



第七十四届会议

议程项目 70(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

消除宗教上一切形式不容忍

秘书长的说明*

秘书长谨向大会成员转递宗教或信仰自由问题特别报告员艾哈迈德·沙希德按照大会第 [73/176](#) 号决议提交的中期报告。

* 本报告在截止期限之后提交是为了反映最新事态发展。



宗教或信仰自由问题特别报告员的报告

摘要

在本报告中，宗教或信仰自由问题特别报告员艾哈迈德·沙希德将出于反犹太主义动机的暴力、歧视和敌意表达列为享有宗教或信仰自由权的严重障碍。特别报告员极为关切地注意到，在有监测人员做记录(包括在线记录)的几个国家，反犹太主义事件的强度似乎在日益增大；而在其他地方，包括没有或很少有犹太居民的国家，反犹太主义态度似乎也很普遍，针对犹太人和犹太场所的暴力风险同样很高。他发现，这些事件导致大量犹太人陷入惶恐，损害了他们宣示自己宗教的权利，而个人的歧视行为以及各国政府的法律和政策也产生了负面影响。特别报告员强调指出，如果各国政府不加以遏制，反犹太主义不仅对犹太人，而且对其他少数群体成员都会构成风险。反犹太主义会毒害民主和公民的相互尊重，并威胁所有对其不加质疑的社会。

特别报告员敦促各国按照在打击所有形式的宗教不容忍时所应采取的做法，采取基于人权的方法打击反犹太主义。他鼓励各国在法律上和实践中识别、记录和禁止实施反犹太主义仇恨罪行，加强政府对犹太社区的外联，保护面临暴力风险的个人，并在教育和提高认识领域采取行动，遏制反犹太主义观点的传播。特别报告员还就所有利益攸关方都能作出的打击反犹太主义、促进宗教自由和多元化的努力，向媒体、民间社会和联合国提出了建议。

一. 活动

1. 人权理事会于 2019 年 3 月 21 日通过了第 40/10 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。现任任务负责人艾哈迈德·沙希德在理事会第三十二届会议期间获得任命，并于 2016 年 11 月 1 日就任。
2. 向人权理事会第四十届会议提交的报告(A/HRC/40/58)概述了任务负责人 2018 年 8 月 1 日至 2019 年 2 月 28 日期间的活动。此外，特别报告员于 2019 年 3 月 28 日至 4 月 5 日对荷兰进行了国别访问，并于 8 月 15 日至 26 日对斯里兰卡进行了访问。特别报告员参加了在日内瓦和奥斯陆举办的探讨宗教或信仰自由与可持续发展目标之间重叠问题的讲习班，并在蒙得维的亚、布宜诺斯艾利斯、突尼斯、科伦坡和日内瓦组办了讲习班，以评估性别平等与宗教或信仰自由之间的关系。他还于 6 月 26 日在纽约举行的大会关于打击反犹太主义和其他形式仇恨的非正式会议上发表了讲话，并于 7 月参加了在伦敦举行的全球媒体自由会议和在华盛顿特区举行的宗教自由部长级会议。
3. 下文第 8 段详细列明了他为编写本报告进行的协商。

二. 打击反犹太主义，消除基于宗教或信仰的歧视和不容忍

4. 在全球出于宗教敌意动机的仇恨明显激增的背景下，反犹太主义引发的敌视、歧视和暴力很少被当作人权问题受到关注。总体而言，全球性数据收集有限，而在许多国家，反犹太主义骚扰行为被严重少报。¹ 然而，在全球许多地区，对出于反犹太主义动机的敌视、歧视和暴力的报告日益增多。² 据世界各地的官方和非政府监测人员记录，2017 年和 2018 年，反犹太主义事件数量显著增多，2018 年全球对暴力表现反犹太主义(使用或不使用武器实施人身攻击)的报告增加了 13%。³ 相关研究也表明，许多司法管辖区的犹太人社区充满了焦虑情绪。一项调查发现，85%的受访者认为本国有严重的反犹太主义问题；34%的受访者报称，他们曾出于安全考虑，避开犹太人的活动或地点；38%的受访者考虑移民，因为他们觉得作为犹太人不安全。⁴ 此外，一些国家对犹太人享有宗教或信仰自由设置了官方障碍，包括禁止穿戴宗教服饰，或限制男性割礼宗教仪式和犹太教屠宰做法，尽管这不一定出于反犹太主义动机。
5. 反犹太主义表现为对犹太人实施歧视、不容忍或暴力行为，侵犯了包括宗教或信仰自由权在内的许多人权。例如，攻击犹太教堂和学校、亵渎犹太墓地，都是明显的侵犯行为，干扰了个人宗教生活的具体现实和实践。同样，反犹太主义

¹ 依据的是特别报告员与犹太社区举行的协商。

² 见 www.kantorcenter.tau.ac.il/sites/default/files/Antisemitism%20Worldwide%202018.pdf。另见 A/74/253。

³ 见 www.kantorcenter.tau.ac.il/sites/default/files/Antisemitism%20Worldwide%202018.pdf。

⁴ 欧盟基本权利局, *Experiences and Perceptions of Antisemitism: Second Survey on Discrimination and Hate Crime against Jews in the EU*, 第 16 和 31 页。

会引发对犹太人的社会排斥和骚扰，进而侵犯宗教或信仰自由权，特别是不因自己的宗教(或被认为的宗教)而遭受歧视和不容忍的权利。

6. 根据人权理事会第 6/37 号决议，特别报告员的任务是查明享有宗教或信仰自由权的现有和新出现障碍，并审查不符合 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》规定的事件和政府行动。根据《宣言》第 2 条，宗教或信仰自由权包括个人信奉和宣扬宗教或信仰的权利，也包括不因(真实或想象)认同以宗教(或无宗教)界定的群体而受到歧视的权利。

7. 在本报告中，特别报告员探讨了全球反犹太主义现象(对犹太人的偏见或仇恨)及其对全世界犹太人和犹太社区宗教或信仰自由权的影响。他呼吁人们注意，反犹太主义这种阴险的仇恨如果得不到正视，不仅对犹太人的人权，而且对全社会所有人的权利都会构成有害障碍。正如秘书长所述，“反犹太主义不仅仅是犹太社区的问题”。它威胁到“所有人的人权”，“哪里有反犹太主义，哪里就可能有其他歧视性的意识形态和各种形式的偏见”。⁵ 特别报告员进一步强调指出了可能损害犹太人宗教或信仰自由权的政府限制，记录了与反犹太主义暴力有关的事件和趋势，并探讨了反犹太主义的驱动因素以及线上和线下宣扬反犹太主义态度、滋生此类行为的活动。最后，他阐明了各种形式反犹太主义(包括不容忍和歧视)对宗教或信仰自由权的侵犯，并建议各国采取紧急步骤，采用基于人权的方法，消除这一全球现象的根源和影响。

三. 方法

8. 本报告中的信息主要是通过 2019 年 3 月 28 日至 6 月 27 日在布宜诺斯艾利斯、加拿大渥太华和多伦多、巴黎、维也纳、布达佩斯、奥斯陆、荷兰海牙和鹿特丹、纽约和伦敦举行的一系列协商收集的，源自九个国家的反犹太主义行为受害者、犹太社区代表和宗教领袖、人权监测员和倡导者以及学者、法律专家和安全官员。初次会议于 2018 年 5 月在日内瓦举行，与会者包括欧洲安全与合作组织(欧安组织)民主制度和人权办公室的一名代表、欧安组织打击反犹太主义轮值主席的个人代表、欧洲联盟委员会打击反犹太主义协调员、联合国人权事务高级专员以及联合国人权事务高级专员办事处的代表。特别报告员还通过在华盛顿特区举行的一系列会议收集信息，来源包括与会的澳大利亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、智利、哥伦比亚、埃及、印度尼西亚、伊拉克、墨西哥、缅甸和突尼斯等国犹太社区和机构的代表。⁶

9. 特别报告员邀请民间社会和其他利益攸关方提交资料，说明影响犹太人宗教或信仰自由权的法律和政策，并说明民间社会和政府对各自国内发生的此类事件

⁵ 见 www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-09-26/secretary-generals-remarks-high-level-event-power-education。

⁶ 这些协商是与拉尔夫·邦什国际研究所、雅各布·布劳斯坦人权促进研究所、世界犹太人大会、欧洲犹太人大会、以色列和犹太事务中心、反对反犹太主义各党小组(联合王国)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、加拿大政府和挪威政府合作组办的。

的反应。⁷ 各方还审查了监测员、研究人员和人权组织编写的数十份报告和研究报告，其中许多在本报告中被引用。

10. 最后，有 22 个国家回复了特别报告员 2019 年 3 月 4 日向所有会员国分发的一系列问题。调查内容包括对犹太人宗教或信仰自由权的法律保护问题；用以确定、监测和应对构成煽动或实施歧视、敌视或暴力侵害犹太人行为的事件的措施；各国国内打击反犹太主义的最佳做法。

四. 主要调查结果

11. 2018 年，全球犹太人口总量估计为 14 606 000 人，其中美洲及西欧和东欧的 15 个国家是以色列以外犹太人口最多的国家。据估计，近 45% 的犹太人(约 6 469 800 人)位于美洲，其中绝大多数居住在美国，占总人口的 2%；另有大约 390 000 人居住在加拿大。⁸ 大约有 1 015 000 名犹太人(占世界犹太人口总量的 6.9%)生活在西欧国家。东欧约有 320 000 名犹太人，⁹ 亚太和大洋洲地区约有 200 000 人，¹⁰ 其中人口最多的地区依次为澳大利亚(91 000 人)、¹¹ 伊朗伊斯兰共和国(10 000 人)¹² 和新西兰(7 000 人)。¹³ 中东和北非大约有 7 179 400 名犹太人，其中绝大多数生活在以色列。¹⁴ 南非大约有 75 000 名犹太人。¹⁵

12. 对犹太人的偏见或仇恨，即所谓反犹太主义，被恰当地称为“最古老的仇恨”，源自各种理论和阴谋，通过无数隐喻和陈规定型观念表达，并以多种方式表现，即使在很少有或根本没有犹太人居住的地方也是如此。这包括在第二个千年后半期通过宗教教义和伪科学理论推动古老叙事，以使对犹太人的偏执、歧视和种族灭绝合法化。更当代形式的反犹太主义则采用强调犹太人在社会中作用的叙事，经常与其他形式的偏执、厌女症和歧视互为呼应或交叉。

⁷ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/ReportSRtotheGeneralAssembly.aspx。

⁸ 见 www.jewishvirtuallibrary.org/jewish-population-of-the-world。

⁹ 国家包括阿尔巴尼亚、白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、爱沙尼亚、希腊、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、北马其顿、黑山、波兰、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚和乌克兰。

¹⁰ 见 www.pewforum.org/2012/12/18/global-religious-landscape-jew/。

¹¹ 联合国，“按宗教、性别和城乡居住情况分列的人口量”，人口统计数据库，可查阅：<http://data.un.org/Data.aspx?d=POP&f=tableCode%3A28>(2019 年 9 月 20 日)。

¹² 同上。

¹³ 同上。

¹⁴ 接受调查的国家有：阿尔及利亚、巴林、吉布提、埃及、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、以色列、约旦、科威特、黎巴嫩、利比亚、摩洛哥、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、土耳其、阿拉伯联合酋长国和也门。

¹⁵ 联合国，“按宗教、性别和城乡居住情况分列的人口量”，人口统计数据库，可查阅：<http://data.un.org/Data.aspx?d=POP&f=tableCode%3A28>(2019 年 9 月 20 日)。

A. 历史叙事与隐喻

13. 一些最古老的反犹太主义叙事可追溯到神学，它们将谋杀耶稣的集体罪责归咎于犹太人，并视之为“恶”和“邪”。这些隐喻将犹太人比作犹太或撒旦的后代，并称之为“狡猾、强大的操纵者”；它们通过宗教教义得以推广，并通过艺术加以描绘，有时会激发当代反犹太主义行为。其他隐喻则反映了对犹太宗教的蔑视，包括反复出现的关于犹太人对非犹太人进行仪式谋杀的虚假指控（“血腥诽谤”），并继续充斥于当代话语。¹⁶

14. 反犹太主义也经常通过种族主义术语表达，将犹太人描述为亚人类，必须被排除在“正常”人类文明之外。这种伪科学办法被用来为纳粹德国迫害犹太人以及后来纳粹及其同伙对欧洲犹太人口的灭绝种族行径辩护，而否认大屠杀的反犹太主义表述试图否认或尽量消减 600 万犹太人被系统谋杀的悲惨历史事实。

15. 有人断言犹太人是一个没有土地或国家的“流浪”民族，会阴谋损害其“东道国”以谋求自身集体利益；或者断言犹太人是一个“强大的全球阴谋集团”，会操纵政府、媒体、银行、娱乐业和其他机构，以达到恶意目的；这些都是反犹太主义态度的表述。这些负面陈规定型观念有许多出自《锡安长老会纪要》，这部信誉扫地的伪作发表于 20 世纪初，在中东得到广泛流传，声称犹太人有统治世界的秘密计划。这些陈规定型观念的土壤中往往会滋生现代阴谋论，认为犹太人对从移民到恐怖袭击等一切问题都负有责任。

B. 当代言论趋势

16. 特别报告员震惊地注意到，新纳粹分子等白人至上主义者和激进伊斯兰团体成员越来越多地在口号、图像、定型观念和阴谋论中使用反犹太主义隐喻，煽动对犹太人的敌意、歧视和暴力并证明其正当性。

17. 特别报告员还注意到，据报许多国家越来越多地出现了有时被称为“左翼”反犹太主义的现象，即声称持有反种族主义和反帝国主义观点的个人在表达对以色列政府政策或做法的愤怒时使用反犹太主义的叙事或隐喻。在一些情况下，表达这种观点的个人参与否认大屠杀；在另一些情况下，他们将犹太复国主义即犹太民族的自决运动与种族主义混为一谈，声称以色列没有权利存在，并指责那些对反犹太主义表示关切的人行为失信。¹⁷ 特别报告员强调指出，决不能接受将犹太人比作以色列政府代理人的说法。他还回顾说，秘书长将“否认以色列存在权的合法性，包括呼吁摧毁以色列”的企图称为反犹太主义的当代表现。¹⁸

¹⁶ 例如见 Mark Weitzman, “Antisemitism: a historical survey”, 可查阅: www.museumoftolerance.com/education/teacher-resources/holocaust-resources/antisemitism-a-historical-survey.html。

¹⁷ 见 David Hirsh, *Contemporary Left Antisemitism* (Abingdon, Oxon, Routledge, 2018)。

¹⁸ 见 www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-09-26/secretary-generals-remarks-high-level-event-power-education。

18. 特别报告员还注意到，有人声称抵制、撤资和制裁运动的目标、活动和影响根本上是反犹太主义的。¹⁹ 该运动旨在推动对以色列、或对该运动支持者认为是以色列政府侵犯巴勒斯坦人权行为“共犯”的国际公司和机构采取抵制和股东撤资举措。该运动的批评者断言，其策划者曾表示其核心目标之一是终结以色列国，并声称有些人在对该运动表示支持时使用了反犹太主义的叙事、阴谋和隐喻。特别报告员注意到，抵制、撤资和制裁运动(包括它的一个主要行为体)否认了这些指控，声称该运动“受到南非反种族隔离和美国民权运动的启发”；²⁰ 坚称他们反对一切形式的种族主义，并采取步骤反对在运动中使用反犹太主义隐喻；强调他们采取了“非暴力措施，促使以色列遵守国际法规定的义务”。²¹ 特别报告员也获悉，有人对颁布法律惩处对该运动的支持表示关切，包括关切这些法律对打击反犹太主义努力的负面影响。他回顾说，国际法承认抵制是合法的政治表达形式，而一般而言，通过非暴力表述支持抵制属于应受保护的合法言论。然而，他也强调指出，利用反犹太主义隐喻或陈规定型观念、否认以色列存在权、或主张因宗教原因而歧视犹太人的言论应受到谴责。

C. 区域趋势

19. 世界各地公众对犹太人的态度各不相同。例如，在东欧国家，公众显然普遍对犹太人持有偏见。一项研究显示，55.98%的受访波兰人表示，他们不会接受犹太人作为家庭成员；²² 大约42%的受访匈牙利人表示，他们认为犹太人对金融和国际事务的影响力太大。²³ 在波兰，最近有人恢复了一项复活节仪式，用鹰钩鼻犹太人的肖像绘制犹太木偶，并对其进行殴打、斩首、焚烧和水淹。²⁴

20. 据专家和监测员报告，新纳粹右翼政党的扩张及其政治知名度的提高是这一地区反犹太主义事件增多的根源。²⁵ 他们报称，包括匈牙利的Jobbik在内的各政党散布充满仇恨、迎合“民族主义”的反犹太主义言论。²⁶ 这种迎合为其听众提供了经典的叙事和隐喻，将犹太人描述为“强大的阴谋者”，以便将他们、移民、穆斯林或罗姆人——视具体情况而定——作为这些国家经历经济不安全的替罪羊。

¹⁹ 例如见 David M. Halbfinger, Michael Wines and Steven Erlanger, “Is B.D.S. anti-Semitic? A closer look at the Boycott Israel campaign”, 《纽约时报》, 2019年7月27日。

²⁰ 依据的是从抵制、撤资和制裁全国委员会对特别报告员所提问题的回复中收集的信息, 2019年7月15日。

²¹ 同上。

²² 见 Don Snyder, “Anti-Semitism spikes in Poland - stoked by populist surge against refugees”, Forward, 2017年1月24日。

²³ 见 <https://edition.cnn.com/interactive/2018/11/europe/antisemitism-poll-2018-intl/>。

²⁴ May Bulman, “Jewish effigy hanged and burned in ‘disturbing’ Easter ritual in Poland”, *Independent*, 2019年4月22日; Ben Cohen, “Polish Catholic Church leader condemns shocking Easter ritual involving antisemitic ‘Judas’ effigy”, *Algemeiner*, 2019年4月22日。

²⁵ 虽然反犹太主义是新纳粹主义的核心, 但该意识形态也包括仇视伊斯兰教、仇外心理、种族主义、仇视同性恋和歧视残疾人。

²⁶ 例如见 www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/Jobbik-Party-Fact-Sheet-final.pdf。

21. 波兰的犹太人遭遇了旨在对其进行羞辱和贬低的叙事，加上据报旨在否认该国大屠杀历史的某些方面并限制表达的制度性措施。例如，2018年，波兰总统安杰伊·杜达签署了《国家纪念研究所法》修正案，使之成为法律。它将作出虚假陈述，公开声称大屠杀所涉罪行、危害和平罪、危害人类罪或战争罪中的集体责任应由波兰民族承担的行为定为犯罪，或“大大减轻了实施者的责任”。四个月后，该法进行了修订，而以色列和波兰则发表联合声明，谴责反犹太主义和反波兰情绪。²⁷ 乌克兰也通过了一项法律，禁止批评曾与纳粹合作、参与种族清洗包括利沃夫大屠杀和伏林大屠杀的乌克兰民族主义者组织。²⁸

22. 据媒体报道，美国和欧洲新纳粹分子之间的联系越来越密切(A/HRC/38/53, 第10段)。一些国家的消息来源也对政治气候日益狂热、其中似乎越来越多地充斥反犹太主义言论的情况提出了担忧。在这方面，监测员、学者和研究人员谈到，受右翼至上主义团体推动，在线交流和线下政治活动中似乎正在出现典型的反犹太主义死灰复燃的现象，并由此带来各种挑战。他们还震惊地注意到，一些著名政治人物似乎越来越多地使用反犹太主义隐喻，而且这些事件被政治化，只会加剧紧张局势。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，平等和人权委员会在2019年启动了对工党内部反犹太主义指控的调查。²⁹

23. 特别报告员还收到报告称，美国、加拿大和西欧的犹太大学生，特别是犹太学生组织成员和相关活动参与者，遭遇了越来越多的反感和敌意表述，这严重影响了他们结社与和平集会自由的权利以及宣示宗教信仰的权利。在某些情况下，犹太学生报称被同学和与政治“左派”结盟的组织斥为以色列政府行动的同谋。³⁰

24. 特别报告员收到许多报告称，在中东和北非国家，经常有人将犹太人与以色列和犹太复国主义混为一谈，即使在犹太人生活历史悠久的国家也是如此。该地区的媒体中充斥着妖魔化犹太人的文字。³¹ 据报，沙特阿拉伯的学校教科书中含有反犹太主义内容，其中有些甚至敦促对犹太人使用暴力。³² 8月，消除种族歧视委员会表示严重关切“某些媒体，特别是哈马斯控制的媒体中存在仇恨言论，特别是针对以色列人的仇恨言论，这有时会煽动对该群体的仇恨；此外社交媒体、

²⁷ Brigit Katz, “Poland’s President signs highly controversial Holocaust bill into law”, *Smithsonian*, 2018年1月29日。

²⁸ 见 www.ose.org/odihr/395318。

²⁹ 见 www.equalityhumanrights.com/en/inquiries-and-investigations/investigation-labour-party。

³⁰ 依据的是与犹太社区举行的协商。

³¹ 例子：在沙特阿拉伯，*Al-Iqtisadiyya* 报刊登了一篇社论漫画，画的是一台大卫之星形状的绞肉机，将加沙人绞成骷髅。在阿尔及利亚，*Echourouk El Youmi* 发表了一篇文章，声称犹太人几个世纪以来一直在密谋对付穆斯林，犹太人应对降临在穆斯林身上的大多数灾难负责，犹太人控制了媒体、电影、艺术和时尚。在卡塔尔，私营的 *Al-Raya* 报刊登了一幅漫画，画的是一名女巫拿着大卫之星魔杖挑起阿拉伯国家之间的争端。

³² 见 www.adl.org/resources/reports/teaching-hate-and-violence。

公职人员陈述、学校课程和教科书中同样存在这种情况，也会助长仇恨，并可能煽动暴力” (CERD/C/PSE/CO/1-2, 第 19(c)段)。

25. 虽然亚太地区的犹太人口很少，但代表们罗列了一些特别令人担忧的例子，显示反犹太主义言论随处可见，据报往往喜欢将所有犹太人与以色列及其政策联系起来。³³ 例如，在印度尼西亚，超过 57%的教师和讲师、53.74%的学生赞同一项调查声明，其中声称“犹太人是伊斯兰教的敌人”。³⁴

D. 反犹太主义暴力：区域趋势

26. 近年来，一些异常暴力化的反犹太主义事件对犹太人的个人安全感产生了极大的影响。2018 年 10 月 27 日，一名枪手袭击了美国宾夕法尼亚州的“生命之树”犹太教堂，造成 11 名会众死亡、7 名会众受伤，这是美国历史上最致命的针对犹太人的袭击。该枪手在袭击期间的言论和在袭击前几天的社交媒体活动表明，他相信各种植根于极右翼白人至上主义意识形态的反犹太主义阴谋论。³⁵ 六个月后的 2019 年 4 月 26 日，一名同样受白人至上主义意识形态驱使的枪手在加利福尼亚州 Poway 社区的一座犹太教堂打死了 1 名会众，打伤了另外 3 人。³⁶

27. 早年的 2012 至 2015 年期间，法国公民在巴黎的一家犹太超市、比利时的犹太博物馆和图卢兹的一所犹太走读学校实施了暴力袭击，造成多人死亡。2015 年，一名宣誓效忠伊斯兰国的丹麦公民在哥本哈根发动了多起袭击，包括在一座正在庆祝蝙蝠成年礼的犹太教堂外发动袭击，导致 1 名志愿保安死亡。上述四起案件中的被控施害者据报都受了暴力伊斯兰极端主义意识形态的驱使。³⁷ 2012 年，一名据称与真主党有关联的自杀炸弹手在保加利亚布尔加斯机场的一辆公共汽车上引爆了一枚炸弹，炸死了 5 名以色列游客。³⁸ 2008 年，伊斯兰恐怖分子袭击了印度孟买的 Chabad Lubavitch 运动中心，这是该市 11 起联动枪击和爆炸事件的一部分，造成 5 人死亡，其中包括 1 名拉比。

28. 2017 年，美国出于对宗教认同的偏见而实施的仇恨犯罪中约有 58%是出于反犹太主义偏见而实施的。³⁹ 2017 年，加拿大的所有仇恨犯罪中约有 41%(842 起)是出于对宗教取向的偏见而实施的，比前一年增加了 83%。⁴⁰

³³ 依据的是与印度尼西亚犹太社区代表举行的协商。

³⁴ 见 <https://conveyindonesia.com/wp-content/uploads/2019/04/Survey-Nasional-Keberagamaan-GenZ.pdf>。

³⁵ 见 www.splcenter.org/hatewatch/2018/10/28/analyzing-terrorists-social-media-manifesto-pittsburgh-synagogue-shooters-posts-gab。

³⁶ 见 www.nbcsandiego.com/news/local/New-Details-Emerge-in-Deadly-Poway-Synagogue-Shooting-511375582.html；<https://ctc.usma.edu/terrorist-attacks-jewish-targets-west-2012-2019-atlantic-divide-european-american-attackers/>。

³⁷ 见 <https://ctc.usma.edu/terrorist-attacks-jewish-targets-west-2012-2019-atlantic-divide-european-american-attackers/>。

³⁸ Nicholas Kulish、Eric Schmitt 和 Matthew Brunwasser, “Bulgaria implicates Hezbollah in July attack on Israelis”, 《纽约时报》, 2013 年 2 月 5 日。

³⁹ 见 <https://ucr.fbi.gov/hate-crime/2017/topic-pages/victims>。

⁴⁰ 见 www.150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2019001/article/00008-eng.htm。

29. 在西欧，据法国当局报称，2017年至2018年间反犹太主义行为增加了74%，⁴¹ 占了所有记录在案的仇恨犯罪的一半，占了涉及人身暴力的事件的近15%。⁴² 德国当局报称，2017年至2018年间记录在案的反犹太主义行为增加了10%，其中暴力行为增加了70%。⁴³ 2019年5月，德国政府反犹太主义专员出于安全担忧，警示犹太人不要在公共场合佩戴犹太小圆帽。⁴⁴ 同样，联合王国的民间社会团体报称，2017年至2018年间反犹太主义事件增加了16%。⁴⁵ 有报告显示，在联合王国佩戴明显宗教标志的犹太人特别容易受到口头攻击和骚扰。据欧洲联盟基本权利局2018年在欧洲联盟96%以上犹太人口居住的12个国家进行的调查显示，89%的受访者表示本国的反犹太主义现象有所增多。⁴⁶

30. 特别报告员收到了许多关于破坏和亵渎犹太教堂和公墓以及其他公认犹太遗址的陈述。瑞典的哥德堡犹太教堂在2017年遭到袭击。2018年3月，11名疑似新纳粹暴力团体成员因涉嫌破坏雅典郊外一个犹太墓地的入口而被捕。⁴⁷ 联合国人权事务高级专员最近谴责了一再发生破坏在维也纳举办的大屠杀纪念展览的行为，包括使用纳粹党徽进行破坏的行为。⁴⁸

31. 特别报告员收到了关于摩尔多瓦共和国的犹太人遗址受袭的陈述，即一座大屠杀纪念碑在揭幕前遭到破坏、一个犹太人墓地遭到纵火袭击；⁴⁹ 此外匈牙利和捷克也发生了袭击事件。

32. 在中东和北非地区，突尼斯杰尔巴的 El Ghriba 犹太教堂于2018年遭到袭击，⁵⁰ 伊朗设拉子的两座犹太教堂于2017年遭到袭击，⁵¹ 开罗巴萨廷的一个犹太墓地于2018年遭到破坏。⁵² 埃及和突尼斯当局已采取安全措施，保护犹太宗教领袖、

⁴¹ 见 www.france24.com/en/20190212-france-anti-semitism-acts-outrage-rise-vandalism-jewish-symbols-halimi-veil-bagelstein。

⁴² 见 www.kantorcenter.tau.ac.il/sites/default/files/Antisemitism%20Worldwide%202018.pdf。

⁴³ 见 www.tagesspiegel.de/politik/antisemitische-kriminalitaet-gewalt-gegen-juden-drastisch-gestiegen/23980318.html。

⁴⁴ 见 www.dw.com/en/german-official-warns-jews-against-wearing-kippahs-in-public/a-48874433。

⁴⁵ 见 <https://cst.org.uk/news/blog/2019/02/07/antisemitic-incidents-report-2018>。

⁴⁶ 见欧洲联盟基本权利局，*Experiences and Perceptions of Antisemitism*。

⁴⁷ <https://greekcitytimes.com/2018/03/07/greek-counter-terrorism-police-arrest-six-in-neo-nazi-combat-18-crackdown/>。

⁴⁸ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24652&LangID=E。

⁴⁹ 见 www.osce.org/odihr/317166?download=true。

⁵⁰ 见 www.jta.org/2018/01/15/israel/five-men-arrested-in-connection-with-firebomb-attack-on-synagogue-in-tunisia。

⁵¹ 见 www.haaretz.com/middle-east-news/two-iranian-synagogues-in-shiraz-vandalized-1.5629841。

⁵² 见 www.egypttoday.com/Article/1/54105/Head-of-Egyptian-Jewish-community-My-father%E2%80%99s-tomb-was-vandalized。

犹太宗教场所和犹太遗址免遭袭击、破坏或亵渎。⁵³ 2013 年，印度尼西亚泗水的犹太教堂成为抗议、威胁和袭击的目标，迫使该国最后一座犹太教堂关闭。⁵⁴

33. 在澳大利亚，2017 年 10 月 1 日至 2018 年 9 月 30 日期间记录了 366 起反犹太主义事件，⁵⁵ 其中包括 156 起袭击事件(3 起人身伤害、88 起骚扰案件、19 起蓄意破坏和 46 起涂鸦)和 204 起威胁事件(电子邮件、邮寄信件、电话、传单/海报)，总体上增加了 59%。⁵⁶ 据报，当犹太人在犹太安息日参加宗教仪式时，犹太教堂周围经常发生恐吓和骚扰犹太人的事件。

34. 特别报告员还注意到关于阿根廷最近发生反犹太主义暴力事件的新闻报道。⁵⁷ 另一方面，巴西、智利、哥伦比亚和墨西哥的犹太社区代表对特别报告员报称，他们各自国内的反犹太主义仇恨犯罪相对罕见。

E. 网上表现的反犹太主义

35. 反犹太主义仇恨言论在网上尤其盛行。所有参与编写本报告的人都一致表示关切，指出像 Gab(一个类似推特、允许仇恨言论的平台)、4chan 和推特这样的平台为地理上彼此相距遥远的人们提供了一个论坛，使之能够创建网络、分享极端反犹太主义观点。一项关于在推特上发现的英语在线反犹太主义仇恨言论的研究显示，仅一年就有 420 万条反犹太主义推文，这还不包括图片或表情包推文。⁵⁸ 著名的犹太公众人物和组织也是网上反犹太主义评论的特定目标。

36. 2016 年，68%的网上反犹太主义言论源自美国。分析人士指出，美国使用社交媒体的个人数量(每周 2 亿)远远超过所有其他国家的社交媒体用户数量，而美国人向社交媒体平台上传反犹太主义帖子的比例等于或低于其他较小国家的比例。2016 年，加拿大的社交媒体平台上据观察有 8 000 条反犹太主义帖子。它们大多以表达仇恨的形式出现在推特上。

37. 2016 年，巴西社交网站上出现了大约 2 700 条反犹太主义帖子，与社交媒体的活跃用户数量相比，这个数字相对较低。大多数言论源自推特和博客帖子，表达了对犹太人的仇恨。在墨西哥，2016 年社交媒体上出现了大约 2 000 条反犹太主义帖子。这里的大部分言论同样由源自推特的仇恨表述组成。2017 年，民间社会组织在阿根廷记录了 404 起反犹太主义事件，与 2016 年相比增加了 14%。2017 年在阿根廷报告的事件中，在线事件占了近 90%。此类事件大幅增多，2014 年增至 47%，而 2008 年仅为 3%。反犹太主义宣传的流传是西欧国家所报反犹太主义

⁵³ 依据的是与犹太社区举行的协商。

⁵⁴ 见 www.timesofisrael.com/indonesias-last-synagogue-an-intended-heritage-site-destroyed/。

⁵⁵ www.ecaj.org.au/wp-content/uploads/2018/11/ECAJ-Antisemitism-Report-2018.pdf。

⁵⁶ 同上。

⁵⁷ 见 www.jta.org/2019/06/12/global/officials-alarmed-by-anti-semitic-assaults-in-argentina。

⁵⁸ 见 <https://arxiv.org/abs/1809.01644>。

表现的一个重要来源。在线事件在荷兰报告的案件中占了 41%、在奥地利记录的案件中占了 45%、在意大利和瑞士报告的反犹太主义事件中占了大多数。⁵⁹

38. 在澳大利亚，反犹太主义在网上最为常见。⁶⁰ 2017 年 12 月，推特封禁了数千个宣传反犹太主义仇恨的账户，其中包括澳大利亚新纳粹团体 Antipodean 抵抗组织的账户。⁶¹ 然而，这些用户中有许多后来迁到了 Gab，该团体的 Gab 账户仍在使用中。⁶²

39. 网上的反犹太主义包括极右翼隐喻，认为犹太人带头进行女权主义者、女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人运动以及移民运动，并以此为手段来实施“白人种族灭绝”；在犹太教堂发生大规模枪击事件之前，此类阴谋论曾在极右翼恐怖分子发布的在线宣言中反复出现。对新纳粹网络论坛 Stormfront 的一项研究表明，该论坛自成立以来已建立了 9 000 多条与女权主义相关的线程。⁶³ 在这些线程中，有超过 60%提到了犹太人，其中许多声称犹太人正在领导女权主义运动。⁶⁴ 在另一项以 4chan 为重点的研究中，作者保守估计，2015 年有 63 万条反犹太主义帖子，2017 年该数字增至 170 万条。⁶⁵

F. 可能侵犯宗教或信仰自由的政府措施

40. 特别报告员收到了关于影响犹太社区宗教信仰宣示能力的官方法律和政策的资料。摩洛哥犹太社区的代表告诉特别报告员，该国禁止犹太囚犯将犹太洁食带进监狱。在埃及，官方对犹太人的庆祝活动设有限制，限制对象包括纪念十九世纪犹太拉比 Yaakov Abuhatzaira 的节日，法院认为应该永久禁止这一节日，因为“它违反了公共秩序和道德，与宗教仪式的庄严性和纯洁性相矛盾”。⁶⁶

41. 有几个国家的政府还采取措施，禁止非昏迷屠宰——犹太人和穆斯林等遵循一些宗教传统的信徒为食品生产目的而屠宰动物的规定方法。非昏迷屠宰在斯洛文尼亚被禁止，⁶⁷ 在奥地利、塞浦路斯、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰和斯洛伐克则受到严格监管。⁶⁸ 波兰也在考虑限制犹太洁食肉出口，这可能影响到

⁵⁹ 见 www.kantorcenter.tau.ac.il/sites/default/files/Antisemitism%20Worldwide%202018.pdf。

⁶⁰ 依据的是与犹太社区举行的协商。

⁶¹ 见 www.ecaj.org.au/wp-content/uploads/2018/11/ECAJ-Antisemitism-Report-2018.pdf。

⁶² 同上。

⁶³ 见 www.antisemitism.org.uk/wp-content/uploads/2019/02/APT-Google-Report-2019.1547210385.pdf。

⁶⁴ 同上。

⁶⁵ 见 www.antisemitism.org.uk/wp-content/uploads/2019/05/5982-Misogyny-and-Antisemitism-Briefing-April-2019-v1.pdf。

⁶⁶ 见 www.bbc.com/news/world-Middle-East-30626088。

⁶⁷ 见 <https://english.sta.si/1804329/slovenia-to-ban-ritual-slaughter>。

⁶⁸ 见 www.loc.gov/law/help/religious-slaughter/europe.php。

整个欧洲大陆的犹太社区。⁶⁹ 丹麦、冰岛、挪威和瑞典要求在屠宰前事先让动物昏迷。芬兰则要求在屠宰的同时让动物镇静，而要求事先让动物昏迷的立法仍有待制定。在国家以下一级，比利时三个大区中有两个最近颁布法律，要求事先让动物昏迷，并将在 2019 年生效，除非被该国宪法法院未决的诉讼推翻。目前没有对向这些国家出口或进口犹太洁食肉设定限制。欧洲委员会《保护屠宰用动物公约》和欧洲理事会第 1099/2009 号条例规定，应使动物在屠宰前昏迷，但允许成员国克减让动物昏迷的要求，以便进行宗教屠宰。

42. 没有任何东欧国家禁止男性割礼。然而，在斯洛文尼亚，公职人员公开批评了该仪式，并阻止拉比进行手术操作。有几个欧洲国家已经或正在考虑采取与男性割礼有关的措施。

43. 对犹太洁食肉或男性割礼施加限制似乎并不仅仅出于反犹太主义动机，但这可能会干扰犹太人按照其宗教或信仰戒律遵守仪式和礼节的能力。

44. 波斯尼亚和黑塞哥维那的犹太人面临政治排斥，《宪法》禁止任何不属于该国三个主要族裔群体(波斯尼亚人、克罗地亚人和塞尔维亚人)中任何一个族裔的人担任总统职位，或在人民院(议会两院之一)占据席位。虽然欧洲人权法院在 2009 年裁定这一限制歧视犹太人(和罗姆人)，但该国并没有修改其《宪法》。⁷⁰

45. 在加拿大，犹太团体抗议魁北克省政府于 2019 年 6 月 16 日通过第 21 号法案。这项旨在修正《魁北克人权和自由宪章》的法案声称，佩戴宗教标志有碍维护国家中立的义务，因此有必要修正《魁北克宪章》，在其中纳入一项措施，限制公务员，包括警察、法官和公立学校教师在履行职责时穿戴宗教服装或佩戴宗教标志。这一措施会歧视必须在日常生活中通过服装和符号来体现自己宗教信仰的犹太人等群体。

G. 监测和报告反犹太主义现象

46. 许多国家没有设定监测仇恨犯罪的机制。设有此类机制的国家采用了不同方法来收集关于仇恨犯罪的信息，不同国家分别涵盖各种刑事犯罪和偏见动机。在许多情况下，信息大多既不全面也不分类，因此很难捕捉到用以确定有度和知情反应所必需的反犹太主义行为的重要内容。令人遗憾的是，许多国家根本没有提交报告。自 2004 年以来，欧安组织一直努力通过其民主机构和人权办公室收集关于反犹太主义和其他仇恨犯罪的信息，但该组织 57 个成员国中只有 15 个提交了 2017 年反犹太主义事件的数据。⁷¹

47. 少报也是一个重大问题。据一项调查显示，79%在调查前的五年中经历过骚扰的受访者没有报告受侵害事件，主要是因为他们认为，即便自己作了报告，也

⁶⁹ 见 <https://forward.com/food/416983/all-the-european-countries-where-kosher-and-halal-meat-production-are-now/>。

⁷⁰ 欧洲人权法院，*Sejdić 和 Finci 诉波斯尼亚和黑塞哥维那*，27996/06 和 34836/06 号申请书，判决，2009 年 12 月 22 日。

⁷¹ 见 <http://hatecrime.osce.org/2017-data>。

仍然不会改变什么。⁷² 民间社会和欧安组织的报告显示，许多犹太人对向执法部门报告自己的经历感到不自在，原因是事件明显趋向正常化、对刑事司法系统缺乏信任、缺乏资源或担心报告仇恨犯罪会向公众暴露自己的犹太身份。在一些情况下，受害者可能不会将自己遭受的犯罪视为仇恨犯罪，要么是因为这种经历在他们所处的环境中十分普遍，要么是因为他们不知道出于仇恨动机的犯罪比没有仇恨动机的相同犯罪更严重。⁷³

48. 此外，2014 年，报告受反犹太主义骚扰的女性比男性少(女性为 17%，而男性为 24%)。⁷⁴ 这些结果证明女性可能在混乱时期普遍感受到更大的威胁，或者也可能指向严重的少报。此类少报扭曲了统计数据，并可能造成仇恨犯罪没那么普遍的印象。

49. 特别报告员还发现，监测反犹太主义的大多数民间社会实体，包括犹太组织，并不经常与联合国人权监测员接触。这样缺乏沟通限制了联合国专家和他们应向其报告的政府间机构处理反犹太主义行为、就打击这些行为的行动提出建议的能力。⁷⁵

50. 上述各种形式的反犹太主义在国际大屠杀纪念联盟 2016 年通过的反犹太主义工作定义中都有反映。⁷⁶ 该工作定义是欧洲种族主义和仇外心理监测中心 2005 年首次采取的一项举措的产物，是作为一种非法律工具制定的，旨在便利对采取举措的各国进行更准确、更统一的反犹太主义监测，并就各种形式的反犹太主义对官员和更广泛的公众进行教育。

51. 该工作定义一般将反犹太主义定义为“对犹太人的某种认知，可能表达为对犹太人的仇恨。反犹太主义的言论和身体表现针对的是犹太人或非犹太人个人和(或)其财产、犹太社区机构和宗教设施”。该定义还提供了以下说明：

(a) 表现形式可能包括针对作为犹太集体诞生的以色列国。然而，对以色列的批评如果与对任何其他国家的批评类似，则不能被视为反犹太主义。反犹太主义经常指责犹太人密谋伤害人类，并经常被用来指责犹太人“让事情出错”。它通过言语、文字、视觉形式和行动来表达，并利用险恶的刻板印象和消极的性格特征；

(b) 考虑到总体情况，公共生活、媒体、学校、工作场所和宗教领域中的当代反犹太主义例子可包括但不限于：

(一) 以激进意识形态或极端主义宗教观的名义，呼吁、协助或为杀害或伤害犹太人辩护；

⁷² 欧洲联盟基本权利局，*Experiences and Perceptions of Antisemitism*，第 12 页。

⁷³ 见欧洲联盟基本权利局，*Experiences and Perceptions of Antisemitism*。

⁷⁴ www.osce.org/odihr/320021?download=true。

⁷⁵ 雅各布·布劳斯坦研究所提交的文件。

⁷⁶ 见 www.holocaustremembrance.com/working-definition-antisemitism。

- (二) 利用成规定型的谎言对犹太人进行妖魔化、非人化指控，或声称犹太人作为一个集体拥有无上权力，例如，特别但不限于关于犹太人的惊世大阴谋或犹太人控制媒体、经济、政府或其他社会机构的神话；
- (三) 指责犹太人作为一个民族对单个犹太人或犹太团体所犯真实或想象的错误行为负责，甚至对非犹太人的行为负责；
- (四) 否认第二次世界大战(大屠杀)期间国家社会主义德国及其支持者和帮凶对犹太人民实施种族灭绝的事实、范围、机制(如毒气室)或故意；
- (五) 指责犹太人作为一个民族，或以色列作为一个国家，发明或夸大大屠杀；
- (六) 指责犹太公民相对于自己所属国家的利益而言，更忠于以色列，或更忠于所谓的全球犹太人优先事项；
- (七) 剥夺犹太人的自决权，例如声称以色列国的存在是一项种族主义事业；
- (八) 实行双重标准，对以色列提出不对任何其他民主国家表示期待或提出的行为要求；
- (九) 使用与经典反犹太主义相关联的符号和图像(例如声称犹太人杀害了耶稣或“血腥诽谤”)来描述以色列或以色列人；
- (十) 将当代以色列的政策比作纳粹的政策；
- (十一) 认为犹太人对以色列国的行动负有集体责任。

52. 根据该工作定义，当反犹太主义行为被法律定义为犯罪时，此类行为(例如，否认大屠杀或在一些国家分发反犹太主义材料)就是犯罪。无论是人还是财产，如建筑物、学校、礼拜场所和公墓，若是因为自身犹太性质或被认为具有犹太性质或与犹太人有关联而被选作攻击目标，则实施攻击的犯罪行为就是反犹太主义行为。反犹太主义歧视是指拒绝为犹太人提供为其他人提供的机会或服务，这在许多国家是非法的。

53. 该定义已被一些国家和机构所采用，⁷⁷ 其中有些还采取了多种不同方法对其加以使用。欧洲议会认可了该定义，并建议欧洲联盟成员国采用；⁷⁸ 该定义也得到了美洲国家组织秘书长的认可。⁷⁹ 它也得到了一些监测反犹太主义的民间社会组织的使用，并在 2018 年得到了联合国秘书长的确认。⁸⁰

54. 特别报告员注意到，该工作定义的批评者关切地指出，该定义的适用方式可能会有效限制合法的政治表达，包括批评以色列政府推行的侵犯巴勒斯坦人权利

⁷⁷ 截至 2019 年 8 月，已采用该工作定义的有奥地利、比利时、保加利亚、加拿大、捷克、法国、德国、匈牙利、以色列、立陶宛、北马其顿、荷兰、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、斯洛伐克和联合王国。美国国务院和教育部以及希腊教育部也使用了该定义。

⁷⁸ 见 www.timesofisrael.com/european-parliament-votes-to-adopt-working-definition-of-anti-semitism/。

⁷⁹ 见 www.oas.org/en/about/speech_secretary_general.asp?sCodigo=19-0036。

⁸⁰ 见 www.un.org/press/en/2018/sgsm19252.doc.htm。

的政策和做法。这些关切集中在定义所附的三个说明性例子上，即：声称以色列的存在是一项种族主义事业、对以色列提出不对其他民主国家提出的行为要求、将以色列的政府政策与纳粹的政策相提并论。特别报告员注意到，国际大屠杀纪念联盟制定的定义并没有将这些例子指定为当然的反犹太主义言论例子，并进一步指出，根据该定义，必须进行语境评估，以确定它们是否具有反犹太主义性质。不过，必须认真对待公共机构使用这些例子可能对批评以色列政府政策和做法的言论产生的寒蝉效应，当然同样也必须认真对待人们的关切，以免对以色列的批评借用传统反犹太主义陈规定型观念等表述，有时被用来煽动对犹太人的仇恨。因此，若将该定义作为一种非法律教育工具使用，则可最大限度地降低寒蝉效应，并推动打击反犹太主义的努力。公共机构在任何监管范畴内使用该定义时，必须履行应尽义务，以确保所有人在法律范围内的表达自由得到保护。特别报告员申明，《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》、人权事务委员会关于见解和言论自由的第 34(2011)号一般性意见和消除种族歧视委员会关于打击种族主义仇恨言论的第 35(2013)号一般性建议对此提供了相关指导。

55. 特别报告员回顾，如下文所述，国际人权文书还强调公职人员有责任避免表达宗教、种族和其他形式的不容忍，并有义务谴责即使受到法律保护、但反映反犹太主义态度的言论。如《拉巴特行动计划》所述，“政治和宗教领导人应避免使用不容忍的信息或可能煽动暴力、敌意或歧视的言论；但他们也应发挥关键作用，坚决、迅速地发声反对不容忍、歧视性陈规定型观念和仇恨言论” (A/HRC/22/17/Add.4, 附录, 第 36 段)。特别报告员认为，该工作定义作为非法律工具使用时，会依赖语境评估确定何时的言论可被视为反犹太主义言论；这样的工具将发挥宝贵作用，向政府官员和广大公众传达对显性和隐性的当代反犹太主义表现形式的共同关注。

H. 最佳做法

56. 西欧和美洲参与编写本报告的大多数团体对各国政府为保护本国犹太人而采取的措施表示满意。在欧洲联盟基本权利局进行的调查中，56%的受访者对本国政府为确保犹太社区安全需要而作出的努力给予了积极评价。⁸¹ 特别报告员注意到，许多国家的政府，包括对为编写本报告而分发调查作出回复的政府，已采取步骤打击反犹太主义，并承诺加强这方面的努力。此类步骤包括制定仇恨犯罪立法，明确针对仇恨犯罪的煽动特性。阿根廷、巴西、加拿大、智利和美国等美洲国家已通过了此类立法，大多数欧安组织国家则在其管辖范围内制定了仇恨犯罪法规。美国纽约等主要城市的当局也成立了专门的工作队，由训练有素的执法人员支持，负责监测、识别和应对仇恨犯罪。⁸² 2017 年，波兰设立了警察协调员一职，负责打击网上仇恨。瑞典设有一个针对仇恨犯罪的国家联络点。

⁸¹ 欧洲联盟基本权利局, *Experiences and Perceptions of Antisemitism*, 第 12 页。

⁸² 信息源自 2019 年 4 月 11 日与纽约社区举行的协商，参加者包括纽约州仇恨犯罪工作队成员。

57. 据挪威政府报称，该国打击反犹太主义行动计划(2016-2020 年)采用多学科方法，制定了仇恨犯罪法律，设立了监测、调查和报告反犹太主义行为的机制，并采取多项支持举措，提供关于挪威犹太人多样化生活和历史的信息，同时监测民众态度。在荷兰，线上和线下的仇恨言论都会受到惩处。此外还有其他打击反犹太主义的措施，包括强化促进不同宗教之间对话的当地方法，加强旨在防止足球场中呼喊反犹太主义口号的教育项目，支持教师在课堂上讨论反犹太主义和否认大屠杀等敏感问题。德国在联邦预算中列有补偿极端暴力犯罪受害者和死者家属的资金(艰难补贴)。

58. 遗憾的是，目前仍然难以作出令人满意的反应，解决网上无处不在的反犹太主义这一前沿问题。会员国在继续测试各种应对特别是煽动敌意、歧视和暴力的反犹太主义态度的方法，同时尊重言论和意见自由权。2016 年，欧洲联盟委员会与推特、YouTube 和微软一起，通过了一项欧洲联盟行为准则，以在 24 小时内处理欧洲的网络仇恨言论案件。

59. 一些国家加强了犹太教堂周围的安全措施，包括在设施外设置警卫，并要求国家安全部门审查任何希望进入或访问犹太教堂的人。其他国家则承诺提供资金支持重建。德国提出，该国正在重建犹太教堂，承担了犹太公墓一半的维护费用，并设有许多专门用于纪念大屠杀犹太受害者的公共场所和纪念点。

60. 摩洛哥政府一直在与非政府组织协同努力，以保护和恢复犹太文化，包括 12 个犹太墓地，并在非斯开设了一个新的犹太博物馆。埃及也在努力恢复和保护世界上第二古老的犹太墓地，并开设了一个新的犹太博物馆，该项努力由一个非政府组织牵头，但得到了政府的支持。⁸³ 突尼斯由国家负责为所有犹太教堂提供安保，并部分补贴教堂维护和修复费用。国家高级工作人员会参加重要的犹太节日，以显示团结(A/HRC/40/58/Add.1，第 47 段)。

61. 瑞典的公共机构 Living History 论坛制作教育展览材料和关于民主和人权的课堂材料，并以大屠杀和其他危害人类罪为出发点。许多国家在学校提供大屠杀教育。然而，特别报告员注意到许多利益攸关方的关切，即大屠杀教育不足以有效地教育人们认识和应对反犹太主义。应通过儿童教育促进同理心训练、宗教教育和犹太人的现代形象。

五. 结论：反犹太主义对宗教或信仰自由权的影响

62. 《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》明确谴责基于宗教或信仰的歧视和不容忍。按照《宣言》第 2(2)条的定义，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地位上对人权和基本自由的承认、享有和行使”。

⁸³ 与埃及 Drop of Milk 组织举行的协商。

63. 特别报告员感到震惊的是，许多国家的反犹太主义现象日益增多，施为者包括以白人至上主义和激进伊斯兰意识形态为动机的个人。此外，他还震惊地注意到，世界各地都有针对犹太社区的暴力袭击，并有信息显示，一些当局据称煽动或直接参与了私人行为体实施的反犹太主义暴力或威胁行为，或不对此类行为作出反应。他也关切地注意到，来自政治左翼的反犹太主义言论以及国家的歧视性法律、条例和政策明显增多。

64. 由于反犹太主义现象增多，一些国家的犹太社区成员报称，他们越来越不愿穿戴犹太小圆帽等宗教服饰，或以表明自己民族宗教遗产的传统语言(希伯来语)进行公开讨论，以免受到骚扰、歧视或暴力侵害。也有些个人报称自己不公开承认自己是犹太人，并避免表达自己的文化特性或参加犹太宗教和文化活动，这实际上将犹太人排除在公共生活之外。在许多地方，犹太社区面临的威胁迫使他们为其礼拜场所、学校和其他宗教和文化场所寻求或设定广泛的安全措施。因此，各国政府现在必须迅速作出努力打击反犹太主义，因为反犹太主义不仅会损害犹太人的人权，如果任其在任何社会发展下去，还将破坏所有人的和平与安全。

65. 鉴于监测和报告的方法存在差异，加之世界各地的受害者普遍大量少报反犹太主义行为，因此无法肯定、完全地推断全球或任何一个国家反犹太主义行为的普遍程度。为此，决策者在试图利用数据确定仇恨犯罪的普遍程度和影响或现有应对措施效力时，可能会面临挑战。不过，现有数据确实表明，世界范围内的反犹太主义行为正在增多，要求各国紧急采取有效行动来打击这一现象。

66. 然而，在没有或只有较小犹太社区的许多国家，包括许多位于中东、北非和亚太地区的国家，当局不对反犹太主义事件、仇恨言论或仇恨犯罪进行监测。不过，非政府组织的代表在直接提交给特别报告员的报告中证实，在某些情况下，反犹太主义态度似乎普遍存在，并得到了国家官员的容忍甚至宣扬。

67. 此外，线上和线下表现的反犹太主义态度，包括反犹太主义仇恨犯罪，不仅影响到其受害者，而且还会引起犹太社区的惶恐，导致处境脆弱的个人边缘化，助长虚假信息的滋生，并煽动仇恨、歧视和暴力。正如前任特别报告员所概述的，“负面刻板印象和偏见的蔓延……毒害了不同社区之间的关系，并使属于宗教少数群体的人处于脆弱境地”(A/HRC/22/51，第 47 段)。此外，当代形式种族主义问题特别报告员指出，重新解释大屠杀推动了纳粹主义的死灰复燃和传播，并为民族主义和新纳粹示威活动提供了肥沃的土壤(A/HRC/38/53，第 15 段)。仇恨言论和对犹太人的污名化会破坏宗教或信仰自由权的外在表达。

68. 对反犹太主义性别问题的研究有限。联合王国犹太政策研究所进行的研究发现，虽然女性成为反犹太主义攻击受害者的可能性较小(女性为 14%，而男性为 74%)，但略多一些的女性出于安全原因避免参加犹太公共活动(女性为 24%，而男性为 21%)，或在公共场合除去可表明自己犹太身份的符号(女性为 55%，而男性为 50%)。⁸⁴ 各国和民间社会应按照基于人权的方法，确保解决反犹太主义和性别歧视问题的框架考虑到宗教认同与性别认同的交叉性。

⁸⁴ 见 www.antisemitism.org.uk/wp-content/uploads/2019/05/5982-Misogyny-and-Antisemitism-Briefing-April-2019-v1.pdf。

69. 没有比大屠杀更生动的例子更能说明宗教和种族仇恨是如何导致种族被灭绝的，而且自那以来发生的许多案例都表明，漠视此类仇恨表现会导致社会被摧毁。特别报告员强调指出，根据国际人权法，各国必须在必要时颁布或撤销立法，禁止基于宗教或信仰的歧视，包括对犹太人的歧视，并采取一切适当措施，打击基于这种理由的不容忍和暴力行为，包括由个人表现出来的此类行为。《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第 2 款规定，缔约国对任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，有义务以法律加以禁止。同样，《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条(子)款要求各国宣告“凡……煽动种族歧视，对任何种族或属于另一肤色或人种的人群实施强暴行为或煽动此种行为……者，概为犯罪行为，依法惩处”。

70. 虽然必须采取强有力的办法来打击仇恨表现，但刑事或其他惩罚性措施只能在限制性较低的措施失败时才能作为最后手段使用(A/HRC/22/17/Add.4, 附录, 第 34 段)。人权事务委员会、消除种族歧视委员会和《拉巴特行动计划》建议，根据国际标准被定为犯罪的言论或其他形式的煽动必须有煽动歧视、敌意或暴力的意图。⁸⁵ 此外，《拉巴特行动计划》还建议，关于煽动仇恨的国内法律框架明确提及《公约》第二十条第 2 款，并纳入《关于言论自由和平等的卡姆登原则》中定义的“仇恨”、“敌视”、“主张”和“煽动”等关键术语的精悍定义。因此，各国应致力于打击达不到第 20 条第(2)款所规定临界点的言论，主要途径是按照国际人权标准推出反制言论和教育措施。

71. 特别报告员指出，无论是不惩处反犹太主义仇恨犯罪、还是压制没有犯罪意图的言论，都可能破坏打击反犹太主义所需的紧急努力。因此，他强调必须采取紧急行动解决反犹太主义问题，更必须在更广泛的人权框架内解决该问题。正如欧安组织部长理事会 2007 年 10 月 30 日第 10/7 号决定所指出的，虽然必须承认不同形式的不容忍各自的特性，但重要的是要采取“综合办法，[处理]立法、执法、数据收集和仇恨犯罪监测、教育、媒体和建设性公共言论、促进文化间对话等领域的交叉问题，以便有效打击一切形式的歧视”。

72. 此外，参与编写本报告的民间社会行为体强调了教育的重要性，着重介绍了有效的教学方法，并特别指出，关于反犹太主义的教学应旨在激发对反犹太主义和其他形式歧视/仇恨受害者的同理心，同时避免使犹太人的受害者角色永久化；此外，一些大屠杀教育不培养批判性思维，这种教育方法会带来强化犹太人负面形象的风险。他们还指出，有同理心的方法能培养对多样性的积极态度。

73. 特别报告员还称赞说，秘书长已认识到，反犹太主义的威胁巨大，不仅要求所有会员国，而且要求联合国本身紧急对此加以专门的关注。⁸⁶ 在这方面，特别

⁸⁵ “主张”一词定当意味着有意图。见 A/HRC/22/17/Add.4, 附录, 第 29 段；更宽泛而言，见人权事务委员会第 34(2011)号一般性意见。此外，消除种族歧视委员会在其第 35(2013)号一般性建议中发表了指导意见，即：缔约国应承认任何煽动罪的“重要因素”是“发言者有意图，而有关言论引发发言者所期望或意图行为的风险或可能性迫在眉睫”。

⁸⁶ 见 www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-01-27/secretary-generals-memory-victims-holocaust-remarks。

报告员注意到最近启动的《联合国仇恨言论战略和行动计划》。在联合国主持下制定的软性法律文书和指导文件⁸⁷ 可为打击反犹太主义和其他形式不容忍的战略提供基本指导。

六. 建议

74. 特别报告员敦促各国、民间社会、媒体和联合国采取基于人权的方法打击反犹太主义。它包括采取措施，推动建设能抵御反犹太主义宣传等极端主义意识形态的民主社会，培养公民的自我反省能力、批判性思维、同理心和人权素养，使之具有必要的能力和信心，以和平地集体摒弃反犹太主义和其他形式的不容忍和歧视。它还要求对教育和培训进行投资，以提高全社会对反犹太主义不同表现方式的认识。

A. 国家和政治行为体

75. 应对不容忍和歧视行为的主要责任在于各国，包括其政治代表。因此，各国也必须促进宗教或信仰自由和多元化，增进所有宗教团体成员宣示其宗教或信仰自由权、公开和平等地为社会作贡献的能力。

76. 各国政府还必须承认，反犹太主义对稳定和安全构成威胁，反犹太主义事件要求领导人作出迅速、明确的反应。此类反应要基于这样一种认识，即：对于反犹太主义仇恨犯罪，根据国际人权法，国家有义务保护犹太人的基本权利不受侵犯。各国还必须对符合国际人权法的预防性安全措施进行投资，以威慑反犹太主义仇恨犯罪。各国还必须认识到，它们对解决网上反犹太主义负有纠正责任，因为数字世界现在是主要的公共论坛和思想市场。

77. 各国应颁布和执行仇恨犯罪立法，承认反犹太主义是一种被禁止的偏见动机，而且这些立法应明确、具体和易于理解。各国应落实制度、程序和培训，以确保相关官员确认反犹太主义仇恨犯罪并将其作为犯罪记录在案。虽然知道种族主义和宗教不容忍，包括反犹太主义，通常是通过暗语表达的，但建议在执法中采用一套明确的指标来识别偏见动机。由于暗语表达和反犹太主义言论和行动的形式不断创新，此类指标本身并不能包罗万象，也不能证明某一事件是仇恨犯罪。然而，如果反犹太主义罪行按照国际法规定的标准得到确定，则必须为此类仇恨犯罪的受害者寻求救济。

78. 特别报告员确认，国际大屠杀纪念联盟制定的反犹太主义工作定义可为确定各种形式的反犹太主义提供宝贵指导，因此鼓励各国采用该定义，用以开展教育和提高认识活动，并监测和应对反犹太主义表现。特别报告员建议将其作为一种重要的非法律教育工具，并根据《拉巴特行动计划》、人权事务委员会第 34(2011)号一般性意见和消除种族歧视委员会第 35(2013)号一般性建议提供的指导对其加以应用。在这方面，特别报告员注意到，如该工作定义所述，对以色列政府的批

⁸⁷ 例如见 A/HRC/22/17/Add.4，附录；A/HRC/40/58，附件一和二；人权理事会第 16/18 号决议。

评本身并不是反犹太主义的，除非与之相伴的还有对普通犹太人的仇恨表现，或建立在传统反犹太主义陈规定型观念之上的表达。

79. 各国应建立数据收集系统，记录有关反犹太主义仇恨犯罪的信息。收集准确的分类数据至关重要，能让政策制定者和执法当局有能力了解问题的规模、识别模式、分配资源、更有效地调查案件。各国还应与犹太社区和组织合作，更努力地监测、记录和报告仇恨犯罪和其他以反犹太主义为动机的行为，并应考虑任命一名高级官员监督此类努力。

80. 应建立可用性高的保密机制，以便利报告反犹太主义仇恨犯罪，并应努力提高犹太社区对报案途径和程序的认识。各国政府应与犹太社区和相关受害者支助组织协商，以制定支持受害者的有效战略，并应与国家人权机构、学者、非政府组织和国际组织合作开展调查，以澄清反犹太主义袭击受害者的需求。

81. 各政党应通过并执行与其代表行为，特别是公开演讲有关的道德准则。党的领导人必须迅速、明确和一贯地摒弃自己党内和公开言论中的反犹太主义表现。

B. 民间社会

82. 民间社会组织应采取多利益攸关方、多学科、基于人权的方法来打击反犹太主义。学术专家和研究人员可就反犹太主义的盛行和表现、有效的反犹太主义方法等问题提供独立的专家建议和见解，为各国政府提供支持。他们还可支持各国监测和报告反犹太主义仇恨犯罪和其他表达反犹太主义态度的行为。特别报告员注意到，欧安组织制定了一份指南，用以推广民间社会建立联盟的做法，以消除歧视，并建设更和平、更宽容的社会。⁸⁸

83. 民间社会组织有责任确保自己的做法不会助长反犹太主义言论。它们可发挥重要作用，促使人们更好地认识反犹太主义的各种表现方式，并认识犹太人和犹太社区遭遇的偏见信息对人权和整个社会的影响。这些行为体还可支持政府作出努力，提高犹太社区对报告反犹太主义事件的途径和程序的认识。

84. 民间社会行为体还可发挥不可或缺的作用，在袭击发生后安抚犹太社区，包括与议员和政府官员及其他社区合作，公开表示声援，并表明对反犹太主义的零容忍政策。民间社会，包括基于信仰的行为体，也应努力建立协作网络，以促进相互理解和团结，推动对话并激励建设性行动。

85. 教育工作者可制定课程，综合利用旨在挑战和对抗反犹太主义态度的创造性练习和内容，提高对人权的认识并培养同理心。要采用有效方法对学生进行反犹太主义叙事教育，包括探索陈规定型观念的历史，研究权力动态在此类偏见中的作用，并承认大家都有责任识别和摒弃反犹太主义隐喻。在这方面，特别报告员注意到关于政策制定者通过教育解决反犹太主义问题的导则⁸⁹ 以及关于教师进

⁸⁸ 见 www.ose.org/odihr/385017。

⁸⁹ 见 www.ose.org/odihr/383089。

行培训以解决校内反犹太主义问题的指导意见和支持材料，两者都是由联合国教育、科学及文化组织和欧安组织民主机构和人权办公室出版的。

86. 非政府组织必须且应当继续发挥重要作用，谴责网上的反犹太主义现象，提请立法者和更广泛的公众关注此类事件，并将其与仇恨言论及煽动暴力和恐怖等首要问题联系起来。

C. 媒体

87. 社交媒体公司应认真对待关于网络仇恨的报道，执行不允许传播仇恨信息的服务条款和社区规则，作出更透明的努力打击网络仇恨，并为报告和处理仇恨内容提供用户友好型机制和程序。

88. 它们还应向当地相关执法机构报告网上的反犹太主义犯罪行为，包括构成煽动歧视、敌意或暴力的言论。

D. 联合国系统

89. 联合国系统可在与犹太社区接触、打击反犹太主义方面发挥至关重要的作用。秘书长应考虑在秘书长办公厅内任命一名高级别协调人，负责与世界各地的犹太社区接触，并监测反犹太主义和联合国的相应反应。

90. 联合国系统各实体，包括联合国人权事务高级专员办事处、教科文组织、联合国不同文明联盟和防止灭绝种族罪行特别顾问办公室，应加强与相关人权条约机构和特别程序任务负责人的合作，以推动就反犹太主义和其他形式的仇恨采取联合行动。