

### **Acknowledgement**

This is an informal translation of the Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence. All reasonable efforts have been made to ensure this is an accurate translation. This version is a translation of the original document in English and shall serve as information purposes only. In the case of a discrepancy, the English original shall prevail.

The translation of this document from English into Thai was jointly commissioned by the following organisations.



International Panel of  
Parliamentarians  
for Freedom of Religion  
or Belief

## ภาคผนวก

แผนปฏิบัติการร่ำบัต ว่าด้วยการห้ามปรามการรณรงค์สร้างวามเกลียดชังทางชนชาติ เชื้อชาติ หรือศาสนา ซึ่งเป็นการยุยงปลุกปั่นให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ความเป็นศัตรูหรือความรุนแรง<sup>1</sup>

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่มาจากการประชุมเชิงปฏิบัติการสำหรับผู้เชี่ยวชาญ 4 ครั้งี่จัดขึ้นโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในปี ค.ศ. 2011 และรับรองโดยคณะผู้เชี่ยวชาญในที่ประชุม ณ กรุงร่ำบัต ประเทศโมร็อกโก ในวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 2012

### I. คำนำ

1. ใน ปี ค . ศ . 2011 สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการหลายครั้งติดต่อกันสำหรับผู้เชี่ยวชาญ ว่าด้วยการยุยงปลุกปั่นให้เกิดวามเกลียดชังทางชนชาติ เชื้อชาติ และศาสนาที่ตั้งสะท้อนในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในหลายภูมิภาค ในระหว่างการประชุมดังกล่าวนี้ ผู้เข้าร่วมได้พิจารณาถึงสถานการณ์ของแต่ละภูมิภาค และอภิปรายถกเถียงเกี่ยวกับวิธีตอบสนองเชิงยุทธศาสตร์ทั้งที่ใช้กฎหมายและไม่ใช้กฎหมายต่อการยุยง ปลุกปั่นให้เกิดวามเกลียดชัง

2. เวทีการประชุมเชิงปฏิบัติการดังกล่าวจัดขึ้นในยุโรป (กรุงเวียนนา, วันที่ 9-10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2011) แอฟริกา (กรุงไนโรบี, วันที่ 6-7 เมษายน ค.ศ. 2011) ภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (กรุงเทพฯ, วันที่ 6-7 กรกฎาคม ค.ศ. 2011) และทวีปอเมริกา (กรุงซานติอาโก ประเทศชิลี, วันที่ 12-13 ตุลาคม ค.ศ. 2011)<sup>2</sup> ในการจัดประชุมเช่นนี้ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนฯ มีเป้าหมายเพื่อดำเนินการประเมินอย่างครอบคลุมเกี่ยวกับการดำเนินการในทางนิติบัญญัติ ระบบยุติธรรม และนโยบายต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค ที่เกี่ยวกับประเด็นการรณรงค์สร้างวามเกลียดชังทางชนชาติ เชื้อชาติหรือศาสนาซึ่งเป็นการยุยงปลุกปั่นให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ความเป็นศัตรูหรือความรุนแรง ในขณะที่ยังสนับสนุนให้มีการเคารพต่อเสรีภาพในการแสดงออกอย่างเต็มที่

<sup>1</sup> มาตรา 20 วรรค 2 ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ระบุไว้ว่า “การรณรงค์สร้างวามเกลียดชังทางชนชาติ เชื้อชาติและศาสนาซึ่งเป็นการยุยงปลุกปั่นให้เกิดการเลือกปฏิบัติ วามมุ่งร้ายหรือความรุนแรงเป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมาย” ในเอกสารนี้ทั้งหมด จะใช้คำว่า “การยุยงปลุกปั่นให้เกิดวามเกลียดชัง” เมื่ออ้างถึงการยุยงปลุกปั่นที่กล่าวไว้ข้างต้น

<sup>2</sup> การประชุมปฏิบัติการสำหรับผู้เชี่ยวชาญระดับภูมิภาค 4 ครั้งและการประชุมกรุงร่ำบัต ได้มีผู้เชี่ยวชาญจำนวน 45 คนซึ่งมีภูมิหลังที่หลากหลายและผู้สังเกตการณ์กว่า 200 คน เข้าร่วมในการอภิปรายถกเถียงของกระบวนการดังกล่าว.

ในฐานะที่ได้รับ การคุ้มครองโดยกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ กิจกรรมดังกล่าวมุ่งให้ความสนใจต่อความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพในการแสดงออกกับถ้อยคำสร้างความเกลียดชัง โดยเฉพาะใน ส่วนที่ เกี่ยวข้องกับ ประเด็นทางศาสนา ซึ่งน่าเสียดายว่าประเด็นนี้เป็นเรื่อง ที่สร้างความแตกแยกและความรุนแรงระหว่างและภายในชุมชนที่แตกต่างหลากหลาย และเป็นจุดสนใจมากขึ้นเรื่อย ๆ

3. การประชุมเชิงปฏิบัติการสำหรับผู้เชี่ยวชาญในปี ค.ศ. 2011 ก่อให้เกิดชุดข้อมูลที่มีคุณค่าจำนวนมาก อีกทั้งยังมีข้อเสนอแนะที่สามารถปฏิบัติได้จริงในหลายเรื่องต่อการทำให้มีการปฏิบัติตามหลักมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้ดียิ่งขึ้น<sup>3</sup> เพื่อที่จะใช้ประโยชน์จากคลังข้อมูลและผลลัพธ์การประชุมเชิงปฏิบัติการเหล่านี้ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนจึงได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการสรุปผลขึ้น ณ กรุงราบัต ประเทศโมร็อกโก ในวันที่ 4-5 ตุลาคม ค.ศ. 2012 เพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบจากข้อค้นพบที่ได้มาในการประชุมทั้ง 4 ครั้ง ระบุหาแนวทางดำเนินการที่เป็นไปได้ในทุกระดับ และสะท้อนความคิดเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการที่ดีที่สุดในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์

4. ผู้ดำเนินรายการและผู้เชี่ยวชาญ 4 คนที่เข้าร่วมในการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับภูมิภาคทั้ง 4 ครั้ง อยู่นัดกันไว้ว่า จะจัดทำ รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก ผู้รายงานพิเศษด้านเสรีภาพในการนับถือศาสนาหรือความเชื่อ ผู้รายงานพิเศษด้านการเหยียดเชื้อชาติ การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ความเกลียดกลัวชาวต่างชาติและความไม่อดทนต่อความแตกต่างในรูปแบบที่ยังคงเกิดขึ้น กระบวนการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ รวมทั้งตัวแทนจากองค์กรภาคเอกชน Article 19 ได้เข้าร่วมในการประชุมเชิงปฏิบัติการราบัต

5. เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางที่ปฏิบัติมาในการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับภูมิภาค รัฐสมาชิกจึงได้รับเชิญให้เข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์ และสนับสนุนให้เชิญผู้เชี่ยวชาญจากประเทศของตนมาร่วมในคณะผู้แทนของรัฐสมาชิกด้วย หน่วยงานในสังกัดองค์กรสหประชาชาติที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศและองค์กรระดับภูมิภาค สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์กรภาคประชาสังคม (ได้แก่ นักวิชาการ สื่อมวลชนและองค์กรด้านศาสนา)

<sup>3</sup> สารจากข้าหลวงใหญ่ในการประชุมเชิงปฏิบัติการสำหรับผู้เชี่ยวชาญทั้ง 4 ครั้ง พร้อมทั้งรายงานการศึกษาเบื้องต้น บทความจากผู้เชี่ยวชาญ ข้อเสนอจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และรายงานการประชุม สามารถสืบค้นได้ที่ [www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles1920/Pages/Index.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles1920/Pages/Index.aspx)

สามารถเข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์เช่นกัน

6. เอกสารสรุปผลการประชุมได้สะท้อนถึงข้อสรุปและข้อเสนอแนะซึ่งทางผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมในการประชุมเชิงปฏิบัติการราบัตเห็นพ้องร่วมกัน ดังนี้

## II. บริบท

7. ขณะที่โลกนี้เชื่อมโยงกันมากขึ้นและโครงสร้างของสังคมมีลักษณะหลากหลายทางวัฒนธรรมมากขึ้น มีเหตุการณ์จำนวนมากที่เกิดขึ้นหลายแห่งทั่วโลกในรอบไม่กี่ปีที่ผ่านมาที่ทำให้ต้องหันกลับมาสนใจต่อประเด็นการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังอีกครั้ง ควรต้องเน้นย้ำอีกว่าความขัดแย้งทั้งหลายทั่วโลกในหลายทศวรรษที่ผ่านมาล้วนมีองค์ประกอบของการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังทางชนชาติ เชื้อชาติ หรือศาสนาเช่นกัน

8. สิทธิมนุษยชนทั้งหมดมีความเป็นสากล ไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้ และมีความเชื่อมโยงและอิงอาศัยซึ่งกันและกัน และกัน ไม่มีเรื่องใดที่สามารถพูดถึงหลักการอิงอาศัยซึ่งกันและกันได้ชัดเจนไปกว่าความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพในการแสดงออกกับสิทธิมนุษยชนด้านอื่น ๆ การทำให้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกเกิดขึ้นจริงได้จะช่วยทำให้เกิดการอภิปรายถกเถียงถึงผลประโยชน์สาธารณะที่มีชีวิตชีวาและหลากหลายมิติ ซึ่งทำให้ความคิดและมุมมองที่แตกต่างกันได้มีสิทธิมีเสียง การเคารพต่อเสรีภาพในการแสดงออกมีบทบาทสำคัญยิ่งในการให้สร้างหลักประกันแก่ประชาธิปไตยและการพัฒนาของมนุษย์ที่ยั่งยืน เช่นเดียวกับกับการส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

9. เป็นที่น่าเศร้าว่า บุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ต้องเดือดร้อนจากการเลือกปฏิบัติ ความเป็นศัตรูหรือความรุนแรงในหลายรูปแบบเนื่องจากชาติพันธุ์หรือศาสนาของตน ความท้าทายพิเศษในเรื่องนี้ประกอบด้วยการจัดการกับผลพวงในด้านลบของการฉวยใช้เชื้อชาติ ตัณท์ทางชาติพันธุ์ และศาสนา และการป้องกันอันตรายของการใช้แนวคิดเรื่องความสามัคคีในชาติหรืออัตลักษณ์ของชาติ ซึ่งบ่อยครั้งถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อเป้าหมายทางการเมืองและการเลือกตั้ง เป็นต้น

10. มักมีคำถามว่า เสรีภาพในการแสดงออก และเสรีภาพในการนับถือศาสนานั้นมีความสัมพันธ์ที่ตึงเครียด หรือแม้แต่มีความขัดแย้งระหว่างกันที่จริงแล้ว เสรีภาพทั้งสองนั้นอิงอาศัยและสนับสนุนซึ่งกันและกัน เสรีภาพในการที่จะแสดงออกการปฏิบัตินับถือทางศาสนาและความเชื่อของตนหรือไม่นั้น ไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากเสรีภาพในการแสดงออกไม่ได้รับการเคารพ

เนื่องจากวาทกรรมหรือการพูดในทางสาธารณะได้อย่างอิสระขึ้นอยู่กับเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อการสร้างสภาวะแวดล้อมที่การอภิปรายถกเถียงอย่างสร้างสรรค์ถึงประเด็นทางศาสนาสามารถเกิดขึ้นได้ ที่จริงแล้วความคิดที่มีอิสระและในเชิงวิพากษ์จากการถกเถียงที่เปิดกว้างเป็นแนวทางที่สมเหตุสมผลที่สุดในการพิสูจน์ว่า การตีความทางศาสนาอันนี้ยุติหรือบิดเบือนไปจากคุณค่าดั้งเดิมที่เป็นรากฐานของความเชื่อทางศาสนา

11. เป็นเรื่องที่น่ากังวลใจว่า ผู้กระทำผิดต่อเหตุการณ์เหล่านั้นซึ่งอันที่จริงแล้วได้ล่วงเกินต่อมาตรา 20 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ไม่ถูกดำเนินคดีและลงโทษแต่ในขณะเดียวกัน สมาชิกจากชนกลุ่มน้อยกลับถูกลงโทษในทางปฏิบัติจากการฉวยใช้กฎหมายระบบยุติธรรม และนโยบายต่าง ๆ ภายในประเทศที่คลุมเครือ ซึ่งส่งผลสร้างความกลัวให้กับคนอื่น ๆ ไปด้วย ข้อตรงข้ามระหว่าง (1) การไม่ดำเนินคดีต่อกรณีการยุยงปลุกปั่น “ที่แท้จริง” กับ (2) การดำเนินคดีต่อชนกลุ่มน้อยภายใต้หน้าฉากของกฎหมายการยุยงปลุกปั่นภายในประเทศนั้นดูเหมือนว่า จะ เกิด ขึ้น อย ่าง แพร ่ หล าย กฎหมายต่อต้านการยุยงปลุกปั่นในหลายประเทศทั่วโลกมีลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันไป ซึ่งมีทั้งที่มีกรอบที่แคบและชัดเจน หรือไม่ก็มีลักษณะคลุมเครือ กระบวนการยุติธรรมต่อการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังนั้นพบเห็นได้ไม่บ่อยนักและมีลักษณะเฉพาะกิจ และในขณะที่รัฐจำนวนมากได้รับรองนโยบายที่เกี่ยวข้องไปแล้ว แต่ส่วนใหญ่กลับมีลักษณะกว้างและทั่วไปเกินไป ไม่มีกระบวนการติดตามอย่างเป็นระบบ และไม่ได้ให้ความสนใจและขาดการประเมินผลกระทบที่เหมาะสม

12. การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ 4 ครั้งตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกและการประชุมสรุปที่กรุงราบัตเป็นการริเริ่มที่เหมาะสมกับเวลาและมีประโยชน์อย่างยิ่ง การประชุมดังกล่าวได้รับการเข้าร่วมอย่างเต็มที่จากผู้เชี่ยวชาญในสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องและผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจในกระบวนการพิเศษ

### III. การดำเนินการต่อการห้ามปรามการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชัง

13. เพื่อบรรเทาความวิตกกังวลในเรื่อดังกล่าว ข้อสรุปและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้เป็นการสังเคราะห์ของกระบวนการทบทวนความคิดที่ยาวนาน โปร่งใสและลึกซึ้งโดยผู้เชี่ยวชาญ ข้อสรุปเหล่านี้ ในด้านกฎหมาย โครงสร้างทางยุติธรรมและนโยบาย มีเจตนาที่จะแนะนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดในการดำเนินการต่อการห้ามปรามการรณรงค์ใด ๆ ที่สร้างความเกลียดชังทางชนชาติ เชื้อชาติหรือศาสนาซึ่งเป็นการยุยงปลุกปั่นให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ความเป็นศัตรูหรือความรุนแรง

## A. ด้านกฎหมายหรือนิติบัญญัติ

### ข้อสรุป

14. ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งมีเจตนาในการชี้แจงการตรากฎหมายภายในประเทศ การแสดงออกที่ถูกพิจารณาว่าเป็น “ถ้อยคำสร้างความเกลียดชัง” (hate speech) สามารถถูกจำกัดควบคุมภายใต้มาตรา 18 และ 19 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันไป ได้แก่ การเคารพในสิทธิของผู้อื่น ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือความมั่นคงแห่งชาติในบางครั้ง รัฐมีพันธกรณีที่ต้อง “ห้ามมิให้” มีการแสดงออกที่มีลักษณะเทียบเท่ากับ “การยุยงปลุกปั่น” ให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ความเป็นศัตรูหรือความรุนแรง (มาตรา 20 วรรค 2 ของกติการะหว่างประเทศ และในบางกรณี “ตรงกันข้าม” มาตรา 4 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ)

15. การอภิปรายถกเถียงในการประชุมเชิงปฏิบัติการได้แสดงให้เห็นถึงการที่ไม่มีข้อห้ามทางกฎหมายต่อการยุยงปลุกปั่นในกรอบทางกฎหมายภายในประเทศในหลายพื้นที่ทั่วโลก ในขณะที่กฎหมายที่ห้ามการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังนั้นใช้คำศัพท์ที่แตกต่างกันไป และมักไม่สอดคล้องกับหลักในมาตรา 20 ของกติการะหว่างประเทศ ยิ่งคำนึงเกี่ยวกับการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังในกฎหมายภายในประเทศมีลักษณะกว้างมากเพียงใด ก็ยิ่งเปิดโอกาสให้มีการใช้กฎหมายได้ตามอำเภอใจมากขึ้นเท่านั้น คำศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดว่าด้วยการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังทางชนชาติ เชื้อชาติหรือศาสนานั้นแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ และยิ่งมีความคลุมเครือมากขึ้น ในขณะที่การควบคุมหรือจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกในรูปแบบใหม่ถูกบรรจุไว้ในกฎหมายระดับชาติ เรื่องนี้มีส่วนทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการตีความผิดในมาตรา 20 ของกติการะหว่างประเทศ และสร้างข้อจำกัดเพิ่มเติมต่อเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งไม่ได้มีอยู่ในมาตรา 19 ของกติการะหว่างประเทศ

16. บางประเทศพิจารณาถึงการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังทางเชื้อชาติและศาสนาในฐานะเป้าหมายการกระทำผิด ในขณะที่บางประเทศพิจารณาเพียงแต่การยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังระหว่างความแตกต่างทางเชื้อชาติหรือชาติพันธุ์ เป้าหมายการกระทำผิด บางประเทศยังให้การยอมรับต่อการห้ามปรามการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังจากพื้นฐานอื่น บทบัญญัติในระดับประเทศมีความแตกต่างกันไประหว่างกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา โดยในหลายประเทศ การยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังเป็นความผิดทางอาญา ขณะที่ในบางประเทศ ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทั้งทางอาญาและทางแพ่ง หรือเป็นความผิดทางแพ่งเท่านั้น

17. ใน รั ะ ด้ บ รั ะ ห ว ่ ำ ง ป รั ะ เ ท ศ การห้ามปรามการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 20 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และมาตรา 4 ของอนุสัญญาะหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ ในเอกสารความเห็นทั่วไปที่ 34 (ค.ศ. 2011) ว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ได้เน้นย้ำว่า

“การห้ามปรามต่อการแสดงถึงการไม่เคารพในศาสนาหรือระบบความเชื่ออื่น อันรวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับการดูหมิ่นศาสนานั้นเข้ากันไม่ได้กับกติการะหว่างประเทศ เว้นแต่ในสถานการณ์เฉพาะที่คาดการณ์ในมาตรา 20 วรรค 2 ของกติการะหว่างประเทศ ข้อห้ามดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดที่เคร่งครัดในมาตรา 19 วรรค 3 และในมาตราอื่น ๆ เช่น มาตรา 2, 5, 17, 18 และ 26 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ดังนั้น ตัวอย่างเช่น กฎหมายดังกล่าวจะไม่อนุญาตให้มีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าเข้าข้างหรือต่อต้านบางศาสนาหรือระบบความเชื่อ หรือผู้นับถือของศาสนาใดเหนือกว่าศาสนาอื่น หรือผู้นับถือศาสนาเหนือกว่าผู้นับถือศาสนา แล้วจะไม่มีการอนุญาตให้มีข้อห้ามที่ใช้สำหรับป้องกันยับยั้งหรือลงโทษการวิพากษ์วิจารณ์ต่อผู้นำศาสนาหรือบทความความเห็นเกี่ยวกับคำสอนหรือบัญญัติทางศาสนา” (ย่อหน้า 48)

18. มาตรา 20 ของกติการะหว่างประเทศจำเป็นที่ ต้องมี เกณฑ์ ชั้น สูง เพราะ ว่า ด้วย ความ ที่ เป็น หลักการ ชัน พื้นฐาน การจำกัดการพูดจะต้องเหลือไว้เป็นข้อยกเว้น เกณฑ์ ดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติในมาตรา 19 ของกติการะหว่างประเทศ ที่จริงแล้วแบบทดสอบ 3 ด้าน (ความถูกต้องตามกฎหมาย [legality] ความเหมาะสมตามสัดส่วน [proportionality] และ ความ จำ เป็ น [necessity]) สำหรับการจำกัดควบคุมยังใช้ได้กับกรณีเกี่ยวกับการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังอีกด้วย โดยที่ การจำกัดควบคุมดังกล่าว จะต้อง มี กฎหมายรองรับ ถูกจำกัดความหมายโดยแคบเพื่อรับใช้ประโยชน์อันชอบธรรม และจำเป็นในสังคมประชาธิปไตยเพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ดังกล่าว เรื่องนี้สอนนอกเหนือจากประการอื่นได้ว่าการจำกัดควบคุมจะต้องถูกนิยามความหมายให้แคบและชัดเจน และตอบสนองต่อความจำเป็นเร่งด่วนของสังคม มีมาตรการที่ลวงล้ำสิทธิให้น้อยที่สุด ไม่กว้างมากจนเกินไป เพื่อให้ข้อบังคับเหล่านี้ไม่ไปจำกัดการพูดในวงกว้างหรือไม่มีเป้าหมายชัดเจน และมีสัดส่วนเหมาะสม

เพื่อที่ว่าผลดีจากการปกป้องผลประโยชน์ดังกล่าวมีน้ำหนักมากกว่าความเสียหายต่อเสรีภาพในการแสดงออก อันรวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบทลงโทษที่ข้อบังคับเหล่านี้ได้ให้อำนาจไว้<sup>4</sup>

<sup>4</sup> ดู ใน Article XIX [มาตรา 19], Camden Principles on Freedom of Expression and Equality

19. ในระดับชาติ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองศาสนานั้นได้สร้างผลเสียเนื่องจากกฎหมายเหล่านี้อาจส่งผลในทางปฏิบัติที่ไม่เห็นด้วยอย่างรุนแรงต่อการสานเสวนาระหว่างศาสนาหรือความเชื่อและการสานเสวนาภายในศาสนาหรือความเชื่อ การอภิปรายถกเถียงและการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งหมด ซึ่งโดยส่วนใหญ่สามารถเกิดขึ้นโดยสร้างสรรค์ มีประโยชน์ และเป็นสิ่งที่จำเป็น นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองศาสนาจำนวนมากทำให้ศาสนาต่าง ๆ ได้รับความคุ้มครองในระดับที่แตกต่างกันไป และมักพิสูจน์ให้เห็นว่าเป็นการใช้กฎหมายอย่างเลือกปฏิบัติ มีตัวอย่างมากมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีต่อชนกลุ่มน้อยทางศาสนาหรือผู้ที่เห็นต่าง หากยังรวมถึงผู้ที่ไม่นับถือในศาสนาและผู้ที่ไม่นับถือพระเจ้าด้วย ซึ่งเป็นผลมาจากกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องที่ดีถือว่าเป็นการกระทำผิดหรือการละเมิดทางศาสนา หรือการบังคับใช้อย่างเกินขอบเขตต่อกฎหมายที่ใช้ภาษาเป็นกลาง นอกจากนี้ สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาหรือความเชื่อที่ได้รับการเคารพและคุ้มครองในมาตรฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ ไม่ได้ครอบคลุมถึงสิทธิในการมีศาสนาที่ปลอดจากการวิพากษ์วิจารณ์หรือการเสียดสี

#### ข้อเสนอแนะ

20. ในเรื่องหลักการทั่วไป ควรมีการจำแนกอย่างชัดเจนระหว่างการแสดงออกใน 3 รูปแบบ คือ การแสดงออกที่เป็นการกระทำผิดทางอาญา; การแสดงออกที่ไม่มีความผิดทางอาญา แต่อาจเป็นข้ออ้างในการฟ้องร้องทางแพ่งหรือการลงโทษทางปกครองได้; และการแสดงออกที่ไม่ก่อให้เกิดการลงโทษทางอาญา ทางแพ่งและทางปกครอง แต่ยังสร้างความกังวลใจในประเด็นเกี่ยวกับความยอมทนต่อความต่าง ความมีอารยะและการเคารพในสิทธิของผู้อื่น

21. ในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างมาตรา 19 และ 20 ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รัฐทั้งหลายควรให้หลักประกันว่ากรอบทางกฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับการยุบปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังได้รับการชี้แนะโดยการอ้างอิงอย่างชัดเจนตามมาตรา 20 วรรค 2 ของกติการะหว่างประเทศ (“... การรณรงค์สร้าง ความเกลียดชังทางชนชาติ เชื้อชาติหรือศาสนาซึ่งเป็นการยุบปลุกปั่นให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ความเป็นศัตรูหรือความรุนแรง...” และรัฐควรพิจารณาการครอบคลุมถึงนิยามของคำศัพท์ที่จริงจัง อย่างเช่น ความเกลียดชัง การเลือกปฏิบัติ ความรุนแรง ความเป็นศัตรู เป็นต้น ในเรื่องนี้ กฎหมายสามารถดึงมาจากแนวชี้แนะและคำนิยาม<sup>5</sup> ที่บัญญัติไว้

[หลักการแคมตันว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงออกและความเสมอภาค], (London, April 2009), principle 11 [หลักการที่ 11].

<sup>5</sup> เพื่อดำเนินการตามหลักการที่ 12 ระบบกฎหมายระดับชาติควรที่จะทำให้ชัดเจน ไม่ว่าจะระบุไว้อย่างชัดเจน หรือด้วยการตีความที่แม่นยำน่าเชื่อถือ



ในหลักการแคมเดน (Camden Principles)<sup>6</sup>

22. รัฐทั้งหลายควรรับประกันว่าแบบทดสอบ 3 ด้าน คือ ความถูกต้องตามกฎหมาย ความเหมาะสมตามสัดส่วน และความจำเป็น สำหรับการจำกัดควบคุมเสรีภาพในการแสดงออกได้นำมาใช้กับกรณีของการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชัง

23. รัฐทั้งหลายควรใช้แนวชี้แนะที่จัดทำโดยกลไกผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ อันได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และคณะกรรมการด้านการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ รวมถึง ความเห็นทั่วไปที่ 34 (ค.ศ. 2011) และข้อเสนอแนะทั่วไปที่ 15 (ค.ศ. 1993) ของแต่ละคณะกรรมการตามลำดับ อีกทั้งยังมีผู้ดำรงตำแหน่งที่มีขอบเขตอำนาจในกระบวนการพิเศษของ คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน

24. รัฐทั้งหลายควรได้รับการส่งเสริมเพื่อให้สถาบันและอนุวัติหรือดำเนินการให้กลไกเครื่องมือสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคเกิดผลขึ้น ยกเลิกข้อสงวนต่าง ๆ และให้เกียรติต่อพันธกรณีในการรายงานภายใต้กลไกเหล่านี้

25. รัฐทั้งหลายที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการดูหมิ่นศาสนาควรที่จะยกเลิกกฎหมายเหล่านี้ ด้วยที่กฎหมายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการนับถือศาสนาหรือความเชื่อ การสานเสวนาและการอภิปรายถกเถียงเกี่ยวกับศาสนาที่มีคุณภาพ

26. รัฐทั้งหลายควรรับรองกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติที่ครอบคลุมรอบด้าน ซึ่งมีการดำเนินการในเชิงป้องกันและบทลงโทษที่ต่อต้านการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังอย่างได้ผล

## B. ระบบยุติธรรม (Jurisprudence)

### ข้อสรุป

27. โครงสร้างพื้นฐานหรือองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระซึ่งได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ

สำหรับคำว่า “ความเกลียดชัง” และ “ความเป็นศัตรู” (hostility) อ้างถึงอารมณ์ที่รุนแรงและไร้เหตุผลของการประณาม ความเป็นศัตรู และความชิงชังต่อกลุ่มที่ตกเป็นเป้า ส่วนคำว่า “การรณรงค์” (advocacy) เข้าใจได้ว่าจำเป็นต้องมีเจตนาในการส่งเสริมให้เกิดความเกลียดชังในทางสาธารณะต่อกลุ่มที่ตกเป็นเป้า และคำว่า “การยุยงปลุกปั่น” (incitement) เป็นการกล่าวถึงถ้อยแถลงเกี่ยวกับกลุ่มชนชาติ เชื้อชาติ หรือศาสนาซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงที่อาจเกิดการเลือกปฏิบัติ ความมั่งงายหรือความรุนแรงต่อบุคคลที่มาจากกลุ่มดังกล่าวขึ้นได้ในอนาคต

<sup>6</sup> หลักการดังกล่าวจัดทำขึ้นโดยองค์กร ARTICLE 19 โดยอยู่บนพื้นฐานของการอภิปรายถกเถียงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายฝ่าย ซึ่งร่วมด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงออกและประเด็นความเสมอภาค หลักการนี้แสดงถึงการตีความแบบก้าวหน้าต่อกฎหมายและหลักมาตรฐานสากล แนวปฏิบัติของรัฐที่ได้รับการยอมรับ (ดังที่ได้สะท้อนอย่างเช่นในกฎหมายระดับชาติและคำตัดสินของศาลระดับชาติ) และหลักการทั่วไปของกฎหมายที่ได้รับการยอมรับโดยบรรดาประเทศต่าง ๆ

เกี่ยวข้องกับหลักมาตรฐานสากลและหลักกฎหมายและยุติธรรม โดยมีสมาชิกในองค์กรดังกล่าวที่ดำเนินการโดยไม่ลำเอียงและเป็นกลาง และยังคงเคารพในกฎระเบียบตามกระบวนการ มีส่วนสำคัญในการรับประกันว่า ข้อเท็จจริงและคุณสมบัติทางกฎหมายต่าง ๆ ของคดีใด ๆ ได้รับการประเมินในแนวทางที่สอดคล้องกับหลักมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ กลไกดังกล่าวควรมีการถ่วงดุลและตรวจสอบเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เช่น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นองค์กรอิสระซึ่งจัดตั้งโดยสอดคล้องกับหลักการปารีส

28. บ่อยครั้ง มีการร้องขอความช่วยเหลือต่อกลไกในระบบตุลาการ (judicial mechanisms) และกลไกในระบบกึ่งตุลาการ (quasi-judicial mechanisms) อยู่ในระดับที่ต่ำมากสำหรับคดีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชัง ในหลายกรณีเหยื่อผู้ถูกละเมิดมาจากกลุ่มที่เสียเปรียบหรือกลุ่มเปราะบาง และกฎหมายว่าด้วยการห้ามปรามการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังก็ยังไม่พร้อมใช้ กรณีเช่นนี้ เป็นเพราะการที่ไม่ได้มีกฎหมายหรือการมีกฎหมายไม่เพียงพอ หรือการขาดความช่วยเหลือในกระบวนการยุติธรรมสำหรับชนกลุ่มน้อยและกลุ่มเปราะบางอื่น ๆ ซึ่งเป็นเหยื่อผู้ได้รับผลกระทบจากการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังโดยส่วนใหญ่ การที่มีหลักกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่อ่อนแอยังสามารถอธิบายได้จากการที่ไม่มีฐานข้อมูลที่ สามารถเข้าถึงได้ หากยังขาดการร้องขอความช่วยเหลือจากศาล อันเนื่องมาจากความตระหนักจำกัดในหมู่สาธารณชนทั่วไป อีกทั้งการขาดความเชื่อมั่นในระบบตุลาการ

29. มีการเสนอแนะว่า เกณฑ์ขั้นสูง (high threshold) สามารถนำมาใช้เพื่อกำหนดการจำกัดควบคุมเสรีภาพในการแสดงออก การยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชัง และสำหรับการนำใช้บทบัญญัติตามมาตรา 20 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เพื่อที่จะพิสูจน์ถึงระดับของความรุนแรงที่ใช้ในการพิจารณาพื้นฐานต่อเกณฑ์เหล่านี้ การยุยงปลุกปั่นให้เกิดความรุนแรงต้องถือว่าเป็นรูปแบบของการใช้ถ้อยคำประณามหรือวิพากษ์วิจารณ์ (opprobrium) ที่รุนแรงและกระเทือนต่อความรู้สึกมากที่สุด ในการประเมินถึงระดับความรุนแรงของความเกลียดชัง องค์กรประกอบที่พอเป็นไปได้อาจรวมถึง ความโหดร้ายหรือเจตนาของถ้อยแถลงหรืออันตรายที่ได้รณรงค์เรียกร้องให้เกิดขึ้น ความถี่หรือความบ่อย จำนวนหรือขอบเขตของการสื่อสาร ในเรื่องนี้ ได้มีการเสนอให้ใช้เกณฑ์การทดสอบ 6 ด้าน สำหรับการแสดงออกที่พิจารณาได้ว่าเป็นการกระทำผิดทางอาญา ดังนี้:

(a) **บริบท:** บริบทเป็นเรื่องที่สำคัญมากที่สุดที่ใช้ในการประเมินว่า ถ้อยแถลงหรือข้อความใด ๆ มีแนวโน้มที่จะยุยงปลุกปั่นให้เกิดการเลือกปฏิบัติ

ความเป็นศัตรูหรือความรุนแรงต่อกลุ่มที่ตกเป็นเป้าหมาย และนั่นอาจมีผลโดยตรงต่อเจตนาและ/หรือสาเหตุ การวิเคราะห์เกี่ยวกับบริบทควรพิจารณาถึงกระทำทางคำพูดภายในบริบททางสังคมและการเมืองที่พบเห็นได้ทั่วไปในช่วงที่ถ้อยคำนั้นได้เกิดขึ้นและเผยแพร่ออกไป

(b) **ผู้พูด:** ควรพิจารณาถึงตำแหน่งหรือสถานะในสังคมของผู้พูด โดยเฉพาะฐานะของบุคคลหรือองค์กรที่พูดในบริบทความสัมพันธ์กับผู้รับสารซึ่งถ้อยคำดังกล่าวได้สื่อไปถึง

(c) **เจตนา:** มาตรา 20 ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้คาดหมายถึงเจตนาของการกระทำ ความเพิกเฉยหรือความประมาทนั้นไม่เพียงพอที่จะถือว่าการกระทำนั้นเป็นการละเมิดภายใต้มาตรา 20 ของกติการะหว่างประเทศดังกล่าวได้ ด้วยที่มาตรานี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับ “การรณรงค์” และ “การยุยงปลุกปั่น” ว่าเป็นมากกว่าแค่การเผยแพร่หรือแจกจ่ายเอกสารข้อมูล ในประเด็นนี้จะต้องมีการกระตุ้นให้เกิดความสัมพันธ์สามเส้าระหว่างสารหรือเรื่องราวของการกระทำทางคำพูด กับผู้กระทำ และผู้รับสาร

(d) **เนื้อหาและรูปแบบ:** เนื้อหาของถ้อยคำถือเป็นหนึ่งในจุดสนใจสำหรับการไตร่ตรองพิจารณาของศาล และองค์ประกอบที่สำคัญของการยุยงปลุกปั่น การวิเคราะห์เนื้อหาอาจรวมถึงเรื่องระดับที่ถ้อยคำนั้นได้ยั่วหรือสื่อไปถึง อีกทั้งรูปแบบ สีสันการใช้ภาษา ลักษณะของข้อโต้เถียงที่ใช้ในถ้อยคำนั้น หรือสมมูลที่เกิดขึ้นจากข้อโต้แย้งที่ใช้

(e) **ขอบเขตของวิจรรย์หรือการกระทำทางคำพูด (Extent of the speech act):** ขอบเขตนั้นครอบคลุมถึงองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น ขอบเขตการเข้าถึงของการกระทำทางคำพูดนั้น ลักษณะทางสาธารณะของถ้อยคำ จำนวนและความมากน้อยของผู้รับสาร องค์ประกอบอื่น ๆ ที่ควรพิจารณา ได้แก่ ถ้อยคำดังกล่าวเป็นสาธารณะหรือไม่ เผยแพร่ด้วยวิธีอะไร เช่น โดยแผ่นพับหรือเผยแพร่ทางสื่อกระแสหลัก หรือทางอินเทอร์เน็ต ความถี่หรือความบ่อย จำนวน และขอบเขตของการสื่อสาร ถ้อยแถลงหรือข้อความนั้นได้รับการเผยแพร่ในสภาพแวดล้อมที่จำกัด หรือสาธารณชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้อย่างกว้างขวาง

(f) **แนวโน้มความเป็นไปได้ รวมถึงอันตรายที่กำลังเกิดขึ้น:** การยุยงปลุกปั่นตามคำนิยาม คือ ความผิดที่เป็นการเริ่มต้น (inchoate crime) การกระทำที่ได้รับการรณรงค์จากถ้อยคำยุยงปลุกปั่นไม่จำเป็นที่จะต้องลงมือกระทำจริงจากถ้อยคำดังกล่าว เพื่อที่จะเทียบเท่ากับ การเป็นอาชญากรรม อย่างไรก็ตามก็จะต้องมีการระบุถึงความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายขึ้นในบางระดับ กรณีนี้หมายถึง

ศาลจะตัดสินว่ามีความเป็นไปได้อันสมเหตุสมผลหรือไม่ที่ถ้อยคำดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จในการยุยงปลุกปั่นให้เกิดการกระทำต่อกลุ่มที่ตกเป็นเป้าหมายขึ้นจริง โดยดูว่าเหตุและผลของการกระทำนั้นควรจะเกี่ยวข้องกันโดยตรง

#### ข้อเสนอแนะ

30. ศาลในระดับชาติและระดับภูมิภาคควรรับรู้เท่าทันข้อมูลใหม่เกี่ยวกับหลักมาตรฐานสากลและระบบยุติธรรมเชิงเปรียบเทียบในระดับนานาชาติระดับภูมิภาคและระดับชาติซึ่งเกี่ยวข้องกับการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังเนื่องมาจากเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ เพศ ศาสนา และภาษา ศาลจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์โดยละเอียดถี่ถ้วนบนพื้นฐานของการพิจารณาโดยใช้เกณฑ์การทดสอบข้างต้นเป็นอย่างดี

31. รัฐทั้งหลายควรให้หลักประกันแก่สิทธิสำหรับการพิจารณาในทางสาธารณะและเป็นธรรมโดยคณะตุลาการที่เป็นอิสระและเป็นกลางซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย

32. ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มเปราะบางควรได้รับความใส่ใจตามสมควรด้วยการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ แก่สมาชิกในกลุ่มดังกล่าว

33. รัฐทั้งหลายควรให้หลักประกันว่าบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากความเสียหายหรืออันตรายที่เกิดขึ้นจริงอันเป็นผลมาจากการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชัง มีสิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ อันรวมถึงการเยียวยาสำหรับความเสียหายในทางแพ่งหรือที่ไม่ใช่ทางกฎหมาย

34. การดำเนินการลงโทษทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการแสดงออกในรูปแบบที่ผิดกฎหมายควรถือเป็นมาตรการขั้นสุดท้ายที่จะใช้เฉพาะกับสถานการณ์ที่มีเหตุผลอันชอบธรรมจริง ๆ นอกจากนี้ยังควรพิจารณาสำหรับการลงโทษและการเยียวยาทางแพ่ง ทั้งความเสียหายที่เป็นตัวเงินและมีใช่ตัวเงิน พร้อมทั้งให้สิทธิในการแก้ต่างและสิทธิโต้ตอบด้วย และควรพิจารณาถึงการลงโทษและการเยียวยาทางปกครองเช่นกัน อันได้แก่มาตรการที่ได้ระบุไว้และมีผลบังคับใช้โดยหน่วยงานที่กำกับดูแลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

### C. ด้านนโยบาย

#### ข้อสรุป

35. ในขณะที่การตอบสนองในเชิงกฎหมายเป็นเรื่องสำคัญ การตรากฎหมายนั้นเป็นเพียงเครื่องมือส่วนเดียวในการตอบสนองต่อประเด็นความท้าทายเกี่ยวกับถ้อยคำสร้าง ความ เกลียดชัง กฎหมายใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนี้ควรที่จะหนุนเสริมด้วยกิจกรรมริเริ่มจากหลากหลายภาคส่วนของสังคมที่มุ่งหน้าไป

ปสู่นโยบาย การปฏิบัติและมาตรการจากหลายฝ่ายซึ่งทะนุบำรุงให้เกิดจิตสำนึกต่อสังคม ความอดทนอดกลั้นต่อความแตกต่างและความเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลง และการอภิปรายถกเถียงในทางสาธารณะ ประเด็นนี้มีเป้าหมายเพื่อสร้างและเสริมความเข้มแข็งให้กับสันติวัฒนธรรม ความอดทนอดกลั้นต่อความแตกต่างและความเคารพซึ่งกันและกันในหมู่ปัจเจกบุคคล เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และสมาชิกของศาลและกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งยังรวมถึงองค์กรสื่อ และผู้นำศาสนาหรือผู้นำชุมชนที่มีสำนึกทางจริยธรรมและมีความรับผิดชอบต่อสังคม ทั้งรัฐ สื่อและสังคมมีความรับผิดชอบร่วมกันในการสร้างหลักประกันว่าการกระทำที่เป็นการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังถูกกล่าวต่อต้านอย่างเปิดเผยและการดำเนินการด้วยมาตรการที่เหมาะสม โดยสอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

36. ผู้นำทางการเมืองและผู้นำศาสนาควรที่จะตเว้นจากการใช้ข้อความที่แสดงถึงความไม่ยอมอดทนอดกลั้นต่อความแตกต่าง หรือการแสดงออกที่อาจยุยงให้เกิดความรุนแรง การเปิ่นศัตรู หรือการเลื่อกปฏิบัติได้ แต่ผู้นำเหล่านี้ยังมีบทบาทที่สำคัญในการแสดงความเห็นในทางสาธารณะอย่างหนักแน่นและทันท่วงทีต่อความไม่อดทนต่อความแตกต่าง การเหมารวมแบบเลื่อกปฏิบัติ และถ้อยคำสร้าง ความเกลียดชังในกรณีต่าง ๆ ประเด็นที่ว่าความรุนแรงไม่ควรถูกนำมาใช้ได้ตอบการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชัง เป็นสิ่งที่ควรทำให้เห็นอย่างชัดเจน

37. ในการจัดการกับสาเหตุรากเหง้าของความไม่ยอมอดทนอดกลั้นต่อความแตกต่าง จำเป็นต้องมีชุดมาตรการเชิงนโยบายที่ครอบคลุมมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ในด้านการสานเสวนาระหว่างวัฒนธรรม ซึ่งเป็นปฏิสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน การให้การศึกษากึ่งเกี่ยวกับพหุนิยมและความหลากหลาย และนโยบายที่เสริมอำนาจให้กับชนกลุ่มน้อยและชนพื้นเมืองท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของตนได้

38. รัฐทั้งหลายมีความรับผิดชอบที่ต้องรับประกันว่า ชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ มีพื้นที่ในการมีและใช้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของตน ตัวอย่างเช่น การอำนวยความสะดวกสำหรับการขึ้นทะเบียนและการช่วยให้องค์กรสื่อของชนกลุ่มน้อยสามารถดำเนิน ก า ร ได้ รัฐทั้งหลายควรหนุนเสริมศักยภาพของชุมชนให้สามารถเข้าถึงและแสดงออกถึงมุมมองความเห็นและข้อ มูล ที่ หลาก หลาย และโอ้บอุ้มการสานเสวนาและการอภิปรายถกเถียงที่มีคุณภาพซึ่งครอบคลุมสิ่งเหล่านี้ด้วย

39. บางภูมิภาคมีแนวโน้มอย่างชัดเจนว่ามักใช้แนวทางที่ไม่ใช้กฎหมายในการต่อต้านการยุยงปลุกปั่นในอินเทอร์เน็ต ควบคู่กันมา เกลี้ยกล่อม ซึ่ง โดยเฉพาะการรับรองนโยบายสาธารณะและการจัดตั้งสถาบันและกระบวนการในรูปแบบต่าง ๆ อันรวมถึง คณะกรรมการความจริงและการปรองดองคืนดี (truth and reconciliation commission) งานที่สำคัญของกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค องค์การเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ภาคประชาสังคมที่แข็งขันและสถาบันติดตามตรวจสอบที่เป็นอิสระถือเป็นเรื่องสำคัญโดยพื้นฐานสำหรับทุกภูมิภาคในโลกนี้ นอกจากนี้ คุณค่าดั้งเดิมที่ฝังงมซึ่งสอดคล้องกับบรรทัดฐานและหลักมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับโดยนานาประเทศ มีส่วนช่วยในการต่อต้านการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังได้เช่นกัน

40. ความสำคัญของสื่อและวิธีการสื่อสารสาธารณะอื่น ๆ ที่ช่วยให้สามารถแสดงออกได้อย่างเสรีและสร้างความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นจริงได้ถือเป็นประเด็นพื้นฐานที่สำคัญ สื่อดั้งเดิมยังคงมีบทบาทสำคัญอยู่ทั่วโลกแต่สื่อเหล่านี้เผชิญกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ เทคโนโลยีสมัยใหม่ ได้แก่ การเผยแพร่ทางสื่อดิจิทัล การใช้โทรศัพท์มือถือ อินเทอร์เน็ตและเครือข่ายสังคมออนไลน์ ได้ช่วยยกระดับการแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสาร และเปิดมิติการสื่อสารในรูปแบบใหม่ ๆ เช่น โลกแห่งบล็อก (blogosphere)

41. ขั้นตอนต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการรับรองอย่างเป็นทางการในมติ 16/18 ว่าด้วยการต่อสู้กับความไม่ยอมทนต่อความแตกต่าง การเหมารวมและตีตราแบบผิด ๆ และการเลือกปฏิบัติ การยุยงปลุกปั่นให้เกิดความรุนแรง และการใช้ความรุนแรงต่อบุคคลบนฐานของศาสนาหรือความเชื่อ ซึ่งถือเป็นพื้นที่กลางที่เต็มไปด้วยความหวังสำหรับการดำเนินการโดยประชาคมระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ เป้าหมาย การ และ ครอบคลุมทุกฝ่าย มติดังกล่าวจำเป็นต้องมีการนำไปปฏิบัติและติดตามผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอในระดับชาติโดยรัฐทั้งหลาย ซึ่งรวมถึงการดำเนินการผ่านแผนปฏิบัติการรณรงค์ซึ่งมีส่วนในการบรรลุตามเป้าหมาย

#### ข้อเสนอแนะสำหรับรัฐ

42. รัฐทั้งหลายควรยกระดับการมีส่วนร่วมในแนวทางความพยายามที่กว้างขวางขึ้นในการต่อสู้กับการเหมารวมแบบผิด ๆ และการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลและชุมชนจากพื้นฐานของชนชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนาหรือความเชื่อ

43. รัฐควรส่งเสริมความเข้าใจระหว่างวัฒนธรรม อันรวมถึง การคำนึงถึงมิติทางเพศภาวะ ในประเด็นนี้ รัฐทั้งหมดมีความรับผิดชอบในการสร้างสันติวัฒนธรรม และหน้าที่ในการยุติการลอยนวล

พินิจ

44. รัฐทั้งหลายควรส่งเสริมและจัดอบรมเกี่ยวกับคุณค่าและหลักการสิทธิมนุษยชนให้กับครูและแนะนำหรือเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างวัฒนธรรมในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรในโรงเรียนสำหรับนักเรียนในทุกวัย
45. รัฐทั้งหลายควรสร้างศักยภาพในการฝึกอบรมและสร้างความรู้สึกใส่ใจสำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรมในประเทศเกี่ยวกับการห้ามปรามการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชัง
46. รัฐทั้งหลายควรพิจารณาถึงการจัดตั้งหน่วยงานด้านความเสมอภาคเท่าเทียมหรือส่งเสริมให้มีการทำงานในด้านนี้ภายใต้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยสอดคล้องกับหลักการปารีส) โดยให้มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นในการส่งเสริมการสานเสวนาในสังคม ทว่ายังมีความเชื่อมโยงกับการรับฟังข้อร้องเรียนเกี่ยวกับเหตุการณ์ยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังได้ด้วย เพื่อที่จะช่วยให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวมีประสิทธิภาพ แนวทางชี้แนะที่ปรับปรุงใหม่ บททดสอบและแนวปฏิบัติที่สำเร็จเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อช่วยในการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจและพัฒนาปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักสากล
47. รัฐทั้งหลายควรรับรองให้มีกลไกและสถาบันต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อสร้างหลักประกันสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับความผิดในการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชัง
48. รัฐทั้งหลายควรมีนโยบายสาธารณะและกรอบในการกำกับดูแลที่ส่งเสริมพหุนิยมและความหลากหลายในสื่อ อันรวมถึงสื่อใหม่ด้วย และส่งเสริมการเข้าถึงและการใช้วิธีการสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ ได้โดยทั่วไปและไม่เลือกปฏิบัติ
49. รัฐทั้งหลายควรเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และคณะกรรมการด้านการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งที่มีขอบเขตอำนาจในกระบวนการพิเศษ เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้จะช่วยให้คำแนะนำและการสนับสนุนแก่รัฐเกี่ยวกับการนำกฎหมายสิทธิมนุษยชนไปปฏิบัติในนโยบายระดับชาติ

#### ข้อเสนอแนะต่อสหประชาชาติ

50. สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติควรได้รับทรัพยากรอย่างเหมาะสมเพื่อสนับสนุนกลไกผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศให้เพียงพอสำหรับการทำงานเพื่อปกป้องคุ้มครองเสรีภาพใน

การแสตงออกและเสรีภาพในการนับถือศาสนา และการป้องกันยับยั้งการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังและการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งประเด็นที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องนี้ รัฐทั้งหลายควรสนับสนุนการ

ดำเนินงานของข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนโดยมีเป้าหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดขึ้นตามสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน อีกทั้งรับรองให้กลไกในกระบวนการพิเศษได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรอย่างเพียงพอ

51. สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนได้รับเชิญให้ทำงานร่วมกับรัฐทั้งหลายที่พร้อมที่จะสนับสนุนช่วยเหลือเพื่อยกระดับกรอบบรรทัดฐานและกรอบทางนโยบายภายในประเทศของตนเกี่ยวกับการห้ามปรามการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชัง ในเรื่องนี้ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนควรพิจารณาการพัฒนาเครื่องมือซึ่งได้รับแรงบันดาลใจจากการอบรมเชิงปฏิบัติการสำหรับผู้เชี่ยวชาญระดับภูมิภาค 4 ครั้ง อันได้แก่ การเรียบเรียงข้อมูลเกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด และองค์ประกอบต่างๆ ของกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการห้ามปรามการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชังตามที่สะท้อนอยู่ในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนควรพิจารณาจัดการประชุมสัมมนาวิชาการด้านตุลาการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ หรือผู้มีอำนาจด้านตุลาการในระดับประเทศได้รับข้อมูลที่ทันสมัย และกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับการห้ามปรามการยุยงปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชัง ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความก้าวหน้าของกฎหมายระดับชาติและกฎหมายที่ใช้คำพิพากษาเป็นบรรทัดฐานในประเด็นที่กำลังพัฒนาอยู่
52. หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนและผู้ดำรงตำแหน่งที่มีขอบเขตอำนาจในกระบวนการพิเศษที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ควรส่งเสริมให้เกิดการประสานกำลังร่วมกันและความร่วมมือ ได้แก่ การปฏิบัติความร่วมมือกันตามความเหมาะสมในการประณามกรณีที่มีการรณรงค์สร้างความเกลียดชังทางชนชาติ เชื้อชาติ หรือศาสนา ซึ่งเป็นการยุยงปลุกปั่นให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ความเป็นศัตรูหรือความรุนแรง
53. องค์กรต่าง ๆ ภายใต้ระบบสหประชาชาติ ซึ่งรวมถึง สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน พันธมิตรแห่งอารยธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Alliance of Civilization) และสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษด้านการป้องกันยับยั้งการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ควรส่งเสริมความร่วมมือกันเพื่อประสานพลังความร่วมมือกันให้มากที่สุดและกระตุ้นให้เกิดปฏิบัติการร่วมกัน
54. ควรมีการส่งเสริมความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนแบ่งปันข้อมูลให้มากขึ้น (a) ระหว่างกลไกระดับภูมิภาคและกลไกระหว่างภูมิภาค เช่น สภาแห่งยุโรป องค์กรเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือแห่งยุโรป สหภาพยุโรป องค์กรรัฐอเมริกา สหภาพแอฟริกา



สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อีกทั้งองค์การความร่วมมือรัฐอิสลาม และ (b) ระหว่างองค์กรเหล่านี้กับองค์การสหประชาชาติ

55. พิจารณาการดำเนินการตามมาตรการในการทำให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ต่อรัฐเกิดขึ้นจริง ทั้งในระดับชาติ และในความร่วมมือกับรัฐต่าง ๆ

**ข้อเสนอแนะสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ**

56. องค์กรภาคเอกชน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งกลุ่มภาคประชาสังคมต่าง ๆ ควรรสร้างและสนับสนุนเครื่องมือกลไกต่าง ๆ และการสานเสวนาเพื่อส่งเสริมความเข้าใจและการเรียนรู้ระหว่างวัฒนธรรมและศาสนา

57. พรรคการเมืองต่าง ๆ ควรรับรองและบังคับใช้แนวชี้แนะทางจริยธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวทางประพฤติสำหรับสมาชิกผู้แทนของตน โดยเฉพาะในเรื่องการเคารพต่อการพูดทางสาธารณะ

58. การกำกับควบคุมตนเองในส่วนที่ทำได้ นั้น ยังคงเป็นแนวทางที่เหมาะสมมากที่สุดในการจัดการกับประเด็นปัญหาเรื่องความเป็นมืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับสื่อ ที่สอดคล้องกับหลักการที่ 9 ของหลักการแคมตัน สื่อทั้งหมดควรมีบทบาทในการต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติและส่งเสริมความเข้าใจระหว่างวัฒนธรรม โดยพิจารณาถึงประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(a) ใส่ใจกับการรายงานในเชิงบริบทและในแนวทางที่เสนอข้อเท็จจริงและคำนึงถึงความละเอียดอ่อนของสถานการณ์ ในขณะที่เดียวกันก็รับประกันว่าการเลือกปฏิบัติที่กระทำขึ้นได้ถูกหยิบยกเข้ามาในความสนใจของสาธารณชน

(b) ระมัดระวังเกี่ยวกับอันตรายของการเลือกปฏิบัติหรือการเหมารวมแบบผิด ๆ ที่ขยายตัวออกไปมากขึ้นต่อบุคคลและกลุ่มบุคคลโดยสื่อ

(c) หลีกเลี่ยงการอ้างถึงโดยไม่จำเป็นในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา เพศสภาพหรือกลุ่มอัตลักษณ์อื่น ๆ ที่อาจส่งเสริมให้เกิดความไม่ยอมทนต่อความแตกต่าง

(d) สร้างความตระหนักรู้ถึงภัยอันตรายที่เกิดจากการเลือกปฏิบัติและการเหมารวมแบบผิด ๆ

(e) รายงานข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มหรือชุมชนที่แตกต่างกัน และให้สมาชิกของกลุ่มหรือชุมชนเหล่านั้นได้มีโอกาสในการพูดและเป็นที่ได้ยิน

เพื่อส่งเสริมความเข้าใจที่มากขึ้นต่อคนเหล่านี้  
 ในขณะเดียวกันได้คิดทบทวนถึงมุมมองของกลุ่มหรือชุมชนดังกล่าวด้วย

59. นอกจากนี้  
 หลักจรรยาบรรณวิชาชีพแบบสมัครใจสำหรับสื่อและผู้สื่อข่าวควรจะสะท้อนถึงหลักการเรื่องความเสมอภาค และควรมีขั้นตอนดำเนินการในการประกาศและการปฏิบัติสำหรับหลักจรรยาบรรณดังกล่าว

#### IV. บทสรุป

60. ในขณะที่แนวคิดเรื่องเสรีภาพในการแสดงออกได้รับความสนใจอย่างเป็นระบบในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและในกฎหมายระดับชาติของหลายประเทศ การใช้และการรับรองกฎหมายในทางปฏิบัติยังไม่ได้รับการเคารพอย่างเต็มที่โดยทุกประเทศทั่วโลก ในขณะเดียวกัน

หลักมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศว่าด้วยการห้ามปรามการยุยงปลุกปั่นสร้างความเกลียดชังทางชนชาติ เชื้อชาติ หรือศาสนา ยังคงจำเป็นต้องได้รับการบูรณาการเข้าสู่กฎหมายและนโยบายภายในประเทศของหลายประเทศในโลกนี้

เรื่องนี้แสดงให้เห็นถึงอุปสรรคความยุ่งยากที่เกิดขึ้นตามจริงและความอ่อนไหวทางการเมืองต่อการนิยามแนวคิดนี้ในลักษณะที่เคารพเสรีภาพในการแสดงออก

61. ข้อเสนอแนะข้างต้นเป็นขั้นตอนในการจัดการกับความท้าทายเหล่านี้  
 หวังว่าข้อเสนอแนะเหล่านี้จะเป็นแรงเสริมให้กับความพยายามในระดับชาติและความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านนี้