



人权理事会

第五十三届会议

2023 年 6 月 19 日至 7 月 14 日

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

防止灭绝种族

秘书长的报告*

概要

本报告系根据人权理事会第 49/9 号决议提交，理事会在该决议中请秘书长编写一份关于该决议执行情况的后续报告，重点说明技术进步对防止灭绝种族努力的影响，以及发生灭绝种族行为的风险。秘书长在本报告中强调了建设国家和区域防止灭绝种族能力的措施，并审查了数字技术给预防努力带来的机遇和挑战。他还强调了联合国系统内应对这些挑战的举措，特别是关于仇恨言论的举措，并就如何利用数字空间提供的机会加强保护工作向各国和私营公司提出了建议。

* 因提交方无法控制的情况，本报告逾期提交。



一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会第 49/9 号决议提交，理事会在该决议中请秘书长根据各国和其他利益攸关方提供的资料，编写一份关于该决议各项规定执行情况的后续报告，重点说明技术进步对防止灭绝种族努力的影响，以及发生灭绝种族行为的风险。

2. 为编写本报告，秘书长防止灭绝种族问题特别顾问办公室向各国和其他利益攸关方分发了一份调查问卷，要求提供关于该决议执行情况的资料。根据所提交材料汇编的信息分为两大部分，第一部分涉及通过加强国家、区域和国际各级的能力来防止灭绝种族的努力，第二部分涉及技术进步对防止灭绝种族努力的影响和潜在风险。

二. 加强防止灭绝种族的国家能力

3. 1946 年，在大会第 96-I 号决议中，灭绝种族首次被确认为国际法上的罪行。它作为一项独立的国际罪行被编入《防止及惩治灭绝种族罪公约》（《灭绝种族罪公约》），该公约有 153 个缔约国。在本节中，秘书长报告了各国为履行这方面的国际义务和责任而采取的措施，并确定了为防止灭绝种族还可采取的其他步骤。

A. 国家能力

4. 防止和惩治灭绝种族罪的义务早已在国际法中确立，这是一项主要由国家承担的责任。通过加入《灭绝种族罪公约》，各国承诺防止和惩治灭绝种族罪，从而协助确保其不再发生，并最终予以根除。自上次向人权理事会提交关于防止灭绝种族的报告以来，¹ 随着毛里求斯和赞比亚分别于 2019 年 7 月和 2022 年 4 月加入，《灭绝种族罪公约》的缔约国数量已增至 153 个。根据《国际刑事法院罗马规约》，灭绝种族罪也被认为是国际社会关切的最严重罪行之一。加入《灭绝种族罪公约》可能是一个国家将灭绝种族定为犯罪的第一步。根据该公约，缔约国承诺颁布必要的立法，以实施《公约》的各项规定，并规定有效的惩治措施。在关于防止灭绝种族的上一份报告中，秘书长着重介绍了禁止灭绝种族的国家立法以及国家和区域预防机制的实例。防止灭绝种族罪行国家委员会和协调中心等机制可在发现和应对风险因素方面发挥重要作用。

5. 通过制定保护和促进人权的法律框架，可进一步加强防止灭绝种族的努力。由于灭绝种族是一种极端形式的侵犯人权行为，确保保护人权的法律框架的存在——包括通过加入和执行国际人权条约——对于各国防止灭绝种族的国家战略至关重要。灭绝种族很少是瞬间发生的单一事件。相反，它往往是一个需要时间、规划和资源的动态过程。创造一个有利于灭绝种族的环境可能需要数年时间，而在灭绝种族事件发生之前，通常会有广泛而系统的侵犯人权行为，并往往与基于族裔、种族、民族或宗教背景歧视和排斥人口群体的模式有关。确保保护所有人权和尊重法治，消除歧视和不平等的根源，支持强大和多样化的民间社会以及独

¹ [A/HRC/41/24](#).

立和多元化的媒体，建立合法和负责任的国家防止灭绝种族机构和机制，以及消除腐败等等，都有助于防止灭绝种族和经历过灭绝种族的社会的恢复。

6. 为了预防目的，必须通过立法，根据国际规范和标准保护人权，包括族裔、民族、种族和宗教少数群体以及难民、境内流离失所者和其他群体(当他们属于《公约》保护的群体时，也可能面临更大风险)的权利，并将国际罪行编入国内刑法。预防还要求有效执行此种立法，并制定促进和保护这些权利的政策。在《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》通过三十周年之际，秘书长概述了少数群体持续面临的一些挑战：强迫同化、迫害、偏见、歧视、陈规定型观念、仇恨和暴力；剥夺他们的政治权利，包括取得国籍的权利；扼杀他们的文化，压制他们的语言和限制他们的宗教活动。如果不加以解决，这些挑战可能会助长暴行罪或成为其前奏。

7. 正如上一份关于防止灭绝种族的报告所述，教育系统应具有包容性，反映社会的族裔、民族和文化多样性，并提供促进全球公民意识、可持续发展、人权、性别平等、和平文化和对文化多样性的肯定的教育，以实现可持续发展目标的具体目标 4.7。这包括将有关灭绝种族的教训纳入中小学和大学课程。对过去灭绝种族行为的描述应当是真实而全面的。

8. 针对国家机构，包括安全部队和其他政府官员的关于暴行罪及其预防的教育方案也很重要。例如，在泰国，国防部与红十字国际委员会合作，对武装部队和军事单位人员进行了人权培训，包括关于《灭绝种族罪公约》的培训。

9. 纪念和铭记过去的暴行罪是和解进程的一个重要方面，并有助于预防。对过去的共同记忆可以增强社会凝聚力，有助于防止灭绝种族事件再次发生，而纪念场所则为受暴力影响的人纪念受害者提供了空间。各国采取了提高对过去侵权行为认识的措施。例如，在哥伦比亚，国家历史记忆中心负责建立历史记忆博物馆，创建和管理人权档案，并制定关于档案保护以及人权、历史记忆和武装冲突的准则。2022 年，该中心开展了地方历史记忆举措，以促进受武装冲突影响地区和社区的自我反思和纪念进程。土耳其有一个名为“我们纪念”(Hatırlıyoruz)的双语网站，提供关于大屠杀和其他灭绝种族行为的信息材料和文件。波斯尼亚和黑塞哥维那通过了一项关于失踪人员的法律，允许在受难地点作标记以及挖掘和埋葬战争受害者的遗体。

10. 追究过去暴行罪的责任是确保此类罪行不再发生的关键，也是和解进程取得成功和巩固冲突后社会和平的关键。根据国际法，各国义务调查、起诉和惩治灭绝种族行为、战争罪和危害人类罪的责任人，并向受害者提供获得有效补救的权利。

11. 正在利用各种司法选择来促进问责制。除了起诉在本国管辖范围内犯下的灭绝种族和其他暴行罪的国内法院外，一些国家还建立了国际和混合机制。最近的例子包括中非共和国的混合特别刑事法院，该法院于 2022 年 10 月首次对一个武装团体的三名成员作出判决，认定他们因参与 2019 年 5 月在该国东北部杀害平民的行为而犯有战争罪和危害人类罪。此外，2022 年 9 月，柬埔寨法院特别法庭维持了先前对 1975 年至 1979 年期间在柬埔寨对越南裔人口犯下的灭绝种族和其他暴行罪的认定。一些国家还选择根据域外管辖权和普遍管辖权提起国家诉讼。2022 年 1 月，德国科布伦茨高等地区法院认定叙利亚安全总局的一名高级官员犯有危害人类罪，并判处其终身监禁。自 2021 年以来，德国法院就针对雅兹迪社

区犯下的罪行作出了三项判决；在其中一项判决中，一名前达伊沙成员被判犯有灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪，并被判处终身监禁。

B. 区域和国际举措

12. 各国还可以通过加入区域和国际网络来加强防止灭绝种族的努力。区域和次区域机制可以更有效地对令人关切的迹象及早作出反应，因为它们能够充分获取信息并与所在区域的相关行为体互动。

13. 全球制止大规模暴行罪行动是一个由国家、民间社会组织和学术机构组成的全球联盟，支持各国确立预防暴行的架构和政策。其第四次全球会议于 2021 年 11 月在海牙举行，重点是加强各国应对仇恨言论和歧视以及防止煽动的努力。该联盟还管理区域举措和工作组，为国家预防暴行机制提供切合具体情况的支持。

14. 防止灭绝种族问题特别顾问办公室也支持区域能力建设举措。2019 年 8 月，该办公室支持非洲联盟委员会将与暴行罪相关的风险因素纳入了非洲大陆预警系统，包括制定监测和数据管理指标、工具和方法。2022 年 3 月，它与大湖区问题国际会议成员、该区域防止灭绝种族罪行国家委员会成员和民间社会举行了一次关于应对仇恨言论的会议，讨论趋势和挑战，并制定区域行动计划。2022 年 6 月，防止灭绝种族问题特别顾问办公室在阿布贾与来自世界各地的传统领袖举行磋商，讨论他们在防止暴行罪和为传统领袖和行为体制定行动计划方面的作用。在欧洲，2022 年 3 月举行了一次民间社会组织区域会议，以制定打击仇恨言论的行动计划。该办公室还支持建立了预防暴行的民间社会网络，如西巴尔干防止灭绝种族和大规模暴行罪联盟。

15. 亚美尼亚 2015 年发起的惩治灭绝种族罪全球论坛将各国、学术机构和民间社会聚集在一起，探讨挑战、机遇和经验，以及对灭绝种族具体方面的看法。2022 年 12 月在埃里温举行的第四届全球论坛专门讨论了在新技术时代防止灭绝种族的问题。

C. 联合国系统采取的行动

16. 《暴行罪分析框架》² 是各国了解风险并采取适当预防行动的工具。该框架中概述的风险和潜在触发因素的指标之一是仇恨言论。2019 年，防止灭绝种族问题特别顾问领导了联合国全系统制定《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》的工作，秘书长于 2019 年 6 月 18 日启动了该战略和行动计划，大会随后在第 75/309 号决议中将这一天定为打击仇恨言论国际日。

17. 防止灭绝种族问题特别顾问的国别访问为评估国家一级实力和确定需要国际社会进一步支持的领域提供了机会，以建设防止或处理灭绝种族和其他暴行罪的能力。特别顾问于 2021 年和 2022 年访问了波斯尼亚和黑塞哥维那。在访问期间，她对修正主义表示关切，指出否认灭绝种族行为和美化战犯继续对和解努力构成严重挑战。特别顾问还提请注意对教育系统隔离问题的关切，包括使用不同的教科书和课程，导致儿童在过去方面接受的是不同版本的教育。这给处理过去

² A/70/741-S/2016/71, 附件。

的暴行罪、促进和解和维持和平带来了长期挑战。2021 年 7 月，波斯尼亚和黑塞哥维那修订了《刑法典》，禁止可能会煽动暴力或仇恨的否认和美化灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪的行为。2022 年 7 月，特别顾问出席了在斯雷布雷尼察纪念中心举行的前南斯拉夫灭绝种族周年纪念活动，并会见了幸存者。

18. 2022 年 4 月，防止灭绝种族问题特别顾问访问了孟加拉国，主要目的是会见科克斯巴扎尔的罗兴亚难民。特别顾问强调了确保支持和保护罗兴亚社区的重要性，并指出，自 2017 年爆发暴力以来，缅甸罗兴亚社区一直面临灭绝种族风险。

19. 2022 年 5 月，防止灭绝种族问题特别顾问访问了伊拉克，以支持该国政府、促进对达伊沙/伊拉克和黎凡特伊斯兰国所犯罪行追究责任的联合国调查组和联合国伊拉克援助团确保追究暴行罪责任的努力，加强对弱势社区的保护，并促进防止宗派暴力。特别顾问还根据其任务规定，访问了巴西、中非共和国、刚果民主共和国和尼日利亚。

20. 防止灭绝种族问题特别顾问办公室为国家预防工作提供技术援助。2020 年，该办公室支持坦桑尼亚联合共和国防止灭绝种族罪行国家委员会在受持续的族群间紧张关系影响的地区组织社区层面的对话，并在 2022 年推动了马里旨在促进安全部队与当地社区之间信任的族群间对话。在哥伦比亚，监察员办公室与特别顾问办公室合作，评估弱势社区面临的风险，并支持减轻这些风险的举措。防止灭绝种族问题特别顾问办公室还牵头在非洲和亚洲采取举措，与包括教育部、学术机构和民间社会在内的国家行为体合作，编制关于暴行罪的课程和学习材料。除正规教育外，这种信息还可以通过网络，如联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)领导的拉丁美洲大屠杀和其他灭绝种族罪教育网络传播。

21. 过去几年，越来越多的人呼吁安全理事会常任理事国在涉及暴行罪的局势中自愿避免使用否决权。其中包括两项国家牵头的倡议：在跨区域的加强问责制、一致性和透明度国家集团框架内起草并得到 120 多个国家支持的行为守则，³ 以及法国和墨西哥提出、有 104 个国家签署的政治宣言。⁴ 在 2021 年 10 月举行的安理会阿里亚模式会议上，特别顾问就处理和打击仇恨言论以及防止在社交媒体上煽动歧视、敌意和暴力的问题向安理会成员作了通报。2022 年 6 月，特别顾问向安全理事会通报了与乌克兰有关的维护和平与安全问题，特别是煽动行为和仇恨言论所起的作用。

22. 人权理事会及其机制，特别是普遍定期审议、相关特别程序任务负责人和调查委员会，在监测各国遵守人权义务的情况和对灭绝种族风险提出关切方面发挥着重要作用。理事会闭会期间会议为各国就预防的具体方面和形式进行辩论和交流提供了空间。理事会机制向各国提供实际援助，帮助它们纠正结构性差距，扭转侵犯人权行为增加的趋势。特别程序任务负责人对助长种族灭绝的条件进行实质性分析，并为防止这种威胁升级提供指导和建议。理事会继续处理需要其紧急关注的具体人权状况，并建立国家状况调查机制，包括调查委员会、实况调查团和其他类似机制，以审查关于严重侵犯人权和暴行罪的指控。这些机制的工作使

³ [A/70/621-S/2015/978](#).

⁴ 见“Political statement on the suspension of the veto in case of mass atrocities”，可查阅 https://onu.delegfrance.org/IMG/pdf/2015_08_07_veto_political_declaration_en.pdf.

理事会能够继续重点关注灭绝种族罪和其他暴行罪的预警信号，并及早进行干预，以防止紧张局势升级。例如，布隆迪问题调查委员会在其报告中使用了暴行罪分析框架作为评估局势的基础，从而提出了解决具体风险因素的建议。为调查侵犯人权行为而设立的联合国机制的任务已逐步扩大，包括收集和保存证据，根据国际刑法审查和鉴定记录在案的侵犯人权行为，查明潜在的犯罪人，以及最近的建立刑事案件档案等任务。这方面的例子包括大会为协助调查阿拉伯叙利亚共和国境内的国际罪行⁵、安全理事会为处理伊拉克伊斯兰国的罪行⁶以及人权理事会为处理缅甸问题⁷而设立的机制的任务。这些举措有助于提高对严重侵权行为的认识，支持当前和今后的问责努力。

23. 秘书长在上一份关于防止灭绝种族的报告中，强调了普遍定期审议对防止暴行的作用。⁸ 所提建议一贯包括批准《灭绝种族罪公约》，受审议国家越来越多地在国家报告中纳入为促进防止灭绝种族罪而采取的措施的信息。⁹ 人权理事会各机制支持防止暴行罪的潜力，可根据所概述的实例，通过更系统地将灭绝种族风险评估纳入各机制的工作、其报告和进程，以及通过促进理事会各机制工作的利益攸关方，包括民间社会，进一步加以利用。

三. 技术进步：防止灭绝种族的风险和机遇

24. 数字技术正在飞速发展，深刻改变着社会，为积极变革带来了前所未有的机遇，但也带来了前所未有的挑战和风险。大会第 75/1 号决议概述了与数字技术有关的风险，包括加大国家内部和国家间的分歧、增加不安全、损害人权和加剧不平等的风险。数字技术提供了加快预防工作的方法，但也为煽动具有新的范围、覆盖面、速度和影响的仇恨和暴力者提供了机会。

A. 数字时代的防止灭绝种族工作

25. 数字技术为人们行使权利和自由提供了新的方式。在线平台提供了接触包括边缘化社区在内的更广泛受众的手段，并有助于行使表达自由，传递和获取信息，包括在这种自由受到限制的国家和社会中行使。数字技术有助于扩大和重塑公民空间和公众参与，并有助于加强预防工作。以低成本的方式广泛提供数字工具来监测局势，记录和核实可能导致灭绝种族的侵犯人权行为(往往是实时的)，使得证据收集和信息共享民主化，从而能够进行更有效的预警。技术还具有如下潜力：支持旨在通过促进包括边缘化群体在内的社区的参与和外联，实现更具包

⁵ 大会第 71/248 号决议。

⁶ 安全理事会第 2379(2017)号决议。

⁷ 人权理事会第 39/2 号决议。

⁸ A/HRC/41/24, 第 36-38 段。

⁹ 例如，加纳(A/HRC/WG.6/42/GHA/1, 第 42 段)和瑙鲁(A/HRC/WG.6/37/NRU/1, 第 133 段)提供了关于在其国家立法中将灭绝种族定为犯罪的信息，而加蓬报告说，该国在《刑法》中规定对暴行罪不适用法定时效(A/HRC/WG.6/42/GAB/1, 第 11 段)。其他国家报告了与过去冲突有关的过渡期正义进程的发展情况；其中包括阿根廷(A/HRC/WG.6/42/ARG/1, 第 14-30 段)、尼泊尔(A/HRC/WG.6/37/NPL/1, 第 23-25 段)、秘鲁(A/HRC/WG.6/42/PER/1, 第 149-157 段)和索马里(A/HRC/WG.6/38/SOM/1, 第 21 段)。

容性的可持续发展的举措，以及处理冲突驱动因素和灭绝种族风险潜在指标的举措。

26. 与此同时，数字技术为新形式的侵犯人权行为开辟了道路，给防止灭绝种族工作带来了风险。表达自由权和其他人权可能因互联网关闭或对在线对话的不当限制而受到影响。在冲突或紧张局势期间为限制公众监督而关闭互联网的做法，¹⁰或将煽动暴力定为犯罪以压制反对或批评声音的法律，可能具有任意性，并往往以“公共秩序”或“国家安全”为由，对人权产生了负面影响。这种限制可能会助长灭绝种族行为的实施。那些利用互联网宣扬防止灭绝种族，包括记录和报告侵犯人权行为的人本身也可能成为攻击的目标；人权维护者尤其可能面临社交媒体上的非法监视和攻击，包括诽谤、恐吓和死亡威胁。¹¹

27. 社交媒体在一些情况下被用作仇恨言论和煽动的“回音室”，有时导致线下暴力。人工智能相关技术也可能加深现有的不平等，加剧歧视，或被滥用于监视目的。

28. 必须制定技术保障措施，确保在数字空间防止灭绝种族并保护人权。在技术进步的推动下，数字技术的应用不断加速，有时会无视用户的安全和权利，而监管和治理机制却难以跟上步伐。人权理事会第20/8号决议所支持的公认原则是，在网上受到保护的权利也应在网上得到保护，这一原则将主要责任赋予作为义务承担者的国家。然而，在数字环境中，国际人权框架没有得到适当执行，造成了保护方面的差距。

B. 新的技术风险：仇恨言论

29. 仇恨言论会助长歧视，破坏社会凝聚力，侵蚀共同价值观，在某些情况下还会构成煽动暴力。仇恨言论并不新鲜——它是大屠杀以及卢旺达和前南斯拉夫灭绝种族罪的前奏，并与之相伴。

30. 过去几年，在不容忍、仇外心理、种族主义、反犹太主义、仇视伊斯兰教、厌恶女性和仇视同性恋现象增加并成为常态的背景下，仇恨言论日益蔓延。与此同时，全球化和数字化、全球经济和金融危机加深了不平等，而最近的冠状病毒病(COVID-19)大流行影响了人们对自己生活的掌控感，这些都引发了迅速的社会变化，为民粹主义的抬头提供了肥沃的土壤，民粹主义声称要利用人们的恐惧，用简单办法解决复杂问题。它可能折射的种族中心主义观点以及“我们对他们”范式，将“人民”描绘成同质社区，助长了排斥、歧视和仇恨，从而可能助长灭绝种族的危险因素。

31. 社交媒体和其他数字平台使政治人士能够动员支持，影响公众舆论，如果被滥用，可能会为网上仇恨言论铺平道路。政治人士对社交媒体的力量迅速加以利用，因为社交媒体有利于简化言论和情感诉求，并提供了对其话语的充分控制和与广大受众直接接触的机会。

¹⁰ A/HRC/50/55, 第24段及以下各段。

¹¹ A/75/165, 第34段和 A/77/178, 第46段。

32. 新技术的使用无疑助长了仇恨言论的兴起和蔓延。然而，其根源并不在于技术，因为技术仅仅是传播这种思想的一种手段。因此，必须解决作为仇恨言论潜在驱动因素和原因的线下现实。

33. 针对这些事态发展，秘书长启动了《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》，首次为联合国系统如何在国家和全球层面应对和打击仇恨言论提供指导。它有两个目标：一是加强联合国解决仇恨言论的根源和驱动因素的努力；二是使联合国能够有效应对仇恨言论对社会的影响。这一全系统的努力由防止灭绝种族问题特别顾问协调，支持各国和民间社会在充分尊重基本人权的情况下应对和打击仇恨言论，并与社交媒体平台合作，推广处理网上仇恨言论的政策和做法。联合国外地机构、国家工作队、维持和平特派团和政治特派团在与国家合作伙伴合作执行《战略》方面可发挥关键作用，防止灭绝种族问题特别顾问办公室则支持它们制定针对具体情况的应对仇恨言论行动计划。该办公室还根据这一战略制定了若干政策举措，包括题为“打击否认大屠杀和灭绝种族的行为：保护幸存者、保存记忆和促进预防”的政策文件、《通过体育参与打击仇恨言论行动计划：比赛计划》和通过教育消除仇恨言论决策者指南，¹² 该指南是与教科文组织共同制定的，并借鉴了教科文组织和纳米比亚在 2021 年 10 月召开的关于通过教育消除仇恨言论的全球教育部长会议的成果。

34. 该战略以四项关键原则为基础：根据意见和表达自由权实施；打击仇恨言论是各方面——政府、社会、私营部门和个人——的责任；支持新一代数字公民，增强他们识别、拒绝和抵制仇恨言论的能力；协调数据收集和研究，包括关于助长仇恨言论的根源、驱动因素和促成条件的数据收集和研究。《战略》中仇恨言论的工作定义为理解和实施各项措施提供了指南，以便在仇恨言论达到煽动歧视、敌意或暴力的程度之前予以处理。¹³

35. 《公民及政治权利国际公约》第二十条禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论。《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条禁止煽动种族歧视；《灭绝种族罪公约》第三条(c)项禁止直接公然煽动灭绝种族。

《公民及政治权利国际公约》第十九条第二款保障表达自由，其范围甚至包括可能被视为极为冒犯的言论。¹⁴ 表达自由与煽动歧视、敌意或暴力之间的这种关系至关重要。《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款规定了对表达自由权的限制。¹⁵ 缔约国政府往往利用仇恨言论和煽动法来压制批评者和反对者，却未能解决煽动歧视或暴力的言论所造成的威胁。《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》为各国履行禁止煽动仇恨的国际义务提供了指导，包括在被视为刑事犯罪的言论方面由六个部分组成的判断标准。¹⁶

¹² 教科文组织和联合国防止灭绝种族罪行和保护责任办公室，“通过教育消除仇恨言论：决策者指南”（2023 年，巴黎和纽约）。

¹³ 在《战略》中，仇恨言论被定义为“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”(《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》，第 2 页)。

¹⁴ 人权事务委员会第 34 号一般性意见(2011 年)，第 11 段。

¹⁵ 同上，第 50 段。

¹⁶ [A/HRC/22/17/Add.4](#)，附录，第 29 段。

C. 网上仇恨言论的范围和动态

36. 社交媒体可在固化仇恨言论、传播错误信息和虚假信息以及助长煽动歧视、敌意或暴力的行为方面发挥重要作用。如果不加以控制，将已经边缘化的群体非人化和将暴力合理化的言论的传播速度和范围可能会导致更广泛和更系统的暴力形式。¹⁷ 其影响已在缅甸发生的事件中有所报道。缅甸问题国际独立实况调查团注意到，针对罗辛亚人和整个穆斯林的仇恨言论以及长期以来的非人化和污名化言论，特别是一些宗教团体的此类言论十分普遍。它还指出，当局纵容和宣扬这种言论，造成了一种将侵犯人权行为合法化以及助长煽动歧视和暴力的氛围。¹⁸ 缅甸问题国际独立实况调查团还指出了一家大型社交媒体公司在传播仇恨方面的作用。

37. 新技术使海量的内容以前所未有的速度传播。¹⁹ 网上阴谋论、错误信息和虚假信息的普遍存在损害了对国家机构的信任，助长了民主倒退。在 COVID-19 疫情期间，制造恐慌、寻找替罪羊的做法和仇恨言论激增。然而，在很多情况下，国家法规导致了对表达自由的不当限制，增加了公众的不信任。²⁰

38. 在大多数社交媒体平台的当前商业模式中，主要做法是收集用于商业目的的个人数据，从而使内容和广告能够更有效地适应个人消费模式。这引发了许多隐私问题。大型平台通过尽可能长时间地吸引用户、从而使他们看到更多广告来获取收入。预测算法的使用使所显示的内容个性化，包括通过推送类似内容和向用户展示较少种类的信息。这种商业模式如果不加以控制，就有可能促进制造分歧、具有误导性的仇恨和暴力内容的传播，因为它们会增加接触仇恨言论的机会，同时限制接触可能反击这种言论的其他信息来源的机会。²¹

D. 与人工智能有关的新兴技术和风险

39. 人工智能技术可以提高效率，使操作系统能够大规模运行。

40. 预测分析和其他形式的人工智能往往会复制和加深现有算法、数据和政策中的偏见，并可能导致基于种族、性别、宗教、性取向或国籍的歧视。²² 同样，人工智能模型训练所依据的数据中的差距可使现有的歧视模式自动化，当这些系统用于决策时，可能会产生深远的现实后果。²³

41. 人脸识别技术在个人不知情的情况下，被执法和边境管理机构在公共场所用于远程监视，并越来越多地用于商业目的，引起了一些人权关切。实时跟踪和身

¹⁷ 联合国，“我们的共同议程政策简报 8: 数字平台上的信息完整性”(2023 年 6 月)；以及 Sarah Kreps, “The role of technology in online misinformation” (The Brookings Institution, June 2020)。

¹⁸ [A/HRC/39/64](#), 第 73 段。

¹⁹ [A/77/287](#), 第 2 段。

²⁰ 同上，第 41 段。

²¹ 联合国，“我们的共同议程政策简报 8”。

²² [A/HRC/44/57](#)；消除种族歧视委员会第 36 号一般性建议(2020 年)；以及 Sarah Myers West, Meredith Whittaker and Kate Crawford, “Discriminating systems: gender, race and power in AI” (AI Now Institute, 2019)。

²³ [A/74/493](#), 第 77 段和 [A/HRC/48/31](#), 第 28 段。

份识别有可能使个人和社群因其身份而成为攻击目标。人脸识别的另一个重要方面是其可靠性和准确性。对面脸识别中人口统计结果的研究表明，不同人口群体的误报率差异很大，非洲和东亚血统的人误报率最高；据媒体报道，对三个使用面部分析算法的商业性别分类系统的分析显示，有色人种妇女是最容易被错误分类的群体。²⁴

E. 技术对妇女、少数群体和边缘化社区的影响

42. 研究表明，数字技术对人权的负面影响不成比例地影响到某些人口群体，加深了不平等和歧视，助长了偏见。

43. 妇女过多地成为仇恨言论的目标，遭受的后果尤为严重；妇女人权维护者、记者和政治家、残疾妇女、女同性恋、双性恋和变性妇女、土著妇女和少数民族妇女以及其他边缘化群体尤其成为目标。²⁵

44. 根据少数群体问题特别报告员提供的分类数据，网上仇恨暴力的目标中，约有 70% 属于少数群体，包括罗姆人、贱民、非洲人后裔、移民和难民。反犹太主义、伊斯兰恐惧症和以宗教少数群体为目标的情况也在增加。²⁶

45. 在数字时代，及时获取信息、与他人交流和获得社会服务的能力越来越依赖于互联网的接入。因此，负担得起和可靠的连接以及关于使用互联网的教育对于预防工作至关重要。根据国际电信联盟(国际电联)的数据，发达国家约有 90% 的人口上网，而最不发达国家只有 36%。女性在全球离线人中的占比越来越高：2022 年，女性非用户比男性非用户多 18%，高于 2019 年的 11%。²⁷

F. 利用新技术支持预警和问责

46. 数字技术为支持预防工作提供了许多新机会，并提供了各种工具，使人们能够获取许多资源，并有助于收集证据和发现可能构成风险的事态征兆，如部队或难民群体的移动。与此同时，如果在没有足够的保障措施来防止灭绝种族和保护人权的情况下开发和使用技术，将其作为预警和问责的预测工具，可能会带来风险。例如，依赖错误或有偏见的数据的人工智能系统可能会误把个人识别为犯罪者。

47. 使用公开来源的情报，包括社交媒体内容、卫星图像和地理定位，在人权调查中越来越受到重视。缅甸问题独立国际实况调查团使用卫星图像证实了 2017 年 8 月“清除行动”的受害者和证人所提供的信息，显示若开邦北部罗兴亚人聚居区至少有 392 个村庄被烧毁。²⁸

²⁴ 见 A/HRC/44/57, 第 12 段; A/73/348; Joy Buolamwini and Timnit Gebru, “Gender shades: intersectional accuracy disparities in commercial gender classification”, *Proceedings of Machine Learning Research*, vol. 81 (2018); and Amnesty International, “Racial bias in facial recognition algorithms”, 21 March 2023.

²⁵ A/HRC/38/47, 第 28 段。

²⁶ A/HRC/46/57, 第 21 和 37 段。

²⁷ 国际电联, 《衡量数字发展: 2022 年的事实和数字》(2022 年, 日内瓦), 第 3 页。

²⁸ A/HRC/39/64, 第 42 段。

48. 人权高专办和加州大学伯克利分校法学院人权中心 2020 年制定的《伯克利数字开源调查规程》确立了开源调查的法律和道德标准，并为识别、收集、保存、核实和分析数字开源信息提供了指导方针，以改善这些信息在国际刑事和人权调查中的有效使用。

49. 随着信息和通信技术的日益广泛使用，出现了涉及非政府组织、研究所、学术机构和非营利技术公司的在线举措。一些机构运行支持社区预警工作的平台，提供开放源码软件以及制图、众包以及信息管理和分析工具和服务。另一些机构则开发风险评估和预警模型，并就与技术有关的人权问题开展研究、能力建设和宣传。一些拥有社交媒体平台的科技公司成立了安全咨询委员会和监督委员会，以检测和缓和仇恨言论和暴力极端主义。此外，许多公司正在与防止灭绝种族问题特别顾问办公室密切合作，执行《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》。

G. 国际贸易中心

50. 数字技术迅速改变了社会，表明将会发生前所未有的变化，这些变化可以改善人类状况，但也带来了深刻的新挑战。2018 年 7 月，秘书长意识到这一问题的紧迫性，召集了一个独立的高级别小组，审议“数字合作”问题，即如何共同努力应对数字技术的影响，以最大限度地扩大其惠益，减少其危害，并审议数字合作如何有助于实现可持续发展目标。数字合作高级别小组强调了一些关键问题，并呼吁建立全球数字连接、开展数字能力建设和建立相关机制，以加强数字信任和安全。²⁹

51. 《数字合作路线图》³⁰ 载有关于国际社会采取具体行动的建议，这些行动可以加强全球合作，并有助于确保所有人在数字时代相互联系，受到尊重和保护。该路线图参考了高级别小组的建议以及各国、私营部门、民间社会、技术界和其他利益攸关方团体的意见。

52. 自 2020 年以来，特别顾问办公室与经济和社会研究理事会在大不列颠及北爱尔兰联合王国埃塞克斯大学开展的人权、大数据和技术项目合作，召开了三次圆桌磋商会议，讨论《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》在网络空间的执行情况。这些磋商会议让技术和社交媒体公司参与进来，讨论它们在按照国际人权规范和标准处理网上仇恨言论方面的作用和责任，以期为执行《战略》建立伙伴关系；此外，还向技术和社交媒体公司、各国、联合国、民间社会、学术机构和媒体提出了建议。2022 年 6 月，特别顾问办公室发布了一份政策文件，题为“打击否认大屠杀和灭绝种族的行为：保护幸存者、保存记忆和促进预防”。该文件概述了与仇恨言论有关的网上否认大屠杀和灭绝种族的挑战，并提出了行动建议。2023 年 7 月，该办公室根据召开的圆桌讨论会发布了另一份政策文件，提出了应对网上仇恨言论的建议。³¹

²⁹ “数字相互依存时代：联合国秘书长数字合作高级别小组报告”，2019 年 6 月。

³⁰ [A/74/821](#)。

³¹ “打击和处理网上仇恨言论：决策者和从业者指南”（2023 年）。

53. 加强数字空间的人权也是秘书长《人权行动呼吁》³² 的优先领域之一，其中强调，新技术的进步不得用于侵蚀人权、加深不平等或加剧现有歧视，人工智能的治理需要确保公平、不歧视、问责和透明。

54. 在“我们的共同议程”报告³³ 中，秘书长提议联合国、各国政府、私营部门和民间社会共同制定一项全球数字契约，并在2024年9月的未来峰会上议定。秘书长在其关于全球数字契约的政策简报中，提出了为所有人建设一个开放、自由和安全的数字未来的共同原则。在政策简报中，他还建议各国承诺避免全面关闭互联网，并认识到“数据驱动的国家监控和掠夺性商业模式”对人权构成的风险。他还呼吁所有利益攸关方共同努力，缩小人工智能领域现有的治理差距，包括各国采取行动，禁止使用“根据国际人权法不能证明其潜在或实际影响的合理性”的技术应用。³⁴ 秘书长还发布了关于数字平台上的信息完整性的政策简报。³⁵

55. 人权理事会可在确保新技术有助于防止灭绝种族方面发挥重要作用。2012年，理事会通过了第20/8号决议，其中申明人们在网下享有的权利也应在网上得到保护。过去几年，理事会越来越关注新兴数字技术对人权的影响，并通过了若干决议，为就这些技术对人权的影响、机遇和挑战的各个方面进行的小组讨论、研究和专家磋商规定了任务。³⁶ 特别程序任务负责人也作出了宝贵贡献，审查了数字技术对具体权利的影响，并提出了有助于防止灭绝种族的建议。³⁷

56. 《工商企业与人权指导原则》是政府、私营部门和民间社会确保以负责任的方式管理创新并尊重人权的有力工具。有效利用《指导原则》有助于预防或减轻与新技术有关的人权风险，并让开发这些新技术的公司承担责任。

四. 结论和建议

A. 加强防止灭绝种族的国家能力

57. 防止灭绝种族需要不断保持警惕和采取行动。必须及早投资于预防工作，以便在风险因素升级为更严重的问题之前加以解决。防止灭绝种族罪的办法必须纳入联合国系统更广泛的预防议程。敦促各国通过执行下列措施，优先在国家、区域和国际各级防止灭绝种族行为。

58. 各国应：

(a) 建设防止灭绝种族的能力，并建立或加强国家预防机制；

³² “最高愿望：人权行动呼吁”（2020年）。

³³ [A/75/982](#)。

³⁴ 联合国，“我们的共同议程政策简报5：全球数字契约——为所有人创造开放、自由、安全的数字未来”（2023年5月）。

³⁵ 联合国，“我们的共同议程政策简报8”。

³⁶ 人权理事会第41/11号和第49/9号决议；以及[A/HRC/47/52](#)。

³⁷ [A/HRC/46/57](#) 和 [A/77/288](#)。

(b) 考虑指定防止灭绝种族协调中心，以便在相互间以及与秘书长防止灭绝种族问题特别顾问、联合国有关机构及区域和次区域机制进行合作并交流信息和最佳做法；

(c) 如果尚未加入《灭绝种族罪公约》，加入该公约，并在国家立法中将灭绝种族定为犯罪；

(d) 制定包容性的防止灭绝种族国家政策，履行保护人民免遭暴行罪的集体责任，并建立或加强防止灭绝种族的国家机制；

(e) 对现有风险进行定期国家评估，这种评估应是全系统的，包括识别弱势群体，并确保这些群体参与制定应对已查明风险的建议；

(f) 与民间社会密切合作，并支持民间社会参与评估风险和应对已查明的风险；

(g) 加入现有的或发起相关的防止灭绝种族区域或次区域倡议。已经加入区域或次区域预警机制或网络的国家应努力在这些机制中纳入防止暴行的视角；

(h) 继续与防止灭绝种族问题特别顾问合作，包括请特别顾问为国家一级的风险评估和应对提供技术和能力建设支持；向安全理事会和人权理事会等相关机构通报存在灭绝种族危险因素的令人关切的局势；并采取相应的后续行动，利用一切可用的工具防止灭绝种族并加强对此类罪行的国际问责；

(i) 在相关情况下，考虑建立国家预防机制；

(j) 继续促进人权理事会的预防作用，对可能发生灭绝种族或其他暴行罪的预警信号采取行动；

(k) 继续利用实况调查团、调查委员会和特别程序任务负责人等工具，协助防止暴行罪并追究其责任；

(l) 探讨在国家报告和普遍定期审议的成果文件中进一步加强对正在采取的防止灭绝种族措施的评估，并提出应对风险的具体建议。

59. 敦促区域组织：

(a) 确定种族灭绝的风险因素，或将其纳入现有预警机制，并支持采取行动应对已查明的风险；

(b) 促进对区域一级防止灭绝种族良好做法的交流和分享。

60. 敦促民间社会：

(a) 继续监测灭绝种族的风险因素并发出警报，提请各国、联合国系统和其他相关行为体注意，包括通过人权理事会提请注意；

(b) 支持通过教育提高对预防和讲授过去的灭绝种族罪之重要性的认识，包括具体的风险指标，如仇恨言论及否认大屠杀和灭绝种族的行为；

(c) 支持与新的或未得到充分利用的行为体如媒体、宗教和传统领袖合作的举措，以促进防止灭绝种族罪和应对仇恨言论。

B. 技术进步：防止灭绝种族的风险和机遇

61. 作为主要的责任承担者，国家对确保防止灭绝种族和在数字领域以及数字技术开发和使用的各方面适用国际人权规范和标准负有最终责任。

62. 在应对新技术带来的挑战，包括对弱势和边缘化社区的影响，以及在促进加强预防工作方面，多方利益攸关方的合作至关重要。技术公司在创建基于权利的包容性数字空间方面发挥着关键作用。

63. 防止灭绝种族的视角应是更广泛的预防工作的一个核心要素，以保护民众免遭最恶劣的暴行罪。在这方面，敦促各国和私营部门采取以下措施。

64. 为应对与使用数字技术有关的风险，各国应：

(a) 根据各国在国际人权法，包括《公民及政治权利国际公约》第二十条第二款和《灭绝种族罪公约》第三条(c)项下承担的国家义务，在法律中界定哪些是被禁止的内容；

(b) 审查关于仇恨言论的现行法律，以符合《公民及政治权利国际公约》第十九条第三款的要求，并确保新法律符合这些要求；

(c) 与作为指定协调中心的防止灭绝种族问题特别顾问合作，参与区域、国际和联合国牵头的打击线上和线下仇恨言论的举措，并在《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》框架内制定和实施措施，包括国家行动计划；

(d) 确保在线上 and 线下平等尊重和落实所有人权，并将预防置于开发和使用的数字技术的监管框架和立法的中心，确保遵守国际标准；

(e) 纳入保障制度，以维护《工商企业与人权指导原则》界定的国际尽责标准，包括技术工具和数字基础设施整个生命周期内的尽责，并纳入与暴行罪有关的具体风险因素；

(f) 制定基于性别的办法来处理网上的仇恨言论和暴力侵害妇女行为，并为学校、社区和私营公司提供关于基于性别的仇恨言论的培训；

(g) 确保人工智能的使用、开发和治理符合国际人权规范和标准；

(h) 考虑对构成人权风险的人工智能系统的销售和使用，包括在公共场所使用远程人脸识别实行严格的监管，除非并且直至制定保护人权和防止灭绝种族的充分保障措施，以及在公共场所使用远程人脸识别的歧视性影响得到消除；

(i) 作为防止灭绝种族的一部分，支持国内和国际上利用数字技术加强监测、数据收集、分析、记录和调查的努力，并确保民间社会的参与；在特别程序任务负责人和条约机构工作的基础上，制定关于如何在数字时代适用防止灭绝种族罪相关标准的指南。

65. 私营公司应：

(a) 根据《工商企业与人权指导原则》审查其商业模式，确保其商业运作以及数据收集和数据处理做法符合国际人权规范和标准及数据保护原则；

(b) 对其产品、政策和业务进行深入的人权评估，特别是关于算法的作用，以及就社交媒体平台而言，关于排名系统在扩大内容方面作用的评估；

(c) 确保在获取、开发、部署和运行人工智能系统时，以及在持有、分享或使用个人数据之前，进行全面的人权尽责调查；这种评估应包括与灭绝种族风险相关的具体指标；

(d) 与民间社会、各国和防止灭绝种族罪行问题特别顾问合作，履行防止灭绝种族和其他暴行罪的责任，通过在线平台的协助，发出作为灭绝种族预警信号的仇恨模式信号；采取行动，使在线平台不被用于煽动或策划暴行罪；并保存潜在的犯罪证据，包括被删除的材料。

66. 社交媒体平台应投入必要的资源，加强对助长仇恨言论的当地背景的理解，以及与少数群体和弱势群体有关的知识、语言、政策和服务。在进入新市场之前，社交媒体平台应根据国情进行人权影响评估，包括灭绝种族风险指标。
