



大会

Distr.  
GENERAL

A/HRC/4/21  
26 December 2006

CHINESE  
Original: ENGLISH

人权理事会  
第四届会议  
临时议程项目 2

大会 2006 年 3 月 15 日题为“人权理事会”的  
第 60/251 号决议的执行情况

宗教或信仰自由问题特别报告员  
阿斯玛·贾汉吉尔提交的报告

## 内 容 提 要

本报告分为四部分。第一部分叙述自上次向人权委员会提交报告(E/CN.4/2006/5)以来根据任务开展的活动。特别报告员的主要活动为发送函文、实地访问和参加国际会议。2005年12月1日至2006年11月30日期间，总共向34个不同国家发送了64份函文，其中27份是紧急呼吁函，另有37份为指控信函。此外，与其他一些特别程序共同转发了39份针指控多重侵犯人权行为的函文。特别报告员认为，实地访问是全面和彻底评估某个国家宗教或信仰自由具体情况的最佳途径。在本次指导期间，她进行了两次实地访问，访问了阿塞拜疆和马尔代夫。除了经常性的国家访问之外，特别报告员还访问了梵蒂冈，在那儿她与教廷代表进行了磋商。她欢迎塔吉克斯坦、大不列颠及北爱尔兰联合王国和津巴布韦政府最近发出的邀请。为落实人权理事会第1/107号决定，特别报告员与当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员，杜杜·迪内一起为2006年9月举行的人权理事会第二届会议编写了关于“鼓吹种族和宗教仇恨与提倡容忍”的专题报告(A/HRC/2/3)。在该年，特别报告员还参加了若干大型会议和国际会议。在这些会议上，她得以建立或重建与各国政府、政府间代表和非政府代表以及积极开展宗教或信仰自由领域活动的学术界之间的关系。

特别报告员报告第二部分总结了20年来执行任务的经验，并就自从上次向委员会提交报告(E/CN.4/2006/5，附件)以来，她一直运用的通信框架进行了评论。特别报告员根据其通信框架类别，通过预期设定在线摘要的方式，提请各有关政府注意相关的国际标准，以便从事该领域活动的各非政府组织更易于利用任务程序。联合国人权事务高级专员办事处网站：<http://www.ohchr.org/english/issues/religion/standards.htm> 将提供在线框架。

特别报告员在报告第三部分集中阐述了与及其任务相关的若干问题。这些问题涉及妇女易受害的情况、与反恐措施相关的侵权情况以及宗教少数的群体和新宗教运动的情况。

报告第四部分列出了她的结论和建议。特别报告员收到的一些指控致使她得出结论：保护宗教或信仰自由以及1981年《消除基于宗教或信仰原因的一切不容忍和歧视形式宣言》的落实远未成为现实。她强调，当务之急是消除不容忍和歧视的根源，并在全世界警觉地地维护宗教或信仰自由。同样至关重要重要的是，实现对宗教或信仰问题的非政治化，并这方面的讨论完全限制在人权框架内。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 4	4
一、任务的活动.....	5 - 21	4
A. 通信.....	7 - 13	5
B. 实地访问.....	14 - 18	7
C. 专题研究报告和国际会议.....	19 - 21	8
二、二十年的任务经验.....	22 - 33	9
A. 对 1981 年《宣言》的评议.....	22 - 26	9
B. 特别报告员的作用.....	27 - 29	11
C. 通信框架的在线摘要.....	30 - 33	12
三、与任务相关的问题.....	34 - 47	13
A. 妇女易受害的情况.....	34 - 39	13
B. 与反恐措施相关的侵权行为.....	40 - 42	15
C. 宗教少数群体和新宗教运动.....	43 - 47	15
四、结论和建议.....	48 - 56	17

## 导 言

1. 本报告系根据人权委员会第 2005/40 号决议和人权理事会第 2/102 号决定提交的，叙述自向人权委员会提交的前几份报告(E/CN.4/2006/5 和 Add.1 至 4)以来，依据宗教或信仰自由的任务开展的活动。

2. 最初，委员会依据第 1986/20 号决议任命了宗教不容忍问题特别报告员。委员会根据得到经济及社会理事会第 2000/261 号决定批准的委员会第 2000/33 号决议，将此职称改为宗教或信仰自由问题特别报告员。2004 年 7 月，阿斯玛·贾汉吉尔被任命为特别报告员，任期三年。

3. 本报告分为四部分。第一部分叙述在报告报导期内，根据任务开展的活动。第二部分总结了二十年执行的任务经验，并宣布了其通信框架的在线摘要。在线摘要意在增进她与各国政府和非政府组织之间沟通的效力。第三部分较详尽地分析了若干与任务相关的问题：即，妇女易受害的情况、与反恐措施相关的侵权行为，以及宗教少数群体和新宗教运动的情况。第四部分列出了特别报告员的结论和建议。

4. 报告的增编一载列了 2005 年 12 月 1 日至 2006 年 11 月 30 日期间，特别报告员发送的信函的摘要和截至 2007 年 1 月 30 日收到的各国政府答复的摘要。增编二和三分别载列了对阿塞拜疆和马尔代夫进行国别访问的报告。

### 一、任务和活动

5. 2006 年 11 月 25 日是通过 1981 年《消除基于宗教或信仰原因的一切不容忍和歧视形式宣言》二十五周年的纪念日。然而，特别报告员关切地指出，1981 年《宣言》标准仍未普遍地落实，而且对全世界许多个人而言，宗教或信仰自由仍尚未成为现实。一些关于宗教不容忍事件的报告表明，在世界各地的众多情况下，宗教或信仰自由权仍遭受到严重的挑战。

6. 特别报告员活动的三个主要重点是：发送信函、进行实地访问和参加国际会议。与以往几年一样，对指控侵犯宗教或信仰自由权行为案件和情况的监测，主要是根据包括个人和非政府组织在内的几个来源提供的信息采取行动。在此应指出的是，通信本身并非在于指控，只是接受情况通报，监测具体案情，最终具体辨明侵权行为的形式。

## A. 通 信

7. 从个人和非政府组织收到的一些似乎属于任务范围内的有关资料多得难以应付，并涉及各种复杂和敏感的问题。特别报告员在这方面采取的一项关键性活动是，通过向各国政府发送信函，与之展开建设性的对话，寻求就所收到的可信的指称作出澄清。不言而喻，这些信函并不涵盖世界上所有引起宗教或信仰自由方面关注问题的事件及政府行为。此外，通信涉及宗教和信仰问题的频率，并不一定反映出全世界宗教和信仰问题的一般情况。

8. 2005年12月1日至2006年11月30日期间，总共向34个不同国家发送了64份信函。特别报告员向阿富汗、阿尔及利亚、安哥拉、澳大利亚、孟加拉国、白俄罗斯、比利时、不丹、中国(中华人民共和国)、朝鲜民主主义人民共和国、厄立特里亚、法国、格鲁吉亚、德国、危地马拉、几内亚比绍、印度、印度尼西亚、伊朗(伊斯兰共和国)、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、马来西亚、尼泊尔、巴基斯坦、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞尔维亚和黑山，<sup>1</sup>索马里、塔吉克斯坦、泰国、土库曼斯坦、美利坚合众国、乌兹别克斯坦和越南发送了信函。

9. 在64份信函中，向亚洲和太平洋地区发送了42份，向欧洲和北美发送了8份，向阿拉伯地区发送了7份，向非洲发送了6份和向拉丁美洲和加勒比发送了1份。为此，特别报告员指出，虽然，各国在所收到的通报方面显然存在着不平衡状况，但却明显地反映出某些地区始终呈现出令人鼓舞的积极趋势。增编一叙述的某些国家情况，并不意味着别的国家不存在问题。缺少资料的情况有时是因为没有民间社会，或由于存在阻碍信息传到国外的障碍。

10. 报告报导期间发送的信函包括了27份紧急呼吁和37份指控信件。特别报告员欣慰地感到，与其他报告员联合发送了21份紧急呼吁和18份指控信函。特别报告员再次欢迎这种重要的合作，尤其是鉴于侵犯宗教或信仰自由的权的本质往往也同时侵犯了其他人权的情况。在报告报导期间，与法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员、增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员、人人享有可达到的最高身心健康标准权问题特别报告员、关于贩卖人口问题特别是，贩卖妇女和儿童问题特别报告员、关于少数群体问题独立专家、暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员、当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员、移民人权问题特别报告员、反恐中注意增进与保护人权和基本自

由问题特别报告员、法官和律师独立性问题特别报告员、买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员、任意拘留问题工作组、秘书长人权维护者特别代表、土著人民人权和基本自由情况问题特别报告员、适足生活水准权所含适足住房问题特别报告员和酷刑问题特别报告员联合发送了信函。

11. 向各国政府提出了下列各问题：皈依、改变或放弃宗教或信仰的自由，以及免遭胁迫问题；表示个人宗教或信仰的权利；礼拜自由；礼拜地点；注册；被拘留者、少数群体、儿童和妇女等弱势群体的宗教或信仰自由问题。与过去几年一样，特别报告员收到了大量的报告，指控基于宗教或信仰的歧视，包括宗教之间的歧视，不容忍以及性别歧视。特别报告员还向某些国家政府发送了信函，索取关于立法问题的资料，包括关于宗教组织的登记以及关于禁止所谓“非法皈依”问题的法律草案和近期通过的法案。

12. 发送的信函中有很大大一部分涉及侵犯宗教或信仰自由权，也涉及侵犯其他人权的情况。例如，在有些案件中，言论自由也同时遭到侵犯，并涉及宗教之间冲突和(或)煽动宗教仇恨的情况。此外，还有一些发送的信函涉及基于宗教或信仰原因遭羁押的人遭受酷刑或虐待的指控案件、一起羁押中死亡的案件，以及一再发生的以宗教为动因的惩罚案件。如上文所述，针对提出若干侵犯人权的案件，特别报告员与其他相关任务方采取了联合行动。她认为，这些联合信函是整个特别程序系统的重要组成部分，强调了所有人权的普遍性、不可分割性和相互依存及相互关联性。她确信，她任务的特殊性质可为人权价值观念和各種监测方法增添一些丰富的内容。

13. 增编一载有自 2005 年 12 月 1 日至 2006 年 11 月 30 日发送的信函以及截至 2007 年 1 月 30 日从各国政府收到的答复的内容摘要。增编一还载有特别报告员就一些所提出的关注问题发表的意见。为便利于对所报告的侵权行为展开审查，她打算制定一项与她任务相关的调查问卷范本，类似其他特别程序，为希望举报据称侵权行为案件的人提供网上调查问卷。然而，特别报告员谨强调，即使来文未按调查问卷范本格式提交，这些来文当然也会受到审议。

## B. 实地访问

14. 特别报告员的第二项主要活动是，进行国别访问。通过这种访问，特别报告员能直接与政府代表和非政府组织代表对话，并实地获取第一手资料。她回顾，人权委员会第 2005/40 号决议敦促“各国政府同特别报告员充分合作，答应特别报告员访问其国家的请求，以便她能够更有效地履行职责”。自开始执行任务以来，任务负责人总共访问了 24 个国家，并与其他四位特别程序负责人合作编写了关于关塔纳摩湾被羁押者情况的联合报告(E/CN.4/2006/120)。在报导期内，对阿塞拜疆和马尔代夫两国进行了实地访问。特别报告员借此机会感谢两个相关国政府为此任务提供的合作。她对上述两国的此次实地访问报告分别载于 A/HRC/4/21/Add.2 和 A/HRC/4/21/Add.3 号文件。

15. 特别报告员于 2006 年 2 月 26 日至 3 月 5 日访问了阿塞拜疆之后，认为阿塞拜疆是一个在宗教方面高度容忍和宗教和谐的国家。然而，特别报告员关切地感到，有关当局在某种情况下有可能分不清促进宗教自由与管制之间的微妙界限。某些涉及控制方面的不同问题的情况，形成了对集体享有宗教或信仰自由权的实际限制，诸如登记困难、对宗教文献的限制、任命传教士的方法，或对非注册宗教团体所遇到的障碍。特别报告员促请政府特别关注针对宗教少数群体的一切形式的宗教不容忍，并采取适当措施解决和追查一切形式的煽动宗教仇恨行为，并增强司法机构的独立性和中立性。

16. 特别报告员在 2006 年 8 月 6 日至 9 日对马尔代夫的访问期间，看到了马尔代夫人民维护国家统一的愿望。然而，她关注地认为，国家统一的概念似乎无法摆脱与宗教统一概念束在一起。与特别报告员交谈的一些对话者似乎将宗教统一等同于宗教的一致性。马尔代夫的公民地位以宗教信仰为依据。只保障穆斯林享有从担任公职位到投票权的政治权利。马尔代夫境内的非穆斯林外籍工人和专业人员、甚至外交官都不可公开行使其宗教的权利。除了清真寺之外，没有其他的宗教场所或朝拜处。特别报告员欢迎最近通过了关于人权委员会的法律，但指出，法律并未全面满足《巴黎原则》的要求，而且不适当地强调人权委员会成员必须是穆斯林，这种做法本身损害了力求维护人权的根本精神。在特别报告员访问之后，马尔代夫政府采取了重大步骤，加入了《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》及其《第一任择议定书》。然而，特别报告员表示遗憾的是，

政府对《公民权利和政治权利国际公约》第十八条作出了保留，她鼓励政府不断地审查此项保留。

17. 除了进行上述两次例行实地访问之外，特别报告员于 2006 年 6 月 15 日和 16 日前往梵蒂冈与天主教会代表进行了磋商(见 A/61/340, 第 37-42 段)。她打算发起与天主教会界代表的对话，并辨明同天主教会可在任务内的哪些问题加强合作。特别报告员希望在她进行实地访问期间与其他主要的宗教界代表举行类似的磋商，以从宗教或信仰领域，尤其是从各宗教之间相互对话的角度，获取同其他社区之间关系，以及此项任务将如何可促进此类主动行动方面的进一步经验。

18. 特别报告员欢迎塔吉克斯坦、大不列颠及北爱尔兰联合王国和津巴布韦政府决定向她发出邀请。她期待着在 2007 年之前对前两个国家进行实地访问。她关切地注意到古巴、埃塞俄比亚、印度、老挝人民民主共和国、马来西亚、毛里塔尼亚、巴基斯坦、沙特阿拉伯、塞尔维亚和黑山<sup>1</sup>和也门政府未答复向她发出邀请的请求。特别报告员鼓励以上各国政府不拖延地向她发出访问邀请，并强调在发出正式邀请后，应随后提出拟议的访问日期；否则，邀请不论是长期的，还是临时的都会失去用意。

### C. 专题研究报告和国际会议

19. 特别报告员的第三个主要活动是编写专题研究报告以及参加大型会议和国际会议。她的前任，阿普杜勒法塔赫·奥马尔已编写了若干份专题研究报告，从而以任务的学术性活动充实了提交人权委员会和大会的传统报告。其中两份是专为 2001 年在德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议筹备委员会编写的专题研究报告；另一份是从宗教和传统角度探讨宗教或信仰自由问题和妇女地位的研究报告。

20. 为了执行人权理事会的第 1/107 号决定，特别报告员与当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员杜杜·迪内一起，为人权理事会 2006 年 9 月举行的第二届会议编写了“鼓吹种族和宗教仇恨与提倡容忍”报告(A/HRC/2/3)。两位特别报告员编写的这份联合报告建议，人权理事会呼吁会员国政府表明并展示出坚定的政治意愿，承诺打击抬头的种族和宗教不容忍行为。虽说宗教或信仰自由权本身，并不包括宗教或信仰自由享有不受批判或不受一切反对形

式评论的权利，但是，为了制止鼓吹煽动基于宗教侵害个人的暴力或歧视行为，言论自由权是可以合法加以限制的。宗教或信仰自由与言论自由是相互依存和相互关联的。平衡人权的各个方面的是一项极为微妙的工作，需要由独立和非任意性机构加以不偏不倚的实施。两位特别报告员在联合报告中鼓励人权事务委员会考虑是否可以具体就《公约》第二十条拟订一项新的一般性意见的方式，通过关于言论自由、宗教自由与不歧视之间相互关系的相互补充标准。

21. 特别报告员参加了若干专题领域与其任务直接相关的大型会议和国际会议。2006年2月15日，荷兰政府与赫尔辛基埃斯帕尼亚组织在马德里联合举行了关于“对多文化社会的容忍提出的挑战问题”会议。2006年5月2日至3日，特别报告员出席了在联合王国威尔顿公园举行的一个题为“挑战欧洲和伊斯兰世界陈规陋习：共同努力建立建设性政策和合作伙伴关系”会议。这是一个与伊斯兰大会组织联合举行的会议。此外，特别报告员出席了2006年8月24日在奥斯陆举行的大屠杀和宗教少数群体问题研究中心的开幕式。最后，特别报告员主持了在布拉格举行的通过1981年《宣言》的国际纪念会议，并于2006年11月25日发表了主旨讲话。在上述各次会议期间，她得以建立或重新建立与政府、政府间和非政府代表之间，以及积极从事信仰或宗教自由领域活动的学术界之间的关系。

## 二、二十年的任务经验

### A. 对1981年《宣言》的评议

22. 大会1981年11月25日第36/55号决议通过了《消除基于宗教或信仰原因的一切形式不容忍和歧视宣言》。特别报告员一直鼓励各国政府和非政府组织支持开展纪念活动，评议自1981年以来所取得的成就，认明当今引起人们特别关注的《宣言》条款，消除宗教不容忍的抬头趋势。她高兴地看到，50多个政府派代表出席了2006年11月25日在布拉格举行的国际会议，总共约有300多名政府、非政府组织、宗教和信仰方面的代表以及国际和国家专家及学者出席了这次会议。会议结束时，宣布了关于宗教和信仰自由问题的《布拉格宣言》，确认了1981年《宣言》的标准。《布拉格宣言》可以从下列网址检索：[http://www.tolerance95.cz/1981down/Prague\\_Declaration\\_on\\_FORB.doc](http://www.tolerance95.cz/1981down/Prague_Declaration_on_FORB.doc)。

23. 1981年，出席大会第三委员会的荷兰代表 Jaap A. Walkate 将促成通过这项宣言的道路恰如其分地形容为“漫长、艰苦和充满了障碍”(A/36/PV.73, 第16段)。鉴于时至今日起草过程中的层层重大障碍始终阻碍着制定这项关于宗教不容忍问题的公约，就1981年《宣言》最后达成一致意见，这已是一项成就。特别报告员谨强调，非政府组织起草这项历史文献的框架中发挥了重大作用，包括为最后敲定《宣言》措辞展开的游说和作出实质性的贡献。今天仍然需要民间社会的这种积极参与。特别报告员谨再次感谢非政府组织和宗教社团所作的投入，以协助她履行其任务。

24. 1981年《宣言》的标准仍有效，而这项文书可被称之为历史性的全面折衷。1981年《宣言》第六条所述各类权利尤其是对国际法律框架的一项重要贡献，同时也促使形成了诸如欧洲安全和合作会议1989年涉及人的层面的《维也纳结论性文件》之类区域性文书。然而，从特别报告员任务的角度来看，也必须考虑到，自1981年以来，在宗教或信仰自由方面随之出现的一些事态发展，包括通过的一些新法律文书和国际准则。这些人权文书尤其包括《儿童权利公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。此外，人权事务委员会就《公约》第十八条起草了第22号一般性意见(1993)，由此为各国政府和非政府组织提供了权威性指导。据特别报告员的经验，必须具体关注某些诸如妇女、儿童、宗教少数群体、移徙工人、难民和被剥夺自由者之类群体的弱势状况。

25. 1981年《宣言》还提及了其他一些关注问题，然而，随后一些文书更详细地阐述了这些问题。2001年5月31日，大会通过了旨在保护宗教场所的第55/254号决议。大会这项决议请有关政府间组织和非政府组织为确保全面尊重和保护宗教场所的努力作出贡献。国家关于宗教社区登记的规定是与这一问题密切相关的问题。登记似乎往往被用于作为一种手段限制，用来某些宗教群体成员的宗教或信仰自由权。2004年，欧洲安全和合作组织/民主体制和人权事务处所关于宗教或信仰自由问题的专家咨询小组与欧洲理事会的威尼斯委员会协商编写的《关于宗教或信仰法的审查准则》<sup>2</sup> 载有一篇简要的章节，说明了关于宗教/信仰组织登记问题的法律，而特别报告员在其先前提交的各报告和信函中也提及了各项国际法律标准(E/CN.4/2005/61, 第57至58段和E/CN.4/2006/5/Add.1, 第51、240、389和446段)。此外，国家关于宗教象征的法律也可能对个人产生不利影响，即：不是有可能因法

律阻止他们通过显示其宗教象征表明自己的身份，就是因他们必须在公共场所穿着宗教服装。为此，特别报告员制定了有关宗教象征的一整套一般标准，以便为可适用的人权标准及其范围提供某些指导(E/CN.4/2006/5, 第 36-60 段)。

26. 特别报告员认为为普遍保障宗教和信仰自由还须作大量工作。《宣言》的各种不同层面还尚待探索，而且实施 1981 年《宣言》标准的适当方式仍需予以更精心的调整。与起草 1981 年《宣言》的历史一样，特别报告员预期最终消除基于宗教或信仰的歧视和不容忍的现象的道路，又会是一条“漫长和充满障碍的艰辛道路”。

## B. 特别报告员的作用

27. 宗教或信仰自由问题特别报告员任务与 1981 年《宣言》的历史和内容密切相关。人权委员会第 1986/20 号决议设立了宗教不容忍问题特别报告员，这是这项任务原先的职称，任务起初完全是为了审查不符合 1981 年《宣言》条款的事件和政府行为。人权委员会逐渐地将一些新条款，诸如《世界人权宣言》第十八条、《公民权利和政治权利国际公约》第十八条和国际人权法各类其他条款纳入了在这项任务范围。特别报告员 2005 年提交人权委员会的报告概述了特别报告员任务的相关法律框架(E/CN.4/2005/61, 第 15-20 段)。

28. 第一任任务负责人，安热洛·维达尔·达尔梅达·里贝罗于 1986 年 12 月 24 日提交了其初次报告；如今该任务已经经历了 20 年。事实上设立特别报告员的任务也遇到了与拟定 1981 年《宣言》相同的问题和障碍。由于最初年的几任特别报告员勤奋积极的态度，任务一步一步地得到演进。因此，才有可能建立起诸如发送指控和紧急呼吁信函、实施实地访问和编写专题报告的活动。2000 年职务名称的更改是一个重大步骤，因为，这就确定了经扩大的任务范围。与 1981 年《宣言》一样，最初采用的职务名称是“宗教不容忍问题特别报告员”。根据第二任特别报告员，阿卜杜勒法塔赫·奥马尔的提议，这一职称改为“宗教和信仰自由问题特别报告员”。他辩称，新的职务名称不仅包括宗教、还包括信仰(即，不可知论、自由的思维、无神论和理性主义)，并且这将有利于与所有各当事方的合作。宗教或信仰自由的概念比原先采取的不歧视方针更广泛。

29. 特别报告员将继续通过与各国政府和受害者的信件往来及实地访问和专题报告，着重突出与其任务相关的各具体关注问题。她在活动中将高度注意保护个人和集体宗教或信仰自由方面的任务，但是她也兼顾任务预防方面的工作。关于预防，5年前在马德里通过的《学校教育与宗教或信仰自由、容忍和不歧视的关系问题国际咨询会议最后文件》，即已采取了一项重大步骤。前任特别报告员阿卜杜勒法塔赫·奥马尔在1981年《宣言》20周年之际，推动举办这一“国际咨商会议”。在各次全球专家会议和区域各级交流思想的会议期间，各国政府和非政府组织承诺开展后续活动。然而，这些执行努力需要给予新的推动力，以便进一步制定各项战略，确定如何防止宗教不容忍和歧视现象，和如何通过教育提倡宗教和信仰自由。特别报告员谨强调必须制定出一项防止基于宗教或信仰的歧视及不容忍的战略。

### C. 通信框架的在线摘要

30. 宗教或信仰自由问题特别报告员以往20年以来的报告载有大量资料和法律推论。迄今为止，三位任务负责人总共向人权委员会、大会和人权理事会提交了63份报告，总共超过2600多页。虽经由联合国正式文件系统(<http://documents.un.org>)可在线查阅自1993年以来各份报告电子版本的全文，但是要就某一问题寻找出相应的答案可能就象大海捞针一样。

31. 为此原因，阿斯马·贾汉吉尔女士打算编制一份特别报告员通信框架的在线摘要并将摘要上载至人权高专办的网址(<http://www.ohchr.org/english/issues/religion/standards.htm>)。特别报告员在上份年度报告附件中公布了这项框架，列出了她用于作为法律标尺的各类国际人权法相关条款的目录。五个主要目录的涵盖内容如下：(1) 宗教或信仰自由权；(2) 基于宗教或信仰自由原因的歧视；(3) 弱势群体，包括妇女、儿童、难民、少数民族成员和被剥夺自由者的状况；(4) 宗教或信仰自由与其他人权的交互部分；和(5) 交叉问题。

32. 通信框架使得特别报告员可确定每一项指控是否提出了任何与宗教或信仰自由任务相关的成分，并发送更具体的针对性信函。这尤能使她提请有关政府就某个或某些具体问题注意具体的国际标准并就遵循情况提出相关问题。此外，通信框架意在就通信函的议题所指问题的类别提供指导，由此，可成为非政府组织和其他行为者与特别报告员进行互动的有用工具。

33. 在人权高专办网址上载的通信框架将使各国政府和全世界民间社会更便于检索关于宗教或信仰自由的法律依据。此外，特别报告员计划将现行框架发展成一份在线摘要，列出国际标准，以及按照她的通信框架类别分列的任务负责人的调查结果的有关摘要。因此，直至今日 20 年的任务实践最终将有助于推出法律标准并促使这些标准的落实。汇编这份在线摘要是颇费时日的工作，尤其是为她的任务配备的人力有限，但是，特别报告员无论如何将竭尽全力，期望于 2007 年推出最初版本。

### 三、与任务相关的问题

#### A. 妇女的弱势状况

34. 自 1996 年以来，人权委员会的各项决议一直强调，特别报告员必须从性别角度进行工作，尤其是在编写报告，包括收集资料和提出建议的过程中辨明具体的性别侵害问题。虽然，起初一些国家不愿意看到在歧视妇女问题与宗教或信仰自由问题特别报告员任务之间有所关联，然而，如今已同意任务负责人可提出与妇女地位相关的案情或强调与其相关的情况。此外，人权委员会第 2005/40 号决议明确请特别报告员处理“许多妇女由于宗教或信仰原因遭侵害或歧视的状况”。

35. 特别报告员经常与其他特别程序负责人，如关于暴力侵害妇女，其原因及后果问题特别报告员，以及贩卖人口问题，特别是贩卖妇女和儿童问题特别报告员一起发送与此问题相关的紧急呼吁和指控信函。以上所述的通信框架还列有专门针对妇女弱势状况的分项目。这一分项目详细阐明了适用的国际人权标准，即《消除对妇女一切形式歧视公约》第二和三条以及人权事务委员会关于男女权利平等问题的第 28 号一般性意见(2000 年)。

36. 在实践中，往往是针对受害者或受害群体多重特征的不容忍和歧视。特别报告员的许多信函和紧急呼吁涉及妇女由于其宗教、族裔和性别特征而蒙受严重歧视的案件。由在教育 and 就业领域受到一系列严重的限制，许多国家的妇女显然成为蒙受双重或三重形式严重歧视的受害者。一些国家的公民法歧视妇女及其子女，因为这些条例规定，在享有的国籍权方面母亲享有的权利不如父亲多。剥夺女孩和妇女自由选择穿戴宗教象征服饰的权利，以及强制实施的宗教服饰穿戴法，均可产生

国际人权法条款方面的问题。由于宗教传统或皈依宗教原因，妇女和女孩在她们的宗教社区内也同样蒙受歧视和对健康有害的习俗。此外，一直有报告揭露在基于宗教或信仰的不容忍背景下，发生逮捕、鞭笞、强迫改变宗教信仰，甚至谋杀等具体迫害妇女的情况。宗教少数群体女性成员也趋于易遭受强奸或有组织地煽动的暴力之害。

37. 宗教和信仰自由是一项性质上不可减损的基本人权。只有依据有限制的条件才可限制此项自由。然而，这项权利与其他人权一样，不可被用于作为侵犯其他人权和自由的理由。《公民权利和政治权利国际公约》第五条第 1 款具体规定了这项条款，而且在某种情况下，可处理以宗教为名的侵权行为。人权事务委员会第 28 号一般性意见阐明，“不可依据[《公民权利和政治权利国际公约》]第十八条，援用思想、良心和宗教自由作为歧视妇女的借口；因此缔约国应提供有关妇女在思想、良心和宗教自由方面的状况的资料，并说明已采取或打算采取哪些步骤，消除和制止对妇女的这些自由的侵犯和保护她们不受歧视的权利。”(第 21 段)

38. 各缔约国是否有能力和意愿保证并保护所有受其管辖的个人在权利上和事实上享有宗教自由，往往是形成保护所有人权，包括妇女权利，适当框架的关键。这保证了个人，甚至在其本身的宗教范围内，充分地自我表达和发表不同见解；他们甚至确实可选择根本不信仰任何宗教。权利的保护不得建立在牺牲他人权利之上。为保护妇女权利、宗教或信仰自由权以及其他人权而采取的措施，应考虑到社会中每一个个人。特别报告员谨强调必须确保宗教或信仰自由权增强人权的价值，不应无意地成为损害自由的工具。为此，她欢迎最近就女性外阴残割礼问题，阐明宗教观点的一些发言和会议提出的建议。<sup>3</sup>

39. 2002 年，前任任务负责人向人权委员会提交了他题为“关于宗教或信仰自由问题，以及妇女享有宗教和信仰自由状况的研究报告”(E/CN.4/2002/73/Add.2)。报告列出了歧视妇女的各种类型，如有害妇女健康的习俗、家庭中对妇女的歧视、对生命权的侵犯、为维护名誉的杀害，以及对妇女尊严的攻击如对妇女受教育的限制或排斥妇女承担某些职能。目前为止，该文件只有原文为法文的文本，因而，特别报告员谨强调人权委员会第 2004/36 号决议的要求，“在现有资源范围内，并在必要时，通过自愿捐款提供补助，这份[研究报告应当]译为其他联合国正式语文，并作为正式文件印发”。

## B. 与反恐措施相关的侵权行为

40. 特别报告员收到无数就 9/11 之后国家采取的反恐措施提出的指控，这些反恐措施的内容曾经而且继续显示出了对全世界享有宗教或信仰自由产生的不利影响。特别报告员指出，这些指控既涉及穆斯林为本国人口的少数，也涉及到穆斯林为本国人口多数的国家。在许多情况下，那些被认为持有极端宗教观念的群体成员遭到骚扰、逮捕或被遣送出境。特别报告员意识到，国家出于保护和增进人权义务的需要，必须采取有效的反恐措施。然而，她谨强调，各国必须保证，为反恐采取的任何措施都必须符合各国依据国际法，尤其是国际人权、难民和人道主义法承担的义务。

41. 2003 年人权委员会和咨询服务方案特别报告员/代表、专家和特别程序工作组主席第十次会议探讨了一些国家采取的反恐措施可包括某些有损于尊重基本人权的成分或意想不到的后果。会上提出的是某些诸如移民、寻求庇护者或者具体民族、种族或宗教群体成员成为具体打击目标的关注问题。各位与会的特别报告员虽然异口同声地坚定谴责恐怖主义，然而，他们在联合声明(E/CN.4/2004/4, 附件一)中表明，“深为关切，许多国家以打击恐怖主义为名，日益采取越来越多的政策、立法和做法，对人们享有的几乎所有人权——公民权利、文化、经济、政治和社会权利形成的不利影响”。

42. 反恐中注意增进保护人权和基本自由问题特别报告员马丁·舍伊宁最近向人权委员会提交的报告说明了目前一些国家加紧移民控制，包括以所谓种族、族裔或宗教划线方式采取的反恐措施倾向。在审查各国向联合国反恐委员会提交的报告之际，舍伊宁先生说，“众所周知，一些国家采用的恐怖主义定义往往不符合《公民权利和政治权利国际公约》第十五条(法无明文不为罪、法无明文者不罚、不可追溯)要求，有的则更有甚者，有的还恶意从法律上将从未诉诸人身侵犯的政治反对派、宗教团体、少数民族、土著或自治运动列为非法”。(E/CN.4/2006/98, 第 62 段)。

## C. 宗教少数群体和新宗教运动

43. 正如先前的一些报告所述，宗教少数群体和新宗教运动既面临着政策、立法，也面临着国家做法等各种形式的歧视和不容忍。一些关注问题涉及正式登程

序遇到的种种障碍，以及对散发宣传材料和展示宗教象征不适当的限制。此外，非国家行为者表现出的拒绝或暴力行为，以及对宗教少数群体作为具体社区存在形成的威胁，对这些宗教少数群体带来不利的影响。一旦宗教少数群体被视为所谓的非传统性或新宗教运动群体，那么这些群体的分子则可能受到怀疑，并在享有宗教或信仰自由权利方面受到更大的限制。

44. 第一位任务负责人，达尔梅达·里贝罗在 1990 年已指出，“与某一宗教是否古老、其表明的性质和经文的存在有关的各方面尽管是重要的，但不足以[在宗教、教派和宗教社团之间]进行区别。对相信存在一个最高主宰者、某一特定的仪式或一套理论和社会准则并不是宗教特有的，也可以体现在政治和意识形态中。至今尚无令人满意和可接受的划分方法。”(E/CN.4/1990/46, 第 110 段)。他的继任者阿卜杜勒法塔赫·奥马尔也说“不能依据数量的考虑对宗教与教派作出区分，不能说教派与宗教不同，因为其跟随人数较少。实际上的情况并非总是如此。这种做法绝对违反了尊重并保护少数人的原则，而这是一项国内和国际法以及道义都支持的原则。此外，按照这种逻辑，各种主要宗教究竟是什么？它们不是成功的教派吗？”(E/CN.4/1997/91, 第 95 段)。第二任任务负责人还强调，由于国际人权文书并没有提供宗教、教派或者新宗教运动概念的定义，使得教派或新宗教运动的问题复杂化了：对于“‘宗派’这个具体术语普遍混乱的观念，是法律层面的另一个问题。尽管宗派的原意是中性的，意指在某个宗教派内构成的少数，并已从该宗教中分裂出来的个别人群组，现在它往往具有贬义，而且常常被视为危险的同义词，有时当它被界定为一个商业企业时，则具有非宗教的一面。因而‘宗派’这个术语必须同‘宗教’、‘新宗教运动’和‘商业性企业’术语一样加以进一步澄清。关键的是要客观地看待这种现象以避免两个容易犯的错误，既不要侵犯宗教和信仰自由，也不要对它予以承认并加以保护的目之外，利用宗教和信仰自由。”(E/CN.4/1998/6, 第 116-117 段)

45. 特别报告员同意他的两位前任的共同分析，即宗教和信仰定义十分复杂。相关的国际人权标准似乎考虑到了如何就“受保护的宗教”寻找出令人满意的定义问题，为此概念提供了一个广泛的观点。人权事务委员会第 22 号一般性意见(1993 年)正确地指出：“‘宗教’和‘信仰’二词应做广义解释。第十八条的适用不限于传统宗教、或带有体制特性的宗教和信仰、或类比于传统宗教信奉方式。因此，委

员会关切地注视基于任何理由——包括这样的事实：被歧视者是新设立的宗教或是可能被处于支配地位的宗教团体所仇视的宗教少数——歧视任何宗教或信仰的任何趋势。”此外，人权事务委员会重申，《公民权利和政治权利国际公约》第十八条“保护有神论、非神论和无神论的信仰，以及不信奉任何宗教和信仰的权利”（第 2 段）。这一提法已经在联合国各类报告中援用(E/CN.4/Sub.2/1987/26, 第 13 段；E/CN.4/1990/46, 第 110 段)并且作为关于信仰和宗教自由学校教育问题马德里最后文件中的一项定义加以援用(E/CN.4/2002/73, 附录)。

46. 根据上述推论，特别报告员在铭记体现宗教和信仰自由有可能依法律规定并在出于维护公共安全、秩序、健康，或者道德，或他人的基本权利和自由的必要情况下加以限制，采用了以较广义的方式理解宗教和信仰自由适用范围的方针。现任国际法院院长罗莎琳·希金斯，曾任人权事务委员会的委员，在该委员会起草第 22 号一般性意见时他“坚决反对国家有完全的自由决定什么是，什么不是真正的宗教信仰。一种宗教的内容应由信教徒自己来界定；至于宗教表现，第十八条第 3 款列明了防止信仰者侵犯他人权利的规定”（CCPR/C/SR.1166, 第 48 段）。阿卜杜勒法塔赫·奥马尔在 1997 年提交人权委员会的报告中也作了类似的讲话。这位第二任任务负责人强调，除了可针对有害的活动诉诸的法律渠道之外，国家或任何其他团体或社区不应充当人们良心的监护人，鼓励、强加或检查任何宗教信仰或信念”（E/CN.4/1997/91, 第 99 段）。

47. 在这方面，看来令人尤为感到担忧的是，在法律上或实际上授权某个宗教社区可决定是否准予其他宗教或信仰群体登记的这种情况。特别报告员谨强调，某个人信奉的宗教不应成为可否登记的先决条件，只可作为获得法人资格和相关利益的条件。此外，登记程序应当简捷，而且登记既不应取决于对信仰实质内容的审查，也不应取决于正式要求的广度。因此，将最低成员人数要求订得相当高，或在某个相关国家内长期存在的现状，都不是登记的适当标准。

#### 四、结论和建议

48. 特别报告员收到的与任务相关的指控，数量很多，情况相当严重，致使他得出结论，对宗教或信仰自由的保护以及 1981 年《消除基于宗教或信仰原因的一切不容忍和歧视形式宣言》的落实远未成为现实。各国政府应加倍努力在日常工作

中维护这些条款，而非政府组织不妨继续发挥其作为公共监督机构的作用，并通报相关的最佳国家做法。对各类国家的许多不同做法不妨加以关注，而在许多情况下说与做之间仍存在着巨大的差距。

49. 1981年《宣言》所载的原则不仅需在立法者、法官和公务员间，而且还需在一些非国家行为者之间进一步宣传。最重要的是应通过教育，例如在学校课程中列入人权标准，以及通过对教职员工的培训，推行容忍和理解的概念。只有当人们从最早的童年起，就了解其他基于宗教或信仰社区的存在和显著的不同特点，才能学会宗教容忍。一项当务之急是，消除不容忍和歧视的根源和警觉地维护全世界的宗教或信仰自由。同样至关重要的是，实现宗教或信仰问题的非政治化，并完全在人权领域内讨论这一问题。

50. 特别报告员谨郑重指出，大部分宗教不容忍情况不是源于无知，就是源于信息误导。她认为，正确的教育导向是促进宗教和谐的关键。令人不幸的是，她经常得悉有指控称，教学课本显示出，甚至鼓动不尊重非传统性宗教少数的成员，或者除了本国主体宗教之外，不尊重其他宗教的现象。特别报告员请各相关当局立即地从教学课本中删除有悖宗教容忍的段落，甚至撤销此类课本。为此，2001年“学校教育及宗教或信仰自由、容忍和不歧视的关系问题马德里最后文件”开展理想的容忍教育提供了重要指导。

51. 特别报告员预期，以往20年任务经验的在线摘要可有助于宣传关于宗教或信仰自由的国际标准。特别报告员希望，她的通信框架分类，结合所附特别报告员相关报告的摘要，可会提供更加易查易懂的法律标准。在预防方面，这将最终导致增强理解必要或禁止的政府行为。关于对受害者的保护，在线摘要意在协助查明各项所涉国际人权，从而便利于非政府组织的工作及其与特别报告员之间的互动。

52. 由于许多妇女因她们的宗教、族裔和性特征而蒙受严重歧视，在国家和国际上必须采取行动，防止此类严峻的歧视现象并增强保护工作。为了防范就必须首先查明对妇女和女孩有害的文化习俗；然后，各国应制定出战略，例如，采取教育、立法和与保健相关的措施，尤其铲除社会中那些根深蒂固的危害性习俗。保护必须有效地落实现行国家法律和国际人权标准；因此，各国政府应加强国内控制结构和保护所有人权的和官方机构。特别报告员希望她前任的研究报告，题为“关于宗教

或信仰自由问题，以及妇女享有宗教和信仰自由状况的研究报告”(E/CN.4/2002/73/Add.2)将转翻译成联合国的其他正式语文。

53. 某些反恐措施似乎含有损害对基本人权，包括对宗教或信仰自由尊重的有害要素。虽然，特别报告员意识到，各国出于保护和增强人权的义务，必须采取打击恐怖主义的有效措施，然而，她强调各国也必须确保，任何措施都须符合各国依照国际人权、难民和人道主义法所承担的义务。她强调，其他特别报告员关切地表示，恐怖主义定义的运用有可能被利用来将一些和平的宗教实体列为非法，甚至将整个社区和宗教列入黑名单，致使他们遭受系统性的怀疑。各国的工作重点应当是探讨恐怖主义根源，并且必须确保不持偏见或选择性地保护和增强人权。

54. 宗教少数群体和新宗教运动既面临着来自政府，也面临着来自非国家行为者的各种歧视和不容忍形式。各国政府必须承诺全面尊重人权准则，发挥铺桥者的沟通作用，而不是加入扩大了解和相互信任鸿沟的惊恐主义者队伍。宗教不容忍的抬头使世界各民族的生活质量恶化。关于“宗教”或“信仰”的概念，特别报告员铭记宗教或信仰自由的表现可根据法律的规定并且出于保护公共安全、秩序、健康或准则，或他人的基本权利和自由的需要，加以限制，从广义角度解释宗教或信仰自由的适用范围。此外，不得授权任何宗教社区来决定或否定其他宗教或信仰群体的登记。

55. 关于控制宣传宗教仇恨，构成煽动歧视、敌视或暴力行为的法律，必须由独立和非任意性的机构予以落实。因此，检控方虽持有提出起诉的酌处权，但仍应当依据透明和中性标准对具体案件适用法律。此外，独立的司法机构是打击煽动宗教或种族仇恨言论有效程序的关键组成部分。为此，机构必须遵循关于法官和律师独立性的国际标准，是各项人权相互依存重要性的主要实例。同时，还必须指出，当法律本身袒护某一宗教，或在宗教而不是宗教或信仰自由是法律的保护对象的情况下，适用所谓“仇恨言论”的法律即尤其成问题。

56. 宗教方面争议由来已久。国际社会须继续关注这些问题，并要求社会找到具有创意的方式来解决这些问题。没有任何解决宗教这一敏感问题的典型或经过验证的办法。然而，政治领导层至少须集体公开地表示，承诺反对基于宗教或信仰原因的不容忍。因此，在所有各级必须继续展开对话。有些突出的实例表明，对话的呼吁确

实制止了暴力或敌对情绪。在许多情况下，若纳入所有各宗教和信仰派别的成员、妇女，甚至对宗教事务无动于衷的人们展开对话，这种主动行动则将更为成功。

### 注

<sup>1</sup> 信函是在 2006 年 6 月 3 日之前发送的，秘书长在该日收到塞尔维亚共和国总统发来的一封信通知他：塞尔维亚共和国将继承塞尔维亚和黑山为联合国会员国，并从即日起将所用国名“塞尔维亚和黑山”改为“塞尔维亚共和国”。

<sup>2</sup> 这是 2004 年 6 月 18 日欧洲在法律促进民主委员会(威尼斯委员会)第五十九届全体会议上通过的准则，并得到 2004 年 7 月欧安组织议会大会年会的欢迎(见 <http://www.osce.org/item/13600.html>)。

<sup>3</sup> 见 2006 年 11 月 22 日至 23 日在埃及开罗 Al-Azhar 大学举行的关于禁止凌辱女性身体问题国际学者会议提出的建议(可上网检索：[http://www.target-human-rights.com/HP-00\\_aktuelles/alAzharKonferenz/index.php?p=beschluss&lang=en](http://www.target-human-rights.com/HP-00_aktuelles/alAzharKonferenz/index.php?p=beschluss&lang=en))。关于女性外阴残割礼问题的讨论，见奥尔马“关于宗教或信仰自由问题，以及妇女享有宗教和信仰自由状况的专题报告”(E/CN.4/2002/73/Add.2, 第 104-110 段)。

-- -- -- -- --