



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的不容忍、负面成见、污名化和歧视以及煽动和实施暴力侵害他人的行为

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告系根据人权理事会第49/31号决议提交，理事会在该决议中呼吁各国执行行动计划，打击基于宗教或信仰原因对他人的不容忍、负面成见、污名化和歧视以及煽动和实施暴力侵害他人的行为。本报告载有各国和其他利益攸关方提供的资料，介绍了为执行行动计划所作的努力和采取的措施，以及为进一步改进行动计划执行情况的可能后续措施所提出的意见。报告还载有执行行动计划方面的建议，特别是在线下和线上尊重宗教或信仰自由，对仇恨犯罪迅速采取行动，以及保护宗教或信仰少数群体。理事会第49/31号决议所提出的行动计划的每一部分都应予以执行，各国、国家人权机构、联合国实体、独立专家和民间社会，包括信仰行为体应持续参与执行工作。



一. 导言

1. 2011 年，人权理事会第 16/18 号决议和大会第 66/167 号决议呼吁各国采取各种行动，打击基于宗教或信仰原因对他人的不容忍、负面成见、污名化和歧视以及煽动和实施暴力侵害他人的行为。建议的行动计划包括需要在国家一级的政策、法律和实践中的补充措施。
2. 本报告系根据人权理事会第 49/31 号决议提交，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员根据各国和其他利益攸关方提供的材料，编写并向理事会第五十二届会议提交一份载有详细结论的综合后续报告，说明为执行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执行情况的可能后续措施所提出的意见。
3. 本报告涵盖 2022 年 1 月至 12 月期间，介绍了 16 个国家收到联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)2022 年 8 月 24 日的普通照会后提交的材料，以及国家人权机构、民间社会组织和联合国实体响应相关意见征集启事而提交的材料。¹ 报告第二部分重点介绍了为执行行动计划所作的努力和采取的措施。第三部分针对行动计划作出了若干结论，并就为加快执行行动计划可能采取的后续措施提出了一些意见。

二. 为执行行动计划所作的努力和采取的措施

4. 本报告这一部分重点介绍人权高专办从阿根廷、古巴、埃及、匈牙利、约旦、拉脱维亚、黎巴嫩、毛里求斯、墨西哥、北马其顿、秘鲁、卡塔尔、罗马尼亚、俄罗斯联邦、乌拉圭和乌兹别克斯坦收到的关于打击基于宗教或信仰原因对他人的不容忍、负面成见、污名化和歧视以及煽动和实施暴力侵害他人行为的材料。报告还概述了 2 个国家人权机构、7 个民间社会组织和 10 个联合国实体(包括外地办事处)提交的材料。为执行行动计划所作的努力和采取的措施载列于与人权理事会第 49/31 号决议第 7、8、10 和 14 段所述要点相对应的标题之下。

A. 鼓励建立合作网络，以便相互了解，推动对话，激励建设性行动，以实现共同政策目标和取得切实成果²

5. 秘鲁报告称，尽管冠状病毒病大流行(COVID-19 疫情)最初导致自 2020 年 3 月起暂停面对面的宗教活动，但宗教和户外活动在接近 2020 年底时得以恢复。秘鲁肯定各种宗教实体在规定的隔离期间为减轻疫情影响作出了贡献，并且与国家合作，通过捐赠食品、氧气和卫生用品，为确认的弱势者提供照料。此外，根据所提交的材料，这些举措为实施保持社交距离措施期间独自生活者提供了心理支助，而且宗教群体向国家提供了一些宗教建筑物临时用作庇护所或医院，这一点非常重要和及时。

¹ 各国和国家人权机构所提交的材料，包括截止日期后所提交材料的原件，可查阅：<https://ads.database.ohchr.org/SitePages/Anti-discrimination%20database.aspx> (按“国家”和“国家提交的材料”的文件类别查找)。

² 见人权理事会第 49/31 号决议，第 7(a)段，例如教育、卫生、预防冲突、就业、融合和媒体教育等领域的服务项目。

6. 罗马尼亚报告称，在整个 COVID-19 疫情期间，政府持续执行与这一特殊医疗状况给宗教生活带来的新挑战有关的公共政策。为了方便和加强国家官员与各宗教派别官员之间的对话，国家宗教事务秘书处启动了一个数字对话平台，以促进他们之间的直接和有效合作。政府和各宗教派别不仅将这一在线平台用于进行协商，以控制疫情，而且还用于开展信仰间和宗教间合作。2022 年 7 月，国家宗教事务秘书处的代表参加了在伦敦举行的国际宗教或信仰自由问题部长级会议，该会议旨在建立与会国之间的网络，以解决行使宗教或信仰自由方面的问题。此外，罗马尼亚于 2022 年 9 月 8 日加入了国际宗教自由或信仰联盟，该联盟旨在保护和促进世界各地的宗教或信仰自由。

7. 非政府组织“第十九条”指出，该组织与普遍权利组织共同开发了一个网页，作为人权理事会第 16/18 号决议以及“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”的信息资源和资料库。³ 该网页详细介绍了人权理事会第 16/18 号决议和《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》所载的各项行动要点和额外承诺，⁴ 以及与伊斯坦布尔进程以往会议有关的文件。“第十九条”还提到该组织与本杰明·卡多佐法学院人权和暴行预防诊所关于“执行情况评估框架”的合作，该框架为行动项目提供了一套指标和评分标准以及额外承诺，以便利各国开展自我评估，鼓励其他利益攸关方进行思考，并分析如何最好地执行人权理事会第 16/18 号决议。

B. 在政府内部建立机制，发现和处理不同宗教群体成员之间可能存在紧张关系的领域，并协助预防和调解冲突⁵

8. 阿根廷报告称，该国设立了防止宗教歧视的圆桌会议，该会议召集不同宗教和信仰的成员，以鼓励宗教间和文化间对话，在这些群体内外促进人权。该圆桌会议旨在通过促进信仰群体积极参与深化包容政策，打破与不同宗教、信仰、世界观和精神有关的偏见和成见。圆桌会议在每个参与群体的礼拜场所和文化场所以及国家反歧视、仇外心理和种族主义研究所总部举行。

9. 古巴报告称，2022 年 3 月，作为加强对宗教派别关注的一部分，该国部长会议设立了宗教机构和兄弟会关注部。古巴指出，这一新机构将改进宗教和兄弟会事务的管理方法和政策，从而表明政府对这些问题的重视。

10. 非政府组织种族、平等和人权研究所指出，非裔古巴人的宗教是古巴民族认同的一部分，但该国非裔古巴人宗教的确切信徒人数不详。

C. 为政府官员提供关于有效外联战略的培训⁶

11. 拉脱维亚报告了旨在增强对警察的信心和解决仇恨犯罪举报不足问题的项目。2021 年，国家警察部门启动了“拉脱维亚预防和打击不容忍行为的能力建

³ 见 <https://www.istanbulprocess1618.info/>。

⁴ A/HRC/22/17/Add.4, 附录。

⁵ 人权理事会第 49/31 号决议，第 7(b)段。

⁶ 人权理事会第 49/31 号决议，第 7(c)段。

设和提高认识”项目，该项目的重点是预防和打击种族主义、仇外心理和其他形式的歧视。此外，该国还制定了一项培训方案，以提高警察、检察人员和法官有效查明和起诉仇恨犯罪，包括仇恨言论的能力。培训的目的是促进在打击种族主义、仇外心理和其他形式不容忍行为的工作中更有效地适用法律框架，并改善参与这一进程的主要行为体之间的合作和信息交流。

12. 黎巴嫩强调了教育和培训在人权领域的积极作用，还强调应在这方面加强和发展与国际和地方组织的关系。该国报告了对安全部队成员进行的有关尊重不同文化和宗教的培训。此外，黎巴嫩强调了向公民提供获取信息的机会。

13. 世界犹太人大会指出，2022年2月，该组织与全球传播部“大屠杀和联合国外联方案”以及联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)一道，在国际大屠杀纪念日之际，为纽约、日内瓦和巴黎的驻联合国和教科文组织外交官举行了一次虚拟简报会。这次活动是在大会通过关于否认大屠杀的言行的第76/250号决议后举行的，提高了人们对歪曲历史的危险以及打击这种现象，特别是其在线传播的重要性的认识。这次活动的规模使各大洲之间能够进行互动，让国际外交界聚集到一起。

D. 群体领导人努力在群体内讨论歧视原因，并制定消除这些原因的战略⁷

14. 布隆迪国家人权机构(国家独立人权委员会)指出，内政部与在布隆迪活动的宗教派别的代表举行了数次会议。根据所提交的资料，会议期间的发言表明，不同宗教派别之间发生过几起冲突，现行相关法律没有得到遵守。布隆迪国家人权机构建议宗教领袖采取在群体内树立道德权威的负责任行为，建立良好的宗教间关系，并在全国各地的布道中优先传播和平与宽容的信息。

15. 2022年，人权高专办利用“信仰促进权利”(Faith4Rights)工具包⁸所包含的互动方法和案例研究，与宗教领袖和信仰行为体开展了同行学习活动。在这方面，人权高专办一直在开发“信仰促进权利”协调人非正式网络，并为专业信仰领袖，特别是正在接受培训、最近取得资格或年轻的专业信仰领袖制定同行学习方案。人权高专办还与宗教或信仰自由领导人网络、支持宗教或信仰自由国际议员小组、世界宗教和平会议、促进人权非洲议员协会和丹麦人权研究所每月共同举行题为“不让任何人掉队”的系列对话。此外，2022年12月，美国和平研究所全球学院推出了题为“宗教、信仰和人权：‘信仰促进权利’方针”的网络课程，讨论宗教和信仰行为体在促进人权方面的作用，以及如何将宗教与人权相结合促进可持续和平。这项自定进度的网络课程由宗教或信仰自由特别报告员主持，包括少数群体问题特别报告员、联合国条约机构成员和信仰行为体提供的内容。

16. 前任宗教或信仰自由特别报告员在2022年关于冲突或不安全局势中宗教或信仰少数群体成员权利的报告中强调，信仰行为体应当促进信仰间接触(包括通过“信仰促进权利”框架)，反对关于宗教或信仰群体的本质化叙述，避免采取和公开谴责基于宗教或信仰原因对他人的仇恨和煽动歧视、敌意或暴力的行

⁷ 同上，第7(d)段。

⁸ 可查阅：<https://www.ohchr.org/Documents/Press/faith4rights-toolkit.pdf>。

为。他敦促信仰领袖和有影响的信仰人士利用其权威，促进包容、和平和公正地解决冲突，并防止出现紧张局势，特别是在出于宗教或信仰名义的情况下。⁹

17. 防止灭绝种族罪行和保护责任办公室指出，该办公室正在继续与宗教领袖合作，支持执行《宗教领袖和行为体旨在防止可能导致残暴罪行的煽动暴力行为的行动计划》(又称《非斯行动计划》)。¹⁰ 2022 年 7 月，该办公室与摩洛哥在非斯共同举办了一次高级别活动，以庆祝《非斯行动计划》五周年并评估其执行情况。2022 年，该办公室支持了非洲大湖区的一项区域倡议，召集了各国的国家防止灭绝种族罪行委员会、其他民间社会组织、学术界以及大湖区问题国际会议代表，以制定一项应对该区域仇恨言论问题的行动计划。该办公室还支持了东欧的一项倡议，包括 2022 年 3 月在维也纳举行会议，为民间社会专门制定一项行动计划，以应对仇恨言论，特别是针对族裔和宗教少数群体的仇恨言论。此外，该办公室还支持肯尼亚民族团结和融合委员会制定一项国家行动计划，以便在 2022 年 8 月的选举之前打击仇恨言论。

E. 声讨不容忍行为，包括构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹宗教仇恨的行为¹¹

18. 墨西哥报告称，该国于 2021 年 10 月启动了“促进宗教宽容”项目，目的是发展联邦政府各实体与地方政府之间的合作，从人权和共同责任的角度促进对宗教多样性和各种信仰的包容。该项目正在墨西哥最具宗教多样性的恰帕斯州实施，随后将扩大到存在宗教不容忍现象的各州。

19. 关于伊拉克，政治和建设和平事务部指出，2022 年 3 月 27 日，总理办公室对话与社会和平委员会与联邦劳工和社会事务部下属的雅兹迪幸存者事务总局举行了《雅兹迪女性幸存者法》通过一周年纪念会议。一些官员以及少数群体和民间社会的代表参加了这次活动，穆斯塔法·卡迪米总理在活动中回顾了对雅兹迪人犯下的罪行，并表示政府将继续致力于打击恐怖主义，以防止“悲剧重演”。与此同时，司法部长 Salar Abdul Sattar 保证充分执行《幸存者法》，并表示，该法的主要目的是帮助遭受达伊沙实施的恐怖主义相关罪行的受害者恢复生活。

20. 人权高专办制定了基于人权的政策和框架，供各国和技术公司使用和进行数字技术治理，包括倡导在数字空间尊重少数群体权利，目的是对公民空间所面临的威胁制定基于权利的有效对策。这些政策和框架是通过与一系列公司直接接触并与人权高专办外地办事处和民间社会伙伴合作制定的。人权高专办与各个社交媒体平台共同加紧努力履行《工商企业与人权指导原则》所规定的人权责任。2022 年，人权高专办与 Meta、谷歌/YouTube 和推特合作，以期更好地保护人权维护者，应对可能构成煽动敌意、歧视或暴力的内容。2022 年 11 月 5 日，联合国人权事务高级专员在致推特首席执行官埃隆·马斯克的公开信中强调，表达自

⁹ A/HRC/49/44, 第 80 段。

¹⁰ 见 https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Plan_of_Action_Religious-rev5.pdf。

¹¹ 人权理事会第 49/31 号决议，第 7(e)段。

由止于煽动歧视、敌意或暴力的仇恨。此外，高级专员强调，推特的内容审核政策应继续在该平台禁止此类仇恨，并应尽一切努力迅速删除此类内容。¹²

21. 防止灭绝种族罪行和保护责任办公室表示继续支持《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》的执行。¹³ 在 2022 年 6 月庆祝首个打击仇恨言论国际日¹⁴ 的背景下，该办公室举办了数次包括网络研讨会在内的外联活动，并与摩洛哥共同举办了一次高级别会外活动，讨论教育在解决仇恨言论根源和促进包容、不歧视及和平方面的作用。该办公室还支持大会主席为这一国际日举行一次高级别纪念会议。该办公室在 2022 年 6 月还发表了一份政策文件，题为“打击否认大屠杀和灭绝种族的行为：保护幸存者，保存记忆，促进预防”。¹⁵ 秘书长防止灭绝种族问题特别顾问向安全理事会通报了乌克兰境内煽动暴力的情况。此外，防止灭绝种族罪行和保护责任办公室继续与社交媒体公司接触，讨论这些公司在处理其平台上的仇恨言论方面的作用和责任，并于 2022 年 11 月与这些公司举行了第三次在线圆桌会议，与会者包括 Meta、谷歌、推特和抖音的代表，参加仇恨言论问题工作组的联合国实体代表，相关特别程序任务负责人和民间社会行为体。

22. 世界犹太人大会指出，该组织与教科文组织和联合国合作编写了题为“受到攻击的历史：社交媒体上对大屠杀的否认和歪曲”的报告。¹⁶ 这项研究专门调查了 Facebook、Instagram、Telegram、抖音和推特等平台，并就学术资源、教育工具和改进内容审核的标准向政府、网络平台、教育工作者和研究人员提供了建议，以打击否认和扭曲历史的做法、防止反犹太主义并维护人权。为编写该报告，从五个平台收集了近 4,000 条与大屠杀有关的内容，包括美化纳粹暴行及其在第二次世界大战期间摧毁欧洲犹太人社区的帖子和表情包。随后，大不列颠及北爱尔兰联合王国牛津大学牛津互联网研究所的专家对这些英文、法文、德文和西班牙文的内容进行了人工分析。根据所提交的材料，报告剖析了媒体监管的有效性，不仅为社交媒体平台，也为作为制定相关监管政策方面重要利益攸关方的各国政府敲响了警钟。为宣传该报告，世界犹太人大会于 2022 年 9 月在人权理事会届会期间主办了一场会外活动，德国常驻联合国日内瓦办事处代表和欧洲联盟常驻联合国日内瓦办事处观察员以及人权高专办、社交媒体平台和民间社会的代表作为嘉宾参加了这次活动。

F. 采取措施将基于宗教或信仰原因煽动他人立即实施暴力的行为定为犯罪¹⁷

23. 拉脱维亚报告称，2022 年 3 月 24 日，该国议会通过了《宗教组织法》修正案。根据所提交的材料，该法规定，宗教组织不得表达或传播有关以暴力方式修

¹² 见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/press/2022-11-05/22-11-05_Letter_HC_to_Mr_Elon_Musk.pdf.

¹³ 见 <https://www.un.org/en/genocideprevention/hate-speech-strategy.shtml>.

¹⁴ 大会第 75/309 号决议。

¹⁵ 可查阅：https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/22-00041_OSAPG_PolicyPaper_Final.pdf.

¹⁶ 见 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382159>.

¹⁷ 人权理事会第 49/31 号决议，第 7(f)段。

改拉脱维亚国家结构的建议，不得宣传暴力或恐怖主义，不得公然宣传纳粹、法西斯或共产主义意识形态，不得传播有关战争的宣传资料，不得实施旨在引发民族、族裔、种族或宗教仇恨或敌意的行为。

24. 非政府组织“爱尔兰无神论者”指出，无神论者和宗教少数群体在世界各地的专制国家都面临迫害，并提到所谓的“仇恨罪”法律可能会改头换面变成反褻渎法或反叛教法。“爱尔兰无神论者”强调，法律不应将批评宗教或信仰的言论定为刑事犯罪，以使人们能够作出更知情的选择。

G. 通过教育和提高认识，制止对他人的诋毁和负面宗教成见以及煽动宗教仇恨的行为¹⁸

25. 乌拉圭报告了反对种族主义、仇外心理和所有其他形式歧视名誉委员会的工作，包括通过教育活动和演示报告向社会提供有关宗教多样性的信息和教材。该委员会还发布了关于歧视情况的新闻稿，并与众议院人权委员会和民间社会组织代表举行了圆桌会议。该委员会举行了多次虚拟研讨会，主题包括“社交网络、仇恨言论和表达自由：老问题，新情况”，并主办纳尔逊·曼德拉奖，以表彰促进更具包容性、一体化和非歧视性社会的轨迹。

26. 前任宗教或信仰自由特别报告员于2022年5月公布了一项后续行动计划，¹⁹以使主要利益攸关方能够在落实报告员2019年打击反犹太主义报告²⁰所提建议方面取得进一步进展。他的后续行动计划载有针对各国政府、政界人士和宗教领袖、教育机构、国际组织、社交媒体和其他互联网技术公司的八组建议。在起草这些建议时，特别报告员与一些国家、区域和国际行为体进行了接触，包括政府行为体、国际人权专家和民间社会行为体，这些行为体致力于打击仇恨言论，特别是打击反犹太主义。特别报告员在起草后续行动计划之前举行了一次专家协商，审视了打击反犹太主义的趋势，包括积极进展和犹太群体面临的持久挑战。²¹

27. “非政府组织监测者”这一非政府组织是非政府组织研究学会的一个项目，该组织建议各国政府和国际机构建立明确和具体的执行机制，以便尽可能履行承诺，并确保不向从事反犹太主义活动的非政府组织提供任何资源和支持。该组织还建议制定审核制度，以审议潜在受益方活动和任何项目伙伴的各个方面。

H. 在地方、国家和国际层面开展思想辩论以及信仰间和文化间对话，以打击宗教仇恨及煽动和实施暴力行为²²

28. 约旦报告了与信仰间和文化间对话有关的若干举措。《安曼声明》呼吁伊斯兰世界包容团结，并举办了旨在促进这些价值观的讲习班。此外，“共同语言”倡议呼吁穆斯林与基督徒和平共处。约旦指出，该国定期举行会议促进穆斯林与

¹⁸ 同上，第7(g)段。

¹⁹ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/ActionPlanChanges-May2022.pdf>。

²⁰ [A/74/358](#)。

²¹ 见 www.jbi-humanrights.org/JBI%20SR%20FORB%20Antisemitism%20Consultation.pdf。

²² 人权理事会第49/31号决议，第7(h)段。

基督徒之间的对话。此外，约旦在 2 月的第一周举办了世界不同信仰间和谐周，以传播尊重信仰和反对不容忍的信息。

29. 卡塔尔报告称，2022 年 3 月 30 日举行了一次文化研讨会，讨论信仰间对话在多元文化社会之间建立信任方面的作用，一批知识分子和多个国家驻多哈大使馆的代表参加了研讨会。此外，2022 年 4 月 10 日，与社区警务司合作举行了有关尊重宗教和文化的提高认识活动。该国于 2022 年 5 月 24 日和 25 日举行了第十四届多哈信仰间对话会议，主题是“实践与文本之间的宗教和仇恨言论”，除了卡塔尔的与会者外，另有来自 78 国的 263 人参加了会议。

30. 政治和建设和平事务部报告称，负责西非和萨赫勒问题秘书长特别代表参加了阿布扎比和平论坛于 2022 年 2 月 8 日至 10 日在努瓦克肖特举办的第二次非洲促进和平会议。特别代表呼吁适当考虑宗教和传统行为体对促进该地区对话和建设和平的贡献。

31. 关于刚果民主共和国，政治和建设和平事务部提到该国总统费利克斯·齐塞克迪在 2022 年 4 月 15 日部长理事会会议上的发言，他在发言中呼吁政治和宗教领袖不要发表仇恨言论，并促进积极的族群间关系。他还指示相关政府部委出台新的法律措施，以打击仇恨言论，并通过族群间对话举措加强社会凝聚力和民族团结。此外，2022 年 6 月 21 日至 24 日，中部非洲国家经济共同体和联合国中部非洲区域办事处在联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的支持下，在金沙萨举办了打击仇恨言论和煽动敌意行为区域论坛。该论坛汇集了 70 多名参与者，包括社交媒体博客作者、记者以及中部非洲次区域各国文字媒体和国家通信监管机构的代表。这次讲习班有助于制定一项打击仇恨言论和煽动敌意行为的区域战略。

32. 人权高专办指出，在 2022 年 1 月意大利参议院反对不容忍、种族主义、反犹太主义以及煽动仇恨和暴力行为特别委员会的听证会上，时任联合国人权事务高级专员强调，许多国家社交媒体平台上的仇恨叙事助长了针对少数群体的极端暴力。²³ 她提到了符合《拉巴特行动计划》的禁止煽动仇恨和暴力的详细实用指南，特别是其门槛测试，该测试以 32 种语言在网上提供，并已被法院、其他国家主管部门和联合国维持和平行动使用。²⁴ 此外，人权高专办举办了与仇恨言论场景有关的“信仰促进权利”讲习班，在 2022 年纳尔逊·曼德拉世界人权模拟法庭竞赛(由比勒陀利亚大学人权中心举办)和 2022 年普莱斯媒体法模拟法庭竞赛(由牛津大学博纳韦罗人权研究所举办)中讨论了此类场景。此外，人权高专办还于 2022 年 10 月在萨莱沃复临大学以及日内瓦国际人道法和人权学院举办了两次专家讲习班，重点讨论了《拉巴特行动计划》和《贝鲁特宣言》及其 18 项“信仰促进权利”承诺的执行情况。²⁵

33. 2022 年 8 月底和 9 月初，人权高专办中东和北非区域办事处举办了多行为体、多活动的宣传周，以提高认识，并促进关于解决中东和北非地区仇恨言论问题的对话。其中包括一次关于宗教领袖和行为体在处理和打击仇恨言论方面作用

²³ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/01/hearing-italian-senates-extraordinary-commission-against>.

²⁴ 见 <https://www.ohchr.org/en/freedom-of-expression>.

²⁵ A/HRC/40/58, 附件一和二。

的区域会议。该活动与防止灭绝种族罪行和保护责任办公室联合举办，是解决仇恨言论问题的长期伙伴关系的一部分。此次会议汇集了阿拉伯区域各地的不同宗教机构和信仰组织的代表，使其参与知识和经验交流，力求促进有关宗教领袖和行为体在打击仇恨言论方面作用的和平且强有力的社会对话文化。该区域办事处还举办了为期两天的青年论坛，题为“青年在打击仇恨言论以及促进和平和包容社会方面的作用”。该论坛探讨了中东和北非区域仇恨言论增加的现象，包括青年之中不容忍现象的根源，还探讨了青年在促进和平、多样和包容社会方面的重要作用。这两次活动得出结论认为，需要加强该区域各地青年人之间关于仇恨言论有害影响的对话，还强调了必须创造更安全的线上和线下空间来应对仇恨言论。

34. 联合国不同文明联盟高级代表指出，其办公室与反恐办公室和联合国反恐中心合作完成了一个种子基金项目的实施，该项目资助了年轻宗教领袖和年轻媒体制作人之间的同行相互能力建设培训。该项目旨在通过战略沟通和打击仇恨言论来防止暴力极端主义，揭开数字暴力的神秘面纱，以及促进社会凝聚力、包容和相互尊重。²⁶

I. 确保公职人员不因宗教或信仰原因对他人进行歧视²⁷

35. 匈牙利表示，向主管部门报告的仇恨犯罪数据，包括将宗教作为受保护理由的此类数据由调查部门和检察机关的统一刑事统计系统收集。匈牙利指出，在刑事诉讼中，如果有必要确定与具体案件评估有关的事实，并且敏感个人数据对于确定这一事实是必不可少和适当的，则可向诉讼当事人提出有关敏感个人数据的问题，并可记录回答。警察在行动过程中必须记录据称或实际受到攻击的特征，同时考虑到受害者的尊严、需要和敏感性，这样做的唯一目的是发现和证明案件，并应仅限于必要的程度。

36. 北马其顿报告称，2020 年通过了《防止和保护免遭歧视法》，该法禁止基于若干理由，包括基于宗教或信仰的歧视。根据该法成立了防止和保护免遭歧视委员会，该委员会作为专业、独立的平等和不歧视机构，符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》（《巴黎原则》）和国际标准，旨在保护所有公民的权利。

37. 俄罗斯联邦报告称，警察必须尊重公民的民族习俗和传统，考虑到各族裔和社会群体及宗教组织的文化特点和其他特点，并促进族裔间和信仰间的和谐。如果公民受到某些国家胁迫措施的影响，警察必须为他们提供适当的拘留条件，包括允许他们信奉自己的宗教。该国不允许基于宗教或信仰原因对被拘留者表现出不容忍、歧视和暴力。

38. 非政府组织“耶和华见证人公共宣传办公室”指出，欧洲人权法院于 2022 年 6 月 7 日在 Taganrog LRO 等人诉俄罗斯案中认定，“强行解散俄罗斯境内的所有耶和华见证人宗教组织并不是仅以中立方式适用法律规定的结果，而是暴露了俄罗斯政府对耶和华见证人信徒宗教实践的不容忍政策的迹象，目的是使耶和

²⁶ 见 <https://edin.uncct.unaoc.org/>。

²⁷ 人权理事会第 49/31 号决议，第 8(a)段。

华见证人信徒放弃自己的信仰并阻止其他人加入”。²⁸ 此外，人权事务委员会于 2022 年 11 月 1 日通过了关于俄罗斯联邦第八次定期报告的结论性意见，对侵犯宗教自由，特别是针对耶和见证人的此类行为表示关切。²⁹

39. 秘书长在 2022 年 10 月访问印度期间就印度与联合国的伙伴关系发表讲话时指出，“作为人权理事会的当选成员，印度有责任塑造全球人权，保护和促进所有人，包括少数群体成员的权利”，他还指出，必须明确谴责仇恨言论。³⁰ 10 月 21 日，印度最高法院对仇恨言论表示关切，并指示警方应主动对行为人采取行动，否则将构成藐视法庭。

J. 增强所有宗教群体成员表明其宗教信仰和公开、平等地为社会作出贡献的能力³¹

40. 毛里求斯报告称，政府为该国庆祝的所有宗教节日向宗教团体和基础设施提供补贴。该国还提到一些信托基金、文化中心和遗产基金，用于保护该国丰富多样的文化遗产和促进各种语言。由于各种文化和宗教共存，该国政府每年调整公共假日安排，以便公平分配根据公民宗教和文化而宣布的假日。

41. 联合国伊拉克援助团(联伊援助团)人权办公室指出，2022 年 10 月和 11 月，作为人权高专办“和平宣传”项目的一部分，该办公室为 80 名库尔德人、基督徒、土库曼人和雅兹迪人举办了 5 期培训班，内容涉及广泛的故事讲述方法。这些方法包括数字短片制作、动画开发和摄影，目的是支持促进和保护少数群体权利及在各自群体内和平共处，并作为伊拉克各地志愿活动和青年积极活动的良好做法。同样，从 10 月到 12 月，联伊援助团人权办公室在代胡克、埃尔比勒、摩苏尔、巴士拉和巴格达举办了五次讲习班，主题是促进少数群体人权、和平共处以及境内流离失所者安全返回。160 多名与会者参加了讲习班，其中包括法伊利库尔德人、阿拉伯人、亚美尼亚人、迦勒底亚述人、非裔伊拉克人、土库曼人、雅兹迪人和萨比曼达人。在巴士拉举行的一次后续会议上，虽然与会者没有就基于宗教或信仰的不容忍提出任何投诉，但他们建议改变宗教言论对其他宗教的语气，并改变宗教课程的教育方法。联伊援助团人权办公室还提到，该办公室在社区一级努力与民间社会组织合作，与地方主管部门协调开展各种活动，包括旨在修订 2015 年第 5 号法的活动，以及在联邦和地区两级审查宗教课程的活动。

42. 世界犹太人大会指出，为庆祝欧洲犹太文化日，该组织于 2022 年 9 月在日内瓦大犹太会堂接待了各国常驻代表和外交官。向外交界开放大犹太会堂是探索 and 发现这一古老群体的传统和仪式的一次机会，使属于不同族裔和宗教群体的人相聚、互动和学习，从而有助于更深入地了解社会结构的脉络。

²⁸ 见 <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-217535>，第 254 段。

²⁹ CCPR/C/RUS/CO/8，第 30 段。

³⁰ 见 <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2022-10-19/secretary-generals-remarks-the-partnership-between-india-and-the-united-nations-india%E2%80%99s-75th-anniversary>。

³¹ 人权理事会第 49/31 号决议，第 8(b)段。

K. 不分宗教信仰在社会所有部门实现个人的代表性和有意义的参与³²

43. 埃及报告了为增加基督徒在议会中的代表性以及传播宗教间容忍和理解原则而采取的若干步骤。总统已于 2021 年发布决定，任命 7 名基督徒为众议院议员，使基督徒代表人数达到 38 人。此外，2020 年有 7 名基督徒被任命为参议院议员，因此，参议院有 24 名基督徒代表。宗教基金部印发了译为数种语言的出版物，以宣传公民身份、人权及和平共处以及伊斯兰教对教会的保护，三个埃及教会发起了旨在促进公民身份和归属原则的活动。此外，爱资哈尔还为埃及宗教教育系统的各个阶段创设了新的课程，内容涉及宗教和文化多样性的重要性。

44. 人权高专办与各国、国家人权机构、民间社会和受影响群体进行了广泛的公开协商，并于 2022 年 12 月出版了关于制定全面反歧视法的实用指南。此类法律可为遭受歧视者提供工具，使其能够质疑所遭受的待遇，并确保就其所受伤害获得补救。通过制定防止歧视性行为、政策和做法的程序，对义务承担者追究责任并作出反应。随着时间的推移，这些变化有可能增加边缘化群体的代表性和可见度，从而有助于改变行为，并最终改变社会规范。³³

L. 努力打击宗教定性做法³⁴

45. 乌兹别克斯坦报告称，执法机构的调查行动只能根据该国的刑事诉讼法进行，该法不允许在执法活动中以宗教派别作为进行审讯、搜查和其他调查行动的标准。此外，已向检察官解释了人权理事会关于打击基于宗教或信仰原因对他人的不容忍、负面成见、污名化和歧视以及煽动和实施暴力侵害他人行为的决议的要求，包括需要采取积极措施打击宗教定性做法。

46. 西班牙国家监察员(Defensor del Pueblo de España)提到警察总局为彻底停止基于族裔和种族定性的警方检查所采取的行动，根据所提交的材料，这一问题也影响到宗教群体。国家监察员建议建立一个电子系统，收集和监测与街头和公共场所的拦截和警方检查有关的分类数据。此外，他建议采用内部控制机制，包括在必要时进行审计，以便能够查明良好做法以及警方拦截和检查中可能存在的歧视性倾向。此外，国家监察员建议通过指示或采取其他措施，确保消除种族定性做法。非洲人后裔问题专家工作组关于访问西班牙的报告也敦促政府遵守国家监察员办公室提出的建议，包括制止种族定性做法以及就种族定性问题开展更加细致入微的官方讨论的建议。³⁵

47. 消除种族歧视委员会于 2022 年 8 月审议了美利坚合众国第十至第十二次合并定期报告。³⁶ 委员会在该结论性意见中再次建议缔约国加紧努力，有效打击和制止各级政府执法官员的种族定性做法，包括及时修订允许种族定性，非法监

³² 同上，第 8(c)段。

³³ 人权高专办和平等权利信托，《保护少数群体权利：制定全面反歧视法的实用指南》(2022 年)，第 vii 页。可查阅：www.ohchr.org/en/minorities/minority-rights-equality-and-anti-discrimination-law。该指南包括涉及宗教或信仰少数群体和歧视问题的专门章节(第 139-153 页)。

³⁴ 见人权理事会第 49/31 号决议，第 8(d)段，该段将宗教定性定义为在进行询问、搜查和其他执法调查程序中恶意地将宗教作为一项标准。

³⁵ A/HRC/39/69/Add.2, 第 61-62 段。

³⁶ 见 CERD/C/SR.2899 和 CERD/C/SR.2900。

视、监测和情报收集或使之成为可能的政策，包括 2014 年的《联邦执法机构关于使用种族、族裔、性别、民族血统、宗教、性取向或性别认同的指南》。³⁷ 此外，少数群体问题特别报告员于 2022 年 8 月在其访美报告中指出，司法部关于定性做法的指南不适用于国家安全调查或边境，这意味着在这些情况下仍允许采取宗教和种族定性做法，所针对的往往是西班牙裔和拉丁裔以及穆斯林群体。³⁸

M. 采取措施和政策，加强对礼拜场所和宗教场址、墓地和圣地的充分尊重和全面保护³⁹

48. 《联合国保护宗教场所行动计划》向联合国、各国、宗教领袖、民间社会和网络提供商提出了建议，以防止对礼拜场所的袭击，加强防备和应对。⁴⁰ 该计划还提到人权理事会第 16/18 号决议和大会相关决议，并强调指出，“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”为合作打击基于宗教或信仰原因的宗教不容忍、歧视和暴力行为提供了重要的政策框架。⁴¹ 秘书长的《人权行动呼吁》也明确提到了《保护宗教场所行动计划》。⁴²

49. 联合国不同文明联盟事务高级代表继续领导实施以《世界人权宣言》第十八条为基础的《联合国保护宗教场所行动计划》。他继续通过持续的社交媒体运动和宣传政策，动员信仰群体，包括青年领袖，促进宗教场址和礼拜场所的普遍性和象征性，并宣传对此类场所进行保护的必要性，而不分宗教、信仰或不信仰。高级代表还公开发表讲话，呼吁相互尊重，并警告称，基于宗教或信仰原因对有关群体及其礼拜场所的歧视和相关不容忍、污名和暴力行为增加，令人感到不安。

50. 联合国不同文明联盟和联合国业务卫星应用方案已开始分阶段对世界各地的宗教场所进行测绘，重点为 5 个试点国家。正在按照地域平衡、尊重宗教或信仰自由以及不同宗教信仰在各个试点国家的代表性的原则进行测绘。这项工作使试点国家更易获得关于宗教场所的信息，并有助于提高对保护宗教场所重要性的认识。

51. 关于由欧盟委员会资助和支持，由加强信仰机构、芬兰教会援助组织和欧洲建筑师理事会于 2021 年至 2023 年在欧盟 7 个试点国家实施的“提高面临风险的宗教场所和群体的安全和抵御能力”项目，联合国不同文明联盟担任外部咨询委员会主席，为项目执行提供咨询意见。主要受益对象包括宗教领袖、礼拜场所的安保和设施人员以及教区和宗教团体的活跃妇女和青年。联合国不同文明联盟参加了在比利时和德国举行的启动活动，并为项目相关材料提供了实质性投入。

³⁷ CERD/C/USA/CO/10-12, 第 19 段。

³⁸ A/HRC/49/46/Add.1, 第 56 段。

³⁹ 人权理事会第 49/31 号决议，第 10 段。

⁴⁰ 见 <https://www.unaoc.org/wp-content/uploads/Plan-of-Action-to-Safeguard-Religious-Sites-191219.pdf>, 附件 1。

⁴¹ 同上，第 9 页。

⁴² 见 https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf, 第 8 页。

52. 宗教或信仰自由特别报告员在 2022 年提交大会的报告中就土著人民的宗教或信仰自由所面临的障碍和机遇发起了一次批判性对话。特别报告员指出，虽然《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 6 条(a)款(即建立和维持礼拜场所的自由)所指的“圣地”似乎适用于人造建筑，但专家认为，保护范围还必须扩大到对土著精神信仰不可或缺的传统土地。⁴³ 特别报告员建议为土著人民建立合作和协商机制，以便对关于影响他们的问题的决策产生有效影响，包括制定基于权利的整体政策和影响精神信仰实践的事项。⁴⁴

N. 推动全球对话，以尊重人权和宗教及信仰多样性为基础，在各个层面营造一种宽容与和平的氛围⁴⁵

53. 防止灭绝种族罪行和保护责任办公室对支持联合国外地实体制定针对具体情况的打击仇恨言论行动计划的若干请求作出了回应。根据《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》，该办公室还开始应请求向会员国提供处理和打击仇恨言论方面的支持。

54. 第十四届少数群体问题论坛以“预防冲突和保护少数群体人权”为主题，鼓励各国、联合国、国际和区域组织以及民间社会密切合作，支持信仰行为体作出积极贡献，包括宣传《贝鲁特宣言》和“信仰促进权利”工具包。⁴⁶ 人权理事会于 2022 年 3 月在关于防止灭绝种族的决议中也列入了一项相关建议。⁴⁷ 在欧洲委员会的区域一级，部长理事会关于打击仇恨言论的 CM/Rec(2022)16 号建议以《拉巴特行动计划》的门槛测试为基础，欧洲委员会的解释性备忘录评价说，“信仰促进权利”框架和工具包及其同行学习方法是一项有用的工具。⁴⁸

55. 和平大学提到 2016 年的《和平权利宣言》，其中呼吁加强开展和平教育的国际和国家机构，以便强化所有人的宽容、对话、合作与团结精神。⁴⁹ 和平大学指出，该校 2022 年由世界穆斯林联盟、宗座拉特兰大学和世界犹太人大会共同支持的宗教、文化与和平研究文学硕士项目包括一门关于打击仇恨言论的课程。此外，和平大学于 2022 年出版了《和平缺失的部分：兼顾享有和平的权利与出于良心拒服兵役的自由》一书。⁵⁰

⁴³ [A/77/514](#), 第 18 段。

⁴⁴ 同上, 第 86(b)段。

⁴⁵ 人权理事会第 49/31 号决议, 第 14 段。

⁴⁶ [A/HRC/49/81](#), 第 58 段。

⁴⁷ 人权理事会第 49/9 号决议, 第 22 段。

⁴⁸ 见 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a6891e, 第 32、35、125、184、195 和 224 段。

⁴⁹ 大会第 71/189 号决议, 附件, 第 4 条。

⁵⁰ 见 <https://www.upeace.org/pages/publications-2022>。

三. 关于为加快执行行动计划可能采取的后续措施的结论和意见

56. 线上和线下的不容忍、歧视和仇恨言论尤其针对世界各地的宗教或信仰少数群体成员。⁵¹ 必须按照基于人权的方针解决基于宗教或信仰原因对他人的不容忍、负面成见、污名化和歧视以及煽动和实施暴力侵害他人行为的问题。

57. 各国和其他利益攸关方应加倍努力执行人权理事会第 49/31 号决议所载的行动计划。具体而言，各国必须促进宗教或信仰自由，对仇恨犯罪迅速采取行动，保护宗教或信仰少数群体，包括其礼拜场所。政治和宗教领袖应坚决、迅速地谴责不容忍、歧视性成见和仇恨言论。⁵² 教材和同行学习应促进尊重宗教或信仰领域的多元化和多样性。应继续促进交流经验教训和可行做法，包括在联合国的支持下开展这项工作。⁵³

58. 2023 年，我们将纪念《世界人权宣言》发表 75 周年和关于人权的《维也纳宣言和行动纲领》通过 30 周年。这些周年纪念活动是进行总结并确定哪些领域需要进一步支助的机会。大会早在 1948 年即已宣布，人人有思想、良心和宗教自由的权利，此项权利包括改变其宗教或信仰的自由，以及单独或集体、公开或秘密地以教义、实践、礼拜和戒律表示其宗教或信仰的自由。⁵⁴ 此外，1993 年在维也纳举行的世界人权会议促请各国政府“根据其国际义务，适当地考虑到各自的法律制度，采取一切适当措施，抵制基于宗教或信仰的不容忍和有关的暴力，包括歧视妇女的做法，也包括对宗教场所的亵渎”。⁵⁵ 秘书长在 2021 年题为《我们的共同议程》的报告中强调，正如在 COVID-19 疫情期间所看到的，不容忍和歧视继续存在于所有社会中，一些群体被当作为病毒承担责任的替罪羊。⁵⁶

59. 此外，秘书长的《人权行动呼吁》强调，人类多样性不是一种威胁，而是一种资产，每个群体，包括少数群体，都必须感到他们的身份受到尊重，他们可以作为一个整体充分参与社会。⁵⁷ 然而，仇恨言论在文化、政治和宗教背景截然不同的国家的社交媒体平台上像野火一样蔓延，给成千上万的人带来了可怕的、危及生命的后果。⁵⁸

⁵¹ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/12/statement-volker-turk-15th-session-un-forum-minority-issues>，以及关于打击基于宗教或信仰原因对他人的不容忍、负面成见、污名化和歧视以及煽动和实施暴力侵害他人行为的 20 份报告，可查阅：
<https://www.ohchr.org/en/minorities/combatting-intolerance-against-persons-based-religion-or-belief>。

⁵² A/HRC/22/17/Add.4，附录，第 36 段。

⁵³ A/77/487，第 68 段。

⁵⁴ 《世界人权宣言》，第十八条。

⁵⁵ A/CONF.157/23，第二章，第 22 段。

⁵⁶ 见 https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf，第 34 段。

⁵⁷ 见 https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf，第 3 页。

⁵⁸ 见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/press/2022-11-05/22-11-05_Letter_HC_to_Mr_Elon_Musk.pdf。

60. 正如秘书长所强调的，⁵⁹ 互联网提供商、社交媒体平台和数字空间的其他运营商继续努力尝试在有效应对数字空间中仇恨的扩大和蔓延与避免采取可能损害表达自由的措施之间取得适当平衡。《工商企业与人权指导原则》、《拉巴特行动计划》、“信仰促进权利”框架和工具包、人权条约机构的一般性意见和一般性建议以及人权理事会特别程序任务负责人的建议为解决这些问题提供了明确的指导。

61. 与非法表达形式有关的刑事处罚是最后手段，应按照《拉巴特行动计划》所规定的六部分门槛测试(分别评估背景、发言者、意图、内容、言语行为范围和伤害的可能性)，仅在可充分证明合理的情况下适用。⁶⁰ 各国还应考虑民事或行政补救办法，并应通过全面的反歧视法，其中包括预防和惩罚性行动，以有效打击煽动仇恨行为。⁶¹

62. 自 2011 年以来，人权理事会第 16/18 号决议和相关决议获得一致通过，“构成了供国际社会采取有效、综合和包容性行动的有希望的平台”，⁶² 需要各国在国家一级予以执行并不断采取后续行动，包括通过有助于其实现的《拉巴特行动计划》。

63. 正如 2022 年 2 月由巴基斯坦主办的“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”第八次会议所强调的，这是人权理事会决议的第一个专门政府间后续机制，旨在将日内瓦的讨论带到各个区域，是理事会工作的一个绝佳典范。它反映了创造性、政治意愿和跨区域合作。

64. 人权理事会第 49/31 号决议所载行动计划每一部分的执行都需要取得进一步进展。这种进展需要各国、国家人权机构、联合国实体、独立专家和民间社会，包括信仰行为体的持续参与。

⁵⁹ 见 A/77/487。

⁶⁰ 拉巴特门槛测试以 32 种语言提供，可查阅：<https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/one-pager-incitement-hatred-rabat-threshold-test>。

⁶¹ A/HRC/22/17/Add.4, 附录，第 26 和第 34 段。另见 www.ohchr.org/en/minorities/minority-rights-equality-and-anti-discrimination-law。

⁶² A/HRC/22/17/Add.4, 附录，第 41 段。