



大会

Distr.: General
17 July 2009
Chinese
Original: English

第六十三届会议

临时议程* 项目 71(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权
和基本自由切实享受的各种途径

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 63/181 号决议提交的临时报告。

* A/64/150。



宗教或信仰自由问题特别报告员的临时报告

摘要

宗教或信仰自由问题特别报告员根据大会第 63/181 号决议向大会提交本报告。她在报告中简短概述了授权任务涉及的一般模式和进一步关切问题。

然后，特别报告员集中注意被剥夺自由者、难民、寻求庇护者、境内流离失所者、儿童、在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人和移徙者等处境脆弱者在自由行使宗教或信仰自由权利的能力方面的情况。

特别报告员概述了自其向大会提交上一次报告以来根据授权任务开展的各项活动，包括同各国政府通信、国家访问、参加会议以及在报告程序中适用两性平等观点。

特别报告员提出一些结论和建议，尤其是关于保护宗教或信仰自由权利和预防有关的歧视和不容忍。她强调发现不容忍的早期迹象的重要性，不容忍本身也许没有侵犯人权，但最终可能导致基于宗教或信仰的歧视。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	4
二. 授权任务的模式和关切问题概览	5-17	5
A. 授权任务涉及的一般模式	5-11	5
B. 授权任务的进一步关切问题	12-17	6
三. 处境脆弱者的情况	18-34	7
A. 被剥夺自由者	19-21	7
B. 难民、寻求庇护者和境内流离失所者	22-24	8
C. 儿童	25-28	8
D. 在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人	29-31	9
E. 移徙者	32-34	10
四. 根据授权任务开展的活动	35-63	11
A. 通信	35-38	11
B. 国家访问	39-50	12
C. 参加会议	51-58	14
D. 适用两性平等观点	59-63	16
五. 结论和建议	64-73	17

一. 引言

1. 宗教或信仰自由问题特别报告员的授权任务是人权委员会第 1986/20 号决议¹确立的。人权理事会第 6/37 号决议²认为特别报告员有必要继续努力为保护、增进和普遍落实宗教或信仰自由权利作出贡献，为此决定将特别报告员的任期再延长三年。大会第 63/181 号决议请特别报告员向大会第六十四届会议提出一份临时报告，并决定在大会第六十四届会议题为“促进和保护人权”的项目下审议消除一切形式的宗教不容忍问题。

2. 特别报告员在以往提交人权委员会、大会和人权理事会的报告中概述了其授权任务的职权范围、工作方法和法律框架。³她不断确定关切领域和工作方法以便有效履行其授权任务。特别报告员要强调，授权任务是处理个人的宗教或信仰自由权利，但授权任务的特殊性往往要求她也处理宗教或信仰群体的集体权利。国家与宗教群体的关系很复杂，特别报告员处理各种情况和条件下的这个问题。在这方面，她认识到政府面临的困难：一方面要保持中立，另一方面在宗教或信仰群体的行为或不行为侵犯了别人的基本权利和自由时有义务进行干预。特别报告员要强调政府对宗教或信仰自由的基本义务，例如平等和无歧视。各国也应设计积极主动的战略，以保障个人和宗教或信仰群体不受基于宗教或信仰的歧视。此外，各国义务以法律禁止构成煽动歧视、敌视或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨。

3. 二十一世纪和持续全球化的进程也给宗教或信仰自由带来一系列新挑战。这些挑战包括，例如，为政治目的利用宗教信仰，使用新信息技术传播宗教不容忍和定型观念。其他引起争议的问题似乎是出现新的宗教运动，和宗教团体参与危机情况下的人道主义援助框架。在此背景下，特别报告员的活动可以说是围绕着保护和预防原则进行的。预防和保护在挑战宗教不容忍方面发挥关键作用，两者都仍然是特别报告员的授权任务的核心。

4. 在本报告中，特别报告员简短概述其授权任务的一般模式和关切问题(第二章)。然后她讨论大会第 63/181 号决议确定的处境脆弱者的情况(第三章)。随后，特别报告员概述自其向大会提交上一次报告以来开展的各项活动(第四章)。最后，她提出一些结论和建议，尤其是关于处境脆弱者的情况(第五章)。

¹ 见《经济及社会理事会正式记录，1986 年，补编第 2 号》(E/1986/22)，第二章，A 节。

² 见《大会正式记录，第六十三届会议，补编第 53 号》(A/63/53)，第一章，A 节。

³ 见例如，E/CN.4/2005/61、A/60/399 和 A/HRC/10.8。

二. 授权任务的模式和关切问题概览

A. 授权任务涉及的一般模式

5. 特别报告员查明了侵犯宗教或信仰自由权利的各种模式以及政府积极处理宗教不容忍做法的举措。特别报告员要简短强调若干常见情况，根据的是授权任务负责人进行的国家访问、送交政府的指控信和紧急呼吁、从民间社会各组织收到的进一步资料和根据授权任务持续进行的研究。

6. 一种明显的一般模式对宗教上属于少数群体的人造成不利影响，他们遭受政策、法律和国家做法的歧视，有时甚至导致任意拘留和法外杀害。他们的脆弱处境因政府针对宗教上属于少数群体的人登记姓名和甄别这些人而更加恶化。此外，非国家行为者，或来自不同宗教群体或来自相同群体内部，往往采取或威胁采取暴力行动，而国家当局没有做出适当反应。.

7. 不顺从或只是不狂热的信徒以及非信徒也面临宗教之间和宗教内部的问题，或是被边缘化。特别报告员要重申，相信有神、非神和无神的人以及不信奉任何宗教的人在建设二十一世纪多元社会方面都应发挥重要作用。她要突出表明，编纂一本宗教多样性参考手册是个好办法，目的是向警察提供某个国家内各不同宗教和信仰的资料，并准确、公正地解释各不同宗教群体的多样性和特异性。

8. 在世界各地查明了若干脆弱群体(见下文第 18-34 段)。例如，许多儿童被灌输基于宗教的不容忍，并被非国家行为者利用来以宗教的名义对别人或他们自己施加暴力。特别报告员关切据报有人鼓吹宗教仇恨，并为好战团体的目的有系统、有组织地利用儿童，而国家当局长期以来似乎视若无睹。最重要的是，国家和教育机构找到更有创意的战略，确保儿童充分享有宗教或信仰自由，并向儿童提供促进容忍、相互了解和尊重的高素质教育。

9. 由于博客或在线讨论网站之类新信息技术的根本性质，某些宗教不容忍的表现得以散布全球。特别报告员获悉许多情况，宗教或信仰群体受到各种批判分析，范围从仅出于神学观点的批判直到最极端地煽动对某宗教团体成员的暴力和仇恨。这种表达形式针对许多宗教或信仰群体，无论规模大小或存在久暂。在这方面，特别报告员注意到，批判主要宗教会引起很大注意，而许多煽动对较小宗教施加暴力的情况则比较不受注意。⁴ 她要重申，宗教或信仰自由权利需要其他人权得到充分行使，包括结社自由权利或言论自由权利。⁵

10. 特别报告员还收到许多控诉，指称旨在打击恐怖主义的国家政策、法律和做法已经和继续对世界各地享受宗教或信仰自由造成不利影响。这似乎特别针对某

⁴ 见 A/HRC/2/3，第 24 段。

⁵ 同上，第 41 段。

些群体，例如移徙者、寻求庇护者或特定民族、族裔或宗教群体。政府有义务采取有效措施打击恐怖主义，但特别报告员要强调，政府也必须确保反恐措施符合其根据国际法，特别是国际人权、难民和人道主义法承担的义务。

11. 此外，另一个一般模式似乎是针对礼拜场所和其他宗教建筑物或产业。特别报告员关切据报频繁发生攻击礼拜场所、亵渎墓地和挖出尸体的情况。在许多情况下，对礼拜场所的攻击或其他形式的限制不仅侵犯了个别信徒的权利，而且侵犯了组成该场所所属群体的一群个人的权利。特别报告员要提到关于保护宗教场所的大会第 55/254 号决议，其中大会鼓励所有国家推动“容忍的文化和尊重不同的宗教和宗教场所，它们代表人类共同遗产的一个重要方面”。

B. 授权任务的进一步关切问题

12. 特别报告员要强调其授权任务的一些进一步关切问题，这些问题似乎在特定区域或国家比较普遍，但也许未成为世界性常见模式。在这方面，人权理事会第 6/37 号决议请特别报告员查明在享有宗教或信仰自由权利方面存在哪些现有障碍和新出现的障碍，并就克服这些障碍的途径和方法提出建议。

13. 在有些国家，当局以歧视性方式实施宗教群体国内登记程序，因此实际上限制了某些宗教群体成员的宗教或信仰自由权利。这种歧视性登记程序似乎在不同区域的几个国家普遍实施，尽管对宗教或信仰自由的限制程度或有不同。特别报告员要重申，宗教或信仰自由不限于已登记宗教群体的成员，而且登记只应是为了取得合法身份和相关福利。

14. 此外，特别报告员注意到对不同形式的宗教表现，例如穿着特别的服饰或披戴盖头的衣物，施加的一些限制。对表明宗教或信仰的自由是可以施加限制的，但限制必须由法律规定，并且为保护公共安全、秩序、卫生、道德或他人的基本权利和自由所必需。特别报告员关切的是，一方面世界各地许多信徒被禁止展示宗教象征以表明身份，另一方面不同国家的人被要求公开展示宗教象征。基本目标应是既保障例如自愿展示宗教象征的积极的宗教或信仰自由，又保障不被迫展示宗教象征的消极自由。

15. 此外，特别报告员还关切国家对宗教教导和传播相关出版物的不当干涉，例如当局检查、监督甚至撰写宗教领袖的讲道。而且，有些国家剥夺培养、委派和选举适当领导人或指定领导接班人的自由，因此违反了 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》第六条(g)款的规定。

16. 在有些国家，出于良心拒服兵役是另一个令人关切的问题。特别报告员欣见越来越多的国家在法律内对真正持有禁服兵役的宗教或其他信仰的公民免除义务兵役，而以其他的国家服务替代义务兵役。但是，某些国内法在出于良心拒服兵役的资格和条件上仍有问题。特别报告员建议从是否符合国际标准和最佳做法的角度彻底审查这些法律。

17. 在有些国家，歧视甚至迫害改变其宗教的人也是一个令人担忧的问题，尽管国际人权法规定思想、良心和宗教自由“包括改变他的宗教或信仰的自由”⁶和“维持或改变他的宗教或信仰的自由”。⁷ 特别报告员要提到第 22 号一般性意见(1993 年)，其中人权事务委员会认为“‘持有或信奉’宗教或信仰的自由必然包括选择宗教或信仰的自由，其中包括以另一种宗教或信仰取代个人目前的宗教或信仰或者改信无神论，以及保留个人的宗教或信仰的自由”。⁸

三. 处境脆弱者的情况

18. 大会第 63/181 号决议“关切地认识到被剥夺自由者、难民、寻求庇护者、境内流离失所者、儿童、在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人和移徙者等处境脆弱者在自由行使宗教或信仰自由权利的能力方面的情况”。以下特别报告员要简短分析在其授权任务范围内这些人的脆弱处境。

A. 被剥夺自由者

19. 过去五年，特别报告员收到令人担心的报告，内称有人因为宗教信仰被根据歧视性法律逮捕和拘留，不经正当程序，或执法当局对宗教上属于少数群体的人持强烈偏见。她还收到令人担忧的报告，指控侵犯被剥夺自由者的宗教或信仰自由权利，他们处于特别脆弱的处境，因此容易成为骚扰对象。特别报告员在提交大会第六十届会议的报告中，⁹ 根据授权任务和适用的国际标准详细报告了一些情况。

20. 必须充分尊重和保護被剥夺自由者的宗教或信仰自由权利。拘留状况和监狱当局的具体政策很可能造成对被拘留者私下或公开实践其宗教或信仰的机会施加不当限制。人权事务委员会强调，已经受某些合法限制的人，例如囚犯，继续充分享受表示其宗教或信仰的权利，符合其所受具体限制的性质。¹⁰ 也应准许被拘留者接触任何宗教的合格代表，如果他们不希望请教宗教教士，则不应强迫他们这样做。此外，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。

21. 对所有被剥夺自由的人给予人道及尊重其尊严的待遇是一项普遍适用的基本规则，必须一体适用，没有任何区别，例如宗教区别。特别报告员要强调，在拘留设施的封闭状态下，以体制化形式或歧视性做法进行歧视的危险变得更大。

⁶ 《世界人权宣言》第十八条。

⁷ 《公民及政治权利国际公约》第十八条第 1 款。

⁸ 见《大会正式记录，第四十八届会议，补编第 40 号》(A/48/40)，第一卷，附件六，第 5 段。

⁹ 见 A/60/399，第 69-91 段。

¹⁰ 同上，第 8 段。

主管当局有责任确保属于少数群体的任何囚犯或工作人员不受歧视。为防止任何潜在的虐待行为，国家应确保拘留设施受到严密的公众监督，并设立有效的投诉机制。

B. 难民、寻求庇护者和境内流离失所者

22. 根据授权任务也报告了逃离家园或被迫离开本国的难民、寻求庇护者和境内流离失所者在宗教或信仰自由方面的脆弱处境。¹¹ 特别报告员指出，1951 年《关于难民地位的公约》内的难民定义提到“因有正当理由畏惧由于[……]宗教原因而受到迫害”，但在适用“难民”一词和决定什么构成这方面的“迫害”时所采取的办法似乎大不相同。特别报告员收到的报告指出，有些庇护裁定人询问测验信仰的问题，其效用可疑或理由有限。在这方面，特别报告员要提醒，迫害的风险不一定取决于申请人对其宗教的详细实质知识，因为个人也可能因被认定的宗教信仰而受到迫害。

23. 特别报告员要强调，庇护裁定人不应期望因宗教理由提出难民申请的人在原籍国为避免迫害而隐藏其宗教信仰或秘密进行宗教实践。能够以礼拜、戒律、实践和教义公开地和与他人共同地表明自己的宗教或信仰，是宗教或信仰自由权利的一个组成部分。特别报告员也同感关切，内逃替代办法的概念有时对因宗教理由提出庇护申请的人特别困难，而且最终可能导致把宗教群体隔离到原籍国特定地区的不受欢迎的结果。

24. 在宗教或信仰自由方面可能出现的另一个特殊问题是，有人在到达他们寻求庇护的国家后改信如果回到原籍国就会受到迫害的宗教。在评估这种庇护申请时，往往怀疑其真诚可信度。但是，特别报告员要重申，不能因为离国后改变信仰的行为而假定庇护的申请是捏造的，移民当局应当考虑到申请人目前和过去的具体情况，在个案基础上评估改变信仰的真实性。

C. 儿童

25. 儿童在宗教或信仰自由权利方面也很脆弱。根据授权任务报告了由政府的行为和非国家行为者挑起的事件造成的歧视性待遇。特别报告员关切被家人指控行使巫术的儿童所遭受的虐待和暴力。她还获悉若干案例，指称儿童、尤其是女童被一个不同宗教群体的成员绑架，被迫结婚和违反其意愿改信不同宗教。在这方面，她要强调任何人不得遭受足以损害他维持或改变他的宗教或信仰自由的强迫，¹² 童年订婚和童婚应不具法律效力。¹³ 如《儿童权利公约》第 3 条所重申，关于儿童的一切行动均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。

¹¹ 见 A/62/280，第 38-63 段，A/62/280/Corr.1 和 A/HRC/6/5，第 30-31 段。

¹² 《公民及政治权利国际公约》第十八条第 2 款。

¹³ 《消除对妇女一切形式歧视公约》第十六条第 2 款。

26. 儿童的宗教或信仰自由权利仍然是个复杂的问题，尤其是因为这触及儿童的地位，但也涉及其父母和法定监护人以及有关的宗教群体。《儿童权利公约》第 14 条第 1 款铭载儿童享有宗教或信仰自由的权利。第 14 条第 2 款立即重申父母的权利，规定缔约国应尊重父母并于适当时尊重法定监护人的以下权利和义务：以符合儿童不同阶段接受能力的方式指导儿童行使其思想、良心和宗教自由的权利。

27. 特别报告员要简短分析在儿童的宗教或信仰自由权利方面“不同阶段接受能力”的概念。各国的国内法规在例如决定儿童何时有能力改信自己选择的宗教或信仰的权限方面大不相同。在有些国家，不满 10 岁的儿童就可以改变信仰，只要父母都同意改信，或经父母之一提出申请而主管法院核准改信。有些国家的法律采取交错年龄限制，例如，14 足岁以上的儿童可自行决定其宗教归属，12 岁以上的儿童不能违反其意愿由与以前不同的宗教给予教育。其他法律规定 15 岁或 16 岁为达到宗教上完全成熟的法定门槛。

28. 在这方面，特别报告员要提醒，不要定出严格的年龄限制而没有充分考虑到各种情况下儿童的成熟和不同阶段接受能力。这种严格的年龄限制可能导致儿童在法律上被认为成熟但实际上并非如此的情况，或是真正成熟的儿童在相当长时间内被剥夺权利的情况。因此，特别报告员主张采取根据每一案例的具体情况逐案处理的办法。《儿童权利公约》第 12 条第 1 款也支持这一点，该款要求缔约国确保有主见能力的儿童有权对影响到其本人的一切事项自由发表自己的意见，对儿童的以及应按照其年龄和成熟程度给以适当的看待。¹⁴

D. 在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人

29. 授权任务负责人的报告说明了在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人在宗教或信仰自由权利方面的脆弱处境。从各个方面界定了许多少数群体的身份，几个歧视事例，例如出于种族动机和宗教动机的歧视，因这种多重身份而更加恶化。宗教上的少数群体面临各种形式的歧视，例如在正式登记程序方面，或是传播材料和展示宗教象征时受到不当限制。此外，有些宗教上的少数群体受到非国家行为者表现不容忍、威胁或暴力行为的不利影响，而这种行为往往得到当局容忍或鼓励。

30. 特别报告员要提醒，属于少数群体的人有权私下和公开自由表明和实践其宗教，不受干扰或任何形式的歧视，并有权有效参加文化、宗教、社会、经济和公共生活。当非国家行为者凌辱在宗教上属于少数群体的人时，国家的人权义务也包括确保自由行使宗教或信仰自由，并将干出歧视或暴力行为的人绳之以法。各国应采取措施，创造有利条件，使属于少数群体的人得以表达其特征和发扬其文化、语言、宗教、传统和风俗，但违反国家法律和不符合国际标准的

¹⁴ 在这方面，见 CRC/C/GC/12，第 17、21、29、75 和 84 段。

特殊习俗除外。¹⁵ 德班审查会议的结果文件也申明应保护民族或族裔、文化、宗教和语言少数群体的存在和特征，属于这些少数群体的人应受到平等对待，享有人权和基本自由，而不应受到任何形式的歧视。¹⁶

31. 在世界不同区域的许多国家，所谓的非传统或新宗教运动的成员受到行政上和社会上的怀疑，其中有些人的宗教或信仰自由权利受到严重限制。特别报告员要重申，对“宗教”和“信仰”两词应作广泛解释，人权保护不限于传统宗教成员或与传统宗教有类似体制特征和做法的宗教和信仰的成员。一种宗教或信仰的内容应由信徒本身来界定，对他们表明宗教或信仰的自由所施加的限制必须由法律规定，并且为保护公共安全、秩序、卫生、道德或他人的基本权利和自由所必需。

E. 移徙者

32. 在世界各地许多国家，移徙者容易受到基于其宗教或信仰的歧视，并面临社会上的相关偏见。《德班宣言》解释说，移民经常发现自己处于一种容易受害的境况，主要是由于他们远离原籍国，因语言、习俗和文化差异而遇到困难，以及因证件缺乏或非常情况而需返回原籍的移民所遭遇的经济及社会方面的困难和障碍。¹⁷ 各个报告员指出了移徙者的子女受到的歧视，例如在受教育的权利方面以及没有促进宗教或信仰自由，这妨碍了他们融入社会和个人发展的能力。¹⁸

33. 特别报告员要强调，一国之内的所有人，不只是该国公民，都享有宗教或信仰自由权利，包括以礼拜、戒律、实践和教义来表明其宗教或信仰的权利。特别报告员在其报告中指出了对移徙者公开表明其宗教或信仰的自由，例如建造礼拜场所、公开举行宗教仪式或开展传教活动，所施加的实际限制。她要回顾，对表明宗教或信仰自由的权利所施加的限制必须由法律规定，并且必须为保护公共安全、秩序、卫生、道德或他人的基本权利和自由所必需。

34. 在她上次提交大会的侧重公民身份问题和行政程序中的宗教歧视的报告¹⁹中，特别报告员强调，移民政策和入籍测试不得基于申请人的宗教背景实施歧视。同其他授权任务负责人一起，她也对国内入籍当局使用的问卷内容和面试指导方针表示关注。最后，特别报告员强调，只限定有某些宗教信仰的人能获

¹⁵ 见《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》第4条第2款。

¹⁶ A/CONF.211/L.1，第82段。

¹⁷ A/CONF.189/12，第一章，《宣言》，第50段。

¹⁸ E/CN.4/2002/73，第28段。

¹⁹ A/63/161，第25-78段。

得公民身份，或基于申请人的宗教归属拒绝为其签署官方文件，都违反了无歧视原则。

四. 根据授权任务开展的活动

A. 通信

35. 自 1986 年开始执行授权任务以来，特别报告员已总共向 130 个国家发出超过 1 180 份指控信和紧急呼吁。特别报告员最近一次提交人权理事会的通信报告中综述了她自 2007 年 12 月 1 日至 2008 年 11 月 30 日 发出的信函和收到的各国政府的答复。²⁰

36. 给政府的这些信函和政府的答复是审查不符合 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》规定的事件和政府行动的宝贵工具，也对查明在享有宗教或信仰自由权利方面存在哪些现有障碍和新出现的障碍很有帮助。事实上，通过收到的答复和发给政府的相关信函，特别报告员得以查明有关其授权任务的经常性问题，并同有关政府开展建设性对话。此外，她还收到个人、民间社会的组织和学术界专家送来的背景资料，这些资料即使没有导致发信给政府，也使授权任务负责人能够研究不同国家和地区宗教问题的发展。

37. 特别报告员自 2004 年 7 月上任以来，已就各种各样与宗教或信仰自由有关的问题发出了超过 280 份指控信和紧急呼吁，过去 5 年来已查明若干经常性问题。这些问题包括：针对宗教上属于少数群体的人的骚扰、逮捕和暴力攻击行为；对改变或放弃宗教的自由设置的障碍和施加的刑事制裁；破坏或亵渎礼拜场所；歧视宗教上属于少数群体的人，阻止他们表现其宗教或信仰；对登记某些宗教或信仰团体设置障碍；穿戴宗教象征物；制裁基于良心拒服兵役者；被拘留者在宗教或信仰自由方面的脆弱处境；国家法律或法案不当限制宗教或信仰自由。总的来说，特别报告员关切过去 5 年来这些领域全都少有进展。不幸，她继续收到大量关于许多国家侵犯宗教或信仰自由的令人担忧的报告，并特别关切旨在限制个人和群体的宗教或信仰自由的法律和法案数目有增多的趋势。

38. 特别报告员在其通信框架的在线汇编²¹中也概述了执行授权任务时遇到的大多数问题。特别报告员经常更新在线汇编，以便有针对性地摘录自授权任务开始以来的各份报告，说明适用于宗教或信仰自由的国际人权标准。

²⁰ A/HRC/10/8/Add. 1。

²¹ 可上网查阅 www2.ohchr.org/english/issues/religion/standards.htm；又见 E/CN.4/2006/5，附件。

B. 国家访问

39. 国家访问是授权任务负责人查明在享有宗教或信仰自由权利方面存在哪些现有障碍和新出现的障碍的另一个重要机会，因为特别报告员能够跟政府和非政府的代表直接对话，取得第一手资料。特别报告员要强调，在访问期间，她与有关政府的合作是非常令人满意的，总能为加强国家履行人权义务的能力进行真诚对话。

40. 自提交其上一次报告²²以来，特别报告员访问了土库曼斯坦、前南斯拉夫的马其顿共和国和塞尔维亚，包括对科索沃的访问。²³她在下文第 41-50 段概述访问期间出现的主要问题，并详细说明即将进行的访问。

1. 对土库曼斯坦的访问

41. 特别报告员应政府邀请于 2008 年 9 月 4 日至 10 日对土库曼斯坦进行了国家访问。特别报告员在其访问报告²⁴中提到土库曼斯坦社会上普遍的宽容和宗教和谐气氛。但是，她也强调授权任务在过去的 8 年里收到过许多报告，指称当局对个人和群体的宗教活动实行逮捕、恐吓、骚扰和限制。尽管自 2007 年以来情况已大有改进，她强调经官方登记和未经登记的个人和宗教群体依然受到密切监视，而且在表达其宗教或信仰自由方面仍然面临一些困难。特别报告员仍然关切土库曼斯坦当局对登记、礼拜场所、宗教物品、宗教教育和宗教皈依行为施加法律和政策限制。

42. 特别报告员在其结论和建议中促请政府审查土库曼斯坦关于良心自由和宗教组织的已修订的法律，使其不再侵犯个人和群体行使宗教或信仰自由的权利。她特别建议从法律中删除禁止未登记的宗教活动以及不当限制宗教物品、教育和服饰的规定。同样，政府应当确保宗教群体在建造、开放、租用或使用礼拜场所方面不受阻挠。关于出于良心拒服兵役的问题，特别报告员建议政府对那些出于宗教信仰拒服兵役的人提供替代性民事服务。她还促请政府开展司法改革，以便提供切实有效的法律手段来纠正和赔偿剥夺宗教或信仰自由的情况。此外，她建议向执法人员和地方当局的代表提供适当的培训，以提高对包括宗教或信仰自由在内的国际人权标准的认识。

43. 土库曼斯坦政府在 2009 年 4 月 1 日的复信中表示，它将在该国进一步改革进程中和编写提交人权事务委员会的定期报告时考虑到特别报告员的意见。政府说，土库曼斯坦正在按照新宪法和特别报告员的建议修改法律，包括关于宗教组

²² A/63/161。

²³ 本报告所有提到“科索沃”处，无论是指领土、机构或人口，都应理解为完全符合联合国安全理事会第 1244 (1999) 号决议，并且不影响科索沃的地位。

²⁴ 见 A/HRC/10/8/Add. 4。

织的法律。定于 2009 年上半年，在国际专家和有关国家机关的代表参加下，提出土库曼斯坦关于宗教组织的法律的审查报告。此外，土库曼斯坦政府表示，它也在采取步骤确保义务兵役不违反思想、良心和宗教自由权利，就是许可在国防部的非军事结构，例如医疗和建筑单位内从事替代性服务。

2. 对前南斯拉夫的马其顿共和国的访问

44. 特别报告员在 2009 年 4 月 26 日至 29 日对前南斯拉夫的马其顿共和国的访问结束时指出，该国多族裔、多文化和多宗教的社会存在很高的容忍度。她强调，该国的多样性是其长处，政府也尊重宗教或信仰的自由和宗教多样性。在这方面，她欢迎政府主动于 2007 年 10 月举办宗教间和文明间对话问题世界会议。政府已对所有特别程序授权任务负责人发出长期邀请，这表明它同联合国合作并向人权监督开放。

45. 同时，特别报告员提到她的若干对话者认为，该国两个最大的已登记宗教群体有相当大的政治影响力，包括对宪法的政教分离概念也是如此。在这方面，她提到宪法法院 2009 年 4 月 15 日的如下判决引起了相当多的公众辩论：取消小学学习一个特定宗教，包括该教信徒的行为规范的规定。她注意到该判决并没有侵犯在小学教学以外接受宗教教导的自由，她还提到人权事务委员会第 22 号一般性意见(1993 年)第 6 段提供的解释。关于某些宗教领袖和政治人士对这项判决公开表示的愤怒，特别报告员强调，尊重能够无惧无偏地裁定宗教事项的独立司法部门对保障宗教或信仰自由和最终对民主运作至关重要。

46. 特别报告员还对她收到的报告表示关切，报告说前南斯拉夫的马其顿共和国有人煽动种族或宗教仇恨，因此助长了不容忍气氛，威胁到个人的安全。她强调，煽动宗教仇恨的行为不受处罚会鼓励偏见势力，政府的首要义务是保护公民免受宗教不容忍和歧视之害。需要民间社会积极支持以建立对人权问题，包括宗教或信仰自由的认识。开明的舆论可以促进容忍，需要通过监督和鼓吹人权来形成这样的舆论。根据她执行授权任务的经验，单靠法律不足以创造社会和谐互信的气氛。正相反，关于宗教权利的匆促立法往往会引起争议，有导致社会在宗教上两极分化的危险。

3. 对塞尔维亚共和国的访问，包括对科索沃的访问

47. 特别报告员于 2009 年 4 月 30 日至 5 月 8 日对塞尔维亚共和国进行访问，包括访问科索沃。特别报告员深知整个巴尔干地区的痛苦历史，个人和社区因暴力、暴行和战争而受到的深重苦难。她指出，令人遗憾的是，种族主义和宗教意味助长了最近的冲突。特别报告员注意到，这些冲突的伤疤还在，然而所有社区都渴望持久的和平与和解。她着重指出，基层、民族和区域各级的宗教间协商对促进各社区之间的相互了解、容忍和尊重极为重要。

48. 关于塞尔维亚的宗教或信仰自由状况，特别报告员在一次新闻简报会上提到她对一些小市镇的访问，这些市镇是多族裔、多宗教和多语言的，充满宗教容忍的气氛。同时，特别报告员对 2006 年关于教会和宗教群体的法律带有歧视性表示关切。在这方面，她表示希望政府、尤其是宗教部长能检讨该法律，至少要简化登记程序，以便该国所有希望登记的宗教群体都能登记。她强调，法律对传统与非传统宗教群体的区分造成若干很成问题的做法，例如在学校内的宗教教导和在公共机关的代表权等方面。她还注意到，不信奉任何宗教或对宗教无动于衷的人被边缘化。媒体也有责任均衡报道，提供机会让被抹黑为“危险的邪教”或“教派”成员的人发表其观点。在这方面，她也鼓励民间社会更加努力同媒体和媒体监督机制交流互动。

49. 关于科索沃的宗教或信仰自由状况，特别报告员在其新闻简报会上指出，绝大多数人口是穆斯林，大多属阿尔巴尼亚族，他们同其他人一样，在 1990 年代因米洛舍维奇政权的迫害而受到深重苦难。她强调，愈合康复须通过司法正义而不是报仇报复。在这方面，特别报告员对下述报告深感不安：2004 年 3 月发生了对塞尔维亚东正教徒及其宗教地点的掠夺、纵火袭击和暴力事件。由于其国际和当地对话者一致表示对 2004 年的事件感到意外，事前没有看到任何警报迹象，特别报告员强调必须保持警惕，注意任何冒头的宗教紧张。促进宗教容忍的一个工具是进行宗教之间和宗教内部有意义的对话，特别是为了处理可以由宗教领袖通过协商而非对抗来和平解决的争议问题。特别报告员着重指出，宗教领袖的公开立场可以直接影响其宗教群体，对社会的宗教和谐起到积极或消极的作用。她还提到科索沃穆斯林社区内部出现令人不安的分裂迹象，以及因穆斯林宗教领袖反对宗教极端行为而对其进行威胁和袭击的报告。特别报告员要重申，以宗教名义进行胁迫和暴力是不能接受的，她期望有关当局迅速采取行动制止这种令人不安的趋势。

4. 预定进行的访问

50. 特别报告员感谢老挝人民民主共和国政府和智利共和国政府邀请她前往访问。她打算分别于 2009 年 11 月和 2010 年 1 月访问这两个国家。她还感谢授权任务最近从孟加拉国政府收到的邀请信。邀请特别报告员进行国家访问情况的最新清单可上网查阅联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)网站。²⁵

C. 参加会议

51. 特别报告员同各国、宗教和信仰群体以及民间社会组织的代表举行了许多次正式和非正式会议，以考虑国家和国际各级的宗教或信仰自由情况。这些会议主要是在国家访问期间举行或是在联合国纽约和日内瓦总部举行。

²⁵ 见 www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/visits.htm。

52. 在国家一级，她应邀于 2008 年 10 月 6 日在日内瓦州组办的“争取人权运动”年会上讲话，说明宗教或信仰自由权利的现况。此外，特别报告员还在德国正义与和平委员会和德国班贝格大学宗教间研究中心合办的“宗教与宗教自由：传教和皈依引起的紧张领域的人权观点”会议上发表公开演讲(2009 年 2 月 18-20 日)。

53. 在国际一级，特别报告员参加了德班审查会议的筹备进程和会议本身。她于 2008 年 10 月 6 日在筹备委员会第二次会议上发了言，并同其他 13 个授权任务负责人联合提出一份文件，²⁶ 为《德班宣言和行动纲领》的审议进程提供了实质性投入。

54. 在德班审查会议期间，特别报告员于 2009 年 4 月 23 日在主要委员会上发了言。她遗憾的是，在南非德班举行反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议之后 8 年，她的授权任务继续经常收到令人不安的报告，表明几乎所有宗教或信仰群体都有成员遭到宗教不容忍和暴力行为之害。特别令人关切的是，宗教上属于少数群体的人不经国家登记或核准而进行礼拜和其他宗教活动的权利遭到侵犯，礼拜场所受到袭击。而且，特别报告员批评反恐措施基于歧视性归类定型，按照设想的宗教归属来执行。

55. 在德班审查会议期间，特别报告员还参加了人权高专办于 2009 年 4 月 22 日举办的一个关于言论自由与煽动种族或宗教仇恨的会外活动。在该活动上，她同促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员和当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为问题特别报告员一起发布了一份联合声明。²⁷ 三位特别报告员重申，言论自由权是宗教或信仰自由权利的一个必要方面，因此需要国内法律适当保护。特别报告员们相信，关于言论自由的界限的辩论必须扎根于《公民及政治权利国际公约》第十九和二十条提供的相关现有国际法律框架。从法律观点来看，每一组事实都是独特的，只能按照其自己的情况并考虑到具体环境来评断和裁定，无论是由一位法官还是另一个公正机关进行裁判。最后，三位特别报告员提醒，最终目标是找到最有效的方法来保护个人免受他人鼓吹仇恨和暴力之害。法律反应，诸如单只限制言论自由，远不足以造成心态、观念和言谈的真正改变。要对付不容忍的根本原因就需要广泛得多的整套政策措施，例如在文化间对话领域或促进容忍和多样化的教育领域。此外，开放和民主的气氛对建立宗教事务上容忍的社会至关重要。

56. 特别报告员还参加了人权高专办主办、2008 年 10 月 2 和 3 日在日内瓦举行的一次关于言论自由与构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹宗教仇恨的专家研讨

²⁶ A/CONF. 211/PC/WG. 1/5。

²⁷ 三位特别报告员的联合声明全文可上网查阅 www2.ohchr.org/english/issues/religion/docs/SRJointstatement22April09.pdf。

会。²⁸ 她强调国家有义务对构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹宗教仇恨的情况采取行动。她强调司法部门提供法律补救的重要作用，以及每一特定案件都应按照其具体情况来裁定。特别报告员警告关于宗教问题的法律不能过分或模糊，否则只会制造而不是解决紧张和问题。在这方面，国家需要发挥微妙的作用，任何旨在打击宗教歧视的法律都必须包容一切，以均衡的方式仔细制定和执行，才能实现其目的。最后，特别报告员申明需要更多的协商，尤其是关于国家一级现行标准的执行，并建议举办地区研讨会在基层探讨这个专题。

57. 关于她查明在享有宗教或信仰自由权利方面存在哪些现有障碍和新出现的障碍的授权任务，特别报告员参与其他七位特别程序授权任务负责人，一起在2009年1月21日于日内瓦举行的人权高专办关于预防灭绝种族的讨论会上发表了一份联合声明。²⁹ 考虑到预防灭绝种族和其他大规模暴行的有效战略，八个特别程序授权任务负责人重申，由于它们的独立性、实地活动和接触各国政府与民间社会，它们是整理和分析有关严重、大规模和系统化侵犯人权的深入资料的有用工具。它们也能向有关国家政府和国际社会建议为在早期阶段化解紧张局势所应采取的步骤。通过它们提交大会和人权理事会的报告，这些特别程序努力帮助更好地了解复杂局势并提出预警。尽管并非所有族裔、种族、宗教或民族方面的紧张和极化局势都会导致灭绝种族，但仍然必须不断监测预警信号以便设计及时的反应。

58. 最后，特别报告员要简短提到正在进行的普遍定期审查进程对宗教或信仰自由的讨论。在编写本报告时已完成5次普遍定期审查，迄今覆盖了联合国192个会员国中的80国，审查期间讨论了60个国家的宗教问题。这表明宗教或信仰自由在世界不同区域的大量国家都很成问题，国际社会正积极着手处理这些问题。特别报告员要强调，普遍定期审查提供了跟踪授权任务负责人的通信和国家访问的好机会，她打算提到普遍定期审查报告中所载有关宗教或信仰自由的建议。

D. 适用两性平等观点

59. 人权理事会在其第6/37号决议中请特别报告员“在报告过程中(包括在收集资料和提出建议的过程中)，继续采用性别公平观，尤其是识别针对性别的侵权行为”。从1996年起，人权委员会和人权理事会的有关决议也谴责出于一切形式宗教不容忍动机的行为，包括侵犯妇女人权和歧视妇女的做法。

60. 在授权任务的框架内，根据她自2004年7月就任以来进行的活动，特别报告员着重指出，许多妇女因其宗教、族裔和性别身份而遭受恶劣的歧视。若干国

²⁸ 见 A/HRC/10/31/Add.3。

²⁹ 见 www2.ohchr.org/english/events/RuleofLaw/docs/SProceduresJointStatement.pdf 和 A/HRC/10/25，第44-51段。

家的公民权法律歧视妇女及其子女，因为这些法规规定在传递国籍上母亲的权利少于父亲。在其宗教群体内也为宗教传统或归因于宗教的理由实行歧视和有损妇女和女童健康的做法。此外，因为基于宗教或信仰的不容忍，据报也有具体针对妇女的逮捕、鞭打、强迫改变宗教甚至杀害行为。宗教上属于少数群体的妇女也比较容易受到有组织团体挑起的强奸和暴力之害。

61. 特别报告员还遗憾地指出，妇女继续在很大程度上被排除在大多数宗教群体的决策进程之外。事实上决策进程通常被男子垄断。因此为了行使其全部人权，妇女往往必须在自己的群体内同宗教信仰和传统价值谈判。同样，在非常强调宗教间对话的时候，对话中没有妇女的声音也是很明显的。为纠正这种情况而必须进行的工作仍然很重要，并需要所有各级出力。在这方面，特别报告员要提到大会第 63/181 号决议，其中大会强调必须在各级继续进行和加强不同宗教或信仰间对话以及宗教或信仰内部对话，并且促进更广泛的参与，包括妇女的参与，以增进容忍、尊重和相互了解。

62. 另一个关切问题是几个国家在批准人权文书，特别是《消除对妇女一切形式歧视公约》时作出的保留的数目，例如提到《公约》的一些规定与根据教义制定的国家法律不相容。前任授权任务负责人在关于从宗教和传统观点看宗教或信仰自由与妇女地位的研究报告³⁰中比较详细地讨论了这个问题。谈到这份研究报告，特别报告员高兴地通知，按照人权委员会第 2004/36 号决议和她的建议，³¹ 2009 年稍后将可得到这份研究报告所有六种联合国正式语文的版本。

63. 特别报告员打算继续对基于宗教或信仰歧视妇女的做法给予特别注意。在这方面，她已同其他特别程序授权任务负责人发出了联名信，并在最近的国别报告中列入了关于妇女具体情况的分章。³²

五. 结论和建议

64. 为对付宗教不容忍，各国必须提供无歧视的法律、独立和公正的司法部门以及对宗教多样性敏感的执法部门。一旦具备这些条件，促进容忍、尊重和了解的其他举措将有效得多。

65. 普遍人权，包括享有宗教或信仰自由的权利，适用于每一个地方的所有人。然而，特别报告员自 1986 年以来关于宗教或信仰自由的报告以及上述事例（见第 18-34 段）表明，被剥夺自由者、难民、寻求庇护者、境内流离失所者、儿童、在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人和移徙者在自由行使宗教或信

³⁰ E/CN.4/2002/73/Add.2。

³¹ 见 A/HRC/4/21，第 39 和 52 段。

³² 见 A/HRC/4/21/Add.3、A/HRC/7/10/Add.2 和 Add.3、A/HRC/10/8/Add.2 和 Add.3。

仰自由权利的能力方面特别脆弱。当然，属于上述各类之一的人并非都受到基于其宗教或信仰的歧视或不容忍。然而，为了解决其中许多人面临的特别脆弱处境，包括在宗教或信仰自由权利方面的脆弱处境，特别报告员要提出下列建议。

66. 关于被剥夺自由者，特别报告员要强调，至关重要的是向拘留设施的人员提供适当培训，提高他们的认识，使他们知道有义务促进和尊重关于被拘留者待遇的国际人权标准，尤其是在宗教或信仰自由权利方面。国家需要促使有关当局和拘留设施的人员注意适用的标准，并增进他们的敏感性，认识到侵犯被拘留者宗教权利的影响可能不限于拘留设施，而是还可能冲击到甚至国际上的整个宗教容忍气氛。

67. 难民、寻求庇护者和境内流离失所者也会发现自己的处境特别脆弱。特别报告员要提到德班审查会议的成果文件第 80 段，其中重申各国、区域和国际上采取的应对措施和政策，包括向世界各地难民和国内流离失所者提供的经济援助，不应以国际法禁止的任何形式的歧视为指导。对整个庇护裁定进程来说，重要的是了解寻求庇护者原籍国的准确、客观的最新情况，包括过去或现在宗教迫害的情况。特别报告员要强调，庇护裁定人所作决定不应完全基于预先选定的资料来源，尤其是当原籍国或有关地区的情况自上次更新以来据称已有变化的时候。而且，特别报告员要强调，庇护面谈需要训练良好、可靠、公正的口译员，以免寻求庇护者陷于严重不利地位。

68. 儿童的处境及其宗教或信仰自由也值得特别注意。按照儿童“不同阶段接受能力”的概念，为确保儿童自由和知情地选择其宗教或信仰自由，特别报告员要突出强调下述办法。应当特别注意鼓励积极的态度，并且为了儿童的最佳利益支持父母行使权利并发挥他们在容忍和不歧视方面的教育作用。³³ 应当以公平和均衡的方式教导宗教信仰，而不是硬性灌输。在这方面，《在公立学校教授宗教信仰的托莱多指导原则》³⁴ 为编写教授宗教信仰的课程提供实际的指导，并确保这种课程的公平而提供更可取的制定程序。此外，国家应努力消除偏见和违反宗教或信仰自由的观念，并确保尊重和接受宗教或信仰方面的多元化和多样性。

69. 宗教上属于少数群体的人仍然容易受到侵犯其宗教或信仰自由权利或其他宗教不容忍行为之害。特别报告员要指出，某个宗教在世界上一个地区也许属于少数并因而承受苦难，但在世界另一地区却可能是多数人口信奉的宗教。政府官员和公务员应当受过关于人权标准的适当培训，在这方面应特别注意宗教或信仰自由。更一般地说，国家应该在教育领域采取适当措施，以鼓励广大社会更广泛

³³ 见 E/CN.4/2002/73，附录，第 9 段。

³⁴ 由欧安组织/民主人权办宗教或信仰自由问题专家咨询委员会编写，文件可上网查阅 www.osce.org/publications/odihr/2007/11/28314_993_en.pdf。

地了解在其境内存在的各种宗教少数群体的历史、传统、语文和文化。此外，一个促进多元和平等的公共政策框架应该确保公共服务、商营和社区媒体公平分配资源，包括广播频率，以便一起代表社会上的各种文化、群体和意见。³⁵ 在使宗教上的少数群体主流化的时候，平等权利行动在一些地区很重要，有助于赋予这些少数群体权利并提高对其处境的认识。

70. 关于移徙者的情况，特别报告员关切他们公开表明其宗教或信仰的自由受到限制，她回顾，按照国际人权法任何这种限制必须由法律规定，并且必须为保护公共安全、秩序、卫生、道德或他人的基本权利和自由所必需。此外，国家应执行涉及东道社区和移徙者的具体措施，以鼓励尊重文化多样性，促进公平对待移徙者，并在适当时制定方案便利他们融入社会、文化、政治和经济生活。

71. 保护所有处境脆弱者的宗教或信仰自由权利必须包括预防措施。因此认真注意不容忍的早期迹象极为重要，不容忍本身也许没有侵犯人权，但最终可能导致宗教歧视。因此授权任务负有广泛的责任，不仅限于监督侵犯人权的情况，而且还要发挥作用发现可能导致基于宗教或信仰的歧视的不容忍的早期警报信号。

72. 极其重要的是，必须防止以宗教或信仰为理由的任何区别、排斥、限制或偏袒，其目的或结果为取消或损害在平等地位上对人权和基本自由的承认、享有和行使。国家有义务在收到预警信号时采取有效行动，并采取一切适当的必要措施以纠正可能导致大规模侵犯人权，包括宗教或信仰自由权利的情况。在这方面，特别报告员要提请注意，根据 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》的规定，国家在歧视和不容忍方面承担的不同义务。《宣言》第 4 条申明凡在公民、经济、政治、社会和文化等生活领域里对人权和基本自由的承认、行使和享有等方面出现基于宗教或信仰原因的歧视行为，所有国家均应采取有效措施予以防止及消灭，和所有国家在必要时均应致力于制订或废除法律以禁止任何此类歧视行为，同时还应采取一切适当的措施与这方面的基于宗教或其他信仰原因的不容忍现象作斗争。

73. 为促进宗教容忍的气氛，各国应该设计积极主动的战略。关键是政治领导层对宗教容忍问题采取明确的基于人权的办法，并将其立场传达到全体政党干部和广大民众。除法律外，国家还有几项工具可用来对付宗教不容忍，例如，鼓励宗教之间和宗教内部的对话以及提供高素质的教育，包括人权教育。这些办法还需要包容各种宗教或信仰，国家应按照国际人权法避免干预个人的思想、良心和宗教自由。首要的是，法治和民主体制的运作是这些鼓励真正对话和了解的战略产生效力的先决条件。

³⁵ 见《关于言论自由与平等的卡姆登原则》的原则 5，文件可上网查阅 www.article19.org/advocacy/campaigns/camden-principles。
