联 合 国 A/HRC/28/64

大 会

Distr.: General
5 January 2015
Chinese
Original: English

人权理事会
第二十八届会议
议程项目 3
增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

少数群体问题特别报告员里塔·伊扎克

概要

本报告提供了少数群体问题特别报告员 2014 年活动的最新情况，其中包括关于媒体中“对少数群体的仇恨言论和煽动对其仇恨”的一次专题讨论。各种媒体是当今社会的一个重要组成部分，可提供很多助益和可能，包括在少数群体问题方面。然而，特别报告员强调，媒体也可能被滥用为歧视、排斥特定少数群体以及煽动对他们的仇恨和暴力行为的讲坛，在其上发表仇恨言论和仇外演讲。

特别报告员指明和分析了一些影响媒体、使其中长久散发仇恨言论的因素。她敦促各国按照《公民权利和政治权利公约》第二十条，通过立法，禁止引起歧视、敌对或暴力的民族、种族和宗教仇恨，推行实际政策和方案措施，防止仇恨言论导致仇恨犯罪。

GE.15-00031 (C) 260115 290115
1500031

请回收

目录

		段次	页次
一.	导言	1-2	3
二.	特别报告员的活动	3-24	3
	A. 国家访问	3-5	3
	B. 联系信函	6	4
	C. 额外活动	7-22	4
	D. 少数群体问题论坛最新情况	23-24	6
三.	媒体中对少数群体的仇恨言论和仇恨煽动	25-50	6
	A. 导言	25-34	6
	B. 例子	35-42	8
	C. 国际法律框架	43-50	9
四.	导致媒体中的仇恨言论和煽动仇恨的因素	51-79	11
	A. 缺少或不明确的关于煽动仇恨的立法	52-61	11
	B. 媒体中对少数群体的消极/模式化描述	62-70	14
	C. 结构性不平等	71-73	16
	D. 改变媒体状况	74-79	16
五.	处理和应对媒体中仇恨言论和煽动仇恨现象的良好做法	80-100	17
	A. 教育和媒体素养	81-84	17
	B. 设立专门机构	85-86	18
	C. 倡导实行道德标准、建立管理机构和少数群体参与媒体	87-93	18
	D. 应对仇恨言论的民间社会行动	94-100	19
六.	结论和建议	101-117	20

一. 导言

1. 少数群体问题特别报告员作为独立专家的任务是人权委员会在其第 2005/79 号决定中确定的，并在人权理事会 2008 年 3 月 27 日第 7/6 号决议和 2011 年 3 月 24 日第 16/6 号决议中得到延续。2014 年 3 月 28 日，理事会通过其第 25/5 号决议又延续了特别报告员的任务。目前的任务负责人于 2011 年 8 月 1 日开始任职。特别报告员的任务，除其他外，特别是促进落实《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》，包括通过与各国政府协商。

2. 本报告涉及 2014 年 1 月至 12 月这一时期。第二章概述了特别报告员在所报告时期的活动。特别报告员在第三章和第四章中集中论述了媒体中对少数群体的仇恨言论和煽动对他们的仇恨这一专题。她在第五章中作出结论并提出建议。

二. 特别报告员的活动

A. 国家访问

3. 特别报告员于 2014 年 2 月 17 日至 28 日访问了尼日利亚。该国有 350 多个族裔群体，语言种类甚至更多，全国多数地区族裔关系和谐平静。然而，社区间的暴力冲突一直在影响着北部和中部地区，暴力冲突的内在原因包括贫穷、缺乏良好治理、有罪不罚以及族裔两极分化和宗教特点。尼日尔三角洲的少数群体社区的环境因为经常有原油泄露而严重恶化。他们被剥夺了传统生计，难以得到基本服务。语言问题包括很多母语衰退。访问报告载于文件 A/HRC/28/64/Add.2。

4. 特别报告员于 2014 年 4 月 7 日至 14 日访问了乌克兰。一些社区的代表描述了过去和谐的族裔间和宗教间关系，以及总的来说有利于保护其文化和语言等权利的政策和社会环境。然而，2014 年，随着政治和社会动乱的增加，少数群体问题变得高度政治化，特别是在东部，造成和扩大了民族、族裔和语言上的分裂，引发了冲突。虽然与少数群体问题有关的众多挑战中包括缺少对少数群体权利的机构关注，但她也注意到，少数群体权利一直在被滥用，以为暴力行动找理由或支持这种行动。访问报告载于文件 A/HRC/28/64/Add.1。

5. 特别报告员感谢尼日利亚和乌克兰政府在她访问两国期间给予的合作，同时感谢博茨瓦纳、巴西和俄罗斯联邦政府同意她 2015 年访问该三国。她还感谢白俄罗斯政府邀请她对该国进行正式访问。她促请她向其提出访问请求的另外一些国家对她的请求做出积极回应。

B. 联系信函

6. 特别报告员从不同来源收到关于侵犯民族、族裔、宗教和语言少数群体人权的资料。根据这些资料，她以关于少数群体问题的指控书和紧急行动函的形式向有关国家发送了函件，其中多数是与其他相关任务联合发出的。这些函件和有关国家政府的答复，公众可见于各特别程序提交人权理事会的联合信函报告。[1]

C. 额外活动

活动、会议和拓展

7. 2014 年 1 月 16 日和 17 日，特别报告员参加了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)欧洲区域办事处和西班牙政府在马德里联合召开的关于“罗姆人的住房隔离：对人权的挑战”的第二次国际学术讨论会。

8. 2014 年 1 月 17 日和 18 日，她在国际保护宗教自由协会和孔普卢顿大学在马德里联合召开的关于“宗教自由和宗教少数群体”的国际会议/座谈会上作了关于“宗教少数群体的权利和安全”的主旨发言。

9. 2014 年 2 月 5 日，特别报告员在布达佩斯中欧大学作了关于“联合国少数群体问题独立专家的作用”的演讲，这是关于“民族权利和少数群体权利”的课程的一部分。

10. 2014 年 3 月 4 日至 6 日，她参加了在圣荷塞举行的关于“反对大规模暴行犯罪全球行动”(反暴全球行动 GAAMAC)的第一次国际会议，会上，她发表了关于根据早期预警信号采取紧急和协调行动予以预防的作用的讲话。

11. 2014 年 3 月 26 日，她在布达佩斯匈牙利国家公务大学做了关于“有关罗姆人的权利和挑战以及可做出的政策反应和媒体的作用”的演讲。

12. 2014 年 5 月 12 日，特别报告员在苏格兰斯凯岛盖尔语学院(Sabhal Mòr Ostaig)做了 2014 年度演讲，她集中讲述了联合国保护少数群体权利的总纲领，并特别关注了有关语言少数群体的趋势和问题。

13. 2014 年 6 月 17 日，她参加了国际贱民团结网在日内瓦举办的关于“对妇女和女孩的种姓歧视”的会外活动。她讨论了特别程序在与基于种姓的歧视和暴力作斗争方面的作用。

[1] 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx。

14. 2014 年 6 月 18 日，特别报告员参加了由保护核心群体责任召开的关于“日内瓦人权机制的保护工具——第一部分：特别程序任务负责人”的小组讨论会，会上，她讲述了特别程序可如何通过发现危险情况帮助防止侵犯人权，特别是防止大规模暴行犯罪。

15. 2014 年 7 月 31 日和 8 月 1 日，她参加了为纪念 8 月 2 日罗姆人大屠杀日 70 周年，由 TernYpe 国际罗姆青年网在波兰克拉科夫召开的会议。

16. 2014 年 9 月 3 日，她作为应邀发言者参加了由人权高专办和白俄罗斯外交部在明斯克联合召开的关于“在网络空间煽动仇恨、仇外和相关不容忍”的研讨会。

17. 2014 年 9 月 18 日，特别报告员作为小组成员参加了人权理事会在日内瓦举行的关于“预防和保护人权的作用”的小组讨论会。

18. 2014 年 9 月 24 日，她作为专家参加了人权高专办和国际法语区组织在日内瓦召开的关于“白化病人：暴力、歧视和未来之路”的圆桌会议。

19. 2014 年 10 月 23 日，非政府组织宗教信仰自由委员会在巴哈伊国际社区纽约办事处举行了一次有少数群体问题和宗教自由问题特别报告员参加的讨论会。

20. 2014 年 11 月 19 日，她参加了由中欧大学在布达佩斯召开的关于“教育对防止暴行犯罪的作用”的圆桌会议；11 月 20 和 21 日，她在第七届布达佩斯人权论坛会议上作了发言。

声明

21. 特别报告员发表了公开声明，许多是与其他任务负责人一起发表的，强调了一些涉及少数群体的问题，[2] 包括：2014 年 3 月 26 日呼吁越南当局对少数天主教社群仅存居住地的强迫搬迁事件进行干预；4 月 7 日关于缅甸 Rohingya 穆斯林社区人权情况的声明，警告其人权情况有进一步恶化的危险；4 月 8 日，国际罗姆人日，呼吁吸收罗姆人参与决策过程；4 月 10 日，就 Mbororo 牧民社区的拆迁向喀麦隆当局发出呼吁；4 月 25 日，就中非共和国恐吓宗教少数群体、强迫拆迁一事发表声明；5 月 19 日，就一名基督教孕妇被判处死刑向苏丹政府表示震惊，并呼吁废除基于性别和宗教的歧视性法规；5 月 21 日，敦促伊朗伊斯兰共和国政府制止处决两名 Ahwazi 阿拉伯人权活动者。

22. 特别报告员与其他任务负责人一起发表了下列联合声明：2014 年 7 月 2 日，敦促斯里兰卡政府采取措施，制止基于种族和信仰对穆斯林和基督教信众的仇恨；7 月 23 日，呼吁尼日利亚政府设法解决 300 多万人国内流离失所的问

[2] 与特别报告员的新闻稿的链接可见她的网页 www.ohchr.org/en/issues/minorities/iexpert/pages/ieminorityissuesindex.aspx。

题；7 月 25 日，就伊拉克一些少数群体受到所谓的伊拉克和勒旺伊斯兰国的威胁发表了声明；7 月 31 日，为纪念罗姆人大屠杀 70 周年，呼吁各国政府采取更有力措施和行动，永远不忘罗姆人大屠杀；8 月 12 日，警告伊拉克北部的雅兹迪人有被黎凡特伊斯兰国屠杀的危险，8 月 14 日，表示关切：在斯里兰卡的巴基斯坦寻求庇护者被拘留和强制遣返巴基斯坦，而不对他们的庇护要求进行充分评估；12 月 5 日，对美国大陪审团的两项裁决表示关切，即不对警察枪杀非裔美国人迈克尔·布朗和埃里克·加尔纳一案进行审判。

D. 少数群体问题论坛最新情况

23. 第 25/5 号决议要求特别报告员指导少数群体问题论坛的工作，筹备其年度会议，向人权理事会报告其建议。论坛的第七届年度会议于 2014 年 11 月 25 日和 26 日在日内瓦举行，其专题是防止和解决对少数群体的暴力和暴行犯罪。

24. 代表各区域、联合国各制、条约机构和专门机构、政府间组织、区域组织、国家人权机构和非政府组织的 500 多名代表参加了会议，其中包括少数群体问题学术人员和专家。所讨论的问题包括：认识产生暴力现象的根本原因；加强防止暴力和暴行犯罪；暴力现象发生后为解决问题、提供保护和安全应采取的基本措施；通过建立和平和管理多样性避免再次产生暴力现象。通过干预认识到少数群体面临的挑战以及防止和解决暴力问题的办法和有效做法。在论坛会议间歇期间举办了与相关题目有关的三次会外活动。论坛的建议将提交理事会第二十八届会议。

三. 媒体中对少数群体的仇恨言论和仇恨煽动

A. 导言

25. 特别报告员收到关于仇恨信息和煽动仇恨引起紧张关系并时常造成仇恨犯罪的大量申诉，她对此感到震惊。在其提交大会的 2014 年报告中(A/69/266)，她重点叙述了对少数群体的暴力和暴行犯罪问题，同时列举了一些袭击少数群体的案例，这些，她都曾以函件形式(指控书和紧急行动书)或新闻公报形式提请有关国家注意。她认为，应当更加努力监察仇恨言论以及仇恨和暴力煽动，并及时做出反应，以防止紧张关系和暴力破坏整个社会机体、团结和社会稳定。容忍和不作为会固化目标少数群体的低下地位，使他们更易于受到攻击；这也影响到多数群体，可能使他们对这种仇恨的各种表现漠不关心。

26. 虽然不是所有仇恨言论都引起实际仇恨犯罪，但仇恨犯罪的发生很少没有事先对目标群体的污蔑和非人化以及宗教或种族偏见引起的煽动仇恨事件。很少有国家收集关于仇恨犯罪、其原因和受害者的资料，而这类资料可使决策者更好地保护处于危险中的人口群体。

27. 2013 年，在美国，联邦调查局犯罪统一报告方案记录了近 6,000 个仇恨犯罪事件，其中有 48.5%有种族动机(这其中 66%是反黑人的，21%是反白人的，5%是反亚洲人的，4%是反美洲印第安人或阿拉斯加土著人的)；17.4%是出于宗教偏见(这其中有 59%是反犹太教的，14%是反伊斯兰教的，6%是反天主教的)；11.1%出于族裔偏见(这其中有 53%是反拉美或拉丁裔的)。[3]

28. 2008 年，在欧洲，基本权利机构向属于族裔少数和移民群体的 23,500 名应答者做了一次调查，以评估有多少人认为曾因种族主义动机遭受攻击、威胁或严重骚扰。调查发现：16%至 32%的罗姆人和 19%至 32%的非裔人报告说曾遭受种族歧视。对九个欧盟成员国的 5,900 名应答者进行的另一次调查表明：多至三分之一的犹太人曾遭受口头谩骂或反犹太暴力攻击。[4] 特别报告员认为，如果对仇恨信息及时做出适当反应，许多事件本来是可以防止的，包括给少数群体以更多代表权和让他们融入主流沟通平台。

29. 没有任何国家、任何社会没有仇恨，属于民族、族裔、宗教和语言少数的人是最经常成为仇恨目标的人。但是，这种仇恨的原因是什么，它是怎样从思想或观点中演变出来，从而影响整个社会或导致暴力行为呢？如果我们要有效地应对各种仇恨，这就是我们必须更好回答的一个根本问题。

30. 仇恨往往是某些个人或群体针对在族裔、语言或宗教上与占有优势的多数不同的其他个人或社群制造、点燃、保持和引导的，这时常是出于政治原因或由于长期存在和根深蒂固的歧视。仇恨信息可能会降临广泛存在社会、经济或政治问题或社会分裂的地方。仇恨的根源往往超出纯粹的族裔或宗教分歧。

31. 仇恨时常产生于更广泛存在的社会缺陷，包括不能得到或不公平享用资源、党派政治、腐败、缺乏善行和包容性治理、现实或认识偏差、族裔或宗教性偏袒，这些都可能造成不信任、怀疑和愤怒。人们发现，在包容性治理、平等和人权普遍存在、民众信任领导的地方，就少有社群分裂和少数群体权利问题。

32. 各国政府、民间社会和国际社会必须更早警觉仇恨和暴力的信号：当头几句仇恨言论露头时；当媒体开始宣传消极成见时；或在少数群体自由行使权利，公开进行宗教活动、使用自己的语言或坚持他们在政治生活中的发言权和参与影响他们的决策的权利时，一旦出现令人不快的气氛和憎恶情绪。

33. 许多国家仍然没有本国的反歧视和仇恨言论法律，即便在有这种法律的地方，执行情况也往往很差，法院审理有关案件也极少。国家不应因为有宪法和其他法律在书面上规定了少数群体的权利就想当然地认为他们觉得安全了。重要的是，国家要设法理解少数群体的感觉和关心的问题，有关机构要关注少数群体的问题，同时要有协商机构和程序。

[3] 见 www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/hate-crime/2013/topic-pages/incidents-and-offenses/incidentsandoffenses_final。

[4] 见 http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-brief_hatecrime_en.pdf。

34. 本专题研究报告概述了媒体在对待仇恨言论和煽动仇恨与暴力问题方面的作用。它提到国际标准和程序在禁止宣传民族、种族或宗教仇恨方面的作用，这些仇恨构成了煽动歧视、敌对或暴力；它还将论述在媒体与仇恨言论作斗争所面临的挑战。报告还将分析国家和民间社会可采取的各种措施和良好做法。

B. 例子

35. 无论是在历史上还是现今，都有很多例子可以说明，媒体是如何被作为一种工具以污辱性和模式化的方式描绘少数群体的，最极端的甚至是直接煽动暴力。纳粹政权曾利用媒体进行反犹太人、罗姆人、耶和华见证人、同性恋者和其他少数群体的大规模宣传运动。一个宣传部控制着媒体，实行书籍和作者检查制度，压制反对意见，强化种族优越和反犹太的纳粹思想。在公开讲话中，犹太人经常被描述为各种社会问题的根源并被非人化。在纳粹大屠杀中，约 600 万犹太人以及罗姆人和其他人被杀害。

36. 在 1994 年卢旺达种族灭绝期间，在支持和煽动对图西人和温和胡图人的族裔仇恨和暴力方面，媒体起了重大作用。《Kangura》报散布对图西人的仇恨，发表攻击图西人的文章和漫画。广播电台的受众更广，在传播仇恨宣传和煽动仇恨方面发挥了关键作用。卢旺达广播电台和千丘自由广播电台-电视台怂恿、鼓励和指挥了大屠杀。在种族灭绝过程中进行的广播将图西人称为“蟑螂”，同时发布杀死他们的指示。近 100 万人被杀害。

37. 在 9/11 事件后的年代，伊斯兰教和穆斯林成为西方媒体污蔑和敌视的目标。某些媒体将伊斯兰和恐怖主义混为一谈；当代形式的种族主义、种族歧视、仇外主义和相关不容忍问题特别报告员认为，这是伊斯兰恐怖症在全世界再次泛滥的一个主要动因(E/CN.4/2006/17)。9/11 袭击事件以后，尽管许多民间社会组织发表了不少亲穆斯林的讲话，但一些反伊斯兰的边缘组织仍然利用大众媒体散布恐怖信息和怒气。前任少数群体问题特别报告员在一个报告(A/HRC/13/23/Add.2)中提到，加拿大的穆斯林和阿拉伯社区成员说，2001 年 9 月以来，一些消极成见一直在加强，包括在媒体中，这使他们不愿意参加公开辩论或提出他们关切的问题。

38. 对罗姆人的偏见和根深蒂固的成见屡闻不鲜，罗姆社群经常成为贬低性和煽动性语言的攻击目标。2013 年，一名金发女孩被发现住在希腊的罗姆人居住区，这个事件引起了一系列报告和指控，都说她是被罗姆人诱拐的。这类指控又引发了来自另一些国家的更多指控。后来发现，这些指控都是无根据的。实际上，这些指控均未经过全面调查，其依据只是一些媒体的煽情报道。特别报告员呼吁[5]媒体和评论员避免将想象的罗姆人犯罪泛常化，并警告，仇恨性修辞会强化对罗姆人的成见，甚至暴力。

[5] 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx？NewsID=13915&。

39. 在中非共和国，仇恨言论被认为起着激起和加剧暴力的作用，一些联合国官员则将其描述为包括潜在的种族灭绝的严重侵犯人权事件导火索。[6] 2014 年 3 月，联合国防止种族灭绝问题特别顾问警告媒体说，在被称为“清洗行动”的攻击中，穆斯林正在被“反巴拉卡”故意和蓄意地作为目标。他提到关于“反巴拉卡”(基督教武装集团)在公共媒体上的仇恨言论的报告，其中将穆斯林称为“烂土豆”，并公开为其行动辩护。

40. 2014 年 7 月 2 日，特别报告员呼吁斯里兰卡制止极端主义佛教团体针对穆斯林和基督教社群的基于种族和信仰的仇恨和暴力，并将肇事者绳之以法。[7] 各方面讲话都提倡极端主义观点，宣扬僧加罗佛教徒的种族优越性，声称佛像被宗教少数群体或用推土机推倒，新教基督徒在强行改变脆弱的人们。据报告，在过去两年，这些言论助推了对穆斯林的 350 多起暴力攻击和对基督徒的 150 多起攻击。

41. 社会媒介是激进和恐怖主义集团传播仇恨信息的肥沃土壤。“伊斯兰国”利用多种在线平台，包括推特、面书、Instagram (图片快传)和 YouTube (视频共享)等，传播他们的最新行动情况，同时向外界联系潜在的捐助者和新成员，包括播放视频和图像材料。联合国人权事务高级专员将“伊斯兰国”对社会媒体的滥用描述为：“一种新形式的虚无主义与数字时代的荒谬和危险的联姻”。[8]

42. 社会媒介平台还被用来散布对某些群体的仇恨言论的内容，这些激起了社群之间的紧张关系，在某些情况下，还导致社群之间的暴力冲突。缅甸人权情况特别报告员在 2014 年 7 月进行了一次国家访问之后对下述情况表示关切：媒体和互联网中错误信息、仇恨言论和暴力煽动、歧视和敌视广泛传播，特别是针对穆斯林社群。[9]

C. 国际法律框架

43. 《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》规定，“各国应在各自领土内保护少数群体的存在及其民族或族裔、文化、宗教和语言上的特征并应鼓励促进该特征的条件”，同时要求，“各国应当采取适当的立法和其他措施以实现这些目的(第一条)。《宣言》还强调，属于少数群体的人“有权私下和公开、自由而不受干扰或任何形式歧视地享受其文化、信奉其宗教并举

[6] 见 www.unmultimedia.org/radio/english/2014/03/hate-speech-in-the-central-african-republic-may-be-precursor-to-genocide/。

[7] 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx？NewsID=14812&LangID=E。

[8] 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx？NewsID=15173&LangID=E。

[9] 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx？NewsID=14910&LangID=E。

行其仪式以及使用其语言”(第二条第 1 款)。《宣言》评注[10] 鼓励各国通过法律提供保护，使少数群体免受威胁到其实际存在的行为或行为煽动之害。

44. 《防止及惩治灭绝种族罪公约》确认，灭绝种族是一种国际罪行，涉及个人和国家的本国和国际责任。根据《公约》第三条，下列行为应予惩治：(a) 灭绝种族；(b) 预谋灭绝种族；(c) 直接公然煽动灭绝种族；(d) 意图灭绝种族；(e) 共谋灭绝种族。

45. 《公民权利和政治权利国际公约》禁止“任何鼓吹战争的宣传”以及“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者”(第二十条)。

46. 《消除一切形式种族歧视国际公约》要求“缔约国对于一切宣传及一切组织，凡以某一种族或属于某一肤色或人种的人群具有优越性的思想或理论为根据者，或试图普遍辩护或提倡任何形式的种族仇恨及歧视者，概予谴责，并承诺立即采取旨在根除对此种歧视的一切煽动或歧视行为的积极措施”(第四条)。另外，三种情况构成应受法律惩罚的犯罪：(a) 凡传播以种族优越或仇恨为根据的思想，煽动各族歧视，对任何种族或属于另一肤色或人种的人群实施强暴行为或煽动此种行为，以及对种族主义者的活动给予任何协助者，包括筹供经费在内；(b) 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，并确认参加此等组织或活动为犯罪行为，依法惩处；(c) 全国性或地方性公共当局或公共机关提倡或煽动种族歧视。

47. 消除种族歧视委员会在其关于与种族仇恨言论作斗争的第 35 (2013)号一般性建议中，除其他外，特别强调了种族仇恨言论在大规模侵犯人权和种族灭绝及冲突的形成过程中的作用，并指出，种族仇恨言论可出自个人或团体，可通过口头或印制品传播，通过电子媒体(互联网、社会网站)或非言词表达方式(在公众集会时出现的种族主义标志、形象、行为)传播。它强调，族裔、土著和其他群体在媒体上的表达应当以尊重、公正或避免模式化为原则。它提出了一些具体建议，包括按照国际标准通过适当的法规，制定职业道德标准和新闻准则，提倡媒体多元化和促进少数群体利用和拥有媒体。

48. 《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的拉巴特行动计划》[11] 是帮助各国履行打击煽动仇恨行为的一个综合纲领，其中含有一些具体建议以及关于如何通过刑法所禁言论 6 步临界检验平衡《公民权利和政治权利国际公约》第十九条所规定发表意见的权利和第二十条所规定禁止事项的指导。《行动计划》中提出的防止煽动仇恨的要素首先是国家、媒体和社会的集体责任以及加强社会意识、容忍、相互尊重和文化间对话。

[10] 见 www2.ohchr.org/english/issues/minorities/group/11session.htm。

[11] 见 www.ohchr.org/documents/issues/opinion/seminarrabat/rabat_draft_outcome.pdf。

49. 《非洲人权和民族权宪章》中没有具体提及禁止煽动民族、种族或宗教仇恨的条款。但《宪章》规定“一切民族均属平等，它们理应受到同样的尊敬，拥有同样的权利。一个民族受另一个民族统治是毫无法律根据”(第十九条)；“人人均有义务尊重和体谅其同胞而不加歧视，有义务维护旨在促进、捍卫和增进互相尊重和宽容的关系”(第二十八条)。《美洲人权公约规定》，“任何战争宣传和任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨，构成煽动非法暴力行为，或以任何其他理由，包括以种族、肤色、宗教、语言或国籍为理由，对任何人或一群人煽动任何其他类似的非法活动，都应视为法律应予惩罚的犯罪行为”(第十三条第五款)。

50. 欧洲人权法院在其有关《欧洲人权公约》的建议和判例法中列举了一系列被认为具有冒犯性和违反《公约》的表现，包括种族主义、仇外、反犹太主义、好斗性民族主义以及歧视少数群体和移民。[12] 该法院区分了真正和认真煽动极端主义，另一方面，则又区分了个人(包括记者和政客)自由表达其观点的权利和“冒犯和惊扰”别人的行为。其他有关标准包括欧洲委员会的《打击网络犯罪公约》及其关于通过刑法打击某些形式的种族主义和仇外主义及其表现的补充议定书和第 2008/913/JHA 号决定。

四. 导致媒体中的仇恨言论和煽动仇恨的因素

51. 仇恨言论被称为“少数群体和土著民族的特别灾难”[13] 不幸的是，仇恨言论和仇恨煽动在各大陆的许多国家都有所抬头，而且，仇恨信息时常通过传统媒体和互联网传播。使少数群体成为媒体中仇恨言论攻击目标的有一系列因素。

A. 缺少或不明确的关于煽动仇恨的立法

52. “仇恨言论”一词没有普遍接受的定义，它包括从冒犯、贬低、漫骂、消极成见性言论和评论到恐吓、对特定个人和群体的恐吓和煽动暴力的煽动性言论。只有最恶劣的仇恨言论，即构成煽动歧视、敌意和暴力的言论一般才被认为是非法的。在考虑某些评论或形象是否构成仇恨言论、煽动或污蔑时，必须了解并考虑到文化范例；国家在设立这类门槛时必须有一个鉴定余地。然而，必须妥当行事，以避免不适当地限制个人的权利或将个人置于暴力威胁之下。

[12] 欧洲委员会，1997 年 10 月 30 日在第 607 次部长代表会议上通过的关于“仇恨言论”的成员国部长委员会第 R 97 (20)号建议。

[13] 苏珊·贝尼希，“界定和消除仇恨言论”，载于彼德·格兰特编辑《消除仇恨，世界少数群体和土著民族的状况》(2014 年 7 月，伦敦，少数群体权利团体国际)。

53. 对什么是仇恨言论的讨论时常会在言论自由权利与其界限之间陷入僵局。仍然有必要保护言论自由，同时保证其他人的权利、公共秩序，在某些情况下，还需要保证国家安全。然而，如增进和保护意见和表达自由问题特别报告员所强调，意见和表达自由权利与禁止煽动仇恨远非不相容，相反，是相辅相成的，因为思想辩论以及信仰间和文化间的辩论可防止仇恨和不容忍。[14]

54. 为制定一致和有效的禁止和惩罚煽动仇恨的法规和措施，不应将仇恨言论与其他类煽动、憎恶或冒犯性言论混淆起来。如一些专家所说，[15] 言论的预期和实际效果可以是区分煽动仇恨与其他仇恨言论的有用指标：在煽动仇恨的情况下，发言者意图激起听众的反应，特别是要影响听众，使之与所表示或暗含的观点产生共鸣，使之对受害群体做出敌视、歧视或暴力的反应。

55. 欧洲委员会部长委员会采取了一种更广义的解释：“‘仇恨言论’一词应理解为包括散布、煽动、提倡种族仇恨、仇外、反犹太或基于不容忍(包括：通过好斗的民族主义和种族中心主义、对少数群体、移民和移民后裔的歧视和敌视表现的不容忍)的其他形式的仇恨”。[16]

56. 在法律制度中缺少关于禁止构成煽动仇恨的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的内容和要素的明确定义，会导致错误适用法律，包括利用反仇恨言论法规迫害和压制批评或不同声音。[17] 例如，所谓“亵渎法”可能导致斥责宗教间和宗教内的对话、辩论或批评；许多这类法律还被歧视性地适用，因为这些法律对不同宗教信仰提供不同程度的保护。[18] 如宗教信仰自由问题特别报告员所强调，“禁止仇恨言论的法律条款有被当局随意解释和有选择性适用的危险，这种危险突出表明了语言明确和制定防止滥用法律的有效保障的重要性”。[19]

57. 有人权高专办、民间社会和学术界参加的一系列协商会议为《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第 2 款的重要词语提供了更明确的定义，其中一个定义导致通过了《关于言论自由和平等的卡姆登原则》。[20] 其中原则 12 规定如下：(a) “仇恨”和“敌视”二词系指对目标群体的不耻、敌对和厌恶等强烈而非理性感情；(b) “鼓吹”必须理解为有公开宣传对目标群体的仇恨的意

[14] 见 A/67/357。

[15] 见，例如，www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Others2011/SBenesch.doc。

[16] 欧洲委员会部长委员会第 R 97 (20)号建议，附录(见上面注 12)。

[17] 见 A/67/357。

[18] 《关于禁止鼓吹民族、种族或宗教仇恨的拉巴特行动计划》，第 19 条(见上面注 11)。

[19] 一些特别程序向人权事务高级专员办事处 2011 年关于欧洲禁止煽动民族、种族或宗教仇恨的专家讨论会(2011 年 2 月 9 日至 10 日，维也纳)提交的资料，见 Availablewww.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Vienna/CRP3Joint_SRSubmissionfor_Vienna.pdf。

[20] 见 www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf。

图；(c) “煽动”系指有关民族、种族或宗教群体的、有立即形成对其成员的歧视、敌视或暴力的危险的言论；(d) 不同社群对某一群体特点的具有积极意义的宣传不构成仇恨言论。

58. 非政府组织编写的第 19 条提出了确定构成“煽动仇恨”言论的适当评估界限的六步检验法：[21] (1) 言论的背景，包括考虑社会中的现有冲突，现有和历史上的制度化歧视，资源方面的争论和冲突历史，法律框架和媒体情况。在媒体方面，需要研究的问题包括审查制度，是否存在建立媒体的障碍，对媒体或记者独立性的限制，对发表或广播内容的广泛而不明确的限制以及差别适用限制的证据，媒体中缺乏对政府的批评或没有广泛的政策辩论，受众能否广泛接触各种易了解的观点和言论；(2) 发言者，包括考虑其官方地位，对听众的威信程度，发言是否以其官方身份所做。对政治人物和政府官员或同等地位的人应给予特别考虑；(3) 发言者煽动仇恨的意图，不仅仅是轻率或疏忽的；(4) 发言的内容，包括说了什么，目标听众和预定的可能受害者，发言的语调和形式；(5) 发言的范围和强度，包括传播手段(报纸、视听媒体、艺术作品等)；(6) 造成伤害的可能性，包括其迫近性。

59. 如增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员所强调(A/66/290)，有必要区分根据国际法国家要禁止的言论和认为有害、攻击性、应反对或不可取、但国家未被要求禁止或定罪的的言论。区分三种言论很重要：(a) 根据国际法构成犯罪、可对其刑事起诉的言论；(b) 不宜受刑事惩罚、但可加以限制和民事诉讼的言论；(c) 不引起刑事或民事制裁、但仍会在宽容、文明和尊重他人方面引起关切。消极或模式化地描述少数群体的言论可属于这三种言论的任何一种。

60. 特别报告员认为，虽然理所当然地对对仇恨言论的法律反应给予了很多关注，但同样也应当注意和讨论非法律反应和社会反应。令她感动的是一些社区主动行动，普通公民敢于面对仇恨群体并制止了他们的言论，[22] 而且，他们还想出一些解决仇恨言论问题的替代和创新办法。

61. 虽然一些国家的宪法和法案管制煽动仇恨，但各国在案例法方面的实践有很大不同。在非洲社会中，传统的冲突解决办法，有限的可适用现代司法补救办法，缺乏对这种补救办法的公众意识以及国家政策力量薄弱难以防止煽动仇恨，这些都是使起诉少的因素。[23] 在美洲，阿根廷、巴西、加拿大、哥伦比亚、秘

[21] 第 19 条，“禁止煽动歧视、敌视或暴力”，Policy Brief 2012, pp.27-40。

[22] 见，例如，“别在我们城里”行动(www.niot.org)。

[23] 人权高专办，“关于在非洲禁止煽动民族、种族或宗教仇恨的研究”，Doudou Diène 编写，非洲研讨会，2011 年 4 月 6 日至 7 日，内罗毕；见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Nairobi/NairobiStudyE.pdf。

鲁和美利坚合众国都曾作出司法裁决，但中美洲或加勒比国家都不曾有这类裁决。[24]

B. 媒体中对少数群体的消极/模式化描述

62. 媒体往往通过广泛概括以为的整个群体的特点来模式化地描述少数群体，而这种描述许多时候都是消极或贬低的。不断重复对少数群体的明显消极的模式化看法，把他们说成，例如，罪犯、粗暴、不可信任、不忠诚、不相容或肮脏的，使人们头脑中形成不准确和错误的设想和意见，而这些最终则会发展成歧视性态度和顽固的偏见。这些模式化看法可能会以丑化和非人化整个社群为目的或导致这种结果。

63. 有意或无意地模式化消极描述少数群体，不是强调犯罪者的族裔或宗教背景或不断将恶劣或危险的特点与特定群体联系在一起，就是对少数群体成员进行最恶毒的攻击，攻击通常是强调“我们”与“他们”的所谓差别；这些在媒体中是很普遍的现象。在有些情况中是直接煽动仇恨。这种消极描述可能会加强对作为“他人”的族裔或宗教少数的固有的看法，使结构性弱势和不平等思想长久存在，因为媒体不能更广泛和准确地描述少数群体所面临的情况和挑战。[25]

64. 一些研究[26]表明，媒体对族裔和宗教等特点的恶劣报道，除其他外，总免不了贴标签、有选择地使用资料，将事件普遍化，消极模式化，片面叙述，采用贬低词句、将事实和观点混为一谈，不核查事实，错误搭配文章的内容和标题、形象和声音。研究强调，媒体记者缺乏有关族裔和宗教问题的知识、缺少内部培训、媒体资金不足、工作负担大、用于编写报告的时间不足，这些都是良好和公正报道的障碍。

65. 媒体多元化是进行独立和客观报道的关键，因为这样可以囊括多种不同观点。媒体多样化不只是说有各种不同的媒体，也包括少数群体对媒体的利用以及在媒体内部可容纳不同观点。少数群体在媒体中没有足够代表意味着他们的声音和影响不能对抗消极言论。少数群体在利用媒体和在其中有足够代表方面都面临挑战。

[24] 人权高专办，“关于在美洲禁止煽动仇恨的研究”，Eduardo Bertoni 编写，美洲研讨会，2011 年 9 月 12 日和 13 日，圣地亚哥；见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Santiago/SantiagoStudy_en.pdf。

[25] Simon Cottle 编辑，“族裔少数与媒体：正在变化的文化界限”(伯克郡，开放大学出版社，2000 年)。

[26] 媒体多样性研究所，Verica Rupar，《端正事实：报告族裔和宗教情况》(2012 年，布鲁塞尔，国际新闻工作者联合会)。

66. 由于缺少分类资料，关于少数群体在媒体机构中代表情况的统计资料很少。联合王国的一个研究报告确认，白人记者和族裔少数记者在接受培训和就业模式以及在新闻媒体内的机会等方面都严重不平衡。 国家报纸中只有 0.5%，省级报纸中只有 0.2%的记者是黑人或亚洲人。在广播业，估计有 2.7%的编辑人员是黑人或亚洲人。虽然 BBC 的平等机会政策和族裔少数监测和培训办法起到一定作用，但黑人工作人员的一半在黑人专门电台和电视节目工作。[27]

67. 在许多国家，少数群体对媒体的利用都是有限的，甚至受到完全限制。属于语言少数群体的人在媒体市场上通常处于不利地位，因而造成的媒体中缺少语言多元化被称为“软同化”，因为唯一的可用媒体使用的是多数语言，因而不能反映少数群体的需要、偏好和问题。

68. 消除种族歧视委员会在其关于打击种族主义仇恨言论的第 35 (2013)号建议中强调了媒体多元化对打击种族主义仇恨言论的重要性，同时强调，这“需要促进少数群体、土著和其他群体利用和拥有媒体包括使用他们自己语言的媒体”(第 41 段)。让少数群体在媒体中有代表是促进少数群体参与社会和采取多元办法的重要手段。欧洲委员会曾强调少数群体媒体的重要作用，它既可在不同社群之间发挥斡旋作用，又可提供进入少数群体网络和其他信息来源的便利。

69. 虽然少数群体媒体可对保护语言、文化和少数群体特性发挥重要作用，但其潜力很有限，不足以制衡消极模式化、污蔑、同化，或反击来自主流媒体的仇恨言论。这部分原因是，少数群体媒体一般是少数群体受众利用，它们广播的信息时常被主流社会认为质量低下，这是和不同的多数群体媒体的观点相比。

70. 少数群体在主流媒体中的代表对确保内容的多样性以及媒体本身的组成和结构都十分重要。然而，这是有阻力的，媒体机构要在激烈竞争的市场上生存就要不断竞争，而在市场上优先事项就是争取到最多的受众和广告客户。人们的认识就是，实现目标的最好办法就是满足多数人口的需要和兴趣，因此，少数群体的兴趣、声音和意见就容易被边缘化。[28] 在今天的多文化社会中，要作一个更客观和“无成见”的媒体，招聘具有不同族裔、宗教和语言背景的记者和媒体工作者就是一种迫切需要。

[27] Simon Cottle 编辑，“族裔少数和媒体：变化的文化界限”(2000 年，伯克郡，开放大学出版社)。

[28] 见欧安组织-民主机构和人权办事处“煽动仇恨与言论自由：打击互联网上仇恨驱使的仇恨犯罪带来的挑战”，2010 年 3 月 2 日在华沙举行的专家会议的报告，见 www.osce.org/odihr/68750？download=true。

C. 结构性不平等

71. 某些学者认为言论自由是绝对的，建议民主社会不排斥任何观点，即便具有攻击性和煽动性。这种说法往往不能看到社会上存在结构性不平等这一重要事实，这使得一些人更加脆弱，包括易受言语或身体的攻击。不同地区的许多例子表明，仇恨言论和暴力二者是联系在一起的；当言论是受种族、宗教或其他仇恨驱使或旨在煽动这些仇恨时，就有正当理由来限制言论自由。

72. 如果实际上某些群体被排除在外，不能参与民主或参与构建民主，就难以谈论什么坚持民主的价和质量。如果边缘化的社群不能利用公共讲坛和交流渠道，他们就没有可能影响舆论或寻求和获得正义。罗姆社群努力争取在大众媒体上对极右集团和政党的仇恨言论作出反应，因为罗姆人几乎完全被排斥在主流媒体讲坛之外。在任何社会中，只要有社群被视为次等公民，他们的声音也就会被作为次等声音对待，不论他们如何大声叫喊，他们的关注是多么正当。

73. 多数社群，包括政治人物、知识分子、名人和关心其社会中仇恨问题的普通人，都应当行动起来，设法解决仇恨言论问题，与边缘化和弱势少数群体一起为所有人争取人权、平等和人类尊严。这种协调的斗争必须包括立法步骤，而且要求得到迅速而有效的社会反应。如果仇恨事件不能及早解决，目标群体的自尊和对社会的归属感就可能长期受到损害，因而加重其边缘化。多数社群对仇恨言论也会逐渐麻木不仁，以至开始接受对社会中某些群体的敌视和模式化看法。

D. 改变媒体状况

74. 各种形式的媒体是当今社会的一个重要组成部分，可提供很多好处和可能，包括在解决少数群体问题以及宗教间或社群间的团结问题方面。媒体可使人们迅速沟通和交流信息，时常是通过不同语言，代表不同族裔、宗教和文化观点，可到达所有受众。

75. 媒体环境的格局经历了巨大而深刻的变化，吸纳了互联网和在线媒体平台，使信息瞬间传遍世界并引起直接互动。在数字化时代，媒体也扩大了其范围，吸纳了社会媒体，人们利用社会媒体在广阔的国家和国际网络及虚拟社区中分享和(或)交换信息、想法和倡议。使那些支持仇恨言论的人或仇恨网站能轻而易举达到广大受众的新形式的在线媒体，与传统媒体相比，较少受到管制并可向那些希望匿名的人提供匿名手段。

76. 虽然数字化媒体为少数群体参加公开辩论提供了新空间，但互联网提供的便利、速度和相对隐蔽性也为传播仇恨内容提供了沃土。互联网上的仇恨言论有许多形式并通过不同的数字平台传播[29] ——具有高度组织性的仇恨团体招募、激

[29] 同上。

进化和指示追随者攻击目标群体；公布“打击名单”，号召对一些人采取暴力行动；充当“网霸”，其目标主要是年轻人，攻击往往是出于种族、族裔或宗教偏见；进行宣传，散布虚假信息和仇恨垃圾；通过社会媒体网络、讨论群、邮件列表和兴趣同盟交换信息。[30]

77. 当追踪和起诉可能煽动仇恨和暴力的内容的作者时，互联网的隐蔽性会带来特殊挑战。在互联网服务供应商主持下，资料或全世界共享，但要受各种法规的管制，这些法规针对仇恨言论提供不同程度的保护。种族主义网站一般都设在被认为赞成或容忍仇恨言论的管辖区，如果被屏蔽或禁止，可很容易地转移到允许的管辖区。

78. 由于社会媒体平台多数是自我调节的，因此，要依靠被认为宣传仇恨或有害材料的使用者的报告，其内容可以得到，直至最终社区成员因资料违反网站的指导方针而对其叫停。除法规和管辖问题之外，要从互联网上去除煽动仇恨的材料还有技术上的困难。

79. 在线媒体和交流平台使极端主义群体更容易组织起来，甚至建立跨国组织。在欧洲，反移民的平民主义极右政党了他们在欧洲议会中的席位，从 2009 年的仅占 8%增加到 2014 年选举时达将近 15%。族裔-民族主义右翼政党的兴起也是向不太极端的“仇恨”语言以及更复杂和温和的极右言论发展这一趋势的结果，这类言论对更多的选民群体具有吸引力，因而，使他们对主流社会产生了更大影响。[31]

五. 处理和应对媒体中仇恨言论和煽动仇恨现象的良好做法

80. 尽管当今媒体上对少数群体的仇恨言论和煽动仇恨不乏其例，但也有媒体参与制定和实施的许多抵制仇恨言论和煽动仇恨以及对抗其恶劣影响的措施和行动。

A. 教育和媒体素养

81. 人权教育以及尊重多样性教育对培育一个容忍的社会极为重要，但这还不够，还必须辅以关于公民，特别是儿童和年轻人，负责任地使用互联网和社会媒

[30] 欧洲委员会负责媒体和信息社会的部长会议，2013 年 11 月 7 日和 8 日，贝尔格莱德，专家文件，Tarlach McGonagle,“欧洲委员会反对在线仇恨言论：难题和挑战”，MCM(2013)005, 见 www.ivir.nl/publicaties/download/1088。

[31] Catherine Fieschi、Marley Morris、Lila Caballero 编辑：“民粹主义幻想：从背景看欧洲的反抗”(2013 年，联合王国，“对照点”)见 http://counterpoint.uk.com/wp-content/uploads/2013/10/Populist-Fantasies-European-revolts-in-context.pdf。

体的教育，以抵制仇恨言论的散布和减少其他风险，如网霸。一些国家、国际组织和民间社会为增强媒体素养带头采取了一些有关行动，如下面所介绍。

82. 2012 年，欧洲委员会发起了“无仇恨言论运动”，[32] 这是一场面向年轻人、旨在打击各种在线仇恨言论的运动。这个运动是题为“2012-2014 年轻人与在线仇恨言论作斗争”的计划的一部分，其目标是使年轻人有能力辨别仇恨言论、种族主义和歧视及其在网络上的表现形式，同时采取行动。

83. 2005 年成立的联合国文明联盟是一个联合国实体，其任务是协助各国减少敌意、促进和谐、防止冲突和促进社会融合。文明联盟参加了各种媒体和信息素养行动，教授媒体消费者如何以批判的眼光分析收到的信息。这些行动包括建立一个媒体和信息素养交流中心(milunesco.unaoc.org)、建立一个全球大学网络以及协调教育工作者和出版工作者研讨会。

84. 2014 年 4 月，卢旺达媒体高级参议会与非洲媒体行动和新闻伦理网合作，发起了名为“翻过非洲仇恨媒体的一页”的运动，当时正值种族灭绝事件 20 周年。运动的目的是通过开放新闻领域促进道德、容忍和包容性新闻、良好媒体治理和负责任的交流，包括一个关于在新闻实践中检验仇恨言论的指导文件。

B. 设立专门机构

85. 对少数群体问题的专门机构关注，包括监察对少数群体的仇恨表现并做出反应，对防止暴行、加强团结和稳定十分重要。在暴力事件或冲突之后，作为过渡时期司法与和解进程的一部分，这甚至更重要。

86. 在肯尼亚 2007 年有争议的总统选举期间，政治和宗教领导人在互联网上的仇恨言论和仇恨煽动所引发的暴力行为造成 1,000 多人死亡，约 50 万人流离失所。为此，肯尼亚成立了民族团结和融合委员会，其任务是促进族裔和谐，调查有关族裔和种族歧视的申诉和影响族裔和种族关系的任何问题。该委员会一直在以行动解决仇恨言论问题，包括制定媒体指导原则，编写执法人员培训手册，召开研讨会和会议。

C. 倡导实行道德标准、建立管理机构和少数群体参与媒体

87. 媒体可积极参与打击媒体中煽动仇恨和暴力的言行，实行新闻道德与责任指导原则，提高新闻和报道质量，避免偏见、成见和操纵，同时在媒体工作人员中提倡多样化，并为充分培训媒体专业人员投资。

[32] 见 www.nohatespeechmovement.org/。

88. 2014 年 4 月，国际记者联合会通过了《布鲁塞尔宣言》，[33] 目的是打击在媒体中煽动仇恨和暴力的行为。《宣言》建议记者及其工会坚持负责任的新闻原则和道德，包括随时发现和谴责煽动仇恨言论，确保媒体工作者了解准则和指导原则，促进教育和培训记者，同时鼓励媒体实行多样化。

89. 道德准则在引导新闻工作者如何客观和负责任地报道方面起着重要作用。《贝宁新闻道德准则》强调，“记者必须拒绝发表任何煽动部族、种族和宗教仇恨的言论。他们必须抵制一切形式的歧视”(第 10 条)。新加坡的《互联网业务守则》认为，任何“赞扬、煽动或支持族裔、种族或宗教仇恨、纷争或不容忍的材料都是必须禁止的材料”(第 4 条，第(2)款，(g)项)。

90. 独立管理机构，如媒体监督机构、理事会和监察员，负责监督媒体报道、发现和报告仇恨内容，加强道德标准。但媒体管理机构不得不适当检查媒体资源必须遵守国际标准。波斯尼亚-黑塞哥维纳的新闻评议会负责监督执行《新闻守则》和调查申诉。2014 年，在大选运动期间，它发起了“停止仇恨言论”运动。

91. 一些媒体自律机构已开始在非洲开展业务，其中几个是在有对少数群体的仇恨议论和煽动暴力的历史的国家。卢旺达媒体委员会成立于 2013 年，其任务是提倡新闻道德，保护媒体自由和审理对媒体的申诉，一些评论员称，对媒体有审查，对其自由有严格限制。

92. 美洲的媒体自律机构包括巴拿马的全国新闻委员会道德委员会。[34] 该委员会召集有记者、媒体所有人、民间社会、学术界和调查员办事处参加的会议，接受和答复对新闻做法的申诉。

93. 少数群体参与传媒业包括少数群体专业人员在媒体中工作的可能性。一些媒体制定了专门方案和实习制度，招聘少数群体媒体工作人员以加强新闻工作室和新闻部门的族裔多样性。

D. 应对仇恨言论的民间社会行动

94. 民间社会组织研发了打击包括互联网在内的媒体中仇恨言论的新办法和行动。这类行动包括发现仇恨倾向，跟踪和监察仇恨言论网站，将仇恨活动通知可能受影响或被作为目标的社群，与互联网供应商和政府机构密切合作，报告仇恨内容，提供在线教育材料和培训方案。

[33] 见 www.ifj.org/nc/news-single-view/backpid/191/article/ifj-conference-agrees-declaration-to-stand-up-against-hate-speech/。

[34] “美洲专家研讨会的报告”，2011 年 10 月 12 日和 13 日，圣地亚哥，见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Santiago/MeetingReportSantagio.pdf。

95. 在布隆迪，名为“寻求共同基础解决族裔间暴力问题”的组织于 1995 年建立了 Ijambo 广播工作室。建立工作室的目的是设立一个平台，通过无线广播促进对话和容忍，与邻国卢旺达在广播节目中散布仇恨言论和煽动仇恨成鲜明对照。广播站采取各种不同形式进行宣传，包括，例如，辩论和讨论节目、肥皂剧、素描，以及政治领导人与青年的互动对话。二十年了，这种模式被认为很成功，在另外一些非洲国家被模仿，包括刚果民主共和国，该国利用无线电广播传播有助于解决冲突的信息。

96. 在肯尼亚，移动电话和数字技术对 2007-2008 年选举后发生的暴力事件起了催化作用；出于对这一现象的关切，制定了 Umati 项目。该项目旨在通过监督博客、讲坛、在线报纸、面书和微博更好地了解在肯尼亚的互联网上是如何利用危险言论的。自 2012 年 10 月至 2013 年 11 月，共发现 7000 多次英语和地方语仇恨言论事件。与负责打击仇恨言论的其他肯尼亚组织分享了这些信息。

97. 2014 年 4 月，一位对社会媒体上对穆斯林公民的仇恨言论感到关切的缅甸博客和人权活动者在缅甸发起了 Panzagar 运动(“鲜花言论运动”)。运动的口号是“让我们说话温和一些，不要在人与人之间制造仇恨”，这一运动在社会网络中蓬勃开展起来。

98. Norikoe 网络是一个以日本为活动中心的团体，其任务是消除在日本往往是针对朝鲜人的仇恨言论和种族主义。该团体与其他各方合作，共同与种族主义和仇恨言论作斗争，他们组织反对仇恨演讲会、抗议集会，推动日本制定反歧视法规。

99. 一些倡议提出争取互联网服务供应商加入与仇恨言论的斗争，提倡实行报告网上发表的非法材料的办法，查明违反互联网服务供应商服务条例或行为准则的内容，同时要求有关供应商去除这类内容。反诽谤联盟一直在与互联网服务供应商以及执法机关密切合作，积极参与打击在线仇恨言论的斗争，同时提供关于仇恨犯罪的培训和教育材料。

100. 民间社会组织建立了打击仇恨网站的网络，提倡制定反对互联网歧视的国际法规，交流信息和最佳做法。反仇恨网站国际网包括了来自不同国家的 15 个组织，其宗旨是团结和帮助各组织提倡在互联网上相互尊重、负责任、尽公民义务，打击仇恨网站，提高对网上歧视的认识。

六. 结论和建议

101. **仇恨往往是某些个人或集团制造、激起和保持和引导的，其对象是在族裔、语言或宗教上与占支配地位的多数不同的另外一些个人和社群；仇恨往往得出于政治原因或由于长期的顽固歧视。仇恨信息特别是会在广泛存在社会、经济或政治问题或社会分裂的地方找到沃土。仇恨的根本原因时常超出纯粹的族裔或宗教差异，这一点必须更好地理解。**

102. 特别重要的是要认识到，从更长远来看，仇恨言论和煽动仇恨将会如何危害社会团结，制造或深化社群之间的分裂和紧张关系。应对仇恨言论和仇恨犯罪的行动必须有多数社群参加，包括政治人物、知识分子、名人以及关心其社区内的歧视和仇恨的普通人，与边缘化和弱势的少数群体一起为所有人要求人权、平等和人的尊严。这类协调行动必须包括立法手段以及迅速而有效的社会反应。如果仇恨事件不迅速和有效地解决，目标群体的自尊心及其对所在社会的归属感就会长期受到损害，同时加重他们的边缘化。多数社群对社会中对少数群体的敌视就可能会逐渐变得无动于衷。

103. 传统和当代媒体都有巨大潜力，可促进了解理、解和接受多样性。媒体也可能被滥用作污蔑、歧视、排斥以及在最坏情况下煽动暴力的讲坛。当代媒体，特别是新数字媒体，由于其快速、范围广阔、使用便利、互动等特性，同时难以管理，很容易成为散布仇恨言论的平台。

104. 影响媒体中仇恨言论的程度和普遍性的有几个因素，包括缺少有关煽动仇恨的法规或法规不明确，对少数群体的否定性和模式化描述，少数群体对媒体的有限利用和参与，结构性不平等，媒体状况的变化以及极端主义和民粹主义运动的出现和更有组织化。

105. 特别报告员敦促各国按照《公民权利和政治权利国际公约》第二十条通过国内法规，禁止“鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者”。

106. 法规必须充分尊重言论和表达自由权利，避免任意或歪曲解释反仇恨言论法律。国家应当确立评估可能等于煽动仇恨的言论形式的适当界限，包括具体问题具体分析，认真考虑发言的背景、发言者、意图、内容、伤害的程度和范围以及产生的可能性。禁止煽动仇恨的法规应规定给予受害者的有效和适当补救，包括民事赔偿，同时保证纠正和答复的权利。

107. 特别报告员呼吁各国在执行或修订其关于仇恨言论的国内法律框架时，通过禁止构成煽动歧视、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》。

108. 特别报告员强调，解决仇恨言论问题还有一些非法律办法和手段。政治领袖、议员、党员、其他公众人物和社区领导人对仇恨言论的公开谴责可影响公众认识，有助于社会团结和加强凝聚力。民主政党必须找到对抗极端主义势力和政党的仇恨信息的有效手段和扩展战略。

109. 理想的是建立专门负责解决少数群体问题的机构，其任务是培训人员，监察与社群关系与和谐有关的问题并采取行动，正确描述不同人口群体并促进和谐，特别是要关注有关的威胁，如煽动宗教或种族仇恨。

110. 媒体应坚持最高标准的新闻道德，避免模式化描述个人和群体，尊重事实，公正报道。媒体应为实行和促进道德标准采用道德和行为准则。少数群体专业人员在媒体中担当各种职务和享有各种等级对确保非模式化地客观报道少数群体十分重要。媒体应实行对属于少数群体的媒体工作人员的培训、招聘和支持方案。

111. 媒体应对媒体专业人员进行具体的少数群体问题培训，帮助记者改进报道，提供关于与少数群体有关问题的准确和深入的报道。

112. 特别报告员鼓励建立其中有少数群体代表的独立国家管理机构；这种机构要有权监察媒体中的仇恨言论，接收有关仇恨言论的公众报告，接受和支持申诉并提出建议。

113. 特别报告员承认在打击网上仇恨言论方面有技术和操作性困难，但也鼓励各国采取具体措施，包括对执法人员和检察官进行专门培训，解决互联网上的仇恨犯罪和煽动仇恨问题，并在国际上交流信息和最佳做法。

114. 互联网服务供应商应按照国家法规和国际标准规定详细的服务条款、指导原则以及有关仇恨言论和煽动的通知和取下程序，并确保透明执行这些政策。特别报告员鼓励互联网服务供应商与政府和民间社会组织合作，打击仇恨言论，包括为报告在其载体上发表的非法仇恨内容提供适当渠道。

115. 进行关于促进不同文化间的相互理解、不同人口群体之间的相互尊重和宽容的教育，对于消除对少数群体的成见和偏见十分重要。人权教育应当是学校课程的一个重要部分，其中还应当包括少数群体的历史、文化和传统及其对丰富我们社会的重要贡献。

116. 媒体素养对向年轻人和成人提供培养重要思维能力所需的手段和资源至关重要，有了这种思维能力，才能对媒体所提供信息的准确性、偏差和影响提出质疑。特别报告员建议各国将媒体素养的关键功能纳入学校课程的各阶段，同时以网络环境为特别重点。

117. 特别报告员欢迎民间社会为打击仇恨言论，包括互联网上的仇恨言论，开展提高认识运动所做的值得赞扬的工作。鼓励各国与这些组织合作，支持它们及其项目，包括提供资金支持。