



第六十七届会议

临时议程\* 项目 68(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

消除种族主义、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 66/144 号决议，向大会成员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特别报告员穆图马·鲁泰雷的临时报告。

\* A/67/150。



## 消除种族主义、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

### 摘要

《德班宣言和行动纲领》特别重视与利用因特网等新信息技术宣扬种族主义、种族仇恨、仇外心理、种族歧视和相关不容忍行为有关的关切问题，并且为消除这种现象提供了可能采取的行动的综合框架。特别报告员在本报告中着重于因越来越多地利用因特网传播种族主义思想和煽动种族仇恨与暴力而产生的关键问题和挑战，以及确定符合德班文件规定的可行措施。特别报告员在简要介绍(第一节)和概述自人权理事会任命以来所开展的活动(第二节)之后，在第三节中提及在利用因特网宣扬种族主义、种族仇恨、仇外心理、种族歧视和相关不容忍行为方面的主要关切问题和挑战。第四节概述了在国家、区域和国际各级设立的法律和政策框架以及采取的措施；第五节着重谈论了为消除利用因特网宣扬种族主义、种族仇恨、仇外心理、种族歧视和相关不容忍行为而可能采取的措施。特别报告员在第六节特别指出了因特网在有效消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为方面可能具有的作用和积极贡献。特别报告员在第七节提出了结论和建议。

## 一. 引言

1. 本报告是根据大会关于彻底消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的全球努力以及《德班宣言和行动纲领》的全面执行和后续活动的 2011 年 12 月 19 日第 66/144 号决议向大会提交的。大会请当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员在其授权范围内继续特别关注种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为对充分享受公民、文化、经济、政治和社会权利的消极影响(A/CONF. 189/12 和 Corr. 1)。

2. 本报告以特别报告员以往报告为基础，其中谈论到在利用因特网等新信息技术传播种族思想、仇恨信息和煽动种族仇恨与暴力方面的问题。本报告还以以往任职者的报告为基础，同时考虑到近期的事态发展和通过与相关利益攸关者磋商收集的信息以及特别报告员开展的研究。

3. 本报告应被视为对种族主义和因特网问题的初步调查，并且特别报告员打算在后续报告中进一步探讨这个问题。关于这个问题的下一项研究将包括与国家、区域和国际组织以及非国家行为者的磋商，并将设法确定在消除利用因特网传播种族主义、种族仇恨、仇外心理、种族歧视和相关不容忍行为以及利用这些技术帮助消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为方面可以采取的良好做法。

4. 特别报告员在本报告中说明了在利用因特网宣扬种族主义、种族仇恨、仇外心理、种族歧视和相关不容忍行为方面的主要趋势和所带来挑战(第三节)；概述在国家、区域和国际各级上设立的法律和政策框架以及采取的措施(第四节)；提出消除利用因特网宣扬种族主义、种族仇恨、仇外心理、种族歧视和相关不容忍行为而可能采取的措施(第五节)；特别指出因特网在有效消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为方面可能具有的作用和积极贡献(第六节)。第七节提出了结论和建议。

5. 特别报告员在第二节提及自人权理事会任命其为当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员以来所开展的活动。

## 二. 特别报告员的活动

### A. 国家访问

6. 特别报告员要感谢多民族玻利维亚国政府、苏丹政府和毛里塔尼亚政府接受其访问请求。他将于 2012 年 9 月 4 至 10 日访问玻利维亚。

7. 在被任命为特别报告员后，他再次提出访问南非的请求。他还请求访问阿尔及利亚、博茨瓦纳、摩洛哥、波兰、西班牙和突尼斯。

8. 特别报告员感谢洪都拉斯政府的邀请。特别报告员虽然一直未能应邀进行访问，但希望能够在任期内成行。

## B. 其他活动

9. 特别报告员在非洲人后裔国际年结束时参加了 2011 年 12 月 6 日在纽约举行的实现非洲人后裔国际年各项目标高级别专题辩论。他还参加了 2012 年 1 月 18 至 19 日人权高级专员办公室与非洲人权和人民权利委员会在埃塞俄比亚的斯亚贝巴合作举办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首次会议。这次会议旨在探讨如何加强在推动和保护非洲人权方面的合作与协调。

10. 在 2012 年 3 月 21 日的消除种族歧视国际日上，特别报告员与少数组织问题独立专家联合发布了新闻稿，强调种族主义仍在助长暴力和冲突。

11. 在 2012 年 4 月 8 日的国际罗姆人日，特别报告员与一些联合国人权专家联合发表声明，呼吁在所有有罗姆人群体的国家执行有效的政策和方案，保护和推进罗姆人的权利，并且鼓励各国政府建立与罗姆人社区和非政府组织更有力和积极的关系，在为罗姆人社区所面临的问题制定可持续解决办法时与罗姆人社区和非政府组织充分磋商。

12. 在 2012 年 8 月 2 日的罗姆人遭受大屠杀纪念日，特别报告员和少数组织问题独立专家联合发布新闻稿，呼吁提高认识、加强行动，解决针对罗姆人的敌对和歧视问题，以及处理助长针对罗姆人的种族主义和不容忍行为的长期偏见。

13. 2012 年 8 月 28 日，特别报告员将参加消除种族歧视委员会在 2012 年 8 月 6 至 31 日在瑞士日内瓦举行的第八十一届会议期间举办的关于种族仇恨言论的专题讨论。

## 三. 利用因特网宣扬种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为

### A. 主要趋势

14. 据国际电信联盟(国际电联)估计，2011 年世界因特网用户达到 24 亿。<sup>1</sup> 因特网的确已经成为全球交换信息和想法的公共在线空间。自二十世纪六十年代这种新的通信方式形成以来，已经逐步发生成为一种前所未有的通信工具，快速影响到全球。

<sup>1</sup> 国际电信联盟，“因特网用户，世界电信服务部门全球电信主要指标”2011 年 11 月 16 日更新。见 [http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/at\\_glance/KeyTelecom.html](http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/at_glance/KeyTelecom.html)。

15. 与传统的通信信息技术形式不同，因特网具有向世界不同地方即时传递和传播信息的巨大能力；因特网使用户能够以相对匿名的方式访问和提供内容；因特网上的材料和内容可以跨国界分享，也可以在具有不同法律体制的不同国家托管。因特网为现代生活的几乎所有方面带来了难以计数的好处。但令人遗憾的是，因特网由于其特性，可以并且正被用来宣扬种族主义和仇外心理的内容以及煽动种族仇恨和暴力。

16. 大会关于彻底消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的全球努力以及《德班宣言和行动纲领》的全面执行和后续行动的第 66/144 号决议第 14 段，在上任特别报告员所提结论和建议的基础上(见A/66/312 和A/66/313)，吁请所有国家依照各国在《行动纲领》第 147 段中所作的承诺，采取一切必要措施消除包括通过滥用印刷、音像和电子媒体及新的通信技术等手段煽动出于种族仇恨动机的暴力行为，并与服务提供商协作，推动按言论自由国际标准使用此种技术，包括因特网，以促进消除种族主义，此外采取一切必要措施保障言论自由权。另外，《德班宣言》表示深感关切地注意到最新的信息技术例如因特网被用于与尊重人的价值平等不歧视尊重他人和宽恕相反的目的包括传播种族主义种族仇恨仇外心理种族歧视和相关不容忍行为特别是能够接触此类材料的儿童和青年可能受到不利的影 响。<sup>2</sup>

17. 右翼极端主义组织和种族主义组织在跨境通信和交流种族主义材料时越来越多地利用电子邮件和因特网等电子电信技术的现象最初是在二十世纪九十年代中期发现的(见 E/CN. 4/1995/78 和 A/51/301)。时任当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员在其 1997 年报告中称，在影响公共舆论的斗争中，因特网成为了一个新的战场。虽然其服务对象在数量上远远落后于报纸、杂志、无线电和电视，但因特网已经用一种信息抓住了人们的想象力，包括提供仇恨、种族主义和反犹太主义的素材(E/CN. 4/1997/71)。

18. 随着因特网技术的发展，极端主义仇恨网站越来越多、技术日益先进。据估计，自 1995 年查明首个极端主义仇恨网站以来，此类网站和其他因特网帖子的数量增加到 8 000 个，其中与种族主义和种族仇恨有关的在线内容占绝大比例。<sup>3</sup> 特别报告员如其前任报告(A/66/312，第 101 段，A/66/313 和 Corr. 1)所述，对极端主义组织和个人利用因特网和社交媒体传播种族思想和宣扬种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为感到震惊。许多国家对极端主义政党、运动和组 织越来越多地利用因特网扩散、鼓吹和传播种族主义思想感到关切(见 A/66/312)。非政府组织和相关的联合国组织也对如下问题感到关切：利用因特

<sup>2</sup> A/CONF. 189/12 和 Corr. 1，第一章，第 91 段。

<sup>3</sup> 见西蒙·维森特尔中心，“iReport, online terror+hate: the first decade(2008)”，<http://www.wiesenthal.com>。

网等媒体扩散和宣扬种族主义内容；种族主义暴力和犯罪上升，特别是针对族裔和宗教少数和移民的种族主义暴力和犯罪；缺乏关于这类暴力和犯罪的充分数据(同上)。

19. 另外，极端主义组织和运动，特别是极右翼运动，不仅利用因特网传播仇恨言论和煽动种族针对特定群体的暴力与凌辱，还将因特网用作招募新成员的平台。它们利用因特网来扩展自己的个人、运动和组织网络，因为它们可以很容易地用因特网传播关于自己目的的信息以及便利发出参加各种活动和集会的邀请。极端主义运动和组织还利用因特网传播通讯、视频段和其他材料。另外一个令人关切的问题是，在新纳粹网站上公开扬言对反种族主义活动者个人实施暴力，以此恐吓、施压或阻止对极端主义组织采取的社会政治行动或活动。曾有报告称出现过伤亡，这是由于在这些公开扬言暴力的内容中经常包含关于反对仇恨或极端主义组织的活动者的个人信息，导致这些活动者有时会遭受到人身攻击。<sup>4</sup>

20. 特别报告员强调，须进一步研究因特网上各种形式的种族主义与实际实施的仇恨犯罪之间的关系。鉴于缺乏有关这方面关系的数据，相关主管部门须加大辨识、调查和登记仇恨犯罪的力度。这对于消除此类种族主义在线材料对青年人的负面心理影响尤为重要。

## B. 主要挑战

21. 对因特网上的种族主义和煽动种族仇恨与暴力的斗争面临若干法律、监管、技术以及其他一些实际挑战(E/CN.4/2006/18, 第29段)。与因特网上关于种族主义等任何不当或非法内容有关的法律和条例的执行工作很难开展，这是因为缺乏明确的法律条文，导致情况复杂。另外，由于与因特网上的种族主义和煽动种族仇恨与暴力有关的案件具有跨界性质，因此根据不当或非法内容托管所在地以及种族主义或仇外心理内容所引起犯罪的发生地，这些案件经常会属于不同的管辖权。此外，由于各国在因特网仇恨或种族主义内容方面的法律、政策或做法不同并且在定义此类案件中表达自由和犯罪行为或行为方式的区分方面的标准不同，因此国家立法的成效受到限制。另外，在监管或处理因特网仇恨犯罪案件方面严重缺乏必要的专业知识和能力。

22. 为消除因特网上种族主义和煽动种族仇恨与暴力而制定的技术措施也会遭遇不测，例如出现意外后果，以及经常会被误用，牵涉到严重的人权问题，包括限制表达自由和意见自由。但是，鉴于因特网上的数据流量和存放量，无法监测在线内容。

<sup>4</sup> 见 A/HRC/20/38, 第11段；民主制度和人权办公室，欧安组织-民主人权办关于因特网上仇恨活动的报告，民主人权办，GAL/77/10, (2010年10月27日，华沙)。

23. 尽管因特网有不利影响，如某些个人或组织越来越多地利用因特网传播种族主义思想和仇恨信息以及煽动种族仇恨和暴力，但是特别报告员重申，因特网也可以有助于防止和消除种族主义和仇外思想与态度。特别报告员在以往报告中特别指出，在消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的范围内，不应将因特网仅仅视为传播种族主义思想和观点的新平台，因特网还可以在消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为方面成为防范性的工具(A/HRC/20/33, 第 63 段)。他还处理了关于极端主义政党、运动和组织利用因特网和社交媒体以及此类现象对青年人的不利影响的问题(见 A/HRC/20/38)。

### C. 在消除因特网上种族主义和煽动种族仇恨与暴力的范围内的意见自由和表达自由

24. 《德班宣言和行动纲领》认识到，行使言论自由权利，特别是通过媒体和包括因特网在内的新技术行使这一权利，以及充分尊重寻求接受和传播信息的自由，能够促进反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的斗争。《德班宣言和行动纲领》重申，必须尊重媒体的独立和自主权。<sup>5</sup>

25. 在此方面，特别报告员强调，须在反对种族主义和煽动种族仇恨与暴力的斗争中确保表达自由和意见自由。关于表达自由及其在消除在因特网上传播仇恨言论和种族主义材料方面的限制之间的关系，促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员在 1998 年报告中指出，必须极为谨慎地适当平衡见解言论自由权和获得并传播信息与禁止宣传种族主义观点和煽动暴力的言论和/或活动之间的关系(E/CN.4/1998/40, 第 37 段)。

26. 《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第三款规定，意见和表达自由权受国际人权法律的合法限制，以保障他人的权利。如促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员所称，对表达自由的限制(a) 必须合乎清楚并为人人所知的法律规定(可预见性和有透明度的原则)；(b) 必须尊重除其他外他人的权利或者名誉；(c) 必须经证明是为了达到所称的目的而必要并最不限制性的手段(必要性和适度性的原则)(A/HRC/17/27, 第 24 段)。另外，可被限制的合法信息类别包括儿童色情(保护儿童的权利)、仇恨言论(保护受影响的社区)、诋毁(保障他人的权利和名誉免受攻击)、直接和公开煽动种族灭绝(保障他人的权利)、宣扬民族、种族或宗教仇恨构成煽动歧视、敌对或暴力(保障他人的权利，如生命权)(同上, 第 25 段)。

27. 消除种族歧视委员会在第十五号一般性建议(见A/48/18, 第八章B节)中强调，国家依照《消除一切形式种族歧视国际公约》第 4 条有禁止传播种族主义思想和煽动种族歧视与仇恨的义务。《公约》第四条规定，除其他外，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

<sup>5</sup> 《德班宣言》(A/CONF.189/12 和 Corr.1, 第一章), 第 90 段。

处并且应宣告凡有组织的宣传活动与所有其他宣传活动的提倡与煽动种族歧视者，概为非法，加以禁止。委员会认为，限制和禁止这些言论的义务符合保护和尊重表达自由和意见自由的义务。<sup>6</sup>

28. 特别报告员强调，国家为消除因特网上种族主义和煽动种族仇恨与暴力而采取的任何措施不应过分限制表达自由。他认为，对通过因特网传播的内容的任何限制、控制和审查都应有明确的法律依据，并且有必要、有分寸，符合国际人权法规定的国家义务。他重申前任的观点，即确定哪些行为或言论可能符合《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》第四条所确定的界限是一项通过评估每个案件的个别情况之后才能最佳做出的最后决定。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(见 A/HRC/18/44, 第 30 段)。

#### 四. 法律和政策框架以及在国家、区域和国际各级采取的措施

29. 因特网等新通信信息技术以前所未有的速度迅速发展，使煽动种族仇恨和暴力的种族主义和仇外内容更为广泛地传播。为了应对这一问题，国家以及国际和区域组织采取了各种法律和政策措施。民间社会和私营部门也通过各种措施和举措，帮助解决这一问题。特别报告员认为，为使行动卓有成效，应该与有关行为体和利益攸关者进行对话和磋商，以制定全面和一致的方针，加强战略和行动的协同作用。

##### A. 国际框架和举措

30. 就消除利用因特网宣扬种族主义、种族仇恨、仇外心理、种族歧视和相关不容忍行为的国际努力而言，《德班宣言和行动纲领》突出强调了 2001 年反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议确认的若干重要行动领域。<sup>7</sup> 此外，《消除一切形式种族歧视国际公约》第 4(a) 条规定，缔约国应宣告凡传播以种族优越或仇恨为根据的思想以及煽动种族歧视的行为，概为犯罪行为，依法惩处；第 4(b) 条规定，缔约国应宣告凡组织及有组织的宣传活动与所有其他宣传活动的提倡与煽动种族歧视者，概为非法，加以禁止。

31. 一些联合国人权机制已经在处理利用因特网宣扬种族主义、种族仇恨、仇外心理、种族歧视和相关不容忍行为的问题。消除种族歧视委员会在 2002 年通过的关于基于世系的歧视的第二十九号一般性建议中，建议缔约国采取严格措施，取缔通过互联网等方式煽动对基于世系的族群进行歧视或施加暴力的行为。此

<sup>6</sup> 例如，见 CERD/C/65/CO/2, 第 8 段。

<sup>7</sup> A/CONF. 189/12 和 Corr. 1, 第一章, 第 140 至 147 段。



外，委员会在关于歧视非公民问题的第三十号一般性建议中，建议采取坚决行动，制止任何这样的倾向，即有人，尤其是政客、官员、教育者和媒体在互联网及其他电子通信网络以及广大社会上，根据种族、肤色、世系和民族或人种，将“非公民”居民群成员树为目标，加以丑化、公式化或脸谱化。最近，委员会还在审议缔约国提交的定期报告后发表的一些结论意见中，对在因特网上宣扬种族主义表示关切，指出这种宣扬活动属于《消除一切形式种族歧视国际公约》第4条禁止的范围。<sup>8</sup> 2012年8月6日至31日，消除种族歧视委员会在日内瓦举行第八十一届会议。会上就种族仇恨言论举行了一次专题讨论，其中还谈到因特网的问题。

32. 联合国人权事务高级专员办事处在关于种族主义和因特网的国际辩论中发挥了重要作用。1997年，人权高专办就因特网的作用组织了一次讲习班，以寻找方式方法，确保根据《消除一切形式种族歧视国际公约》的规定，负责地使用因特网(见E/CN.4/1998/77/Add.2)。根据人权委员会第1999/78号决议，联合国人权事务高级专员为探讨使用因特网煽动种族仇恨、宣扬种族主义和仇外的问题开展研究和磋商，以研究在这方面促进国际合作的方法。研究成果描述了抱有种族主义观念和图谋的个人和团体如何利用这一丰富的通信资源彼此建立和加强联系，并以越来越巧妙的方式将越来越多的种族主义材料放到在网上供因特网用户查阅(见A/CONF.189/PC.2/12)。2011年，人权高专办为非洲、亚太地区、欧洲、拉丁美洲和加勒比区域举办了一系列关于遵照国际人权法规定，禁止煽动民族、种族或宗教仇恨的专家讲习班。这些讲习班的目的是：更好地了解世界各区域国家在按照《公民权利和政治权利国际公约》第19和20条的规定，确保充分尊重表达自由的同时，禁止煽动民族、种族或宗教仇恨方面的立法情况、司法实践和不同政策规定；全面评估按照国际人权法切实禁止煽动的情况；确认各级可能采取的行动。在进行区域磋商时，参加者讨论了应对仇恨言论的策略，其中除了法律措施外，还应包括系统监测和收集数据等，以利于早期预警；媒体进行自我监管；政府开展提高认识的运动；培训执法人员和法官；进行宽容教育。人权高专办将于2012年10月4日和5日举办最后一次专家会议，由摩洛哥王国担任东道国，目的是全面分析四个讲习班的发现，确认各级可能采取的行动，并思考交流经验的最佳方式和方法。

33. 2006年，有效执行德班宣言和行动纲领政府间工作组举行了一次关于种族主义和因特网的高级研讨会。与会者在讨论时强调，缓解这一问题的最有效的办法是综合各种措施，即将自我监管举措与教育人们识别因特网上的种族主义内容和培养宽容态度相互结合(见E/CN.4/2006/18)。此外，与会者提出了若干重要建议，包括进一步使用因特网创建反种族主义的教育网络和提高认识网络；使用因特网

<sup>8</sup> CERD/C/64/CO/2, 第19段；CERD/C/ITA/CO/16-18, 第17段；CERD/C/63/CO/5, 第14段；CERD/C/LUX/CO/13, 第14段。

促进普遍尊重人权和人类发展；使人们更好地认识新的信息技术提供的可能性；继续开发使用信息网络的工具，在民间社会(特别在家长、教师和儿童)中推广。与会者提出了若干切实措施，例如为学校创建反种族主义的示范网络，在年轻人访问的网站上列入反种族主义的内容，开设教育教师如何使用因特网的培训课程，交流良好做法，推动数字化普及，符合道德规范地使用因特网，开发儿童的批判性思维能力(同上，第 37 至 39 段)。

34. 2003 年 10 月，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)通过关于反对种族主义、种族歧视、仇外心理和不容忍行为的新综合战略。<sup>9</sup> 该战略是在对种族主义、仇外心理和歧视的不同方面和形式(包括在媒体特别是在网络空间消除宣扬种族主义的问题)进行了一系列研究和磋商后制定的。该战略包括教科文组织对可能利用新的信息通信技术，特别是因特网，传播种族主义、不容忍或歧视思想而采取的一系列措施。具体地说，这些措施包括在网络空间消除种族主义和歧视的以下举措：加强教科文组织为确保媒体工作者更好地遵守道德规则而作出的提高认识努力；确保有关当局更有效地适用这方面的条例；开展运动，提高政治和专业决策者的认识，并动员他们反对通过新的信息技术宣扬种族主义，针对年轻人越来越广泛地使用因特网的情况，在学校开创关于种族主义的因特网对话和讨论论坛。

35. 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)除了在跨国犯罪和有组织犯罪领域开展工作以外，还以各种手段打击包括使用计算机从事涉及种族主义和仇外心理这种具体行为在内的网络犯罪，例如向各国提供技术援助和培训，以求改善国家立法，并建设国家当局防止、发现、调查和起诉形形色色的网络犯罪能力。毒品和犯罪问题办公室对犯罪和使用因特网之间的接口进行了广泛分析，目前正在全面研究网络犯罪问题及其对策。

36. 国际电信联盟在网络安全和努力消除网络犯罪方面正在发挥越来越大的作用。继信息社会世界首脑会议和 2010 年在墨西哥瓜达拉哈拉举行的国际电联全权代表会议后，国际电联的基本作用是建立使用信息和通信技术的信心和保障安全。为了完成交给的任务，并带头在网络安全领域协调国际努力，国际电联推出了全球网络安全议程。该议程是开展国际合作的框架，合作目的是在信息社会中加强全球公众的信心和安全。根据这一议程，国际电联通过关于网络安全的法律、技术和程序措施、组织结构、能力建设和国际合作的具体举措和活动，向会员国提供支持。国际电联还为执法机关、司法机关和民间社会提供关于具体网络犯罪的培训课程、培训材料和出版物。此外，国际电联还开发各种手段，包括题为“了解网络犯罪：发展中国家指南”的报告，以帮助它们更好地认识越来越严重的网络威胁对国家和国际的影响，并协助评估现有法律框架，奠定牢固的法律基础。

<sup>9</sup> 可查阅 <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001312/131202e.pdf>。

## B. 区域框架和举措

37. 在区域一级,《欧洲委员会网络犯罪公约》及其附加议定书是范围最广的具有法律约束力的框架。《欧洲委员会网络犯罪公约》<sup>10</sup>于2004年7月1日生效,是第一个关于利用因特网和其他计算机网络犯罪的国际公约,特别针对侵犯版权、利用计算机进行欺诈、儿童色情制品和侵犯网络安全的行为。《公约》有一个作为补充的附加议定书,内容涉及通过计算机系统从事种族主义和仇外行为的定罪问题,已于2006年3月1日生效。<sup>11</sup>附加议定书规定,所有利用计算机网络宣扬种族主义和仇外的行为均属刑事犯罪。虽然欧洲委员会的许多成员国已经将涉及种族主义和仇外内容的某些行为定为犯罪行为,但是因为执法机构在对付通过因特网传播这种材料的问题上,面临的挑战相当严重,因此附加议定书在其规定的共同要素基础上,采取了协调一致的做法。

38. 欧洲安全与合作组织(欧安组织)一直在加强消除因特网上的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为。2003年12月在马斯垂克举行的欧安组织部长理事会在关于容忍和非歧视的第4/03号决定中,决心打击因特网上的种族主义、仇外心理和反犹太主义所助长的仇恨犯罪。2004年11月,欧安组织常设理事会在关于促进因特网上的容忍和媒体自由的第633号决定中,决定参加国应该调查并酌情充分起诉因特网上出于种族主义、仇外心理和反犹太主义或其他相关偏见的暴力和暴力威胁罪行(第2段)。常设理事会在同一决定中还表示,参加国应该研究规范因特网内容的法律和其他措施的效力,特别是对种族主义、仇外心理和反犹太主义罪行发生率的影响力(第5段),鼓励并支持严格分析研究因特网上的种族主义、仇外心理和反犹太主义言论与受这种言论煽动而犯罪的可能联系(第6段)。部长理事会于2009年12月2日在雅典通过的关于消除仇恨犯罪的第9/09号决定第12段中,将与参加国磋商并与有关国际组织和民间社会伙伴合作探讨使用因特网和出于偏见施暴这两者间的潜在联系及其造成的危害以及最终可以采取的实际步骤这一任务交给欧安组织民主制度和人权办公室。<sup>12</sup>

39. 为了确保更加安全地使用因特网,欧洲联盟于1998年通过行动计划,鼓励实行自我监管,对付因特网上的非法和有害内容,并创建了一个欧洲热线网,供因特网用户报告儿童色情制品等非法内容;由提供接入和内容的单位自我监管和建立内容监控机制;开发国际兼容和互相适用的评级和滤波机制,保护用户。2005年5月,欧洲联盟将题为“‘互联网加强安全’方案”延长到2005-2008年期间。该方案的目的是继续促进安全使用因特网和新的在线技术,特别是打击儿童色情

<sup>10</sup> 可查阅 <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm>。

<sup>11</sup> 可查阅 <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/189.htm>。

<sup>12</sup> 可查阅 <http://www.osce.org/cio/40695>。

制品等非法内容以及对儿童有潜在危害作用或强加给最终用户的种族主义材料和内容。<sup>13</sup>

40. 还有其他一些致力于就打击网络犯罪和加强网络安全的原则和标准达成共识和协调的有关区域举措。2002年，英联邦提出了关于网络犯罪的示范法，其中提供了在英联邦内统一立法和使彼此能够开展国际合作的法律框架。2002年，经济合作与发展组织(经合组织)完成了《信息系统和网络安全准则：培养安全文化》。2009年，西非国家经济共同体(西非经共体)通过了西非经共体地区打击网络犯罪指令，为成员国提供法律框架。东非共同体于2010年5月通过网络法框架，概述了与知识产权、竞争、税收和信息安全有关的重要法律问题。亚太经济合作组织(亚佩克)于2002年发布网络安全战略，其中概述了五个合作领域，包括制定法律、交流信息、开展合作、安全和技术准则、提高公众认识、培训和教育。2007年，阿拉伯联盟和海湾合作委员会建议考虑国际标准，以设法对网络犯罪方面的问题形成共同的对策。由于之前打击网络犯罪(包括使用计算机煽动种族仇恨和暴力方面的具体罪行)的区域对策只适用每个组织的成员国，因此产生的效力或许有限。而且，大多数成员国并不专门处理与内容有关的罪行，诸如在因特网上传播种族主义思想或煽动种族仇恨和暴力，而是主要着重于其他形式的网络犯罪和网络安全方面的关切问题。

### C. 国家一级框架和举措

41. 迄今为止，因特网上的种族主义以及煽动种族仇恨和暴力的问题基本通过国家和区域框架解决。据各国提供的资料，<sup>14</sup> 迄今虽已采取若干措施，包括禁止在因特网上刊登煽动极端主义和仇恨心理的内容；确保有关执法机构之间进行协作；设立专门的单位，消除网络犯罪，包括煽动种族仇恨和暴力；创建防止极端主义和促进尊重多文化和族裔多样化的因特网资源；惩处通过因特网煽动种族仇恨和暴力的行为；禁止传播种族主义和纳粹材料；监测因特网内容；设立网上投诉机制。<sup>15</sup> 在有些国家，全国人权机构也在处理越来越多的有关指控在因特网上传播仇恨言论以及煽动种族仇恨和暴力的投诉。此外，私营和准私营组织，包括服务提供商，制定了行为守则、最终用户规则和业务做法准则(见A/64/295，第27至31段和第73段)。

42. 特别报告员认为，消除在因特网上宣扬种族主义以及煽动种族仇恨和暴力的工作需要有一个全面的方针。国家一级通过的法律和规章以及进行的起诉可能影

<sup>13</sup> 见2005年5月11日欧洲议会和欧洲委员会第854/2005/EC号决定，其中制定了关于促进更安全地使用因特网和新的在线技术多年度共同体方案，载于欧洲联盟公报，第48期(2005年6月11日)。

<sup>14</sup> 见A/65/323和A/66/312。

<sup>15</sup> 例如见A/65/323，第69段。

响有限，因为因特网具有超越国界和管理权分散的性质，而且各国的做法、法律和政策不同，特别是关于在因特网上传播种族主义思想、煽动种族仇恨和暴力的行为合法与否的做法、法律和政策不同。<sup>16</sup> 因此，由私营和准私营组织(包括创作网上内容和提供网站托管服务的组织)制定行为守则、最终用户规则等以自我监管和共同监管为形式的补充措施，可有助于提高努力成效。此外，如行动纲领第 141 段指出的，有关互联网种族主义内容的教育以及有关如何培养宽容精神的教育是克服这种现象的另一个重要手段。在这方面，特别报告员同意前任的意见，认为教育和提高认识对清除有可能煽动尤其是通过因特网煽动种族主义、种族歧视或仇外心理或使之合法化的思想和概念十分重要(A/HRC/4/19，第 61 段)。

## 五. 消除利用因特网散布种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍的内容并煽动暴力

### A. 立法、政策和其他措施

43. 可以采用一些法律、政策和方案措施来消除因特网上的种族主义，以及煽动综合暴力的内容。《行动纲领》(第 145 段)敦促各国根据相关的国际人权法，对通过新的信息通信技术、包括因特网来煽动种族仇恨的行为实行法律制裁，《行动纲领》还敦促各国针对因特网上的种族主义执行已经加入的所有有关人权文书，特别是《消除一切形式种族歧视国际公约》。《行动纲领》在充分兼顾言论自由方面的现行国际和区域标准的同时，呼吁各国考虑以下行动(第 147 段)：

(a) 鼓励因特网服务提供者制订和传播具体的自愿行为守则和自我调节措施，抵制散布种族主义信息以及导致种族歧视、仇外心理或任何形式的不容忍和歧视的信息；为此鼓励因特网提供者在国家和国际层面建立调解机构，并接纳有关的民间机构参加；

(b) 尽可能通过和实施适当法律，起诉利用因特网等新的信息和通信技术煽动种族仇恨或暴力的人；

(c) 通过对执法当局进行培训等办法，处理利用因特网等新的信息和通信技术散布种族主义材料的问题；

(d) 谴责并积极阻止通过所有通讯媒介，包括因特网等新的信息和通信技术散布种族主义和仇外信息；

(e) 考虑迅速协调地针对利用因特网等新的信息和通信技术散布仇恨言论和种族主义材料这一迅速蔓延的现象作出国际反应；并在这方面加强国际合作；

<sup>16</sup> E/CN.4/2006/WG.21/BP.1。可查阅 [http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/groups/docs/e\\_cn4\\_2006\\_wg21\\_bp1.doc](http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/groups/docs/e_cn4_2006_wg21_bp1.doc)。

(f) 鼓励所有人都能接入和使用因特网，使之成为平等的国际论坛，并认识在使用和接入因特网方面存在着差距；

(g) 探讨途径，通过推广反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象方面的范例增强因特网等新的信息和通信技术的积极贡献；

(h) 帮助社会各群体在社会组织结构各级都有充分的代表性，以此促使社会多样性体现于媒体组织人员以及因特网等信息和传播新技术人员之中；

44. 可以由多种行动者参与支持因特网上种族主义和煽动种族仇恨和暴力的内容，这些行动者包括各国政府和私营部门及国家、区域和国际层面的民间社会组织。为此，特别报告员希望强调指出为不同行动者确定明确的作用和职责十分重要，这些行动者就是因特网提供者、因特网公司、执法机构、非政府组织和独立的监测和申诉机制。同样，为处理因特网上种族主义和煽动种族仇恨及暴力的问题而加强并从体制上确立相关的不同行动者之间的对话与协作也十分关键。

45. 特别报告员认为，国家、区域和国际范围的努力、包括立法和政策的举措具有重大的政治意义，并能有助于确认共同战略与解决办法。尤其是，特别报告员重申了消除种族歧视委员会的意见，指出，各国遵循《消除一切形式种族歧视国际公约》第4条的条款颁布适当法律的责任具有责无旁贷的义务性质。为此，特别报告员欢迎消除种族歧视委员会采取行动，对《公约》缔约国的义务作出了进一步的澄清，尤其是针对利用因特网散布种族、族裔和排外仇恨并煽动暴力方面各国的义务作出了澄清。特别报告员并同意和支持委员会的意见、以及报告员前任的意见，同样认为，为制止利用因特网散布种族、族裔和仇外心理的仇恨并煽动暴力而采取的法律措施符合有关言论自由和见解自由方面的国际人权准则。特别报告员指出并深刻认识到，各国对于限制某些形式言论的法律措施之必要性和可能的政治风险存在着实在的分歧。但是，欧洲委员会已表明，采取集体的法律方式来制止利用因特网宣扬种族、族裔和排外仇恨并煽动性内容是有可能的。在其他区域也有其他形式的重要举措。特别报告员并指出，一些国家已经颁布了法律消除因特网上种族主义。

## B. 包括媒介机构在内的私营部门的作用

46. 在《德班宣言和行动纲领》中，以及在联合国主持召开的各种会议上，都强调了采用多种利益攸关方参与的方式来处理因特网上散布种族、族裔的和排外仇恨及煽动暴力的问题。尤其是，因特网服务供应商和因特网内容制作者的商家企业也应通过自律并与国家机构共同监管的方式承担一定的责任。因特网服务供应商采取的某些措施，例如规定明确而全面的业务条件作为对在因特网上宣扬种族主义思想、仇恨信息并煽动仇恨和暴力的网站采取适当行动的依据，这已经被援引为私营部门可以帮助打击因特网上种族主义和散布仇恨的一些办法。商业机构并可以鼓励采用行业行为准则、职业道德准则及原则，作为处理种族主义内容的

工具；设置并运用便于利用和公开透明的网上申诉机制；并加强可为终端用户所用的机制来特别标示张贴在因特网网站上的不当内容。

47. 但是，特别报告员了解到，由于用户上传的数据和内容非常多，因特网业者面临技术上的障碍，而且技术上可能难以监督、过滤或处理不当或非法的内容。此外还存在一些真实的风险，例如监督或过滤机制的技术措施可能造成未预见的后果，干扰跨境数据流通及服务，损害因特网作为单一的、统一的和全球性的通信网络的特征，并很容易被滥用，以此限制或压制诸如言论自由权等其他人权。

48. 由于对哪些内容认为是“不当的”、“非法的”、“种族主义的”或“煽动仇恨的”缺乏明显的一致看法，业界本身不应当对用户提供的內容决定如何处置，不应采取删除或筛选内容等行动。对此，促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员的意见具有指导意义：对言论的查禁措施制定标准的责任绝不应当交由私营机构来承担；不应当要求媒介机构因不采取限制个人人权的行动而承担责任。应当通过独立于任何政治、商业或其他不适宜影响的法院或主管机构严格地出于限定的目的而发出指令，要求媒介机构阻止对某些内容的接触，或公开私密的信息(A/HRC/17/27, 第75段)。此外，各国不同的文化和政治国情必然导致不同国家对因特网内容采取不同的立场、方式和监管。尽管存在这些困难，特别报告员指出，在一些国家里已经设置了许多私营部门的措施，对消除利用因特网散布种族、族裔和排外仇恨和煽动暴力的行为持续地作出了积极贡献。

### C. 民间社会的作用

49. 民间社会的行动者对制止种族主义的行动也起到了中心作用，而民间社会的合作与贡献必须成为国际、区域和国家层面各种战略中的一部分内容。目前，大多监督因特网上种族、族裔和排外仇恨及煽动暴力的行动是由作为非政府组织或研究机构的民间社会团体来进行的。这些团体的工作是收集有关数据并发现相关趋势、公布上述仇恨的散布者从而揭露其丑恶、提高网络使用者的认识以便使之作出知情的抉择，并影响不同国家的政策与法律，这些工作对克服困难作出了巨大贡献。此外，民间社会行动者正与种族主义、种族歧视和仇外心理受害者密切合作，鼓励并帮助他们在因特网上维护自身的权利，表达自己的意见。

## 六. 利用新的信息和交流技术、包括因特网推动反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍的行动

50. 《德班宣言和行动纲领》认识到有必要利用新的信息通信技术，包括因特网来推动反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍，并认识到新技术可帮助增进容忍和尊重人的尊严以及平等和不歧视原则。《行动纲领》并着重指出，更多使用新的信息通信技术，包括因特网，建立在校内外反对种族主义、种族歧

视、仇外心理和相关的不容忍现象的教育和提高认识网络，也有助益；并提请注意因特网能够促进普遍尊重人权和文化多样性的价值。(141 段)

51. 特别报告员与他的前任一样，鼓励各国充分利用新技术、包括因特网所带来的机会，制止传播基于种族优越或种族仇恨的理念(A/HRC/20/38，第 12 段)。他希望重申，通过因特网鼓励表达各种不同的意见和见解仍然是遵循《公民权利和政治权利国际公约》第 19 至 22 条，即《消除一切形式种族歧视国际公约》第 4 条来支持并防止种族主义的有效办法(A/HRC/20/33，第 63 段)。

52. 正如在他以前的报告中指出的，因特网和社交媒体也可以是防止极端主义政党、组织和运动传播种族主义意识形态的有用工具。对此他表示欢迎收到的资料，根据资料，民间社会组织在公共机关的支持下在国家层面开设了项目，例如针对青年人建立专门用于制止右翼极端主义和打造民主文化的社交网络平台(A/HRC/20/38，第 12 段)。

53. 特别报告员认为，消除和防止因特网上的种族主义，一种可行的办法就是通过鼓励当地制作的内容等办法使网页内容多样化。因特网是全球性的网络，为世界各地不同文化和社会之间沟通和交流理念、看法和价值观提供了共同的平台。将地方内容注入全球网络可以促进更多的理解、宽容和对多样化的尊重。尤其是，因特网可以减少助长种族主义和仇外言行的信息的偏颇性和误解。对此，正如前任者指出的，诸如在因特网上开展宣传运动等举措有助于促进不同族裔群体间的和谐与宽容(A/HRC/18/44，第 12 段)。如同一些民间社会的举措所提议的那样，鼓励对因特网的使用能够使人负担得起，并且制作文化上和语言上多样性的内容有助于更好地认识多样性。<sup>17</sup>

54. 应当注意到，种族歧视的受害者往往更可能在数字连接性以及因特网的使用机会方面落后于他人。如果在数字对话中没有他们的声音，就会任由种族主义的理念大行其道。对此，特别报告员谨重申他的建议，即各国应当根据无任何形式的歧视原则(包括基于种族、肤色、出生和族裔或民族血统的歧视)，推行有效具体的政策和战略，以便对于所有人，因特网都普遍可用、易于使用和负担得起。相关的私营部门行动者，尤其是因特网媒介业者也可以提供使用因特网的途径，帮助不同种族和族裔的群体及个人参与网上活动，以此支持国家的努力。根据因特网学会、经济合作与发展组织(经合发组织)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)2012 年发表的联合研究，发展网络基础设施与本地网页内容的增长之间存在着强烈的相辅相成关系；地方因特网市场越发达，国际频宽的报价就越低。<sup>18</sup>

<sup>17</sup> 例如见进步通信协会([www.apc.org](http://www.apc.org))。

<sup>18</sup> 可查看互联网学会、经合发组织和教科文组织，“当地网页内容的制作与使用互联网价格之间的关系”(2012 年)。



## 七. 结论和建议

55. 特别报告员指出，当今，处理通过因特网散布种族、族裔和排外仇恨对支持种族主义的工作带来新的而且相当复杂的挑战。但是，他强调指出，《德班宣言和行动纲领》及其他国际人权文书，尤其是《消除一切形式种族歧视国际公约》为消除这一现象可采取的行动设置了完整而相当可靠的框架。在这方面，他欢迎各方感兴趣地认识并注意到消除种族歧视委员会对《公约》中有关种族和族裔仇恨所作的诠释，并赞赏言论自由问题特别报告员通过最近对这一问题的研究而作出的贡献。特别报告员十分希望推动这一问题的对话，并欢迎各国和其他联合国机制对种族主义与因特网的问题开展进一步磋商的建议。

56. 特别报告员并注意到，在区域和国家层面，为处理通过因特网散布和煽动种族、族裔的和排外仇恨已经作出了重要的法律和政策举措。立法措施是消除种族、族裔仇恨和仇外心理的核心行动，特别报告员鼓励那些尚未颁布法律的国家考虑颁布法律，消除和防止利用因特网宣扬的种族、族裔和排外仇恨。但是，法律措施必须考虑到国家保护其他基本权利的责任，例如言论和见解自由，这些已在《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》中作了阐述。

57. 消除利用因特网散布种族主义、族裔歧视和仇外心理的内容并煽动暴力需要采取多种利益攸关方参与的方式。在这方面，私营部门、尤其是因特网服务提供商和其他相关业者的作用十分关键。特别报告员着重指出了私营部门为克服因特网上种族主义和煽动种族仇恨及暴力的问题而已经采取的措施。特别报告员谨指出以下措施的积极作用：加强终端用户的权能和教育、接纳因特网服务提供者参与政策方面的讨论，并参与有关制止在因特网上的种族主义和煽动种族仇恨及暴力问题的商讨、开发监督和筛选过滤方面的智慧软件、改进共同监管和自我监管的机制。但是，他注意到技术措施的局限性，并警觉地意识到这类技术措施可能具有限制人权的难以预测效应的风险。此外，特别报告员赞同人权理事会在 2012 年 7 月 5 日通过的关于在因特网上增进、保护和享有人权问题的决议中表示的意见，人权理事会在决议中认识到，“因特网作为加速各种形式的发展进程的驱动力所具有的全球性和开放性”，而这一特性应当维持。

58. 有鉴于可能会有多种多样的行动者参与在因特网上打击种族主义和煽动种族仇恨及暴力的行动，包括各国政府和私营部门及国家、区域和国际层面的民间组织，特别报告员谨强调指出，对参与行动的不同行动者规定明确的职责和角色、加强不同行动者之间的对话与协作并使这一对话和协作体制化，十分重要。

59. 根据《德班宣言和行动纲领》的规定，特别报告员鼓励各国利用因特网和社交媒体提供的机会，在制止散布基于种族优越或种族仇恨的理念，并宣传平等、无歧视和对多样性的尊重。他认为，消除因特网上种族主义，一种可能的办法是使网页的内容多样化，尤其是通过鼓励本地制作的网页内容。向全球网络注入更

多地方性的内容有利于增进理解、宽容和对多样性的尊重，并为减少助长了种族主义和排外言论的信息偏颇性和误解提供了极佳的机会。

60. 在全球性数码网络里，由于种族歧视受害者缺乏利用因特网的机会，他们往往还是没有自己的声音，而这经常使种族主义理念得以大行其道。对此，特别报告员谨重申：各国应根据禁止任何形式的歧视，包括基于种族、肤色、出生、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，以便对于所有人，因特网都普遍可用、易于使用和承担得起。

61. 特别报告员希望指出，教育和研究方面的活动具有重要的意义，举例说，这些活动有：对因特网上散布种族主义理念、仇恨信息并煽动种族仇恨和暴力可能导致的后果进行研究；对现行法律、政策和技术措施的收效进行研究和分析；为青少年编制教育课程和培训材料；推广媒介识读方案，包括对因特网的技术和网页文字内容的识读；形成并落实能制止在因特网上散布种族主义理念、仇恨信息并煽动种族仇恨和暴力的教育思想。

62. 特别报告员指出，进一步审视分析因特网上种族主义的各种表现与已犯的仇恨罪之间的关系十分重要，而有鉴于对这一问题缺乏适当数据，特别报告员建议各国加紧地辨识、调查和记录这类仇恨罪。

63. 特别报告员谨强调指出，对于种族主义与因特网问题的不同方面有必要开展更全面的研究。在区域和国家层面、私营部门和民间社会都出现了许多重要的新的情况，可以特别举出这些情况作为消除因特网上种族和族裔仇恨及煽动暴力方面的良好范例。这些范例以及网上种族仇恨和煽动种族情绪及种族主义罪行之间的关系都需要进一步的研究。特别报告员编写本报告作为对种族主义问题和因特网的初步探讨，并提议提交一项后续研究，在他今后的一份报告中作出更深入、更广泛的探讨，并提供数据和分析。