



第七十八届会议

议程项目 71(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权和
基本自由切实享受的各种途径

当代形式种族主义、种族歧视、仇外和相关不容忍言行

秘书长的说明*

秘书长谨向大会转递当代形式种族主义、种族歧视、仇外和相关不容忍言行
特别报告员阿什维尼·K·P 根据人权理事会第 52/36 号决议提交的报告。

* 由于提交办公室无法控制的技术原因，本文件在截止日期之后提交处理。



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·K·P 的报告

摘要

在本报告中，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概述了她自 2022 年 11 月 1 日上任以来开展的活动。她分析了网上种族主义仇恨言论的不同表现和后果。特别报告员随后概述了与网上种族主义仇恨言论有关的国际法律框架，并阐述了国家和公司的相应责任。然后，她分析了在防止和处理网上种族主义仇恨言论方面面临的一些挑战。最后，特别报告员就各国和其他利益攸关方如何防止和处理网上种族主义仇恨言论提出了结论和建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 活动综述	4
三. 网上种族主义仇恨言论：一种全球现象.....	5
四. 网上种族主义仇恨言论和相关国际人权标准.....	11
五. 处理网上种族主义仇恨言论的挑战.....	14
六. 结论和建议	19

一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 52/36 号决议提交，理事会在该决议中请特别报告员向大会提交年度报告。特别报告员在本报告中论述了网上种族主义仇恨言论的问题。
2. 为充实报告内容，特别报告员呼吁各国和其他利益攸关方，包括民间社会组织、学术机构、联合国实体和国家和人权机构提交材料。特别报告员感谢所有按要求提交材料的各方。她借鉴了编写本报告过程中收到的广泛意见，并愿意就这一重要问题与所有相关利益攸关方继续对话。本报告的重点是全球趋势和相关的国际人权法标准，以及国家和其他行为体在防止和处理网上种族主义仇恨言论方面的相应义务。
3. 本报告涉及网上种族主义仇恨言论，符合特别报告员的战略重点，即分析数字技术与当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍言行之间的联系。特别报告员表示注意到，在收到的一些材料中提供了关于网上种族主义形式、算法偏见以及不属于本报告直接范围的数字空间中与人权有关的其他问题的信息。虽然认识到与数字技术、平等和不歧视有关的不同问题之间的相互联系，但由于范围和篇幅的限制，本报告将不论述所收材料中包含的所有问题。特别报告员可以利用这些信息，为今后有关数字技术与当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍言行的工作提供参考。
4. 特别报告员在本报告中概述了她自 2022 年 11 月 1 日上任以来所开展的活动。她分析了网上种族主义仇恨言论的不同表现和后果。特别报告员随后概述了与网上种族主义仇恨言论有关的国际法律框架，并阐明了国家和公司的相应责任。然后，她分析了在防止和处理网上种族主义仇恨言论方面面临的一些挑战。最后，特别报告员就各国和其他利益攸关方如何能够防止和处理网上种族主义仇恨言论提出了结论和建议。

二. 活动综述

5. 人权理事会在 2022 年 10 月第五十一届会议期间任命了当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员。她是根据该任务规定任命的第六位特别报告员。她于 2022 年 11 月 1 日就职。
6. 自上任以来，特别报告员出席了一些国际活动和会议。2022 年 11 月和 12 月，她出席了在日内瓦举行的非洲人后裔问题常设论坛的成立会议，会上她就气候危机的种族化原因和后果作了发言。她还在第十一届工商业与人权论坛上发言，并在消除种族歧视委员会第 108 届会议期间与该委员会会晤。2023 年 3 月，特别报告员出席了在马来西亚举行的第十一届全国不歧视会议，会议重点是互联网对种族主义和种族歧视的影响。2023 年 8 月，特别报告员参加了执行德班宣言和行动纲领问题独立知名专家组第九次年度会议。

7. 特别报告员于2023年7月首次向人权理事会提交报告。她根据大会第77/204号决议提交了关于美化纳粹主义趋势的报告(A/78/302)。她还向人权理事会提交了她的第一份专题报告，其中概述她的战略远景和初步优先事项(A/HRC/53/60)。

三. 网上种族主义仇恨言论：一种全球现象

8. 具有全球影响力的多个数字平台的出现，包括社交媒体平台和通信应用程序，导致人们日常生活、与他人互动和分享信息的方式发生了巨大变化。¹ 特别报告员收到的材料表明，世界上半以上的人口使用社交媒体。² 虽然可以确定这些数字平台对受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍言行影响的个人和群体的许多积极好处，³ 但它们也有能力加剧现有的社会不平等，其中许多是基于种族和族裔原因的不平等(A/HRC/44/57)。

9. 社交媒体网站和通信应用程序为传播文本、图像、动画、音乐和视频等不同形式的通信和材料(通常称为内容)提供了前所未有的平台。网上分享的许多材料都是无害的。然而，有些材料构成种族主义仇恨言论，对目标个人和群体造成了真实的生死攸关后果。

10. 特别报告员将在本报告中提出网上种族主义仇恨言论的工作定义，描述网上种族主义仇恨言论的表现形式，提及仇恨言论与虚假信息和错误信息之间的关系，并分析参与传播网上种族主义仇恨言论的一些行为体。随后，特别报告员将对网上种族主义仇恨言论的迅速和广泛传播表示关切，并阐述这一现象的负面后果。

定义网上种族主义仇恨言论

11. 特别报告员注意到人权法条约中缺乏关于网上仇恨言论的具体和国际商定的定义，但就本报告而言，她借鉴《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》以及其他国际标准中的内容，提出了网上种族主义仇恨言论的工作定义。

12. 特别报告员认为，《联合国消除仇恨言论战略》中对“仇恨言论”的理解方式很有帮助。在该战略中，仇恨言论被理解为“因为个人或群体的身份(即他们的宗教、族裔、国籍、种族、肤色、血缘、性别或其他身份因素)而攻击他们或对他们使用贬损或歧视性语言的任何言论、文字或行为交流”。特别报告员还提及消除种族歧视委员会关于打击种族主义仇恨言论的第35号一般性建议(2013年)。该一般性建议第6段明确指出，仇恨言论可包括《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条提及的所有具体言论形式，并可针对受《公约》第一条保护的所有群体。为了界定最严重形式的种族主义仇恨言论，特别报告员提到《公民及政治权利国

¹ 公民权利协会提交的材料。

² Matthew Woodward, “Social media user statistics: how many people use social media?”, Search Logistics, 18 July 2023, cited in the submission from., 引自 Maat for Peace, Development and Human Rights Association 提交的材料。

³ 危地马拉提交的材料。

际公约》第二十条，该条禁止任何构成煽动歧视、敌视或暴力的鼓吹民族仇恨、种族仇恨或宗教仇恨行为。特别报告员将这些要素解释为适用于在线环境。

网上种族主义仇恨言论的表现形式

13. 按照第 35 号一般性建议(2013 年)第 6 段，网上种族主义仇恨言论可表现出多种形式，包括在属于某些族裔群体的人信奉或实践不同于多数人的宗教的情况下，基于种族、肤色、血缘、民族或族裔血统和/或宗教的仇恨言论。本报告基于提供的材料，其中特别报告员收到了关于针对属于其任务规定范围内的多个群体的报告，如非洲后裔(包括妇女)、土著人、移民(包括难民和寻求庇护者)亚洲人、犹太群落、穆斯林群落、属于受压迫种姓的人、罗姆人和巴勒斯坦人。网上仇恨言论往往基于对被认为与众不同的人的“另类化”，并可能基于多种理由针对个人和群体。特别报告员收到的材料表明，网上种族主义仇恨言论往往与其他形式的网上仇恨言论密切相关，包括基于性别、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者身份和(或)残疾的仇恨言论。⁴

14. 网上种族主义仇恨言论发生在网上交流和数字平台上分享材料的背景下。这种言论可包括分享种族主义图像，包括通过模因、经篡改的图像和/或视频，宣扬陈规定型观念，并散布对最易受种族歧视的群体成员的仇恨。网上种族主义仇恨言论还可能包括数字平台用户的种族歧视言论，传播针对特定种族或族裔群体的种族主义阴谋论，包括在新闻网站上。⁵ 这种言论可包括攻击或使用与极端主义有关的贬损或歧视性语言、加速主义的意识形态、白人至上主义思想以及美化针对种族或族裔群体成员的恐怖活动。⁶ 网上种族主义仇恨言论往往将属于各种族和族裔群体的人非人化，并将他们作为现实或感知的社会问题的替罪羊。⁷ 网上种族主义仇恨言论的发起者和传播者有时匿名，针对各种族和族裔群体的个人的攻击可能涉及软件机器人、虚假个人材料和网上暴民攻击，即多个用户攻击同一目标。⁸

15. 种族主义仇恨言论的这些不同表现形式可能发生在一系列在线空间，包括社交媒体平台、聊天论坛和通信应用程序上的群聊。特别报告员还收到了关于在线游戏环境中存在种族主义仇恨言论的信息。⁹ 网上种族主义仇恨言论的某些表现形式严重到足以被视为煽动歧视、仇恨或暴力，为国际人权法所禁止。特别报告员在第四节中阐述了国际法规定的标准，以确定仇恨言论何时应被视为煽动。

⁴ 危地马拉、爱尔兰、立陶宛和墨西哥以及丹麦司法部、Ipas Latin America and the Caribbean 等、FakeReporter 和巴西联邦公设辩护人办公室提交的材料。

⁵ 国际声援达利特人网络提交的材料。

⁶ 荷兰王国、国际声援达利特人网络、iCure 和 WYK Advocate 提交的材料。

⁷ iCure 提交的材料。

⁸ A/74/486，第 40 段；公民权利协会和 FakeReporter 提交的材料。

⁹ Mazidatun Maftukhah 提交的材料。

网上种族主义仇恨言论与虚假信息和错误信息之间的联系

16. 网上种族主义仇恨言论可能与散布错误信息和虚假信息有关。¹⁰ 特别报告员承认在国际人权法框架内缺乏对错误信息和虚假信息的定义，而且正如促进和保护意见和表达自由权特别报告员在其 2021 年提交人权理事会的关于虚假信息的报告中的讨论(A/HRC/47/25, 第 9 至 15 段)，在界定这些概念方面存在一些固有挑战。就本报告而言，特别报告员赞同上述报告中提出的定义，即“虚假信息是指故意传播的造成严重社会危害的虚假信息，而错误信息是指在不知情的情况下传播虚假信息”(第 15 段)。

17. 特别报告员坚称，虚假信息和错误信息不同于网上种族主义仇恨言论。本报告的重点是网上种族主义仇恨言论，但她认为必须认识到，网上种族主义仇恨言论与虚假信息和错误信息之间存在联系，特别是在网上。如下文所述，在网上交流信息和材料的方式使其得到迅速和广泛传播，因此可能成为虚假信息和错误信息的沃土。¹¹

网上种族主义仇恨言论的迅速蔓延和广泛传播

18. 任何人只要能上网，就能快速交流和传播材料，对其可信度、真实性和造成伤害的可能性几乎没有控制，因此因特网成为传播种族主义、种族仇恨和种族优越思想提供了新的工具。这种交流和材料，包括网上种族主义仇恨言论，可以迅速传播，因为分享内容的人有时能够在线匿名，在线平台因融入世界各地人们的日常生活而具有广泛的覆盖面，而且在数字和社交媒体平台上分享此类信息和材料非常容易且稀松平常。¹² 此外，在线交流和分享的材料，如图像、模因和短视频，通常也非常肤浅，这使数字平台的用户很难全面了解其内容的来龙去脉并进行事实核查。¹³

19. 网上种族主义仇恨言论传播迅速、影响巨大的另一个关键因素是在线平台用于确定材料如何传播给用户的内容塑造算法。在线平台通常收集大量用户数据。数字平台提供商通过将这些数据出售给广告商使这些数据货币化。然后，广告商利用这些数据精准定位受众，投放广告。¹⁴ 个人在数字平台上停留的时间越长，使用平台时参与的越多，提供商就越能有效地通过出售接触定向广告，将其平台的使用货币化。¹⁵ 因此，内容塑造算法通常会优先传播能产生高参与度的材料，

¹⁰ 马特和平、发展和人权基金会提交的材料。

¹¹ 厄瓜多尔、危地马拉、摩洛哥和罗马尼亚以及 FakeReporter、墨西哥国家人权委员会、Kailash Union 和巴西联邦公设辩护人办公室提交的材料。

¹² 荷兰王国和 WYK Advocate 提交的材料。

¹³ 巴西联邦公设辩护人办公室和 Nuurrianti Jalli 提交的材料：“TikTok’s poor content moderation fuels the spread of hate speech and misinformation ahead of Indonesia 2024 elections”, The Conversation, 10 April 2023。

¹⁴ 大赦国际和巴西联邦公设辩护人办公室提交的材料；A/HRC/46/57, 第 69 段。

¹⁵ 大赦国际和立即普及组织提交的材料，26 Recommendations on Content Governance: A Guide for Lawmakers, Regulators, and Company Policy Makers (2020)。

而不论其可信度、真实性和造成危害的可能性。¹⁶ 内容共享算法因此可能导致仇恨材料迅速传播给广大受众，从而使有害信念和叙事永久化。¹⁷

20. 内容塑造算法也有助于创建社交媒体“回音室”，人们只看到强化和放大已有观点和信念的材料，增加了参与度，但也加深了有害的种族成见并传播仇恨言论。这些网络回音室的创建不仅进一步传播了有害思想和意识形态，还限制用户接触可能挑战有害信念和叙事的反面言论。¹⁸ 虽然内容塑造算法可能不会故意在网上放大和传播种族主义内容，但特别报告员前任在其 2020 年报告中重点指出，“不分肤色”或数字治理“种族中立”战略可造成算法偏见，并对种族和族裔群体造成间接伤害(A/HRC/44/57)。

多个行为体、动机和背景

21. 不同形式的网上种族主义仇恨言论可能来自一系列具有不同意图的行为体并由其传播。这些行为体的网上活动形成了复杂、不透明和相互强化的相互作用。这些行为体的动机可能是种族主义、族裔民族主义和仇外意识形态。然而，还必须承认，在网上传播种族主义仇恨言论涉及重大商业和政治利益。

22. 拥护种族主义意识形态的个人可能在日常使用数字平台时在网上传播种族主义仇恨言论。一些材料来源表明，大多数网上仇恨材料都来自与有组织的意识形态团体无关的个人，但要真正了解这一现象的驱动因素，还需要更多的研究。¹⁹ 在网络环境中，个人可能会感到更加大胆，原因是有时能够匿名，以及在由内容塑造算法决定的高度策划的网络空间中种族主义情绪和意识形态的正常化。²⁰

23. 数字平台还使个人及其所属团体得以形成组织，往往在国际一级，招募新成员并使其激进化，这些新成员可能会进一步传播网上种族主义仇恨言论。²¹ 特别报告员的任务是向大会和人权理事会报告美化纳粹主义的趋势。然而，她的前任报告了数字平台如何为拥护种族优越和仇恨的团体提供传播信息、组织活动和筹集资金的有效平台。²²

24. 网上种族主义仇恨言论不仅是由具有意识形态动机的人发起和传播。在复杂的数字生态系统中，一些行为体试图利用潜在的社会分歧以及对“他人”的恐惧

¹⁶ 同上。

¹⁷ 同上。

¹⁸ iCure 和 Zachary Laub 提交的材料，“Hate speech on social media: global comparisons”，Council on Foreign Relations, 7 June 2019。

¹⁹ Daria Denti and Alessandra Faggian, “Where do angry birds tweet? Income inequality and online hate in Italy”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 14, No. 3 (November 2021); A/HRC/47/25; submission from Maat for Peace, Development and Human Rights Association; and Laub, “Hate speech on social media”。

²⁰ A/77/512 和 WYK Advocate 提交的材料。

²¹ 同上。

²² 同上。

和误解谋取个人和政治利益。特别报告员收到了多份关于利用网络种族主义仇恨言论谋取政治利益的材料。知名政客，包括政府成员，利用在线平台表达种族主义和仇外情绪，利用社会现有的两极分化加剧分歧，从而获得政治资本。²³ 特别报告员收到的报告称，网上种族主义仇恨言论往往在选举期间增多。²⁴ 网上种族主义仇恨言论可被用于针对竞选公职和/或表达不同意见的人，如反对种族主义和种族歧视的学者和人权维护者，包括直接努力打击网上种族主义仇恨言论的人。²⁵ 对这些人的有针对性的网络仇恨活动可能会败坏他们的名声，并对其他人产生寒蝉效应，他们害怕受到类似对待，因此保护了现有政治权力结构，而这种结构往往排斥来自不同种族和族裔群体的个人。²⁶

25. 特别报告员坚信，必须着重强调冠状病毒病(COVID-19)大流行如何成为网上种族主义仇恨言论猖獗的重要环境。正如特别报告员的前任所言：“COVID-19 暴露了隐藏在众目睽睽之下的相互关联的危机：公共卫生灾难，以及族裔民族主义言论和政治——后者推动对前者的影响和回应。这揭示了不容忍、种族化和宗教猜忌和恐惧的气氛可对维持繁荣和安全社区的社会结构造成多么大的危险” (A/77/512, 第 63 段)。

26. 《联合国关于应对和打击与 COVID-19 有关的仇恨言论的指导说明》描述了这一危机如何导致“代人受过、抱有成见、污名化和使用贬损、厌恶女性、种族主义、仇外、仇视伊斯兰或反犹太主义的语言”。该指导说明还承认，在线平台在传播与 COVID-19 疫情相关的网上种族主义仇恨言论方面发挥了重大作用。该指导说明还认识到，政界人士涉嫌发起和传播与 COVID-19 相关的网上仇恨言论。政界人士参与 COVID-19 相关的网上仇恨言论，包括在选举背景下，表明种族仇恨传播的不同背景如何相互关联和相互强化。

27. 在审视不同行为体的动机时，有必要强调商业利益可在网上种族主义仇恨言论的发起和传播中发挥作用。越来越多的人经常在网上制作传播材料，并以各种方式将其货币化，包括允许浏览者捐款、出售与共享材料有关的商品和广告收入。个人和团体有时将种族主义和仇外内容货币化，尽管为防止这种情况做出了一些努力。²⁷ 在更系统的层面上，数字平台的整体商业模式以及与可传播和扩大网上种族主义仇恨言论的内容塑造算法相关的广告收入意味着强大的经济激励和抑制因素正在发挥作用。²⁸

²³ 第 19 条，“仇恨言论的政治”，2020 年 11 月 27 日。

²⁴ 南亚正义运动和 FakeReporter 提交的材料。

²⁵ AI for the People 和巴西联邦公设辩护人办公室提交的材料。

²⁶ 7amleh——阿拉伯促进社交媒体中心提交的材料。

²⁷ Paul Hosford, “Revealed: how racist Irish YouTube accounts profit by livestreaming protests”, *Irish Examiner*, 31 January 2023 and Sara Miller, “Big business: the monetization of antisemitism”, *The Media Line*, 4 January 2023。

²⁸ 大赦国际提交的材料。

网络种族主义仇恨言论的现实后果

28. 最严重形式的网上种族主义仇恨言论的后果可能危及生命。根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条、《公民及政治权利国际公约》第二十条第二款和《防止及惩治灭绝种族罪公约》的定义，最极端的网上种族主义仇恨言论可构成煽动歧视、敌视或暴力。在本报告中，接下来关于国际人权标准的一节更详细地探讨了最严重形式的网络仇恨言论。更广义而言，第 35 号一般性建议(2013 年)第 16 段指出，“煽动典型地力图通过宣传或威胁，影响他人从事某种形式的行为，包括犯罪。煽动可能是明示或暗示，通过诸如显示种族主义符号或分发材料以及语言等行动”。相当于煽动网上种族主义仇恨言论的一个最典型案例是，在造成可怕人道主义后果的种族暴力运动之前和期间，在脸书上对缅甸罗兴亚族群持续妖魔化(A/HRC/46/57，第 46 段)。²⁹ 针对罗兴亚族群的网上仇恨言论不断升级，情节严重，但国家和脸书并未采取行动，尽管已多次警告会造成危害。³⁰ 这一案例说明，达到煽动门槛的网上种族主义仇恨言论以及网下种族主义仇恨言论和政策可能造成重大伤害，特别是在政府和公司不作为的情况下。³¹

29. 必须指出，并非只有最严重的网上种族主义仇恨言论才会产生负面影响。即使在网下仇恨言论不构成煽动歧视、敌意或暴力的情况下，也可能成为网下仇恨犯罪的一个因素。仇恨犯罪具有偏见因素，可受到仇恨言论的影响，包括网络仇恨言论予以确定。³² 数字平台可助长有害成见和相关宣传的全球传播，这可能使针对目标群体的暴力行为更容易被接受，也可以说更可能发生(A/77/512，第 52 段)。

30. 网上种族主义仇恨言论对个人和群体的负面影响巨大，特别是因为他们可能反复受到贬损和歧视性言论的影响。种族主义仇恨言论可对目标群体的心理健康产生重大和累积影响。在遭受其他表现形式的种族主义和种族歧视以及其他交叉形式的歧视之后，所承受的长期压力可能会加剧网络仇恨的影响。网上种族主义仇恨言论的经历，包括直接针对个人的言论和宣扬更普遍的种族仇恨言论，都与目标群体的自尊下降、学习或专业表现较差和/或酗酒和吸毒率上升有关。³³ 特别报告员感到关切的是，来自各种族和族裔群体的儿童和青年成为网上攻击的目标，包括遭受欺凌，以及在他们的成长期间这种情况对他们的深刻和持久影响。³⁴

²⁹ 另见 A/HRC/46/57。

³⁰ 大赦国际提交的材料。

³¹ 同上。

³² 罗马尼亚以及 FakeReporter、墨西哥国家人权委员会和巴西联邦公设辩护人办公室提交的材料；Meagan Cahill 等人，“Understanding online hate speech as a motivator and predictor of hate crime”，为美国司法部司法方案办公室国家司法研究所编写的论文，2022 年 4 月；Hogan Lovells, *The Global Regulation of Online Hate: A Survey of Applicable Laws*，为和平技术实验室编写的特别报告，2020 年 12 月。

³³ 巴西联邦公设辩护人办公室的材料；以及 Koustuv Saha, Eshwar Chandrasekharan and Munmun De Choudhury, “Prevalence and psychological effects of hateful speech in online college communities”, *PubMed Central*, June 2019。

³⁴ 毛里求斯和 Mazidatun Maftukhah 提交的材料。

特别报告员收到的材料强调了儿童和年轻人在特定在线环境(包括在线游戏)中的脆弱性。³⁵

31. 种族主义仇恨言论,包括网上传播的仇恨言论,也在社会层面产生强大的有害影响,破坏社区的社会结构,破坏人权和民主规范,包括平等和不歧视。³⁶ 正如秘书长在启动《联合国消除仇恨言论战略》时指出,“仇恨言论本身就是对容忍、包容、多样性以及人权规范和原则本质的攻击。更广泛而言,仇恨言论破坏社会凝聚力,侵蚀共同价值观,并可能为暴力奠定基础,使和平、稳定、可持续发展 and 实现所有人人权的事业倒退”。第 35 号一般性建议(2013 年)也反映出种族主义仇恨言论的广泛社会影响。该建议第 5 段明确指出,言论可极有助于营造种族仇恨和歧视的氛围。

四. 网上种族主义仇恨言论和相关国际人权标准

32. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条是核心条款。正如第 35 号一般性建议(2013 年)第 10 段重点指出,《公约》第四条“包括与言论有关的因素以及制作言论的组织背景,提供预防和威慑功能,并在威慑失败时提供制裁”。第四条起首部分阐明了各国处理煽动种族歧视问题的义务,明确指出各国必须“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”。此外,第 35 号一般性建议(2013 年)第 16 段指出,“煽动典型地力图通过宣传或威胁,影响他人从事某种形式的行为,包括犯罪。煽动可能是明示或暗示,通过诸如显示种族主义符号或分发材料以及语言等行动”。第 35 号一般性建议(2013 年)还阐述了《公约》第四条(子)款的规定,并概述缔约国如何“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,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,概为犯罪行为,依法惩处”。

33. 根据第 35 号一般性建议(2013 年),缔约国有义务根据《公约》通过立法,打击第四条范围内的种族主义仇恨言论。一般性建议第 12 段指出,对种族主义言论的刑事定罪应仅限于严重案件,第 13 段提供了具体指导,说明应在国家法律框架内宣布哪些形式的种族主义言论为可依法惩处的罪行。一般性建议第 15 段指出,在作出此类决定时应考虑到背景因素,并提供根据《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》(A/HRC/22/17/Add.4, 附录)改编的相关标准,下文将对此作进一步讨论。第 17 段强调了有效执行法律规定的重要性,这通常是通过调查犯罪和酌情起诉来实现的。第 18 段还强调了司法评估在确定个案事实和法律定性方面的重要性。一般性建议还侧重于《公约》第五条和第七条。

34. 《德班宣言和行动纲领》加强了《消除一切形式种族歧视国际公约》的有关规定。《宣言》第 77 段申明,普遍参加和充分执行《公约》对于在世界上促进平

³⁵ Mazidatun Maftukhah 提交的材料。

³⁶ 《联合国消除仇恨言论战略》以及爱尔兰、乌拉圭和 LabSul 提交的材料。

等和不歧视具有极其重要的意义。《行动纲领》第 147(e)段还认识到通过新的信息和传播技术散布仇恨言论和种族主义材料的现象正在迅速演变，并提请会员国考虑对这一现象作出迅速和协调的国际反应。

35. 《公民及政治权利国际公约》规定缔约国有责任防止和处理最严重形式的网上种族主义仇恨言论。《公约》第二十条第二款规定，“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨之主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律禁止之”。《公约》第二十条第二款应与第二条第一款和第二十六条一并阅读。第二条第一款明确规定，应不加区别地承认包括第二十条第二款在内的《公约》承认的权利，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源或社会出身、财产、出生或其他身份地位。第二十六条规定了平等的一般权利、禁止歧视和采取积极的反歧视措施的义务。³⁷

36. 《公民及政治权利国际公约》第十九条保护意见和表达自由权。特别报告员反对以下观点，即防止和处理网上种族主义仇恨言论以及维护意见和言论自由是零和博弈，一个领域的进步自动以牺牲另一个领域为代价。平等、不歧视和基本自由相辅相成，是国际人权法、民主治理和法治的基石。因此，意见和表达自由必须被视为与规定各国义务防止和处理网上种族主义仇恨言论的条款视不可分割(见《拉巴特行动计划》，第 10 段)。保护这一基本自由的条款，特别是《公民及政治权利国际公约》第十九条和《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条(卯)项(8)目，对于各国如何防止和处理网上种族主义仇恨言论至关重要。这并不是说确保充分尊重意见和言论自由以及处理网上种族主义仇恨言论是轻而易举的任务。然而，国际人权法中有相关指导，可帮助应对这些挑战和复杂性。

37. 人权事务委员会对《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款的渐进解释，包括其第 34 号一般性意见(2011 年)第 22 至 36 段，以及促进和保护意见和表达自由权特别报告员的工作，都表明限制意见和表达自由的措施必须符合合法性、必要性、相称性和正当性的标准。

38. 《公民及政治权利国际公约》第十九条规定得到第十八条规定的补充。第十八条保护思想、良心、宗教或信仰自由的权利。第十八条第三款规定“人人表示其宗教或信仰之自由，非依法律，不受限制，此项限制以保障公共安全、秩序、卫生或风化或他人之基本权利自由所必要者为限”。

39. 正如消除种族歧视委员会第 35 号一般性建议(2013 年)第 19 段指出，《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条明确规定，为消除煽动和歧视而采取的一切措施都必须充分顾及《世界人权宣言》所载原则及本公约第五条明文规定的权利。如上文所述，《公约》第五条(卯)项(8)目包括表达和意见自由权。对表达自由的含糊或过于宽泛的限制容易被滥用，并有可能损害受《公约》保护的群体的权利。已面临歧视和排斥的人最容易受到不符合合法性、必要性、相称性和正当性标准

³⁷ William A. Schabas, U.N. International Covenant on Civil and Political Rights: Nowak's CCPR Commentary, 3rd revised ed. (Kehl, Germany, N.P. Engel Verlag, 2019)。

的限制表达自由的影响(A/74/486, 第 34 段)。³⁸ 此外,正如上述一般性建议和《德班宣言和行动纲领》指出,表达和意见自由,包括在网上表达和意见自由,在消除有害的种族成见和种族仇恨方面发挥着重要作用。

40. 由于种族主义仇恨言论可等同于煽动敌意、歧视或暴力,《拉巴特行动计划》就言论自由与禁止煽动仇恨之间的关系提供了更多指导。《拉巴特行动计划》是联合国人权事务高级专员办事处于 2011 年举办的一系列区域讲习班的成果文件。

《拉巴特行动计划》第 20 段建议区分三类言论:构成刑事犯罪的言论;不受刑事处罚但可能成为民事诉讼或行政处罚理由的言论;不会引起刑事、民事或行政处罚,但仍在容忍、文明和尊重他人权利方面引起关注的言论。根据《拉巴特行动计划》,为界定对表达自由的限制、煽动仇恨和适用《公民及政治权利国际公约》第二十条设定了很高的门槛。³⁹ 《拉巴特行动计划》提供了一套标准,根据以下六个因素确定何时应将言论视为刑事犯罪:背景、⁴⁰ 发言者、⁴¹ 意图、⁴² 内容和形式;⁴³ 言论行为的范围;⁴⁴ 可能性,包括紧迫性。⁴⁵ 《拉巴特行动计划》概述,国家法律框架应禁止一切形式的煽动歧视、敌意或暴力的行为,但只有根据门槛测试确定的最严重情况才应定为刑事犯罪。

41. 关于应予刑事定罪的表达形式,特别报告员还希望强调,《防止及惩治灭绝种族罪公约》要求各国将煽动灭绝种族定为刑事罪(见 A/74/486)。

³⁸ 另见第 35 号一般性建议(2013 年),第 28 和 29 段。

³⁹ 联合国人权事务高级专员办事处网站 www.ohchr.org/en/freedom-of-expression 以 32 种语文提供《拉巴特行动计划》门槛测试。

⁴⁰ 《拉巴特行动计划》第 29(a)段将“背景”定义为:“在评估特定言论是否可能煽动对目标群体的歧视、敌视或暴力时,背景极为重要,它可能对意图和/或因果关系都有直接影响。对背景的分析应将言论行为置于该言论产生和传播时的社会和政治背景中。”

⁴¹ 《拉巴特行动计划》第 29(b)条对“发言者”的定义如下:“应该考虑发言者在社会中的地位或身份,特别是个人或组织在言论所针对的受众中的地位。”

⁴² 《拉巴特行动计划》第 29(c)段对“意图”的定义如下:“《公民及政治权利国际公约》第二十条预见到意图。根据《公约》第二十条,疏忽和鲁莽不足以将一种行为定为犯罪,因为该条规定的是‘鼓吹’和‘煽动’,而不是仅分发或传播材料。在这方面,该条规定的是激活言语行为的客体和主体以及受众之间的三角关系。”

⁴³ 《拉巴特行动计划》第 29(d)段对“内容和形式”的定义如下:“言论的内容是法院审议的重点之一,也是煽动的一个关键因素。内容分析可能包括言论的煽动性和直接性程度,以及言论中使用的形式、风格和论据性质或论据之间的平衡”。

⁴⁴ 《拉巴特行动计划》第 29(e)段对“言论行为的范围”定义如下:“范围包括言论行为覆盖面、其公共性质、其受众人数和规模等要素。要考虑的其他因素包括:该言论是否公开,使用了何种传播手段,例如通过单张传单或在主流媒体上广播或通过互联网传播,沟通的频率、数量和范围,受众是否有手段对煽动行为采取行动,言论(或作品)是在受限制的环境中传播或还是可以广泛地向公众传播”。

⁴⁵ 《拉巴特行动计划》第 29(f)段对“可能性,包括紧迫性”的定义如下:“根据定义,煽动是未完成罪。煽动性言论所倡导的行动不一定实施而构成犯罪。不过,必须确定某种程度的伤害风险。这意味着法院必须确定,存在合理的可能性,该言论会成功地煽动针对目标群体的实际行动,同时确认这种因果关系应该相当直接。”

42. 在大多数情况下，网上种族主义仇恨言论并没有达到根据国际人权法可合法受到刑事制裁的门槛。因此，防止和处理网上种族主义仇恨言论的其他措施非常重要。反击言论、教育、社区项目和加强社会对多元化支持的步骤对于防止和处理网上种族主义仇恨言论至关重要。制定和有效执行此类措施的义务在国际法中有依据。正如第 35 号一般性建议(2013 年)第 10 段重点指出，《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条包括“立即采取积极措施”消除歧视的义务，并辅之以将尽可能广泛的资源用于消除仇恨言论的更广泛义务。此外，《公约》第七条规定各国义务“立即采取有效措施尤其在讲授、教育、文化及新闻方面以打击导致种族歧视之偏见，并增进国家间及种族或民族团体间的谅解、容恕与睦谊”。一般性建议第 30 段明确指出，第七条是消除仇恨言论根源的关键，也是缔约国维护《公约》第二条规定的禁止种族歧视的“适当手段”之一。

43. 提供数字平台的公司对内容有着巨大影响力，而且可能在网上种族仇恨的复杂网络中有巨大的商业利益。根据国际人权法，国家是主要义务承担者。然而，要处理网上种族仇恨言论泛滥的问题，就必须采取多利益攸关方的办法，而且根据相关国际标准，公司有责任促进和尊重人权并补救侵犯人权行为。⁴⁶ 《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》(A/HRC/17/31, 附件)概述，公司有责任防止、减轻和补救其可能造成或助长的侵犯人权行为，并必须对相关商业活动进行人权尽责调查。⁴⁷ 表达和意见自由权特别报告员的任务规定为企业实体根据《指导原则》处理网上仇恨言论的人权义务提供了指导。⁴⁸ 任务负责人在 2019 年关于仇恨言论的报告中建议，公司应利用《指导原则》确保将人权纳入产品设计，并定期审查产品对人权的影响(A/74/486, 第 41 至 43 段)。报告还指出，合法性、必要性和相称性原则适用于商业惯例，并就公司如何维护这些原则提供了指导(同上，第 46 至 52 段)。

五. 处理网上种族主义仇恨言论的挑战

44. 在本节中，特别报告员分析了她认为最相关的一些挑战。

立法空白

45. 特别报告员感谢各国在提交的许多材料中提供信息，内容涉及旨在处理网上仇恨言论的立法。虽然对这些立法规定进行评估超出了本报告的范围，但特别报告员欢迎各国努力确保制定立法，处理传播基于种族优越或仇恨的思想和煽动种族歧视的行为，以及所有暴力行为或煽动暴力行为的行为。然而，她感到关切的是，全球趋势反映出在防止和处理网上种族主义仇恨言论的现行立法规定方面存在重大差距。

⁴⁶ 《联合国消除仇恨言论战略》；巴基斯坦和巴西联邦公设辩护人办公室提交的材料；[A/HRC/47/25](#)。

⁴⁷ 联合国，“打击和处理网上仇恨言论：决策者和从业者指南”，2023 年 7 月和 [A/74/486](#)，第 44 和 45 段。

⁴⁸ 见 [A/74/486](#) 和 [A/HRC/38/45](#)。

46. 特别报告员认为，在处理网上种族主义仇恨言论的法律办法方面存在很大程度的差异。⁴⁹ 特别报告员极为关切的是，全世界许多国家的国内法律框架中没有禁止煽动歧视、敌意或暴力的法律(见《拉巴特行动计划》，第 15 段)。她还感到关切的是，在已制定立法的司法管辖区，在规定符合国际人权法规定的标准的程度上存在差距。法律规定可能包括对表达自由的过于宽泛的限制，在某些情况下，政府可能会利用这些限制压制不同意见或使不同种族和族裔群体个人沉默。⁵⁰

执法不力

47. 有效防止和处理网上种族主义仇恨言论的另一个关键挑战是，未有效执行现行法律，以处理构成煽动的网上种族主义仇恨言论，并在达到《拉巴特行动计划》规定的刑事定罪门槛的最严重煽动案件中惩罚实施者。⁵¹ 正如消除种族歧视委员会在其第 35 号一般性建议(2013 年)第 17 段中重点指出，仅宣布相关形式的言论为犯罪是不够的；还必须有效执行《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条的规定。要做到这一点，就应有效调查罪行，并酌情采取起诉和其他补救措施。

48. 鉴于调查和起诉对有效执行相关立法的重要性，特别报告员关切的是，有报告称，因煽动行为而受到伤害的受害者往往无法获得司法求助和其他形式的补救。这反映在关于网上种族主义仇恨言论的判例相对较少(见《拉巴特行动计划》)。诉诸司法和补救措施的障碍可能包括受害者因对公共当局缺乏信任和/或害怕报复而不愿举报事件；受害者因难以与相关当局接触而撤回投诉；受害者对自身权利和如何寻求补救措施缺乏认识。⁵² 这种趋势对受害者诉诸司法的权利产生了负面影响，而这项权利受到《消除一切形式种族歧视国际公约》第六条和《公民及政治权利国际公约》第二条第三款的保护。这种趋势还造成煽动行为不受惩罚的现象，使实施者更加胆大妄为，并使其他形式的网上种族仇恨进一步合法化和正常化。正如第 35 号一般性建议(2013 年)第 18 段所述，这些趋势阻碍了对个案事实的司法审查，而司法审查已被公认为对于在国家层面解释和执行相关国际人权法条款至关重要。

各国在非法律措施方面的差距

49. 在大多数情况下，网上种族主义仇恨言论并没有达到根据国际人权法可以合法地受到刑事制裁的门槛。然而，这种言论仍可能对不同种族和族裔群体的人造成伤害。因此，防止和处理网上种族主义仇恨言论的其他措施，如反击言论、教育、社区项目和加强社会对多元化支持的步骤，对防止和处理网上种族主义仇恨言论至关重要(见《拉巴特行动计划》，第 35 段)。特别报告员感到关切的是，缺乏材料说明各国为防止和处理网上种族主义仇恨言论而采取的全面和有效的非法律措施。特别报告员注意到从一些国家收到的关于非法律措施的一些材料，但

⁴⁹ 公民权利协会和 Hogan Lovells 提交的材料，“The Global Regulation of Online Hate”。

⁵⁰ 《拉巴特行动计划》以及白俄罗斯赫尔辛基委员会和白俄罗斯记者协会提交的材料。

⁵¹ 同上。

⁵² A/HRC/47/25 和欧洲委员会，“仇恨言论与暴力”，可查阅 <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/hate-speech-and-violence>。

感到关切的是，为有效处理网上种族主义仇恨言论的根源而对非法律措施的总体投入存在差距。

数字平台提供商在防止和处理网络种族主义仇恨言论方面所作投入不够

50. 提供传播网上种族主义仇恨言论的数字平台并从中获利的公司有责任尊重人权。上一节提到公司在《工商业与人权指导原则》和其他国际人权标准下的责任。特别报告员注意到一些数字平台为防止和处理网上种族主义仇恨言论所做的一些努力。但总体而言，她认为，相对于这些公司因数字平台融入世界很大一部分人口的日常生活而获得的权力和利润的规模而言，为此所作的投入不够。此外，传播网上种族主义仇恨言论的算法是提供数字平台的公司的业务模式和盈利的核心所在，这一事实加重了它们防止和处理这一现象的责任。⁵³

51. 许多大型数字平台提供商已制定网上仇恨言论的定义，其中包括《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条中的歧视理由，以及关于仇恨言论和内容审核的社区准则和政策。然而，特别报告员对提供数字平台的公司的政策和准则缺乏清晰度和透明度感到关切。⁵⁴ 这些政策和准则的模糊性和不透明性以及执行方式阻碍了受影响种族和族裔群体成员的监督和参与。还有一些情况是，网络仇恨言论针对的种族和民族群体成员的材料被删除，而这些材料可被视为反击言论，但他们对删除原因知之甚少，也没有明确的求助途径。⁵⁵ 另一个令人关切的领域是，数字平台提供商设想的最严重的行动往往是删除内容和封禁用户。如果查明的内容严重到有理由限制在线表达，删除内容和封禁用户可能并不反映在所有情况下都是适当或有效的反应，特别是用户往往可以很容易地使用不同的凭证再次注册。⁵⁶

52. 特别报告员严重关切的是，公司在防止和处理网上种族主义仇恨言论方面所做的努力不够，缺乏对评估网上材料(包括可能被视为煽动的材料)所需的文化和语言知识的投入。除其他措施外，数字平台往往使用内容审核算法来识别仇恨内容，并可能使用自动化或雇用工作人员审核内容。如下文所述，这些措施往往基于种族中立的方法，这可能导致社会种族和族裔不平等现象的复制甚至加剧。此外，不同国家的公司在内容审核方面的投入往往极不平等，全球南方国家在这方面的投入严重不足。全球南方国家的用户可以多次举报仇恨言论而对此没有任何行动，缅甸的情况就是如此。⁵⁷ 2018年，脸书首席执行官在美国参议院作证时表示，脸书的人工智能系统无法检测到缅甸的仇恨言论(A/HRC/44/57，第24段)。大赦国际在其提交的材料中重点指出，在2017年缅甸冲突期间，该地区只有5名讲缅甸语的内容审核员。该组织还报告称，尽管在暴行发生后努力做出一些改进，但该平台在检测反罗兴亚人和反穆斯林仇恨言论方面仍然存在薄弱之处。

⁵³ 大赦国际提交的材料。

⁵⁴ 立即普及组织，“26 recommendations on content governance”和巴基斯坦提交的材料。

⁵⁵ 同上；Fundación Karisma 和 El Veinte 提交的材料；A/HRC/47/25。

⁵⁶ Hogan Lovells, The Global Regulation of Online Hate。

⁵⁷ 同上。

种族中立方法

53. 特别报告员指出，在处理网上种族主义仇恨言论方面的另一个重大挑战是对数字技术的设计、开发和治理采取种族中立的办法。正如特别报告员的前任重点指出：

公众对技术的看法往往是本质上技术是中立和客观的，有些人指出，这种对技术客观性和中立性的假设甚至在技术生产者中也很明显。但技术从来都不是中立的——技术反映了影响其设计和使用的人的价值观和利益，从根本上讲其形成由社会中运作的同样不平等结构决定(同上，第 12 段)。

关于数字技术中立性的假设，以及没有办法明确处理此类技术复制和加剧社会内部和社会之间种族和族裔不平等的能力，使有效处理网上种族主义仇恨言论的工作具有挑战性。这种趋势可能会加剧，因为在技术部门内部和确定内容传播和审核算法的设计人员中以及网上种族仇恨言论相关准则和政策制定者中缺乏种族和族裔多样性(同上，第 17 段)。

54. 少数群体特别报告员在其 2021 年报告中强调，尽管少数群体受网上仇恨言论，包括达到煽动门槛的仇恨言论的影响最大，但在应对这一现象的努力中，他们的经历和观点没有得到明确承认。相反，“仇恨言论的程度和残酷性被忽视，甚至被笼统地掩盖” (A/HRC/46/57，第 22 段)。特别报告员也对网上种族主义仇恨言论目标群体的经历和观点表示关切。她不知道有多少举措使受影响最严重群体成员能够切实参与数字平台的设计、开发和治理，也不知道有多少举措在国家和国际层面防止和处理网上种族仇恨言论。

网络种族主义仇恨言论的深层社会驱动因素

55. 如下文所述，虽然对网上种族主义仇恨言论的驱动因素认识不足，但这一现象并非发生在真空中。可以确定，社会趋势助长了网上种族主义仇恨言论泛滥的氛围。经济不平等以及政治不满和权利被剥夺等相互关联的趋势已被确定为可推动网上种族主义仇恨言论的因素。⁵⁸ 重要的反击言论形式(包括传统媒体来源)减少、数字平台爆炸式增长但数字素养却没有相应提高、对传统公共机构的信任度下降以及公共信息系统薄弱也是相关因素。⁵⁹

56. 这种趋势与有关种族主义和种族歧视的社会趋势相互作用，包括基于殖民主义和奴隶制消极遗产的系统形式的种族主义和种族歧视。根据联合国人权事务高级专员 2021 年的一份报告，系统性种族主义被广泛理解为：

国家机构、私营部门和社会结构中复杂、相互关联的法律、政策、做法和态度系统的运作，综合起来导致基于种族、肤色、世系或民族或族裔血统的直接或间接、有意或无意、法律上或事实上的歧视、区别、排斥、限制或偏好。

⁵⁸ Denti and Faggian, “Where do angry birds tweet?”。

⁵⁹ 马特和平、发展和人权基金会和 Clínica Jurídica y Responsabilidad Social - Sección Derechos de la Niñez 提交的材料；Laub, “Hate speech on social media”；A/HRC/47/25。

系统性种族主义往往表现为普遍存在的种族成见、偏见和成见，其根源往往是奴役、跨大西洋贩卖非洲奴隶和殖民主义的历史和遗留问题(A/HRC/47/53, 第9段)。

如上所述，以“种族中立”或“不分肤色”方式管理的数字技术有能力加剧现有的社会不平等(见 A/HRC/44/57)。因此，系统性种族主义的核心特征使来自不同种族和族裔群体的人特别容易受到网上种族主义仇恨言论的影响。此外，普遍存在且往往未得到充分解决的种族成见、偏见和成见为此类言论提供了肥沃的土壤。

57. 上一节阐述了网上种族主义仇恨言论危害社会的方式。这种现象不仅在社会层面具有破坏性，而且还可被视为上述趋势所导致的社会结构更广泛退化的症状。全球社会所面临危机的复杂性和深度，以及这些危机与网络种族主义仇恨言论的双向关系，使得有效应对这一现象具有挑战性。此外，如果不考虑这些背景驱动因素，各国和其他利益攸关方为防止和处理网上种族主义仇恨言论的努力就不太可能有效。

缺乏关于网上种族主义仇恨言论的研究和分类数据

58. 特别报告员感到关切的是，缺乏按种族、肤色、世系、民族血统、族裔血统和/或宗教分列的关于网上种族主义仇恨言论的驱动因素、普遍程度、肇事者、受害者和影响的研究和数据。⁶⁰ 缺乏此类信息会抑制政府、公司和其他利益攸关方制定法律和政策的能力，而这些法律和政策将有效地针对网络种族主义仇恨言论的根源，并满足受影响者的需求。这一情况还可能使来自不同种族和族裔群体的人的经历在防止和处理网上种族主义仇恨言论的举措中不太明显。

59. 缺乏有关网上种族主义仇恨言论的信息表明，在许多不同决策领域收集和协调按种族和族裔分列的数据方面存在更广泛的弱点。《德班行动纲领》第92段敦促各国“在国家 and 地方各级收集、汇编、分析、散发和发表可靠的统计数据，并采取所有其他有关的必要措施，定期评估遭受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象侵害的个人和群体的境况”。其中还阐明，应根据国家法律对这些数据进行分类。联合国处理种族主义和种族歧视问题的人权机制，包括消除种族歧视委员会和特别报告员的任务，一直促请各国改进分类数据的收集工作。各国没有对这些建议作出适当回应，阻碍了有效应对包括网上种族主义仇恨言论在内的多种形式的种族主义和种族歧视的努力。

⁶⁰ 见来文 AL OTH 125/2022、AL OTH 126/2022、AL OTH 127/2022 和 AL OTH 128/2022。来文可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

六. 结论和建议

60. 网上种族主义仇恨言论是一种全球现象，在现实生活中对各种族和族裔群体造成影响，在最严重的情况下造成生死攸关的后果。网上种族主义仇恨言论在社会层面产生了巨大的有害影响，造成种族仇恨气氛，破坏社区的社会结构，并损害平等和不歧视等人权和民主规范。

61. 迫切需要采取基于国际人权法适用规范和标准的多利益攸关方办法，防止和处理网上种族主义仇恨言论。国家、公司、民间社会组织、国家人权机构和个人都可在防止和处理网上种族仇恨言论方面发挥重要作用。特别报告员向各国、公司和其他行为体提出以下建议，涉及它们如何采取措施，作为多利益攸关方办法的一部分，有效防止和处理网上种族主义仇恨言论。

62. 特别报告员建议各国：

(a) 确保在国家法律框架内，以符合国际人权规范和标准，包括《消除一切形式种族歧视国际公约》、《公民及政治权利国际公约》和《拉巴特行动计划》的方式，禁止煽动歧视、敌视或暴力，并在最严重的情况下将其定为刑事犯罪；

(b) 有效执行《消除一切形式种族歧视国际公约》，特别是第四条，并确保旨在处理网上种族主义仇恨言论的一切努力纳入《公约》的所有条款；

(c) 考虑在“加强国际合作”的背景下，针对网上种族主义仇恨言论作出“迅速和协调的国际反应”，⁶¹ 作为大力加强执行《德班宣言和行动纲领》努力不可或缺的一部分；

(d) 在防止和处理网上仇恨言论的所有努力中，维护意见和表达自由权，这是《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条和《公民及政治权利国际公约》第十九条所载的基本自由；

(e) 对于相当于煽动歧视、敌意和暴力并导致对目标种族和族裔群体造成伤害的网上种族主义仇恨言论案件，通过优先利用司法机制，增加获得司法救助和其他形式补救的机会。各国应考虑采取有针对性的行动，消除获得司法求助和补救的障碍，包括缺乏对权利和补救机制的认识，对执法机构和公共机构的剩余信任度低，以及害怕报复；

(f) 让各种族和族裔群体能够切实参与设计、制定和监督所有防止和处理网上仇恨言论的措施；

(g) 投资于研究、收集和协调按种族、肤色、世系、民族血统、族裔血统和/或宗教列示的关于网上种族主义仇恨言论的驱动因素、普遍程度、施害者、受害者和影响的数据。在这方面，特别报告员回顾了前几任任务负责人的呼吁，

⁶¹ 《德班行动纲领》，第 147(e)段。

即采取于人权的数据方法，在收集和储存数据时确保分类、自我认同、透明、隐私、参与和问责；

(h) 根据关于网上种族主义仇恨言论的社会驱动因素的研究和数据，大力投资于多项举措，侧重于反击言论、提高公众认识运动、教育、社区项目以及加强社会对多元化支持的步骤；

(i) 就与防止和处理网上种族主义仇恨言论相关的国际人权法标准，为包括公务员、执法人员和司法人员在内的相关公职人员组织基于人权的培训；

(j) 考虑拟定社区支助项目，针对各种族和族裔群体成员因接触网上种族主义仇恨言论而遭受不良后果的情况提供心理社会服务。

63. 特别报告员建议提供数字平台的公司：

(a) 确保将人权纳入产品设计，并参照《工商企业与人权指导原则》和其他相关国际人权法标准，定期审查产品对人权的影响。在此过程中，公司应注意种族中立方法和算法偏见的风险，并采取积极和有针对性的措施，确保其产品符合国际人权法中的平等和不歧视标准；

(b) 使其关于仇恨言论和内容审核的政策符合国际人权规范和标准，包括《消除一切形式种族歧视国际公约》、《公民及政治权利国际公约》和《拉巴特行动计划》；

(c) 考虑采取措施，确保各种族和族裔群体成员切实参与设计、开发和监测与网上种族仇恨言论相关的产品和政策；

(d) 确保其关于仇恨言论和内容审核的政策范围和执行的清晰度和透明度；

(e) 投资于发展多样化的文化和语言知识，确保以地域上更加公平的方式努力应对网络种族主义仇恨言论；

(f) 考虑企业社会责任倡议，利用其强大的平台促进数字素养、反击言论和社区倡议，以防止和处理网上种族主义仇恨言论。

64. 特别报告员向其他行为体提出以下建议：

(a) 个人可以在数字平台上轻松交流和发布内容，这是网上种族主义仇恨言论产生和传播的一个因素。然而，反过来这也可以为个人创造机会，在防止和处理网上种族主义仇恨言论方面发挥强有力的作用。正如联合国建议，个人应避免发表任何仇恨言论；核实网上内容；大声疾呼，挑战种族主义仇恨言论；支持目标群体；报告违反社区准则或等同于煽动的内容；公开谴责一切煽动暴力、歧视或敌意的鼓吹仇恨行为；对他人进行网上仇恨言论教育；致力于实施处理网上种族主义仇恨言论的社区项目；⁶²

⁶² 联合国，采取行动：参与——如何处理仇恨言论？可查阅 www.un.org/en/hate-speech/take-action/engage。

(b) 联合国各行为体应支持会员国执行上述建议，并努力加强国际合作，改进研究和分类数据收集工作。联合国行为体应努力将种族和族裔群体成员的具体脆弱性和对他们的伤害纳入防止和处理网上种族仇恨言论的努力中；

(c) 民间社会组织应继续并扩大其工作，以防止和处理网上种族主义仇恨言论；加强社会对多元化和表达自由的支持；为攻击目标群体提供支持；

(d) 国家人权组织应以各种方式促进努力防止和处理网上种族主义仇恨言论，包括支持开展进一步研究和收集分类数据的努力；受理网上种族主义仇恨言论的投诉，消除诉诸司法的障碍；促进实行多项举措，侧重于反击言论、教育和社区项目以及加强社会对多元化支持的步骤。