



大会

Distr.: General
12 October 2020
Chinese
Original: English

第七十五届会议

议程项目 70(b)

消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为：

《德班宣言和行动纲领》的全面执行和后续行动

秘书长的说明*

秘书长谨向大会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 [74/145](#) 号决议编写的中期报告。

* 本报告在截止日期之后提交是为了反映最新的信息。



宗教或信仰自由问题特别报告员艾哈迈德·沙希德的中期报告

消除宗教上一切形式不容忍

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·沙希德着重指出了保障所有人的宗教或信仰自由对于成功实施《2030 年可持续发展议程》的重要性。他展示了属于宗教或信仰少数群体的人如何面临“掉队”的风险。在报告中，他提出了一套落实宗教或信仰自由国际标准的指标，并呼吁各国根据本国情况调整指标框架，以查明保护漏洞，并制定可衡量和有时限的步骤来弥补这些漏洞。

一. 导言

1. 《2030 年可持续发展议程》及其相互依存的可持续发展目标中有一项明确的不让任何一个人掉队的承诺。¹《2030 年议程》明确规定，人权、发展、和平与安全相辅相成，并载有一项承诺，即“尊重、保护、增进所有人的人权和基本自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会本源、财产、出生、伤残或其他身份”。²

2. 最有可能掉队的人往往是那些因身份——通常是多重身份——包括宗教或信仰身份而遭受歧视和排斥的人。³在某些情况下，如果人们认同数量上低于其他民众和/或在特定社会中处于非主导地位的宗教或信仰团体，这种歧视可能会特别严重。在世界许多地区，这类民众基于宗教或信仰原因，以及以宗教或信仰的名义，遭受严重的歧视和社会排斥，而这些歧视和排斥往往是世代代根深蒂固的。这种歧视抑制了这些宗教或信仰群体成员的基本自由，使许多部门的严重不平等现象永久化，并限制了他们有效参与文化、宗教、社会和公共生活的能力。

3. 在本报告中，特别报告员侧重于那些由于其宗教或信仰而面临“掉队”风险的人，但这些人可在可持续发展领域受到政策制定者的关注较少。⁴同样，任务负责人希望他的分析将鼓励所有利益攸关方——国家、民间社会(包括信仰行为体)和联合国实体——将可持续发展行动纳入其促进宗教或信仰自由的努力中，特别是在宗教或信仰少数群体在获得医疗保健、优质教育和住房等基本服务方面可能会经历不平等的情况下。

4. 特别报告员指出，“宗教或信仰自由权范围内的歧视不仅限于宗教少数群体或不信教者，也可能适用于宗教多数群体的成员”。⁵然而，对于属于宗教或信仰少数群体的人来说，他们受到的排斥(如果存在的话)往往因他们的生存和身份受到系统和有计划的剥夺而难以消除。他们在获得基本服务、资源和机会方面面临的挑战加剧了他们的边缘化局面，而这些挑战来自于多数群体、官方国家结构，甚至来自于他们自己群体的成员。越来越多的证据表明，这种歧视和不平等如果得不到遏制，可能会加速导致贫困、冲突、暴力和流离失所等问题。⁶在最恶劣

¹ 大会第 70/1 号决议，第 4 段。

² 同上，第 19 段。

³ 见 CEB/2016/6/Add.1。

⁴ 如需更多信息，见 Marie Juul Petersen，《在实现可持续发展目标过程中促进宗教或信仰自由及性别平等：关注诉诸司法、接受教育和得到健康》(丹麦人权研究所，2020 年)(可查阅：www.humanrights.dk/publications/promoting-freedom-religion-belief-gender-equality-context-sustainable-development)，第 25 页；和 A/HRC/4/9。

⁵ A/HRC/34/50，第 47 段。

⁶ 见 <https://minorityrights.org/wp-content/uploads/old-site-downloads/download-174-Minority-Rights-The-Key-to-Conflict-Prevention.pdf>。

的情况下，一些宗教或信仰少数群体的生存可能会受到威胁。让这些民众掉队的后果是严峻的。

5. 下列几个可持续发展目标都要求减少基于宗教或信仰原因的不平等和歧视：消除贫穷(目标 1)、确保粮食安全(目标 2)、教育(目标 4)、健康(目标 3)、性别平等(目标 5)、体面工作和经济增长(目标 8)、减少各国内部的不平等(目标 10)、和平、公正和包容的社会(目标 16)。为协助各国分析和监测不平等和歧视问题及其根源，特别报告员鼓励各国考虑增加指标，以查明在保护自由权或宗教或信仰权以及消除基于宗教或信仰原因的歧视方面取得的进展。⁷ 这包括制定指标，以评估法律(结构性指标)及政策和机制(过程指标)是否正在导致宗教或信仰自由得到尊重，以及宗教或信仰少数群体坚持和主张自己全部基本权利和自由的能力得到增强(结果指标)。通过便利对边缘群体进行系统分析，这些指标可以帮助实现“不让任何一个人掉队”。

二. 特别报告员的活动

6. 从 2019 年 7 月中旬至 2020 年 7 月中旬期间，特别报告员向国家和非国家行为体发出了 52 封信函，对下列问题表示关切：宗教少数群体成员受到迫害；基于性取向和性别认同的歧视和暴力行为；煽动暴力和歧视；对亵渎神明和叛教指控的定罪；任意逮捕和拘留；强迫失踪；侵犯正当程序权利；歧视性地适用反恐立法，对属于宗教或信仰少数群体的人造成过大的影响；执法人员过度使用武力；以及在冠状病毒病(COVID-19)大流行的背景下，基于宗教或信仰原因的歧视。特别报告员与联合国机构和民间社会组织合作开展了几项活动，以落实他提交给大会第七十四届会议的关于打击反犹太主义的报告(A/74/358)，并欢迎秘书长响应特别报告员报告中载列的建议，任命了一名反犹太主义问题高级别协调人。他参加了与乌兹别克斯坦就良心自由和宗教组织自由法草案举行的两轮网上协商。特别报告员作为观察员出席了宗教或信仰自由国际联络小组和国际宗教自由联盟的会议，并继续与促进宗教或信仰自由及人权的各种行为体接触互动。

三. 方法

7. 特别报告员请民间社会、信仰行为体、国家、国家人权机构和其他利益攸关方提交有关宗教或信仰自由及可持续发展目标 16 实现情况的资料。目标 16 呼吁各国“创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构”。特别报告员收到了民间社会提交的 120 多份材料⁸ 和各国提交的 21 份材料，本报告引用了其中许多材料。针对详细说明基于

⁷ 许多人指出，目前的指标在很大程度上不足以跟踪消除歧视性法律、政策和做法的进展情况：见 A/HRC/39/51，第 57 段。

⁸ 可查阅：

www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/ReportEliminatingIntoleranceAndDiscrimination.aspx。

宗教或信仰原因的歧视以及这种歧视的后果的材料，特别报告员将其报告的重点扩大到可持续发展目标 16 之外，以反映消除基于宗教或信仰原因的歧视对更广泛的目标及其核心具体目标的意义。⁹ 报告篇幅不允许涉及每个相关的目标和具体目标；注意力集中在一套起说明作用的目标和具体目标上，这些目标和具体目标牵涉到面临掉队风险的宗教或信仰少数群体的状况。

四. 国际法律框架

8. 国际法中的思想、良心和宗教自由的权利影响深远。它不加歧视地保护拥有、信奉或改变自己选择的宗教或信仰的权利；无条件的不受胁迫的自由；单独或在群体中与他人展现自己的宗教或信仰的权利；以及父母和监护人根据其理念和儿童不断发展的能力为其子女提供宗教和道德教育的自由。¹⁰ 充分享有宗教或信仰自由的条件还要求各国确保个人在行使这些自由或其他人权时，不会受到基于宗教或信仰原因的歧视或以宗教或信仰的名义实施的歧视。1981 年《消除基于宗教或信仰原因一切形式不容忍和歧视宣言》明确提出，“基于宗教或信仰原因的不容忍和歧视”一语系指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。¹¹

9. 虽然往往得不到保护，¹² 但属于宗教或信仰少数群体的人仍然享有《公民及政治权利国际公约》第二十七条和 1992 年《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》规定的权利。《宣言》明确规定各国义务保护少数群体的存在和身份，¹³ 提供不受歧视的保障，并确保他们有效参与文化、宗教、社会、经济和公共生活以及影响他们的决定。¹⁴ 各国还必须采取适当措施，使属于少数群体的人能充分参与其本国的经济进步和发展。¹⁵

10. 旨在促进公民、政治、经济、社会和文化权利的发展目标和具体目标有助于履行各国在保护少数群体权利方面的义务。国家对少数群体的法律责任——从确

⁹ 每个可持续发展目标有 5 到 20 个具体目标。这些具体目标中的每一个都有用于衡量落实具体目标进展情况的指标。见大会第 71/313 号决议。

¹⁰ 《公民及政治权利国际公约》第十八条；和《儿童权利公约》第十四(2)条。另见 1981 年《消除基于宗教或信仰原因一切形式不容忍和歧视宣言》。

¹¹ 《1981 年宣言》第 2.2 条。

¹² Nazila Ghanea, 《宗教上的少数群体真的是少数群体吗?》，《牛津法律与宗教期刊》，第一卷，第一期(2012 年)，第 57-79 页。

¹³ 1992 年《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)，第一条。另见《儿童权利公约》，第三十条。

¹⁴ 见 A/HRC/4/9 和 www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf，第 7 页。《消除对妇女一切形式歧视公约》也载有促进少数群体妇女权利的一些规定。

¹⁵ 1992 年《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 4.5 条。另见 A/HRC/39/51，第 15-19 段。

保少数群体的生存,增进少数群体的特性,¹⁶ 确保平等和不歧视,¹⁷ 到少数群体有效参与公共事务和社会生活——与旨在实现包容、平等(包括性别平等)和可持续性的发展措施相辅相成。

11. 必须指出,宗教或信仰少数群体的权利不取决于国家或神学上对少数群体的承认或其他情形。¹⁸ 无论国家是否承认少数群体或提供获得承认的少数群体名单,对宗教或信仰少数群体成员的人权法保护都适用。同样,宗教或信仰群体也不是铁板一块,一个群体内可以存在多种自我理解。¹⁹ 行使少数群体的权利永远不能成为歧视少数群体内成员的理由。²⁰

五. 主要结果

在表现宗教或信仰自由方面不受歧视的权利(可持续发展目标 16 和 10)

12. 可持续发展目标 16 的具体目标 16.b 概要提出需要“推动和实施非歧视性法律以促进可持续发展”,以此作为一种手段,实现关于创建和平、公正和包容的社会的可持续发展目标 16。具体目标 10.3 呼吁各国:“确保机会均等,减少结果不平等现象,包括取消歧视性法律、政策和做法,推动与上述努力相关的适当立法、政策和行动”,以努力减少各国内部和相互间的不平等现象。²¹

13. 政策制定者在评估属于宗教或信仰少数群体的人受到的不平等和排斥时,一个关键的切入点是人们在试图做礼拜、开展庆祝活动、实践或传授其宗教或信仰时受到的歧视。这些限制通常伴随着国家和非国家行为体更加广泛的镇压政策和做法。这包括明显的法律不平等、不容忍和敌意,损害了其他人在多个部门(卫生、教育、住房、法律地位和人身安全)平等享有利益和机会的平等权利。这种不平等对属于特定宗教或信仰群体的人的影响,进而增加了要求宗教或信仰自由的代价,并加剧了少数群体被边缘化的问题。

14. 已有数据表明,2007 年至 2017 年期间,限制权利持有人享有宗教或信仰自由能力的法律、政策和政府行动的情况有所增加。²² 该任务负责人自 2015 年以来转递的来文表明,各国采取了一系列侵犯宗教或信仰自由的法律外措施,这也损害

¹⁶ 人权事务委员会第 23(1994)号一般性意见,第 9 段。另见经济、社会及文化权利委员会第 21(2009)号一般性意见。

¹⁷ 《少数群体宣言》第二条第(2)款。另见关于“信仰促进权利”的承诺(A/HRC/40/58,附件二),承诺六。

¹⁸ 见 A/HRC/22/51,第 19 段。

¹⁹ A/HRC/43/48(可查阅: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session43/Pages/ListReports.aspx),第 75 段; A/HRC/22/51。

²⁰ 人权事务委员会,第 23(1994)号一般性意见,第 8 段。

²¹ 另见具体目标 10.2:“到 2030 年,增强所有人的权能,促进他们融入社会、经济和政治生活,而不论其年龄、性别、残疾与否、种族、族裔、出身、宗教信仰、经济地位或其他任何区别”,以及目标 5:“在全球消除对妇女和女童一切形式的歧视”。

²² 见 www.pewforum.org/2019/07/15/a-closer-look-at-how-religious-restrictions-have-risen-around-the-world/。

了某些宗教或信仰群体的合法性并使其蒙受耻辱。这些措施包括对下列方面实施限制：建立礼拜场所²³ 和强制关闭此类场所；²⁴ 维持人道主义机构和协会；²⁵ 任命和迫害信仰领袖；²⁶ 庆祝节日和仪式；²⁷ 教授宗教或信仰；²⁸ 以及使用与信仰习俗有关的材料。²⁹ 该任务负责人自 2015 年以来转递的 210 份来文中，大部分涉及的限制措施旨在：(a) 禁止和平表达宗教或信仰；(b) 利用刑事制裁来限制与受到审查的团体建立联系；或(c) 使用行政程序来限制某些宗教或信仰团体的存在。必须指出，来文关注的问题范围没有涵盖所有的侵犯宗教或信仰自由行为；令人遗憾的是，对许多人来说，利用联合国人权机制仍然是难以办到的事。

15. 在一些国家，国家利用反亵渎神明的法律³⁰ 或禁止挑起“宗教罪行”的法律，³¹ 任意拘留和虐待表达自己信仰的人。其他国家指责宗教或信仰表达，声称违反了“公共秩序”法律或反对“煽动暴力”的法律，但没有充分证据证明这种指控是合理的。³² 正如特别报告员以前探讨的那样，这种对表达自由、和平集会、宗教或信仰的限制及其类似的惩罚，总是针对明显的少数群体，这不仅反映出将信仰等级强加于人的做法，也反映出对少数群体的有系统的镇压。³³

16. 与此相关的是，多达 21 个国家将叛教定为犯罪，其中包括 12 个国家：阿富汗、文莱、伊朗伊斯兰共和国、马来西亚、马尔代夫、毛里塔尼亚、尼日利亚、卡塔尔、沙特阿拉伯、索马里、阿拉伯联合酋长国和也门；在这些国家，叛教原则上可判处死刑。³⁴

17. 该任务负责人发出的一些有关函件着重提到了使用尚未生效的恐怖主义罪行，这些罪行被过多地适用于宗教或信仰少数群体。与反恐和保护国家安全广泛相关的骚扰措施表明，³⁵ 在全世界几乎每个区域，宗教少数群体似乎面临特别的被指定为“恐怖团体”以及有成员以“极端主义”或“非法活动”罪名而被逮

²³ 例如，www.hrw.org/news/2016/09/15/egypt-new-church-law-discriminates-against-christians。

²⁴ 见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)AI CHN 11/2015 号和 AI IDN 9/2015 号来文。

²⁵ 见人权高专办 OL RUS 7/2016 号来文。

²⁶ 见人权高专办 CUB 1/2020 号和 AI SAU 5/2020 号来文。

²⁷ 支持宗教或信仰自由国际议员小组和 mine Yildirim 提交的材料报告说，在塞尔维亚，穆斯林在工作场所是否能祈祷，要由雇主斟酌决定。

²⁸ 见人权高专办 OL BRA 4/2017 号来文。

²⁹ 见 www.uscifr.gov/sites/default/files/Tier1_RUSSIA_2019.pdf，第 3 页；AL RUS 2/2017 号来文。

³⁰ 见人权高专办 UA PAK 7/2019 号和 AI IDN 6/2018 号来文。另见人权高专办 UAMRT1/2020 号来文。

³¹ 见人权高专办 AL MDV 3/2018 号、UA JOR 3/2016 号和 UA NGA 3/2020 号来文。

³² 见人权高专办 AL MDV 1/2019 号来文。

³³ 见 A/HRC/40/58。

³⁴ 见国际人道主义者组织，《2019 年思想自由报告：主要国家版》(2019 年)(可查阅：<https://fot.humanists.international/download-the-report/>)，第 18 页。

³⁵ 另见 A/73/362 和 A/71/269，第 46 段。

捕的风险。一些来文提到，一些国家政府把国家安全责任作为将成为某些宗教或信仰团体的成员³⁶ 和/或其活动定为犯罪的既定目标。³⁷ 这种做法相当于把和平表达个人身份作为目标，并最终将其定为刑事犯罪。

18. 在塔吉克斯坦，和平的宗教行为体(主要是穆斯林)因从事推广宗教教育或分发宗教文献等活动，而根据打击极端主义的法律遭到拘留。³⁸ 在摩尔多瓦共和国，“法轮功”会徽被任意地列入该国的“极端分子材料”登记册。³⁹ 尼日利亚一家法院于 2019 年裁定，什叶派伊斯兰运动在尼日利亚境内开展的活动相当于“恐怖主义和非法行为”，并命令政府取缔该宗教团体。⁴⁰

19. 许多国家当局以诸如意图“扰乱政治、经济或社会结构”、⁴¹ “破坏国家主权”⁴² 或“推翻政府”等未定罪名，逮捕、拘留(有时单独监禁)及宣判宗教和信仰少数群体的成员。⁴³ 这种模糊的规定未能履行《公民及政治权利国际公约》第 15 条所载的罪刑法定原则，并给各国任意限制某些群体行使宗教或信仰自由提供了令人担忧的回旋余地。

20. 中国试图为其将 100 多万穆斯林维吾尔人、哈萨克人和其他以穆斯林为主的少数民族强行拘留在国营“再教育”营地的做法辩护，这种做法是“去极端主义条例”的一部分。⁴⁴ 应由国家当局实施拘留的“宗教极端主义行为指标”包括公开展示伊斯兰教和维吾尔文化，诸如年轻男子蓄胡须，妇女戴面纱，以及拥有带有星星和新月图案的商品的人。⁴⁵ 据报告，中国当局强迫穆斯林学习普通话，歌颂中国共产党，并在拘禁营放弃他们的宗教；在这些营地中，不“学习”的人在国家行为体手中会受到暴力惩罚。⁴⁶ 据报告，当局在数千名受害者获释后，将他们送往受到严格控制的工厂工作，报酬很低，甚至没有报酬。⁴⁷ 另据其他报告，这场针对维吾尔人的“反极端主义”运动展现了中国对法轮功和藏传佛教徒等少

³⁶ 见人权高专办 UA SAU 16/2019 号和 AL MDV 1/2019 号来文。

³⁷ 见人权高专办 UA DZA 3/2017 号来文。

³⁸ 平等权利信托提交的材料。

³⁹ 见人权高专办 UA MDA 1/2015 号来文。

⁴⁰ 见 www.hrw.org/news/2019/07/30/nigeria-court-bans-shia-group。

⁴¹ 见人权高专办 OL PHL 4/2020 号来文。

⁴² 见人权高专办 OL IND 7/2020 号来文。

⁴³ 见人权高专办 AL VNM 6/2017 号来文。

⁴⁴ CAT/C/CHN/CO/5, 第 36 段; CERD/C/CHN/CO/14-17, 第 40 段; 和人权高专办 AL CHN 21/2018 号来文。

⁴⁵ 见人权高专办 OL CHN 18/2019 号来文、OL CHN 21/2018 号来文和 A/HRC/39/46, 第 88 段。

⁴⁶ 见 www.nytimes.com/interactive/2019/11/16/world/asia/china-xinjiang-documents.html; www.hrw.org/report/2018/09/09/eradicating-ideological-viruses/chinas-campaign-repression-against-xinjiangs; 和 www.amnesty.org/en/latest/research/2020/02/china-uyghurs-abroad-living-in-fear/。

⁴⁷ 见 www.aspi.org.au/report/uyghurs-sale。

数宗教或信仰群体的更广泛的虐待。⁴⁸ 据报告，中国当局对强迫维吾尔族妇女绝育负有责任；从 2015 年到 2018 年，维吾尔族腹地的人口增长率骤降 84%。⁴⁹

21. 据报告，朝鲜民主主义人民共和国采用了一种全面的监视仪器，监禁从事未经国家批准的活动的基督徒。⁵⁰ 据报告，泰国当局监控少数族裔穆斯林群体，包括使用人工智能闭路电视系统、生物识别数据以及频繁的警方检查。⁵¹

22. 据现有数据估计，有 178 个国家出于各种目的要求宗教团体进行登记，方法包括使这些团体登记之后能够获得免税地位或具有法人资格。⁵² 然而在许多国家，通常涉及繁琐的官僚程序的登记要求被用来限制和平行使宗教或信仰自由，这对少数群体造成了过大的影响。在将近 40% 有登记要求的国家，这类法律和政策被以歧视性的方式适用于某些宗教或信仰团体。

23. 塞尔维亚对“传统”宗教组织和新成立的宗教组织加以区分，后者必须登记。⁵³ 安哥拉要求宗教或信仰团体至少要有该国合法居民中的 6 万名成员签名才能进行国家登记，而自 2004 年以来，该国没有登记任何新的宗教团体。⁵⁴ 哈萨克斯坦政府要求宗教组织必须经过一个复杂的四级登记程序，而自 2011 年以来，该国已经关闭了 1 400 个宗教社团。⁵⁵ 在厄立特里亚，只有四个宗教派别得到承认；厄立特里亚问题特别报告员多次报告说，该国当局任意逮捕未获承认的基督教团体成员，原因是他们在所处的群体中信奉他们的信仰。⁵⁶

24. “耶和华见证人”组织的情况尤其危险；在 34 个国家，“耶和华见证人”组织是被禁止的。⁵⁷ 据报告，在 30 多个国家，运作一个人道主义组织是困难的或

⁴⁸ 提交特别报告员的材料(保密)。

⁴⁹ 见 <https://jamestown.org/wp-content/uploads/2020/06/Zenz-Internment-Sterilizations-and-IUDs-UPDATED-July-21-Rev2.pdf?x90091>，第 2 页；<https://apnews.com/269b3de1af34e17c1941a514f78d764c>；和 www.icij.org/investigations/china-cables/exposed-chinas-operating-manuals-for-mass-internment-and-arrest-by-algorithm/。

⁵⁰ 门户开放社提交的材料。

⁵¹ Duayjai Group 提交的材料。

⁵² 见 www.pewforum.org/2009/12/17/global-restrictions-on-religion/#religious-restrictions-in-the-25-most-populous-countries。

⁵³ 塞尔维亚提交的材料。

⁵⁴ 见 www.state.gov/reports/2019-report-on-international-religious-freedom/angola/；另见 www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/angola。

⁵⁵ 平等权利信托提交的材料。

⁵⁶ A/HRC/44/23，第 43-45 段；和 A/HRC/41/53，第 39-43 段。

⁵⁷ 见 www.rferl.org/a/countries-where-jehovahs-witnesses-activities-are-banned/29757419.html。

非法的。⁵⁸ 在朝鲜民主主义人民共和国，国家只允许少数宗教组织存在。⁵⁹ 古巴政府要求除定期礼拜活动以外的任何活动都要获得许可，并经常阻止人们参加宗教仪式和活动。⁶⁰

获得法律身份的权利(可持续发展目标 16)

25. 可持续发展目标具体目标 16.9 中承认获得法律身份的权利的重要性，⁶¹ 即在法律面前承认一个人的存在，这有助于实现具体的权利和相应的义务。要享受与这一权利有关的权利和利益，一般需要出具文件显示个人身份和(或)地位，或提供相关证明。在许多情况下，要获得教育、医疗保健和社会福利等基本社会服务，就必须出具此种文件证明。在这种情况下，获得文件的机会很可能与更好的发展成果相关。

26. 特别报告员收到的报告表明，一些国家正在采取措施，在获得法律身份方面实行更具限制性的制度，使某些宗教或信仰群体的成员越来越难以获得法律文件和(或)限制某些群体或个人的地位。因此，世界各地被认定为属于宗教和信仰少数群体的个人被剥夺了获取基本服务、权利和公共福利的机会，诸如教育、投票权、医疗保险、养老金、获得银行和信贷服务的机会、财产所有权和继承权等；这可能导致形成更糟糕的发展成果，在弱势群体中尤其如此。有些社区可能整体无法获得法律文件，使得他们在法律和政治方面无法为外界所知。

27. 基于宗教或信仰原因拒绝或剥夺一个群体的公民身份，对他们的认同感有重大影响，国家可能利用这一点，试图规避其促进和保护宗教或信仰少数群体成员的人权的义务。⁶² 2019 年 12 月，印度通过了《公民身份修正法》，旨在加快授予来自三个邻国的移民印度公民身份的过程，但移民如系穆斯林则不行。根据该法，将向来自阿富汗、孟加拉国和巴基斯坦的宗教少数群体，包括印度教徒、锡克教徒、佛教徒、耆那教徒、帕西人和基督徒快速提供公民身份。反对该法案的人认为违宪，因为该法以一个人的宗教信仰为依据决定是否给予公民身份，这将使印度的 2 亿穆斯林进一步被边缘化。⁶³

⁵⁸ 见 <https://humanists.international/what-we-do/freedom-of-thought-report/>；以及欧洲耶和华见证人协会提交的材料。另见 AL RUS 2/2017；和 UA BLR 2/2020。

⁵⁹ 美国国际宗教自由委员会，《2019 年年度报告》(2019 年 4 月 11 日)，关于朝鲜的章节。可查阅：www.uscifr.gov/sites/default/files/Tier1_NORTHKOREA_2019.pdf。

⁶⁰ 见人权高专办 AL CUB 1/2020 号来文。

⁶¹ 《公民及政治权利国际公约》，第十六条。

⁶² 见 A/63/161，第 25-78 段。

⁶³ 下列机构联合提交的材料：公民反仇恨组织、发展与正义倡议组织、争取平等国籍权利全球运动以及无国籍和包容问题研究所；南亚宗教和信仰自由论坛提交的材料；印度孟加拉人权保护论坛提交的材料；以及面向所有性别取向、性别认同和性别表达者的全球宗教间网络提交的材料。另见 www.hrw.org/report/2020/04/09/shoot-traitors/discrimination-against-muslims-under-india-s-new-citizenship-policy。

28. 巴林的什叶派穆斯林、⁶⁴ 缅甸的罗兴亚穆斯林⁶⁵ 以及厄立特里亚⁶⁶ 和俄罗斯⁶⁷ 的耶和华见证人，都因其宗教身份而被取消或拒绝公民身份。在越南，苗族和高地民族基督徒一直无法获得必要的“户口簿”公民身份文件。⁶⁸ 非穆斯林可能无法在马尔代夫获得公民身份。

29. 在伊朗伊斯兰共和国，未得到承认的宗教或信仰群体，包括巴哈伊教徒，无法获得就业、住房、大学教育、保健和社会服务，包括养老金。⁶⁹ 人权组织还报告说，在埃及和马来西亚，发给宗教或信仰少数群体的身份证通常是确认持证人的宗教身份的，但往往不显示这一身份。⁷⁰ 据报道，由于缺乏这一详细资料，当人们寻求获得政府服务时，国家官员就能识别并歧视宗教或信仰少数群体。

在全球减少一切形式的暴力和相关的死亡率(可持续发展目标具体目标 16.1)

30. 一切形式的暴力都损害人权，破坏可持续发展。有关方面对歧视和不容忍宗教和信仰少数群体的行为反应不力，主要以两种方式造成不安全和暴力问题。首先，广泛侵犯宗教和信仰少数群体人权的行为助长形成纵容的环境，在这类环境中，人们对宗教和信仰少数群体的尊重程度大大降低，甚至对此类群体的敌意和暴力已然合法。在这种情况下，国家和非国家行为体都可能实施暴力，有时还得到各国的默许，在施害者逍遥法外的情形下更是如此。这种暴力可能、而且已经升级，从而引发了针对宗教或信仰少数群体的广泛暴行。

31. 其次，研究表明，在边缘化群体以暴力反抗迫害的情况下，在发生系统性侵犯人权行为之后，总是会发生内乱、暴力极端主义和武装冲突。⁷¹ 对减少不平等现象重视不够，阻止宗教或信仰少数群体获得权力、机会、服务和安全，就可能助长疏远情形，并为利用群体不满情绪煽动暴力创造肥沃的土壤，在国家能力薄弱的地区尤然。⁷²

32. 在个人或群体受到死亡威胁、暴力袭击、骚扰、恐吓或歧视性待遇的情况下，各国须尽积极的义务，为宗教或信仰少数群体的生命、完整和人身安全提供最低

⁶⁴ 见人权高专办 AL BHR 5/2017 号来文。

⁶⁵ 人道主义援助救济信托基金和瑞典教会提交的材料。

⁶⁶ 世界基督教团结会提交的材料；A/HRC/38/50，第 53 段。

⁶⁷ 欧洲耶和华见证人协会提交的材料。

⁶⁸ 无代表国家和民族组织提交的材料。

⁶⁹ 巴哈伊国际社团提交的材料。另见人权高专办 OL IRN 1/2020 号来文。

⁷⁰ 联合科普特人跨党派议会小组、“开门”、久比利活动社提交的材料。

⁷¹ 例如，见 Henk-Jan Brinkman, Larry Attree, Saša Hezir, *Addressing horizontal inequalities as drivers of conflict in the post-2015 development agenda* (2013); 以及 www.responsibilitytoprotect.org/files/MRG%20Minority%20Rights,%20Early%20Warning%20and%20Conflict%20Prevention%20Lessons%20from%20Darfur.pdf。

⁷² 见 www.sdg16hub.org/system/files/2019-07/Global%20Alliance%2C%20SDG%2016%2B%20Global%20Report.pdf。

标准的保护，而且在他们的生命因具体威胁或先前存在的暴力模式而面临特别风险时，有责任采取特别保护措施。⁷³ 如果发生未履行应尽义务以防止或回应非国家行为体的某些行为或疏忽的情况，国家也要承担责任。

33. 本特别报告员与少数群体问题特别报告员和其他联合国实体⁷⁴ 一道发出警告，指出当前健康危机造成的不稳定和恐惧，正在加剧一些国家针对宗教和信仰少数群体的歧视、敌意、仇恨言论、仇外心理和暴力。在这方面，秘书长强调，健康危机“可能会提供一个借口，使人们可以出于各种与这场大流行病毫无关联的目的，采取镇压措施。”⁷⁵

34. 甚至在当前的大流行病发生之前，政治领导人长期以来就一直把公共言论用作武器，将包括宗教和信仰少数群体在内的“其他人”当作各种社会问题的替罪羊，以动员人们支持剥夺这些群体的权利。⁷⁶ 污蔑人性的和(或)丑化的言论有助于这些领导人推行排斥政策，造成严重的不平等，而这种不平等反过来又助长害死人的至上主义和派别意识形态。

35. 社交媒体平台越来越多地被民间、政治和宗教行为体利用，成为煽动仇恨和暴力的空间。包括奥地利、比利时、丹麦、德国、芬兰、法国、希腊、荷兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和格鲁吉亚在内的欧洲国家的犹太人和穆斯林社区继续报告说，各政治派别的人物在网上和网下不断发表“仇恨言论”。⁷⁷ 在印度，人们也表示同样关注针对宗教少数群体的真实和臆造的仇恨的蔓延问题。⁷⁸ 缅甸问题国际独立实况调查团的结论是，Facebook 是民族主义政党、政府成员以及宗教和民间领袖针对罗兴亚穆斯林普遍发起的仇恨运动的关键工具。⁷⁹

36. 人权组织报告说，在受战争影响和不受战争影响的国家，暴力、大规模屠杀和其他暴行都在增加。⁸⁰ 在马里，武装极端分子以严重的暴力行为威胁基督教社区和穆斯林社区。⁸¹ 最近，新闻机构报道，枪手在马里中部居民多为基督徒的村庄袭击并杀害了约 27 人。⁸² 在埃及，人们指责安全部队将针对科普特基督徒的

⁷³ 人权事务委员会，第 36(2019)号一般性意见，第 23 段。

⁷⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25757&LangID=E。

⁷⁵ 见 www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2020/05/UN-SG-Policy-Brief-Human-Rights-and-COVID-23-April-2020.pdf。

⁷⁶ 见 www.un.org/en/genocideprevention/documents/18052020_SA%20note%20to%20media%20on%20India_final.pdf。

⁷⁷ 雅各布·布劳斯坦研究所、媒体多样性研究所以及 Thinc 提交的材料。

⁷⁸ 见 www.wsj.com/articles/facebook-hate-speech-india-politics-muslim-hindu-modi-zuckerberg-11597423346。

⁷⁹ 见 A/HRC/39/CRP.2。

⁸⁰ 见 <https://minorityrights.org/publications/peoplesunderthreat2018/>。

⁸¹ 见 A/HRC/40/77 和 A/HRC/37/78，第 43 段。

⁸² 见 www.usnews.com/news/world/articles/2020-05-28/twenty-seven-killed-in-central-mali-ethnic-attacks-local-officials-say。

派别式袭击模式常态化，因为对科普特人实施暴力行为而不受惩罚的情况很严重。⁸³ 同样，关于印度警方不作为的报道令特别报告员深感关切；在印度，暴徒破坏穆斯林的财产和企业，⁸⁴ 并对穆斯林发动暴力攻击。⁸⁵ 也有报道称警察直接攻击穆斯林。在一起事件中，有视频显示警察殴打五名穆斯林男子(他们在德里的一起暴徒袭击事件中受伤)，并命令他们唱国歌。⁸⁶

37. 在一些国家，针对宗教或信仰少数群体的暴力行为的规模和强度已达到毁灭性的暴行罪的程度。中非共和国的冲突，包括 2017 年在班加苏发生的针对穆斯林实施的危害人类罪，⁸⁷ 已将该国冲突前 80% 的穆斯林少数民族居民赶出该国。⁸⁸ 大量证据表明，在缅甸，缅甸安全部队在若开邦北部村庄实施的暴力(包括谋杀、强奸、酷刑、焚烧和强迫饥饿)是对罗兴亚人实施的系统性攻击的一部分。⁸⁹ 对宗教或信仰少数群体的暴行和战争罪是按性别进行的。缅甸问题实况调查团发现，“性暴力和基于性别的暴力是”缅甸军方对罗兴亚人实施种族灭绝的“标志”。⁹⁰ 特别报告员指出，掸族、克钦族和若开族也是缅甸侵犯人权行为的受害者。

38. 所谓的伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)/达伊沙在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国实施了一些最致命的袭击。2014 年，伊黎伊斯兰国将伊拉克辛贾尔的雅兹迪族家园的 400 000 名雅兹迪族民族——宗教少数群体成员作为攻击目标，犯下了种族灭绝罪、多项危害人类罪和战争罪。⁹¹ 伊拉克多个族裔和宗教群体的成员，包括土库曼人、沙巴克人、基督徒、塞巴曼达人、卡卡埃人、费利库尔德人和阿拉伯什叶派，也是伊黎伊斯兰国/达伊沙实施致命和系统性虐待行为的受害者。⁹² 在阿拉伯叙利亚共和国，伊黎伊斯兰国/达伊沙同样通过奴役、杀戮、广泛

⁸³ 提交特别报告员的材料(保密)。另见 <https://minorityrights.org/minorities/copts/>。

⁸⁴ 提交特别报告员的材料(保密)。另见 www.hrw.org/news/2019/08/14/failing-hold-violent-cow-protectors-account-india。

⁸⁵ 见 <https://scroll.in/latest/969614/delhi-violence-mob-burnt-22-year-old-mans-unconscious-body-to-check-if-he-was-dead-say-police>。

⁸⁶ 见 www.washingtonpost.com/world/toll-rises-to-22-in-delhi-violence-as-modi-issues-plea-for-calm/2020/02/26/2cb8e0d8-589f-11ea-8efd-0f904bdd8057_story.html；和 www.huffingtonpost.in/entry/delhi-riots-police-national-anthem-video-faizan_in_5e5bb8e1c5b6010221126276?guccounter=1。

⁸⁷ 见 <https://news.un.org/en/story/2020/2/1056962>。

⁸⁸ 见 www.uscifr.gov/sites/default/files/Tier1_CAR.pdf。

⁸⁹ 见 www.icj-cij.org/files/case-related/178/178-20200123-PRE-01-00-EN.pdf 和 A/HRC/39/CRP.2，第 1441、1511 和 1516 段。

⁹⁰ 同上，第 347 和 348 页。另见 A/HRC/42/CRP.4(可查阅 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/sexualviolence.aspx)。

⁹¹ 见 A/HRC/32/CRP.2(可查阅 www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/ahrc32crp2.php)，第 15 段；和 A/HRC/28/18。

⁹² 见 <https://minorityrights.org/country/iraq/>；和 www.un.org/press/en/2015/sc11840.doc.htm。

的性暴力⁹³ 和阻止雅兹迪妇女生育的措施，⁹⁴ 对雅兹迪社区实施种族灭绝。伊黎伊斯兰国/达伊沙实施的几起大屠杀针对的是阿拉伯叙利亚共和国的其他宗教少数群体，包括基督教徒、德鲁兹派、伊斯玛仪派和许多其他群体。⁹⁵ 更广泛地说，在阿拉伯叙利亚共和国内战期间，宗教少数群体遭受严重损失：据估计，基督教群体已从 2012 年之前的 360 000 人减少到今天的 25 000 人。⁹⁶

教育(可持续发展目标 4)

39. 确保所有人获得优质教育不仅是一项目标，也是一系列基本发展具体目标的基础：“在教育中并通过教育手段实现包容和公平是变革式教育议程的基石”。⁹⁷ 特别报告员收到的报告称，宗教和信仰少数群体在接受各级教育和职业培训方面面临歧视。这些报告继续强调，妇女和女孩在教育方面往往面临多方面的歧视。基于宗教或信仰原因而被剥夺受教育权的妇女和女孩人数不详；然而，在全世界数百万失学的女孩中，四分之三属于少数群体。⁹⁸ 在埃及，选择不戴面纱的穆斯林妇女报告说，这种选择导致她们在教育环境中遇到骚扰，因为没有面纱要么(a) 错误地表明她们是基督徒或无神论者，要么(b) 无视关于穆斯林妇女适当行为的陈规定型观念。⁹⁹ 在公共场所、特别是在西欧，¹⁰⁰ 法律禁止穿戴某些形式的宗教服饰，这也损害了那些选择戴面纱以表达其宗教、文化或个人身份或信仰的妇女和女孩接受教育的机会。人权事务委员会发现，这种禁令可以有效地阻止学生继续求学，并对选择遮发蒙面的穆斯林妇女构成交叉歧视。¹⁰¹

40. 在伊朗伊斯兰共和国，自 1980 年代以来，巴哈伊教群体成员被禁止接受高等教育，或经常被伊朗伊斯兰共和国的大学开除；¹⁰² 伊朗伊斯兰共和国的少数民

⁹³ A/HRC/37/CRP.3(可查阅 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/A-HRC-37-CRP-3.pdf)，第 72-89 段。

⁹⁴ A/HRC/32/CRP.2(可查阅 www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/ahrc32crp2.php)。

⁹⁵ 见 A/HRC/40/70。

⁹⁶ 见 <https://christianpersecutionreview.org.uk/report/>。

⁹⁷ 见 http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf，第 7 页。

⁹⁸ 见 www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/_%2019_02922-22%20freedom_of_religion_or_belief_gender_equality_and_the_sustainable_development_%20fd%20487747_1_1.PDF，第 43 页。

⁹⁹ 见 www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Egypt_EN_online.pdf，第 183 页。

¹⁰⁰ 奥地利、比利时、丹麦、法国、荷兰和拉脱维亚对伊斯兰服装有限制，包括头巾、罩袍、面纱和布基尼，德国、意大利、挪威、西班牙和瑞士在地方一级有进一步的限制。

¹⁰¹ 见 Yaker 诉法国案(CCPR/C/123/D/2747/2016)；Hebbadj 诉法国案，(CCPR/C/123/D/2807/2016，可查阅 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/123/D/2807/2016&Lang=en)；CEDAW/C/BEL/CO/7，第 18 和 19 段(比利时)；和 CEDAW/C/TUR/CO/6，第 16 和 17 段(土耳其)。

¹⁰² 见 www.bic.org/news/scores-bahai-students-barred-higher-education-iran。

族亚辛族成员据报因其信仰而被教育机构开除。¹⁰³ 东耶路撒冷的穆斯林儿童据报面临学校基础设施严重不足的问题，而且仅因其族裔和宗教身份，上学时就要接受侵入性安全屏障和检查站的检查。¹⁰⁴ 在印度，据报告，学校当局对来自在社会上被边缘化的宗教或信仰群体的儿童持歧视态度和做法，给属于穆斯林或“部落”群体的学生造成了充满敌意的环境，其中许多人被认定为宗教或信仰少数群体，这往往导致这些儿童出勤不正常，教育成果差。¹⁰⁵ 在爱尔兰，宗教或信仰少数群体的儿童很难获得不基于国家多数派宗教的教育；爱尔兰所有国家资助的小学中有 90% 是天主教学校，天主教教学被纳入所有科目的课程。¹⁰⁶

41. 据报告，在尼泊尔，尽管伊斯兰学校属于国家公立学校，但与其他学校相比却面临资金不足问题。¹⁰⁷ 因此，基础设施差、师资不足以及管理不善，据称导致穆斯林群体的教育参与率低，文盲率高。在尼日利亚，恐怖组织“博科圣地”（其字面意思是“禁止西方教育”）以尼日利亚东北部的学校、学生和教师为目标，实施致命的暴力，严重影响穆斯林和基督教群体接受教育的机会。¹⁰⁸ 在孟加拉国，政府禁止科克斯巴扎尔难民营的互联网接入，使多达 30 万名罗兴亚儿童无法进行远程学习，而在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间，远程学习是迫不得已的事。¹⁰⁹ 黎巴嫩境内 58% 的叙利亚难民儿童失学。¹¹⁰

健康、饥饿、清洁饮水和环境卫生(可持续发展目标 3、2 和 6)

42. 歧视性的法律、政策和做法经常干扰边缘化群体获得粮食安全、饮用水和卫生用水以及基本保健和环境保护的机会；这总是会使他们更容易出现不良健康结果。虽然健康和福祉与收入和教育水平密切相关，但特别报告员收到的资料表明，在一些国家，人们的宗教或信仰身份是造成健康不平等的另一个加重情节因素。《2030 年议程》确保健康生活和促进各年龄段的福祉的可持续发展目标(目标 3)及其相关的零饥饿目标(目标 2)及清洁饮水和环境卫生目标(目标 6)，要求消除这种不平等现象。¹¹¹

¹⁰³ El Yasin 族群体提交的材料。

¹⁰⁴ 见 www.ochaopt.org/content/right-education-deeply-impacted-ongoing-interference-schools；以及 www.ochaopt.org/content/rise-incidents-disrupting-schooling-across-west-bank。

¹⁰⁵ 见 https://minorityrights.org/wp-content/uploads/2017/06/MRG_Rep_India_Jun17-2.pdf，第 5 页。

¹⁰⁶ 见 Rachael Fionda, “Ireland: a shift towards religious equality in schools”, 第 605 页，载于 Peter A. J. Stevens, A. Gary Dworkin (eds.), *The Palgrave Handbook of Race and Ethnic Inequalities in Education* (Palgrave MacMillan, 2019)。

¹⁰⁷ 见 www.nepalitimes.com/banner/nepali-muslims-on-the-margins/。

¹⁰⁸ 见 <https://blogs.worldbank.org/african/how-much-did-boko-haram-forbid-education-nigeria>。

¹⁰⁹ 见 www.rescue.org/sites/default/files/document/5151/ircaccesstoeducationrohingyav4.pdf。

¹¹⁰ 见 www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/the-obstacle-course-barriers-to-education/the-obstacle-course_barriers-to-education.pdf。

¹¹¹ 见 A/71/304。

43. 据报告，与逊尼派多数群体相比，沙特阿拉伯的什叶派少数群体中有很有一部分人在保健设施方面得不到充分的服务。¹¹² 越南的苗族基督徒在当局要求他们放弃宗教或信仰的压力下逃离家园，他们特别缺乏高质量的医疗保健、清洁水和基本必需品。¹¹³ 在厄瓜多尔，人人有权享有能达到的最高标准身心健康特别报告员发现，土著(和非洲裔厄瓜多尔人)的健康指标比其他人口更差，包括营养不良率和贫血率更高。¹¹⁴

44. 在其他国家，国家对宗教或信仰少数群体的公共服务活动的限制已经表明对当地居民的健康权产生了负面影响。在厄立特里亚，国家当局强行关闭了 21 个天主教会经营的保健中心；这些中心一直在向社区提供基本服务，旨在减少母婴营养不良情况和降低死亡率。¹¹⁵

45. 关于宗教或信仰少数群体精神健康结果差异的数据很少，但社会不平等现象早就表明对心理健康产生重大影响。¹¹⁶ 有人向特别报告员报告说，对性取向和性别认同少数群体的成见和对伊斯兰教的消极偏见结合起来，严重损害了印度穆斯林中一些男女同性恋、双性恋、变性、性别多样化、持质疑态度和其他性取向和性别认同者的精神健康。¹¹⁷

46. 冲突和流离失所局面导致边缘化人口(包括许多宗教和信仰少数群体)面临惊人的食品和医疗用品短缺群体。例如，在缅甸，叛乱团体据报切断了进入若开邦超过 42 个村庄的道路，流离失所的罗兴亚人供粮和供水情况堪忧。¹¹⁸ 此外，在人道主义环境中，妇女和女孩面临遭受性攻击的重大危险，而这种风险往往因其宗教或族裔身份而增加。

47. 在一些国家，宗教和族裔少数群体特别容易出现更高的 COVID-19 疫情感染率和死亡率，在采取紧急措施的情况下特别容易受到执法部门的严厉对待，并且获得适足医疗保健的机会也不平等。¹¹⁹

土地保有权保障(可持续发展目标 1)

48. 在全世界消除一切形式的贫困目标的指标 1.4.2 是“拥有可靠的土地保有权……的总成年人口比例”。土地保有权保障，即一个人的土地权一定会得到他人

¹¹² 见 https://minorityrights.org/wp-content/uploads/2015/11/MRG_Brief_Saudi_Nov15_v1.pdf，第 7 页。

¹¹³ 无代表国家和民族组织提交的材料。

¹¹⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25061&LangID=E。

¹¹⁵ A/HRC/44/23，第 47 段。

¹¹⁶ 见 https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/112828/9789241506809_eng.pdf?sequence=1at16。

¹¹⁷ 面向所有性别取向、性别认同和性别表达者的全球宗教间网络提交的材料。

¹¹⁸ 见 www.hrw.org/news/2020/03/04/myanmar-civilians-caught-surge-fighting。另见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25572&LangID=E。

¹¹⁹ 见 <https://freedomhouse.org/article/state-sponsored-religious-discrimination-rises-pandemic>。

的承认并在受到挑战时得到保护，是宗教或信仰少数群体面临的一个严重问题。¹²⁰ 土著人民(多达 25 亿人)拥有和使用世界上 50%以上的土地，但保有权有保障的土地只有 10%。¹²¹ 土著妇女的处境可能特别糟糕，因为国家法律和习惯法经常不能保护她们的财产权；并且在贫困、粮食不安全、气候变化和冲突等方面，她们往往承受着过重的负担。

49. 一个令人不安的趋势是：政府未经土著、宗教或信仰少数群体同意，或违反他们的习惯土地所有权和集体土地所有权，将其土地开放接受投资。向特别程序提交的以及按照特别程序提交的来文揭示了抢夺土著社区传统土地方面的许多令人不安的例子；这些社区包括巴西的凯奥瓦人和瓜拉尼人、¹²² 美利坚合众国的“立岩”苏族部落、¹²³ 澳大利亚的万甘人和加格灵勾人¹²⁴ 和特外奥华人(毛利人)。¹²⁵ 特别报告员还感到关切的是，国家打压对这些事态发展的和平反对行动，以及在土地纠纷中土著领导人被谋杀的比率很高。

50. 在许多情况下，在当代侵犯土地权利的行为中，可见国家所继承的歧视残痕。在孟加拉国独立(1971 年)之前，巴基斯坦颁布《敌产法》，使国家能够没收“敌方”土地，实际上指的就是印度教徒拥有的土地。¹²⁶ 据报道，在印度教群体拥有的全部土地中，约 53%被当局没收。¹²⁷ 独立 50 年来，孟加拉国政府还没有撤销所没收的财产。¹²⁸ 孟加拉国自 2001 年以来以立法手段允许受影响的个人提出归还被没收财产的要求；¹²⁹ 不过，宗教少数群体声称，当地政府官员的腐败和反感情绪使得受影响者无法要求归还。

51. 宗教或信仰少数群体的土地保有权也受到非国家武装行为体的威胁。在伊拉克，据报道，伊黎伊斯兰国/达伊沙故意以农村环境为袭击目标，而农村环境支撑着以土地为生的雅兹迪人以及亚述基督徒的生计。¹³⁰ 此外，据报告，在与伊黎伊斯兰国/达伊沙的战争之后，流离失所的伊拉克妇女在返回家园方面面临更多障碍，

¹²⁰ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SecurityTenure/Payne-Durand-Lasserve-Background-Paper-JAN2013.pdf。

¹²¹ 见 <https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2017/09/Stockholm-Priorities-and-Opportunities-Brief.pdf>。

¹²² 见人权高专办 UA BRA4/2015 号来文。

¹²³ 见人权高专办 UA USA 7/2016 号来文。

¹²⁴ 见人权高专办 UA AUS 2/2016 号来文。

¹²⁵ 见人权高专办 AL NZL 1/2019 号来文。

¹²⁶ 见 www.justice.gov/eoir/page/file/1275476/download，第 2 页。

¹²⁷ 阿布尔·巴尔卡特，*An inquiry into causes and consequences of deprivation of Hindu minorities in Bangladesh through the Vested Property Act: framework for a realistic solution*，第 62 页。

¹²⁸ 见 www.csw.org.uk/2020/05/01/report/4636/article.htm。

¹²⁹ 2001 年《既得财产返还法》；2001 年《既得财产返还法(修正案)》。

¹³⁰ 见 www.amnestyusa.org/wp-content/uploads/2018/12/Dead-Land-Islamic-State%E2%80%99s-Deliberate-Destruction-of-Iraq%E2%80%99s-Farmland.pdf；和 <https://christianpersecutionreview.org.uk/report/>。

原因是她们难以申索其住房、土地和财产等权利。¹³¹ 在尼日利亚“中间地带”地区，以基督徒为主的农民和属于不同族裔-宗教群体的以富拉尼族为主的牧民社区之间因土地和水资源发生冲突，已经导致大规模流离失所，财产受损，死者数以千计。¹³²

六. 处理基于宗教或信仰的歧视和排斥的积极措施

52. 所有人权都要求国家承担起尊重、保护和履行其人权责任的积极和消极义务。尊重的义务要求义务承担人不要干涉任何人权的享受。保护义务要求各国政府采取措施，防止第三方侵犯任何人权。履行的义务要求国家采取恰当的立法、行政和其他措施，争取充分实现人权。

53. 特别报告员呼吁国家和非国家行为体分享旨在减少不平等和消除基于宗教或信仰原因的系统性歧视的措施和举措；为响应此项吁求，一些国家的政府及非政府组织着重提到了旨在克服这些障碍的措施和举措，下文介绍其中一些措施和举措，以资说明。

法律改革

54. 特别报告员欢迎最近进行法律改革，以解决基于宗教或信仰原因或以宗教或信仰为名实施的歧视。这包括苏丹将残割女性生殖器定为刑事犯罪，并废除了叛教法律；¹³³ 爱尔兰、加拿大、希腊和丹麦废除了反亵渎立法；孟加拉国废除了禁止出版、销售和分发艾哈迈德派材料的立法。¹³⁴ 在印度，最高法院裁定，禁止妇女进入全部或部分宗教场所的规定具有歧视性。¹³⁵ 巴基斯坦信德省采取了禁止强迫未成年人皈依和结婚的措施；¹³⁶ 然而，特别报告员指出，他继续收到报告称，巴基斯坦妇女和女孩，特别是属于宗教少数群体的妇女和女孩，被迫大量皈依和结婚。

55. 特别报告员欢迎一些国家采取措施打击仇恨犯罪，包括立法承认宗教或信仰属于受保护特征和加重犯罪情节的因素，在某些情况下还规定加重处罚。在这方面，特别报告员注意到，挪威¹³⁷ 和以色列¹³⁸ 报告说，两国已将宗教或信仰定为

¹³¹ 见 www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/broken-homes---iraq-report-may-2020/hlp-report-1.8.pdf。

¹³² 见 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24934&LangID=E>；美国国务院国际宗教自由办公室，www.state.gov/reports/2019-report-on-international-religious-freedom/nigeria/。

¹³³ 见 www.hrw.org/news/2020/07/16/sudans-law-reforms-positive-first-step。

¹³⁴ 南亚宗教和信仰自由论坛提交的材料。

¹³⁵ 同上。另见 2018 年 9 月 28 日最高法院判决，2006 年第 373 号请愿状(民事)，“印度青年律师协会等诉克拉拉邦等”案。

¹³⁶ 维护巴基斯坦少数群体的跨党派议会小组提交的材料。

¹³⁷ 《挪威刑法》(第 77、185、186 条)。

¹³⁸ 以色列提交的材料。

犯罪方面的加重处罚情节。在任何情况下，都务必要确保这些法律完全符合关于表达自由和宗教或信仰自由的国际标准。

监测歧视

56. 一些国家已经报告称，他们已采取措施，改进有关基于宗教或信仰原因的歧视的数据收集和分类工作。例如，巴西、¹³⁹ 哥伦比亚、¹⁴⁰ 格鲁吉亚、¹⁴¹ 德国、¹⁴² 意大利、墨西哥、¹⁴³ 波兰、¹⁴⁴ 塞尔维亚¹⁴⁵ 和联合王国¹⁴⁶ 都向特别报告员报告称，他们已设立政府办公室、制定行动计划或建立公私伙伴关系，目的是监测和报告歧视和煽动仇恨现象，以期在知情的前提下发展更可及、更有效的司法机构。特别报告员谨强调，作为促进机构问责和实现可持续发展目标具体目标 16.10 的一部分，这些数据应向公众开放。

57. 特别报告员还认识到民间社会倡议在消除基于宗教或信仰原因的歧视和促进发展无障碍、可问责和包容型机构方面的重要性。联合王国“促进宗教平等与包容式发展联盟”探讨了 COVID-19 如何在全球范围内加剧和助长了宗教少数群体面临的各种新形式歧视。¹⁴⁷ 同样，巴基斯坦的多个民间社会团体正在合作创建一项在线调查，报告和记录 COVID-19 引发的歧视，包括对宗教少数群体的歧视。¹⁴⁸

解决教育不平等问题和促进宽容

58. 特别报告员欢迎爱尔兰颁布 2018 年《教育(入学)法》，该法废除了允许学校将宗教用作一项选择标准的条款。特别报告员还赞扬巴西政府通过了第 13.796/2019 号法律，该法允许学生在遇到其宗教群体的假日时缺席考试。¹⁴⁹

59. 通过教育解决宗教不容忍问题的工作特别有价值。特别报告员赞扬墨西哥全国防止歧视理事会为来自联邦、州和市各级公共机构以及司法机构的 5 500 多名

¹³⁹ 巴西法律和宗教研究中心提交的材料。

¹⁴⁰ 哥伦比亚政府人权和国际人道主义法事务局提交的材料。

¹⁴¹ 格鲁吉亚提交的材料；另见向欧洲委员会提交的国家报告。

¹⁴² 德国提交的材料。

¹⁴³ 墨西哥提交的材料。

¹⁴⁴ 波兰提交的材料；见 <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/structures/poland/pelnomocnik-rzadu-do-spraw-rownego-traktowania-government-plenipotentiary-equal-treatment#:~:text=The%20reform%20of%20the%20PRRT,transposition%20of%20EU%20equality%20directives>。

¹⁴⁵ 塞尔维亚提交的材料。

¹⁴⁶ 联合王国提交的材料。见 2016-2020 年打击仇恨犯罪行动计划。

¹⁴⁷ 见 <https://www.ids.ac.uk/news/religious-inequalities-and-the-impact-of-covid-19/>。

¹⁴⁸ 促进巴基斯坦少数群体权利所有党派议会小组(All-Party Parliamentary Group for the Pakistani Minorities)提交的材料。

¹⁴⁹ 全国福音派法学家协会提交的材料。另见巴西法律和宗教研究中心提交的材料。

参与者制作了关于宗教多样性的教育模块。¹⁵⁰ 丹麦、¹⁵¹ 希腊、¹⁵² 波兰¹⁵³ 和联合王国¹⁵⁴ 的教育倡议正努力减少属于不同宗教或信仰的人之间的诋毁和成见，重点针对反犹太主义。特别报告员还欢迎希腊、塞尔维亚和瑞典采纳了他向各国提出的建议，即赞同把国际大屠杀纪念联盟对反犹太主义的工作定义用作解决反犹太主义祸害的一种非法律教育工具。

60. “宗教争取和平”组织提供有关人权、性别平等和将性别平等观念纳入主流的培训，并牵头与宗教领袖就男女同性恋、双性恋和跨性别者等的权利进行对话。¹⁵⁵ 特别报告员还注意到欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室制定的关于促进宽容和不歧视的政策指南。¹⁵⁶

在减少不平等、消除不宽容和解决针对宗教和信仰少数群体的歧视方面能产生影响的指标

61. 《2030 年议程》提供了由联合国可持续发展目标各项指标机构间专家组建立的全球指标框架。¹⁵⁷ 在现有的可持续发展目标各项指标中，缺乏区分宗教或信仰自由受保护程度的衡量标准。特别报告员认识到，只有当可持续发展努力推动属于宗教或信仰少数群体的人们在政治、社会和经济上融入社会时，才不会有任何人掉队，因此鼓励各国采用具体指标¹⁵⁸ 来确定干预措施对减少涉及宗教或信仰的不平等的影响。

62. 特别报告员建议的指标将加强各国现有的国际人权义务以及尊重、保护和促进人权的责任，因此有助于各国：(a) 确定国家立法和体制框架在人权保护方面存在的差距；(b) 调查国家在切实履行现有人权承诺方面的表现；(c) 衡量有关法律和实践对社会各阶层产生的结果和效力。

63. 该指标框架是一项正在进行的工作，其基础是关于宗教或信仰自由的国际标准 and 判例及相关国际人权规范和原则，以及任务负责人根据具体情况对国际人权标准进行的调整。已审查现有人权指标框架，包括联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和美洲国家组织的指标框架，许多指标旨在应对任务负责人收到的关于侵犯宗教或信仰自由行为的民间社会来文。

¹⁵⁰ 墨西哥提交的材料。

¹⁵¹ 欧洲耶和華见证人协会提交的材料。

¹⁵² 希腊提交的材料。

¹⁵³ 波兰提交的材料。

¹⁵⁴ 联合王国提交的材料。另见“通过教育消除仇恨”组织(Educate against Hate)。

¹⁵⁵ 见 <https://rfp.org/wp-content/uploads/2020/03/STRATEGIC-PLAN-FINAL.pdf>。

¹⁵⁶ 见 <https://www.osce.org/odihr/66138>。

¹⁵⁷ 见 E/CN.3/2020/2。

¹⁵⁸ 可在下列网站查阅提议的指标：<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/forb-indicators.docx>。

64. 制定人权指标的第一步包括确定某项特定权利的“规范本质”或“属性”。¹⁵⁹ 对《公民及政治权利国际公约》第十八条、《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》以及贯穿各领域的人权原则和规范的仔细分析表明，该项权利的规范本质包括在行使思想、良心和宗教或信仰自由时不受胁迫、表达自己宗教或信仰的权利、不歧视以及法治。

65. 特别报告员提出了监测宗教或信仰自由的结构指标、流程指标和成果指标。结构指标可用于评估国家权力结构(法律和体制框架)纳入国际人权义务的程度，而且可以反映歧视情况。歧视可能是直接的，例如在断然禁止某些或所有宗教或信仰的情况下。其他形式的歧视是间接的，例如所涉及的法律或政策虽未基于遭到禁止的理由而明确进行歧视，但却产生了与此类遭到禁止的理由相关的差别影响。例如，禁止在公共场所佩戴头巾的法律看起来可能是中立的，但会阻止戴头巾的穆斯林女性在公共部门工作。头巾禁令对穆斯林妇女作为一个群体的影响可能揭示了在获得就业、教育、医疗保健和文化生活方面存在的差别。这种有针对性的基于群体的不利因素表明，偏见(无论是无意识的还是有意识的)是歧视政策的基础，表明了不平等的根本原因。¹⁶⁰

66. 流程指标应能够用于核实一个国家是否努力通过政策、程序和实践来履行其人权承诺，从而可用于审查一国在立法之外履行其职责的情况，包括审查权利持有人报告侵犯人权行为的机制的可及性和包容性、向国家官员提供人权培训的情况或政府对在落实人权方面发挥作用的相关非国家行为体的支持等方面。保护宗教或信仰自由和消除实践中的歧视现象可能还需要在方案拟订和能力建设方面采取特别措施，以解决宗教或信仰少数群体等处于边缘地位的个人和群体的具体关切和需要。

67. 成果指标可用来衡量享有权利方面的差距，从而应该可用于审查不同人口群体在实践中平等享有人权方面的进展情况。根据基于人权的方法，成果指标应以国际标准为基础，但应根据具体情况及时应对不同群体的当前需求。至关重要的是，基于人权的方法要求必须敏锐地关注处境脆弱的个人；应对成果指标进行分类，以比较不同人口群体，并尽可能了解特定群体的情况。

68. 收集此类数据的目的是借以全面评估政策成果，以进一步改进国家的应对措施，并惠及已经掉队的人。衡量一个地区礼拜场所的平均数量等总数，并不能提供信息来反映不同宗教和信仰群体成员行使礼拜自由和进入这些场所的能力。被广泛宣传的宗教迫害案件“不过是冰山一角”，¹⁶¹ 许多不那么严重的歧视或国家

¹⁵⁹ 见 https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf，第 76 页。

¹⁶⁰ 见《2019 年人类发展报告：超越收入，超越平均，超越当下：21 世纪人类发展的不平等》(联合国出版物，出售品编号 E.20.III.B.1)，可查阅 <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>，第 53 页；经济、社会及文化权利委员会，关于在经济、社会及文化权利方面不歧视的第 20(2009)号一般性意见，第 10-12 段。

¹⁶¹ Heiner Bielefeldt and Michael Wiener, *Religious Freedom under Scrutiny* (University of Pennsylvania Press, 2019)，第 130 页。

胁迫形式仍然没有受到国家或国际关注。分类数据收集关于不同群体的数据并分析群体之间的差异，因此有助于更好地识别可能被平均数字掩盖的掉队最远的人。

69. 为了更全面地评估侵犯人权的程度，应按照包括性别和族裔在内的其他不平等轴线收集数据，以了解多重身份如何阻碍充分享有所有人权和基本自由。¹⁶²

70. 此外，数据并不总是定量的：特别报告员强调，统计数字不能充分反映人权成果。民间社会的定性报告和权利持有人的第一手证词通过“讲故事”，¹⁶³ 揭示权利持有人的亲身遭遇和隐藏的边缘化动态，对于理解背景至关重要。

七. 结论

71. 十五年前，会员国通过了《2005 年世界首脑会议成果》，承认“促进和保护在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利，有助于实现政治和社会的稳定与和平，使社会的文化多样性和文化遗产更丰富多采”。¹⁶⁴ 发展专家、¹⁶⁵ 冲突分析师¹⁶⁶ 和人权监测员¹⁶⁷ 继续强调侵犯少数群体权利对减贫、民主治理、环境可持续性和预防冲突的有害影响。在全球范围内，我们见证了未能消除歧视再加上政治边缘化和民族主义者对不同身份的攻击是如何推动暴力行为甚至暴行犯罪的发展的。而有组织的暴力冲突又进而产生了新的不平等，使得现有的结构性不利因素根深蒂固。¹⁶⁸

72. 特别报告员收到的报告表明，宗教或信仰少数群体在公民、政治、经济、社会和文化生活中的遭遇，往往由负责保护和服务这些群体的公共机构的歧视性特征所确定。特别报告员的调查结果表明，对某个或某些特定宗教或信仰群体的影响尤为严重的宗教或信仰自由限制，是用以迫害少数群体的有针对性的歧视形式。这种限制往往伴随着享有其他人权方面的其他形式的歧视，并因国家和非国家机构的偏见以及缺乏防止或惩罚基于宗教或信仰原因的歧视、敌意和暴力的立法框架而变得更加复杂。因此，除了包括宗教或信仰自由在内的公民权利和政治权利

¹⁶² 若干国际人权监测机制鼓励对数据进行分类，例如：《残疾人权利公约》第 31 条；消除对妇女一切形式歧视委员会，关于统计数据的第 9(1989)号一般性建议；消除种族歧视委员会，关于针对非洲人后裔的种族歧视的第 34(2011)号一般性建议。

¹⁶³ 见“宗教促进人权”(#Faith4Rights)工具包中与“讲故事”相关的同行学习练习，可查阅：<https://www.ohchr.org/Documents/Press/faith4rights-toolkit.pdf>。

¹⁶⁴ 大会第 60/1 号决议，第 130 段。

¹⁶⁵ Frances Stewart (ed.), *Horizontal Inequalities and Conflict Understanding: Group Violence in Multiethnic Societies* (Palgrave MacMillan, 2008)；以及《2019 年人类发展报告》(见脚注 161)。

¹⁶⁶ 见 https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Genocide_Framework%20of%20Analysis-English.pdf。

¹⁶⁷ 见少数群体问题独立专家的报告(A/65/287)和 <https://minorityrights.org/wp-content/uploads/old-site-downloads/download-174-Minority-Rights-The-Key-to-Conflict-Prevention.pdf>。

¹⁶⁸ 见 http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019_chapter2.pdf。

受到限制外，宗教或信仰少数群体的贫困率往往更高，教育成就更低，健康状况更差，政治参与更少，暴力程度更高。

73. 相对于社会上其他人，遭受不利对待或被剥夺权利的宗教或信仰群体在权利和机会上受到限制，属于这些群体的人就是已经“掉队”的人。这些群体受到的排斥、歧视和/或根深蒂固的不平等使他们持续处于相对劣势，从而阻碍了属于这些群体的人在平等基础上参与社会——获得最高标准的教育，获得土地和财产，用上技术，获得财富，以及过上更健康、更长寿、更安全的生活。¹⁶⁹

74. 对于推进可持续发展目标最为重要的具体目标，包括那些侧重于全世界最边缘化人口群体的社会包容的具体目标。对于属于宗教或信仰少数群体的个人而言，融入社会、经济、文化和政治生活需要消除基于宗教或信仰原因的歧视和不容忍。推进可持续发展目标的战略应该采取宽容的方法来解决经济和物质需求，同时也应解决导致歧视结构(包括基于宗教或信仰原因的歧视结构)永久化的社会文化以及政治和法律机构。

75. 国际法中的宗教或信仰自由权旨在为每个人争取背景条件，以便行使形成和追求自己的宗教或信仰承诺的自由。¹⁷⁰ 这需要禁止对某个人或某群人信奉或坚持信仰的能力进行不适当的干预；同样，这项权利要求各国确保个人或群体在享有人权过程中不遭受基于宗教或信仰原因或以宗教或信仰名义实施的歧视。¹⁷¹

76. 如果不解决基于宗教或信仰原因的歧视和排斥问题，《2030 年议程》中不让任何人掉队的承诺就无法实现。除了解决对个人或群体信奉宗教或信仰自由施加的不当限制之外，消除基于宗教或信仰原因的一切形式歧视还涉及审视在享有各种人权方面产生不平等差距的整个法律、经济、社会和政治结构。

77. 为了确定歧视的来源、范围和多重影响，必须仔细审查国家的立法和体制框架、政策和实践，以及机会的等级和权利持有人生活的物质现实。特别报告员提议的说明性指标框架特别关注宗教或信仰少数群体所遭遇的多重和交叉形式的歧视，因为这些少数群体往往不在人权和发展监测工作的范围内。特别报告员在包括可持续发展目标和人权高专办人权指标工具包¹⁷² 在内的现有分析框架的基础上，提出了一套似乎最适合所涉具体目标的指标，因为这套指标涉及宗教或信仰少数群体。

78. 制定人权指标是一项持续的努力——政策制定者、国家行为体和民间社会应根据他们开展工作的具体背景，对特别报告员提供的指标框架进行调整。这种调整后的指标应明确来源于人权标准和原则，目的是追究责任承担者在尊重人权方

¹⁶⁹ 见 <https://olc.worldbank.org/system/files/Pathways%20for%20Peace%20Executive%20Summary.pdf>。

¹⁷⁰ 《公民及政治权利国际公约》，第十八条；1981 年《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的歧视和不容忍宣言》。

¹⁷¹ 见 A/HRC/37/49，第 73 段；1992 年《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》。

¹⁷² 人权高专办，《人权指标：衡量和实施指南》(2012 年)。

面的责任。同样重要的是，指标不仅应该评估对宗教或信仰表达的限制情况，而且应该评估法律、政策及其他行动和疏忽对不同群体在享有健康、教育、诉诸司法和免遭暴力等其他人权方面横向不平等的影响。因此，确定各项指标要求仔细界定宗教或信仰自由的规范属性并便利这一界定过程。

79. 指标框架包括定性和定量基准，而这些基准如果达到，就证明在国家一级落实了可持续发展目标和具体目标。这样，这些指标提供了实质性信息，说明了关于政策制定者和民间社会激励开展倡导、行动和问责的各项可持续发展目标的内容和范围。

八. 建议

80. 鉴于前述分析，特别报告员建议各国：

(a) 废除所有破坏行使宗教或信仰自由人权的法律，包括撤销与宗教或信仰自由不一致的对国际人权条约的保留。应特别注意坚持履行保护以下人员的权利的义务：宗教或信仰少数群体的成员、妇女、儿童、男女同性恋、双性恋和跨性别者群体成员以及移民、难民和境内流离失所者等其他处境脆弱的人；

(b) 将普遍性、不歧视和平等原则、参与式决策方法、问责义务和承认各项权利相互依存纳入决策过程；

(c) 采取措施增强宗教或信仰少数群体主张其所有人权和基本自由(包括可持续发展目标中承认的人权和基本自由)的权能，为此承认属于这些群体的人有权公开和私下、单独和与他人共同确定并自由、和平地信奉自己的宗教或信仰，同时使用自己的文化和语言及其身份的其他特征；

(d) 通过全面的反歧视立法，禁止在法律管制的所有生活领域基于宗教原因和国际法确认的所有其他理由实施直接和间接的歧视、骚扰和不给予合理的便利；

(e) 加强司法人员以及在属于监督性质和行政性质的人权机制工作的国家官员对实现宗教或信仰自由权的理解，以及他们对此承担的问责责任；

(f) 通过在各级决策中建立具体机制和安排，确保被边缘化的宗教或信仰群体有效参与，以克服属于这些群体的人在努力有效参与社区生活方面面临的障碍；

(g) 采取措施建立监测和问责机制，评估推进可持续发展目标的干预措施对目标人群、包括宗教或信仰少数群体的影响。制定普遍适用并与背景相关的结构指标、流程指标和成果指标，这些指标可用于评估在法律和政策层面决定宗教和信仰少数群体所面临的歧视和不平等的因素，以及为解决这些歧视和不平等而采取的干预措施的成果和存在的差距；

(h) 创建收集分类数据的体制机制、统计能力和政策，以便能够深入分析不同人口群体、包括宗教或信仰群体享有人权和发展的情况；应利用这种机制进一步增强各国的能力，以根据国际人权报告义务报告宗教或信仰自由权的享有情况，并报告落实可持续发展目标的进展情况；

(i) 采取有效措施，促进相互尊重宗教或信仰少数群体的人权，包括通过同行学习、实用的外联工具、能力建设方案和关于信仰和权利问题的跨学科研究。¹⁷³

81. 特别报告员建议国家人权机构：

(a) 支持各国监测和报告歧视、仇恨犯罪和不平等问题的工作。国家人权机构应监测和收集属于宗教或信仰少数群体的人在获得广泛的公民、政治、经济、社会和文化权利方面遇到的不平等和差别对待的相关数据，并对这些数据进行分类；

(b) 推进人权教育，包括普及关于受国际人权法保护的宗教或信仰自由的知识；

(c) 确定可能对增强因历史上的歧视性做法而遭受苦难的宗教或信仰群体的权能至关重要的平权行动。

82. 特别报告员建议包括信仰组织在内的民间社会组织：

(a) 加强对达到可持续发展目标过程中基于宗教或信仰原因的不平等现象的监测，包括为此与发展行为体、国际人权组织和联合国实体开展协作；

(b) 确保其推进可持续发展目标的努力(包括教育、人道主义援助和医疗保健等方面的努力)具有包容性，并且不出于受国际人权法保护的合理理由实施歧视；

(c) 在反击煽动针对宗教或信仰少数群体的仇恨和暴力方面发挥关键作用，为此在其社区内促进容忍和不歧视，并与其他宗教、信仰或非信仰群体发展建设性关系。

83. 最后，特别报告员重申其建议，¹⁷⁴ 即各国、政府间组织和民间社会行为体(包括宗教领袖和信仰行为体)采取有针对性的行动，利用联合国系统开发的工具促进社会包容。具体而言，他建议利用人权理事会第 16/18 号决议、联合国消除仇恨言论战略和行动计划、¹⁷⁵ 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、¹⁷⁶ “信仰促进权利” (#Faith4Rights) 工具包、¹⁷⁷ 非斯行动计划¹⁷⁸ 和教科文组织的通过教育预防暴力极端主义方案。¹⁷⁹

¹⁷³ 见“信仰促进权利” (#Faith4Rights) 工具包，《科隆宣言》(可查阅：<https://www.ohchr.org/Documents/Press/faith4rights-toolkit.pdf>)，第 4 页。

¹⁷⁴ 见 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25814&LangID=E>。

¹⁷⁵ 见 <https://www.un.org/en/genocideprevention/hate-speech-strategy.shtml>。

¹⁷⁶ 见 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx>。

¹⁷⁷ 见 <https://www.ohchr.org/Documents/Press/faith4rights-toolkit.pdf>。

¹⁷⁸ 见 https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Plan_of_Action_Religious-rev5.pdf。

¹⁷⁹ 见 <https://en.unesco.org/preventingviolentextremismthrougheducation>。