



第七十一届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

消除一切形式宗教不容忍

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递宗教或信仰自由问题特别报告员海纳·比埃勒菲尔德按照大会第 70/158 号决议提交的临时报告。

宗教或信仰自由问题特别报告员的临时报告

摘要

在本报告中，宗教或信仰自由问题特别报告员海纳·比埃勒菲尔德概述了自上次向大会提交报告(A/70/286)以来他已获授权的活动情况。

从主题上来说，报告侧重于广泛侵犯宗教或信仰自由行为及其多方面的根源，以及其他因素，包括从性别视角来看待这些情况，而要适当分析这些问题则需要考虑到这些方面。报告旨在使读者意识到广泛的侵犯行为，其中许多侵犯行为未引起公众的足够注意。各国政府有义务采取有效措施，防止侵犯宗教或信仰自由行为，包括非国家行为者实施的侵犯行为。在报告起始部分，特别报告员界定了思想、良心、宗教或信仰自由权的范围和概要，这些范围和概要必须根据人权的普遍精神予以广义诠释。

* A/71/150。



一. 引言

1. 宗教或信仰自由问题特别报告员海纳·比埃勒菲尔德由人权理事会 2010 年 6 月 18 日首次任命(见理事会第 14/11 号决议), 任期三年, 从 2010 年 8 月 1 日开始。2013 年, 理事会第 22/20 号决议将其任务期限再延长三年, 到 2016 年 7 月 31 日结束。然而, 2016 年 7 月 1 日, 人权理事会主席宣布, 为了避免保护方面的缺口, 比埃勒菲尔德先生将继续履行宗教或信仰自由问题特别报告员的职能, 直到其继任者、时任伊朗伊斯兰共和国人权状况特别报告员艾哈迈德·沙希德就任。

2. 特别报告员在本报告第二节中概述了自他上次向大会提交报告(A/70/286)以来的活动情况。他在第三节重点讨论了范围广泛的侵犯宗教或信仰自由行为及其多方面根源, 以及其他因素, 包括从性别视角来看待这些情况。特别报告员在第四节提出了关于这些专题的结论。

二. 特别报告员的活动

3. 特别报告员根据人权理事会第 6/37 号、第 14/11 号、第 22/20 号和第 31/16 号决议在 2015 年 8 月 1 日和 2016 年 7 月 31 日期间开展了各项活动。

4. 特别报告员最近向人权理事会提交的报告(见 A/HRC/31/18, 第 2 和 3 段)概述了其 2015 年 8 月 1 日和 11 月 30 日期间的活动情况。2016 年 2 月, 特别报告员在一次关于主题“打击宗教不容忍现象: 如何最佳利用现有框架”的会议上参与了讨论, 会议评估了人权理事会第 16/18 号决议执行情况。

5. 特别报告员 2016 年 3 月向人权理事会第三十一届会议提交了年度报告(A/HRC/31/18), 还参加了会外活动, 并举行了双边会议。随后, 他于 2016 年 3 月 13 日至 22 日访问了丹麦。下届任务负责人将于 2017 年 3 月向人权理事会第三十四届会议提交访问报告。

6. 特别报告员通过紧急呼吁、指控信和其他信件向各国政府寄发了信函。最新的信函沟通报告(A/HRC/30/27、A/HRC/31/79 和 A/HRC/32/53)包含了 2015 年 3 月 1 日至 2016 年 2 月 29 日期间发出的所有信函, 以及 2016 年 4 月 30 日前收到的政府答复。他还发表了公开声明并接受各种采访。

7. 2016 年 6 月 8 日至 10 日, 特别报告员与非政府组织穆斯林促进进步价值观组织在日内瓦主办了首次宗教或信仰自由和性倾向问题会议。联合国人权事务副高级专员参加了会议, 并主持了与民间社会的公开对话。会议在规范层面和个人经验层面深入探讨了性倾向和宗教或信仰自由领域所涉各种人权问题之间的关系。宗教领袖和代表、男女同性恋、双性恋、变性人和双性人活跃分子、学术界、法律专家和外交官在会上公开讨论了如何克服对抽象和规范的一分为二问题的

曲解，并确定对宗教或信仰自由的承诺与男女同性恋、双性恋、变性人和双性人权利之间是否能产生协同效应。

8. 2016年6月13日和14日，特别报告员在法国斯特拉斯堡由欧洲委员会举行的一次关于文化多元社会中保护和促进人权问题高级别研讨会上发了言。6月29日和30日，他出席了推出世界宗教或信仰自由状况年度报告活动，报告是欧洲议会宗教或信仰自由和宗教容忍团体间组织发布的。7月19日，他在维也纳向欧洲安全与合作组织人文因素委员会致辞，就“民主和人权的相互关联性：欧洲宗教或信仰自由的判例”主题发了言。

三. 范围广泛的侵犯宗教或信仰自由行为及其根源和因素

9. 发送个人通信、进行国家访问和起草专题报告六年后，特别报告员并不认为有可能提供一个现有侵犯宗教或信仰自由行为的“全球地图”。侵权行为的形式、动机和根源差异很大，“制图”项目无法充分捕捉所有情况，其中一些项目试图用山高或海深类比来描述侵犯程度。本报告的主要目的是，使读者意识到宗教或信仰自由领域侵犯人权行为的复杂性。虽然某些类型的侵权行为吸引了国际社会和公众的广泛关注，但还有一些类型的侵权行为几乎不为人知，甚至不为人权专家所知。

10. 要了解侵犯宗教或信仰自由领域人权的复杂性，首先需要澄清这一人权在《世界人权宣言》第十八条、《公民权利和政治权利国际公约》第十八条以及其他国际人权文书中所载的规范范围和概要。宗教或信仰自由权的范围往往被低估，对其概念化和执行产生了消极影响。例如，一些国家政府狭隘地侧重于个人和私人层面的宗教或信仰自由，而对与群体相关的体制和基础设施方面的宗教生活重视不够。与之对照，还有一些国家政府把全部重点放在认可集体宗教特性上，结果，漏掉了个人自由的关键要素，尽管该要素出现在宗教或信仰自由的标题中。然而，还有一些国家政府给予某特定宗教或信仰或某类宗教以特权，将其作为国家遗产的一部分予以宣传，而无视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》(1981年宣言)详细规定的平等和不歧视原则。此外，在主要是非国家行为者实施侵权行为的情况下，各国政府仍要对不愿意或不完全能有效保护权利受到侵犯的个人和群体问题负有责任。

A. 思想、良心、宗教或信仰自由的规范范围

1. 普遍性产生的包容性构想

11. 宗教或信仰自由并不(实际上也无法)保护宗教或信仰制度本身，即各种真理主张、教义、仪式或惯例。相反，宗教或信仰自由可赋予表明宗教或信仰且希望按照自己的信仰构建自己生活的人(作为个人以及在群体中与其他人一道)以权能。之所以侧重于“信仰者而非信仰”(简而言之)的原因并不是像一些观察员错误的

推断，认为人权反映了某个“以人类为中心的世界观”。相反，主要原因是，宗教和信仰在其传达的信息和规范要求方面是非常不同的，甚至往往有不可调和的差异。宗教和信仰反映了大量不同教义、理论、救赎思想、行为规范、礼拜仪式、假日、斋戒期、饮食习惯、着装规范和其他习俗。此外，对宗教上有重要意义的事项的解释不仅在宗教群体之间而且在宗教群体内部都可能存在很大差异。因此，在如此广大的多样性内可以识别的唯一共性似乎是人，人作为个人和(或)在群体中与其他人一道信奉并实践自己的宗教或信仰。因此，人权只有通过赋予人类权能才能公正对待现有的和新兴的多样性，因为人类实际上是拥有宗教或信仰自由权利者。这种一贯侧重于把人作为权利持有者的看法总的说来也完全符合立足人权的方针。

12. 人权是普遍权利，与人的人性密切相关，并因此同所有人的人性同等密切相关。《世界人权宣言》第一条第一句申明，“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。”由于宗教或信仰自由的性质是所有人都享有的一项普遍人权，因此，必须广义阐释这项自由。无法将这项自由局限于各国预定的与宗教或信仰有关的特定“选项”，而人们不得超出这个范围。相反，出发点必须是所有人在广大宗教和信仰领域中的自我定位，其中包括塑造身份的存在信念以及与这种信念有关的各种习俗。人权委员会在关于思想、良心和宗教自由权利的第 22 号一般性意见(1993 年)第 2 段中确认了这种开放、包容的认识，明确《公民权利和政治权利国际公约》第十八条保护有神论、非神论和无神论信仰，以及有权不信奉任何宗教或信仰，而且，“信仰和宗教”词汇应作广义解释。人权委员会还强调，第十八条的适用并不局限于传统宗教或具有制度特征的宗教或信仰，或与传统宗教类似的习俗。应该补充的是，宗教或信仰自由还包括大小群体成员、少数群体和少数群体中的少数、传统主义者和自由派、皈依者和重新皈依者、持不同政见者和其他批判声音的权利，最后但同样重要的是还包括妇女的权利。然而，令人痛心的是，妇女在许多宗教传统中仍处于边缘化地位。

13. 广泛使用的诸如“宗教自由”或“宗教解放”的简称并没有充分反映所讨论的人权范围。甚至是特别报告员及其前任为便于参考广泛采用的“宗教或信仰自由”一词仍是简略表述。因此，不妨时不时地回顾这项权利的全名，即“思想、良心、宗教或信仰自由”。许多国家的立法和管辖权没有充分反映这一人权的整个范围，往往将其适用限于预先界定的宗教类型，而排除了非传统信仰和习俗。将享有宗教或信仰自由限于“被认可的”宗教的成员，也违反了普遍人权的精神和字面意义。

2. 自由的首要地位和可允许的限制范围

14. 宗教或信仰自由是一项多方面的权利，其在宗教和非宗教信仰、基于良心的立场和宗教实践的整个领域赋予人以权能，个人自己和(或)在群体中与其他人一道可加以实践。除其他外，这包括自由发展与宗教或信仰相关的身份特征，见证

人的存在信念，与其他信仰者或其他人自由交流、自发组织宗教群体生活、代际传播宗教或信仰，各种基础设施方面，例如经营学校或慈善组织和其他方面。此外，正如个人可自由留在自己的宗教传统内，他们也可以自由地重新考虑自己的信仰，表示个人怀疑，并采纳一种新的宗教或信仰。

15. 正是本着这一自由精神，宗教或信仰自由权涵盖了与宗教和信仰有关的生活的方方面面：不仅“信仰”，而且“归属”和“行为”，即与信仰和传统相连的个人和群体习俗。其表现可在私下也可公开。虽然个人自己或与其他人一起有权公开表明其宗教或信仰倾向，他们还有权不公开自己的信念。此外，没有人能够真正自由行事，除非其也可自由地不去做同样的事，反之亦然。这就是为什么宗教或信仰自由还包括不信奉宗教或信仰的自由、不参加礼拜行为和参与群体生活的自由。

16. 特别报告员经常听政府代表说，宗教或信仰自由，同任何其他权利一样，“不能绝对”，有时必须在适用方面受到限制。这是不言而喻的，实际上是危险的，因为一般提出限制时很容易成为实施影响深远的或任意限制的借口。许多国家政府实际上指的是广泛的、非特定的“安保”、“秩序”或“道德”利益，目的是为了遏制宗教批评，歧视少数群体，加紧控制独立的宗教群体生活或者是往往过度限制宗教或信仰自由。

17. 因此，特别报告员要重申，人的自由权及其限制之间的关系必须保持为规则和例外之间的关系。人们无须为行使自己的宗教或信仰自由辩解，这一自由是普遍人权，必须作为所有人固有的人权受到尊重。那些认为有必要施加限制的人才有责任作出解释。限制若是无可非议的，则其必须符合《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第三款规定的所有标准以及其他有关国际人权法规范。因此，限制措施必须依法规定，必须是出于合法目的：“保障公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由”。此外，限制宗教或信仰的表现形式(外在表现)必须合乎尺度，这意味着，除其他外，这种限制在可以适用的所有适当措施中是限制性最小的。根据《公民权利和政治权利国际公约》第十八第二款规定，内部层面的思想、良心、宗教或信仰自由(内心自由)甚至享有无条件的保护，该条指出：“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。”

18. 尊重宗教和信仰自由(或缺乏这种尊重)通常表现在各国政府处理限制理由的方式上。令人遗憾的是，特别报告员经常注意到提出的都是些松散和过于空泛的限制理由，这些理由似乎往往未经过适当的经验和规范的审查。他谨重申第 22 号一般性意见第 8 段，其中，人权委员会坚持认为，“应严格阐释第十八条第三款：不得以未明文规定的理由实施限制……必须仅为规定目的实施限制，而且，限制必须与施加限制的具体需要直接相关且与其相称。不得为歧视性目的施加限制，或歧视性地适用限制。”

3. 平等和非歧视

19. 宗教或信仰自由不仅禁止不当侵犯个人或群体自由，其还禁止基于宗教或信仰原因的歧视，即禁止剥夺平等。例如，《世界人权宣言》第二条提出：“人人有资格享有本宣言所载的一切权利和自由，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身分等任何区别。”《公民权利和政治权利国际公约》第二条第一款同样保障不歧视每一缔约国领土内的所有人和受其管辖者。¹ 此外，1981年《消除基于宗教或信仰原因的一切形式不容忍和歧视宣言》第二条第一款确认，“任何国家、机关、团体或个人都不得以宗教或信仰为理由对任何人加以歧视”，因此，“信仰”部分也包括在内。该《宣言》第三条发出了一个强有力的信息，其中指出：“人与人之间由于宗教或信仰的原因进行歧视，是对人的尊严的一种侮辱，是对《联合国宪章》原则的否定”。

20. 国际关于歧视问题的讨论在几十年中取得了巨大进步。除了不断需要应对直接和公开的歧视表现外，人们提高了对隐蔽形式的歧视的认识，例如，表面上“不偏不倚的”、规定公共机构某些着装规范的规则。虽然这种规则通常不公开针对特定群体，但其可构成对宗教少数群体的歧视，如果这些人(往往是妇女)因宗教原因不得不身着特定宗教服装。饮食规则、斋戒、公共假日、劳动法规、公共卫生规范和其他问题可能出现类似问题。克服宗教或信仰领域各种形式的歧视，包括间接和结构性歧视，是一项复杂的任务，需要跨越仅仅是形式上的平等，实现实质上的平等，包括为此采取合理便利的措施(见 A/69/261，第 49-66 段)。

4. 国家义务

21. 各国执行人权标准的义务可分为尊重、保护和履行义务。首先，各国必须尊重人权，包括宗教或信仰自由。其前提是明确认识到，人，无论是作为个人和(或)在群体中与其他人一道，无须国家许可就可以私下或公开拥有、采用、信奉和实践自己的宗教或信仰。与其他人权一样，宗教或信仰自由源自适当尊重人的尊严，这是所有人都平等享有的，因此，要得到无条件尊重，要先于立法或行政批准行为，并从根本上独立于立法或行政批准行为。

22. 国家还应保护宗教或信仰自由免遭第三方侵犯，例如，免遭来自专制环境、宗教自卫团体、甚至恐怖主义团体的威胁。按照该问题的准确性质，这需要采取不同举措，例如，在立法上支持宗教少数群体免遭工作场所的歧视，采取措施保护人民免于被迫改变信仰，并制定打击宗教自卫报复行为或恐怖主义的政策。

23. 最后，各国应提供适当的基础设施，使得受其管辖的所有人都可切实充分享用自己的人权。这方面的责任被称为履行义务。这包括提供适当的补救办法，特

¹ 见人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004)，第 10 段；以及 Heiner Bielefeldt, Nazila Ghanea 和 Michael Wiener, 宗教或信仰自由：国际法评述(牛津，牛津大学出版社，2016)，第 573-574 页。

别是，有一个独立和高效的司法机关。各国还应促进宗教群体获取集体法律地位，这可能需宗教群体发挥重要的群体职能，例如聘用专业工作人员、购买房地产建造礼拜场所或建立慈善组织或宗教学习机构。履行义务也涵盖了广泛的宣传活动，例如，作为学校课程的一部分，开展宗教和信仰多样性教育，并建设针对宗教不容忍的社会复原力。

B. 根源和动机

24. 人们往往想当然地认为，侵犯宗教或信仰自由行为主要是来自宗教不容忍，即不容忍任何宗教间或宗教内部多样性的狭隘态度。虽然偏狭地阐释宗教或信仰实际上是这一领域众多侵犯行为最重要根源之一，但我们不应忽视各种社会和政治因素的影响，例如热衷于控制的专制政府的干涉、利用宗教界定对民族特性的同质性认识、失去对公共机构的信任和伴随而来的社会分裂进程、盛行“大男子主义文化”、经济和社会不平等、社会内部不同群体之间的权力差距日益扩大以及其他因素。同样，下述意见仍非详尽无遗。

1. 狭隘阐释宗教或信仰

25. 必须一再强调，宗教不容忍并不直接源于宗教本身，但总是以人的干预为前提。没有人的阐释则不可能有对文本的认识，这一基本观点也适用于与宗教或信仰相关的各种传统的出处(书面或口头)。虽然在各种传统中对思想开放和宽容的倾向可能会有差异，但其都有可阐释空间。因此，人类本身最终要为开放或狭隘的阐释负责，这实际上并存于几乎所有宗教和哲学传统中。虽然一些信徒可能妖魔化略有不同看法的任何人，但同一信仰群体的另外一些信徒则可能会欣赏宗教间和宗教内的广泛多样性，把这作为一种必要的刺激因素，促使进行深刻的神学或哲学思考，并作为富有成果的交流的一个先决条件。一些人可能梦想着一个宗教上单一的社会，把这作为最终的政治愿望，而还有一些人则担心这种单一性会终结任何真正信仰。

26. 认识到人的干预的重要性，包括人对宗教来源的阐释，可能有助于克服“听天由命”的普遍错误认知。虽然在一个国家，各种宗教或教派的信徒自远古以来就友好共存，甚至可能经其各自群体充分核准通婚，但邻国同一群体之间的关系则可能呈现出无可救药的复杂性。此外，局势可能会随着时间的推移而变化，可能会变得更好，也可能变得更糟。不同国家存在各种友好或仇恨的互动关系，还存在富有成效或紧张的关系，这证明了通过开放性阐释宗教教义和宗教行为准则，人类——一个人、群体和社会实际上在积极构建宗教间共处方面的影响(见 [A/HRC/25/58/Add.1](#))。认识到可能的影响是克服听天由命的错误认识的前提条件，这种认识最终会阻碍这一领域的承诺。

27. 然而，在若干国家，对宗教的狭隘阐释得到了政府的积极支持和鼓励。因此，各国政府可能无法充分保护宗教少数群体免遭不容忍群体的仇恨犯罪，各国政府

可能甚至僭取作为纯洁宗教教义卫士的权力来针对所谓的“不信教者”、“异教徒”和宗教行为“异常”者。通常来说，除了侵犯(若非完全剥夺)普遍的宗教或信仰自由权外，这种“神权政治”制度，无论在哪里，都会扼杀关于宗教问题的严肃的理智辩论，并因此往往造成一种偏见和虚伪的气氛。所以，并非巧合的是，反对神权政治制度的派别总是包括政府自称保护的、同一宗教中持批判态度的信徒，因为其可能认为这种政府“监护”只是导致了表面上的盲从，而这实际上破坏了其宗教的说服力和吸引力。

2. 利用宗教界定民族特性

28. 除了自诩保护特定宗教真理主张的各国政府外，许多国家政府促进某些宗教是为了限定和区分其国家或文化特性。在关于民族特性的言论中使用宗教的频率多于政府保护某些真理主张“纯洁性”的愿望。挑出某些宗教或信仰作为国家遗产的一部分加以特别保护，有时会导致将其正式确立在宪法中或其他法律法规中。享有特权的宗教也存在于“政教分立”国家。尽管很多形式上政教分离的国家声称在宗教上不偏不倚，但这些国家界定其民族特性的办法是，明确区分值得支持的“本国”宗教和被视为危险或会破坏国家凝聚力的“外来”宗教。

29. 一国正式或事实上受到保护的国家遗产可以包括一个以上宗教。除了传统上占支配地位的本国宗教外，还可包括某些传统的少数群体，他们被视为该国“传统马赛克”的构成部分(见 A/HRC/22/51/Add.1)。在这种格局中，在被接受的和不被接受的群体之间的分界线可能主要贯穿在传统和非传统宗教之间。虽然人们或多或少了解传统上住在该国的少数群体，但与此形成对照的是，属于所谓“非传统”少数群体者则可能受到猜疑和敌对。

30. 在一些国家，小的、非传统少数群体往往被打上“教派”印记，他们会携带作为“第五纵队”为“外国势力”或“外国捐助方”利益行事、从而被认为会削弱国家凝聚力的污名。公共媒体宣传和敌对的陈规定型观念，有时甚至在正式的学校课程内予以宣传，这会鼓励民族主义团体暴力侵害此类少数群体成员，这种行为甚至常常得到部分国家机构的默许，如果其未直接参与的话。

3. 实施过度的政治控制

31. 然而，还有一些国家政府是完全出于世俗目的侵犯宗教或信仰自由，例如，为了对整个社会行使政治控制。在这方面，业经证明的是，若干政府若希望实施侵犯宗教或信仰自由和其他人权的、影响深远的控制措施时，则“反恐战争”就成了一个方便借口。

32. 似乎可以公平地说，政府越专制，则其对控制的热衷往往会越过度。特别是，一党制通常会提出所谓政党和全体人民之间的关系完美和谐。质疑这种和谐是不被允许的，因为这种质疑可能最终导致挑战该党垄断，独裁专制政府为试图避免这一结果严格监视任何来文。

33. 宗教或信仰自由被恰当地称为通向其他自由的“门户”，包括言论自由以及和平集会和结社自由。不尊重这些其他自由则不可能有自由的宗教群体生活，其他自由与宗教或信仰自由权本身密切交织在一起。这正是独裁专制政府所担忧的，且往往促使他们遏制宗教或信仰自由。许多专制政府大多不太考虑宗教正统与异端问题，其主旨是防止宗教群体独立管理自己的事务，因为担心从长期来看会侵蚀国家对社会的控制。对控制的热衷甚至可能走得很远，以至于甚至任命宗教领袖或某些宗教要人“转世”都要受到严格的行政控制。

34. 在访问专制国家时，观察员有时被表现出的、表面上可能的确存在的宗教多元化和信仰多样性所欺骗。然而，针对许多专制政权的重大考验并非是否有一个以上的被认可宗教，也并非是否与占多数的宗教或意识形态一道存在宗教少数群体。相反，有意义的考验是，宗教群体是否能够管理自己的事务而不受到官方渠道的密切监测，群体成员是否能自发地在自己选定的宗教中心会晤，宗教领袖是否能够不事先提交审查就可布道或向群体致辞，父母是否可自由地以他们认为合适的方式将其宗教信仰和仪式传给年轻一代，出于良心拒服兵役的权利是否得到尊重。

35. 在专制政权统治的若干国家，何者是许可的和何者是禁止的之间的分界线并非划在“正统”和“异端”、“传统”和“非传统”或“本国”和“外来”宗教之间。相反，该分界线是划在两种群体之间，一方面是待在预定的、受到密切监测的渠道内配合国家机构的群体，另一方面，则是希望自己的群体生活不受政府过度控制和渗透的群体(见 [A/HRC/28/66/Add.2](#))。政府干预甚至可能播下群体之间和群体内部不信任的种子，并毒化“忠诚”群体信徒和独立的宗教团体之间的关系，从而形成怀疑氛围，造成恶性循环，使执法机构更有借口实施影响深远的控制措施。

4. 正在衰退的和陷于崩溃的国家

36. 目前正在发生大规模侵犯宗教或信仰自由的行为，特别是发生在出现诸如普遍腐败、任人唯亲和本族中心主义等系统性政治管理不善的国家。由此造成大部分人对公共机构失望，这可能启动加剧社会分裂的恶性循环，在此过程中，政府机构，包括司法机构，可能会日益丧失权威，这一进程可能最终导致国家陷于崩溃。

37. 若公共机构崩溃，社会团体往往会填补真空，其中包括黑手党组织、自我任命的自卫团体、甚至是恐怖组织，其中一些则以宗教名义实施暴力(见 [A/HRC/28/66](#))。在这种情况下，宗教或宗派特性——往往与族裔特性结合起来，可能成为界定军事化集团的一个因素。通常，人们无法避免被归属于对抗的宗教团体之一，即使他们希望置身于这种危险的动态之外。

38. 在缺乏可靠的公共机构造成的普遍不信任气氛中，对宗教信息的激进阐释就有了肥沃的土壤。公共机构的崩溃，在极端情况下甚至可能不再存在，也往往会滋生狭隘的态度。这可能对占主导地位的宗教阐释产生外溢影响，该宗教因此可

能变得越来越激进。这一模式再次表明，狭隘的阐释并不直接来自某些宗教本身，而是通常源自一组广泛的政治、社会、经济和历史根源和因素，所有这一切都需要加以分析。

5. 社会力量不平衡和其他因素

39. 在进行国家访问时，特别报告员意识到，土地掠夺可能是一些地区出现侵犯宗教或信仰自由行为的一个重要因素。土著人民在这方面特别易受伤害。他们往往无法拿出其可能自远古以来就使用和垦殖的土地的所有权(现代意义上的)，这导致了激烈的而且往往是暴力的争端。例如，如果土地争端影响了诸如教堂、寺庙、清真寺、塔或墓地等宗教机构所建在的房地产，则会产生宗教或信仰自由问题。此外，一些土著人民可能对“圣地”的认识超越了任何划定的空间地区，可能包括更广大的自然环境(见 [A/HRC/31/18/Add.2](#))。

40. 土地掠夺仅仅是一个说明经济和社会因素有相关性的例子，要适当了解侵犯宗教或信仰自由行为及其根源则需要考虑到这些因素。在这方面，还应始终注意权力不平衡问题，这往往会使部分人容易受到压制、剥削和歧视。此外，性别是一个关键因素，在分析侵犯宗教或信仰自由行为时决不能忽视。妇女在许多社会中普遍处于次要地位，这也常常反映在阻碍她们充分享有宗教或信仰自由方面。在一些国家，宗教少数群体地位问题与种姓社会深入交织在一起，这造成了更易受伤害情况，其中包括来自低种姓背景的皈依者(见 [A/HRC/10/8/Add.3](#))。

41. 相当多社会仍然面对复杂的历史遗留问题，例如殖民统治或独裁统治的后果。殖民政权以及本土独裁者常常采用“分而治之”原则，使某些群体相互对抗。同样，这可能对宗教群体之间的关系以及一个国家的总体气氛产生深远影响。煽动仇恨可能重新唤起对某些宗教少数群体的陈规定型观念，使得阴谋论大行其道，其中一些将小团体、甚至小小团体说成是所谓危及道德、社会凝聚力、经济或发展。

C. 国家所致侵犯行为的形式

42. 许多侵犯宗教或信仰自由的行为直接来自国家人员。这可能包括针对宗教少数团体或持不同政见者实施杀害、强迫失踪和被迫失踪、大规模任意拘留和其他暴行。国家机构也参与了破坏礼拜场所或毁坏墓地。受本报告篇幅制约，无法对此类事件一一描述。因此，下文进行了不完全分类，旨在明确国家机构所犯下系统侵犯行为的一般规律。

1. 刑事处罚

43. 在国家所致的侵犯宗教或信仰自由行为中，最常见诸讨论的形式是对持不同政见者、批评者、皈依者、非信徒或宗教少数群体成员实施刑事处罚。一些国家仍在刑法中保留了反叛教条款，或新近推出了此类法律。此举明显违反宗教或信

仰自由。宗教或信仰自由明确支持人们有“改变”宗教或信仰的自由(见《世界人权宣言》第十八条)或人人皆有“维持或改变他的宗教或信仰的自由”(见《公民权利和政治权利国际公约》第十八条)。禁止强制干涉一个人内心的信仰，甚至享有绝对准则的地位，就像绝对禁止酷刑和奴役一样(见 A/67/303)。

44. 尽管以刑事处罚方式正式禁止叛教的国家数量有限，但若将反劝导改宗的法律和其他禁止传教活动的法律纳入考量，情况便不一样了。禁止叛教目前似乎只存在于某些穆斯林占多数的国家。相比之下，反劝导改宗的法律在不同宗教的主导下执行，如佛教、基督教、印度教和伊斯兰教。这些法律的影响可能接近禁止叛教的影响。这些法律虽然直接针对的是“劝诱”他人改变宗教或信仰的人，但也常常故意中伤皈依者本人，将皈依行为描述为单纯受外界操纵的结果。反叛教法律和反劝导改宗法律还有一处共同点，即呈现出禁止远离霸权宗教的趋势。霸权宗教通常能得到特权待遇。双重标准不只是这些法律实践应用中的问题，其往往就是这些法律的本质。

45. 反亵渎法律的覆盖范围还要更广。“亵渎”罪行的构成往往在定义上还十分模糊，使得政府在适用法律时拥有了任意裁量、区别对待的大权。不仅是口头或其他形式的陈述，诸如斋戒期间在公共场合进食等特定行为也可能在一些国家被视为“亵渎”。在一些没有反叛教或反劝导改宗法律的国家，将广泛的亵渎罪行入刑基本上能起到相同的作用。多份报告明确证明，宗教少数群体成员往往遭受此类法律的不公平待遇，而其他受针对的对象还包括皈依者、持不同政见者、非信徒、宗教多数群体内部的批评者以及从事不受欢迎传教活动的个人。

46. 反叛教、反劝导改宗和反亵渎法律或多或少在其名称中带有“宗教”的成分，而其他刑事法律虽然没有直接表现出对宗教异见或宗教批评的限制，但实践中却可能产生此类后果。一个例子是范围过于广泛的反仇恨法(见 A/HRC/13/40/Add.2, 第 46-48 段)。虽然《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第(二)款规定各国有一项义务禁止“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”，²但反仇恨法律条款写入了范围广泛的不同“罪行”，为任意适用法律敞开了大门。刑法条款有时甚至将声称宗教优越性的主张入刑，可以设想的是，这可能威胁处罚所有公开见证信仰的个人或团体。无数例子表明，这种模糊的规定主要用于威胁不受欢迎的少数群体、皈依者、无神论者、不可知论者或持不同政见者，包括属于一国多数教派的批评者。刑法条款乍一看“中立”的例子还有一个：有法律将被指称危害国家安全的行为入刑，这可能会威胁惩罚出于良心拒服兵役者。

² 关于这一方面的实用指南，请见《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》(A/HRC/22/17/Add.4, 附录)。

2. 官僚主义的骚扰和繁杂的行政规定

47. 可以说，在国家所致的侵犯宗教或信仰自由行为中，最普遍的形态是不合作的官僚程序的骚扰，它可能会对属于特定宗教群体的人报以鄙视、敌对或怀疑。让公众关注这一形式的侵犯宗教或信仰行为变得愈加重要。

48. 少数群体如果希望建造礼拜场所或宗教学校，或修复现有宗教建筑，往往得申请特别许可，获得许可可能耗时数十年。如果信徒在获得官方许可之前即开始建造或修复礼拜场所，他们可能会遭受严厉处罚，甚至被迫拆除新建造的建筑。特别报告员听到汇报称，对一些团体而言，先建造养鸡场再将其改建为礼拜场所，似乎比申请建造礼拜场所更容易。

49. 一些政府要求宗教群体先在行政部门登记，才允许其行使与群体有关的宗教或信仰自由。登记可能关系到一些实际上的好处，例如税收优惠或定期参加市政协商。虽然这有利于希望获得这种地位的群体，但如果政府规定强制登记，将其变为群体享受宗教或信仰自由的必要条件，则是很有问题的（见 [A/HRC/28/66/Add.1](#)）。宗教或信仰自由作为一项普世人权，早在任何流程或行政审批出现之前就为全人类所固有，这一点再三重申也不为过。因此，如果个人或个人组成的团体选择不登记或申请登记未成功，必须允许其在无官方地位的情况下独立地信奉自己的宗教或信仰。如果政府要求定期重新登记，情况会更加复杂，对某些群体而言，这将成为一场永无止境的官僚程序。行政部门在此类流程中要求的信息越详细，发现申请中的“缺陷”也越容易。行政部门可以此为借口施加处罚，营造出恐吓不受欢迎的宗教活动的气氛。

50. 对许多(并非所有)宗教群体而言，获得适当的法人地位对于履行某些群体职能而言十分重要。这些职能包括购买房地产以建立永久的宗教基础设施，雇用教职人员或其他工作人员，或运营自己的学校、媒体或慈善组织(见 [A/HRC/22/51](#))。拒绝给予适当的法人地位或针对该地位设置不合理的规定，可能构成侵犯宗教或信仰自由。

3. 家庭法的歧视成分

51. 许多国家的家庭法反映出传统的宗教霸权。在讨论其对宗教或信仰自由可能造成的负面影响之前，特别报告员希望澄清，宗教家庭法在概念上不同于宗教家庭价值观、仪式和习俗。狭义上的法律含有国家执行的成分。国家执行的基于某一宗教或教派的法律可能引发困境，例如无法缔结跨宗教婚姻，或跨宗教婚姻破裂时皈依配偶宗教者希望重新皈依原本信奉的宗教。重新皈依原本信奉的宗教本身即很困难，更因为法律上无保障而愈加复杂。法律上无保障是指改变宗教可能引发诸如继承、子女抚养或监护等重大问题。除引发对宗教或信仰自由的担忧之外，基于教派的家庭法常常反映出婚姻、子女养育、监护、抚养、继承和其他家庭生活领域的男女不平等(见 [A/HRC/25/58/Add.2](#))。

52. 从宗教或信仰自由的专门视角来看，国家执行的基于教派的家庭法引起了诸多严重关切。尽管这种架构可能在一定程度上是多元性的，但这一体系通常不轻易包容某些跨宗教的伴侣关系，如果不是排斥的话。根据子女宗教取向随父的普遍观点，基于教派的家庭法可能会允许某些跨宗教婚姻，前提是丈夫来自主要教派。而来自传统霸权宗教的女性与信奉其他宗教或信仰的男性结婚则往往不被允许。因此，复杂的多重和交叉歧视行为(如宗教少数群体地位问题和性别问题的交叉)可能会出现(见 [A/HRC/31/18/Add.1](#))。此外，由于国家执行的基于宗教的家庭法只提供有限的选择，皈依者、不可知论者、无神论者和其他人可能在融入方面面临更大的困难。尽管开展改革、以无差别的方式容纳已有和新兴的多元主义应是当务之急，但许多政府似乎不愿处理这些问题。

4. 学校教育领域的侵权行为

53. 学校是旨在落实人权特别是受教育权的机构。这些权利载入《经济、社会及文化权利国际公约》第十三条、《儿童权利公约》第二十八条及类似规定中。为了保障每个儿童的权利，国家有义务实施义务初等教育。然而，学校也是可能出现严重人权问题的地方。在公立学校，儿童时常要服从教师的权威，而作为公职人员，教师亦可能代表国家的权威。儿童可能还要承受同伴压力和欺凌，少数群体儿童受到的影响尤为严重。

54. 属于宗教少数团体的父母、或因改宗不再信奉主要教派的父母有时担心学校教育可能被利用，将子女与自己疏远。特别报告员听到汇报称，在宗教斋戒季节出现了儿童遭受无礼待遇的问题。儿童被教师明确期望食用学校提供的食品，因此违反了其所属宗教的斋戒戒律。

55. 每当学校举行公共祈祷或集体礼拜等宗教仪式，特别是在常规上学时间举行这些仪式时，需要采取保障措施，确保没有儿童认为自己在违背本人意愿或其父母意愿的情况下被迫参加这些仪式。这一提醒同样适用于学校的宗教指导(见 [A/HRC/16/53](#))。人权委员会第 22 号一般性意见第 6 段指出，包括特定宗教或信仰在内的公共教育，除非规定了能够符合父母和法定监护人愿望的不歧视例外办法或备选办法，即不符合第十八条第四款的规定。但在实践中，这些规定即便是存在，也常常被忽视，其原因可能是不知情、缺乏系统监察，甚至可能是故意使属于宗教少数群体的儿童改信一国的霸权宗教。

56. 考虑到学校教育的义务属性，在学校中改变儿童宗教信仰的企图严重侵犯了绝对受保护的宗教或信仰自由中“内心的自由”层面。同时，这些企图可能侵犯了父母依据自己的信仰，对尚未达到宗教成熟度的子女进行宗教和道德培养的权利。这些权利载入了《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第四款和《儿童权利公约》第十四条第二款(见 [A/70/286](#))。

57. 宗教指导此处的理解是使学生了解自己或父母的信仰，其要求保证避免学生被强迫接受此类指导。而关于宗教的一般信息如果像人权委员会在第 22 号一般性意见第 6 段中提醒的那样“采取中立和客观的教育方式”，则完全可以成为义务教育课程的一部分。然而，教科书和其他学习材料的客观性往往令人质疑，例如教科书针对“非传统”少数群体或“宗派”使用特殊的警告语气，使得特定群体蒙受污名。学校中使用的许多教科书反映出现有的宗教霸权，而完全忽视了少数群体的视角。对于蒙受此类污名、甚至可能每天有此遭遇的学生和家长，学校教育可能成为一段痛苦的经历。其他教科书可能倾向于狭隘的世俗主义世界观，或是完全排斥宗教主题，或是单纯对宗教提出批判和负面意见，这些行为与相应的教学实践结合在一起，可能对信仰宗教的学生产生压力。

5. 国家所致的歧视和污名化

58. 上文描述的各种形式(限制性的刑法条款、冷漠的官僚程序带来的骚扰和恐吓、家庭法的歧视性构架以及在校对学生的无礼待遇)经常重叠，营造出一种气氛，即宗教少数群体成员、非传统宗教运动支持者、持不同政见者、批评者、皈依者、不可知论者、无神论者等人群可能会遭受系统的歧视、边缘化和排斥。政府官员或媒体宣传散布的仇恨言论可能使他们的处境雪上加霜。然而，宗教多数群体的成员可能也会遭遇无法放松、开放地讨论宗教信仰有关问题的处境。

59. 正如上文第三.B 节所阐述，国家所致的侵犯宗教或信仰自由行为背后可能有多重动机，这些动机因国而异，也会随国家发展而变化。如要进行全面的分析，就需要考量所有相关因素，包括经济社会因素。这些因素可能导致多重和交叉歧视，例如涉及宗教少数群体身份、性别、种姓、经济贫困等因素的交叉歧视。

D. 非国家行为者的侵犯和社会限制

60. 目前，许多最为残暴的侵犯宗教或信仰自由行为是非国家行为体犯下的，如恐怖主义团体或武装自卫团体。缺乏对非国家行为体的通用定义，以及对其人权义务没有达成共识(见 [A/HRC/28/66](#)，第 54-59 段)，使得分类回顾的工作十分复杂。虽然非国家行为体可能是暴力行为的施加者，但各国有时也会出于上文解释的不同动机，直接或间接地支持这些行为体。本节主要目的是提醒政府在打击非国家行为体侵犯宗教或信仰自由时所肩负的责任。

1. 恐怖主义、极端主义、自卫报复和社会排斥

61. 一些假借宗教之名活动的恐怖主义团体试图抹去一切宗教多样性的痕迹，不光是现在和将来，甚至还有过去的痕迹(见 [A/56/253](#)，第 25-30 段)。此类团体犯下的暴行包括杀戮、极为残忍的处决、残割肢体、强行驱逐、种族清洗、敲诈勒索、没收财产、绑架妇女儿童卖作奴隶、毁坏宗教建筑及其他残暴行为。一些被毁坏的宗教建筑曾在国际上被认定为历史古迹。

62. 上文第三.B 节所述关于侵犯宗教或信仰自由行为背后的复杂根源情况，也同样可以解释恐怖主义团体犯下的暴行。善治的缺乏，如值得信赖的公共机构的衰败、普遍的腐败和任人唯亲、法治缺位、大范围的社会分裂和伴随而来的两极分化、民众的普遍绝望感，为武装团体的成功活动创造了有利条件。同时，不应忽视不容忍和狭隘的宗教解读造成的附加影响，这些解读通过现代信息和通信技术传播至全球受众。恐怖主义团体还从多个政府得到意识形态、物资和经济方面的支持，如果没有这些支持，它们就不会这么成功。在将宗教少数群体成员抹黑为“非信徒”或“异教徒”的同时，恐怖主义团体还经常攻击与自己属于同一宗教的人们，营造出一种无人能够享有宗教或信仰自由的恐慌气氛。

63. 在多个国家，自封的武装自卫团体巡逻其所在社区，通过包括威胁诉诸暴力在内的途径确保所有人的举止表现合乎其眼中的宗教标准(见 E/CN.4/2006/5/Add.3)。妇女和女童受罚的风险通常更高，例如在未能遵守强加的着装规范或其他行为规范时受到处罚。即使未获得政府授权，武装自卫团体也可能拥有某些政府机构直接或间接的支持，而这些机构系统地对此类团体的暴行视而不见。

64. 此外，严重侵犯宗教或信仰自由的行为可能发生在社会结构高度单一、不容纳宗教间或宗教内多样性的环境中。未融入传统上“可以接受的”信仰和行为方式的个人可能遭受不同形式的处罚，如社会排斥、系统的聚众滋扰乃至人身暴力。对于那些持不同性取向和性别身份的妇女和女童，当她们希望摆脱对“得体行为”的狭隘理解时，遭受侵犯的风险更高，而这些狭隘理解往往源自对宗教准则的过分限制性解读。这是另一个宗教或信仰自由经常与性别暴力问题或歧视问题交叉的领域(见 A/68/290)。除未能提供适当的法律和政治保护之外，政府甚至可能对这种压迫行为予以支持，如通过特别宽容对待为维护“名誉”所犯暴力罪行的法律，或发出谴责攻击受害者一开始触犯道德准则的信息。

65. 旨在预防和反对暴力极端主义的政策必须植根于对多项根源的清晰理解，而这些根源往往是相辅相成的。正如联合国人权事务副高级专员凯瑟琳·吉尔摩 2016 年 3 月 17 日在日内瓦举行的防止和打击暴力极端主义所涉人权层面问题的小组讨论上所指出，“暴力极端主义是多个原因的产物，其中包括实际上或观念上的歧视或不公；被剥夺政治权利；年轻人的无能为力感，被拒绝承认身份感；以及绝望感”。在呼吁采取积极行动时，副高级专员特别强调需要支持人权维护者和民间社会，以及“立即对报复直言者采取威慑”。

2. 政府责任

66. 另外，如果侵犯行为并非国家机构所犯，政府仍应对其管辖范围内任何侵犯宗教或信仰自由的行为负责。当政府机构直接或间接串通参与此类侵犯行为，如明显地宽恕暴力行为或营造出有罪不罚、纵容武装团体的气氛时，政府尤其应当负责。政府官员对社会发生侵犯行为的公开谴责有时没有到位，或听上去不温不

火。此外，政府可能对执法机关发出模棱两可的信号，使得后者不知道是否应当保护被“主流”社会歧视的个人或团体(见 A/HRC/31/18/Add.2)。

67. 特别报告员在一些国家访问中屡次注意到，人们未能充分认识到宗教或信仰自由权需要政府开展保护和宣传的活动，确保这种权利在社会各方面得到系统落实。例如，劳动力市场或住宅市场以宗教或信仰为由进行的歧视，有时仍然被视为不过是政府可以忽视的“私人”问题。然而，此类缺乏决心的行为与 1981 年《宣言》相悖，《宣言》第四条第 1 款明确陈述“凡在公民、经济、政治、社会和文化等生活领域里对人权和基本自由的承认、行使和享有等方面出现基于宗教或信仰原因的歧视行为，所有国家均应采取有效措施予以制止及消除”。这同样涵盖工作场所的不容忍和歧视行为，包括商业部门的这些行为。因此，政府如果缺乏高效、全面的反歧视政策，便无法信守其人权义务。

E. 国际社会的责任

68. 国际人权政治领域逐步取得的一项最显著进展是人们愈发认识到，侵犯人权、包括侵犯宗教或信仰自由，是不属于各国“内政”范畴的。虽然各国政府仍然是落实其管辖范围内人权的主要责任主体，但责任并非政府独揽。各国政府通过批准国际条约正式证明了一种理解，即尊重、保护和促进人权既是各国责任，也是国际社会共同关切的问题。此外还有一项广泛的共识：人权也是国际习惯法不可或缺的一部分。

69. 除各国以外，国际社会还包括其他行为体，特别是民间社会组织，没有它们的贡献，国际监测将是不可想象的。此外，当国际社会必须采取直接行动来制止大规模的侵犯宗教或信仰自由或其他践踏人权行为时，可以采取一些措施，例如确保以宗教名义开展活动的恐怖主义组织得不到经济、物资和其他方面的资源，或促进对犯下大范围、系统侵犯人权行为的政治领导人展开问责。

70. 在过去几年里，特别报告员注意到与其任务授权有关的各项问题得到了越来越多的关注。同时，特别报告员认为范围广泛的侵犯宗教或信仰自由行为未能引起注意。例如，行政程序的骚扰和不合理的官僚规定很少见诸新闻。实证研究结果的匮乏可能是因为研究和报告方面的困难，但也可能反映出人们一开始就没有充分认识到某些问题的人权层面。后者可能是由于人们对宗教或信仰自由的规范领域和总体范围缺乏认识。宗教或信仰自由是广泛适用、全人类享有的自由权。

71. 国际社会明显未能处理好的一个问题涉及难民和境内流离失所者的权利。宗教或信仰自由被侵犯是人们离开家园、逃离国家的诸多原因之一，在暴力冲突涉及宗教或教派层面时尤其如此。但在因为宗教或信仰自由被侵犯而申请庇护时，难民有时会遭遇其要求未受到认真对待的情况。其中一些人得到了荒诞的建议，例如避免在公共场合露面，以及在私下信奉其信仰。皈依者可能面临为了获得难民身份的战略目标而故意改变信仰的怀疑。此外，许多侵犯宗教或信仰自由的行

为与其他社会或政治因素不可分割地交织在一起，例如专制政府过强的控制权利益。鉴于此类问题的复杂性，一些观察人士可能大大低估了人们因为宗教或信仰被侵犯的严重性。这可能会影响到难民处置，因为难民在这方面的经历未能得到适当的关注和承认。

72. 我们沮丧地看到，在目前的难民危机中，许多国家未能遵守其接纳难民的义务，这些难民包括为躲避大规模侵犯宗教或信仰自由行为而逃离的难民。一些国家的政府开放边界，展现团结，民间社会组织和无数志愿者表现出令人敬佩的决心。相比之下，其他国家连一小批难民也不愿接纳。还有一些国家的政府表示只愿意接纳宗教背景与本国主导宗教传统接近的难民。然而，这将构成宗教的(重新)地域化，因此明显与宗教或信仰自由相悖。宗教或信仰自由保护人类不同的信仰和习俗，而不是制造宗教单一化的地区。特别报告员只能呼吁不愿接纳难民的各国政府重新考虑其立场，遵守国际法下的义务，包括尊重、保护和落实所有人的宗教或信仰自由。

四. 结论

73. 思想、良心、宗教或信仰自由的全部范围往往受到低估，导致人们对该领域广泛的侵犯行为缺乏足够认识。鉴于其普世人权的性质，宗教或信仰自由不能受限于各国政府预先规定的合法宗教“选项”。相反，宗教或信仰自由认可人类是博大精深、塑造身份的信仰和基于信仰习俗的主体，因此总将全人类的自我定义作为出发点。宗教或信仰自由是一项多方面的权利，涵盖自由的个人层面、关系层面、机构层面和基础设施层面，人们应当既能以个人行使，又能在团体中与他人共同行使，既能在私人场合行使，又能在公共场合行使。另外，为在总体上符合立足人权的方针，宗教或信仰自由要求以非歧视方式加以落实，这意味着采取适当措施，积极努力克服所有形式的歧视，不论是直接歧视、间接歧视还是结构性歧视，不论施加者是公共行为体还是私人行为体。

74. 为全面分析现有和新出现的问题，必须认真对待侵犯宗教或信仰自由行为背后的所有根源、动机和因素。这包括对宗教(如神学问题)的不包容、狭隘的解读，以及政治、社会和经济因素。一些自视为某些宗教真理主张捍卫者的政府对“非信徒”和“异教徒”强加以限制性措施，另一些政府则利用特定宗教界定民族身份，在“本国”和“外国”宗教之间或在“传统”和“非传统”宗教之间划线。还有一些政府侵犯宗教或信仰自由的方式是对宗教群体生活实施过度的政治控制，以保护专制政治结构或一党专政，防止人们在受到严格监控的官方渠道之外自由集会交流可能产生的挑战。此外，公共机构失信可能导致机构间愈发各自为政，可能造成政治真空，而以宗教为名义活动的恐怖主义或民团组织会试图填补这一真空。

75. 此外，社会力量不平衡可能使某些个人或群体更加脆弱。这些人群包括较低等种姓背景的人，以及属于宗教少数群体或土著民族的个人，他们的宗教或信仰自由可能因此受到威胁，同时往往还面临其他人权受到侵犯的问题。任何对侵犯宗教或信仰自由行为根源的分析，都应将性别问题一并纳入。无数妇女和女童遭受的侵犯人权行为是与宗教或信仰自由和性别平等问题有关，例如在国家执行教派家庭法背景下的此类行为。

76. 侵犯宗教或信仰自由的行为可来自国家或非国家行为体，或两者兼而有之。诸如将“叛教”、“劝导改宗”或“褻渎”入刑等国家所致的侵权行为公开展现了主要教派的意图，而另外一些措施表面上没有表现出与宗教或信仰有任何关系，却对宗教或信仰自由产生了负面影响。侵犯行为可能还包括官僚规定，其对某些宗教群体强加不合理的负担，例如要求它们经过复杂的行政程序，才能行使与群体有关的宗教或信仰自由。国家执行的婚姻法可能因为人们的宗教或信仰歧视他们，从而有效地防止某些个人改变宗教信仰，因为这样做可能导致丧失继承权，或无法获得对子女的监护权。学校教育是另一个应当实施系统监测的领域，因为它可能会使诸如宗教少数群体等类型的学生被迫学习不包容的国家教学大纲、服从教师的权威或忍受其他学生施加的压力。

77. 各国政府还有义务防止恐怖主义团体或民团等非国家行为体所犯、或是源自不包容一切宗教多样性的专制社会环境的践踏宗教或信仰自由行为。相当多的国家仍普遍存在有罪不罚的氛围，导致武装团体继续侮辱、骚扰和恐吓少数群体、持不同政见者、批评者、皈依者或行为被某种对宗教准则的狭隘解读视为“不体面”的人们。最后一种人群往往是妇女、女童或持不同性取向和性别身份者。此类侵权行为甚至可能上升到人身暴力层面，有时得到执法机关或国家机器其他部门的默许配合。即使是不共谋参与此类行为的政府也可能没有充分意识到，如果未能采取适当措施保护其管辖范围内的人们不受武装团体、商业公司或个人等非国家行为体侵犯，则需要为任何侵犯宗教或信仰自由的行为负全责。

78. 虽然国家仍是履行其管辖范围内人权义务的主要责任主体，但国际社会也必须履行其义务。在联合国平台内定期监测世界人权局势必须得到民间社会组织的协助。除此之外，在一些情况下国际社会必须采取直接行动，例如确保以宗教名义活动的恐怖主义组织无法获得经济和物资支持。遗憾的是，我们最近发现在为难民提供国际保护和阻止大规模侵犯宗教或信仰自由方面存在严重不足，特别是在武装冲突的情形下。国际社会应提醒各国政府负有不分宗教或信仰为难民提供保护的义务。称收容难民将损害一国传统宗教组成的借口构成宗教或信仰的“区域化”，侵犯了普世宗教或信仰自由权的精神和文字。