



大会

Distr.  
GENERAL

A/HRC/2/3  
20 September 2006

CHINESE  
Original: ENGLISH

人权理事会  
第二届会议  
临时项目 2

大会 2006 年 3 月 15 日题为“人权理事会”的  
第 60/251 号决议的执行情况

宗教或信仰自由问题特别报告员阿斯玛·贾汉吉尔和当代形式的  
种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题  
特别报告员杜杜·迪耶内根据人权理事会关于鼓吹种族和  
宗教仇恨与提倡容忍的第 1/107 号决定提交的报告

内 容 提 要

本报告是根据人权理事会题为“鼓吹种族和宗教仇恨与提倡容忍”的第 1/107 号决定提交的，人权理事会在该决定中请宗教或信仰自由问题特别报告员和当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员就诽谤宗教和这一现象对《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第 2 款的影响问题提出报告。

## 目 录

|                                                                | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|----------------------------------------------------------------|------------|------------|
| 导 言 .....                                                      | 1 - 2      | 3          |
| 一、作为当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和<br>相关不容忍现象表现形式的诽谤宗教及煽动种<br>族和宗教仇恨..... | 3 - 21     | 3          |
| 1. 目前的政治和意识形态背景 .....                                          | 5 - 8      | 4          |
| 2. 目前种族和宗教不容忍的趋势.....                                          | 9 - 14     | 5          |
| 3. 诽谤宗教：特性和共性.....                                             | 15 - 21    | 6          |
| 二、诽谤宗教与宗教或信仰自由权.....                                           | 22 - 50    | 8          |
| 1. 宗教或信仰自由权的范围 .....                                           | 31 - 39    | 9          |
| 2. 宗教与见解和言论自由.....                                             | 40 - 43    | 11         |
| 3. 宗教不容忍与煽动宗教仇恨 .....                                          | 44 - 50    | 11         |
| 三、结论和建议.....                                                   | 51 - 65    | 13         |

## 导 言

1. 本报告是阿斯玛·贾汉吉尔——宗教或信仰自由问题特别报告员和杜杜·迪耶内——当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员根据人权理事会题为“鼓吹种族和宗教仇恨与提倡容忍”的第 1/107 号决定提交的。人权理事会在决定中“注意到，各国在人权理事会第一届会议期间所作的发言中对诽谤宗教、鼓吹种族和宗教仇恨及其最新表现形式的趋势日增深表关切，决定请宗教或信仰自由问题特别报告员和当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员就这一现象、特别是其对《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第 2 款的影响问题向下届会议提出报告”。

2. 本报告分为三部分。在第一部分中，当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员分析了作为当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象表现形式的诽谤宗教和煽动种族和宗教仇恨的现象。在第二部分中，宗教或信仰自由问题特别报告员谈到诽谤宗教与宗教或信仰自由权问题。报告第三部分载列了结论和建议。

### 一、作为当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和 相关不容忍现象表现形式的诽谤宗教和 煽动种族和宗教仇恨

3. 在 2002 年 4 月 15 日第 2002/9 号、2004 年 4 月 13 日第 2004/6 号和 2005 年 4 月 12 日第 2005/3 号关于打击对宗教的诽谤的决议中，人权委员会请当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员审查穆斯林和阿拉伯人在世界各地的境况，特别是 2001 年 9 月 11 日事件以后有关人身侵犯以及攻击他们的礼拜场所、文化中心、企业和财产方面的情况。特别报告员就这一问题提交了三份报告，供人权委员会审议 (E/CN.4/2003/23, E/CN.4/2005/19, E/CN.4/2006/17)。根据人权委员会第 2004/6 号决议和大会第 58/160 号决议，他还具体就诽谤宗教问题编写了一份报告，题为“对宗教的诽谤和打击种族主义的全球努力：反犹太主义、仇视基督教和仇视伊斯兰教” (E/CN.4/2005/18/Add.4)。

4. 当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员认为，分析日益增加的诽谤宗教的趋势不能脱离对目前政治和意识形态背景的深刻反思，不能脱离对无处不在并刺激和助长种族和宗教仇恨的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的趋势的反思，不能脱离对各种诽谤宗教表现形式的特性和共性的反思。

#### 1. 目前的政治和意识形态背景

5. 在煽动种族和宗教仇恨、以及在《公民权利和政治权利国际公约》第二十条的政治解读、解释和执行中，目前政治和意识形态背景的两个关键方面构成决定的因素：打击恐怖主义对人权的影响和新的歧视形式的出现。

6. 在 2001 年 9 月 11 日事件之后，打击恐怖主义具有两种后果，其范围正在深刻地改变整个国际关系结构。一个主要的负面影响是，许多国家政府将国家及其人民的安全视为所有人权的总合和实质这种趋势，以及其有时采取的意识形态立场。因此，根据其相关性及其对反恐的贡献来解释和执行各项国际文书所保证的所有各项人权。尊重和遵行这些权利普遍附有各种制约和限制。使这些制约和限制合法化的基本价值观是关于所有社会“共同生活”的基础：尊重他人的权利。新的意识形态背景恰恰破坏了文明社会的这一道德支柱：各种制约和限制已不再被视为有效，而确实被视为实现某个意识形态和政治利益优先事项的阻碍或障碍。根据这种利益，每一项人权现在都被作为一项绝对和孤立的原则加以解释和执行。对立和对抗的原则、而不是和解和包容的原则正在逐步决定对各项不同人权的态度和解读。

7. 新的歧视形式的出现也是优先考虑反恐的一个消极后果。由于 2001 年 9 月 11 日事件肇事者的种族、文化和宗教背景，历史形式的歧视得到复苏并再次合法化。从那时以来，整个社团—文化和宗教团体—都被描述为潜在的恐怖主义分子。歧视的新的方面围绕两个智力和政治机制提出：对个人行为的集体责任以及种族、文化和宗教的混合。歧视是基于政府认为受到恐怖主义威胁的两个主要的国家问题：安全和特征。在这方面，宣称的动机是维护国家安全，以此为名，各国政府采取了各项政策，逐步限制或无视公民政治权利，或是选择那些更适于这一目标的权利。本着同样的精神，以保护国家特征为由，故意侵犯移民和外国人的文化、社会和经济权利，特别是那些保障少数民族权利的权利，或使其边缘化。尤其针对与文化 and 宗

教相关的权利。反恐对人权影响的一个重大后果是使《德班宣言和行动纲领》边缘化。

8. 分析诽谤宗教问题与言论自由权之间的密切关系，关键是要了解这种助长煽动种族和宗教仇恨的政治和意识形态背景。最近围绕丹麦日德兰邮报所载有关先知穆罕默德的漫画的争论就表明了这一点。按照文明冲突的逻辑，各国政府、政治领导人、知识分子和新闻媒介使言论自由与宗教自由旗帜分明，迅速将其对立起来，这一事实确认了采取政治和意识形态的办法对待人权问题。新的政治和文化两极化的意识形态之风完全抹杀了相关国际文书中仔细拟订的对行使这些权利的关键制约和限制。

## 2. 目前种族和宗教不容忍的趋势

9. 在这种意识形态的背景下，两种关键的趋势赋予了种族和宗教不容忍以合法性：种族主义和仇外心理的政治利用及其在思想上的合法化。

### 种族主义和仇外心理的政治利用

10. 以反恐、捍卫国家特征和国家利益、促进国家取向和反对非法移民为借口，种族主义和仇外的政纲不知不觉地渗入了各民主党派的政治议程，导致社会普遍接受种族主义和仇外的话语及其价值体系。

11. 种族主义在政治上的正常化导致大多数社会不承认朝向多文化主义的普遍趋势，增加了歧视。从而刺激和助长了对非国民的仇恨，特别是对在种族和宗教上属于少数的人、移民和寻求庇护者的仇恨。法律制度、公共秩序、教育、就业和社会福利逐步充满了种族主义和仇外的意识形态。

12. 种族主义和仇外的意识形态正在政治上成为主流，其三个主要后果令人震惊。第一，鉴于种族主义和仇外政纲的选举效力，这些意识形态最初的提倡者——极右党派——政府中与民主党派政治联盟的伙伴——现在在许多国家都处于法律权利的中心。他们占据了司法、安全和移民等部门的战略位置，以实施其政治议程。第二，越来越多的有关安全、移民、庇护和国籍问题的国家政策和方案都以将移民和寻求庇护定为刑事犯罪并加以遏制为特征，以具有种族主义和仇外的含义和暗示为特征。第三，由于在政治上利用种族主义及其在思想上的合法化，各种极端主义和新

纳粹集团越来越活跃，构成了煽动种族和宗教仇恨的另一个重要决定因素。这种情况还为这些集团打开了大门：不仅通过政治手段采取行动，而且采取种族主义和仇外的暴力行为，最近比利时和俄罗斯联邦的案件突出表明了这一点。这些集团从选择性地解释人权出发，以言论自由为根据，将其行为合法化。这种暴力行为不仅针对受歧视的社团——黑人、阿拉伯人、犹太人、亚洲人和越来越多地针对穆斯林，而且还针对人权维护者，这一事实确认了，种族主义抬头是对民主的一个重大威胁。

### 种族主义和仇外心理在思想上的合法化

13. 需要以有关现象日益在思想上合法化为背景来理解种族主义和仇外心理在政治上和社会上的正常化问题。实际上，最为深远和长久持续的种族主义和仇外心理的表现形式都是长期思想概念的结果，这种概念假定整个民族、种族群体、社团和人民在文化上低下、宗教上妖魔化和天生不人道。这些思想在教育制度、艺术和文学上的影响形成了人们的感觉、见解和价值观，从而培养或巩固了种族主义、歧视和仇外的文化。

14. 特别报告员认为，由于其政治利用和平庸化，以及其在言词、概念和行为方面思想上的合法化，种族主义和仇外心理应被视为对民主的最严重的威胁。

### 3. 诽谤宗教：特性和共性

15. 煽动种族歧视、仇外心理和其他相关的不容忍，与诽谤宗教和煽动宗教仇恨常常被视为两个相互关联的问题。对宗教社团及其成员的歧视和不容忍有着深刻的历史和文化根源，一种故意通过思想和/或政治话语进行妖魔化贬低或诽谤宗教和信仰的环境助长了这种歧视和不容忍。不容忍宗教的任何形式或表现正在成为某些形式激进世俗主义的非常消极的结果。

16. 对诽谤宗教现象的分析清楚地表明了这些相关趋势之间的联系。特别报告员关于“对宗教的诽谤和打击种族主义的全球努力：反犹太主义、仇视基督教和仇视伊斯兰教”的报告(E/CN.4/2005/18/Add.4)充分谈到这一问题。

17. 诽谤宗教行为确实在世界各个地区都很常见，但必须承认，其中每一种现象都有其特性。在其表现形式、表现方法和频率方面，诽谤宗教的这些形态表现出

独特的特征。鉴于诽谤宗教与歧视和不容忍之间的联系，在提出一般框架了解和分析这些现象时，人们应当谨慎。

18. 确实，尽管“仇视伊斯兰教”这一措辞是因应最近更加歧视穆斯林的现实而提出的，但对伊斯兰教及其信徒的歧视可追溯到伊斯兰教与其他宗教、文化和文明首次接触之时，例如十字军所表明。仇视伊斯兰指的是面对伊斯兰毫无根据的敌意，因而惧怕和厌恶所有穆斯林或其中大多数人。这一措辞还指这种敌意的实际后果，穆斯林一个人和社团——为有关歧视、偏见和不平等待遇的受害者。在 2001 年 9 月 11 日的攻击之后，仇视伊斯兰的政治方面明显胜过宗教方面，这种情况是从思想上和政治上故意将此种敌意合法化的气候造成的。在这种情况下，仇视伊斯兰采取了一种完全不同的形式，有时是累积的形式。其中包括歧视穆斯林人口的个人行为——包括人身攻击和辱骂，亵渎其礼拜场所和文化场所；形成一种怀疑的逻辑，将伊斯兰与恐怖主义相联系，并拒绝承认该宗教的文化多样性；以各种与安全、非法移民或严格适用世俗主义原则为借口，采取各种立法和行政措施，公然旨在控制和监督这些少数群体。这些措施进一步诬蔑这些社群，并将其所受的歧视合法化。

19. 反犹太主义是最古老最久远的歧视形式，具有文化和宗教的根源，是一种多方面的现象。但是，在其所有表现形式中，都可以看到同样的诽谤宗教和歧视之间的关系。将犹太人妖魔化和非人化——其顶点是国家组织的大屠杀、或灭绝欧洲的犹太人——为歧视犹太个人、宗教和社区组织提供了肥沃的土壤。所有这些都导致许多国家针对犹太人和犹太社区的、有时是暴烈的歧视行为的平庸化，增加了其出现的频率。在许多文化深沉的层面中、在极右翼政党的传统政纲中、在政治人物、知识分子和艺术家的演说和著作中，在更多的攻击礼拜和文化场所的数字中，都可以找到反犹太主义目前的各种表现形式。在欧洲某些移民社区中，以色列和巴勒斯坦人之间持久的冲突正在造成各种反犹太主义的形式。在许多社会中，新老形式的反犹太主义是确确实实和根深蒂固的。

20. 无可否认，仇视基督教的行为有所增加，在基督徒与穆斯林之间的复杂关系、以及在某些福音教派团体改变信仰的背景下，这种行为的增加就特别明显。发生的所有歧视和不容忍基督徒——主要反映在对其居住地点和礼拜场所的攻击——的事件的共同特征都是：与西方文明结合的基督教是诽谤和妖魔化的目标。

21. 以种族和宗教仇恨为表现形式、通过言语和行为实施的对宗教的诽谤还涉及比基督教和伊斯兰教更悠久的其他宗教和精神传统，如印度教、佛教、锡克教以及源于非洲的各种传统，如伏都教。矛盾的是，对这些宗教的诽谤与其在世界许多地方的复兴和影响相伴。在三大以亚伯拉罕为起源的宗教的传统土地上，对这些精神传统的歧视特别增加，这一事实表明，这些宗教对非西方神性形式的古老敌意是歧视的来源之一。其独特的种族和文化特征及表现方式——这是敌对和压制表现形式所特别针对的——表明，在 9.11 后的不容忍和分极化的意识形态气氛中，集中体现了综合的种族、文化和宗教因素。

## 二、诽谤宗教与宗教或信仰自由权

22. 将宗教信仰用于政治目的，以及有害地僵化看待某些宗教和信仰，常常对包容的全球社会的成长构成挑战。此外，全球化现象带来了一系列新的挑战。特别是，现在，人们更加意识到并有迅速的手段获得跨界和跨文化的信息。持有各种见解、信仰和信念的人生活距离更加接近，因此更迫切地需要容忍。

23. 在其活动中，宗教或信仰自由问题特别报告员了解到，许多宗教或信仰社团成为批判分析对象的许多情况，其形式从纯粹神学的角度到最极端的煽动针对宗教群体成员的暴力或仇恨都有。在这两个极端之间，人们可以发现所有各类表达形式，包括僵化看待、嘲笑、贬损的评论和侮辱。

24. 特别报告员注意到，这些表达形式针对宗教信仰的内容本身，或由于其持有的信仰而针对宗教或信仰群体的成员。她进一步注意到，这些表达形式针对许多宗教和信仰社团，无论其是老还是新，是大还是小。在这方面，特别报告员可以指出，尽管对主要宗教的批判引起人们很大的重视，但许多批判较小宗教的案例相对而言却不为人所注意。

25. 关于这些表达形式的实施者，特别报告员注意到，这些人不一定为世俗主义者，而也是宗教社团的成员。因此，宗教群体或社团不仅是批判的表达形式的目标，而且在许多情况下也是其来源。

26. 保护宗教少数的权利是关于宗教或信仰自由任务授权的核心。这一权利不应受到损害，即使有关社团的其他成员涉及不容忍的行为，包括诽谤其他宗教。某些宗教在世界某个地区可能为少数、并因而遭受痛苦；但在世界其他地区却为主要

宗教、并被控采取不容忍的方式对待其宗教少数，在此种情况下，这一办法特别重要。

27. 而且，属于主要宗教的个人也并非总是没有压力，要求其坚持对该宗教的某种解释。因此，从人权的角度来看，宗教或信仰社团成员不应当被视为同质整体的一部分。因此，除其他外，国际人权法首先保护个人行使其宗教自由，而非保护宗教本身。

28. 关于某些表达形式面对宗教或信仰或宗教或信仰群体成员的情况，重要的是要仔细区分：构成国际法上的犯罪的表达形式；不受刑事制裁但可对其提起民事诉讼的表达形式；和既不受刑事制裁、也不受民事制裁，但却引起有关容忍、文明、尊重他人的宗教或信仰方面关注的表达形式。

29. 从法律角度来看，每一系列的事实都是独特的，都只能由法官或另一个公正的机构根据其本身的情况加以评估和裁定。有些情况毫无疑问引起国际人权法问题，而另一些情况尽管不引起人道主义法问题，但如果有关情况和表达的性质可能导致不容忍的气氛，则引起关注。

30. 有关挑战是要决定应当就哪一类事件采取行动。在这方面，特报告员首先从普遍的国际人道主义法、特别是有关其任务授权的人权标准中寻求指导。<sup>1</sup>

#### 1. 宗教和信仰自由权的范围

31. 根据《公民权利和政治权利国际公约》第十八条，宗教自由包括维持或改变他的宗教或信仰的自由，以及单独或集体、公开或秘密地以礼拜、戒律、实践和教义来表明他的宗教或信仰的自由。

32. 人权理事会在关于第十八条的第 22 号一般性意见中指出：

思想、良心和宗教自由(包括维持信仰的自由)是影响深远和意味深长的；它包括有关所有事项的思想自由、个人的信念和无论是单独或与别人一起表明的、为宗教或信仰承担的义务……

---

<sup>1</sup> 关于任务授权法律框架的更详细的叙述，见特别报告员提交人权委员会第六十三届会议的报告(E/CN.4/2005/61)第 15 至 20 段，及其提交人权委员会第六十二届会议的报告(E/CN.4/2006/5)附件。

第十八条保护有神论的、非神论的和无神论的信仰，以及不信奉任何宗教和信仰的权利。“宗教”和“信仰”二词应做广义的解释。第十八条在适用上不限于传统的宗教、或带有体制特性的宗教和信仰、或类比于传统宗教实践、的崇奉方式。

33. 该项一般性意见中还非穷尽地列举了宗教或信仰自由权所涵盖的各个不同的方面(见 CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, para.4)。

34. 与其他基本人权一样，宗教自由权仍然首先是一项个人权利。但是，经常有人正确地争辩说，由于这一权利表现形式的各个方面，宗教或信仰自由权也是一项集体权利。

35. 可能侵犯宗教或信仰自由权的宗教不容忍行为或其他行为可能是国家所为，但也可能是非国家实体或行为者所为。国家有义务处理非国家行为者所为的、导致侵犯他人宗教自由权的行为。这是《公约》第十八条之下主动义务的一部分。

36. 因此，相关国际法律标准中所载的宗教或信仰自由权并不包括持有不受批判或嘲笑的宗教或信仰的权利。而且，宗教社团中根据其成员的信仰可能存在的内部义务(例如禁止代表宗教人物)本身并不构成普遍适用的有约束力的义务，因此不适用于非特定宗教团体或社团成员的人，除非其内容对应于人权法所保护的各项权利。

37. 对表达的自由权可加以合法限制：不得以其宗教为由鼓吹煽动针对个人的暴力或歧视行为。诽谤宗教可能冒犯一些人，伤害其宗教感情，但却不一定或至少不直接导致侵犯其权利，包括其宗教自由权。宗教自由首先赋予依照一个人的宗教行事的权利，但并未给予信奉者使其宗教本身受到保护，免于所有相反的评论的权利。

38. 宗教或信仰自由权首先保护个人，并在一定程度上保护有关社团的集体权利，但并不保护宗教或信仰本身。在具体案例中，言论自由的行使有可能会影响到某些具体个人的宗教自由权，但在理论上将这种现象描述为宗教或信仰自由权与见解或言论自由权之间的冲突，在概念上是不准确的。

39. 因此，对一种宗教的批判、贬损言论、侮辱或嘲笑是否可能实际上对个人的宗教或信仰自由权产生不利影响，这一问题只能客观地加以确定，特别是通过审查个人宗教自由权表现形式的各个不同方面是否因此而受到不利影响来确定。

## 2. 宗教与见解和言论自由

40. 人权是在各种权利相互共存的情况下行使的。在这方面，大多数国际人权公约规定，在行使其人权中，个人必须尊重他人的权利。

41. 但是，权利共存并不仅仅意味着，由于存在其他权利，就应当以限制性的方式来看待人权；权利共存还意味着人权相互依存的基本概念。宗教或信仰自由权需要其他各项人权得到充分行使，包括结社自由权或言论自由权。受到包括《公约》第十九条在内的国际标准保护的言论自由权构成宗教或信仰自由权的一个基本方面。

42. 在许多国家中、在世界所有各宗教中和在不同的宗教背景之下，某些形式的诽谤宗教构成刑事罪。由于各种因素，包括历史和政治因素，对此种诽谤的反应不同，但将诽谤宗教定为罪行可能会起反作用。严格保护宗教本身可能造成一种不容忍的气氛，可能引起恐惧，甚至可能会引起反弹。有许多由于在宗教罪行方面立法过度，或由于过分热心地适用那些本身相当中性的法律而引起的迫害宗教少数的案例。作为对言论和信息自由的一种限制，这也可能限制对宗教问题的学术探讨，可能窒息诚实的辩论或研究。

43. 将尚未达到国际法所禁止的表达形式的诽谤宗教的言论定为罪行，可能会限制讨论宗教内部那些可能侵害其他各项人权的做法。在这种情况下，对有关看来侵犯人权、但却得到宗教的支持或看来得到宗教支持的做法的批判——有时是以法律形式通过的——也将会在诽谤宗教的范围之内。由于也许不可能对此种法律影响进行独立研究，由于对有关法律的分析本身在某些情况下可能被视为诽谤宗教本身，这种两难困境更加严重。

## 3. 宗教不容忍和煽动宗教仇恨

44. 根据《公约》第二十条，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，应以法律加以禁止。

45. 人权理事会在第 22 号一般性意见中认为，《公约》第 20 条第 2 款所设想的措施对于禁止侵害宗教少数和其它宗教团体行使第十八和第二十七条所保证的权利、以及禁止针对上述团体采取暴力行为或迫害，都构成重要的保障。不幸的是，

关于对《公约》第二十条应作何种解释、特别是关于其使适用的界限，这项一般意见并未提出更多地指导意见。

46. 与《公约》其他规定相比，这项规定很不平常，因为其并未规定一项人权，而是确立了对其他权利的限制，要求缔约国颁布立法加以限制。有意思的是，有评论家指出，第二十条规定的限制并未列入有关言论自由的条款，而是作为一个单独条款的主题。这就意味着，第二十条载有对其他权利的限制，包括宗教自由权。因此，宗教自由的行使可能会引起第二十条所禁止的鼓吹仇恨的事项。

47. 特别报告员注意到，《公约》第二十条是在第二次大战期间纳粹政权所犯暴行的历史背景下起草的。第二十条所指行为的界限相对较高，因为必须构成鼓吹民族、种族或宗教仇恨。因此，特别报告员认为，根据第二十条，仅仅在构成煽动即将发生的暴力行为或对具体个人或群体的歧视的情况下，有关言论才应予禁止。

48. 人们常常将第二十条与《消除一切形式种族歧视国际公约》的相关规定相联系，特别是其第四条，除其他事项外，该条规定，缔约国：

“(子) 应宣告凡传播以种族优越或仇恨为根据的思想，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，……概为犯罪行为，依法惩处。”

49. 但是，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》并未载列类似于上文第四条的禁止煽动宗教歧视。特别报告员告诫说，不要混淆种族主义言论和诽谤宗教行为。构成种族主义言论的要素与构成诽谤宗教言论的要素并不相同。在这一范围内，国家法律制度为反对种族主义而采取的法律措施、特别是刑事措施可能不一定适用于诽谤宗教。

50. 国内和存在的区域司法机构常常努力在相互竞争的权利之间取得微妙的平衡，在涉及信仰和宗教自由之时，这一工作要求特别苛刻。在有两种相互竞争的权利的情况下，区域机构常常给予国家主管机构以自由裁量的幅度，在宗教敏感的案件中，它们一般留出略为更宽的自由裁量幅度，尽管限制特定人权的任何决定都必须符合成比例的标准。在全球一级，没有充分的共同理由规定自由裁量幅度。在全球一级，任何降低《公约》第二十条的界限的尝试都不仅会缩小自由言论的边界，而且还会限制宗教或信仰自由本身。这种尝试可能会起反作用，可能会助长一种宗教不容忍的气氛。

### 三、结论和建议

51. 鉴于上述分析，并考虑到保护人权的基本前提是尊重所有个人的尊严和完整，无论其种族、民族、宗教、性别或群体归属如何，特别报告员提出了下文各段所载的结论和建议。

52. 特别报告员建议，人权理事会呼吁会员国政府继续努力执行《德班宣言和行动纲领》，该宣言和行动纲领必须继续是反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的基石。在这方面，请理事会欢迎巴西政府的积极倡议，安排区域会议，旨在查明执行反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的《德班宣言和行动纲领》方面的进展和还存在的挑战，鼓励其他地区在各国政府、民间社会和个人专家的参与下，开展同样的分析。

53. 特别报告员建议，人权理事会呼吁会员国政府表示和表明坚定的政治意愿和承诺，打击种族主义和宗教不容忍的抬头。在这方面，各国政府应当特别警惕，反对在政治上利用歧视和仇外心理，特别是在意识形态和选举方面将种族主义和仇外心理注入民主党派的纲领。应当提醒各国政府，根据相关国际文书，它们在法律和道德上负有义务，优先考虑反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象，将这一问题置于政府政治联盟的权宜之计之前。

54. 请人权理事会提请会员国注意这种将种族主义、仇外心理和相关不容忍现象庸俗化对民主的威胁，鼓励各人权组织和民间社会动员起来，反对这种事态发展。在这方面，理事会应当着重指出这一事态发展对有关移民、庇护和国籍的国家政策和方案日益增加的不利影响。理事会应当强力重申，尊重人权——包括消除种族主义、仇外心理和不容忍现象的文化根源——的根本原则构成国家安全和民主最强有力的支柱，不应当取决于意识形态和政治上的权宜之计。

55. 鉴于与种族和族裔、文化和宗教相关问题的全球和国际影响，理事会应当强调这一政治意愿的国际方面，请各国政府充分考虑到其国家政策对其与其他成员国关系的影响，对促进各种文化和宗教之间的对话保持敏感并将其纳入国家政策，避免由造成分裂的文明冲突概念而产生的政策、姿态和言论。

56. 特别报告员建议，人权理事会请会员国通过国内和国际的教育、信息和宣传，将反对种族主义、歧视和仇外心理与在政治上和宪法上承认并提倡对多文化主义的法律尊重联系起来。

57. 理事会应按照相关国际文书，大力邀请各国政府反对新纳粹集团的意识形态，处罚其暴烈的种族主义和排外活动，特别通过教育、宣传和信息根除新纳粹集团所鼓吹的仇恨的文化。

58. 在反对种族主义和宗教不容忍的斗争中，理事会应当请各国政府充分遵行其有关言论自由和宗教自由的义务，如相关国际文书，特别是《公民权利和政治权利国际公约》第十八条、第十九条和第二十条所规定的义务，考虑到其相关性和互补性。

59. 本着这一精神，理事会应当提醒各国政府，不仅要尊重这些条款所预见的严格意义上的制约和限制，而且要尊重这些制约和限制的深刻含义。这是促进社会成员之间——特别是在多文化社会中——相互尊重、理解多样性和民主以及和平互动的一种办法。

60. 正如整个人权准则一样，宗教或信仰自由与意见和言论自由相互依存。但是，平衡人权的所有方面是一项极其微妙的工作。它要求中立和不偏倚地执行，必须由独立和非任意的机构来权衡。因此，在有效地判决有关《公民权利和政治权利国际公约》第二十条之下煽动宗教仇恨案件的进程中，一个独立的司法部门是一个至关重要的组成部分。重要的是要平心静气地确定哪些构成该条之下的行为，并确保维护言论自由和宗教自由的各项保障。各国政府及其司法部门确保构成《公约》第二十条之下的煽动行为受到密切监视，不使其逍遥法外，这一点也至关重要。

61. 鉴于对这些条款解读的两极化和对立化，理事会应当促进更深刻地思考对这些条款的解释。鉴于关于《公约》第二十条的司法判例极少，特别报告员认为，对其措辞的解释、特别是对其适用界线的定义尤其值得欢迎，以避免在其适用方面产生混淆或作出简单化的结论。因此，鼓励人权事务委员会考虑是否有可能就言论自由、宗教自由和不歧视的相互关系问题通过补充标准，特别是就第二十条起草一项一般性意见。而且，理事会应邀请联合国人权系统其他相关机制和机构，特别是消除种族歧视委员会，与人权事务高级专员办事处和其他特别程序合作，优先考虑并紧迫地开展这项工作。

62. 特别报告员建议，人权理事会请会员国促进和开展各种文化、文明和宗教之间的对话，将其作为反对种族和宗教不容忍的一种更加意义深远的方法。为此，建议采取下列有关办法：

- 促进各种文化、文明和宗教之间的相互了解，特别注重价值体系；
- 在教育、社会、经济和文化生活领域，采取有利于各社团互动的政策和方案；
- 结合促进社会内部团结，承认文化和宗教多样性的价值；和
- 创造条件，便利交往、对话和联合行动，争取社会和谐、和平、人权、发展，及反对所有形式的种族主义、歧视和仇外心理。

63. 特别报告员还建议，理事会请各宗教和文化社团促进深入的文化间和宗教间对话，包括就有关信仰的核心问题——如和平、人权和发展——采取联合行动，方法是分析有关信仰、信奉方法和相互关系中可能助长诽谤宗教的各种内部因素。

64. 此外，特别报告员建议，理事会提醒会员国，反对诽谤宗教、歧视和煽动宗教仇恨的努力，还必须基于对每一种形式的歧视、其表达方式和表现形式的独特性及其背后原因和有关反对努力的普遍性之间的联系的了解。在这方面，会员国应当牢记，无论针对那一种宗教，诽谤宗教都必须得到相同程度的关注和同样的对待，从而避免将歧视的形式分为等级，即使其烈度因历史、地理和文化而各不相同。宗教多元化——其中涵盖批判、讨论和质疑相互的价值观——的承认、尊重和实行，应当是其相互关系和反对一切形式歧视的基石。

65. 在维护一个多元、多样和容忍的社会方面，会员国应当避免无视社会中存在的敏感性，僵硬地坚持言论自由，完全不顾宗教感情，也不要通过使其应受法律处罚而窒息宗教的批判。相反，人们应当侧重于创造一种容忍和包容的环境，在这种环境中，在合理的限度内，所有各种宗教和信仰都可信奉，而不受歧视或诬蔑。阻止表达有关宗教的思想于事无补。