



大会

Distr.: General
30 September 2005
Chinese
Original: English

第六十届会议

议程项目 71 (b)

人权问题：人权问题，包括增进人权和
基本自由切实享受的各种途径

消除一切形式的宗教不容忍

秘书长的说明 *

秘书长谨向大会成员转递人权委员会宗教或信仰自由问题特别报告员阿斯玛·贾汉吉尔根据大会第 59/199 号决议提出的临时报告。

* 本报告因协商而迟交。



人权委员会宗教或信仰自由问题特别报告员阿斯玛·贾汉吉 尔的报告

摘要

特别报告员根据第 59/199 号决议向大会提交本报告。

在其报告中，特别报告员强调一年活动之后其任务的某些具体方面。她首先强调人权委员会和大会若干决议反映出的宗教或信仰自由任务的演变，并提请注意委员会特别程序之间合作以及任务的预防和预警方面的重要性。

她还介绍向各国政府发出的函件的最新情况，并强调在实地访问方面一个令人关切的具体问题，以及期待各国在这方面予以的合作。

最后，特别报告员就任务所涉的两个问题，即选择、改变或保持一种宗教的权利，以及丧失自由者的宗教或信仰自由提出初步意见。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	4
二. 任务	5-18	4
A. 职权范围	5-8	4
B. 工作方法	9-18	5
三. 函件	19-25	6
A. 一般意见	19-22	6
B. 地理分布	23	8
C. 实质内容	24-25	9
四. 实地访问	26-38	9
A. 已完成的访问	26	9
B. 要求进行的访问	27-33	10
C. 实地访问与宗教或信仰自由	34-38	12
五. 实质性问题	39-91	13
A. 改变信仰问题	40-68	13
B. 被拘留者的宗教或信仰自由	69-91	18
六. 结论和建议	92-99	22

一. 引言

1. 宗教或信仰自由问题特别报告员的任务源于人权委员会第 1986/20 号决议，其中任命一名特别报告员，来审查世界各地所发生的违反《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》的事件和政府措施，并建议此种情况的补救措施。此后，历任特别报告员向委员会提交了 19 份报告，向大会提交了 10 份报告，共交了 18 份增编。本报告是根据大会第 59/199 号决议提交的。

2. 现任特别报告员是人权委员会主席在 2004 年 7 月任命的。此后，她向大会提交了一份报告(A/59/366)，向人权委员会提交了一份报告(E/CN.4/2005/61 和 Corr.1)，并提交了一份关于向各国发出的函件及收到的答复的报告(E/CN.4/2005/61/Add.1)。她对尼日利亚(2005 年 2 月 27 日至 3 月 7 日)和斯里兰卡(2005 年 5 月 2 日至 12 日)进行了实地访问，有关报告将提交委员会第六十二届会议。她还出席了在 6 月举行的委员会特别报告员/代表、独立专家和特别程序工作组主席的年度会议，并参加了包括在日内瓦和伦敦举行的协商。2005 年 9 月 19 日至 29 日，她将对法国进行实地访问。

3. 明年将是《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》25 周年。似乎显而易见，在许多社会中，有争议的宗教问题不仅出现了变化，而且变得更加尖锐。特别报告员鼓励各国政府和非政府组织利用这次机会举办活动，强调促进宗教或信仰自由的重要性，并向日益抬头的宗教不容忍趋势发出挑战。

4. 在本报告中，特别报告员侧重于其任务和工作方法的特定方面，以及某些令人关切的实质性问题。

二. 任务

A. 职权范围

5. 特别报告员注意到，同其他特别程序一样，有关宗教或信仰自由的任务正在不断发展。这除其他外年复一年地反映于大会和人权委员会决议的措辞上。

6. 在这方面，委员会的最新决议特别值得注意。在确认任务的主要要素的同时，第 2005/40 号决议还强调，作为加强不同文明对话的一部分，有必要处理“在世界各地发生的影响到宗教的宗教极端主义抬头”、“由于宗教或信仰而影响到许多妇女的暴力行为和歧视情况”、以及“利用宗教或信仰达到违反《联合国宪章》和联合国其他有关文书的目的”。

7. 特别报告员开展的活动还使她能够更好地确定任务的宗旨，并提出新的令人关切的问题。她在最近几个月进行的两次国家访问中强调了任务的以下方面：

(a) 利用宗教达到政治目的；

- (b) 在法律制度或立法及其适用中使用宗教法律或做法；
 - (c) 限制基本宗教自由以保护特定宗教。
8. 向政府发出的函件以及收到的答复使她可以进一步发展任务的以下方面：
- (a) 直接或间接影响宗教权利的立法；
 - (b) 出于宗教理由对妇女歧视；
 - (c) 以宗教名义犯下的侵犯人权行为。

B. 工作方法

1. 同其他任务合作

9. 特别报告员注意到，各种特别程序所处理的大量案情暴露出侵犯或可能侵犯一种以上人权的行。本任务处理的案情尤其如此。在许多案件中，由于宗教信仰而遭到迫害的个人也被剥夺国际标准所承认的其它权利（生命权、不受酷刑或其它形式虐待的权利、人身自由和安全的权利、见解或言论自由的权利；见 E/CN.4/2005/61，第 36-40 段）。

10. 因此，现有的特别程序可能无法涵盖这些案情所涉的所有人权，因此，往往有必要采取协调一致的联合行动。此外，通常以联合函件形式出现的联合行动有若干好处：

- (a) 联合行动加强所采取的行动的力量、正当性和可信性，因为表达几个承担任务者的共同声音；

- (b) 由于几项任务共同努力，因而有不同的专长，联合行动提高研究过程的效率；

- (c) 由于任务之间特别是在人权事务高级专员办事处（人权高专办）一级持续协调，联合行动总的来说改进向各国政府发出的函件的形式和内容。

11. 除了传统的联合函件方法外，特别报告员认为，特别程序间合作对实地访问也有好处。由于情况不同，不同的承担任务者有时在较短时间内访问同一国家。在这方面，特别报告员欢迎特别程序与人权高专办合作，就国家访问筹备工作的一些方面发展协调一致的努力。

12. 一般来说，特别报告员希望强调，人权委员会特别报告员/代表、独立专家和特别程序工作组主席年度会议的好处越来越多。第 12 次年度会议（2005 年 6 月 20 日至 24 日，日内瓦）改进了特别程序间合作的几个方面。特别报告员感到高兴的是，举行年度会议已经制度化。

2. 预防行动

13. 根据自任命以来开展的活动，特别报告员注意到，现有任务无法限于宗教或信仰自由权已经遭到实际侵犯，或有清楚迹象表明，被查明姓名或属于某一团体的个人的宗教或信仰自由权将在不久未来遭到侵犯的情况。在一些情况下，任务规定要求特别报告员甚至在没有实际侵犯或即将发生侵犯的情况下采取适当行动。有关宗教或信仰自由权或任务另一方面的立法草案或最近通过的立法尤其是这种情况。在某些案情中，立法案文中的规定若适用则违反或可能违反宗教或信仰自由权及其国际标准承认的组成部分，或引起属于任务范围内的其他关注。

14. 特别报告员必须处理这些情况，因为这些情况在不久的未来或遥远的未来可能成为实际侵犯人权行为的起因。为此，特别报告员还使用“函件”工具，这是向有关政府转达关注的适当方式，可以通过这种方式询问情况。

15. 在这方面，特别报告员谨提请各国政府注意，函件不仅是揭发侵犯人权行为和谴责罪犯的途径，还是就构成其任务所涉问题的情况交流信息，并寻找解决问题的途径。因此，特别报告员敦促各国对函件中提出的问题作出准确答复。

3. 预警

16. 根据自任命以来开展的活动及其前任的报告，特别报告员认为，由于宗教或信仰自由的任务的特定适用范围及相关活动，可以发现未来危机的迹象，从而可以发挥预警机制的作用。

17. 特别报告员主要通过国家访问才能收集相关资料，并在实地评估多变和可能引发冲突的某些问题的状况。向各国政府发出的函件还会有助于未来问题预警。

18. 特别报告员认为，应进一步发展特别程序，尤其是某些任务的特别程序的潜力，导致设立更正式的机制，更全面地处理预警信号。

三. 函件

A. 一般意见

19. 在一年多的活动之后，特别报告员能够对世界上的宗教或信仰自由权状况作出更好的评估。

20. 关于函件，特别报告员要赞扬人权高专办特别程序处建立并维持特别程序收发函件数据库。该数据库就函件所有方面提供详尽、全面、特别是快速可用的信息。除了大大便利任务的通常监测活动外，数据库还能够对不同类别的数据（地

理、性别、函件类别等等）进行更彻底的分析，并将改进特别程序评估的整体质量。

21. 2004 年 7 月 1 日至 2005 年 6 月 30 日期间，特别报告员就侵犯宗教或信仰自由行为或任务所涉其他问题的指控，向 35 个国家共发出了 75 份函件。特别报告员感到高兴的是，其中 25 份函件是和以下其他承担任务者联合发出的：促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员、酷刑问题特别报告员、法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员、暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员、人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员、秘书长人权维护者问题特别代表、法官和律师独立性问题特别报告员、任意拘留问题工作组以及强迫或非自愿失踪问题工作组。特别报告员迄今从这些函件所涉的国家中收到 18 个国家的 39 份答复。

22. 下面的图表说明按类别分列的发出函件的百分比，以及从各国政府收到的答复相对发出函件数的比例：

图 1

按种类分列的函件

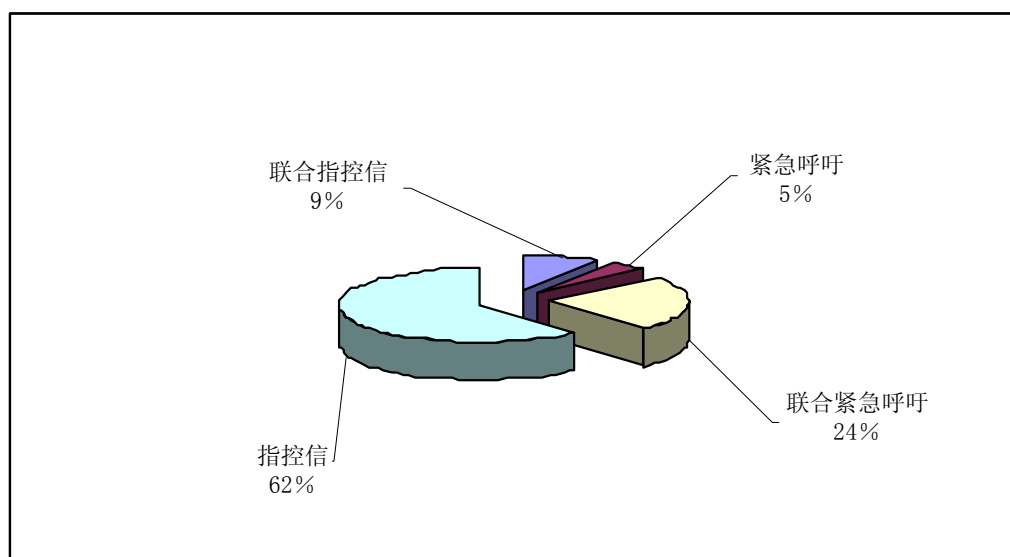
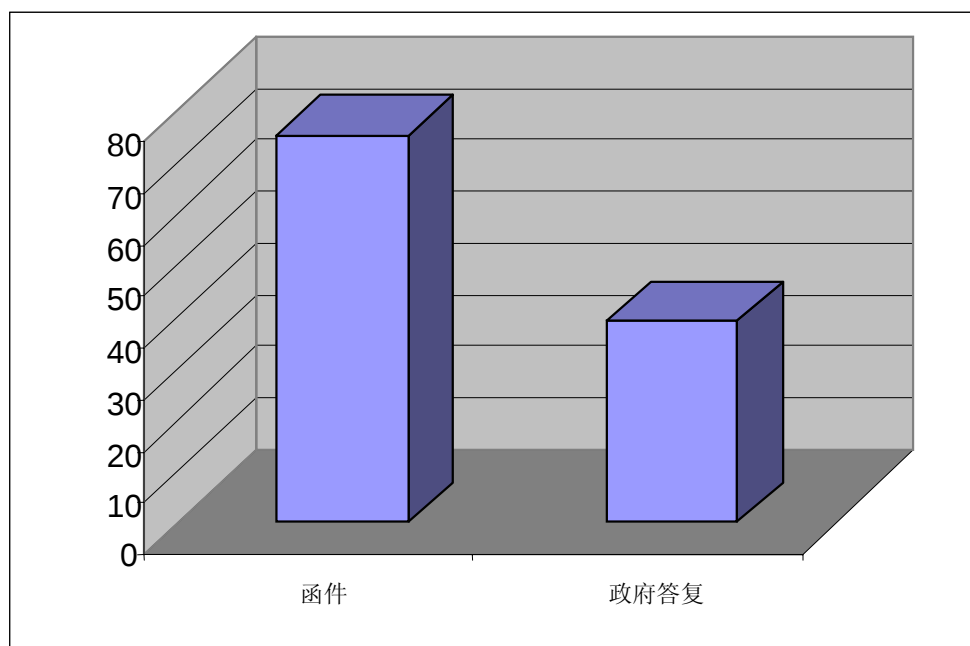


图 2

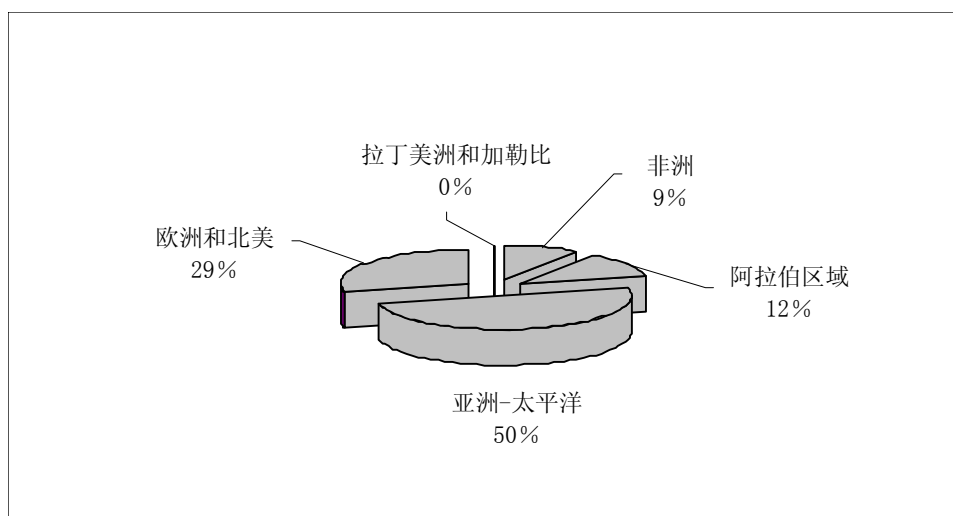
发出的函件和收到的政府答复

**B. 地理分布**

23. 下面的图表提供审查所涉期间向每一区域发送的函件的百分比。在这方面，正如她在给委员会的上份报告中已经提到的，特别报告员谨回顾，这些统计提供了情况概览，但没有向某一国家（或某一区域）发出函件，并不意味着该国或该区域的宗教或信仰自由情况一定令人满意。这种情况的解释有时可能是没有民间社会和（或）向国外发送信息有障碍。因此，上述函件不说明世界各地发生的违反《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》的所有事件和政府措施。不过，它们的确使人明了产生多数信息的区域，因此，可能在某种程度上表明该区域的情况。

图 3

按地理区域分列的发送函件



C. 实质内容

24. 特别报告员所收到的似属于其任务范围之内的案例和情况的资料仍然多得难以对付。鉴于任务的特殊性质，这些资料还涉及到各种复杂敏感的问题。在审查所涉期间，特别报告员发送的函件涉及以下议题：信仰自由、宗教组织或社区的注册、礼拜场所、宗教标志、改变信仰、出于良心拒服兵役、基于宗教或信仰的歧视，包括宗教间和宗教内歧视、囚犯的宗教或信仰自由，包括因信仰而迫害囚犯、与一人宗教或信仰有关的言论自由、根据宗教通过的法律所规定的某种惩处形式，如石刑和笞刑。最后还向少数政府提出了立法问题。

25. 为了进行建设性对话，特别报告员已加倍努力，并将继续努力，根据她收到的认为最可信的资料，尽量准确地向有关政府提出具体问题。特别报告员希望，函件的具体性质将有助于对提高从各国收到的答复的数量和质量。

四. 实地访问

A. 已完成的访问

26. 下表列出了宗教或信仰自由问题特别报告员完成的国家访问，¹ 并列有访问日期和相应报告。

表 1

宗教或信仰自由问题特别报告员完成的国家访问

访问的国家	访问日期	访问报告
中国	1994 年 11 月	E/CN. 4/1995/91, 第三节
巴基斯坦	1995 年 6 月	E/CN. 4/1996/95/Add.1
伊朗伊斯兰共和国	1995 年 12 月	E/CN. 4/1996/95/Add. 2
希腊	1996 年 6 月	A/51/542/Add. 1
苏丹	1996 年 9 月	A/51/542/Add. 2
印度	1996 年 12 月	E/CN. 4/1997/91/Add. 1
澳大利亚	1997 年 2 月/3 月	E/CN. 4/1998/6/Add. 1
德国	1997 年 9 月	E/CN. 4/1998/6/Add. 2
美利坚合众国	1998 年 1 月/2 月	E/CN. 4/1999/58/Add. 1
越南	1998 年 10 月	E/CN. 4/1999/58/Add. 2
土耳其	1999 年 11 月/12 月	A/55/280/Add. 1
孟加拉国	2000 年 5 月	A/55/280/Add. 2
阿根廷	2001 年 4 月	E/CN. 4/2002/73/Add. 1
阿尔及利亚	2002 年 9 月	E/CN. 4/2003/66/Add. 1
格鲁吉亚	2003 年 8 月/9 月	E/CN. 4/2004/63/Add. 1
罗马尼亚	2003 年 9 月	E/CN. 4/2004/63/Add. 2
尼日利亚	2005 年 3 月	(E/CN. 4/2005/5/Add. 2—即将印发)
斯里兰卡	2005 年 5 月	(E/CN. 4/2005/5/Add. 3—即将印发)

B. 要求进行的访问

27. 特别报告员回顾，人权委员会第 2005/40 号决议敦促“各国政府同特别报告员充分合作，答应特别报告员访问其国家的请求，以便她能够更有效地履行职责”。下表列出了特别报告员及其前任已经发出了访问请求函的国家政府名单，提出要求的年份和催复通知数，及是否收到答复。

表 2

特别报告员希望应邀访问的国家

国家	要求和催复通知的年份	答复
阿塞拜疆	2004 年，2005 年催复通知	无答复
孟加拉国		发出邀请
中国		发出邀请——特别报告员继续落实
朝鲜民主主义人民共和国	1999 年，2002 年催复通知	无答复
埃及	2005 年	无答复
厄立特里亚	2004 年，2005 年催复通知	无答复
印度尼西亚	1996 年，1997、2001–2005 年催复通知	推迟了邀请
伊朗伊斯兰共和国	2004 年要求安排访问日期	发出邀请，尚无访问日期
以色列	1997 年，1999–2002、2005 年催复通知	发出邀请
吉尔吉斯斯坦	2004 年	无答复
毛里求斯		发出邀请
俄罗斯联邦	1998 年，1999、2000、2002、2003–2005 年催复通知	推迟邀请
土库曼斯坦	2003 年，2005 年催复通知	无答复
美利坚合众国	2005 年（访问关塔那摩）	证实收到信函
乌兹别克斯坦	2004 年，2005 年催复通知	无答复

28. 特别报告员感谢孟加拉国、中国、以色列和毛里求斯政府发出邀请。她将同这些国家设在日内瓦的常驻代表团进一步落实此事。

29. 除发出邀请之外，特别报告员还指出，若干国家已经证实收到访问的请求，或是以其他方式作出答复，但正在考虑是发出邀请，还是推迟邀请。考虑到委员会在这方面期待着各国给予合作，特别报告员认为，延后邀请或推迟邀请，尤其是延后或推迟若干年，表明缺少合作，只有安排了访问日期的邀请、随后很快提出访问日期的邀请，才达到委员会要求的合作程度。

30. 特别报告员尤其关注的是，俄罗斯联邦和印度尼西亚政府缺少合作，因为很久以前便已多次向这两国发出访问请求。她利用这一机会重申，她愿意尽快访问这些国家，并敦促有关政府不再拖延向她发出邀请。

31. 特别报告员特别感到关注的是，尽管已经发出要求和催复通知，阿塞拜疆、朝鲜民主主义人民共和国、厄立特里亚、吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦等国政府没有答复。

32. 最后，特别报告员正在等待她最近发给埃及和伊朗伊斯兰共和国的信函的答复，以便访问两国，或是安排访问日期。她希望这两国尽快给予答复。

33. 特别报告员希望提到，2005年6月24日，她请求美利坚合众国政府邀请她同酷刑问题特别报告员、法官和律师独立性问题特别报告员、任意拘留问题工作组组长一报告员和人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员，一同访问关塔那摩湾军事基地关押的人员。她将同担负这些任务的人士密切合作，关注有关这项请求的今后发展情况。

C. 实地访问与宗教或信仰自由

34. 实地访问是宗教或信仰自由任务的一个关键方面，无疑也是评估一个国家宗教或信仰自由情况的最佳方法。特别报告员在进行国家访问时，能够亲自评估情况和背景，尤其是直接会晤宗教社区领导人或成员；因为用其它方式不容易接触。在这方面，她注意到，某些区域内某些宗教社区比其它社区更能够向日内瓦提交信息。实地访问是纠正这种偏差的适当手段，因为实地访问能使特别报告员能够接触那些在向联合国系统汇报情况方面有困难的所有个人和宗教社区，而不论其能力如何。

35. 特别报告员十分关注的是，在实地访问方面同其任务进行合作的国家，并非总是宗教或信仰自由有严重问题的国家。有若干国家的宗教或信仰自由情况令人严重关注，但却在国家访问方面不给予合作。因此，各份国家访问报告所述的全世界宗教或信仰自由的情况，很有可能同实际情况不符。她再次强调，她是根据各种各样的标准提出邀请访问的请求，但也认为，特别程序应尽快考虑设立新的机制，处理令人严重关注、但却不给予合作的国家的人权情况。

36. 各国给予的合作不应局限于发出邀请，在整个访问期间，以及在特别报告员访问后提出建议方面都需要合作。在访问期间，除允许自由接触她希望会晤的人员，自由进入她希望访问的地方外，当局还应作出一切必要努力，采取所有有关措施，向特别报告员提供她所要求的资料（包括报告、立法和其他正式文件），使其能够妥当客观地评估情况。

37. 除国家合作之外，联合国国家工作队的协助对于实地访问的成功也很关键。除所有必要的后勤安排外，国家工作队还可以协助切实安排同宗教领导人和民间

社会成员的会晤，在特别报告员访问结束时提供设施举办新闻发布会。与此同时，联合国国家工作队应支持特别报告员的独立性。

38. 最后，特别报告员同其前任一样，在选定访问国家时设法兼顾地域平衡。这种做法并非源于正式的政策，而是因为几乎没有任何国家不存在宗教或信仰方面的难题。各国虽然可能以不同的方式解决这些问题，但宗教或信仰仍是人性的一个基本因素，由此产生的问题基本上是普遍的。特别报告员希望今后继续以这个办法执行任务。

五. 实质性问题

39. 本章阐述的实质性问题不仅是宗教或信仰自由问题任务所关切的问题，而且指的是最近几个月该任务开展的各项活动中出现的情况。此外，特别报告员以下的意见是初步的，需要进一步详细阐述。

A. 改变信仰问题

40. 与改变宗教信仰相关的问题是宗教或信仰自由问题任务的核心。侵犯和限制宗教自由权利的这一方面是不可接受的，但仍然频繁发生。特别报告员将在本节概述该问题和适用的标准。她希望强调，该问题的复杂性包括许多不同的情况，需要对其作进一步研究。

1. 根据该任务报告的情况类型

41. 关于自愿选择信仰或皈依某一宗教的权利问题，宗教或信仰自由问题特别报告员的任务已收到许多相关的情况报告，包括涉嫌强迫改变信仰和所谓的“不道德”地改变信仰的案例。根据这些报告，可以确定四大类型的情况。应该指出，某些案例可能属于一种以上的类型。

(a) 国家人员试图使人改变信仰、恢复信仰或阻止人改变信仰的情况

42. 这些报告描述了各级国家官员，往往是市级国家官员，及不同机构（警察、军队）的国家人员试图使宗教团体成员，往往是少数派宗教界成员，改变宗教信仰，或迫使其宣布放弃自己的信仰。他们使用的办法是威胁杀死他们或他们的亲属，剥夺他们的自由，施以酷刑和虐待，或威胁解雇他们。在某些情况下，国家官员试图使信徒宣布放弃自己的宗教，而加入国家认可的宗教。

(b) 法律禁止并惩罚改变宗教信仰行为的情况

43. 对改变宗教信仰行为的惩罚可能包括以“叛教”为由进行逮捕和审判，监禁，有时是死刑。在某些国家中，可能还有其他刑罚，如中止合同和遗产继承权，取消婚姻，使其丧失财产或带走其子女。行政要求还可能使人难以改变自己的宗教

或信仰：在若干案例中，皈依者发觉自己改变信仰之后不能获得身份证。即使法律实际上不禁止改变信仰，皈依者也可能受到国家和宗教官员的骚扰或恐吓。

(c) 多数派宗教团体的成员试图使宗教少数派成员皈依或重新皈依多数派的情况

44. 这方面包括由地方神职人员带头，试图使少数派宗教团体的成员皈依本教派，或信徒团体攻击少数派宗教团体成员或其敬拜场所，目的是使之皈依本教派。

(d) 举报所谓的“不道德”的改变信仰行为的情况

45. 这些情况包括宗教团体成员试图以“不道德”的手段使其他人皈依本宗教的案例，如承诺物质利益或利用转化对象的脆弱境况。有时这种信仰改变是法律禁止的，促成这种信仰改变的行为可能构成刑事罪。在某些国家，法律禁止未经事先通知当局而改变信仰，或广义地界定“强迫性”改变信仰的行为。

2. 适用标准

46. 特别报告员指出，根据公认的国际标准，宗教或信仰自由权利包括信奉自己选择的宗教的权利，改变宗教信仰的权利及保持宗教信仰的权利。她还指出，宗教或信仰自由的这些方面是绝对的，不受任何限制。

47. 《世界人权宣言》第十八条声称，思想、良心和宗教自由的权利“包括改变宗教或信仰的自由”。1981年《宣言》第一条声称“该权利应包括拥有自己选择的宗教或任何信仰的自由”而且“不应向任何人施加压力，损害其拥有自己选择的宗教或信仰的自由”。

48. 《公民及政治权利国际盟约》第十八条第1款是人权委员会和大会第三委员会漫长的讨论过程的结果。起初提议的措辞是“人人都应有保持或改变宗教信仰的自由”，可是，许多国家担心这种表述会鼓励改宗和反宗教宣传，因而表示反对。后来，措辞改成“拥有或信奉自己选择的宗教或信仰”，没有引起异议，获得了通过。该规定的最后文本无疑意图包括放弃一种宗教或信仰而皈依另一种宗教或信仰的权利。人权事务委员会在对第十八条的第22号一般性意见第5段中评论道，“‘维持或改变’宗教或信仰的自由必然涉及选择宗教或信仰的自由，包括改变目前的宗教或信仰而改持无神论的权利、以及保留宗教或信仰的权利。”

49. 《盟约》第十八条第三款只用于表明宗教或信仰，这一事实清楚地将“拥有或信奉某一宗教或信仰”的自由归于第一款的开头部分，即思想、良心和宗教的自由，又称为“内心的自由”，这是无论如何不可能受到干涉的。人权事务委员会在第22号一般性意见中清楚地说明第十八条“不许对思想和良心自由、或对拥有或信奉自己选择的宗教或信仰的自由施加任何限制”（第3段）。

50. 第十八条第二款强化了这一禁止限制的条款，规定“任何人不得遭受足以妨碍他维持或改变宗教或信仰自由的强迫”。明确地禁止强迫这一事实表明，《盟约》

的起草者发现第一款规定的自由非常重要，不允许国家以任何形式施加强迫，无论这种强迫是人身强迫还是以国家赞助的奖励为形式。人权事务委员会认为：

“第十八条第二款规定任何人不得遭受足以妨碍他维持或改变宗教或信仰自由的强迫，包括以使用暴力或刑法制裁相威胁的方式来强迫信的人或不信的人维持其宗教信仰和聚会、取消或改变其宗教信仰。具有同样意图或结果的政策或实践，例如限制受教育、接受医疗或就业的机会，或限制《盟约》第二十五条和其他条款所保障的权利的政策和实践，都不符合第十八条第二款的规定”（第 22 号一般性意见，第 5 段）。

51. 特别报告员指出，国际人权法明确禁止强迫人改变或维持其宗教信仰。她还提请注意这样一个事实：第十八条第二十一款中的“强迫”一词应该广义地解释，要包括国家或政策为促使人改变宗教信仰而施加的压力。在 Kang 诉大韩民国一案中，人权事务委员会裁定“思想转化制度”和其后的“宣誓守法制度”违反了《盟约》第十八条第一款。²

52. 参照上述条款，禁止改变信仰也是违规做法。既然对宗教或信仰的选择是“内心自由”的一部分，不容实行任何限制，那么国家普遍禁止改变信仰的做法必然与适用的国际标准有抵触。禁止改变信仰的法律将形成一种国家政策，旨在影响个人拥有或信奉一种宗教或信仰的愿望，因而依据人权法是不可接受的。国家还有积极义务确保在其国土上和管辖范围内的人的宗教或信仰自由。

53. 《盟约》第十八条及其他相关国际文书的要求还规定，如果非国家行为者干涉“拥有或信奉自己选择的宗教或信仰”的权利，国家有积极义务确保人人不受此类干涉。在这方面，特别报告员希望重申，国家必须确保其国土上和管辖范围内的人，包括宗教少数派成员，能够不受威胁和没有恐惧地信奉自己选择的宗教或信仰。如果非国家行为者干涉了这一自由，特别是改变或保持宗教信仰的自由，国家有义务采取适当措施进行调查，依法惩处违法者，并补偿受害者（另见 E/CN.4/2005/61，第 41 段）。

54. 最后，特别报告员指出，至于儿童，依据《盟约》第十八条第四款，父母有权决定子女的宗教信仰，他们的宗教选择受此限制，直到达到一定年龄，能够自己选择宗教信仰为止。

3. 传教活动与宗教传播

55. 向特别报告员提交的若干报告，特别是在 2004 年 12 月 26 日印度洋发生海啸以后提交的报告表明，出现了若干问题，关涉到传教活动和与某种宗教有联系的团体或组织进行的人道主义工作和开发活动。据报告，在许多情况下，主要是最贫穷的人口被诱使皈依某信仰，引诱的手段多种多样，其中包括物质利益。在某些地方，当局应对这些问题的办法是，制订立法禁止或限制传播宗教的权利，

包括传教活动和其他旨在说服别人信奉新一种宗教的活动，或对改变宗教信仰的权利设置某些条件，如向指定管理机构正式声明改变信仰。

56. 2005 年 5 月，特别报告员到了斯里兰卡，在那里她有机会实地调查了这种情况。在斯里兰卡，很多人告诉特别报告员，传教士、宗教团体和人道主义组织往往来自国外，他们用物质奖励或其他奖励方法使人们皈依或诱使人们皈依。为了应对这一情况，已经采取了若干举措，制订特殊立法禁止使人改变宗教信仰的活动，或对涉嫌“不道德”地改变宗教信仰的行为进行刑事定罪。这些举措有很多是在海啸悲剧前很久就开始的。特别报告员的斯里兰卡访问报告载有对“不道德”地改变宗教信仰的问题得出的结论和提出的建议，将提交给人权委员会第六十二届会议。因此，以下是一般性意见，不应当作仅在斯里兰卡一国普遍存在的情况。

57. 特别报告员认为，这些情况引发的的问题不仅涉及那些决定改变信仰的人的宗教自由（良心自由和改变宗教信仰的权利），还涉及进行活动使他人改变信仰的人的宗教自由（传教活动和传播自己的宗教）。以下分别讨论了这两种情况。

(a) 良心自由和改变自己宗教信仰的权利

58. 在这方面，特别报告员将主要谈到本报告前面的论点。改变宗教信仰的权利是绝对的，不应受到任何限制。任何禁止或限制人改变自己宗教信仰的立法都与国际人权标准和前面提到的规定背道而驰。

(b) 传教活动和传播自己的宗教

59. 1981 年《宣言》第 1 条和《公民及政治权利国际盟约》第十八条第一款明确规定了“**公开**或私自以礼拜、戒律、躬行及讲授表示其宗教或信仰”的权利（着重号后加）。许多人权文书规定，表明自己的宗教信仰包括进行活动说服他人信奉某一宗教，人权事务委员会也持这种观点。例如，1981 年《宣言》第 6 条(d)款说，实践宗教自由包括“撰写、出版、散发相关出版物……”的自由。同样，人权委员会在第 2005/40 号决议中敦促各国“特别确保人人有撰写、出版和散发相关出版物的权利……”人权事务委员会在其第 22 号一般性意见（1993 年）中认为“宗教或信仰的实践和教义包括与宗教团体进行其基本事务不可分割的行为，……以及编制和分发宗教文章或刊物的自由”（第 4 段）。前面提到的 Kang 诉大韩民国一案的裁决反映了这一思路。人权事务委员会在裁决中确认，根据第十八条第一款的意思，散发共产主义传单是对一种信仰的表达。

60. 传教活动和其他形式的宗教传播问题从起初就是宗教自由问题任务的核心。特别报告员阿穆尔在他的一份报告中认为，“《宪法》不许改变宗教信仰的规定不符合 1981 年《宣言》，并强调必须更多地尊重国际公认的人权规范，包括以个人或在团体中公开或私下改变宗教信仰的自由和表现自己的宗教或信仰的自由，除非法律规定了必要的限制”（A/51/542/Add. 1 第 134 段）。

61. 此外，《公民及政治权利国际盟约》第十九条保护言论自由，其中虽然没有明确包括宗教权利，但其表述中也涵盖了传教活动：“此种权利包括以语言、文字或出版物、艺术或自己选择之其他方式，不分国界，寻求、接受及传播各种消息及思想之自由”。人权事务委员会的固定判例也认为第十九条的保护规定极为有力。³

62. 根据规定，人们以编制和散发有关其宗教或信仰的资料的方式实践自己的宗教或信仰的自由范围很广，但可以根据《盟约》第十八条第三款对其施加某些限制。不过，应该指出的是，第十八条只在很例外的情况下才给予限制的余地。特别是它提到了保护他人的“基本权利和自由”（着重号后加）是进行限制的依据，这一事实表明，它对此项自由的保护比其他一些权利的保护要强，因为那些权利的限制条款只提到“他人的权利和自由”（如第十二条、第二十一条和二十二条）。的确，人们可以说，也可以将他人的宗教或信仰自由视为这类基本权利和自由，因而限制传教活动是合理的，但成年人的宗教和信仰自由基本上是个人的选择问题，所以，为保护“他人的”宗教和信仰自由而限制个人进行传教活动的权利，这种普遍化的国家限制（如通过法律进行限制）应该避免。

63. 因此，对于禁止以信仰或宗教为动机的任何活动的规定，对其合法性的检验是极为严格的。在实践方面，欧洲人权法庭就可准许的宗教说服行为和对他人施加压力的行为之间的区别，提供了一些指导。在 *Larissis 诉希腊一案*⁴ 中，法庭裁定，一名希腊军官在试图改变下属的信仰过程中利用了自己的权力地位。不过，在 *Kokkinakis 诉希腊一案*⁵ 中，法庭裁定，耶和华见证人拜访邻居，与她讨论宗教问题，这不是违法行为，因为法庭认为，这种行为属于“作基督教见证”，因而受《欧洲人权公约》第 9 条的保护。法官 Pettiti 部分赞同该裁决。他特别清楚地表示：“宗教和良心的自由必然意味着许可改变信仰，即使这种改变不是体面的事。信徒和不可知论哲学家有权阐明自己的信仰，努力使他人分享这些信仰，甚至努力使受众转而信奉他们的信仰。”

64. 然而，在一些情况下，某些旨在使人们改变信仰的行为超出了传教活动或宗教传播的传统形式。这类活动有的无法算作“表明”宗教或信仰的行为，因而不受第十八条的保护。

65. 在这方面出现的问题是，国家应当如何处理这类活动。特别报告员认为，应该区分这类活动是否引起了人权问题，是否构成犯罪行为。依据相关国家的刑法，某些行为可能构成犯罪，因而应当受到起诉。不过，特别报告员认为，对于表明自己宗教信仰，特别是传播宗教方面的非暴力行为，对其进行刑事定罪是不明智的，原因包括，这可能使在另一种情况下与刑法无关的行为受到刑事定罪，也可能为迫害宗教少数派铺平道路。此外，由于改变或保持宗教信仰的权利基本上是一种主观权利，对于某些改变信仰的行为或如何能够改变信仰的问题，这方面的担忧应当首先由声称受害人提出。

66. 除了强迫改变信仰等从人权法来看不适当的使人改变信仰的方式，还有许多案例，虽然不构成侵犯人权，却引起了严重关切，因为它们扰乱了宗教容忍文化或在宗教容忍已经受到挑战的情况下使局势出现恶化。特别报告员已经收到了若干报告，在报告的案例中，据称传教士、宗教团体和人道主义非政府组织对其活动所在地的人表现得非常不尊重。特别报告员对这种行为表示遗憾，认为这是宗教不容忍的行为，甚至可能引发进一步的宗教不容忍的局面。她认为，宗教团体、传教士和人道主义非政府组织在开展活动时，应当充分尊重相关民众的文化和宗教，并严格遵守相关的道德准则，包括红十字会与红新月会国际联合会和非政府组织救灾行为守则，⁶ 以及各宗教组织通过的准则。

67. 总之，国际人权法禁止国家行为者和非国家行为者为改变人的宗教信仰而采取任何形式的胁迫措施，任何此类行为都应在刑法和民法范围内处理。传教活动是作为宗教或信仰的合法表达而得到认可的，因而受到《公民及政治权利国际盟约》第十八条及其他相关国际文书的保护。如果有关各方都是有独立思考能力的成年人，而且没有牵涉传教士和传教活动的对象之间的依赖关系或等级关系，那么传教活动就不能被视为侵犯他人的宗教和信仰自由。

68. 特别报告员希望强调，某些形式的“不道德”的信仰改变本身是不违背国际标准的。此外，这类行为有些虽然可能不受人权法保护，但不应因此而必定被视为构成刑事罪行。她建议，涉嫌“不道德”改变信仰的案例应当个别处理，要考查每个个别情况下的背景和环境，并根据共同的刑事和民事立法进行处理。因此，特别报告员认为，应当避免通过抽象地将某些导致“不道德”的信仰改变的行为进行刑事定罪的法律，特别应避免即使信仰受到改变的人没有提出控告，也可能适用这些法律的情况。

B. 被拘留者的宗教或信仰自由

1. 任务期间报告的情况

69. 过去几年来，除了关于有人因宗教信仰而被逮捕和拘押的令人担忧的报告外，特别报告员还收到愈来愈多据称侵犯丧失自由者的宗教或信仰自由权利的报告。

70. 在提请她注意的案例中，有关于拘留条件的控诉，尤其有关不许读圣经或领圣餐（见 A/58/296，第 79 段）、穆斯林因守斋月禁食而受到惩罚（同上，第 106 段），以及几位穆斯林女囚犯控诉“她们的信仰自由权利受到侵犯，她们因为祈祷受到惩罚，她们的古兰经被没收，并且被禁止戴面纱（同上，第 107 段）。有关于为使囚犯放弃信仰而对其施以酷刑和虐待的报告（见 A/59/366，第 30 段），还有关于个人在拘留期间因信仰而遭受酷刑和其他不人道和有辱人格待遇而未

得到适当和有效补救的报告（同上，第 19 段）。最后，特别报告员还获知存在不准神职人员接触死囚的情况（同上，第 83(a) 段）。

71. 虽然这些形式的侵犯宗教或信仰自由权利的行为本身是引起特别报告员极大担忧的事项，但以下报告加重了这一担忧，即在某些情况下，不仅囚犯的宗教或信仰自由权利受到侵犯，而且监狱当局利用他们的宗教信仰作为对付他们的手段。例如，有报告说，专门设计了某些审讯方法来伤害被拘留者的宗教感情。

72. 特别报告员认为，报告的案例揭露出囚犯和其他被拘押者的基本宗教权利受到了侵犯。此外，它们揭露出一些不能允许的歧视行为，包括因被拘留者的宗教信仰对其施以酷刑或其他形式的虐待，以及旨在伤害被拘留者宗教感情的其他行为。犯下这些行为的是拘留设施的人员以及其他被拘留者。

2. 适用的国际标准

73. 被剥夺自由的人有宗教或信仰自由的权利。《世界人权宣言》第二条和第五条分别规定，人人享有该宣言所载的一切权利和自由，无一例外，以及任何人不得施加酷刑、或施以残忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罚。《公民及政治权利国际盟约》第十条第一款进一步规定，“所有被剥夺自由的人应给予人道及尊重其固有的人格尊严的待遇。”

74. 该《盟约》第十八条使用了与《世界人权宣言》第十八条类似的语言。人权事务委员会在其关于盟约这一条的第 22 号一般性意见（1993 年）中强调指出，“囚犯等已经受到若干合法限制的人员，可以在符合该限制的特定性质的最大限度内享有表示自己宗教或信仰的权利。缔约国的报告应该把第十八条第三款下的限制，作为一个法律事项和在特定情况下适用这些限制的问题，说明其详细情况和影响”（第 8 段）。

(a) 不歧视原则

75. 不歧视原则，尤其是《公民及政治权利国际盟约》第二条中重申的不歧视原则，是国际法的一项基本规则。特别报告员指出，有些评论者说，

“在监狱的封闭状态下，发生歧视行为的危险变得更大。监狱当局有责任确保防止在其工作人员内部和监狱犯人中发展出歧视少数人的小团体。这可能需要在任何监狱外社区紧张关系加剧时加强警惕。”

“监狱中体现了社会上存在的许多歧视少数群体的偏见。这不足为奇，因为监狱在很大程度上反映了它们所处社会的价值观。监狱当局有责任确保囚犯或工作人员中的少数群体不受歧视。其中包括组织结构内部的体制歧视及个人的歧视行为。”⁷

76. 《公民及政治权利国际盟约》第二十七条规定，“在那些存在着人种的、宗教的或语言的少数人的国家中，不得否认这种少数人同他们的集团中的其他成员共同享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教或使用自己的语言的权利。”

77. 《消除一切形式种族歧视国际公约》的条款在这方面也特别相关。该公约第五条规定：“缔约国依本公约第二条所规定的基本义务承诺禁止并消除一切形式种族歧视，保证人人有不分种族、肤色或民族或人种在法律上一律平等的权利，尤得享受……思想、良心与宗教自由的权利。”

78. 权利平等而不受歧视的原则在《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》的原则 5 第 1 段中再次得到确认：“本原则应适用于在任何一国领土内所有的人，不因其人种、肤色、性别、语言、宗教或宗教信仰、政治或其他见解、国籍、种族或社会出身、财产、出生或其他身份而有任何区别。”

79. 关于监狱的条件，人权事务委员会也在其关于以人道的方式对待被剥夺自由者的第 21 号一般性意见（1992 年）中申明，“以人道和尊重人格的方式对待丧失自由者是一项基本和普遍适用的通则……必须不加任何区别地应用这项规则，不论种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族血统或社会出身、财产、出生或其他状况”（第 4 段）。

(b) 被拘留者的宗教权利

80. 由于私下或公开信奉自己的宗教的机会很容易因拘留而受到限制，因此《囚犯待遇最低限度标准规则》专门提到监狱当局有必要允许囚犯信奉其宗教，并可接触该一宗教的教士。

81. 依照规则 41：

“（1）如果监所囚禁的同一宗教囚犯达到相当人数，应指派或批准宗教的合格代表一人。如果就囚犯人数而言，确实恰当而条件又许可，则该代表应为专任。

（2）第（1）款中指派或批准的合格代表应准按期举行仪式，并在适当时间、私自前往同一宗教的囚犯处进行宗教访问。

（3）不得拒绝囚犯往访任一宗教的合格代表。但如果囚犯反对任何宗教代表前来访问，此种态度应受充分尊重。”此外，规则 42 规定，“在可行范围之内，囚犯应准参加监所举行的仪式并准持有所属教派宗教戒律和教义的书籍，以满足其宗教生活的需要。”

82. 在这方面，必须考虑到“监狱系统内部宗教代表的地位可能因国家而异。在某些司法制度内，可能不允许这种代表出入监狱。在其他司法制度下，宗教代表或牧师的权威在监狱中仅次于监狱长。”特别报告员还想强调，“各国际文

书表明，所有囚犯均有权接触合格的宗教代表。”此外，“在某些制度下，只允许该国主要宗教的代表出入监狱。不允许信仰少数宗教的囚犯奉行其信仰的要求。”然而，“这是违反国际文书的。如果囚犯不希望与宗教代表商榷，则不应强迫他们这样做。”⁸

(c) 宗教权利与在武装冲突中被剥夺自由的人

83. 《关于战俘待遇之日内瓦公约》和《关于战时保护平民之日内瓦公约》以及日内瓦四公约的第一和第二附加议定书规定，有义务尊重在武装冲突中被剥夺自由的人、包括战俘、战时被拘留者和其他种类的被拘留者的宗教和宗教实践。这包括履行宗教仪式的自由、接触教士和禁止基于宗教的歧视。⁹

84. 特别报告员还指出，“国家惯例确定这一规则是在国际武装冲突和非国际武装冲突中均适用的习惯国际法准则。”¹⁰

3. 拘留设施的人员培训和投诉机制

85. 被拘留者发现自己的处境更加脆弱，因此很容易成为迫害的对象。监狱当局对犯人的多数基本活动具有完全的控制权，包括他们的睡觉时间和他们的食物种类，以及他们能够行使宗教或信仰自由权利的方式。

86. 特别报告员感到遗憾的是，某些国家在培训负责囚犯的人员时，宗教或信仰自由问题或者受到忽视，或者根本没有谈及。因此，她希望强调指出，极有必要向拘留设施人员提供适当培训，提高他们的认识，加强他们敏感性，明白自己有义务增进和尊重囚犯待遇的国际人权标准，尤其是宗教自由的权利。

87. 此外，由于这些机构的高压强制性性质，国家应确保拘留设施受到严密的公众监督，以防止任何潜在的虐待行为，并设立有效的投诉机制。¹¹任何权利和自由受到侵犯的人，包括宗教或信仰自由受到侵犯的人，均有权得到由主管法院认定的有效补救办法。每个囚犯均应有权对其所受的待遇进行投诉，其投诉应得到迅速处理，如要求可加以保密。必要时可由其法律代表或家人代表其投诉。¹²

4. 结论

88. 特别报告员重申，无人应因其宗教信仰或履行其宗教或信仰自由权利而受到监禁，这是一条原则。此外，一个人丧失自由，并不包括丧失其宗教或信仰自由的权利。这些标准必须适用于每一囚犯，不论其宗教或信仰，并适用于所有拘留设施。

89. 特别报告员还建议提请相关当局注意与宗教或信仰自由权利有关的各项原则，并在培训有关官员时大力强调这一问题。在这方面，特别报告员建议，特别重视人权事务高级专员办事处编写的出版物《人权与监狱：监狱官员人权培训手册》及其三个增编。¹³

90. 在任何情况下，当局都不应利用被拘留者的宗教信仰，作为对付被拘留者的手段，以便例如从其口中获取情报。

91. 最后，特别报告员希望强调，尊重宗教自由的影响不只限于监狱墙内。侵犯犯人的宗教权利也可能在监狱外产生重要的影响。最近发生的据称在拘留设施内亵渎古兰经后造成几人死亡的事件就表明了这一点。

六. 结论和建议

92. 别报告员认为，应把 1981 年《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》通过二十五周年作为一个机会，提高增进宗教或信仰自由的重要性，并提请注意与宗教或信仰自由方面的任务有关的各项问题的发展。她鼓励各国政府和非政府组织利用这一纪念日，组织各种活动，促进宗教和信仰自由，反对日益高涨的宗教不容忍趋势。

93. 她认为人权委员会特别程序在给各国政府的函件方面和实地访问方面的合作，不论总体而言，还是具体就她的任务而言，都是特别程序一个必不可少的方面。

94. 宗教或信仰自由方面任务的某些活动可在防止进一步侵犯其他人权方面发挥作用，并促进产生预警机制。在这方面，应进一步利用特别程序的潜力，以期制定更普遍的预警机制。

95. 特别报告员对各国在实地访问方面给予的合作程度不甚满意。而实地访问是其任务必不可少的一个方面。她特别担忧缺乏这种合作可能对整个特别程序制度造成的后果。她鼓励设立一个机制，更系统地处理在实地访问方面不与特别程序合作的国家的问题。

96. 根据个人选择信仰某一宗教及改变或保持某一宗教信仰的权利，是宗教或信仰自由这一权利的核心因素，绝不能受到国家的限制。当这一点受到非国家行为者的质疑时，国家有积极的义务确保这一权利的享有。

97. 传教活动和其他形式的宗教传播活动，是表明个人宗教或信仰的权利的一部分。只能在很有限的情况下对其加以限制，因此，特别报告员不赞成将某些与传播宗教有关的活动定为刑事犯罪。

98. 旨在使他人皈依的某些形式的行动尽管没有引起人权方面的关注，但确实引起了关注，因为它们妨碍了宗教容忍和和谐，可能挑起宗教不容忍。有关个人和组织应严格遵守相关的道德守则，包括红十字会与红新月会国际联合会和非政府组织救灾行为守则，以及各宗教组织通过的准则。

99. 被剥夺自由者也享有宗教或信仰自由的权利，在这方面的国际标准必须适用于每一囚犯，不论其宗教或信仰，并适用于所有拘留设施。特别报告员建议在培训拘留设施和其他有被剥夺自由者的地方的人员时，更多地强调宗教自由问题。

注

¹ 1987 年 10 月，特别报告员应保加利亚政府的提议，非正式访问了保加利亚（见 E/N. 4/1988/95）。

² 人权事务委员会在 2003 年 7 月 15 日通过的 Kang 诉大韩民国中的意见（CCPR/C/78/D/878/1999），第 7.2 段：“至于作者称‘思想转化制度’侵犯了他依据第十八、十九、二十六条所享有的权利，委员会注意到这种制度的胁迫性质，在这方面，其后的“宣誓守法制度”也保留了这一性质，该系统的应用方式是歧视性的，目的是通过提供监狱中的优惠待遇和提高假释的可能性来诱使监犯改变政治观点。委员会认为，缔约国未证明有必要以这种制度为第十八、十九条列出的容许限制目的服务，这种系统因政治观点上的歧视而限制了言论自由和表明信仰的自由，因而违反了第十八条第一款连同第二十六条，以及第十九条第一款连同第二十六条。”

³ 见 Manfred Nowak 的 UN Covenant on Civil and Political Right:CCPR Commentary（第 2 次修订版），2005 年，第 450-452 页。

⁴ Larissis 等诉希腊，欧洲人权法庭，案例汇编 1998-I，1998 年 2 月 24 日裁决。

⁵ Kokkinakis 诉希腊，欧洲人权法庭，A 系列。260-A 号，1995 年 5 月 25 日裁决。

⁶ 见 www.ifrc.org/publicat/conduct/code.asp。

⁷ 见 Andrew Coyle，国际监狱研究中心，《监狱管理的一种人权做法：监狱工作人员手册》，伦敦，2002 年，第 147 页。还见第 149 页：

“待遇平等不仅涉及确保没有歧视。它还意味着采取积极的行动，确保少数群体的特殊需要得到满足。这可以涉及因宗教或文化原因为某些囚犯提供特殊的饮食。这种提供可能不涉及任何费用增加；它可能只意味着更好的安排。”

“少数群体经常有宗教方面的不同需要。他们应时时能够在个人或集体祈祷、卫生和衣着等方面遵行其宗教信条。”

⁸ 联合国人权事务高级专员办事处，《人权与监狱：监狱官员人权培训手册》（联合国出版物，出售品编号 E. 04. XIV. I），专业培训丛书，第 11 号，2004 年，第 20 章——宗教，第 122 页。

⁹ 尤其见日内瓦四公约共同的第三条；第三日内瓦公约的第三十四和三十五条；第四日内瓦公约的第七十六、八十六和九十三条；第一附加议定书的第七十五条第一款和第二附加议定书的第四和五条。

¹⁰ Jean-Marie Henckaerts 等著，《国际习惯人道主义法，第一卷：规则》红十字国际委员会（剑桥：剑桥大学出版社），第 450 页，2005 年。

¹¹ 见《公民及政治权利国际盟约》第二条；《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第十三条；《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》原则 33。

¹² 《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》原则 33；《囚犯待遇最低限度标准规则》规则 36。

¹³ 《人权与监狱：关于司法行政的人权文书汇编》（联合国出版物，出售品编号 E. 04. XIV. 4），专业培训丛书，第 11 号，增编 1，2004 年；《人权与监狱：监狱官员人权培训培训者指南》（联合国出版物，出售品编号 E. 04. XIV. 6），专业培训丛书，第 11 号，增编 2，2004 年；《人权与监狱：监狱官员国际人权标准袖珍本》（联合国出版物，出售品编号 E. 04. XIV. 5），专业培训丛书，第 11 号，增编 3，2004 年。