



人权理事会

第五十二届会议

2023 年 2 月 27 日至 3 月 31 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

宗教或信仰自由状况

宗教或信仰自由特别报告员纳齐拉·加内亚的报告*

概要

在本报告中，宗教或信仰自由问题特别报告员纳齐拉·加内亚阐述了她对如何执行任务的设想，描述了宗教或信仰自由活动的状况，并说明了其对任务、工作和工作方法的影响。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 导言

1. 自 36 年前设立这项任务以来，思想、良心、宗教或信仰自由的状况发生了显著变化。任命新的任务负责人提供了一个及时的机会来勾勒这一领域的轮廓，并说明其对此项任务的影响。
2. 人权理事会第 49/5 号决议将宗教或信仰自由问题特别报告员的任期延长了三年，并得出结论认为，特别报告员需要继续为促进、保护和普遍落实宗教或信仰自由权作出贡献。理事会强调了宪法和立法制度、国家立法、普遍定期审议进程产生的建议、与妇女有关的做法和立法、经济及社会权利和公共服务、登记做法、官方文件的获取、礼拜和集会以及所有公职人员和公务员活动的重要性。
3. 在同一决议中，人权理事会深为关切的是，享有宗教或信仰自由的权利正遭遇新的阻碍，敦促各国采取适当行动，通过教育促进相互了解，并强调一切形式对话的重要性。它深表关切的是，享有宗教或信仰自由的权利正在遭遇新的障碍，包括暴力行为，宗教极端主义抬头，宗教仇恨、歧视、不容忍和暴力事件频发，表现为基于宗教或信仰原因对他人进行贬低丑化、负面定性和污名化，在法律和实践中侵犯这一自由，宪法和立法制度未能一视同仁地提供这一自由，以及袭击宗教场所和遗址和破坏墓地。
4. 特别报告员从规定其任务的决议中领悟到其工作的三个主要方面。
5. 第一个方面涉及促进每个人的宗教或信仰自由，这是国际文书，¹ 特别是《世界人权宣言》和《公民及政治权利国际公约》二者的第十八条所坚持的。人权事务委员会在其关于思想、良心和宗教自由权的第 22 号一般性意见(1993 年)中对此作了解释，² 并自 1986 年设立此项任务以来加以落实。
6. 第二方面是禁止基于宗教或信仰原因的歧视。³ 所有国际人权法文书都支持禁止基于宗教或信仰原因的歧视，并促进所有人的平等，无论其宗教或信仰如何。⁴ 大多数国际人权文书，包括《公民及政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》和《儿童权利公约》，都特别提及禁止将宗教或信仰作为歧视理由。
7. 第三个方面涉及基于宗教或信仰原因或以之名义针对个人的行为。⁵ 这种滥用宗教或信仰作为歧视、敌视和暴力手段的行为应该受到社会各阶层所有行为者的谴责。⁶ 国际法反对任何以宗教或信仰以及宗教或信仰自由为理由来破坏他人

¹ 大会第 47/135 号决议，附件，第 3、第 5、第 7、第 9 和第 13 条。

² 人权事务委员会，关于思想、良心和宗教自由权的第 22 号一般性意见(1993 年)，第 4 段。

³ 见人权理事会第 49/5 号决议，第 3、4 和 6 段。

⁴ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/12/comprehensive-anti-discrimination-legislation-must-be-priority-say-un> 和 <https://www.ohchr.org/en/minorities/minority-rights-equality-and-anti-discrimination-law>。另见人权事务委员会，第 22 号一般性意见(1993 年)，第 9 段。本报告中的限制意味着国际人道主义法所涉保护将难以包括在内。

⁵ 人权理事会第 49/5 号决议，第 4 段。

⁶ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/08/condemn-abuse-religion-or-belief-tool-discrimination-and-violence-un-experts-and>。

的权利和自由或其他权利和自由的企图。虽然绝不能低估以宗教或信仰为名实施的无数侵权行为，但人们也认识到，来自宗教或信仰的启示、意志和行动可以在促进尊重每个人的人权方面发挥潜在作用。⁷ 本着这一精神，少数群体问题论坛鼓励各国、联合国、国际和区域组织以及民间社会组织密切合作，支持信仰行为者的积极贡献。⁸ 各项人权相互关联，相互依存，出于这一理解，任务负责人将寻求既强调以宗教或信仰为名侵犯其他人权和其他人的权利的行为，同时也承认宗教或信仰事实上可以加强对人权的尊重。

8. 这项工作的这三个重要方面将被称为宗教或信仰自由的三个层面。

二. 宗教或信仰自由状况

9. 宗教或信仰自由可予人以动力和启示，尊重宗教和信仰自由的要义可以追溯到许多文明、宗教和信仰体系以及文化中。尊重良知这一核心价值观最早出自在古代土著文化和波斯帝国，以及宗教或其他许多来源，横贯数千年，绵延至今。

10. 即使考虑到《联合国宪章》、《世界人权宣言》和更近期人权文书的塑造者和起草者，他们也是从南方、北方、东方和西方的各种宗教和信仰、文化和文明中汲取了营养。对人权起源于西方的全盘主张，需要作出反思，事实上，人们同样可以声称它们起源于东方。前联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特即承认，“深入探讨宗教和信仰提供的道德和精神基础，有助于破除人权完全是西方价值观的神话”。⁹

11. 此项任务的核心部分是国际人权文书所维护的思想、良心、宗教和信仰自由。它有其法律和规范上的强制性，自联合国成立以来，国际社会一直对此予以关注。尽管这不是具体国际人权条约的主题，但考虑到在各个层面维护这一自由的许多具有约束力和强制性的标准，以及法理上的澄清和 36 年来的任务实践，它承载了这种保护的分量。

12. 防止歧视及保护少数小组委员会特别报告员 Arcot Krishnaswami 1960 年组织的“宗教权利和实践方面的歧视问题研究”极大地丰富了国际社会在宗教或信仰自由方面的参与。¹⁰ 他为维护宗教或信仰自由的义务本身提供了令人信服的论据，而宗教或信仰自由本身就是一种价值。他还承认社会和谐是必要的，强调公共当局有责任通过一切可能的手段，如教育措施和与愿意协助抵制偏见和歧视的团体合作，从根本上消除不容忍和偏见。¹¹

⁷ 见 <https://www.ohchr.org/en/faith-for-rights>.

⁸ A/HRC/49/81, 第 58 段。

⁹ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2019/04/global-summit-religion-peace-and-security?LangID=E&NewsID=24531>.

¹⁰ E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1.

¹¹ 同上，第 23 页。

13. 宗教或信仰自由任务本身的出现可以追溯到 1981 年《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》。《宣言》的起草花了将近二十年时间，¹² 这一事实充分说明了所涉及的令人遗憾的政治和其他纷争何其庞杂。

14. 1962 年，大会对世界各地仍然存在的基于种族、肤色和宗教差异的歧视现象深感不安，并请人权委员会起草关于消除一切形式种族歧视和宗教不容忍的宣言和公约草案。¹³ 到 1965 年，大会通过了《消除一切形式种族歧视国际公约》，人们转而关注宗教不容忍问题。大会最终于 1981 年 11 月 25 日未经表决通过了《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》。¹⁴

15. 除了提到的标准之外，后来的一些文书阐明了这一自由的具体方面。其中包括 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》和 2007 年《联合国土著人民权利宣言》。

16. 考虑到需要设立一个机制来确保和跟进《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》目标的实现，人权委员会在其第 1986/20 号决议中决定任命一名宗教不容忍问题特别报告员。1998 年，当时的任务负责人阿卜杜勒法塔赫·奥马尔提议改变任务的名称，以扩大工作范围，并承认任务责任的积极方面，¹⁵ 人权委员会第 2000/33 号决议决定相应地将任务名称改为宗教或信仰自由特别报告员。

17. 这项任务是联合国设立的第六项专题特别程序任务，¹⁶ 一方面表明了对这一人权问题的重视，另一方面也表明了就世界范围享有这一自由而言所面临的挑战之巨大。迄今为止，包括现任任务负责人在内，共有六位任务负责人。特别报告员强调，前任务负责人安热洛·达尔梅达·里贝罗、阿卜杜勒法塔赫·奥马尔、阿斯玛·贾汉吉、海纳·比勒费尔特和艾哈迈德·沙希德所做的基础性工作仍然十分重要。

18. 宗教或信仰自由作为一项人权，也许最能表明《维也纳宣言和行动纲领》所强调的所有人权都是普遍的、不可分割的、相互依存和相互关联的。这项权利体现了义务的二重性，既要确保没有基于宗教或信仰原因的歧视或不容忍，又要维护宗教或信仰自由本身。前者意味着享有所有其他人权。后者的关切则体现在人权理事会第 49/5 号决议中，理事会在该决议中强调了包括表达自由在内的其他两项权利，并谴责了基于宗教或信仰原因而针对他人的暴力行为。确保没有基于宗教或信仰的歧视的义务贯穿于所有国际人权文书。《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》第二条规定：任何国家、机关、团体或个人都不得基于宗教或信仰原因对任何人加以歧视，“基于宗教或信仰原因的不容忍和歧视”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基础上对人权和基本自由的承认、享有或行使。

¹² 大会第 1781(XVII)号决议。另见 https://legal.un.org/avl/ha/ga_36-55/ga_36-55.html。

¹³ 大会第 1780(XVII)和 1781(XVII)号决议。

¹⁴ 见 [A/36/PV.73](#)。人权委员会此前于 1981 年 3 月 10 日以 33 票对 0 票，5 票弃权通过了宣言草案，见 [E/1981/25](#)，第 347 段。

¹⁵ [E/CN.4/1998/6](#)，第 104-105 段和 [A/53/279](#)，第 93 段。

¹⁶ 见 <https://www.universal-rights.org/urg-policy-reports/history-of-the-united-nations-special-procedures-mechanism-origins-evolution-and-reform/>。

19. 维护宗教或信仰自由的义务既涉及保有、信奉和改变宗教或信仰，包括公开和集体地，也涉及在礼拜、戒律、实践和教义中表明宗教或信仰，这在《宣言》第六条中有详细陈述。

20. 任务负责人在世界各地的宗教政治化或宗教或信仰自由政治化问题上不存天真之想。这种政治化可能是由那些谋求公职者、政治家、政府或其他行为者有意或无意造成的。提及人权理事会第 49/5 号决议所载的各种侵权事件时，隐含着政治化。任务负责人将严格遵循以受害者为中心的方针，正视基于宗教或信仰原因的不容忍和歧视，或以宗教或信仰为名的其他侵犯人权行为的现实。在一个已经严重两极化的空间里，特别报告员的目标是以清醒、重点明确和包容的方式坚持人权原则和标准。¹⁷

A. 国际和区域标准

21. 宗教或信仰自由在一系列国际和区域标准中得到维护，这有助于进一步强调其普遍性。下文将按时间顺序列出其中一些标准，以证实这一自由所得到的广泛的规范性支持。

22. 《世界人权宣言》第十八条指出，人人有思想、良心和宗教自由的权利；此项权利包括改变他的宗教或信仰的自由，以及单独或集体、公开或私下以教义、实践、礼拜和戒律表示他的宗教或信仰的自由。

23. 《欧洲人权公约》第 9 条保证：(1) 人人有思想、良心和宗教自由的权利；此项权利包括改变他的宗教或信仰的自由，以及单独或集体、公开或私下以礼拜、教义、实践和戒律表示他的宗教或信仰的自由；(2) 表示个人的宗教或信仰的自由仅只受法律所规定的，以及在民主社会中出于公共安全的利益考虑，为保障公共秩序、健康或道德，或他人的权利与自由所必需的限制。

24. 《公民及政治权利国际公约》第十八条保证：(一) 人人有权享受思想、良心和宗教自由。此项权利包括维持或改变他的宗教或信仰的自由，以及单独或集体、公开或私下以礼拜、戒律、实践和教义来表明他的宗教或信仰的自由；(二) 任何人不得遭受足以损害他维持或改变他的宗教或信仰自由的强迫；(三) 表示自己的宗教或信仰的自由，仅只受法律所规定的以及为保障公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由所必需的限制；(四) 本公约缔约各国承担，尊重父母和(如适用时)法定监护人保证他们的孩子能按照他们自己的信仰接受宗教和道德教育的自由。《公约》第二十七条规定，在那些存在着人种的、宗教的或语言的少数人的国家中，不得否认这种少数人同他们的集团中的其他成员共同享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教或使用自己的语言的权利。

25. 《美洲人权公约》第 12 条确认(1) 人人有权享有良心和宗教自由，此项权利包括维持或改变个人宗教或信仰的自由，以及单独或集体，公开或私下表明或传播个人宗教或信仰的自由；(2) 任何人不得遭受可能损害其维持或改变个人宗教或信仰的自由限制；(3) 表明个人宗教和信仰的自由仅只受法律规定的，以及为保障公共安全、秩序、健康或道德或他人的权利或自由所必需的限制；(4) 父母或监护人有权按照自己的信仰为其子女或被监护人提供宗教和道德教育。《公

¹⁷ 人权理事会第 5/2 号决议，附件，第 13(b)条。

约》第 1 条第 1 款和第 24 条涉及不歧视和平等保护，美洲人权法院将这些条款作为强行法¹⁸。

26. 《欧洲安全与合作会议最后文件》¹⁹ 规定，与会国将尊重所有人的人权和基本自由，包括思想、良心、宗教或信仰自由，不分种族、性别、语言或宗教。在这一框架内，与会国承认和尊重个人本着自己的良心单独或集体信奉和实行宗教或信仰的自由。²⁰

27. 《非洲人权和民族权宪章》第 8 条规定，保障信仰自由、信奉和实行宗教的自由。根据法律和法令，任何人都不得受制于限制行使这些自由的措施。

28. 欧洲联盟法院裁定的《欧洲联盟基本权利宪章》第 10 条规定：(1) 人人有思想、良心和宗教自由的权利；此项权利包括改变宗教或信仰的自由，以及单独或集体、公开或私下以礼拜、教义、实践和戒律表示宗教或信仰的自由；(2) 根据关于行使这一权利的国家法律，承认依良心拒服兵役的权利。《宪章》第 21 条支持不歧视。欧洲联盟理事会关于宗教或信仰自由权的结论重申了这些自由在欧洲联盟人权政策中的战略重要性和优先地位。²¹ 结论中概述了欧洲联盟的优先事项²² 和实现这些优先事项的工具，²³ 并强调了这项权利与其他权利的相互关系。²⁴

29. 《联合国土著人民权利宣言》第 12 条规定：(1) 土著人民有权展示、奉行、发展和传授其精神和宗教传统、习俗和礼仪，有权保持和保护其宗教和文化场所，并在保障私隐之下进出这些场所，有权使用和掌管其礼仪用具，有权把遗骨送回原籍；(2) 各国应通过与有关的土著人民共同制定的公平、透明和有效的机制，设法让土著人民能够使用或取得国家持有的礼仪用具和遗骨，并(或)将其送回原籍。第 12 条应结合关于土著人民维护其机构的权利的第 5 条来理解，即土著人民有权维护和加强其特有的政治、法律、经济、社会和文化机构，同时保有根据自己意愿充分参与国家政治、经济、社会和文化生活的权利。第 25 条强化了这一点，规定土著人民有权保持和加强他们同他们传统上拥有或以其他方式占有和使用的土地、领土、水域、近海和其他资源之间的独特精神联系，并在这方面继续承担他们对后代的责任。《宣言》的其他条款涉及归还土著宗教和精神财产(第 11 条第 2 款)，土著儿童的精神发展(第 17 条第 2 款)，根据国际人权标准，促进、发展和保持其机构构架及其独特的习俗、精神观、传统、程序、做法和司

¹⁸ 此外，美洲人权法院指出，在国际法发展的现阶段，平等和不歧视的基本原则已经进入强行法领域(Duque 诉哥伦比亚，案情报告，第 5/14 号报告，第 12.841 号案件，2014 年 4 月 2 日，第 60 段)。

¹⁹ 欧洲安全与合作会议 1994 年更名为欧洲安全与合作组织。

²⁰ 见 <https://www.csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files/Comittments%20Freedom%20of%20Religion%20or%20Belief.pdf>。同一文件中概述了欧洲安全与合作组织的其他承诺。

²¹ 欧洲联盟理事会，关于宗教或信仰自由的结论，2009 年，可查阅 https://www.ceceurope.org/wp-content/uploads/2015/08/CofEU_111190.pdf。

²² 欧洲联盟理事会，关于基于宗教或信仰原因的不容忍、歧视和暴力行为的结论，2011 年，见 B 节。可查阅 https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/119404.pdf。

²³ 同上，见 C 节。

²⁴ 欧洲联盟理事会，《促进和保护宗教或信仰自由准则》，2013 年，可查阅 <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/137585.pdf>。

法制度(第 34 条)。序言部分申明,所有基于或鼓吹基于宗教差异的民族和个人优越性的学说、政策和做法在道德上都应受到谴责,这一点也值得注意。

30. 《阿拉伯人权宪章》第 30 条规定:(1) 人人有思想、良心和宗教自由的权利,除非法律另有规定,不得对这种自由的行使加以限制;(2) 单独或集体表明自己的宗教或信仰或举行宗教仪式的自由仅只受法律规定的,并且在一个尊重人权和自由的宽容社会中为保障公共安全、公共秩序、公共卫生或道德或他人的基本权利和自由所必需的限制。(3) 父母或监护人有向其子女提供宗教和道德教育的自由。《宪章》第 25 条规定,不得剥夺属于少数群体的人享有自己的文化、使用自己的语言和信奉自己的宗教的权利,这些权利的行使应受法律制约。

31. 由 11 个国家通过的《东南亚国家联盟(东盟)人权宣言》第 22 条确认,每个人都有思想、良心和宗教自由的权利,应消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍、歧视和煽动仇恨。《宣言》第 2 条坚持不得基于宗教和其他身份原因进行歧视。

32. 伊斯兰合作组织经修订的《开罗宣言》第 20 条申明:(a) 人人有思想、良心和宗教自由的权利;表明个人宗教或信仰的自由仅只受法律规定的,并且是为保障公共安全、秩序、健康或道德或他人的权利和基本自由所必需的限制;(b) 任何人不得遭受强制,以致可能损害他或她维持或改变其自行选择的宗教或信仰的自由。

33. 伊斯兰合作组织常设伊斯兰人权委员会 2016 年进行的一项研究涉及伊斯兰少数群体的权利。²⁵

34. 虽然欧洲人权法院关于第九条的判例产生了大约 100 项判决,²⁶ 但其他区域系统以及单独的联合国条约机构关于宗教或信仰自由的判例有限。有人认为,就作为一项人权的宗教或信仰自由的基本参项及其在更广泛的人权中的作用而言,已经大体上达成一致。²⁷ 然而,随着它们在根据其国际义务发展和完善判例过程中不断获得经验,在其他区域机制中体现和落实这一点上还有很大余地。任务负责人随时准备对这方面的任何努力给予支持。

B. 推进任务下的工作

35. 推进此项任务下的工作的主要方法²⁸ 是通信、专题报告和国别访问。

36. 通信包括律师来文,任务负责人从中寻求防止或补救所指控的特定国家中侵犯宗教或信仰自由的行为,就新的或现有政策提供指导的信函以及公开声明。律师来文保密 60 天,让各国有机会作出实质性回复并对事态予以补救。然而,这方面基本上不会得到回复,这只能表明指控的真实性。人权理事会会在第 49/5 号决议中敦促各国政府与特别报告员充分合作,并向任务负责人提供一切必要信息,

²⁵ 见 <https://oic-iphrc.org/en/data/docs/studies/851193.pdf>。

²⁶ 截至 2023 年初,在清理那些未被宣布为可受理的案件或撤销有关案件后。

²⁷ Heiner Bielefeldt 和其他人, *Freedom of Religion or Belief: An International Law Commentary* (Oxford University Press, 2016)。

²⁸ 以及一般说来的特别程序。

以便其更有效地执行任务。²⁹ 任务负责人认为，来文提供了一个独特的参与机会，因为它们提供了与国家、民间社会组织、受害者和其他利益攸关方进行实质性对话和合作的机会，将人权标准与具体情况结合起来。她将优先处理来文，包括向各国转递信函，以落实先前的建议。在接受任务后的头五个月，特别报告员发出了 22 封信函。

37. 任务负责人对任务的通信框架的基本结构作了一些修改。³⁰ 特别报告员还将发布关于宗教或信仰自由的第二版《报告员文摘》，其中载有新的规范性案文和此项任务下所刊发报告的相关专题摘录。³¹

38. 通过专题报告，任务负责人提请注意促进所有人的宗教或信仰自由的机会、新出现的挑战、被忽视的议题、迫切需要关注的领域，有时还有需要改进的领域。特别报告员策划了一些具体活动，以便就此前在任务下所发表的专题报告采取后续行动。

39. 任务负责人计划在今后几年将各项报告和公众参与活动的重点放在宗教或信仰自由和禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇，以及宗教或信仰自由与流离失所等领域，解决移民、难民和境内流离失所者问题。

40. 尽管三分之二的联合国会员国已经发出长期邀请，允许专题特别程序进行国别访问，但确保国别访问以及与这些国家和其他国家商定访问日期的过程仍然非常耗时。任务负责人汇编了已经访问过的区域和国家，并将在规划今后的国别访问时留意这一记录。过去 36 年来，根据任务授权共进行了 45 次国别访问。这些访问产生的许多建议仍然非常重要，已敦促各国重新考虑这些建议，并与任务负责人联系以寻求支持。这些建议还与普遍定期审议进程、利益攸关方在普遍定期审议背景下提交的报告以及向相关条约机构提交的影子报告高度相关。此项任务很愿意向寻求推进宗教或信仰自由的国家和其他行为者提供技术咨询和援助。

41. 宗教或信仰自由的三个层面使得这一自由与每个联合国人权条约机构相关。人权事务委员会第 22 号一般性意见(1993 年)可追溯到 30 年前，但其中包含了一些重要而中肯的分析，经受住了时间的考验。人权事务委员会的任务范围广泛，包括监测《公民及政治权利国际公约》第二、第五、第十八、第十九和第二十七条的执行情况，这使其在判例方面负有特殊责任。其他人权条约机构都没有发表过关于宗教或信仰自由的一般性意见或一般性建议。³²

C. 业务领域

42. 在国际一级，此项任务下关于宗教或信仰自由三个层面的责任是在更广泛的活动背景下设定的。这些活动包括信仰间和宗教间对话和宗教接触，即与宗教领袖、行为者和社区的接触，特别是为了促进宗教宽容、共存或理解。这是一个比

²⁹ 另见 https://www.oas.org/dil/treaties_b-32_american_convention_on_human_rights.pdf.

³⁰ 由 Asma Jahangir 编制。见 E/CN.4/2006/5, 附件。经修订的通信框架可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/religion/2023-01-24/SR-religion-Framework-for-communications.pdf>.

³¹ 《文摘》第一版可查阅 <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/special-rapporteurs-digest-freedom-religion-or-belief>.

³² 例如，《儿童权利公约》第十四条。

十年前更加繁忙的领域。一个例子是在与联合国工作相关的所有部门“加速向宗教行为者开放”。³³ 每项活动都有其自身的理由和价值，因此，这些领域不应相互合并或混淆。

43. 1893 年在美利坚合众国芝加哥举行的世界宗教会，是为发展全面的宗教间对话进行的最初的全球努力之一。它为东西方宗教的沟通创建了一个全球平台。其任务是为培育世界精神传统之间的和谐，并推动它们与指导机构的接触，以实现一个更加和平、公正和可持续的世界。³⁴ 不同信仰间的对话仍然活跃，既有建立已久的对话，³⁵ 也有新的对话。³⁶

44. 从应对仇恨言论和暴行罪³⁷ 到更广泛的环境³⁸ 或人权，在许多工作领域都有针对宗教领袖的外联活动，并通过他们延伸到其各自的团体。³⁹ 在其中许多领域，这种外联活动承认宗教领袖和社区以及其他行为体长期以来发挥的重要作用。

45. 宗教和信仰团体有不同的领导和代表结构。人权规范承认，宗教或信仰机构应享有管理自身基本事务的自由，包括根据其实践、信仰和自主权选择其宗教领袖、祭司和导师⁴⁰ 或其他代表的自由。⁴¹ 自我定义很重要，尤其是当宗教内部对代表性的理念存在分歧时。⁴²

46. 多边组织和国家经常对它们邀请的宗教或信仰团体代表参加国际论坛、国家协商、对话和仪式加以限制。虽然需要保持人数的可控性是可以理解的，但需要注意的是，不会因歧视而影响到关于包容和排斥问题的决定。人权事务委员会表示，它很关注是否会出现任何趋势，以任何理由歧视任何宗教或信仰，包括可能遭到占主导地位的宗教团体敌视的新兴起或代表宗教少数群体的宗教或信仰。⁴³ 有时会邀请信徒最多、历史最悠久或被认为在政治或经济上最重要的宗教或宗教团体的代表，即使给出的理由不同。例如，亚伯拉罕诸教或“三大宗教”是主要的关注点。这种决定如欲符合人权，就需要注意有意识地促进容忍和理解，避免多数主义、蹈故习常⁴⁴ 或意在互惠。多样性和代表性方面的其他因素也在其中

³³ Ibrahim Salama and Michael Wiener, *Reconciling Religion and Human Rights: Faith in Multilateralism* (Edward Elgar Publishing, 2022), pp. 61–62.

³⁴ 见 <https://parliamentofreligions.org/history/about>.

³⁵ 见 <https://religions-congress.org/en/>.

³⁶ 见同上和 <https://www.wam.ae/en/details/1395303017614>.

³⁷ 见 <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Plan%20of%20Action%20Advanced%20Copy.pdf>; and https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Fez%20anniversary_Outcome%20Document_FINAL_28December.pdf.

³⁸ 见 <https://www.unep.org/about-un-environment/faith-earth-initiative>.

³⁹ 见 https://www.oikoumene.org/sites/default/files/Document/faith_human_rights.pdf.

⁴⁰ 人权事务委员会，第 22 号一般性意见(1993 年)，第 4 段。

⁴¹ 见 <https://www.osce.org/odihr/139046>，第 31 段。

⁴² 同上，第 2 段。

⁴³ 人权事务委员会，第 22 号一般性意见(1993 年)，第 2 段。

⁴⁴ 见 A/76/380。土著人民往往被排除在协商之外。

发挥作用，例如青年和性别。简言之，宗教或信仰体系代表、宗教领袖和团体的参与需要以坚持不歧视的包容性方式推进。

47. 宗教或信仰组织在某些领域的强大作用有时受到批评，如果这种作用的发挥没有对属于其他宗教或信仰的人足够开放，或者可能导致限制他人的人权，卫生部门就是一个例子。⁴⁵

48. 宗教行为者在发展领域发挥了长期作用。国际论坛已经认识到这一点，⁴⁶ 行为守则⁴⁷ 在提高其形象方面发挥了重要作用。可持续发展目标促使人们积极关注宗教或信仰自由在推动可持续发展目标、⁴⁸ 消除不平等和促进人类整体发展中的作用。⁴⁹

49. 在人道主义领域，宗教团体在世界各地有着悠久和显著的参与。这些团体制订了一些行为守则，阐明人道主义援助不可强调受援者的“信仰”，不可作出任何不利的区分，援助不得用于推进特定的“宗教观点”。⁵⁰

50. 宗教和信仰团体在解决冲突、维持和平和建设和平中的影响和参与早已确立。这产生了鼓舞人心的愿景、⁵¹ 新的倡议⁵² 和全球运动，与区域和国家推进和平的既定计划相呼应。⁵³ 一位前任务负责人告诫须谨慎行事，不要将冲突局势中宗教或信仰少数群体的经历同质化，以免导致冲突“宗教化”，这可能使冲突的解决更加难以揣测，无从措手。⁵⁴ 其他框架提出了对人权与和平的整体理解，⁵⁵ 促进承诺维护土著人民⁵⁶ 和所有属于少数群体的人的权利、他们的自由

⁴⁵ 见 [A/HRC/43/48](#)。

⁴⁶ 见 <https://www.g20interfaith.org>。

⁴⁷ 见 https://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/oslocoalition/docs/groundrules_english.pdf。
另见 <https://www.uscirf.gov/news-room/releases-statements/sri-lanka-uscirf-expresses-concern-about-signs-growing-religious>。

⁴⁸ 见 https://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。

⁴⁹ 见 <https://creid.ac>。“The freedom to hold beliefs of one’s choosing and to change them is central to human development as it makes possible the individual’s search for meaning – a distinguishing impulse of the human conscience.” (<https://www.bic.org/statements/freedom-believe-upholding-standard-universal-declaration-human-rights>)。

⁵⁰ 见 <https://www.ifrc.org/our-promise/do-good/code-conduct-movement-ngos>，核心原则 2 和 4；
[A/HRC/40/58](#)，附件二，承诺十四。

⁵¹ 见 <https://www.bahai.org/documents/the-universal-house-of-justice/promise-world-peace>。

⁵² 见 <https://www.forhumanfraternity.org>。

⁵³ Religions for Peace (<https://www.rfp.org/who-we-are/>)。另见 <https://www.rfp.org/wp-content/uploads/2021/04/FINAL-Religions-for-Peace-Code-of-Conduct.pdf>。

⁵⁴ [A/HRC/49/44](#)，第 72 段。

⁵⁵ 见 <https://www.upeace.org/files/Publications/Wiener%20and%20Fernandez-A%20Missing%20Piece%20for%20Peace.pdf#page=268>。

⁵⁶ 见 <https://d3lwycy8zkggea.cloudfront.net/1672906209/2022-10-indigenous-rights-final-single-pages.pdf>。

以及参与文化、宗教、社会、经济和公共生活的权利，⁵⁷ 这也可能有利于实现政治和社会稳定。⁵⁸

51. 从上面简短的概述中可以看出，随着时间的推移，在宣传、研究、活动和实践中对宗教或信仰自由的呼吁大大扩充。这种专门知识、热情和关注肯定有助于应对我们周围对宗教或信仰自由的诸多挑战，并支持我们完成任务。然而，这一领域的深度和广度现在要求我们更具洞察力。

52. 宗教或信仰在国际事务中的作用、宗教或信仰领袖和团体在国际和国家层面的参与以及促进所有人的宗教或信仰自由的努力可能会相互交织，但它们是不可相互替换的。前二者可能在不考虑宗教或信仰自由的情况下进行，甚至会采取破坏宗教或信仰自由的方式。然而，它们也能够以支持人权的方式进行，或者全面支持人权，或者只支持属于特定宗教或信仰的人的人权。

53. 这并不是要阻止广大行为者作出可喜的努力，以创新方式广泛落实宗教或信仰自由。各项人权的成功在于各部门和行为者在日常活动中将其纳入主流、内化并加以实施。然而，我们需要确保宗教或信仰自由标准的人权框架得到充分理解，尤其是因为对国际社会而言，这些标准“几个世纪以来来之不易”。⁵⁹

54. 近年来，在宗教或信仰自由领域，对“迫害”和“灭绝种族”的提及不绝于耳。这无疑说明了围绕宗教或信仰相关问题而来的身份政治和可怕的社会撕裂，其所引发的犯罪和侵权行为的严重性。宗教或信仰偏见肯定会导致国际犯罪，需要国际社会采取强有力的行动。而那些就灭绝种族和迫害行为发声的人，他们应当注意调整自己的语言，以免过度使用这些术语会产生反作用，对受害者来说反而没有帮助。当词语具有明确的法律含义时，人权宣传领域的人员需要了解这些词语在人权方面的参项，并相应地使用它们。

55. 尤其令人关切的是，宗教或信仰自由的宣传本身带有分裂的意味。一种情况的严重性应该根据其本身的是非曲直来说明，在人权领域，应该根据国际标准来说明。为了证明自己有理，拿宗教或信仰侵犯行为的其他对象(个人或团体)来作比照既没有必要且于事无补。更重要的是，它造成了分裂和不信任，而在这种情况下，归根结底，惟有合作，才能更有效地促进在任何地方的所有人的权利。简言之，呼吁推进人权的努力本身即应尊重人权标准和原则。目的本身不能用来证明手段的正当性。

D. 推进宗教或信仰自由的外交方法

56. 任务负责人和其他行为者可用的方法不尽相同，可以进一步讨论，以便更好地理解在哪些方面可以协调努力，又有哪些独特的机会，可以在行为者之间利用、调整并排出轻重缓急，从而提高效率。一套方法涉及到外交，将在下面讨论。

⁵⁷ A/HRC/40/58, 附件二, 承诺六。

⁵⁸ 《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)序言部分第五和第六段。

⁵⁹ 欧洲人权法院, Kokkinakis 诉希腊, 第 14307/8 号申诉, 1993 年 5 月 25 日的判决, 第 31 段。

1. 监测、评估和报告

57. 监测、评估和报告可采取年度报告或评估的形式，⁶⁰ 旨在作出预警，目的是防止个案或系统性问题的升级，以便采取适当⁶¹ 和及时的行动。这可以从国家实况调查访问中吸取经验。⁶²

2. 双边接触和政治对话

58. 在幕后的双边外交中，可以提出宗教或信仰自由问题，无论是个案还是系统性问题，并通过可信任的伙伴鼓励遵守国际标准。此类接触也可能涉及对任务的支持，例如允许进行国别访问或落实建议，或提及普遍定期审议和条约机构给出的相关建议。⁶³

59. 国别访问和官方活动提供了类似的机会，可藉此提出宗教或信仰自由问题和优先事项和与相关当局和人权维护者接触。

60. 还有侧重于宗教或信仰自由问题的正式双边协定。这方面的一个例子是教廷和各国政府为促进有关天主教会和团体的利益和自由而订立的政教协定。这些协定是将教会作为一个团体，考虑其法人权利，除其他外，包括礼拜自由以及对教堂和其他天主教财产和学校的维护。

3. 多边平台

61. 这些目标也在多边论坛上提出，特别是在联合国。这包括起草和通过年度决议、延长任务期限和进行外交投资，以便继续开展和支持所有宗教或信仰自由工作。国际联络小组和国际宗教自由或信仰联盟等机构常年与联合国和其他实体合作，支持这种宣传和其他目标。它们的举措包括社交媒体参与，就基于宗教或信仰原因的个案、系统性侵权模式和严重侵权行为发出预警。他们还为因宗教或信仰而受害的良心犯辩护，呼吁释放他们并改善他们的处境。

62. 还有一些多边倡议和特使，侧重于更广泛的宗教或信仰自由领域内的特定事项，如打击不容忍和歧视、煽动暴力和基于宗教或信仰原因的暴力以及针对特定群体的仇恨。⁶⁴

4. 意见书和公共外交

63. 大使馆等外交使团发布意见书或公开声明，⁶⁵ 提请注意侵权行为，并在所有其他手段都失败的情况下，寻求缓解严重侵犯宗教或信仰自由的行为，例如，

⁶⁰ 这方面的一个例子是人道主义者国际的《思想自由报告》，其中评估了人道主义者、无神论者和非宗教人士的人权和法律地位。可查阅 <https://humanists.international/what-we-do/freedom-of-thought-report/>。

⁶¹ 见 <https://www.stefanus.no/english/regional-analyses/>。

⁶² 见 <https://www.ippforb.com/our-work/fact-finding>。

⁶³ 见 <https://um.dk/en/foreign-policy/office-of-the-special-representative-for-freedom-of-religions-or-belief/parliamentary-debate-on-the-status-of-the-danish-forb-initiative>。

⁶⁴ 例如，欧洲安全与合作组织轮值主席打击反犹太主义问题个人代表、轮值主席打击种族主义、仇外心理和歧视问题个人代表(也侧重于针对基督徒和其他宗教成员的歧视)以及轮值主席打击针对穆斯林的不容忍和歧视问题个人代表。欧洲委员会和一些国家也有类似的任命。

⁶⁵ 见 <https://www.state.gov/international-religious-freedom-or-belief-alliance>。

关于特定良心犯的案件，⁶⁶ 或涉及处决、法外处决、不公正审判、社区暴力或暴力攻击⁶⁷ 的侵权行为。他们通过多边合作，共同开展这种宣传活动。⁶⁸ 公共外交还包括促进人与人之间的交流，以增进信仰间和信仰内的认识和理解。

5. 教育、培训和能力建设

64. 宗教或信仰自由技术援助和培训可能侧重于特定受众，如执法人员。其他课程则侧重于“宗教扫盲”，这有助于提高参与者对不同宗教或信仰表现形式的认识，包括合理包容，⁶⁹ 并理解宗教或信仰自由为何能够支持有效应对多元化以及宗教或信仰之间或之内可能出现的问题。⁷⁰ 在学术界，也有许多学术机构、⁷¹ 作者和倡导者⁷² 在推动这一领域的进展，提供重要的立法意见并支持此项任务。他们开始变得多样化，但传播范围还可以大大扩展。

65. 已经开发和制定了关于容忍的教学工具和原则，作为将宗教或信仰自由原则和人权纳入教育的一种手段。⁷³ 一个学习平台提供资源，帮助个人、社区和决策者学习、思考和促进所有人的宗教或信仰自由，⁷⁴ 为政治家、官员、外交官、决策者⁷⁵ 和其他人提供个人学习和集体培训课程的资源。其他人则通过视频系列⁷⁶ 或同行学习来促进这一点，并发展成各种形式，如讨论宗教和信仰行为者在促进人权和可持续和平中的作用的在线课程、⁷⁷ 在线调解人培训课程⁷⁸ 以及其他在线和面对面的学习形式。

6. 外部金融工具

66. 项目供资协助民间社会组织促进宗教或信仰自由，支持受到威胁的人权维护者。金融工具也适用于制裁特别严重的侵犯宗教或信仰自由的行为。不尊重宗教

⁶⁶ 见 <https://www.uscirf.gov/victims-list>.

⁶⁷ 欧洲联盟，《促进和保护宗教或信仰自由准则》，2013年，第50段。

⁶⁸ 见 https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/freedom-religion-liberte-group_groupe.aspx?lang=eng.

⁶⁹ A/69/261，第三部分D节。另见 <https://religiousfreedomandbusiness.org/about>.

⁷⁰ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Religion/WorkshopReligion.pdf>.

⁷¹ 例如，<https://www.jus.uio.no/smr/english/about/id/oslocoalition/>，<https://law.nus.edu.sg/cals/research-clusters/>，<https://www.aclars.org>，<https://www.direitoereligiao.org/sobre-nos/english>，<https://www.iclars.org>，<https://www.europeanacademyofreligion.org>，<https://www.iclrs.org/annual-international-law-and-religion-symposium/>，<https://cslr.law.emory.edu>，<https://berkeleycenter.georgetown.edu>.

⁷² 例如，<https://www.ewelinaochab.com> 和 <https://www.knoxthames.com>.

⁷³ 见 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142342?posInSet=13&queryId=84896d88-79b6-4a07-92a4-82a6352fa98d>.

⁷⁴ 见 <https://www.forb-learning.org/index.html>.

⁷⁵ 见 <https://www.jus.uio.no/smr/english/about/id/oslocoalition/limitations/index.html>.

⁷⁶ 见 <https://www.osce.org/odihr/514618>.

⁷⁷ 见 <https://www.usip.org/academy/catalog/religions-beliefs-and-human-rights-faith-rights-approach>.

⁷⁸ 见 <https://faith4rights.iclrs.org>.

或信仰自由可能导致合作或贸易协定中止。⁷⁹ 需要注意的是，基于宗教或信仰原因的附加条件的金融工具不可导致侵犯其他人权。

7. 宗教或信仰自由行为者

67. 特别报告员酌情与其他行为者合作推进任务目标。

68. 国际联络小组(自 2015 年以来一直活跃)⁸⁰ 和国际宗教自由或信仰联盟(自 2020 年以来一直活跃)等团体，⁸¹ 是由几十个致力于在国际上促进宗教或信仰自由的成员国组成的多边网络。这些多边团体采取行动，例如协调关于宗教或信仰自由的方法和信息，在各国首都合作采取联合行动，为宗教或信仰良心犯辩护，签署关于宗教或信仰自由问题的联合信函，并随时了解宗教或信仰自由的发展、活动和辩论。它们有助于促进宗教或信仰自由、加深对宗教或信仰自由的理解以及强调将其纳入外交政策的必要性。

69. 欧洲安全与合作组织是一个由 57 个参与国组成的多边机构，在全面安全的人类安全层面关注宗教或信仰自由。它通过参与国的政治承诺而不是法律承诺做到这一点，尽管政治承诺本身可能涉及现有的法律义务。这项工作由其民主制度和人权办公室进行，并得到其宗教或信仰自由专家小组的支持。⁸² 它定期与法律促进民主欧洲委员会合作。

70. 议员们还会集在一起，⁸³ 采取举措促进宗教或信仰自由，就宗教或信仰自由和相关人权问题进行培训，扩大致力于促进宗教或信仰自由的议员圈子，并建立一个由世界各地的议员和立法者组成的全球网络，致力于反对宗教迫害和促进《世界人权宣言》第十八条所界定的宗教或信仰自由。⁸⁴ 世界各地议员的不断变更意味着这项工作持续进行；然而，在共同关心的人权领域，通过与基础更广泛的议会网络合作，这种经验的影响范围还可以扩大。⁸⁵

71. 各国越来越多地任命宗教或信仰自由或相关任务方面的大使、特使或特别代表。⁸⁶ 美利坚合众国的宗教或信仰自由机构历史最长，由来自不同部门的专员

⁷⁹ 欧洲联盟，《促进和保护宗教或信仰自由准则》，第三部分 C 节，第 57 段。

⁸⁰ 见 https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/freedom-religion-liberte-group_groupe.aspx?lang=eng。

⁸¹ 见 <https://www.state.gov/international-religious-freedom-or-belief-alliance/> 和 <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/04/April-2022-IRFBA-Information-Sheet.pdf>。

⁸² 见 <https://www.osce.org/odihr/FoRB-panel>。

⁸³ 见 <https://www.ippforb.com/about/oslo-charter>。

⁸⁴ 见 <https://www.ippforb.com/about>; and <https://www.ippforb.com/our-strategy>。

⁸⁵ 见 <https://www.ipu.org/news/case-studies/2022-02/ipu-encourages-dialogue-among-mps-in-sierra-leone-with-view-ending-fgm> 和 <https://www.ippforb.com/events-1/2021/9/15gender-and-forb-opportunities-for-synergies-and-learning-nyptb-paypf>。

⁸⁶ 这方面的例子包括丹麦、荷兰、挪威和波兰的特别代表，斯洛伐克全权代表和大不列颠及北爱尔兰联合王国首相特使，爱沙尼亚和德国特使，蒙古和美利坚合众国宗教自由无任所大使。重叠的任务包括捷克大屠杀、宗教间对话和宗教或信仰自由问题特使、意大利宗教或信仰自由和宗教间对话问题特使以及瑞典反犹太主义和仇视伊斯兰问题特使。

组成。⁸⁷ 欧洲联盟有一名在欧洲联盟以外促进宗教或信仰自由的特使。这些代表和机构基本上都有外向的外交政策任务，促进落实各自国家在宗教或信仰自由方面的外交政策。他们以各种方式履行自己的职责，包括利用社交媒体平台提请人们关注侵权行为，呼吁各国政府制止这种侵权行为，举办活动和对话以解决关切问题，确保将这一权利纳入国家的外交接触中，访问各国，资助宗教或信仰自由项目，与受影响社区接触，参与联署关注函，并寻求建立沟通途径和促进宗教和信仰少数群体的权利。国家、民间社会组织和专家也通过定期的国际部长级活动聚集在一起，致力于推进宗教或信仰自由。⁸⁸

72. 专门致力于宗教或信仰自由的民间社会组织以及拥有致力于这一人权领域的团队的民间社会组织的数量和复杂性都有所增加。它们在对宗教或信仰自由的全面人权理解方面的技术援助、监测和报告能力日益增强，令人印象深刻，对此项任务大有帮助。民间社会组织也组成了联盟和平台，以推进合作和促进这一领域的工作，有时有特定的区域或专题重点。

73. 国家人权机构是通过持续对话和创造性方法来调和一国内部宗教解释和人权之间紧张关系的最明显和最合法的行为者。⁸⁹ 《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)指出，国家机构的组成必须按照一定程序予以确定，这一程序应提供一切必要保障，以确保参与促进和保护人权的社会的多元代表性，包括通过与不同哲学或宗教思想流派的代表，或通过这些代表的参与建立的有效合作。⁹⁰ 国家人权机构全球联盟代表了 110 多个国家的人权机构，可以在努力将享有宗教或信仰自由纳入国家一级并有效跟进其促进和保护情况方面发挥重要作用。任务负责人将在提交大会的下一份报告中探讨在国家一级促进享有宗教或信仰自由的问题。

74. 特别报告员欢迎许多行为者在这一广泛的宗教或信仰自由领域开展工作，然而，许多地方性挑战始终存在。无论是基于宗教或信仰原因的歧视和对宗教或信仰自由的侵犯，还是以宗教或信仰为名实施的侵犯，种种挑战仍然令人震惊。行为者的增加似乎并不等于宗教或信仰自由所面临的挑战减少，从这一事实中可以得出以下一些结论。第一，全球公民空间的压缩对宗教或信仰自由产生了重大影响。第二，对宗教或信仰自由权利的更清醒认识可能有助于更多地报告侵权行为。第三，不可能知道行动在多大程度上避免了更大规模和更严重的侵权行为。问题在于这些增加的行动是否提高了效力。

75. 任务负责人认为，尽管各国对宗教或信仰自由的外交政策方针无疑是重要和有益的，但它不能成为宗教或信仰自由的唯一工具。对宗教或信仰自由的支持需要辅之以其他干预措施，要考虑到具体情况，并与在国内推进这一自由的努力更好地联系起来。与地方和国际的联系有助于交流经验，并为这一自由的普遍性奠定基础。此外，掩盖其他行动的外交政策会带来一定的风险。在许多地区，存在

⁸⁷ 见 <https://www.uscifr.gov/about-uscifr/about-us>。

⁸⁸ 例见，<https://www.state.gov/ministerial-to-advance-religious-freedom/> 和 <https://www.gov.uk/government/topical-events/international-ministerial-conference-on-freedom-of-religion-or-belief-london-2022>。

⁸⁹ 见 <https://www.upeace.org/files/Publications/Wiener%20and%20Fernandez-A%20Missing%20Piece%20for%20Peace.pdf#page=299>。

⁹⁰ 大会第 48/134 号决议，附件，组成和独立与多元化的保障，第 1(b)段。

历史的和愤世的概念，指控宗教少数群体在某种程度上是“外来的”或可疑的。外交政策可能会加剧这种指控。人权在过去 75 年中取得的巨大成就之一是疾呼每个人都享有权利，包括宗教或信仰自由，这是所有人与生俱来的权利。一个国家的国内表现与外部宣传之间不能保持一致，将影响其国际努力的可信度。宗教或信仰自由当然能够也确实受益于外交政策的参与，但其基本人权理念并不取决于政治倾向，而是基于应享权利和天赋权利。

76. 宗教或信仰自由方面的外交政策行动必须尽可能具有包容性。外交政策努力中对某一个宗教或信仰团体的单一关注，尽管有时是必要的，但有可能会证明适得其反，乃至伤害到目标群体。人权促进者长期以来一直在努力解决这样一个问题，即为了某些人而不是所有人的利益而采取的特别措施或特殊权利是否符合法律标准。关于特别措施，有人指出，所采取的任何步骤都应针对具体情况，不损害人权的普遍性，符合合法目标，并与该目标的实现相称。⁹¹ 因此，在纯粹的正式法律或方案方法不足以实现实质性平等和结果平等的情况下，它作为旨在实现事实上的或实质性平等的战略的一部分，可能被视为是必要的。⁹² 这需要认真校准，因为歧视不仅是由不合理的区别、排斥或限制构成，也是由不合理的优惠构成的，因此对特别措施和不合理的优惠作出分辨尤为重要。⁹³ 特殊权利是与某些类别的人或团体相关的额外权利，例如属于少数群体的人享有自己的文化、信奉和实践自己的宗教以及使用自己的语言的权利。⁹⁴

77. 考虑通过特别措施和特别权利实施基于人权的倾斜问题，要求从人权角度阐述和评估外交政策倾斜，而不是国家只关注单一的所谓“血缘”宗教或信仰团体，而不注意合法性和相称性，从而导致歧视的风险。问题不在于把重点放在针对特定目标群体的侵权行为上，而在于只就单一目标群体采取行动而对许多针对其他宗教或信仰的侵权行为置之不理。这也严重损害了对宗教或信仰少数群体的保护，因为他们没有所谓的“血缘”国家可以出于历史或信仰共性为他们发声。⁹⁵ 这种立场会让我们倒退几十年，从根本上剔除国际人权的道德内涵。

78. 另一个需要斟酌的问题是，对待宗教或信仰自由的外交政策方针需要考虑到其多面性(基于宗教或信仰原因的歧视、侵犯宗教或信仰自由或以宗教或信仰为名侵犯宗教或信仰自由)，并考虑到宗教或信仰自由的促进、保护和实现。⁹⁶

8. 此项任务的下一份报告

79. 我们生活的环境，尚未实现《世界人权宣言》第二十八条所作的承诺，这一承诺就是人人有权要求一种社会的和国际的秩序，在这种秩序中，权利和自由，

⁹¹ 消除种族歧视委员会，关于《公约》中特别措施的含义和范围的第 32 号一般性建议(2009 年)，第 5 和第 8 段。

⁹² 消除对妇女歧视委员会，关于暂行特别措施的第 25 号一般性建议(2004 年)，第 8 和第 18 段。

⁹³ 消除种族歧视委员会，第 32 号一般性建议(2009 年)，第 7 段。另见《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》，第二(2)条。

⁹⁴ 消除种族歧视委员会，第 32 号一般性建议(2009 年)，第 15 段。

⁹⁵ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/Annex-Bahai-minorities.docx>。另见 A/HRC/49/44，第 5 段。

⁹⁶ 特别报告员深为感谢杨百翰大学国际法律和宗教研究中心的学生，他们在大卫·摩尔的指导下努力进行学术研究，为本报告提供了背景资料，祝愿他们拥有美好前程。

包括宗教或信仰自由得以实现。我们在确保这一权利方面面临多方面的挑战，各国负有促进和保护人权的首要责任，包括促进和保护属于宗教少数群体的人的人权，包括他们自由信奉宗教或信仰的权利。⁹⁷《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》第二条宣称，任何国家、机构、团体或个人都不得以宗教或信仰为理由对任何人加以歧视，这就规定了宗教机构、宗教领袖甚至宗教或信仰团体中每个人的直接责任。⁹⁸此外，人们认为，许多其他行为者在促进和确保享有宗教或信仰自由的环境方面，如果说负有责任，但也有其作用。任务负责人将在提交大会的下一份报告中探讨国家和地方各级其他行为者在支持国家在这一领域的努力方面的重要作用。

三. 建议

80. 特别报告员建议各国：

(a) 通过公共宣传以及有效执行政策、法律和体制措施，尽最大可能实现这一领域国内和外交政策努力的协调一致；

(b) 避免只针对特定的所谓“血缘”宗教或信仰少数群体表示关切，尤其是在外交政策中，除非它所涉及的侵犯人权问题，也将酌情在其他情况下提出；

(c) 确保在不同领域的不同当局对宗教或信仰自由有深入的理解，同时注意到上文所讨论的对不同领域行动的历史记录；

(d) 铭记，尽管宗教在国际事务中的作用、宗教或信仰领袖和团体的参与同宗教或信仰自由有所重叠，但它们是不可相互替换的；国家在前两个领域的参与应确保尊重宗教或信仰自由，所有国家举措都应具有包容性和非歧视性；

(e) 根据人权理事会第 49/5 号决议，与特别报告员充分合作，包括对收到的来文作出实质性答复，并积极回应国别访问请求。

81. 特别报告员建议国际组织和多边机构：

(a) 将宗教或信仰自由纳入其工作的所有领域，铭记这一自由的三个层面、其广阔的范围和普遍性以及不加歧视地维护这一自由的必要性；

(b) 支持和鼓励其他行为者加强其能力和在这一领域的基于人权的工作；

(c) 采用以受害者为中心的方针，应对和防止特定情况下的侵权行为，铭记这是每个人和所有人的普遍人权，而不是给予“血缘”对象的更高优先考虑，不是互惠的，也不是实现其他目的的手段；

(d) 酌情与国家、区域组织和民间社会组织合作，支持信仰行为者作出积极的人权贡献。

⁹⁷ 大会第 73/296 号决议，序言部分第三段，以及人权理事会第 49/5 号决议，序言部分第七段。

⁹⁸ [A/HRC/40/58](#), 附件一，第 18 段。

82. 特别报告员敦促区域组织酌情通过判例，并以纳入整体人权的方式，启动其宗教或信仰自由标准的工作，同时铭记宗教或信仰自由的三个层面以及 36 年来这一领域在推进任务过程中的发展。⁹⁹ 这将有助于这项普遍权利的法理发展。

83. 特别报告员建议国际非政府组织、非政府组织和信仰行为者：

(a) 在其语言中体现包容性，并与其他宗教或信仰面临的共同挑战建立起联系；可以理解的是，有关团体将代表各自的群体传达信息和进行宣传，因为他们有交流和同意的渠道，而更密切的理解也有助于此；然而，包容性的口气便于国家、国际组织和区域机构支持推进更广泛的宗教或信仰事业；正如一位前任务负责人所强调的，如果一个团体遭受苦难，整个社会都在遭受苦难；¹⁰⁰

(b) 在倡导尊重人权的过程中，不与宗教或信仰侵犯行为的其他受害者作比照；

(c) 在宣传和其他工作中使用法律术语时，注意其人权含义。

四. 特别报告员的活动

84. 自 2022 年 8 月 1 日承担任务以来，特别报告员参与了下述活动。

A. 联合国和相关活动

85. 2022 年 10 月 25 日，特别报告员向大会第七十七届会议提交了其前任关于土著人民和宗教或信仰自由权问题的报告¹⁰¹。她还介绍了她对推进任务的优先顺序的想法。一些国家表示支持新的任务负责人的工作，并承诺保持密切合作。

86. 2022 年 10 月 21 日至 26 日在纽约期间，她参加了特别程序任务负责人与秘书长的会议，会见了非政府组织宗教或信仰自由委员会的民间社会组织网络，在一些会外活动中发言，会见了相关外交官和伊斯兰合作组织独立常设人权委员会的专员，就宗教或信仰自由面临的挑战和相关专题会见了一些民间社会组织，并参加了国际联络小组的会议。

87. 2022 年 11 月 22 日至 25 日，她在日内瓦会见了联合国难民事务高级专员办事处负责保护问题的助理高级专员和人权股的工作人员，讨论了即将发表的报告，会见了人权理事会主席、一些要求进行国家访问的常驻代表，并就此项任务会见了一些代表团成员。

B. 会议和研讨会

88. 特别报告员参加了一系列的面对面会议，包括在哥斯达黎加、印度尼西亚、意大利和西班牙举行的会议，以及在纽约和日内瓦开展活动期间举行的会议。其中一些活动概述如下。

⁹⁹ 见 <https://global.oup.com/academic/product/freedom-of-religion-or-belief-9780198813613?lang=en&cc=gb>。

¹⁰⁰ A/77/514, 第 64 段。

¹⁰¹ A/77/514.

89. 2022 年 10 月 26 日，她在纽约地球伦理中心组织的会外活动上发言，活动的重点是传播和讨论关于土著人民和宗教或信仰自由问题的专题报告。

90. 2022 年 11 月 7 日至 9 日举行关于冠状病毒病大流行后时期宗教或信仰自由的保护和补救措施的东南亚宗教或信仰自由会议期间，她在小组讨论会上发言，与政府官员、议员、民间社会组织、信仰组织和学术界就她的优先主题进行了接触，并主持了一次研讨会。

91. 她在关于土著人民的精神遗产和继承的冲突及其宗教自由的会议上作了介绍性发言，该次会议是由宗教或信仰自由专员和德国政府于 2022 年 11 月 21 日举办的。与她一起的，还有土著人民权利问题特别报告员、德国经济合作和发展部长以及厄瓜多尔能源和矿业部长。

92. 2022 年 12 月 5 日至 8 日，特别报告员在哥斯达黎加参加了一系列活动，分别是为纪念《联合国少数群体宣言》三十周年；发布《保护少数群体权利：制定全面反歧视立法实用指南》¹⁰² 和《和平的缺失部分》¹⁰³，以及启动题为“宗教、信仰和人权：信仰促进权利的方法”的在线课程¹⁰⁴，以及关于发展对享有人权的贡献的活动。¹⁰⁵

93. 应宗教或信仰自由问题特使和意大利政府的邀请，她是 2022 年 12 月 2 日和 3 日在罗马举行的第九次地中海对话的小组成员。

94. 2022 年 12 月 15 日，她参加了由加拿大外交部长政务秘书在渥太华组织的与加拿大宗教和信仰团体及民间社会组织的互动对话。

95. 虚拟接触使特别报告员能够扩大其参与和接触活动的范围，并受益于与广泛的行为者的互动。2022 年 8 月 22 日，有两次活动，纪念基于宗教或信仰原因的暴力行为受害者国际日。一次是由波兰常驻纽约联合国代表团组织的，重点是在冲突局势中保护个人的宗教或信仰自由权。另一次是由国际律师协会人权研究所主办的网络研讨会。2022 年 9 月 29 日，她还作为小组成员参加了东盟政府间人权委员会关于宗教和信仰自由、可持续发展目标和冠状病毒病大流行的论坛，讨论宗教或信仰自由和性别平等问题。2022 年 11 月 8 日，她与技术和社交媒体公司一起，参加了由联合国防止灭绝种族和保护责任办公室以及埃塞克斯大学经济、社会和文化权利、人权、大数据和技术项目举办的有关打击仇恨言论的圆桌会议。2022 年 11 月 10 日，她在全球所有性别、性取向、性别认同及表达的人跨信仰网络举办的关于信仰、性别和性行为问题的闭会期间会议上作了视频发言，重点是她在宗教或信仰自由和性别的国际标准方面的干预。2022 年 11 月 16 日，她作为小组成员，参加了由埃塞克斯大学人权中心主办的纪念国际容忍日活动，2022 年 12 月 12 日，她参加了由欧洲安全与合作组织民主制度与人权办公室组织

¹⁰² 见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-11-28/OHCHR_ERT_Protecting_Minority%20Rights_Practical_Guide_web.pdf.

¹⁰³ 见 <https://www.uceas.org/files/Publications/Wiener%20and%20Fernandez-A%20Missing%20Piece%20for%20Peace.pdf>.

¹⁰⁴ 见 <https://www.usip.org/academy/catalog/religions-beliefs-and-human-rights-faith-rights-approach>。她还支持 2022 年 10 月 3 日至 7 日举办的其他权利促进信仰同行学习讲习班和圆桌讨论会。

¹⁰⁵ 人权理事会第 47/11 号决议。

的审议宗教或信仰自由趋势的活动。还有其他一些活动，动员了世界各地的民间社会行为者，宣传宗教或信仰自由，包括通过普遍定期审议。

96. 虚拟会议使特别报告员从与民间社会组织、专家和其他任务负责人的一系列会议中受益，并于 2022 年 9 月 5 日会见了国际宗教自由或信仰联盟专家理事会，还于 2022 年 9 月 14 日出席了其全体会议。

C. 媒体

97. 媒体报道包括：

- (a) 《晚邮报》在 La Lettura 专栏上以两版篇幅刊登报道(2022 年 8 月 7 日)；
- (b) 法国国际广播电台为“世界宗教”节目所作的采访(2022 年 10 月 11 日)；
- (c) 宗教媒体中心的长篇采访(2022 年 11 月 11 日)；
- (d) 获人权理事会任命时(2022 年 7 月)，波斯媒体的报道，因为这是伊朗人首次被任命为理事会特别报告员；
- (e) 美国之音、英国广播公司波斯语频道、自由欧洲电台和伊朗电台报道了她的任命；
- (f) 英国广播公司波斯语电视采访(2022 年 9 月 13 日播出)。¹⁰⁶

¹⁰⁶ 见 <https://www.bbc.com/persian/tv-and-radio-40033094>.