



人权理事会  
第十二届会议  
议程项目 9

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

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 Githu Muigal 先生

关于诋毁宗教行为的各种表现，尤其是

仇视伊斯兰教对其信奉者享有

各项人权的严重影响的报告

## 摘 要

本报告是根据 2009 年 3 月 26 日题为“打击诋毁宗教的行为”的人权理事会第 10/22 号决议提交的。理事会在该决议中请当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员 Githu Muigal “就诋毁宗教行为的各种表现，尤其是就仇视伊斯兰教对其信奉者享有各项人权的严重影响向理事会第十二届会议提交报告”。

鉴于报告覆盖期间发生的重要事态发展，本报告对目前关于“诋毁宗教行为”和煽动宗教仇恨问题的概念性辩论作了评估。在这方面，特别报告员参考了前任报告员的最后一次报告、《公民权利和政治权利国际公约》第十九条和第二十条之间的联系问题专家研讨会以及德班审查会议的结果文件。

在第二章中，特别报告员论述了宗教歧视和煽动宗教仇恨问题。在概述了他就任以来所收到的有关仇视伊斯兰教对其信奉者享有各项人权造成的严重影响的资料之后，他识别了不容忍心态、煽动宗教仇恨、宗教歧视、对宗教或信仰族群成员的暴力行为。然后特别报告员强调指出了各种适用国际人权标准的相互关联性。

最后，他提出一些结论和建议，建议在努力打击煽动种族或宗教仇恨的工作中取得进展的一种方式。在这方面，他重申了前任报告员的建议，即鼓励从诋毁宗教行为的社会学概念转向不煽动民族、种族或宗教仇恨的法律规范。他也欢迎德班审查会议达成的共识，并建议决策者采用结果文件强有力的恰当措辞，在本国内予以执行。最后，他建议强有力地重视履行国家在保护个人和个人所属团体不使他们的权利因仇恨言论而受到侵犯方面的核心义务，并强调有必要保护宗教或信仰族群使他们享有宗教或信仰自由的权利不会受到侵犯。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 3	4
一、关于“诋毁宗教行为”和煽动种族或宗教仇恨 问题的概念性辩论.....	4 - 20	4
A. 前任特别报告员提交人权理事会第九届会 议的报告.....	4 - 7	4
B. 《公民权利和政治权利国际公约》第十九 条和第二十条之间的联系问题专家研讨会.....	8 - 11	5
C. 德班审查会议结果文件.....	12 - 20	6
二、宗教歧视和煽动宗教仇恨.....	21 - 42	8
A. 仇视伊斯兰教对其信奉者享有各项人权的 严重影响.....	21 - 31	8
B. 国际人权标准的相互关联性.....	32 - 42	11
三、结论和建议.....	43 - 50	14

## 导 言

1. 本报告是根据 2009 年 3 月 26 日题为“打击诋毁宗教的行为”的人权理事会第 10/22 号决议提交的。理事会在该决议中请当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员 Githu Muigal “就诋毁宗教行为的各种表现，尤其是就仇视伊斯兰教对其信奉者享有各项人权的严重影响向理事会第十二届会议提交报告”。

2. 特别报告员想要强调的是，这是他向人权理事会提交的关于这个问题的第一份报告。在这方面，本报告把重点放在与目前就“诋毁宗教行为”和煽动种族或宗教仇恨进行的辩论有关的法律和概念问题。特别报告员认为应当先处理这些问题，然后再处理具体的表现和提请他注意的案件。

3. 鉴于报告覆盖期间发生的重要事态发展，其中最重要的是德班审查会议结果文件中达成的协议，本报告对目前进行的有关如何解释相关国际法律标准的概念性辩论作了评估(第一章)。特别报告员也对他就任以来所收到的有关仇视伊斯兰教对其信奉者享有各项人权的严重影响的资料作了概述(第二章)。最后，他提出一些结论和建议，提出了如何在打击煽动种族和宗教仇恨的努力中取得进展的建议(第三章)。

### 一、关于“诋毁宗教”和煽动种族或 宗教仇恨问题的概念性辩论

#### A. 前任特别报告员提交人权理事会第九届会议的报告

4. 前任特别报告员 Doudou Diène 在他提交人权委员会的关于“诋毁宗教行为的各种表现，尤其是仇视伊斯兰教对享有各项人权的严重影响”的最后一份报告(A/HRC/9/12)中解释说，为了以普遍的方式解决诋毁宗教的问题，联系国际人权文书进行讨论至关重要。特别是，前任特别报告员指出，与煽动民族、种族和宗教仇恨相关的规定，已经成为主要国际文书的一部分，大多数国家已经签署这些文书。此外，他强调将有关如何处理宗教歧视问题的政治讨论与具体法律规定相

结合，将表明打击煽动仇恨并非南北意识形态的问题，而是所有地区大多数国家立法的现实问题。

5. 在这方面，前任特别报告员主张“改变框架”，将辩论从诋毁宗教的社会学概念转向煽动种族和宗教仇恨的人权概念，后者有相关国际、区域和国家文书作根据。他特别提到了《世界人权宣言》第七条，该条规定“人人有权享受平等保护，以免受违反本宣言的任何歧视行为以及煽动这种歧视的任何行为之害”。此外，《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第 2 款规定了对言论自由的有约束力限制，即规定“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动、敌视或强暴者，应以法律加以禁止”。关于《公约》第二十条，前任特别报告员还回顾了他与宗教或信仰自由特别报告员一起向人权理事会第二届会议提交的报告(A/HRC/2/3)，这两位任务负责人强调指出对其适用界限下定义将特别值得欢迎，以避免在其适用方面产生混淆或作出简单化的结论。因此两位任务负责人鼓励人权理事会考虑是否可能就这一条起草一项一般性意见。

6. 关于煽动种族仇恨，前任特别报告员也提到《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条(子)项。该条规定缔约国“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，以及对种族主义者的活动给予任何协助者，包括筹供经费在内，概为犯罪行为，依法惩处”。此外，前任特别报告员指出，消除种族歧视委员会在其第 15 号一般性建议中认为“禁止传播以种族优越或仇恨为根据的一切思想同舆论自由和言论自由的权利是相容的”。

7. 前任特别报告员最后强烈建议人权理事会鼓励从“诋毁宗教”的社会学概念转向以国际人权文书，特别是《公民权利和政治权利国际公约》第二十条和《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条中规定的法律条款为根据的不煽动民族、种族或宗教仇恨的法律规范。

#### B. 《公民权利和政治权利国际公约》第十九条和 第二十条之间的联系问题专家研讨会

8. 特别报告员想强调指出联合国人权事务高级专员办事处采取主动行动于 2008 年 10 月举办了一次专家研讨会，有 12 位言论自由和煽动种族或宗教仇恨方

面的专家和 200 多位与会者参加。高级专员在其关于专家研讨会的报告(A/HRC/10/31/Add.3)中指出，研讨会的主要目标是“解决‘诋毁宗教’”概念背后的人权关切问题，提出一种以人权法为依据的做法；确保对《公约》第十九条和第二十条作正确的法律解释”。

9. 尽管来自不同法律和文化背景的专家和与会者和研讨会上表达了各式各样的意见，但特别报告员想指出的是，就煽动种族或宗教仇恨方面所讨论的一些重要问题达成了共同谅解。特别值得指出的是，专家研讨会重申了前任特别报告员采取的做法，即有必要从诋毁宗教的社会学概念转向煽动种族或宗教仇恨的法律概念。

10. 专家们也指出，鉴于这方面的判例不多，有必要对相关国际标准，特别是《公约》第二十条所载的概念作进一步的澄清。在这方面，有人认为，一种技术性、非政治性的环境是有助于更好地理解这一现象的良好做法。特别是，有人建议举办区域讲习班，以便在基层一级包容性地探讨这一问题。德班审查会议结果文件也提到这一做法。

11. 专家们还同意，除了有关仇恨言论的立法外，需要采取一系列的行动打击一般的这种现象。在这方面，按照国际文书将煽动种族或宗教仇恨案件定罪，应当仅是当局解决这一问题可用的手段之一。在这方面有人强调了国家落实不歧视和平等待遇权利的重大义务。也有人强调教育的作用、需要加强媒体的专业性及其自律能力以及促进宗教间和宗教内的对话是相关的行动。

### C. 德班审查会议结果文件

12. 特别报告员欢迎 2009 年 4 月 20 日至 24 日在日内瓦举行的德班审查会议通过的重要结果文件(A/CONF.211/L.1)。为了本报告的目的，他想具体地提及结果文件中述及煽动种族或宗教仇恨和种族或宗教暴力事件问题的各段。

13. 在结果文件第 12 段中，会议痛惜“种族或宗教不容忍和暴力事件在全球呈现上升和数量增加的趋势，包括仇视伊斯兰教、反犹太主义、仇视基督教和反

阿拉伯现象，尤其表现为对个人的宗教或信仰进行丑化和侮辱；在这方面，敦促联合国所有会员国落实《宣言和行动纲领》第 150 段”<sup>1</sup>。

14. 在第 13 段中，会议重申“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨，构成煽动歧视、敌对或暴力的行为，必须从法律上加以禁止；进一步重申，应按照各国的国际义务，宣布任何传播基于种族优越或种族仇恨的思想、煽动种族歧视以及所有暴力行为或煽动暴力的行为，均属应依法惩处的犯罪行为，此种禁止并不违背意见和言论自由”。

15. 此外，在第 68 段中，会议“表示关注，近年来煽动仇恨的行为不断增加，这类行为的矛头所向，直指并严重影响到一些种族和宗教群体，以及属于种族和宗教少数的人，无论是利用印刷、音像、电子媒体或任何其他手段，还是采用种种其他来源”。

16. 在第 69 段中，会议“决心按照《公民权利和政治权利国际公约》第二十条的规定，全面、有效地禁止任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨，构成煽动歧视、敌对或暴力的行为，并通过一切必要的立法、政策和司法措施加以执行”。

17. 在第 99 段中，会议呼吁各国根据其人权义务，“宣布凡以人种、肤色或族裔出身优越思想或理论为基础建立的组织，或企图证明合理或鼓吹民族、种族和宗教仇恨及任何形式歧视的组织，一律为非法组织，受法律禁止，并呼吁各国立即采取积极措施，消除一切煽动或从事此类歧视之行为”。

18. 最后，在第 134 段中，会议注意到“人权组织高专办的建议，与世界各地的区域利益攸关方合作，结合人权高专办《公民权利和政治权利国际公约》第十九条和第二十条关系问题专家研讨会，举办一系列专家讲习班、以便深入了解世界不同地区对煽动仇视概念采取的法律规范、司法实践和国家政策，从而在不影响辅助标准特设委员会授权的情况下，评估落实《公民权利和政治权利国际公约》第二十条规定的禁止煽动行为的情况”。

19. 特别报告员赞扬积极参与商定结果文件草案的所有代表团表现的灵活性和对达成协商一致解决办法的共同关心。他认为结果文件案文在重申言论自由的

---

<sup>1</sup> 《德班宣言和行动纲领》第 150 段：“呼吁各国在反对一切形式的种族主义方面承认有必要打击全世界的反犹太主义、反阿拉伯主义和对伊斯兰教的仇视，并敦促所有国家采取有效措施防止基于对这些社区群体的种族主义和歧视观念而出现的种种动态”。

重要性和强调制止仇恨言论的必要性之间取得了巧妙的平衡。在这方面，结果文件应被视为国际处理煽动种族或宗教仇恨问题的新办法的组成部分，以强有力的恰当措词为决策者提供了这方面的指导。

20. 特别报告员还指出，仇恨言论问题和更广泛的种族主义或歧视问题的唯一持久解决办法是执行《消除一切形式种族歧视国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《德班宣言和行动纲领》和德班审查会议结果文件的全部规定。这些文件为国际、区域和国家各级在反种族主义的共同斗争中采取行动提供了最全面的指导框架。

## 二、宗教歧视和煽动宗教仇恨

### A. 仇视伊斯兰教对其信奉者享有各项人权的严重影响

21. 特别报告员是自 2008 年 8 月被任命以来收到了伊斯兰会议组织仇视伊斯兰教观察会收集的相关“与仇视伊斯兰教现象有关的行为”的资料。他要向伊斯兰会议组织感谢其常驻日内瓦观察员代表团于 2008 年 10 月 6 日、2009 年 2 月 24 日、3 月 18 日、4 月 30 日以及 5 月 11 日和 19 日提供给他报告。<sup>2</sup> 这些报告汇编了可在互联网上找到的媒体报导，并覆盖主要与欧洲和其他西方国家有关的一系列广泛问题。

22. 伊斯兰会议提供给特别报告员的资料包括媒体对穆斯林和伊斯兰教不利的定型报导，把他们同“威胁”和“问题”联系起来；公立学对带头巾和穿长袍的限制；在就业领域歧视穆斯林；穆斯林作礼拜场所的建筑物受到亵渎和限制；叫做“穆斯林大屠杀”的电脑游戏煽动杀害穆斯林；公开放映的影片和记录片都把穆斯林同暴力和恐怖主义联系起来；欧洲极右团体在举办“反伊斯兰化”会议或“在反伊斯兰教扩散的斗争中采取实际行动”会议方面的活动；一位教师被控告侮辱先知穆罕默德。伊斯兰会议仇视伊斯兰教观察会提供的资料还包括各国政府和民间社会组织为推动文化间和宗教间对话、促进穆斯林妇女参与政治和鼓励穆斯林艺术家发展才能采取的积极措施。

---

<sup>2</sup> 伊斯兰会议组织仇视伊斯兰教观察会每月公报可上网查阅：[http://www.oic-oci.org/page\\_detail.asp?p\\_id=182](http://www.oic-oci.org/page_detail.asp?p_id=182)。



23. 特别报告员也要感谢欧洲联盟基本权利机构于 2009 年 5 月 28 日送给他其题为“重点报告 2 数据：穆斯林”，<sup>3</sup> 这是第一次对移民和族裔少数群体遭受歧视和种族主义罪行的经验进行全欧洲联盟范围的调查的一部分。该报告提供了有关穆斯林在整个欧洲联盟内如何遭受歧视和受害的数据。

24. 以穆斯林为对象的欧洲联盟少数群体与歧视调查的结果表明穆斯林答复者遭受歧视和受害的比例很高。例如，平均 3 个穆斯林答复者中有一个说他们在过去 12 个月中遭受过歧视，遭受歧视最多的是在就业方面，并且 4 个穆斯林答复者中有一个说他们在过去 12 个月中被警察拦住过，这些人中有 40%相信具体原因是他们的移民或少数群体地位。报告还表明，大多数在调查中说他们经历过至少一次歧视事件的穆斯林不认为宗教是他遭受歧视的主要原因，也不认为身为欧洲联盟成员国公民并且长时间居住在欧洲联盟国家内会大大减少遭受歧视的可能性。此外，报告也表示对权利的认识水平以及对投诉机制的了解和信任水平低。例如，由于所有穆斯林答复者中有 11%认为他们在过去 12 个月中曾受害于种族动因的攻击、威胁或严重骚扰，因此报告表明大多数欧洲联盟成员国有低估种族主义罪行程度的实际问题。

25. 根据伊斯兰会议组织和欧洲联盟基本权利机构提供的上述资料，特别报告员想作出以下区分：(a) 不容忍心态；(b) 煽动宗教仇恨；(c) 宗教歧视；(d) 对宗教或信仰族群的暴力行为。

26. 第一，他要对欧洲和其他西方国家对穆斯林的不容忍程度表示关切。利用定型观念不会帮助建立有利于不同族群之间进行建设性和平对话的环境。例如，前任特别报告员、宗教或信仰自由问题特别报告员以及促进和保护见解和言论自由权利问题特别报告员都谴责荷兰议会议员 Geert Wilders 2008 年 3 月 27 日在互联网上播放的网上影片的论调和内容。他们批评该影片极端歪曲穆斯林形象的挑衅性质，并说，影片“Fitna”说明了越来越多的人把穆斯林完全与暴力和恐怖主义联系起来。对特定族裔或宗教群体的种族和宗教不容忍问题，应当由政府通过一系列旨在教育人民并为他们提供机会进行对话和找出建立和平社会的途径的

---

<sup>3</sup> 见欧洲联盟基本权利机构，欧洲联盟少数群体与歧视调查，“重点报告 2 数据：穆斯林”，可上网查阅：[http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS\\_MUSLIMS\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_MUSLIMS_EN.pdf)。

广泛措施予以解决。总的来说，特别报告员认为，虽然不容忍心态本身还不构成侵犯人权，但最终可能导致这种侵犯。

27. 第二，特别报告员要对报导的煽动宗教仇恨表示严重关切。不容忍心态一旦通过构成煽动歧视、敌对或暴力的鼓吹种族或宗教仇恨公开表达出来即变成人权问题。在这方面，特别报告员认为，伊斯兰会议组织提供的关于“穆斯林大屠杀”电脑游戏——可在互联网上免费下载，内容是，玩游戏者控制“一个持有世界上最具毁灭性武器的士兵执行消灭穆斯林人种的任务”——的报告，是基于所针对个人的种族或宗教归属公开煽动暴力的一个例子。他极为关切的是，新信息技术，例如互联网，被用于与尊重人的价值、平等、不歧视、尊重他人和宽恕相反的目的，<sup>4</sup> 并且要回顾国际法中规定的国家义务，特别是《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第 2 款和《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条。

28. 第三，特别报告员担心的是上文提到的有关种族或宗教少数群体成员遭受歧视的事件的报告。对宗教或信仰族群成员进行歧视会使他们无法充分享有他们的所有人权。不仅不利地影响到他们的宗教或信仰自由权利，也对他们享有其他人权或基本自由产生不良影响。其他公民权利和政治权利，例如在法律面前平等、公平审判权、不被任意拘留、免受酷刑、迁徙自由、集会和结社自由等确实可能受到影响。同样地，经济、社会和文化权利，例如工作、适足食物和住房、健康教育和参与文化生活等权利可能受到不利的影 响。在这方面，特别报告员要提及宗教或信仰自由问题特别报告员是提交人权理事会的最新报告，其中重点论述了基于宗教或信仰的歧视及其对享有经济、社会和文化权利的影响(A/HRC/10/8, 第 29 至 54 段)。他要提醒各国国际人权法中规定它们应承担的义务。关于歧视，国家有义务不以其种族和/或宗教或信仰为由歧视个人或团体；防止这种歧视，包括非国家行为者进行的歧视，采取措施确保在其领土内的每一个人实际上享有所有各项人权，不受任何歧视。

29. 第四，对宗教或信仰族群成员所犯的暴力行为是对例如《公民权利和政治权利国际公约》第九条和第六条规定的人身安全权利或最终是生命权等人权的公然侵犯。在这方面，欧洲联盟基本权利机构提供的报告强调指出，在调查中说他们遭受过攻击、威胁或严重骚扰的穆斯林答复者在过去 12 个月内平均大约经历

---

<sup>4</sup> 见《德班宣言》第 91 段。

三次这类事件。特别报告员强烈谴责以其宗教信仰为由暴力分割个人的行为，并呼吁各国按照国际人权法，采取一切必要的适当措施，调查这类行为、起诉并制裁犯罪者，并向受害者提供赔偿。

30. 鉴于伊斯兰会议组织和欧洲联盟基本权利机构提供给特别报告员的报告都把重点放在一个特定宗教的成员和世界上一个特定区域，特别报告员要强调指出，其他宗教或信仰的成员和其他地区也受到宗教歧视和煽动宗教仇恨事件的影响。虽然本报告具体地重点论述一个宗教，但特别报告员要重申前任特别报告员的建议，即必须避免对宗教歧视的不同表现形式划分等级，尽管这些歧视的特性和强度可能随着历史、地理和文化背景的差异而各不相同。虽然本报告有特定的重点，但也应当承认并论述影响到其他宗教或信仰成员的宗教歧视和煽动宗教仇恨案件。

31. 此外，不应当因本报告的具体重点论述而不注意前任特别报告员所描述的宗教内部歧视(A/HRC/9/12, 第 37 段)是“一个最普遍和历史最残暴及最顽固的宗教歧视表现”，并且往往导致对宗教内部少数群体的迫害。此外，前任特别报告员还对宗教少数群体成员、精神和诸说混合传统、“宗派”或新宗教运动的情况表示关切，因为他们往往因政府政策和国家立法而受到各种形式的歧视(A/HRC/9/12, 第 38 段)。

## B. 国际人权标准的相互关联性

32. 煽动种族或宗教仇恨问题涉及国际人权法下列四项条款规定的权利和自由：《公民权利和政治权利国际公约》关于良心、思想和宗教自由的第十八条，《公约》关于意见和言论自由的第十九条；《公约》关于构成煽动歧视、敌视或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的第二十条；《消除一切形式种族歧视国际公约》关于煽动种族歧视以及暴力行为或煽动这种行为的第四条。

33. 由于国际人权法这些条款的相互关联性，特别报告员与宗教或信仰自由问题特别报告员以及保护和促进意见和言论自由问题特别报告员进行了合作。三

位特别报告员在联合国人权事务高级专员办事处在德班审查会议期间举办的会外活动中论述了“言论自由与煽动种族和宗教仇恨”问题。<sup>5</sup>

34. 回顾所有各项人权都具有普遍性、不可分割、互相依存和互相关联，三位特别报告员在有关言论自由与煽动种族或宗教仇恨的讨论中强调了这一相互依存关系。他们重申了言论自由权利是宗教或信仰自由权利的一个重要方面，因此在国内立法中予以适当保护。此外，言论自由对于创造可批评性地讨论宗教问题的环境是必不可少的条件。虽然行使言论自由权利在某些极端情况下可能影响到某些个人表现宗教或信仰的权利，但三位特别报告员说，将“诋毁宗教”抽象地表述为宗教或信仰自由权利与意见或言论自由权利之间的矛盾在概念上是不准确的。

35. 三位特别报告员承认近年来有一些对传播攻击某些信仰者的言论提出的挑战。这并不是新现象，在历史上全世界所有地区的国家以及各种不同宗教和信仰都发生过。不过，2001年9月11日发生的事件加剧了族群间的紧张关系。在这一背景下，三位特别报告员建议对三类言论作出明确的区分：(a) 根据国际法构成犯罪的言论；(b) 不构成刑事罪但可提起民事诉讼的言论；(c) 不会引起刑事或民事制裁但在容忍、礼貌和尊重别人的宗教或信仰方面会引起关注的言论。他们还是要强烈地强调言论自由以及一个多元、容忍、宽宏大量的民主社会的要求必须在所审查的所有案件中得到考虑。言论自由必须正面地加以理解。保障所有人平等地享有言论自由权利是打击种族主义和歧视的一种形式。三位特别报告员还说，有必要通过行使言论自由权利创造各族人民、文化和宗教之间互相尊重和了解的气氛。

36. 鉴于有关传播攻击某些信仰者的言论的辩论多年来一直围绕“诋毁宗教”的概念进行，三位特别报告员欢迎辩论似已转向“煽动种族或宗教仇恨”概念。他们回顾了国际一级很难为“诋毁宗教”一词提供客观的定义，这使整个概念很容易被滥用。在国家一级，国内亵渎法可能产生反效果，因为这可能导致所有宗教间和宗教内批评都会实际上受到指责。的确有许多这类法律对不同的宗教提供不同程度的保护，往往结果是歧视性地适用。三位特别报告员提到了有许多

---

<sup>5</sup> 三位特别报告员的联合声明全文可上网查阅：[www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/Joint\\_Statement\\_SRs.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/Joint_Statement_SRs.pdf)。

宗教少数群体或反对者以及无神论者由于宗教罪的立法或由于过份狂热地执行相当中庸的法律而受到迫害的例子。

37. 由于有些人说“诋毁宗教”可以等同种族主义，三位特别报告员警告说不可混淆种族主义言论和“诋毁宗教”行为。在这方面，他们完全同意《消除一切形式种族歧视国际公约》中声明的“任何基于种族差别的种族优越学说，在科学上均属错误，在道德上应予谴责，在社会上均属失平而招险”。然而，在宗教问题方面不一定能够得出类似点。的确有若干宗教宣称得到真理，或甚至宣称比其他宗教优越，但这些是他们传统上接受的神学根据的一部分。因此，构成种族主义言论的要素不一定与构成“诋毁宗教”言论的要素相同。为此，国家法律制度为打击种族主义而采取的法律措施，特别是刑事措施，不一定可适用于“诋毁宗教”。

38. 三位特别报告员认为有必要把关于这些问题的辩论基础放在《公民权利和政治权利国际公约》规定的相关现有国际法律框架上。《公约》规定了言论自由，也明确界定对它的限制，例如第十九条和第二十条的规定。此外，《公约》第二十条第 2 款要求禁止构成煽动歧视、敌对或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论。不过，他们也承认要界定什么行为可能触发《公约》第二十条第 2 款的禁止仍然很困难。的确很难确定构成煽动暴力、敌对或歧视的是什么或者批评——即使被认为是攻击性的——和仇恨言论之间的界限可划在哪里。从法律角度出发，三位特别报告员说，每一套事实都有其特殊性，只能由一位法官或另一公正机构根据其本身的情节并考虑到具体情况作出评估和判断。

39. 界定什么言论可能属于煽动种族灭绝、暴力或歧视类别可能比确定什么言论构成煽动敌对容易。就灭绝种族而言，煽动暴力的言论比较明显容易评估。一个例子是卢旺达的米勒·科林斯电台呼吁胡图人“杀蟑螂(图西人)”，很明显是构成煽动暴力的鼓吹种族仇恨。三位特别报告员指出了国家在面临这种情况时有义务迅速采取行动，并且有义务注意早期警告迹象。可从相关国际刑事法庭或法院在一些主要案件中对这些困难问题的处理中学到很多东西。

40. 三位特别报告员回顾了煽动敌对的概念可能会比较容易主观地处理，在很大程度上取决于对问题的看法。的确，据称的仇恨言论肇事者、据称的受害者、街上的一般人或法官对什么构成或不构成煽动敌对可能会有完全不同的界

定。有必要铭记不管是谁对敌对概念作解释，总会存在某种主观性。与界限比较分明的种族主义问题相比较，主观性程度在挑起宗教感情和敏感性时会更高。总而言之，只有成熟和知情的公众舆论能够充分保障种族和宗教和谐，并且能够以一套客观的法律标准作基础也很重要。

41. 在这方面，三位特别报告员提及了联合国人权事务高级专员办事处于2008年10月在日内瓦举办的《公约》第十九条和第二十条之间的联系问题专家研讨会。专家研讨会为防止有关煽动种族或宗教仇恨的国家法律标准被任意适用确定了下列客观标准：

- (a) 仇恨言论必须存在煽动歧视、敌对或暴力的公开意图才能处以刑罚；
- (b) 对言论自由的任何限制应当明确、狭义地界定并且按照法律规定。此外，限制必须是为实现其提出目标即禁止仇恨言论所必须的，并且是相称的；
- (c) 限制不得威胁到言论自由权利本身的行使。应当使用最不侵犯言论自由的手段以便防止阻挠效应；
- (d) 对这类限制的判定应由独立、公正的司法机构作出。

42. 最后，三位特别报告员说，最终目的是找出最有效的办法保护个人免受他人鼓吹的仇恨和暴力之害。仇恨言论只不过是一种症状，是更严重的不容忍和顽固偏执的对外表现。因此，法律对应办法，例如仅限制言论自由，远远不足以使成见、看法和论述产生真正的改变。三位特别报告员重申，为了解决不容忍的根源，需要有一套更广泛的政策措施，例如开展文化间对话或进行容忍和多样性教育。此外，对仇恨言论的战略对策是更多的言论：教导文化差异的更多言论；提倡多样性的更多言论；壮大少数群体力量并让他们发表意见的更多言论，例如通过支持社区媒体和他们在主流媒体中的代表。更多的言论可能是启发个人心智的最好战略，不仅可改变他们的所作所为也可改变他们的想法。

### 三、结论和建议

43. 特别报告员欢迎去年发生的有关这个问题的重要事态发展。他回顾前任特别报告员的建议(A/HRC/9/12, 第65段)，即人权理事会应“鼓励从诋毁宗教的社会学概念转向以国际人权文书规定的法律条款，特别是《公民权利和政治权利

国际公约》第十八条至第二十条和《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条为基础的不煽动民族、种族或宗教仇恨的法律规范”。

44. 此外，特别报告员要强调指出人权事务高级专员采取主动行动举办了关于这个问题的专家研讨会，帮助进一步阐明这项辩论的范围并为今后的辩论提出了一些重要概念。他也要表示支持高级专员的想法，即举办一系列专家讲习班。目的是更好地理解在《公约》第二十条所载煽动种族或宗教仇恨的概念方面反映出各种不同法律制度和传统的世界不同区域的立法模式和司法实践，并对禁止煽动的执行情况有一个综合的看法(A/CONF.211/PC.4/5, 第 58 段，也在德班审查会议结果文件第 134 段中得到重申)。

45. 特别报告员认为德班审查会议结果文件中达成的协议在重申言论自由的重要性和强调制止仇恨言论的必要性之间取得了巧妙的平衡。因此他建议把这一协商一致通过的文件用作处理煽动种族或宗教仇恨等困难问题时的参考。他特别建议决策者采用结果文件强有力的恰当措词并在本国内予以执行。

46. 关于上文提到的提供给特别报告员的报告(见第 21 至 24 段)，应当在以下四种关切问题之间作出区分：(a) 不容忍心态，还不构成侵犯人权，但最终可能导致这种侵犯；(b) 构成煽动歧视、敌对或暴力并且在国际人权法中被禁止的鼓吹种族或宗教仇恨；(c) 国际人权标准也明确禁止并且对享受公民、文化、经济、政治和社会权利产生不利影响的对宗教或信仰群体成员的歧视；(d) 构成公然侵犯人权，例如侵犯人身安全权或生命权的对宗教或信仰群体成员所犯的暴力行为。

47. 特别报告员要重申前任特别报告员的建议，即，人权理事会请各国政府根据有关国际文书的规定，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以及《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条，在打击种族和宗教歧视以及煽动种族或宗教仇恨的斗争中充分遵守其关于言论自由和宗教或信仰自由的义务，重视两者之间的相互关联性和互补性。

48. 在这方面，特别报告员要指出现有国际标准已经涉及种族和宗教歧视以及煽动种族或宗教仇恨。在这方面，他想强调指出，截至 2009 年 6 月，总共有 164 个国家已批准《公民权利和政治权利国际公约》，《消除一切形式种族歧视国际公约》有 173 个缔约国。他呼吁尚未批准这两项国际文书的国家考虑批准它们。

49. 特别报告员强调指出，虽然国际人权法明确规定了禁止歧视和煽动种族或宗教仇恨的义务，但这只是为了充分保障平等待遇权利以及打击种族主义和一切形式的歧视必须执行的许多措施中的一项。在这方面，根据《消除一切形式种族歧视国际公约》，国家有义务采取措施促进容忍和尊重文化多样性，包括宗教多样性。各国只有执行这一系列的广泛措施才能够长期杜绝仇恨言论潜在的危险影响。

50. 最后，特别报告员建议强有力地重视履行国家在保护个人和个人所属团体不使他们的权利因仇恨言论而受到侵犯方面的核心义务。煽动种族或宗教仇恨案件是应当关注的严重问题，需要根据现有国际人权框架迅速予以处理。他还要提醒各国，根据现有国际人权标准它们有义务保护宗教或信仰族群成员使他们享有宗教或信仰自由的权利不会受到侵犯。

-- -- -- -- --