



人权理事会

第五十五届会议

2024年2月26日至4月5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

宗教或信仰仇恨

宗教或信仰自由特别报告员纳兹拉·加尼亚的报告

概要

在本报告中，宗教或信仰自由特别报告员纳兹拉·加尼亚呼吁加大努力，打击仇恨言论，促进宗教或信仰自由，培养不同宗教和文化间的对话和理解，保护宗教和信仰少数群体，同时维护所有人权。为确保切实取得成果，各国必须以符合人权的方式处理宗教或信仰仇恨。特别报告员还向非国家行为体提出建议，包括与跨国宣传网络接触，以便保持警惕地处理宗教或信仰仇恨问题。



一. 导言

1. 在本报告中，宗教或信仰自由特别报告员纳兹拉·加尼亚探究了鼓吹宗教或信仰仇恨的问题¹。报告审查了这种仇恨的多种形式、不同的法律含义以及它如何给社会成员造成个人和集体负担²。特别报告员还考虑了国家和民间社会应对宗教或信仰仇恨宣传的对策和变革性对策。

2. 本报告吸收了联合国规范性标准、本任务以前的实践、学术成果以及由 24 个国家、4 个国家人权机构、1 个政府间组织和 49 个民间社会组织提交的材料，也借鉴了来自个人的意见。报告注意到关于这一专题的现有意见和指导，特别是大会第 77/318 号决议和人权理事会第 16/18 号、第 52/6 号和第 53/1 号决议中的意见和指导，包括在人权理事会第五十三届会议期间举行的紧急辩论中的发言³。

二. 仇恨的性质及其与人权的关系

3. 心理伤害是一种情绪困扰形式，可作为目标群体成员遭受仇恨言论的一个直接后果。研究表明，接触此类信息，例如来自社交媒体上多个来源的此种信息，可能会导致更大的情绪困扰⁴。从规模上看，这种伤害构成一个公共健康问题。研究显示，感知的歧视与“非稳态超负荷”和全因死亡率风险的增加存在关联⁵。

4. 仇恨表达也可能直接伤害到尊严，仇恨言论本身被视为对尊严的伤害，因为它不承认目标群体成员作为自由和平等的社会成员的地位，破坏了对其尊严的保证⁶。这源于对尊严的平等主义角度的理解，比对边缘化群体地位平等的正式法律承认范围更广。

5. 尊严伤害可能导致“冒犯”，它虽然在主观上是真实的，但会因文化、国籍、宗教或信仰及其他差异而有所不同。既然人们会因一系列的事项和情景受到冒犯，感到厌恶和震惊，那么社会该如何应对呢？在适用冒犯原则时，人们提出的标准包括：提供替代的表达时间和地点，而表达方式不会对行为人来说是不合理的，但将避免对受众造成冒犯(可避免性)，并注意行为人的举止、场合的性质、是否存在恶意和泄愤至关重要；在以下情况下，冒犯被定性为不合理之举：存在“嘲弄侮辱”，言论“恶意中伤”，并非真正的政治言论或其他“对社会有

¹ 衷心感谢 Daniel Cloney 提供的研究支持，并感谢联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)工作人员 Ahmed Shaheed 和 Thiago Alves Pinto 提供的反馈和评论意见。

² 《防止及惩治灭绝种族罪公约》第三条(丙)项禁止直接公然教唆他人残害人类。就 Gregory Stanton 列出的《种族灭绝的十个阶段》(见 <https://www.Genocidewatch.com/tenstages>)而言，种族灭绝和仇恨言论至少与其中三个阶段(象征化、非人化和两极化)相关。本报告范围所限，无法列入这一主题。

³ 联合国人权事务高级专员 2023 年 7 月 11 日的声明，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/07/turk-calls-states-combat-weaponization-religious-differences>；以及纳兹拉·加尼亚代表特别程序协调委员会作出的声明，可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/religion/2023-07-11-HRC53-UD-religious-hatred-SR-FoRB-statement.pdf>。

⁴ 见 <https://doi.org/10.1080/15213269.2019.1612760>，第 603–624 页。

⁵ 见 <https://agsjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jgs.18215>。

⁶ 见 <https://www.hup.harvard.edu/books/9780674416864>，第 81–89 页。

益”的言论，不以说服为目的的言论，在表达机会和地点上有替代选择。对于后一个标准要特别提醒的是，在适用时需要特别小心，因为恶意动机很容易与良心动机相混淆⁷。

6. 尽管仇恨言论会造成心理和生理伤害或受到冒犯的感觉，但对目标群体尊严的根本威胁不只来自仇恨言论，还来自仇恨言论所源于的社会现实，即对目标群体潜在的基于社会认同的普遍蔑视⁸。有人指出，我们必须“致力于制止暴力，而不只是在一边看着[……]我们必须怀着同情心敞开心扉”⁹。但是如何实现这一点呢？虽然规范言论和推动反击的声音可能在一定程度上有助于应对各种形式的仇恨言论，但我们必须有一个更广泛的变革工具包来解决系统层面的问题。

7. 国家当局应警惕仇恨表达事件以及任何由此造成的冒犯和/或伤害，无论它们是否构成侵犯人权，或是否需要作为人权义务予以应对。这类事件可能表明社会中存在需要弥合的裂痕，表明政客对分歧进行赤裸裸的机会主义利用，或者表明需要采取更好的行动帮助新到移民融入社会；这种仇恨事件意义重大，需要有针对性的措施和反应，哪怕并非国际人权法所要求的。毕竟，人权是底线而不是天花板。下文第五.B 节讨论了国家在这方面的积极作用。

8. 然而，一个不变的事实是，仇恨可能深深伤害了数十人的感情，却无理由根据国际人权法对仇恨的来源进行刑事处罚。这是因为衡量人权义务的标准和尺度既不是受伤也不是损害，受害者的经历是一个考虑因素，但不是决定性因素。这并不意味着真实的伤害被最小化或被忽视，而是意味着对这方面“最好的回击是通过社会步骤”¹⁰，人权规范对此作了具体擘画，略述如下。

三. 宗教或信仰仇恨

A. 特征

9. 与基于其他受保护特性的仇恨观念相比，基于宗教或信仰的仇恨观念既有一些独有的特征，也有重叠和交叉。这些观念以及它的表现、产生或再现方式，在不同的背景下会有很大的不同。因此，本报告研究的问题必然是有局限的¹¹。尽管如此，还是可以将一些主要方面概述如下。

10. 基于宗教或信仰的仇恨表达和表现往往利用在宗教或信仰范畴下发生的分裂、冲突或压迫的悠久历史传统。(据称)取自宗教概念、传统和文本的历史叙事、迷思、成见和形象与种族纯洁和民族统一概念、外国势力间谍指控、道德沦

⁷ 见 <https://global.oup.com/academic/product/the-moral-limits-of-the-criminal-law-9780195052152>，第 96 和 44 页。

⁸ 见 https://www.academia.edu/7942751/Dignity_Harm_and_Hate_Speech，第 701–728 页。

⁹ 见 <https://posthillpress.com/book/religicide-confronting-the-roots-of-anti-religious-violence>，第 xviii 页。

¹⁰ 见 <https://global.oup.com/academic/product/the-freedom-to-be-racist-9780199739691>，第 146 页。

¹¹ 鉴于其它报告已经重点讨论了媒体的作用(例如 A/HRC/46/57)，本报告不再将此作为重点。

丧、旨在摧毁主流社区的渗透、对民族国家的不忠以及偏离或不符合主流社会价值观混杂在一起¹²。

11. 对目标群体具体的仇恨描述往往称他们低贱、隔绝和缺乏归属感，不仅表现在他们的宗教或信仰方面，还表现在他们的民族、公民身份、种族、移民身份、文化价值观、语言和其他可能与之相关的因素方面¹³。虽然这些描述可能使用宗教语言并框定在宗教范围内，但话语者本身，包括他们的政治议程，往往远离宗教教义、实践或机构。相反，宗教被话语者用作武器，作为一种身份标识，体现与“他人”之不同¹⁴。目标群体被“排除在外”、“民事放逐”¹⁵、“视为外人”¹⁶，从而排除在主流宗教或信仰、种族、族裔或民族秩序之外，而宗教或信仰被用作这些行为合法化的借口¹⁷。

12. 因此，宗教或信仰仇恨被有意作为工具，并以狡猾和精密的方式与其他形式的仇恨混杂在一起，从而难以理清针对目标群体的不同形式的仇恨。由于借助表面中性实则负面的所谓“编码语言”，事实证明，扩展性地禁止仇恨言论¹⁸相当无效，因为它们跟不上不断演变的编码仇恨言论。

B. 直接手段和结构性手段

13. 仇恨观念及其助长的侵犯人权行为通过直接手段以及文化和结构性手段产生，主要的是明确或几乎不加掩饰地煽动针对目标宗教或信仰少数群体的直接暴力¹⁹。然而，仇恨态度也可以通过日常正式和非正式政治和社会话语中的漠视或蔑视的表达方式传播和延续，这可能导致持有不同宗教或信仰者之间的“区别、排斥、限制或优待”²⁰。

14. 为编写本报告而收到的提交材料和本任务 2023 年收到的来文中引用的许多例子都提到了直接威胁、虐待和骚扰(在线和离线)。这种言论在公共论坛上尤其会对广大目标受众产生直接和间接的心理影响²¹，并使大多数人对这些言论的接

¹² 巴哈伊国际社团、纪念组织、SOVA 研究中心和世界福音联盟提交的材料。

¹³ A/74/358, 第 14 段; A/HRC/46/30, 第 13–14、37、41、54 段; 消除种族歧视委员会, 第 35 号一般性建议(2013 年), 第 6 段。另见西班牙以及澳大利亚人权委员会、宗教平等和包容性发展联盟、缅甸平等组织、巴西联邦公设律师办公室、Geledés 黑人妇女组织、印度尼西亚战略宗教行动伙伴联合倡议、纪念组织、北方正义观察、寻求共同点组织以及世界犹太人大会提交的材料。

¹⁴ 见 <https://doi.org/10.1017/9781009262125>。

¹⁵ 见 <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12829>。

¹⁶ 见 <https://escholarship.org/uc/item/144826x7>, 第 331 页。

¹⁷ 关于宗教或信仰歧视与极端化和/或仇外边缘化的交叉性, 见西班牙和土耳其提交的材料; 另见送交巴西 (BRA 2/2023)、中国 (CHN 8/2023)、危地马拉 (GTM 8/2022) 和圭亚那 (GUY 1/2023) 的来文。本报告中提到的来文可通过以下网址查阅:
<https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

¹⁸ 见 <https://doi.org/10.5840/soctheorpract201711125>, 第 851–883 页。

¹⁹ 亚美尼亚律师协会、世界基督教团结会、斯里兰卡全国基督福音联盟和南亚集体组织提交的材料。另见送交印度 (IND 9/2023) 和巴基斯坦 (PAK 2/2023 和 PAK 4/2023) 的来文。

²⁰ 《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 2 条第 2 款。

²¹ 澳大利亚人权委员会和印度尼西亚战略宗教行动伙伴联合倡议提交的材料。

受合法化。“仇恨言论”的其他例子包括传播阴谋论、迷思和成见²²；否认大屠杀或其他历史暴行²³；将认定的宗教或信仰少数群体在别处的“同类”所作所为的责任归咎于这些群体²⁴；公众人物在主流或关注度高的场合或流行文化中使用偏见或歧视性的语言²⁵；将宗教或信仰少数群体笼统地称为“亵渎者”或“叛教者”²⁶；从经济生活中予以排斥²⁷；公开亵渎宗教象征²⁸；有偏见的媒体报道²⁹。虽然这些表现可能不会都达到煽动的程度，有些会达到(见第二节)，但仍需将它们视为偏见态度的警示信号，必须予以处理。

15. 结构性因素助长了仇恨话语的发展。正如前几任任务负责人所指出的，政治独裁、腐败、缺乏透明度和公共机构不被信任为宗教或信仰团体成为替罪羊提供了条件³⁰。此外，宗教或信仰少数群体成员的边缘化和非人化往往通过宪法和其他法律，以及国家和社会机构的运作表现出来，特别是在教育领域³¹。这样，一种宗教或信仰就与国家或政府以及民族、族裔、文化或种族特性或优越性联系起来³²，其规范被确立为“正常”基线，而宗教或信仰少数群体的尊严和权利都要以此为标准来对照和衡量³³。法律条款的存在或传播可能为这种政治投射提供合法性，如反亵渎或反皈依/反叛教的法律，这些法律将某些宗教或信仰或其表达方式视为犯罪，从而将之污名化³⁴。反恐法律也可能增加宗教或信仰少数群体被污名化和成为攻击目标的风险³⁵。这些结构性因素产生了宗教歧视并使之正常化，反过来又创造条件，使宗教或信仰少数群体容易遭受直接的仇恨表达，包括人身暴力。

16. 此外，在线平台和社交媒体往往会影响、促成和加剧宗教或信仰仇恨，可能会迅速加剧紧张局势。许多提交材料强调指出，线上环境便利和扩大了虚假信息

²² 瑞典提交的材料；又见澳大利亚人权委员会、社会正义中心、久比利活动社、斯里兰卡全国基督福音联盟、门户开放社、南亚集体组织和世界犹太人大会提交的材料。另见送交大韩民国的来文(KOR 5/2023)。

²³ 澳大利亚人权委员会和世界犹太人大会提交的材料。

²⁴ 世界基督教团结会提交的材料。

²⁵ 缅甸平等组织、北方正义观察和南亚集体组织提交的材料。

²⁶ 世界基督教团结会和还人民自由组织提交的材料。

²⁷ 门户开放社和斯里兰卡全国基督福音联盟提交的材料。

²⁸ 巴基斯坦和土耳其提交的材料。

²⁹ 瑞典提交的材料。

³⁰ 见 [A/HRC/25/58](#)。

³¹ 阿列维哲学中心、巴哈伊国际社团、世界基督教团结会、中非穆斯林组织协调会、门户开放社、耶和華见证会新闻办公室提交的材料。

³² 应对种族灭绝联盟、印度尼西亚战略宗教行动伙伴联合倡议和人人享有正义组织提交的材料。

³³ 纪念组织、SOVA 研究中心的提交材料。

³⁴ 见送交印度(IND 8/2023)、尼日利亚(NGA 1/2023)和巴基斯坦(PAK 2/2023)的来文。关于在此类法律或宗教迫害背景下驱回的风险问题，见送交孟加拉国(BGD 5/2023)、日本(JPN 1/2023)和土耳其(TUR 3/2023)的来文。

³⁵ 见送交菲律宾(PHL 4/2023)和斯里兰卡(LKA 4/2023)的来文。菲律宾全国教堂理事会提交的材料。

息、仇恨宣传以及随之而来的暴力煽动。迷思、阴谋论和暴力主张现在比以往任何时候都传播得更快、范围更广，这往往意味着地方性的事件可能会产生全球影响³⁶。

C. 宗教或信仰仇恨所服务的目的

17. 与宗教或信仰及其教义有关的因素可能激发和加剧宗教或信仰仇恨。这种仇恨的扩散及其造成的暴力，无论是直接的还是结构性的，都会被一些人理解为从宗教或信仰角度是合法和可取的。然而，正如前几任任务负责人所指出的，鉴于将宗教或信仰传统进一步提炼带来的危险，在分析所谓的“宗教”冲突时，采取一种背景方法很重要³⁷。

18. 基于宗教或信仰的仇恨态度及其在社会中的推广往往服务于具体的政治和经济目的³⁸。它们可能被当成正当理由，用来限制难民、寻求庇护者或移民的行动自由或其他权利；剥夺土地；关闭企业；抵制；使一个宗教或信仰少数群体或种族屈从卑贱或危险的工作机会。培养对宗教或信仰的蔑视可能发挥政治作用，因为促进分裂和“他者化”被认为对某些群体有利，或成为他们意识形态的一部分。此外，它还可能成为个人或团体追求优越感的工具。因此，利用和鼓励社会上普遍存在的偏见态度，成为获取或维护政治影响力或权力的自私战略的一部分。值得注意的是，基于宗教或信仰的仇恨和暴力言论往往与选举时期、政治或经济纷争时期或其他背景下暴力激增现象同时发生³⁹。还值得注意的一个危险倾向是，政客和政党倾向于采用极右政党的言论，或与极右政党达成选举协议或联盟，以保持或获得政治权力⁴⁰。

四. 国际人权法框架

A. 仇恨言论

19. 《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》于 2019 年推出。虽然承认仇恨言论没有商定的国际法律定义，但就《战略》而言，“仇恨言论”一词被理解为“基于个人或群体的身份，换言之，基于其宗教、族裔、民族、种族、肤色、血统、性别或其他身份因素，对其攻击或使用贬损或歧视性语言的任何言论、文字或行为交流”。战略及其实施符合表达自由权，也符合联合国对“增加而不是减少言论，作为应对仇恨言论的主要手段”⁴¹的支持。具体而言，该战略承认仇恨言论的威胁并不意味着“限制或禁止言论自由。这意味着防止仇恨言论升级为

³⁶ 纪念组织、世界福音联盟、世界犹太人大会提交的材料。另见送交尼日利亚(NGA 1/2023)和斯里兰卡(LKA 5/2023)的来文。

³⁷ 见 A/HRC/28/66。

³⁸ 见送交巴西的来文(BRA 2/2023)。

³⁹ 巴哈伊国际社团、社会正义中心、英国圣公会、人人享有正义组织、斯里兰卡全国基督福音联盟、英国世俗协会、北方正义观察、寻求共同点组织和世界犹太人大会提交的材料。

⁴⁰ 世界基督教团结会提交的材料。

⁴¹ 见 https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_EN.pdf, 第 3 页。

更危险的事物，特别是煽动歧视、敌意和暴力，即国际法所禁止的”⁴²。此外，战略明确提到《公民及政治权利国际公约》第二十条第二款，其中规定“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨之主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律禁止之”。

20. 在联合国关于仇恨言论的战略发布七年前，高级专员强调了“正确平衡表达自由和禁止煽动仇恨”的挑战⁴³。正是出于这一原因，人权高专办通过区域和全球性的讲习班主持了一个多利益攸关方协商进程，从而于 2012 年通过了《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》。

B. 拉巴特行动计划

21. 《拉巴特行动计划》提供了来自专家的、深思熟虑的软法指导意见，要求各国区分以下三类言论：“构成刑事犯罪的言论；不受刑事处罚，但有理由对其进行民事诉讼或行政处罚的言论；不会引起刑事、民事或行政处罚，但在宽容、文明和尊重他人权利的角度上引发关切的言论”⁴⁴。此处必须存在一种三角关系，因为煽动意味着说话者要采取行动，试图挑动听众针对目标群体。它不适用于说话者和目标之间的直接关系。《拉巴特行动计划》承认，“煽动仇恨必须是最严重和最深刻的羞辱形式”，因此，它将严重性要素汇总为以下六部分，作为构成刑事犯罪的仇恨言论类型的检验标准⁴⁵：

(a) **语境**。在评估特定言论是否可能煽动对目标群体的歧视、敌意或暴力时，语境非常重要，它可能直接影响意图和/或因果关系。对语境的分析应该将言语行为置于该言语产生和传播时的社会和政治背景中；

(b) **说话者**。应该考虑说话者在社会中的地位或身份，特别是个人或组织在演讲受众中的地位；

(c) **意图**。《公约》第二十条预见意图。疏忽和鲁莽不足以使一项行为构成《公约》第二十条下的罪行，因为该条规定的是“鼓吹”和“煽动”，而不仅仅是分发或传播材料。在这方面，它需要激活言语行为的客体和主体以及受众之间的三角关系；

(d) **内容和形式**。言论的内容是法院审议的重点之一，也是煽动的一个关键要素。内容分析可以包括言论的挑衅性和直接性的程度，以及演讲中使用的形式、风格、论点实质或所列论点之间的平衡；

(e) **言语行为的程度**。程度包括言语行为的触及面、公共性、听众的数量和规模等因素。要考虑的其他因素包括：该言论是否公开，使用了何种传播手段，例如通过单页传单还是主流媒体广播还是通过互联网传播，传播的频率、数

⁴² 同上，第 1 页。

⁴³ A/HRC/22/17/Add.4，第 9 段。

⁴⁴ 同上，附录，第 20 段。

⁴⁵ 同上，第 29 段。

量和范围，受众是否有办法对此煽动采取行动，该言论(或作品)是在受限环境中传播还是广大公众可以广泛获取；

(f) **可能性，包括紧迫性。**煽动，顾名思义，是一种未完成的罪行。不一定要煽动性言论所鼓吹的行动得到实施才能使这一言论构成犯罪。然而，必须确定某种程度的伤害风险。这意味着，法院必须确定，该言论有合理的可能性会成功煽动针对目标群体的实际行动，同时承认这种因果关系应该相当直接。

22. 关于语境，结合言语行为的范围，没有具体规定对“发表言论时普遍存在的社会和政治背景”的分析是仅限于当时当地的地理背景，还是也延伸到因传播而会感受反响的更广泛的背景。由于传播和某些言论蔓延的渠道可能已经确立，不能够排除更广泛的考虑。然而必须铭记，这种考虑不应走向恶意的工具化，如“起哄式否决”⁴⁶。

23. 对于仇恨言论，除了必须逐案考虑之外，还应该指出，一个国家的社会和政治背景与仇恨言论的结果是相关的。社会需要基于法治的强大机构。独立的司法机关、自由的媒体和活跃的民间社会组织有助于社会韧性，包括将“仇恨言论转变为一种不同类型的现象。偏见会继续在社会中存在，但同时也存在多层面的反击力量，包括官方的和非正式的，可以更有效地利用它们来消除仇恨”⁴⁷。这些“物质和文化”⁴⁸工具有助于提高公民意识，保护弱势群体成员免受歧视和暴力，削弱从仇恨言论发展成为暴力和歧视的仇恨循环，从而保护这些人免受其直接有害影响。在这方面，法治和人权机构至关重要，如果没有法治和人权机构，弱势群体就会面临风险，无论有没有仇恨言论。

24. 关于说话者，近年来，在对仇恨言论越来越宽容的背景下，在涉及竞选公职和争取民粹主义支持的政治和其他领导人方面⁴⁹，说话的作用和责任越来越受到关注。这也涉及其他检验标准，如政治紧张环境可能加剧的背景、煽动受众针对目标群体的潜在意图及受众和传播范围的潜在规模。与自身职能会提升言论价值的话语者，例如记者或教育人士相比，他们是不一样的。

25. 还应注意说话者是否以官方身份行事，是否接受指示，是否遵循政府政策行事。讨论中的一个主要疏忽是，忽略了“独狼”行为者与延续和执行对宗教或信仰不容忍和歧视的国家政策之间的区别。不应将这些行为混为一谈或等同起来，因为这一区别对于区分这些行为带来的风险至关重要。

26. 如果意图是批评当权者，即政治家和公众人物，包括批评他们的宗教或信仰政策，这可以作为一种形式的政策反思，从而推进所有人的宗教或信仰自由。如果这与捍卫人权有关，则应予以鼓励。当权者可能包括宗教领袖⁵⁰，他们经常对

⁴⁶ 这被定义为允许有暴力倾向的少数群体，以防止争议性言论。见 <https://global.oup.com/academic/product/the-freedom-to-be-racist-9780199739691>，第 147 页。

⁴⁷ 见 <https://global.oup.com/academic/product/hate-speech-and-democratic-citizenship-9780198816416>，第 72 页。

⁴⁸ 同上，第 71–72 页。

⁴⁹ A/HRC/22/17/Add.4，附录，第 20 段；另见 A/HRC/40/58，附件一，第 18–22 段。

⁵⁰ 《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》，可查阅 https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Plan_of_Action_Religious-rev5.pdf。

其追随者的心灵和思想施加高度的影响⁵¹。这些官员和公众人物的透明和问责不应被妥协掉，除非经过仔细审议，确定某一批评性言论行为确实达到了《公民及政治权利国际公约》第二十条第二款设定的门槛。

27. 关于言语行为的程度，对责任链的每一步都需要评估。人们往往聚焦于其中一个步骤，而忽略其他步骤。例如，不管此时的评估是否达到《公约》第二十条第二款的门槛，不应只聚焦于设法在源头(称为说话人 1)压制言论，而是要考虑其通过社交媒体的传播，也不应只聚焦于对目标群体造成实际伤害的事件发生的地点，而不考虑链条中之前的环节。

28. 当实际伤害事件的目标是那些仅仅是因为认定的宗教、种族或是民族出身而被认为与说话者有关联的人，以及在发生对与说话者 1 声称的特征有关联的礼拜场所、大使馆或商业目标的攻击时，尤其具有讽刺性。在这种情况下，追溯到最初说话人 1 的责任是非常勉强的，甚至可能是误导性的。可以观察到的是，随着时间的推移，在世界各地，“原始言语行为”经常一次又一次重现。这种与“说话人 1 的原始言语行为”的日益薄弱的联系不应该与责任链或其他说话人(称为说话人 2、3、4 等)对事件有目的的重现混为一谈。这些后续行为中的每一个都应根据六项检验标准进行单独评估。不能只是将责任转移给最初说话人 1 的司法管辖，而对后来的话语者或他们的国家当局免除一切责任。相反，后来的话语者(话语者 2、3、4 等)在恶意采取行动以利用和煽动仇恨和报复时，需要被认定为“恶意中间人”⁵²。此外，在传播链条的每个环节上，国家当局在操纵这种言论，以此为契机而获得声望和权力方面的作用(以及反之它们不应如此行事的义务)不能也不应被忽视。

C. 将宗教或信仰自由置于仇恨言论之上

29. 应当回顾，《公约》规定的权利持有人是个人或一群人，意思是人权受到《公约》第十八至第二十二、第二十六和第二十七条保护的“每个人”、“所有人”或“属于”宗教或信仰少数群体的人。歧视以及煽动宗教仇恨可能涉及有神论者、非有神论者、无神论者或任何其他信仰者，也可能涉及并不奉持某种信仰的个人⁵³。所有国家都应确保每个人在任何情况下都可以不受胁迫地持续享有宗教或信仰自由。这包括有权研究、探索、交流和获得机会探索宗教或信仰问题，并可以在不受胁迫的情况下改变宗教或信仰⁵⁴。

30. 研究、探索、交流和获得机会探索宗教或信仰问题的权利以及允许在不受胁迫的情况下改变宗教或信仰的权利要求支持所有人的“良心领域”自由，因此涉及反亵渎法。这种法律与宗教或信仰自由背道而驰，“因为它们可能导致事实上对宗教或信仰之间以及宗教或信仰之内的所有对话、辩论和批评的责难，而这些

⁵¹ A/HRC/40/58, 附件一, 第 19 段; 附件二, 承诺七到承诺十一。

⁵² 见 <https://doi.org/10.1163/18710328-12341291>。

⁵³ 人权事务委员会, 第 22 号一般性意见(1993 年), 第 2 段; A/HRC/40/58, 附件一, 第 10 段; 附件二, 承诺二。

⁵⁴ 《公民及政治权利国际公约》无条件地保护思想和良心自由以及保有或采奉个人选择的宗教或信仰的自由(第十八条)以及人人保持意见不受干预的自由(第十九条第一款); 另见人权事务委员会, 第 22 号一般性意见(1993 年), 第 3 段; 第 34 号一般性意见(2011 年), 第 9 段。

对话、辩论和批评大多数可能是建设性的、健康的和必要的”。这种法律还导致歧视甚至更糟，因为它们没有为所有“思想、良心和宗教”提供平等的保护，并导致“大量迫害宗教少数群体或异见者乃至无神论者和非有神论者的案例，这是规定何为宗教冒犯的立法或过分适用含中性语言的法律带来的结果”⁵⁵。

D. 圣经，包括《古兰经》

31. 人权事务委员会在第 34 号一般性意见(2011 年)中，在谈到“对宗教或其他信仰体系缺乏尊重的表现”和“对宗教领袖的批评或对宗教教义和信仰信条的评论”时，间接提到了与圣经以及宗教或信仰象征有关的内容⁵⁶。这方面引出若干程序性和实质性问题，需要做一体化考虑。

32. 在程序上，人权事务委员会强调，基于内容的考虑不能绕过合法性的要求，也不能将对整个人权框架的考虑置于一旁。所有禁止规定必须符合《公约》第二十条第二款和第十九条第三款(表达自由)，以及第二条(法律追索权)、第五条(权利的破坏)、第十七条(隐私)、第十八条(宗教或信仰自由)和第二十六条(法律面前人人平等和平等保护)。此外，他们不得“偏袒或歧视一种或某些宗教或信仰体系，或将一种或某些宗教或信仰体系的信徒置于其他宗教或信仰体系之上，或将信教者置于不信教者之上”。在第 34 号一般性意见(2011 年)的开头，委员会强调《公约》第二十七条(涉及少数群体权利)属于“包含意见和/或表达自由保障”的条款之列⁵⁷。更广泛的人权规范框架也严格限制过度适用言论禁令。然而，这也突出表明，需要依照《公约》第二十条第二款和《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条作出禁止规定⁵⁸。

33. 从根本上讲，任务负责人承认对圣经或宗教象征的攻击可以构成煽动，但他只在一次情况下确认具体案例达到了《拉巴特行动计划》的检验标准。这里不仅是一项基于内容的考虑，尽管作为六项检验标准的内容，它包括基于内容的考虑。“我们不能依赖没有内容或者充斥……一个‘原则性’答案的抽象概念。相反，我们必须考虑每一个案例所涉及的所有重要方面，以及替代行动的风险和收益”⁵⁹。

34. 虽然人们可能会深切感受到无端挑衅行为带来的侮辱、伤害和挑衅，但整个人权框架是用来确保按照国际规范和标准，在校准任何反应时遵循正当程序和合法性。六项检验标准通过评估语境、说话者、意图、内容、程度和伤害的可能性来提供指导。这包括考虑破坏或亵渎发生的地点；实施行动的人及其意图，还要考虑其他事项，如他们的年龄和状况；他们的精神健康或残疾情况；他们的社会地位；行动时机的意义；行为的意义，同时考虑到不同政治背景下动机意义的变

⁵⁵ A/HRC/22/17/Add.4, 附录, 第 19 段; 另见 A/72/365, 第 26–31 段。

⁵⁶ 人权事务委员会, 第 34 号一般性意见(2011 年), 第 48 段。

⁵⁷ 同上, 第 4 段。

⁵⁸ 同上, 第 50–52 段、另见消除种族歧视委员会, 第 35 号一般性意见(2013 年), 第 6–16 段; 人权事务委员会, 第 37 号一般性意见(2020 年), 第 19 和 50 段。

⁵⁹ 见 <https://global.oup.com/academic/product/theres-no-such-thing-as-free-speech-9780195093834>, 第 111 页。

化。人们需要下沉到“案件的细节中，并做出虑及背景的判断”，而不是采取基于抽象原则的绝对主义立场⁶⁰。

35. 也有人评论说，“神圣”是一种完全属于人权范围之外的特质⁶¹。在国际一级，人权机制既没有任务也没有能力为所有“思想、良心和宗教”确定一份全面详尽的全球圣典和宗教象征清单，包括还要虑及不同的解释和宗教内部团体及宗派团体。考虑到这一清单需要适用于可能否认他类存在的合法性的宗教或信仰团体，因此这项任务将是艰巨、不合情理而又“内在矛盾的”⁶²。可以委托给人权论坛的任务是关注“宗教教义，但仅限于在保护个人此类教义信仰的范围内”，以及关注个人和团体“不受干扰地进行宗教活动”的权利⁶³。在大多数情况下，法院最有资格根据具体案件的事实，并按照六项检验标准的其他要素，判断特定内容是否确实达到煽动的门槛。例如，2023年10月，瑞典林雪平地区法院认定一名27岁的男子传播他焚烧一本《古兰经》的视频，犯有煽动对某一群体的仇恨罪，判决中提到该案的具体情形，包括使用恐怖袭击的背景音乐⁶⁴。

五. 对仇恨的反击与变革性方法

36. 关于应对宗教或信仰仇恨宣传的最有效方法的讨论仍主要集中在法律限制上，包括将表达仇恨定为犯罪。这种讨论是重要的，也是必要的。《拉巴特行动计划》帮助了司法当局在实践中应对这一棘手问题。有人主张，对于剩余的紧张关系和挑战，不妨重点关注根本原因，努力实现实质性平等，考虑那些不是事后应对个别事件、而是改变产生这些事件的文化结构因素的方法。此外，鉴于仇恨表现越来越具有跨国性质，并在不同背景下反复出现，因此非常需要通过重振多边合作来应对这一现象。

A. 定罪和反击言论

37. 《公约》第二十条第二款规定各国义务禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹宗教仇恨的行为。《拉巴特行动计划》综合了国际法律框架，为应对出现的相关问题提供支持。对于哪些情形下限制表达、集会和宗教或信仰自由可能是合法和必要的问题，上述门槛检验标准提供了指导。无视第二十条第二款所要求的周详的背景考虑，将会有抑制而不是保护宗教或信仰自由⁶⁵和其他权利的严重风险。

38. 虽然刑事司法在打击构成煽动的鼓吹仇恨方面可以发挥作用，但刑事定罪的功效可能有限(通常是在个别案件中)，而且可能远不能带来变革。事实可能证

⁶⁰ 见 <https://global.oup.com/academic/product/culture-citizenship-and-community-9780198297680>, 第14页。

⁶¹ 见 <https://doi.org/10.1017/CBO9781139600460>, 第317页。

⁶² 同上。

⁶³ 同上。

⁶⁴ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/religion/2023-10-19-EOM-sr-religion.docx>。

⁶⁵ A/HRC/2/3, 第50段。

明，这样做会适得其反，营造一种助长进一步仇恨的环境，还也可能对辩论产生更广泛的寒蝉效应⁶⁶，因为执法机构本身可能带鲜明的偏见态度，阻碍举报并鼓励有罪不罚⁶⁷。禁止鼓吹仇恨或亵渎、冒犯宗教感情和类似罪行的模糊或宽泛的法律不仅是任意的⁶⁸，而且还可能导致宗教或信仰群体被直接和结构性边缘化⁶⁹。在本任务的意见中，以及在包括人权事务委员会在内的国际人权机制的判例中，都详细阐述了反亵渎条款及其被用作剥夺宗教或信仰自由工具的严重风险⁷⁰。

39. 反击言论，或“大声疾呼”反对宗教或信仰仇恨宣传，是在规范言论之外的另一个宝贵而必要的工具。人权理事会第 16/18 号决议(第 5(e)段)和第 53/1 号决议(第 3 段)以及《拉巴特行动计划》都承认反击言论的重要性⁷¹。反击仇恨言论不应只是目标群体的任务。国家官员、外交官、包括议员在内的公众人物，以及宗教权威和民间社会组织，都可以发挥至关重要的作用，以确保仇恨的鼓吹者得到强力回应，为宗教或信仰少数群体增强信心，即他们作为自由和平等公民的地位将得到捍卫⁷²。在这方面，特别报告员感到鼓舞的是，民间社会牵头研究、制定和在公众中传播反击言论战略，并鼓励缓和、消除迷思和进行友好对话，作为公民责任的一个方面⁷³。民间社会组织也制定了重要举措，为数字仇恨言论的受害者提供支持，包括女权热线⁷⁴。鼓励各国参与并支持此类举措。

40. 然而，大声疾呼的方法也有局限性，因为它们主要是针对个体事件，单靠这种方法无法解决鼓吹仇恨的结构和文化驱动因素，也不能解决更广泛的受压制模式。通过反击言论，由社会主导群体提供“保护”，也有可能强化目标群体的受害者地位，却不解决造成这种主导地位的种种进程。

41. 采取禁止规定和反击言论的方法都可能为时过晚，无法解决针对特定群体的仇恨的根源，例如，为特定政治、经济、社会和其他目的服务的仇恨言论和动员。《消除一切形式种族歧视国际公约》中有一项强有力的条款要求谴责一切种

⁶⁶ 可搜索寻求共同点组织、捍卫自由联盟国际、SOVA 研究中心、北方正义观察、门户开放社、斯里兰卡全国基督福音联盟、英国世俗协会、阿赫迈迪亚穆斯林共同体对外关系办公室提交的材料。

⁶⁷ 阿赫迈迪亚穆斯林共同体对外关系办公室、社会正义中心、印度尼西亚战略宗教行动伙伴联合倡议、世界犹太人大会提交的材料。

⁶⁸ A/HRC/22/17/Add.4, 附录第 15 段：“国内法律中对煽动的定义越是宽泛，越会为法律的任意适用敞开大门。”

⁶⁹ 捍卫自由联盟国际、纪念组织、世界基督教团结会、北美前穆斯林组织、南亚集体组织、久比利活动社提交的材料。另见送交印度(IND 6/2023)、巴基斯坦(PAK 3/2023)和斯里兰卡(LKA 3/2023)的来文。

⁷⁰ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 48 段；A/71/269, 第 45 和 46 段；A/73/362, 第 48–49 段；A/HRC/13/40, 第 39 段；A/HRC/22/51, 第 53 和 66 段；A/HRC/25/58, 第 70 段；A/HRC/31/18, 第 59–60 段；A/HRC/40/58, 第 33–34 段。

⁷¹ A/HRC/22/17/Add.4, 附录，第 36 段、另见 A/HRC/40/58, 附件一，第 20–22 段，附件二，承诺六和七。

⁷² 瑞典和世界福音联盟提交的材料。

⁷³ 见阿卜杜拉·本·阿卜杜勒阿齐兹国王宗教间和文化间对话国际中心提交的材料；另见“看见我”国际组织(<https://iamhereinternational.com>)和危险言论工程(<https://linktr.ee/dangerousspeech>)。

⁷⁴ 例见数字捍卫者伙伴关系开发的女权热线资料中心(<https://www.digitaldefenders.org/feministhelplines>)。

族主义宣传和组织，并承诺“立即采取旨在根除对此种歧视的一切煽动或歧视行为的积极措施”(第四条)，但即使这份公约也规定，这种措施也需适当考虑到其他人权。此外，任何应对都应适当考虑到《公约》第五条规定的一系列权利，包括法律面前的平等待遇，思想、良心和宗教自由以及意见和表达自由(第四条、第五条(子)项、(卯)项(7)和(8))。而问题依旧是，解决这些态度及其再现的变革议程是什么，它如何补充和应对禁止规定和反击言论的局限性？

42. 解决宗教或信仰仇恨的根源问题，需要跳出鼓吹仇恨的个别事例，着眼于使这种偏见态度一再重现的深层次过程。正是它们限制了禁止措施、特别是通过刑事司法的禁止措施的效力，因为目标宗教或信仰团体在这些刑事司法机制中可能不存在、得不到充分代表甚至成为它们的目标。刑法是一种钝器，诉诸法律手段可能造成无益的紧张关系升级和冲突。同样，造成边缘化的系统性驱动因素加剧了边缘化群体在有影响力的政治和其他行为者中的代表性不足，而反击言论方法依赖于这些行为者的权威。

B. 变革性方法：解决根源问题

43. 变革性方法寻求解决结构性劣势，在不同情况下需要不同的优先事项。根据人权理事会第 16/18 号决议、理事会和大会之后的决议⁷⁵ 以及交叉性、变革性正义和实质性平等更广泛的概念⁷⁶，下文试就各重要层面进行探讨，但难免以偏概全，仅作为进一步研究和思考的基础。

44. 解决根本原因的念头在人权领域并不新鲜。消除种族歧视委员会的几项一般性建议概述了各国如要认真解决仇恨问题所需的广泛努力。《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条至第七条所要求的步骤之全面，使人们注意到，如果没有其他的综合措施，禁止言论没有多大作用。例如，关于对罗姆人的歧视，委员会建议缔约国：审查和修订立法；通过并实施适当的战略、方案和项目；表现“坚定的政治意愿和高尚的领导力”，保护罗姆人免受歧视；与社区建立真正的对话，以改善关系，消除偏见；在社区和警察之间建立对话；在教育领域采取措施，支持罗姆儿童接受优质教育，并与家长合作；审查教科书，确保纳入关于罗姆人历史和文化的內容；改善生活条件；促进就业，包括酌情采取特别措施；避免住房隔离；促进健康；在媒体领域通过并实施特别措施；开展提高公众意识的运动，并为他们接触媒体提供便利；并制定有关参与公共生活和政府机构的措施⁷⁷。

45. 消除种族歧视委员会也建议对基于“血统”的歧视采取类似的全面步骤，包括：纳入明确的禁止规定；对歧视进行定期调查，并提供关于歧视分布和状况的分类信息；制定和实施全面的国家战略，包括采取特别措施；组织培训方案，“以防止基于偏见的公正”⁷⁸。

⁷⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/minorities/combating-intolerance-against-persons-based-religion-or-belief>。

⁷⁶ 见 <https://doi.org/10.1093/icon/mow043>。

⁷⁷ 消除种族歧视委员会，第 27 号一般性建议(2000 年)。

⁷⁸ 消除种族歧视委员会，第 29 号一般性建议(2002 年)，第 1(b)、(e) (j) 和 5 (y) 段。

46. 上述建议表明，消除偏见远远不止于应对仇恨言论的要求，还需要采取非常强有力的措施。这也符合《拉巴特行动计划》中的贴切意见，即坚持对相关情况进行全面评估，以避免普遍盛行的“两极分化：(1) 对‘真正的’煽动案件不予起诉；(2) 在国内煽动法的幌子下迫害少数民族”⁷⁹。

47. 人权理事会和大会自 2011 年以来通过的关于打击基于宗教或信仰原因的不容忍、丑化、污名化、歧视、暴力煽动和暴力侵害他人行为的年度决议以及相关专题报告呼吁采取的行动⁸⁰，为变革化方法框架提供了启发，综述如下。

1. 创建合作网络，以建立相互理解，促进对话，并激励采取建设性行动，以实现共同的政策目标和追求切实成果

48. 这些举措包括创建宗教间论坛⁸¹、警方就仇恨犯罪问题与宗教团体开展外联⁸² 以及针对公众的教育方案⁸³。应大力鼓励此类举措；它们必须包容传统、非传统和“新的”宗教或信仰团体，不仅在宗教或信仰团体之间，而且在它们内部，都鼓励对话和理解多样性。

2. 建立政府机制，以确定和解决不同宗教社区之间的潜在紧张关系领域，协助预防冲突和调解

49. 提交的倡议包括对话与和解倡议⁸⁴、圆桌会议⁸⁵、设立专门部门⁸⁶、制定防止社区暴力的准则⁸⁷ 以及将宗教或信仰自由权纳入国家人权机构的工作⁸⁸。此类举措提高了我们对鼓吹仇恨所造成的危害的认识，特别是那些未达到《公约》第十九和第二十条规定的应予禁止的门槛，但却构成潜在煽动行为警示信号的那些仇恨鼓吹。应积极监测上述举措，包括直接接触目标社区⁸⁹，并通过刑法领域以外的立法和政策举措加以解决，包括就此与民间社会组织合作。特别报告员在 2023 年提交大会的报告中，建议设立一个专门的宗教或信仰自由问题国家协调中心，负责监督宗教或信仰自由以及禁止国家机构宗教或信仰歧视的执行情况⁹⁰。这样一个协调中心也可以很好地收集和监测潜在紧张地区的数据，并建立一个早期预警系统。

⁷⁹ A/HRC/22/17/Add.4, 附录, 第 11 段。

⁸⁰ 见 <https://www.ohchr.org/en/minorities/combating-intolerance-against-persons-based-religion-or-belief>。

⁸¹ A/HRC/49/86, 第 6 段。

⁸² 同上, 第 5 段。

⁸³ A/78/241, 第 5 段。

⁸⁴ A/HRC/46/67, 第 18 段；另见肯尼亚、罗马尼亚和乌克兰提交的材料。

⁸⁵ A/HRC/52/79, 第 8 段。

⁸⁶ 同上, 第 9 段。另见澳大利亚、智利和哥伦比亚提交的材料。

⁸⁷ A/HRC/49/86, 第 9 段。

⁸⁸ A/HRC/46/67, 第 17 段。

⁸⁹ 智利、哥伦比亚和立陶宛提交的材料；另见联邦公设律师事务所(巴西)、印度尼西亚战略宗教行动伙伴联合倡议、SOVA 研究中心和世界犹太人大会提交的材料。

⁹⁰ A/78/207, 第 105 段。

3. 鼓励对政府官员进行有效外联战略的培训

50. 有效的外联对于发展和维持对国家机构，包括执法机构的信任至关重要。各国报告的举措包括由国家机构主办提高认识活动，围绕打击种族主义和仇外心理的斗争，针对公务员制作能力提升材料，针对执法和司法人员开展关于不歧视、仇恨犯罪和仇恨言论的培训方案⁹¹。让受影响社区、宗教或信仰团体、信仰组织和民间社会组织直接参与这些举措的设计和和实施有助于它们的成功。

4. 鼓励领导人努力讨论歧视的原因以及在各自社区内消除这些原因的不断发展的战略

51. 支持和促进宗教领袖之间的对话也很重要，同时必须确保对话具有包容性和代表性⁹²。举措应努力鼓励基层社区之间开展对话，解决偏见的心理根源⁹³，并应培养基层社区持续开展活动的的能力，而不仅仅是在暴力抬头的时期开展⁹⁴。

5. 理解需要在地方、国家、区域和国际各级规划和协调行动，包括通过教育和提高认识，打击诋毁行为、消极的宗教成见以及煽动宗教仇恨的行为

52. 历史上的成见和污名可能已经嵌入国家机构内外主流文化的叙事。有效纠正这种污名化需要所有部门都采取措施。可能包括基于人权的宗教或信仰多样性教育、对历史暴行和边缘化作出承认和道歉、提高认识、提供专业教育、开展能力建设。令本任务感到鼓舞的是，这方面的教育项目和课程得到发展⁹⁵，还有打击特定形式的宗教或信仰不容忍的专门方案。

6. 在地方、国家和国际各级承认开放、建设性和相互尊重的思想辩论以及不同信仰和文化间的对话

53. 宗教间对话和联合行动可以在打击宗教仇恨、煽动和暴力方面发挥积极作用。各国报告的举措还包括：创建跨宗教空间，就共同关心的问题对话和交流⁹⁶，在受冲突影响地区开展青年对话和交流⁹⁷。

7. 通过有效措施确保公职人员在履行公务时不因宗教或信仰而歧视个人

54. 特别报告员 2023 年提交大会的报告中着重指出，国家工作人员的偏见和歧视态度是切实享有宗教或信仰自由的一个主要障碍。本任务感到鼓舞的是，一些

⁹¹ A/76/164, 第 11–13 段; A/78/241, 第 9 段; A/HRC/49/86, 第 12–14 段; A/HRC/52/79, 第 11–12 段。

⁹² 见 <https://www.toaep.org/ps-pdf/41-bergsmo-manocha/>, 第 991-1008 页; 另见寻求共同点组织提交的材料。

⁹³ 智利提交的材料; 另见亚洲中心和宗教相逢组织提交的材料。

⁹⁴ 社会正义中心提交的材料。

⁹⁵ 见斯里兰卡全国基督福音理事会、世界犹太人大会、宗教平等和包容性发展联盟提交的材料; 另见 <https://creid.ac/blog/2020/09/17/reforming-religious-education-curricula-in-iraq/>、和 <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/15930>。

⁹⁶ A/HRC/49/86, 第 33 段; A/HRC/52/79, 第 28–29 段。

⁹⁷ A/76/164, 第 25 段。

提交材料详细介绍了国家和民间社会就宗教或信仰自由及相关标准对执法人员、司法人员和其他国家机构进行培训的举措⁹⁸。

8. 促进宗教自由和多元化，提高所有宗教团体成员公开和平等地表明宗教并为社会做出贡献的能力

55. 为了有效解决宗教或信仰仇恨的根源，必须使宪法和立法秩序符合国际标准，包括制订全面的反歧视立法⁹⁹，按照《公约》第十八条和第二十七条的要求，保护宗教或信仰自由¹⁰⁰。此外，结构性转变也有益于切实享有表明宗教或信仰的权利，包括提供合理的便利，以及更广泛而言，通过机构重组，使宗教或信仰少数群体的平等不再根据主流“正常”标准来衡量。

9. 鼓励个人，不论宗教信仰如何，都在社会所有部门中实现代表性和有意义的参与

56. 可以通过改善宗教或信仰少数群体的参与和社会融合的措施来打击鼓吹仇恨的行为。这可以包括在立法和议会进程中的积极对话，以及参与地方一级的关切问题，如与宗教社区和民间社会组织建立协商和对话机制、工作组或联合工作队¹⁰¹。至关重要，这种参与不应是象征性的，而是促进各种不同的宗教或信仰少数群体的真正参与和社会融合。

10. 大力打击宗教定性做法，即执法当局在进行询问、搜查和其他调查程序时恶意使用宗教作为标准的做法

57. 如上所述，宗教定性可以反映和强化执法人员对某些宗教或信仰少数群体的根深蒂固的偏见。关键是各国应致力于切实打击正式和非正式的宗教定性做法，包括与民间社会和宗教或信仰团体合作，对执法人员进行有效和持续的宣传和能力建设¹⁰²。

C. 多边合作

58. 仇恨鼓吹的快速发展和传播，以及在不同背景下被具有特定议程的各种行为者复制和再利用，初看起来可能对国家提出了一个挑战，即如何解释一种言语行为的“程度”，从根本上说广泛地加解释，从而为谨慎起见有必要采取更严加禁止的方法。然而，应当强调的是，保护宗教或信仰少数群体，或因仇恨言论而直接或间接成为目标的其他人，仍然是其所属的法律辖区的国家的责任。人们呼吁，与其进一步禁止在特定情况下可能在第三方环境中被再次利用来挑起歧视或

⁹⁸ 欧洲联盟、印度尼西亚战略宗教行动伙伴联合倡议、法律秩序组织、寻求共同点组织提交的材料。

⁹⁹ 见 <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/protecting-minority-rights-practical-guide>。

¹⁰⁰ 见送交白俄罗斯(BLR 7/2023)、伊朗伊斯兰共和国(IRN 15/2023)、利比亚(LBY 2/2023)、尼加拉瓜(NIC 2/2023)和越南(VNM 2/2023)的来文。

¹⁰¹ 各国议会联盟和印度尼西亚战略宗教行动伙伴联合倡议提交的材料。

¹⁰² 见丹麦和墨西哥提交的材料。

暴力的任何言论，不如各国之间加强对话和合作，以期有效地共同努力确保宗教或信仰少数群体得到保护。

59. 大会第 77/318 号决议鼓励会员国酌情考虑采取举措，确定可在社会各部门各阶层采取实际行动的领域，以促进宗教间和文化间对话、宽容、理解与合作。它还呼吁对打击歧视和仇恨言论负有主要责任的国家和所有相关行为者，包括政治和宗教领袖，促进包容和团结，大声疾呼并采取有力行动反对种族主义、仇外心理、仇恨言论、暴力和歧视。

60. “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”作为一个专门机制，就人权理事会第 16/18 号决议开展后续行动¹⁰³，可以为国际努力提供一个重要的支柱，以促进全球对话，在尊重人权和宗教及信仰多样性的基础上，在各级促进宽容与和平的文化。伊斯坦布尔进程是各国和其他利益攸关方分享在执行理事会第 16/18 号决议行动要点方面的经验和各自效果的一个论坛¹⁰⁴。应当经常性地邀请包括宗教领袖和信仰行为者在内的民间社会组织参加伊斯坦布尔进程的会议，以分享良好做法和经验教训；通过让它们加入进来，可以汇编国际、区域、国家和地方各级同行学习和行动要点¹⁰⁵。

六. 结论和建议

61. 特别报告员再次呼吁加大努力，促进宗教或信仰自由，促进信仰间和文化间对话和理解，保护宗教和信仰少数群体，打击仇恨言论，同时维护所有人权。各国必须以符合人权的方式处理宗教或信仰仇恨。应通过法律禁止任何构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹宗教仇恨的行为。政治和宗教领袖在坚定和及时地公开发声反对不容忍和仇恨言论方面可以发挥关键作用。虽然国际规范和标准为打击煽动歧视和暴力提供了框架，但仅有法律是不够的，各国还应采取政策和方案，在日益多元文化和互联互通的社会中促进多样性和言论自由。

62. 特别报告员建议各国：

(a) 定期收集分类数据，记录和报告所有仇恨言论的表达，包括基于宗教或信仰的仇恨言论，从而将不容忍、歧视和暴力的事件和模式化警示当局，以便适当处理；

(b) 对基于宗教或信仰、破坏社会成员平等的歧视性言论采取及时和有利的行动；一些言论引发“宽容、文明和尊重他人权利方面”的关切，非法的表达形式可能“要求民事诉讼或行政处罚”，而在绝对正当的情况下，作为最后手段，也可能导致“刑事处罚”¹⁰⁶；

(c) 承认不构成煽动歧视、敌意或暴力的宗教仇恨言论应通过强有力的措施和政策积极处理，但不应被定为犯罪；

¹⁰³ 见 <https://www.universal-rights.org/istanbul-process/>。

¹⁰⁴ 见 <https://www.istanbulprocess1618.info/impact/>。

¹⁰⁵ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/religion/faithforrights/Faith-for-rights-P2Pweek2023.pdf>。

¹⁰⁶ A/HRC/22/17/Add.4, 附录, 第 20 和 34 段。

(d) 对长期的信任建设和凝聚力作出投入，使国家机构和整个社会处于定期沟通状态，从而可以在机构和社会层面上提出仇恨言论问题并合作予以应对；

(e) 审查所有立法和政策，确保国家政策不含仇恨言论；还需要审查投诉机制和程序，以确保宣扬仇恨言论的国家行为者不会逍遥法外；

(f) 通过全面的反歧视立法，防止和应对宗教或信仰仇恨，无论这种仇恨言论是否构成《公约》第二十条第二款所指的煽动行为¹⁰⁷；

(g) 与相关宗教或信仰团体协商，制定行动计划，对于值得特别关注、歧视根深蒂固以及一般规定不足以消除歧视的情况，有针对性地应对有关挑战的特点；这种行动计划为有效应对系统性障碍和根深蒂固的偏见提供了有用的工具和路线图；

(h) 定期对所有国家行为者开展提高认识和能力建设活动；

(i) 积极和真诚地与其他国家分享挑战、经验和教训，包括通过“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”分享；

(j) 与跨国宣传网络，包括媒体、民间社会组织以及宗教或信仰团体和少数群体接触，时刻警惕地应对仇恨言论；

(k) 按照《公约》第二十条第二款，通过立法禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹宗教仇恨的行为；这方面应吸收《公约》第十八条所理解的思想、良心、宗教或信仰的广阔范围，应当以《拉巴特行动计划》为指导，逐案仔细评估各种事件。

63. 特别报告员建议非国家行为体：

(a) 与跨国宣传网络接触，保持警惕地应对仇恨言论，特别关注仇恨言论的目标以及由此而来与宗教或信仰少数群体的个人和社区接触的重要性；

(b) 防止、减轻和打击传统媒体和社交媒体中的仇恨言论，并确保因宗教或信仰而成为此类仇恨言论目标者的答辩权；

(c) 鼓励其他信仰作出回应，与那些因宗教或信仰而成为目标的人并肩团结起来；在这种反击言论中共同发声，并传递积极的支持信息，可能产生对仇恨言论的强力社会反弹；

(d) 避免利用不容忍的信息和利用宗教或信仰或其信徒作为工具来煽动暴力、敌意、歧视、仇恨或暴力的表达，例如为了选举目的或政治利益而这样做；

(e) 公开谴责所有煽动暴力、歧视或敌意的鼓吹宗教仇恨的行为；必须运用辨别力来区分国家和非国家行为体是说话者、恶意传播者还是目标，因为这影响到应对战略；

(f) 维护所有少数群体成员的人权，捍卫他们的宗教或信仰自由，以及他们平等和有效参与文化、宗教、社会、经济和公共生活的权利。

¹⁰⁷ 同上，第 26 段。

七. 特别报告员的活动

64. 特别报告员在最近提交大会的关于宗教或信仰自由的报告中概述了 2023 年 1 月 1 日至 6 月 30 日的活动。¹⁰⁸ 此后她参加了下列活动。

A. 联合国和有关活动

65. 2023 年 7 月 11 日，人权理事会举行了一次紧急辩论，讨论一些欧洲国家和其他国家一再发生亵渎《古兰经》的行为所显示的事先计划的公开宗教仇恨行为令人震惊的增长问题。围绕这次辩论，特别报告员代表特别程序任务负责人协调委员会在现场发表了一项声明。理事会于 7 月 12 日通过了第 53/1 号决议。

66. 2023 年 10 月 11 日至 20 日，特别报告员应瑞典政府邀请访问了该国。关于这次访问的报告将与她 2023 年 4 月访问塔吉克斯坦的报告一起提交人权理事会第五十五届会议。

67. 特别报告员于 2023 年 10 月向大会第七十八届会议提交了关于从基层开始的宗教或信仰自由的报告。在随后的互动对话中，许多国家对报告表示欢迎，并表示支持本任务的工作。各国既提到了本国的经历，也提到了宗教或信仰自由在国外受到挑战的情况。

68. 特别报告员利用在纽约向大会发言的机会，于 2023 年 10 月 25 日至 27 日与国家代表和民间社会组织成员举行了双边会议。她还在会外活动中以及非政府组织宗教或信仰自由委员会的一次会议上作了发言。

69. 10 月 31 日，特别报告员作为专题讨论嘉宾参加了人权理事会第 51/6 号决议授权举办的关于出于良心拒服兵役问题的闭会期间研讨会。

70. 她还加强了与各条约机构的合作，为宗教或信仰自由方面的国别审查提供材料。

71. 2023 年 7 月 1 日至 12 月 31 日，特别报告员就一系列侵犯宗教或信仰自由权的行为向各国政府发出或联名发出了 20 份来文。¹⁰⁹

B. 会议、研讨会、与媒体的接触

72. 自 2023 年 6 月以来，特别报告员参加了许多面对面的会议，包括在捷克、丹麦、德国、意大利、黎巴嫩、挪威、瑞士、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国和美利坚合众国举行的会议。下文提供了其中一些活动的信息。

73. 2023 年 8 月 6 日，特别报告员与支持宗教或信仰自由国际议员小组主席一起，在哥本哈根举行的 2023 年世界人道主义者大会上发表了主旨演讲。

74. 特别报告员还继续探索与区域和国际人权系统合作的途径，以求通过改进认识、协调和相互受益来促进保护宗教或信仰自由。为此，她于 2023 年 9 月在坦

¹⁰⁸ A/78/207.

¹⁰⁹ 见 <https://spcommreports.ohchr.org>。

桑尼亚联合共和国阿鲁沙出席了由非洲人权和民族权法院现任法官参加的研讨会。

75. 2023 年 12 月，她应全球伦理组织的邀请，参加了在迪拜联合国气候变化会议框架下的一系列讨论。在“信仰亭”内组织的讨论旨在加强宗教和伦理领袖对环境的承诺，并鼓励与其他利益攸关方就这一目标进行合作。

76. 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，并能与广泛的行为者互动。其中一些活动概述如下。

77. 在努力探索与区域和国际人权系统合作途径的背景下，特别报告员及其团队与美洲人权委员会的代表举行了在线讨论。与联合国开发计划署(开发署)和相关民间社会组织的代表举行了推进不断发展的宗教或信仰自由的在线磋商，以期更好地将宗教或信仰自由纳入执行 2030 年可持续发展议程及后续的活动。她还参加了人权高专办组织的活动，并与欧洲安全与合作组织进行了接触，特别是就其关于宗教或信仰自由与安全的政策指导进行接触¹¹⁰，还参加了关于民间社会在亵渎宗教经文事件中作用的国家实践专家磋商。她主持了与加勒比法院和加勒比司法官员协会代表的在线会议。此外，她还与美国国际宗教自由委员会举行了会议。

78. 特别报告员参加了世界各地的各种政府和民间社会行为体举办的一些会议、培训会和其他活动，包括常驻联合国代表团和常驻美洲国家组织代表团组织的活动。特别报告员还参加了其他实体组织的活动，包括：朱拉隆功大学法律系、宗教或信仰自由国际联络小组、福贾大学；杨百翰大学、牛津大学凯洛格学院；圣母大学法学院伦敦中心。她还参加了由民间社会行为体组织的活动，包括：英国圣公会、美国法律和司法中心、美国犹太人委员会纽约分会、巴哈伊国际社团、海上难民救援组织、教会发展中心、基督教法律联谊会、尊严组织、欧洲法律和司法中心、墨西哥国立自治大学法律研究所美洲人权系统观察站、伊斯兰合作青年论坛、国际伊斯兰教律学院、国际法律和宗教研究联合会、国际对话中心、战略性宗教行动联合倡议、久比利活动社、欧洲人权法院判例中的宗教自由观察站、宗教与可持续发展国际伙伴关系、宗教促进和平联盟、信仰发展网络、斯特凡努斯国际联盟、人权倡议协同努力组织。特别报告员还参加了中亚问题议会播客，讨论塔吉克斯坦人权维护者的状况¹¹¹。在一本著作中，她与人合著了关于“75 周年之际，思想、良心、宗教或信仰自由问题”的一章¹¹²，她还在《联合国纪事》上发表了一篇文章，题为“让宗教或信仰自由成为活生生的现实：威胁和机遇”¹¹³。

¹¹⁰ 见 <https://www.osce.org/odihr/429389>。

¹¹¹ 见 <https://www.rferl.org/a/majlis-podcast-pannier-tajikistan-rights/32505690.html>。

¹¹² 见 <https://unequal.world/wp-content/uploads/2023/12/Shaping-a-World-of-Freedoms-75-Years-of-Legacy-and-Impact-of-the-Universal-Declaration-of-Human-Rights.pdf>。

¹¹³ 见 <https://www.un.org/en/un-chronicle/making-freedom-religion-or-belief-lived-reality-threats-and-opportunities>。