



## 人权理事会

第四十三届会议

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  
高级专员办事处和秘书长的报告种族主义、种族歧视、仇外心理和相关形式的不容忍行为：  
《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  
和歧视以及煽动暴力和暴力侵害他人行为

## 联合国人权事务高级专员的报告\*

## 概要

人权理事会在第 40/25 号决议中，请高级专员根据各国提供的资料，编写并向理事会第四十三届会议提交一份阐明结论的综合后续报告，说明各国为实施该决议第 7 和第 8 段所述行动计划所做的努力和采取的措施，以及就进一步改善该行动计划执行情况可以采取的后续措施提出意见。

\* 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. 引言

1. 本报告是根据题为“打击基于宗教或信仰原因对他人的不容忍、负面成见和污名化以及歧视、煽动暴力和暴力行为”的人权理事会第 40/25 号决议提交的。在该决议中，理事会请联合国人权事务高级专员编写并向理事会第四十三届会议提交一份全面的后续报告，根据各国提供的关于为执行该决议第 7 和第 8 段所述行动计划而作出的努力和采取的措施的资料，以及关于进一步改进该计划执行情况的可能后续措施的意见，提出详细的结论。

2. 本报告依据的是 22 个会员国按照高级专员办事处(人权高专办)发出的普通照会提供的资料。<sup>1</sup> 第二节概述了这些资料。应当铭记，从若干国家收到的关于其行动计划执行情况的一些信息已反映在以前关于同一主题报告中，最近一次是秘书长提交大会第七十四届会议的报告。<sup>2</sup> 本报告基本上是围绕人权理事会第 40/25 号决议第 7 和第 8 段所述要点起草的。<sup>3</sup> 第三节就进一步改善行动计划执行情况的可能后续措施提出了一些意见和看法。

## 二. 行动计划的执行情况：从各国收到的资料

### A. 宪法和立法框架

3. 人权高专办收到了阿塞拜疆、伯利兹、加拿大、丹麦、法国、洪都拉斯、伊拉克、意大利、墨西哥、菲律宾、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、瑞典、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯和土耳其的资料，说明了这些国家与打击基于宗教或信仰原因对他人的不容忍、负面成见和污名化以及歧视、煽动暴力和暴力行为有关的现有宪法和立法框架。一些国家指出，近期以来开展了有关宗教或信仰歧视的重要宪法和立法改革。所提供资料的全文可在人权高专办的网站查阅。

4. 高级专员注意到国内宪法和立法框架的重要性，但希望强调需要更好地执行这些框架，以打击基于宗教或信仰的歧视、不容忍和暴力行为。在遵行这些框架的同时，政府和利益攸关方需要采取实际行动，帮助歧视受害者和宗教社区，并在国内促进宽容与和平的文化。

### B. 极端主义和激进化

5. 根据该行动计划，一些国家正在解决极端主义和激进化问题。高级专员鼓励各国提高对这些现象的认识和理解，并确保相关信息易于获取、广泛传播和用于制定和改进旨在打击这些现象的政策。

<sup>1</sup> 阿塞拜疆、伯利兹、加拿大、丹麦、法国、洪都拉斯、匈牙利、伊拉克、意大利、马耳他、墨西哥、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、罗马尼亚、俄罗斯联邦、瑞典、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、土耳其、阿拉伯联合酋长国提交资料的原文可查阅 <https://adsdatabase.ohchr.org>。

<sup>2</sup> A/74/229。

<sup>3</sup> 本报告并未反映第 40/25 号决议第 7 段和第 8 段所述行动计划要点的所有部分，因为没有收到各国的相关资料。

6. 阿塞拜疆报告称，2015 年 12 月 4 日《打击宗教极端主义法》第 1 条规定，基于宗教敌意、宗教激进主义和宗教狂热的行动构成宗教极端主义。2019 年 1 月至 11 月，根据收到的申请和执法机构转交的文件，宗教专家部门审查了 4,000 多种宗教文本和文章，并建议禁止传播、出版和/或进口其中约 100 种被视为支持宗教不容忍、歧视和激进主义的内容。阿塞拜疆补充说，在打击宗教极端主义的措施框架内，117 人被认定负有刑事责任，一些违禁物品和枪支被没收。
7. 加拿大 2017 年启动的社区参与和预防暴力中心正在领导加拿大打击暴力激进化的努力，查明并解决社区对一切形式暴力极端主义的关切，包括出于仇恨动机的极端主义。该中心的社区复原力基金是加拿大支持伙伴关系和创新以打击暴力激进化的一个重要工具。
8. 丹麦报告称，2016-2019 年，作为《防止和打击极端主义和激进化国家行动计划》的一部分，资助了几个旨在动员年轻人防止网络激进化和仇恨言论的项目。其中一个项目是一个全国性的“青年对话团”，该团编写了同侪对话、讲习班和在线教材，以支持中小学教师和青年俱乐部举行在线行为对话。
9. 波兰正在制定一项国家战略，以应对基于宗教、信仰或性别的不容忍、歧视、暴力、污名化和煽动暴力侵害他人的威胁。波兰报告称，政府确保所有人都能享有人权的举措，对于打击不人道倾向、防止极端主义和一切形式的歧视至关重要。
10. 俄罗斯联邦报告称，采取了一切必要措施，防止在其领土上建立和运作基于仇外意识形态的组织和运动以及煽动基于宗教信仰对人进行歧视和暴力的行为。它指出，根据 2002 年 7 月 25 日关于打击极端主义活动的第 114-3 号联邦法，参与各种形式的这种不容忍行为的人受到起诉，根据该法，煽动社会、种族、民族或宗教仇恨被视为极端主义活动。
11. 俄罗斯联邦补充说，该国相当重视防止激进主义在年轻人中蔓延。创建了防止 14 至 21 岁学生中的极端主义和歧视的互动方案，反映了“零歧视”的方针。<sup>4</sup> 与 42 所俄罗斯高等院校共同开发的科学和教育反恐门户网站发布了打击恐怖主义意识形态的材料。<sup>5</sup> 从 2016 年开始，一种俄罗斯联邦教育机构和科学机构反恐活动的在线互动地图投入使用。
12. 阿拉伯叙利亚共和国报道称，大马士革伊斯兰国际中心成立于 2019 年，旨在打击恐怖主义和极端主义，并支持言论温和。宗教财产部负责该中心，该中心由数个部门组成，致力于培训伊玛目和宗教领袖，开展关于极端主义的科学研究，监测和识别极端主义思想和行动，包括在线。它还报告说，自 2017 年以来，宗教财产部与教育部和社会事务部合作，一直与培训和康复中心合作，以应对恐怖主义导致的极端主义思想的负面影响。
13. 高级专员回顾，为打击宗教不容忍和暴力极端主义而采取的措施应体现包容性和参与性原则。它们应该考虑到性别问题，并适应家庭环境。应明确界定与暴

<sup>4</sup> <http://tolerancecenter.ru/vserossiyskiy-urok-2018/>.

<sup>5</sup> <http://scienceport.ru>.

力极端主义有关的关键概念，特别是当这些概念会引发可能侵犯人权的措施时，例如在涉及非暴力活动时使用“极端主义”或“激进化”等术语。<sup>6</sup>

**C. 建立合作网络，以便相互了解，推动对话，为实现共同的政策目标采取建设性行动，争取取得明显成果，例如服务于教育、卫生、预防冲突、就业、融合和媒体教育等领域的项目<sup>7</sup>**

14. 加拿大报告称，加拿大全球事务部内的人权、自由和包容办公室通过强调宗教或信仰的普遍性、不可分割性、相互依存性和相互关联性，在更广泛的人权框架内促进了国际宗教或信仰自由。该办公室与加拿大海内外代表民间社会组织和信仰或信仰团体的广泛利益攸关方网络进行了接触，并资助了与其任务有关的项目和倡议。

15. 法国报告说，司法部和反对种族主义、反犹太主义和仇恨女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者部际代表团一直在与德国合作，落实一个欧洲防止种族主义和不容忍项目，通过司法机关和负责打击种族主义、仇外心理或反宗教行为的机构之间的交流，加强对这些行为的刑事反应。根据对欧洲伙伴和其他国家的四次考察访问，该项目产生了一份良好做法指南，并在最后一次会议上提出。

16. 在意大利，国家反歧视办公室参加了由天主教圣心大学和当代犹太文献中心推动的为期一年的研究项目，并受益于米兰纳粹浩劫纪念基金会和意大利穆斯林青年协会的合作。在该项目的框架内，开展了一些活动，以提高对社交媒体上仇恨言论和歧视现象的认识，并防止和打击这种现象。该项目得出的结论将汇编成一份报告，其中载有关于打击网上宗教仇恨主题的数据。

17. 作为 2019 年举行的第十五个反种族主义行动周的一部分，国家反歧视办公室组织了一次题为“证人”的会议，由部长会议主席团主办，与会嘉宾目睹了与大屠杀和波拉特莫斯事件相关的迫害和歧视经历。8 月，该办事处为高中生和全国罗姆人、辛提人和游民协会成员组织了一次参观奥斯威辛—比克瑙集中营的活动。

18. 意大利报道了 1 月 27 日纪念日的年度纪念活动(2000 年 7 月 20 日第 211 号法律)，在此期间，教育、大学和研究部以及意大利犹太人社区联盟推动了许多旨在纪念大屠杀的教育活动。

19. 马耳他报告说，在人权和融合局内设立的第一个政府融合单位已经建立了网络，并与不同的利益攸关方合作。通过一个旨在促进移民融入马耳他社会的称为“我属于”的方案，<sup>8</sup> 鼓励居住在马耳他的移民报名参加英语和马耳他语课程以

<sup>6</sup> 关于其他指导意见，见秘书长的《防止暴力极端主义行动计划》(A/70/674)和高级专员关于保护和促进人权如何有助于防止和打击暴力极端主义的最佳做法和经验教训的报告(A/HRC/33/29)。

<sup>7</sup> 人权理事会第 40/25 号决议，第 7(a)段。

<sup>8</sup> <https://meae.gov.mt/en/Documents/migrant%20integration-EN.pdf>;  
<https://homeaffairs.gov.mt/en/media/Policies-Documents/Documents/SRAPolicyDocumentNov2018.pdf>;  
<https://integration.gov.mt/en/ibelong/Pages/IbelongProgramme.aspx>.

及马耳他文化定向课程。地方融合宪章和行动计划鼓励地方理事会支持其日益多样化的移民社区及其融合需求。每个地区都任命了一名议员来处理社会和融合问题。地方议会召开会议，邀请居民讨论移民和当地人面临的共同问题。马耳他还报告说，将与国际移民组织联合建立一个新的宗教间融合平台，专门处理马耳他与宗教和信仰有关的融合问题。

20. 在墨西哥，社区、民事、行政和刑事司法当局、人权维护者、公共安全部、国家防止歧视委员会和联邦一级的对应部门在有关宗教和信仰自由问题的网络中进行了合作。内政部宗教事务总局举行了负责宗教事务的州政府官员全国会议，28 个联邦实体参加了会议。在会上，与会者认识到墨西哥的宗教多样性正在扩大，并试图查明该国不同地区的宗教问题。

21. 菲律宾报告说，菲律宾穆斯林全国委员会在地方和国家两级保护和促进菲律宾穆斯林的利益和福利。菲律宾教育部在全国委员会的协调下，颁布了第 53 号命令(2001 年)，指示所有学校保护学生免受歧视，确保学校政策对学生的宗教权利敏感(例如，在校园内使用面纱或头巾以及不参加非穆斯林宗教仪式)。

22. 在葡萄牙，移民事务高级委员会文化间对话股的任务是制定项目和活动，以引发不同社区和文化之间的积极互动，并促进文化间和宗教间对话，让葡萄牙社会的关键阶层和战略伙伴参与其中。该股的主要举措是文化间教育、培训师培训、宣传《葡萄牙多样性宪章》、文化间调解和宗教间对话。

23. 瑞典政府在一个特别的论坛上定期会见在瑞典的世界宗教代表。政府向瑞典宗教间理事会提供资金，并通过瑞典支持宗教社区机构支持地方宗教间理事会。2016 年，政府启动了一项国家计划，从战略上打击种族主义、瑞典发生的类似形式的敌意及仇恨犯罪。<sup>9</sup> 瑞典警察局在斯特哥尔摩西部和南部警察区建立了促进民主和反仇恨犯罪团体。

24. 阿拉伯联合酋长国报告说，容忍部与联邦政府和地方政府合作，制定并实施了四项联合国倡议，以促进包括宗教容忍在内的容忍价值观，摒弃宗教和种族不容忍价值观。例如，容忍部与教育部、阿拉伯联合酋长国大学、穆罕默德五世大学、艾因大学、阿布扎比体育委员会、最高家庭事务委员会、社区发展部、社会福利部、阿布扎比警察及国家媒体委员会合作，在一些部门执行国家计划并提高容忍度水平。

#### **D. 在政府中建立适当机制，以便除其他外，认明和处理不同宗教群体成员之间可能存在紧张关系的领域，并协助预防冲突和进行调解<sup>10</sup>**

25. 在马耳他，人权和融合局的融合事务论坛鼓励在马耳他活动的一系列移民社区组织的代表积极参与开会讨论政策和社会问题。

26. 在菲律宾，总统办公室宗教间和文化间问题工作队的任务是处理和协调总统办公室和所有政府办公室的所有宗教间和文化间问题和举措；查明、审查和评估

<sup>9</sup> [www.government.se/492382/contentassets/e6047ff54c00452895005f07e2e2ba39/a-comprehensive-approach-to-combat-racism-and-hate-crime](http://www.government.se/492382/contentassets/e6047ff54c00452895005f07e2e2ba39/a-comprehensive-approach-to-combat-racism-and-hate-crime).

<sup>10</sup> 人权理事会第 40/25 号决议，第 7(b)段。

政府不同机构的所有现有价值形成方案，包括与不同信仰和族裔文化团体、民间社会组织和私营部门的伙伴关系；参加信仰间和族裔文化间的协商和对话；并协助总统办公室执行秘书行使与宗教间问题以及建设和平和解决冲突努力有关的监督职能。

27. 罗马尼亚宗教信仰咨询委员会就所有共同关心的社会问题举行磋商，以促进罗马尼亚不同公认宗教之间的团结与合作以及防止宗教间和宗教间冲突。

28. 俄罗斯联邦设有负责与宗教组织协调的总统委员会和宗教协会委员会。俄罗斯联邦宗教间理事会协调各宗教协会在以下各方面的努力：发展宗教、社会和国家之间关系；加强公共道德；保护和重建俄罗斯联邦人民的精神和文化遗产；与国际宗教间组织合作；组织和支持关于社会重要问题和其他相关问题的宗教间对话。

#### E. 为政府官员提供关于有效外联战略的培训<sup>11</sup>

29. 加拿大发起了一个宗教扫盲培训系列，帮助加拿大官员更好地了解世界主要的宗教和信仰传统；欣赏这些传统之间和内部的多样性；对抗关于不同宗教和信仰的陈规定型观念；提高对宗教和信仰在世界事务中的深刻作用的认识；丰富关于如何与加拿大海内外各种宗教和信仰传统的社区建立联系并在其中发挥桥梁作用的理解。

30. 墨西哥报告说，宗教事务总局 2019 年 10 月在墨西哥城举行了一次市政和国家官员宗教事务会议，来自各市和州政府的 102 名公务员出席了会议。介绍了关于宗教协会程序和服务的有效指导以及关于建设和平文化的信息。2018 年 10 月，来自塔巴斯科、韦拉克鲁斯、莫雷洛斯、金塔纳罗奥、萨卡特卡斯和塔毛利帕斯各州和市的官员努力确定了执行反歧视措施的努力与 2030 年可持续发展议程之间的主要联系。

31. 在瑞典，关于仇恨犯罪的培训是向新警官提供的基本培训的一个强制性内容，所有警察雇员都可以使用内部在线培训模块。瑞典警察署还委托乌普萨拉大学举办了一个培训班，旨在提供关于种族主义、仇恨言论和仇恨犯罪的深层原因的技能。

#### F. 采取措施将基于宗教或信仰原因的直接煽动暴力的行为定为犯罪行为<sup>12</sup>

32. 阿塞拜疆、加拿大、丹麦、法国、匈牙利、伊拉克、意大利、墨西哥、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、瑞典和阿拉伯叙利亚共和国提供了关于禁止煽动基于宗教或信仰的暴力的国内刑事框架的全面信息。许多框架涉及通过言论或书面媒体和出版物以及互联网煽动种族、民族或宗教仇恨的问题。法律一般还涵盖成立或参加煽动暴力或煽动宗教仇恨的组织，以及这方面的公开会议；否认战争罪、灭绝种族罪和危害人类罪；以及煽动暴力和恐怖主义行为之间的联系。概述的框架通常规定了刑事制度和重刑。许多国家报告了 2018-2019 年期间采取的重

<sup>11</sup> 同上，第 7(c)段。

<sup>12</sup> 同上，第 7(f)段。

要改革、行动和措施的最新情况。各国提供的所有信息都可以在人权高专办网站上查阅。<sup>13</sup>

33. 高级专员回顾说，在可能需要法律制裁来保护人类免遭煽动仇恨、歧视或暴力行为的情况下，应明确区分三种表达方式：构成刑事犯罪的表达方式；不受刑事处罚但可以作为民事或行政制裁理由的表达；以及不会牵涉法律行动但会在容忍和尊重他人权利方面引起关切的表达。

34. 禁止煽动种族、民族和宗教仇恨的立法应当具体，其范围或适用不应过于宽泛，并且应当符合关于宗教或信仰自由以及见解和言论自由的国际标准。各国应确保司法系统中不存在有罪不罚现象，并依法进行起诉和裁决。

35. 消除种族歧视委员会<sup>14</sup> 和人权事务委员会在这方面提供了一些有益的指导<sup>15</sup>。关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的拉巴特行动计划<sup>16</sup> 及其六个部分的门槛测试，以及门槛所包含的内容和被视作为构成煽动的鼓吹宗教仇恨的内容方面的持续发展，可为执行禁止煽动种族、民族和宗教仇恨的国际标准的人提供一些指导。

## G. 仇恨犯罪

36. 丹麦报告称，为了实施仇恨犯罪监测方案，国家警察向所有警区发布了关于如何正确发现和登记仇恨犯罪的准则，以确保所有相关犯罪都作为仇恨犯罪进行调查。2018 年，国家警察启动了与警区的对话，以确保所有仇恨犯罪在警察记录系统中得到正确登记。国家警察在其监测实践中增加了一些补充搜索词，以便更准确地概括丹麦仇恨犯罪的程度。

37. 法国报告称，反对种族主义、反犹太主义和仇恨女同性恋、男同性恋、双性恋和变性者部际代表团已采取具体措施反对网上宗教仇恨，并根据 2019 年 7 月 9 日国民议会一读通过、并将由参议院辩论和一读通过的一项法案，责成互联网平台负责在短时间内删除和撤回仇恨内容，并处以罚款。它还采用了一个在线系统来提交对仇恨内容的投诉。部际代表团资助了专门打击网上仇恨内容的协会，并打算加强 PHAROS 平台，通过该平台对社交网络上的仇恨内容发出通知和进行调查。

38. 为了更好地为受害者服务，处理投诉，并鼓励对基于宗教或信仰的歧视事件进行调查，与米尔斯营地纪念遗址经营机构合作，在试验基础上建立了一个由受过专门培训的警察、宪兵和治安法官组成的网络。

39. 在意大利，内政部反对歧视行为安全观察站负责提高意大利警察部队，特别是国家警察和宪兵预防和打击仇恨犯罪的能力。2018 年，国家警察的所有工作人员参加了为期一天的道德和价值观培训，其中包括关于犯罪、防止和制止歧视

<sup>13</sup> <https://adsdatabase.ohchr.org>.

<sup>14</sup> 关于打击种族主义仇恨言论的第 35(2013)号一般性建议。

<sup>15</sup> 关于见解和表达自由的第 34(2011)号一般性意见。

<sup>16</sup> A/HRC/22/17/Add.4, 附录。

行为和仇恨犯罪、种族和族裔划线以及对涉及歧视受害者的犯罪进行干预的模块。

40. 在波兰，内政和行政部与国家警察和国内安全局一起，采取措施实施一种独特的计算机系统和技术，收集警察部队生成的各种数据。国家警察还启动了与一些利益攸关方的对话，以建立更密切的合作，并确定增加受害者仇恨犯罪报告数量的方法。

41. 波兰报告称，国家检察官办公室负责监督出于信仰或民族、族裔、种族、政治或宗教信仰而对群体或个人实施仇恨犯罪的案件，无论其法律资格如何。涉及仇恨犯罪的案件被视为严重犯罪，其管理可由最高官方机构监督。

42. 瑞典警察局正在打击与信息技术有关的犯罪，包括仇恨犯罪，为此正在配置额外的国家资源，并正在建立区域犯罪中心。自 2018 年以来，警察局为某些措施划拨了额外的特别资金，包括加强现有努力，将仇恨犯罪的肇事者绳之以法，改善协调，开展战略工作和后续行动。

#### H. 认识到有必要在地方、国家、区域和国际层面制定战略，协调行动，通过教育和宣传等活动，制止对他人进行诋毁和宗教丑化，打击煽动宗教仇恨的行为<sup>17</sup>

43. 伊拉克报告说，政府与该国的宗教机构合作，为打击该国基于宗教和信仰的煽动和歧视作出了若干努力。它倡导教育、提高认识和培训，在不同的宗教信仰中教授节制和宽容。

44. 意大利报告称，2016 年，国家反歧视办公室建立了一个反对媒体和互联网上歧视的观察站，每天通过特定软件并使用一组关键词，研究、监测和分析主要社交网络和社交媒体中潜在的歧视性内容(文章、博客和论坛评论)。观察站采取了一项跨学科战略，将分析、监测和保护受害者与研究、研究和设计运动和倡议相结合，旨在提高互联网用户对打击网上仇恨、不容忍和暴力的认识，包括特别关注源于宗教的仇恨言论。

45. 意大利补充说，国家反歧视办公室促进媒体中的提高认识运动和交流，并支持教育项目和文化举措。例如，2018 年 12 月 10 日，它组织了一次公共活动，纪念《世界人权宣言》70 周年，在此期间，专家们为关于种族和宗教仇恨及反犹太主义专题的深入研究做出了贡献。

46. 阿拉伯叙利亚共和国报告称，宗教财产部一直在与青年宗教团体合作开展交流和对话等举措，以促进宗教自由、言论自由和对所有宗教的相互尊重。它组织了一次关于年轻人在打击歧视和宗教不容忍以及打击极端主义方面的作用的大学研讨会。青年团体参加了当地社区会议，讨论促进容忍和打击极端主义。这阿拉伯叙利亚共和国报告说，青年团体也一直在与伊斯兰教法教育部合作，为学生提供关于容忍和节制的教育课程和倡议。该部还参与了对伊玛目和传教士的教育和培训，以防止激进主义和暴力的蔓延。

<sup>17</sup> 人权理事会第 40/25 号决议，第 7(g)段。



47. 阿拉伯叙利亚共和国还报告说，宗教财产部积极参与社交媒体，以打击各种散布极端主义的渠道。此外，它还组织了戏剧表演、艺术竞赛以及电视广告和节目，以传播宽容的积极价值观和抵制极端主义的消极信息。另外，国家媒体播放了一个访谈节目和一个关于煽动宗教仇恨风险的互动研讨会，学者、伊玛目和其他人参加了研讨会。

48. 突尼斯报告说，其政府各部和各部门在国内倡导温和和宽容的文化，禁止任何人宣扬 takfir(煽动种族、民族和宗教仇恨或暴力)。

49. 土耳其报告说，星期五祈祷时进行的宗教布道以及其他定期布道在提高土耳其公众对防止基于宗教或信仰的暴力和歧视的认识方面发挥了积极作用。2019年，就这一问题编写并在土耳其全国分发了八份具体的 khutbahs。进行了 12 269 次关于防止歧视和暴力的布道。还为住在国家资助宿舍的学生组织了关于仇恨言论和预防暴力的研讨会和方案。

50. 土耳其指出，它与其他国家合作打击基于宗教或信仰原因对人的歧视，并在考虑与其他国家采取联合举措，包括旨在提高国际上对伊斯兰恐惧症认识的具体项目。

51. 阿拉伯联合酋长国报告说，容忍部正在与教育部一起为学校实施一项关于在公立学校庆祝容忍的专门方案。该方案包括各种活动，如庆祝重要的全国性活动、联合俱乐部、体育竞赛、支持慈善机构的志愿者方案，以及创造性地利用现代技术促进文化交流。“青年生活方式容忍倡议”是一项全国联合倡议，旨在巩固青年人之间的容忍、共处与和平价值观，使他们能够为建设光明的未来做出贡献，并保护他们免受狂热主义和极端主义之害。

I. 确认在地方、国家和国际层面以开放、建设性和相互尊重的方式进行思想辩论以及开展不同信仰和不同文化之间的对话，可在打击宗教仇恨、煽动和暴力方面发挥积极作用<sup>18</sup>

52. 阿塞拜疆报告说，定期举办了专门讨论多元文化、宗教间对话和理解问题的国际论坛和会议，包括与其他国家、机构和组织合作主办。宗教协会国家委员会和高加索穆斯林委员会于 2019 年 3 月联合举办了一次国际会议。第二次宗教间对话和激进主义问题国际会议于 2019 年 4 月举行，由国家宗教协会委员会、国家宗教和信仰自由委员会、巴库欧盟办公室和美国 ADA 大学联合举办。阿塞拜疆主办了 2019 年 11 月 14 日和 15 日在巴库举行的第二届世界宗教领袖峰会，来自 70 多个国家和 10 个国际组织的重要宗教和公众人物参加了会议。

53. 丹麦报告说，通过丹麦使团等组织和丹麦-阿拉伯伙伴关系方案，它在一些国家开展了宗教间对话，并在丹麦举办了研讨会和会议。政府资助了若干国家促进宗教间对话的项目。

54. 2019 年，葡萄牙议会一致批准 6 月 22 日为全国宗教自由和宗教间对话日。<sup>19</sup> 宗教自由委员会与移民事务高级专员合作，于 2018 年 10 月 3 日在里斯本组织了主题为“关爱他人”的第二届宗教间对话大会。

<sup>18</sup> 同上，第 7(h)段。

<sup>19</sup> [www.parlamento.pt/Paginas/2019/junho/Dia-Nacional-liberdade-Religiosa.aspx](http://www.parlamento.pt/Paginas/2019/junho/Dia-Nacional-liberdade-Religiosa.aspx).

55. 罗马尼亚报告说，宗教事务国务秘书处组织、资助和支持了促进宗教间和宗教间对话的许多国家和国际活动以及罗马尼亚各大学神学系组织的会议，参加会议的有神学家和该国所有公认宗教的代表。作为担任欧洲联盟理事会主席的三个国家之一，罗马尼亚通过国家宗教事务秘书处组织了一次关于宗教自由的积极方面以及政府如何与宗教组织接触的国际会议，该会议于 2019 年 6 月举行，宗教派别代表和其他重要官员出席了会议。

56. 卡塔尔报道称，多哈国际宗教间对话中心主办了 13 期多哈不同信仰间对话会议，由卡塔尔埃米尔主持并得到了外交部的支持。最近一次会议于 2018 年 2 月 20 日和 21 日举行，主题是“宗教与人权”。2019 年，该中心继续支持和组织各种活动，包括发行出版物和宗教间杂志，在多哈和其他地方举办青年论坛、体育比赛、讲习班、书展、文化和文学活动、节日、培训和文化对话。该中心还与包括年轻人、媒体专业人员、机构、宗教领袖、学者和其他区域和国际组织在内的各种利益攸关方合作举办圆桌会议和专题讨论会。

57. 此外，该中心出版了一本题为《宗教》的杂志，重点关注不同宗教间的对话和不同文明间的交流。举办了具有多文化代表性的节日，在重要的宗教节日包括斋月节上，卡塔尔的国际散居犹太人都受到欢迎。每年都会向那些倡导对话原则、培养和平文化、反对歧视和反对基于种族或宗教的极端主义的个人颁发奖项。

#### J. 采取有效措施，确保政府官员在执行公务时不基于宗教或信仰原因对他人进行歧视<sup>20</sup>

58. 法国报告了为培训警官和专员、宪兵和治安法官并提高他们的认识所做的努力，特别是司法机构对基于一个人或一个群体在一个国家、一个族裔群体或一个宗教中的出身或真实或假定成员身份的仇恨言论和行为的处理。公职人员的世俗培训框架也得到了加强，这是对世俗主义、公共服务的中立性、信仰自由和不歧视原则采取的法律方法的一部分。

59. 在马耳他，作为上岗培训的一部分，人权和融合局的融合处人员接受了文化敏感性、歧视理由(包括宗教和信仰)以及客户服务方面的培训。在与申请人会面过程中，工作人员询问申请人在马耳他是否面临歧视，包括基于宗教和信仰理由的歧视。

60. 在波兰，2018 年和 2019 年，国家司法和公诉学院组织或共同组织了几次培训活动，主题包括欧洲联盟反歧视法、刑事诉讼中文化多样性的实际方面、保护人权的程序保障、法庭中的文化多样性和欧洲法官面临的新挑战以及反犹太主义和仇恨犯罪。司法部努力促进就业中的平等待遇，为其所有雇员组织定期培训。

61. 在土耳其，第 6701 号法律规定，如果禁止歧视的规定受到违反，所有公共机构和私营实体都有义务采取一切必要措施，终止歧视，提供赔偿，防止重复，并寻求法律和行政补救。监察员办公室监督公共机构遵守防止歧视原则的情况。自 2015 年以来，该办公室收到了 157 份投诉。

<sup>20</sup> 人权理事会第 40/25 号决议，第 8(a)段。

62. 在阿拉伯联合酋长国，容忍部致力于将容忍的价值观在政府工作中制度化，拒绝不容忍，包括宗教和种族不容忍，为此采取了一项专门举措，旨在提高认识，并在各部委、部门和机构雇员的工作、机制和日常做法中传播容忍文化。

**K. 促进宗教自由和多元化，帮助所有宗教团体的成员提高能力，表明其宗教信仰并公开、平等地为社会做出贡献<sup>21</sup>**

63. 阿塞拜疆报告了对《行政犯罪法》、《刑法》和国家政策的一些修正和修改，以确保该国的宗教自由。它还报告说，截至 2019 年 11 月 25 日，942 个宗教团体(穆斯林、基督徒、犹太人、巴哈教徒、克里希纳教徒和其他宗教的代表)已经正式注册。国家宗教协会委员会为穆斯林和非穆斯林社区庆祝宗教仪式创造了有利条件，2019 年国家预算中的财政援助已分配给各宗教社区。政府机构没有登记任何宗教歧视案件。

64. 在丹麦，《宪法》保障宗教集会、结社和言论自由，包括在未经国家事先批准的情况下组建宗教团体的权利。只有当宗教团体或会众希望获得某些好处时，例如涉及在丹麦缔结具有民事效力的婚姻的权利，或者从年度纳税申报单中扣除缴款的可能性时，才需要得到批准。

65. 洪都拉斯报告说，结社权得到保障，应内政、司法和权力下放部长的请求，通过向民间社团管理、登记和监督局登记，赋予所有教会法人资格，该局不仅负责办理所有民间社团的登记并监督其活动，还负责确保登记的社团符合国家组建和授权的宗旨和目标。根据《教会特别登记册》第 4 条的规定，被认定或承认为教会的宗教协会一旦获得法人资格，将立即在由人权、司法、治理和权力下放部秘书长保存的教会特别登记册中登记。

66. 意大利报告说，《宪法》第 8 条规定，所有宗教教派在法律面前都是平等自由的，并澄清说，非天主教教派可以自由组织起来，它们与国家的关系以双边协议为基础。根据《宪法》第 19 条，每个人都有权单独和集体地自由表达自己的宗教信仰，以促进这一信仰，并公开和私下庆祝宗教仪式，除非这些仪式有违公共道德。第 20 条禁止对具有宗教目的的宗教协会和机构施加任何特殊的法律限制或财政负担。

67. 罗马尼亚报告说，宗教事务国务秘书处一直支持宗教团体的项目，并不断鼓励它们之间的合作。秘书处提供的赠款有助于修复属于宗教团体的几个重要遗址。罗马尼亚除其他社会项目外，还支持宗教团体努力为行使礼拜自由建造适当的空间。国务秘书处尚未从任何人或代表公认的宗教收到任何关于宗教不容忍的信息。

68. 突尼斯报告说，其《宪法》和法律框架反映了人权理事会第 40/25 号决议规定的措施，强调根据第 6 条，国家保障宗教和意见自由、宗教庆典和该国清真寺的公正性。突尼斯强调所有突尼斯公民平等和不受歧视的原则。它补充说，突尼斯历史上第一次通过了一项打击一切形式歧视的法律(2018 年第 50 号法律)。具

<sup>21</sup> 同上，第 8(b)段。

体而言，第 2 条与《消除一切形式种族歧视国际公约》相一致，惩罚任何基于种族、肤色或民族或族裔的种族歧视、分裂或排斥行为。

69. 土耳其报告说，为了防止歧视行为，土耳其公民的新身份证没有任何表明持卡人宗教的内容。它补充说，非穆斯林土耳其公民能够不受阻碍地信奉自己的宗教、举行宗教仪式和管理自己的财产，包括礼拜场所。2015 年和 2018 年，修复并重新开放了若干礼拜场所，包括位于伊迪恩的大犹太教堂和位于伊斯坦布尔的有 120 年历史的斯维蒂·斯特凡保加利亚教堂。2003 年至 2018 年期间，1,000 多处房产在属于非穆斯林少数群体的基金会注册。还为阿莱维斯组织了节目和仪式，特别是在阿莱维斯日历上的重要日子，如穆哈兰和希德雷斯。

#### L. 不分宗教信仰，鼓励社会所有部门实现个人的代表性和有意义的参与<sup>22</sup>

70. 伊拉克报告说，《宪法》保障该国所有少数民族的权利。宗教少数群体在国民议会和地区议会中获得一定的席位，他们有权用自己的语言说话、学习和运作。规范宗教财产的 2012 年第 58 号法律已经修订，具体提到了伊拉克的雅齐迪教、基督教、萨比亚教和门代亚教的宗教信仰。通过联邦法院的判决，根据该国法律设立的基督教法庭的合法性得到了确认。巴格达大学有一个叙利亚语系，所有的教派都在军队、安全部队和情报机构中有代表。

#### M. 大力打击以宗教划线的做法，即讯问、搜查及其他执法调查程序中以宗教为标准的令人反感的做法<sup>23</sup>

71. 在刑事调查期间，丹麦警方必须遵守丹麦法律，该法律禁止基于信仰、种族、肤色、民族或族裔出身和性取向的任何形式的歧视。警察学院的学生被教导打击和防止种族划线，包括宗教划线，并在进行调查和其他执法活动时避免任何形式的歧视。

72. 在匈牙利，刑法条款包括关于刑事诉讼的条款起草须符合匈牙利《基本法》规定的要求和义务，以求避免根据被告的宗教或宗教信仰差别对待他们应享有的权利和他们的义务。

### 三. 联合国人权事务高级专员办事处为支持落实行动计划所开展的活动

73. 除了开展上述行动之外，人权高专办还致力于宗教不容忍的各个方面，包括多重歧视、仇外心理、移民、宗教或信仰自由、宗教定性和煽动种族、民族或宗教仇恨。

74. 人权高专办通过其外地存在，通过培训班、讲习班和咨询服务，并通过根据请求审查反歧视法律草案和宪法修正案，致力于解决这些问题。它还为几个国家和专门机构制定反对种族主义的国家行动计划提供了支持。

<sup>22</sup> 同上，第 8(c)段。

<sup>23</sup> 同上，第 8(d)段。

75. 2019 年，人权高专办在马拉喀什、吉布提和突尼斯举办了关于实施贝鲁特权利信仰宣言<sup>24</sup>，扩充公民空间，解决社交媒体中的仇恨言论区域讲习班。此外，它为中东和北非的司法培训机构完成了关于保护见解和言论自由以及禁止仇恨言论的培训手册。

76. 人权高专办管理着一个公共数据库，<sup>25</sup> 其中包括行动计划中所有问题的相关信息。

77. 人权高专办与致力于打击反犹太主义的国家和国际组织进行了联系。作为联合国仇恨言论战略和行动计划工作组的成员，人权高专办目前正在起草自己的仇恨言论战略。

78. 联合国人权事务高级专员在各种公共论坛上，包括在 2019 年 4 月 29 日至 5 月 1 日在日内瓦举行的第二次全球宗教、和平与安全首脑会议上，就与行动计划所载许多议题相关的宗教和信仰自由问题发表了意见。在该次会议上，高级专员强调了保护宗教少数群体的重要性，特别是那些成为煽动仇恨和暴力的目标的群体。<sup>26</sup>

79. 2019 年 8 月，高级专员在一次阿里亚公式会议上就在武装冲突中促进属于宗教少数群体的人的安全和保障问题向安全理事会发言，强调必须在冲突爆发前开始保护少数群体的努力，并强调必须收集按宗教和族裔分列的数据。她提到《拉巴特行动计划》时强调了政治家和宗教领袖在防止和反对不容忍、歧视性陈规定型观念和仇恨言论方面的作用。

#### 四. 关于进一步改善行动计划执行情况的可能后续措施的意见和看法

80. 人权理事会第 40/25 号决议通过的行动计划和大会以协商一致方式通过的类似决议，为采取集体行动反对宗教歧视和不容忍提供了指导。需要作出更大努力促进落实这些决议中所载的实际行动。

81. 正如高级专员提交人权理事会的前几份报告和秘书长提交大会的前几份报告所强调的，有必要提高从各国收到的资料总数和改进区域参与情况。<sup>27</sup>

82. 2019 年，人权高专办根据人权理事会和大会的相关决议，审查了 2012 年至 2019 年期间提交的 12 份行动计划报告。调查发现，2014 年至 2019 年期间，约 30% 的会员国为高级专员提交人权理事会的报告提供了资料。<sup>28</sup> 平均而言，9% 的会员国(相当于 19 个国家)为每份报告提交了资料。

<sup>24</sup> A/HRC/40/58, 附件一和二。

<sup>25</sup> <https://adsdatabase.ohchr.org>.

<sup>26</sup> <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24531&LangID=E>.

<sup>27</sup> A/HRC/34/35、A/HRC/40/44、A/72/381、A/73/153、A/74/229。

<sup>28</sup> 人权理事会要求根据各国提供的资料编写报告的第一次决议，是 2013 年通过的第 22/31 号决议。

83. 同样，2012 年至 2019 年期间，约 34% 的会员国为秘书长提交大会的报告提供了资料，平均 9% 的国家(相当于 17 个国家)为提交大会的每份报告提供了资料。在其中某一年，仅收到了五个国家的资料。

84. 绝大多数会员国从未提交过一份资料。至于那些确实就高级专员的报告或秘书长的报告提交了资料的国家，在任何一年都鲜有为两者提交材料的。在整个这一时期内，报告是零星的，只有一两个国家或多或少一致地为两份报告提交材料。

85. 报告的布局还存在明显的地域不平衡。一些区域几乎没有代表性，甚至在区域内也只有少数几个国家提交过报告，即使提交了报告，也只是提交了一次或偶有提交。

86. 人权理事会请高级专员除其他外，根据关于进一步改进行动计划执行情况的可能后续措施的意见编写一份报告，<sup>29</sup> 因此，更全面地了解各国为执行该计划所做的努力和采取的措施将是有益的。

87. 正如前几份报告所建议的那样，鉴于同一行动计划有两份单行的年度报告——提交给人权理事会和大会——各国应认真考虑从内容或重点上精简这些平行的报告程序，或者将报告时间框架调整为一年两次，以便更有意义地更新有关行动计划世界各地执行情况的资料。例如，编写一份交替提交给理事会和大会的年度报告，可能会增加从各国收到的呈件数量，并改进材料的代表性。

88. 正如人权理事会所强调的<sup>30</sup> 以及在以前的报告中所提到的，有必要以同等的重视和关注来执行第 7 和第 8 段所述行动计划的所有部分，以便解决复杂的宗教不容忍问题。有些国家再次继续强调行动计划的某些段落或内容，而很少或根本不关注其他段落或内容。此外，人权高专办对 2012 年至 2019 年期间提交的关于这一主题的 12 份报告进行的审查突出表明，各国侧重的往往是宪法和立法框架以及合作网络、<sup>31</sup> 政府机制、<sup>32</sup> 教育和提高认识活动、<sup>33</sup> 宗教间对话、<sup>34</sup> 宗教自由和多元化。<sup>35</sup>

89. 因此，重要的是各国还应着重说明它们已经采取的步骤，特别是在以下方面：培训政府官员掌握有效的外联战略、<sup>36</sup> 鼓励领导人努力在其社区内讨论歧视的原因，并制定消除这些原因的战略、<sup>37</sup> 声讨不容忍，包括构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹宗教仇恨的行为、<sup>38</sup> 鼓励个人，无论其宗教或信仰如何，在

<sup>29</sup> 人权理事会第 40/25 号决议，第 13 段。

<sup>30</sup> 同上，第 12 段。

<sup>31</sup> 同上，第 7(a)段。

<sup>32</sup> 同上，第 7(b)段。

<sup>33</sup> 同上，第 7(g)段。

<sup>34</sup> 同上，第 7(h)段。

<sup>35</sup> 同上，第 8(b)段。

<sup>36</sup> 同上，第 7(c)段。

<sup>37</sup> 同上，第 7(d)段。

<sup>38</sup> 同上，第 7(e)段。

社会所有部门的代表性和有意义的参与、<sup>39</sup> 并大力打击以宗教划线的做法，这种划线被理解为在进行讯问、搜查和其他执法调查程序时令人反感地使用宗教作为标准。<sup>40</sup>

90. 为本报告提供资料的国家指出，宗教不容忍、污名化、负面定型观念和歧视，包括极端主义和激进化问题，都是通过各种教育措施和文化活动、对话、战略计划以及公共信息和媒体宣传(包括在线平台)来解决的。这些由国家资助的举措中有些侧重于青年或由青年驱动。正如一些国家所强调的那样，虽然青年人可能容易受到仇恨言论和可能的极端主义活动的影响，但他们也在反击和对抗仇恨言论、教育和提高认识以及提供积极的反驳叙述方面发挥着关键作用。

91. 最后，如前所述，<sup>41</sup> 各国提交与宗教或信仰自由的性别相关方面的信息对于执行行动计划至关重要。例如，可以考虑妇女如何受到宗教划线等问题的影响，她们是否参与和有意义地得到代表，以及她们是否能够表明自己的宗教并公开和平等地为社会做出贡献。<sup>42</sup> 如果各国在今后提交的材料中提及基于宗教或信仰的歧视的性别层面，如果能考虑在今后用一份专题报告专门介绍为执行行动计划所采取的步骤，特别是与妇女和女孩有关的步骤，将会有所帮助。

---

<sup>39</sup> 同上，第 8(c)段。

<sup>40</sup> 同上，第 8(d)段。

<sup>41</sup> A/HRC/40/44、A/73/153 和 A/74/229。

<sup>42</sup> 人权理事会第 40/25 号决议，第 8(b)段。