



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
3 March 2021
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Сорок шестая сессия

22 февраля — 19 марта 2021 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Проблемы меньшинств

Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств Фернана де Варена*, **

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросам меньшинств Фернан де Варен дает обзор своей деятельности со времени его предыдущего доклада (A/HRC/43/47), а также тематический доклад, в котором он затрагивает широко распространенные нападки на меньшинств в результате разжигания ненависти в социальных сетях. Он описывает связанные с этим явления, в том числе широко распространенный отказ или неспособность государственных властей признать или реально защитить меньшинства от запрещенных форм разжигания ненависти. В заключение он подчеркивает ответственность государств, гражданского общества и социальных сетей за признание того, что проблема разжигания ненависти в основном затрагивает меньшинства, а также их обязанность в безотлагательном порядке предпринять дальнейшие шаги в направлении всестороннего и реального выполнения соответствующих обязательств в области прав человека.

* Настоящий доклад был представлен после установленного срока, чтобы в нем могла быть отражена последняя информация.

** Приложения к настоящему докладу воспроизводятся в том виде, в котором они были получены, только на языке представления.



I. Введение

1. Мандат Специального докладчика по вопросам меньшинств был учрежден Комиссией по правам человека в ее резолюции 2005/79 от 21 апреля 2005 года и впоследствии продлевался Советом по правам человека в последующих резолюциях.
2. Нынешний Специальный докладчик Фернан де Варен был назначен Советом по правам человека в июне 2017 года и приступил к исполнению своих обязанностей 1 августа 2017 года. Мандат был продлен в 2020 году на трехлетний период Советом в его резолюции 43/8.
3. Для Специального докладчика возложение на него этого мандата — большая честь, и он благодарит Совет по правам человека за оказанное доверие. Он также хотел бы поблагодарить Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) за поддержку в выполнении мандата.

II. Деятельность Специального докладчика

4. Специальный докладчик хотел бы обратить внимание Совета по правам человека на веб-страницу мандата, где представлена общая информация о деятельности, связанной с мандатом, включая сообщения, заявления для прессы, публичные выступления, посещения стран и тематические доклады¹. Обзор деятельности Специального докладчика в период с 1 января по 1 июля 2020 года представлен в докладе, представленном Генеральной Ассамблее на ее семьдесят пятой сессии (A/75/211).
5. Специальный докладчик продолжал уделять внимание повышению осведомленности и информированности о проблемах меньшинств, в частности связанных с его тематическими приоритетами (безгражданство; образование, язык и права человека меньшинств; разжигание ненависти к меньшинствам в социальных сетях; предотвращение межэтнических конфликтов), среди учреждений Организации Объединенных Наций и государств-членов, а также в более общем плане среди широкой общественности и других региональных и международных организаций. Он также сосредоточил внимание на новых подходах с целью повышения доступности мероприятий в рамках мандата, таких как Форум по вопросам меньшинств.
6. Эта работа включала две основные инициативы:
 - а) в сотрудничестве с Институтом Тома Лантоса и многочисленными региональными организациями меньшинств и по правам человека консолидация дальнейшей организации ежегодных региональных форумов по тем же темам, что и Форум по вопросам меньшинств;
 - б) уточнение для целей мандата рабочего определения концепции меньшинства, а также значения и содержания четырех категорий меньшинств, признанных в документах Организации Объединенных Наций (национальные или этнические, религиозные и языковые меньшинства).
7. Специальный докладчик в приоритетном порядке обращал внимание на тридцатую годовщину принятия Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, которая, как ожидается, будет отмечаться в 2022 году на мероприятии высокого уровня в ходе семьдесят седьмой сессии Генеральной Ассамблеи в Нью-Йорке и связанных с ней мероприятиях.

A. Посещение страны

8. Специальный докладчик надеется на продолжение диалога с Вануату, Индией, Иорданией, Камеруном, Кенией, Непалом, Российской Федерацией, Сирийской

¹ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx>.

Арабской Республикой, Соединенными Штатами Америки, Тимором-Лешти, Южной Африкой и Южным Суданом, которым он направил просьбы о посещении. Он выражает признательность правительству Парагвая, которое выразило согласие на поездку Специального докладчика в страну в 2021 году.

9. Во время своих визитов Специальный докладчик акцентирует внимание на важности борьбы с дискриминацией, изоляцией и другими нарушениями прав человека, затрагивающими особо уязвимые меньшинства, такие как бедуины, далиты и рома, а также дважды или даже трижды маргинализированные женщины из числа меньшинств, и на вопросах, касающихся глухих и слабослышащих, которые, как пользователи языка жестов, принадлежат к языковым меньшинствам.

10. 6–17 декабря 2019 года по приглашению правительства Специальный докладчик совершил официальную поездку в Кыргызстан (см. A/HRC/46/57/Add.1).

В. Сообщения

11. Специальный докладчик направил сообщения и письма о срочных мерах соответствующим государствам-членам на основе информации, полученной из различных источников, о нарушениях прав человека, совершаемых в отношении национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств. Эти сообщения и ответы на них имеются в открытом доступе.

12. С января 2020 года правительствам было направлено 78 сообщений, значительно больше, чем в предыдущем году. Все сообщения были направлены совместно с обладателями мандатов других специальных процедур: 16 были призывами к срочным мерам, 53 — письмами с утверждениями и 9 — другими письмами, выражающими озабоченность по поводу законодательства и политики.

13. Наибольшее число сообщений было направлено государствам Азиатско-Тихоокеанского региона (43), за которыми следуют Европа и Центральная Азия (16), Ближний Восток и Северная Африка (9), Америка (5) и страны Африки к югу от Сахары (4). Одно сообщение было отправлено частной компании.

С. Конференции и информационные мероприятия

14. Повышение осведомленности и информированности о правах человека меньшинств неоднократно подчеркивалось как важный аспект работы Специального докладчика с момента его избрания Советом по правам человека в июне 2017 года. Соответственно, Специальный докладчик часто участвовал в конференциях, семинарах и встречах на международном, региональном и национальном уровне во всем мире и вносил свой вклад в их работу с различными правительственными и неправительственными организациями. Он также часто давал интервью средствам массовой информации по вопросам, связанным с правами человека меньшинств.

15. Краткое изложение основных мероприятий, проведенных Специальным докладчиком с июля 2020 года по декабрь 2020 года, содержится в приложении I к настоящему докладу. Деятельность, проведенная до этого периода, кратко охарактеризована в докладе Специального докладчика Генеральной Ассамблее на ее семьдесят четвертой сессии (A/74/160).

III. Обновленная информация о форумах по вопросам меньшинств 2020 года

16. В своем первом докладе Совету по правам человека в 2018 году Специальный докладчик указал на необходимость более регионального подхода к Форуму по вопросам меньшинств, чтобы сделать Форум более доступным для меньшинств в разных частях мира и не только и более восприимчивым к региональным проблемам и контекстам (A/HRC/37/66, пункт 64). Первые шаги к реализации такого подхода были

сделаны в 2019 году, когда было проведено три региональных форума. Из-за неопределенности в 2020 году, связанной с пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19), только два из четырех предусмотренных региональных форумов смогли продолжить рассмотрение приоритетной темы борьбы с разжиганием ненависти и возбуждением ненависти к лицам, принадлежащим к меньшинствам, в социальных сетях. Тем не менее более 400 участников приняли участие в 2020 году в региональных форумах, проведенных в Европе и Азиатско-Тихоокеанском регионе. Проведение региональных форумов стало возможным благодаря координации со стороны Института Тома Лантоса, а также вкладу и помощи многочисленных неправительственных организаций, представителей государств, а также региональных и международных организаций, таких как Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Европейский союз, Совет Европы и другие.

17. Сам Форум по вопросам меньшинств был учрежден в 2007 году Советом по правам человека в его резолюции 6/15, а его важная роль была подтверждена в 2012 году в резолюции 19/23 Совета. Форум призван служить платформой развития диалога и сотрудничества по вопросам, касающимся национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств, а также вносить тематический вклад и экспертные знания в работу Специального докладчика. Специальному докладчику поручено руководить работой Форума, готовить его ежегодные встречи и представлять Совету доклады о тематических рекомендациях Форума. Форум собирается ежегодно в Женеве в течение двух рабочих дней, отведенных для тематических дискуссий. В последние годы Форум обычно привлекает свыше 600 участников.

18. Тринадцатая сессия Форума прошла онлайн 19–20 ноября 2020 года и была посвящена теме «Разжигание вражды, социальные сети и меньшинства». Число участников, составлявшее менее 400, было значительно меньше, чем в предыдущие годы, из-за неопределенности относительно проведения Форума в свете пандемии и отсутствия в течение значительного периода времени консультанта УВКПЧ для организации Форума. Отсутствие штатного консультанта означало, что сотрудникам УВКПЧ, которые работали со Специальным докладчиком, но никогда ранее не участвовали в Форуме, было поручено обеспечить успех Форума. Ограниченное кадровое обеспечение перед Форумом в ноябре, отсутствие консультанта с опытом работы на Форуме и неиспытанный онлайн-формат Форума привели к значительному снижению уровня участия.

19. Полный доклад о работе Форума и его рекомендации представляются Совету по правам человека отдельно (A/HRC/46/58).

IV. Тематический доклад: разжигание ненависти, социальные сети и меньшинства

20. Специальный докладчик хотел бы выразить сожаление по поводу того, что, возможно, по иронии судьбы компьютерный сбой в ответственный момент привел к потере многих данных и задержкам в подготовке тематического доклада.

A. Введение

21. В 2020 году быстро распространились две пандемии: одна — болезни тела, а другая — болезни души. Разрушительные последствия пандемии COVID-19 временами затмевали болезнь души в социальных сетях, которая слишком часто приводила к зверствам, массовым убийствам и даже призывам к геноциду. Если язва COVID-19 встречает ответ и может быть взята под контроль в течение года, то болезнь души не проявляет никаких признаков ослабления. Напротив, разжигание ненависти в социальных сетях ширится и усиливается. В подавляющем большинстве меньшинства являются основными жертвами ненависти и подстрекательства к насилию и дискриминации. В тех случаях, когда доступны детализированные данные о

разжигании ненависти в социальных сетях или о преступлениях на почве ненависти, примерно минимум 70% их жертв, как правило, принадлежат к меньшинствам.

22. Угроза разжигания ненависти в первую очередь затрагивает меньшинства. В силу упущения или по другой причине многие акторы в этой области не признают систематическим образом и не называют по имени тех, кто становится главной жертвой расизма, предрассудков, попыток найти виновников всех бед и даже подстрекательства к насилию в социальных сетях. Из-за того, что меньшинства не упоминаются прямо, масштабы и опасность разжигания ненависти игнорируются и даже затушевываются облаком общих мест. В некотором смысле каждый становится соучастником ненависти, когда главные жертвы остаются неназванными. В результате создается благодатная почва, питающая нетерпимость и отчуждение — крестных родителей ненависти к меньшинствам. Что еще более вызывающе: ненависть стала для одних исключительно выгодной, а для других — полезной.

23. В настоящем тематическом докладе рассматриваются некоторые пробелы в усилиях по борьбе с разжиганием ненависти в социальных сетях и охватываются такие аспекты, как степень, в которой меньшинства становятся главной мишенью разжигания ненависти в социальных сетях, и степень, в которой владельцы платформ социальных сетей по-прежнему игнорируют распространение форм разжигания ненависти, затрагивающих обязательства в отношении прав человека в международном праве, или не принимают достаточных и действенных мер по их ограничению. Если взять еще один уровень сложности, то разжигание ненависти в социальных сетях в действительности затрагивает негосударственных, частных третьих сторон в качестве фактических владельцев этих платформ, которые входят в число крупнейших и наиболее прибыльных глобальных корпораций.

24. Тема разжигания ненависти, социальных сетей и меньшинств вызывает противоречия между многими наиболее уязвимыми общинами — такими как этнические меньшинства, например лица африканского происхождения, азиатские общины, далиты, рохинья и рома, а также религиозные или религиозные меньшинства, такие как бахаи, мусульмане, иудеи и христиане — в странах Африки, Азии, Америки и Европы и интересами некоторых из самых мощных корпоративных организаций, когда государства оказываются в неуютном положении между теми и другими.

25. Меньшинства особенно уязвимы или находятся в невыгодном положении в том, что касается их использования и изображения в Интернет-сервисах, таких как социальные сети. Помимо того, что они являются основными мишенями разжигания ненависти в социальных сетях, они также могут в несоразмерно большой степени затрагиваться ограничениями и мерами удаления в системах модерирования контента в результате предвзятости самих систем уведомления среди пользователей и третьих лиц, а также предвзятости, присущей алгоритмам, используемым в инструментах модерирования контента, поскольку за каждым алгоритмом стоит человек.

26. Эта ситуация — не та, которую ожидали около 20 лет назад, когда, возможно наивно, полагали, что Интернет — и его детище, социальные сети — просто дадут человечеству удивительные по своим возможностям быстрые и недорогие средства общения и обмена, а также позволят почти мгновенно передавать информацию и знания через границы. Дихотомия добра и зла так же стара, как и история самого мира, но она стала более рельефна и из-за бизнес-модели некоторых владельцев платформ социальных сетей намеренно направлена на монетизацию и повышение прибыльности.

27. Темную сторону социальных сетей теперь невозможно игнорировать, поскольку они стали питательной средой и средством пропаганды опасных стереотипов, теорий заговора, ложной информации, дезинформации, расизма и попыток сделать меньшинства козлом отпущения. Примеры включают возрождение некоторых из самых грубых форм антисемитской пропаганды, даже вплоть до «Протоколов сионских мудрецов» больше чем столетней давности. События в Капитолии Соединенных Штатов в январе 2021 года показывают, что социальные сети могут использоваться для прямого подрыва демократии и стабильного общества, а также в качестве инструмента пропаганды насилия.

28. В настоящем докладе некоторые из этих аспектов рассматриваются с целью лучшего понимания, выделения и предоставления рекомендаций по обязательствам государств, корпораций и других акторов в области прав человека в отношении наиболее распространенных случаев разжигания ненависти в социальных сетях, а именно разжигания ненависти против национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств.

В. Международное право в области прав человека: свобода выражения мнений как отправная точка

29. Еще до современной трактовки прав человека, возникшей из пепла Второй мировой войны и ее ужасов, свобода мнений и их выражения уже представлялась как одна из основ свободного, стабильного и демократического общества. Она ограждает безопасное пространство, в котором люди могут быть самими собой и свободно выражать свои различия и многообразие. Свобода мнений и их выражения — это в некотором смысле кислород демократии. Как указал Комитет по правам человека, она является незаменимым условием всестороннего развития личности и краеугольным камнем любого свободного и демократического общества².

30. Свобода мнений и свобода их выражения широко признаются в универсальных и региональных правовых актах как основные права всех людей³. Как четко разъясняет Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение в своем тематическом докладе Генеральной Ассамблее 2019 года о разжигании ненависти в сети (A/74/486), свободу мнений и их выражения следует рассматривать по определению как отправную точку, допускающую очень строго выстроенные ограничения.

31. В настоящем докладе не повторяется подробное и ясное изложение центральной важности и роли свободы мнений и их выражения, которое Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и свободу их выражения уже решительно и красноречиво представил в своем докладе. Скорее, в настоящем докладе о социальных сетях основное внимание уделяется моментам, которые в значительной степени были упущены или не были учтены этим и другими коллегами и структурами Организации Объединенных Наций: а именно, наиболее распространенным формам разжигания ненависти в социальных сетях, например, ненависти к меньшинствам, а также тому, может ли, в каких контекстах и в какой степени ограничиваться свобода выражения мнений.

32. Следует прямо указать на то, что даже в докладе 2013 года Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека выразила тревогу в связи с зачастую чрезвычайно негативным изображением во многих странах мигрантов, а также групп меньшинств в СМИ, политиками и другими акторами общества, а также призвала принять меры по сдерживанию растущих ксенофобских настроений и подчеркнула необходимость незамедлительного осуждения разжигания ненависти и привлечения к ответственности подозреваемых к подстрекательству к расовому насилию и совершивших расистские и насильственные деяния (A/HRC/22/17/Add.4, приложение, пункт 3). В ее докладе содержатся рекомендации и выводы серии коллоквиумов экспертов, по итогам которых эксперты приняли Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (там же, приложение, добавление).

² Замечание общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и их выражения, п. 2.

³ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ст. 5; Конвенция о правах ребенка, ст. 13; Конвенция о правах инвалидов, ст. 21; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, ст. 13; Американская конвенция о правах человека, ст. 13; Африканская хартия прав человека и народов, ст. 9; Африканская хартия прав и благополучия ребенка, ст. 7; Арабская хартия прав человека, ст. 32; и Конвенция о защите прав человека и основных свобод, ст. 10.

33. Один момент, который возник в ходе этого процесса, все же следует подчеркнуть гораздо больше: в подавляющем большинстве случаев жертвами и мишенями для разжигания ненависти в социальных сетях становятся меньшинства. Поэтому разъяснения, приоритеты и усилия по борьбе с разжиганием ненависти должны логически быть заострены на меньшинствах. Однако в большинстве случаев этого не произошло, поскольку меньшинства, которые чаще всего страдают от разжигания ненависти, практически не упоминаются в большинстве инициатив Организации Объединенных Наций и других инициатив. Мысль о том, что можно устранить коренные причины примерно трех четвертей случаев разжигания ненависти во всем мире, не упоминая, что эти случаи затрагивают в основном меньшинства, и таким образом разработать стратегии, соответствующие характеру и масштабам этого явления, вызывает, мягко говоря, недоумение.

34. В любом случае отправной точкой для решения проблемы разжигания ненависти в социальных сетях должно быть неукоснительное уважение свободы выражения мнений. Отсюда следует, что независимо от характера или содержания разжигания ненависти международное право предусматривает лишь ограниченное число допустимых ограничений свободы выражения мнений. Поэтому, как указано в настоящем докладе, важно четко определить обязательства и ответственность в области прав человека сторон, больше всего затрагиваемых этим, в частности государств и владельцев платформ социальных сетей, поскольку они имеют отношение к наиболее часто встречающимся случаям разжигания ненависти в социальных сетях, в частности ненависти к меньшинствам.

С. Общие условия: пандемия ненависти и обязательство принимать меры против запрещенных форм разжигания ненависти в социальных сетях

1. Распространение отравы души

35. Свобода выражения мнений не должна ограничиваться, за исключением случаев, когда это абсолютно необходимо. К сожалению, до сих пор государства и владельцы платформ социальных сетей в основном не могли или не желали признавать и бороться с наиболее отвратительными и опасными формами ненависти, циркулирующими в мире, направленными против меньшинств и не только отравляющими души людей, но и угрожающими миру и стабильность целых стран.

36. Генеральный секретарь признал, что пандемия вызвала новую волну ненависти, ксенофобии, стремления найти виновника всех бед и запугивания и что в Интернете и на улицах усилились ксенофобские настроения, распространялись антисемитские теории заговора и имели место нападки на мусульман в связи с COVID-19⁴. Точнее эта ненависть в основном направлена против меньшинств. Одни превратили пандемию в оружие, а другие — в деньги, но в последнее десятилетие это становится все более актуальным. Меньшинства и другие уязвимые группы составляют большинство жертв разжигания ненависти.

37. Помимо групп, упомянутых Генеральным секретарем, рома во многих районах Европы стали жертвами яда ненависти и насилия, распространяемых платформами социальных сетей. Далиты в Южной Азии также пострадали от этого, как и мигранты и беженцы, которые в любом случае также принадлежат к меньшинствам. Антисемитизм и исламофобия быстро нарастают и распространяются в сети⁵.

38. Сегодня в социальных сетях мир, в частности, видит призывы к геноциду меньшинства игбо на севере Нигерии в 2017 году и меньшинства рохинья в Мьянме в 2018 году; призывы к насилию, убийствам, изнасилованиям и другим зверствам в отношении бахаи, мусульманских и христианских меньшинств в одних странах,

⁴ См. "United Nations guidance note on addressing and countering COVID-19 related hate speech", 11 May 2020.

⁵ Savvas Zannettou and others, "A quantitative approach to understanding online antisemitism", 24 November 2019. URL: <http://www.arxiv.org/pdf/1809.01644.pdf>.

далитов в других, а также подстрекательство к насилию в отношении меньшинств рома в Европе и лиц африканского происхождения во многих районах Америки и так далее. Мигрантов, которые также относятся к меньшинствам, по-прежнему представляют источником всех бед, преступности и болезней или изображают как угрозу или тлетворное влияние. Разжигание ненависти, преступления на почве ненависти и злодеяния, жертвами которых становятся меньшинства, нарастают, «чему способствует горстка интернет-компаний, составляющих величайшую пропагандистскую машину в истории»⁶.

39. Социальные сети также изображают меньшинства как угрозу или опасность и оказываются одной из причин насилия по отношению к ним. Например, в 2018 году стрелок, убивший 11 верующих в синагоге в Питтсбурге, Соединенные Штаты, использовал социальную сеть «Гэб» для распространения теории заговора о том, что евреи завозят иммигрантов в Соединенные Штаты, чтобы вытеснить ими белое население страны. Евреи являются объектами тропа «великого замещения», примером которого стали убийства в Питтсбурге, который, по-видимому, возник в последние годы среди крайне правых во Франции и согласно которому некоторые небелые или нехристианские меньшинства из-за иммиграции и высокой рождаемости в конечном итоге превзойдут по численности носителей «европейской» культуры и поставят ее под угрозу.

40. В Ассаме (Индия), где проводились мероприятия по обновлению Национального реестра граждан, «Авааз» недавно изучила 800 сообщений в «Фейсбуке» и обнаружила, что среди них преобладают враждебные выпады в адрес бенгальских иммигрантов, которых открыто называют «преступниками», «насильниками», «террористами», «свиньями» и употребляют в их отношении другие расчеловечивающие выражения. Эти сообщения были пересланы почти 100 000 раз, так что в общей сложности подстрекающие к насилию сообщения были просмотрены 5,4 млн раз. Другое аналогичное исследование материалов, разжигающих ненависть в «Фейсбуке», проведенное в масштабах всей Индии «Икуолити лэбз», дало их следующую разбивку: 37 % постов были исламофобскими (включая материалы, направленные против рохинья, сообщения, относящиеся к «джихаду любви», прославляющие прежние случаи насилия против мусульман и исламофобские ругательства), 16 % — фальшивыми новостями, 13 % имели своей мишенью гендер или сексуальность, 13 % — кастовые меньшинства (из них 40 % — кастовые квоты касты, в то время как остальная часть состояла из кастовых оскорблений, нападков на Амбедкара и осуждения межкастовых личных отношений и т. д.), а 9 % — другие религиозные меньшинства.

41. Эти примеры являются правилом, а не исключением во всем мире с точки зрения формы и содержания разжигания ненависти. Данные ОБСЕ по преступлениям на почве ненависти за 2018 год, охватывающие европейские и другие страны ОБСЕ, показывают, что более 76 % преступлений на почве ненависти совершаются против евреев, мусульман, рома и других этнических и религиозных меньшинств.

42. Согласно информации, предоставленной Специальному докладчику, в социальных сетях меньшинства все чаще и в чрезвычайно больших масштабах становятся жертвами оскорблений и ненависти, ужасающих по ярости и враждебности.

43. Разжигание вражды порождает преступления на почве ненависти, равно как и ложная информация и дезинформация. Как указано в одном из материалов, представленных Специальному докладчику, Холокост начался не с газовых камер, а с разжигания ненависти к меньшинству. Ложная информация может оказаться вредной, даже фатальной, для меньшинств и привести к так называемому самосуду в социальных сетях или «линчеванию в "Ватсапе"». Один хорошо известный случай во Франции привел к физическим нападениям на ряд представителей меньшинства рома в 2014 году после дезинформации в социальных сетях о том, что рома похитили

⁶ Anti-Defamation League, “Sacha Baron Cohen’s keynote address at ADL’s 2019 Never Is Now summit on anti-semitism and hate”, 21 November 2019.

ребенка, увезя его в белом фургоне. В более трагическом случае на Шри-Ланке в 2018 году слухи о заговоре мусульманского меньшинства с целью стерилизации сингальского большинства, распространявшиеся в основном в «Фейсбуке», привели к гибели людей, когда в нескольких городах были подожжены мечети, магазины и дома, принадлежащие мусульманским меньшинствам. Таких примеров агрессии против меньшинств — бесчисленное множество.

44. Специальный докладчик разделяет выраженную в одном сообщении озабоченность тем, что расчеловечение, когда группы меньшинств часто сравниваются с животными или насекомыми, ведет к тому, что насилие в отношении таких групп начинает восприниматься как обычный порядок вещей, а их преследование и в конечном итоге ликвидация — приемлемыми и что, когда их совершение мотивируется дискриминацией или предвзятостью, такие нарушения становятся путем к демонизации и дегуманизации и могут привести к геноциду. Из-за социальных сетей людям могут навязываться расчеловечивающий образ речи и среда ненависти, когда в итоге они могут оказаться в окружении людей со сходной точкой зрения. Таким образом, они могут оказаться в плену предвзятости восприятия в социальных сетях, питательной среде, которая стала особенно благоприятной для выражения — даже более рьяного и безапелляционного — расистских, нетерпимых и даже ведущих к насилию точек зрения в отношении определенных меньшинств, выбранных виновниками всех бед.

2. Правовая среда

45. Исключительно ценный сборник по имеющемуся во всем мире законодательству о разжигании ненависти в Интернете показывает широкий спектр подходов к правовому запрету разжигания ненависти, определений, если таковые имеются, концепций, вида налагаемых ограничений и возможностей использования средств правовой защиты, если те предусмотрены⁷. Хотя здесь невозможны обобщения, сборник тем не менее позволяет сделать вывод, что нет одного подхода к пресечению разжиганием ненависти и довольно часто не существует подхода, учитывающего конкретную природу и проблемы разжигания ненависти в социальных сетях.

46. В некоторых материалах, представленных Специальному докладчику, подчеркивается, что зачастую не соблюдаются ограничения на разжигание ненависти в социальных сетях, особенно те, которые призваны оградить меньшинства. Обращалось внимание, что в некоторых странах нет данных о случаях разжигания ненависти в социальных сетях, а также на ситуации, когда действующее законодательство о преступлениях на почве ненависти ни разу не применялось или устанавливает чересчур жесткие стандарты или слишком расплывчато, чтобы на него можно было успешно ссылаться для успешного привлечения к судебной ответственности. В некоторых из представленных материалов указывается на то, что меньшинства не решаются сообщать о случаях разжигания ненависти в соответствующие органы, поскольку их собственный опыт показывает, что государственные органы не будут вмешиваться, что не будет никаких последствий для тех, кто нарушает законодательство, или что использование механизмов модерирования или подачи жалоб в социальных сетях вряд ли исправит положение дел. Последствия отсутствия эффективных юридических и иных мер реагирования со стороны государственных органов и владельцев платформ социальных сетей могут быть трагическими, вплоть до гибели людей и массовых злодеяний и нарушений прав человека, о чем свидетельствует неспособность «Фейсбука» в Мьянме бороться с подстрекательством против меньшинства рохинья. Социальные сети использовались для демонизации меньшинства рохинья до и во время кампании этнического насилия, а независимая международная миссия по установлению фактов в Мьянме подтвердила, что «Фейсбук» был полезным инструментом для тех, кто стремится сеять

⁷ Hogan Lovells and PeaceTech Lab, *The Global Regulation of Online Hate: A Survey of Applicable Laws* (December 2020). URL: http://www.hoganlovells.com/~media/hogan-lovells/pdf/2020-pdfs/2020_12_15_the-global-regulation-of-online-hate_a-survey-of-applicable-laws_special-report_december-2020.pdf?la=en.

ненависть (A/HRC/39/64, пункт 74). Следствием этого стала предсказуемая и спланированная катастрофа в области прав человека в виде групповых изнасилований, тысяч убийств и поджогов школ, рынков, домов и мечетей в рамках этнической чистки и возможной попытки геноцида, что привело к ужасающему гуманитарному кризису, от которого пострадали сотни тысяч мужчин, женщин и детей, принадлежащих к меньшинству рохинья.

47. С точки зрения международного права, такие компании, как платформы социальных сетей, не несут тех же обязательств, что и государства. Однако государства несут прямые обязательства как минимум запретить подстрекательство к геноциду и пропаганду, которая представляет собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Учитывая влияние социальных сетей на ширящееся разжигание ненависти, представляющее собой серьезное нарушение прав миллионов людей и даже угрозу их жизни и безопасности, государства обязаны принять меры для обеспечения запрета такого подстрекательства к геноциду или пропаганды ненависти как подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию.

48. Постоянно возникает вопрос, должны ли платформы социальных сетей подвергаться санкциям и наказанию, как в случае с основными традиционными СМИ, когда те становятся средством или плодородной экосистемой подстрекательства к геноциду или пропаганды, которая представляет собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Упомянутый выше сборник по законодательству разных стран о борьбе с разжиганием ненависти в Интернете позволяет заключить, что платформы социальных сетей часто не подвергаются таким санкциям и штрафам.

49. Специального докладчика проинформировали о недавних шагах некоторых владельцев платформ в ответ на сообщения, которые могут представлять собой подстрекательство к ненависти или причинению вреда, таких как недавний отказ «Амазон» предоставлять платформе «Парлер» свои услуги веб-хостинга, поскольку та не модерировала и не удаляла подстрекательства к насилию.

50. Специальный докладчик также отмечает и приветствует создание наблюдательного совета в составе независимых членов, который будет принимать окончательные и обязательные решения в отношении контента, который «Фейсбук» и «Инстаграм» должны разрешать или удалять на основе уважения свободы выражения мнений и правозащитных обязательств по удалению любых подстрекательств к геноциду или пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, враждебности или насилию.

51. Однако в сообщениях неоднократно поднимался тот вопрос, что в своей большей части законодательство и другие меры по борьбе с разжиганием ненависти в социальных сетях слишком расплывчаты, слабы или недостаточны. Бедствие разжигания ненависти, а также вред и насилие, которые они питают, не только продолжают, но и усиливаются и угрожают дестабилизировать общества, о чем свидетельствуют недавние нападения на Капитолий в Соединенных Штатах и немецкий Рейхстаг.

D. Допустимые ограничения свободы выражения мнений для предотвращения вреда

52. Как подчеркнул в своем докладе за 2019 год Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения мнений (A/74/486, пункт 26) и широко признано в юриспруденции международных органов по правам человека, для многих информационное наполнение может быть оскорбительным, спорным, непопулярным или неприятным, но свобода выражения мнений защищает право на выражение таких идей и информации. В частности, меньшинства могут быть объектом чрезвычайно широко распространенного выражения мнений, которые могут быть оскорбительными, нетерпимыми и даже расистскими: следует ли государству запрещать любые такие формы выражения мнений и при каком пороге серьезности

или отвратительности государство будет иметь право ограничивать свободу выражения мнений — эти вопросы могут обсуждаться. Тем не менее, как основополагающий принцип, ограничение любой формы выражения мнения должно оставаться исключением, допустимым только в случаях, которые подпадают под одну из трех категорий, признанных в международном праве в области прав человека, как указано ниже.

53. На основе предыдущих докладов, таких как доклад Специального докладчика по вопросу о свободе выражения мнений за 2019 год, доклад предыдущего Специального докладчика по вопросам меньшинств за 2015 год (A/HRC/28/64) и других, слишком многочисленных, чтобы их перечислять, можно определить исключительные контексты, в которых свобода выражения мнений может быть ограничена. В международном праве в области прав человека, закрепленном в статьях 19 и 20 Международного пакта о гражданских и политических правах (и воспроизведенном, в широком смысле, в других договорах о правах человека) и в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, предусмотрено три строго ограниченных контекста, в которых свобода выражения мнений может быть ограничена:

а) государства должны криминализировать выражение мнений, которое представляет собой подстрекательство к геноциду⁸;

б) государства обязаны запретить законом, хотя и не обязательно криминализировать, любую пропаганду национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, враждебности или насилию⁹;

в) государства могут также ограничивать осуществление права на свободу выражения мнений только в соответствии с законом и при необходимости для уважения прав или репутации других лиц или для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения¹⁰.

54. Примечательно, хотя и в этом случае это чаще всего не признается, что первые два контекста допустимых ограничений свободы выражения мнений в соответствии с международным правом связаны с тем, что меньшинства более восприимчивы к ненависти и насилию со стороны большинства населения и правительства. Например, в современной истории жертвами геноцида в большинстве случаев становились общины меньшинств, таких как евреи, рома, боснийцы и тутси. Ссылка на пропаганду «национальной, расовой или религиозной» ненависти, которая представляет собой подстрекательство, вновь указывает на основные характеристики общин меньшинств во всем мире, которые, скорее всего, будут уязвимы для целенаправленного воздействия дискриминации, враждебности и насилия.

55. Хотя эти три контекста допустимых ограничений свободы выражения мнений могут показаться не связанными друг с другом, на самом деле между ними есть не получившая должной оценки связующая нить: вред, как реальный, так и потенциальный. Все три категории имеют дело с вредными выпадами большей или меньшей степени тяжести, переходящей от явно наиболее вредной угрозы подстрекательства к геноциду, физическому уничтожению национальной, этнической, расовой или религиозной группы, как правило, составляющей меньшинство. Эта наихудшая форма вреда влечет за собой высшее обязательство: криминализировать такие формы выражения мнений.

56. Второй наиболее серьезной формой вреда признается любая пропаганда или выражение ненависти по признаку национального происхождения, расы или религии. Это ограничение ставит рамки не только нетерпимости, предвзятости или неприятным предрассудкам. Оно очень узко сконструировано. Государства обязаны запретить

⁸ Согласно пункту с) статьи III Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него «прямое и публичное подстрекательство к совершению геноцида» наказуемо.

⁹ Пакт, п. 2 ст. 20.

¹⁰ Там же, п. 3 ст. 19.

законом формы выражения мнений, которые достигают порога подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию, т. е. побуждения другого к причинению вреда в форме дискриминации, вражды или насилия по отношению к другим. Законодательного запрета заслуживают только самые крайние формы подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию. В менее крайних случаях, как отмечается в Рабатском плане действий (A/HRC/22/17/Add.4, приложение, добавление, пункт 34), должны быть рассмотрены гражданско-правовые санкции и средства правовой защиты, включая возмещение материального и морального вреда, а также право на исправление и право на ответ. Следует также рассмотреть административные санкции и средства правовой защиты, в том числе те, которые были определены и введены в действие различными профессиональными и регулируемыми органами.

57. В то время как первая категория влечет за собой криминализацию определенных форм выражения мнений, а вторая — запрещение государствами, третья категория включает ситуации, в которых государства могут, но не обязаны, регулировать и ограничивать свободу слова по ограниченному числу оснований. В таких ситуациях существует такая возможность причинения вреда, что в соответствии с правом в области прав человека государствам может быть разрешено вводить в определенных пределах ограничения на осуществление права на свободу выражения мнений.

58. Условия, при которых допустимы такие ограничения, являются строгими и жесткими, как указал Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения мнений в своем докладе за 2019 год (A/74/486, пункт 6): «государства могут ограничивать свободу выражения мнений... только тогда, когда это предусмотрено законом и необходимо для обеспечения уважения прав и репутации других лиц или для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Эти исключения носят узкий характер... при этом бремя обоснования ограничения лежит на органе, ограничивающем свободу слова, а лицо, выражающее мнение, не обязано доказывать наличие у него такого права». Далее он уточнил, что любые ограничения должны соответствовать трем условиям: законность, легитимность, а также необходимость и соразмерность.

59. Таким образом, разжигание ненависти в социальных сетях может быть связано с одним из трех контекстов, в которых свобода выражения мнений может подвергаться допустимым ограничениям в соответствии с международным правом в области прав человека. Никакое другое выражение мнений, которые могут быть предосудительными, неудобными или нежелательными, не может быть ограничено в соответствии с основополагающим принципом свободы выражения мнений в международном праве.

60. Имеется ряд конкретных вопросов, касающихся признания и защиты прав человека меньшинств, которые часто недостаточно учитываются при рассмотрении разжигания ненависти в его различных формах и в социальных сетях:

а) степень, в которой государства соблюдают свое правовое обязательство законодательно запретить подстрекательство к геноциду в социальных сетях и других СМИ;

б) степень, в которой государства соблюдают свое правовое обязательство запретить пропаганду национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющую собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию в социальных сетях и других СМИ;

в) наличие законодательства, обеспечивающего соблюдение государствами этих международно-правовых обязательств. В дополнение к общим условиям законности, легитимности, необходимости и соразмерности законодательство о защите от всех форм разжигания ненависти должно быть тщательно и узко сформулировано, чтобы оно ограничивало свободу выражения мнений только в допустимых пределах. Многие ныне действующие законы о разжигании ненависти расплывчаты в том, что касается порядка их применения и, более того, используются для ограничения свободы выражения мнений меньшинств и правозащитников, в том

числе путем предотвращения выражения ими законных жалоб. Из-за расплывчатости законодательство может стать бесполезным или даже необоснованно угрожать свободе выражения мнений, ведя к недопустимым ограничениям свободы выражения мнений, когда платформы социальных сетей предпочитают удалять контент, а не рисковать получением штрафа (явление, известное как «чрезмерное блокирование»);

d) степень, в которой государства преследуют нарушения допустимых ограничений свободы выражения мнений в социальных сетях и других СМИ;

e) принятие государствами законодательства для выполнения своих правовых обязательств по криминализации или запрету недопустимого вредного выражения мнений в социальных сетях, устанавливающее обязательства, включая потенциальные финансовые обязательства, владельцев платформ социальных сетей. Такие платформы представляют собой удобные экосистемы для наиболее вредных форм разжигания ненависти, включая подстрекательство к геноциду и пропаганду национальной, расовой или религиозной ненависти, которая представляет собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию;

f) наличие законодательства, требующего от владельцев платформ социальных сетей принятия правил и протоколов, признающих и воспринимающих обязанность государств запрещать описанные противоправные формы вредного выражения мнений и возможность принятия теми законов, регламентирующих другие формы в соответствии с международным правом. Хотя платформы социальных сетей являются частными организациями, такое законодательство играет ключевую роль, поскольку социальные сети стали основными каналами распространения ненависти в XXI веке, особенно в отношении меньшинств;

g) наличие законодательства, требующего от компаний — владельцев социальных сетей не допускать разжигания ненависти на своих платформах в свете влияния их продуктов на права человека. Поэтому они должны иметь правозащитные процессы обзора, выделяющие группы, чаще всего становящиеся объектом разжигания ненависти в соответствующих государствах, в частности меньшинства, женщин и лесбиянок, геев, бисексуалов, транссексуалов и интерсексуалов, и уделяющие им особое внимание;

h) наличие требований прозрачности, которые должны создавать возможность общественного контроля. Такие требования действуют на двух основных уровнях: i) процедур и механизмов государственных учреждений и платформ социальных сетей для обязательного сбора данных о подстрекательстве к геноциду и пропаганде, которая представляет собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Государства должны обеспечить, чтобы такие данные были детализированы по признаку ненависти, будь то национальной, этнической, расовой или религиозной ненависти, обращенной против уязвимых меньшинств, или ненависти, обращенной против других уязвимых групп, на основе таких факторов, как гендер и сексуальная ориентация; а также ii) мер по обеспечению реального соблюдения действующего законодательства о борьбе с разжиганием ненависти.

61. Государства могут ограничивать осуществление права на свободу выражения мнений в рамках третьей категории только в соответствии с законом, т. е. когда рассматривается каждый из указанных выше конкретных вопросов и только в случае необходимости устранить осязаемые угрозы причинения вреда уважению прав или репутации других лиц или защитить государственную безопасность, общественный порядок, здоровья или нравственность населения. Ограничения свободы выражения мнения за пределами этих видов вреда не допускаются.

62. Хотя часто утверждают, что недопустимое слишком неопределенно или зависит от контекста, это не совсем верно. Рабатский план действий устанавливает пороговый критерий из шести элементов для оценки степени ненависти в выражениях, которые могут быть квалифицированы как противоправное разжигание ненависти в соответствии с международным правом. Аналогичным образом, принцип 12 Камденских принципов свободы выражения мнений и равенства дает четкие и сжатые

юридические определения основных соответствующих терминов, включая «ненависть», «пропаганда» и «подстрекательство»¹¹.

63. Любые ограничения свободы выражения мнения должны оставаться в рамках строго определенных параметров, вытекающих из международных договоров о правах человека, в частности Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Международного пакта о гражданских и политических правах. Смысл свободы выражения мнений заключается в необходимости возможности выражения мнений и открытого обсуждения и критики мнений и институтов, даже если они оскорбительны или неприятны. Ключ в том, что выражение мнений, которое представляет собой прямое и публичное подстрекательство к геноциду, должно быть признано уголовно наказуемым деянием, а пропаганда ненависти, представляющая собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должна быть запрещена.

64. Как уже отмечалось, в соответствии с международным правом ряд других форм выражения мнений, некоторые из которых могут быть истолкованы как менее опасные формы разжигания враждебности, могут быть ограничены в исключительных случаях только на основании закона и в силу необходимости уважения прав или репутации других лиц или для защиты государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

65. Сосредоточивая внимания на формах разжигания ненависти, которые государства должны запретить, а в некоторых случаях криминализировать (подстрекательство к геноциду и пропаганда ненависти, представляющая собой подстрекательство к насилию, вражде или дискриминации), следует прямо указать, что государства должны обеспечивать соблюдение их правовых обязательств платформами социальных сетей, поскольку последние представляют собой основные экосистемы, в которых запрещенные формы разжигания ненависти нашли особенно благодатную почву.

66. На другом конце спектра Польша недавно предложила закон, запрещающий владельцам платформ социальных сетей удалять контент или удалять пользователей, которые не нарушают польское законодательство. Хотя этот закон подается и может восприниматься как направленный на защиту свободы выражения мнений, остается вопрос, соответствует ли польское законодательство международно-правовым обязательствам государства по криминализации подстрекательства к геноциду и запрещению пропаганды ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Иными словами, подобное законодательство может нарушать нормы права в области прав человека, если оно ограничивает владельцев социальных сетей и защищает свободу слова способом, несовместимым с международным правом.

Е. Роль и обязанности владельцев социальных сетей

67. В качестве частных корпораций платформы социальных сетей в настоящее время пользуются в некоторых государствах значительной степенью финансового и иного иммунитета от ответственности за распространение ненависти и насилия и даже призывов к геноциду, в частности, меньшинств. Тем не менее, хотя частные владельцы собственности и платформ, таких как социальные сети, имеют право решать, кого они будут обслуживать и обеспечивать, они не стоят выше закона, если их действия приводят к формам вреда, которые должны быть запрещены международным правом в области прав человека.

68. Небольшое число мировых социальных сетей, таких как «Фейсбук», «Гугл», «Ютуб» и «Твиттер», почти мгновенно достигают миллиардов людей. Они входят в число самых богатых компаний мира. Их бизнес-модели основываются на привлечении интереса пользователей и на алгоритмы, которые намеренно усиливают

¹¹ ARTICLE 19, *The Camden Principles on Freedom of Expression and Equality*, (London, 2009).

контент, чтобы удерживать внимание пользователей, но они также являются эхо-камерами, которые слишком часто тиражируют ограниченную информацию и концентрируют предвзятость и предубеждения.

69. Бизнес-модели сетевых платформ ставят цель максимизации прибыли в результате максимального увеличения времени чтения или просмотра. Они зарабатывают деньги, позволяя рекламодателям точно выбирать аудиторию, поэтому им выгодно составлять алгоритмы, направляющие пользователей к сообществам и темам, на которые они будут тратить больше всего времени. Исследования подтверждают, что это неожиданно привело к тому, что люди стали погружаться в сеть, где их внимание приковано к острым или навязчивым сюжетам, таким как видеоролики, пропагандирующие теории заговора или иным образом вызывающие рознь, вводящие в заблуждение или ложные и разжигающие ненависть. Так, в июне 2019 года «Ютуб» изменил один алгоритм, чтобы вдвое сократить число просмотров видео, считающихся «пограничным контентом» в плане распространения дезинформации, в рамках усилий по удалению неонацистских и супрематистских видео.

70. Эти алгоритмы подпитывают, концентрируют и направляют ненависть и нетерпимость: почти две трети людей, присоединяющихся к экстремистской группе (большинство из которых также пропагандируют разжигание ненависти к меньшинствам), следуют рекомендациям алгоритмов социальных сетей¹². Результаты стали движущей силой взрыва ненависти, радикализации, дегуманизации, попыток найти виновника всех бед, подстрекательства к геноциду и пропаганды ненависти, которая представляет собой подстрекательство к насилию, вражде или дискриминации меньшинств в социальных сетях, что привело к тревожному росту числа преступлений на почве ненависти и злодеяний¹³. Сообщения из самых разных мест подтверждают, что разжигание ненависти в сети было связано с глобальным подъемом насилия в отношении меньшинств, включая массовые убийства, линчевания и этнические чистки¹⁴. Ненависть выгода, а страдают меньшинства: платформы социальных сетей приносят громадные прибыли, в то время как меньшинства все чаще становятся мишенью ненависти и подстрекательства к насилию с помощью платформ.

71. Изменения начались, хотя и с опозданием, после признания масштабов разжигания ненависти к меньшинствам в социальных сетях. Как указывается в материалах, представленных Специальному докладчику, даже если в социальных сетях введены правила контроля, они могут быть слишком медленными, недейственными или расплывчатыми¹⁵. На практике они часто не защищают от вреда наиболее уязвимых. Кроме того, контент, размещаемый меньшинствами, которые в особенности становятся мишенью разжигания ненависти, демонизируются или изображаются источником всех бед, удаляется чаще, чем контент, размещаемый большинством, содержащий дискриминационные или расистские выпады. В многочисленных исследованиях разжигания ненависти отмечается, что инциденты, жертвой которых оказываются меньшинства, рассматриваются государством и правоохранительными органами как малозначительные или розыгрыши и небрежно

¹² Guillaume Guichard, “Facebook a minimisé des initiatives internes visant à affaiblir les contenus extrémistes”, *Le Figaro*, 27 May 2020.

¹³ По словам комиссара Совета Европы по правам человека Дуни Миятович в ее годовом докладе о деятельности за 2019 год (21 апреля 2020 года) «антисемитизм, исламофобия и антицыганские настроения достигли тревожного уровня. ...Разжигание ненависти и преступления против цыган также [остаются] широко распространенными».

¹⁴ Zachary Laub, “Hate speech on social media: global comparisons”, Council on Foreign Relations, 11 April 2019.

¹⁵ По итогам своего четвертого раунда мониторинга выполнения кодекса поведения Европейского союза по противодействию незаконному разжиганию ненависти в сети Европейская комиссия подчеркнула, что кодекс «дополняет законодательство о борьбе с расизмом и ксенофобией, которое требует действенного привлечения к ответственности виновных в противоправном разжигании ненависти — как в сети, так и вне ее». См. European Commission, “How the Code of Conduct helped countering illegal hate speech online”, February 2019. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/hatespeech_infographic3_web.pdf.

игнорируются¹⁶. Парадокс, что виновные в инцидентах, которые достигают порога подстрекательства к геноциду или пропаганды ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, в некоторых странах часто не преследуются или не наказываются, как указано в Рабатском плане действий (пункт 11):

В то же время представители меньшинств де-факто подвергаются преследованиям в результате неправомерного применения расплывчатого законодательства, юриспруденции и подзаконных актов, что отрицательно воздействует на остальных. Эта дихотомия 1) отказа от разбирательства по «реальным» делам о подстрекательстве и 2) преследования меньшинств под предлогом исполнения законов о подстрекательстве, по-видимому, широко распространена. Законы о борьбе с подстрекательством в разных странах мира можно квалифицировать как разнородные, иногда чрезмерно узкие или расплывчатые. ...хотя несколько государств приняли... нормативные акты, большинство из них носит слишком общий характер, не контролируются систематическим образом, недостаточно целенаправленны и лишены надлежащей оценки воздействия.

72. Один из недавних примеров изменений, отражающих признание масштабов разжигания ненависти к меньшинствам и необходимости принятия подхода, отражающего особую уязвимость меньшинств для разжигания ненависти и большой вред, который они испытывают, — указание «Фейсбука» на то, что его широкое определение разжигания ненависти должно учитывать тех, которые в особенности избираются мишенью и страдают от вреда. В 2020 году «Фейсбук» начал процесс изменения его алгоритмов для уделения приоритетного внимания выявлению разжигания ненависти к меньшинствам, например лицам африканского происхождения, мусульманам и евреям.

73. Есть множество других примеров опасностей разрабатываемых алгоритмов и использования искусственного интеллекта, которые в отсутствие систем и оценок воздействия на права человека, должным образом учитывающих уязвимость меньшинств и нападки на них в социальных сетях, склонны способствовать ненависти к меньшинствам и вреду для них, а также усиливать их. В январе 2021 года южнокорейский чат-бот на базе искусственного интеллекта «Ли Луда», у которого было почти миллион пользователей, остановил работу всего через несколько недель после запуска из-за разжигания им ненависти к меньшинствам¹⁷. Это был не первый такой случай. Другой бот на основе искусственного интеллекта, «Тэй» компании «Майкрософт», вызвал шквал критики в 2016 году и был закрыт всего через 16 часов после запуска, поскольку из-за манипуляции им он стал использовать оскорбления меньшинств в ключе исламофобии и превосходства белых. Искусственный интеллект, используемый в интерактивных платформах, демонстрирует тот же недостаток: их алгоритмы настроены на обучение ботов на прошлых записях чата или общению с пользователями. В свете широкой распространенности разжигания ненависти к меньшинствам в социальных сетях, а также «обучения» или манипулирования ботами на основе искусственного интеллекта пользователями, демонстрирующими расизм и нетерпимость, ботов легко научить нетерпимости и дискриминации, после чего они сами начинают разжигать ненависть к меньшинствам.

74. Существуют и другие проблемы искусственного интеллекта, вызывающие серьезную озабоченность в плане защиты прав человека меньшинств, которые выходят за рамки настоящего доклада. Одна из них — использование распознавания лиц искусственным интеллектом и цифровых технологий полицией и спецслужбами и возможное нарушения ими запрещения дискриминации и свободы передвижения, выражения мнений и ассоциации, в частности прав определенных групп, таких как

¹⁶ Mari J. Matsuda, “Public response to racist speech: considering the victim’s story”, *Michigan Law Review*, vol. 87, No. 8 (August 1989).

¹⁷ Justin McCurry, “South Korean AI chatbot pulled from Facebook after hate speech towards minorities”, *Guardian*, 14 January 2021.

меньшинства и коренные народы¹⁸. Другая проблема — сбор информации об определенных меньшинствах полицией с помощью технологии распознавания лиц, которая может давать расовые ориентировки и целенаправленно выбирать представителей меньшинства¹⁹. Эти и другие вопросы можно будет рассмотреть в будущем тематическом докладе.

75. В целом есть ощущение, что взрыв ненависти, ложной информации и дезинформации, а также вред, радикализация, поляризация и опасности, которые они все чаще создают, должны получить какое-то внимание, что приведет к появлению новых рекомендаций, предложений, нормативному давлению и мерам²⁰.

76. Такие страны, как Германия, приняли законы о разжигании ненависти в Интернете, обязывающие платформы социальных сетей удалять выражения ненависти в строгие сроки под угрозой больших штрафов²¹. Однако некоторые аспекты законодательства вызвали серьезную озабоченность относительно свободы выражения мнений, включая запрет на распространение информации на основе расплывчатых и двусмысленных критериев, таких как «оскорбление» или «клевета»²².

77. В 2016 году Европейский союз ввел добровольный кодекс поведения в отношении разжигания ненависти²³. На момент составления доклада он также занимался разработкой закона о цифровых услугах²⁴, которые могут налагать юридические обязательства и ответственность в силу признания того, что, хотя социальные сети и другие онлайн-платформы уже модерируют незаконный и вредный контент, здесь по-прежнему мало прозрачности, подотчетности или, во многих случаях, эффективности. На сегодняшний день к кодексу поведения присоединились «Фейсбук», «Майкрософт», «Твиттер», «Ютуб», «Инстаграм», «Снэпчет», «Дейлимоушн», Jeuxvideo.com и «Тикток». Пятый — и последний — раунд мониторинга введения в действие кодекса в 2020 году показал, что в настоящее время компании в среднем оценивают 90 % помеченного контента в течение 24 часов и что

¹⁸ Исследования подтверждают наличие предвзятого отношения к этническим меньшинствам во многих системах распознавания лиц. Одно исследование показало, что азиатские и афроамериканские меньшинства в Соединенных Штатах в 100 раз чаще ошибочно идентифицируются, чем белые мужчины, в зависимости от конкретного алгоритма и типа поиска (Drew Harwell, “Federal study confirms racial bias of many facial-recognition systems, casts doubt on their expanding use”, *Washington Post*, 20 December 2019). Такая предвзятость искусственного интеллекта и, как следствие, ложноположительные и ложноотрицательные результаты имеют очевидные серьезные последствия для меньшинств.

¹⁹ Несколько технологических компаний Китая подали патентные заявки на различные устройства и системы, которые поддерживали опознание уйгуров и других этнических меньшинств. См. IPVM, “Patenting Uyghur tracking — Huawei, Megvii, more”, 12 January 2021.

²⁰ См., например, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 35 (2013) о борьбе с разжиганием ненависти расистского толка; Совет Европы, рекомендация № R (97) 20 Комитета министров государствам-членам о «разжигании ненависти», 30 октября 1997 года; Европейская комиссия против расизма и нетерпимости, рекомендация общего порядка № 15 о борьбе с разжиганием ненависти, 8 декабря 2015 года; Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, *Таллинские руководящие принципы, касающиеся национальных меньшинств и средств массовой информации в эпоху цифровых технологий, и пояснительная записка* (Гаага, 2019 год).

²¹ См. Network Enforcement Act, 1 September 2017. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html> (только на немецком).

²² Письмо Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение от 1 июня 2017 года на имя Постоянного представителя Германии при Отделении Организации Объединенных Наций и других международных организациях в Женеве. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL-DEU-1-2017.pdf>.

²³ URL: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=42985. Кодекс очень краток и имеет довольно общее содержание, не давая определения разжигания ненависти, и не упоминает меньшинств.

²⁴ European Commission, proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a single market for digital services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC, 15 December 2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=en>.

71 % контента, названного незаконным разжиганием ненависти, был удален²⁵. Однако, опять же остаются опасения, что нынешний процесс не позволяет четко фиксировать многие формы разжигания ненависти к меньшинствам.

78. Хотя можно предположить, что около двух третей разжигающих ненависть высказываний в социальных сетях имеют своей мишенью меньшинства, стандарты сообществ или руководящие принципы модерирования контента большинства платформ социальных сетей уделяют мало внимания меньшинствам или даже не упоминают их конкретно. Правила сообществ «Тикток», например, относятся к таким вопросам, как «контент, изображающий или пропагандирующий браконьерство или незаконную торговлю дикими животными», и определяют разжигание ненависти и сходные материалы как «контент, который посягает, угрожает, подстрекает к насилию или иным образом унижает достоинство человека или группы» по таким признакам, как раса, этническая принадлежность и религия²⁶. Однако в правилах ни разу не упоминается слово «меньшинство». В то время как «дикая природа» с полным основанием упоминается, меньшинства, к сожалению, как ни странно, не упоминаются, несмотря на то, что меньшинства в подавляющем большинстве являются мишенью и жертвами разжигания ненависти в социальных сетях.

79. Вышеизложенное не означает, что не было положительных сдвигов. Большинство социальных сетей разработали свои правила модерирования контента на ситуативной основе и только в последние годы. «Фейсбук» впервые установил подробные внутренние правила модерирования в 2009 году, но опубликовал такие правила только в 2018 году. Появляется все больше свидетельств того, что большинство владельцев платформ социальных сетей движутся в направлении повышения прозрачности и взаимодействия с организациями гражданского общества в вопросах модерирования контента, включая, возможно, оценку воздействия на права человека в некоторых областях, и эти усилия заслуживают похвалы²⁷. Однако наиболее зияющими пробелами остается некоторое замалчивание вопроса о повышении внимания к меньшинствам как основным мишеням разжигания ненависти, а также немногочисленность или отсутствие политических шагов по их защите. Заметное исключение — упоминавшийся сигнал от «Фейсбука» о том, что в настоящее время его алгоритмы пересматриваются для того, чтобы установить приоритет проверки выражений ненависти к меньшинствам. Однако неизвестно, будет ли это изменение применяться во всем мире или на более ограниченной основе.

Г. Меньшинства и организации гражданского общества

80. Инициативы гражданского общества, его присутствие и участие имеют важное значение в современном мире коммуникации и информации на основе социальных сетей, особенно потому, что разжигание ненависти — это бедствие меньшинств. Более того Организация Объединенных Наций также разъясняет, что внимание должно быть сосредоточено на тех группах, которые находятся в уязвимом положении из-за укоренившейся или исторической стигматизации, дискриминации, давних конфликтов, а также отторжения и оттеснения на периферию политической, экономической и социальной жизни общества²⁸. Большинство этих групп относятся к меньшинствам, и поэтому платформы социальных сетей должны уделять больше внимания меньшинствам как наиболее подверженным риску.

81. По этой причине все чаще признается необходимость введения или усиления структурированного представительства меньшинств в социальных сетях. Таким образом, владельцам платформ необходимо взаимодействовать с меньшинствами в

²⁵ См. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counteracting-illegal-hate-speech-online_en.

²⁶ См. www.tiktok.com/community-guidelines?lang=en#38.

²⁷ См., например, ОНЧР, «Public comment by UN Special Rapporteur on minority issues relating to cases on hate speech and minorities», 23 December 2020.

²⁸ *United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech: Detailed Guidance on Implementation for United Nations Field Presences* (2020), p. 11.

своих консультативных и других органах, особенно в тех, которые связаны с оценкой воздействия на права человека и с вопросами разжигания ненависти, и обеспечивать их представленность и участие. Прямое и прозрачное включение меньшинств с большей вероятностью позволит владельцам платформ социальных сетей лучше понять и учитывать коренные причины ненависти, расизма и нетерпимости в социальных сетях, а также более эффективно управлять своими платформами и продуктами в социальных сетях и использовать их, чтобы не допускать извлечения прибыли из ненависти.

V. Рекомендации

82. Специальный докладчик предлагает государствам, региональным организациям и неправительственным организациям обратиться к рекомендациям Специального докладчика по вопросу о свободе выражения мнений, содержащимся в его докладе за 2019 год (A/74/486), и не налагать на платформы социальных сетей каких-либо ограничений, не соответствующих стандартам, которые предусмотрены в международном праве в области прав человека.

83. Специальный докладчик по вопросам меньшинств напоминает государствам, что ограничения на формы выражения мнений в социальных сетях допустимы только в соответствии с законом и в случае необходимости для уважения прав или репутации других лиц или для охраны государственной безопасности или общественного порядка, или для здоровья или нравственности населения. Такие ограничения также должны быть четко и узко определены, отвечать насущным социальным потребностям, быть наименее для достижения данной цели и в наименьшей степени ограничивать свободу выражения мнений, не быть чрезмерно широкими или расплывчатыми и быть соразмерными в том смысле, что польза для защищаемого интереса должна перевешивать ущерб свободе выражения мнения.

84. Специальный докладчик также предлагает государствам и другим заинтересованным сторонам обратиться к существующим руководящим положениям о том, что представляют собой формы выражения мнений, которые могут быть ограничены в соответствии с международным правом в области прав человека применительно к недопустимому разжиганию ненависти, в частности порогового критерия из шести элементов Рабатского плана и принципа 12 Камденских принципов свободы выражения мнений и равенства.

85. Специальный докладчик напоминает государствам, что для выполнения ими своих международных обязательств они должны принять законодательство против определенных форм разжигания ненависти, включая запрещение любой пропаганды национальной, этнической, расовой или религиозной ненависти, которая представляет собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, а также установление уголовной ответственности за подстрекательство к геноциду в социальных сетях. Эти формы запрещенного разжигания ненависти должны толковаться узко, в соответствии с пороговым критерием из шести элементов Рабатского плана действий и подробным руководством по Стратегии и Плану действий Организации Объединенных Наций по борьбе с языком ненависти. Для выполнения этих международных обязательств государствам предлагается подробно изучить действенное применение этих запретов на разжигание ненависти, а также рассмотреть потенциальную ответственность платформ социальных сетей за их несоблюдение.

86. Государствам следует пересмотреть свое законодательство, чтобы обеспечить включение в него перечня защищаемых характеристик или определение в нем меньшинства (национальных или этнических, религиозных и языковых), которые признаны в международном праве в области прав человека, особенно с учетом того, что в большинстве случаев недопустимое разжигание ненависти во всем мире затрагивает меньшинства.

87. Специальный докладчик предлагает государственным учреждениям и платформам социальных сетей создать процедуры и механизмы обязательного сбора данных о разжигании ненависти и, как минимум, о подстрекательстве к геноциду и пропагандистской деятельности, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Такие данные следует детализировать по признаку ненависти, будь то национальной, этнической, расовой или религиозной ненависти, во всех случаях обращенной на уязвимые меньшинства, или ненависти, затрагивающей другие уязвимые группы, на основе таких факторов, как гендер и сексуальная ориентация.

88. Специальный докладчик рекомендует принять законодательство, требующее от платформ социальных сетей принять правила и процедуры выявления разжигания ненависти по признакам национального происхождения, этнической принадлежности, религии и языка, а также по другим основаниям, таким как гендер и сексуальная ориентация, при уважении права на неприкосновенность частной жизни.

89. Специальный докладчик призывает компании, владеющие социальными сетями, пресекать разжигание ненависти на своих платформах, имея в виду последствия их продуктов для прав человека, включая алгоритмы и программы на основе искусственного интеллекта, такие как чат-боты. Поэтому они должны иметь правозащитные процессы обзора, выделяющие группы, чаще всего становящиеся объектом разжигания ненависти в соответствующих государствах, в частности меньшинства, женщин и лесбиянок, геев, бисексуалов, транссексуалов и интерсексуалов, и уделяющие им особое внимание.

90. Специальный докладчик предлагает государствам действовать решительно, быстро и эффективно для пресечения и предотвращения разжигания ненависти к меньшинствам в сетевом общении, в том числе путем быстрого и эффективного расследования и судебного преследования виновных, привлечения их к ответственности и обеспечения того, чтобы жертвы имели реальный доступ к правосудию и средствам правовой защиты.

91. Специальный докладчик предлагает государствам, Организации Объединенных Наций и ее структурам, и в частности УВКПЧ, начать процесс разработки глобального добровольного кодекса поведения платформ социальных сетей в целях борьбы с разжиганием ненависти. Он также просит поддержать его усилия по безотлагательной разработке руководящих положений о борьбе с разжиганием ненависти в социальных сетях в отношении меньшинств в 2021–2022 годах.

92. Специальный докладчик подчеркивает, что системы модерирования информационного содержания и стандарты сообществ социальных сетей, а также любые надзорные или апелляционные органы должны принять прямые обязательства по защите уязвимых и маргинализированных меньшинств и других групп. Меньшинства следует особо выделить в качестве приоритетов для платформ социальных сетей.

93. Специальный докладчик предлагает владельцам платформ социальных сетей применять в своей практике Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека. Стандарты прав человека должны систематически отражаться в правилах в отношении информационного содержания и механизмов принятия решений платформ социальных сетей, чтобы, как указано в Руководящих принципах, их владельцы «исполняли все действующие законы и соблюдали международно признанные права человека независимо от места их деятельности», и «относились к риску совершения или содействия совершению грубых нарушений прав человека как к вопросу соблюдения правовых норм независимо от места их деятельности», за что они могут нести ответственность.

94. Специальный докладчик настоятельно призывает государства создать независимые и авторитетные специализированные учреждения, отвечающие международным стандартам, для проведения работы по противодействию

разжиганию ненависти, а также доступные для организаций гражданского общества механизмы сообщения о разжигании ненависти в Интернете.

95. Специальный докладчик рекомендует, чтобы государства обеспечивали надлежащую и специализированную подготовку правоохранительных органов и судебных органов по вопросам прав меньшинств, в частности в отношении разжигания в Интернете ненависти к меньшинствам.

96. Специальный докладчик призывает государства и платформы социальных сетей всемерно бороться с искажениями и систематическими предубеждениями в отношении евреев и мусульман, поскольку данные свидетельствуют о том, что антисемитизм и исламофобия представляют собой серьезную проблему для прав меньшинств.

97. Специальный докладчик настоятельно призывает государства принять инициативы по образованию в области прав человека по вопросам прав меньшинств, в том числе в школьных программах; поощрять разнообразие и плюрализм; а также бороться с дискриминацией, стереотипами, ксенофобией, расизмом и разжиганием ненависти путем распространения позитивных, альтернативных и включающих образов мира, побуждающих к диалогу.

98. В целях совершенствования механизмов и политики проверки информационного содержания для удаления материалов, разжигающих ненависть, и обеспечения учета озабоченностей главных мишеней разжигания ненависти в социальных сетях, Специальный докладчик настоятельно призывает меньшинства как наиболее целевые и уязвимые группы представлены в консультативных и других соответствующих советах.

99. Специальный докладчик предлагает государствам, национальным правозащитным учреждениям и представителям гражданского общества использовать правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций, включая специальные процедуры Совета по правам человека, универсальный периодический обзор и договорные органы по правам человека, а также региональные правозащитные механизмы и другие соответствующие форумы для борьбы с разжиганием в Интернете ненависти к меньшинствам.

100. Специальный докладчик призывает все заинтересованные стороны изучить новаторские, образовательные и превентивные стратегии, нацеленные на защиту и уважение различных общин в целях противодействия разжиганию ненависти.

Annex I

1. On 9 July 2020, the Special Rapporteur took part in a webinar entitled ‘Debating Challenges on Minority Protection’, organised by the Tom Lantos Institute, in cooperation with the Human Rights Consortium at the University of London and other organisations. The webinar focussed on the interrelationship between conflicts, minority rights and the promotion of inclusiveness and stability.
2. On 21 July 2020, he participated in a webinar on “Keeping the Faith in Times of Hate: The Practical Utility of Human Rights” co-hosted by Religions for Peace, UN Human Rights and the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, raising the implications of COVID-19 for minorities who simultaneously face an increase in hate speech in social media. On 21 July 2020, the Special Rapporteur also addressed a webinar organised by the OSCE Transnational Threats Department’s Strategic Police Matters Unit in collaboration with the OSCE High Commissioner on National Minorities entitled “Towards resilient and cohesive societies: community policing to prevent and combat human trafficking” where he spoke on the particular vulnerability to trafficking of minority women and girls.
3. On 31 July 2020, the UN Special Rapporteur gave the keynote addresses at the plenary session of the Unrepresented Peoples Organisation (UNPO) General Assembly on the impact of COVID-19 on minorities and indigenous peoples worldwide.
4. On 11 August 2020, the Special Rapporteur in the webinar celebrating International Youth Day organised by the National Youth Council of Moldova, in cooperation with the Youth Platform of Interethnic Solidarity of Moldova and former UN Minority Fellows Programme.
5. On 31 August 2020, he gave an online lecture to students in the Human Rights programme at Vesalius College in Brussels on his mandate on minority issues and the protection of minority rights in international law.
6. On 10 September 2020, the Special Rapporteur spoke on ‘Inequalities, disenfranchisement and frailty: fault lines in global human rights protection and challenges faced by minorities’ during a webinar session of the online international Conference on Global Justice, Rule of Law and Human Rights on Pandemic Perspectives, organised by the Research Group Culture, Law and Society of the State University of Maranhão, Brazil.
7. On 14 September 2020, the Special Rapporteur participated in a webinar on “Situation of Human Rights Violation of Dalits in Nepal and Role of the International Community”.
8. On 21 and 22 September 2020, the Special Rapporteur participated in his mandate’s two-day online regional forum for Europe on hate speech, social media and minorities. More than 200 experts, state, human rights and minority representatives participated in the event during four panels looking more closely to the vastly disproportionate, and growing, targeting and scapegoating of minorities in social media for hate and incitement to violence and discrimination.
9. On 23 September 2020, Dr de Varennes gave the plenary presentation for the World Federation of the Deaf webinar and annual meeting for the International Day of Sign Languages. The Special Rapporteur addressed the language rights of users of sign languages as members of linguistic minorities.
10. On 25 September 2020, the Special Rapporteur gave the keynote speech for the 2020 Symposium on French and the Law organised by Massey College at the University of Toronto, on equity and access to education and the legal system.
11. On 8 October 2020, the Special Rapporteur participated online with discussions with and a presentation to students in the Global Minority Rights Summer School 2020 organised by the Tom Lantos Institute in Budapest.
12. On 19 and 20 October 2020, the Special Rapporteur participated in his mandate’s two-day online regional forum for Asia-Pacific on hate speech, social media and minorities. Some 200 experts, state, human rights and minority representatives participated in the event during

four panels looking more closely to the vastly disproportionate, and growing, targeting and scapegoating of minorities in social media for hate and incitement to violence and discrimination.

13. On 23 October 2020, the Special Rapporteur participated in the annual meeting of the European Language Equality Network Steering Committee Plus and discussed on the pandemic and minority languages, as well as the conclusions and recommendations of his 2019 mission report to Spain.

14. On 26 October 2020, the Special Rapporteur made introductory remarks and participated in the online conference “Minority Protection and Ethnic Groups’ Rights in Central and Central Eastern Europe” organised by the Federal Union of European Nationalities and the Cultural Foundation of German Expellees for Science and Research (Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen für Wissenschaft und Forschung).

15. On 12 November 2020, the Special Rapporteur participated in the online consultation on anti-Muslim hatred online and Islamophobia organised by his colleague, the Special Rapporteur on freedom of religion or beliefs.

16. On 18 November 2020, the Special Rapporteur participated in Mexico’s National Transparency Week in an international conference on “Public Health and Transparency, the Importance of Public Information to Face Sanitary Crises” organised by the Mexican National Institute for Transparency, Access to Information and Personal Data Protection.

17. On 19 and 20 November 2020, the Special Rapporteur guided the 13th Forum on Minority Issues, held virtually this year exceptionally because of the pandemic on the theme of Hate Speech, Social Media and Minorities. Some 300 participants discussed during four panels the most significant areas of concern in relation to hate speech, social media and minorities, including on the causes, scale and impact of hate speech targeting minorities in social media, the international legal and institutional framework, the regulation of online hate speech, the role and responsibility of intergovernmental organisations, States, internet companies and social media platforms; and positive initiatives to address online hate speech.

18. On 8 December 2020, the Special Rapporteur made introductory remarks at the presentation of the results of the Justice and Social Equality Programme of the OHCHR Regional Office for Central Asia in collaboration with the Government of the Republic of Kyrgyzstan as well as the support of the European Union and the United Nations Peace Fund. He also on the same day participated online in an expert panel on discrimination in the justice system during the regional dialogue for the Latin America and Caribbean region on Promoting and Protecting the Rights of People of African Descent and their Communities in the Context of COVID-19 and Implementing the International Decade for People of African Descent, the Montevideo Consensus on Population and Development and the 2030 Agenda.

19. On 15 December 2020, the Special Rapporteur made the closing remarks and was presented the recommendations for the advocacy training workshop held online and in Baghdad on the preservation and protection of minority languages in Iraq organised by the JSSOR Youth Organization with the support of the United Nations Assistance Mission in Iraq and the OHCHR.

20. On 23 December 2020, the Special Rapporteur participated in the webinar entitled “Covid-19: I am minority do I matter?”, organised by the Swedish Institute Network of Future Global Leaders Malmö.

21. The Special Rapporteur also intervened in various capacities, including in an intervention to the Facebook Oversight Board in relation to its first 6 cases, three of which concerned hate speech and had some relation to minority issues. He drew special attention to the need to incorporate a minority rights approach and retain focus on the overarching aim of protecting vulnerable and marginalised groups which are in most cases minorities.

22. The Special Rapporteur also conducted numerous media interviews concerning his mandate and minority rights issues globally.

Annex II

Hate Speech, Social Media and Minorities: sample questionnaire and list of contributors

A. Sample questionnaire

Call for Submissions by 30 November 2020

In accordance with his mandate pursuant to Human Rights Council resolution 34/6, the Special Rapporteur on minority issues, Dr. Fernand de Varennes, will present a thematic report at the 46th Session of the UN Human Rights Council, which will provide a detailed analysis and highlight the issue of “Hate speech, social media and minorities”. Previously, in his first report to the UN Human Rights Council in March 2018, the Special Rapporteur identified the issue of ‘hate speech’, xenophobic rhetoric and incitement to hatred against minorities as one of the thematic priorities of his mandate. In this regard, his report to the Human Rights Council will build and further expand upon the work carried out by his predecessors on this particular area (see report [A/HRC/28/64](#)), as well as the contributions by other human rights mechanisms and the work done by civil society in this field.

Inspired by the [Rabat Plan of Action](#), the [Beirut Declaration](#) and its [18 commitments](#) on “Faith for Rights” and the 2019 launch by the Secretary-General of the [UN Strategy and Plan of Action on Hate Speech](#), the present report will refer to the global discussions on ‘hate speech’ and incitement to discrimination, hostility or violence through social media and will highlight the significance of the promotion and protection of the human rights of minorities, whilst respecting the right of freedom of expression.

Context

Across the world, discriminatory practices and hateful messages serve to stigmatize and vilify those perceived to be the “other”, the “foreigner” or the “one who does not belong”. Most of those targeted by these messages are minorities – overwhelmingly so. Disaggregated data in some countries suggest that perhaps three-quarters or more of hate speech, for example, target ethnic, religious or linguistic minorities. ‘An ethnic, religious or linguistic minority is any group of persons which constitutes less than half of the population in the entire territory of a State whose members share common characteristics of culture, religion or language, or a combination of any of these. A person can freely belong to an ethnic, religious or linguistic minority without any requirement of citizenship, residence, official recognition or any other status’ according to the concept adopted in the UN Special Rapporteur’s [2019 annual report](#) to the UN General Assembly.

Expressions of hate and discrimination are increasingly present in certain political agendas and discourses and can contribute to a climate of fear amongst individuals and communities. They can at times also create a climate of rejection, exclusion and even scapegoating, threatening societal values and undermining the respect of human dignity and the protection of human rights. A state’s international obligations are thus central in any effort to address the direct challenges to and even rejection of the fundamental values at the core of the United Nations’ human rights’ architecture.

In the digital age, internet companies and social media platforms present opportunities for the online expression, association, participation and empowerment for members of ethnic, religious and linguistic minorities around the world, as well as for advocacy for the protection and promotion of their human rights. However, it has become increasingly obvious that there have also been numerous and flagrant examples of social media platforms being exploited to spread hatred, unfounded and stigmatizing rumours, fostering a climate of insecurity and animosity, and in the most extreme cases, leading to violence against members of minorities. Thus, while platforms offer members of minorities expanding opportunities for generating, framing and sharing information and reporting on issues that affect these individuals and groups, the same platforms can also host online ‘hate speech’, including incitement to discrimination, hostility or violence against those perceived as “others”, mainly members of

minorities. In extreme cases, they can even be used to propagate calls for genocide against minorities. Thus, unregulated online expressions of hate can increase the chances of human rights violations taking place offline against some of the most marginalised segments of society.

At the same time, some internet companies are responding to pressure to remove online content that is deemed harmful. This can occur through the imposition of intermediary liability, the application of filters, as well as automated tools. Some companies have also set their own content standards in this regard. Frequently, however, these measures have the purpose or effect of unlawfully, illegitimately and unnecessarily restricting the exercise of human rights – especially freedom of opinion and expression – online and operate in the absence of any meaningful oversight mechanisms. Furthermore, such measures may have a disproportionate impact upon or even target individuals from marginalised groups, particularly persons belonging to minorities (as well as political opponents, critics, and human rights defenders), while limiting the possibilities for information-sharing, awareness-raising and advocacy for civil society organisations, human rights defenders and representatives of persons belonging to minorities. Moreover, companies' and social media platforms' online content moderation policies can lack transparency and any precise and meaningful basis in international human rights standards, raising the possibilities that the decisions made by these actors undermine the human rights of individuals, including those belonging to minority groups.

Thus, the fundamental, two-pronged concern first raised by the Rabat Plan of Action in October 2012 (A/HRC/22/17/Add.4) – that members of minorities are effectively persecuted through the abuse of vague domestic legislation, jurisprudence and policies on 'hate speech', whereas actual incidents which meet the threshold of incitement to discrimination, hostility or violence under international human rights law are not addressed – has become an even more pressing issue at the beginning of the new decade, one that requires effective and urgent responses from States, social media platform owners, and other stakeholders which are based on international human rights law and standards.

Freedom of expression and the essential communication tools and services provided by or dependent on an open and accessible internet must be protected, as minorities and others who are marginalised or vulnerable must be protected from hate speech, incitement to discrimination, hostility or violence, and even calls to genocide.

Call for submissions

In accordance with the established practice of thematic mandate-holders, the Special Rapporteur welcomes inputs by States, UN agencies, regional and international organizations, national human rights institutions, civil society, scholars and research institutions, private companies including those from the ICT sector, and others who may wish to submit for this purpose. Such submissions may include, for instance, recommendations, evidence and case studies. The following questions are intended to guide submissions:

1. Please provide annual disaggregated data since 2017 if possible on hate speech in social media, and in particular hate speech targeting minorities (national or ethnic, religious and linguistic minorities). Please additionally indicate whether there are future plans to include specifically disaggregated data on hate speech targeting minorities, considering that in most countries, the victims of hate speech on social media are usually members of minorities.
2. Please identify the mechanisms and processes in place to remove, penalise or address hate speech in social media targeting minorities. Please also specify and include any studies or reports assessing their implementation and effectiveness.
3. Please provide (legal and non-legal) examples of good practices of appropriate responses developed by States, internet companies, civil society and other relevant stakeholders to address online 'hate speech', including incitement to discrimination, hostility or violence, against persons belonging to minorities. Please include assessments, if any, on the effectiveness of these examples.

4. Please identify legal, institutional and policy challenges to address online ‘hate speech’, particularly incitement to discrimination, hostility or violence, on social media against minorities, as well as how specifically is it being addressed so as not to infringe freedom of expression.
5. Please identify good practices to strengthen the participation of persons belonging to minorities and their representatives in the development of laws and policies dealing with hate speech and social media, including their representation in advisory or other similar bodies, as well as their participation in national and other forums on online ‘hate speech’ and the promotion of diversity.
6. Please provide examples of trainings or other initiatives to strengthen partnerships among various stakeholders and to build their capacity to address ‘hate speech’ against minorities specifically, especially incitement to discrimination, hostility or violence on social media platforms.

B. List of contributors

States:

Azerbaijan, Croatia, Colombia, Cyprus, Greece, Guatemala, Hungary, India, Italy, Kenya, Kyrgyzstan, Latvia, Lebanon, Mexico, Poland, Portugal, Qatar, Singapore, Slovenia, Switzerland and the European Union

International and Regional Organizations:

UNESCO

National Human Rights Institutions:

Australian Human Rights Commission
Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México
Commission nationale des droits de l’homme Togo
Czech Public Defender of Rights
Defensoría del Pueblo de la Nación de Argentina
Ombudsperson of Azerbaijan
Office of the Croatian Ombudsman
Slovak National Centre for Human Rights

Civil society organizations and Academia:

Anhad
Baha’i International Community
Citizens against Hate
National Christian Evangelical Alliance of Sri Lanka (NCEASL)
Rights for Peace
RyangOk Ku and other lawyers in Japan
University of Minnesota
