



大会

Distr.: General
12 July 2018
Chinese
Original: English

第七十三届会议

暂定项目表* 项目 74(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

打击基于宗教或信仰原因而针对他人实施的不容忍、丑化、
污蔑、歧视、暴力煽动和暴力侵害行为

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 [72/176](#) 号决议提交，其中介绍了各国根据该决议的要求，
为打击基于宗教或信仰原因而针对他人实施的不容忍、丑化、污蔑、歧视、暴力
煽动和暴力侵害行为而采取的步骤。

* [A/73/50](#)。



一. 导言

1. 大会第 72/176 号决议请秘书长向大会第七十三届会议提交一份报告，介绍联合国人权事务高级专员提供的资料，阐述各国按照该决议要求，为打击基于宗教或信仰原因而针对他人实施的不容忍、丑化、污蔑、歧视、暴力煽动和暴力侵害行为而采取的步骤”。本报告就是根据该决议的要求提交。
2. 人权理事会第 34/32 号决议请高级专员根据各国提供的资料，编写并向人权理事会第三十七届会议提交一份阐明结论的综合后续报告，说明各国为实施该决议第 7 和第 8 段所述行动计划所做的努力和采取的措施，以及为进一步改进该行动计划执行工作可采取的后续措施提出的意见。
3. 根据上述要求，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)向人权理事会第三十七届会议提交了一份报告(A/HRC/37/44)。报告依据的是 20 个会员国¹ 给人权高专办普通照会的回复。报告在很大程度上围绕人权理事会第 34/32 号决议第 7 和 8 段所列的行动计划具体内容起草，并就进一步改进该行动计划的执行可采取的后续措施提供了一些意见和看法。
4. 本报告载有高级专员在其最近提交人权理事会的报告(A/HRC/37/44)中提供的资料，并采用了与上述报告类似的结构。报告还着重介绍了为本报告提交材料的 5 个会员国² 提供的资讯。报告最后一节是在人权事务高级专员最近提交人权理事会的报告中所提建议的基础上作出的关于未来道路的结论和意见。

二. 行动计划执行情况：从各国收到的资料

A. 宪法和立法框架

5. 为编写提交人权理事会的报告(见上文第 2 和第 3 段)，人权高专办收到了阿根廷、阿尔及利亚、澳大利亚、克罗地亚、古巴、丹麦、毛里求斯、蒙古、阿曼、巴基斯坦、葡萄牙、俄罗斯联邦、土耳其、联合王国、美国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国以及巴勒斯坦国提交的综合材料，其中介绍这些国家有关打击基于宗教或信仰原因而针对他人实施的不容忍、丑化、污蔑、歧视、暴力煽动和暴力侵害行为的宪法和立法框架。可在人权高专办网站查阅各国提交的全文。³

¹ 阿根廷、阿尔及利亚、澳大利亚、克罗地亚、古巴、丹麦、意大利、毛里求斯、蒙古、阿曼、巴基斯坦、葡萄牙、卡塔尔、俄罗斯联邦、土耳其、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国以及巴勒斯坦国。可在人权高专办网站 <https://adsdatabase.ohchr.org/SitePages/Anti-discrimination%20database.aspx> 查询原文。

² 奥地利、克罗地亚、意大利、墨西哥和联合王国。可在人权高专办网站 <https://adsdatabase.ohchr.org/SitePages/Anti-discrimination%20database.aspx> 查询原文。

³ 见 <https://adsdatabase.ohchr.org/SitePages/Anti-discrimination%20database.aspx>。

B. 极端主义和激进化

6. 高级专员在其报告中指出，在行动计划框架下，一些国家正在应对极端主义和激进化问题。他鼓励各国提高对这些现象的认识和了解，确保相关信息易于获取、得到广泛传播，并用来制定和改进旨在打击这些现象的政策。

7. 高级专员回顾，为打击宗教不容忍和暴力极端主义所采取的措施应反映包容和参与的原则，并完全符合各国在国际人权法下的义务。这些措施应该考虑到性别因素，并适应本国国情。应明确界定与暴力极端主义有关的主要概念，特别是在这些概念有可能引发对人权可能造成侵犯的措施时，例如将“极端主义”或“激进化”等词汇用于涵盖非暴力活动。⁴

C. 鼓励建立合作网络，以便相互了解，推动对话，为实现共同的政策目标采取建设性行动，争取取得明显成果，例如在教育、卫生、预防冲突、就业、融合和媒体教育等领域中开展服务项目⁵

8. 在为本报告提供的资料中，奥地利报告，教会和宗教团体平台促进全国宗教间对话，该平台是奥地利宗教团体自身倡议成立的，旨在讨论共同关心的问题，并达成一致意见。该平台于 2015 年 10 月起草了关于“宗教自由、保护宗教少数群体和拒绝以宗教名义实施暴力行为”的联合声明。奥地利还设在维也纳的阿卜杜拉·本·阿卜杜勒阿齐兹国王宗教间和文化间对话国际中心的东道国，这一国际组织代表着世界所有主要宗教，其任务是通过宗教行为体、决策者和民间社会的对话，促进和平与和解。

9. 意大利报告称，2016 年 5 月设立了仇恨、不容忍、仇外心理和种族主义问题委员会，2016 年 7 月更名为乔·考克斯委员会，以纪念 2016 年 6 月 16 日遇刺的联合王国国会议员。委员会主席由总统担任，成员包括众议院中每个政党集团的一名议员和欧洲委员会、联合国、意大利统计研究所、各研究中心及调查和宣传消除仇恨言论的民间协会的诸位代表，以及有关专家。委员会于 2017 年 7 月 6 日核准了最后报告，就如何预防和消除仇恨向所有相关实体提出了 56 项建议。

10. 这些建议涉及将针对个人或群体的仇恨运动(公开侮辱、诽谤或威胁)刑罪化；借鉴其他国家的经验，同时保护互联网信息自由，评估能否由互联网平台实行自我监管，清除在线仇恨言论；使因特网服务提供商和社交网络平台集体担负法律责任，迫使其毫不拖延地删除所有被用户标记为攻击性的内容。

11. 意大利还报告，2017 年 7 月，外交与国际合作部与国际政治研究学院协作，主办了“保护宗教团体——投资于作为各族人民之间和睦、对话与和平共处的新机会领导人的青年”国际会议。会上宣布，设立世界宗教少数群体和尊重宗教自由观察站。该观察站作为外交与国际合作部长的咨询机构开展工作，参加者有学术界和民间社会代表。它的任务是开展调查和分析，并监测世界宗教少数群体的

⁴ 秘书长《防止暴力极端主义行动计划》(A/70/674)和高级专员关于保护和促进人权工作在促进防止和打击暴力极端主义方面的最佳做法和经验教训的报告(A/HRC/33/29)中载有更多说明。

⁵ 大会第 A/RES/72/176 号决议第 7(a)段。

状况，以期增加对他们的保护。它将提议开展提高认识活动，并与意大利外交网络合作开展工作。它还将监测宗教自由，并就侵权行为发出预警。

12. 联合王国报告说，它目前利用教育作为一种工具，挑战宗教不容忍和信仰不容忍。目前到供资的有一些同年轻人一道解决偏见和不容忍问题的项目。参加了安妮·弗兰克信托基金方案的青年人大大增加了其对大屠杀、仇恨、歧视、不平等和不公正现象的了解。“站出来说话”项目针对的是学校中反穆斯林和反犹太欺凌行为，旨在防范于未然并改变态度。

D. 在政府中建立适当机制，以便除其他外，确定和处理不同宗教群体成员之间可能存在紧张关系的问题领域，并协助预防冲突和进行调解⁶

13. 在为本报告提供的资料中，奥地利报告，在奥地利国家一级，政府同得到法律承认的教会和宗教团体之间的对话已健全并制度化，由此产生的结果除其他外包括就起草法律法规发表意见的权利，并就教育或卫生问题开展密切合作。联邦总理办公厅也积极参与这一领域，每两年主办一次宗教间对话，有宗教和社会政治领域的许多行为者参加。此外，国务秘书组织了一次同民间社会和主要宗教团体成员的圆桌会议，并举办了一次联网活动和讲习班活动，支持打击在线仇恨言论。她还认可了发布反对仇恨贴指南以及非政府组织主持的“抵制仇恨言论”平台。

14. 在墨西哥，在法律上对因宗教不容忍而发生的冲突(对此必须通过法律解决，强调各方之间进行对话与和解)和基于宗教信仰的歧视加以区分。在这方面，作为联邦政府执行机构之一的内务部有权进行干预，处理和解决由于宗教不容忍造成的冲突。2013至2017年期间，内务部处理了51起由于宗教不容忍引起冲突的案件。

15. 联合王国设有一个反穆斯林仇恨问题跨政府工作组。“Tell MAMA”服务组织由政府供资，负责记录反穆斯林事件并向受害者提供支助。政府还与犹太社区紧密合作处理反犹太问题，并采取行动，包括与社区安全信托基金合作，编写提高认识的材料，为安全保护措施提供资金。安妮·弗兰克信托基金提高年轻人对于偏见和不容忍(包括反犹太主义)的认识。反犹太主义问题跨政府工作组在犹太社区提出关切后，出资确保信仰犹太教的学校、犹太教堂以及社区建筑的安全。

E. 公开表明反对不容忍行为，包括构成煽动歧视、故意或暴力的鼓吹宗教仇恨的行为⁷

16. 宗教领导人有潜力成为重要的人权行为方，人权高专办发起了一项倡议，动员宗教领导人公开表明反对不容忍行为。2017年3月《贝鲁特宣言》及相关的“信仰促进权利”框架⁸面向的是宗教信仰行为方；行为方定义宽泛，包括有神论者、不信仰神者、无神论者或其他信徒。“信仰促进权利”框架提供了18项执行承诺，宗教信仰行为方据此阐述了“信仰”如何能够更有效地捍卫“权利”，从而这两个方面可以相互促进。2017年12月6日和7日，人权高专办与摩洛哥政

⁶ 大会第 A/RES/72/176 号决议第 7(b)段。

⁷ 大会第 A/RES/72/176 号决议第 7(e)段。

⁸ www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FaithForRights.aspx。

府就贯彻《拉巴特行动计划》⁹ 共同举办了拉巴特+5 专题研讨会，为交流相关做法及讨论世界各地具体的“信仰促进权利”基层项目提供了平台。

17. 联合国秘书长于 2017 年 7 月启动了“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”。¹⁰ 该计划是这一领域的第一份文件，其重点是让宗教领袖和行为方发挥作用，防止煽动可能导致残暴罪行的暴力，这也是第一次制定旨在这一目标并有具体针对的区域战略。在制定该计划之前，防止灭绝种族罪行和保护责任办公室在国际对话中心、世界基督教协进会和宗教和传统调解人网络的支持下，密集开展了两年多的全球和区域协商。共有来自 77 个国家的 232 名宗教领袖和行为方参加了协商，在所有会议中，妇女与会者至少占 30%。执行行动计划将有助于防止暴行罪，特别是在受宗教和教派之间紧张关系和暴力行为突影响的地区防止这种罪行，并有助于加强对人权的尊重以及保护和促进人权，包括意见和言论自由权、宗教或信仰自由权以及和平集会权利。

18. 在人权高专办给人权理事会的报告(A/HRC/37/44)中，阿根廷、阿尔及利亚、澳大利亚、克罗地亚、丹麦、意大利、蒙古、巴基斯坦、葡萄牙、土耳其和联合王国以及巴勒斯坦国就禁止以宗教或信仰为由煽动暴力的全面刑事框架作了报告。这些框架通常涉及通过讲话或书面媒体和出版物，包括通过互联网，煽动种族、民族或宗教仇恨的问题。这些法律通常还涉及建立或参与促使暴力或煽动宗教仇恨的组织，以及参与这类公众会议；否认战争罪、灭绝种族罪和危害人类罪以及否认煽动行为与恐怖主义行为之间的联系。

19. 在为本报告提供的资料中，意大利还指出，2016 年 6 月 16 日通过的第 115 号法规定，根据《国际刑事法院规约》(第 6、7 和 8 条)的定义，对基于“全部或部分否认纳粹浩劫或灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪”的宣传、教唆和煽动行为，判处监禁 2 至 6 年。

20. 应当回顾，可能需要通过法律制裁来保护人类免受煽动仇恨、歧视或暴力的危害，但应明确区分三种类型的言论：构成刑事罪的言论；不受刑事处罚，但应受民事或行政制裁的言论；以及不招致任何法律行动、但仍然引起容忍和尊重他人权利方面关切的言论。

21. 禁止煽动种族、民族和宗教仇恨的法律应具体，其范围和适用不应过于宽泛，并符合关于宗教或信仰自由和见解和言论自由的国际标准。各国还应确保，起诉和审判此类罪行的司法系统做到有罪必罚。

22. 《拉巴特行动计划》的专家结论和建议以立法模式、司法实践和政策为基础。这些结论和建议为包括国家立法机构和司法机构在内的利益攸关方执行有关禁止煽动种族、民族和宗教仇恨的国际标准提供了一些指导意见。行动计划列出了

⁹ 有关 2012 年 10 月 5 日通过的关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的《拉巴特行动计划》的信息，见 A/HRC/22/17/Add.4。

¹⁰ <http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Plan%20of%20Action%20Advanced%20Copy.pdf>。

由六个部分构成对被视为犯罪行为言论的临界点检验：场景；说话的人；意图；内容与形式；言论的影响范围；以及可能的、包括即将发生的后果(见 [A/HRC/22/17/Add.4](#), appendix, 第 29 段)。

F. 仇恨罪

23. 各国正在采取行动,通过更好地监测、记录和报告仇恨犯罪、收集综合信息、开展预防、社区外联和法律起诉来解决国内的仇恨罪问题。

24. 在为本报告提供的资料中,克罗地亚报告说,《刑法》第 87 条将仇恨罪定义为因他人的种族、肤色、宗教、民族或族裔出身、残疾、性别、性取向或性别认同而犯下的刑事罪行。对一些被定性为仇恨罪的刑事罪行加重处罚;在另一些情况下,仇恨被视为一项加重处罚的情节。这方面情节较轻的非法和攻击行为依据《公共秩序与治安罪刑法》予以处罚。

25. 联合王国报告,公布了《仇恨罪行动计划》(2016 年),其重点是减少仇恨罪和不容忍,增加举报和改进对受害者的支助。目前正在更新该计划,2018 年 10 月底之前将公布一项新计划。《仇恨罪行动计划》承认解决不容忍不同宗教团体问题的重要意义。联合王国支持了绘制反基督教、反犹太主义和反穆斯林仇恨罪发生情况图的工作,鼓励各信仰群体进行举报,并认识到,只有四分之一的受害者向警方报案。一个跨政府部门的对穆斯林仇恨问题工作组于 2012 年成立,“Tell MAMA”是第一个记录反穆斯林事件和支持受害者的服务组织,该组织已获得 2011 年至 2020 年的供资。第三方网上报告仇恨罪行的门户网站 True Vision 对打击网上仇恨行为也很关键,该网站还跨信仰地提供各种资源。

26. 联合王国指出,正在收集制定适当干预措施所需的证据。自 2016 年 4 月以来,英格兰和威尔士的警察部队一直在对宗教仇恨罪行数据进行分类,以揭示问题的真正规模和性质。将在 2018 年底提供第一批数据。

27. 鉴于大会第 72/176 号决议所述的行动计划,人权高专办与各国和其他利益攸关方合作,对在国家一级执行国际标准和实际措施提供实务支助。例如,人权高专办最近提供支持,在黎巴嫩、摩洛哥、阿曼、塞内加尔和突尼斯开办相关培训课程和会议,并与俄罗斯联邦和乌克兰以及西非的媒体专业人员举行会议。

G. 认识到有必要在地方、国家、区域和国际层面制定战略,协调行动,通过教育和宣传等活动,制止对他人进行诋毁和持有宗教成见,打击煽动宗教仇恨的行为¹¹

28. 在为本报告提供的资料中,奥地利报告,一直在欧洲安全与合作组织(欧安组织)的框架内积极打击基于宗教或信仰的不容忍行为。2017 年欧安组织奥地利方主席将打击不容忍和歧视,包括基于宗教或信仰的不容忍和歧视,作为一个优先事项。奥地利继续支持若干项目,例如由欧安组织民主制度和人权办公室为犹太社区的安全制定一个指南系列。奥地利担任主席期间组织了各种有关宽容和不歧

¹¹ 大会第 [A/RES/72/176](#) 号决议第 7(g)段。

视的活动，以在国际一级促进容忍，包括举行了一次关于宗教或信仰自由的人的方面补充会议。同一专题高居于每年在华沙举行的人的方面问题执行会议的议程之上。

29. 奥地利指出，任命了若干名轮值主席容忍和非歧视问题个人代表，以促进容忍和对话，支持轮值主席的三个领域的议程：打击反犹太主义；打击对穆斯林的不容忍和歧视；打击种族主义、仇外心理和歧视，并也重视对基督徒和其他宗教信仰者的不容忍和歧视问题。个人代表们推动参与国更好地协调努力，以有效执行相关部委和常设理事会有关容忍和不歧视的决定，并访问有关国家，如在 2017 年 5 月访问波斯尼亚和黑塞哥维那和德国，着重于所有形式(包括性别方面)的不容忍和歧视。

30. 克罗地亚的预防方案“共同反对仇恨言论”旨在促进容忍和非暴力文化，并防止一切形式的仇恨言论，并将仇恨言论作为社会不可接受的行为。在 2017 年，通过下述活动执行该项目：发送针对仇恨言论的电子消息；为学生、青年和大众举办了一次公共活动；以及创立了“对仇恨言论说不”网站，以促进防止互联网和社交媒体上的仇恨言论。

31. 即将在意大利设立欧洲宗教学院，该学院由博洛尼亚大学和约翰二十三世宗教研究基金会倡导组建、受到外交与国际合作部的资助和欧洲议会的支持，旨在促进所有信仰和文化研究者之间的跨学科研究和对话。

32. 意大利在 2018 年期间担任国际大屠杀纪念联盟主席。意大利在国际大屠杀纪念联盟 2016 年 11 月全体大会上被任命为主席，这是对意大利在铭记纳粹浩劫和不断致力于教育、纪念和研究活动以增强知识方面所作贡献的肯定。

33. 为人权高专办给人权理事会的报告(A/HRC/37/44)提交资料的国家指出，它们通过采取教育措施、青年论坛战略计划、公共信息以及包括在线平台在内的媒体宣传活动，打击宗教不容忍、污辱、丑化和歧视。教导宗教和信仰自由的教育方案和课程以及为宗教少数群体提供教育的教育制度有助于行动计划实施。鼓励各国考虑进行立足于人权的教育改革，从而使社会的所有组成部分都得到包容和承认。

H. 认识到在地方、国家和国际各级以开放、建设性和相互尊重的方式进行思想辩论以及开展信仰间和文化间对话，可在消除宗教仇恨、煽动和暴力行为方面发挥积极作用¹²

34. 地方、国家或国际层面的信仰间和文化间对话和交流正在多个国家展开。各种信仰团体之间正在进行和已经建立的对话是沟通、讨论、建立网络、交流和学习论坛，并有助于开展公开的思想辩论。

35. 奥地利在为本报告提供的资料中称，三十多年来，奥地利通过积极促进学者、专家和宗教领袖参与，不断推动宗教间对话，促进通过对话建立全球信任与和平

¹² 大会 A/RES/72/176 号决议第 7(h)段。

共处。2007 年，在欧洲、融入和对外事务部内成立了文化和宗教对话工作队，责任之一是支持对话平台和宗教间民间社会倡议。

36. 就对话活动而言，在庆祝 9 月 21 日国际和平日之际，墨西哥全国预防歧视委员会参加了墨西哥宗教间理事会在圣赫罗尼莫圣公会教堂举行的和平祈祷会，圣公会、后期圣徒教会、卫理公会、天主教和禅宗佛教、锡克教和印度教社区和教堂的代表也参加了祈祷会。墨西哥着重介绍了墨西哥犹太人、穆斯林、巴哈伊教、福音派和天主教等宗教社区举行的纪念活动、研讨会、庆祝活动和新情况。

37. 联合王国报告称，该国坚决支持信仰间对话，因为它可增进各信仰群体之间的理解和尊重，而这是政府融合政策的核心。

I. 采取有效措施，确保政府官员在执行公务时不基于宗教或信仰原因对他人进行歧视¹³

38. 奥地利在为本报告提供的资料中称，联邦政府已采取步骤确保公共部门就业领域的非歧视性就业政策，《联邦平等待遇法》禁止歧视，包括基于宗教或族裔血统的歧视。任何歧视案件均可通过纪律程序处理，也可通过联邦平等待遇委员会(及其四个区域办事处)的申诉程序处理。

39. 在联合王国，1998 年《人权法》规定，所有公共机关均有义务在所有行动中维护和促进人权，这意味着公共机关的政策、方案和服务应确保个人自主、安全，并能参与影响他们生活的决定。

J. 扶持宗教自由和多元化，帮助所有宗教团体的成员提高表达其宗教信仰并公开、平等地为社会作贡献的能力¹⁴

40. 奥地利在为本报告提供的资料中称，在融合领域，欧洲、融入和对外事务部与奥地利融合基金合作发起了“奥地利团结起来”运动，招募“融合大使”访问学校、民间社会组织和工作场所。“融合大使”都是奥地利移民，在这里建立起了成功的生活，他们发挥榜样作用，消除奥地利本地出生者的偏见，促进多元社会的宽容与和平共处。

41. 奥地利报告说，欧洲、融入和对外事务部于 2015 年 2 月设立了“反对歧视和不容忍热线”，以此作为一个信息交流渠道，帮助受歧视者及时了解自己的权利。通过与平等待遇监察署和公民勇气和反种族主义工作组织等奥地利现有的主要反歧视机构合作，该热线为受害者提供正确的联络方式。

42. 在克罗地亚，《刑法》第 130 条禁止侵犯依法运作的宗教团体的自由和与其他宗教团体平等的权利、剥夺或限制其公开举行宗教仪式、创办和经营学校、学习机构、研究所、社会或慈善机构的权利；该条还保护与其他宗教社区平等的权利。这方面程度较轻的非法和冒犯行为可依照《破坏公共秩序与和平法》予以惩处。

¹³ 大会 A/RES/72/176 号决议第 8(a)段。

¹⁴ 大会 A/RES/72/176 号决议第 8(b)段。

43. 在意大利，宪法法院最近关于威内托第 12/2016 号地区法第 2 条的第 67/2017 号判决认为，第 2 条关于在有关宗教仪式常用设备的协议中引入使用意大利语的义务的部分违反宪法。法院强调，意大利承认宗教自由原则和宗教多元化；法院指出，礼拜自由是宗教自由的一个重要方面，它平等适用于所有人和所有宗教派别，而无论其是否与国家缔结了协议；开放礼拜场所受《宪法》第十九条的保护，不得以事先缔结协议为条件。

44. 墨西哥表示，“各种形式的宗教不容忍”是指基于宗教原因的任何区别、排斥、限制或优待，这些行为使国家保护无法得到保障。宗教歧视是针对任何人或群体的基于他们宗教信仰的隔离、侮辱、胁迫和敌视态度。这类案件由墨西哥联邦政府的一个权力下放机构——全国预防和消除歧视委员会处理。该委员会由会长办公室领导，并设有一个协商理事会。委员会执行机构首长由墨西哥总统从内政部长提出的短名单中选出并予以任命，短名单上的人选包括参与解决歧视问题的社会和学术界人士。2011 年，全国预防和消除歧视委员会成立了宗教多样性小组，它由各基督教教会(天主教、福音派、世界之光)和宗教团体(犹太人、穆斯林、佛教、巴哈伊教)的代表组成，目的是促进宗教间对话，跟踪歧视发生情况，并支持委员会发起的各种运动。

45. 此外，在人权高专办给人权理事会的报告(A/HRC/37/44)中，一些国家报告称，它们正在审查和修订法律，以确保各宗教团体和社区在社会中处于更平等的地位。另一些国家报告说，它们正在处理少数群体的能力问题，包括使宗教少数群体和非洲裔宗教信仰者能够开展其宗教信仰活动并公开、平等地为社会作贡献。

K. 不分宗教，鼓励个人进入并有意义地参与社会所有部门¹⁵

46. 克罗地亚报告了对个人的歧视案件和宗教团体的歧视案件。报告的案件涉及对小型宗教团体不动产转让交易的不同税务处理、各宗教团体和宗教协会之间不同的法律地位和相应权利、学校的宗教实践、雇主对洗礼证书的要求以及公立幼儿园和学校提供宗教教学(教理问答)的能力。所报告的宗教歧视案件表明，有必要做出更大努力，在公开进行宗教活动和尊重不同宗教成员的权利之间找到平衡，并加强了解在克罗地亚历史不长的宗教团体的成员的习俗和特殊要求。

L. 采取措施和政策，促进对礼拜场所以及宗教场址、墓地和圣祠的充分尊重和全面保护，并且对易遭破坏或损毁的地点采取防范措施¹⁶

47. 联合王国在为本报告提供的资料中称，由于一些礼拜场所面临的风险加大，因此推出了礼拜场所安保供资计划。该计划为受到过或可能受到仇恨罪袭击的礼拜场所的安保措施提供资助。此外还为犹太宗教学校和公共建筑提供安全防护。2017 年在芬斯伯里公园发生针对穆斯林信徒的恐怖主义袭击事件后，为脆弱礼拜场所的安保措施提供了更多资金。

¹⁵ 大会 A/RES/72/176 号决议第 8(c)段。

¹⁶ 大会第 72/176 号决议第 9 段。

三. 人权事务高级专员办事处为支持执行行动计划而开展的活动

48. 除上述行动外，人权高专办还围绕与宗教不容忍有关的各个方面开展工作，包括多重歧视、仇外心理、移民、宗教或信仰自由、以宗教取人以及煽动种族、民族或宗教仇恨。

49. 人权事务高级专员在包括人权理事会在内的多个公共论坛上发表了讲话，人权高专办与包括私营部门在内的不同利益攸关方进行了接触。人权高专办应请求审查反歧视法草案和宪法修正案，并且一直在支持若干国家和专门机构制定反对种族主义的国家行动计划。

50. 人权高专办还管理着一个包含这些问题相关信息的数据库(<https://adsdatabase.ohchr.org>)，并制定准则和法官培训手册，开展与《计划》要点有关的培训。人权高专办通过其外地办事处，在一些国家开展了一些打击仇外心理和仇恨言论的相关活动(见上文第 27 段)。

51. 由人权高专办共同举办的“拉巴特+5”专题讨论会为各利益攸关方提供了一个机会，使他们能够与协助制定了《拉巴特行动计划》和关于“信仰促进权利”(见上文第 16 段)的 18 项承诺的几位专家接触，并交流在打击以宗教为名实施暴力领域的经验。这次专题讨论会获得了多方广泛参与，反映出对信仰和人权方面指导的兴趣以及这方面正在拟定的各项标准的现实意义。人权的定义决定了它是一项涉及诸多利益攸关方的工作，“信仰促进权利”框架是国家、国家宗教机构、信仰组织和民间社会组织、国家人权机构和个人在行动计划倡导的合作网络中共同努力的良好范例。

四. 结论

52. 各国就行动计划提交的材料继续反映出，打击基于宗教和信仰原因对他人不容忍、进行丑化和污蔑及歧视行为，以及煽动暴力和暴力侵害他人行为的政府行动基本上仍以宪法和立法为重点和实质。现在应当强调，需要更好地执行许多国家已有的广泛的立法框架。应当认识到，开展合作以加强实施现行法律制度，从而保护个人免遭歧视和仇恨罪行的侵害，增强信仰间和文化间的交流努力以及扩大人权教育，是打击基于宗教或信仰原因而对他人实施的不容忍、歧视和暴力行为的首要步骤。根据大会第 72/176 号决议的精神和重点以及行动计划的具体内容，还应更加强调各国政府和其他利益攸关方需要采取的各种实际行动。

53. 宪法条款和法律规定是促进平等和保护人们免受歧视的基石，但也可更多关注行动计划的其他内容。例如，各国可考虑进一步支持和资助旨在促进能力建设、社会凝聚力、信仰间对话、青年论坛和交流的地方和国家基层项目，以及旨在加强宗教领袖和团体及受影响社区参与的此类项目。还必须解决以宗教取人问题以及确保公共行政部门的代表性。

54. 迫切需要以同样的重视程度和专注力，执行大会第 72/176 号决议第 7 和 8 段概述的行动计划的所有部分，以解决复杂的宗教不容忍问题。例如，各国未提交

有关行动计划以下要点的资料: 为政府官员提供有效外联战略方面的培训(第 7 (c) 段); 鼓励社区领导人作出努力, 在其社区中讨论产生歧视的原因, 拟订消除这些原因的战略(第 7 (d) 段); 声讨不容忍行为, 包括构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹宗教仇恨行为(第 7 (e) 段); 不分宗教或信仰, 鼓励个人进入并有意义地参与社会所有部门(第 8 (c) 段); 大力消除以宗教取人的行为, 据理解, 这种行为是以宗教作为标准来进行审询和搜查及开展其他执法调查程序, 因而令人反感(第 8 (d) 段)。此外, 一些国家提交的材料倾向于强调行动计划的某些段落或内容, 而很少或没有强调其他段落或内容。

55. 如我在向大会提交的上一份关于这一主题的报告(A/72/381)中所强调, 需要从各国提交材料的总数以及区域和地域参与度方面改进报告工作。应当指出的是, 编写本报告只收到了个别国家提交的 5 份材料。事实上, 我完全理解各国需要回应各种提交材料的要求, 工作量大, 能力有限, 一些国家直到最近才提交了人权事务高级专员向人权理事会提交的报告(A/HRC/37/44)和秘书长向大会提交的上一份报告(A/72/381)所需的材料, 而且提交这两份材料的时间只隔了短短几个月。提交材料的数量之少说明, 有必要考虑人权理事会和大会有关行动计划的决议的时机和顺序问题。正如我以前所建议的, 鉴于两份单独的年度报告——分别提交人权理事会和大会——均涉及同一项行动计划, 各国可在内容或重点方面精简这些平行的报告工作, 或把报告时间框架调整为两年一次, 以更好地体现行动计划在世界各地的执行情况。在这方面, 鼓励会员国考虑编写专题报告, 其中只侧重于行动计划的一两个具体要点。

56. 还需要广泛宣传行动计划的实际内容以及会员国为执行行动计划而采取的相关行动, 以提高对所涉问题的认识。欢迎开展提高认识运动或传播举措, 特别是简化行动计划的语言, 并在所有区域分发联合国所有语文版本、再在晚些时候分发其他当地语文版本的精简版出版物。会员国还可考虑就“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”举行一般性公开通报会。宗教或信仰自由问题特别报告员最近指出, 自人权理事会第 16/18 号决议通过以来, 已在不同国家举办了 6 次会议, 以促进对话和经验交流(见 A/72/365, 第 55 和 79-81 段)。

57. 还须扩大行动计划执行工作的参与面, 使民间社会和其他利益攸关方也加入进来。各国不妨考虑邀请其他利益攸关方报告他们执行行动计划的情况。同样, 个人和群体可能受到多种形式的歧视。妇女遭受基于性别和宗教或信仰的双重歧视, 这往往是因为她们的外在信仰表达使她们能够被识别, 因此她们可能首当其冲地受到针对她们所在社区的歧视。尽管给会员国的普通照会特别要求提供这方面的资料, 但没有收到关于宗教和信仰自由问题的性别层面资料。还须更仔细地思考妇女如何受到宗教特征、代表性和多元化等问题的影响。她们是否参与了各国报告正在开展的对话、合作网络和倡议? 如果在今后提交的材料中提及这些多重歧视问题和基于宗教或信仰歧视的性别层面问题, 将会有所助益。

58. 仇恨罪是当代歧视形式的一个令人不安的特点, 许多国家报告了在这方面正在采取的行动。需要加强和完善对仇恨罪的监测、记录和报告。在这方面, 数据

收集工作至关重要，一些国家已采取措施，设立或指定专门机构，负责记录、跟踪和分析仇恨罪，确定其模式和趋势，增加受害者获得司法救助和服务的机会，这值得欢迎。此类措施应得到加强。必须铭记，在保护侵犯人权行为的受害者以及防止基于宗教或信仰原因对他人进行歧视和暴力侵害方面，国家负有首要责任。国家当局必须保持警惕，对所有仇恨罪行立即做出适当反应。

59. 各国正在通过公共信息和媒体运动以及教育措施，解决宗教不容忍、污名化、负面成见和歧视等问题。“团结一致”运动就是这样一项旨在遏止仇外心理和歧视抬头的联合国全球运动，通过消除消极看法、态度和言论，促进难民和移民享有尊重、安全与尊严。¹⁷ 虽然这项运动涉及难民和移民，但也可延伸到宗教和信仰问题，因为许多移民和难民可能来自或被视为来自特定宗教团体，而歧视的交叉性质意味着一个人可能面临基于许多不同理由的歧视。“团结一致”运动包含会员国、私营部门、民间社会代表和个人等许多利益攸关方，反映了行动计划中预见的合作网络。

60. 来件重点提到了在地方、国家、区域和国际各级开展的宗教间和文化间对话。各级对话对解决宗教不容忍问题至关重要，行动计划强调了合作网络的重要性。报告国为宗教团体和社区与政府当局之间的沟通协商提供渠道，这值得欢迎。应尽可能让民间社会、受影响社区和所有其他利益攸关方参与为促进包容和宽容进行的讨论和采取的行动。表达自由得到尊重，宗教或信仰自由就会蓬勃发展。同样，表达自由对于创造一个能够就宗教问题开展建设性讨论的有利环境至关重要。来件中提到的地方、国家和区域各级正在开展的宗教间和文化间对话很值得欢迎，应予以推广并给予进一步支持。

61. 如大会第 72/176 号决议第 11 段所具体规定，鼓励各国考虑提供关于这方面所做努力的最新资料，并在向人权事务高级专员办事处不断提交的报告中纳入这些资料。还鼓励会员国利用普遍定期审议，充分审议宗教或信仰自由以及相关问题的。利用这一机制，包括利用国家人权机构和民间社会组织提供的信息，可在改进行动计划的执行方面发挥巨大潜力。令人鼓舞的是，看到若干 2016 年和 2017 年受审议国已接受普遍定期审议提出的建议，以执行关于打击基于宗教或信仰原因对他人不容忍、进行丑化和污辱及歧视的行为，以及煽动暴力和暴力侵害他人的行为的人权理事会第 16/18 号决议。¹⁸ 此外，2017 年 3 月，人权理事会还通过了若干专题和国别决议，其中回顾理事会第 16/18 号决议及其后续决议(第 34/8 号决议，序言部分第 26 段)，或鼓励加紧努力，根据理事会第 16/18 号决议和《拉巴特行动计划》，进一步促进社会各界的宽容与和平共处(第 34/22 号决议，第 14 段)。

62. 为加强综合信息的收集和进一步报告，各国不妨重新审议 2009 年 4 月 20 日至 24 日在日内瓦举行的德班审查会议上提出的建议，即设立一个观察处，收集和整理有关歧视、包括基于宗教或信仰的歧视的信息。可以汇编和分析各种趋势和表现，以及相应的立法、政策、方案和机构。观察处可用于制定技术合作方案

¹⁷ 见 <https://together.un.org/>。

¹⁸ 见 A/HRC/32/8，第 140.21 段；A/HRC/32/10，第 120.95 段；以及 A/HRC/32/15，第 120.54 段。

和更好地评估情况。观察处最初可建立在人权高专办根据《德班行动纲领》开发的反种族歧视数据库的现有基础上。

63. 最后须强调的是，当代歧视、暴力和不容忍现象的复杂根源也应得到处理。极端贫困和由此产生的排斥可能助长极端主义和潜在的暴力反应。相比而言，人们较少认识到贫困匮乏与歧视性观念和做法的长期存在之间的联系。歧视——包括宗教不容忍——与发展与和平之间存在联系。在可持续发展目标的范围内，确实不妨考虑如何利用行动计划的要素，如参与、代表性和合作网络等，来解决可持续发展目标框架下的这些问题。
