



Distr.: General
23 August 2024
Chinese
Original: English

第七十九届会议

临时议程* 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

加沙冲突对表达自由造成的全球威胁

秘书长的说明**

秘书长谨向大会转递促进和保护意见和表达自由权特别报告员伊雷内·汗依照人权理事会第 43/4 号决议提交的报告。

* A/79/150。

** 本报告在截止日期之后提交以反映最新情况。



促进和保护意见和表达自由权特别报告员伊雷内·汗的报告

摘要

在本报告中，促进和保护意见和表达自由权特别报告员伊雷内·汗审查了加沙冲突对全球表达自由的影响。她着重介绍了对记者的袭击和对媒体的限制情况，这危及在全球范围内获得有关该冲突的信息；在两极分化的政治环境中镇压抗议和持不同政见者，破坏学术和艺术自由；以打击恐怖主义和反犹太主义的名义限制合法的政治表达。她评估了国家、社交媒体公司和其他私人行为体在线和离线遵守国际人权标准的情况，发现在倡导巴勒斯坦人民权利方面存在广泛的非法、歧视性和不相称的限制。特别报告员强调所有各方平等享有的意见和表达自由的重要性，认为这是打击仇恨、鼓励相互尊重和对话的宝贵工具，呼吁各国、社交媒体公司和其他私人行为体拒绝在人权问题上采用双重标准，并提出具体建议，要求它们平等维护所有人的意见和表达自由权。

一. 导言

1. 加沙冲突引发了全球表达自由危机。很少有冲突如此广泛地挑战意见和表达自由，并如此深远地超越该冲突的边界。这些挑战的全球性和严重性是本报告的主题。
2. 哈马斯 2023 年 10 月 7 日对以色列的袭击、以色列的强烈军事反应、加沙平民伤亡、特别是儿童和妇女的伤亡令人震惊、基础设施遭到大规模破坏以及人道主义灾难将民众推向饥荒边缘，这些都激怒了世界各地的人民。公众舆论高度两极分化，支持或反对巴勒斯坦人的权利和以色列的行动。国家和私人行为体的立场也是如此，它们对该区域多灾多难的历史、巴勒斯坦被占领土的局势、以色列在加沙的军事行动以及它们自己的国家利益有不同的理解。
3. 在这一具有挑战性的情况下，意见和表达自由的权利处于风口浪尖。杀害记者、袭击媒体基础设施和限制外国媒体的事件达到前所未有的程度，使报道变得困难和危险，影响到加沙人民以及世界各地受众的知情权。社交媒体平台作为向被围困民众传递信息的主要渠道发挥了重要作用，但也是传播虚假信息和仇恨言论的主要载体，在社区和国家之间和内部散播仇恨、暴力、恐惧和不信任。
4. 自 10 月 7 日以来，反犹太主义、伊斯兰恐惧症和反巴勒斯坦种族主义在线上线下激增。对反犹太主义定义的困惑、起草不当和执行不力的国家法律、不透明的政策和社交媒体平台的做法以及既得政治利益，这些因素加在一起，使打击仇恨言论的任务复杂化、削弱和武器化。
5. 世界各地爆发了声援巴勒斯坦人民、反对种族灭绝和占领的大规模示威活动。尽管抗议活动基本上是和平的，但在几个国家，抗议和异议遭到了严厉镇压。一些私人行为体，如大学、文化机构和资助者，甚至媒体机构，都发挥了令人不安的作用，恐吓、孤立和压制与它们不同的声音。
6. 特别报告员指出，加沙冲突直接或间接地对意见和表达自由构成三个明显挑战：第一，对记者和媒体的袭击，危及全球获取有关冲突的信息；第二，以歧视性和不相称的方式压制巴勒斯坦人的声音和观点，破坏学术和艺术自由以及更广泛的表达自由；第三，受保护言论与被禁止言论的界限模糊。这些挑战都不是新的，但在过去的一年里变得更加激烈。
7. 特别报告员审查了国家、社交媒体和其他私人行为体在这三个挑战方面的做法，并分析了这些做法是否符合国际人权法，以及在适用的情况下是否符合人道法。本报告虽然涉及巴勒斯坦被占领土的局势，但其地理和专题范围具有全球性，符合特别报告员的任务规定。
8. 特别报告员借鉴了磋商、利益攸关方提交的书面材料和案头研究。特别报告员感谢所有为本报告提供投入者。¹

¹ 书面材料参阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-submissions-thematic-report-special-rapporteur-freedom-expression>。

二. 国际法律标准

9. 所有人权的核心是不受歧视的权利。² 该权利对意见和表达自由权有两个重要影响。首先，人人享有行使其意见和表达自由的平等权利。第二，平等享有表达自由意味着不能将其用作煽动歧视、敌视和暴力侵害他人的许可证。

10. 《世界人权宣言》和《公民及政治权利国际公约》第十九条以及主要区域文书中规定，意见和表达自由保障持有意见而不受干涉的权利，以及寻求、接受和传递各种信息和想法的权利，无论是真实的还是虚假的，无论是冒犯性的还是开明的，无论国界或选择任何媒体。除其他外，意见和表达自由保护媒体自由；以及关于政治和公共事务的言论；对政府官员、政策或机构的批评；知识分子的言论；倡导人权；以及文化和艺术表达。³ 这些问题与本报告所讨论的挑战有关。

11. 表达自由可根据《公约》第十九条第三款加以限制。限制必须由准确、公开的法律规定，不得给予当局不当的酌处权，而且必须是为了实现确保尊重他人权利或名誉或保护国家安全、公共秩序、公共卫生或公共道德的合法目标。必要性原则包括相称性概念和使用限制性最小的手段来实现所声称的目标。⁴ 由于这项权利在赋予人民权力和使他们能够行使其他权利方面发挥着根本作用，任何限制都必须狭义地解释，不得损害这项权利本身。

12. 在大屠杀之后诞生的国际人权法为处理仇恨言论提供了明确的标准。国际法虽然没有采用“仇恨言论”一词，但根据《国际公约》第二十条第二款，各国必须依法禁止“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”。宣扬仇恨本身不足以成为禁止的理由，必须构成煽动，很可能导致歧视、敌意和暴力。

13. 《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》就评估禁止言论和将言论定为刑事罪的适当性时应考虑的因素提供了宝贵的指导。这些标准包括社会背景、发言者的地位和意图、发言的内容和形式、听众的性质、交流的范围和伤害的紧迫性。就其本质而言，这些标准需要对每种情况进行背景分析，而不是全面禁止，无论是反犹太主义、伊斯兰恐惧症还是其他形式的仇恨言论。

14. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第四(a)条也禁止煽动基于种族的歧视、敌视和暴力。需要进行类似于《拉巴特行动计划》的背景分析，以确定必须依法惩处的种族主义言论。

² 人权事务委员会，关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 26 段。

³ 同上，第 11 段。

⁴ 同上，第 22 段。

15. 国际刑法对言论规定了重要的限制。直接和公开煽动种族灭绝是一项国际罪行。⁵ 这种言论的目的、理解和公开传播必须是呼吁实施种族灭绝。语境、内容和说话人在确定责任时具有高度相关性。⁶

三. 记者遭枪击

16. 意见和表达自由权为新闻媒体不受审查和不受阻碍以及记者安全和无恐惧地工作的权利提供了国际法律基础。国际人道法也适用于巴勒斯坦被占领土上记者的安全。

A. 巴勒斯坦被占领土

17. 令人严重关切的是，在加沙杀害和任意拘留记者以及破坏新闻设施和设备的模式表明，以色列军方采取了一种蓄意的战略，以压制批评性报道，阻碍记录可能的国际罪行。⁷

18. 根据国际人道法，记者享有平民保护。蓄意杀害记者是战争罪。⁸ 记者只有在直接参与敌对行动或煽动战争罪或其他国际罪行的情况下才可能成为合法的军事目标。虽然以色列在媒体上声称一些记者据报参与了敌对行动，但这些说法均没有得到证实。

19. 截至 2024 年 8 月 13 日，113 名巴勒斯坦记者和媒体工作者被杀，更多人受伤，使以色列自 2023 年 10 月以来的军事行动成为过去 30 年来全球记者和媒体工作者最致命的冲突。⁹ 此外，3 名记者因以色列在黎巴嫩边界附近的炮击而丧生。4 名以色列记者在 10 月 7 日的袭击中被哈马斯杀害。

20. 记者身穿明显可识别的夹克衫，头戴标有“媒体”字样的头盔，乘坐有明显标志的新闻车辆，却遭到以色列军队的袭击，情况表明他们可能就是袭击目标。¹⁰ 在加沙发生的一起事件中，两名记者被打死，在黎巴嫩南部发生的另一起事件中，几名记者受伤，一名记者被打死，对这两起事件的调查得出的结论是，以色列军方知道或应该知道他们在袭击记者。¹¹

⁵ 《防止及惩治灭绝种族罪公约》，第三(c)条。《国际刑事法院罗马规约》，第 25(3)(e)条。

⁶ A/HRC/55/73，第 50 至 52 段。

⁷ 国际法院，起诉书，南非诉以色列，2023 年 12 月 29 日，第 119 段。

⁸ 《1949 年 8 月 12 日内瓦公约附加议定书》第五十一条第三款和第七十九条第二款。

⁹ 见保护记者委员会，“以色列-加沙战争中的记者伤亡”，2024 年 8 月 13 日，可参阅 <https://cpj.org/2024/08/journalist-casualties-in-the-israel-gaza-conflict/>。

¹⁰ 见 ISR 12/2023。本报告中提及的所有来文均可参阅 <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。另可参阅 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/08/expert-denounces-killing-two-more-journalists-gaza-and-demands-full>。

¹¹ 见 L. Loveluck 等人，“Drone footage raises questions about Israeli justification for deadly strike on Gaza journalists”，《华盛顿邮报》，2024 年 5 月 19 日，以及人权观察提交的材料。

21. 通过杀害记者来使他们沉默是最令人震惊的审查形式。¹² 尽管国际社会有义务对所有非法杀戮行为进行迅速、彻底、独立和公正的调查，但有罪不罚现象在加沙或西岸持续了几十年。¹³ 以色列不调查、起诉和惩罚对记者犯下的严重罪行，不仅剥夺了受害者家属的正义，而且助长了犯罪者继续犯罪的勇气，并可能对其他记者产生寒蝉效应。

22. 根据国际法，媒体设施被视为民用物体，因此受到保护，不受军事攻击。然而，加沙的新闻设施遭到大规模破坏。据巴勒斯坦记者联合会称，自 2023 年 10 月以来，加沙约有 70 家新闻机构，包括当地广播电台、新闻机构、发射塔和记者培训机构，被部分或完全摧毁。加沙地带拍摄现场实况的摄像机和新闻机构所在的建筑物被以色列军方摧毁。据报，“通过瞄准新闻设施和设备，以色列军方不仅切断了加沙的任何影像和信息来源，而且还损害了记者执行任务所需的后勤保障。”¹⁴

23. 访问互联网已被确认为一项人权，¹⁵ 在受冲突影响的情况下，对包括记者在内的所有平民都至关重要。¹⁶ 由于民用电信基础设施普遍遭到破坏、对供电的蓄意限制以及电信服务的技术中断等多种因素，加沙的互联网连接中断，严重阻碍了报告和获取信息。

24. 自 10 月 7 日袭击事件以来，关于以色列当局对巴勒斯坦被占领土上的记者和媒体工作者进行骚扰、恐吓和暴力的报告有所增加。数十名巴勒斯坦记者据称被加沙和西岸的以色列部队任意拘留。¹⁷ 报道冲突的记者一再面临以色列军方的阻挠、单独监禁、¹⁸ 没收设备和人身攻击。¹⁹ 一些巴勒斯坦记者报告说，他们受到以色列当局的威胁，要他们停止报道战争。²⁰

25. 尽管一再提出要求，但以色列拒绝允许外国媒体不受阻碍地进入加沙。它减少了媒体的多样性，影响了获取信息的机会。因此，当地记者承担了报道加沙地带正在发生的事情的负担。尽管同事、朋友和家人的死亡以及他们的家园、办公室和媒体设施的破坏给他们造成了心理创伤，但他们继续勇敢地工作，冒着生命危险执行任务，同时忍受加沙所有平民遭受的巨大困难。据一名法新社记者说“我们看到的恐怖比任何人都多”。²¹

¹² A/HRC/50/29，第 29 段。

¹³ 见 ISR 14/2022 号来文。

¹⁴ 见 <https://forbiddenstories.org/the-destruction-of-press-infrastructure-in-gaza-a-strategy-to-blind-the-public/>。

¹⁵ 人权理事会第 47/16 号决议；以及大会第 77/150 号决议。

¹⁶ A/77/288，第 91 段。

¹⁷ 见保护记者委员会，Arrests of Palestinian Journalists Since Start of Israel-Gaza War，2024 年 7 月 25 日，可参阅 <https://cpj.org/2024/07/arrests-of-palestinian-journalists-since-start-of-israel-gaza-war/>。

¹⁸ 见 ISR 12/2023 号来文。

¹⁹ 国际表达自由交流网提交的材料。

²⁰ 国际笔会提交的材料。

²¹ 见 “Death, exhaustion and suspicion: AFP journalists on the horrors of Gaza”，法新社，2024 年 2 月 8 日。

B. 其他地方的媒体自由

26. 在哈马斯 10 月的袭击和以色列政府在加沙的军事行动之后，以色列境内的媒体环境显然恶化了。以色列的一些记者不敢表达不同的观点。²² 有暴民袭击记者的事件，²³ 也有关于当局进行恐吓的报道。²⁴

27. 2024 年 4 月，以色列议会通过了《外国媒体法》，赋予行政部门广泛权力，可以在未经事先司法审查的情况下禁止外国媒体并实施其他限制。²⁵ 特别报告员向以色列政府表达了她的关切，指出禁止媒体机构是对表达自由的不必要和不相称的限制，不符合国际人权标准。这种禁止的做法不仅影响到记者的表达自由，而且影响到公众从各种来源获得信息的权利，因此应当予以审查和废除。2024 年 5 月，以色列政府利用《外国媒体法》暂时禁止半岛电视台，理由是担心国家安全、煽动和支持巴勒斯坦派别。²⁶ 这项禁令在该法律修正案之后成为永久性的规定。

28. 长期以来，中东地区的媒体自由空间一直受到限制。²⁷ 最近加沙冲突爆发后，一些政府对报道以色列或巴勒斯坦问题的记者做出了严厉反应。例如，约旦适用其《网络犯罪法》，拘留和审讯了包括记者在内的数百名使用社交媒体帖子的人。²⁸ 埃及媒体监管机构以“发布虚假新闻”为由禁止“Mada Masr”网站六个月，并在发表了一篇关于加沙居民流离失所到埃及的报道后传唤了该网站的编辑。²⁹

29. 在一些西方国家，媒体公司对自己的记者，通常是阿拉伯人或巴勒斯坦人，采取报复措施，因为他们在线上或线下表达了个人观点。有许多报告称，记者因在个人社交媒体账户上发帖、签署声援巴勒斯坦人民的请愿书或在公共活动中批评以色列的战争行为而被解雇、辞职和调任。总的目的是让不同的观点冷却下来。

30. 据报道，《洛杉矶时报》禁止 38 名员工报道与以色列或巴勒斯坦有关的问题，因为他们签署了一封谴责在加沙杀害记者的信。³⁰ 据报道，《悉尼先驱晨报》和《时代报》的 20 名记者在签署了一封公开信，批评澳大利亚媒体对以色列在加沙的军事行动的报道后，被禁止参加“任何与战争有关的报道或制作”。另据报道，英国广播公司对其 6 名阿拉伯语新闻记者进行了偏见调查。虽然没有人被发现违

²² 见 Emma Goldberg, “Some Israeli Journalists Express Fear About Conveying Dissenting Views”, *New York Times*, 2023 年 10 月 21 日, 可参阅 <https://www.nytimes.com/2023/10/21/business/media/israel-journalists-hamas-war.html>。

²³ 国际笔会提交的材料。

²⁴ 第十九条组织提交的材料。

²⁵ 见 ISR 15/2024 号来文。

²⁶ 见 <https://network.aljazeera.net/en/press-releases/israel-shuts-down-al-jazeera-offices>。

²⁷ 见 <https://cpj.org/2021/01/ten-years-after-arab-spring-media-threats-press-freedom-trends/>。

²⁸ 国际非营利法中心和第十九条组织提交的材料。

²⁹ 第十九条组织提交的材料。

³⁰ 见全国作家联盟, “Red lines: Retaliation in the media history during the war on Gaza”, (2024 年), 可参阅 https://drive.google.com/file/d/10fUJL7dpmWlYyT-LvzAu-YF-7xb_z6Vd/view?pli=1。

反英国广播公司的编辑政策，但他们受到了纪律处分，一名高级记者辞职。³¹ 虽然媒体公司可能有正当理由希望解决其记者的偏见或对偏见的看法，但所有这类行动都应以非歧视、相称和透明的方式进行。

31. 与上述传统媒体的行为形成鲜明对比的是，普利策奖委员会赞扬了美利坚合众国哥伦比亚大学的学生记者，因为他们“在困难和危险的情况下，冒着被捕的危险，记录了一个重大的国家新闻事件”。³²

四. 镇压抗议和异议

32. 各国的做法显示出一种倾向，即以不相称和歧视性的方式压制针对巴勒斯坦群体的抗议、宣传和批评言论。虽然这种做法在过去很明显，但最近加沙的冲突扩大了其范围和严重性。

A. 公众抗议

33. 以色列对加沙的袭击在世界各国引发了公众抗议浪潮，包括阿尔及利亚、澳大利亚、印度、印度尼西亚、日本、墨西哥、马来西亚、尼日利亚和南非。中东的抗议活动尤其强烈，尽管是和平的，但该地区几个国家的抗议活动受到限制、禁止或武力干扰。³³

34. 一些欧洲国家政府对支持巴勒斯坦人民的示威活动实施了具体限制、全面禁止或先发制人的禁令，以“对公共秩序和安全构成威胁”、打击“支持恐怖主义”和“防止反犹太主义”为由为其行动辩护。³⁴ 这些反应是武断的，不公平地将倡导巴勒斯坦人权利的活动等同于反犹太主义或支持恐怖主义，并且具有歧视性，因为支持以色列的示威似乎没有遇到任何具体限制。

35. 德国的反应是最严厉的，从 2023 年 10 月 7 日至 21 日全面禁止所有支持巴勒斯坦人民的示威活动，并先发制人地禁止了几次此类集会，并解释其行动是为了防止“公开庆祝哈马斯恐怖袭击”。2023 年 10 月 12 日，法国政府以可能扰乱公共秩序为由，宣布全面禁止所有巴勒斯坦集会，但被法国最高行政法院驳回，理由是此类决定应由地方当局根据具体情况作出。³⁵ 有报告称，在一些国家，包括比利时、加拿大、法国、德国、希腊、意大利和荷兰王国，警察对支持巴勒斯坦的示威者任意拘留和过度使用武力。³⁶ 参加巴勒斯坦抗议活动的犹太抗议者抱怨说，当局未能保护他们免受支持以色列的抗议者的伤害。³⁷

³¹ 国际笔会提交的材料。

³² 见 www.pulitzer.org/news/statement-pulitzer-prize-board-3。

³³ 海湾人权中心、国际笔会和国际非营利法中心提交的材料。

³⁴ 见大赦国际，“Under protected and over restricted the state of the right to protest in 21 European countries” (2024 年，伦敦)。

³⁵ 同上。

³⁶ 同上，以及加拿大律师促进国际人权协会提交的材料。

³⁷ Jøder for Retfærdig Fred 提交的材料(af 5784)。

36. 在美国，2023 年 10 月至 2024 年 6 月期间组织了超过 10 000 次示威活动，以支持巴勒斯坦人民。从大规模街头抗议和公众集会到校园学生营地、守夜和其他公众集会，大多数活动都是和平举行的。然而，当局采取了镇压措施，包括对示威者采取广泛的警察行动，并将倡导巴勒斯坦人权利的活动污名化为固有的危险。此外，州和联邦立法者提出了 45 项立法，旨在限制支持巴勒斯坦的街头抗议，惩罚学生抗议者，并将他们倡导巴勒斯坦人权利的活动污名化为“恐怖主义”。³⁸

37. 受《公民及政治权利国际公约》第二十一条保护的和平集会权与表达自由密切相关。³⁹ 各国义务允许和平集会，包括和平的公民抗命，在不受无理干涉的情况下举行，并有义务保护参与者。和平集会可能引起部分公众人士的不良反应，甚至暴力反应，这本身并不足以成为禁止或限制集会的理由。⁴⁰ 当局有义务采取合理措施保护抗议者并安全隔离抗议者。

B. 侵犯学术自由

38. 学术自由植根于包括意见和表达自由在内的若干权利，意味着包括学生和学者在内的学术界成员有权单独和集体地享有在不受审查的情况下发展、追求和分享知识和思想的自由，以及在不受歧视、恐惧或审查的情况下和平地表达、辩论和质疑问题的自由。⁴¹ 学术自由还包括学术机构的自治和自我管理。⁴²

39. 在以色列对加沙的军事行动之后，倡导巴勒斯坦人权利的活动使学生和学者的学术自由以及各机构的自主权在一些西方国家受到审查和攻击，影响到学术界的犹太人和巴勒斯坦人。令人关切的一个主要问题是，大学当局未能维护其自主权，未能尊重不歧视原则以及平等保护所有学生和学者的权利。

40. 自 2023 年 10 月以来，包括许多犹太学生在内的数千名学生在欧洲和北美的校园内示威。2024 年 4 月，学生们建立营地，声援加沙的巴勒斯坦平民，呼吁停火，并要求他们的大学停止投资从冲突和占领巴勒斯坦领土中获利的公司。在美国，超过 25 个州的学院和大学里建立了大规模的营地。虽然抗议活动基本上是和​​平的，但一些犹太学生团体报告说感到恐惧，并抱怨反犹太主义，反犹太主义袭击，边缘化和歧视，以及犹太学生社区内参加巴勒斯坦抗议活动的人和其他人之间的紧张关系。⁴³ 还有人声称，警察未能保护支持巴勒斯坦的抗议者免受反抗议者的伤害。⁴⁴ 参与倡导巴勒斯坦人权利活动的犹太学生和犹太学生团体被指控为“反犹太主义者”。⁴⁵

³⁸ 国际非营利法中心提交的材料。

³⁹ 人权事务委员会，关于和平集会权的第 37 号一般性意见(2020 年)，第 5 段。

⁴⁰ 同上，第 27 段。

⁴¹ E/C.12/1999/10，第 39 段。

⁴² A/75/261，第 9 段。

⁴³ 欧洲犹太学生联合会提交的材料。

⁴⁴ 见 OTH 71/2024 号和 USA 12/2024 号来文。

⁴⁵ 见 www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/education/statements/20240510-stm-eom-sr-education-usa.pdf；2024 年 7 月在日内瓦与学生领袖会面。

41. 美国一些大学行政部门和地方当局的反应特别严厉和过度。⁴⁶ 尽管抗议活动基本上是和乎性质的，但应大学行政部门的要求，警察以维持公共秩序为由拆除了许多营地。在一些情况下，这导致过度使用武力，包括部署防暴部队。学生和教职员遭到殴打、戴上手铐和逮捕。据报道，包括学生和教授在内的 2 000 多人在大学校园内被警方拘留，主要理由是非法侵入。⁴⁷

42. 这些大学正在对参加或计划参加抗议活动的学生采取纪律措施，包括停学、可能开除、驱逐出校园住房，以及威胁驱逐一些外国学生，这可能会危及他们的奖学金和未来的职业生涯。⁴⁸ 在某些情况下，抗议者已经被未知的团体在一个名为“起底”的过程中公开识别。一些学生因为在巴勒斯坦问题上的激进主义而被撤回了就业机会。

43. 美国立法者和私人捐助者违背了尊重学术机构独立和自主的公认原则，对大学施加政治压力，要求其镇压学生抗议，并解雇教职员和行政人员。一些顶尖的学术机构似乎已经屈服于这种压力，使美国面临成为学术自由“糟糕模式的出口国”的风险。⁴⁹

44. 许多学者认为，校内和校外的措施对中东问题的公共话语、学术研究和政策专业知识产生了寒蝉效应。⁵⁰ 学生、研究人员和教职员抱怨欧洲和北美机构存在恐吓文化，他们害怕表达自己的观点，因为担心被认为是“反犹太主义”，或担心被骚扰、威胁、解雇或拒绝提供研究资金。⁵¹ 学者、教师和学生抱怨说，他们的机构对他们在社交媒体上的帖子进行了调查，并成为网上诽谤、起底和骚扰的目标。⁵² 以色列学者还报告说，由于他们被认为与以色列的行动有联系，因此被排除在会议之外。⁵³

⁴⁶ 见美洲人权委员会，“United States must respect peaceful protest and academic freedom on campuses”，2024 年 5 月 9 日，可参阅 https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2024/095.asp。

⁴⁷ 见 OTH 71/2024 号和 USA 12/2024 号来文；以及人权观察和捍卫权利与异见组织提交的材料。

⁴⁸ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/07/usa-free-speech-campus-needs-be-protected-not-attacked-say-experts>；以及 USA 12/2024 号来文。

⁴⁹ 对美国校园最近事件的观察(2024 年 5 月)，学者风险网络。

⁵⁰ 见 www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/education/statements/20240510-stm-com-sr-education-usa.pdf。

⁵¹ 同上；也见 Nader Hashemi，“Teaching the Middle East after October 7: Reflections on Academic Freedom, Antisemitism, and the Question of Palestine”，POMEPS Studies 51，2024 年 4 月。

⁵² 国际言论自由交流网提交的材料。

⁵³ 见 Marc Lynch，“The Middle East and Middle East Studies After Gaza”，POMEPS Studies 51，2024 年 4 月。

45. 关于巴勒斯坦问题的数十门课程、讲座、研讨会或专题小组讨论被取消，一些兼职教师的任命没有得到延长，因为他们声援巴勒斯坦人。⁵⁴ 有一个例子表明了对独立思考的阻碍程度，著名的《哥伦比亚法律评论》的网站有史以来第一次被该杂志的董事会关闭，试图阻止一名巴勒斯坦法律学者发表一篇文章。⁵⁵

C. 不容忍艺术自由

46. 艺术自由在开放的多元文化社会中蓬勃发展，并受到宽容和多样性的民主价值观的滋养。禁止书籍、电影和艺术品，报复艺术家和作家，要求社交媒体平台删除内容或惩罚发布批评性内容的用户，这些做法通常发生在专制国家，但西欧和北美的公共和私营机构似乎也在以色列与巴勒斯坦局势中效仿。与抗议和学术自由一样，其理由是保护公共秩序和打击仇恨言论。这些做法既针对那些对以色列表示同情的人，也针对那些倡导巴勒斯坦权利的人。

47. 这种行为的一种表现是“去平台化”，通俗地称为“取消文化”。实际上，这是一种排斥性的审查制度。文学节取消了特邀演讲者的邀请。⁵⁶ 一些大型展览被取消。⁵⁷ 音乐会取消或音乐家受到威胁。⁵⁸ 艺术画廊因其政治观点而放弃了长期客户。⁵⁹ 艺术经纪公司已经终止了与一些客户的关系。⁶⁰ 批评以色列的作家发现自己被孤立和排斥。⁶¹

⁵⁴ 见 www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/education/statements/20240510-stm-eom-sr-education-usa.pdf; www.ohchr.org/en/press-releases/2024/07/usa-free-speech-campus-needs-be-protected-not-attacked-say-experts; 全国作家联盟，“Red Lines: Retaliation in the media history during the war on Gaza”，2024年5月6日。

⁵⁵ 见 Prem Thakker, “Columbia Law Review Is Back Online After Students Threatened Work Stoppage Over Palestine Censorship”, *The Intercept*, 2024年6月6日, 可参阅 <https://theintercept.com/2024/06/06/columbia-law-review-palestine-gaza-rejects/>。

⁵⁶ 见 P. Oltermann, “Palestinian voices ‘shut down’ at Frankfurt Book Fair, say authors”, 《卫报》, 2023年10月15日, 可参阅 <https://www.theguardian.com/world/2023/oct/15/palestinian-voices-shut-down-at-frankfurt-book-fair-say-authors>。

⁵⁷ 见 D. Cassidy, “German Photography Biennial Cancelled After Curator’s Social Media Posts Are Called ‘Antisemitic’”, 《艺术新闻》, 2023年11月22日, 可参阅 www.artnews.com/art-news/news/biennale-fur-aktuelle-fotografie-cancelled-freedom-fo-speech-and-antisemitism-1234687537/。

⁵⁸ 见 “Argentine judiciary cautions Roger Waters against making anti-Semitic remarks”, 《布宜诺斯艾利斯先驱报》, 2023年11月21日, 可参阅 <https://buenosairesherald.com/society/argentine-judiciary-cautions-roger-waters-against-making-anti-semitic-remarks>。

⁵⁹ 见 K. Burke, “Melbourne’s Anna Schwartz gallery drops artist Mike Parr after political piece on Israel-Gaza war”, 《卫报》, 2023年12月8日, 可参阅 www.theguardian.com/culture/2023/dec/08/melbourne-gallery-drops-mike-parr-performance-artist-israel-hamas-war-piece-anna-schwartz。

⁶⁰ 见 A. Horton, “Susan Sarandon dropped by talent agency after remarks at pro-Palestine rally”, 《卫报》, 2023年11月21日, 可参阅 www.theguardian.com/film/2023/nov/21/susan-sarandon-pro-palestinian-remarks-uta-dropped。

⁶¹ 见 J. Schuessler, “92NY Pulls Event With Acclaimed Writer Who Criticized Israel”, 《纽约时报》, 2023年10月21日, 可参阅 www.nytimes.com/2023/10/21/arts/92ny-viet-thanh-nguyen-israel.html。

48. 这些只是私人行为体与国家当局勾结，以多种方式审查艺术自由和削弱知识言论的一些例子。

五. 在线审查

49. 根据国际法，公司有责任尊重人权，避免造成或助长“不利的人权影响”。它们有义务通过采取人权政策、开展尽职调查和影响评估以及提供补救程序，防止或减轻这种影响。⁶²

50. 与其他武装冲突一样，社交媒体平台在加沙发挥着双重作用。一方面，它们提供了一条通信生命线，使加沙人民能够相互之间以及与外部世界分享信息。社交媒体一直是传播加沙信息的核心，发挥着“至关重要而非补充性的作用”，因为加沙的传统媒体受到严重限制。⁶³ 年轻的社交媒体“网红”从发布娱乐内容突然被推到一个能够向世界传达加沙现实的严肃角色。加沙妇女站在最前线，以主流媒体所没有的方式表达了她们的处境。⁶⁴

51. 与此同时，这些平台过度删除了巴勒斯坦内容，没有充分处理针对双方的仇恨言论，并使信息操纵、虚假信息和错误信息成为可能。大型平台往往对以色列更宽容，对巴勒斯坦人关于加沙的言论和内容更严格，而不是采用它们对俄罗斯联邦入侵乌克兰和乌克兰言论的政策和做法。⁶⁵

A. 内容审核

52. 在 10 月 7 日的袭击事件之后，对巴勒斯坦权利和观点的内容进行过度的审查在各个平台上大幅增加，包括 Meta, X, Google 和 Telegram。⁶⁶ 这些措施包括监控和删除、暂停或禁用账户，限制参与帖子(如“点赞”、评论或分享)或关注或标记其他账户的能力，以及在无通知或充分理由的情况下“秘密封锁”或降低用户内容的可见性。记录在案的审查案件不仅包括巴勒斯坦人制作的阿拉伯语内容，还包括来自世界各地 60 多个国家的支持巴勒斯坦的英语内容。⁶⁷ 用户通常没有什么功能或切实的方式来上诉这些限制。⁶⁸

⁶² 《工商企业与人权指导原则》；另见 A/77/288，第 74 至 99 段。

⁶³ 见 A. Walker, “How Instagram Cat Influencers Are Helping Break News in Gaza”, *The Daily Beast*, 2023 年 12 月 12 日，可参阅 www.thedailybeast.com/how-instagram-cats-and-skincare-influencers-help-break-news-in-gaza。

⁶⁴ 见 B. Ferrari, “Pro-Palestine TikTok Creators Aren’t Backing Down”, *Vice*, 2023 年 12 月 13 日，可参阅 www.vice.com/en/article/pkav5y/pro-palestine-tiktok-gen-z-digital-activism。

⁶⁵ 见 “Meta’s Ongoing Efforts Regarding Russia’s Invasion of Ukraine”, 2022 年 2 月 26 日，可参阅 <https://about.fb.com/news/2022/02/metas-ongoing-efforts-regarding-russias-invasion-of-ukraine/>。另见 “Meta’s Ongoing Efforts Regarding the Israel-Hamas War”, 2023 年 10 月 13 日，可参阅 <https://about.fb.com/news/2023/10/metas-efforts-regarding-israel-hamas-war/>。

⁶⁶ 见 USA 8/2024 号、OTH 19/2024 号、OTH 20/2024 号、OTH 21/2024 号和 OTH 22/2024 号来文。

⁶⁷ 见人权观察，《Meta’s Broken Promises, Systemic Censorship of Palestine Content on Instagram and Facebook》，2023 年 12 月 21 日。

⁶⁸ 人权观察提交的材料。

53. 各种平台对巴勒斯坦内容进行过度的审查并不是一个新问题。例如，Meta 于 2021 年委托进行的独立尽职调查及其监督委员会的调查结果发现了与巴勒斯坦内容有关的重大缺陷。⁶⁹ 该公司致力于解决这些缺陷，但其对加沙局势的反应表明，许多问题仍然存在。⁷⁰

54. 在 2023 年 12 月的一项研究中，Meta 删除了 1 050 个英语内容，其中 1 049 个涉及支持巴勒斯坦的和平内容，这些内容被审查或以其他方式受到不当压制，而只有一个案例涉及删除支持以色列的内容。⁷¹ 诸如“从河流到海洋，巴勒斯坦将获得自由”、“立即停火”和“停止种族灭绝”等短语被 Meta 的平台作为“垃圾邮件”多次删除。⁷² 巴勒斯坦国旗的“表情符号”因“潜在的冒犯性”被隐藏，“巴勒斯坦人”和“赞美上帝”等短语被翻译为“巴勒斯坦恐怖分子”。⁷³ 有人抱怨阿拉伯语翻译不一致。同样的内容在阿拉伯文和希伯来文中似乎也受到不一致的审核。例如，Meta 在 10 月 7 日立即审查了阿拉伯语标签#iron_swords(طوفان_الاقصى)، 但没有审查希伯来语标签(# طوفان_الاقصى)。⁷⁴

55. Meta 的“危险的个人和组织”政策是有问题的，该政策支持广泛删除支持巴勒斯坦的内容。⁷⁵ 该政策对什么是“美化”或“支持”恐怖主义的模糊和过于宽泛的解释，导致合法的政治言论和对加沙的新闻报道被视为支持哈马斯的主张而被取消。⁷⁶ Meta 于 2024 年 1 月更新了该政策，以“允许更多的社会和政治话语”。这次政策更新就在监督委员会承诺对 Meta 进行审查的几个月前，发现该政策“严重且过度地限制了言论自由”。⁷⁷

56. 在执行有关“成人裸体和性活动”、“暴力和图像内容”以及“垃圾邮件”的社区标准方面存在错误和不一致的情况，限制了在 Meta 平台上分享有关巴勒斯坦被占领土上据称侵犯人权或可能的战争罪的重要信息。新闻价值例外一再被忽视，没有考虑到背景，导致对酷刑和虐待事件的报道中断，医院被毁。审查制度影响到巴勒斯坦记者、活动人士和人权维护者以及一系列新闻媒体。⁷⁸ 然而，尽管存在这些问题，应当要承认，Meta 允许大量支持巴勒斯坦的表达和谴责以色列政府的政策。

⁶⁹ 见企业社会责任组织，“Human Rights Due Diligence of Meta’s Impacts in Israel and Palestine in May 2021”，2022 年 9 月。

⁷⁰ 见 OTH 20/2024 号来文。

⁷¹ 见人权观察，“Meta’s Broken Promises”。

⁷² 人权观察提交的材料。

⁷³ 一些审核措施导致该公司道歉。也见 USA 8/2024 号来文。

⁷⁴ 见 USA 8/2024 号来文。

⁷⁵ 危险组织和个人政策更新，Meta 透明度中心，2024 年 1 月 23 日。

⁷⁶ 见 USA 8/2024 号来文；以及 www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Legislation/Case_2021_009-FB-UA.pdf。

⁷⁷ 见 USA 8/2024 号来文。

⁷⁸ 立即普及组织提交的材料。

57. 其他平台也过度地广泛删除了内容。例如，谷歌的 YouTube 在平台上允许支持以色列的军事歌曲“Harbu Darbu”，歌词如“一，二，射击！”以及对加沙隧道中出现的老鼠的描述，但它对一位著名说唱歌手向一名在加沙市被以色列军队杀害的 6 岁巴勒斯坦女孩致敬的内容提出了年龄限制的警告。⁷⁹ 与俄罗斯联邦与乌克兰冲突相比，YouTube 因在加沙问题上的内容审核缺乏平衡而受到其员工的批评。

58. 总的来说，X 对与加沙有关的内容采取了更宽容的态度，尽管有报道称，支持巴勒斯坦的账户(如激进组织“PalAction”的美国分会)受到了限制或暂停。在有记录的关于删除侵犯人权的“图形”内容的报告之后，X 于 2024 年 1 月更新了其规则，允许“纪录片或教育性”的图形内容例外，以保存证据。⁸⁰

59. 面对包括以色列在内的各国政府数以万计的删除请求，各平台似乎采取了顺从的立场。⁸¹ 公司对政府要求的透明度各不相同。例如，TikTok 每年两次发布政府删除请求数据，这表明其在 2023 年下半年收到了来自以色列的 260 个请求，涉及 10 191 条内容和 529 个账户，其中 98.2% 被删除。⁸² 政府发起的请求的范围往往缺乏透明度，用户通常无法知道其内容是否因国家发起的投诉而被删除。⁸³ Meta 的监督委员会建议该公司审查国家行为体关于系统性偏见的删除请求，Meta 目前正在开发这样一个系统。⁸⁴

60. 对巴勒斯坦人在社交媒体平台上的言论进行过度限制和不平衡的内容审核或审查，似乎是由于固有的偏见政策、不透明和不一致的内容审核、严重依赖自动化工具进行审核和翻译以及对国家删除内容的要求采取宽容态度。一些平台，特别是 Meta，承认在危机期间平衡“声音”和“安全”的独特挑战，并采取了临时、突出的措施来应对加沙冲突中迅速变化的事件，其中大多数事件现已结束。⁸⁵ 总体而言，各平台似乎没有按照联合国工商业与人权工作组的建议，在冲突相关局势中一贯加强人权尽职调查。⁸⁶

⁷⁹ 见 Paresh Dave, “YouTube’s Rulings on Gaza War Videos Spark Internal Backlash”, Wired, 2024 年 7 月 2 日, 可参阅 www.wired.com/story/youtube-israel-gaza-moderation/。

⁸⁰ 7amleh, “The Impact of Platform’s Content Moderation Policies on Palestinian Digital Rights”。

⁸¹ 以色列表示, 在此期间, 超过 90% 的请求得到了满足。见以色列司法部, “Fighting Incitement Online”, 2023 年 11 月 26 日, 可参阅 www.gov.il/en/pages/news-26-11。

⁸² 见 TikTok 透明度中心, “Government Removal Requests Report” 2024 年 6 月 6 日, 可参阅 <https://www.tiktok.com/transparency/en-us/government-removal-requests-2023-2/>。

⁸³ 见人权观察, “Meta’s Broken Promises”。

⁸⁴ 见 Meta 致人权高专办的信, 2024 年 5 月 6 日。

⁸⁵ 同上。

⁸⁶ A/75/212。

B. 有害内容

61. 在哈马斯 10 月 7 日的袭击和加沙冲突的背景下，仇恨言论激增，令人震惊。⁸⁷ 内容编辑算法为各平台提供了利润激励，以推送有害或虚假内容来产生更多的“点击”，从而使问题恶化。⁸⁸ 虽然犹太人、以色列犹太人和巴勒斯坦人都在网上成为攻击目标，但这些平台的反应显示出对巴勒斯坦人的偏见和歧视。

62. 大多数针对巴勒斯坦人的仇恨言论、煽动暴力、在线骚扰和诽谤活动都出现在 Facebook、X 和 Telegram 上。⁸⁹ X 是一个特别恶劣的犯罪平台。超过 99% 的希伯来语暴力内容出现在其平台上，包括以色列政府官员将巴勒斯坦人描述为“人兽”，“亚玛力人”和“黑暗之子”的说法，以及其他非人性化的术语，显然违反了 X 自己的政策。这种语言可能构成煽动种族灭绝。⁹⁰

63. Telegram 以其“不干涉”的温和态度而闻名，它允许反犹太主义内容以及针对巴勒斯坦人的仇恨言论。它有几个希伯来语的可公开观看的频道，这些频道积极煽动对巴勒斯坦人的暴力，分享来自加沙的图片内容，宣传仇恨，未经同意起底，并呼吁消除这些信息。⁹¹ 在冲突期间，起底的威胁往往对妇女构成过度的威胁，并构成一种基于性别的在线暴力。⁹² 尽管多次投诉，但 Telegram 未能对这些频道采取行动。

64. 这些平台允许广告，包括来自国家行为体的广告，对巴勒斯坦人进行非人性化描述，即使这些广告似乎违反了平台的服务条款。据报道，YouTube 接受了以色列政府赞助的 710 万美元广告，主要针对比利时，法国，德国，瑞士，大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国的观众。⁹³ 其中一些可能构成煽动暴力，将巴勒斯坦人称为“野蛮的恐怖分子”，并刊登血腥的图片。据报道，Meta 批准了以色列政府的广告，这些广告呼吁“对巴勒斯坦人进行大屠杀”，并消灭“加沙妇女、儿童和老人”。⁹⁴

65. 国际法院呼吁以色列“在其权力范围内采取一切措施，防止和惩罚直接和公开煽动对加沙地带巴勒斯坦群体成员实施种族灭绝的行为”。⁹⁵ 如果各平台提供了传播构成煽动战争罪或灭绝种族罪的信息的手段，它们可能会引发对其业务适用国际刑法或人道法。公司人员可能因直接行为或公司共谋而承担责任。⁹⁶

⁸⁷ 人权理事会第 55/28 号决议。

⁸⁸ A/78/288，第 101 段。

⁸⁹ 见 OTH 20/2024 号、OTH 21/2024 号和 OTH 22/2024 号来文。

⁹⁰ 见 USA 8/2024 号来文；以及 A/HRC/55/73，第 50 至 54 段。

⁹¹ 见 OTH 21/2024 号来文。

⁹² A/78/131，第 67 段；以及 A/HRC/50/29，第 46 段。

⁹³ 见 OTH 19/2024 号来文。

⁹⁴ 见 OTH 20/2024 号来文。

⁹⁵ 国际法院，2024 年 1 月 26 日法令。

⁹⁶ A/77/288，第 75 段。

66. 正如特别报告员所指出，冲突加剧了信息操纵的风险，包括网上虚假信息和错误信息。⁹⁷ 加沙的冲突在各种在线平台上引发了广泛的虚假信息和错误信息，此外，人工智能生成的深度伪造也增加了人们对人工智能驱动的模式产生误导性信息的担忧。⁹⁸ Meta 发现了一个由来自伊朗伊斯兰共和国的虚假个人资料组成的协调网络，这些资料在以色列用希伯来语发布，涉及 Meta、Telegram、YouTube、X 和 TikTok 等多个服务平台。Meta 还发现在其平台 X 和 YouTube 之间建立了一个网络，该网络来自以色列，针对美国和加拿大观众，提供与加沙冲突有关的支持以色列内容。⁹⁹

67. 人们越来越担心，社交媒体上发布的活动和信息，包括私人信息，可能被用于人工智能驱动系统的军事目标。¹⁰⁰ 这些问题需要各平台进一步调查和提高透明度，因为它们具有严重和未知的人道主义影响。

六. 受保护和禁止的言论

68. 许多限制或禁止与巴勒斯坦有关的言论、标志、口号和抗议的国家和公司声称，这样做是为了打击对恐怖主义或反犹太主义的支持。本节分析了是否根据国际人权法正确划分了受保护言论和被禁止言论之间的界限。

A. 恐怖主义、煽动和灭绝种族意图

69. 与联合国不同的是，许多国家根据其国家反恐法将 Hamas 定为恐怖组织。社交媒体公司援引这些法律并将 Hamas 指定为其国家司法管辖区内的恐怖组织，以证明其限制巴勒斯坦内容的政策是合理的。¹⁰¹

70. 反恐法属于国家安全这一合法目标的范畴，是根据《公约》第十九条第三款限制表达自由的理由。然而，这些法律所规定的罪行，例如“美化”、“赞扬”、“支持”或“鼓励”“恐怖主义”或“极端主义活动”，构成了限制表达自由的依据，但这些罪行往往模糊不清，定义不准确，不符合合法性的国际要求。这些法律为滥用留下了很大的空间，往往导致合法的人权倡导活动被压制。¹⁰² 在 Hamas 10 月 7 日袭击以色列之后，一些国家利用这些模糊和过于宽泛的罪名禁止支持加沙冲突中平民的示威活动。¹⁰³

⁹⁷ A/77/288。

⁹⁸ 见 USA 8/2024 号来文。

⁹⁹ 见 Meta, “Adversarial Threat Report”, 2024 年第一季度。

¹⁰⁰ 见 “Urgent need to investigate role of technology, social media companies in killing Gazan civilians”, 《欧洲-地中海人权监测》, 2024 年 4 月 21 日, 可参阅 <https://euromedmonitor.org/en/article/6274/Urgent-need-to-investigate-role-of-technology-social-media-companies-in-killing-Gazan-civilians>。

¹⁰¹ 见 Meta 来信, 2024 年 5 月 6 日。

¹⁰² 见 A/73/361、A/74/335 和 A/77/288, 第 63 段。

¹⁰³ 见第十九条组织, “From the River to the Sea: Protecting freedom of expression in public discourse on the conflict in Israel and Palestine”, 2024 年 5 月 22 日。

71. 一些国家禁止展示巴勒斯坦标志，例如国旗和头巾(传统的黑白围巾)，并将其定为犯罪行为，认为这是反犹太主义和支持哈马斯的标志。¹⁰⁴ 这种普遍禁止不符合第十九条第三款规定的必要性和相称性要求，因此侵犯了表达自由的权利。作为巴勒斯坦身份的一般象征，它们应被视为合法的表达形式。在具体情况下，是否使用这些词语来表示对犹太人的不容忍或仇恨，或煽动暴力，或表示支持恐怖主义，必须逐案评估，并进行认真的背景分析，以确定是否应加以限制。¹⁰⁵

72. 全面禁止巴勒斯坦象征，将巴勒斯坦人与恐怖主义或反犹太主义联系起来，妖魔化和侮辱他们，并试图使他们的解放斗争非法化。将倡导巴勒斯坦人的权利等同于恐怖主义或反犹太主义不仅是一种不相称的反应，而且可能表明对巴勒斯坦人的潜在制度性种族主义歧视，侵犯了基本人权。限制使用巴勒斯坦国旗是对巴勒斯坦人民自决权的否定，而这一权利已得到大会和国际法院的承认。¹⁰⁶

73. “从河流到海洋，巴勒斯坦将获得自由”是许多巴勒斯坦游行中最容易辨认的口号，但却受到一些国家和私人行为体的全面限制，理由是这是支持哈马斯的标志，显示出种族灭绝的意图或煽动对犹太人的暴力。对这一口号的解释受到学者、人权专家和巴勒斯坦倡导者的质疑，包括许多犹太团体和学者，他们认为这是对巴勒斯坦人自决权的呼吁。在过去的一年里，这一口号在声援巴勒斯坦人的抗议活动中被广泛使用。在一些西方国家，使用该口号已被定为犯罪或受到制裁。在其他一些国家，法院和执法机构认识到该口号的不同含义，并拒绝对其实施全面禁止。¹⁰⁷

74. 在任何情况下仅仅因为说了这一口号就全面禁止或将其定为刑事犯罪，是不相称的，也不符合国际人权法。煽动罪要求有可信的证据证明煽动意图，以及有可能达到预期目标，而不仅仅是引起恐惧、冒犯或侮辱的感觉。在某些具体情况下，是否存在这种意图和可能性，以及禁止该口号是否合理，应根据国际标准和《拉巴特行动计划》概述的背景分析进行评估。

B. 反犹太主义和保护政治表达

75. 在各国对倡导巴勒斯坦人权利的反应方面，有一种把对以色列政策的批评与反犹太主义混为一谈的倾向，前者是对表达自由的合法行使，后者是对犹太人的种族和宗教仇恨，必须予以谴责。

76. 这种混淆的一个例子是一些国家对全球“抵制、撤资和制裁”运动的反应。后者对以色列提出三项要求：“结束占领；确保所有公民完全平等，不侵犯犹太人身份所产生的权利；并尊重和允许巴勒斯坦难民返回的权利。”¹⁰⁸ 所有这三项措

¹⁰⁴ 加拿大律师促进国际人权协会和立即普及组织提交的材料。

¹⁰⁵ 人权委员会，关于和平集会权的第 37 号一般性意见(2020 年)，第 51 段。

¹⁰⁶ 《关于以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的政策和做法引起的法律后果的咨询意见》，2024 年 7 月 19 日，第 274 段；以及大会第 78/192 号决议。

¹⁰⁷ 第十九条组织，“From the River to the Sea”。

¹⁰⁸ H. M. Hauge, “Evaluating the Practice of Lawfare against Pro-Palestinian Groups”, 《中东政策》，2024 年，第 1 至 16 页，可参阅 <https://doi.org/10.1111/mepo.12764>。

施都符合以色列的国际义务，但以色列迄今未能履行这些义务。¹⁰⁹ 许多民间社会组织和个人，包括一些犹太团体，都支持并参与该运动。包括许多犹太团体和学生在内的校园示威者的一个关键要求是，将他们的大学从与以色列有关联的公司中撤资。然而，该运动在一些西方国家，包括德国和美国，被视为歧视和反犹太主义。

77. 在一个与法国抵制、撤资和制裁抗议者有关的案件中，欧洲人权法院认定，抵制是表达政治观点的合法手段。¹¹⁰ 法院认为，以确保实质性平等为目的并以相称的方式采取的差别待遇不一定等于煽动歧视。法院区分了呼吁反犹太主义的言论和不受国际法保护的政治言论，如旨在谴责政府的抵制、撤资和制裁运动，无疑受到国际法的保护。这一决定证明抵制、撤资和制裁运动是抗议和向政府施压的有效手段。

78. 反犹太主义是一种严重的宗教和种族仇恨形式，国家和私人行为体必须采取一切必要措施与之作斗争。与去年同期相比，2023年10月之后的几周，世界各地对反犹太主义的投诉激增。¹¹¹ 至关重要的是，打击反犹太主义的斗争必须根据国际人权标准进行，以便对这一问题及其根源有共同的理解，从而采取更有效的对策来消除这一问题。否则，对一个弱势群体的歧视将有可能被对另一个群体的歧视所取代，这不仅不会减少反犹太主义，反而会助长更多的仇恨和不容忍。

79. 正如欧洲人权法院所指出，反犹太主义应与政治言论明确区分开来。令人严重关切的是，国际大屠杀纪念协会对反犹太主义的“工作定义”违反了表达自由的这一重要国际标准，然而，各种实体和政府正在大力推广。该定义已被43个国家通过，并在实践中被用作以反犹太主义为由限制言论的准法律依据。¹¹² 欧洲各地通过该定义，在表达自由和其他人权方面引起严重关切。¹¹³ 前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特别报告员认为，该“工作定义”具有“分裂性”和“政治工具化”。¹¹⁴ 犹太学者和反犹太主义专家对“工作定义”提出了反建议。¹¹⁵

80. 该“工作定义”从未打算用作规范言论的框架，¹¹⁶ 也不符合《国际公约》中限制或禁止言论的国际法律标准。首先，它过于宽泛、含糊和模棱两可，¹¹⁷ 没有

¹⁰⁹ 同上。另见 [CCPR/C/KEN/CO/4](#)；以及 [A/HRC/20/17/Add.2](#)，第34段。

¹¹⁰ 见 *Baldassi* 和其他人诉法国，欧洲人权法院，15271/16、15280/16、15282/16 等，2020年6月11日。

¹¹¹ 世界犹太人大会提交的材料。

¹¹² Rebecca Ruth Gould, “Legal Form and Legal Legitimacy: The IHRA Definition of Antisemitism as a Case Study in Censored Speech”, 《法律，文化和人文》，第18(1)卷，2022年。

¹¹³ [A/77/512](#)，第74段，脚注4。

¹¹⁴ 同上，第71至79段。

¹¹⁵ 见《耶路撒冷反犹太主义宣言》，2021年3月25日。

¹¹⁶ 见 Kenneth S. Stern 的书面证词。美国众议院司法委员会，2017年11月7日。

¹¹⁷ Geoffrey Robertson KC 的意见，“Antisemitism, the IHRA definition and its consequences for freedom of expression”，第2段，可参阅 https://prc.org.uk/upload/library/files/Anti-Semitism_Opinion_03.09.18eds.pdf。

通过第十九条第三款所要求的法律确定性检验。“工作定义”对反犹太主义过于宽泛和模糊的定义是有害的，因为它可能导致错误的指控和损害声誉，扭曲反犹太主义事件的统计数据，并转移人们对解决反犹太主义真正原因的注意力。第二，它不包括《公约》第二十条第二款禁止言论所要求的煽动因素。第三，它的“例证”不仅涉及言论对个人的影响，而且涉及对以色列的影响，这违反了国际人权法，特别是违反了允许批评所有国家的表达自由权。第四，这是不必要的，因为有普遍接受的国际标准来解决种族和宗教仇恨，包括反犹太主义。

81. “工作定义”的核心概念缺陷是犹太复国主义这种政治意识形态与反犹太主义的内在融合。实际后果是压制对以色列的合法批评，而不是加强保护犹太人免受种族和宗教仇恨和不容忍。参与反犹太复国主义抗议活动的犹太团体和个人被贴上了反犹太主义的标签。¹¹⁸ 当犹太人庆祝犹太节日声援巴勒斯坦人时遭到亲以色列的支持者攻击，这一事件并不被认为是反犹太主义。¹¹⁹

82. 犹太复国主义不是个人或团体的固有特征，因此，将反犹太复国主义等同于反犹太主义是错误的。如果在具体情况下担心“犹太复国主义者”一词被用作针对犹太人的仇恨言论的代名词，则应根据《公约》第十九条第三款和第二十条第二款规定的普遍适用的标准以及《拉巴特计划》的指导，逐案进行背景分析。¹²⁰

七. 结论和建议

83. 本报告的主要结论是，人权的最基本原则——所有人都有平等享受所有人权的权利——已经受到广泛的非法、歧视性和过度的限制和压制的威胁，主要是针对巴勒斯坦活动人士及其在西欧和北美的支持者的表达自由。这一趋势并非随着以色列对加沙的袭击而出现，而是在过去一年中变得更加普遍，从在加沙有针对性地杀害记者到在各国，特别是在北美和欧洲禁止巴勒斯坦人的抗议、言论和象征。

84. 鉴于国际法院最近的咨询意见重申巴勒斯坦人的自决权，并认定以色列对巴勒斯坦领土的占领是非法的，并认为所有其他国家有义务确保消除结束占领的“障碍”，这种压制尤其令人不安。国际法院在咨询意见中证明了为巴勒斯坦人倡导人权，包括自决权的合法性，并要求所有国家改变限制或禁止这种倡导的法律、政策和做法。

85. 人们有权表达自己的观点，并和平抗议。各国在平等的基础上尊重、保护和促进所有人的这些权利。旨在挑战不公正禁止的公民抗命或非暴力抗议以及抵制、寻求撤资和促进制裁的运动是合法的政治表达形式，不应被禁止或定为犯罪。

¹¹⁸ 见全国作家联盟，“Red Lines: Retaliation in the media history during the war on Gaza”，2024年5月6日。

¹¹⁹ Jøder for Retfærdig Fred 提交的材料(af 5784)。

¹²⁰ Meta 已经修改了其政策，仅在“犹太复国主义者”一词被认为是犹太人的代理人情况下才限制言论。见 Meta 透明度中心，“Update from the Policy Forum on our approach to 'Zionist' as a proxy for hate speech”，2024年7月9日。像立即普及组织这样的民间社会组织担心，鉴于 Meta 的自动决策工具和以往对巴勒斯坦内容过度执法的历史，Meta 是否能够执行细致入微的政策。

86. 近年来，许多西方国家政府对公众抗议活动采取限制性做法，通过安全、执法、打击恐怖主义和暴力极端主义的视角来看待这些活动，这不符合人权标准。全面禁止巴勒斯坦人的抗议活动、口号或标志，从本质上说是不符合国际人权法。对表达自由的任何限制都必须严格遵守国际法规定的合法性要求、合法目的以及为实现这些目的而采取的措施的必要性和相称性。

87. 反犹太主义是一种严重的种族和宗教仇恨形式，必须受到谴责。然而，反对反犹太主义的斗争不应被工具化和政治化，以保护以色列或阻止对犹太复国主义政治意识形态的批评。国际大屠杀纪念联盟关于反犹太主义的“工作定义”不符合国际人权法，不应用于定义政策或规范言论。

88. 国际人权法在任何国家都无法逃避的政治批评与作为严重的宗教和种族仇恨形式必须受到谴责的反犹太主义之间划定了明确的界限。加沙的种族灭绝、被占巴勒斯坦领土上的侵犯人权行为以及以色列不遵守其国际法律义务，包括占领巴勒斯坦领土，都是全球公共利益的问题。在这些问题上，没有限制表达自由的余地。

89. 在冲突期间，获取信息对被困在冲突区的平民和外界都至关重要，这使得记者的安全和外国媒体不受阻碍地进入加沙至关重要。关于有针对性地攻击媒体作为掩盖战争罪证据战略的一部分的指控，使得建立调查针对记者的罪行的国际机制变得更加重要。

90. 不仅国家，而且社会机构，如公司、大学、文化和慈善组织，都违背了在不歧视的基础上尊重意见和表达自由的责任。令人失望的是，世界上一些最好的学术机构未能确保平等保护其学术界的所有成员，无论是犹太人、巴勒斯坦人、以色列人、阿拉伯人还是穆斯林。学术领导者必须对哪里出了问题以及如何纠正做一些自我反省。

91. 经验表明，在高度两极分化的情况下，所有各方平等享有的意见和表达自由是打击仇恨、克服偏见、建立相互尊重和鼓励对话解决争端的宝贵工具。这应该成为所有利益攸关方——国家、私人行为体、民间社会和国际组织——拒绝双重标准并确保充分、平等地保护所有人的意见和表达自由权的强大动力。

A. 对各国的建议

92. 各国必须尊重、保护和实现意见和表达自由权，不得以种族、宗教、政治信仰或其他受保护特征为由歧视任何个人或群体。对言论的任何限制，包括与反恐法或反犹太主义有关的限制，都必须严格遵守《公民及政治权利公约》第十九条第三款和第二十条第二款规定的标准。

93. 各国必须避免全面禁止支持巴勒斯坦人民的示威、口号、象征或其他表达形式。如《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》所述，以煽动为由禁止这些行为或言论的任何决定都必须逐案作出，同时考虑到国际法律标准以及具体背景和其他因素。

94. 根据国际法院 2024 年 7 月发表的咨询意见，各国应废除或避免通过惩罚反对或阻碍反对以色列占领和隔离的法律和政策，例如反对抵制、撤资和制裁运动的法律。
95. 各国不得限制支持巴勒斯坦自决的言论。倡导巴勒斯坦人的人权，包括自决权，是合法的表达。
96. 各国必须谴责反犹太主义、反阿拉伯种族主义，特别是反巴勒斯坦种族主义、仇视伊斯兰教以及任何国家官员或实体使用非人化语言，并根据国际人权法采取一切措施打击这些行为，包括迅速、彻底、有效、独立和公正地调查和起诉针对穆斯林和犹太人的仇恨犯罪。
97. 国际大屠杀纪念协会对反犹太主义的“工作定义”与表达自由的国际标准不一致。各国应取消其通过和适用该定义的做法，并避免促进该定义。
98. 各国应促进有利于不同观点、辩论和讨论的环境，利用包容性协商进程和方案，促进受影响社区之间和内部的平等、文化间对话、理解和容忍，并消除对犹太人、穆斯林、巴勒斯坦人和阿拉伯人的负面成见。
99. 以色列必须确保所有记者的安全，不得以他们为目标或摧毁加沙的媒体设施。以色列应允许外国媒体充分和自由地进入加沙。
100. 以色列应根据《关于调查潜在非法死亡的明尼苏达规程》，迅速、有效、独立和公正地调查在巴勒斯坦被占领土上对记者的所有袭击。
101. 包括以色列在内的所有国家、社交媒体公司和媒体机构都必须尊重国际法院关于保存在巴勒斯坦被占领土上犯下的暴行的所有证据的临时命令。
102. 各国不应要求平台删除不符合国际人权标准的内容或执行不符合国际人权标准的措施。

B. 对公司的建议

103. 各公司应利用充足的资源、语言和背景专业知识，并在民间社会的参与下，在被占巴勒斯坦领土上加强人权尽职调查，并启动强化的风险管理战略。尽职调查程序应包括对公司的业务、产品和服务对冲突、占领和隔离的具体动态以及人权状况的影响进行强有力的分析。
104. 各公司应解决过度执行与巴勒斯坦有关的内容的问题，包括确保内容审核政策和执行符合国际人权法，在使用自动化和机器学习审核或翻译与巴勒斯坦有关的内容方面提供透明度，分享关于编程和使用的分类器及其错误率的信息，对内容管理、排名和推荐系统进行独立审计。
105. 各公司应制定可预测、一致和有效的框架，以根据国际人权和人道主义法解决仇恨言论、虚假信息和其他信息操纵问题，并确保用户安全。
106. 根据国际法院关于灭绝种族的真实和紧迫风险的可诉性的命令，公司应警惕自己的责任，并确保采取适当的政策和程序来删除具有灭绝种族意图的内容。它们应特别注意保存所有暴行证据，以备今后追责之用。

107. 各公司应确保对受影响的个人采取有效和迅速的补救措施，包括方便、透明的报告机制，以便在合理、可预测的时间内对内容审核决定提出上诉。

C. 对学术和文化机构的建议

108. 学术机构应不加歧视地尊重学生、教职员工的意见和表达自由，不应允许使用武力驱散校园内的和平宣传、抗议或非暴力反抗。

109. 学术机构应避免因学生和学术界其他成员进行和平宣传和抗议，包括非暴力公民抗命或参与抵制运动而对其进行报复。

110. 学术机构应积极促进一个包容、安全和有利的环境，以便就以色列与巴勒斯坦问题进行学术、循证调查、辩论和讨论。

111. 学术机构应谴责仇恨言论，包括反犹太主义、伊斯兰恐惧症和反巴勒斯坦种族主义。如果学术机构采用了国际大屠杀纪念协会对反犹太主义的“工作定义”，则应根据人类对该定义的严重关切审查其政策。

112. 文化和艺术机构及活动的赞助者不应仅仅因为个人对以色列或巴勒斯坦的支持或政治观点而歧视他们或拒绝他们参加。艺术界应拒绝扼杀艺术自由和鼓励歧视的“取消文化”，并利用艺术作为促进跨文化理解和打击陈规定型观念的手段。

D. 对国际社会的建议

113. 国际刑事法院应优先调查在被占巴勒斯坦领土杀害记者的事件。

114. 国家和私人行为体为保护巴勒斯坦人民及其支持者的人权，包括表达自由而采取的歧视性和不相称的反应，引起了对反巴勒斯坦种族主义的严重关切，这种种族主义跨越了若干特别程序的任务，并涉及广泛的利益攸关方。人权理事会应考虑开展跨任务、多利益攸关方的讨论，以加强在这种高度两极分化的环境中平等保护弱势群体的人权。