



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3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权打击仇视伊斯兰/反穆斯林仇恨，消除基于宗教或信仰原因的
歧视和不容忍

宗教或信仰自由特别报告员艾哈迈德·沙希德的报告*

概要

在本报告中，宗教或信仰自由特别报告员艾哈迈德·沙希德(Ahmed Shaheed)审视了仇视伊斯兰/反穆斯林仇恨对宗教或信仰自由的种种侵犯。这种现象致使穆斯林个人和群体遭受的歧视、敌视及暴力长期延续，削弱了受影响的穆斯林作为穆斯林的能力，侵犯了他们的宗教或信仰自由以及无数其他人权。尽管仇视伊斯兰/反穆斯林仇恨有广泛影响，但人们对它仍然知之甚少，关于如何消除其影响的讨论常常充满紧张气氛。

特别报告员阐述了关于仇视伊斯兰/反穆斯林仇恨的概念，其中包括推动这种形式的偏见的本质化和种族化的过程；记录了受影响群体的经历及仇视伊斯兰/反穆斯林仇恨对人权的影响；确定了相关的国际人权框架；并提出了关于以符合国际法的方式消除和减轻仇视伊斯兰/反穆斯林仇恨的影响的建议。

* 本报告是在截止日期之后提交的，以包括最新信息。



一. 导言¹

1. 在 2001 年 9 月 11 日恐怖袭击和据称以伊斯兰名义进行的其他恐怖袭击之后，对穆斯林和被认为是穆斯林的人的制度性怀疑逐步升级，呈蔓延之势。许多国家——还有区域和国际机构——通过采取过度针对穆斯林的措施对安全威胁做出了反应，认定穆斯林既极具危险性又具有激进化风险。基于将穆斯林从本质上视为“另类”文化²的这一根深蒂固的帝国主义观念而实施的法律、政策及做法，也导致将穆斯林及其信仰和文化描述为威胁的有害的陈规定型观念和言论长期存在，对人权、特别是对思想、良心及宗教或信仰自由权造成严重后果。

2. 专家和人权监测员报告称，对伊斯兰教的广泛的负面描述，对穆斯林(不仅仅是“穆斯林”极端分子和恐怖分子)的普遍恐惧，以及上述安全和反恐政策，使对穆斯林个人和群体的歧视、敌视及暴力行为得以长期延续、被认可及常态化。³ 权利监测员断言，国家直接限制穆斯林的宗教或信仰自由权；通过限制穆斯林的其他基本权利来减少他们行使宗教或信仰自由权；以及将穆斯林群体和/或其组织视为安全问题。据穆斯林群体成员、特别是作为少数群体居住的穆斯林讲述，人们对他们遭受反穆斯林偏见、歧视及暴力表现出惊人的容忍或漠视。他们表示的关切包括：暴力袭击及其有罪不罚现象，包括造成大量人员伤亡的暴力袭击在内；旨在强制改变信仰的大量拘留；穆斯林表示自己信仰的能力受到过度限制；限制获得公民身份；以及对穆斯林群体的社会经济排斥和广泛污名化。

3. 穆斯林报告称，在这种排斥、恐惧及不信任气氛中，他们经常感受到羞辱、耻辱及一种属于“可疑群体”的感觉，他们被迫为极少数人的行为承担集体责任。譬如，据报告，在印度约有一半的警察认为穆斯林“可能”容易犯罪，36%的警察认为穆斯林“有点”容易犯罪，而 14%的警察认为穆斯林“非常”容易犯罪。⁴ 据报告，在 2018 和 2019 年在欧洲进行的调查中发现，平均 37%的人口称他们对穆斯林持有不好看法。⁵ 2017 年，在美利坚合众国进行的一项调查中，约 30%的受访者对穆斯林持负面看法。⁶ 在缅甸，不受约束的佛教民族主义者兜售以下观点：存在伊斯兰“占领”该国的威胁，佛教徒必须站出来“挽救”自己的生活方式。这助长了对罗兴亚穆斯林的骇人听闻的暴行。

¹ Rose Richter、Christine Ryan 及 Jennifer Tridgell 为本报告做出了出色的研究和分析，Benjamin Greenacre、Zurab Archuashvili 及 Sarah Aruanno 也为本报告做出了出色的研究和分析。特别报告员还感谢人权高专办的 Chian Yew Lim 和 Damianos Serefidis 为促进研究提供了出色的支持，并感谢埃塞克斯人权中心诊所的学生 Ulkar Aliyeva、Nicholas Bush、Keiu Kikas 及 Vanessa Lazo 进行的宝贵研究。

² Edward Said, *Orientalism* (New York, Pantheon Books, 1978).

³ A/HRC/46/36, 第 11 段, 和 A/73/362。

⁴ www.commoncause.in/uploadimage/page/Status_of_Policing_in_India_Report_2019_by_Common_Cause_and_CSIDS.pdf, 第 119 页。

⁵ <https://edition.cnn.com/interactive/2018/11/europe/antisemitism-poll-2018-intl/>; www.pewforum.org/2018/10/29/eastern-and-western-europeans-differ-on-importance-of-religion-views-of-minorities-and-key-social-issues; www.pewresearch.org/global/2019/10/14/minority-groups/.

⁶ www.pewforum.org/2017/02/15/americans-express-increasingly-warm-feelings-toward-religious-groups/.

4. 人权监测员和受影响的群体强调指出，许多穆斯林受到压力，迫使他们隐瞒或淡化自己的宗教特征，以使自己的穆斯林特征不易被人识别，或者看起来比较“温和”，减少国家和公众的怀疑，避免遭受袭击，以及可以行使自己的权力和人权。在政府一级，过度限制穆斯林的宗教信仰自由或基于穆斯林身份侵犯穆斯林的其他基本权利的政策，压制了穆斯林作为穆斯林自由行为的能力。此外，这种特殊和排斥性措施，可能在更广泛人群中认可反穆斯林情绪。

5. 一些人认为，国家对歧视穆斯林的情况缺乏有效的监测和报告机制，和/或国家本身就是歧视的主要实施者。越来越多的声音认为，对不容忍穆斯林的思潮缺乏重视并推波助澜，是穆斯林遭受歧视、敌视及暴力的根本原因之一。

6. 受害者、学者及权利监测员描述和解释驱使人们做出歧视、敌视及暴力侵害穆斯林的恶意行为的敌意时，用的最多的术语是“仇视伊斯兰”。⁷ 一些决策者和监测员更倾向于使用“反穆斯林仇恨”一词，担心“仇视伊斯兰”一词有谴责对伊斯兰的所有批评的风险，因此有可能会扼杀言论自由。此外，之所以在这个词上有争议，是因为仇视伊斯兰的指控已经被不恰当地、危险地指向那些对伊斯兰教的多数派解释提出质疑的人，如，包括妇女人权倡导者在内的人权活动者，在穆斯林为多数的群体中的穆斯林少数群体成员，包括无神论者和其他宗教少数群体在内的非穆斯林，以及专制国家的持不同政见者。然而，其他人则认为，大量反伊斯兰言论把“伊斯兰”作为“穆斯林”的代名词使用，“反穆斯林仇恨”概念并不能体现对穆斯林的制度性偏见。有些人使用“反穆斯林种族主义”一词，这个词基于文化种族主义观点，体现了关于宗教在区分、去人性化及使穆斯林从属于相关的主导群体方面发挥着种族的作用的理论。然而，种族主义框架忽略了独立于种族化叙述之外的宗教偏见。

7. 为本报告之目的，特别报告员使用“仇视伊斯兰”一词，来描述他了解到的一系列复杂多样的情况，其中囊括了各种典型的排斥性做法。这些做法从根本上而言，是通过利用对伊斯兰的本质化和误解，对穆斯林个人和群体进行污名化。特别报告员力图阐明仇视伊斯兰与穆斯林以及被认为是穆斯林的人行使宗教或信仰自由之间的关系，同时指出，对一个群体自由的威胁，是对更广泛的群体行使人权的障碍。此外，他强调采取基于人权的方针应对仇视伊斯兰所造成的歧视和不容忍现象，以更好地确保处理这一现象的措施以国际法为依据，维护所有人的

二. 工作方法

8. 为了为编写本报告准备资料，特别报告员与代表五个地理区域的利益攸关方举行了 12 次网上圆桌会议磋商，15 次网上双边会议。作为对他呼吁提交资料的回复，他收到并研究了民间社会提交的 78 份资料，国家人权和平等机构提交的 3 份资料，国家提交的 26 份资料，以及多边组织提交的 3 份资料。特别报告员对所有花费时间提供真知灼见的人表示深深的谢意。

9. 将仇视伊斯兰仅仅看作是基于一宗教这个单一受保护的原因，并据此处理仇视伊斯兰引起的歧视、敌视及暴力，往往是不正确的；族裔、种族、仇外心理、经

⁷ <http://bridge.georgetown.edu/islamophobia-the-right-word-for-a-real-problem/>.

济、性别及宗教等各种重叠的偏见，都可能助长仇视伊斯兰情绪，使受害者遭受基于多种或并发原因的歧视，⁸ 因此，特别报告员在仇视伊斯兰问题上，采取了交叉视角和工具，促进和保护宗教或信仰自由。

10. 特别报告员指出，穆斯林个人和群体所处情况不同，遭受反穆斯林偏见的情况有所不同。他一直努力让各方提高认识，包括通过来文程序和国别访问，以了解在穆斯林为多数的群体中生活的穆斯林少数群体遭受的反穆斯林偏见⁹，以及穆斯林群体内部的反穆斯林偏见现象。¹⁰ 鉴于对向人权理事会提交的报告的篇幅限制，本报告主要侧重于在非穆斯林占人口多数的国家中作为少数群体生活的穆斯林所面临的挑战，同时还列举了一些关于教派的、穆斯林内部的偏见和暴力的说明性例子。

三. 特别报告员的活动

11. 上一份报告概述了特别报告员从 2019 年 7 月至 2020 年 7 月的活动。¹¹ 特别报告员与一系列联合国行为体合作处理与仇恨言论有关的问题，其中包括：联合国教育、科学及文化组织，联合国不同文明联盟，秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问办公室，联合国区域间犯罪和司法研究所，以及联合国人权事务高级专员办事处。他还与欧洲安全与合作组织和包括学术界在内的民间社会行为体合作，传播他关于言论自由、性别平等、打击反犹太主义的报告中的调查结果，以及 2030 年可持续发展议程。自 2020 年 7 月以来，他已就一系列侵犯宗教或信仰自由权问题，向各国政府致函 24 封。

A. 主要调查结果和概念框架

12. 为本报告提交的大量意见将仇视伊斯兰视为一种思想或意识形态工具，它包含将伊斯兰教与穆斯林本质化和“另类化”两个相互重叠的过程。仇视伊斯兰在特定具体情况下有特定确切特征，但在最普遍的形式中，仇视伊斯兰心态将伊斯兰教——一个全球性的宗教，在全球范围内具有多种多样的解释和做法——视为一种倡导暴力、性别歧视及同性恋恐惧症的铁板一块的原教旨主义信条。仇视伊斯兰思维定式否认伊斯兰教的宗教性质，将伊斯兰教视为一种固定不变的政治意识形态，对“西方文明”¹² 和穆斯林占人口少数的其他国家构成威胁。¹³ 与此同时，作为伊斯兰教信奉者的穆斯林被妖魔化为不忠的“另类人”，他们试图通过暴力、“过分生育”及将“好的”穆斯林激进化，将其价值观强加给非信徒。

⁸ www.jstor.org/stable/1229039?seq=1，第 140 页。

⁹ 例如，见 AL PAK 1/2020、OL PAK 10/2020、AL AFG 4/2016、UA MRT 3/2016、UA SDN 1/2016、UA SAU 11/2015、UA DZA 3/2017、AL EGY 4/2017、AL IDN 5/2018 及 OL NGA 3/2017。所有信息都可以查阅：<https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

¹⁰ 例如，见 AL PHL 6/2019。

¹¹ A/75/385。

¹² www.worldcat.org/title/clash-of-civilizations-and-the-remaking-of-world-order/oclc/35029747；www.worldcat.org/title/militant-islam-reaches-america/oclc/49681230。

¹³ 例如，见中国、印度及缅甸。人人享有正义(Justice for All)提供的资料。

13. 学者们探索了后一个过程是如何作为一种“种族化”形式发挥作用的，如何灌输穆斯林特征是文化差异(而不仅仅是宗教差异)的固定标志的观点，如何将穆斯林描述为外国的“另类人”。同时，根据穆斯林的宗教、种族及文化，穆斯林被区分为有别于大多数人的社会群体，并基于这种感知差异而被视为低等群体。因此，一些人认为仇视伊斯兰是反穆斯林种族主义的一种形式。¹⁴ 学者和人权专家还强调指出这种现象的性别形式，即穆斯林妇女——尤其是戴着头巾的穆斯林妇女——被视为无权的附属品，而穆斯林男子和那些从肤色和面部毛发上看起来像穆斯林的人被视为本质上是暴力的。¹⁵ 其他人则强调，脱离伊斯兰教的可能性，限制了种族主义框架的相关性。其他人同时也指出，在许多情况下，基于对伊斯兰教本质化描述的宗教偏见，为种族主义表现提供了盾牌。

14. 一些学者认为，在穆斯林占多数的国家中，可能有仇视伊斯兰情况。而在新兴民主国家的言论和政策中，伊斯兰教不适合融合的内容显而易见。¹⁶ 此外，穆斯林占多数的许多前苏联国家将表示伊斯兰教信仰被定为犯罪，将看起来像穆斯林的人作为袭击目标。¹⁷ 在穆斯林占多数的环境中，这种形式的反穆斯林偏见为政府和体制政策、针对穆斯林的社会言论和暴力行为提供信息，形成了权力等级制度。但这些权力等级制度是由与本文所讨论的偏见不同的偏见驱动的。

B. 传播不容忍言论

15. 在主流媒体工作的人、有影响力的政治人物、流行文化和学术界的有影响力的人长期强化关于穆斯林和伊斯兰教的有害的陈规定型观念和言论。在媒体中，关于穆斯林的报道通常不足，而且经常被歪曲报道。欧洲反对种族主义和不容忍委员会在一项研究报告中称，在2016和2017年在荷兰播放的60多万条新闻中，用来形容穆斯林的最多的形容词是“激进分子”、“极端分子”及“恐怖分子”；相反，荷兰人通常被描述为“知名”、“适中”及“优美”。¹⁸ 其他研究表明，一些国家的媒体过度从负面角度播放与穆斯林有关的新闻报道，¹⁹ 譬如，报道它们认为穆斯林未能融入社会的新闻，²⁰ 而且媒体对穆斯林所实施的

¹⁴ www.runnymedetrust.org/uploads/Islamophobia%20Report%202018%20FINAL.pdf. 欧洲联盟强调指出，反穆斯林仇恨是不容忍的一种表现形式。在反穆斯林仇恨案件中，有与宗教或信仰相联的不同形式的种族主义。(https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_-2025_en.pdf, 第1-2页)。

¹⁵ www.worldcat.org/title/do-muslim-women-need-saving/oclc/828265187.

¹⁶ 例如，见 www.worldcat.org/title/islamophobia-in-muslim-majority-societies/oclc/1076873408。

¹⁷ 例如，见 A/HRC/37/49/Add.2, 第47段，以及 A/75/385。

¹⁸ <https://rm.coe.int/fifth-report-on-the-netherlands/168094c577>, 第34段。

¹⁹ 例如，见澳大利亚(<https://onpathnetwork.com/islam-in-the-media-2017/>)；联合王国(www.cam.ac.uk/research/news/media-fuelling-rising-hostility-towards-muslims-in-britain); <https://static1.squarespace.com/static/599c3d2febbd1a90cffdd8a9/t/5bfd1ea3352f531a6170ceee/1543315109493/Islamophobia+Defined.pdf>, pp.19-20); 和美国(<https://bridge.georgetown.edu/research/report-muslims-most-negatively-portrayed-minority-in-us-media/>)。也见，<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1748048516656305>。

²⁰ 欧洲反对种族主义和不容忍委员会提供的资料。

恐怖主义袭击的关注多于对极右翼极端分子所实施的恐怖主义袭击的关注。²¹ 的确，瑞士联邦反对种族主义委员会委托进行的一项关于 2014 年至 2017 年 18 个印刷媒体对瑞士穆斯林的媒体报道质量的研究发现，报道主要指责穆斯林缺乏融入社会的意愿，只有 2% 的报道是关于穆斯林的日常生活或他们成功融入社会的报道。²²

16. 相反，许多电影对穆斯林进行负面描述，并渲染有害的陈规定型观念。²³ 有些电影甚至声称，将“穆斯林刻画为恐怖主义分子”的电影已成为一种合法的类型(或次类型)。²⁴ 尽管近年来对穆斯林的正面描写越来越多，但是这种正面描写可能通过好的与坏的穆斯林两者对比，来表明歧视性政策和仇视伊斯兰情绪是合情合理的。²⁵ 西方许多影视制作人也在没有与任何穆斯林进行磋商或没有任何穆斯林演员的情况下，通过描写穆斯林人物来进行“粉饰”。²⁶

网上传播

17. 诸如 YouTube、推特(Twitter)及脸书(Facebook)等试图规范内容的数字媒体平台，以及诸如 Gab、8chan 及 Voat 等网络，也广泛传播关于穆斯林和伊斯兰教的有害言论和陈规定型观念(Gab、8chan 及 Voat 等网络在很大程度上为了应对大型社交媒体平台的仇恨言论政策而建立的)。譬如，在欧洲，穆斯林个人仅仅因为他们是穆斯林，而被指控为恋童癖者。²⁷ 在缅甸，著名和尚在社交媒体上发表煽动性言论，称穆斯林通常应对侵害佛教妇女的性犯罪负责。²⁸ 穆斯林和在网公开表明阿拉伯族裔身份的人，包括在资料图片中穿戴“穆斯林服饰”的人或有“穆斯林或阿拉伯名字”的人，常常被指控为恐怖分子和自杀炸弹手。²⁹

18. 在网上和线下，穆斯林妇女比男子更有可能成为仇恨言论的攻击目标。在网上，穆斯林妇女似乎也比其他妇女遭受更多的极端仇恨言论攻击：在网上针对印度女政治人物的最激进的仇恨言论中，55%是针对穆斯林妇女的。³⁰ 举报仇视伊

²¹ Asociación Musulmana por los Derechos Humanos 提供的资料。www.mdpi.com/2077-1444/9/9/274/htm; <https://cfmm.org.uk/resources/publication/cfmm-special-report-how-british-media-reports-terrorism/>。

²² <https://rm.coe.int/ecri-report-on-switzerland-sixth-monitoring-cycle-/16809ce4bd>, 第 32 段。

²³ www.worldcat.org/title/reel-inequality-hollywood-actors-and-racism/oclc/948339407&referer=brief_results.

²⁴ <https://journal.equinoxpub.com/CIS/article/view/9322>, 第 219 页。

²⁵ https://popcollab.org/wp-content/uploads/2018/10/HaqqAndHollywood_Report.pdf, 第 25-29 页。

²⁶ <https://digitalcommons.colby.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1940&context=honorstheses>, 第 15 页。

²⁷ www.jstor.org/stable/j.ctt1t88zw7, 第 59 页。

²⁸ www.bbc.co.uk/news/world-asia-28122925。

²⁹ <https://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.617634>.

³⁰ www.amnesty.org.uk/press-releases/india-women-politicians-face-shocking-scale-abuse-twitter-new-research.

伊斯兰事件的学者、³¹ 记者³² 及人权捍卫者³³ 也报告称，他们遭到辱骂、骚扰和无端的暴力威胁。

19. 在欧洲和北美，著名的政治家、有影响的人士及学者在社交网络和博客上在网上宣传伊斯兰教与民主和人权——特别是性别平等——在本质上是对立的，常常宣传所有穆斯林妇女都遭受压迫的言论。³⁴ 在中国，社交媒体上的流行言论强调穆斯林特性与中国身份不相容，并声称试图剥夺穆斯林妇女的宗教特征的国家倡议，有助于将穆斯林妇女从作为穆斯林生育工具的约定的生活中拯救出来。³⁵

20. 极右翼团体也在网上传播基于仇外心理和关于穆斯林的种族主义言论的阴谋论。这种理论旨在影响人们对旨在促进移民和融合政策的态度，或将社会面临的挑战的责任转嫁给穆斯林移民，这种理论包括关于移民穆斯林人口将“超过”本地人口的造谣(在欧洲³⁶ 和北美，³⁷ 以及在缅甸³⁸ 和斯里兰卡，这种理论广泛传播)。³⁹ 在印度，信仰印度教的民族主义者宣传“爱情圣战”言论，声称穆斯林男子密谋娶妻、引诱或以其他方式诱使信仰印度教的妇女皈依伊斯兰教。⁴⁰ 值得注意的是，在欧洲和北美，一些所谓的“反圣战”和“替代新闻(alt-news)”网站、博客及组织扩大宣传阴谋论。这些理论还直接煽动恐怖分子离线实施暴行，包括在挪威⁴¹ 和新西兰，它们经常以这种阴谋论为其行径辩护。

21. 在印度，在政府宣布穆斯林群体 2019 冠状病毒感染率高之后，在推特上出现大量“冠状圣战”言论，与穆斯林恐怖分子的言论相呼应。⁴² 同样，在斯里兰卡，关于穆斯林故意在该国传播 2019 冠状病毒的虚假信息在网上迅速传播。⁴³ 在大不列颠及北爱尔兰联合王国，互联网用户称穆斯林群体对 2019 冠状病毒的

³¹ <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2056305116678896>.

³² UA IND 1/2020 和 OL IND 10/2018.

³³ www.apc.org/en/pubs/apc-condemns-crackdown-peaceful-protesters-india-including-harassment-apc-staff-member.

³⁴ www.jstor.org/stable/pdf/10.33428/jsoutasiamideas.42.3.0020.pdf;
www.brookings.edu/research/muslims-and-the-secular-city-how-right-wing-populists-shape-the-french-debate-over-islam/;
www.brookings.edu/blog/markaz/2015/12/09/what-americans-really-think-about-muslims-and-islam/.

³⁵ www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10670564.2019.1704995?journalCode=cjcc20.

³⁶ www.ucviden.dk/en/publications/propaganda-and-conspiracy-theories-in-extreme-right-ideologies.

³⁷ 与加拿大的磋商。也见对 2019 年在得克萨斯州埃尔帕索发生的枪击案负责的枪手在网上发表的宣言(故意未链接)。

³⁸ <https://ash.harvard.edu/links/creating-future-using-natural-resources-new-federalism-and-unity>.

³⁹ www.jstor.org/stable/26402133?seq=1#metadata_info_tab_contents.

⁴⁰ www.reuters.com/article/us-india-women-law-religion/love-jihad-law-seen-trampling-womens-hard-earned-freedoms-in-india-idUSKBN29K260.

⁴¹ <https://journal-njmr.org/articles/10.2478/njmr-2013-0013/galley/107/download/>.

⁴² www.hrw.org/news/2020/05/01/coronajihad-only-latest-manifestation-islamophobia-india-has-been-years-making.

⁴³ 少数群体联盟(Alliance for Minorities)提供的资料。

传播负有责任。⁴⁴ 包括 WhatsApp 和 Telegram 在内的加密聊天平台也已被用来传播仇视伊斯兰的虚假信息，尤其是在 2019 冠状病毒大流行期间。⁴⁵ 在印度，据称包括政府官员在内的人使用 WhatsApp 群聊和转发功能，传播关于穆斯林人口的虚假信息，将在印度的穆斯林群体成员描述为罪犯或恐怖分子，有时还包括使用暴力的明确呼吁。⁴⁶

22. 特别报告员指出，网上仇恨言论激增，通常是由线下“触发事件”引起的。此类事件可能包括恐怖袭击(包括对穆斯林的袭击)、知名人士的言论以及诸如选举或公民投票等政治事件。⁴⁷ 在新西兰克赖斯特彻奇发生袭击事件之后，据一个民间社会组织记录，网上对穆斯林的攻击增加了 692%，许多使用与袭击者相同的语言。⁴⁸ 触发事件通常在最初的 24 至 48 小时内产生强烈反应；然后，这些反应迅速减少，但网上仇恨言论可能要经过数月的时间才能逐渐平息下去。⁴⁹ 值得注意的是，在触发事件背景下，穆斯林不一定必须被视为“有过错”才成为被袭击的目标。

C. 歧视

安全化

23. 将宗教或信仰群体当作安全问题处理包括一个复杂的过程。在这个过程中，“正常的法治暂停，转而以特殊情况为理由采取特殊措施”，从而造成对社会安全或生存的威胁。⁵⁰ 在过去二十年中，穆斯林个人和群体首当其冲地成为采取和滥用反恐措施的受害者。特别报告员强调，包括消除种族歧视委员会和人权委员会提供的报告在内的报告指出，15 个国家⁵¹ 采取的国家安全和反恐措施过多，而且歧视性地针对穆斯林。采取的许多此类措施的透明度很小，其中包含关于“恐怖主义”的笼统的定义，而且已经在缺乏监督的情况下付诸实施。

24. 据报告，各国已将包括教育和卫生保健在内的基本服务纳入国家安全机构，在包括教育和卫生保健结果在内的领域大大增加了穆斯林人的监视，这可能加剧

⁴⁴ https://blog.twitter.com/en_gb/topics/company/2020/twitteruk-amhwguk-working-partnership.html;
<https://fullfact.org/health/leicester-covid-outbreak-islam/>.

⁴⁵ www.bcu.ac.uk/about-us/coronavirus-information/news/covid-19-sparks-online-islamophobia-as-fake-news-and-racist-memes-are-shared-online-new-research-finds.

⁴⁶ <https://thediplomat.com/2019/05/manufacturing-islamophobia-on-whatsapp-in-india/>.

⁴⁷ https://tellmamauk.org/wp-content/uploads/resources/Tell%20MAMA%20-%20Report.pdf?utm_source=Report+Launch+Westminster+Bridge+09122018&utm_campaign=Westminster+Bridge+Report+09122018&utm_medium=email.

⁴⁸ www.tellmamauk.org/wp-content/uploads/2020/03/The-Impact-of-the-ChristChurch-Attack-Tell-MAMA-Interim-Report-2019-PP.pdf.

⁴⁹ <http://orca.cf.ac.uk/127085/1/Hate%20Behind%20the%20Screens.pdf>.

⁵⁰ <https://www.palgrave.com/gp/book/9781403969804>.

⁵¹ 澳大利亚(CERD/C/AUS/CO/18-20, 第 13 段), 奥地利、中国、厄立特里亚(CCPR/C/ERI/CO/1, 第 17 段), 法国、印度、哈萨克斯坦(CCPR/C/KAZ/CO/2, 第 13 段), 肯尼亚、荷兰(A/HRC/36/15, 第 131.114 段), 菲律宾、俄罗斯联邦、斯里兰卡、瑞典(CERD/C/SWE/CO/22-23, 第 20 段, 以及 CCPR/C/SWE/CO/7, 第 22 段), 泰国和联合王国(CERD/C/GBR/CO/21-23, 第 18 段)。

存在的不平等。⁵² 通过赋予医生和其他卫生人员、社会工作者及教育工作者举报看起来有激进风险的人的任务，将他们作为国家安全化机制的促成者。据报告，在英国六个国民医疗服务信托中，英国穆斯林在预防战略下被提及的可能性是非穆斯林的 17 倍。⁵³

25. 据报告，在德国，当局在一些大学封闭一些穆斯林学生祈祷用的公共场所，声称担心此类场所可能被用于激进化活动。据报告，在西班牙，已经对教师进行了关于将外观的变化(譬如留胡须)视为激进主义标志的培训。⁵⁴ 据报告，在法国，最初旨在结束“伊斯兰分离主义”的一项法案，将增加关于国家对宗教团体的控制的规定，制造对包括穆斯林群体在内的宗教群体的怀疑，引起人们对宗教或信仰自由的严重关切。⁵⁵

对宗教或信仰表现的直接限制

26. 尽管有些妇女认为穆斯林的头巾是其信仰或特征的组成部分，但在欧洲、非洲及南亚，至少有 11 个国家以这种宗教服饰与世俗公共场所不相容为由，对公众在公共场所佩戴穆斯林头巾(主要是妇女佩戴)施加限制或禁止，侵犯了穆斯林妇女的权利，带来了安全风险。⁵⁶ 据报告，其他国家允许某些机构(譬如学校、工作场所或法院)在是否允许穿戴穆斯林服饰上行使酌处权。⁵⁷ 尽管这种法律适用于所有宗教标志，但穆斯林妇女往往受到过大影响。正如人权委员会所指出的，此类禁令可能侵犯穆斯林妇女的宗教或信仰自由权和非歧视权，并加剧她们被社会边缘化。⁵⁸ 对于限制男人采用的穆斯林传统的表达方式(譬如胡须的修剪)，情况可能也是如此。

27. 在一些国家，穆斯林个人或团体建立和维持礼拜场所的条件是不确定的。据人权监测员报告称，在西欧和北美，建造清真寺的申请极有违反分区法的风险，特别是在公众反对之后。⁵⁹ 在西欧，包括在法国⁶⁰ 和奥地利，⁶¹ 已经有人以打

⁵² 西班牙(Asociación Musulmana por los Derechos Humanos 提供的资料)；英国(<https://yaqeeninstitute.org/tarekyounis/counter-radicalization-a-critical-look-into-a-racist-new-industry/>)；和美国 (www.brennancenter.org/our-work/research-reports/why-counteracting-violent-extremism-programs-are-bad-policy)。

⁵³ Medact 提供的资料。

⁵⁴ 欧洲反对种族主义网络(European Network against Racism)提供的资料。

⁵⁵ <https://apnews.com/article/religion-emmanuel-macron-secularism-france-bills-d3146e80f369006ed6f5a0d8fe2bc1b2>; www.forbroundtable.org/post/france-letter-on-the-current-bill-on-consolidating-the-respect-of-the-principles-of-the-republic。

⁵⁶ 奥地利、保加利亚、喀麦隆、乍得、刚果、丹麦、法国、加蓬、荷兰、挪威及斯里兰卡。加拿大、德国、意大利及瑞士的地方当局也禁止戴头巾。

⁵⁷ www.reuters.com/article/us-kenya-women-hijab/kenya-courts-hijab-ban-ruling-sparks-fears-over-muslim-girls-schooling-idUSKCN1PJ244。

⁵⁸ CCPR/C/123/D/2807/2016、CCPR/C/123/D/2747/2016、CCPR/C/BEL/CO/6 和 CCPR/C/NLD/CO/5。

⁵⁹ 欧洲(欧洲反对种族主义和不容忍委员会提供)和美国(www.bloomberg.com/news/articles/2017-04-05/how-zoning-laws-are-used-to-block-mosque-construction)。

⁶⁰ www.hrw.org/news/2020/12/04/france-dissolving-anti-discrimination-group-threatens-rights。

⁶¹ www.politico.eu/article/vienna-mosque-shut-after-terror-attack/。

击极端主义为由提出关闭清真寺，在瑞士禁止建造新的宣礼塔。⁶² 特别报告员指出，穆斯林占多数的国家拒绝向穆斯林少数群体发放礼拜场所许可证。⁶³

28. 据报告，斯洛伐克已将注册清真寺或宗教团体所需签名数量从 2 万增至 5 万人，有效地阻止了穆斯林注册，因为他们人口少。特别报告员还收到报告称，一些西方国家的执法和情报官员以反恐名义对清真寺和礼拜者进行监视。

29. 在调查的国家中，至少有四个国家侵犯了穆斯林提名宗教领袖的自由。⁶⁴ 自 1990 年以来，中国一直为维吾尔少数民族任命伊玛目。奥地利修改了 1912 年伊斯兰教法，对伊斯兰教义和穆斯林神职人员的培训、聘用及辞退做出了有争议的规定。特别报告员还收到报告称，缅甸数百座清真寺、神社及穆斯林墓地被破坏。⁶⁵ 在中国，对清真寺进行强行“修缮”，拆除了宣礼塔和阿拉伯文字。⁶⁶ 在穆斯林占多数的国家，国家行为体毁坏了属于穆斯林少数群体的宗教场所。⁶⁷

30. 近年来，对穆斯林群体建立和维持适当的慈善机构或人道主义机构的能力的限制急剧增加。2020 年，法国当局关闭了两个穆斯林慈善机构，即 BarakaCity 和法国集体反对仇视伊斯兰(Collective against Islamophobia)，声称它们参与了煽动恐怖主义的活动。⁶⁸ 2020 年，印度关闭了大赦国际在印度的办事处，据称此举是因为该办事处发表了关于 2020 年德里骚乱的报告。在报告中，警察被指控侵犯了穆斯林的人权。⁶⁹ 官方给出的理由是，该办公室被关闭是因为违反《外国捐款管理法》，而人权理事会的特别程序将该法律描述为妨碍公民社会的法律。⁷⁰ 在欧盟委员会提出质疑的一个行动中，⁷¹ 匈牙利通过了所谓的“阻止索罗斯(stop Soros)”一揽子法律，以防止非政府组织援助来自穆斯林国家的移民，并向此类“支持移民”的组织加征 25% 的税。⁷² 在美国，民间社会对总统紧急权力的范围广泛以及在没有经过适当程序的情况下就针对穆斯林及其组织过度使用总统紧急权力表示关切。⁷³

⁶² <http://news.bbc.co.uk/1/hi/8385069.stm>.

⁶³ UA DZA 3/2017.

⁶⁴ 奥地利(OL AUT 1/2014 和 CCPR/C/AUT/CO/5)，中国(<https://freedomhouse.org/report/2017/battle-china-spirit-islam-religious-freedom>)，法国(<https://foreignpolicy.com/2020/10/07/macron-wants-to-start-an-islamic-revolution/>)和希腊(欧洲西色雷斯土耳其人联合会提供)。

⁶⁵ 人人享有正义(Justice for All)提供的资料。

⁶⁶ www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/Submissions/CSOs/53.nuc-uhrp-wuc.pdf.

⁶⁷ AL SAU 7/2015 和 AL BHR 6/2015.

⁶⁸ Action Droits des Musulmans 提供的资料。

⁶⁹ AL IND 17/2020.

⁷⁰ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20112&LangID=E.

⁷¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_4260.

⁷² <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ACT3096472019ENGLISH.PDF>，第 26 段。

⁷³ www.aclu.org/sites/default/files/field_document/10-24-19_aclu_letter_to_senate_on_article_one_act_s._764_to_reform_national_emergencies_act.pdf.

经济排斥

31. 据报告，在调查的 20 个国家中，穆斯林在包括公共交通、机场、行政办公室、商店及饭店在内的地方在获取货物和服务上受到歧视。⁷⁴ 欧洲穆斯林面临的主要问题是失业。⁷⁵ 在调查时，在欧洲联盟 15 个成员国中，三分之一的穆斯林感到在寻求就业时受到歧视。⁷⁶ 与其他族裔一宗教群体相比，穆斯林少数群体失业率更高，工资更低，在临时性的、不安全的及低收入的职业中就业率较高。⁷⁷ 穆斯林少数群体在包括政治、法律及医学领域在内的“高级”职业中的人数通常较低。一些报告称，年轻的穆斯林越来越多地遭受“社会流动承诺不兑现”的伤害，歧视和偏见破坏了他们的教育成功地转化为就业前景的机会。⁷⁸

32. 穆斯林妇女受到的影响尤为严重。关于宗教服饰和工作场所着装规范的法律禁令，将妇女直接排除在某些职业之外，和/或导致自我排斥于某些职业和工作场所之外。⁷⁹ 此外，穆斯林妇女常常强烈地感到和担心同事的歧视或敌视。⁸⁰ 对妇女就业的影响是巨大的。英国的一份报告显示，英国穆斯林妇女尽管具有相同的教育水平和语言技能，但失业几率比白人基督教妇女高 71%。⁸¹

33. 仇视伊斯兰思潮破坏了穆斯林的社会经济前景，贫穷可能会对他们造成过大影响。在联合王国，英国穆斯林是经济上最弱勢的宗教群体，他们的家庭贫困比全国平均水平高 32%。⁸² 移民、难民及寻求庇护者由于从事不安全、薪水低的职业或失业，而经常陷入贫穷。特别报告员已收到的证据表明，基于穆斯林特征的歧视可能加剧了他们经济贫困的状况。极端贫困与人权问题特别报告员强调指出，在西班牙，以穆斯林为主的移民工人获得饮水、电、卫生设施及适当住房的机会少。⁸³ 恶劣的生活条件、对劳工权利缺乏尊重及对被驱逐出境的恐惧，可能会使移民更容易遭受包括性虐待在内的侵犯人权行为的侵害。⁸⁴

34. 特别报告员遗憾地指出，上述排斥性做法和政策除了对穆斯林经济产生实际影响外，还可能对穆斯林个人和群体造成压力，迫使他们遵守多数群体准则和

⁷⁴ 澳大利亚、奥地利、比利时、柬埔寨、塞浦路斯、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、印度、意大利、马耳他、荷兰、斯洛文尼亚、西班牙、斯里兰卡、瑞典、英国及美国。

⁷⁵ www.pewresearch.org/global/2006/07/06/muslims-in-europe-economic-worries-top-concerns-about-religious-and-cultural-identity/.

⁷⁶ <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-muslims-selected>.

⁷⁷ 奥地利、法国、英国及美国。

⁷⁸ 欧洲反对种族主义和不容忍委员会提供的资料。 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/642220/Young_Muslims_SMC.pdf。

⁷⁹ <https://scholars.org/contribution/fighting-subtle-forms-employment-discrimination-against-muslim-refugees>; <https://bmjopen.bmj.com/content/9/3/e019954>.

⁸⁰ www.runnymedetrust.org/uploads/Islamophobia%20Report%202018%20FINAL.pdf.

⁸¹ www.bristol.ac.uk/news/2015/april/muslim-women-and-employment.html.

⁸² https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/642220/Young_Muslims_SMC.pdf.

⁸³ www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25524&LangID=E.

⁸⁴ Asociación Musulmana por los Derechos Humanos 提供的资料。

价值观念，或者隐藏自己的特征，包括改变姓名、服饰、饮食及宗教活动，以便获得平等待遇，从而导致“强制同化”。⁸⁵

教育、卫生保健及住房

35. 人权监测员还提供资料指出，穆斯林学生由于其宗教特征而遭受敌视，感到孤独，这常常导致不正常上学和教育成绩降低。⁸⁶ 在美国，一项研究发现，穆斯林学生遭受基于宗教的欺凌行为的可能性几乎是其他宗教特征学生的两倍。⁸⁷ 据报告，在调查的八个国家和地区，在教育课程中，通过排除正面内容，还是散布歧视性言论，关于穆斯林的内容很少和/或错误。⁸⁸ 报告还强调指出，中国已经关闭了数百所阿拉伯语和伊斯兰教学校，强行将近 50 万(主要是维吾尔族)儿童安置在寄宿学校，囚禁了伊斯兰教学者。⁸⁹

36. 穆斯林学生遇到的其他微妙的歧视性障碍。教师基于关于族裔—宗教背景的陈规定型观念，降低对穆斯林学生的期望，从而在穆斯林学生身上花费较少时间和资源。聘用的穆斯林老师很少，也没有仇视伊斯兰思潮受害者的举报或支持机制。⁹⁰ 包括基础设施差和教师少等在内的实际障碍，可能会导致基于宗教特征的进一步歧视，导致穆斯林少数群体学生的教育成绩下降。⁹¹

37. 报告表明，穆斯林少数群体由于社会经济地位而可能居住条件差，但是基于宗教原因的歧视是一个加剧因素，而且常常与仇外心理和种族主义相互交叉。据报告，公共和私人行为体在住房市场上歧视穆斯林，譬如收取更高的租金，拒绝居住申请，或者对穆斯林施加人身威胁。在黎巴嫩的一个城镇，官员禁止穆斯林购买或租用房产。⁹² 在比利时，有 38% 的摩洛哥裔穆斯林报告在寻找租赁房子时至少经历过一次负面经历。⁹³ 消除种族歧视委员会已阐明，穆斯林族裔—宗教少数群体在少数群体聚居区之外的居住上遇到的困难，相当于实际上的隔离。⁹⁴ 据报告，在两个国家，穆斯林因为在简陋房子或隔离的居民区中居住，极易感染 2019 冠状病毒。⁹⁵

⁸⁵ www.cambridge.org/core/books/islamophobia-and-the-law/84A34D7C4EC08D03F03F9CD776042049.

⁸⁶ 见，如，https://minorityrights.org/wp-content/uploads/2017/06/MRG_Rep_India_Jun17-2.pdf。

⁸⁷ www.ispu.org/american-muslim-poll-2020-amid-pandemic-and-protest/#discrimination。

⁸⁸ 柬埔寨、加拿大、缅甸、波兰、罗马尼亚、西班牙、英国及科索沃。

⁸⁹ www.nytimes.com/2019/12/28/world/asia/china-xinjiang-children-boarding-schools.html 和 www.npr.org/2020/11/21/932169863/china-targets-muslim-scholars-and-writers-with-increasingly-harsh-restrictions?t=1613993657614。

⁹⁰ <https://static1.squarespace.com/static/599c3d2febbd1a90cffdd8a9/t/5bfd1ea3352f531a6170ceee/1543315109493/Islamophobia+Defined.pdf>。

⁹¹ A/75/385, 第 41 段。

⁹² 在中东和北非地区进行的磋商。

⁹³ 比利时提供的资料。

⁹⁴ CERD/C/SWE/CO/22-23, 第 18 段。

⁹⁵ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/642220/Young_Muslims_SMC.pdf; <https://science.thewire.in/health/why-is-gujarat-a-covid-19-hotspot/>。

38. 对于往往因为遭受基于宗教原因的歧视而国内流离失所的人、难民或移民穆斯林来说，或者对于补偿很少或没有获得补偿的被迫流离失所的穆斯林来说，获得适当住房尤其困难。⁹⁶ 人权委员会对斯里兰卡的大多数是穆斯林的国内流离失所者的生活条件表示关切。⁹⁷ 据报告，在孟加拉国，罗兴亚难民在住房、饮水及卫生设施缺乏的临时定居点居住，面临被迫迁移到偏远、易发生洪水的岛屿的可能性。⁹⁸

国籍与移民

39. 人行使一系列人权的能力通常取决于公民身份、国籍或移民身份。特别报告员收到的报告称，在一些国家，穆斯林集体或个人被撤销公民身份；在另一些国家，将穆斯林视为“恐怖分子”或“反对平等”的言论，是歧视性移民政策的基础。

40. 自 2018 年以来，在印度北部阿萨姆邦建立国家公民登记的过程中，过多地将讲孟加拉语的穆斯林，包括家中几代人在该邦生活的穆斯林，从确认的公民名单中删除，反而宣布他们为“非法移民”。⁹⁹ 《印度公民身份修正法》快速追踪确认了 2015 年之前来自阿富汗、孟加拉国或巴基斯坦的印度教徒、锡克教徒、佛教徒、耆那教教徒、帕西族教徒及基督教徒的公民身份。值得注意的是，在这一名单中没有穆斯林。¹⁰⁰ 自 1982 年以来，缅甸一直主要剥夺穆斯林、罗兴亚少数族裔的人的公民身份。历届政府宣称，不存在“罗兴亚”这样的族裔群体，更愿意将这一群体标记为“孟加拉非法移民”。最近，缅甸为使个人能够获得公共服务，开始使用国家验证卡，要求罗兴亚人注册为孟加拉人，才能获得公共服务。¹⁰¹ 据报告，缅甸当局面对罗兴亚人反对注册为孟加拉人的抵抗，以任意逮捕、强迫失踪及酷刑做出回应。¹⁰²

41. 在其他国家，由于仇外心理和关于穆斯林是国家安全威胁和恐怖主义威胁的种族化的观念，穆斯林被剥夺公民身份或合法移民身份。据报告，美国将《控制申请审查和解决方案》(在很大程度上是对被视为对国家安全构成威胁的移民的秘密的极端审查程序)过多地适用于阿拉伯、中东及南亚血统或族裔的移民，导致在没有适当的通知、正当理由或上诉可能性的情况下，大量穆斯林的申请被无限期地推迟审查或拒绝。¹⁰³ 据报告，该《方案》还被用来迫使穆斯林在当地群体中收集情报，供执法机构使用。¹⁰⁴

⁹⁶ 例如，见柬埔寨、印度及肯尼亚。

⁹⁷ CERD/C/LKA/CO/10-17, 第 25 段。

⁹⁸ www.unhcr.org/uk/rohingya-emergency.html; www.bbc.co.uk/news/world-asia-55177688.

⁹⁹ OL IND 11/2019、OL IND 13/2018 及 OL IND 29/2018。

¹⁰⁰ AL IND 3/2020.

¹⁰¹ A/HRC/40/37, 第 22-26 段，以及 A/75/335, 第 31 段。

¹⁰² www.fortifyrights.org/downloads/Tools%20of%20Genocide%20-%20Fortify%20Rights%20-%20September-03-2019-EN.pdf. 也见 A/HRC/38/52。

¹⁰³ www.aclusocal.org/sites/default/files/carrp-muslims-need-not-apply-aclu-socal-report.pdf.

¹⁰⁴ 同上。

42. 特别报告员也收到的报告称，一些国家因个人表示宗教或信仰而拒绝该人的公民身份申请，声称某些穆斯林习俗与诸如性别平等的“民族价值观”不相容。¹⁰⁵ 三个欧洲国家拒绝了不愿与政府代表握手以免违反宗教信仰的个人的公民申请，该宗教禁止触摸与没有亲密关系的人、不相关的另一性别的人。¹⁰⁶ 据报告，丹麦采取了类似的政策，尽管特别报告员迄今尚未收到穆斯林关于基于此原因被拒绝公民身份的任何报告。¹⁰⁷ 同样，法国法院在维持拒绝给予穆斯林妇女公民身份的判决时援引的理由之一，是她穿戴布尔卡的做法。¹⁰⁸

43. 与此相关的是，四个欧洲国家的官员在穆斯林难民或移民社区公开拒绝穆斯林难民或移民，而这些国家被指控对基督教难民给予优惠待遇。¹⁰⁹ 匈牙利和斯洛伐克在欧洲法院对欧洲联盟关于强制重新安置中东和北非裔难民和移民的政策提出了质疑，¹¹⁰ 这两个国家的领导人公开宣称穆斯林是“不可能融入社会的”的“罪犯”，¹¹¹ 移民不是难民而是“穆斯林入侵者”。¹¹² 据报告，在澳大利亚，官员们挑选了来自阿拉伯叙利亚共和国的基督徒难民，而没有挑选穆斯林难民。¹¹³

D. 暴力

44. 特别报告员对在全世界频繁普遍发生针对穆斯林的暴力深感震惊。据称在一些事件中，当局煽动、参与暴力行为，或者未对暴力行为做出反应。他回忆称，有研究表明，歧视穆斯林的国家政策和做法与仇视伊斯兰之间有关联，仇视伊斯兰思潮煽动个人袭击者对穆斯林及其财产进行暴力袭击。¹¹⁴ 国家压制穆斯林的宗教习俗、信仰、就业、教育及移民身份，或者国家行为体发表侮辱穆斯林言论，都可能会煽动私人公民攻击穆斯林，他们甚至可能认为是在捍卫自己的国家或文化。对穆斯林的街头仇恨犯罪不是他们辩称的“孤立事件”，而是国家煽动的偏见的结果。

¹⁰⁵ www.oasiscenter.eu/en/islam-in-europe-paradoxes-of-integration-debate.

¹⁰⁶ 法国(www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2018-04-11/412462?download_pdf)，德国(http://lrw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=32523)及瑞士(www.bbc.co.uk/news/world-europe-45232147)。

¹⁰⁷ 丹麦穆斯林关系中心提供的资料。

¹⁰⁸ www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000019081211/.

¹⁰⁹ 捷克(<https://content.sciendo.com/view/journals/jnmlp/12/2/article-p192.xml?language=en>)，匈牙利、波兰(www.ceemr.uw.edu.pl/sites/default/files/Gozdziak_Marton_Where_the_Wild_Things_Are.pdf)及斯洛伐克(www.politico.eu/article/robert-fico-islam-no-place-news-slovakia-muslim-refugee/)。

¹¹⁰ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.374.01.0004.01.ENG.

¹¹¹ <https://domov.sme.sk/c/20070758/fico-musime-zabranit-vzniku-ucelenej-muslimskej-komuniti-na-slovensku.html>.

¹¹² www.politico.eu/article/viktor-orban-hungary-doesnt-want-muslim-invaders/.

¹¹³ www.sps.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0007/276550/Kieran_Oberman,_22Refugee_Discrimination_The_Good,_the_Bad,_and_the_Pragmatic22.pdf.

¹¹⁴ www.jstor.org/stable/10.1525/j.ctv1wx79.

45. 特别报告员重申，对关于缅甸和中国国家当局对穆斯林少数群体广泛实施暴力的报告表示严重关切，其中包括基于性别实施暴行。据报告，约有 13 万罗兴亚穆斯林被关押在缅甸若开邦的 24 个拘留营中，他们在那里生活条件肮脏，遭受人身虐待、强制监禁及其他侵害行为。¹¹⁵ 值得注意的是，国际法院已下令采取临时措施，防止对罗兴亚人实行种族灭绝。¹¹⁶ 有指控称，在中国，维吾尔族妇女在新疆省的所谓“再教育”营里遭受蓄意强奸、性虐待及酷刑。¹¹⁷

46. 在至少三个国家，暴徒暴力或极端分子威胁对穆斯林群体采取致命暴力，日益引起人们的关切。¹¹⁸ 据称，在印度和斯里兰卡，警察同谋、串通或积极参与对穆斯林的暴徒袭击。¹¹⁹ 特别报告员还了解到，在穆斯林占多数的环境里，暴力袭击穆斯林少数群体的现象有所增加。¹²⁰

47. 此外，2017 年，在欧安组织 29 个成员国中，针对穆斯林的仇恨犯罪达到高峰。¹²¹ 在 2014 至 2019 年期间，美国全国记录了一万多起仇视伊斯兰事件，在大多数年份中案件数量增加，暴力性质加重。¹²² 在一次事件中，两名男子在试图保护被认为是穆斯林的妇女免受攻击时被刺死。¹²³ 据称，在 2015 年至 2016 年期间，反穆斯林仇恨团体的数量也增加了 197%。¹²⁴ 2019 年，在新西兰克赖斯特彻奇的两个清真寺星期五祈祷时，枪手杀死了 51 人，炸伤 40 人，这或许是近年来最过分的、最致命的反穆斯林袭击。¹²⁵ 在加拿大、¹²⁶ 挪威、¹²⁷ 英国、¹²⁸ 及其他国家，都发生了针对在清真寺做礼拜的穆斯林的暴力袭击，造成受害者死亡或受伤。此类袭击的被定罪者或涉嫌犯罪者通常是极右翼恐怖分子，他们持有狂热的反移民和反穆斯林偏见。¹²⁹

48. 特别报告员收到的许多报告叙述了对穆斯林财产的袭击情况，其中包括清真寺、社区中心、家庭住宅及企业。这些资产被涂上侮辱性涂鸦，或被挂上动物尸

¹¹⁵ 同上。

¹¹⁶ www.icj-cij.org/en/case/178.

¹¹⁷ www.bbc.co.uk/news/world-asia-china-55794071.

¹¹⁸ 印度 (www.stimson.org/2021/violence-based-on-religion-or-belief-taking-action-at-the-united-nations/)，马里(A/HRC/40/77 和 A/HRC/37/78，第 43 段)和斯里兰卡(A/HRC/43/48/Add.2)。

¹¹⁹ 印度(Dr. Ritumbra Manuvie 提供的资料)。 <https://scroll.in/latest/969614/delhi-violence-mob-burnt-22-year-old-mans-unconscious-body-to-check-if-he-was-dead-say-police>; www.hrw.org/news/2019/08/14/failing-hold-violent-cow-protectors-account-india。

¹²⁰ AL EGY 10/2019、AL PAK 5/2018、A/74/188。Al-Khoei 基金会和 Tehmina Kazi 提供的资料。

¹²¹ <https://hatecrime.osce.org/what-hate-crime/bias-against-muslims?year=2017>.

¹²² www.islamophobia.org/articles/262-the-bias-brief-trump-s-impact-on-anti-muslim-bias.html.

¹²³ www.nytimes.com/2017/05/27/us/portland-train-attack-muslim-rant.html.

¹²⁴ 卡特中心提供的资料。

¹²⁵ <https://christchurchattack.royalcommission.nz/the-report/executive-summary-2/executive-summary/>.

¹²⁶ www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-42782097.

¹²⁷ 国际和平与发展联盟提供的资料。

¹²⁸ www.bbc.co.uk/news/uk-42910051; www.nytimes.com/2017/06/19/world/europe/uk-van-attack-london-mosque.html.

¹²⁹ www.nytimes.com/2011/07/25/us/25debate.html.

体，被亵渎。譬如，在佐治亚州的一所学校里，将猪头钉在门上。¹³⁰ 据报告，此类袭击广泛发生，包括在波斯尼亚和黑塞哥维那、¹³¹ 法国、¹³² 希腊、¹³³ 印度、¹³⁴ 拉脱维亚、¹³⁵ 北马其顿、¹³⁶ 挪威、¹³⁷ 斯里兰卡、¹³⁸ 瑞士、¹³⁹ 及美国。¹⁴⁰ 欧安组织认为，对财产的袭击，是仇视伊斯兰暴力的最常见表现，主要发生在星期五和宗教节日。¹⁴¹

49. 在仇视伊斯兰仇恨犯罪中，受害的穆斯林妇女所占比例过高。¹⁴² 在荷兰和法国，这一比例分别为 90% 和 81%。¹⁴³ 同样，在澳大利亚和英国，仇视伊斯兰袭击的大多数受害者是妇女，而大多数肇事者是男子。¹⁴⁴ 穆斯林妇女和女童在公共场所遭受辱骂、脏话、身体恐吓及死亡威胁。澳大利亚的一项调查显示，有 96% 的女性穆斯林是在戴着头巾时遭到袭击的。¹⁴⁵ 肇事者通常不会被袭击的公众可见性(在举报的事件中，60% 发生在有保安人员在场和有监视的地方)或目标的脆弱性(57% 的受害者是无人陪伴的女性)所阻止。¹⁴⁶ 据报告，在斯洛伐克，一名男性过路人在街上试图用穆斯林妇女自己的头巾勒死这名怀抱婴儿的穆斯林妇女。¹⁴⁷

50. 调查研究显示，在大多数穆斯林无法控制的事件之后，包括恐怖袭击事件和此类袭击周年纪念日(确定恐怖袭击肇事者是穆斯林或声称信仰伊斯兰教的人)、

¹³⁰ 欧洲反对种族主义和不容忍委员会提供的资料。

¹³¹ 同上。

¹³² www.nytimes.com/2015/01/11/world/europe/french-muslims-worry-about-backlash-after-charlie-hebdo-attack.html 和全球所有性别、性取向、性别认同及表达的人跨信仰网络提供的资料。

¹³³ 欧洲西色雷斯土耳其人联合会提供的资料。

¹³⁴ 公民反对仇恨(Citizens against Hate)提供的资料。

¹³⁵ 欧洲反对种族主义和不容忍委员会提供的资料。

¹³⁶ Legis 提供的资料。

¹³⁷ www.tv2.no/a/4124776。

¹³⁸ A/HRC/43/48/Add.2, 第 26-29 段, 以及 CERD/C/LKA/CO/10-17, 第 18 段。

¹³⁹ 国际和平与发展联盟(International Alliance for Peace and Development)提供的资料。

¹⁴⁰ 卡特中心提供的资料。

¹⁴¹ 欧盟提供的资料和 <https://hatecrime.osce.org/what-hate-crime/bias-against-muslims>。

¹⁴² 澳大利亚(www.islamophobia.com.au/wp-content/uploads/2019/12/Islamophobia-Report-2019-2.pdf 和澳大利亚穆斯林倡导网络提供的资料), 芬兰(欧洲反对种族主义和不容忍委员会提供的资料), 荷兰(A/HRC/43/48/Add.1, 第 64-65 段)和美国(www.aclu.org/other/discrimination-against-muslim-women-fact-sheet?redirect=discrimination-against-muslim-women-fact-sheet#9)。

¹⁴³ www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/09/16/how-muslim-women-bear-the-brunt-of-islamophobia/。

¹⁴⁴ <https://tellmamauk.org/tell-mamas-annual-report-for-2017-shows-highest-number-of-anti-muslim-incidents/>; www.islamophobia.com.au/wp-content/uploads/2019/12/Islamophobia-Report-2019-2.pdf。

¹⁴⁵ www.islamophobia.com.au/wp-content/uploads/2019/12/Islamophobia-Report-2019-2.pdf, 澳大利亚穆斯林倡导网络(Australian Muslim Advocacy Network)提供的资料; 在亚太地区进行的磋商。

¹⁴⁶ www.islamophobia.com.au/wp-content/uploads/2019/12/Islamophobia-Report-2019-2.pdf 和澳大利亚穆斯林倡导网络提供的资料。

¹⁴⁷ 斯洛伐克伊斯兰基金会(Islamic Foundation)提供的资料。

英国脱欧公投、美国总统选举及政治领导人发表伊斯兰言论之后，仇视伊斯兰仇恨犯罪次数通常增加。¹⁴⁸ 譬如，据报告，在巴黎和美国圣贝纳迪诺 2015 年恐怖袭击发生之后，美国各地针对穆斯林和清真寺的仇恨犯罪增加了两倍。¹⁴⁹ 一个组织将 2017 年美国反穆斯林事件出现高峰，归咎于《第 13769 号行政命令》（“穆斯林禁令”）。¹⁵⁰ 归根结底，这些触发事件说明仇视伊斯兰思潮如何将少数穆斯林的行为归咎于所有穆斯林的集体责任，或者如何加剧煽动性言论。

四. 打击仇视伊斯兰现象

A. 国际法律框架

51. 宗教或信仰自由权与包括不受歧视的权利在内的无数其他人权相互依存。基于宗教特征对个人的信仰、遵守、实践或传授宗教或信仰的权利施加不当或不相称的限制，违反国际法禁止歧视这一核心规定。此外，国际法规定，基于宗教特征限制公民、政治、经济、社会及文化权利的歧视性政策和做法，严重侵犯目标人群的宗教或信仰自由权。¹⁵¹ 这包括限制获得向普通民众提供的利益和服务的政策和做法，包括基于宗教或信仰限制获得教育、¹⁵² 适当住房或就业的可能性。¹⁵³ 反过来，这种歧视性制裁增加目标人群行使宗教或信仰自由的风险，加剧他们的被边缘化。

52. 上述调查结果记录了过度限制穆斯林的宗教或信仰自由权的无数种情况。拥有或信奉自己选择的宗教或信仰的自由是绝对的。只有在为保障公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由所必需时，国家才可以限制表示宗教或信仰的自由的权利。¹⁵⁴ 因此，尽管各国经常以国家安全或促进和谐共处为由对穿戴宗教服饰、散发宗教材料或进行宗教教育加以限制，甚至对某些宗教或信仰团体成员实行完全禁令，但是根据国际人权法，这些理由并非允许限制宗教或

¹⁴⁸ Imran Awan 和 Irene Zempi、反穆斯林仇恨工作组(Anti-Muslim Hatred Working Group)及卡特中心提供的资料；<https://hatecrime.osce.org/what-hate-crime/bias-against-muslims>；www.sandiegouniontribune.com/news/public-safety/story/2020-10-31/hate-crimes-surge-presidential-elections；<https://saalt.org/report-communities-on-fire-confronting-hate-violence-and-xenophobic-political-rhetoric/>；<https://tellmamauk.org/wp-content/uploads/2019/09/Tell%20MAMA%20Annual%20Report%202018%20-%20Normalising%20Hate.pdf>；www.islamophobia.org/articles/262-the-bias-brief-trump-s-impact-on-anti-muslim-bias.html。

¹⁴⁹ www.nytimes.com/2015/12/18/us/politics/charges-against-muslim-americans-and-mosques-rise-sharply.html；卡特中心提供的资料。

¹⁵⁰ www.islamophobia.org/articles/262-the-bias-brief-trump-s-impact-on-anti-muslim-bias.html。

¹⁵¹ 《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》，第二条。

¹⁵² Hudoyberganova 诉乌兹别克斯坦(CCPR/C/82/D/931/2000)。

¹⁵³ 人权委员会，第 22 号一般性意见(1993 年)，第 5 段。

¹⁵⁴ 《公民权利和政治权利国际公约》，第 18(3)条。

信仰自由的理由。¹⁵⁵ 此外，任何限制都必须由法律规定，并且在目的和效果上都应是非歧视性的。¹⁵⁶

53. 所有主要的国际和区域人权文书¹⁵⁷ 都禁止基于宗教或信仰原因的歧视。《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条规定：所有的人在法律前平等，并有权受法律的平等保护。特别报告员指出，处理不歧视的标准的单轴方法，可能不足以概括和应对仇视伊斯兰造成的弱势形式。在不同情况下，仇视伊斯兰基于多种原因，包括宗教或信仰、种族、国籍、性别、移民地位和族裔血统等原因，对个人实施歧视，导致基于宗教或信仰及其他原因的交叉和叠加歧视。

54. 在这方面，消除种族歧视委员会认为，《消除一切形式种族歧视国际公约》适用于基于宗教原因的歧视与基于种族、肤色、民族或族裔血统原因的歧视的交叉歧视。¹⁵⁸ 与此相关的是，人权委员会还发现，禁止穿戴有性别区分的宗教服饰的做法，构成了基于性别和宗教的交叉歧视。¹⁵⁹ 消除对妇女歧视委员会明确指出，《消除对妇女一切形式歧视公约》必然适用于基于性和性别的歧视，这些基于种族、族裔、宗教或信仰、种性或其他状况的歧视对某些妇女的影响尤为严重。¹⁶⁰

55. 各国必须采取有效措施，应对有意的和/或事实上的(或间接的)歧视。¹⁶¹ 国际人权组织越来越多地呼吁各国采取措施，防止、减少及消除造成或延续歧视的条件和态度。¹⁶² 消除歧视性结构的义务可以扩展到基于并传播消极的陈规定型观念的政策，包括基于宗教、种族、性别、移民及残疾状况的陈规定型观念。¹⁶³ 此外，人权理事会第 16/18 号决议明确指出了打击侮辱和关于宗教的负面陈规定型观念的必要性。

56. 消除种族歧视委员会和人权委员会都对媒体、社交媒体平台及政治人物发表关于穆斯林的陈规定型的言论表示关切。¹⁶⁴ 它们还对网上针对穆斯林的仇恨言

¹⁵⁵ 人权委员会在第 22 号一般性意见(1993 年)中明确排除国家安全作为限制宗教或信仰自由权的理由(第 8 段)。也见，A/HRC/34/30。特别报告员认为，区域人权法在某些具体情况下可能有所不同。

¹⁵⁶ 人权委员会，第 22 号一般性意见(1993 年)，第 5 段，以及 A/HRC/34/30，第 41 段。

¹⁵⁷ 《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)，第 14 条；《美洲人权公约》，第 1、24 及 27 条；《非洲人权和人民权利宪章》，第 28 条；以及《开罗伊斯兰人权宣言》，第 1(a)条。

¹⁵⁸ 消除种族歧视委员会第 32 号一般性建议(2009 年)，第 7 段；P.S.N.诉丹麦(CERD/C/71/D/36/2006)，第 6.3 段。

¹⁵⁹ F.A.诉法国(CCPR/C/123/D/2662/2015 和 Corr.1)，第 8.13 段。

¹⁶⁰ 第 32 号一般性建议(2014 年)，第 6 段。

¹⁶¹ 《消除基于宗教或信仰的一切形式的不容忍和歧视宣言》，第四条。

¹⁶² 经济、社会及文化权利委员会第 20 号一般性意见(2009 年)，第 8(b)段。

¹⁶³ 《消除对妇女一切形式歧视公约》，第五条；《残疾人权利公约》，第五条；大会第 63/185 号决议(呼吁各国不要采用基于种族、族裔和/或宗教的陈规定型观念的定性)；1949 年国际劳工组织《移民就业公约(修订本)》(第 97 号)，第 3 条。

¹⁶⁴ CERD/C/RUS/CO/23-24, CERD/C/ISL/CO/21-23, CERD/C/NOR/CO/23-24, CCPR/C/CZE/CO/4, CERD/C/GRC/CO/20-22, CERD/C/MDA/CO/10-11, CCPR/C/NLD/CO/5, CCPR/C/HUN/CO/6, CCPR/C/CHE/CO/4, CCPR/C/SVK/CO/4, CCPR/C/AUT/CO/5 和 CCPR/C/GBR/CO/7。

论盛行表示谴责。¹⁶⁵ 然而，根据国际法，国家限制言论的行动必须是例外情况。根据国际人权法，无论仇恨言论引起冒犯、震惊或不安的可能性如何，各国都不得禁止民族、种族或宗教仇恨言论，除非该言论达到了构成煽动歧视、敌视或强暴的高门槛。¹⁶⁶ 此外，特别报告员强调，国际人权法保护的是个人，而不是宗教。¹⁶⁷ 特别报告员还鼓励各国采取措施，实施《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》，其中包括一个由六部分组成的阈值测试(考虑具体情况、发表言论的人、意图、内容和形式、传播范围及造成伤害的可能性)，以确定仇恨言论是否达到必须禁止的煽动程度。消除种族歧视委员会还向缔约国提供了关于根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条制定关于打击种族主义仇恨言论的法规的具体指导意见。¹⁶⁸ 人权委员会也提供了有益的指导意见，特别是人权委员会关于见解自由和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)和关于和平集会权的第 37 号一般性意见(2020 年)提供了有益的指导意见。

B. 处理网上仇恨言论

57. 近年来，一些规模最大的数字和社交媒体公司关于仇恨言论的政策已有显著改进。自 2016 年以来，脸书、YouTube、推特、Instagram、Snapchat、抖音(TikTok)及其他社交媒体公司已承诺遵守欧盟打击网上仇恨言论行为准则，从而承诺根据第 2008/913/JHA 号《理事会框架决定》，删除所有符合非法仇恨言论定义的内容，包括针对穆斯林的非法仇恨言论。与此同时。这些平台在执行方面出现了积极趋势。

58. 欧盟委员会报告称，脸书、YouTube 及推特 2019 年从它们的平台上删除了 72% 的非法仇恨言论，高于 2016 年的 28%。¹⁶⁹ 脸书随后成立了一个监督委员会，作为内容审核决定的终审法院履行职责。在本报告发表之前，该监督委员会已审理了第一批案件，其中包括与仇视伊斯兰有关的案件。¹⁷⁰ 尽管政策变化导致极坏的网上内容的删除，但“边缘内容”却有所增加。需要对“边缘内容”进行深入分析，才能确定它们是否符合公司关于仇恨言论的定义，这导致人为加强的审查的增加，这是一个可喜的变化。鉴于开发的用于筛选网上内容的算法主要依赖于文字识别协议，可以说它准确分类抽象文本的效率较低。此外，算法往往难以区分用户关于探索对仇恨言论的关切或寻求反击仇恨言论的讨论与直接煽动

¹⁶⁵ CERD/C/LTU/CO/9-10 和 CCPR/C/SWE/CO/7。

¹⁶⁶ 《公民权利和政治权利国际公约》，第 20(2)条。

¹⁶⁷ 人权委员会在第 34 号一般性意见(2011 年)中强调，禁止不尊重宗教或其他信仰体系的表现，包括亵渎宗教法不符合《公民权利和政治权利国际公约》，但《公约》第二十条第 2 款规定的具体情况除外。也不得利用此类限制，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(第 48 段)。

¹⁶⁸ 消除种族歧视委员会第 35 号一般性建议(2013 年)。

¹⁶⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code_of_conduct_factsheet_7_web.pdf.

¹⁷⁰ <https://oversightboard.com/news/719406882003532-announcing-the-oversight-board-s-first-cases-and-appointment-of-trustees/>.

对穆斯林的仇视、歧视或暴力的言论，因而妨碍了目标群体应对他们所面临的歧视的努力。¹⁷¹

59. 社交媒体和其他数字公司在执行打击网上仇恨言论的政策方面，越来越多地采取行动让人类仲裁人参与(增加人类决策使算法更有效)，特别报告员对此表示欢迎。但是仲裁人培训范围或者使用的可行定义及决策程序通常不透明。脸书的监督委员会模式在这方面是一个部分改进，尽管其职责有限，它只涉及内容审查决定程序的很小一部分，并且其决定是“孤立的”，而不是具有约束力的先例。

60. 特别报告员认为，制定数据审查标准的公司常常将数据审查标准视为商业秘密，这是不正确的。这意味着判断网上仇视伊斯兰范围或者当前解决办法的有效性的绝大多数努力，几乎完全取决于相关公司选择提供的数据，而这些数据通常没有进行充分分类(如果有的话)，而且很难独立地核实。

C. 最佳做法

61. 特别报告员指出，许多国家的政府已采取措施打击仇视伊斯兰的行为，并承诺加大力度。欧洲委员会¹⁷² 和包括马耳他、¹⁷³ 挪威¹⁷⁴ 及瑞典¹⁷⁵ 在内的一些国家，为了解决基于一般的宗教原因的歧视和偏见或者特别是基于仇视伊斯兰的歧视和偏见，已经制定了政策建议或行动计划。欧洲委员会建立了打击反穆斯林仇恨协调员职位。¹⁷⁶ 西班牙巴塞罗那¹⁷⁷ 和澳大利亚维多利亚州¹⁷⁸ 当局已经制定了地区行动计划。此类计划通常包括教育外联、能力建设及预防和依法处置仇恨犯罪的措施。挪威的行动计划旨在促进对话，收集有关穆斯林遭受歧视和仇恨的信息，由警方登记专门针对穆斯林的仇恨犯罪。¹⁷⁹

¹⁷¹ 关于在线仇恨言论的磋商。也见 <https://arxiv.org/abs/1702.08138>。

¹⁷² <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-5-on-combating-intolerance-and-d/16808b5a76>.

¹⁷³ 马耳他提供的资料。

¹⁷⁴ 与国际宗教或信仰自由议员小组(International Panel of Parliamentarians for Freedom of Religion or Belief)进行的磋商。

¹⁷⁵ 瑞典提供的资料。

¹⁷⁶ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-anti-muslim-hatred_en.

¹⁷⁷ https://ajuntament.barcelona.cat/oficina-afers-religiosos/en/noticia/against-islamophobia_513396;
<https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/spain-first-municipal-plan-against-islamophobia-pioneered-in-barcelona?lang=en>.

¹⁷⁸ 澳大利亚穆斯林倡导网络(Australian Muslim Advocacy Network)提供的资料。

¹⁷⁹ <https://norwaytoday.info/news/norway-launches-new-action-plan-against-discrimination-and-hatred-of-muslims/>.

62. 包括安道尔、¹⁸⁰ 克罗地亚、¹⁸¹ 吉尔吉斯斯坦、¹⁸² 瑞典¹⁸³ 及瑞士¹⁸⁴ 在内的一些国家采取的其他措施包括制定反仇恨犯罪的法律，表明对这种现象进行了有意的应对。在多哥，法律禁止基于宗教原因的歧视。¹⁸⁵ 据报告，有五个国家成立了专门工作队，或者培训了警察，负责监测、确定及应对仇恨犯罪。¹⁸⁶

63. 特别报告员赞赏欧安组织民主制度和人权办公室¹⁸⁷ 以及十个国家¹⁸⁸ 为监测和促进举报仇视伊斯兰事件所作努力。巴西女性、家庭和与人权部设有一条沟通热线，允许包括基于宗教原因的歧视在内的歧视受害者提出申诉。¹⁸⁹ 然而，经常发生少报仇视伊斯兰事件的情况，在国家机制缺乏或根本不存在的条件下，一些民间社会组织常常努力填补报告方面的空白。¹⁹⁰

64. 特别报告员还承认为解决网上仇恨言论所做的努力。据报告，墨西哥与社交媒体公司合作，编写了批驳仇恨言论的文章。¹⁹¹ 瑞典向包括 Nätatsgranskaren 在内的民间社会倡议组织提供财政支持，这些倡议组织检测网上仇恨言论，并向警察和社交媒体公司报告检测结果。¹⁹²

65. 六个国家已组织了关于歧视穆斯林的宗教间会议，或者与穆斯林群体进行了磋商，以便他们表达关切和需求。¹⁹³ 据报告，欧安组织¹⁹⁴ 和欧洲联盟¹⁹⁵ 已经组织了关于此问题的高级别会议，五个国家已就此问题与民间社会组织进行了区域磋商。¹⁹⁶ 忆及仇视伊斯兰可能表现为对穆斯林难民和移民的交叉歧视，联合

¹⁸⁰ 安道尔提供的资料。

¹⁸¹ 克罗地亚提供的资料。

¹⁸² 吉尔吉斯斯坦提供的资料。

¹⁸³ 瑞典提供的资料。

¹⁸⁴ 瑞士提供的资料。

¹⁸⁵ 多哥提供的资料。

¹⁸⁶ 克罗地亚、匈牙利、墨西哥、波兰及瑞典提供的资料。

¹⁸⁷ <https://hatecrime.osce.org/what-hate-crime/bias-against-muslims>.

¹⁸⁸ 澳大利亚、巴西、加拿大(www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2020001/article/00003-eng.pdf)，克罗地亚、匈牙利、波兰、西班牙(www.interior.gob.es/documents/642012/3479677/Informe+2018+sobre+la+evoluci%C3%B3n+de+los+delitos+de+odio+English+version.pdf/1767a25c-cfb6-42c1-8876-c1534d825158)，瑞典、英国(https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/839172/hate-crime-1819-hosb2419.pdf) 及美国 (www.fbi.gov/investigate/civil-rights/hate-crimes)。

¹⁸⁹ 巴西提供的资料。

¹⁹⁰ <https://tellmamauk.org/>; www.splcenter.org/data-projects/tracking-anti-muslim-legislation-across-us?by-type#filters.

¹⁹¹ 墨西哥提供的资料。

¹⁹² 瑞典提供的资料。

¹⁹³ 澳大利亚、比利时、马耳他、卡塔尔、瑞士及多哥提供的资料。

¹⁹⁴ 国际和平与发展联盟提供的资料。

¹⁹⁵ 欧盟委员会提供的资料。

¹⁹⁶ 挪威、多哥、乌干达、美国及津巴布韦。在撒哈拉以南非洲、西欧及美洲进行的磋商。

国难民事务高级专员办事处、¹⁹⁷ 欧安组织¹⁹⁸ 及欧洲联盟¹⁹⁹ 为各国制定了关于移民融合的良好做法框架，或者为移民融合提供了资源。

66. 一些国家和民间社会组织向穆斯林介绍了他们的权利，为了消除负面的谎言和误解，开展了提高公众关于穆斯林和伊斯兰教意识的运动。爱尔兰对小学生进行关于常见的包括仇视伊斯兰在内的可能损害尊严的偏见和态度的教育。²⁰⁰ 媒体仇视伊斯兰观察站已经提高了对如何以避免复制污名化和有害的陈规定型观念的方式报道与穆斯林和伊斯兰教有关的问题的认识。

定义

67. 有许多建议认为，为了充分概括受害者的集体经历，协调政府、多边及民间社会的有效的对策，特别是在教育和提高意识领域，制定一个“仇视伊斯兰”的工作定义，将会产生及时的实际的益处。²⁰¹ 多年来，学者和人权倡导者，包括 Runnymede Trust 和其他民间社会组织及联合王国全党英国穆斯林议会小组，提出了几种定义。

68. 有些人认为，确定仇视伊斯兰的定义的努力，是一种掩盖极权主义的政治野心和破坏人权的有害做法的手段，使这些做法免受合法的批评和质疑。²⁰² 另一些人则断言，关于仇视伊斯兰的可行定义常常错过被攻击的要点，因为攻击的不是作为信仰的伊斯兰教，而是作为人民的穆斯林。²⁰³ 有些人认为，这种努力可能会对言论自由产生寒蝉效应，因为这可能扼杀对伊斯兰教的合法批评，有助于对进行这些批评的人的妖魔化和污名化。其他学者和活动家认为，仇视伊斯兰现象是有特定具体情况的，制定关于仇视伊斯兰的可行定义可能会带来无法预料的后果，过度夸大伤害，将穆斯林的多种多样的经历同质化，而且可能会排斥某些观点。²⁰⁴

69. 特别报告员强调，不需要确定一个特定的定义，而是为了公众教育、监测和应对这一现象的目的，需要对仇视伊斯兰、表现形式及其对包括宗教或信仰自由权在内的人权的影响有更好的概念理解。特别报告员强调，必须集中关注：反穆斯林偏见、即仇视伊斯兰是如何造成的，以及穆斯林个人和群体如何遭受不同形式的、有时是多重形式的偏见的伤害的。²⁰⁵ 他忆及，根据《宽容原则宣言》第一条第(1)款，各国义务应对这些后果，因为宽容不仅是一种道德上的责任，也是一种政治和法律上的需要。此外，以细致入微的方式了解仇视伊斯兰思潮，

¹⁹⁷ www.unhcr.org/en-us/the-10-point-plan-in-action.html.

¹⁹⁸ www.osce.org/files/f/documents/a/2/393554.pdf.

¹⁹⁹ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home> ;
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2178.

²⁰⁰ 爱尔兰提供的资料。

²⁰¹ <https://columbialawreview.org/content/islamophobia-toward-a-legal-definition-and-framework/>.

²⁰² www.worldcat.org/title/thinking-through-islamophobia-global-perspectives/oclc/635463824.

²⁰³ www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/014198799329305, 第 898 页。

²⁰⁴ www.cambridge.org/core/journals/journal-of-law-and-religion/article/abs/limits-of-liberal-inclusivity-how-defining-islamophobia-normalizes-antimuslim-racism/83F07C7092083A0658B9CD2B9AA7553B.

²⁰⁵ A/HRC/2/3, 第 18 段。

对于确保根据国际人权法和标准确定有效地应对复杂的特定具体情况的挑战的相关教育、社会及政策对策，是至关重要的。

五. 结论

70. 个人、政治人物、有社会影响力的人、媒体及仇恨团体等对穆斯林有意和无意的偏见，在将穆斯林去人性化、煽动仇恨犯罪、煽动歧视及加剧社会经济排斥方面起着重要作用。学者和权利监测员强调，仇视伊斯兰的态度通常会导致下述恶性循环长期存在：国家政策认可私人仇视伊斯兰的态度和行动，而这种态度的普遍存在推动惩罚穆斯林的国家政策。

71. 让穆斯林为以伊斯兰教名义进行的恐怖行为集体承担指责，仇视伊斯兰的态度也对伊斯兰教进行过分笼统的负面描述(将他们描述为威胁，并集中描述穆斯林与多数人口价值观之间不可调和的文化差异)和穆斯林的本质化，这些助长了对穆斯林个人和群体的歧视、敌视及暴力行为。

72. 特别报告员忆及，即使群体中其他成员从事不容忍行为，各国也必须保护宗教少数群体的权利。²⁰⁶ 这一点在下述情况下尤其相关：一个宗教群体在世界某个部分可能是少数群体，并可能因此而遭受歧视；而在世界另一部分，这个宗教群体可能是宗教多数群体，可能被指控对当地宗教少数群体采取不容忍态度。

73. 特别报告员强调，国际人权法保护的是个人，而不是宗教。本报告中没有任何内容建议对伊斯兰教的教义、领导人、象征或做法的批评应当受到禁止或刑事制裁。相反，特别报告员强调，仇视伊斯兰思潮所产生的歧视和不容忍，对各国培育民主多元化和尊重、保护及促进所有人权的愿望都构成重大挑战。致力于建造不论宗教或信仰特征而尊重所有人的人权的和平、包容、多元化的社会，必须反对宗教偏见和种族主义，但也必须避免检查纯粹话语性的言论。²⁰⁷

74. 然而，针对穆斯林的有意的和无意的偏见，都可能在将穆斯林个人和群体去人性化和激发针对他们的歧视、敌视及暴力方面起重要作用。认识到这一点对于解决将这种偏见正常化的系统结构和社会规范是至关重要的。因此，必须确定和评估国家结构如何使仇视伊斯兰长期化和合法化、如何猖狂地歧视穆斯林个人和群体。

75. 此外，对真正的或被认为的穆斯林的歧视、敌视及暴力行为常常是相互交叉的，基于宗教原因的歧视与基于国籍、性别或种族或族裔背景及其他受保护的特征的歧视是相互交叉和叠加的。穆斯林常常因为诸如肤色和包括头巾在内的宗教服饰等某些明显的“穆斯林”特征及名字，而成为袭击目标。²⁰⁸ 穆斯林妇女因为身为妇女、属于少数族裔群体及是穆斯林，可能会遭受三重惩罚。²⁰⁹

76. 仇视伊斯兰思潮侵犯宗教或信仰自由和非歧视权利，影响与移民、警务、就业、教育及住房等有关的政策和做法。在公共和私人领域中制造的障碍，往往使

²⁰⁶ 同上，第 26 段。

²⁰⁷ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3355274.

²⁰⁸ <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-muslims-selected>, 第 9 页。

²⁰⁹ <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmwomeq/89/89.pdf>, 第 15 页。

穆斯林难以作为穆斯林行为。在某些情况下，这种经历整体可能相当于《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第 2 款所禁止的、人权委员会第 22 号一般性意见(1993 年)第 5 段所详述的强迫程度，委员会谴责违反该标准的政策和做法。

六. 建议

77. 特别报告员认为，一个关于仇视伊斯兰的可行定义可能为确定各种形式的仇视伊斯兰行为提供实际指导意见。因此，特别报告员鼓励利益攸关方采取包容性程序，让各种各样的利益攸关方参与，也让代表少数群体的利益攸关方参与，共同制定和批准一种非法律工具，用于教育、提高意识、监测及应对仇视伊斯兰的行为。这种工具必须符合人权委员会、《拉巴特行动计划》及消除种族歧视委员会第 35 号一般性建议(2013 年)采取的处理仇恨言论的方针，确保任何定义都伴有关于在法律范围内捍卫所有人的言论自由的义务明确指导意见。在这方面，特别报告员指出，对伊斯兰教的批评不是仇视伊斯兰，除非它总体上伴随着对穆斯林的仇恨或偏见。

78. 此外，为了处理和减轻仇视伊斯兰的影响，特别报告员提出下述建议。

79. 各国应该：

(a) 取消对内心的自由中的绝对信仰自由的一切限制，取消对外在的自由中的表示宗教或信仰权利的歧视性限制；

(b) 在国家、区域或地方各级，采取一切必要措施，打击对穆斯林的直接和间接形式的歧视，尤其是考虑到这种歧视往往基于宗教或信仰、种族、族裔、性别及其他受保护的等特征原因的，是相互交叉的。这包括通过监测获得服务的可能性，包括通过收集按宗教或信仰群体分类的数据，与国家人权机构合作监测履约情况和审理申诉，以及废除歧视穆斯林的法律和政策，在就业、教育、诉诸司法、适当住房、卫生保健、移民和公民身份等领域采取措施消除歧视；

(c) 在打击恐怖主义的同时，实施特别报告员提出的关于增进和保护人权与基本自由的建议，确保旨在防止和打击暴力极端主义的所有政策均符合明确的符合人权的法律框架，并受到严格的监管和评估，包括正规的、独立的、定期的审查；²¹⁰

(d) 根据国际规范和联合国主持制定的任意法文书，履行义务，禁止任何煽动歧视、敌视或暴力的宣传宗教仇恨的行为；²¹¹

(e) 通过执法，包括消除对穆斯林的歧视性的特征分析和促进警察公正执勤，来消除歧视；采取措施增强执法部门识别反穆斯林偏见的能力；以及加强执行关于仇恨犯罪的法律；

(f) 向穆斯林群体提供资源，用于教育、导师及领导力方案，这些方案的实施可以增强社会弱势个人的复原力和技能，并为他们提供支持；

²¹⁰ A/HRC/43/46, 第 52(f)段。

²¹¹ 人权理事会第 16/18 号决议；《拉巴特行动计划》和《贝鲁特宣言》及其关于信仰促进权利的 18 项承诺。

(g) 收集关于仇恨犯罪和对真正的或被认为的穆斯林的歧视的分类数据，包括对此类投诉进行的调查和起诉的百分比及其结果；

(h) 确保有受害者可利用的秘密机制，受害者可以向它们举报仇视伊斯兰仇恨犯罪和歧视事件。在存在这种机制的地方，包括在刑事司法系统内，各国必须确保它们容易使用，按照以受害者为中心的基于人权方针运作；²¹²

(i) 建议政党制定和执行政党代表行为(尤其公开演讲)道德准则。党的领导在党内和在公共讲话中必须及时、明确、始终如一地反对仇视伊斯兰言论；

(j) 向国家官员和教育工作者提供反对陈规定型观念的培训，从教育课程中删除仇视伊斯兰的语言，以及在学校课程中纳入有关宗教和文化多样性的内容，通过上述措施来处理仇视伊斯兰的语言。

80. 雇主应制定和执行在工作场所防止歧视的政策，包括防止基于宗教或信仰、性别及种族的歧视；尊重宗教和信仰自由权利，譬如通过促进有利于多样性的工作条件；为雇员提供适当的投诉机制，为受害者提供支持机制。鼓励雇主采取匿名的招聘程序和其他措施，为穆斯林和其他宗教少数群体创造一个平等和包容的工作场所，特别是在穆斯林人数不足的职业中。

81. 数字技术公司应该：

(a) 确保社区准则和使用条款明确，并可以以可预测的方式应用，使用基于人权的方法对内容进行管理，包括为内容仲裁人提供公正和有利的工作条件及强大的心理支持；

(b) 增加处理煽动和仇恨言论行动的透明度。应该将有关仇恨语言的检测和审核的匿名数据集公开，进行定期更新，并接受保护的分类。同样，内容仲裁人接受的培训也应该公开。

82. 媒体应该制定关于穆斯林和伊斯兰教的报道准则，其中包括采用良好做法，避免陈规定型观念和概括化，报道多样性并解释背景，²¹³ 并对新闻工作者和其他媒体内容制造者进行相应的培训。

83. 包括基于信仰的行为体在内的民间社会应促进不同信仰之间的接触，避免煽动基于宗教或信仰原因的歧视、敌视及暴力行为，反对关于穆斯林和伊斯兰教的本质化的叙述，尊重多样性，加强团结。

84. 联合国系统应通过透明的参与性的程序，促进包括穆斯林领导的团体和妇女人权团体在内的民间社会组织参与旨在在国家、区域及全球各级预防暴力极端主义的对策的设计、执行和监督。²¹⁴

85. 联合国系统各机构，包括人权高专办、联合国教育、科学及文化组织、联合国不同文明联盟、联合国反恐实体及秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问办公室应加强与有关特别程序任务负责人的合作，采取联合行动应对仇视伊斯兰导致的歧视、敌视及暴力。

²¹² www.osce.org/files/f/documents/c/5/447028.pdf.

²¹³ www.fundacionalfanar.org/islamandjournalism/.

²¹⁴ www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/gendered-dimensions-of-violent-extremism-outcome-report-en.pdf?la=en&vs=245，第 6 页。