



大会

Distr.: General
31 July 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

临时议程* 项目 71(b)

促进和保护人权：

人权问题，包括促进人权和基本自由的切实享受的各种途径

遏制对宗教的诽谤

秘书长的报告**

摘要

本报告是根据大会第 63/171 号决议提交的，重点说明该决议的执行情况，包括对宗教的诽谤与世界许多地区煽动、不容忍和仇恨行为激增之间可能存在的相关性。

* A/64/150。

** 为收入最新资料，本报告提交时间迟于规定期限。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 有关对宗教的诽谤问题的决议执行情况	4
三. 法律框架	5
四. 人权事务高级专员办事处	6
五. 德班审查会议	6
六. 联合国人权条约机构	7
七. 联合国特别程序	8
八. 结论	11

一. 引言

1. 大会在第 63/171 号决议中深为关切地注意到，在 2001 年 9 月 11 日的悲惨事件后，世界许多地区发生了基于宗教或信仰的不容忍、歧视和暴力等严重事件，以及媒体对某些宗教的负面报道，有的国家制定了措施，专门针对具有某些族裔和宗教背景的人，特别是穆斯林少数群体。大会对经常和错误地把伊斯兰与侵犯人权和恐怖主义联系起来表示关切。大会强烈谴责种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍的种种表现和行为，并谴责利用印刷、音像和电子媒介煽动对任何宗教的暴力、仇视或相关的不容忍和歧视行为，以及有针对性地打击宗教标志。大会强调，每个人都享有表达自由的权利，在行使这一权利时应承担特别的义务和责任。

2. 大会在第 63/171 号决议中敦促各国，提供充分保护，使人们免遭对宗教的诽谤和一般煽动宗教仇恨的行为引起的仇恨、歧视、恐吓和胁迫，并确保所有公职人员尊重人民，不论其宗教或信仰为何。大会还呼吁各国尽最大努力，确保宗教场所、场址、殿堂和标志获得充分尊重和保护。大会还强调，必须在地方、国家、区域和国际各级协调行动，消除诽谤宗教和煽动宗教仇恨的行为。此外，大会决议敦促各国采取一切可能的措施，促进对所有宗教和信仰的容忍和尊重，呼吁联合国人权事务高级专员鼓励不同文明对话，并呼吁国际社会发起全球对话，促进宽容与和平文化。

3. 大会第 63/171 号决议以 85 票赞成，50 票反对，42 票弃权获得通过，证明国际社会对题为“遏制对宗教的诽谤”的决议议题有着不同的看法。决议是乌干达代表伊斯兰会议组织、白俄罗斯和委内瑞拉玻利瓦尔共和国提出的。反对通过该决议的国家表示关切，决议可能会导致窒息宗教自由和表达自由，或认为其案文过于集中于一个单一的宗教。提案国在解释投票时指出，案文涵盖所有宗教，尽管伊斯兰教通常是该决议所描述行为的核心对象，但这并不排除其他宗教也成为有针对性攻击的目标。赞成决议的发言也提到联合国全球反恐战略。

4. 题为“联合国全球反恐战略”的大会第 60/288 号决议所附《行动计划》第一章，审查了应对有利于恐怖主义蔓延的条件各项措施。在该章第 2 段中，联合国会员国决心继续在联合国的主持下安排各项倡议和方案，促进不同文明、文化、民族和宗教的对话、容忍和理解，并促进宗教、宗教价值观念、信仰和文化相互尊重，防止诽谤行为。该决议以协商一致形式获得通过。大会在第 62/272 号决议中重申了第 60/288 号决议，该决议也以协商一致形式通过。

二. 有关对宗教的诽谤问题的决议执行情况

5. 在第 63/171 号决议第 24 段中，大会请秘书长向大会第六十四届会议提交报告，说明该决议的执行情况，包括对宗教的诽谤与世界许多地区煽动、不容忍和仇恨行为激增之间可能存在的相关性。

6. 在其题为“遏制对宗教的诽谤”的第 10/22 号决议中，人权理事会也请人权事务高级专员报告该决议执行情况，包括说明对宗教的诽谤与世界许多地区煽动、不容忍和仇恨行为激增之间可能存在的相关性。

7. 在第六十三届会议上，秘书长按照第 62/154 号决议向大会提交了一份报告 (A/63/365)。在该报告中，秘书长重点说明了各国、联合国机构、区域组织、国家人权机构和非政府组织在遏制对宗教的诽谤方面实施的措施和活动。

8. 执行人权理事会第 10/22 号决议时，向会员国、联合国各基金、方案和专门机构、国际组织和区域组织发出了普通照会，要求在 2009 年 7 月 30 日以前提供资料，说明为遏制对宗教的诽谤实施的措施和活动。收到的资料将反映在人权理事会第十三届会议报告中。

9. 为了避免重复向大会第六十四届会议和人权理事会第十三届会议提交报告，本报告回顾了有关国际法律框架，并重点说明联合国人权事务高级专员办事处执行第 63/171 号决议的情况，以及联合国人权机制和条约机构层次上的事态发展。这些机构虽然可能不直接处理诽谤宗教行为，但对第 63/171 号决议所述诽谤宗教现象的某些方面具有影响。

10. 本报告的范围仅限于第 63/171 号决议，但提请注意秘书长、人权事务高级专员和特别报告员以前关于诽谤宗教、煽动种族和宗教仇恨和暴力、促进宽容和宗教或信仰自由等问题的报告。这些根据大会和人权理事会的要求编写的报告，为本报告提供了更多有益的背景。本报告特别提到联合国人权事务高级专员提交给人权理事会第九届会议的研究报告汇编了现有关于对宗教的诽谤和蔑视的法律和判例 (A/HRC/9/25)。

11. 人权事务高级专员给人权理事会第九届会议的关于对宗教的诽谤的报告 (A/HRC/9/7)，载有九个会员国、一个区域组织和五个非政府组织提交的对宗教的诽谤各个方面的资料。大部分资料反映出以下关切：媒体和政治评述对宗教的报道日趋消极，以及政策和做法似乎因其宗教专门打击某些人。人权事务高级专员在给德班审查会议筹备委员会第三次实质性会议的报告 (A/CONF. 211/PC. 4/5) 第 3 段中确认，通常由于根深蒂固的陈规定型态度，宗教少数群体频频成为虐待、暴力和反复批评的对象，这加深了对他们的歧视。

12. 尽管如此，现有资料不足以全面、整体和可靠地说明世界各地煽动宗教仇恨、基于宗教或信仰的歧视或暴力侵害宗教或信仰界人士的行为或事件。由于以宗教

为由的歧视的恶劣性质，更难获得可靠信息。作为一个跨领域的侵犯人权行为，以宗教为由的歧视通常会与其他侵犯人权行为一起表现出来。衡量对某一宗教或信仰人士的煽动、歧视或暴力行为的挑战更加严峻，因为基于宗教不容忍的煽动、歧视或暴力行为往往不会向当局报告，或即使报告，也不会将其称为这种行为。本报告各节都对这一相关关系进行了理论和实践上的分析。

三. 法律框架

13. 1945 年生效的《联合国宪章》首先要不分种族、性别、语言或宗教促进对全体人类之人权及基本自由的普遍尊重。1948 年通过的《世界人权宣言》宣布，人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。《宣言》概述了人权，并强调，人人有资格享受一切权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别。

14. 因此，人权法侧重于人的权利。认识到在一些国家，国家法律中包含对宗教的诽谤概念，因此已做出努力，审议诽谤宗教对实现人权的影响。

15. 表达自由的可允许限制是对宗教的诽谤问题讨论的主要专题之一。按照《公民及政治权利国际公约》¹ 第十九条，人人有自由发表意见的权利。不过，这项权利的行使附带特殊的义务和责任。因此，可能受到法律规定的某些限制，并为尊重他人的权利或名誉以及保障国家安全、公共秩序、公共卫生或道德所必需。

16. 根据《公民及政治权利国际公约》第二十条第二款的规定，任何宣扬民族、种族或宗教仇恨的行为，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律加以禁止。因此，第二十条第二款保护属于某一宗教或持有某种信仰的个人和团体不受宣扬仇恨的伤害。但是，该款没有保护宗教、信仰体系、意见或机构不受监督、批评或诽谤。

17. 关于仇恨言论，1965 年《消除一切形式种族歧视国际公约》² 第 4 条呼吁缔约国，宣告传播以种族优越或仇恨为根据的思想，煽动种族歧视，对任何种族或属于另一肤色或族裔的人群实施暴力行为或煽动此种行为，以及对种族主义者的活动给予任何协助，包括筹供经费在内，概为犯罪行为，应依法惩处。缔约国提出了众多保留、声明和解释，尽管消除种族歧视委员会不断敦促它们撤销或缩小其范围，其中许多仍然存在，于是引起了这样一个问题：《公约》关于禁止仇恨言论的规定是一项条约法规则，还是基于与非歧视准则内在关系的习惯国际法？

¹ 大会第 2200A (XXI) 号决议。

² 大会第 2106 (XX) 号决议，附件。

18. 在一般性建议十五(42)³中,消除种族歧视委员会认为,禁止传播所有基于种族优越或仇恨的思想与意见或表达自由权利并行不悖,但有一项保留条款,即在履行第4条的义务时应适当考虑到《世界人权宣言》第十九条所体现的各项原则。

19. 在第63/171号决议第11段中,大会申明,一般性建议十五(42)同样适用于煽动宗教仇恨的问题。然而,特别报告员的多份报告告诫,不要混淆种族主义言论和诽谤宗教行为,因为构成种族主义言论的要素和构成诽谤宗教言论的要素不一样(A/HRC/2/3,第49段和A/HRC/12/38,第37段)。还有人争辩说,各国法律制度所采取的打击种族主义的法律措施,特别是刑事措施,不一定适用于对宗教的诽谤。

四. 人权事务高级专员办事处

20. 人权事务高级专员办事处2008年10月2日至3日在日内瓦举办了一次专家协商会议,讨论《公民及政治权利国际公约》第十九和二十条之间的联系。会议题为“表达自由与构成煽动歧视、敌视或暴力的宣扬宗教仇恨行为”,与会者包括来自各国政府、联合国机构、区域组织、媒体和非政府组织的12名专家和200多名观察员。

21. 在开幕词中(见A/HRC/10/31/Add.3,第3段),人权事务高级专员强调指出,表达自由与宗教信仰自由并不矛盾,而是相互依存。高级专员说,国际法以及大多数国家法院的判例允许明确界定和狭隘限定类别的言论的合理限制,以防止诸如卢旺达境内米勒·科林斯电台传播仇恨信息的犯罪行为。虽然这种极端案例是显而易见的,高级专员说,解释问题在于不太明朗的情况。她要求彻底评估每个案件的案情,而且任何限制言论的决定都要遵循明确界定的标准,并符合国际标准。

五. 德班审查会议

22. 德班审查进程除其他外承诺,由所有利益攸关方在国家、区域和国际各级审查《德班宣言和行动纲领》⁴的进展情况,并评估其执行情况,包括评估种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的当代表现形式。最终于2009年4月24日通过《德班审查会议成果文件》⁵的德班审查进程,没有提及诽谤宗教的概念。

³ 见《大会正式记录,第四十八届会议,补编第18号》(A/48/18),第八章,B节。

⁴ 见A/CONF.189/12和Corr.1,第一章。

⁵ 见A/CONF.211/L.1,会议报告草稿。

23. 不过,《成果文件》第 12 段感到遗憾的是,全球包括仇视伊斯兰教、反犹太主义、仇视基督教和反阿拉伯主义的种族或宗教不容忍和暴力的事件数目在增长,特别表现在因宗教或信仰对人进行贬损定型和污名化。《成果文件》还敦促所有会员国执行《德班行动纲领》第 150 段。这段呼吁各国反对一切形式的种族主义,认识到必须在全世界范围内打击反犹太主义、反阿拉伯主义和仇视伊斯兰的行为,并敦促所有国家采取有效措施,防止出现针对这些社区的基于种族主义和歧视性想法的运动。

24. 《成果文件》第 68 段表示关注,近年来煽动仇恨行为有所抬头,打击并严重影响了种族和宗教社区以及属于种族和宗教少数群体的个人,无论使用印刷、音像或电子媒体还是任何其他手段,而且来源不同。像《公民及政治权利国际公约》第二十条规定的那样,第 69 段决心充分和有效地禁止任何构成煽动歧视、暴力和敌视的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的行为,并通过一切必要的立法、政策和司法措施来实施。

25. 在此背景下,《成果文件》第 134 段注意到,人权事务高级专员办事处与世界各地区域利益攸关方合作提议,参照人权高专办关于《公民及政治权利国际公约》第十九和二十条之间联系的专家研讨会,举办一系列专家讲习班。这些讲习班将有助于更好地了解世界不同地区有关煽动仇恨概念的立法模式、司法实践和国家政策,以评估《公民及政治权利国际公约》第二十条规定的禁止煽动的实施程度。

六. 联合国人权条约机构

26. 若干条约机构目前正在审议有关案件,但自从联合国人权事务高级专员汇编诽谤和蔑视宗教判例的研究报告(A/HRC/9/25)提交人权理事会第九届会议以来,没有任何条约机构就个别请愿作出煽动宗教仇恨的裁决。

27. 在 2008 年 10 月 13 日至 31 日举行的第九十四届会议上,人权事务委员会决定修订其关于《公民及政治权利国际公约》第十九条的一般性评论。人权委员会定于 2009 年 10 月对一般性评论草案进行一读。

28. 审查定期报告时,人权事务委员会呼吁《公民及政治权利国际公约》缔约国大力打击任何宣扬种族或宗教仇恨的行为,包括政治仇恨言论,为此加强公众宣传和认识运动,并确保法官、检察官和警察严格执行惩处煽动种族或宗教仇恨行为的刑法条款。

29. 消除种族歧视委员会主张完全基于宗教理由的歧视不明确属于《消除一切形式种族歧视国际公约》的范围,一直在寻找种族歧视和宗教歧视之间的一个“种族”或其他联系或相互交织因素,然后才考虑执行交给的任务。

30. 在 2007 年的两起案件中，“相互交织”得到了进一步审议，这两起案件都涉及煽动仇恨言论的指控。P. S. N. 诉丹麦案(2007 年)指控一位国会议员在一个网站上发表了反移民和反穆斯林言论，标题为“无人敢发表的文章，”违反《消除一切形式种族歧视公约》第 2 条第 1 款(d)项、第 4 条和第 6 条。他在一次报界采访中重复了这些意见，其中一些意见以前曾在一本书中发表过。请愿人根据丹麦《刑法》禁止种族歧视言论的第 266 条 b 款提出了三项申诉，理由是网站针对一个特定群体——穆斯林——的声明是有辱人格和宣传性的，并向大众公布。对该书和该次采访提出了同样的申诉。

31. 该缔约国反驳受理这一案件，理由是，由于提到穆斯林，此案件不属于该公约第 1 条的范围，同时承认，“在一定程度上可以争辩说，这些言论是指第二代移民，并确立了‘丹麦人’和他们之间的冲突，从而在一定程度上属于《公约》范围。”另一方面，请愿人争辩说，“仇视伊斯兰和攻击犹太人一样，在许多欧洲国家以种族主义的形式出现”。据称已经煽动对阿拉伯和穆斯林背景人民的仇恨，“在伊斯兰中文化和宗教是相关联的。”

32. 在可受理性决定中，委员会指出，“受责难的言论特别提到《古兰经》、伊斯兰和整个穆斯林”，而未提及《公约》第 1 条所述的五个理由。此外，尽管案件内容不容许委员会确定言论意图，但“言论并没有直接针对哪一个特定民族或族裔群体”，而且“目前居住在缔约国的穆斯林血统各异。”委员会认识到“种族和宗教之间接口的重要性”，并说，“委员会有权审议基于宗教和《公约》第一条明确规定的另外一个原因提出的‘双重’歧视诉求”，但本案并非这种情况。委员会认为，请愿书仅基于宗教，“伊斯兰不是完全由某一群体信奉的宗教。”因此，来文被宣布不可受理。在 A. W. R. A. P. 诉丹麦案(2007 年)中，委员会以类似于 P. S. N. 诉丹麦案决定的理由宣布一份来文不可受理。

33. 尽管如此，大会第 63/171 号决议所述的许多歧视性做法，包括煽动、陈规定型、描述特征、污名化和歧视合法化，在《消除一切形式种族歧视国际公约》的实践中也予以涉及。委员会在其结论性意见中多次提到仇视伊斯兰——包括 2001 年 9 月 11 日袭击后关于此问题的报告——歧视犹太人和锡克人、歧视土著宗教、亵渎圣地等现象以及它认为宗教和种族重叠的其他案件。

七. 联合国特别程序

34. 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吉苏·穆伊盖根据人权理事会第 10/22 号决议，向人权理事会第十二届会议提交了他最新的报告(A/HRC/12/38)。人权理事会在该决议中请他就诽谤宗教的一切表现形式，特别是仇视伊斯兰对信奉宗教的人享有所有权利的严重影响向理事会第十二届会议提出报告。

35. 在其报告中，特别报告员回顾了其前任杜杜·迪埃的建议(见 A/HRC/9/12, 第 65 段)：人权理事会应“鼓励根据各项国际人权文书所规定的法律条款，尤其是《公民及政治权利国际公约》第十八至二十条和《消除一切形式种族歧视国际公约》第 4 条，从对宗教的诽谤的社会学概念转向非煽动民族、种族或宗教仇恨的法律准则”。

36. 此外，特别报告员认为(A/HRC/12/38, 第 45 段)，《德班审查会议成果文件》中达成的协议，在重申表达自由的重要性和强调必须制止煽动仇恨言论之间建立了良好平衡。因此，他建议，用这份协商一致的文件作为如何处理煽动种族或宗教仇恨等困难问题的参考。他特别建议，决策者依靠《成果文件》有力而恰当的语言，并在国内予以实施。

37. 特别报告员区分了以下四个关切(同上，第 46 段)：(a) 尚不构成侵犯人权行为、但最终可能会导致侵权行为的不容忍心态；(b) 构成国际人权法所禁止的煽动歧视、敌视或暴力的宣扬种族或宗教仇恨行为；(c) 也为国际人权标准所明确禁止、对享有公民、文化、经济、政治和社会权利产生不利影响的歧视宗教或信仰社区成员行为；以及(d) 构成公然侵犯人权，如人的安全权或最终生命权的对宗教或信仰社区成员实施暴力行为。

38. 特别报告员回顾(同上，第 48 段)，现有的国际标准已经涉及种族歧视和基于宗教或信仰的歧视，以及煽动种族或宗教仇恨。在这方面，他强调指出，截至 2009 年 6 月，共有 164 个国家批准《公民及政治权利国际公约》，有 173 个国家加入《消除一切形式种族歧视国际公约》。他呼吁尚未批准这些国际文书的国家考虑批准这些文书。

39. 特别报告员强调指出(同上，第 49 段)，虽然禁止歧视和煽动种族或宗教仇恨的义务在国际人权法中是毫不含糊的，但这只是充分保证平等待遇权以及打击种族主义和一切形式歧视所需采取的一系列行动之一。他声称，各国应采取促进容忍和尊重文化多样性，包括宗教多样性的核心义务。只有通过实施广泛的行动，各国才能确保长期防御仇恨言论的邪恶影响。

40. 最后，特别报告员对煽动种族或宗教仇恨案件表示严重关切，并呼吁各国在现有的国际人权框架内迅速处理这些案件(同上，第 58 段)。他还回顾各国义务根据现有的国际人权标准，保护宗教或信仰社区成员的宗教或信仰自由权利不受侵犯。

41. 宗教或信仰自由问题特别报告员阿斯玛·贾汉吉尔在提交人权理事会第十届会议的报告(A/HRC/10/8)中凸显了不断报告的对某些宗教或信仰社区成员的宗教不容忍和暴力行为。她指出，应当始终容忍和平表达意见和想法，但用定型观念和标记来侮辱根深蒂固的宗教感情，并不有助于建立一个有利于不同社区之间

建设性和平对话的环境。特别报告员还提醒各国，它们有义务采取行动反对构成煽动歧视、敌视或暴力的宣扬宗教仇恨行为。

42. 宗教或信仰自由问题特别报告员进一步指出，虽然在一些案例中，不容忍行为不构成侵犯人权行为，但仍引起宗教两极分化和破坏社会凝聚力。在这方面，她强调，每一个具体案件应根据其本身的是非曲直裁定，并强调司法机构可以发挥关键作用，为侵犯人权行为受害者提供一种法律补救手段。她确认需要更多的协商，并建议举办区域讲习班，在基层探讨这个议题。她还建议人权事务委员会重新审议关于《公民及政治权利国际公约》第二十条的第 11 号一般性意见(1983 年)。

43. 在以前的报告(A/62/280 和 Corr.1, 第 76 段和 A/HRC/7/10/Add.3, 第 73 段)中，宗教或信仰自由问题特别报告员认为，根据《公民及政治权利国际公约》第二十条第 2 款，全面实施个人保护，防止构成煽动歧视、敌视或暴力的宣扬民族、种族或宗教仇恨的行为，是褻渎法的有益替代。

44. 少数群体问题独立专家盖伊·麦克杜格尔在提交人权委员会的 2006 年报告(E/CN.4/2006/74)中说，世界各地少数群体仍然面临严重的威胁、歧视和种族主义。此外，她还强调指出，少数族群面临新的挑战，包括反恐主义立法、政策和做法引起不公正阻碍、甚至侵犯少数群体权利的风险。她还表示关切，有关宗教、社会包容和身份的重要辩论往往带有不利于社会凝聚力或和谐的负面基调。

45. 据独立专家说，反歧视，虽然是一个关键要素，但本身不足以充分保障少数人的权利，因为这种权利超越了反歧视，涉及到那些可能要促进和维护其独特性的人的问题。她断言，少数人的权利是要认识到，由于其少数人的地位和特性，某些群体处于不利地位，有时成为攻击对象，这些社区需要特别保护和赋权。根据这种论点，她呼吁所有国家努力实现在法律上和事实上的多样性中平等的目标。

46. 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吉苏·穆伊盖、宗教或信仰自由问题特别报告员阿斯玛·贾汉吉尔和促进和保护见解和表达自由权利问题特别报告员弗朗克·拉吕 2009 年 4 月 22 日在日内瓦发表了一项联合声明，确定在传播冒犯某些信徒的言论方面的挑战(见 A/HRC/12/38, 第 33-42 段)。虽然这种现象在历史上触及世界各区域及各种宗教信仰，但他们的评估是，2001 年 9 月 11 日的事件使社区间关系更加紧张。在此背景下，这三位特别报告员提议，明确区分三类言论：(a) 依照国际法构成犯罪的言论；(b) 不会受到刑事处罚、但可被民事起诉的言论；以及(c) 不会引起刑事或民事制裁、但仍在宽容、文明和尊重他人宗教或信仰方面引起关注的言论。

47. 特别报告员们呼吁以《公民及政治权利国际公约》——更具体地说，其第十九和二十条——提供的现有的国际法律框架为基础开展辩论。除了对宣扬仇恨和

暴力采取法律应对措施外，他们强调必须通过一组广泛的政策措施，如文化间和宗教间对话或宽容和多样性教育，处理不容忍的根源。

八. 结论

48. 对宗教的诽谤概念对实现人权具有影响。由于言论自由的可允许限制是诽谤宗教行为讨论的一个显著特点，因此提请注意《公民及政治权利国际公约》第十九和二十条以及《消除一切形式种族歧视国际公约》第 4 条。

49. 各条约机构和特别程序已经报告了基于宗教或信仰的严重不容忍、歧视和暴力事件，大会第 63/171 号决议将此类事件称为对宗教的诽谤，如因宗教或信仰对人进行贬损定型和污名化，以及消极描述和专门打击某些宗教和宗教符号等。在这方面，他们建议，大力强调各国履行与保护个人和团体免遭仇恨言论所致侵权行为有关的核心义务。

50. 大会第 63/171 号决议中提到的许多歧视性做法，包括传播、煽动、陈规定型，描述特征，污名化和歧视合法化，也属于《消除一切形式种族歧视国际公约》的管辖范围。委员会在其结论性意见——包括在 2001 年 9 月 11 日袭击后关于此问题的报告——中无数次地提到过仇恨伊斯兰、歧视犹太人和锡克人、歧视土著宗教、亵渎圣地等现象，以及委员会觉得宗教和种族之间重叠的其他情况。

51. 正如当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为问题特别报告员、宗教或信仰自由问题特别报告员和促进和保护见解和言论自由权利问题特别报告员所强调的，最终目标是寻找最有效的途径，保护个人免遭他人宣扬仇恨和暴力的行为。仇恨言论不过是一种症状，是更为深刻的不容忍和偏见的外部表现。法律对策，如限制言论自由本身，还远远不足以实现心态、观念和话语的真正改变。为了从根本上解决不容忍，需要采取一组更广泛的政策措施，涵盖文化间对话以及促进容忍和多样性教育等领域。