



人权理事会

第三十一届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

宗教或信仰自由问题特别报告员的报告

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交宗教或信仰自由问题特别报告员海纳·比勒费尔特根据理事会第 22/20 号决议编写的报告。在本报告中，特别报告员分析了宗教或信仰自由权与见解和言论自由权之间的关系。针对这两项权利据称相互对立的误解，报告员描述了《公民权利和政治权利国际公约》第十八条和第十九条之间深远的规范性类同。他还探讨了宗教或信仰自由权与见解和言论自由权之间的实际协同作用。两种权利的相辅相成对于打击基于宗教或信仰原因的不容忍、成见、歧视和煽动暴力行为特别重要。



宗教或信仰自由问题特别报告员的报告

目录

| | 页次 |
|--|----|
| 一. 导言 | 3 |
| 二. 两项联系紧密的权利：宗教或信仰自由与见解和言论自由..... | 3 |
| A. 结构性相似点 | 5 |
| B. 为执行人权理事会第 16/18 号决议而进行自由交流的必要性..... | 9 |
| C. 存在问题的限制 | 15 |
| 三. 结论和建议 | 17 |
| A. 结论 | 17 |
| B. 建议 | 18 |

一. 引言

1. 本报告由宗教或信仰自由问题特别报告员海纳·比勒费尔特根据人权利理事会 22/20 号决议提交。
2. 特别报告员 2014 年 8 月 1 日至 2015 年 7 月 31 日的活动概览载于其临时报告(见 A/70/286, 第 4-11 段)。特别报告员还于 2015 年 8 月 31 日至 9 月 9 日对孟加拉国进行了国别访问, 并于 2015 年 10 月向大会第七十届会议提交了其年度报告, 其中一个专题重点是儿童及其父母享有宗教或信仰自由权。
3. 特别报告员出席了 2015 年 9 月 30 日至 10 月 1 日在曼谷举行的东南亚宗教或信仰自由区域大会, 会上来自东南亚国家联盟(东盟)成员国的多利益攸关方参与者承诺捍卫和增进所有人的宗教或信仰自由。¹ 他还于 2015 年 10 月 7 日至 8 日在尼科西亚主持了一次以扩大跨界交流为主题的区域会议, 会上来自广泛中东和北非区域的宗教领袖、法律制定者以及人权维护者讨论了为防止宗教暴力而加强和促进跨界交流合作的方法。
4. 本报告侧重于思想、良心、宗教或信仰自由权² 与见解和言论自由权之间的关系。在就两项权利之间的结构性相似点作出系统性评述之后, 特别报告员探讨了两项权利在执行人权理事会关于打击基于宗教或信仰原因而针对他人实施的不容忍、丑化、污蔑、歧视、暴力煽动和暴力侵害行为的第 16/18 号决议过程中的相互作用, 同时牢记《拉巴特行动计划》³ 中形成的重要认识。他批评了对两项权利构成负面影响的包括刑法在内的限制性措施, 提出了实际的结论, 并针对不同利益攸关方提出了建议。

二. 两项联系紧密的权利: 宗教或信仰自由与见解和言论自由

5. 在政治讨论、法律辩论和新闻采访中, 特别报告员经常面临有关宗教或信仰自由和见解和言论自由之间关系的各种问题。这类问题往往表露出一一种怀疑的态度。其假定似乎是这两项权利无法轻易共存。例如, 当人们思考如何可能调和宗教或信仰自由以及言论自由时, 这种表述便表现出一种这两项权利在本质上是相互对立的观念。其根本观点或许是, 言论自由能够促进坦诚公开的讨论, 包括可能冒犯某些人的讽刺性挑衅言论和漫画, 相反人们更有可能针对与宗教问题相关的过度挑衅援引宗教或信仰自由。简言之, 言论自由似乎标志着对所有挑衅言论“开绿灯”, 而宗教或信仰自由则更像是针对挑衅言论的“红灯”——或者说人们是这样认为的。

¹ 见 www.icj.org/faith-based-and-other-groups-commit-to-strengthen-freedom-of-religion-or-belief-in-southeast-asia/。

² 以下称为“宗教或信仰自由”。

³ 关于禁止可构成煽动歧视、敌意或暴力言论的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的《拉巴特行动计划》于 2012 年 10 月 5 日在拉巴特通过(见 A/HRC/22/17/Add.4, 附录)。

6. 2006 年，前任特别报告员在一份联合报告中强调“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、免于所有负面评论的权利”。⁴ 这是一项重要的澄清。宗教或信仰自由是一项“自由”权，这种特质解释了它与其他自由权(包括见解和言论自由)的密切关系。此外，在宗教或信仰自由所涵盖的多个层面中，自由的个人取向权以及与他人的自由交流互动权构成了不可或缺的核心内容，这反映了与见解和言论自由的积极关联。在很大程度上，两项权利的方向一致——尽管每项权利各自有着独特的特征。《公民权利和政治权利国际公约》第十八条和第十九条在其法律行文中显示了意义深远的类同。

7. 两个条款的共同点是都无条件地保护内心的自由——即一个人的思想和信仰的内心疆域，同时对它们的外部表现形式，即外在的自由，加以限制的标准也非常相似。因此，有充分的理由断定，宗教或信仰自由权和言论自由权并非相互对立，事实上它们在精神和表述方面非常接近。但是，这种积极关联并不能排除具体的冲突，因为在两项权利的交叉领域有可能时不时出现一些有争议的问题。

8. 宗教或信仰自由和言论自由之间的积极关联并不只是一种理论上的基本条件。更重要的是，两项权利在实践中相互促进。在执行人权理事会关于打击基于宗教或信仰原因而针对他人实施的不容忍、丑化、污蔑、歧视、暴力煽动和暴力侵害行为的第 16/18 号决议(该决议明确涉及两项权利)时也应该以这种认识为指导。

9. 关于宗教或信仰自由，各国应该创造有利条件，使所有人都能够毫无畏惧并不受歧视地享有这项权利。这需要依照第 16/18 号决议的要求，采取措施消除基于宗教或信仰原因而针对他人实施的一切形式的不容忍、污蔑和丑化行为，并采纳有效政策防止针对他人的暴力行为或暴力煽动行为。尽管有时这需要依照《公约》第十九条第 3 款和第二十条第 2 款所制定的标准，对言论自由加以限制，但总体而言，言论自由权通过便利制定广泛意义上的沟通对策，为打击不容忍现象提供了有利的前提条件，例如对煽动仇恨行为进行公开谴责，以及支持受影响的个人或团体的公众示威活动。

10. 《拉巴特行动计划》也详细探讨了宗教或信仰自由与言论自由的关联，该行动计划包含了 2011 年和 2012 年联合国人权事务高级专员办事处所组织的一系列区域讨论会的成果，国际专家、民间社会组织、政府代表以及国际和区域组织广泛参与了这些讨论会。

11. 本报告意在促进有关第 16/18 号决议的现有讨论，特别是在“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”⁵ 的背景下进行的讨论，以期收集关于有效执行决议的想法。“伊斯坦布尔进程”本身也应始终参考《拉巴特行动计划》的构想。《拉巴特行动计划》指出第 16/18 号决议“是国际社会采取有效、综合和包容性行动的有希望的平台”。⁶

⁴ 见 A/HRC/2/3，第 37 段。

⁵ “伊斯坦布尔进程”是 2011 年推出的一系列政府间会议，目的是为人权理事会第 16/18 号决议的执行提供支助。

⁶ A/HRC/22/17/Add.4，附录，第 41 段。

A. 结构性相似点

1. 作为权利持有者的人

12. 正如其名称所显示的那样，宗教或信仰自由权与见解和言论自由权均是自由权利，这一特质也是它们与和平集会和结社权所共有的。所有这些权利在塑造自由民主社会方面都发挥着不可或缺的作用，在这样的社会中，思想、想法、见解、兴趣、信念、本着良心的立场、宗教和信仰的多样性能够得到自由表达和捍卫，其方式包括通过与他人聚会，或通过设立以此为宗旨的适当机制和基础设施。

13. 权利持有者为人，人可以单独和与他人一起行使这些自由。虽然在人权的一般背景下，这听上去像是不言自明的真理，但宗教或信仰自由权有时被误解为保护宗教或信仰体系本身。这种误解是导致困惑的一大原因，因为它混淆了宗教或信仰自由的本质，认为它是一种赋予权能的权利。忽视这一点可能会导致错误的认定宗教或信仰自由与言论自由之间存在对立。因此，或许有必要强调宗教或信仰自由保护的是信仰者而不是宗教或信仰本身。

14. 针对可能产生的误解，应该指出对于人作为权利持有者的关注并不意味着一种特别“以人类为中心”的世界观。相反，这种关注产生于现有世界观的多样性。更确切地说，它意味着严肃对待宗教和哲学多元论，包括在信仰和宗教活动之间不可调和的差异。例如，一些宗教以通过先知传播的圣典为基础，而另一些宗教则没有预言书、圣典启示乃至神的理念。对于一个社区而言是神圣的事物对于另一个社区而言或许仍然晦涩难懂。尤其出于这种原因，人权框架内的法律认可不能直接给予宗教或信仰的特定内容——例如它们的真理信条、圣典或仪式——而只能给予持有、怀有、形成信念并试图依照这些信念生活的作为负责任行动者的人。只有将注意力放在作为权利持有者的人身上，宗教或信仰自由才能准确反映种类广泛的宗教和非宗教信念、身份以及仪式，而不会单单给予某一特定宗教或信仰以特殊待遇。

15. 同样，见解和言论自由也将重点放在人身上，人有权形成、持有和改变有关不同主题的见解和想法，寻求、接受和传递各种信息和思想，并通过他们视为合适的任何媒体在与他人的交流互动中自由表达看法。同样，法律保护并不是直接给予特定的见解、看法或表述本身，它们有可能差异巨大且往往无法相容。重点在于个人或群体所拥有的持有和交流见解和看法的自由。

16. 需要进一步强调的是，本报告所讨论的两项权利是“所有人”的权利，因此为所有人所享有，他们应该能够毫无恐惧、不受歧视地行使这些权利。宗教或信仰自由以及言论自由不仅仅是享有自由的权利，也体现了作为人权方针整体基础的平等原则——即“对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等的和不移的权利的承认”，《世界人权宣言》序言的第一句话就强调了这一点。

2. 无条件地尊重内心的自由

17. 《公约》第十八条和第十九条在法律措辞上惊人地相似，最突出的共同特点就是两个条款都在概念上区分了内心的自由和外在的自由。《公约》的其它章节似乎都不存在这种概念上的区分。虽然第十八条和第十九条中用以界定对内心自由的具

体保护的措辞略有不同，但基本内容是相同的。两个条款中，对于一个人的思想、见解或信念(宗教或其他)的内在层面的保护都具有严格的条件。

18. 《公约》第十八条第 2 款规定，“任何人不得遭受足以损害他维持或改变他的宗教或信仰自由的强迫”。同样，《公约》第十九条第 1 款规定，“人人有权持有主张，不受干涉”。人权事务委员会解释说，不强迫和不干涉条款都具有无条件规范性要求的地位。在关于思想、良心和宗教自由权的第 22 号一般性意见(1993 年)的第 3 段，委员会指出，第十八条不许对思想和良心自由、或对拥有或信奉自己选择的宗教或信仰的自由施加任何限制，上述自由应受到无条件的保护。在关于见解和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)的第 9 段，委员会同样指出，对于第十九条第 1 款的权利，《公约》不允许任何例外或限制。这种无条件的保障在国际人权法中非常罕见。

19. 两项条款都具备的一个主要功能是保护所有人不受胁迫和干涉地形成、持有或改变见解、看法、良心立场、宗教或非宗教信仰等的内在能力。如果这种内在核心受到胁迫，例如被迫隐藏自己的真实立场或信念或是假装持有了一种不真实的信仰，便意味着背叛自己。如果这种情况反复发生或长期发生，就有可能损害形成一种稳定的自我尊重感的前提条件。针对这种情况，有必要密切联系对奴役的无条件禁止⁷ 以及对酷刑同样无条件的禁止⁸ 来解读《公约》第十八条第 2 款和第十九条第 1 款。虽然对于个人信念的外部表现(即外在的自由)的法律限制在特定情况下是有适当理由的(前提是这些限制满足严格标准)，但使用胁迫性手段来操纵一个人的内在信念本身(即内心的自由)永远是非法的。

20. 《公约》第十八条的措辞与第十九条不同，是因为它明确规定了人人拥有“维持或改变他的宗教或信仰的自由”，从而使用了与《世界人权宣言》第十八条所载“改变”的权利意义相同的说法。有必要对此额外予以说明是因为宗教和信仰可以塑造个人的身份，并基于共有的世界观、符号、道德规范和仪式创造一种深厚的归属感和对集体的忠诚。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》前言中指出，“宗教或信仰对于任何信教或抱有信仰的人来说是他人生观中的一个基本因素”。对于更为宽泛的见解和看法而言，不言而喻的是随着时间的推移，它们可以发生合理的改变，但就具体的宗教和信仰而言，这一点则需要明确的确认，因为宗教和信仰可能会对于个人的身份塑造产生深远影响，这往往是与真理信条和根深蒂固的对忠诚度的期望相关联的。⁹

3. 外在的自由层面

21. 在外在的自由方面，也有必要广泛适用《公约》第十八条和第十九条。根据《公约》第十八条第 1 款，宗教或信仰自由的外部层面包括每个人“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”。表明一个人

⁷ 见《公约》第八条第 1 款。

⁸ 见《公约》第七条。

⁹ 见 A/66/156。

的宗教或信仰涵盖了范围广泛的活动：例如公开或秘密地见证个人的信仰，教育年轻一代，庆祝宗教节日，斋戒，独自或与他人共同祈祷，或是建立社区基础设施。

《公约》第十九条则涉及“各种消息和思想”，其适用“不论国界”，并且包含了对任何媒介的使用。根据最后一个标准，一个人可以寻求、接受和传递“口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的、或通过他所选择的任何其他媒介”的消息和思想。宗教或与信仰相关信念无疑属于“各种消息和思想”的广阔范畴，因此直接受《公约》第十九条关于言论自由的宽泛概念的保护。正如两项权利在内心的自由方面显示出大量重合之处一样，它们在外在的自由方面也大量重合。

22. 内心的自由和外在的自由一般应被视为一个连续的统一体。它们的概念性差别不应被误解为对生活不同领域的明确划分。正如内心的自由中的自由如果没有一个人与其社会世界的自由互动为前提便不可想象一样，外在的自由中的自由也是以对每个个体得出新思想和想法并形成个人信念(包括异见和挑衅性立场)的能力的尊重为先决条件的。在对于每个个体的内在核心给予无条件的保护以免遭强迫和干涉时，内心的自由的合法地位得到加强，同时也改善了在外在自由中进行自由交流和表现的可能性。换言之，这在所有层面，包括内部和外部层面，增强了宗教或信仰自由与见解和言论自由。

23. 宗教或信仰自由权与见解和言论自由权的另一个共同特点是，它们都保障公开交流，从而促进各种社区的繁荣，营造一种自由公开讨论的文化。与此同时，这两项权利每一项在外在的自由方面都有自己具体的适用。宗教或信仰的外在“表现”，在很多情况下也相当于《公约》第十九条意义下的“言论”，往往反映出一种实实在在地依照个人的宗教或其他信念生活(例如遵守特定的衣着要求或饮食限制)的关于存在的欲望，因此超越了单纯的交流性“言论”。体现这种差异的一个例子是依良心拒服兵役，这属于第十八条所列出的“戒律”或“实践”的子范畴。依良心拒服兵役者很可能并不满足于公开“表达”他们对使用军事力量的反对这种单一的选择。对于其中的很多人而言，重要的是可以切实地根据基于他们良心的道德和/或宗教立场来塑造他们的生活。一般而言，尽管宗教或信仰自由拥有强有力的交流成分(这一点它与见解和言论自由相同)，但受到保护的宗教表现的层面——礼拜、戒律、实践和教义——无法仅仅归类于交流自由，因为它们也包含依照个人的宗教或信仰生活的其他方面。

24. 依照个人宗教或信仰生活的重要性自然包含了家庭生活。在《公约》第十八条第4款中，缔约国“承担，尊重父母和(如适用时)法定监护人保证他们的孩子能按照他们自己的信仰接受宗教和道德教育的自由”。在第十九条中没有平行的条款，但不能因此得出错误的结论。当然，《公约》第十九条第2款所保障的“传递各种消息和思想”的自由也适用于在家庭中的自由交流，特别是父母和子女之间的交流。尽管如此，宗教信仰或与信仰相关的信念对于个人和集体的自我理解具有特殊的重要性，因此有必要在家庭内部明确认可宗教和道德的社会化过程。因此“表明”个人宗教或信仰的自由包括依照塑造个人身份的宗教信仰或与信仰相关的信念，单独或集体组织个人所有私人和公共生活的各种实践层面。

4. 限制的标准

25. 尽管宗教或信仰自由和言论自由的外在的自由没有在《公约》第十八条和第十九条中得到无条件的保护，但对它们的法律保护依然非常有力。限制只有分别符合《公约》第十八条第 3 款和第十九条第 3 款规定的所有标准时才是合理的。虽然在具体表述上存在差异，但两项条款中所要求进行的检查包含着相似的成分。首先，限制必须“由法律规定”。对于表述明确的法律基础的要求应该能够防止政府通过任意或不可预测的方式加以干预。此外，限制必须有合法的目的，而这种目的不得是无穷尽的。对于第十八条第 3 款，这些目的包括“公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由”。第十九条第 3 款列出了“尊重他人的权利或名誉”，以及“保障国家安全或公共秩序，或公共卫生或道德”。最后两项条款都要求限制是严格为所述目的之一所“必需”的。换言之，如果相关目的也可以通过影响不那么深远的干预措施实现，那么所拟议的限制就不是合法的。

26. 人权事务委员会强调限制条款在适用时必须非常严格，以确保相关条款的实质内容在与其他权利或重要公共利益存在真实或据称的冲突的情况下也能得到保护。委员会在其第 22 号一般性意见中坚持称“施加限制的目的仅限于明文规定的，并且必需同所指特定需要直接有关或者相称。施加的限制不得基于歧视性的目的或采取歧视性的做法”（第 8 段）。委员会在其第 34 号一般性意见中更加具体地界定了对言论自由的合法限制的标准。关于所需的法律基础，委员会称，一项法律“必须以充分的准确性来制订……以使个人能够相应地约束自身行为，并且必须将此规范公之于众”（第 25 段）。

27. 关于必要性条款，人权事务委员会在第 34 号一般性意见中强调，在诉诸于限制之前，缔约国“必须通过确立言论与威胁的直接、紧密的关联性等途径，专门具体地、说明威胁的确切性质，以及所采取具体行动的必要性和相称性”（第 35 段）。

28. 关于作为限制依据之一的道德观念，人权事务委员会呼吁大家采取谨慎的方针。委员会在其第 22 号一般性意见中指出“道德观念来源于许多社会、哲学和宗教传统；因此，为了保护道德对表示宗教或信仰的自由限制必需基于不光是来自单一传统的原则”（第 8 段）。委员会在其第 34 号一般性意见中重申了这项解释，并补充称“对任何此类限制必须按照人权普遍性和不歧视原则来加以理解”（第 32 段）。这符合《关于《公民权利和政治权利国际公约》的各项限制条款和可克减条款的锡拉库扎原则》，该原则要求各国表明基于公共道德的限制是维护对社会基本价值观的尊重所必不可少的，“由于公共道德随着时代的不同和从一种文化到另一种文化而各不相同”。¹⁰

29. 遗憾的是，各国政府在援引限制标准时往往不够严谨，例如仅仅援引“没有绝对的自由”这样的自明之理，来为影响深远的限制措施“辩护”，而不顾《公约》第十八条和第十九条所规定的或是一般性意见和《锡拉库扎原则》所阐明的有关这一事项的标准。在这种背景下，人权事务委员会所作的解释就更为重要。为此或许有必要重申人权有着“不移的权利”的崇高地位，因为它们源自对人类家庭所有成员的固有尊严应有的尊重。限制条款在维护这种“不移的权利”的地位方面发挥着不可或

¹⁰ 见 E/CN.4/1985/4，附件，第 27 段。

缺的实际功用，在一些可能涉及公共秩序利益的复杂情况中也是如此。因此，在适用这些条款时必须非常严谨，并在实证和规范方面做到高度尽职。

B. 为执行人权理事会第 16/18 号决议而进行自由交流的必要性

1. 宗教或信仰自由及言论自由得到重申的重要性

30. 如前所述，宗教或信仰自由与见解和言论自由之间的密切关联并不仅限于在《公约》中规范性表述方面的相似性；这种关联也是一种实际的关联，因为两项权利在促进营造自由民主社会方面相辅相成。这种认识应该成为执行人权理事会第 16/18 号决议的指导原则。许多评论人士都赞赏第 16/18 号决议是一份具有里程碑意义的文件，是开展消除宗教不容忍及其相关问题的各种根源的工作的基础。

31. 在第 16/18 号决议的前言中，人权理事会强调宗教或信仰自由及见解和言论自由的重要性。理事会重申“《公民权利和政治权利国际公约》规定，人人有权享有思想、良心和宗教或信仰自由，此项权利包括维持或改变其宗教或信仰的自由，以及单独或集体、公开或秘密地以礼拜、戒律、实践和教义表明其宗教或信仰的自由”。理事会还重申“行使见解和言论自由权，以及充分尊重寻求、接受和传播信息的自由，对加强民主政体、打击宗教不容忍现象可发挥积极作用”。

32. 明确提及宗教或信仰自由权与见解和言论自由权并不是一种巧合，因为在第 16/18 号决议中理事会非常重视交流互动，在不同宗教或信仰社区之间以及在整个社会中建立信任方面交流互动发挥着关键功能。这包括在教育、培养认识、外联战略、宗教间交流和公开讨论领域的范围广泛的措施。为此，理事会特别确认“关于各种思想的公开辩论，以及各种信仰和各种文化之间在地方、国家和国际层面的对话，可以成为防止宗教不容忍现象的最佳保障之一”(第 4 段)。

33. 与此同时，理事会还呼吁大家明确反对特定言论行为，并谴责“煽动歧视、敌意或暴力的任何鼓吹宗教仇恨的行为，不论其是否涉及使用印刷、音像、电子媒介或任何其他手段”(第 3 段)。此外，理事会呼吁各方“采取措施将基于宗教或信仰直接煽动暴力的行为定为刑事罪”(第 5 (f)段)。第 16/18 号决议中建议的其他措施包括终止以宗教划线的做法(这种做法必然会导致污辱)，并对礼拜场所和宗教地点提供有效保护，在冲突环境中也应怎样做。

2. 促进自由和自愿的交流

34. 从这两项权利相结合的视角来看，个人有权享有交流互动的方方面面。例如，他们有权寻求、接受和传递信息，表达见解和看法，发表个人和/或政治关切，与他人分享其宗教或哲学信条，尝试说服他人或被他人说服，私下或公开见证信仰，参与跨越国家边界的交流等。但要使这些行为和其他行为成为自由的表现，个人还必须有权依照他们的意愿而不参与特定的交流活动。通常他们能自由退出他们不想参加的交流互动，对特定信息保持不关心的态度，不透露他们的政治见解或宗教信仰，拒绝接受参加宗教间仪式的邀请或不参与公众示威。

35. 自由的权利通常既有“肯定的”方面也有“否定的”¹¹ 方面：使人们有权从事或不从事特定行动。这两方面都同样重要。事实上，交流活动要称得上“自由和自愿”，通常应该尊重个人自主决定是否、何时、如何进行交流，寻求或传递信息或就特定问题表明意见的自由。退出或持保留态度的权利是参与自由交流方方面面的权利的不可或缺的另一面。这也适用于属于某一团体的人，例如宗教或信仰少数群体的成员。

36. 为此，或许有必要回顾的一点是，宗教或信仰自由包括有权不在非自愿的情况下被迫披露个人宗教或信仰取向，例如在护照、身份证或其他官方文件中披露这种取向。同样，见解和言论自由赋予人们防止自己的政治或其他见解被不当披露的权利。¹² 这种保护是针对歧视的一项切实保障，同时也有助于依照人权理事会第 16/18 号决议消除“以宗教划线”的做法及其污辱性影响。因此，使用交流互动的政策打击基于宗教或信仰原因而针对个人的不容忍、成见、污辱、歧视和煽动行为时，应始终顾及某些个人或集体可能具有的在不披露方面的利益。

37. 为了在顾及不披露方面利益的同时促进交流，前提条件是应采取种类广泛的不同交流模式。例如，在某些交流环境中，或许可以明确了解参与者代表不同信仰社区，但也应该提供一些模式让人们在交流宗教不容忍及相关问题时不用“透露”自己的宗教或信仰取向。不同的模式应相辅相成，从而促进形成一种公众广泛自愿参与的公开坦诚的交流文化。

3. 相关的交流行动类型(实例)

38. 由于字数限制，本报告无法详细分析打击不容忍行为、成见、污蔑、歧视、暴力和相关煽动行为所需的交流行动的多种形式，因此特别报告员谨就其类型提出若干非详尽的看法。

宗教间的交流

39. 人权理事会第 16/18 号决议反复强调为打击基于宗教或信仰的不容忍进行宗教间和文化间对话的作用。这种对话可以不同形式进行，每种形式都具有特定的优势和局限性。一些宗教间项目主要履行的是象征意义的职能，而其他项目可能发挥实际用途，包括宗教间慈善工作。一些项目的主要意图可能是让属于不同群体者定期面对面地相互接触，而其他项目的宗旨可能是对共同关注的专题问题进行系统的澄清。虽然有些活动的进行是明确出于宗教和宗派差异，而其他类型的交流则跨越所有的宗教类别，不强调甚至不提及参与者的宗教背景。

40. 特别报告员在其国别访问中观察到宗教间对话的不同形式及不同目的。例如，在访问黎巴嫩时，他参加了一个大型宗教间仪式，其中不同的基督教和穆斯林社区代表象征性地保证彼此相互尊重。出席的不仅有重要宗教人士，还有普通社区成员，包括年轻人，他们以戏剧表演的形式表示反对以宗教名义进行的暴力。我们不应低

¹¹ 在该语境中，“否定的”这个形容词不包含贬义。

¹² 言论自由问题特别报告员着重指出，不必要的披露或许会遏制言论，从而损害这项权利和表达见解或信仰的能力(见 A/HRC/29/32)。

估这种仪式(尤其是定期举行且得到广泛参与的仪式)可对一个国家宗教间友好气氛产生的影响。在黎巴嫩和约旦,特别报告员拜访了各宗教社区开办的私立学校,这些学校自费收留来自所有宗派的难民儿童。这些宗教间进行实际合作的令人钦佩的例子为目前受到带有明显教派成分的暴力冲突蹂躏的地区送去了迫切需要的希望之光。

41. 在塞拉利昂,宗教间理事会在经历内战创伤后重建国家的工作中所发挥的建设性作用给特别报告员留下了非常深刻的印象。他还了解到,塞拉利昂宗教间“心胸开放”的有形气氛很大程度上受到公立和私立学校的推动,在那里,宗教背景不同(逊尼派、什叶派、阿赫马迪、天主教、英国圣公会、卫礼公会、浸礼会等等)的学生每天见面并一起学习,因此很早就建立了相互信任。在哈萨克斯坦,政府定期举办宗教间会议,目的是加强宗教调节的力量。在区域一级,这种会议向广大公众开放参与,而每两年在首都举行一次的大型庆典会议则主要汇集全世界的传统宗教领袖。

42. 在对摩尔多瓦共和国进行后续访问时,特别报告员见证了宗教社区之间互动改善的明显迹象。在塞浦路斯,基督教和穆斯林领袖间加强了宗教间沟通,带来了近期最近的多项突破,包括重新开放几十年来由于该岛旷日持久的冲突而关闭的教堂和清真寺。宗教领袖启动了紧急措施并对彼此的礼拜场所进行了清理,从而创造了友善和信任的气氛。塞浦路斯的一些宗教间座谈会也向传统宗教社区之外的参与者开放,包括福音教徒、巴哈教徒、佛教徒及其他人,从而增进对进一步出现的宗教多元化的认识。

43. 这些例子还有许多其他例子证明了宗教间交流建设和平的潜力,而这往往在政治上受到低估。特别报告员赞赏宗教间对话项目形式的多样性以及项目所追求的各项具体目标。为了巩固在狭隘的“对话专家”圈子之外的定期交流,考虑广泛所有权肯定是有利的。在其中的许多项目里,参加的妇女往往过少,应该改变这种状况。内部立场和评估的多样性很重要,有助于消除宗教社区作为单一整体集团的陈规定型观念。

44. 在举办或推动宗教间座谈会时,政府机构应确保其沟通外联具有包容性,即让小型社区成员、新宗教运动或非信徒的代表也能参与。¹³除了“正式的”宗教间对话项目(人员明确作为各自宗教社区的代表进行会面),还应鼓励进行“非正式的”交流,可以让不习惯在宗教多样性的框架下表达意见或可能不愿意“表明”个人宗教或非宗教倾向的人员积极参与。在这方面,宗教间沟通形式的多样化同样可以发挥建设性作用,因此应予以系统性地考虑。

¹³ 当然,或许应该限定特定的“双边”或其他会议只能由来自具体社区的参与者参加。重要的是普遍的交流政策具有包容性(见 A/66/156)。

公开讨论的文化

45. 基于宗教或信仰原因而针对他人实施的不容忍、丑化、污蔑、歧视和煽动行为不仅会影响到宗教团体成员，而且会影响整个社会。因此，交流应对战略不能局限于各种形式的宗教间对话，还需要在自由和独立的广播、平面媒体和网络媒体、广泛的民间社会组织和其他利益攸关方的推动下，发展坦诚的公开讨论。应对不容忍宣传的最佳方法是建立广泛参与的批判性公开讨论的文化。各国政府有责任在法律和实践中为媒体从业人员和民间社会活动家创造一个安全、有利的环境，以尊重所有人的言论自由和其他所有人权为基础。

46. 例如，在打击丑化行为方面，应对战略不能以旨在以积极形象取代消极形象的“形象运动”为主要内容。从长远来看，这种形象运动只会加强社会中持有怀疑态度者的疑虑。相反，我们需要克服陈规定型观念的根源，包括通过细致入微的辩论和报导。目的应当是在整个社会巩固或恢复基于经验的常识，包括关于宗教多样性问题的常识。

47. 宗教倾向不同的人之间的共处未必容易，可能产生紧张关系，这一点应予以公开说明。在公共辩论中交流经验(包括负面经验)时，至少可以让这种经验以及随之产生的情绪公诸于众，接受反面经验的对质，这或许有助于防止其固化形成顽固的偏见和负面成见。相反，如果没有公共辩论，往往会为针对某些社区及其成员散步恶意谣言提供沃土。如果仅在孤立团体或不开放的网上聊天室中流传，没有接受任何反面意见或反证的检验，负面谣言很容易导致产生集体偏见，甚至可能升级形成偏执阴谋论，并随之产生煽动暴力的行为。¹⁴

48. 公开辩论的一个重要目的是消除宗教和信仰领域一切形式的本质主义。从根本上来说，本质主义是对内部多样性的否定或使其边缘化，因此假定特定宗教所有信徒的思维和行为都是一致的。这通常导致个体的去个体化或个人的去个性化，他们似乎消失在归于同质的集体心态的背后。更重要的是要找回真相，即各种宗教和信仰(作为有生命的社会现象)始终是由经历、性格、倾向、兴趣、立场和评估都差异巨大的人组成。除了面对面的交流，公共讨论在这方面也发挥着关键作用，并且应当基于对言论自由的尊重。让不同宗教群体(特别是少数群体)有公平人数的成员参加媒体工作，是这项战略一个不可或缺的组成部分。

49. 有鉴于此，特别报告员谨推荐《关于言论自由与平等的坎登原则》¹⁵。《坎登原则》提倡利用言论自由(包括媒体自由)在社会中促进平等和非歧视。根据原则6，“所有大众媒体，作为一种道德和社会责任，应采取下列步骤：确保其工作人员具有多样性，代表整个社会；尽可能讨论社会各团体都关心的问题；寻求不同族群内的多种渠道和声音，而不是将各种族群描绘成单一的实体；遵守符合公认的职业和道德标准的提供信息方面的高标准”。原则5.3则提出了一个公共政策框架，该框架

¹⁴ 见 A/HRC/25/58。

¹⁵ 见第十九条：全球促进言论自由运动，“关于言论自由与平等的坎登原则”(2009年4月)，可查阅 www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf。

除涉及其他事项外，还确保“处境不利和受排斥的群体能公平获得媒体资源，包括培训机会”。坎登原则强调，作为媒体道德和社会责任的一部分，应确保媒体的多元代表性，显然，其中包括宗教多元性和与信仰相关的多元性。

公开谴责煽动宗教仇恨的行为

50. 一种具有包容性的公开讨论的文化有一个前提条件，即公开反对将某些人或群体事实上排除在任何有意义的交流之外的言论行为或其他象征性行为。例子包括从根本上将某些个体去个体化的极端形式的本质主义，或是将人等同于动物的行为，这种行为甚至以将他们整体逐出人类大家庭为目的。很多时候，这些将某些人开除出人类的言论为歧视、敌视或暴力等实际的仇恨行为铺平了道路。

51. 决不能宽恕煽动仇恨行为，并且需要迅速采取明确的沟通干预措施。¹⁶ 虽然范围广泛的利益攸关方——民间社会组织、媒体、宗教团体和其他方面——应参与沟通应对活动，但对煽动行为进行公开谴责也是政府的责任。如果政府在这方面缺乏承诺或反应延迟、不温不火，政府机构就很容易被视作默许进行煽动行为，甚至鼓励犯下暴力罪行。相比之下，如果政府公开迅速发出明确的信息，称针对特定个人或群体的任何攻击都将被视为对整个社会的攻击，则可能对潜在肇事者起到威慑作用。

52. 众所周知，鼓吹仇恨的人喜欢把自己塑造成政治先锋，典型的做法是假装代表“沉默的大多数”行事。只要社会中的大多数事实上保持沉默，这种愤世嫉俗的游戏就可持续不衰。因此，更重要的是，公众反对暴力和反对煽动暴力行为的呼声在社会上得到广泛响应，并有许多人积极投身于反对暴力的行列。在多次给特别报告员留下深刻印象的公众示威中，许多人(普通公民、民间社会组织的代表、宗教领袖和其他人)走上街头，明确表达他们对以宗教名义鼓吹仇恨行为的谴责。这种活动能够对社会气氛产生巨大影响，向潜在的肇事者发出明确的信号，同时动员对作为仇恨目标的少数群体的广泛支持。

53. 如果暴力行为确实发生，除了其他措施，以令人信服的方式公开向目标群体表示声援至关重要。目标群体的成员应能体会到同情并感到他们并非独自哀悼。缺乏公众声援会使少数群体成员感到无助，并鼓励其中的激进势力为应对攻击而诉诸于暴力，但体会到实际的同情有助于在暴力行为实施后恢复目标少数群体成员对社会的信任。声援行动应包括参加葬礼、拜访失去亲人的家庭等。同样，政府代表负有特殊的责任，应以明确、可信的姿态出现在这些关键场合。

4. 与高门槛关联的限制性措施

54. 如前所述，宗教或信仰自由权和言论自由权并不能超越外在自由的限制。然而，应牢记这些“不移的”权利的特殊地位及其对建立相互信任的沟通和公开讨论文化的实际意义，因此应始终谨慎地实施限制措施，而且限制必须完全符合国际人权标准。在对合理限制所规定的标准中，必须切实证明这些措施是为实现任一所列合法

¹⁶ 见 A/HRC/28/66。

目的所“必需的”。必要性原则意味着如果影响小得多的干预措施也可以实现同样的结果，那么某些限制性措施就不合法。

55. 遗憾的是，许多国家的现实情况与这些标准不一致。特别报告员多次感到惊讶的是，一些国家政府在打击宗教不容忍现象时，很快就诉诸于限制性措施，甚至往往不试着探索一下沟通应对战略的潜力。针对宗教不容忍，有些政府不利用沟通应对战略，也不与不同的社会利益攸关方建立广泛联盟，以创造一种思想开放的文化，而是似乎认为自己的领导作用主要就是通过和执行刑法。但这么做意味着颠倒了措施顺序。从结合言论自由考虑的宗教或信仰自由角度出发，应始终坚持非限制性政策的首要位置。此外，如果认为有必要采取限制措施，则如上文所论，措施必须符合《公约》第十八条第 3 款和第十九条第 3 款规定的所有标准。

56. 另一项重要规范(最近吸引了更多的关注)是《公约》第二十条第 2 款，其中规定“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，应以法律加以禁止”。理事会第 16/18 号决议的标题和案文反映了对这一规范的新的认识。在第 34 号一般性意见中，人权事务委员会强调以第二十条第 2 款名义颁布的禁止规定必须遵守“第十九条第 3 款以及诸如第二、第五、第十七、第十八和第二十六条的严格规定”(48 段)。这意味着，除了保留《公约》第十九条第 3 款规定的所有保证(绝不能援引第二十条第 2 款来回避这些规定)，禁止规定必须加以明确界定，而且必须在没有任何歧视性意图或效果的情况下颁布。

57. 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》的标题也体现了《公约》第二十条第 2 款的要求。认识到言论自由权的特殊地位，《拉巴特特行动计划》解释说，“《公约》第二十条规定的门槛很高，因为作为一项基本原则，对言论的限制必须始终为例外情况”。¹⁷为进一步阐明所要求的门槛，《拉巴特行动计划》提出了“六要素”检验，以支持司法部门评估仇恨言论的具体行为是否构成“煽动歧视、敌意或暴力”，并严重到足以被视为刑事罪行。这六个要素是：社会和政治背景；发布言论者(例如其身份和影响力)；言论行为的意图(相对于纯粹的疏忽)；言论内容或形式(例如，形式、挑衅程度)；言论行动的范围(例如，其公开性质和受众规模)；以及造成实际危害的可能性和迫近性。¹⁸

58. 因此《拉巴特行动计划》严格坚持《公约》第二十条第 2 款规定的标准，呼吁各国在采取行动打击煽动行为时，使其相关立法完全符合《公约》第十八、第十九和第二十条。作为该举措的另一面，《拉巴特行动计划》重申应对煽动行为的非限制性措施应发挥的作用，从而证明限制措施仅作为最后手段才是正当的。在这方面，《拉巴特行动计划》明确强调在任何打击煽动仇恨行为的尝试中，宗教或信仰自由和言论自由之间存在密切关联：

¹⁷ 见 A/HRC/22/17/Add.4，附录，第 18 段。

¹⁸ 同上，第 29 段。

人们常说，言论自由和宗教或信仰自由之间关系紧张甚或相互矛盾。事实上，它们是相互依赖和相辅相成的。如果不尊重言论自由，行使或不行使个人宗教或信仰的自由是不可能存在的，因为自由的公开讨论取决于对人们可能拥有理念的多样性的尊重。同样，为创造一种可以就宗教问题开展建设性讨论的环境，言论自由必不可少。¹⁹

C. 不当限制

1. 亵渎宗教法

59. 人权事务委员会在其第 34 号一般性意见中强调，“禁止不尊重宗教或其他信仰体系的表现，包括亵渎宗教法律，不符合《公约》，但《公约》第二十条第 2 款规定的具体情况除外”(第 48 段)。举例说明时，委员会着重指出，不得利用此类限制，“防止或处罚批评宗教领袖或评论宗教教义和信仰原则的行为”。《拉巴特行动计划》也批评亵渎宗教法，并认为这会在国家一级产生反效果，因为这些法律可能导致事实上斥责所有宗教之间和宗教内部的对话、辩论和批评，而这种对话、辩论和批评的大部分内容可能是建设性的、健康且必需的。²⁰

60. 如上文所述，人权框架内的权利持有者只能是单独或集体行事的人。这种逻辑也充分适用于宗教或信仰自由权。虽然人(事实上所有人)以其认为适当的方式从事信仰活动的自由应得到承认和法律保护，但亵渎宗教法通常单独挑出特定宗教给予特别保护，从而不仅侵犯了言论自由也侵犯了宗教或信仰自由，特别是宗教少数群体成员、改变信仰者、批评者、无神论者、不可知论者、国内持不同政见者和其他人的自由。若干国家大量的经验表明，亵渎宗教法无助于宗教开放、宽容、非歧视和尊重的氛围。与此相反，这种法律往往会助长成见、污蔑、歧视和煽动暴力。正如《拉巴特行动计划》所指出的，“许多亵渎宗教法为不同宗教提供不同程度的保护，而且事实证明在其适用中具有歧视性。有许多迫害宗教少数群体或持不同政见者的实例，以及对无神论者和非神论者的迫害，是关于构成宗教罪行行为的立法或对于载有中性语言的法律过于狂热的执行造成的”(第 19 段)。基于这一评估，《行动计划》建议“拥有亵渎宗教法的国家应对其予以废除，因为这种法律扼杀对宗教或信仰自由的享有，以及有关宗教的健康对话和辩论”(第 25 段)。此外，亵渎宗教罪的条款可能会鼓励非国家行为者对表达批评意见的人进行威胁并实施暴行。

61. 显然，对于宗教问题的讽刺性评论或对宗教人物的描绘有时可能冒犯信徒的感受。感觉受到冒犯的人可以自由地公开表达他们的愤怒并呼吁改变态度。这也可以成为宗教间沟通和公开辩论的一个话题。然而，立法行动、法院判决或其他国家活动永远不能以有关冒犯的主观感受为指导。对言论自由施加法律限制必须保持极高的门槛，并符合国际人权法规定的标准。与此同时，仍存在采取其他非限制性活动的空间。例如，媒体可以建立宗教宣传的自愿机制。一般而言，对不同宗教和信仰社区宗教情绪的敏感意识应成为沟通文化的一个重要特点，在多宗教的社会中特别

¹⁹ 同上，第 10 段。

²⁰ 同上，第 19 段。

如此。但是，对并非鼓吹暴力或歧视却被视为“渎神”的言论使用刑事处罚法的做法不能在这项工作中发挥富有成效的作用，而且此种刑事处罚，无论存在于何处，都不符合关于宗教或信仰自由和言论自由的规定。

2. 不明确的反仇恨法律

62. 虽然不应使用法律制裁来保护宗教或信仰系统本身，抵御负面意见，但要防止人们遭受煽动仇恨的行为，这类制裁可能是必要的，人权理事会第 16/18 号决议和《拉巴特行动计划》都重申了这一点。事实上，《公约》第二十条第 2 款明确要求各国禁止任何构成煽动歧视、敌视或暴力的鼓吹宗教仇恨的行为，这就意味着各国应采取适当的立法措施等其他措施。

63. 然而，各国在这方面的做法大不相同，而且往往缺乏一致性。一方面，对“真正的”煽动情况未能采取行动，而另一方面，对无关紧要的案件过于狂热，这两种情况有时同时存在，从而造成对一些人罪不罚，而对另一些人进行恐吓的气氛。《拉巴特行动计划》指出：

令人关切的是，对确实达到《公民权利和政治权利国际公约》第二十条规定标准的事件，其肇事者没有得到起诉和惩罚。同时由于滥用含糊的国内立法、判例和政策，少数群体成员却遭受着事实上的迫害，对他人形成寒蝉效应(第 11 段)。

在实践中，这往往导致不起诉属于国教的犯罪者，却以反煽动法律为幌子迫害宗教少数群体成员。

64. 禁止煽动仇恨的国内法律往往定义含糊，因此无法满足《公约》第十八条第 3 款、第十九条第 3 款和第二十条第 2 款的要求(人权事务委员会第 22 号和第 34 号一般性意见进一步说明了这些要求)。有时煽动歧视、敌视或暴力被笼统归入针对造成社会“不和谐”、破坏国家统一或危害宗教间“和谐”的宽泛立法条款中。这种宽泛的概念通常没有加以阐明，为任意适用此类法律开辟了道路，往往对实际上可能受害于煽动仇恨行为而需要保护的人造成不利，包括宗教少数群体成员、持不同政见者、批评者、皈依者、无神论者和其他人。事实上，由于立法不明确及其不一致和任意的适用，他们甚至可能遭到更多恐吓。实际上，特别报告员曾不得不处理多起案件(包括通过向各国政府发出指控信件)，其中涉及以定义含糊的反仇恨法律为借口监禁人，仅仅因为他们表达了对宗教的批评、国内不同意见或在宗教社区创建自己的改革分支。²¹

65. 在打击直接煽动暴力的行为时，政府的主要责任是克服有罪不罚现象。然而，为了实现预期目标，反煽动法律必须定义明确且符合《公约》第十八条第 3 款、第十九条第 3 款和第二十条第 2 款的所有标准及其他国际人权法的相关规定。

²¹ 见，专家论文之下，特别报告员对 2011 年四个关于禁止煽动民族、种族或宗教仇恨专家讲习班的联合提交材料。可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx。

3. 把定义不清的声称优越性的言论定为犯罪

66. 反仇恨法律有时在把煽动行为定为犯罪行为的同时也禁止传播基于“种族”、族裔、宗教或信仰的声称优越性的言论。这是造成法律无保障的另一个原因。因此，特别报告员非常重视从概念上明确区分声称特定宗教或信仰的优越性的言论与声称基于“种族”或族裔的优越性的言论。

67. 毫无疑问，两者在现象上存在许多重合之处。例如，共同的宗教或信仰可能成为塑造一个族裔群体身份的要素之一。尽管现象可能重叠，但是，宗教在人文和认识方面具有特殊的地位。不同于各种各样的族裔或“种族”群体特征，宗教通常包括思想(例如，具有抽象和(或)规范性质的观念)可引起个人反思和默思、与他人交流、公开对话、批评意见、学术研究、传教努力和其他形式的沟通定位。这同样也适用于非宗教信仰体系，包括无神论或不可知论。成为沟通对象的可能性(赞成或批评)是构成宗教或信仰自由一个不可或缺的部分。甚至是这项人权具有决定性的特性之一，而这又一次说明了其与言论自由的紧密关系。

68. 根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条(子)项，缔约国“应宣告凡传播以种族优越……为根据的思想……为犯罪行为，依法惩处”。虽然《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第 2 款呼吁禁止煽动歧视、敌视或暴力行为，《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条(子)项要求将传播某些此类思想的行为定为犯罪。必须遵守对这一规定的狭义解释，包括对这些思想性质的狭义定义，即其特征是基于“种族优越性”。如果过度解读要求对“以种族优越为根据的思想”实施的禁令，认为这隐含着对基于“宗教”优越性的思想的禁令，就会导致有问题的后果。惩罚这些思想就相当于彻底终结了任何关于宗教和信仰相关问题的自由交流。会使神学分析、宗教学术研究、传教和宣教活动以及该领域其他形式的交流非法化，从而削弱对结合言论自由的宗教或信仰自由的基本保障。因此，各国应废除任何对有关宗教或信仰优越性主张实施刑事制裁的法律。此外，对《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条(子)项的解释应始终适当考虑到言论自由权，该权利也受到《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条、《公民权利和政治权利国际公约》第十九条和其他国际人权法相关规定的保护。

三. 结论和建议

A. 结论

69. 《公民权利和政治权利国际公约》第十八条和第十九条和其他国际人权文书规定的享有宗教或信仰自由及见解和言论自由的人权在法律上和实践中都密切关联。

70. 认为这两项权利相互对立的普遍看法通常是基于一种误解，即宗教或信仰自由保护的是宗教或信仰体系本身。其实，同言论自由一样，宗教或信仰自由是一项自由权，权利持有者是人。这项权利与其它自由权共同促进自由民主社会的繁荣。

71. 两项权利有着相似的特征，对内心的自由(即个人的宗教信仰或与信仰相关的信念或思想的内在维度)都给予无条件的保护，不允许基于任何理由的任何限制或约束。宗教或信仰自由和言论自由的外部表现并不享有无条件的保护，但限制门槛很高。限制措施只有分别符合《公约》第十八条第 3 款和第十九条第 3 款规定的标准时才是合理的。

72. 尽管存在这些相似点，宗教或信仰自由和言论自由各自有着独特的特征。宗教或信仰自由保护礼拜、戒律、实践和教义范围广泛的“表现”，其中许多可能已经超越了个人信仰“言论”的范畴。最重要的是，宗教或信仰自由所特有的是对某一宗教或信仰可能对信仰者单独或集体的生活方式产生的切实影响的认可。

73. 宗教或信仰自由及见解和言论自由之间的密切联系促进多重实际协同作用。因此，任何打击基于宗教或信仰原因的不容忍、成见、污辱、歧视和煽动暴力行为的努力应联合利用两项权利。人权理事会在其第 16/18 号决议的序言中提到两项权利作为针对宗教不容忍行为及随之产生的问题采取措施所依据的主要参考，并不是巧合。

74. 在不同形式的宗教间交流活动中，在坦诚公开对话的文化中，以及在政府和其他行为方针对煽动仇恨行为迅速、明确、公开表明立场的政策中，宗教或信仰自由和言论自由之间的协同作用特别显著。《拉巴特行动计划》是解读和执行《公约》第二十条第 2 款的一项有用工具，该行动计划禁止任何构成煽动歧视、敌视或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张。

B. 建议

75. 根据这些意见，特别报告员谨提出下列建议

1. 主要针对各个国家的建议

76. 立法者、法官和政策制定者应基于宗教或信仰自由即见解和言论自由是相互补充的认识执行各项法律和政策。

77. 各国应始终尊重和保障对宗教或信仰自由以及见解自由的内心自由维度的无条件的保护。各国应为各种持有异议的宗教或政治看法提供空间，不胁迫不干涉，并防止它们遭受第三方的胁迫。

78. 在针对宗教或信仰或言论的特定外部表现形式施加必要的限制之前，各国应遵守《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第 3 款、第十九条第 3 款和第二十条第 2 款规定的各项标准。

79. 各国不应在护照或身份证等官方文件中要求任何人登记或披露他们的宗教归属。

80. 各国应与相关利益攸关方协作，依照人权理事会第 16/18 号决议制定打击基于宗教或信仰原因对他人不容忍、进行丑化和污辱及歧视的行为以及煽动暴力和暴力侵害他人的行为的全面政策。这种政策应反映出无论何时何地，非限制性沟通干预措施都具有首要地位。

81. 在执行理事会第 16/18 号决议和《拉巴特行动计划》时，例如在伊斯坦布尔进程中，各国应积极交流经验和最佳做法。

82. 各国负责任创造公共空间，来促进群体间交流、坦诚开放的对话、自由独立媒体以及民间社会的活动。

83. 针对构成煽动歧视、敌视或暴力的鼓吹宗教仇恨的主张，各国的政府代表应始终迅速、明确、公开表明立场。

84. 根据人权事务委员会第 34 号一般性意见以及《拉巴特行动计划》，仍然有褻渎宗教法的各国应废除这些法律，因为这类法律可能助长不容忍、污辱、歧视和煽动暴力行为，并阻碍群体间的交流。

85. 各国应防止或消除有罪不罚的风气，不容忍的群体可能会因此感到受到鼓励，而基于宗教或信仰原因针对他人犯下歧视、敌视或暴力行为。

86. 应依照《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第 3 款、第十九条第 3 款和第二十条第 2 款所列、并在人权事务委员会第 34 号一般性意见和《拉巴特行动计划》中得到进一步发展的标准，确切界定禁止煽动仇恨行为的法律的范围。这些法律不得包含旨在对宣称特定宗教或信仰具有优越性的主张进行制裁的规定。

2. 针对不同利益攸关方的建议

87. 宗教间的交流应适应宗教间和宗教内部立场的多样性，各种形式的“正式”或“非正式”交流可以在这方面相互补充。不同年龄、性别、族裔和土著群体的人员的广泛参与将加强对话，而克服妇女参与人数少的问题必须成为一项优先要务。

88. 所有相关利益攸关方应合作发展一种符合《关于言论自由与平等的坎登原则》的公开对话的文化，公开处理和讨论各种问题，从而让宗教间共存的负面经验受到反证和反面经验的对质。这能有助于防止谣言的传播和升级成为全面的阴谋论推断。

89. 鼓励民间社会组织通过动员举行反对鼓吹仇恨者的公开示威等手段，向受影响者或受影响社区表示公开声援。

90. 鼓励国家人权机构利用《拉巴特行动计划》制定打击煽动仇恨行为的国家政策。

3. 针对国际社会的建议

91. 国际社会应在旨在系统执行人权理事会第 16/18 号决议的伊斯坦布尔进程中继续合作。在这方面，《拉巴特行动计划》应成为一项解读性工具。国家人权机构和民间社会组织应参与有关如何执行第 16/18 号决议和《拉巴特行动计划》的各种交流活动。

92. 各国对人权理事会第 16/18 号决议的承诺应成为普遍定期审议中互动对话的一项系统性要素。国际社会应继续监督良心犯的状况，并呼吁将他们释放。