



第六十七届会议

临时议程* 项目 70(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

促进和保护意见和表达自由权

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员弗
兰克·拉卢依照人权理事会第 16/4 号决议提交的报告。

* A/67/150。



促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员的报告

摘要

本报告的重点是仇恨言论和煽动仇恨问题，因为在确定如何平衡保护和促进意见和表达自由权的必要性与打击歧视和煽动仇恨的必要性之间的关系方面一直面临着挑战。特别报告员就该现象、有关国际准则和标准提供了一个综述，包括对不同仇恨言论类型的区分，并列举了违反国际准则和标准的国内法规的例子。特别报告员在指出必须制定符合国际准则和原则的打击仇恨言论的清晰法律的同时，强调必须用非法律措施解决造成仇恨和不容忍行为的根本原因。报告结尾部分提出了关于有效打击仇恨言论但又不会不恰当地剥夺意见和表达自由权问题的一整套建议。特别报告员还简述了自他向人权理事会第二十届会议提交报告(A/HRC/20/17)以来的活动。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 特别报告员的活动	4
A. 参加会议和研讨会的情况	4
B. 发布的新闻稿	5
C. 国家访问	7
三. 煽动仇恨	7
A. 综述	7
B. 国际准则和标准	9
C. 违反国际准则和标准的国内法规	14
四. 采用非法律措施处理仇恨和不容忍表达问题	16
A. 教育和提高认识	16
B. 反制言论和社会对话	17
C. 数据收集和研究	18
D. 媒体和道德操守	19
五. 结论和建议	20
A. 结论	20
B. 建议	20

一. 引言

1. 本报告是促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员依照人权理事会第16/4号决议向大会提交的。

2. 在他提交大会的前一次报告(A/66/290)中,特别报告员着重指出了国际法要求国家禁止的各种非法表达(如直接和公开煽动实施灭绝种族罪)与那些既不要求国家禁止也不要求入罪的被认为是有害、冒犯性、令人反感的或不可取的表达之间的区别。他强调必须区分三类表达:按照国际法规定构成犯罪并可对之可提起刑事诉讼的表达、不能对之进行刑事处罚但有理由对之进行限制并提起民事诉讼的表达,以及没有理由导致刑事或民事制裁但仍会引起在容忍、礼仪或对别人的尊重方面的关切的表达。他强调,这些不同类别产生了不同的原则问题,需要作出不同的法律和政策应对。以此为背景,他简要地检讨了构成煽动歧视、敌视或暴力的仇恨言论及鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张问题。

3. 在本报告中,特别报告员的目的是深入探讨仇恨言论问题,因为在确定如何平衡保护和促进意见和表达自由权的必要性与打击不容忍、歧视和煽动仇恨的必要性之间的关系方面一直面临着挑战。事实上,在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)组办的四次专家区域讲习班上进行的讨论显示,在区域内部和区域之间,在有关煽动和鼓吹仇恨的立法模式、司法实践和政策方面有显著不同。¹ 这种对仇恨言论现象的多样化应对象征着围绕这一问题的不明确的法规环境。因此,特别报告员希望通过以下途径推动有关辩论:强调国际人权法基本原则;确定在确认哪种表达达到“构成煽动歧视、敌视或强暴的鼓吹民族、种族或宗教仇恨”的门槛值时可用的要素,以及提醒国际社会,意见和表达自由权与禁止煽动仇恨不仅是相容的,而且还是相互支持的,因为公开的思想大辩论,再加上不同宗教和文化间的对话,可以成为仇恨和不容忍的最佳解毒剂。

二. 特别报告员的活动

A. 参加会议和研讨会的情况²

4. 特别报告员在当地组织的支持下组办了区域专家磋商会,以便为本报告收集信息和意见。这些磋商会的举行情况如下:2012年3月26日和27日在意大利佛罗伦萨举行、3月28日至30日在罗马举行、4月10日和11日在哥伦比亚举行,以及4月12日和13日在巴拿马举行。

¹ 这四次区域讲习班的报告可上 www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx 查阅。

² 关于特别报告员在2012年3月之前所参加会议和研讨会的详情,请查阅他提交人权理事会第二十届会议的报告(A/HRC/20/17)。

5. 4月18日和19日，特别报告员在斯德哥尔摩参加了瑞典外交部组办的关于“因特网自由促进全球发展”问题的会议。
6. 4月21日和22日，特别报告员作为专题小组成员参加了在西班牙加的斯市举行的美洲报业协会会议。4月23日24日，他作为专题小组成员在日内瓦参加了因特网学会在2012年全球INET活动期间组办的一次关于法治与因特网问题的会议。
7. 5月2日至4日，特别报告员作为专题小组成员参加了联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、非洲表达和获得信息自由问题特别报告员和比勒陀利亚大学在突尼斯组办的世界新闻自由日会议。5月6日，他参加了由同样一些实体在突尼斯组办的表达非罪化问题会议。
8. 5月8日和9日，特别报告员作为主旨演讲人参加了罗萨里奥大学和乔治·华盛顿大学在波哥大组办的网上表达自由问题国际会议。
9. 5月21日和22日，他作为主旨演讲人参加了奈特美洲和拉丁美洲新闻中心和开放社会基金会媒体方案在美利坚合众国德克萨斯州组办的关于美洲新闻问题的第十次奥斯丁论坛，主题是“记者、博客和公民记者的安全和保护”。
10. 5月29日至6月5日，特别报告员在华盛顿市的美国大学教了一堂关于表达自由的课。6月6日至8日，他参加了国际人权服务社及挪威和瑞士外交部在奥斯陆组办的一个关于人权维护者与和平抗议活动问题的研讨会。
11. 6月18日，特别报告员作为主题小组成员参加了爱尔兰外交和贸易部组办的都柏林因特网自由问题会议。6月19日，他向人权理事会提交了年度报告；在该报告中，他探讨了保护记者和媒体自由的问题(A/HRC/20/17)。
12. 6月23日至26日，特别报告员作为专题小组成员参加了国际新闻学会在西班牙港组办的国际新闻学会世界大会，主题是：“处于挑战性世界中的媒体：一个360度的视角”。
13. 7月9日至11日，他作为专题小组成员参加了开放社会基金会在土耳其伊斯坦布尔市组办的映射数字媒体宣传高峰会议。

B. 发布的新闻稿³

14. 4月4日，特别报告员发布了一个新闻稿；他在新闻稿中对以诽谤罪判处哥伦比亚报纸 *Cundinamarca Democrática* 的编辑 Luis Agustín González 18个月监禁和罚款将近5 000美元一事表示关切；此事涉及2008年发表的一篇社论，

³ 可上 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?NTID=PRS&MID=SR_Freedom_Expressio 查阅新闻稿。在2012年3月以前发布的新闻稿见特别报告员提交人权理事会的报告(A/HRC/20/17)。

该编辑在社论中对当地一名政治家 Leonor Serrano de Camargo 的候选人资格提出质疑。特别报告员注意到 González 先生已被撤销了诽谤罪，但仍要强调，在涉及批评公职人员的案件时，诽谤不应成为罪行，而且也不应适用。

15. 5月30日，他和和平集会和结社自由权问题特别报告员发布联合新闻稿；他们在新闻稿中对5月24日在加拿大魁北克省举行的示威表示关切，因为据报告示威中发生了严重的暴力行为，多达700名抗议者被拘留。他们还敦促加拿大联邦政府和魁北克省政府充分尊重受最近通过的两项法规（魁北克国民议会第78号法令，使学生能够接受他们就读的高等教育机构发出的指令；修订蒙特利尔市关于防止破坏和平、安全和公共秩序和关于使用公共领域的条例的法规）影响的学生的和平集会、表达和结社的自由权。他们着重指出，他们一直保持与该国政府的接触；该国政府保证会澄清人们关切的问题。

16. 6月7日，特别报告员、人权维护者状况问题特别报告员及和平集会和结社自由权问题特别报告员发布新闻稿；他们在新闻稿中呼吁马来西亚政府和有关各方确保保护非政府组织为促进改革定于2013年4月举行的大选之前的选举进程所开展的运动。他们特别敦促有关当局保护 Ambiga Sreenevasan 及廉洁和公正选举联盟（廉洁联盟）其他成员不受骚扰和恐吓行为的侵害。

17. 7月12日，他们又发布新闻稿；他们在新闻稿中呼吁拒绝接受俄罗斯联邦非商业组织法草案。他们指出，如果该草案获得批准，就将把所有外国资助的从事政治活动的非商业组织贴上“外国代理人”的标签，并对违反新法规的行为处以严厉惩罚。

18. 6月21日，特别报告员和法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员借他们向人权理事会提交关于保护记者问题的报告之际发布联合新闻稿。他们强调，记者不应该因为暴露不合时宜的真相而被消声、恐吓、监禁、折磨或杀害，并提出关键建议以确保记者的安全和打击对记者犯罪但有罪不罚的现象。

19. 6月25日，特别报告员、欧洲安全与合作组织媒体自由问题代表、美洲国家组织表达自由问题特别报告员和非洲人权和人民权利委员会表达和获得信息自由问题特别报告员发布关于侵犯表达自由的罪行问题的联合声明。⁴ 联合声明有六部分：一般原则；防止和禁止的义务；保护的义务；独立、迅速和有效调查；向受害者提供补救；以及其他利益攸关方的作用。

⁴ 可上 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12384&LangID=E 查阅。

C. 国家访问

1. 2011 年和 2012 年进行的访问

20. 特别报告员于 2011 年 4 月 10 日至 17 日访问了阿尔及利亚，于 2011 年 12 月 6 日至 17 日访问了以色列和巴勒斯坦被占领土。他的主要结论和建议分别载于 A/HRC/20/17/Add.1 号和 Add.2 号文件。

21. 特别报告员于 2012 年 8 月 7 日至 14 日访问了洪都拉斯。他的初步结论载于在访问结束时向新闻界发表的声明。⁵ 他的完整报告将于 2013 年提交人权理事会。

2. 将要进行的访问

22. 在分别于 2 月 27 日和 4 月 27 日收到巴基斯坦和印度尼西亚政府的邀请后，特别报告员正在确认他访问这两个国家的日期。

3. 等待答复的要求

23. 截至提交本报告之时，特别报告员提出的下列访问要求正等待答复：厄瓜多尔(最近一次要求于 2012 年 2 月提出)、伊朗伊斯兰共和国(2010 年 2 月)、意大利(2009 年)、斯里兰卡(2009 年 6 月)、泰国(2012 年)、突尼斯(2009 年)、乌干达(2011 年 5 月)和委内瑞拉玻利瓦尔共和国(2003 年和 2009 年)。

三. 煽动仇恨

A. 综述

24. 随着新闻和信息通过大众媒体和因特网在全世界的传播速度不断加快，仇恨言论的现象也越来越明显。此外，由于移民流和人口流动越来越多，加上国内经济下跌和恐怖主义的出现构成了至关重要的政治挑战，出现了一种污蔑某些特定群体和社区的日益增长的趋势。而国家的安全和反恐法律及政策不完善更加剧了这种现象，例如种族定性、机会主义政客的蛊惑人心的言论和大众媒体不负责任的报道。

25. 正如特别报告员、宗教或信仰自由问题特别报告员和当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员向关于禁止煽动民族、种族或宗教仇恨的专家区域讲习班提交的联合文件所着重指出的那样，令人遗憾的是，在所有区域都可以继续发现煽动仇恨的事件。⁶

⁵ 仅有西班牙文，可上 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12433&LangID=E 查阅。

⁶ 可上 www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx 查阅。

26. 在欧洲，一直有煽动对罗姆人种族仇恨的事件、新纳粹团伙对非欧洲少数民族的暴力行为、在丹麦的Jyllands-Posten报出版描写先知穆罕默德的漫画后一些国家发生了暴力事件，以及荷兰议会一名议员发布在线电影Fitna，在该影片中尽说穆斯林与暴力和恐怖主义有关。⁷

27. 在非洲，一直发生暴力骚乱(例如在肯尼亚，因指控选举舞弊导致并因部落间的紧张状况而火上加油的暴力骚乱；在尼日利亚，因部落间紧张状况导致暴力骚乱)，造成数千人死亡；在埃及，穆斯林村民攻击科普特基督徒；以及在乌干达的政治家、媒体和宗教领袖以性取向为由煽动各种形式的暴力和仇恨，其缩影就是David Kato惨遭杀害事件；《红辣椒》报周日版公布了David Kato的姓名、照片和介绍，把这些资料称为“杀手档案”。⁸

28. 在亚洲和中东，在两个毛拉在电视广播中说阿赫迈底亚教派该死之后，在巴基斯坦发生了杀害该教派领导人的事件；在沙特阿拉伯，一位政府任命的阿訇煽动消灭全世界所有的什叶派信徒；在斯里兰卡，发生了煽动针对苏菲教派的暴力行为的事件；在以色列，除了犹太定居者对穆斯林的暴力行为外，针对阿拉伯居民的激进化和严重的种族主义煽动事件越来越多；以及在巴勒斯坦被占领土，煽动对犹太人的宗教仇恨。⁹

29. 在美洲，一直有煽动种族和宗教仇恨的事件和宗教不容忍现象。例如在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，发生过针对天主教和犹太教的暴力行为；而在美国，则发生过针对伊斯兰教的宗教仇恨或不容忍事件，包括佛罗里达一所教堂——“和平鸽世界外联中心”的成员计划烧毁《可兰经》书的事件。¹⁰

30. 虽然政客和媒体往往在散播离线仇恨言论方面发挥主要作用，但由于任何人都可轻而易举地在因特网上以匿名方式发表评论，这就进一步促进了仇恨言论的扩散。一个最近的例子是，当一名美籍加拿大妇女权利活动家为一系列旨在检讨视频游戏中的性别偏见和使用暴力问题的短小视频节目发起在线筹款活动时，她受到了暴力、死亡、性攻击和强奸威胁；有人还推出一个在线互动游戏，在该游

⁷ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Vienna/CRP3Joint_SRSubmission_for_Vienna.pdf。

⁸ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Nairobi/JointSRSubmissionNairobiWorkshop.pdf。

⁹ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Bangkok/SRSubmissionBangkokWorkshop.pdf。

¹⁰ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Santiago/JointSRSubmissionSantiago.pdf。

戏中，玩家被邀请将她打得“青一块、紫一块”。¹¹ 在马尔代夫，一位鼓吹宗教自由的博客和人权活动家在遭受社交媒体上的在线仇恨运动并被割喉后被迫逃离该国。¹² 此外，激进右翼、仇外团体或极端主义团体利用因特网散布仇恨信息。

31. 在大众媒体和因特网上表达仇恨、煽动暴力、歧视和敌视的事例越来越多，这提醒人们：与不容忍现象的斗争是一项紧迫而又长期的任务。在这一背景下，关于何时和在何种情况下可合法地限制表达自由权的问题再次浮现出来了，并且比以往更为紧迫和更引人关切。

32. 但是，政府目前为打击仇恨言论所作的许多努力都是被误导的。这些措施包括政府要求中介机构审查和删除用户内容、为查明用户真实姓名而提出登记要求，以及任意封闭网站。此外，正如第二节 C 所着重指出的，经常利用措辞模糊和模棱两可的法律，采用不相称的制裁措施来压制批评和合法的政治表达。虽然根据国际人权法制定禁止煽动仇恨的法律是必要的，法律必须处理仇恨言论的问题，但是人的仇恨情绪不能光靠法律禁止手段来消除，而且这种法律的威慑效应并不是绝对的，因为激进的肇事者往往想把起诉过程作为进入主流媒体以推广其思想的手段。此外，当起诉不成功时，例如某些形式的仇恨言论未达到煽动暴力、敌视或歧视的门槛值（例如欺凌和不会煽动任何行为的冒犯性言论），就会产生一种风险，即这种不成功会被用来证明赞同了该言论，尽管这类言论应该被谴责。此外，关于在因特网上的仇恨言论，每天发布的海量内容和媒介的跨国界性质使有效执行法律变得非常不容易。

33. 鉴于许多仇恨言论事件越来越具有跨国性，而国内法律体系又无法作出适足对应和提供合适补救，在法律措施以外寻找打击仇恨言论手段的必要性就显得格外紧迫了。在这方面，正如第四节所讨论的，媒体和政府防止暴力和歧视不断升级方面可发挥至关重要的作用。

B. 国际准则和标准

34. 所有人平等原则和不受歧视权利是人权的核心，正如《世界人权宣言》第一条所宣示的，人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。因此，所有人都有权同样享有所有权利，不受任何形式的歧视，包括基于种族、肤色、性别、语言、宗

¹¹ Helen Lewis, “This is what online harassment looks like”, New Statesman, 2012年7月6日。可上 www.newstatesman.com/blogs/internet/2012/07/what-online-harassment-looks 查阅。

¹² 大赦国际, “Maldives: human rights campaigner attacked, injured: Ismail Rasheed”, 2012年6月15日。可上 www.amnesty.org/en/library/asset/ASA29/003/2012/en/2d510e96-456f-4d5c-af80-3b324dbb1595/asa290032012en.html 查阅。

教、政治或其他见解、国籍或社会出生、财产、出生或其他身份的歧视，正如《世界人权宣言》第二条所确认的。人权事务委员会认定，性取向属于该范畴。¹³

35. 《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》第十九条都保障了意见和表达自由权；该条确认，人人享有持有主张而不受干涉，和通过任何媒介和不论国界寻求、接受和传递各种消息和思想的权利。

36. 特别报告员始终强调意见和表达自由权的重要性，不仅作为应保障包括属于被边缘化团体的个人在内的所有人所享有的一项权利，而且还作为声张和享有所有其他权利的一种手段。事实上，这是保障行使所有其他权利的一项基本权利，是民主的不可或缺的基础，而民主所依赖的就是不同来源的信息和思想的自由流动。《教科文组织组织法》同样确认，可以通过为全世界人民之间思想和认识的自由流动提供便利来促进和平。此外，表达自由对于创造一个有利于对宗教和种族问题进行批判性讨论的环境是必不可少的，对于通过解构消极的陈规定型的看法来促进理解和容忍也是必不可少的。正如特别报告员以前所强调的，要充分实现思想、良心和宗教自由权，就必须同样允许对宗教学说和做法进行有力检讨和批判，甚至可以采用一种严厉的方式。⁶ 但正如所有人权那样，行使表达自由权的目的是不应该是侵害他人的任何权利和自由，包括平等和不受歧视权。

37. 特别是，当根深蒂固的仇恨在某些情况下得到显示和表达时，另一些人的权利就受到了侵害。因此，国际人权法确认，表达自由权确实是可以被限制的，如果这种表达对其他人及他们享有的人权构成严重威胁的话。事实上，《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第三款规定，表达自由权的行使带有特殊的义务和责任，因此得受某些限制，但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需：尊重他人的权利或名誉；保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德。

38. 此外，《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第二款明确规定，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，应以法律加以禁止。这一明确用语将这类鼓吹行为与可受第十九条第三款规定的限制的其他行为作了区分。

39. 《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条进一步禁止了基于种族或族裔出生的仇恨言论；该款规定，缔约国：

¹³ 其有关这方面的判例包括 CCPR/C/KWT/CO/2、CCPR/C/TGO/CO/4、CCPR/C/JPN/CO/5、CCPR/C/JAM/CO/3、CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1、CCPR/CO/78/SLV、CCPR/CO/81/NAM、CCPR/C/CO/IRN/CO/3、CCPR/C/MNG/CO/5、CCPR/C/MEX/CO/5、CCPR/C/MDA/CO/2、CCPR/C/ETH/CO/1、CCPR/C/CMR/CO/4、CCPR/CO/83/GRC、CCPR/C/POL/CO/6、CCPR/C/79/Add.119、CCPR/C/RUS/CO/6、CCPR/C/UZB/CO/3、CCPR/CO/82/POL、CCPR/CO/70/TTO 和 CCPR/C/CHL/CO/5。

(子) 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；

(丑) 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；

(寅) 应不准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。

40. 此外，《防止及惩治灭绝种族罪公约》第三条(c)款规定，直接公然煽动灭绝种族的行为必须作为刑事罪行受到惩治。

41. 特别报告员要强调的是，根据上述任一文书对表达自由权施加的任何限制必须符合《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第三款对该项权利的限制所规定的三部分检验标准。这就意味着，任何限制都必须：

(a) 是由法律规定的，并且该法律是明确、不含糊、措辞精确和所有人都能看到的；

(b) 由国家证明是为了保护他人的权利或名誉、为保障国家安全或公共秩序、公共卫生或道德所必需并且是合法的；

(c) 由国家证明是为实现据说的目的所能采取的限制性最低、在程度上是相称的手段。

42. 此外，施加任何限制的机构必须与政治、商业或其他不正当影响力无关，其施加方式不能是任意或歧视性的，并有足够的防止滥用的保障措施，包括诉诸独立法院或法庭的权利。事实上，有关当局宽松解释和选择性应用禁止仇恨言论的法律条款的风险正显示了要使用不含糊的措辞和制订有效保障措施以防滥用法律的重要性。

43. 关于《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第二款就禁止任何构成煽动歧视、敌视或强暴的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张所作的规定，必须对该条款作更清楚的了解，以防误用法律。这一提法包含三个关键要素：第一，只涵盖鼓吹仇恨的行为；第二，仇恨必须达到构成煽动的鼓吹，而不仅仅是煽动；第三，这种煽动必须导致所列举的后果中的一个后果，即歧视、敌视或强暴。因此，鼓吹基于民族、种族或宗教的仇恨本身并不是犯罪。只有在这种鼓吹同时构成煽动歧视、敌视或强暴，或当演讲者试图挑动听众作出反应时，才是犯罪行为。¹⁴

¹⁴ 见防止种族灭绝问题特别顾问咨询人 Susan Benesch 对人权高专办《关于煽动民族、种族或宗教仇恨问题的倡议》的贡献，2011年（见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/0thers2011/SBenesch.doc）。

44. 此外，应注意通过专家磋商并经人权高专办关于煽动问题的区域专家讲习班讨论后形成的下列定义：

(a) “仇恨”是一种思想状态，其特点是对目标群体怀有强烈而不理性的蔑视、敌意和厌恶情绪；¹⁵

(b) “鼓吹”就是明显、蓄意、公开和积极支持和促进对目标群体的仇恨；¹⁵

(c) “煽动”系指关于民族、种族或宗教群体的陈述，这类陈述会对属于这类群体的个人造成迫在眉睫的歧视、敌视或暴力风险；¹⁵

(d) “歧视”的含义就是指基于种族、肤色、血统、民族或族裔出生、国籍、性别、性取向、语言、宗教、政治或其他意见、年龄、经济地位、财产、婚姻状况、残疾或其他状况而作的任何区别、排斥或限制，其影响或目的均足以妨碍或否认在平等的基础上承认、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或公共生活任何其他方面的所有人权和基本自由；¹⁶

(e) “敌视”是一种超越单纯的思想状况的仇恨表现。正如一位专家在关于禁止煽动问题的区域讲习班上所强调指出的，这个概念在法理学中未得到足够重视，需要进一步审议；¹⁷

(f) “暴力”指用人体的力量打击另一个人或打击一个群体或一个族群，导致或很可能导致伤亡、精神伤害、发育不良或机能丧失。¹⁸

45. 在第二十条第二款规定之下的那些表达类型的门槛值应该很高并很实在。在确定适当的门槛值的过程中，一个非政府组织——“第十九条”组织作出了重要贡献；该组织提出了使用下列要素的一个七部分检验标准：

¹⁵ 如同《关于言论自由和平等的卡姆登原则》原则第 12 条第 1 款所定义的。可上 www.article19.org/data/files/medialibrary/1214/Camden-Principles-ENGLISH-web.pdf 查阅。

¹⁶ 根据条约机构判例中的不歧视理由，以及《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》第二条、《消除一切形式种族歧视国际公约》第一条、《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第一条，以及《残疾人权利公约》第二条的规定。

¹⁷ “第十九条”组织，“Towards an interpretation of article 20 of the ICCPR: thresholds for the prohibition of incitement to hatred: work in progress”，为联合国人权事务高级专员办事处组办、2010 年 2 月 8 日和 9 日在维也纳举行的关于第二十条的区域专家会议所准备的研究报告。可上 www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Vienna/CRP7Callamard.pdf 查阅。

¹⁸ 取自 Etienne G. Krug 和其他人编辑的《关于暴力和卫生问题的世界报告》中对暴力的定义（2002 年，日内瓦，世界卫生组织）。可上 http://whqlibdoc.who.int/publications/2002/9241545623_eng.pdf 查阅。

(a) 仇恨的严重性，这种严重性应达到“最严重和深切感到的蔑视”程度，包括评估所说的话、所鼓吹的危害的严重性、在频率上的量度和强度、对媒体的选择、所造成影响的广度和深度；

(b) 演讲者是否具有煽动歧视、敌视或暴力的意图；

(c) 言论的内容或形式，包括在发言时所采用的争论形式、风格和性质，言论的量度或强度，煽动者的背景和言论的挑衅性或直接性的程度。涉及艺术表达时应考虑其艺术价值和背景情况，因为有人可能会利用艺术来激起强烈感情，但并不想煽动暴力、歧视或敌视；

(d) 言论所造成的影响的广度和所影响的听众的多少；

(e) 发生危害的可能性或概率。虽然煽动按其定义而言是未遂罪，有关言论是否属于犯罪不在于是否实施了通过煽动所鼓吹的行动，因此必须确认是否存在导致危害的高度风险；

(f) 有关言论是否呼吁紧迫采取行动；

(g) 上下文(包括演讲者或作者的考虑)、受众、打算造成的危害、在建立媒体通道时是否存在障碍、对可能发表或广播的内容是否实施广泛和不明确的限制；在媒体和其他交流形式上是否缺乏对政府的批评或广泛的政策辩论；以及在针对某些特定原因的仇恨言论得到传播时是否缺乏社会的广泛谴责。¹⁷

46. 虽然上述一些概念有重叠之处，但特别报告员认为在确定某种表达是否构成煽动仇恨时必须考虑下列要素：该表达是否导致真实和紧迫危险；演讲者是否具有煽动歧视、敌视或暴力的意图；以及司法部门应仔细审议所表达的仇恨涉及背景，因为国际法禁止某些形式的言论是因为其造成的后果而不是其内容本身，还因为被某个族群视为极具冒犯性的言行在另一个族群看来可能并非如此。因此，在评估有关背景时必须考虑到各种因素，包括宗教或种族群体之间是否存在紧张关系、是否存在对目标群体的歧视、言论的语调和内容、煽动仇恨的那个人的情况，以及传播仇恨表达的手段。例如，某个人向一小群人数受限的“脸书”用户发表的声明不具有与在主流网站上公布的声明一样的影响力。同样，涉及艺术表达时应考虑其艺术价值和背景，因为艺术可用于激起强烈感情，但不是要煽动暴力、歧视或敌视。¹⁹

47. 此外，虽然《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第二款要求国家用法律禁止任何构成煽动歧视、敌视或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，但

¹⁹ 例如见，欧洲人权法院对 Vereinigung Bildender Künstler 诉奥地利一案的判决，第 68354/01 号公诉状，第 33 段，2001 年 1 月 25 日。

并没有要求将这类表达定为刑事犯罪。特别报告员强调，只应将那些超越七部分门槛值的严重和极端煽动仇恨的行为定为刑事犯罪。

48. 在其他情况下，特别报告员认为，各国应通过民事法律，采用不同的补救措施，包括程序性补救措施(例如，诉诸法律的机会和确保国内体制的有效性)和实质性补救措施(例如，适足、及时和与有关表达的严重性相称的赔偿，其中可包括恢复名誉、防止再次发生和提供经济补偿)。

49. 此外，虽然某些类型的表达可能会引起容忍、礼仪或对别人的尊重方面的关切，但在有些情况下，既没有理由进行刑事制裁也没有理由进行民事制裁。特别报告员要重申的是，表达自由权包含了冒犯性、令人不快和令人震惊的表达形式。²⁰事实上，既然并不是所有类型的鼓动性、仇恨性或冒犯性的言论都属于煽动的范畴，因此不应把两者混为一谈。

50. 总之，特别报告员重申，所有仇恨言论法至少应符合 2001 年关于种族主义与媒体问题的联合声明所概述的下列要素：²¹

(a) 任何人都不应为作了真实陈述而受惩罚；

(b) 任何人都不应为传播仇恨言论而受惩罚，除非能证明他们这样做的目的是为了煽动歧视、敌视或暴力；

(c) 记者决定如何以最佳方式向公众传达信息和想法的权利应得到尊重，特别是当他们作关于种族主义和不容忍现象的报道时更应如此；

(d) 任何人都不应受事先审查；

(e) 法院在作出施加制裁的判决时应严格遵守相称性原则。

C. 违反国际准则和标准的国内法规

51. 特别报告员仍然感到关切的是，继续存在和利用据说用于打击仇恨言论但实际上用于压制批评或反对声音的有缺陷的国内法。这类法律经常对定义不清的罪名(例如在土库曼斯坦的“煽动宗教动乱”、在越南的“造成宗教信徒和非信徒之间的分裂”、伊朗伊斯兰共和国的“煽动暴力”、巴林的“煽动仇恨和不尊重现政权”、中国的“煽动颠覆国家政权”、缅甸的“煽动进行危害公众安宁的犯罪活动”、巴基斯坦的“亵渎罪”、安哥拉的“煽动对宗教权威的暴力行动”、前南斯拉夫的马其顿共和国以“造成民族、种族或宗教仇恨、不和谐和不容忍”为由压制对马

²⁰ 见 Handyside 诉联合王国，第 5493/72 号公诉状，1976 年 12 月 7 日，欧洲人权法院。

²¹ 可上 www.osce.org/fom/40120 查阅。

其顿东正教的任何批评，以及索马里以“歪曲事实和煽动暴力”为由逮捕和拘留独立记者)进行不相称的制裁，如苦役、长期监禁、无期徒刑或甚至死刑。²²

52. 其他用于禁止煽动仇恨的模糊和过于宽泛、易于被滥用于审查对合法公共利益事项的讨论的立法规定的例子包括：“蔑视神圣的宗教”、“狂热”、“敌视情感的表达”、“伤害宗教感情”、“挑起教派或种族分裂”、“引起种族敌视”、“煽动非法行为”、“制造宗教分裂的所有行为”、“宣传与伊斯兰学者不同的个人对问题的看法”、“煽动大家意见不合”和“谈论伊斯兰教以外的宗教”。²²

53. 特别报告员还要重申他对反褻渎法的关切，因为这类法律本质上是模糊的，使整个概念易于被滥用。他要再一次强调的是，国际人权法保护个人，而不是抽象的概念，如宗教、信仰体系或体制，人权事务委员会对此也是确认的(CCPR/C/GC/34, 第 48 段)。此外，有关国际法律标准所规定的宗教或信仰自由权并没有包括让某种宗教或信仰免受批评或嘲弄的权利。事实上，表达自由权包括了审视、公开辩论、发表冒犯性、冲击性和令人不快的声明，以及批评信仰体系、意见和体制(包括宗教体制)的权利，只要他们不鼓吹会煽动敌视、歧视或暴力的仇恨。特别报告员因此再次呼吁所有国家废除反褻渎法，启动立法和其他改革，以按照国际人权标准保护个人的权利。

54. 在国际一级，特别报告员欢迎从“诽谤宗教”的概念转向保护个人不受煽动宗教仇恨的指控。人权理事会连续第二年以协商一致方式通过关于打击基于宗教或信仰的对人的不容忍、负面成见及侮辱和歧视、煽动暴力和行使暴力的行为的决议(第 19/25 号决议)。在该决议中，理事会谴责任何构成煽动歧视、敌视或暴力的鼓吹宗教仇恨的行为，不管发生这种行为时采用的是印刷、视听或电子媒介还是任何其他手段。理事会还确认，在当地、国家和国际一级开展对思想的公开大辩论，以及不同信仰和不同文化间的对话，是对宗教不容忍的最佳防范措施之一，在加强民主和打击宗教仇恨方面能起到积极作用，并确信，就这些问题进行持续对话将有助于克服现有观念。此外，理事会表示注意到伊斯兰会议组织秘书长在理事会第十五届会议上的发言，并支持他关于各国采取各种行动促进建立一个宗教容忍、和平与尊重的国内环境的呼吁。最后，理事会还呼吁加强国际努力，推动全球对话，以在尊重人权和宗教及信仰多样性的基础上促进在所有层级上发展一种容忍与和平文化。特别报告员高兴地注意到，经过几年的辩论，理事会找到了在不提及会破坏国际人权法的概念的情况下一致处理有关宗教不容忍的关切问题的途径。

55. 至于对历史的讨论问题，特别报告员的看法是，历史事件应该可以讨论；正如人权事务委员会所指出的，对历史事实的意见表达进行惩处的法律不符合《公

²² 这些例子和其他例子可上 www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx 里的文献里查找。

民权利和政治权利国际公约》要求缔约国在尊重意见和表达自由方面所承担的义务(CCPR/C/GC/34, 第 49 段)。国家要求作家、记者和公民只给出经政府批准的事件版本的做法使其能做到使表达自由让位于事件的官方版本。

四. 采用非法律措施处理仇恨和不容忍表达问题

56. 按照国际人权法制定禁止煽动仇恨的法律确实是需要的, 必须确保肇事者受到惩处, 受害者得到有效补救, 并防止这类行为再次发生。但是单靠刑法典很难对社会上煽动仇恨的挑战提供解决方法。因此, 虽然在某些情况下法律禁令和起诉非常重要, 但还需要包含各种积极措施的一套更为有效的工具, 以解决仇恨的根源和各方面问题, 包括用以打击不平等和结构性歧视现象的基础广泛的社会方案, 以及制定用于在所有层级上促进建立一种和平与容忍文化的创新性政策和措施。

57. 为此目的, 必须加强促进和保护意见和表达自由权。事实上, 各国已经确认了意见和表达自由权在打击种族和宗教仇恨方面所能起到的积极作用, 包括在《德班宣言和行动纲领》(A/CONF. 189/12 和 Corr. 1, 第 90 和第 147 段)、德班审查会议成果文件(A/CONF. 211/8, 第 54 和第 58 段)及人权理事会第 12/16 号(第 9 至第 11 段)和第 19/25 号决议(第 4 和第 5 段)。同样, 联合国各种文件也确认了可用于打击歧视和不容忍现象的非法律措施, 包括《和平文化宣言》和《和平文化行动纲领》(大会第 53/243 A 号和第 53/243 B 号决议)、《不同文明对话全球议程》及其《行动纲领》(大会第 56/6 号决议)和 2005 年世界首脑会议成果(大会第 60/1 号决议)。特别报告员提醒各国落实经现有国际文件概述的这类措施。

A. 教育和提高认识

58. 关于打击仇恨言论的任何战略的第一个关键要素就是预防。为此目的, 必须提供有关人权、容忍及对其他文化和宗教知识的教育并提高这方面的认识。当一个国家批准一项国际人权文书时, 该国就有义务提高广大民众对该项文书所载各项权利的认识水平(CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13, 第 7 段)。学校教育系统是开展这项工作的主要场所。例如在瑞典, 亲历历史论坛(www.levandehistoria.se)是一个公共主管机构, 负责组织有关容忍、民主和人权这类主题的展览和教材, 他们首先是就大屠杀和其他危害人类的罪行开始工作的。但除了这类具体项目外, 关键是要促进能鼓励儿童接受差异的价值观、信仰和态度。在儿童时期树立的价值观可能对成年后作出的反应具有最强有力的影响。

59. 但是, 人权教育不应只局限于中小學生。公共主管当局或其他机构开展的强有力的宣传运动可提高对仇恨言论及其造成的危害的认识, 提高对容忍与和平文化及其相关的道德观的持续重要性的认识。在某些情况下, 对《公民权利和政治

权利国际公约》第二十条规定的罪行所作出的反应可包括开展类似传播关于容忍和尊重他人权利的信息这样的运动。

60. 最后，已发现一些有立法者和法官不知道国际人权条约和国家义务的性质（包括《公民权利和政治权利国际公约》第二十条）的例子。如果存在这类缺陷，就必须审查法律教育体系，以纠正这种情况，包括向法官提供关于煽动仇恨罪的门槛值方面的培训。执法官员同样可以从这类举措中受益。

B. 反制言论和社会对话

61. 与教育一样重要的是要促进更大范围的对话、更好的沟通，从而加深理解。在不施加新的限制的情况下，除了继续解构陈规定型的看法外，必须促进一种公共对话文化，使每个人都能在自由和不必担心报复的情况下述说和辩论各自的经验。

62. 需要采取的的第一个关键步骤就是解决和纠正间接审查的做法、许多群体和个人感到无力感和/或疏离感的问题。例如在许多国家里，公开批评歧视性宗教信条的妇女或妇女团体往往成为国家和非国家行为体严重骚扰和恐吓的目标。通过采取这类不管是明的还是暗的行动，就制造了一种幻觉，似乎只有那些握有必要权力的人才能就某些特定问题发表意见。由此产生的恐惧文化妨碍了公众辩论，直接违反了意见和表达自由权。因此，政府应积极为属于被仇恨言论系统性攻击的群体的个人发表反制言论提供便利。此外，随着因特网的出现，个人无需再等待国家来促进这类进程，他们自己就可以采取主动行动。例如，Groundviews (<http://groundviews.org>) 是在斯里兰卡的一个公民新闻倡议，负责记录主流媒体因害怕或担心报复而可能经审查删去的故事和意见。这类倡议通过使被边缘化的声音和一般无法发表的观点得到公众的关注，在促进社会的辩论和加深了解方面发挥了至关重要的作用。

63. 就个人而言，同样必须记住，每一个公民都有责任谴责侵犯人权的行为。仇恨的极端表现通常只是一小群人干的，或是被政治投机分子煽动起来的，但是大多数人却没有作出反应或回应。可是，打击仇恨言论的任务不应由那些被这类言论攻击的人来承担。由于因特网使仇恨言论能非常容易的扩散开来，因此每一个人都更有必要承担公开谴责仇恨言论的责任。

64. 但是，公职人员仍然负有谴责仇恨言论情况的特殊责任。高级公职人员明确、正式拒绝仇恨言论的行动和参与不同宗教或不同文化间对话的举措可在缓和紧张状态和在不采用审查制度的情况下建立一种容忍和尊重的文化方面发挥重要作用。例如，在丹麦的Jyllands-Posten报于2005年9月30日出版以贬义方式描写先知穆罕默德的漫画之后，来自穆斯林占多数的国家的11位大使要求会见首相。但是这一要求未获得许可，这就意味着失去了一个早期缓和紧张状态和防止暴力螺旋上升的重要机会。与此相反，在荷兰议会的一位议员Geert Wilders

于 2008 年 3 月 27 日在网上发布他那部有争议的电影Fitna之后，该国政府迅速采取行动，与这部电影保持距离，并反对把伊斯兰与暴力等同起来；特别报告员、宗教或信仰自由问题特别报告员和当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员在 2008 年 3 月 28 日发布的联合新闻稿中对这一做法表示欢迎。²³ 有意思的是，这部电影并没有引起多少争议。

65. 公职人员的公开谴责特别重要，因为极端团体一直企图劫持关于表达自由的辩论，把自己打扮成言论自由的最终捍卫者。各党派的决策者和政治家应有勇气系统性地谴责仇恨言论，而不是拿现行有关法律作为借口以在这类情况中保持沉默。

66. 各国也有责任制订一个促进容忍的全面互动战略。该战略可包括关于组办各个领导层级的不同宗教间合作和对话论坛的举措，包括在地方、区域和国际一级。这类举措的目的不仅是要在公共和政治对话中加深了解或打击偏见和陈规定型的看法，而且还要促进在不同的文化和宗教社区之间建立联盟，并纳入预防冲突和降低紧张状态的战略。

67. 最后，各国还应就公职人员发表仇恨言论或煽动仇恨的行为采取适当纪律措施，这也是在《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条中得到确认的。当高级官员发表仇恨言论时，他们不仅侵犯了受影响群体的不受歧视权，而且还破坏了这类群体对国家体制的信心，从而也影响了他们参与民主的质量和程度。

C. 数据收集和研究

68. 第三套措施涉及关于表达自由和仇恨言论的数据收集和分析，以及更有针对性的研究。这包括仇恨言论的各种形式、主要肇事者、仇恨言论是在什么地方和在什么情况下发生的、这类信息的受众是谁及通过什么途径传播、媒体机构是否对这类信息进行驳斥及哪个媒体机构这样做了，以及在哪个案件里并在何种情况下仇恨言论以把内容与行动相联系的方式实际构成了煽动。在大多数国家里，有关这类领域的全面数据的缺失情况令人瞩目。因此，政策和立法往往以感知为基础。采用对人权敏感的方式进行系统性的分类数据收集和分析，就可对某一特定国家存在的问题有更好的了解，从而能制订更有针对性的政策并为评价工作创造可能性。例如，上文提到的瑞典的亲历历史论坛开展定期态度调查，以确保论坛把工作重点放在最需要之处。数据收集和分析还有助于建立预警机制，协助有效执法。在这些领域的国际合作不仅有助于提高数据的可比性，还有助于提高对超越国界的仇恨言论性质的认识。将构成煽动、仇恨言论的表达与单纯的冒犯性言论作明确区分应该是任何这类数据收集和分析工作的核心任务。

²³ 又见特别报告员 2005 年 11 月 14 日给荷兰政府的函件(E/CN.4/2006/5/Add.1, 第 110 和第 116 段)。

69. 在其他领域进行更为深入的研究也是有益的，包括现行法律的影响及这些法律在多大程度上符合国际准则和标准和在多大程度上能解决经数据收集而引人关注的各种问题、判例和最佳做法、煽动种族仇恨和煽动宗教仇恨之间的关系，以及滥用仇恨言论法规来压制不同政见的做法。

D. 媒体和道德操守

70. 虽然迅速发展的电子媒介环境导致可获取的信息量急剧增加，但是信息的质量并不总能同步提高。因此，一个客观、有道德感和掌握信息的媒体对于以平衡的方式让全社会了解有争议的社会问题和防止人们受简单解决方法的承诺和极端主义言论之骗而言是至关重要的。在防止吸引人们不必要地关注极端主义个人所采取、可能引发暴力行为的行为方面，媒体力行谨慎的做法也必不可少。例如，当美国一位不知名的牧师在 2010 年 9 月扬言要焚烧《可兰经》时，媒体在毫无必要地吸引人们关注这个事件方面起了消极作用。假如在报道这个事件时更为谨慎的话，可能可以避免随后发生的某些暴力行为。

71. 令人遗憾的是，越来越高的媒体集中度、媒体寡头的形成及媒体机构的政治性拥有已导致媒体多样性被侵蚀，专注娱乐节目的做法牺牲了新闻、时事和调查性新闻报道节目。据国际新闻工作者联合会的统计，自 1975 年以来，全部独立拥有的报纸已消失了三分之二。²⁴ 同时，媒体机构在培训记者方面的投资也减少了。此外，公共媒体对这类趋势发挥平衡作用的能力也减弱了，因为它们尚未很好地建立其在线存在；它们受预算削减的制约，它们丢失受众的速度比商业性媒体要快，特别是在年轻一代中更是如此。

72. 所有这些因素使记者作为信息提供者的工作日益艰巨。如果媒体要发挥其向社会提供信息的首要作用，而这一作用对于打击仇恨言论而言是必不可少的先决条件，那么就迫切需要原则性地恢复有道德感的新闻报道做法。此外，必须公布每一个国家有关媒体环境的信息，包括关于媒体所有权和收入来源的信息。

73. 主流媒体中的观点和意见的多元性和多样性是确保所有社区在多文化社会中平等参与公开辩论并使他们的叙述和看法成为国民辩论组成部分的另一个不可或缺的要害。例如在阿根廷，为社区媒体保留了无线电频道的某些波段，以确保所有人都能接触媒体。为记者举办关于多样性问题(包括如何与代表性不足的社区建立互信关系)的培训班和讲习班同样可以大大改善对某些特定社区(如移民者)的报道和描述质量，因为这类社区往往被消极地作为安全或经济问题提出来。除了内容和看法的多样性外，媒体的多元性也要求媒体专业人员队伍的多样性。

²⁴ 促进优秀新闻报道项目，“新闻媒体的现状：综述/介绍”。2009 年。可上 <http://stateofthedia.org/2009/overview/> 查阅。

74. 最后，确保对媒体报道工作实行问责制也仍然是重要的。例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国的《卫报》推行的开放式新闻模式鼓励记者和受众进行在线双向互动，使记者恢复参与辩论的意愿并为自己所做的核心新闻工作承担责任。媒体机构和记者至少应该遵从不允许仇恨言论和促进高标准专业新闻工作的自愿道德规范和标准，并建立独立和自我监管机构以提高新闻工作的标准，确保对所有媒体专业人员实行问责制。不仅应把自我监管机构视作进行管理和解决争端的手段，而且还应把它视作是一个让全社会就媒体的作用和贡献进行辩论的机会，以监督媒体的现状，提倡专业新闻精神，促进对媒体的了解。这类机构还应在制订和执行有关在线内容和社会媒体的道德标准方面发挥积极模范作用。

五. 结论和建议

A. 结论

75. 仇恨表达和煽动暴力及歧视的现象越来越多，令人担忧。政治家和媒体往往把这类表达搞得更为复杂，而近年来因特网同样为仇恨言论的大量复制和散播提供了便利。这种趋势让人关切，因为每一个人都享有同样的尊严和权利，包括不被歧视的权利，不论其民族本源、社会、种族、族裔或宗教背景、残疾情况、性别、性向或任何其他理由。但是，在促进和保护表达自由权的同时必须作出努力，打击不容忍、歧视和煽动仇恨的行为。虽然在极端情况下可以并且应该限制表达自由权，例如按照国际准则和原则所定义的煽动种族灭绝罪和煽动仇恨，但是表达自由权有助于揭示因偏见造成的危害，有助于打击消极的陈规定型看法，有助于提供不同的看法和对比物，有助于在全世界创造一种使人民之间和社区之间相互尊重和了解的氛围。

76. 因此，司法部门必须谨慎解释和应用打击仇恨言论的法律，不要过分限制合法的表达形式。同时，虽然在解决仇恨言论问题方面法律肯定是必要并且是重要组成部分，但是法律应以广泛的政策措施作为补充，以使思维方式、观念和言语产生真正变化。这种多层面的方法，再加上立志变革的政治及社会意志和承诺，不仅有助于解决严重程度较低的仇恨言论问题，而且还有助于提高认识和做好防范工作。

B. 建议

1. 确保国内法符合国际标准

77. 特别报告员敦促各国展开宪法和法律审查，以确保关于仇恨言论的国内法符合《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第三款规定的三部分检验标准，即：必须由明确和每一个人都可以看到的法律来作出限制的规定；必须证明是为保护他人的权利或名誉、为保障国家安全或公共秩序、公共卫生或道德所必需并且是

合法的；以及必须证明是为实现所说的目的所能采取的限制性最低、在程度上是相称的手段。任何违反这些原则的做法都应受到独立法院或法庭的审查。

78. 鉴于有关褻瀆的法律不符合上述标准，特别报告员敦促各国废除这类法律，代之以符合国际人权标准的保护个人宗教或信仰自由权的法律。此外，应立即废除任何对意见表达作出不相称制裁规定(如死刑)的法律。同样，特别报告员还吁请各国废除禁止讨论历史事件的法律。正如宗教一样，历史应永远开放供讨论和辩论。

79. 为防止任何滥用仇恨法的行为，特别报告员建议，应只将严重和极端的煽动仇恨的行为作为刑事犯罪加以禁止。特别报告员因此吁请各国设立稳健的高门槛值，并将下列要素包括在内：严重性、意图、内容、程度、发生危害的可能性或概率、紧迫性和背景情况。这类评查必须逐案进行，同时要考虑到背景情况。

80. 对于未达到构成煽动歧视、敌视或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨门槛值的其他类型的仇恨言论，特别报告员建议各国通过民事法，采用各种程序性和实质性补救措施(例如恢复名誉)，防止再次发生并提供经济赔偿。事实上，对于会引起对他人的礼仪和容忍方面的关切的言论，不是要降低关于煽动仇恨的门槛值，而是需要加强对歧视的应对措施，包括增进族裔、宗教或语言少数群体的权利享受(《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条)和通过消除种族歧视的政策和有效措施(《消除一切形式种族歧视国际公约》第二和第五条)。

81. 当政治家和公共主管当局发表仇恨言论时，应实施额外制裁，这也是得到《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条确认的。这类制裁可以包括具有纪律性质的制裁，如免职，以及对受害者提供有效补救。

82. 应向司法部门提供培训，以确保对国际法规定的仇恨言论的形式和门槛值有清晰和一致的了解。此外，应就相关国内和国际法规(包括关于煽动的门槛值)向法律专业人员和执法人员广泛提供继续教育的机会。

83. 为了帮助向各国提供进一步指导，特别报告员建议国际人权机制就仇恨言论问题继续与各国交流，包括批准《公民权利和政治权利国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》，以及审查与煽动仇恨有关的任何保留意见。也应该让非国家行为体参与此项工作。此外，人权事务委员会可考虑通过一项关于《公民权利和政治权利国际公约》第二十条的一般性评论。人权事务委员会和消除种族歧视委员会也可讨论《公民权利和政治权利国际公约》第二十条与《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条之间的关系问题。

2. 落实非法律措施

84. 特别报告员吁请所有国家通过学校教育系统和公共主管部门或其他机构开展强大宣传活动等手段提高广大民众对人权的认识。

85. 特别报告员鼓励各国及宗教和社区领导人积极促进对他人的容忍和理解，并支持公开辩论和思想交流，让每一个人都能平等参加并且不用担心只有常设主管部门才有发言权。同时，公职人员应公开并比现在更经常地和有系统地指责和谴责仇恨言论。
86. 特别报告员呼吁各国、民间社会组织和媒体积极促进被仇恨言论系统性攻击的个人和群体发表反制言论，包括通过因特网。例如，媒体可确保这类群体有答辩权，而国家则可拟订全面互动战略以促进容忍，例如建立从地方一级至国际一级的不同文化和宗教对话平台。
87. 至于在线散布仇恨言论的问题，各国只应通过法院法令来要求删除内容，而中介机构绝不能因不是自己编写的内容被追究责任。个人在线匿名发表自己意见的权利也必须得到充分保障。
88. 特别报告员建议，各国、学术机构和民间社会组织协作建立一个定期收集和分析与仇恨言论模式相关数据的制度，以协助政策制订和评价工作，以及建立预警机制。
89. 特别报告员敦促各国通过鼓励媒体所有权和信息来源多样性的方式促进媒体观点和意见的多元性和多样性，包括采用透明的许可证制度和有效监管，以防止媒体所有权在私营部门的过度集中。
90. 特别报告员还吁请媒体专业人员遵守较高的新闻道德和专业标准，以发挥其让社会了解准确事实的作用。因此，他鼓励媒体专业人员和媒体机构通过并遵守自愿道德操守和专业准则，建立自我监管机构。
-