



## 人权理事会

### 第四十六届会议

2021年2月22日至3月19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、仇外心理和相关的不容忍现象：

《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

本报告是根据人权理事会题为“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”的第43/34号决议提交的。报告载有关于各国根据该行动计划采取的步骤的信息。报告还概述了联合国人权事务高级专员办事处和人权机制在这方面开展的活动。收到的资料显示，一些国家为处理这些问题采取了立法、体制和政策措施，并采取了促进宗教自由、多元化、相互理解和宽容的举措。这些措施和倡议包括教育和提高认识活动，以及宗教间和文化间对话。行动计划所载要点包括应全面统筹实施的配套措施。在这方面，人权理事会鼓励各国采取进一步步骤，执行行动计划中迄今受到关注较少的要点，特别是打击以宗教划线的做法，鼓励领导人作出努力，声讨宗教不容忍，为政府官员提供关于有效外联战略的培训，以及保护礼拜场所和宗教场所。



## 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若干行动(后来称为行动计划),打击基于宗教或信仰的不容忍和歧视现象及这些现象的根源原因。决议围绕一系列要点对这些行动进行了阐述,包括在国家层面应在政策、法律和实践方面采取的补充措施。

2. 本报告根据人权理事会第43/34号决议提交,理事会在决议中请联合国人权事务高级专员根据各国提供的资料,向理事会第四十六届会议提交一份阐明结论的综合后续报告,说明各国为实施行动计划所做的努力和采取的措施,并就进一步改进该行动计划执行情况可以采取的后续措施提出意见。

3. 本报告以12个国家为答复联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)发出的普通照会而提交的资料为基础。<sup>1</sup> 报告第二节介绍了各国采取的行动和举措,标题与人权理事会第43/34号决议第7、8和10段概述的行动计划要点相对应,还介绍了针对冠状病毒病(COVID-19)大流行采取的措施。各国提交的一些资料已经反映在以前关于同一专题的报告中,特别是秘书长最近提交大会的报告(A/75/369)中。第三节概述了人权高专办和人权机制为支持实施行动计划而开展的活动,第四节对2012年至2020年期间收到的资料的情况作了评价。第五节载有关于执行情况的结论和意见,以及关于前进的方向的意见。

## 二. 各国为实施行动计划采取的步骤

### A. 宪法和立法措施

4. 巴林、多民族玻利维亚国、古巴、拉脱维亚、墨西哥、巴基斯坦、波兰、俄罗斯联邦、斯洛文尼亚和土耳其介绍了各自国家为保障宗教自由权、平等和不歧视以及为打击基于宗教或信仰的歧视和不容忍而制定的宪法和立法框架。虽然建立国内宪法和立法框架是向前迈出的重要一步,但还需要进一步努力确保其实施。各国政府和利益攸关方应采取实际行动,与歧视受害者和宗教社区进行接触,并在国内促进宽容与和平文化。

### B. 应对暴力极端主义和激进化的措施

5. 自2012年以来,共有37个国家报告了根据行动计划应对暴力极端主义和激进化而采取的措施。<sup>2</sup> 经常对立法进行人权影响评估对于确保这些措施牢牢扎根于人权并符合行动计划的目标至关重要。

6. 在为本报告提供的资料中,俄罗斯联邦提供了关于其反极端主义立法的详细资料,包括2002年7月25日关于打击极端主义活动的联邦法和《刑法典》的具

<sup>1</sup> 巴林、多民族玻利维亚国、哥斯达黎加、古巴、拉脱维亚、墨西哥、巴基斯坦、波兰、卡塔尔、俄罗斯联邦、斯洛文尼亚和土耳其。收到的所有资料的原文,包括在截止日期后收到的资料,均可在人权高专办网站上查阅: <https://adsdatabase.ohchr.org/SitePages/Anti-discrimination%20database.aspx>。

<sup>2</sup> 所示数字是自2012年以来为提交人权理事会或大会的报告至少提供一次资料、说明根据行动计划这一要点采取措施的国家的总数。针对后面的要点所示国家数目亦如是。

体条款。2014 年对《刑法典》进行了修订，以加大对极端主义相关犯罪的惩罚力度。

**C. 鼓励建立合作网络，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>3</sup>**

7. 自 2012 年以来，共有 53 个国家报告了为建立合作网络以促进相互了解而采取的措施。展望未来，至关重要的是确保所有网络都有助于推进行动计划中列举的目标。

8. 就本报告而言，哥斯达黎加报告说，该国外交部下属礼宾、国家典礼和宗教事务总局的宗教事务司一直在努力加强该部与宗教界代表之间的关系，为此在 2019 年组织了一次会议，讨论共同点并交换了意见。

9. 古巴报告说，自 1985 年以来，该国共产党中央委员会宗教事务办公室与所有宗教派别的代表保持持续关系和对话，为这些派别的运作提供便利，促进它们与国家或政府机构之间的健康关系，并应对可能的挑战和期望。

10. 意大利报告称，该国国家反种族歧视办公室自 2019 年以来一直与天主教圣心大学、当代犹太文献中心、米兰纳粹浩劫纪念馆和意大利穆斯林青年协会合作开展一个题为“人民之声”的项目。该项目旨在对出于宗教或文化归属动机的仇恨言论现象进行深入分析，并建立一个观察站，作为提高认识、防止和打击社交媒体上的歧视现象的工具。

11. 巴林报告称，哈马德国王和平共处全球中心于 2018 年成立。该中心旨在促进宽容、和平共处、多元化和多样性的价值观，打击极端主义意识形态、仇恨和恐怖主义。其董事会成员包括该国不同宗教的代表。

12. 墨西哥报告说，该国内政部宗教事务总局是宗教自由事务的监督机构，该机构与负责宗教事务的政府官员举行了会议，以促进和平文化和承认墨西哥日益明显的宗教多样性。该机构还寻求与不同教派的宗教领袖及致力于促进和平文化的社会和学术行为者会面。

13. 波兰报告说，该国政府正在与教会和其他宗教组织合作。另外还成立了几个机构，与教会和宗教组织的代表保持长期对话，包括与波兰主教会议和波兰大公会议进行对话。波兰的教会和宗教组织正在制定和平、安全和预防暴力的联合倡议，如教会合一日和罗马天主教会庆祝犹太教日。

14. 俄罗斯联邦报告说，该国政府特别重视在国家政策框架内与国际组织和非政府组织建立合作，以确保尊重少数民族的权利和对他们的保护，以及防止基于宗教信仰等原因的歧视。

<sup>3</sup> 人权理事会，第 43/34 号决议，第 7 (a) 段。

**D. 在政府中建立适当机制，以便除其他外，确定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>4</sup>**

15. 自 2012 年以来，共有 61 个国家提交了关于建立适当机制以确定和处理不同宗教群体成员之间可能存在紧张关系的领域的信息。

16. 古巴报告说，根据《结社法》(第 54/1985 号法)，司法部协会管理局是规定该国宗教机构法律地位以及监测和缓解不同宗教成员之间可能存在的紧张关系的主管当局。

17. 巴林报告称，国家人权机构有权监督宗教自由权的享有情况。

18. 墨西哥表示，宗教事务总局是监督机构，负责监督关于公共礼拜、教会、宗教团体和协会的宪法和法律规定的遵守情况，目的是促进国家世俗化、尊重宗教表达的多样性和宗教自由。在处理宗教不容忍案件时，总局优先考虑对话与和解，并与各州和各市镇密切合作，以结合地方的具体情况。还建立了处理与宗教自由有关案件的另一些机构和程序，如联邦一级的检察机关和国家预防歧视委员会、人权组织，以及州和市镇的主管机关。

19. 多民族玻利维亚国报告称，该国根据《消除种族主义和一切形式歧视法》(2010 年)，成立了反对种族主义和一切形式歧视国家委员会，该法规定保护人们免受基于宗教信仰等原因的歧视。国家委员会负责促进、设计和实施该领域的综合政策和法规。

20. 巴基斯坦表示，宗教间和谐委员会是在地区一级促进不同社区之间开展对话和理解不同观点的有效平台。由全国少数民族委员会起草的关于不同信仰间和谐的国家政策正在接受各省政府的审议。

21. 斯洛文尼亚报告说，该国没有处理不同宗教群体成员之间紧张关系的正式机制。然而，文化部宗教团体事务办公室负责监测宗教团体的状况，没有发现任何重大冲突。该办公室在与宗教界代表就仇恨言论和《宗教领袖和行为体防止煽动可能导致残暴罪行的暴力行为行动计划》(《非斯行动计划》)进行磋商期间，就预防冲突问题进行了一般性讨论。<sup>5</sup>

22. 土耳其说，土耳其人权与平等机构成立于 2016 年，任务是防止歧视，包括基于宗教原因的歧视，该机构有权接受个人投诉并就歧视指控进行依职调查。

**E. 鼓励为政府官员提供关于有效外联战略的培训<sup>6</sup>**

23. 高级专员欢迎越来越多的国家报告在过去两年中采取行动，鼓励为政府官员提供关于有效外联战略的培训，自 2018 年以来有 12 个国家就此要点报告了情况。本报告收到的资料没有包括就行动计划的这一要点采取的行动。

<sup>4</sup> 同上，第 7 (b)段。

<sup>5</sup> 可查阅：

[www.un.org/en/genocideprevention/documents/Plan\\_of\\_Action\\_Religious\\_Prevent\\_Incite.pdf](http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Plan_of_Action_Religious_Prevent_Incite.pdf)。

<sup>6</sup> 人权理事会，第 43/34 号决议，第 7 (c)段。

**F. 鼓励社区领导人作出努力，在社区内部讨论产生歧视的原因，并拟订消除这些原因的战略<sup>7</sup>**

24. 就采取行动鼓励领导人努力在社区内部讨论产生歧视的原因进行报告的国家仍然很少。自 2012 年以来，只有两个国家就此问题作了报告。

25. 就本报告而言，巴林报告说，司法、伊斯兰事务和宗教事务部根据多元主义和共存的价值观，为伊玛目和传教士，包括一群男女传教士，设立了一个课程学习方案。该方案的目的是促进符合当代发展状况的宗教话语，打击极端主义意识形态和言论，以及促进平等和公民意识。

**G. 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<sup>8</sup>**

26. 自 2012 年以来，共有 10 个国家报告了声讨不容忍的行动以及相关活动和倡议。

27. 巴林报告说，该国国王在国际新闻文章中谈到了温和、宽容和开明思想对发展和维护人权的重要性，以及代表整个社会确保改革为所有人的利益服务、不排斥任何人的必要性。国家人权机构报告称，该机构的代表在 2019 年至 2020 年期间发表了几份声明，宣传宗教宽容和尊重宗教自由的价值观，并谴责暴力和极端主义。

28. 巴基斯坦报告称，该国最高层不鼓励煽动不容忍、敌意和暴力的行为，并采取了不同程度的惩罚措施。在这方面，巴基斯坦回顾了公职人员在 Asia Bibi 案判决后采取的行动，还回顾了伊斯兰学者在 2018 年发布的法特瓦(关于伊斯兰法律某一点的不具约束力的法律意见)，他们在其中对极端主义和激进化予以反驳，倡导和平、和谐、温和与宽容，法特瓦享有国家行为守则的地位。

29. 土耳其报告说，该国政府官员继续强烈反对基于宗教或信仰的不容忍、歧视、敌视和暴力行为。在这方面，土耳其回顾了总统雷杰普·塔伊普·埃尔多安 2020 年 4 月 24 日致土耳其亚美尼亚宗主教的一封信。

**H. 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<sup>9</sup>**

30. 巴林、意大利、拉脱维亚、巴基斯坦、波兰、俄罗斯联邦和斯洛文尼亚提交了全面的信息，介绍禁止基于宗教或信仰原因煽动暴力的国内刑事框架。自 2012 年以来，共有 49 个国家就行动计划的这一要点报告了情况。许多框架处理了通过言论或书面媒体及出版物，包括通过网上出版物煽动种族、民族或宗教仇恨的问题。这些法律一般涵盖的问题还包括：建立或参与鼓吹暴力或煽动宗教仇恨的组织，以及举行这方面的公开会议；否认战争罪、灭绝种族罪和危害人类

<sup>7</sup> 同上，第 7(d)段。

<sup>8</sup> 同上，第 7(e)段。

<sup>9</sup> 同上，第 7(f)段。

罪；以及煽动暴力和恐怖主义行为之间的联系。概述的框架通常包括刑事条款和重刑。

## I. 采取打击仇恨犯罪的措施

31. 自 2012 年以来，共有 29 个国家报告了国内处理仇恨犯罪的活动。高级专员强调对这一领域通过的法律和政策进行持续人权影响评估的重要性。

32. 古巴报告称，该国刑法将意图全部或部分灭绝一个民族、族裔、种族或宗教团体的行为定为犯罪。

33. 意大利报告说，促进安全打击歧视行为观察站正在与意大利伊斯兰宗教群体合作，为警察编写伊斯兰教指南，并于 2018 年 12 月与意大利犹太人社区联盟合作，为警察发布了犹太教指南。这些项目旨在提高警察在预防和打击由宗教仇恨引发的犯罪方面的认识、知识和业务能力。作为欧洲联盟资助的题为“面对所有事实”的项目的一部分，观察站与非政府组织“CEJI—犹太人对包容的欧洲的贡献”合作，为警察开发了处理反犹太主义和反穆斯林仇恨行为的培训模块。观察站还于 2020 年 1 月 21 日发行了一期新的国家警察官方杂志，题为“当仇恨变为犯罪”。

34. 波兰详细介绍了为处理偏见引发的犯罪，包括基于受害者宗教的犯罪的法律框架。波兰解释说，根据该国《刑法典》，在确定行为的严重性和实施处罚时，考虑了实施被禁止行为者的动机。2018-2021 年期间的警察行动计划处理了基于宗教差异和其他原因的仇恨引发的犯罪。在这一框架内，警方加强了针对偏见引发的犯罪的预防行动。该国还为警察、法官和检察官开展了培训活动，以加强他们处理仇恨犯罪的能力。

35. 拉脱维亚报告称，根据该国刑法，如果刑事犯罪是出于种族主义、民族、族裔或宗教动机，可考虑加重处罚情节。

36. 俄罗斯联邦提供了关于处理仇恨犯罪的法律框架的详细信息。根据《刑法典》，基于政治、意识形态、种族、民族或宗教仇恨或敌意的犯罪被视为加重处罚情节，《刑法典》规定了应对这类犯罪的多阶段制度。《刑法典》关于种族灭绝的第 357 条规定了就完全或部分灭绝一个宗教团体的行为承担的责任。

## J. 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>10</sup>

37. 共有 48 个国家报告了为制止对他人进行诋毁和宗教丑化以及为打击煽动宗教仇恨行为而采取的行动。

38. 哥斯达黎加报告称，打击基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍或歧视的工作，是在打击一切形式的不容忍或歧视的总体政策框架内进行的。

39. 意大利报告称，国家反种族歧视办公室继续通过监测和执法活动，包括通过其联络中心，处理基于宗教原因的歧视现象。国家反种族歧视办公室 2016 年设

<sup>10</sup> 同上，第 7(g)段。

立的媒体和互联网观察站也继续对社交网络和媒体上潜在的歧视性内容进行监测和分析。意大利补充指出，该国致力于提高公众意识，特别是通过针对学生和年轻人的活动，确保保存关于大屠杀的记忆。意大利于每年 1 月 27 日纪念缅怀大屠杀受难者国际纪念日。

40. 巴林报告称，该国国王于 2017 年 9 月 3 日发布了《巴林王国宣言》，作为关于宽容的总体文件。文件发布后，于 2018 年 11 月 5 日在罗马第一大学设立了哈德国王不同信仰间对话与和平共处教席。2020 年 10 月，第一批受益于新课程的学生获得了宗教研究硕士学位。2019 年 3 月 26 日，巴林政府通过了一项促进民族归属和巩固公民价值观的国家计划。国家人权机构表示，已对学校课程进行了修订，在各级教育中纳入了关于公民和人权价值观的教学内容。

41. 拉脱维亚报告称，2018 年至 2019 年期间，人权、宽容和宗教信仰多样性主题已纳入该国一般性教育课程。

42. 墨西哥报告称，该国政府于 2019 年通过了促进尊重和容忍宗教多样性的国家战略，其中包括处理宗教不容忍引发的冲突的预防办法。国家战略在 2019 年 9 月 20 日国际和平日纪念活动期间推出。该国还报告了在国家战略框架内采取的若干举措，旨在促进容忍和尊重宗教信仰多元化的文化。

43. 巴基斯坦报告称，国家课程委员会正在审查课程，并提出材料建议，对儿童和青年进行关于宽容、人权的教育、公民教育和民主教育，还在省一级采取了各种举措。穆斯林学校根据打击恐怖主义和极端主义的国家行动计划进行了改革。

44. 多民族玻利维亚国表示，教育、体育和文化部负责促进对宗教和精神信仰自由的尊重。教育系统的基础课程从世界观的角度出发，作为基本的信仰体系，教授价值观、精神信仰和宗教等主题，教学内容包括不同的宗教信仰，如土著人民的精神信仰。

45. 土耳其报告称，该国对全国课程进行了各种修订，以纳入关于不歧视和包容性的基本价值观的教学内容，并将对所有宗教的包容方针纳入了各级教育。

**K. 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>11</sup>**

46. 自 2012 年以来，共有 39 个国家提交了关于在地方、国家和国际层面开展信仰间和文化间对话和交流活动的信息。

47. 墨西哥报告称，促进尊重和容忍宗教多样性的国家战略承认宗教间对话对促进相互尊重的文化的重要性，以及宗教行为者在建立社会架构和促进和平文化方面的根本作用。

48. 卡塔尔表示，多哈宗教间对话国际中心是卡塔尔关注宗教间和文化间对话以及负责在对话与和平文化领域建设能力的主要机构。该国为在地方和国家层面促进对话、容忍和相互理解的文化采取了若干举措，包括社区圆桌会议、文化间对

<sup>11</sup> 同上，第 7 (h) 段。

话论坛和电台广播节目。该中心组织一年一度的宗教间对话国际会议，并通过与慈善组织合作，努力实现卡塔尔少数群体的融合。

49. 斯洛文尼亚报告说，虽然国家机构不直接参与宗教间对话，但文化部宗教团体事务办公室通过为宗教团体代表组织会议、协商和招待会，间接地促进了宗教间对话。

**L. 采取有效措施，确保政府官员在执行公务时不因宗教或信仰原因对他人进行歧视<sup>12</sup>**

50. 自 2012 年以来，共有 26 个国家报告了针对行动计划这一要点采取的措施。

51. 古巴指出，该国《刑法典》第 294 条规定对侵犯宗教自由的任何人，包括公职人员，处以严厉惩罚。

52. 意大利表示，该国关于保护人权和防止歧视行为的培训活动已纳入对国家警务人员的基础和继续教育培训，也纳入了对警察学校在职培训员的培训。

53. 多民族玻利维亚国报告说，《消除种族主义和一切形式歧视法》界定了政府官员构成犯罪的行为以及政府官员报告此类犯罪的义务。这类罪行包括基于种族主义和/或歧视动机的口头攻击、出于种族主义和/或歧视原因拒绝提供服务，以及不构成犯罪的基于种族主义和/或歧视原因的身体、心理和性虐待。

54. 波兰报告称，2019 年至 2020 年期间，国家司法和公诉学院组织了几次关于刑事诉讼中的文化多样性实际方面的培训班，并计划于 2021 年举办关于刑事诉讼参与者文化多样性的培训班。该学院还帮助波兰法官和检察官参加反歧视领域的国际培训活动。

55. 墨西哥报告说，宗教事务总局正在努力促进联邦、州和市镇各级公职人员尊重宗教多样性和和平文化。

56. 俄罗斯联邦报告说，《刑法典》规定了政府官员实施歧视行为，包括因宗教或信仰原因实施歧视行为的刑事责任，《行政犯罪法》规定了政府官员对不构成刑事犯罪的歧视行为承担的行政责任。

57. 土耳其报告称，监察员监督公共机构遵守防止歧视原则的情况。

**M. 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、平等地为社会作出贡献<sup>13</sup>**

58. 自 2012 年以来，共有 67 个国家报告了为促进宗教自由和多元化而采取的措施。

59. 哥斯达黎加报告说，虽然该国《宪法》承认罗马天主教为国教，但国家对自由进行其他形式的礼拜予以保障。根据哥斯达黎加的立法，在外交部注册的所有宗教实体都有权享受特殊福利，包括税收和移民方面的特殊制度。

<sup>12</sup> 同上，第 8 (a) 段。

<sup>13</sup> 同上，第 8 (b) 段。



60. 古巴报告称，有 1,850 个宗教组织和机构以及兄弟协会在该国司法部注册，其中包括教会、普世教会合一中心和运动，以及非裔古巴人的唯灵论宗教等。
61. 巴林提供了详细信息，介绍该国对待《宪法》所载思想、意见、宗教和信仰自由的方法。巴林有 452 座获得许可的逊尼派清真寺、609 座什叶派清真寺和 19 座教堂及其他宗教寺庙。司法部负责发放建立、保护和维护礼拜场所的许可证。国家人权机构表示，该机构负责接收关于侵犯信仰自由和宗教仪式自由权案件的投诉，并提供法律援助，还负责监测拘留中心落实这些权利的情况。在这方面，国家人权机构在 2019 年和 2020 年对不同拘留中心进行了 14 次访问，以确保所有教派的囚犯都能自由举行宗教仪式。
62. 多民族玻利维亚国报告说，《宗教自由、宗教组织和精神信仰法》(2019 年)为在多元化、法律平等和不歧视等原则的基础上行使宗教自由和精神信仰权建立了法律框架。根据该法，任何宗教性质的组织都应登记为“宗教和信仰组织”，由外交部负责进行登记。负责非殖民化问题的副部长办公室正在推动文化活动，通过庆祝节日加强祖先的知识和智慧。
63. 拉脱维亚报告称，根据宪法法院 2018 年 4 月 26 日的一项判决，《宗教组织法》中关于新宗教组织登记的特殊要求的条款不再有效。《宗教组织法》保障人们参加宗教课程的权利。
64. 墨西哥报告说，在实施旨在促进尊重和容忍宗教多样性的国家战略时，将考虑每个区域的具体情况，以确保承认和尊重宗教的多元性和宗教自由。
65. 波兰报告称，良心和宗教自由在该国得到保障，包括为此将基于宗教或缺乏宗教归属的歧视行为定为刑事犯罪，此外，反对公开表达宗教的行为也被定为刑事犯罪。
66. 斯洛文尼亚报告说，该国《宪法》保障宗教和其他信仰自由以及所有宗教团体享有平等权利。《宗教自由法》规定了宗教团体获得法人地位的登记程序。人权监察员、平等原则倡导者和文化部宗教团体办公室负责处理关于可能侵犯宗教自由和歧视的投诉案件。
67. 土耳其报告说，非穆斯林土耳其公民仍然能够不受任何阻碍地信奉其宗教、举行宗教仪式和管理其财产，包括礼拜场所。
68. 俄罗斯联邦报告说，该国《刑法典》规定了非法阻碍宗教组织活动或宗教仪式的刑事责任，《行政犯罪法》规定了违反良心自由和宗教自由以及宗教结社立法的行政责任。

#### N. 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>14</sup>

69. 自 2012 年以来，共有 14 个国家报告了为鼓励社会所有部门实现个人的代表性和有意义的参与而采取的措施。COVID-19 危机放大了现有的歧视模式，包括基于宗教的歧视，因此更加迫切需要加紧努力，确保所有个人在决策过程中，包括在关于 COVID-19 应对措施的决策过程中的代表性。

<sup>14</sup> 同上，第 8 (c) 段。

70. 古巴报告说，该国正在鼓励社会所有部门不分宗教信仰，实现个人的代表性和有意义的参与。宗教信仰不妨碍担任政府和公共行政职位，也不妨碍在权力机关承担责任。在提交资料时，全国人民政权代表大会的成员包括四名宗教领袖。

71. 墨西哥报告说，宗教事务总局正在推动将宗教行为者纳入重建社会结构和建设和平的对话和倡议。

72. 巴基斯坦报告称，该国已采取积极措施，确保属于少数群体的个人平等参与，特别是在政治、就业和教育等领域的平等参与。

73. 多民族玻利维亚国介绍了该国为确保所有人能不受歧视地充分享有政治参与权、结社自由权、健康权、工作权、住房权、食物权、受教育权和职业培训权而建立的立法和政治框架。

74. 拉脱维亚报告称，该国已采取若干立法措施，规定禁止在工作和就业、获得医疗保健服务、经济活动表现、教育和保护儿童权利等领域的歧视。

#### **O. 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>15</sup>**

75. 提交报告说明针对宗教划线采取行动的国家数量仍然很少。自 2012 年以来，共有 8 个国家就这一点提交了报告。本报告收到的资料未包含这方面的信息。

#### **P. 采取措施和政策，加强对礼拜场所和宗教遗址、墓地和圣迹的充分尊重和全面保护，并对易遭到破坏或损毁的地点采取措施<sup>16</sup>**

76. 自 2012 年以来，共有 11 个国家提供了资料，说明为促进充分尊重和保护礼拜和宗教场所而采取的措施和政策。

77. 哥斯达黎加报告说，尽管该国没有关于宗教歧视问题的明确国家政策，但没有发生过针对礼拜场所的激进示威或袭击。文化和青年部向天主教会提供资金，用于保护定为建筑遗产的宗教遗迹。

78. 巴基斯坦报告说，各省政府制定了保护宗教场所和礼拜场所的法律和行政措施。在政府将印度教寺庙归还印度教社区的倡议下，俾路支省兹霍布一座有 200 年历史的寺庙已于 2020 年修复并移交给印度教社区。

#### **Q. 在 COVID-19 疫情背景下采取措施**

79. 关于为防止和打击基于宗教或信仰的不容忍和歧视而采取的措施，巴林介绍了为举行祈祷和宗教仪式而采取的卫生措施。政府与逊尼派和什叶派宗教基金部门合作，在 1,000 多个礼拜场所开展了抗击 COVID-19 的全国运动。政府成立了一个妇女小组，以提高妇女对当前公共卫生状况的认识。国家人权机构表示，该

<sup>15</sup> 同上，第 8 (d) 段。

<sup>16</sup> 同上，第 10 段。

机构正在监测在 COVID-19 疫情背景下实施的卫生措施，以确保这些措施不妨碍宗教自由。

80. 意大利报告称，2020 年对与 COVID-19 疫情有关的歧视案件进行了全面监测，以处理针对少数群体的不容忍和暴力行为可能增加的问题。2020 年 1 月至 11 月期间记录了大约 30 起此类案件，包括人身攻击、言语攻击、社交媒体上的侮辱性评论和禁令。

81. 土耳其报告了为减轻 COVID-19 疫情可能对宗教自由产生的不利影响而采取的措施。通过电视广播和数字平台传播了关于容忍和社会凝聚力重要性的布道内容。家庭和宗教咨询中心继续在省一级提供咨询服务。

### 三. 联合国人权事务高级专员办事处和人权机制开展的活动

#### A. 联合国人权事务高级专员办事处

82. 人权高专办继续就宗教不容忍的各个方面，包括就多种形式的歧视、仇外、宗教或信仰自由、宗教定性和煽动种族、民族或宗教仇恨等问题开展工作。人权高专办通过驻地办事处提供培训课程、讲习班和咨询服务，并应要求审查反歧视法律草案和修正案。作为实施《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》工作组的成员，人权高专办制定了本组织关于仇恨言论的战略。

83. 人权高专办继续推动执行《关于信仰促进权利的贝鲁特宣言》和 18 项相关承诺(A/HRC/40/58, 附件一和二)，并通过组织区域讲习班和网络研讨会，帮助保护和扩大公民空间，处理社交媒体上的仇恨言论。2020 年 1 月在网上推出的信仰促进权利(#Faith4Rights)工具包将《宣言》的愿景转化为实用的同行学习方案。整个概念具有互动性、注重成果和参与性，通过视听材料和社交媒体吸引参与者，特别关注青年的需求。人权高专办正在国家、区域和全球各个层面与信仰行为者、学术界和联合国人权机制一起试行该工具包。<sup>17</sup>

84. 人权高专办进一步加强了打击反犹太主义的工作。高级专员在 2020 年 1 月缅怀大屠杀受难者国际纪念日强调，人权教育对帮助人们理解普遍人权原则和历史教训，以及增强他们追究政府责任的能力至关重要。<sup>18</sup> 也是在 2020 年 1 月，人权高专办协助在日内瓦万国宫举办了题为“以免我们忘记”的展览。2019 年 12 月，人权高专办与联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、宗教或信仰自由特别报告员及世界犹太人大会共同组织了一次决策者研讨会，讨论教育在处理反犹太主义方面的作用。

85. 人权高专办发布了有关打击不容忍现象的资料，包括于 2020 年发布了两份指导说明，主题分别为 COVID-19 危机背景下的种族歧视和 COVID-19 及少数群体权利。<sup>19</sup> 这些说明还涵盖了宗教歧视的各种表现，介绍了处理疫情对少数群体成员不成比例的影响的可取做法，并建议各国、领导人和民间社会采取行动。

<sup>17</sup> [www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FaithForRights.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FaithForRights.aspx).

<sup>18</sup> [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=25501&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=25501&LangID=E).

<sup>19</sup> [www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/COVID-19\\_and\\_Racial\\_Discrimination.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/COVID-19_and_Racial_Discrimination.pdf) and [www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/OHCHRGuidance\\_COVID19\\_MinoritiesRights.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/OHCHRGuidance_COVID19_MinoritiesRights.pdf).

86. 2020年5月28日，高级专员、秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问和联合国不同文明联盟高级代表启动了关于“宗教行为者和信仰组织与联合国合作应对 COVID-19 疫情的全球行动承诺”的虚拟磋商。<sup>20</sup> 高级专员注意到，宗教领袖能够在指导应对疫情方面发挥强有力的作用，敦促他们坚决声讨世界各地针对多个少数群体的不容忍和仇恨言论，这些群体被污蔑为病毒的携带者，受到歧视以及身体和言语攻击。<sup>21</sup> “全球行动承诺”包括宗教领袖和信仰行为者应对 COVID-19 疫情的承诺宣言，并列举了正在开展的活动和可能与联合国合作的领域。

## B. 人权机制

87. 人权高专办继续支持人权机构打击宗教不容忍的工作。

88. 人权事务委员会于 2020 年 7 月 23 日通过了关于和平集会权的第 37 号一般性意见(2020 年)，其中强调，集会不得用于鼓吹民族、种族或宗教仇恨之主张而构成煽动歧视、敌意或暴力。关于煽动暴力的定义，委员会在一般性意见中提到《拉巴特行动计划》中关于禁止构成煽动歧视、敌视或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的门槛测试(A/HRC/22/17/Add.4, 附录)，以及《关于信仰促进权利的贝鲁特宣言》和 18 项承诺。

89. 人权事务委员会在 2020 年 4 月 24 日通过的关于在 COVID-19 疫情方面克减《公约及政治权利国际公约》的声明(CCPR/C/128/2)中强调，缔约国必须采取步骤，确保与 COVID-19 疫情有关的公开言论不构成鼓吹或煽动反对特定边缘化或弱势群体、包括反对少数群体和外国国民。

90. 消除种族歧视委员会于 2020 年 11 月 24 日通过了关于防止和打击执法人员的种族定性行为的第 36 号一般性建议(2020 年)，其中处理了基于宗教等理由的定性行为。

91. 宗教或信仰自由特别报告员 2020 年向大会提交的中期报告着重指出了保障宗教或信仰自由对成功实施《2030 年可持续发展议程》的重要性(A/75/385)。他在报告中建议各国、政府间组织和民间社会行为体利用联合国系统开发的工具促进社会包容，特别是利用人权理事会第 16/18 号决议、联合国消除仇恨言论战略和行动计划、《拉巴特行动计划》、“信仰促进权利工具包”、《非斯行动计划》和教科文组织通过教育预防暴力极端主义方案。<sup>22</sup> 特别报告员 2020 年提交人权理事会的报告也重点讨论了以宗教或信仰为名的性别暴力和歧视问题(A/HRC/43/48)。

92. 特别报告员发表公开声明警告说，在 COVID-19 疫情期间，许多国家的宗教不容忍和煽动仇恨行为，以及将宗教或信仰团体作为替罪羊的现象激增。<sup>23</sup> 他

<sup>20</sup> [www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/GlobalPledgeAction.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/GlobalPledgeAction.pdf).

<sup>21</sup> [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25909&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25909&LangID=E).

<sup>22</sup> 见 <https://en.unesco.org/preventingviolentextremismthrougheducation>。

<sup>23</sup> 见 [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25800&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25800&LangID=E) 和 [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25814&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25814&LangID=E)。

与其他特别程序任务负责人一起发出呼吁，反对政府官员在就 COVID-19 采取紧急措施的情况下实施歧视和暴力行为。<sup>24</sup>

93. 特别报告员参加了关于起草乌兹别克斯坦良心和宗教自由法律的磋商。他与人权高专办合作，为一个名为“消除仇恨言论”的在线课程提供了投入。<sup>25</sup> 他还参加了几次关于提高认识的活动和讲习班，尤其侧重反犹太主义问题以及应对网上和线下仇恨言论及煽动仇恨的法律和体制对策。

#### 四. 对 2012 年至 2020 年收到的资料的评价

94. 在基于宗教或信仰原因煽动对他人的歧视、仇恨和暴力的事件日益增多的背景下，就执行行动计划所做努力提交的报告仍然很少，这个问题令人关切。缺乏报告不仅妨碍对迄今取得的进展进行全面评估，也限制了分享可取的做法的可能性。

95. 各国为以往报告(图一)和本报告(图二)提供资料的情况表明，一些国家建立了合作网络，以促进相互理解，推进对话和建设性行动，为实现共同政策目标而努力，并建立了机制，以查明和处理不同宗教群体成员之间可能存在的紧张问题。许多国家的宪法和法律框架将煽动暴力定为刑事犯罪，并禁止基于若干理由，包括基于宗教或信仰原因煽动暴力行为。

96. 各国提供的资料表明，这些国家继续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，包括利用在线平台处理宗教不容忍、污名化、负面成见和歧视问题，包括暴力极端主义和激进化问题。几个国家正在地方、国家和国际层面开展宗教间和文化间对话和交流。

97. 各国提供的资料还表明，一些国家制定了促进宗教自由和多元化的立法、政策和体制措施。近年来，高级专员注意到，越来越多的国家报告了为确保公职人员在履行公务时不基于宗教或信仰歧视个人而采取的立法措施和提供的培训和提高认识活动，以及为鼓励个人在社会所有部门的代表性和有意义的参与而采取的措施。

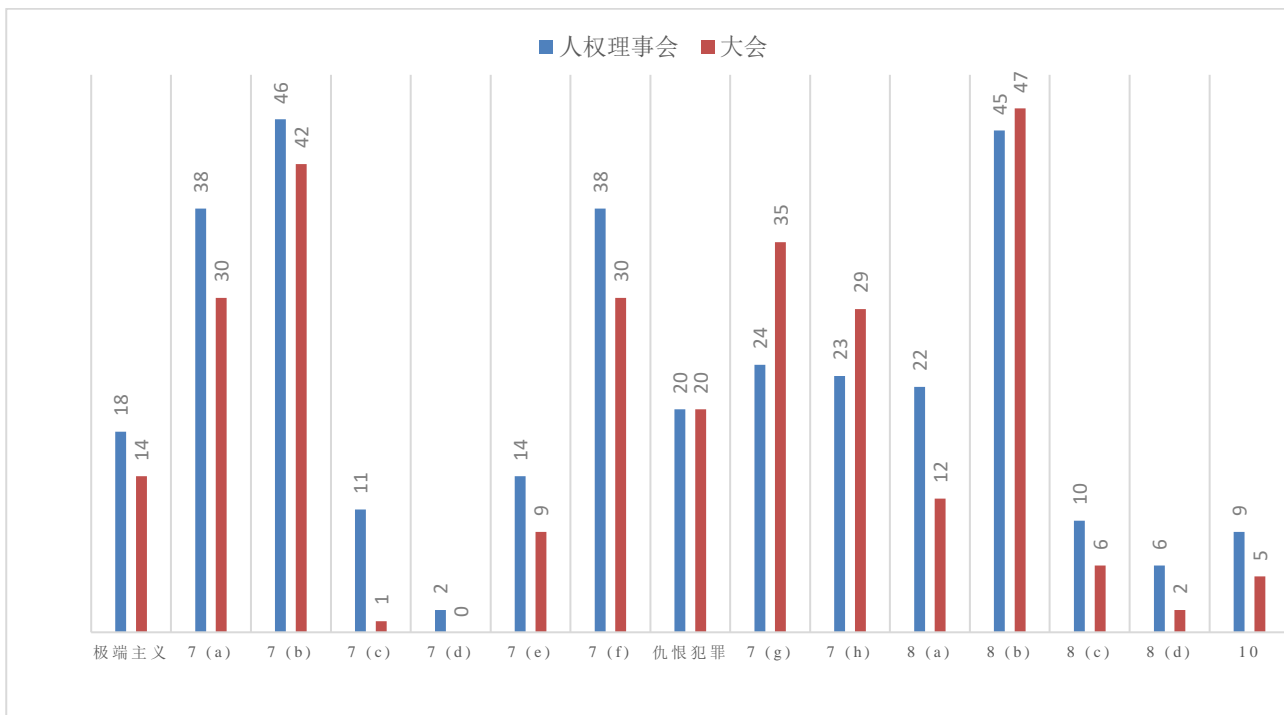
98. 只有几个国家在其提交的材料中表示，政府和政治官员公开声讨宗教不容忍行为，或采取措施保护礼拜场所和宗教场所。少数国家报告了为以下目的采取的行动：鼓励为政府官员提供关于有效外联战略的培训；鼓励领导人努力在社区内部讨论歧视的原因；以及打击按宗教划线的行为。

<sup>24</sup> 见 [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25802&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25802&LangID=E)。

<sup>25</sup> 见 [www.unicri.it/Specialized%20Training%3B%20Hate%20Speech](http://www.unicri.it/Specialized%20Training%3B%20Hate%20Speech)。

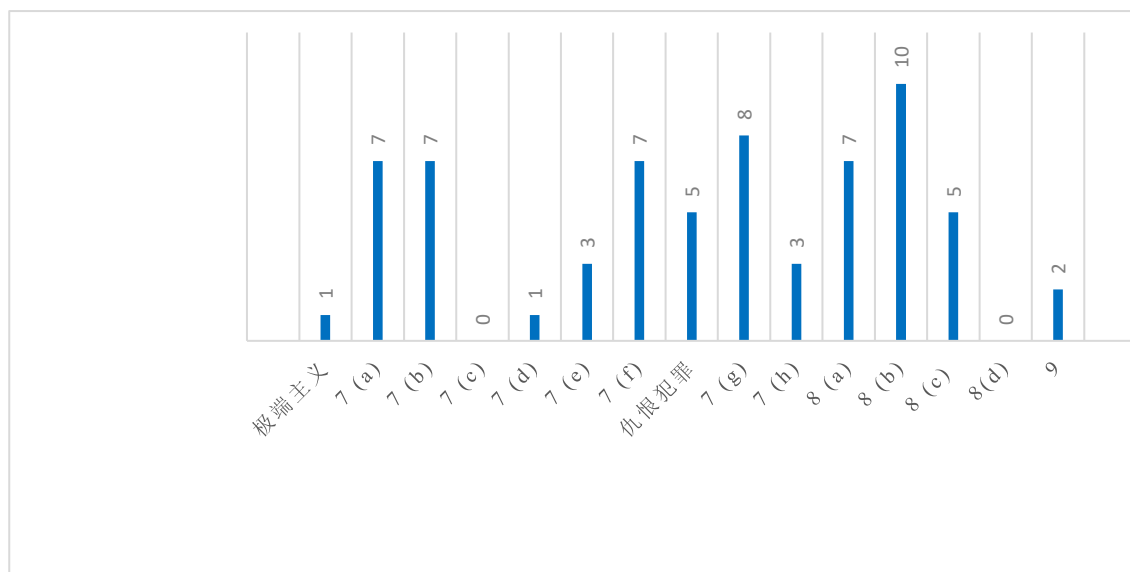
图一

2012-2020 年期间就行动计划的情况提交报告(为高级专员提交人权理事会的前几次报告和秘书长提交大会的前几次报告提供资料)的国家数目, 按类别或理事会第 43/34 号决议段落号分列



图二

就行动计划情况提交报告(为本报告提供资料)的国家数目,按类别或人权理事会第 43/34 号决议段落号分列



## 五. 关于加快实施行动计划可能采取的后续措施的结论和意见

99. 基于宗教或信仰在网上和线下煽动对他人的歧视、仇恨和暴力的浪潮日益高涨,往往是受激进的民族主义政治言论的煽动。在 COVID-19 疫情背景下,针对犹太人、穆斯林、基督徒、巴哈教徒和少数群体的仇恨言论和歧视行为激增。为了遏制这一趋势,各国必须以行动计划为指南,加紧努力打击歧视、仇恨和暴力行为。

100. 行动计划的要点旨在作为补充措施,应当全面和综合地实施。在这方面,鼓励各国采取进一步措施,以上述方式执行行动计划,特别侧重迄今受到关注较少的要点。还鼓励各国注重采取实际行动,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暴力和暴力侵害他人行为。

101. 在制定措施处理煽动种族、民族和宗教仇恨问题时,有必要区分三种表达方式:(a) 构成刑事犯罪的表达方式;(b) 不受刑事处罚,但可能受到民事或行政处罚的言论;(c) 不会引起法律行动,但在容忍和尊重他人权利方面引起关切、应通过其他方式予以处理的言论。禁止这种煽动行为的立法应该具体,其范围和适用性应符合国际标准,不应过于宽泛。各国应确保对这类罪行进行起诉和判决的司法系统不会有罪不罚。

102. 消除种族歧视委员会和人权事务委员会提供了有益的指导。<sup>26</sup>《拉巴特行动计划》概述了确定言论自由和煽动仇恨之间的界限的六部分门槛测试,同时考虑背景、发布言论者、意图、内容和形式、言论传播的范围以及对目标群体造成

<sup>26</sup> 见消除种族歧视委员会,第 35 号一般性意见(2013 年)和第 36 号一般性意见(2020 年);及人权事务委员会第 34 号一般性意见(2011 年)和第 37 号一般性意见(2020 年)。

危害的可能性，包括紧迫程度(A/HRC/22/17/Add.4, 附录, 第 29 段)。<sup>27</sup> 此外，联合国关于处理和应对与 COVID-19 有关的仇恨言论的指导说明载有向联合国系统、会员国、社交媒体和技术公司、媒体、民间社会和其他利益攸关方提出的关于在疫情背景下应对仇恨言论的具体建议。<sup>28</sup>

103. 《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》侧重于联合国如何通过方案工作处理仇恨言论，旨在对在国家层面采取的行动予以补充。整个联合国系统将通过这一战略，与各国、民间社会、私营部门和媒体密切合作，处理仇恨言论问题。

104. 在各个层面公开声讨宗教不容忍对于防止不容忍、歧视性偏见和仇恨言论至关重要。当基于宗教或信仰煽动对他人的歧视、仇恨和暴力行为日益增多时，公职人员、宗教和社区领袖以及媒体应该大声疾呼，承认《拉巴特行动计划》规定的集体责任。《关于信仰促进权利的贝鲁特宣言》和 18 项相关承诺以及《非斯行动计划》都承认宗教领袖参与解决不容忍问题和捍卫人权的重要性。

105. 仇恨犯罪是当代形式歧视的另一个令人担忧的特征。许多提供资料的国家报告了在这一领域采取的行动，特别是立法措施。一些国家加强了对此类犯罪的监测、记录和报告工作。虽然收到的报告有限，无法进行全面评估，但令人关切的是，一些国家的努力仍达不到成功解决仇恨犯罪问题的要求。已鼓励各国作出进一步努力，特别是在建立记录、跟踪和分析仇恨犯罪的机构、识别相关模式和趋势，以及促进受害者诉诸司法和获得服务等方面。各国负有保护侵犯人权行为受害者和防止基于宗教或信仰原因对他人施加歧视和暴力的首要义务。收集数据对于处理这一问题至关重要。

106. 鼓励各国特别注意 COVID-19 在宗教不容忍方面的影响，尤其是针对世界各地少数群体的宗教不容忍，这些群体被污蔑为病毒的携带者，受到歧视和攻击。

107. 一些国家提供了关于宗教和信仰自由问题对不同性别的影响的信息。由于妇女经常遭受基于性别和宗教或信仰的歧视，鼓励各国在今后提交的报告中进一步考虑可能影响个人和群体的多种形式的歧视、基于宗教或信仰的歧视对不同性别的影响，以及为执行针对妇女和女童的行动计划而采取的步骤。

108. 《2030 年可持续发展议程》的实施为解决当代形式的歧视、暴力和不容忍的根源问题提供了坚实的基础。可以进一步考虑如何利用行动计划的要素，在可持续发展目标，包括在目标 1、5、8、10 和 16 的框架下解决这些问题。制定应对 COVID-19 疫情的计划必须解决当代形式歧视、暴力和不容忍的根源问题。

109. 鼓励各国更好地利用现有机制实施行动计划。这一进程的力量和重要性不仅在于行动计划本身，还在于它拥有一个专门的执行机制，即“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”。高级专员欢迎 2019 年 11 月 18 日和 19 日在荷兰海牙举行的伊斯坦布尔进程第七次会议，鼓励各国确保伊斯坦布尔进程会议之间的更强连续性，并利用这些会议评估

<sup>27</sup> 关于门槛测试和国际法律框架的信息，可查阅以 32 种语文提供的信息，见：[www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx)。

<sup>28</sup> 可查阅：[www.un.org/en/genocideprevention/documents/Guidance%20on%20COVID-19%20related%20Hate%20Speech.pdf](http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Guidance%20on%20COVID-19%20related%20Hate%20Speech.pdf)。



国内的执行情况，以分享实际经验和与专家和民间社会进行包容各方的交流为重点。

110. 还鼓励各国利用普遍定期审议进程促进执行行动计划和报告进展情况。有关国家可在其国家报告中纳入关于执行情况的信息，还应利用普遍定期审议工作组开展的对话向同行提出相关建议。

111. 如以往报告所述，<sup>29</sup> 各国应考虑调整行动计划执行情况的报告方法，从而确保更多国家提交更全面的报告。目前的做法是每年征集两次资料，用于就同一行动计划提交两份单独的年度报告——分别为提交人权理事会和提交大会的报告。为简化两个平行的报告进程，各国可以将向每份报告提交资料的时间框架调整为两年一次，或者探索其他备选办法，以确保报告进程在内容或侧重点方面相互补充。

112. 各国还不妨考虑邀请其他利益攸关方，包括邀请国家人权机构和民间社会报告其支持执行行动计划的努力。国家人权机构和民间社会也应在其为普遍定期审议提供的资料中纳入对行动计划执行情况的具体分析。

---

<sup>29</sup> A/72/381, A/73/153 和 A/74/229。