联 合 国 A/HRC/34/35

大 会

Distr.: General
16 March 2017
Chinese
Original: English

人权理事会
第三十四届会议
2017 年 2 月 27 日至 3 月 24 日
议程项目 2 和 9
联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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》的后续行动和执行情况

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*

联合国人权事务高级专员的报告

提要

本报告是根据人权理事会第 31/26 号决议提交的，在该决议中，理事会请高级专员根据各国提供的资料，编写并向理事会第三十四届会议提交一份阐明结论的综合后续报告，说明各国为实施第 31/26 号决议第 7 和第 8 段所述行动计划所作的努力和采取的措施，以及为进一步改进该行动计划的执行情况可以采取的后续措施提出的意见。

* 本文件逾期提交，以反映最新动态。

GE.17-04258 (C) 270317 070417
1704258

请回收

一. 导言

1. 本报告根据人权理事会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的行为的第 31/26 号决议提交。在第 31/26 号决议第 13 段中，理事会请高级专员根据各国提供的资料，编写并向理事会第三十四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 段所述行动计划所作的努力和采取的措施，以及为进一步改进该行动计划的执行情况可以采取的后续措施提出的意见。

2. 2016 年 3 月 15 日，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)向会员国发出一份普通照会，要求为拟根据第 31/26 号决议编写的报告提供资料。共收到了 17 份资料。在下文第二和第三节中，高级专员概述了这些资料。[1] 在第四节中，高级专员就进一步改进行动计划执行情况的后续措施提出了一些意见和看法。在第五节中，他作出结论并提出建议，供会员国采取行动。

二. 会员国提供的资料

阿根廷

3. 阿根廷的宗教间政策由外交和宗教事务部领导。除了罗马天主教会外，宗教事务秘书保持国家政府与各宗教实体之间的关系。

4. 反对歧视、仇外心理和种族主义国家研究所的任务包括加强和促进多元化和宗教多样性原则；将信仰和教派多样性作为社会价值加以促进；促进消除特别是针对非洲宗教信徒的歧视性做法、定型观念丑化和偏见。

5. 该研究所在这方面提出倡议，并被授权审理以各种歧视理由包括反犹太主义和仇视伊斯兰教所产生的投诉。它还向歧视行为受害者提供援助。

6. 该研究所从不同角度处理这一问题，包括从预防着手和促进非洲裔方案和跨文化部门等活动，这些活动旨在扩大和有效执行公共政策，同时考虑到非洲裔人民的具体需要和现实情况。

澳大利亚

7. 澳大利亚报告说，所有澳大利亚人都有权表达和信奉其宗教和信仰，而不受恐吓或干扰，只要这些做法符合澳大利亚法律框架。《宪法》禁止政府制定法律来确立任何宗教、强加任何宗教信仰或禁止自由信奉任何宗教(第 116 条)。

[1] 成员国提供的资料原文可在以下网址查阅：http://adsdatabase.ohchr.org/。

8. 《宪法》还载有在政治事务方面交流自由的隐性保障。这种自由只能受到合理适当、适于实现合法目标或压倒一切的公共目的的法律的限制，例如保护社会免受宣扬暴力材料所造成的危险。

9. 一个多元文化社区联络员网络在整个澳大利亚运作，与包括宗教团体和主要利益攸关方在内的各种社区开展建设性和合作性接触，以加强与政府的联系并支持建立一个建设性和多样化的社会。2013 年建立了一个民族联络员网络，以促进与民族社区和移民与边境保护部的互动。澳大利亚资助了一系列由社区主导的导师培训方案和讲习班，这些方案和讲习班支持青年和个别领导人打击暴力极端主义。

波斯尼亚和黑塞哥维那

10. 波斯尼亚和黑塞哥维那宗教间委员会确定并解决不同宗教群体成员之间的潜在紧张关系，并在主管机构、社区和官员提供的信息基础上解决问题。

11. 正在制定一项反对歧视的人权战略，以分析国内局势、确定优先事项、提出措施并集中努力提高保护和促进人权的水平。

12. 关于宗教自由的法律保证人人有权享有宗教或信仰自由，包括公开宣称信仰或不信仰一个宗教的自由。根据该法，以下都是禁止的：攻击宗教官员；对宗教建筑或教堂或宗教社区的财产的攻击或损害；旨在传播对任何教会或宗教团体或其成员的宗教仇恨的活动或行动；诋毁或嘲笑任何宗教；未经同意公开使用一个教堂或宗教团体的符号、标志和象征或名称；煽动、鼓励或呼吁宗教仇恨和偏见；迫使他人显现一种宗教或信仰。

13. 波斯尼亚和黑塞哥维那已经完成了与罗马教廷和塞尔维亚东正教的两项基本协定，并期望很快会与伊斯兰社区签署一项协定。宗教间委员会已开始一个项目，监测和回应对宗教场所和其他圣地的攻击。

巴西

14. 人权秘书处在不同国家举行听证会，促进宗教领袖、政府和民间社会之间的对话，并倡导宗教或信仰自由权利。它支持宗教不容忍和暴力受害者，并寻求改善对暴力的监测。国家尊重宗教多样性委员会成立于 2014 年，按照国家人权计划的建议，由民间社会和政府代表组成：5 个国家委员会和 13 个市政委员会负责促进宗教多样性。

15. 2015 年底为非洲裔宗教信徒(他们是宗教歧视和暴力的受害者)建立了一个专门机构。政府还在为宗教不容忍和暴力行为受害者建立一个保护网络，以监测和跟踪申诉。

16. 电视上有一个节目介绍不同宗教，并根据具体案例提高认识。2001 年以来，1 月 21 日举行打击宗教不容忍国家日活动。2016 年，巴西有 20 个州组织了动员活动，并使这些问题更具可见性。

17. 巴西报告了对行政、立法和司法部门、学校管理层和教授等公务员的培训以及与该国宗教多元化有关的不同部委一起举办的公开听证会。

丹麦

18. 国家警察于 2015 年 11 月启动了一项全国方案，以监测仇恨犯罪。警方还开始与一些利益攸关方进行对话，以建立更密切的合作和确定如何增加受害者报告仇恨犯罪的数量。

19. 《刑法》第 244-246 条载有关于暴力和攻击的条款。第 23 条规定，如果某人通过煽动或协助和教唆不法行为而参与这种行为，即属犯罪。《刑法》第 81(6)条规定，如果犯罪行为是出于他人的族裔、宗教信仰或性取向或类似动机，在判刑时属加重处罚情节。第 266(b)条规定，任何人由于某一群体的人的种族、肤色、民族或族裔、宗教信仰或性取向而以公开或意图向更广泛的群体传播、发布一项声明或其他通信等方式对其进行威胁、侮辱或贬损，将被处以罚款或两年以下监禁。

20. 根据《刑法》第 137(2)条，任何人以嘈杂或无规矩行为扰乱礼拜或其他公共教会服务，或以不正当方式扰乱葬礼或埋葬服务，将被处以罚款或两年以下监禁。

埃及

21. 宗教财产部负责通过传播宽容和共存文化促进人权和自由观念。在该部权限范围内，它向伊斯兰事务最高委员会报告容忍和节制论坛情况；该部促进对话、建立经济和社会权利文化、反对暴力、不容忍、恐怖主义和宗教仇恨。2015 年 9 月 18 日，在埃及所有清真寺散发了星期五布道内容，提到了人权、人权的人道层面和捍卫人的尊严。该部传播关于和平共处和人类价值观的布道材料，以便公众了解拒绝暴力和恐怖主义的必要性，并呼吁节制、世俗主义和安全，作为稳定国家和社会的途径。

22. 在阿拉伯联合酋长国的“人道主义工作日”，宗教财产部长在阿布扎比谢赫扎耶德·卡比尔清真寺举行了一次重要讲座，讲述宗教与法理之间的和平共处。该部在各俱乐部和工会组织了关于许多主题的会议和知识研讨会，包括拒绝歧视、妇女权利和煽动暴力问题。在全国各地的清真寺每周举办研讨会、日间课程和宗教晚会，在这期间讨论表达自由、保护人权以及关于伊斯兰教呼吁与他人和平共处、独立于宗教、信仰和思想以及“不伤害他人”原则的教育。

德国

23. 在德国，涉及基于宗教或信仰对他人歧视的罪行，特别是暴力罪行，被单独记录并作为仇恨罪行加以分析，归属于政治动机罪行标题之下。根据刑法，涉及蔑视其他人的仇恨犯罪(包括基于宗教或信仰的歧视或暴力)，意味着法院一般会作出更严格的判决，或者在谋杀案中认为犯罪者的行为出于卑劣动机(《刑法》第 211 条)。仇恨罪行作为危害国家安全罪起诉。联邦警察部队支持受害者援助项目、协会和机构以及其他咨询机构，以鼓励寻求帮助的人勇于求助、减少障碍和提高对警察及其工作的信心。

24. 2015 年，实施了警察调查准则中的在暴力犯罪案件中证明“偏见动机”并记录结果的义务，其主要目标是在警察调查期间全面承认“偏见动机”，以确保在起诉和判刑期间将其作为加重情节。

25. 最近，联邦司法和消费者保护部与 Facebook、Google、Twitter 和几个民间社会组织建立了一个工作组，共同制定如何处理互联网上仇恨言论的建议。参与者同意，德国法律禁止的仇恨言论也将被审查并及时从互联网上删除。根据德国法律，在煽动仇恨或暴力是基于种族、族裔、国籍、宗教、性取向或认同、性别、年龄、残疾或某个群体固有的任何其它特征而指向个人或该群体时，仇恨言论可构成法定罪行。

危地马拉

26. 关于在国家教育系统中查明、关注和报告暴力案件的规范问题，教育部制定了各种不同手册，供教师和学生使用。

27. 四方集团是天主教会、人权检察官、福音派联盟主席和危地马拉圣卡洛斯大学校长之间的战略联盟，它对国家优先事项采取后续行动，并作为促进安全和正义的国家协议担保人小组，以普世小组形式工作，其中包括具有国家级社会知名度的神父和玛雅精神领袖。

28. 《政治宪法》第 37 条规定所有宗教的礼拜自由并承认天主教会的法律地位。其他教会、宗教实体和宗教协会根据其机构性质承认其法律地位，政府除了出于公共秩序原因外不能拒绝。

29. 由文化和体育部创建的圣地和玛雅灵修机构支持高级委员会履行其责任并支持该委员会寻找解决方案，处理精神领袖和在神圣遗址、纪念碑、公园或位于国家领土上并由该部管理的考古中心实践玛雅灵性的人们所面临的问题。精神领袖已获准自由进入该部管辖下的圣地或考古遗址，以举行仪式。

印度尼西亚

30. 宗教间和谐论坛是促进对话的一个平台，也是通过向国家提供关于颁发礼拜场所许可证的建议促进打击暴力极端主义的一个合作渠道。它还在冲突情况下

提供调解服务。包括宗教领袖、学术界、青年、媒体、私营部门和民间社会在内的各种利益攸关方参与其中。

31. 一般来说，在整个印度尼西亚，在促进社会秩序和社会成员之间的和谐方面，地方政府使地方警察、国家军队、宗教事务部、宗教间和谐论坛和律师参与其中。2016 年 2 月，国家人权委员会举办了一个关于宗教和信仰自由问题的公共论坛，若干高级官员参与了该论坛，包括内政部长和宗教事务部长。

32. 在国家和各省层面，宗教事务部办公室为记者和主编开展了媒体宣传教育系列活动。

33. 宗教事务部长于 2016 年 5 月 28 日在巴布亚省启动了“宗教和谐诚信区方案”，该方案通过将宗教元素纳入提高公共认识的方案之中，促进印度尼西亚人民和社区的整体性。该部的宗教和谐中心是负责向社区、宗教团体和宗教领袖赋权的牵头政府机构，它还提供关于维持和平共处的准则。

34. 2016 年 2 月，印度尼西亚通过数字平台发起了一项关于向和平领导人赋权的新倡议，以通过社会媒体传播和平信息和容忍精神，创建一个全面综合的反对极端主义意识形态传播的逆向宣传运动。

伊拉克

35. 2005 年《宪法》确保伊拉克少数群体的权利和自由。第 2 条规定了宗教自由，并确保了向儿童教授母语例如土耳其语、叙利亚语和亚美尼亚语的权利。《宪法》还规定了不受歧视地生活的权利，并规定了思想、良心和信仰自由。它还规定宗教自由和保护宗教场所。

36. 《宪法》规定，少数群体有权被视为公民并在国民议会中发挥作用。

37. 伊拉克指出，《刑法》规定对故意扰乱宗教会议、由于他人宗教而对其进行公开谴责以及公开不尊重他人宗教意见等行为处以三年以上监禁或罚款 300 第纳尔。

38. 政府设立了人权部等实体为所有伊拉克人改善法律。它指出，所有宗教都受相同法律管辖。该部还对关于沙巴克人不能拥有土地的投诉采取了后续行动；为亚兹迪人口改善了服务；就曼底安派信徒关于其代表性不足的投诉采取了后续行动。

39. 政府指出，它组织了卫星电视频道，以促进宗教团体之间的和解；给予库尔德人子女公民身份，并归还其财产；向少数群体提供土地和财产以建造礼拜场所； 支持基督教徒传授基督教。公共官员和雇员接受培训，政府继续提高对仇恨和偏见的认识，并促进宗教自由。

哈萨克斯坦

40. 总检察长办公室称，《宪法》第 14 条禁止歧视，该条规定法律面前人人平等，任何人不得受到任何歧视，包括基于宗教理由的歧视。《宪法》第 5 条禁止设立其目标或行动旨在煽动种族和民族冲突的公共协会并禁止其活动。宣传和鼓动种族和民族优越性(第 20 条)以及任何能够破坏种族间和谐的行为都应被视为违宪(第 39 条)。

41. 基于民族、种族或宗教仇恨或敌意的犯罪行为被视为是加重刑事责任和惩罚的一种情节。《刑法》第 145 条规定了由于上述原因和情节直接或间接限制个人(公民)权利和自由的刑事责任。2011 年，对《刑法》进行了修订，以列入旨在侵犯公民平等和使用酷刑的罪行的刑事责任，而且以种族仇恨为动机的犯罪现在被视为加重刑事责任。

42. 根据消除种族歧视委员会关于增加人民大会的能力和价值的建议，在哈萨克斯坦居住的种族群体代表在这方面组织了各种种族和文化协会，这种协会共有 820 个。

科威特

43. 《科威特宪法》第 35 条规定，信仰自由是绝对的；国家按照既定习俗保护信奉宗教的自由，但不得与公共政策或道德相冲突。第 29 条规定，所有人在人的尊严、公共权利和法律义务上是平等的，不分种族、出身、语言或宗教。此外，《刑法》及其修正案将侵犯宗教自由或质疑教义、仪式或传教的行为定为刑事犯罪。还将对宗教礼拜场所或墓地的攻击定为刑事犯罪。

44. 《宪法》第 110 条规定，任何人以任何方式广播包括嘲笑或蔑视宗教界的观点，无论是挑战信仰或传教仪式，将被处以一年以下监禁和不超过 75 第纳尔的罚款。

45. 2012 年关于维护国家统一的第 19 号法律将损害国家统一或传播仇恨言论的任何行为定为刑事犯罪。

46. 科威特报告说，由于恐怖主义和极端主义以及文明与国家间的文化分化现象不断增加，部长理事会发布了第 833/2004 号决议，成立一个促进温和的最高委员会，由宗教财产和伊斯兰事务部长领导，以制定保护青年人和防止偏离、不容忍和宗教极端主义现象的方案、程序和业务计划。

47. 旨在促进容忍、和平和温和文化的一份国家文件有助于巩固文化间对话理念并在社会成员中传播温和和“中道意识”。宗教财产和伊斯兰事务部是监督清真寺的当局，正在努力指导传道人教育社区关于伊斯兰教的价值观并传播容忍、合作和温和文化，通过清真寺的星期五布道或课程拒绝不容忍和极端主义。

摩洛哥

48. 摩洛哥报告了为鼓励不同行为方之间开展建设性对话和相互理解以打击暴力极端主义所采取的措施，包括通过各种手段传播温和的宗教材料，包括科学教席和专家在不同场合传播明确立场，谴责恐怖主义和对伊斯兰教的消极解释。

49. 摩洛哥还指出了在打击极端主义和促进宗教间对话方面让宗教领袖发挥作用的许多措施和倡议，例如乌勒马机构、与宗教领袖建立的各种伙伴关系、对有宗教职能者的测试和认证，以确保在开展其活动方面的能力和标准，并根据伊玛目和宣教士国家行动计划进行持续培训。

50. 国家法律禁止基于原籍、肤色、性别、社会地位和宗教信仰的暴力和歧视。《宪法》规定了所有人权、普遍性和平等与不歧视原则，特别是在序言部分。《宪法》第 7 条规定，政党不能以宗教、语言、种族或区域为理由或以任何其他歧视性理由为成立基础。

51. 基于宗教或信仰的歧视也被宣布为非法，根据罪行性质，可被判处罚款或监禁。摩洛哥报告说，目前正在审查刑法，以使其符合国际人权准则，包括反映以下事实：歧视影响享有公共自由并对政治、经济、社会和文化权利产生影响。

巴基斯坦

52. 巴基斯坦政府报告说，它实施了各种方案和项目，以促进国家和谐；省政府采取了进一步促进所有公民权利的步骤；联邦各部和政府机构举行了许多研讨会、会议和协商会议。

53. 宗教事务和宗教间和谐部长与卡拉奇、伊斯兰堡、拉合尔、白沙瓦和奎达等地所有穆斯林教派的学者举行了会议，为一个共同行为守则寻找共同点。2015 年在各省总部举行了宗教间和谐会议，也有地方宗教间和谐委员会。

54. 国家少数民族委员会的组成和职权范围包括：(a) 制定国家宗教间和谐政策，以探索和平与安全途径；(b) 审议可能对少数群体产生歧视的法律、行政指示、命令和政府部门和机构的做法；(c) 向政府提出建议，以确保少数群体成员更全面有效地参与各个方面的国家生活；(d) 确保教会、神殿、寺庙、谒师所和少数群体的其他礼拜场所得到保护、维护良好并保持充分运行。

55. 巴基斯坦政府指出，它已采取严肃行动打击仇恨言论：高音喇叭已被取缔以阻遏仇恨言论，违规者被逮捕。电子媒体受《2002 年巴基斯坦媒体监管机构条例(十三)》的管制，该条例在 2007 年的修正案中得到加强。

56. 除了宗教实践方面的宪法保护和平等权利外，《1860 年巴基斯坦刑法》第十五章涉及宗教有关罪行。

57. 政府报告说，已采取立法措施确保少数群体的权利，包括《印度教婚姻法案》(2016 年)、《基督教婚姻(修订)法案》(2014 年)、《基督教离婚(修订)法案》(2014 年)、《保护少数群体公共财产》(2014 年)和《印度教财产处置法案》(2014 年)。

沙特阿拉伯

58. 沙特阿拉伯报告说，王国法规禁止一切形式的歧视。《宪法》第二十六条规定政府依照伊斯兰教法保护人权，第十二条规定国家须加强民族团结并排除任何可导致不和谐的事情。沙特阿拉伯报告说，虽然王国的所有公民都是穆斯林，但非穆斯林的礼拜活动得到保障。

59. 国王阿卜杜勒阿齐兹国家对话中心举行会议，社区所有教派和派别的代表参加这些会议，目标是提高对对话文化和人权的认识，拒绝各种形式的不容忍、仇恨和歧视，包括种族和民族歧视。“中心”与伊斯兰教事务部签署了一项协议，以培训伊玛目通过演讲、讲座和其他活动发挥传播社会宽容文化的作用。

60. 沙特阿拉伯参加了伊斯兰合作组织 2015 年 6 月在吉达主办的“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”第 5 次后续会议。

61. 根据沙特阿拉伯法律，禁止任何构成煽动歧视的宗教仇恨。《基本法》和其他法律规定的权利可受到《宪法》第三十九条的限制，该条要求媒体和一切表达手段使用“美好言辞”，禁止冒犯人的尊严和权利的行为。

62. 《A/44 号皇室法令》规定，任何犯有具体行为(包括加入或支持极端主义团体)的人，可判处至少 3 年和至多 20 年的监禁。

西班牙

63. 教育、文化和体育部正在制定一项“学校共存”战略规划，以促进共存并防止针对学生特别是针对最弱势群体的一切形式的暴力。该计划强调在骚扰或暴力事件情况下采取必要的预防、侦查和行动，以打击基于各种表达形式的仇恨言论，这些表达形式促成或煽动种族仇恨、仇外心理、反犹太主义和相关不容忍行为，包括仇恨犯罪。

64. 学校共存门户网站是一个在线工具，为教育中心、教师、学生和家庭提供了大量资源，其中包含通过教育预防激进主义和暴力的相关信息。

65. 西班牙立法中关于仇恨罪行(包括基于宗教的仇恨罪行)的规定已由《第1/2015号组织法》进行了广泛改革，通过该法，对《刑法》进行了专门修改，将如下行为定为刑事犯罪：在种族、国籍、民族或与意识形态、宗教或信仰有关的其他动机基础上公开鼓励、促进或直接或间接煽动来自或针对某个群体或其中一部分或某个个人的仇恨、敌对、歧视或暴力(第1条)。

66. 西班牙强调，它通过了关于受害者地位的《第4/2015号法律》，该法为在西班牙犯下的罪行或可在西班牙起诉的罪行的受害者列出了一个程序性权利和保护措施清单，无论受害者国籍如何，不论他们是否到达法定年龄，也不论他们是否在该国合法居住。它还涉及行动计划所设想罪行的受害者。

67. 西班牙社会中最根深蒂固的宗教参与了宗教自由咨询委员会，该委员会设于司法部内。该委员会2015年公布的关于西班牙宗教自由状况的第一份年度报告提到了这一领域的重大政策演变、关于西班牙最根深蒂固的公认宗教的统计数据，并回顾了有关礼拜场所、埋葬、教育、宗教援助、婚姻或法律保障等问题的状况。

68. 2016年2月1日和2日，举办了关于保护宗教自由和打击基于宗教信仰的歧视和不容忍问题的研讨会。有该领域的众多专家和各种宗教的代表与会。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

69. 2010年《平等法》规定，由于宗教或信仰或缺乏宗教或信仰(包括一个宗教内的教派或宗派)而对他人进行歧视是非法的。联合王国报告说，人们受到保护，在就业、提供服务、提供公共职能、教育以及管理和处置房舍等方面不遭受直接和间接歧视、骚扰和受害。

70. 《保护人权与基本自由公约》第9条规定了思想、良心和宗教自由权，联合王国是其签署国。也有禁止煽动种族和宗教仇恨的法律。根据《1986年公共安全法》，犯有威胁、辱骂或侮辱而且其意图是或可能会引起种族仇恨的行为属违法行为。

71. 根据2006年《种族和宗教仇恨法》，如果一个人使用威胁性言词或行为，或展示任何威胁性书面材料，若此人打算引起宗教仇恨，就属犯罪行为。持有、出版或分发煽动性材料也属违法。2006年《恐怖主义法》将直接或间接煽动或鼓励他人实施、准备或煽动恐怖主义行为定为刑事犯罪。

72. 政府报告说，它建立了首个关于反穆斯林仇恨和基金问题的跨政府工作组TellMAMA, 它是记录事件和支持受害者的首个服务。它还支持反犹太主义问题跨政府工作组，以回应犹太社区的关切；它支持安妮·弗兰克信托基金会挑战全伦敦和西中部地区学校的偏见和仇恨。政府计划在2017年夏发布新的仇恨犯罪问题行动计划。

三. 非会员国提供的资料

巴勒斯坦国

73. 巴勒斯坦说，所有宗教和信仰都受到尊重。《宪法》第 9 条规定，所有巴勒斯坦人在法律面前人人平等。《刑法》第 273 条涉及对任何宗教或先知的言辞不尊重，可处以 1 至 3 年监禁。第 275 条、第 276 条和第 277 条规定了对摧毁礼拜场所(无论何种宗教)和损害宗教墓地或其他埋葬场所的惩罚和监禁。

74. 第 278 条禁止传播侮辱宗教的文字、文章或图片和在他人可听到的公共场所对其他宗教进行口头侮辱。第 146 条将故意破坏宗教场所或侮辱宗教定为重罪。

75. 学科和教育法律规定，无论性别、宗教、住在哪里、肤色或背景如何，每个人都有受教育的权利。

四. 对进一步完善行动计划执行工作的后续措施的意见和看法

76. 近年来，国际上对基于宗教或信仰的歧视、不容忍和暴力问题更加关注，会员国已同意通过一些行动和措施解决这些问题。

77. 世界各地由于他人的宗教信仰而对其进行袭击的浪潮也在上升，包括在礼拜场所；煽动仇恨的恐怖行径也在上升，种族或宗教定性做法十分显然。

78. 十分重要的是，应认识到，多种形式的歧视可能会对个人和群体产生影响。妇女因性别和宗教或信仰两个因素受到歧视，这往往是因为通过显现其信仰，其身份可被识别，因此她们可能首当其冲地承受针对其社区的歧视。

79. 高级专员一再强调，种族或宗教仇恨和暴力(特别是针对种族或宗教少数群体和移民的仇恨和暴力)的煽动行为高涨到令人担忧的程度。政治领导人经常引发或煽动歧视和仇外心理，包括在选举活动期间。在一些会员国中，仇恨犯罪记录数量似乎在上升。所有这些现象都在撕裂社会结构，造成不信任以及政治和社会不稳定，并对和平构成威胁。

80. 各国仍亟需履行它们在国际人权法下的义务，打击任何歧视并采取有效措施，以防止和消除在公民、经济、政治、社会和文化生活等所有领域中基于宗教或信仰理由的歧视。

81. 人权理事会第 31/26 号决议第 7 和第 8 段所述行动计划为采取单独或集体行动打击宗教歧视和不容忍提供了指导工具。需采取具体步骤和措施，以促进实际执行。

82. 根据收到的资料，很明显，一些国家继续采取步骤执行行动计划。在提交资料的 18 个国家中，许多国家报告了法律动态和对现有法律的修订或修正以及处理人权问题的机制，特别是与宗教或信仰自由有关的问题。大多数国家报告说，它们制定了关于不歧视、平等和宗教或信仰自由的宪法规定，有几个国家颁布了刑法和民法，旨在保护免遭以宗教或信仰为由的歧视和暴力。

五. 结论和建议

83. 迫切需要采取具体措施，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。行动计划为这项工作奠定了重要基础。应各国请求，人权高专办随时准备协助它们制定框架和战略，将行动计划付诸实施。本报告提供了可实现这项任务的方法的一些实例。

84. 根据人权理事会的要求，高级专员建议各国审议以下建议。

国家、区域和国际层面的对话

85. 高级专员表示欢迎的是，对话再次成为会员国所提交资料的一个主要特征，并注意到按照第 31/26 号决议所设想的通过合作网络、委员会、与各实体和人士接触而开展对话的利益。几乎所有提交材料都强调了宗教间和文化间对话与交流的重要性，无论是国家、区域还是国际层面。持续开展并确立宗教间和宗教内对话可作为沟通、讨论、联络和学习的一个论坛，而且可就各种思想进行公开辩论。对话也是促进社会和谐、宽容和共存的手段。

86. 有些国家提供了实例说明，政府主导的举措和决策过程在纳入民间社会组织、宗教领袖和信仰组织时最为有效。行动计划的实施应是包容性的，有广泛的利益攸关方参与其中，包括区域和国际组织、国家人权机构、促进平等机构和民间社会。

87. 应增加会员国对各种形式对话的支持和参与，并且按照行动计划所述，需要作出更大努力，以支持就这些问题开展的区域对话和全球对话。可以扩大涵盖宗教或信仰自由主题的国际平台(例如联合国不同文明联盟，包括其区域论坛)，以具体处理行动计划的各个要素。

88. 回顾关于禁止宣扬民族、种族或宗教仇恨(这种宣扬可构成煽动歧视、敌对或暴力)的“拉巴特行动计划”，各国应建立国家人权机构和促进平等机构或扩大这些机构的能力，以扩大社会对话，而且就接受煽动仇恨事件投诉问题开展对话(见 A/HRC/22/17/Add.4, 附录，第 46 段)。这些机构必须具备与社会所有行为方有效接触的能力，并作为宗教间对话的附加堡垒。

领导的作用

89. 行动计划提及领导人在其社区内讨论歧视原因和不断演变的战略并谴责不容忍现象。

90. 有些国家指出，政治和宗教领袖谴责不容忍，包括反对宣扬宗教仇恨，这种宣扬构成煽动歧视、敌对或暴力。会员国强调了宗教领袖和学者的作用和责任，一些国家指出，宗教领袖参与了宗教间对话，他们促进与宗教或信仰自由有

关的人权，并在宗教讯息和基调方面提供指导，以促成更大的和谐、宽容和温和，从而减少暴力极端主义和激进化。

91. 在这方面，根据“拉巴特行动纲领”，人权高专办正在“信仰促进权利”倡议内与宗教或信仰领域的利益攸关方开展联络。该倡议的总体目标是在良好做法和经验教训的基础上促成各方共同确定领导人在促进人权方面的作用和责任。

92. 各级领导应避免使用不容忍或可能引起暴力、敌对或歧视的言论。他们应坚决并及时地谴责不容忍、歧视性的丑化和仇恨言论，并明确表示暴力是永远不能容忍的，即使是作为对煽动仇恨的反应。他们还需要主张人人有权作出自由选择，特别是宗教或信仰自由，而且他们应申明其对普遍人权规范和标准的承诺。

93. 还应鼓励宗教领导人采取公开立场，支持其他宗教团体，并与有激进和极端主义观点的人进行对话，而不是排斥他们。应努力把宗教领袖和宗教信仰组织聚集在一起，以提倡学校课程应纳入和崇尚多样性和平等。各国应与宗教领袖合作，促进在与社区相关的所有社会问题上的宗教间和信仰间合作。应作出努力，增加和加强正在努力防止煽动仇恨和暴力极端主义的宗教和世俗妇女的可见度。

构成煽动歧视、敌视或暴力的鼓吹宗教仇恨的行为

94. 一些国家越来越积极地通过更好地监测、记录和报告仇恨犯罪、收集综合信息、合作网络、联络和援助受害者、加强警察和安全措施和法律起诉等途径处理国内的仇恨犯罪问题。依据民法或刑法条款，各国做法有所不同。各国提供的资料表明，在若干国内法律框架内，煽动仇恨是一种刑事犯罪，经常以若干理由包括宗教或信仰理由而被禁止。此外，各国指出，将宗教或信仰自由权政治化往往会加剧现有紧张局势。

95. 一些会员国为本报告提供的资料中指出，需要收集和汇总关于各种措施、步骤和做法的信息。

96. “拉巴特行动纲领”载有基于立法模式、司法做法和政策而提出的专家结论和建议，目的是更好地指导所有利益攸关方(包括国家立法机构和司法机构)执行国际禁止煽动仇恨行为的禁令。人权高专办与会员国合作，对国际标准和国家层面的实际措施提供实质支持。例如，2015 年和 2016 年，它分别在马斯喀特、突尼斯和贝鲁特支持举办了关于少数群体状况、打击煽动仇恨和宗教不容忍行为等问题的一次培训活动、一次会议和一次磋商。最近，人权高专办在安曼为中东和北非地区的司法学院举办了关于制定示范课程就打击煽动仇恨和促进言论自由而开展继续教育问题的一次研讨会。

97. 各国应当对不容忍和煽动暴力的模式、触发因素和各种表现进行系统研究，以更好地了解如何减少社会紧张局势并防止缺乏容忍的群体和个人发飙攻击。

98. 各国还应确保其司法制度有防止有罪不罚现象的充分能力。煽动宗教仇恨者或犯有可能侵犯宗教或信仰自由权的罪行，不应逃避司法。

99. 可能需要进行法律制裁，以保护人类免遭煽动仇恨、歧视和暴力行为。就一般原则而言，应明确区分三种表达形式：构成刑事犯罪的表达；不可进行刑事处罚但可成为民事或行政处罚理由的言论；不会引起任何法律诉讼但在容忍和尊重他人权利方面仍引起关切的言论。

100. 禁止煽动仇恨的法律要想产生效用，就须具有必要的明确性和确定性，以符合关于宗教或信仰自由和见解与言论自由的国际标准。通过对被视为刑事犯罪的表达进行六个部分的门槛测试，“拉巴特行动计划”提供了有用指导。有必要进一步解释和具体说明该门槛所涉内容以及被视为宣扬宗教仇恨构成煽动罪具体指的是什么。

101. 进一步鼓励会员国利用普遍定期审议充分处理宗教或信仰自由和相关关切。使用这一机制，包括通过国家人权机构和民间社会组织提供的信息，有改善行动计划实施工作的巨大潜力。

102. 为加强综合信息的收集和进一步报告工作，各国可重新审议在 2009 年德班审查会议上提出的建议，即设立一个观察站，收集和组织关于歧视(包括基于宗教或信仰的歧视)问题的资料。可汇编和分析趋势和现象以及用来解决这些问题的法律、政策、方案和机构。这种方法可用于制定技术合作方案和更好地评估情况。所建议的观察站最初可利用人权高专办根据《德班宣言和行动纲领》制定的打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的实际手段的数据库。

暴力极端主义和激进化

103. 在收到的一些资料中提到了暴力极端主义和激进化问题。各国指出，他们正在采取措施，通过社区网络、领导人和辅导、青年干预、对话和教育等途径打击暴力极端主义。也通过以下途径处理这些现象：社会凝聚力和融入方案、民族和睦倡议以及警察和安全应对措施，经常同时与宗教领袖、当地社区和青年定期接触和互动，并收集数据和进行监测。

104. 人权高专办致力于促进各国和民间社会组织对防止和打击暴力极端主义的人权内涵的了解和认识，包括通过在人权理事会举行小组讨论，提交关于最佳做法和经验教训的专题报告，为联合国毒品和犯罪问题办公室编写的关于管理暴力极端主义犯人和防止监狱激进化暴力问题的手册提供资料。[2]

[2] 可在以下网址查阅：www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_VEPs.pdf。

105. 大会第 68/127 号决议强调，所有会员国应该团结起来，反对一切形式和各种表现的暴力极端主义并反对宗派暴力。呼应各国提供的若干资料，同样关键的是应制定有效和有原则的人权教育活动，以防止和打击暴力极端主义。各国开展或支持的任何有关活动应具有性别敏感性、包容性、适合具体的当地情况，并以国家和受其管辖者之间的信任氛围为基础。应明确界定与暴力极端主义有关的主要概念，特别是在这些概念很可能促使采取对人权可能造成干扰的措施时。特别是，各国应尊重见解和言论自由，不应将异议定为刑事犯罪。适当构思而且透明的旨在预防和打击暴力极端主义的方案有可能为加强安全和更好地保护人权作出贡献。

106. 此外，各国应提高人们对青年激进化和去激进化现象(包括其性别层面)的认识和理解，并确保这些信息容易获得、广泛传播并被青年人和青年利益攸关方用来制定和改进地方政策。应授权青年利益相关方加倍宣传反向讯息。

提高认识、教育和培训

107. 宗教不容忍、污辱、丑化和歧视是通过以下措施处理的：教育措施、课程改革、战略计划和公共信息与媒体宣传活动，包括网上交流平台、建立联络网并参与与宗教或信仰自由和非歧视相关的各种问题。传授宗教或信仰自由和少数群体权利的教育方案和课程可有助于执行行动计划。

108. 有必要激发世界观点，反对在种族或宗教背景基础上的歧视，并普及和传播以下认识：这种态度是对所有人的平等和尊严的根本性攻击。联合国最近发起了全球“一起”运动，这是一项倡议，旨在促进向被迫逃离家园寻求更美好生活的每个人提供尊重、安全和尊严。这一运动也可用作解决宗教不容忍问题的一种手段，这种不容忍往往与歧视难民和移民相互关联，他们面临多种形式的歧视。

109. 鼓励各国考虑教育改革，为社会所有组成部分提供包容性和承认。

110. 有必要广泛并简明扼要地宣传行动计划的实际内容以及会员国为执行行动计划所采取的相关行动，以提高对所涉问题的认识。各国也可考虑举行关于伊斯坦布尔进程的公众情况介绍会。

111. 各国应加强努力，例如通过广泛的教育活动，提高对多样性价值的认识并促进社区一级的社会凝聚力。

112. 人权高专办和联合国教育、科学及文化组织可作为在教育中打击仇恨和煽动方面的良好做法以及旨在预防和打击暴力极端主义的教育做法的信息交换所。当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍现象问题特别报告员曾呼吁明确和毫不含糊地禁止执法机构进行偏见分析(见 A/HRC/29/46, 第 66 段)，为了加强执行行动计划，鼓励各国响应这一呼吁，收集和提供执法数据，包括按宗教分列的统计数字。

尊重和保护礼拜和宗教场所

113. 一些会员国在资料中概述了为促进充分尊重和保护礼拜和宗教场所、墓地和圣殿而采取的法律、政策和其他措施。宗教或信仰自由问题特别报告员在向人权理事会提交的若干报告中指出，与其他形式的侵犯宗教或信仰自由权行为不同的是，在许多情况下，对礼拜和宗教场所的攻击或限制侵犯的不仅是一个人的权利，而且侵犯了组成附属于有关场所的社区的群体权利。

114. 各国应采取适当措施保护宗教场所，防止暴力行为或威胁。各国应确保将这种袭击的所有肇事者绳之以法。应保障建立和维护宗教少数群体礼拜场所的权利。在这些场所易受亵渎或破坏的情况下，应采取额外措施。各国、有关政府间组织和非政府组织以及媒体也应促进宽容文化和尊重宗教多样性和宗教场所，这些宗教和宗教场所是人类集体遗产的一个重要方面。

其他问题

115. 有些国家表示，对于行动计划中概述的各种实际要素，有兴趣接受技术咨询和支持。人权高专办能够应要求提供这种支持。还可考虑人权高专办为所涉问题制定指导和工具的用处。

116. 会员国可考虑，在内容或侧重点方面，或通过调整报告时间表，简化向人权理事会和大会的平行报告程序。有必要在资料提交总量和区域覆盖面两个方面增加各国对行动计划的报告。通过行动计划以来，对人权高专办发出的资料请求，平均收到 20-25 份答复。共有 32 个国家为提交给人权理事会的报告提供了资料；54 个国家近年来为提交给大会的报告提供了资料。然而，大多数国家从未报告过；所收到的资料的区域代表性有改善的余地。

117. 此外，如果请所有相关利益攸关方(包括国际组织、国家人权机构和民间社会组织)分享关于该议题的经验、看法和最佳做法，后续报告和努力可能会得到极大加强。