



大会

Distr.: General
5 September 2018
Chinese
Original: English

第七十三届会议

临时议程* 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

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 [72/177](#) 号决议提交的中期报告。

* [A/73/150](#)。

** 本文件在截止期限之后提交是为了反映最新事态发展。



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·沙希德强调了宗教或信仰自由和暴力极端主义之间的相互关系。他强调，各国负有义务确保对宗教或信仰自由权施加的任何限制都必须严格遵守国际人权法规定的限制制度。他认为，确保所有人的权利有助于减少涉及宗教或信仰的冲突，从而更好地促进人的安全。

特别报告员告诫勿视宗教或信仰为威胁并采取安全措施，同时敦促各国落实联合国系统开发的宗教或信仰自由及防止大规模暴行方面各种基于人权框架的工具，以建设社会抵御暴力极端主义的能力。他鼓励各国在国家人权机构、民间社会组织和发展伙伴的参与下制定国家行动计划，促进国家和国际行为体发挥这些工具为其规定的具体作用，这些行为体包括大众媒体、司法当局、监督机构、民间社会、宗教领袖和信仰行为体。他还呼吁联合国有关机制鼓励制定这些计划并提高执行透明度，特别是支持召开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第七次会议。

一. 特别报告员的活动

1. 特别报告员于 2018 年 4 月 9 日至 19 日对突尼斯进行了访问。他将于 2019 年 3 月向人权理事会第四十届会议提交这次访问的报告。他还接受了斯里兰卡政府的邀请，将于 2018 年 12 月访问该国。

2. 在本报告所述期间，特别报告员继续参加了有关宗教或信仰自由权的国际会议。2018 年 3 月 6 日，他在日内瓦参加了宗教或信仰自由国际联络小组会议。5 月 8 日至 9 日，他在苏丹参加了宗教间对话讲习班。5 月 23 日，他在日内瓦参加了宗教或信仰自由、文化权利和妇女专题讨论会。6 月 5 日，特别报告员在维也纳向欧洲安全与合作组织人文因素委员会发表了讲话。6 月 12 日，他在德国波恩参加了全球媒体论坛。6 月 13 日，他还在布鲁塞尔参与了欧洲联盟理事会人权工作小组以及基本权利、公民权利和人员自由迁移工作小组的讨论。6 月 28 日，他在日内瓦出席了磋商，讨论如何改善该任务与反犹太主义监测员之间的接触。6 月 29 日，他在日内瓦参加了关于拉巴特行动计划与亚洲的磋商，并于 7 月 25 日至 26 日在华盛顿特区出席了“推动宗教自由部长级会议”。

二. 宗教或信仰自由与国家安全之间的关系

3. 二十一世纪初以来的“反恐战争”的特点是采取了不寻常的国家安全措施，导致各种侵犯和践踏包括宗教或信仰自由权在内的基本人权和原则的行为。出于确保公共安全和国家安全的正当要求，各国政府对宗教表达以及宗教或信仰在公共领域的作用出台了线上和线下更严格的规定。一些国家制定了歧视性做法，有意或无意地针对个人信徒或信奉某一特定信仰的团体，因为他们认为这些个人和团体容易发生恐怖行为或其他暴力行为。另一些国家采取的措施侵犯了基于良心形成并持有意见的权利，特别是持有被认为是令人反感或冒犯他人的信仰的权利，或是侵犯了宗教或信仰自由权这种内心的自由。

4. 在不到十年的时间里，各利益攸关方开始认识到这种暴力所带来的挑战的复杂性，并承认需要采取更全面的办法，其中不仅包括持续、基本的反恐安全措施，还包括系统性预防措施，以直接解决暴力极端主义和恐怖主义行为的推动因素(见 [A/70/674](#))。¹ 这一新办法认识到必须既打击恐怖主义的立即触发因素，也处理助长有利于恐怖主义蔓延的种种条件的根源。新战略还强调必须解决暴力极端主义和恐怖主义的受害者以及自身权利遭到反恐怖主义法和相关做法侵犯者的权利问题(见 [A/70/674](#) 和 [A/HRC/16/51](#))。

5. 2006 年，大会通过《联合国全球反恐战略》，将尊重人权和法治作为战略四大支柱之一，认识到立足人权的办法是全球努力的关键(见第 [60/288](#) 号决议)。尽管认识到这一点，各国其后采取的措施却继续在侵蚀对公民自由的尊重。各种措施扩大了被刑事化活动的范围，越来越多的注意力集中于早期干预策略上，

¹ 关于“暴力极端主义”，没有国际商定的定义。然而，联合国内部正在形成的用法是“暴力极端主义……助长恐怖主义”(见安全理事会第 [2178\(2014\)](#) 号决议)。另见下文第 23 至 27 段。

这些策略旨在劝阻有可能走上支持或实施暴力极端主义行为之路的人。然而，由于缺乏对诸如“激进化”或“暴力极端主义”等关键概念的共识定义，各种措施的有效性以及评估措施是否符合国际人权法规定的国家义务的能力均受到损害。

6. 人权监测员批评预防和打击暴力极端主义的举措，因为这些举措侵蚀公民自由，倾向于固化一些宗教或信仰群体受到的歧视，缺乏透明度和问责制，以及视宗教为威胁并采取安全措施。² 在其 2016 年关于预防和打击暴力极端主义举措对人权的影响的报告中，前反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员本·埃默森强调了这些方案中继续侵犯包括宗教或信仰自由在内的一系列人权和基本自由的内容。他得出结论认为，“实行的立法、行政和政策措施多种多样，可能对多项人权产生严重消极影响.....[并]可能耻辱化某些群体和社区，从而影响政府为成功执行方案获得所需支持，效果适得其反”（见 [A/HRC/31/65](#)，第 54 段）。

7. 如何在尊重人权的同时有效处理国家安全紧急情况，这个问题对当今人类安全构成关键挑战。与断定宗教或信仰自由(和其他人权)同国家安全是彼此竞争、相互排斥的价值观、必须在二者间取得“平衡”的言论相反，包括宗教或信仰自由问题特别报告员在内的各任务负责人在过去三十年来已认识到，促进和保护人权包括宗教或信仰自由与国家安全之间，有着互为补充、相互依存和相辅相成的关系。

8. 此外，应当指出的是，根据《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条第 3 段，不应以“国家安全”为理由来限制宗教或信仰的具体表现。但是，如果相关限制条款的进一步条件也得到满足，则允许限制与享有宗教或信仰自由权有关的若干权利，例如表达或结社自由，以确保国家安全。无论如何，只有在严格遵守以下五个条件的情况下，才能限制自由表现宗教或信仰的权利：(a) 有关措施是由法律规定的(即可查阅、可预见并以足够的精确度起草，以使理性的人能够规范其行为)；(b) 为保护公共安全、秩序、健康或道德或他人的基本权利和自由起见是必要的；(c) 符合相称性原则；(d) 适用方式不会损害所保障的宗教或信仰自由权；(e) 不是故意或事实上具有歧视性。

9. 此外，实证研究表明，加强对所有人的宗教或信仰自由的尊重有助于减少宗教迫害和基于宗教的冲突。³ 对“横向不平等”的研究还显示，不平等和基于宗

² 例如见大赦国际，*Dangerously disproportionate: the ever-expanding national security state in Europe*(伦敦，2017 年)。另见前任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的报告中关于宗教定性行为有适得其反影响的警告(见 [A/HRC/7/10/Add.3](#)，第 41 段)。

³ Brian Grim 和 Roger Finke, *The Price of Freedom Denied: Religious Persecution and Conflict in the Twenty-First Century*(Cambridge University Press, 2010 年)。另见 [A/HRC/70/674](#)，第 26 和 28 段。

教身份的歧视也可能增加冲突的产生。⁴ 因此，负责满足安全需求的主管部门应与那些在宗教或信仰自由方面发挥作用的人以及参与促进公民自由的行为体互动，并聆听他们的声音。⁵

10. 特别报告员在本报告中简要探讨了以宗教或信仰为名的暴力如何影响关于人权与国家安全之间关系的看法。他认为，防止暴力极端主义的策略往往疏远一系列宗教或信仰团体，破坏了几项基本自由的享受，并有损加强公共安全、容忍和相互理解的最终目标(见 [A/HRC/31/65](#))。⁶ 因此，特别报告员认为，在某些方面，一些打击暴力极端主义的政策实践已经“安全化”了宗教或信仰，即宗教被视为需要特殊的、惩罚性的法律和政策来应对的威胁。⁷

11. 因此，宗教或信仰自由及其所依赖的一系列权利受到破坏或侵犯，公众信任和社会复原力被消减，防止暴力极端主义的努力被削弱。因此，特别报告员还认为，确保所有人的宗教或信仰自由权可以减少涉及宗教或信仰的冲突，从而更好地促进社会凝聚力和人类安全。

12. 最后，根据特别报告员在向人权理事会提交的第一份报告中概述的执行议程，特别报告员调查了在联合国人权框架内采取的一些举措，其目的是促进尊重宗教或信仰自由，作为加强社会凝聚力、加强公众信任和增强抵御暴力极端主义的能力的积极资源([A/HRC/34/50](#))。

三. 一系列广泛的国家法律和做法

13. 各国迅速采取了一系列立法、行政和政策措施来应对暴力极端主义，这些措施针对的是个人和社区开展的一系列活动。这些措施包括将推定的恐怖主义“前兆”(即被认为是“极端主义”、种族主义、仇外或歧视性的言论)定为刑事犯罪的立法，以及聚焦于打击恐怖主义团体提出的招募战略的措施。一些国家通过促进民间社会干预或培养某些社区推进侦查和咨询方案的能力，支持聚焦于暴力极端主义行为的所谓触发条件的方案。另一些国家已采取措施，聚焦于暴力极端主义的基本条件或推动因素。

14. 在许多情况下，各国应对暴力极端主义的方式对捍卫宗教或信仰自由构成了严重挑战。他们通过以下方式应对暴力极端主义：(a) 制定直接限制宗教或信仰

⁴ 基于宗教或信仰的歧视是横向不平等的实证研究考虑的几个因素之一。例如，见 Frances Stewart, “Horizontal Inequalities as a Cause of Conflict” (2009 年)。可查阅：www.bradford.ac.uk/social-sciences/media/socialsciences/BDLStewart.pdf。

⁵ 这包括需要就影响他们的事项与宗教和其他少数群体进行协商，这是得到维护的少数群体权利(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》(大会第 47/135 号决议附件)第 2 条第 3 段)。

⁶ 另见 Faiza Patel 和 Amrit Singh, “The Human Rights Risks of Countering Violent Extremism Programs”, 2016 年 4 月 7 日。可查阅：www.justsecurity.org/30459/human-rights-risks-countering-violent-extremism-programs/。

⁷ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (London, Lynne Rienner Publishers, 1998)。

自由的新法律和政策；(b) 通过限制其他基本权利减少对宗教或信仰自由的享受；或(c) 审查宗教组织并干涉宗教群体的宗教事务。近年来，各特别程序任务负责人与宗教或信仰自由问题特别报告员共同向各国发出了一些联合来文，涉及对据称威胁公共秩序的属于宗教或信仰少数群体者所施加的直接歧视性做法和严厉的国家限制措施。

A. 登记要求

15. 许多政府已开始担心那些被视为“极端主义”或威胁国家本体或公共秩序的群体有可能获得法律人格，从而获得福利、豁免和其他应享权利。一些国家通过建立强制登记制度，否决或撤销某些社群的登记，制定更严格的登记法或要求以前登记过的社群重新登记，来解决这些问题(见 [A/HRC/22/51](#)，第 42 和 43 段)。

16. 由于这些措施，某些宗教或信仰社群一直无法获得或保持法人地位。获得法人资格属于宗教或信仰自由权的范围。这对许多宗教或信仰社群的日常运作至关重要。但是，根据国际人权法，宗教或信仰社群如果没有意愿，是没有义务寻求法律人格的。即使国家或主管部门没有正式承认其信仰，甚或正式承认被撤销，个人信徒、非信徒和宗教或信仰社群仍然拥有国际人权法规定的权利。

17. 无论如何，剥夺宗教或信仰社群的法律地位会对宗教或信仰自由权的集体层面产生巨大影响，包括影响信徒与他人共同实践信仰的能力，从而危及该社群本身的生存能力。缺乏法人资格也引发了这些社群的财产所有权问题，包括那些充当礼拜场所和教育场所的财产。这同样可以直接影响人的宗教或信仰自由权的集体层面。⁸

B. 行动自由

18. 一些国家修改了其立法的各个方面，以防止被视为“极端分子”的个人在国内的行动，这可能导致涉及宗教或信仰的歧视性做法。与国际人权规范相反，这些做法包括在其居住国或国籍国内重新安置个人的举措，修订适用于寻求庇护者或移民的规则的措施，以及审查公民身份规则甚至撤销公民身份的措施。这些措施显然严重影响了行动自由。它们还对以下权利产生了消极影响：无罪推定权和正当程序权、免遭任意剥夺国籍的权利、自由和安全权以及宗教或信仰自由权(见 [A/HRC/31/65](#)，第 41 段)。

C. 定性、监视和骚扰

19. 各国还继续在防止和打击暴力极端主义框架内制定立法和政策，基于定型观念给某些宗教或信仰群体的成员定性(这些群体被有关国家视为倾向于“激进化”、“极端主义”或犯罪)，包括制定政策，将宗教信仰的和平表现归类为支持暴力极端主义的标志。另一些国家越来越多地滥用含糊其词的国家安全措施

⁸ 有关此负面影响的充分讨论，见欧洲安全与合作组织(欧安组织)，*Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities*(华沙，欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室，2014 年)。可查阅：www.osce.org/odihr/139046。

施来针对政治反对派、人权维护者、记者、环保活动人士、艺术家和劳工领袖。许多其他国家担心，一些礼拜场所是激进化的环境，会导致恐怖主义和(或)支持暴力的团体的招募活动，并因此审查布道活动，检查、讯问进出礼拜场所的人，并进行其他监测活动。有时，政府关闭礼拜场所，并禁止某些宗教领袖保留或担任其社群内的某些职位。

20. 此外，一项研究发现，仍然有政府以安全为理由正式禁止宗教或信仰团体，并将加入这些团体定为刑事犯罪。⁹ 这方面的标准并不总是清楚的或与该团体参与或用物质支持暴力或煽动暴力的证明密切相关。一些国家只承认某一个或某几个宗教，限制其他宗教或信仰活动，并援引所谓的安全措施来抑制对这些宗教的宣传，且往往声称允许不同宗教或信仰的活动会增加社会中的敌对情绪。在许多情况下，根据这些法律被起诉的人被视为“歪曲”“公认”宗教的解释的某个信仰社群的成员。

21. 同样，对一些国家而言，宣传一个或多个特定宗教实际上是一个国家认同问题，因此，保护该宗教本身就被视为国家安全的当务之急(见 [A/HRC/37/49](#))。因此，这些国家可以通过间接手段而不是官方立法宣传一个或多个特定宗教。例如，各国可能会通过社交媒体和官方政府声明宣传某一宗教或该宗教的解释，同时将其他宗教或信仰安全化，以限制对国内居民的传教。¹⁰

四. 预防或打击暴力极端主义和保护宗教或信仰自由的关键挑战

22. 出于若干原因，在打击暴力极端主义的同时保护宗教或信仰自由权很复杂。首先，缺乏关于什么构成“暴力极端主义”的共识定义影响了制定有力的全球反恐和防止暴力极端主义的战略，并导致滥用行为，例如将被认为是极端的信仰和做法与“暴力极端主义”相混淆。其次，某些人以宗教或信仰的名义使用暴力往往会使其宗教或信仰社群的其他成员蒙受污名，无论这些成员的行为如何。第三，如上文第 8 段所述，虽然人们相信什么或不相信什么的权利绝对不可侵犯，但在特殊情况下并在严格遵守国际法规定的限制制度的前提下，宗教或信仰的公开表现可予以限制。最后，宗教或信仰自由权既因表达自由等其他人权而得到强化，也因此遇到挑战。

A. 定义“暴力极端主义”

23. 前任反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员埃默森先生在其 2016 年向人权理事会提交的报告中指出，打击暴力极端主义的一个重要挑战是缺乏一种普遍接受的全面定义来识别此类行为(见 [A/HRC/31/65](#)，第 55 段)。此外，目前关于反恐怖主义的国际法律框架规定了与恐怖主义和暴力极端主义有关

⁹ Pew Research Center, Global Uptick in Government Restrictions on Religion in 2016(2018 年)。可查阅: www.pewforum.org/2018/06/21/global-uptick-in-government-restrictions-on-religion-in-2016/。

¹⁰ Sos Avetisyan 等人, “The ‘mantra of stability’ versus human security in the post-Soviet space”, *Global Campus Human Rights Journal*, 第一卷, 第 2 期(2017 年)。

的义务，但未对这些术语作出全面定义。¹¹ 这导致致力于预防或打击暴力极端主义的联合国实体以及许多国家都采用过于宽泛的定义，而这样可能会造成对人权的无意侵犯，甚至是故意误用这一术语(见 [A/HRC/31/65](#))。

24. 另一位前任反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员马丁·谢宁警告称：“存在一种风险，即国际社会在不下定义的情况下使用“恐怖主义”一词，会无意地在国际上使暴虐政权的行为合法化，因为传达出来的信息是不管“恐怖主义”如何定义，国际社会都要看到强硬的反恐行动”(见 [E/CN.4/2006/98](#)，第 27 段)。¹²

25. 应当指出，如果激进或极端的观点与暴力或煽动暴力或歧视等其他违法行为无关，则根据国际人权法的法律界定，这些观点本身并不构成对社会的威胁。此外，“激进”一词没有明确的含义，因此应推定，持有和表达这些观点和意见的权利受到国际人权法的保护。此外，没有通往恐怖主义的明确路径，也没有一致的因素推动恐怖主义激进化。基于宗教、种族、族裔、性别和社会经济地位等陈规假设建立的定性分析不仅具有歧视性，而且没有效果。¹³

26. 联合国人权事务高级专员和区域机构批评了将“极端主义”定罪的法律，因为这些法律针对非暴力行为以及使用广泛和不精确的定义。¹⁴ 根据《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条和第 19 条，持有意见的权利以及拥有或接受自己选择的宗教或信仰的自由(内心的自由)不应受任何限制。¹⁵ 各国经常把“极端主义”和“激进化”与暴力混为一谈，这是成问题的，因为没有经验证据表明从“极端主义”思想到暴力行为之间存在可预测的联系或线性演进。此外，声称某个人或某群人为“极端主义分子”并不等于证明他们是暴力的。只有那些被确定在计划实施或持续实施暴力极端主义行为的人才能被视为如此。

27. 因此，为了使措施既高效又有效，各国应确保其以安全为导向的预防和打击暴力极端主义措施的重点是实际行为，而不是意见或信仰。各国在采取任何惩罚性措施之前，必须在有明确证据的情况下证明，个人或群体参与了煽动歧视或暴

¹¹ 但是，《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》第 2 条(b)款将恐怖主义行为定义为：“意图致使平民或在武装冲突情势中未积极参与敌对行动的任何其他人死亡或重伤的任何其他行为，如这些行为因其性质或相关情况旨在恐吓人口，或迫使一国政府或一个国际组织采取或不采取任何行动。”

¹² 在他向人权理事会提交的最后一份报告中，谢宁先生提出了对于恐怖主义和煽动恐怖主义的示范定义(见 [A/HRC/16/51](#)，第 29-32 段)。

¹³ L. Slachmuylder, *Transforming Violent Extremism: A PeaceBuilder's Guide* (Washington, D.C., Search for Common Ground, 2017)。

¹⁴ 见 [A/HRC/33/29](#)，第 18 和 61 段；European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the Federal Law on Combating Extremist Activity of the Russian Federation*, No. [660/2011](#), CDL-AD(2012)016, 第 31、35-36、49 段；欧洲人权法院, *Case of Mariya Alekhina and Others v. Russia*, application No.38004/12, Judgment of 17 July 2018, 第 257 和 267-268 段。

¹⁵ 见 [A/HRC/33/29](#)，第 61-62 段；人权事务委员会，关于思想、良心和宗教自由权利的第 22 号一般性意见(1993 年)，第 3 段；人权事务委员会关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 9 段。

力的活动或以其他具体方式破坏他人权利和自由。这些措施必须由法律规定，并且是必要的、相称的和非歧视性的。尽管如此，各国还必须营造条件，在这些条件下，未达到或者确实越过煽动暴力的门槛的极端主义言论受到挑战，得到揭露，并失去信誉，与此同时不扼杀行使思想、良心、宗教或信仰自由权以及意见和表达自由权的空间。

B. 对激进化的误解

28. 历史上，宗教或信仰或者宗教或信仰的解释被用来为令人发指的暴力和歧视行为提供支持或理由的例子数不胜数。这种自圆其说被认为是宗派冲突的根源，被用来使征服战争合法化并做出令人发指的无视平等和对人类尊严的基本尊重的行为。近来发生的屠杀、种族清洗和灭绝种族行为都是以宗教名义或由于受害者的宗教身份而进行的。

29. 宗教或信仰通常可以通过两种方式与暴力极端主义联系在一起。首先是以宗教名义，有针对性或不分青红皂白地使用暴力。这可能包括在私人领域内或与私人领域相关的强制行为，例如“名誉”杀人。其次是诉诸暴力，这是对因宗教或信仰认同而受到攻击的人的集体宗教仇恨的表现。在实践中，这两种暴力经常重叠。

30. 以宗教或信仰名义实施的暴力行为是通过对个人或群体的不分青红皂白或有针对性的攻击实施的。这些情形包括自杀式袭击、镇压和其他形式的体制性和结构性暴力。这些行为大多针对当地人或当地机构，但近年来已变得越来越普遍的是，在当地日常生活场所以宗教或信仰的名义使用暴力，为的是向全世界发出信息(见 [A/HRC/28/66](#))。

31. 在一些国家，武装团体援引宗教来为暴行辩护，例如有针对性的大规模杀戮、法外处决和即决处决、强迫失踪、酷刑、性暴力、对平民不分青红皂白的攻击、大规模驱逐、奴役或有系统地破坏某些社群。在另一些国家，民团通过破坏墓地和礼拜场所、掠夺土地或财产并威胁人员安全来骚扰宗教或信仰少数群体(见 [A/68/268](#) 和 [A/HRC/22/51](#))。

32. 需要明确的是，暴力极端主义并不局限于任何特定的宗教或地区；在全球北方和全球南方，国家和非国家行为体援引了许多宗教来为各种形式的暴力辩护。暴力极端主义行为也可能以左翼和右翼或其他政治意识形态的名义同样起劲地进行，这些意识形态的追随者坚定地支持极端主义暴力，以推进非宗教、无神论和世俗政治议程。这些行为体历来试图利用薄弱的政府和困难的条件，借助人们心中的不满情绪以鼓动他们支持或实施暴力行为，不论这种不满是真实存在还是被认为存在。

33. 暴力的倡导者所针对的那些人，由于其成长经历或日常经验而将暴力极端主义视为一种能够更好地解决他们的不满或满足其他需求的手段。然而，尚不清楚个人是如何逐渐将恐怖主义暴力视为可能的行动方式的。迄今为止的研究表明，尽管存在一系列可识别的共同“推拉”因素，但从持有极端观点到实施恐怖主义

行为的过程是非线性和不可预测的，并且暴力行动的“触发条件”因人而异(见 [A/HRC/31/65](#))。

34. 此外，这些行为体的特定身份既不是暴力极端主义的象征，也不是这些肇事者所声称支持的意识形态的本质，即使这种意识形态可能被认为是激进的。此外，一些个人煽动歧视、敌对行动或暴力这一事实并不表明宗教或信仰社群赞同这些观点或纵容暴力活动。在这方面，正如已经指出的那样，宗教社群的个人成员的行为应该与有关人员相挂钩，而不是与社群以及其他成员笼统挂钩。

35. 以宗教或信仰为名的暴力主要针对属于宗教或信仰少数群体的人，包括在全球各地遭受恐吓、镇压或暴力氛围的皈依者、人道主义者、无神论者和不可知论者(见 [A/67/303](#)，第 15 段)。但是，这种暴力行为也会影响同一宗教或信仰内持不同意见的追随者，这一宗教或信仰也可能是以其名义实施的这种行为的多数宗教。这些暴力行为的受害者还可能包括各种其他群体，包括不同原始宗教的追随者以及小型或新型宗教运动的追随者，这些群体经常被诬蔑为“教派”或“邪教”。涉嫌破坏“民族凝聚力”的人也经常成为不容忍的暴力表现的目标。不幸的是，积极反对滥用其宗教来为暴力和偏见辩护的温和声音增加了被指控为背叛或亵渎的风险，并经常招致报复性处罚。此外，有罪不罚的环境可进一步加剧这些状况。

36. 此外，这些暴力行为中的性别层面在以宗教或信仰或传统的名义伤害无数妇女和女童的做法中显而易见，这些妇女和女童成为“名誉”杀人、以酸液袭击、截肢、鞭打和其他暴力做法的受害者。妇女和女童还过度遭受性暴力，例如强奸、处女检验、性奴役、残割女性生殖器官、早婚和强迫婚姻、绑架婚姻和守寡仪式，这些通常与强迫皈依或其他残忍行为相结合。这些暴力行为中的许多都发生在“私人领域”，且没有通过安全或公共安全的视角来看待。

37. 私人行为体和国家人员还以宗教的名义，以性取向和性别认同为由对一些人实施恐惧同性恋和变性者的暴力。那些被认为是女同性恋、男同性恋、双性恋或跨性别者在被发现或承认他们的性取向和性别认同后遭受到残忍行为，包括轮奸、所谓的“治疗性”强奸和家庭暴力(见 [A/HRC/14/22/Add.2](#)，第 38-89 段)。暴力极端主义的性别层面还可以通过其他方式表现出来，例如暴力团体利用妇女和女童不太可能实施暴力行为的刻板印象，以之为战术更好地确保其计划不受阻碍，或是妇女和女童被迫成为性奴役对象。

38. 以宗教名义使用暴力的行为使许多人怀疑所有或某些宗教，并将宗教视为对和平与和谐的威胁。他们认为，不限于私人生活的宗教会导致出于宗教动机的政治斗争、冲突和暴力，而这些是某些形式的恐怖主义从中汲取动力的源泉。另一些人则认为，一些宗教教义和恐怖主义行为之间存在实际联系。令人遗憾的是，即使宗教或信仰没有明确地煽动恐怖主义，仍然有人相信以其信仰的名义杀人是正当的，甚至是必要的。

C. 调和宗教或信仰的公共和私人层面

39. 虽然各国义务按照国际法的规定支持每个人拥有宗教或信仰的权利，但当个人选择表达自己的信念时，无论是通过自发组织宗教或信仰团体，还是按照他

们的宗教或信仰的戒律来行动，往往就会出现困难。虽然对宗教或信仰表现的任何限制必须严格遵守国际法规定的限制制度已成定论，但在特定情况下这种限制的确切范围已成为许多国家的一个突出问题。

40. 关于是否应禁止建造宣礼塔的辩论以及许多国家中正在进行的关于人们是否应被允许在教育或工作场所或者说公共场所佩戴宗教符号的讨论所带来的争议，说明了关于宗教或信仰自由的范围和限制问题的复杂性和紧迫性。一方面，一些世俗主义者强烈主张宗教的表现应限于私人领域，以维持一个“中立”的空间，在这个空间中，所有人，无论其出身或信仰如何，都能得到平等对待。另一些人则认为，应允许每个人根据其国际人权规范和标准中所载的权利，自由地表达其宗教或信仰，并强调表面上中立的法律对不同信仰社群的不均衡影响。特别报告员重申，对宗教或信仰表现的任何和所有此类限制必须严格遵守国际人权法规定的限制制度，并且必须以明确的证据为依据。

41. 保护公共安全和公共秩序的必要性当然是明确的。然而，危险在于，一国可能利用这种借口来限制它觉得不方便管理的宗教或信仰社群成员的权利，有些国家将公共安全和秩序限制视作意指“公众利益限制”。在许多情况下，出于公众利益的这种限制已延伸到促进世俗主义的限制性形式。

42. 此外，并非总是可以将基于良心的承诺和宗教或信仰行为与信仰或内部信仰体系分开，特别是在决定与根据一个人的宗教或信仰“行事”的权利有关的问题时。也就是说，基于信仰的承诺不能总是限制在私人领域内。对于一些人来说，他们的宗教或信仰是一种生活方式，某些戒律被理解为公开表达宗教或信仰的要求。此外，基于宗教或信仰的价值观通常决定了要求个人相应行事的社会行为和责任标准。换言之，对于许多人而言，他们的信仰与他们的生活方式之间存在着强烈的相互关联。

43. 鉴于这一前提，内心的自由无条件地得到国际法的保护。然而，一些预防和打击暴力极端主义方案的基本理念试图限制相对于宗教表达(非绝对权利)的内心的自由(一种绝对的、不可减损的权利)。特别报告员指出，“监管”内心领域的企图可能构成宗教或信仰方面的间接性强制行为，并可能违反对侵犯内心的自由的绝对禁止。

D. 调和宗教或信仰自由与其他权利

44. 行使宗教或信仰自由取决于其他人权的享有。这些权利包括表达、和平集会、结社和行动自由、隐私权和法律面前平等权、受教育权、享有能达到的最高标准健康的权利和其他许多权利。只有在广泛的人权背景下，宗教或信仰自由才能获得充分意义。实际上，如果其他人权未得到有效保障，宗教或信仰自由的许多方面几乎或根本没有任何意义。有时，这可能导致宗教或信仰自由权与其他人权之间或宗教和世俗利益之间相互冲突的主张。

45. 正如所指出的那样，虽然国家安全不包括在《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条第 3 段所述限制宗教或信仰表现的正当理由之列，但公共安全被包括在内，并且鉴于范围广泛的活动都可被视作对公共安全的威胁，“存在一种风险，即

各国会以之为由，为出于国家安全利益方面的原因对[宗教或信仰自由]施加的限制辩解，声称某个[宗教或信仰]团体参与了危害公共安全和秩序的政治活动”。¹⁶

46. 此外，在表达自由方面，基于国家安全关切的具体限制是可允许的，但须遵守国际人权法规定的限制制度。¹⁷ 这些限制也被用来间接地限制宗教或信仰自由，以试图规避用来保护宗教或信仰自由的保障措施。例如，将定义模糊的言论类型当做“仇恨言论”定为刑事犯罪，可能会将这些法律武断地应用在与宗教或信仰有关的问题上。¹⁸ 将某些形式的带有宗教因素的言论任意定罪为“仇恨言论”可能导致严重后果，甚至可能导致因非暴力行为受到监禁。因此，以这种方式适用法律会导致对一个人的宗教或信仰自由权的间接歧视。这包括将叛教和亵渎定罪的法律，这些法律不仅可能构成对宗教或信仰自由的限制，而且还会侵犯表达自由权。¹⁹

反叛教/反亵渎法

47. 有一种倾向是将某些宗教或信仰的表现，包括传教士或寻求新的皈依其信仰者的其他人的活动，定性为“极端主义”或“威胁公共秩序”，而这些活动与暴力行为没有直接联系。关于叛教或亵渎的法律通常被称为“反煽动法”，在至少 69 个国家存在，并反映了一种观点，即社会中某些观点的表达可能会造成“不满”，颠覆“国内团结”或破坏公共秩序和公共安全(见 A/72/365，第 27 段)。在一些管辖区，反恐立法针对较新的宗教社群，并被用于在反恐法庭中制造涉嫌亵渎罪的案件。

48. 由于因特网在招募个人或个人激进化方面发挥的作用，许多国家综合采用了各种压制性立法措施，屏蔽、过滤和禁止特定内容或整个网站。安全考虑通常被说成是此类法律和行动得以存在和实施的法律依据。尽管一些国家声称这些法律的预期目标是改善“社会和谐”以及保障安全，但实际上这些措施往往会损害笃信不同信仰的个人的安全和平等(同上)。在某些情况下，已建立机制来识别内容并发送到因特网和社交媒体公司，以便删除。²⁰ 在另一些情况下，反亵渎和反叛教法被用来起诉网络论坛中表达的意见或信仰。

¹⁶ Donna Sullivan, “Advancing the freedom of religion or belief through the United Nations Declaration on the Elimination of Religious Intolerance and Discrimination”, *American Journal of International Law*, vol. 82, No.3(1988)。

¹⁷ 《关于国家安全、表达自由和信息获取的约翰内斯堡原则》第 19 条(伦敦, 1996 年)。可查阅: www.article19.org/data/files/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf。

¹⁸ 根据《公民权利和政治权利国际公约》第 20 条第 2 段的规定，国际法仅允许将构成煽动歧视、敌视和暴力的仇恨言论定为犯罪。

¹⁹ 人权事务委员会，关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 48 段。

²⁰ 例如，见欧洲刑警组织，“Internet referral unit to combat terrorist and violent extremist propaganda”，新闻稿，2015 年 7 月 1 日。

49. 2012 年以来，对网络亵渎的指控越来越多，并出现了新的威胁和暴力模式。²¹ 利用因特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，因特网用户不确知其行使权利的界限何在。令人震惊的是，通常通过社交媒体网站发表的网上言论也可能导致网下群体暴力(同上，第 31 段)。网络活动的安全化为国家当局提供了广泛的运作空间，但没有适当的审查。

50. 一个具体案例是，一名博客因批评基于种姓的歧视而被定判教罪，自 2014 年 1 月以来一直被监禁。²² 同样，在 2015 年，一名诗人因叛教而被某法院判处死刑，因为据称他对宗教人士和国家作出了淫秽评论，他还写过一本宣传无神论和无信仰的书并四处传阅。²³ 国家安全关切也侵入了这一具体领域，一些叛教审判的进行方式与关于国家安全威胁的审判相同就说明了这一点。²⁴ 在另一些案件中，人们受到反亵渎法的指控(甚至是因为其在社交媒体上的活动和(或)参与社交网络上的对话)，而这种审判是在反恐法庭上进行的。

51. 特别报告员指出，任何旨在防止因特网恐怖主义激进化的努力(例如监管、过滤或屏蔽根据国际法认定为非法的在线内容)都应遵循国际人权标准，以避免非法影响表达自由和信息的自由流动。正如促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员大卫·凯伊所强调，内容限制必须始终符合合法性、必要性、正当性、相称性和非歧视的检验标准，且必须遵守正当程序(见 [A/HRC/38/35](#)，第 66 段)。这些措施不应用于针对异见和批评性言论。

52. 一些政府还关注利用表达自由的群体和个人，他们传播虽够不上《公民权利和政治权利国际公约》第 20 条第 2 段所述煽动歧视或暴力的门槛但确实值得谴责的不容忍信息(见 [A/HRC/22/17/Add.4](#)，附录，第 20 段)。这包括并非直接呼吁行动但却为暴力行动建立意识形态基础的言论。这些国家试图通过新的立法，将并不构成煽动行为的“极端主义”言论定为刑事罪，为此设立了一些罪名，如“宣扬”恐怖主义、直接或间接“诱导”、“鼓励”或“美化”恐怖主义或为恐怖主义提供物质支持。另一些国家则将以前的民事罪行改为刑事罪行(见 [A/HRC/31/65](#))。这些新罪名的共同之处在于，它们倾向于根据个人言论的内容来判定刑事责任，而非根据说话者的意图或是对暴力发生可能性的背景评估或暴力的发生。人权事

²¹ 见 Joelle Fiss, “Anti-blasphemy offensives in the digital age: when hardliners take over”, analysis paper, No. 25(Washington, D.C., Brookings Institution, 2016)。

²² 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办), “UN experts urge immediate release of detained Mauritanian blogger”, 2018 年 5 月 8 日。可查阅：
www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23050&LangID=E。

²³ 见人权高专办, “SAU10/2015”。可查阅：
<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=21775>。

²⁴ 美利坚合众国国务院, 《2008 年人权报告: 伊朗》, 2009 年 2 月 25 日。可查阅：
www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2008/nea/119115.htm。

务委员会强调，应明确界定“颂扬”、“美化”恐怖主义或为其“辩护”的罪行，以确保不会导致对表达自由的不必要或者过度干涉。²⁵

监管宗教文献

53. 一些国家还采取措施来应对一些担忧，即某些包括经文在内的(在线和离线版本)宗教出版物可能构成对和平与安全的威胁。其中一些国家依靠政府任命的“专家”所作的评估，这些专家负责审查宗教文献，并确定这些材料是否宣传“极端主义”观点或教义方面的不当观点。基于以上评估，国家可决定禁止或审查某些宗教材料或禁止分发这些材料。

54. 支持这些措施的理由可能会说，有关文本煽动暴力或包含暴力图像或语言，或者有关的宗教或信仰社群声称他们的信仰是获得救赎和真相的唯一途径，而这可能对公共秩序构成威胁。宗教文献是宗教表达的一个方面，因此同样受到意见和表达自由以及宗教或信仰自由的保护；任何对出版或传播宗教文献的干扰都可能构成对这些基本自由的侵犯，必须严格按照《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条第 3 段和第 19 条第 3 段规定的标准说明理由。

55. 此外，由于一些原因，由国家任命“专家”来确定对信仰的宗教基础文本的“权威”解释可能会有问题。这可能构成对个人自行决定如何与宗教和哲学信仰和平相处的权利的家长式干涉，且违反各国成为其管辖范围内所有人的宗教或信仰自由权的公正担保人的义务。还可能违反包括教义自主在内的宗教或信仰自由的集体层面。国家支持的宗教或信仰解释通常与不容忍行为有关。

五. 调动宗教或信仰自由，促进抵御暴力极端主义的社会韧性

56. 越来越多的学术研究突出显示，宗教或信仰自由在促进多元社会中发挥作用，这种社会可以维持基于法治和尊重人权的民主治理，宗教或信仰自由还有助于创造不同宗教、信仰和文化的人们相互尊重、容忍和理解的环境。²⁶ 宗教或信仰自由权得到促进和保护的环境往往会营造安全空间，使人们能够公开挑战仇恨、暴力的言论。此外，宗教或信仰自由可促进和平共处，维持社会凝聚力，这对公共秩序、安全和长期安全保障至关重要。负责满足安全需要的人员应与在宗教或信仰自由方面发挥作用的人以及参与促进公民自由的行为体互动，并聆听他们的声音。

²⁵ 人权事务委员会，关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 46 段。

²⁶ 见 Faiza Patel and Amrit Singh, “The human rights risks of countering violent extremism programs”。另见 Anthony Gill and Timothy Shah, “Religious freedom, democratization, and economic development: a survey of the causal pathways linking religious freedom to economic freedom and prosperity and political freedom and democracy”, paper presented at the Annual Meeting of the Association for the Study of Religion, Economics, and Culture, Washington, D.C., 13 April 2013。可查阅: www.asrec.org/wp-content/uploads/2015/10/Gill-Shah-Religious-freedom-democratization-and-economic-development.pdf。

57. 本着这种精神，联合国在促进尊重宗教或信仰自由方面的活动重点是消除基于宗教或信仰的不容忍和歧视，²⁷ 并催生了一些旨在解决与鼓吹宗教仇恨和大规模暴行有关的问题的举措。尤其具有相关性的是打击基于宗教或信仰原因对他人实施的不容忍、丑化、污名化、歧视、暴力煽动和暴力侵害行为的措施(见人权理事会第 16/18 号决议)。同样，在预防大规模暴行的背景下制定并以国际人权法为基础的举措也可以在加强社会抵御暴力极端主义的能力方面发挥有益作用。这些活动不仅为政府，还为民间社会和基于信仰的行为体确定具体作用和实际措施。然而，虽然秘书长《防止暴力极端主义行动计划》已认识到这些举措与更广泛的国际反恐战略的相关性，²⁸ 但必须小心的是，不要将与宗教或信仰行为体的对话和接触安全化，也不要为了与预防和打击暴力极端主义相关的目标而将这些举措工具化。

58. 发展信仰行为体间的协作网络以促进人权显然是一个有价值的目标，特别是在培养对多元化的尊重方面。在许多情况下，宗教组织本身提供了传播容忍与和解信息的最佳希望，这将有助于确保个人在其居住的任何国家和平地实践其宗教信仰的权利。但是，必须注意确保这些办法具有包容性，所有人都可以利用，且不歧视任何受保护的特性。同样重要的是，要确保这种协作网络致力于国际人权法所载的权利和自由。如果做不到这一点，各种陈规定型观念和各种形式的 intolerance 可能会得到强化。

A. 人权理事会第 16/18 号决议和伊斯坦布尔进程

59. 《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》自 2011 年以来一直在促进执行人权理事会第 16/18 号决议确定的议程，被人权专家认可为“供国际社会采取有效、综合和包容性行动的有希望平台”(见 A/HRC/22/17/Add.4，附录，第 41 段)。该决议确定了一项全面、以行动为导向的战略，其中包括一系列法律、政策、行政措施以及外联方案，以促进平等、多元化、参与、理解、社区凝聚力和韧性。

60. 尽管伊斯坦布尔进程一般不被视为一个预防和打击暴力极端主义的工具，但在其框架下实施的一些早期活动，特别是对执法官员在发现和应对煽动行为方面的培训，显然证明伊斯坦布尔进程对于预防和打击暴力极端主义工作的相关性。同样，2016 年 7 月在新加坡举行的最近一次伊斯坦布尔进程会议确定了基于社区的实际项目，这些项目促进提高社会凝聚力和抵御鼓吹仇恨行为的能力。然而，在伊斯坦布尔进程主持下举行的大多数其他会议更多地侧重于规范性讨论和关切问题的政治化以及外部化，而不是范围广泛的利益攸关方之间以实践者为中心的内省式参与。

61. 面对不容忍现象的加剧和对一些预防和打击暴力极端主义活动产生的负面影响的担忧，特别报告员建议各国在执行层面重振伊斯坦布尔进程，以学习最佳

²⁷ Marc Limon, Nazila Ghanea and Hilary Power, “Fighting religious intolerance and discrimination: the United Nations account”, *Religion and Human Rights*, vol.11, No.1(April 2016).

²⁸ 例如，见第 36 段和第 49 段。

做法并促进能力建设方面的内省与合作。伊斯坦布尔进程的附加价值在于能够有效指导各国促进宗教多元化，同时减轻预防和打击暴力极端主义政策的一些不良副作用，并形成长期凝聚力。

B. 拉巴特行动计划

62. 另外一个相关的重要软法标准是 2012 年 10 月在拉巴特举行的会议上由专家通过的关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划(见 [A/HRC/22/17/Add.4](#), 附录)。特别报告员及其前任概述了拉巴特行动计划在应对构成煽动暴力、歧视和敌意的鼓吹宗教仇恨言论方面的重要性(见 [A/HRC/25/58](#)、[A/HRC/28/66](#)、[A/HRC/31/18](#)、[A/HRC/34/50](#) 和 [A/72/365](#))。它通过一个由六部分组成的检验提供实用指导，该检验考虑到言论的背景、说话者的立场和意图、言论的内容和范围以及言论有多大可能将煽动起针对目标群体的行动(见 [A/HRC/22/17/Add.4](#), 附录, 第 29 段)。科特迪瓦、摩洛哥和突尼斯等国视听通信国家主管部门正在使用这种检验(见 [A/HRC/37/3](#), 第 69 段), 欧洲人权法院也在最近的一项判决中提到了拉巴特行动计划。²⁹

63. 在一份专题决议中，人权理事会呼吁国际社会有效执行第 16/18 号决议、《伊斯坦布尔进程》和拉巴特行动计划，“以便促成一个更有利的环境，打击仇恨言论和暴力行为”(见人权理事会第 34/8 号决议)。同样，在一份国别决议中，人权理事会鼓励缅甸政府根据理事会第 16/18 号决议和拉巴特行动计划，进一步努力促进社会各阶层之间的容忍与和平共处(见第 34/22 号决议)。人权事务高级专员在 2018 年 7 月关于罗兴亚人人权状况的最新情况说明中提到了第 16/18 号决议、拉巴特行动计划、《关于信仰促进权利的贝鲁特宣言》及其 18 项承诺(见下文)，以处理煽动暴力、歧视或敌意的鼓吹仇恨言论，特别是在以宗教或信仰为名时。³⁰ 这说明了这些软法标准的互补性和实际效用。

C. 《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》

64. 在拉巴特行动计划的基础上，2015 年 4 月启动了一个进程，以评估宗教领袖和行为体在防止煽动可能导致残暴罪行(即灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪)的暴力方面能够发挥的具体作用。2017 年 7 月，《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)启动，其中提出了针对三个广泛主题的建议，包括：(a) 旨在防止煽动包括暴力极端主义和性别暴力在内的暴力；(b) 加强防止这种煽动行为的工具；(c) 通过促进和平、包容和公正的社会，并执行国际人权标准，增强有利于防止煽动暴力的条件。³¹ 通过非斯行动计划向信

²⁹ 欧洲人权法院，Case of Mariya Alekhina and Others v. Russia, 第 110、187、190-191 和 223 段。另见 Elósegui 法官的个别意见，第 14 段。

³⁰ 见 [A/HRC/38/CRP.2](#), 第 4 段。可查阅：
www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session32/Pages/ListReports.aspx。

³¹ 联合国，《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》(世界基督教协进会、宗教和传统调解人网络、Kaiciid 对话中心)。可查阅：
www.un.org/en/genocideprevention/documents/Plan_of_Action_Religious_Prevent_Incite.pdf。

仰领袖和行为体提出的建议也可以促进预防煽动暴力极端主义，途径是鼓励这些行为体对抗宣扬暴力极端主义和恐怖主义的意识形态；通过提供准确和细致入微的观点，处理被宗教极端分子所垄断的议题；向被暴力极端主义和恐怖主义团体吸引的人或其成员提出反驳；建立社区特别是青年抵御暴力极端主义的韧性。行动计划特别建议采用整体办法而非基于安全的办法来预防暴力极端主义。³² 除了拉巴特行动计划之外，非斯行动计划还应与《暴行罪分析框架》一并阅读，该框架可通过其对风险因素和建立社会韧性的见解为预防和打击暴力极端主义战略增加价值。³³

D. 秘书长《防止暴力极端主义行动计划》

65. 秘书长于 2015 年 12 月概述了他的《防止暴力极端主义行动计划》，呼吁各国以《联合国全球反恐战略》的四大支柱作为其战略、政策和行动的坚实基础。他指出，尊重人权在预防暴力极端主义方面具有核心重要性，并强调指出，诸如缺乏法治、贫困、剥夺、歧视、未解决的冲突和无视人权等背景因素可能会提高目标受众对于暴力极端主义言论的接受度。虽然秘书长指出，界定“恐怖主义”和“暴力极端主义”是会员国的特权，但他也强调，这些定义必须符合国际法特别是国际人权法为各国规定的义务(见 [A/70/674](#)，第 5 段)。他提出了一系列国际社会、国家和非国家行为体可采取的行动，来预防暴力极端主义。

66. 秘书长提出的其中一个行动要点是“让宗教领袖参与，为教派内和教派间对话和讨论提供平台，以此促进不同社区间的容忍和了解，通过强调自己教义固有的和平与人道主义价值观，表明他们反对暴力极端主义”(同上，第 49 段(e))。他还建议利用《拉巴特行动计划》以支持采取全面办法来处理煽动行为和暴力极端主义问题(同上，第 50 段(i))。

E. “信仰促进权利”框架

67. 2017 年 3 月，通过《关于信仰促进权利的贝鲁特宣言》及其 18 项承诺启动了“信仰促进权利”框架，³⁴ 该框架强调宗教领袖可能是很重要的人权行为体，因为他们能对数亿信徒的心灵和思想产生巨大影响。其基本原理表现在承诺“利用宗教和信仰在精神和道德上的重要性，加强对普遍人权的保护并制定预防性战略”。³⁵

68. 《贝鲁特宣言》中表达的旨在通过动员信仰行为体支持人权框架以加强团结、和平和讲尊重的社会的保证，在以下承诺中阐述得尤为清楚：支持和促进所

³² 同上，第 18 段。

³³ 联合国，“暴行罪分析框架：预防工具”(纽约，2014 年)。可查阅 www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf。

³⁴ 人权高专办，《信仰促进权利》(日内瓦，2018 年)。可查阅：www.ohchr.org/Documents/Publications/HRDisabilityen.pdf。

³⁵ 人权高专办，“信仰促进权利”的 18 项承诺，承诺十六。可查阅：<https://www.ohchr.org/Documents/Press/21451/18CommitmentsonFaithforRights.pdf>。

有宗教或信仰领域和表现形式的平等待遇；确保不歧视与性别平等；捍卫所有人的权利，包括属于少数群体者的权利；公开谴责所有煽动暴力的鼓吹仇恨言论；不压制批评声音或相信基于宗教理由的排他性解释；谴责任何行为体做出武断的公开裁定，以宗教名义否定另一个人的宗教或信仰。“信仰促进权利”框架的整体性人权办法还体现在捍卫表达自由包括学术自由的承诺和通过正规教育渠道促进宽容的承诺中。它还强调了父母和家庭在发现和处理儿童和青年易受以宗教名义的暴力影响的早期迹象方面起到重要作用。

六. 结论和建议

69. 恐怖主义和暴力极端主义对享有各项人权，从生命权、人身自由和安全权到表达、结社、思想、良心和宗教或信仰自由权，直接构成威胁。各国负有义务保护其领土内受其管辖的所有个人免受暴力侵害。但是，在采取这些措施的同时未能履行人权义务的情况也导致包括对宗教或信仰自由的不当限制在内的侵犯人权行为惊人增多。

70. 在过去二十年中，联合国专家、人权组织、宗教领袖和活动家以及反恐专家对未明确界定的安全措施与保护人权之间的反向关系提出了严重关切，这表明反恐怖主义或防止暴力极端主义的措施对享有宗教或信仰自由以及这项权利所依赖的基本自由产生的不利影响。正如研究人员所强调的，自相矛盾的情况是，在许多地方，否认宗教或信仰自由导致秩序弱化，暴力增加。他们指出，对宗教或信仰自由的限制与冲突和暴力性宗教迫害的增加之间似乎存在相关性，并且不是多元化威胁公共秩序，而是压制多元化的试图滋生了发生冲突的条件。

71. 根据在防止暴力极端主义时推行人权办法的承诺，各国若要满足国家安全需要，就必须确保充分履行尊重、保护和促进宗教或信仰自由权的义务。但是，不应将履行这些义务看成主要是由于其在预防暴力极端主义方面具有工具价值。相反，它们应被视为由各国承担的规范性和法律义务所要求的必要行动。

72. 由于认识到在本世纪初为应对不断增加的暴力极端主义行为而制定的反恐措施存在不足之处，过去十年来，联合国采取的打击这些现象的做法发生了转变(见 [A/70/371](#)，第 14 段，和安全理事会第 [2129\(2013\)](#) 号决议，第 19 段)。这种变化的部分原因是为了摆脱用狭隘的、以安全为导向的办法打击以意识形态为动机的暴力行为，转向更具“整体性”的战略，目的是作为预防性措施，处理和应对暴力极端主义和恐怖主义的各种驱动因素。

73. 特别报告员虽然注意到防止暴力极端主义的重要性，并进一步强调这种做法必须仍是一个优先事项，但同时认为，将各种社会行为体的影响力和专门知识用于制定和实施预防性战略的目标受到了损害。这些行为体维持和促进的许多机构和进程已经在国家一级得到利用——基本上使它们成为安全机构的“眼睛和耳朵”，而非应对实际威胁的更广泛办法中的向导。力图使整个社会参与促进对不容忍和暴力极端主义的抵御能力的预防和打击暴力极端主义战略，如果成为一个以安全视角看待越来越多的社会经济部门、文化活动以及族裔和宗教社区的后门，

该战略就有失败的风险。相应的结果可能适得其反，破坏社会凝聚力，疏远社区，减少信任，并可能加剧一些暴力极端主义的推动因素。

74. 此外，虽然安全和享有人权是相辅相成的，但实现这种协同作用的方式不是使宗教或信仰自由和其他人权受到安全检验或效用分析，而是确保关于国家安全和公共安全的正当关切是在联合国人权框架规定的限制和克减制度内解决的。该制度列举了详尽的理由、限制的具体标准以及允许的克减范围。有一种观点认为，尊重包括与行使宗教或信仰自由权有关的广泛权利在内的人权，与满足安全需要无法双管齐下。这种观点相当于否定人权框架，并可能危及世界和平、自由和正义的基础。

75. 国际人权法规定，无论就其本身还是在其应用中会使人权和基本自由的享有无效或受到损害的任何区分、排斥或偏好都是非法的，除非这些区分是基于客观和合理标准。因此，对宗教或信仰社群成员的权利施加的限制，诸如对传播宗教教义、建造和维护礼拜场所或跨越国界与共同宗教信徒交流的能力的限制，或对行动和结社自由或隐私权的限制，都必须满足上述检验。这种限制性措施还必须受到问责，包括司法监督和获得补救的机会。正是在满足这些条件的情况下，才能更好地实现人权与安全之间的协同作用，宗教或信仰才能够有助于建立抵御宗教名义暴力的能力。

76. 特别报告员称，当宗教或信仰自由及其所依赖的各种权利得到尊重时，使抵制不容忍信息的反驳言论产生效果的空间和范围就会扩大。提高认识、教育和宗教间交流以及宗教内对话等措施可以更广泛地发挥积极作用，以打击仇恨言论和意识形态以及宗教歧视和仇恨，从而确保安全。上述办法需要一个更大的方法框架和一致的、立足人权的方针。因此，特别报告员打算促进有关利益攸关方之间的讨论，以便为信仰行为体编写一份手册，使他们能够在各自的环境中以适应性方式打击仇恨言论，并说明信仰如何促进人权。

77. 鉴于宗教或信仰解释及认同在暴力极端主义中所起的作用，各国必须根据国际法律框架，侧重加强对宗教或信仰自由的尊重。国际人权法不保护所有受宗教信仰驱动的行为，并在实际上指出，不能援引宗教或信仰自由来破坏人权框架保障的任何其他权利。此外，宗教或信仰自由权包括不受歧视和平等的权利。

78. 特别报告员要重申人权事务高级专员和反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员提出的建议，以确保各国保持警惕，采取行动保护其领土内受其管辖的所有个人免受暴力侵害，同时充分尊重国际人权法；进一步研究激进化现象；制定以证据为基础的政策来履行各国的人权义务；确保性别观点，符合尊重、保护和促进妇女、儿童和性少数群体人权的义务。

79. 特别报告员特别促请各国：

(a) 认识到大会 1981 年通过的《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》作为预防暴力极端主义的指南的作用，并在这方面特别尊重和保护《宣言》第 6 条所列举的自由；

(b) 充分执行人权理事会第 16/18 号决议第 5 和第 6 段详述的行动计划，以促进多元化、包容性和社会凝聚力，遵守决议规定的报告要求，并召集伊斯坦布尔进程第七次会议，以作为交流良好做法信息和促进行动计划实施的机制；

(c) 落实秘书长《防止暴力极端主义行动计划》中的呼吁，促进与宗教领袖和信仰行为体的接触，并为此投资于《拉巴特行动计划》、《关于信仰促进权利的贝鲁特宣言》以及《非斯行动计划》的传播和实施，这些文件提供了具体承诺表以及一些切实措施，以处理煽动宗教仇恨、歧视和暴力的相关现象；

(d) 在国家人权机构、民间社会组织和发展伙伴的参与下制定国家行动计划，促进国家和国际行为体发挥上述工具中为之规定的具体作用，这些行为体包括大众媒体、司法当局、监督机构、民间社会、宗教领袖和信仰行为体。

80. 特别报告员还促请联合国各相关机制提高各国执行人权理事会第 16/18 号决议的透明度，以及主要利益攸关方为实施《拉巴特行动计划》、《非斯行动计划》和《贝鲁特宣言》及其 18 项承诺所采取行动的透明度，并支持召开伊斯坦布尔进程第七次会议。
