要求互联网供应商或社交媒体平台予以删除。为做到切实有效，这种审查要求国家建立非常有效的系统去追踪和调查发布的内容，并迅速将其删除。互联网供应商或社交媒体平台本身也可以实现这一目标，但效率较低。

42. 特别报告员认为，虽然审查制度并不一定会被用于非法目的，并且可以用来抑制种族仇恨言论，但它存在重大缺陷。审查政策可产生寒蝉效应，因为一旦用户知道其网上活动受到政府机构的筛查，就不太愿意自由发表言论。如果用户不能确定自己发布的信息是否会被删除，或者是否会因此承担责任，就会更加谨口慎言。特别报告员认为，主要的问题在于，正如《公民权利和政治权利国际公约》第十九条及后续的结论意见所述，审查制度会阻碍行使言论自由这一基本权利。

43. 另一种模式是监管框架，由国家或者互联网或社交媒体供应商实施。国家可建立一个法律框架，决定网络上的哪些内容可被视为违法。在这种模式下，由法院或监管机构来确定哪些内容应根据可适用的法律在过滤或删除之前予以拦截。另外，非政府组织也可以被授予对互联网上发布的内容进行监测的责任。虽然法院通常被视为不受政治的影响，但监管组织仍有可能被视为是在执行政府的政策。

44. 特别报告员获悉，在监管模式下，用户通常也可以向监管机构提交信息，报告其认为违反法律应当予以删除的网络内容。互联网用户可借此实现自我审查，而且鉴于有更多的用户密切注意这一点，它还有助于确保发现和删除违法内

容。监管模式的主要优点在于，它比审查模式更加透明。互联网用户通常知道哪些内容是合法的，而且在决定哪些内容违法方面，网民们能通过投票选举制定相关法律的政治家来发表自己的意见。但是，允许用户提交删除请求的一个弊端在于，决策程序往往是不透明的。因此，在用户提交请求之后，他们无从得知批准或驳回其请求的理由。通过确保向互联网用户告知删除内容的决策过程，可以缓解这一弊端。

45. 法国已经建立了上述监管模式，通过 LCEN 2004-575 号法律对互联网上的内容和活动进行监管。该法免除了互联网服务供应商和社交媒体平台对违反内容承担的责任，前提是它们“不知晓违法活动或材料”，或者“在发现违法之后立即采取行动予以删除或阻止访问”。如果不知晓违法活动或材料的出现方式，供应商也无需承担责任。在发出司法指令或适当通知之后，如果非法材料被进一步重新发布，发布网站应承担责任。某个网站如果将互联网用户转链接给其他有违法内容的网站，那么前一网站也应承担责任。法国使用的这种监管制度的优点在于其更加透明，法院会对网站是否应在筛选内容之前予以拦截进行评估。此外，这种制度还让互联网或社交媒体供应商有机会在法院发布命令之前删除不良信息。

46. 特别报告员获悉，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，由通讯事务办公室负责对互联网进行监管，该办公室的任务包括保护互联网用户，不让他们收到有害资料、避免其遭遇不公平对待并保护其隐私。互联网服务供应商和社交媒体平台被认为是单纯的信息渠道，不对传播非法信息承担责任。尽管国家不要求供应商和社交媒体平台监控信息传播，但要求其主动过滤一些特定的内容，例如儿童色情材料。其中一个过滤系统名为“CleanFeed”，在该系统中，非政府组织互联网观察基金与政府开展合作，共同汇编其认为违法的网站清单，然后将相关信息发送给互联网服务供应商。该系统由互联网行业供资，其任务是与警方、家庭事务办公室和皇家检察署开展合作，接收公众投诉，并确定网站上公布的内容是否违法。但是，“CleanFeed”系统并不公开被过滤的网站清单，这可能导致在确定应过滤哪些内容时滥用权力。此外，该系统的决定不受司法审查，因为它不是通过立法成立的，但它有内部申诉程序。

47. 解决互联网和社交媒体上的种族主义和仇恨言论的另一种方法是基于言论和表达自由的理想，不实行任何审查或监管。用户可自由表达思想，发表可能具有攻击性、种族主义、仇外或仇恨色彩的评论或内容，其他用户也可以发表相反的言论，反对此类种族主义或仇恨言论或内容。尽管这种办法能使国家或者互联网或社交媒体供应商的干预受到限制，但也可以让任何人散布仇恨或种族主义的言论、思想或内容，冒犯、嘲笑或排斥特定的个人、群体或人口。这种不受限制的言论和表达自由权利还会破坏社会，因为它可能会增加某些群体之间的紧张关系并导致动荡。

48. 美利坚合众国出现了一例依据《宪法第一修正案》寻求限制禁止言论自由的案件。在查普林斯基诉新罕布什尔州案(1942年)中，美国最高法院裁定：

有一些类别的言论有界定明确，而且其范围极为有限，防止和惩处这些言论从不会引起任何宪法问题。这些言论包括猥亵和淫秽言论、亵渎、诽谤以及侮辱或“好战”言论——也即那些因表达方式而造成伤害或倾向于煽动立即破坏和平的言论……人们普遍认为此类表达方式不是任何思想论述的重要组成部分，也不具备揭示真理的微小社会价值，从中获得的任何好处都敌不过对社会秩序和道德的考虑。

49. 该案之后，美国最高法院还裁定，人可以自由选择最能表达自我感受的话语，而强烈或冒犯性的语言可以更好地表达人的情感。最高法院随后批评了被认为过多管制言论的国家法律，理由是，如果法规管制的范围过于宽泛，其效果就是言论自由受到限制。但是，如果侮辱或仇恨言论有可能煽动或宣扬暴力从而可以禁止的话，那么就可以予以限制。然而，其煽动或宣扬的这种暴力必须能立刻带来威胁。最高法院并未直接具体说明什么程度的冒犯语言构成此类即刻的威胁。

50. 尽管如此，特别报告员回顾了《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第三项，以及《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条，其中规定可依据旨在保护他人权利的国际人权法对意见和言论自由权进行合法的限制，各国可宣布所有传播基于种族优越或仇恨的思想以及煽动种族歧视的行为为犯罪，应依法处罚，并禁止鼓吹和煽动种族歧视的活动。可对以下内容进行限制，包括：儿童色情制品(目的是保护儿童权利)；仇恨言论(目的是保护受影响群体的权利)；诽谤(目的是保护其他人的权利和名誉免受无妄攻击)；直接和公开煽动实施种族灭绝(目的是保护他人的权利)；鼓吹构成煽动歧视、敌视或暴力的民族、种族或宗教仇恨(目的是保护他人的权利，例如生命权)。⁶

4. 互联网和社交媒体供应商推出的管制模式

51. 互联网和社交媒体供应商也建立了内部规章框架；例如，谷歌已经执行了内部调控政策，允许用户报告其认为应当由谷歌服务标注删除的内容(www.google.com/transparencyreport/removals/copyright/faq/)。通过该制度，用户可针对其认为应当删除其中内容的每项服务单独提交在线表格请求。这些请求都被视为合法的通知，每项都会被输入关于从互联网上删除信息的请求的名为“寒蝉效应”的数据库。“寒蝉效应”数据库旨在保护网站，以免受到那些声称对公布的内容拥有版权的人发布的停止和禁止令的干扰，并确定网站上的内容是否违法或违背谷歌的政策。虽然谷歌已经建立了删除攻击性信息、例如种族主义内容或仇恨言论的程序，但最终决定删除或隐藏哪些内容的权力却始终掌握在谷歌手中。

52. 同样，Twitter 也坚持实行报告违反网站服务条款的政策(<http://support.twitter.com/articles/20169222-country-withheld-content>)，其中包括关于决定哪些内

⁶ 见 A/HRC/17/27。

容违反条款应予删除的内部流程。该政策仅强调了不允许发布的内容，例如假冒信息、交流第三方私人信息以及暴力和威胁，这种内部监管过程存在缺乏透明度的问题。

53. 另一个社交媒体平台“Facebook”也制定了删除攻击性内容的政策，但该政策明显缺乏透明度，受到了很多批评。特别报告员获悉，用户已经遇到了因发布的内容被认定为谩骂和攻击性内容而被任意删除且不给出解释的情况。他还了解到，虽然用户举报了种族主义或攻击性内容，向社交媒体的管理员提交了申诉，但被举报的内容却没有被删除。尽管脸书在其服务条款(www.facebook.com/legal/terms)中详细列出了被禁止的内容，但用户仍然不太了解哪些内容会被审查、删除或无人理睬，因为以任何理由删帖和删除内容的权利仍然保留在该平台的手中。这种缺乏透明度的情形引起了用户的关切，其中一些用户认为删除公布内容的程序和理由是不公平的，具有偏见，而另一些关于删除种族主义或攻击性资料的请求却遭到忽略。

54. 特别报告员指出，互联网服务供应商和社交媒体平台似乎越来越多地按照用户公布内容的所在国情况调整自身的规范和政策。供应商和平台相应地记录、存储和提供关于用户和所访问内容的信息，有时这成为允许在相关国家经营的先决条件。特别报告员还重申他对哪些内容应被视为“种族主义”、“非法”或“煽动仇恨”这一问题的关切，并再次表示，他认为不应由互联网供应商和社交媒体网络来判断用户提供的内容，并自行做出删除或过滤内容等行动。⁷他还同意增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员的看法，即审查措施决不应该下放给私人实体实施，不得因社交媒体平台等媒介机构拒绝实行侵犯个人人权的行动而追究其责任。任何出于受到严格限制的目的、例如刑事司法目的而要求阻止访问内容或披露私人信息的请求，都应当通过法院或独立于政治、商业或其他不正当影响的主管机构提出。⁸

D. 民间社会打击互联网和社交媒体上的种族主义、仇外心理、歧视和其他相关仇恨言论的举措

55. 民间社会行为体是打击互联网和社交媒体上的种族主义和仇恨的重要力量。因此，特别报告员在下文中高度强调了引起他关注的一些项目和贡献，这些项目和贡献对国际、区域和国家层面采取的举措形成了补充。民间社会行为体通常与国际、区域或国家当局开展合作，让种族主义、种族歧视和仇外心理的受害人得以捍卫自身权利，在互联网和社交媒体上发表自己的意见。

⁷ 见 A/67/326，第 48 段。

⁸ A/HRC/17/27，第 75 段。

56. 总部设在阿姆斯特丹的打击网络仇恨国际网络(www.inach.net)团结了世界各地的各个组织，携手增进互联网上的责任和公民意识，打击仇恨言论。该网络主要作为其分布在各国的无数成员组织的意见交流平台发挥作用，促进知识共享，旨在找到新的解决办法应对社交媒体上的仇恨言论带来的挑战。总部同样设在阿姆斯特丹的非营利组织马真塔基金会也开展了应对欧洲内外侵犯人权行为的行动。该基金会的主要目标是打击种族主义、反犹太主义和基于种族的歧视，从1996年开始，该基金会重点关注互联网上的歧视。在荷兰政府的协助下，该基金会创建了首个关于互联网歧视的投诉机构(www.meldpunt.nl/)，以处理位于荷兰的服务器收到的关于互联网歧视的投诉。当该机构认定一份投诉可以受理时，就会向网站或社交媒体平台发出通知，要求其删除相关内容；如果得不到遵守，该机构可能诉诸法律，提起诉讼。2012年，78%的公众投诉通知得到顺利执行，相关的种族主义内容和仇恨言论被删除。⁹除了处理投诉之外，该机构还促进了教育措施，例如在大学开办公开课以及为荷兰警察署和检察官办公室举行讲习班。该机构还参与了与互联网歧视趋势有关的研究项目。

57. 南方贫困法律中心(www.splcenter.org/)的总部设在美利坚合众国阿拉巴马州蒙哥马利县，该组织致力于打击仇恨、种族主义和其他形式的不容忍现象，为最脆弱的社会成员寻求正义。尽早确认和删除网上的种族主义内容对防止仇恨言论扩散至关重要。该组织监测美国的媒体和社会网站，以发现基于种族主义或性别歧视的仇恨团体和仇恨言论。该组织在专门的网络博客和季度报告上公布自己的调查结果。该组织还经常更新自己绘制的“仇恨地图”，以反映美国仇恨言论团体的数量和位置。

58. 反诽谤联盟(www.adl.org)是一家积极参与打击反犹太主义、种族主义和仇外心理的组织。该组织为青年举办教育研讨班，以制止网络欺凌以及网上的仇恨和不容忍现象。该联盟开展了一项名为“网络仇恨行动指导手册”的举措，旨在帮助遭受网络欺凌的受害人。该《指导手册》汇编了设在美国的主要网站有关仇恨言论的政策，并为互联网用户举报各网站上出现的仇恨言论活动提供了指导。

59. 进步通讯协会(www.apc.org)倡导制定包容和不歧视的网络政策。该协会实施的若干项目旨在打击基于性别的歧视，维护妇女权利，其他项目则以增强妇女参与互联网政策决定的权能为宗旨。该协会的网站主办了一个在线论坛，以讨论与基于性别的歧视有关的问题。该协会还公布了一份协作报告“全球信息社会观察”，它对各国做出的国际承诺的执行情况进行了监测，并特别关注人权问题。

60. “Bytes for All” (content.bytesforall.pk)是一家人权组织和研究智库，总部位于巴基斯坦。该组织倡导开展关于信息和通信技术以及人权的讨论。这种讨论促使出台了一项举措，其目标是确保网络上的言论自由，加强人权捍卫者的数字安

⁹ 见 www.magenta.nl/en/projects/8-mdi。

全，结束基于性别的网络暴力。该组织推出的“开放网络举措”旨在调查日益增多的网络审查措施带来的影响。

61. 包括进步通讯协会和“Bytes for All”组织在内的多家人权组织都参与了“夺回技术”举措，该举措旨在提高妇女对互联网和社交媒体决策的影响，从而结束基于性别的暴力。该举措创造了一种网络环境，其中有多有效和可靠的系统可供举报暴力侵害妇女行为，以及增强妇女的能力，促使妇女参与讨论制定关于社交网络平台、网站托管和电话接线员的政策。

62. 总部位于内罗毕的 iHub 创新中心(www.ihub.co.ke)制定了 Umati 举措，旨在对仇恨言论做出可行的界定，并提出用于分析这种言论的语境方法；收集和监测肯尼亚出现的仇恨言论；促进公民教育以及线上线下的互动。与此类似，2010 年在美利坚合众国的洛杉矶启动的“变得更好”项目(www.itgetsbetter.org)旨在为遭受仇恨和歧视伤害的青年女同性恋者、男同性恋者、双性恋者和变性人提供情感、心理和法律方面的支持。该项目在 Facebook、Twitter 和 YouTube 等社交媒体平台上施行，向遭受基于性别的歧视的受害人发送积极的鼓励讯息。许多重要的公众人物都参与录制了该项目公布的视频讯息。在欧洲，欧洲联盟不同国家的五个基层组织和西班牙罗维拉·依维吉利大学共同创建了 iCud(互联网：创造性地揭示歧视的真相)(digitaldiscrimination.eu)项目旨在提高人们的认识，探索打击网络歧视的创新方式。该举措得到了欧洲联盟基本权利和公民意识供资方案的支持，它不仅是一个打击歧视性资料的创新模式，还为了解网络仇恨言论和歧视提供了一个框架。

63. 此外，特别报告员还想提及一些用于打击种族主义、仇外心理和仇恨言论的移动应用程序。“踢出去”(www.kickitout.org)是 Make Positive 工作室和 Sherry Design 工作室共同开发的一款应用程序，旨在应对足球赛事中的种族主义。经联合国英超联赛和足协核可之后，观看比赛的观众和球队支持者可在比赛期间使用该应用程序实时举报种族主义、反犹太主义和恐同性恋行为。借助该应用程序收集的信息将转发给各俱乐部和政府机构。澳大利亚的“现在团结起来”组织(alltogethernow.org.au)开发了另一款应用程序“日常种族主义”，并得到墨尔本大学和澳大利亚其他学术机构的支持。该应用程序旨在提高对反对土著人民的种族主义的认识，它让玩家过上一周的土著生活，以了解土著人们遭受的偏见。在法国，通过使用应用程序“app’Licra”(www.licra.org/fr/l'app-licra-1ere-application-antiraciste)，人们可以拍下仇恨言论或种族主义涂鸦的照片，并附上其位置，转发给主管当局，由其予以抹除。

四. 结论和建议

64. 应对网络和社交媒体网络上的种族、民族和排外仇恨，特别是由于这一现象的复杂性和技术的快速发展，这项工作造成了一些新的复杂的挑战。尽管如此，特别报告员仍然强调指出，《德班宣言和行动纲领》和其他国际人权文书，

例如《消除一切形式种族歧视国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》以及一些区域文书提供了一个全面的框架，有助于采取行动打击种族、民族和排外仇恨。《拉巴特行动计划》也为各国打击种族主义提供了有用框架。为此，特别报告员欢迎消除种族歧视委员会持续关心和关注种族和民族仇恨问题，特别是互联网上出现的此类仇恨，并感谢增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员为这次讨论做出贡献。特别报告员热切希望继续推动关于这一问题的对话，并欢迎各国、联合国其他机制、互联网和社交媒体供应商以及民间社会组织和学术界鼓励继续研究种族主义和互联网问题。

65. 特别报告员还注意到，区域和国家层面都做出了重要的法律和政策努力，以解决互联网和社交媒体网络上蔓延的种族、民族和排外仇恨以及煽动行为。对任何打击种族主义、民族仇恨和排外的战略而言，立法措施都是核心所在；因此，特别报告员鼓励尚未行动的国家考虑颁布立法打击和防止互联网和社交媒体上的种族、民族和排外仇恨。但是，立法措施必须考虑到国家在保护《消除一切形式种族歧视国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》规定的其他基本权利方面承担的义务，例如保护言论和意见自由的义务，并且不得以这种义务作为实行审查的借口。

66. 打击利用互联网和社交媒体鼓吹种族、民族和排外内容以及煽动暴力的行为，需要采取利益攸关方多边打击的办法。在这方面，私营部门，特别是互联网服务供应商和社交媒体平台及其他相关业者发挥作用至关重要。特别报告员重点强调了私营部门为解决在互联网和社交媒体上宣传种族主义和煽动种族仇恨与暴力的行为所带来的挑战而采取的一些措施。特别报告员愿指出以下方面的举措做出的积极作用：增强终端用户的权能和教育；争取互联网服务供应商和社交媒体平台就打击互联网上的种族主义和煽动种族仇恨和暴力的问题参与政策对话和磋商；制定用于监测和内容过滤的智能软件；完善共同监管和自律机制。

67. 特别报告员意识到技术措施的内在局限性，也清楚此类措施会带来意想不到的限制人权的后果。考虑到众多利益攸关方可能参与打击互联网和社交媒体网络上的种族主义以及煽动种族仇恨和暴力的行为，这些利益攸关方包括各国政府、私营部门以及国家、区域和国际一级的民间社会组织，因此特别报告员强调，必须明确界定不同行为体的责任和角色，加强这些行为体之间的对话与合作，并使之成为制度。

68. 依据《德班宣言和行动纲领》以及《拉巴特行动计划》的规定，特别报告员鼓励各国、民间社会和个人利用互联网和社交媒体提供的机会，打击传播基于种族优越或仇恨的思想的行为，促进平等、不歧视和对多样性的尊重。可以通过内容多样化的办法，特别是通过推广本地的内容和举措来打击互联网和社交媒体网络上的种族主义。让更多的本地内容进入全球网络有助于增加对多样性的理解、容忍和尊重，能够释放巨大潜力，降低信息不对称，减少助长种族主义和仇外情绪的误解。

69. 在全球数字网络上，遭受种族歧视的受害人由于缺乏访问互联网和社交媒体的手段，往往无法发出自己的呼声，从而经常导致无人挑战种族主义思想的局面。在这方面，特别报告员重申，国家和私营部门都应当采取有效、具体的政策和战略，本着不实行任何歧视、包括不以种族、肤色、出身以及族裔或民族出身为由实行歧视的原则，确保网络访问广泛普及，人人负担得起。应鼓励国家人权机构带头发展这些举措。

70. 特别报告员提醒各国，必须承认教育对打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的重要性，特别是在促进容忍和尊重种族、宗教和文化多样性原则以及防止扩散极端种族主义以及仇外运动和宣传等方面。因此，他鼓励各国利用互联网和社交媒体网络独特的教育潜力对付种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象在网络空间的各种表现。

71. 特别报告员注意到教育和研究活动的重要性，这些活动包括：关于在互联网和社交媒体上传播种族主义思想、仇恨信息和煽动种族仇恨和暴力可能产生的后果的研究；对现行法律、政策和技术措施的效力的研究和分析；制定青年教育方案和培训材料；推广媒体素养方案，包括互联网技术和文字素养；制定和实施关于反对在互联网和社交媒体上散布种族主义思想、仇恨信息以及煽动种族仇恨和暴力的教育概念。

72. 特别报告员鼓励所有互联网服务供应商和社交媒体平台发布关于打击种族和族裔煽动和仇恨的明确政策，并将此类政策纳入其服务条款。同样，互联网服务供应商、社交媒体平台和在线管理员也应当出台培训和教育举措，解决网络上的种族主义问题。更好地了解用户的社会经历对制定支持而不是边缘化弱势用户的技术至关重要。民间社会和边缘化群体需要获得支持，以组织有力的运动，反对网络上的种族主义和不容忍现象。社区拥有基础设施，开展关于网络和内容管理的培训，以及使用替代软件(包括免费、开放软件)，均有助于缩小知识和访问方面的现有差距。

73. 特别报告员认为必须继续研究互联网和社交媒体上的种族主义表现与一系列仇恨犯罪和网络欺凌行为之间的相互关系。关于这个问题由于缺少足够的资料，他建议各国和国家人权机构加大努力，查明、调查和登记此类犯罪。

74. 最后，由于互联网飞速发展，所见趋势不断变化的性质(例如在社交媒体网络上的变化)，特别报告员希望今后继续不断获悉并定期跟进了解种族主义及互联网和社交媒体问题的方方面面。