



大会

Distr.: General
28 August 2017
Chinese
Original: English

第七十二届会议

临时议程* 项目 73(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

消除宗教上一切形式不容忍**

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艾哈迈德·沙希德
按照大会第 [71/196](#) 号决议提交的中期报告。

* [A/72/150](#)。

** 本报告在最后期限之后提交，是为了列入最近的发展情况。



宗教或信仰自由问题特别报告员的中期报告

摘要

在本报告中，宗教或信仰自由问题特别报告员艾哈迈德·沙希德概述了他自 2016 年 11 月正式就任以来开展的已获授权的活动。

特别报告员报告了世界各地宗教不容忍现象增加的情况，讨论了打击不容忍行为的国际承诺与国家实践之间的差距。他鼓励各国更多利用联合国打击宗教不容忍现象的现有机制，最后建议各国、宗教领袖、民间社会和媒体考虑促进和保护宗教或信仰自由。

目录

	页次
一. 特别报告员的活动	4
二. 导言	4
三. 宗教不容忍的一般趋势和具体表现.....	6
A. 在法律和(或)实践中基于宗教或信仰原因歧视他人.....	8
B. 反褻渎法和反叛教法	9
C. 非国家行为体的宗教不容忍行为	10
D. 宗教或信仰安全化	11
E. 宗教或信仰政治化	12
四. 支持打击宗教不容忍的国际法律框架和工具.....	12
A. 国际法律框架	12
B. 第 16/18 号决议和伊斯坦布尔进程	14
C. 拉巴特行动计划	14
D. 新的工具和进程	15
五. 通过联合国人权机制评估实施情况.....	15
A. 第 16/18 号决议的执行情况	16
B. 普遍定期审议	16
六. 结论和建议	19

一. 特别报告员的活动

1. 2016年3月，人权理事会第三十一届会议任命艾哈迈德·沙希德为宗教或信仰自由问题特别报告员，他于2016年11月1日就任。截至2017年7月31日，报告员的活动包括向24个国家和其他方面发出38封信函，并在贝鲁特、布鲁塞尔、都柏林、日内瓦、伦敦、蒙特利尔、纽约、渥太华和华盛顿特区与各种利益攸关方进行互动。

2. 特别报告员向2017年3月举行的人权理事会第三十四届会议提交了年度报告(A/HRC/34/50)，并参加了会外活动和双边会议。他随后于2017年5月8日至17日对阿尔巴尼亚进行了国家访问。他将在2018年3月向人权理事会第三十七届会议提交此次访问的报告。

二. 导言

3. 基于宗教或信仰原因或以宗教或信仰为名实施的不容忍行为在全球各地普遍存在。各国继续基于这些理由采取歧视性的法律和政策，并实施侵犯宗教或信仰自由权及其他相互关联权利的做法。一些地区的非国家行为体，特别是被列为恐怖组织的武装团体，继续以宗教的名义对少数群体和他们的礼拜场所实施暴力、暴行和仇恨犯罪。¹ 经常发生由宗教和宗派分裂和仇恨驱使并以此为由发动的群众暴力，而这些暴力往往被用作执行宗教或社会规范的手段。

4. 社交媒体和信息技术的作用日益增大，为传播羞辱和丑化他人的言论提供了平台，助长了言语表达的仇恨，进一步加剧了不容忍气氛。与此同时，宗教或信仰政治化和安全化的趋势日益增加。政府、官员和政客越来越多地推行身份政治，经常以公共秩序或安全为幌子挑起公众的焦虑。特别报告员进一步指出，虽然非国家行为体通常以宗教或信仰为名实行的暴力极端主义是一个必须面对的真正威胁，但许多政府在加剧、助长和促成这种极端主义盛行的环境方面发挥的作用却经常被忽视。

5. 对被认为是“不同”者或“外来”者的仇外心理及本土主义情绪日益高涨，助长了不容忍气氛，使大众对煽动歧视或暴力以及基于宗教或信仰或其他特征进行定型化和污名化的其他危险做法越来越不敏感。这些现象可能导致处境脆弱者，包括宗教少数群体成员受到异化和危害。

6. 自联合国成立以来，打击基于宗教或信仰原因对他人实施歧视和其他形式的不容忍一直是国际社会的一个主要目标，但自那时以来，为消除这一现象制定和执行一个清晰可持续的计划所做的努力遇到了诸多挑战。1946年，大会为应对基于宗教原因受到歧视或暴力侵害的受害者的困境采取了第一步措施，规定人权委员会应推进努力，防止基于种族、性别、语言或宗教原因的歧视行为，保护少数

¹ “仇恨犯罪”是指基于肤色、民族、种族、宗教、性别、性取向/性别认同或其他身份的原因，出于敌意而对他人实施的犯罪。

群体。三十五年后，大会在第 35/55 号决议中通过了《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》(《1981 年宣言》)，并建立了相应的特别程序以监测和报告宣言的执行情况。

7. 关于基于宗教或信仰原因不容忍他人的概念，国际人权法没有具体界定，但这种不容忍一直被认为是阻碍充分享有宗教或信仰自由权的诱因或相关因素。例如，《1981 年宣言》第 2(2)条似乎将不容忍概念与歧视合并处理，指出“‘基于宗教或信仰原因的不容忍和歧视’是指以宗教或信仰为由进行任何区分、排斥、限制或偏袒，其目的或结果为取消或损害在平等基础上对人权和基本自由的承认、享有和行使”。不过，大会在《1981 年宣言》的其他条文中明确将“不容忍”和“歧视”区分开来，例如对在宗教或信仰问题上有种种不容忍的表现和有歧视现象存在表示关切。² 这样，《1981 年宣言》在宗教不容忍的各种表现与其对尊重宗教或信仰自由权产生的负面影响之间建立了关键联系；要尊重宗教或信仰自由权，就必须遵守平等和不歧视原则，这样才能使这一权利及其他基本权利和自由得到充分享受。

8. 此后又进一步阐明，“基于宗教或信仰原因的不容忍有两个方面：第一，在心中对信奉与己不同的宗教或信仰的个人或群体持负面态度；第二，在实践中表现出这种态度”。这些表现的形式往往是歧视。在另外一些情况下，可能会涉及煽动对不同宗教或信仰的个人或群体的仇恨甚至迫害(见 E/CN.4/Sub.2/1987/26, 第 15 段)。

9. 近年来，国际社会越来越关注涉及宗教或信仰的不容忍现象，包括歧视、敌视或暴力现象，由此出现了一系列重要事态发展。这包括 2011 年人权理事会通过了关于打击基于宗教或信仰原因对他人不容忍、进行丑化和侮辱及歧视的行为以及煽动暴力和暴力侵害他人行为的第 16/18 号决议，2012 年制订了“关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划”(见 A/HRC/22/17/Add.4, 附件)。然而，尽管联合国做出了这些努力并采取了其他诸多行动以加强对宗教或信仰自由的国际保护，在世界许多地方，不容忍行为有增无减，揭示出国际规范与国内实践之间存在令人震惊的差距。

10. 现有数据表明，2014 年至 2015 年，在联合国五个区域集团中的四个(非洲、亚太、东欧、西欧和其他国家集团)，政府对宗教或信仰限制程度的中位数有所上升。³ 据报过去八年中，在中东和北非国家，涉及宗教或信仰的政府限制和社会敌视程度上升幅度最大。大规模的残暴罪行威胁到中东和北非地区耶西迪人和古老基督教社群的生存，对亚太区域的罗辛亚人也是如此。在中东和北非地区及

² 见第 36/55 号决议，序言部分第八段，及 Heiner Bielefeldt、Nazila Ghanea 和 Michael Wiener, *Freedom of Religion or Belief: An International Law Commentary* (Oxford, Oxford University Press, 2016), p. 330。

³ 皮尤研究中心，“Global restrictions on religion rise modestly in 2015, reversing downward trend” (Washington, D.C., 11 April 2017)。只有在皮尤研究中心的数据为与全球范围宗教不容忍有关的问题提供有益的相关信息时，特别报告员才会参考这些数据。做这些参考绝不意味着他赞同皮尤中心所使用的确定国家或领土边界的方法，也不代表他对这些实体应具有什么样的国际政治地位所持的立场。

广大亚太地区，艾哈迈德派、巴哈教派、基督教、什叶派及其他宗教少数群体也面临歧视和社会敌视。

11. 在此期间，欧洲涉及宗教或信仰的社会敌视现象也大大增加。例如，穆斯林受到社会敌视的国家数目在 2015 年急剧增至 32 个(71%)，而前一年为 26 个(58%)。⁴ 在欧洲，对犹太人的仇恨犯罪仍很普遍，据报 73% 的国家出现过此类事件。其中代表欧洲安全与合作组织的国家报告发生过 1 615 起犯罪(384 起暴力袭击、37 起威胁和 1 194 起财产犯罪)。⁵ 在欧洲，存在对基督徒的社会敌视现象的国家数目也从 2014 年的 17 个(38%)增加到 2015 年时的 21 个(47%)。⁴

12. 同一年，在全球范围内对其他宗教或信仰社群信徒的敌意事件也有所增加。例如，据报 2015 年印度教徒在 18 个国家受到骚扰，而 2014 年为 14 个国家；2015 年，无宗教归属的人群(包括无神论者、不可知论者和没有任何宗教信仰的人)在 14 个国家受到骚扰，而前一年为 4 个国家。⁴

13. 总而言之，《1981 年宣言》以及随后通过的联合国决议和行动计划共同构成了一个强有力的战略，以应对基于宗教或信仰原因的不容忍与宗教自由之间相互关联的问题。但是，特别报告员认为，弥合这些宣言和决议所规定的标准和承诺与各国在实践中为遵守这些标准和承诺而采取的行动(或不行动)之间的差距，即所谓“执行差距”，对促进和保护宗教或信仰自由权至关重要。

14. 鉴于目前的全球趋势，希望本报告能激励国际社会与现有的联合国工具和机制进行建设性合作，以期缩小承诺与行动之间的执行差距，促进充分实现宗教或信仰自由权。这些工具包括人权理事会第 16/18 号决议和与其配合的打击基于宗教或信仰原因的不容忍、歧视和煽动仇恨和(或)暴力行为的伊斯坦布尔进程、《拉巴特行动计划》以及各种监测和报告机制，比如特别程序、条约机构特别是人权事务委员会及普遍定期审议机制，它们都负责监测国家、区域和国际承诺的执行情况，以推动实现变革。

15. 享有宗教或信仰自由权的愿望“已经证明是全世界有史以来最强大和最具感召力的政治力量之一。但只有通过合作政策揭露、研究、理解和遏制世界许多地方存在的限制这一权利的压迫行动，并在国际和国家层面实施与扩大宗教或信仰自由权相适宜的方法和手段，才能充分实现这一重要自由权”(见 E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1)。

三. 宗教不容忍的一般趋势和具体表现

16. 2007 年至 2015 年，全球大约四分之一的国家存在严重非法限制宗教或信仰自由的现象，并且(或者)涉及宗教或信仰的社会敌视程度高或非常高。今天，全世界四分之三人口居住的国家要么存在对宗教或信仰权的限制，要么存在涉及宗教或信仰的社会敌视现象。2015 年，全球对宗教或信仰自由的限制有所增加，而

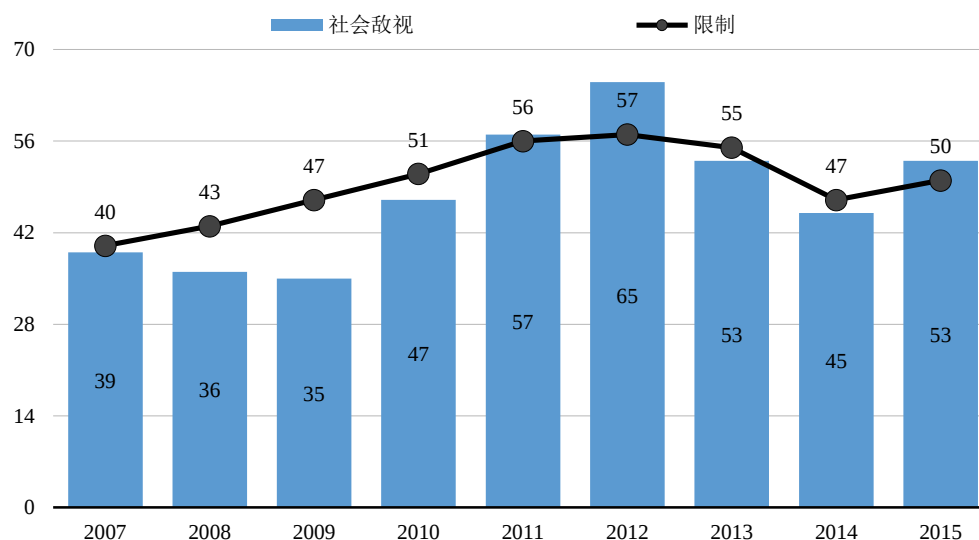
⁴ 皮尤研究中心，“Global restrictions on religion rise modestly in 2015”。

⁵ 见 <http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime/anti-semitism>。

之前两年曾出现下降趋势。总的来说，2015 年，在近 60% 的国家，涉及宗教或信仰的政府限制和社会敌视现象有所增加(见图一)。⁴

图一

存在涉及宗教或信仰的社会敌视和政府限制的国家数目



资料来源：皮尤研究中心。

17. 现有数据意味着对宗教自由的限制与宗教不容忍程度之间存在正向关系。特别报告员指出，尽管其他变量可能引起宗教不容忍现象加剧，但政府对宗教团体的非法限制增加，仍然是导致社会中宗教不容忍程度升高的主要和最根本因素之一。

18. 促使宗教不容忍程度加剧的其他因素和现象包括：全球化，即使与外界隔离几个世纪的社会，也受到全球化的影响而变得日益多元；移民活动增加，使不同宗教社群之间的接触越来越密切。据报告，2010 年至 2015 年期间，估计有近 900 万基督徒、大约 600 万穆斯林以及约 300 万印度教徒、佛教徒、犹太人、民间宗教信徒和无宗教信仰者迁移到新的区域。⁶

19. 在全球化背景下，个人在努力寻求共同的民族、种族、文化、宗教或非宗教身份和信仰显然能带来的内心安全和慰藉，但国家和非国家行为体对全球化现象的反应却使许多社会更易受到部族主义、仇外心理和本土主义的影响。由于担心失业或出现工资竞争，害怕移民破坏“本地”人的传统语言、宗教或生活方式，更不用说长期存在的阶级和权力纠斗，人们心中的焦虑情绪愈加严重。如前所述，这些焦虑和敌意又因热衷于利用这种情绪的政府、官员、政客和鼓吹者的行为而进一步加剧。为了推进自己的议程，他们往往对宗教少数群体、移民和其他人发难。

20. 以下各小节具体论述了基于宗教或信仰原因的不容忍行为的一些更为普遍、更具侵害性的表现形式。其中包括在法律或实践中的国家歧视；使用亵渎、叛教

⁶ 皮尤研究中心，“The future of world religions: population growth projections, 2010-2050” (Washington, D.C., April 2015)。

或反转变法；非国家行为体的非法行为(包括公民个人实施的仇恨犯罪或武装和(或)恐怖团体实施的更严重行为，包括残暴罪行)；宗教或信仰的安全化和政治化趋势日益增加。

A. 在法律和(或)实践中基于宗教或信仰原因歧视他人

21. 虽然不歧视和平等是所有人权的核心，但与宗教有关的各种理解和做法，特别是当宗教被政治化时，可能会导致广泛歧视。有些形式的歧视是直接的，例如明令禁止某些或所有宗教或信仰；明确要求禁止属于特定社群团体的难民移民入境或禁止接纳他们；完全限制某些宗教仪式；禁止公开展示某些宗教符号；惩罚某些宗教教学；禁止宗教转变(通常是禁止加入某些宗教而不禁止加入其他宗教)；使用反褻渎法。目前一些宗教或信仰的信徒，包括艾哈迈德教、巴哈教、法轮功、人文主义、山达基教、什叶派、耶和華见证人及其他许多宗教信仰的信徒在多个国家受到这种直接歧视。

22. 其他形式的歧视可能是间接的。例如，有些法律看似中立，但却对不同信仰团体造成极为严重的影响。这方面的例子包括：区划法律禁止建造某些类型的礼拜场所；登记要求；国家规定以特定语言开展宗教事务；以国家安全为借口，对来自大多数人口为特定信仰社群成员的国家的移民实行旅行禁令或禁止安置来自这些国家的难民。

23. 国际法不承认、也不禁止有关确立国家与宗教之间关系的具体模式。但是，特别报告员指出，一国推行直接和间接形式歧视的动机最常受到国家与特定宗教或宗教社群之间关系的性质的影响。如果一个国家明确支持某一宗教或真相主张，那么，不予支持的人群往往会遭受歧视。⁷ 法律和政策若是以强制推行某些神学训令或世界观为基础，则这种歧视造成的伤害最为严重，在明显缺失民主且存在基于族裔或宗教原因的社会不平等现象时，更是如此。

24. 特别值得注意的是，国家对信仰主张的坚持往往会干扰其保护妇女人权的能力。《消除对妇女一切形式歧视公约》缔约国提出的许多基于宗教的保留就是一个例子。⁸ 一些国家对妇女人权实施诸多限制，包括限制妇女充分参与政治、社会和经济生活，因而这些国家不能致力于促进性别平等；同时这些限制也为对妇女采取有害做法创造了环境。这些做法包括拒绝向妇女提供性健康和生殖健康服务，拒绝为防范包括婚内强奸在内的各种形式的性别暴力提供适当的法律和政策保障。

25. 宗教作为一种身份标志具有重要意义，因此激起了对各种宗教或信仰的不容忍态度，也促使一些国家偏向某类价值观或宗教信仰，将其作为维护国家地位或公民身份的根本要素。这些政策和做法除了助长歧视外，还使宗教信仰政治化，并对处境脆弱者，包括因被严重剥夺法律、经济和社会权利而饱受痛苦的宗教少数群体成员和难民造成不利影响。

⁷ 见 [A/HRC/19/60](#)，第 62 段；[A/67/303](#)，第 47 段；[A/HRC/34/50](#)，第 32 段。

⁸ 见 Başak Çalı and Mariana Montoya, *The March of Universality? Religion-Based Reservations to the Core UN Treaties and What They Tell Us About Human Rights and Universality in the 21st Century*, (Geneva, Universal Rights Group, 2017)。

B. 反亵渎法和反叛教法

26. 70 多个国家有成文的反亵渎法(中东和北非 25%、亚太地区 25%、欧洲 23%、撒哈拉以南非洲 16%、美洲 11%)。⁹ 许多国家采用这些措施促进和加强各社群之间的“社会和谐”和“公共秩序”。总的来说，这些努力实际上旨在保护多数人的宗教感情或国家强制推行的宗教或信仰正统观念。

27. 反亵渎、反叛教和反转变法(其中一些是打着“反煽动”立法的称号)往往为煽动基于宗教或信仰原因歧视、敌视或暴力侵害他人提供了平台。这些法律还常常为不同宗教提供不同程度的保护，其适用方式往往具有歧视性。支持将亵渎行为定罪的人认为，批评宗教或诋毁宗教人物是仇恨言论的一个变种。然而，在现实中，反亵渎法通常侧重于言论在多大程度上冒犯或伤害了宗教感情，而不是在多大程度上损害了秉持这些宗教观点的人的安全和平等。

28. 反亵渎法往往允许国家确定哪些关于宗教的言论是可以接受的，哪些是太有争议而不被允许的。特别报告员指出，当政府以“侮辱宗教”为由限制言论自由时，和平表达政治或宗教观点的行为也有可能受到禁止。实际上，这些法律可被用来镇压任何异议观点，而这样做违反了保护意见和表达自由及宗教或信仰自由的国际人权标准。因此，国际社会在最近的几项行动计划中呼吁仍然有成文亵渎法的国家废除这些法律，因为它们对享有宗教或信仰自由权起到抑制作用，更不用说还限制了公民就宗教问题开展健康的对话和辩论。¹⁰

29. 因此，关于宗教罪行的法律往往被用来对宗教少数群体成员、异议者、无神论者和非神论者实施迫害。许多国家以“打击宗教不容忍”或“维护社会和谐”为名，对所持信仰不符合国家主张的宗教信条或信仰的个人实施刑事制裁，包括无期徒刑或死刑。在世界各地，包括中东、北非、南亚和东南亚地区，被政府或国家支持的宗教机构视为“异端的”少数信仰的信徒，比如艾哈迈德派教徒、无神论者、巴哈教徒和各种基督教团体(如科普特教徒)及世俗思想家，尤其易受到各种亵渎和叛教指控。

30. 国家和非国家行为体也利用亵渎指控来扰乱政治现状。同样，企图在社会中推行限制性更强的宗教解释的暴力极端主义分子也以牺牲公民基本自由为代价制造动乱。非国家行为体经常靠亵渎指控来挑起和动员人群集结到城镇，烧毁礼拜场所，抢劫家园，打死打伤公民。特别报告员公布了一些来文，其中表示关切国家基于宗教仇恨原因，未能对和平行使基本权利，包括表达或信仰自由权的个人进行保护，或者国家积极参与对这些个人的打击行动。

⁹ 见 Joelle Fiss and Jocelyn Getgen Kestenbaum, “Respecting rights? Measuring the world’s blasphemy laws” (Washington, D.C., United States Commission on International Religious Freedom, July 2017), table 2.

¹⁰ 见 [A/HRC/22/17/Add.4](#), 附件, 第 25 段; 联合国人权事务高级专员办事处, “贝鲁特宣言及其关于宗教促进权利的 18 项承诺”(2017 年, 日内瓦); 联合国防止灭绝种族罪行和保护责任办公室, “宗教领袖和行为体防止煽动可能导致残暴罪行的暴力行动计划”, 2017 年 7 月。

31. 过去，人们的反响和情绪只会在地理邻近地区内传播，到了数字时代，则可在几秒钟之内传至数百万人。2012 年以来，网络亵渎指控有所上升，并且出现了新的威胁和暴力模式。¹¹ 利用互联网传播被视为亵渎观点的人正日益面临逮捕和起诉。这些逮捕往往是任意性的，因而造成了一种恐惧气氛，互联网用户不确定其行使权利的界限何在。最令人震惊的是，通常通过社交媒体网站发表的言论也可能导致网下针对所谓“亵渎者”的群体暴力。

C. 非国家行为体的宗教不容忍行为

32. 在许多情况下，对宗教或信仰自由的限制和拒绝并非来自任何政府行为，而是来自社会内部的压力。这种压力通常以较为隐晦的方式产生作用，比如将人排除在社会生活之外或是其他形式的社会排斥。一些宗教不容忍事件，包括歧视和暴力事件，是以宗教或信仰的名义发生的，“其目的是将胜利者的信仰强加于被征服者身上，或是作为扩展经济或政治统治的借口” (E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1)。这包括武装和(或)恐怖团体、民团暴徒、工商企业、民间社会组织和信仰行为体(包括家庭成员)实施的行为。特别报告员指出，根据《公民权利和政治权利国际公约》第 2 条，国家有义务保护个人免遭非国家行为体侵犯权利。

33. 越来越多的报告说，在涉及叛教、亵渎、异端邪教、巫术和同性恋指控的案件中，有暴民以宗教名义实施纵火、酸攻击、私刑、强奸和谋杀。其中许多袭击事件的特点是明显存在“结构性暴力”和(或)公开煽动歧视或暴力的因素。“结构性暴力”是指政治、经济和社会安排损害个人或以其他方式阻碍其获得基本生活所需，但这些安排往往是微妙、隐形的，不能归咎于某一特定的人或群体。¹² 这种以歧视和使少数群体边缘化的形式体现的暴力使这些群体深受其害，也导致执法当局在执行法律规定时任意而为。

34. 国家当局有义务保护个人和团体免遭歧视和其他基于宗教或信仰原因的侵犯权利行为之害。新出现的共识认为，非国家行为体也有义务遵守人权原则和标准，特别是在武装和(或)恐怖主义团体对某个领土或人口实行实际控制的情况下。联合国人权机构、实体、机制和办公室，包括调查委员会和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，处理了青年党、博科哈拉姆、哈马斯、真主党、伊拉克和黎凡特伊斯兰国、上帝抵抗军和塔利班以宗教名义实施的侵犯人权行为(见 A/HRC/28/66，第 54 和 55 段)。受害群体包括无神论者、科普特人、犹太人、什叶派教徒和耶西迪人以及博客和持异议者、妇女和女童、男女同性恋、双性恋和跨性别者。这些侵犯行为如果是在武装冲突中发生，也可能构成战争罪和违反国际人道主义法。此外，非国家行为体的某些行为可能相当于“国际罪行”，根据国际刑法原则可能追究个人责任。

¹¹ 见 Joelle Fiss, “Anti-blasphemy offensives in the digital age: when hardliners take over”, Analysis Paper, No. 25 (Washington, D.C., Brookings Institution, September 2016)。

¹² Johan Galtung, “Violence, peace, and peace research”, Journal of Peace Research, vol. 69. No. 3 (1969)。

35. 虽然民间社会行为体，包括宗教组织，在打击仇恨方面往往起着至关重要的作用，但有些行为体对助长丑化特定群体及制造恐惧、歧视和暴力气氛的仇恨言论也负有责任。这些言论常常以特定社群或少数宗教群体中的异议人士为目标。个人实施的侵犯行为包括在公共场所进行骚扰到实施恐怖主义行为。这些行为的动机或理由可能是宗教信仰，近年来以宗教名义或推定被害人的信仰认同而发动的多次恐怖主义袭击即是如此。

36. 家属以宗教名义实施的大多数侵害行为都与性别有关。这方面的例子包括名誉杀人、残割女性生殖器、体罚、早婚和强迫婚姻、婚内强奸和其他形式的家庭暴力、殉夫以及与性或性别认同、教育、穿着、就业、行动自由、结社自由、集会和娱乐自由等有关的强制性做法。大多数此类罪行很可能没有得到记录和报告。一个以不容忍和任意性法治为特征的环境往往会助长或导致这些侵害行为的发生。不容忍环境可能是由对宗教来源的暴力极端主义解释所形成的宗教特权促成的，也可能源于在意识形态上强制推行某一特定的世界观。在不容忍程度最高、法治最薄弱、恐惧气氛最浓厚的情况下，包括在冲突局面中，这种侵害行为往往最为严重。

37. 商业实体等非国家行为体也卷入这一趋势。它们可以而且确已声称有“权利”以宗教异议为由进行歧视，拒绝向包括妇女、男女同性恋、双性恋和跨性别者及宗教少数群体成员在内的人提供服务。这种歧视有多种形式，包括拒绝雇用或晋升不信奉某一特定信仰的人、要求对被怀疑信奉某种信仰的人进行选择背景调查、拒绝为雇员提供生育保险或根本拒绝提供服务。

D. 宗教或信仰安全化

38. 宗教或信仰安全化主要是国家为打击以宗教为名的暴力而采取的一种对策。以宗教名义使用暴力的非国家行为体实施了一些最恶劣的侵犯人权行为，包括杀戮、酷刑、奴役和贩运、强奸和其他性虐待行为，这些行为构成了危害人类罪和灭绝种族罪(见 [A/HRC/32/CRP.2](#))。毋庸置疑，必须增强国家履行打击恐怖主义和暴力极端主义义务的能力。然而，为打击以宗教为名的暴力极端主义而采取过度安全化办法往往被证明适得其反，会导致宗教不容忍程度进一步提高。

39. 特别报告员在提交人权理事会的报告中，简要讨论了宗教安全化问题，认为这一现象令人不安，其在限制宗教或信仰权利方面起着越来越重要的作用。他指出，这一现象“主要是国家为打击以宗教为名的暴力而采取的一种对策，这种对策进一步加剧了已经损害宗教或信仰自由权的破坏性条件”，需要进行仔细审查([A/HRC/34/50](#)，第 37 段)。

40. 因此，很显然，国家打击以宗教为名的暴力极端主义的对策不能仅仅依靠有赖于强力的安全化模式，也不能将安全和尊重人权视为一个零和博弈。正如特别报告员所指出的，“虽然寻求安全和努力促进人权往往被视为相互冲突的优先事项，但若不能协调和解决这种紧张关系，实际上可能使社区更不安全”(同上，第 55 段)。《联合国全球反恐战略》支柱四确认了这种现象，反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员也多次提及这一现象。

41. 需要注意的是，在包括东亚、中亚和前苏联部分地区在内的多个区域，一些国家继续采用严厉的安全化方案，而宗教少数群体和宗教多数群体的成员都可能成为

受害者。过去几年,设计和实施防止或打击暴力极端主义方案的专业队伍不断扩大,这一领域的专家数目也急剧增加,北美和西欧的几个国家在这方面起着带头作用。

42. 特别报告员热切希望与联合国其他人权机制和各国政府协作,更好地了解如何设计和实施防止或打击暴力极端主义方案。但他也指出,在设计、实施和推广这些项目时,必须避免产生任何直接或意外后果,导致削弱对基本权利,包括宗教或信仰自由权的享有。同样,政府应尽最大努力确保以保护国家安全为名实施的方案事实上不会以特定宗教或信仰社群为目标,不会对他们进行污名化或定性,也不会对他们造成严重的负面影响(见 [A/HRC/33/29](#), 第 31、45 和 64 段)。特别报告员还(无偏见地)指出,一些人权团体对许多防止或打击暴力极端主义方案的性质不够透明表示严重关切,其中包括北美和西欧国家政府赞同和推动的一些较为知名的方案。这些团体记录了一些不受歧视权、言论自由权、思想和良心自由权、隐私权、教育权和宗教权利受到侵犯的事件。

E. 宗教或信仰政治化

43. 宗教或信仰自由权的政治化会加剧民间社会群体内部以及这些行为体与国家之间的现有紧张关系,从而增加基于宗教原因的不容忍及煽动暴力和歧视的危险。宗教政治化是指将宗教工具化,“将宗教作为形成和强化狭隘的民族认同概念的一种手段,利用宗教归属感来加强政治上的忠诚”。这种做法可用于任何宗教,不仅在信奉官方国教的国家,而且在许多正式的世俗国家均可发生。在许多情况下,“以援引一种所有公民都与之有积极联系的占主导地位的文化和(或)宗教遗产的方式,将宗教用作促进民族团结和社会同质性的工具”(见 [A/HRC/25/58](#), 第 27 段)。

44. 事实上,前任特别报告员海纳·比埃勒菲尔德分析了宗教仇恨的根源,特别是促成这一现象的政治因素,即民粹主义的话语表现、恐惧政治和使情况加重的政治环境,比如腐败成风、政治专制和利用宗教实现狭隘的认同政治。这些负面因素可导致“不信任、狭隘、歇斯底里、寻找替罪羊和散布谣言造成对某些宗教或信仰群体蔑视的恶性循环”,没有哪一个区域能避免这一现象(同上,第 28 段)。

45. 特别报告员同意其前任的建议,即“政治和宗教领导人及民间社会组织应积极支持和鼓励营造宗教容忍气氛,帮助建立应对各种表现形式的宗教仇恨的社会抵御能力”。根据《拉巴特行动计划》,这些重要行为体和利益攸关方“应避免使用不容忍信息或可能引起宗教暴力和集体宗教仇恨表现的表达方式”,并“立即坚定地大力反对不容忍、歧视性的陈规定型观念和仇恨言论”(同上,第 62 段)。

四. 支持打击宗教不容忍的国际法律框架和工具

A. 国际法律框架

46. 宗教或信仰自由与平等、不歧视和不强制等核心原则紧密相连,¹³ 并与其他权利,包括意见和表达自由权、和平集会和结社自由权以及教育权相重叠。因此,必须将其放在《公民权利和政治权利国际公约》第 18 至 20 条的范畴内加以

¹³ 见 Nazila Ghanea, “Religion, equality and non-discrimination”, in John Witte, Jr. and M. Christian Green, eds., *Religion and Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2011)。

理解，并结合第 2 和第 5 条所阐述的核心原则一并解读。对一种权利的践踏会阻碍所有其他权利的享有。同样显而易见的是，宗教或信仰自由权并没有赋予权利持有人排挤、打压或暴力侵害他人的权力。正如《公约》第 5(1)条所述，任何国家、团体或个人均无权“从事任何旨在破坏本公约所承认的任何权利和自由的活动或行为”。这一条特别适用于以表达宗教或维护“道德高地”为幌子，侵害妇女或男女同性恋、双性恋和跨性别者等弱势群体的行为。此外，对宗教、宗教领袖或宗教学说的批评，并不构成侵犯宗教或信仰自由权。

47. 只有在极为罕见的情况下才可对表达宗教或信仰自由的权利施加限制，国家在任何情况下都不能限制信奉或皈依某一宗教或信仰的权利。《公约》第 18(3)条界定了极少数例外情况，即“仅只受法律所规定的以及为保障公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由所必需的限制”。这些限制都不得用于歧视目的或以歧视性方式来实行。

48. 同样，只在极少数情况下才可以为保护其他权利，包括宗教或信仰自由权而对表达自由权进行限制。负责监测《公约》执行情况的人权事务委员会在第 34(2011)号一般性意见(CCPR/C/GC/34)中明确指出，国家在履行第 20(2)条所述的禁止鼓吹构成煽动的宗教仇恨言论这一具体义务时，也必须遵守第 19(3)条所载关于所有言论限制的普遍性标准。第 19(3)条要求这些限制只应由法律规定，为合法目的而实行且为实现这一目的所必需。

49. 第 20(2)条的“前提是煽动者、受众和目标群体之间的三角关系”。因此，该条不太关心冒犯者和被冒犯者之间的关系，也不关心极端言论(其中的内容或其本身)可能给目标个人或群体造成的直接伤害。相反，其“首要关切在于第三方，即极端言论的受众可能给目标群体造成的伤害”。因此，第 20(2)条的适用性要求：(a) 煽动者公开对受众发表言论；(b) 煽动者的言论内容针对的是具有特定宗教(或种族或民族)特征的某一群体；(c) 言论内容极有可能鼓动受众对目标群体实施暴力行为(或歧视或敌视)。¹⁴ 然而，应当注意的是，“并非所有类型的鼓动性、仇恨性或冒犯性言论都属于煽动的范畴，因此不应将两者混为一谈”(见 A/67/357，第 49 段)。

50. 尽管如此，不容忍、负面定型成见和污名化为侵犯多种权利包括宗教或信仰自由权的行为普遍盛行创造了环境，当那些占据天字第一号讲坛、有大批拥趸呼应其主张的人鼓吹这些做法时，后果尤其严重。然而，并非所有语言都会导致暴力。事实上，警戒性语言和诉诸刑事制裁无助于消除不容忍态度。因此，各国应考虑采取多种可能的对策。一方面是刑事制裁，另一方面应倡导人们更多发表言论。此外，也应采取民事处罚和非法律性的政策措施，推动深刻的社会变革，挑战成见和污名化。

51. 考虑到这一点，联合国采取了多种工具，打击各种形式的基于宗教或信仰原因对他人的不容忍行为，促进享有宗教或信仰自由。这包括人权理事会第 16/18

¹⁴ Jeroen Temperman, *Religious Hatred and International Law: The Prohibition of Incitement to Violence or Discrimination* (Cambridge, Cambridge University Press, 2015), chap. 7.4.

号决议及其实施机制，即伊斯坦布尔进程以及《拉巴特行动计划》。这些工具为不同地区及不同法律和政治背景的会员国提供了一个共同平台，用以解决与宗教和其他形式的不容忍有关的国内问题和共同挑战，为将《公民权利和政治权利国际公约》第 18 至 20 条所载的保护规定转化为国内实践提供了更多的具体手段。

B. 第 16/18 号决议和伊斯坦布尔进程

52. 对表达自由权到底应给予多少保护？在致力于打击鼓吹民族、种族或宗教仇恨等构成煽动歧视、敌视或暴力行为的利益攸关方看来，这是一个有分歧的问题。人权理事会第 16/18 号决议弥合了在如何有效应对基于宗教或信仰原因的不容忍、同时确保国家和非国家行为体的行为不妨碍意见或表达自由权这一问题上存在的意识形态分歧。特别报告员赞同利益攸关方的要求，呼吁会员国避免再对激发和指引该决议的内容和精神的观念展开争论。为确保他们的政府间努力仍然具有现实意义，并使这些来之不易的协议继续有效，会员国应共同专注于履行下一步承诺，即如何执行第 16/18 号决议。

53. 该决议规定的各项措施共同构成了一项行动计划，鼓励建立国家内部机制，强调主要通过积极的国家措施落实决议。义务承担人承诺公开反对各种表现形式的不容忍，并为在第一时间开展增进和保护权利工作的地方当局提供必要专业知识、能力和资源，以有效应对基于宗教或信仰原因的不容忍事件。这包括协助培训国家官员制订有效的外联策略，确定和解决不同宗教社群成员之间潜在的紧张关系问题，并协助开展预防冲突和调解工作。行动计划还明确指出，变革推动者(即信仰领袖、媒体机构、民间社会和教育工作者)必须在打击基于宗教或信仰原因的不容忍行动中发挥作用。

54. 伊斯坦布尔进程推动开展国家间对话，分享在落实第 16/18 号决议第 5 和 6 段所载行动计划方面积累的经验教训，从而促进执行决议。通过人权高专办的定期报告机制，对该进程进行补充。伊斯坦布尔进程着重采取创新型、建设性和针对具体情况的方法来打击宗教不容忍，包括打击鼓吹构成煽动的宗教仇恨言论。在这方面极有必要采取支持基于数据的分析和获取定性信息的办法，说明旨在打击宗教不容忍的国家倡议和机制产生的影响。

55. 伊斯坦布尔进程的潜力尚未得到充分利用。第 16/18 号决议通过以来，迄今在不同国家举办了 6 次会议。特别报告员感到遗憾的是，目前尚未明确第七次会议的时间和地点。这些会议的形式、背景、参会者和议程差别很大。在几次会议上，与会者有机会分享成功案例，并就如何实现决议所载目标提出建议。但另外一些会议被批评为缺乏包容性，未能全面审视决议的各个部分，或被指重新陷入两极化辩论。

C. 拉巴特行动计划

56. 特别报告员表示坚定支持其前任在 2013 年提交人权理事会的报告(A/HRC/25/58)中予以肯定的《拉巴特行动计划》。该行动计划为理解《公民权利和政治权利国际公约》第 20 条规定的义务，即禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的义务提供了框架，并为根据国际人权法标准

履行这一义务提供了路线图。它强调各项人权之间的相互依存关系，确认它们为塑造“可就宗教事务开展建设性讨论”的环境发挥关键作用，并指出，公开辩论和对话是“探讨宗教解释是坚持还是扭曲了支撑宗教信仰的本真价值观的最适当方式”(A/HRC/22/17/Add.4，附件，第 10 段)。行动计划为执行打击构成煽动的鼓吹仇恨言论的法律、判例和政策提供了指导，并为制订政策，培育自由开放的讨论空间和促进尊重多样性和包容提出了建议。

57. 关于政府的政策，《拉巴特行动计划》建议各国鼓励多元化，使所有社会中的所有社群都有机会为国家讨论和制订应对战略、打击可能构成煽动的不容忍行为做出有意义的贡献。还呼吁各国提高执法人员对有关禁止煽动仇恨问题的认识，并就包括民间社会组织在内的利益攸关方建立机制和对话，“促进文化间和宗教间的理解和学习”提出了若干建议。

58. 在立法方面，《拉巴特行动计划》鼓励各国对煽动仇恨做狭窄定义，并回顾指出，“国内立法对煽动仇恨的定义越宽泛，任意适用这些法律的空间就越大”。是否允许限制表达自由，需由合法性、相称性和必要性这三个要素组成的检验标准来衡量。对于判例的发展，行动计划提出了以下六个要素：背景、讲话人、意图、内容和形式、言论行为的范围、是否有可能煽动或直接煽动仇恨。国家法院在评估某一具体言论是否被视为煽动因而应受到限制或惩罚时，需要考虑这些要素。

59. 这一整套综合全面的工具形成了打击构成歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的相互补充和协调统一的全球战略。它为各国根据当地情况和需要因地制宜地执行建议、同时坚持普遍适用的人权标准提供了空间。

D. 新的工具和进程

60. 特别报告员指出，2017 年 3 月发布的《贝鲁特宣言》及其关于“信仰促进权利”的 18 项承诺，以及 2017 年 7 月推出的《宗教领袖和行为体防止煽动可能导致残暴罪行的暴力行动计划》(《非斯行动计划》)，也为促进尊重宗教自由和社会容忍提供了重要机会。因此，在宗教不容忍的威胁日益加大的情况下，各国必须加倍注重和努力将这些工具付诸使用。

五. 通过联合国人权机制评估实施情况

61. 为加强问责和评估打击宗教仇恨和不容忍的各项举措产生的影响，建立了多种机制，但这些现有机制要么没有得到充分利用，要么缺乏有效运作所必要的资源或任务授权。人权机制，比如旨在通过国家访问等方式定期监测和报告人权落实和遵守情况的特别程序等，应得到更多使用。对其他报告和审查机制，如条约机构、普遍定期审议和人权高专办主持的第 16/18 号决议执行情况报告进程等也是如此。

62. 目前缺乏必要的人权指标，用以评估在打击基于宗教或信仰原因歧视和暴力侵害他人以及保护宗教或信仰自由方面尊重、保护和履行人权的程度，应该制订这种指标。此外，准确的数据对打击仇恨犯罪必不可少。例如，为了解仇恨犯罪

的性质、向受害者提供支助及制定可行的政策以防今后再度发生此类犯罪，有必要收集可靠统计信息并为此制定共同数据标准。

A. 第 16/18 号决议的执行情况

63. 根据第 16/18 号决议，各国应通过人权高专办报告其执行决议的情况。各国对这一执行机制的参与程度相当有限。在 2011 年 12 月至 2017 年 3 月的八个报告期间，一些国家向人权理事会和大会提交了资料(见表 1)。在这些报告期间，193 个联合国会员国中，只有 74 个(38%)报告了其决议执行情况。

64. 在过去五年半的时间里，平均只有 19 个会员国(不到 10%)每半年一次报告了他们的执行情况。还应指出的是，在 2011/12 年度首个报告周期之后的七个周期内，平均 63%的答复者报告了至少一次(其余答复者是首次报告)。

表 1

报告人权理事会第 16/18 号决议所述行动计划执行情况的国家数目(按区域集团开列)

期间	西欧和其他 国家集团	亚太集团	非洲集团	东欧集团	拉丁美洲和 加勒比集团	答复者 共计
2016 年 4 月-2017 年 3 月	5	6	2	1	3	18
2015 年 10 月-2016 年 8 月	4	5	1	4	4	18
2014 年 4 月-2015 年 1 月	1	2	0	0	2	15
2014 年 8 月-2015 年 10 月	2	4	1	4	6	17
2013 年 3 月-2014 年 4 月	10	5	0	9	0	24
2013 年 10 月-2014 年 8 月	8	3	0	3	2	16
2012 年 8 月-2013 年 10 月	9	5	1	6	5	26
2011 年 12 月-2012 年 8 月	5	5	2	4	5	21

资料来源：联合国人权事务高级专员办事处。

65. 总体来看，迄今只有 17%的西欧和其他国家集团国家、11%的东欧国家、6%的拉丁美洲和加勒比国家、5%的亚太国家和 1%的非洲国家报告了他们执行第 16/18 决议的情况。报告工作对决议的成功执行至关重要，因此，特别报告员鼓励所有会员国加紧努力，确保进行全面及时的报告。特别报告员还鼓励利益攸关方邀请非国家行为体向人权高专办提供资料，说明决议执行工作取得的进展。

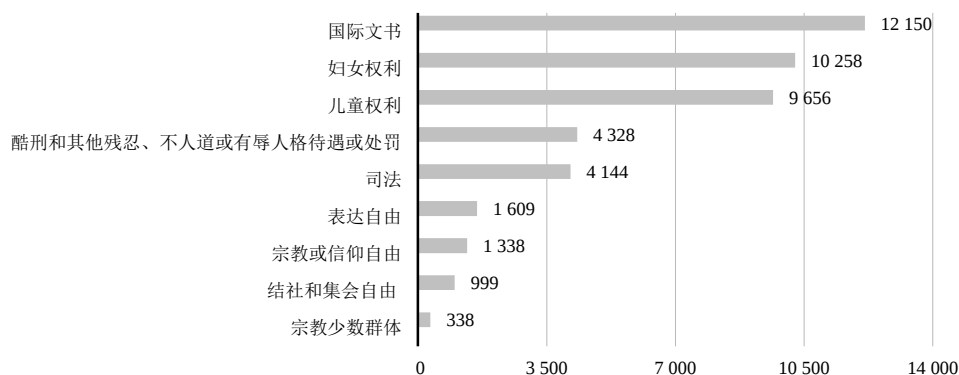
B. 普遍定期审议

66. 特别报告员指出，普遍定期审议作为促进宗教或信仰自由权的机制，没有得到充分利用(A/HRC/34/50)。在前两个普遍定期审议周期内审查的问题中，排在前五位的问题占所提出的 55 000 多项建议的 73%。这些建议涉及批准或履行国际文书、促进妇女和儿童的人权、禁止酷刑和改善司法工作的各个方面。在所有建议中，涉及宗教或信仰自由权的不到 3%，与表达自由权、结社自由权及和平集会自由权等相互关联的权利有关的建议所占比例也是如此(见图二)。普遍定期审

议提出的涉及宗教或信仰自由权的 843 项建议被接受(63%)(比与前五大问题有关的建议的整体接受率低 10%)。在普遍定期审议提出的关于宗教或信仰自由权的建议中, 总共 63% 涉及不容忍的表现及其加重因素, 或是鼓励采取措施打击基于宗教或信仰原因的各种形式的不容忍(见表 2)。

图二

普遍定期审议所审查的最重要的人权问题



资料来源：联合国人权事务高级专员办事处；见 upr-info.org。

67. 其中一些建议要求采取国家行动打击基于宗教或信仰原因歧视、敌视或暴力侵害他人。在所有建议中, 几乎四分之一涉及歧视, 包括对宗教少数群体的歧视; 5.5% 涉及打击基于宗教或信仰原因对他人实施暴力或仇恨犯罪; 普遍定期审议提出的 1 338 项建议中有 32 项提出需要改革反叛教或反亵渎法律(但在这些具体建议中, 只有 25% 被接受) (见表 2)。

表 2

第一和第二个普遍定期审议周期内提出的关于消除基于宗教或信仰原因的各种不容忍表现的建议

建议	数目	关于宗教或信仰自由的 建议所占百分比	被接受建议的 百分比
消除不容忍(一般性)	63	4.7	87
消除歧视	309	23.0	66
应对暴力	74	5.5	77
反亵渎法律	15	1.1	33
反叛教法律	11	0.8	36
关于不容忍的法律和行为的建议, 小计	472	35.0	69
关于宗教或信仰自由的建议, 共计	1 338^a	100.0	63
普遍定期审议提出的建议, 共计	55 225	2.4	73

资料来源：联合国人权事务高级专员办事处；见 upr-info.org。

^a 截至普遍定期审议第二十五届会议。

68. 联合国五个区域集团对涉及打击不容忍行为的建议的平均接受率为 58%。拉丁美洲和加勒比集团国家收到的建议数量最少，接受率为第二高。西欧和其他国家集团收到的建议数量最多，接受率第三高。亚太集团国家收到的建议数量第二多，但接受率最低。最后，东欧集团和非洲集团国家收到的建议为中位数，其接受率分别为最高和中位水平(见表 3)。

表 3

第一和第二个普遍定期审议周期内提出的关于消除基于宗教或信仰原因的歧视的建议，按区域集团开列

区域集团	建议数		
	向其他会员国提出的建议	从其他会员国收到的建议	被接受建议的百分比
西欧和其他国家	94	137	73
亚太	94	94	43
东欧	33	47	96
非洲	33	22	59
拉丁美洲和加勒比	51	9	79
观察员国	4	—	—
共计	309	309	—

资料来源：联合国人权事务高级专员办事处；见 upr-info.org。

69. 关于消除暴力和打击基于宗教或信仰原因对他人实施其他仇恨犯罪的建议的平均接受率较高。西欧和其他国家集团国家和亚太国家收到的建议数量最多，而拉丁美洲和加勒比国家及非洲国家收到的有关打击基于宗教或信仰原因对他人实施暴力或其他仇恨犯罪的建议极少(如有)(见表 4)。

表 4

第一和第二个普遍定期审议周期内提出的关于打击暴力或仇恨犯罪的建议，按区域集团开列

区域集团	建议数		被接受建议的百分比	
	向其他会员国提出的建议	从其他会员国收到的建议	关于暴力	关于其他仇恨犯罪
西欧和其他国家	34	41	80	94
亚太	28	29	67	50
东欧	10	16	89	100
非洲	14	11	91	—
拉丁美洲和加勒比	12	2	50	—
观察员国	1	—	—	—
共计	99	99	—	—

资料来源：联合国人权事务高级专员办事处；见 upr-info.org。

70. 在有关促进宗教或信仰自由的所有建议中，近 30% 的建议呼吁各国采取措施，打击不容忍行为。这些建议中的绝大多数(18%)旨在促进采取法律和政策办法打击不容忍行为。大约 6% 的建议呼吁加强对有关权利，如表达自由、集会自由和结社自由权的保护。关于支持开展不同信仰间对话或采取提高公众意识措施以加强容忍的建议数目较少，但似乎是被审查国家最受欢迎的(见表 5)。

表 5

第一和第二个普遍定期审议周期内就打击基于宗教或信仰原因的不容忍行为建议采取的具体措施

建议	数目	在关于宗教或信仰自由的 建议总数中所占百分比	被接受的建议 措施的百分比
修订和(或)确立应对不容忍表现 (包括歧视)的措施	472	35	69
加强对有关表达自由权的保护	83	6.0	57.0
关于反亵渎和反叛教法律	26	2.0	24.8
不同信仰间或文化间对话	96	7.0	94.0
提高公众意识举措	36	3.0	92.0
共计	713	53.0	—
关于宗教或信仰自由的建议总数	1 338	2.4	63

资料来源：联合国人权事务高级专员办事处；见 upr-info.org。

71. 普遍定期审议就改善基于宗教或信仰原因的仇恨犯罪和其他表现形式的不容忍事件的数据收集工作提出的建议很少或根本没有，对加强国家间进程以监测实施进展情况，或评价旨在打击基于宗教或信仰原因的歧视、敌视和暴力侵害他人的各项措施的影响提出的建议也是如此。在两个普遍定期审议周期内，只有两项建议涉及加强数据收集和维护分类数据，以更好地了解对处境脆弱者的仇恨犯罪的规模和严重程度。

六. 结论和建议

72. 宗教不容忍的表现不仅会导致歧视和暴力，也会阻碍充分落实宗教或信仰自由权。基于宗教或信仰原因的不容忍有两个独立方面：(a) 在心中对信奉与已不同的宗教或信仰的个人或群体持负面态度；(b) 在实践中表现出这种态度。国家不可能通过立法来管制人的态度，也不应试图监控有争议的想法。法律和执法不能消除宗教不容忍，如果将其作为一个独立的方法来使用，也是远远不够的。事实上，要消除不容忍的表现，例如因他人坚持的宗教或信仰而实施损害基本人权的歧视或暴力行为，既需要采取法律解决办法，也需要国家采取深思熟虑的非法法律性应对措施。

73. 当局必须加倍努力，恢复对公共政府机构的信任，特别是在涉及维护宗教或信仰自由问题时。要建立信任，就必须有运作良好的机构，包括独立的司法机构以及有效的国家人权机构和人权监督机构。

74. 此外，必须弥合打击不容忍行为和做法的承诺与其实际落实之间的差距；为此需要在国家和地方各级执行透明、可信和负责任的政策。国家必须废除基于宗教或信仰原因进行歧视的所有法律，以及损害行使宗教或信仰自由权的法律。必须特别重视履行相关义务，保护宗教少数群体成员以及妇女、儿童、男女同性恋、双性恋和跨性别者群体成员及移民、难民和境内流离失所者等其他处境脆弱者的权利。

75. 应采取适当的刑事制裁措施，对国家或非国家行为体基于宗教或信仰原因对他人实施的暴力和特别严重的歧视行为予以惩罚，并应平等执行这些措施。国家还应制定执行有效的预防战略，帮助消除可能导致歧视或暴力的与宗教不容忍相关的加重因素。

76. 但是，必须将刑事制裁作为遏制煽动暴力、敌意或歧视行为的最后手段，只有当这种制裁是必要的，而且与想要避免的伤害成比例时方予使用。事实上，这样的法律有可能强化宗教不容忍，特别是在没有坚定致力于促进多元化和多样性的情况下，会导致出现滥用这种法律的歧视性国家做法。此外，对宗教、宗教领袖或学说的批评并不侵犯宗教或信仰自由权。反亵渎法的倡导者应该注意，这种法律的适用往往会引发仇恨和敌意的循环，强化偏见，导致愤怒和暴力反应。反亵渎法对享有宗教或信仰自由、意见和表达自由起到抑制作用，应予废除。

77. 要充分落实宗教或信仰自由权，还需要在教育、宗教知识扫盲、媒体、民间社会发展以及国家与宗教领袖和社区开展合作等领域采取积极的政策措施。应对所有宗教和信仰团体采取包容政策，让秉持各种信仰的人平等参与公共生活，这有助于大大加强多元化。少数群体也应在可能的情况下，接受旨在建设对不容忍行为的抵制能力的战略，这些战略力求通过共存、和谐和尊重法治，推动他们积极地重新融入更广泛的社会，追求和平的社会变革。

78. 因此，特别报告员鼓励所有利益攸关方，包括国家、信仰领袖和民间社会，充分利用第 16/18 号决议、《拉巴特行动计划》、《非斯行动计划》和《贝鲁特宣言》中阐述的建议。宗教知识扫盲和不同信仰间对话可在查明公共利益、促进尊重多元化方面发挥至关重要的作用。正如《贝鲁特宣言》所强调的，所有信徒，无论是有神论者、非有神论者、无神论者还是其他人，都应同心协力，更有效地找出以“信仰”促进“权利”的方法，从而使两者彼此增进。在本社群内反对表达仇恨，跨越宗教或信仰界限提供声援和支持，这些都是值得尊敬和有意义的行动。

79. 许多会员国和其他利益攸关方都认为，联合国为打击基于宗教或信仰原因的不容忍的各种表现制定的工具尚未得到最大限度的使用，应采取进一步措施加强国际执行进程。在这方面，特别报告员鼓励会员国提高伊斯坦布尔进程的能力，

使其充分发挥执行机制的作用。迄今为止，会员国根据其政府外交部所做的评价，对这一进程给予了不同程度的考虑。如能做出更深广的承诺，会带来更多价值。

80. 因此，外交人员应引导司法、内务、教育和社会事务部门等一系列部委和政策领域的国内专家更好地在国家一级协作执行人权理事会第 16/18 号决议。截至目前，只有少数国家提供详细资料，说明为执行决议采取的国家步骤；在报告中，就国家措施和战略对推进第 16/18 号决议的目标可能产生的影响很少或没有做分析。特别报告员建议采取措施简化国家与报告机制之间的互动，以提高报告的一致性和质量，并促进开展影响分析。还强烈建议请民间社会组织、国家人权机构和国际组织参与这一进程，分享他们的经验、看法和最佳做法（见 A/HRC/34/35，第 117 段）。

81. 作为一个执行机制，伊斯坦布尔进程应力求定期在政府间进行经验教训和最佳做法交流与反思。还应定期举行会议，评估具体措施的影响，探讨各国为执行第 16/18 号决议而采取的多种策略的效力。未来会议日历的议程应包含定期讨论该决议。会议不应带有政治目的，应致力于促进专家和实践者之间进行包容性的同行交流，特别是与在第一线开展促进和保护权利工作的人员，包括教育工作者、宗教领袖、社会工作者、法律和专家、人权倡导者、执法专家和媒体人士进行交流。此外，应努力为会议讨论提供数据驱动的分析结果和定性数据。

82. 因此，收集有关仇恨犯罪的可靠数据和统计资料也至关重要，这些数据和资料可以说明为打击基于宗教或信仰原因的不容忍现象所采取措施的效力。然而，不应将数据收集（或缺乏数据收集）问题作为政治工具；相反，必须将其作为所有国家的一项承诺，以此监测和报告尊重、保护和促进在其管辖范围内所有人的权利这一义务的履行情况。收集和公布的关于仇恨犯罪的分类数据和统计资料应包括向执法机关报告的案件数目和予以起诉和定罪数目。这一信息非常重要，有助于：(a) 了解所犯罪行的性质；(b) 评估打击仇恨犯罪措施的有效性；(c) 为受害者提供支助；(d) 拟订可行政策以防止未来再次发生犯罪；(e) 确保为打击基于宗教或信仰原因对他人实施出于仇恨动机的行为分配足够的资源。今天，在联合国一级尚没有包含可比国家数据的综合数据库系统。

83. 会员国也应考虑采取措施加强信息共享，提高旨在打击敌视、歧视和暴力行为的联合国各种进程和活动对所有利益攸关方的透明度。为此，可以建立一个“因特网门户”，为所有利益攸关方（即信仰行为体、人权专家、政府官员、国家人权机构和其他实践者）提供一个平台，从中获得法律、司法和政策指导，分享成功经验和挑战，更充分地展示联合国在打击构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论行为方面开展的工作。该平台可以汇集为支持执行第 16/18 号决议和《拉巴特行动计划》而开展的各项活动所产生的信息。也可将根据《贝鲁特宣言》和《非斯行动计划》等开展的补充进程产生的信息链接到该网站。

84. 媒体可以发挥积极作用，帮助培育赞颂而非恐惧多元化和多样性的文化。特别报告员再次呼吁媒体制定报道宗教问题的自愿准则，并启动自律监督机制，促进以完全符合意见和表达自由权的方式实施这些准则。记者也需要为挑战危言耸

听定型观念的思想者提供舞台。应为积极倡导多样性理念的声音提供更醒目的平台，以反击那些似乎频繁占据新闻头条的耸人听闻的挑衅性信息，以此解决社交和传统媒体平台上不容忍的言论过多的问题，应对在网上和网下促进文明言论所面临的挑战。

85. 作为联合国人权系统内促进宗教自由权工作的主要协调人，特别报告员致力于在其任务规定范围内与其他人权机制合作，解决基于宗教或信仰原因的不容忍这一重要问题。因此，特别报告员将着力：(a) 促进开展各种努力，重点执行上述法律和政策框架所规定的打击基于宗教或信仰原因的不容忍现象的措施，并评估这些措施的影响；(b) 牵头促进采取法律和非法律工具，比如第 16/18 号决议，努力制定更全面、更灵活的打击宗教不容忍行为的办法，依靠建设性模式促进国家间合作；(c) 与行为体和利益攸关方网络，包括现有的区域和国家和人权机制和民间社会行动体开展并扩大合作。
