



第六十三届会议

临时议程* 项目 67(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

消除一切形式的宗教不容忍

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递宗教或信仰自由问题特别报告员阿斯玛·贾汉吉尔
根据大会第 62/157 号决议提交的临时报告。

* A/63/150。



宗教或信仰自由问题特别报告员的临时报告

摘要

宗教或信仰自由问题特别报告员根据大会第 62/157 号决议向大会提交本报告。她在报告中概述了自其向大会提交上一次报告（A/62/280 及 Corr. 1）以来根据授权任务开展的各项活动，包括近期对安哥拉、印度、以色列和巴勒斯坦被占领土的访问情况。

特别报告员论述了公民身份问题和行政程序中的宗教歧视，这是她授权任务中一个贯穿各领域的实质性课题。在概述相关国家做法和国内立法之后，她审查了适用的国际法律标准和判例法。她指出，虽然大多数国家在公民身份问题上和行政程序中并没有基于宗教的公开歧视，但也存在国家做法或国内立法与人权标准不一致的情况。她尤其感到关切的是：依据宗教归属拒绝或剥夺公民身份；在官方身份证或护照上强行注明某些宗教；要求在申请官方证件时谴责某一宗教信仰；以及限制某些宗教信徒担任国家公职的资格。

特别报告员结合其授权任务，就公民身份问题和行政程序提出了结论和建议。她强调，国家合法利益必须逐一实现与个人宗教或信仰自由的平衡，同时也要顾及隐私权、迁徙自由、国籍权和不歧视原则。她着重介绍了可帮助确定在公民身份问题上和行政程序中对宗教或信仰自由权利实施某些限制是否违背人权法的一些观点。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	4
二. 根据授权任务开展的活动	3-24	4
A. 通信	4-7	5
B. 国家访问	8-20	5
C. 其他活动	21-24	8
三. 公民身份问题和行政程序中的宗教歧视	25-66	8
A. 国家做法和国内立法	27-38	9
B. 国际法律标准	39-59	12
C. 国际和区域判例法	60-66	17
四. 结论和建议	67-78	19

一. 引言

1. 宗教或信仰自由问题特别报告员的授权任务是 1986 年人权委员会第 1986/20 号决议¹ 确立的。人权理事会第 6/37 号决议² 将特别报告员的授权任务再次延长三年，并请特别报告员：

(a) 促进在国家、区域和国际各级采取措施，确保宗教或信仰自由权利得到增进和保护；

(b) 查明在享有宗教或信仰自由权利方面存在哪些现有障碍和新出现的障碍，并就克服这些障碍的途径和方法提出建议；

(c) 继续审查不符合《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》规定的事件和政府行动，并建议适当的补救措施；

(d) 在报告过程中，包括在收集资料和提出建议的过程中，继续采用性别公平观，尤其是识别针对性别的侵犯行为。

2. 在本报告中，特别报告员概述了自其向大会提交上一次报告（A/62/280 及 Corr. 1）以来根据授权任务开展的各项活动，作为授权任务中一个贯穿各领域的课题讨论了公民身份问题和行政程序中的宗教歧视，并就此提出了若干结论和建议。

二. 根据授权任务开展的活动

3. 根据人权理事会第 6/37 号决议，特别报告员围绕监测、通信、保护、预防和分析开展了多项活动，以便提出相关建议，供理事会和联合国其他机构审议。特别报告员收到了大量与其授权任务有关的资料。她向有关国家政府通报了从可信来源获得的可靠资料。进行国家访问的原因有很多，包括为复杂的宗教或信仰自由问题寻找解决办法。在实地访问及其他与授权任务有关的活动期间，特别报告员设法按照她在工作中提出的意见、结论和建议，与政府开展对话。她与有关政府分享了分析结果，并在报告中作了记录。作为预防性努力的一部分，特别报告员参加了各种形式的宗教间对话，集思广益地讨论了由其授权任务产生的问题。她继续不断了解为开发各种教育方法，促进对不同宗教和信仰的个人和团体的容忍所作的努力。授权任务还包括一项预警职能，用以查明在享受宗教或信仰自由权利方面新出现的障碍。

¹ 见《经济及社会理事会正式记录，1986 年，补编第 2 号》(E/1986/22)，第二章，A 节。

² 见 A/HRC/6/22，第一章。

A. 通信

4. 自 1986 年开始执行授权任务以来，特别报告员已总共向 130 个国家发出 1 130 份信函。大部分信函是以指控信的形式发到有关国家的常驻代表团。如果所指控的侵权行为具有时间紧迫性，可能涉及丧失生命、威胁生命的情况，或者受害人即将或正在遭受非常严重的损害，无法通过指控信及时处理，特别报告员则使用紧急呼吁。

5. 转交各国政府的个案以及收到的答复已在提交人权理事会的年度报告中概述（见 A/HRC/7/10/Add. 1）。由于这些报告使用通信框架（E/CN. 4/2006/5，附件），特别报告员得以确定收到的指控提出了哪些授权任务。她还将这一通信框架制作成在线汇编，按照 1986 年以来历任授权任务执行人调查结果的相关摘录进行分类，阐述了各类国际标准。在线汇编可在联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）的网站（www.ohchr.org）上查阅。

6. 通信只描述了一个大概的情况。特别报告员收到的指控远多于最后转交给各国政府的指控。可能还有一些指控没有引起特别报告员的注意。因此，“通信情况报告”仅仅是指明了侵犯宗教或信仰自由的形式。过去，特别报告员曾收到有人基于宗教或信仰原因被谋杀、逮捕或歧视的报告。有些群体的宗教或信仰自由尤其易受侵犯。因此，特别报告员对妇女、少数群体、被剥夺自由者、难民、儿童和移徙工人的处境给予特别关注。

7. 由于许多案件引起了对一些侵犯人权行为的关切，特别报告员再次与其他特别程序的授权任务执行人开展联合行动。自 2007 年 7 月 1 日以来，她先后与下列授权任务执行人发出了联合指控信或联合紧急呼吁：法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员；促进和保护意见和言论自由权问题特别报告员；人人有权享有能达到的最高标准身心健康问题特别报告员；暴力侵害妇女行为及其因果关系问题特别报告员；当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为问题特别报告员；少数群体问题独立专家；法官和律师独立性问题特别报告员；任意拘留问题工作组；负责人权维护者状况的秘书长特别代表；酷刑问题特别报告员；以及缅甸人权状况特别报告员。

B. 国家访问

8. 在过去的 14 年中，各授权任务执行人进行了 27 次访问，以分析世界各大洲 26 个国家的情况。自其上一次报告以来，特别报告员访问了安哥拉（2007 年 11 月）、以色列和巴勒斯坦被占领土（2008 年 1 月）以及印度（2008 年 3 月）。对印度的访问是其前任 1996 年访问印度以来的第一次授权任务后续访问。特别报告员想强调的是，在其授权任务期间，她与有关政府的合作是非常令人满意的，相互间始终在进行旨在加强国家履行本国人权义务的能力的真诚对话。

1. 对安哥拉的访问

9. 特别报告员于 2007 年 11 月 20 日至 27 日访问了安哥拉。虽然 1992 年《宪法》载列了宗教或信仰自由权利，但是特别报告员注意到对关于信仰、良心和崇拜自由的第 2/04 号法律的关注，该法律规定了严格的登记要求，例如，要有 100 000 名户籍在安哥拉的会员，来自安哥拉的三分之二省份。这项法律歧视宗教少数群体，不符合安哥拉加入的国际标准。特别报告员建议修订该法律并高兴地看到安哥拉政府表示可以考虑修订该法的条款。

10. 特别报告员不无遗憾地指出，安哥拉还受到将穆斯林与国际恐怖主义联系起来这一突出的全球趋势的影响。她强调政府有义务倡导容忍和防止任何政府官员说不利于任何宗教社区的话。对她所访问的一个拘留中心，她遗憾地表示，尽管 165 名被拘留者中 95% 是穆斯林，但他们那里既没有阿訇也没有宗教书籍。

11. 关于卡宾达的情况，特别报告员收到了大量的举报，反映有人因为被认为破坏卡宾达天主教牧师的任命而遭到政府人员的暴力、恐吓、骚扰和逮捕。她还对安哥拉天主教会领导人遭受到的暴力和恐吓表示关切，并促请为对立派别之间宗教内对话提供便利。

12. 特别报告员还对被家人说成具有妖术的儿童所遭受的虐待和暴力表示关切。她高兴地看到安哥拉国家儿童研究所带头与儿童基金会一起来处理这个问题；不过，迄今对各个问题的应对是孤立和零散的。最后，特别报告员建议安哥拉政府与人权高专办签订一项谅解备忘录，以期设立一个专职促进和保护所有人权的办事处。她遗憾地注意到，2008 年 3 月安哥拉政府决定不签订一项关于在安哥拉开展人权促进和保护活动的全面协议并要人权高专办在 2008 年 5 月 31 日前停止其在该国的一切活动和关闭其代表机构。

2. 对以色列和巴勒斯坦被占领土的访问

13. 特别报告员于 2008 年 1 月 20 日至 27 日访问了以色列和巴勒斯坦被占领土。特别报告员指出，她所访问的这个地区具有极其丰富的多样性，也是许多宗教的重要圣地；但她遗憾地看到这种丰富的多样性使人们按宗教信仰而分化；实际上，冲突正在损害着个人和社区自由崇拜和在各自的圣地参加宗教仪式的权利。由于复杂的许可证、签证和检查站制度以及关卡，许多穆斯林和基督教徒不能到世界上他们最神圣的地方参拜。以色列政府告诉特别报告员，出于安保原因，这些限制措施是必要的。但她想强调，为打击恐怖主义而采取的任何措施都必须符合国家根据国际法所承担的义务，包括宗教或信仰自由，而且这些措施应当是没有歧视并与其目的相称的。

14. 特别报告员承认以色列的宗教少数群体声称国家没有进行任何宗教迫害，但她注意到基督教、犹太教和穆斯林中有群体受到不同形式的歧视，例如轻视基督教和穆斯林的圣地，或对各宗教少数群体费用的补贴分配不公平。

15. 巴勒斯坦被占领土中的少数人社区，包括某些弱小基督教群体，表示他们害怕宗教不容忍程度正在上升。对宗教狂热，妇女首当其冲。特别报告员获悉，在巴勒斯坦被占领土发生过以宗教的名义为维护名誉杀人而不受惩罚的事件，加沙地区的妇女据说最近不是因为宗教信仰而是出于害怕而不得不盖头遮脸。

16. 为了避免情况恶化而需要立即应对的一个主要挑战是有效禁止和制裁煽动宗教仇恨。以宗教名义施行任何暴力都应当受到谴责、调查和制裁。特别令人担忧的是煽动儿童对其他宗教归属的人发泄仇恨。另外，特别报告员建议有可能达成和平协定的所有各方都应当在法律上保证保护宗教少数群体的权利以及保障宗教平等与不歧视和圣地保护与和平准入。

3. 对印度的访问

17. 特别报告员于 2008 年 3 月 3 日至 20 日访问了印度，这是继其前任访问（见 E/CN.4/1997/91/Add.1）的一次后续访问。特别报告员赞许印度中央政府关于少数群体包括宗教少数群体的全面政策，并欢迎由拉金德·萨查尔法官和伦加纳特·米斯拉法官为首的委员会起草的报告。她还赞许国家少数群体委员会迅速采取行动和发表社区暴力事件报告及具体建议。但她遗憾地指出，各个邦的人权委员会的情况不平衡，非常取决于委员会的构成和各邦政府对其授权任务的重视。

18. 特别报告员强调，尽管印度有全面的法律框架来保护少数群体和宗教权利，但实施起来还是有困难。她遗憾地注意到执法官员往往不愿意对以宗教或信仰的名义施行暴力的有组织群体采取任何行动。

19. 在其访问期间，特别报告员收到了若干袭击宗教少数群体及其参拜场所和歧视印度教社区低下阶层的报告。在北方邦，特别报告员收到了一些关于因不同宗教或种姓成员间通婚而引起暴力和强奸的具体报告。她还报告了在奥里萨邦坎达马县发生的、以贱民和少数族群中的基督教徒为主要对象的普遍暴力事件。2002 年在古吉拉特邦有 1 000 多人被杀，³ 有可靠报告指称当局不采取行动和邦政府据说染指这些袭击。特别报告员还遗憾地注意到在印度的许多地区穆斯林日益被贫民区化和孤立，并对以往社区骚乱、暴力和杀戮案件调查时间久长表示关切。

20. 她指出，在其前任的报告（同上，第 46 段）中他担心在对一种情况进行政治利用时，类似 1992 年阿约提亚事件的事件还会发生。她强调，目前除非能够有效防止煽动宗教仇恨和在政治上利用社区紧张关系，否则类似社区暴力事件可能再次爆发的风险确实存在。特别报告员在其规定任务中关注的其他问题包括：在册种姓地位与宗教归属间的法律联系、一些邦“反改变信仰法”的影响以及锡克教徒、佛教徒、耆那教徒和无神论者所表示的关切。

³ 一些来源估计在 2002 年的社区暴力中有 2 000 多人遇害。

C. 其他活动

21. 特别报告员与其他特别程序授权任务执行人一起发表了一些新闻稿，表示他们对最近在缅甸（2007年9月28日）、肯尼亚（2008年1月4日）和中国西藏自治区（2008年4月10日）一些事件和人权状况的关注。在另一份与当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为问题特别报告员及促进和保护意见和言论自由问题特别报告员一起发表的联合声明中，她谴责网上电影“Fitna”中穆斯林被歪曲的形象，并呼吁对话和保持警觉（2008年3月28日）。

22. 此外，特别报告员参加了特别程序授权任务执行人第十五次年会和与其授权任务有关的一些会议。例如，特别报告员在法国斯特拉斯堡欧洲议会关于2008欧洲不同文化间对话年的全体会议上讲了话。她鼓励以各种形式和在不同层面进行不同宗教间和同一宗教内的对话。为了通过不同宗教和信仰的个人和社区之间的对话和合作推进和平文化，特别报告员还支持指定一个联合国不同宗教间对话与合作促进和平十年的提议。

23. 关于预防活动，特别报告员参与了民主制度和人权办公室宗教或信仰自由问题专家咨询委员会拟订的《在公立学校教授宗教信仰的托莱多指导原则》。⁴ 这个文件旨在为编写教材教授宗教和信仰知识提供实用指南，为确保编写教材和标准中的公平提出可取的实施程序。特别报告员重申，教育能够起很重要的预防作用，当它促进尊重和接受多元文化和多样性时尤其如此。由于教育和教材的质量至关重要，国家应当采取适当措施，使本国学校的课程、课本和教育方法符合人权规定，包括关于宗教或信仰自由的规定。她的前任在2001年发起了学校教育与宗教或信仰自由、宽容和不歧视的关系问题国际咨询会议，会议通过了《马德里最后文件》（E/CN.4/2002/73，附录）。

24. 特别报告员欢迎开始进行普遍定期审查，据此将每四年通过一个共同机制审查联合国每个会员国的人权记录。她赞赏地注意到，在2008年的头两届会议上，人权高专办在汇编联合国文件所载资料的报告中包括了特别报告员的许多意见和建议。在普遍定期审查工作组的若干互动对话和报告中也突出了宗教或信仰自由问题。这在特别报告员的来文和国家访问中加以落实提供了机会。因此，她还打算恢复授权任务的最初做法（见A/51/542，附件一和二；A/52/477/Add.1；A/53/279，附件；和E/CN.4/1999/58，附件），在国家访问之后发送后续信函，以便获得关于国家一级执行特别报告员建议的最新情况。

三. 公民身份问题和行政程序中的宗教歧视

25. 特别报告员在各种信函和报告中对公民身份问题和行政程序中的宗教歧视表示关切。特别报告员在本节概述了关于这一问题的国家做法和国内立法，审查

⁴ 可上网查询 www.osce.org/odihr/item_11_28314.html。

了适用的国际法律标准及有关的国际和区域判例法，且提出了结论和建议，以便可适当平衡这方面的权利和各种限制。

26. 本报告将在宗教或信仰自由范围内论述公民身份行政程序中的宗教歧视。关于少数群体的历史背景和政治背景以及歧视性拒绝或剥夺公民身份问题，特别报告员要提及少数群体问题独立专家最近提交的报告（A/HRC/7/23 及Add. 1-3）。独立专家在其报告中还概述了国际法方面的考虑，诸如享有国籍的权利、⁵ 无歧视的中心地位、公民身份与享有人权、基本自由和少数人权利。独立专家强调，除了少数例外，国家有义务保护和促进所有在其领土内的人，不论公民与否，享有人权。

A. 国家做法和国内立法

27. 大多数国家没有在申请公民身份或其他行政程序中公开进行宗教歧视。但是，特别报告员报告了国家做法或国内立法与人权标准不符的若干情况。例如，这些报告提到因宗教归属而拒绝或剥夺某人的公民身份、在官方身份证或护照上强行注明某些宗教、要求在申请官方证件时谴责某种信仰以及限制担任国家公职的资格。

1. 公民身份取决于某种宗教归属

28. 特别报告员 2006 年 8 月访问马尔代夫期间得悉，依照《马尔代夫公民身份法》第 2(a) 条，非穆斯林不得取得马尔代夫的公民身份。若干对话者还表示，申请马尔代夫公民身份者须通过伊斯兰教的考试；然而，政府称，这不是法定要求。议会辩论后，政府重新起草了对穆斯林标准更严格的法案以取代《公民身份法》（A/HRC/4/21/Add. 3，第 45 段）。

29. 有些国家，如沙特阿拉伯⁶ 和科威特，⁷ 只有穆斯林才可获取公民身份。针对沙特阿拉伯政府的一封来信，第一任授权任务执行人达尔梅达·里贝罗提出了以下评论意见：

“……据沙特阿拉伯政府的答复，‘沙特阿拉伯百分之百的公民都信仰伊斯兰教’，就此他要指出，不论是在政治方面还是在宗教方面，这种完全一致都是不存在的。人皆有权与他人不同，有权享受思想、意识和信仰自由，

⁵ 同独立专家的报告一样（A/HRC/7/23，第 18 段），就本报告而言，“国籍”和“公民身份”作为同义词使用。

⁶ CRC/C/136/Add.1，第 98 段（沙特阿拉伯给儿童权利委员会的第二次定期报告）：“尽管所有沙特公民都是穆斯林，但国家仍尊重非穆斯林居民的宗教信仰权利。”

⁷ E/CN.4/1998/6，第 58 段：“(c) 在科威特，根据若干消息来源，对非伊斯兰教徒拒绝公民身份。”

不应对任何人施加限制，法律规定限制其实践的情况除外”(E/CN.4/1993/62, 第 53 段)。

30. 一些信徒因宗教归属原因不仅不能成为公民，而且若其决定改变宗教信仰还会丧失公民身份。特别报告员得悉，从占主导地位的宗教皈依另一宗教后有这种剥夺公民身份情况。⁸

2. 官方证件的获取及其内容

31. 一些国家拒绝向一些宗教社区的成员签发官方证件，包括身份证、护照、出生证和结婚许可证，或只向某个宗教团体的成员签发这些证件。⁹ 申请这些证件的行政障碍包括要求某群体成员申请身份证时提供更多证明文件，这也会限制有关个人的权利。皈依另一宗教者在请求官方证件应表明其宗教归属变更时有时会遇到问题。

32. 几个国家要求在身份证、护照和（或）这两种证件的申请表上明确注明宗教归属。¹⁰ 有些情况下，只可在两¹¹ 或三个¹² 得到正式认可的宗教中做选择，不可选择不表明自己的宗教或宣布本人是无神论者或非有神论者。计算机系统的编程方式若不允许输入除国家预先设定宗教之外的那些宗教归属，则这一问题会更严重。

33. 一些群体在申请官方证件时不得不同意关于其实际宗教信仰的一些陈述。巴基斯坦的穆斯林须在其护照申请表中庄严宣布他们“不承认穆罕默德（愿主赐福之）之后的任何意义或类型的自称先知者，不承认这种人为先知，也不承认宗教

⁸ E/CN.4/2000/65, 第 64 段（关于马尔代夫）。

⁹ A/HRC/7/10/Add.1, 第 79-85 段（关于埃及）；A/HRC/4/21/Add.3（关于马尔代夫），第 45 段。

¹⁰ E/CN.4/1996/95/Add.2（关于伊朗伊斯兰共和国），第 62 段；E/CN.4/1996/95/Add.1（关于巴基斯坦），第 22 和 23 段。

¹¹ A/HRC/8/18, 第 31 段（关于巴勒斯坦被占领土，包括东耶路撒冷）：“西岸和加沙的身份证上标注持证者是穆斯林或基督教徒，没有别的选项。无宗教信仰者的身份证上标注其父母的宗教；相反，耶路撒冷居民和以色列公民的身份证上没有关于宗教的信息。”

¹² E/CN.4/2004/63, 第 40 和 41 段；E/CN.4/2005/61/Add.1, 第 85 段；E/CN.4/2006/5/Add.1, 第 117 段；A/HRC/7/10/Add.1, 第 79-85 段（关于埃及）。然而，在 2008 年 1 月 29 日的两个裁定（第 18354/58 号和第 12780/61 号）中，开罗行政司法法院在确定以前签发给他们证件没有标明埃及认可的三个宗教（犹太教、基督教和伊斯兰教）之一后，宣告行政机构的决定无效，后者没有在申请人身份证或出生证上留作填写宗教的地方做个虚线或其他记号。另见 A/HRC/7/23, 第 53 段。

改革者为穆斯林”，且他们“认为Mirza Ghulam Ahmad Qadiani是假先知，还认为其信徒不论属于Lahori还是Qadiani团体都不是穆斯林”。¹³

34. 拒绝向一些宗教团体的成员签发官方证件或在其申请程序中制造障碍会严重影响其公民权和政治权及其经济、社会和文化权。无有效身份证件者往往不能投票，因此，被排斥在政治以外。其他影响包括难以在公共部门中就业，¹⁴ 难以开设银行账户，难以开办商业企业，且难以获取医疗或继续高等教育。¹⁵ 警察随意检查身份证件可能会造成那些无证件者被拘押。此外，因宗教归属原因限制签发护照或签证会限制有关个人的行动。¹⁶

35. 有时，国家把移民问题作为限制获取官方证件权利或对某些群体提出更严格要求的理由。国家在这一领域的措施往往不明确针对特定宗教团体，而是针对有某些区域或族裔背景的人。然而，如果这些人大多数属于某一宗教团体，则政府可能在事实上对该团体行为过度。

36. 在身份证上注明宗教或族裔血统且设定不同类别的公民身份可能会造成歧视、轻蔑或拒绝给予某些权利。¹⁷ 一些宗教团体享受特惠待遇，自动获取公民身份且得到政府提供的财政福利，而不属于该宗教团体者则享受不到这一待遇。¹⁸ 国家的另一种做法是要求公民在课税表上注明宗教归属，以便为该国的一些教会征收教会税。¹⁹

3. 对某些宗教团体成员某些权利的限制

37. 一些政府在行政程序中限制某些宗教团体成员的权利。例如，登记处拒绝为那些不信仰所认可宗教者进行结婚登记，或拒绝登记宗教间通婚；²⁰ 属于某宗教

¹³ 护照申请表可从巴基斯坦政府网站上获取：[http://pakistan.gov.pk/forms/pdf/form_c_d.i.p._3\(rev\).pdf.zip](http://pakistan.gov.pk/forms/pdf/form_c_d.i.p._3(rev).pdf.zip)；另见特别报告员访问巴基斯坦的报告（E/CN.4/1996/95/Add.1，第24段）。

¹⁴ E/CN.4/2005/61/Add.1，第173段（关于缅甸）；A/HRC/4/21/Add.3（关于马尔代夫），第43和44段。

¹⁵ A/HRC/7/10/Add.1，第81-83段（关于埃及）。

¹⁶ E/CN.4/1996/95/Add.2（关于伊朗伊斯兰共和国），第107段；E/CN.4/1996/95/Add.1（关于巴基斯坦），第23、78和85段。

¹⁷ 儿童权利委员会，结论意见：缅甸（CRC/C/15/Add.237），第34段。

¹⁸ 经济、社会和文化权利委员会，结论意见：以色列（E/C.12/1/Add.90），第18段。消除种族歧视委员会提出了类似关切（CERD/C/ISR/CO/13，第17段）。

¹⁹ E/CN.4/1998/6/Add.2（关于德国），第11和18段。

²⁰ E/CN.4/1995/91，第49段和E/CN.4/2005/61/Add.1，第132段（关于印度尼西亚）。另见E/CN.4/1996/95/Add.2（关于伊朗伊斯兰共和国，在伊朗伊斯兰共和国，巴哈派教徒的婚姻得不到承认），第62段。

团体者的离婚得不到承认，且其继承权得不到尊重；²¹ 迁徙和居留权及诸如移民获取土地和福利的其他特权只提供给某宗教社区成员。²² 一些注册规定要求宗教协会的领导人必须是公民。如果只有外籍神职人员在该国任职，这项要求会对宗教少数群体有不利影响。²³ 另外，如果因宗教需要希望改名者可能会被拒。²⁴ 另一问题是妇女在宗教法实施方面面临的歧视，特别是诸如离婚、继承、子女监护、公民身份的传递²⁵ 和迁徙自由²⁶ 等领域。

38. 一些国家要求希望担任公职者或进入司法机构者宣誓忠于某宗教。宪法的若干规定要求总统、²⁷ 总理²⁸ 和议会议员²⁹ 信仰某宗教并宣誓公开声明这一情况。在其他国家，国王或女王、³⁰ 诸如检察总长和首席大法官等司法机构职务最高者以及国家人权委员会成员³¹ 须做此宣誓。也有只限于信仰某些宗教的成员担任公职的情况，这可构成事实上的歧视。³² 有时，公职职务候选人必须是该国占主导地位的宗教某个教会的成员。³³

B. 国际法律标准

1. 公民身份取决于某种宗教归属

²¹ E/CN.4/1996/95/Add.2 (关于伊朗伊斯兰共和国)，第 62 段。

²² 消除种族歧视委员会，结论意见：以色列 (CERD/C/ISR/CO/13)，第 17 段。

²³ A/HRC/7/10/Add.2 (关于塔吉克斯坦)，第 37 段和 A/HRC/7/10/Add.1，第 246 段 (关于塔吉克斯坦法律草案)。

²⁴ Coeriel 等人诉荷兰，(CCPR/C/48/D/453/1991)，第 6.1 段。

²⁵ E/CN.4/2000/65，第 19 段 (关于文莱达鲁萨兰国)；E/CN.4/2002/73/Add.2 (只有法文)，第 137 段 (消除对妇女歧视委员会关于阿尔及利亚、约旦和科威特的报告)。

²⁶ A/54/386，第 83 段 (关于也门)。

²⁷ A/51/542/Add.1 (关于希腊)，第 15-17 段；E/CN.4/1996/95/Add.1 (关于巴基斯坦)，第 17 段。

²⁸ E/CN.4/1996/95/Add.1 (关于巴基斯坦)，第 17 段。

²⁹ A/HRC/4/21/Add.3 (关于马尔代夫)，第 10 段；另见巴基斯坦《宪法》第 62 条：“有资格当选议会议员者须…… (d) 品性良好且未发现有违反伊斯兰教训情况；(e) 对伊斯兰教义有充分了解，按照伊斯兰教的规定履行应尽职责且未犯重罪；…… (d) 和 (e) 条的无资格规定不适用于非穆斯林，但此人应有良好的道德声誉……”

³⁰ A/HRC/7/10/Add.3 (关于大不列颠及北爱尔兰联合王国)，第 30 段。

³¹ A/HRC/4/21/Add.3 (关于马尔代夫)，第 43 和 44 段。

³² A/55/280/Add.2 (关于孟加拉国)，第 96 段。

³³ A/HRC/4/21/Add.3 (关于马尔代夫)，第 43 段。马尔代夫 1997 年《宪法》第 34 (a) 和 66 (a) 条规定，总统、内阁部长和检察总长是“逊尼派教徒穆斯林”；但所有穆斯林都有资格成为人民议会议员，有资格被任命为环礁酋长、首席大法官或法官及在选举和公民投票中投票。

39. 授予公民身份的标准由国家确定。但是，国家不得以歧视的方式决定公民身份事宜，例如不得在宗教或信仰的基础上给予区别对待。从人权法的角度看，拒绝授予不属于某个国家主流宗教信仰群体的申请者，是不可能具备正当理由的。因此，特别报告员在她的国家报告中鼓励立法部门考虑修订公民身份法，使其符合条约规定的义务，特别是有关无歧视规定的义务。³⁴

40. 无歧视原则体现在多个国际和区域人权文书中。《公民及政治权利国际公约》第 2 条第 1 款禁止基于宗教原因的歧视行为，《经济、社会、文化权利国际公约》第 2 条第 2 款、《儿童权利公约》第 30 条、《消除一切形式种族歧视国际公约》第 5(d) (7) 条、《保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》）第 14 条和《美洲人权公约》第 1 条也作出了类似规定。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》要求，“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”（第 4 条第 1 款）。

41. 在公民身份问题上基于宗教或信仰原因的歧视行为的一个事例，是申请人因本人或其配偶穿戴宗教象征物品而被拒绝获得公民身份。瑞士联邦法庭最近裁定，戴头巾是受宪法保护的宗教或信仰自由权利的体现，应该按照禁止歧视的原则予以解释。瑞士联邦法庭认为，戴头巾本身并不表明缺乏对宪法规定的尊重，因此，不授予当事妇女公民身份的决定违反了平等的原则。³⁵ 然而，2005 年在法国有一位来自摩洛哥的萨拉菲穆斯林妇女的公民身份申请受到了拒绝，因为她身穿黑色布卡，而且据称其生活状况完全受其男性亲属支配。法国行政法院最近对这一决定表示支持，认为“她采用其宗教的激进做法，不符合法国社会的基本价值观，尤其是两性平等的原则”。³⁶

42. 除其他方面外，移民似乎在宗教或信仰自由方面也处于格外脆弱的地位。移民政策和入籍测试不得基于申请人的宗教背景实施歧视。在这方面，宗教或信仰自由问题特别报告员、移徙者人权问题特别报告员和当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为问题特别报告员联合发出紧急呼吁，表达了他们对国内入籍当局使用的问卷内容和面试指导方针的关注。³⁷

43. 此外，《世界人权宣言》第 15 条和《美洲人权公约》第 20 条等规定了国籍权。《公民及政治权利国际公约》第 24 条第 3 款和《儿童权利公约》第 7 条保证

³⁴ A/HRC/4/21/Add.3（关于马尔代夫），第 67 段。

³⁵ 瑞士联邦法庭，2008 年 2 月 27 日 ID_11/2007 和 ID_12/2007 号裁决（仅有德文）。

³⁶ 法国行政法院，2008 年 6 月 27 日第 286798 号决议（仅有法文）。

³⁷ A/HRC/4/21/Add.1（关于德国），第 152-158 段。

每个儿童都享有获得国籍的权利。《儿童权利公约》第 7 条应与第 2 条一并阅读，后者规定了禁止基于宗教或信仰等原因的歧视行为，成为该公约的总体原则之一。1961 年的《减少无国籍状态公约》同样确认了国籍权，其第 9 条规定：“缔约国不得根据种族、人种、宗教或政治理由而剥夺任何人或任何一类人的国籍”。1954 年《关于无国籍人地位的公约》也规定，该公约条款的适用不分宗教（第 3 条）。

44. 在其有关为避免新的难民潮而开展国际合作的第 41/70 号决议中，大会呼吁所有国家遵守国际合作防止新难民潮政府专家组报告中的建议（A/41/324，附件），特别是有关促进人权和基本自由、不得基于宗教等原因而剥夺人权和基本自由的建议（同上，第 66(d) 段）。此外，还应提及人权理事会第 7/10 号决议，³⁸ 在该决议中，人权理事会呼吁各国不得采取歧视性的措施，以及不得制定或维持随意剥夺公民国籍的立法。促进和保护人权小组委员会已于 2000 年决定任命一名非公民权利问题特别报告员。特别报告员在其最后报告中得出结论认为，所有人都应因其基本人性而享有所有人权，包括宗教或信仰自由，除非存在特殊的区分对待（例如公民和非公民）服务于合法的国家目标并与该目标的实现相称。³⁹

2. 官方证件的获取及其内容

45. 剥夺信仰某些宗教的成员获取官方证件的权利，或者将获得官方证件的权利限定于某些特定宗教群体，违反了上文中所述的不得基于宗教或信仰原因实施歧视的原则。关于在官方证件上强行注明某些宗教，特别报告员强调指出，“不提伊斯兰教、基督教或犹太教以外的宗教似乎违反国际法”。⁴⁰ 甚至在身份证上非强制性地提及宗教“也可能成为一个问题，因为在社会压力下很难不提及本人的宗教或信仰。”⁴¹

46. 拥有宗教信仰或归依宗教信仰的自由体现在多个国际和区域法律标准中。这项权利还包括不归属任何宗教团体或不信仰宗教的消极自由。⁴² 人权事务委员会在其第 22 号一般性意见（1993 年）第 3 段⁴³ 中强调，不得强迫任何人透露其思

³⁸ 见人权理事会第七届会议的报告草稿(A/HRC/7/L.11)，第一章，A 节。

³⁹ E/CN.4/Sub.2/2003/23, 第 1 段。

⁴⁰ E/CN.4/2004/63, 第 42 段（关于埃及）。另见特别报告员最新的来文报告(A/HRC/7/10/Add.1)，第 79-85 段。

⁴¹ A/55/280/Add.1（关于土耳其），第 22 段。

⁴² 曼弗雷德·诺瓦克：“联合国公民及政治权利国际公约”，载《公民及政治权利国际公约评论》第二版，（德国基尔 N.P. Engel Verlag 出版社，2005 年）第 15 条，第 18 段。

⁴³ 见《大会正式记录，第四十八届会议，补编第 40 号》(A/48/40)，第一卷，附件六。

想或对某个宗教或信仰的归依。考虑到宗教或信仰的消极自由，该条款当然也包括不被强迫透露本人不归依某一特定的宗教或信仰的权利。

47. 特别报告员强调了宗教象征方面的积极和消极宗教或信仰自由两个方面。⁴⁴ 这种区分亦与在官方证件上表明个人宗教或信仰的义务有关。尽管有些人可能希望公开宣布自己的宗教，从而行使其积极的宗教或信仰自由，另一些人却可能有自己的道理不希望这样做，也就是相当于行使其消极的宗教或信仰自由。

48. 此外，《公民及政治权利国际公约》第 18 条第 2 款禁止国家强迫公民归属或不归属某个宗教团体。人权事务委员会对这条规定作出了以下解释：

“第 18 条第 2 款禁止以胁迫侵害个人维持或改变他的宗教或信仰的权利，包括威胁使用暴力或刑法制裁以迫使信徒或非信徒追随其宗教信仰和集会，宣布放弃其宗教或信仰或改信别的宗教或信仰。具有同样意图或作用的政策或做法，例如，限制取得教育、医疗照顾、就业机会或限制第 25 条和《公约》其他条款保证的权利的政策或做法同样不符合第 18 条第 2 款的规定。所有持有非宗教性质的信仰的人均享受同样保护”。⁴⁵

49. 如果国家规定个人有义务在官方证件上公开申明其信仰某个宗教的情况，这也可能构成对他们宣示本人宗教或信仰的权利的限制。如果此类官方证件的申请程序只允许申请人从数量有限的宗教中进行选择，对于本人宗教信仰不包含在名单中的那些申请人来说，可能就无法通过将本人的宗教信仰公诸于众来宣示他们的宗教。此外，不宣示本人的宗教信仰同样是一种权利，如果国家要求公民在官方证件上提及其宗教信仰，同样也将构成对这一权利的限制。

50. 与信奉或归依某种宗教的权利（内心的自由）相反，宣示个人的宗教或信仰（外部的自由）可能会受到某些限制，如《世界人权宣言》第 29 条第 2 款、《公民及政治权利国际公约》第 18 条第 3 款、1981 年《宣言》第 1 条第 3 款、《欧洲人权公约》第 9 条第 2 款和《美洲人权公约》第 12 条第 3 款即作出了相关限制。但是，这些条款只能接受法律明确规定或确定的限制，而且这些限制是一个民主社会为保障公共安全、秩序、卫生、道德或其他人的基本权利和自由所必需的。

51. 宗教或信仰自由的权利还包括在身份的概念之中，这一概念是体现在《公民及政治权利国际公约》第 17 条中的隐私权中不可分割的一部分。⁴⁶ 根据《公民

⁴⁴ E/CN.4/2006/5，第 36-60 段。

⁴⁵ 《大会正式记录，第四十八届会议，补编第 40 号》(A/48/40)，第一卷，附件六，第 5 段。

⁴⁶ 诺瓦克，同上，第 17 条，第 18 段。

及政治权利国际公约》第 17 条第 1 款，不得任意或非法干涉任何人的隐私、家庭、住宅或通信，也不得非法攻击其荣誉和名誉。人权事务委员会在其第 16 号一般性意见（1988 年）中阐述说

“‘任意干涉’一词也可以推广引伸，使之适用于法律所规定的干涉。使用‘任意’这个概念的用意是要确保，即使是法律所规定的干涉，也应符合《公约》的规定和目标，而且无论如何要在特定情况中合情合理。……既然所有人都在社会中生活，对隐私的保护就必然是相对性的。但是，有关的公共当局只有在了解有关一个人私生活的某种资料为《公约》含意中的社会利益所必不可少时，才可要求提供这种资料。”⁴⁷

52. 关于在身份证上提及宗教的问题，儿童权利委员会根据《儿童权利公约》第 7 条（姓名和国籍权）在其结论性意见中建议，有关缔约国应“取消公民的分类，并取消在国家颁发的身份证上申明包括儿童在内的公民的宗教和族裔血统的做法。”⁴⁸

53. 在国家要求纳税人在课税表上提及宗教信仰以为某些主要教会征税的情况下，隐私权也成为了一个重要的问题。在某些情况下，这种做法可以被视为以歧视的方式为某些宗教谋取福利。⁴⁹ 国家应采取适当步骤，保证在课税表上提供的资料不被用于征税之外的任何其他目的。

54. 此外，《公民及政治权利国际公约》第 12 条保障自由迁徙的权利，其中包括离开任何国家（包括本国）的权利。这项权利还包括获得签发旅行证件的权利，因此各国负有积极的责任确保迁离一个国家的权利得到有效保证。⁵⁰ 人权事务委员会强调，如果一个国家拒绝签发护照，必须根据《公民及政治权利国际公约》第 12 条第 3 款规定的特殊理由才能限制公民迁离一个国家的权利。⁵¹ 对迁徙自由的限制必须要有合法依据，必须与《公约》的其他权利相一致，对于所追求的目标而言必须是必要的和相称的。因某人的宗教信仰而禁止其迁离一个国家违背了宗教或信仰自由和无歧视原则，因而构成了对《公民及政治权利国际公约》第 12 条第 3 款的违犯。⁵² 人权事务委员会对某些国家为加大迁离

⁴⁷ 见《大会正式记录，第四十三届会议，补编第 40 号》(A/43/40)，附件六，第 4 段和第 7 段。

⁴⁸ 儿童权利委员会，结论意见，缅甸 (CRC/C/15/Add. 237)，第 35 段。

⁴⁹ 见 E/CN. 4/1998/6/Add. 2（关于德国），第 11 段和第 18 段，其中特别报告员还解释说，就德国而言，这些福利和教会的宗教性质无关，而是承认这样做符合公共利益的事实，或被视为对无偿没收的资产所进行的补偿。

⁵⁰ 人权事务委员会第 27 号一般性意见（1999 年）；《大会正式记录，第五十五届会议，补编第 40 号》(A/55/40)，第一卷，附件六，A 节，第 9 段；诺瓦克，同上，第 12 条，第 19 段。

⁵¹ Samuel Lichtensztejn 诉乌拉圭案，1983 年 3 月 31 日的意见 (CCPR/C/18/D/77/1980) 第 8.3 段。

⁵² 第 27 号一般性意见（1999），第 18 段。

本国的难度而设置的障碍（特别是申请护照方面的障碍）表示关注，并敦促各国确保所施加的所有限制都完全符合《公民及政治权利国际公约》第 12 条第 3 款的规定。⁵³

3. 对某些宗教团体成员某些权利的限制

55. 限制某些宗教团体成员与公民身份有关的权利违反了国际和区域人权法中体现的无歧视原则（见上文第 39 至 44 段）。

56. 关于以宗教为由否认妇女某些与公民身份有关权利的做法，《消除对妇女一切形式歧视公约》第 1 条禁止任何基于性别限制妇女人权的歧视。此外，《公民及政治权利国际公约》第 16 条规定的任何人的法律人格在任何地方有权得到承认的原则意味着妇女拥有财产、签署合同或行使其他公民权利的能力不得因婚姻状况或任何其他歧视性理由的基础上加以限制。⁵⁴

57. 前授权任务执行人阿卜杜勒法塔赫·奥马尔，也曾对国家采用多数群体的宗教或族裔中占优势的少数群体的宗教之后发生严重歧视的情况提出过警告。他还指出，国教的存在本身可能不会不符合人权，但绝不能牺牲少数人的权利和与公民身份联系在一起的权利，这意味着禁止基于与宗教或信仰有关的理由等在公民之间进行歧视。⁵⁵ 事实上，“在每件事情最终取决于国家的良好意愿，取决于一定时刻执政者的人格，取决于其他不可预测或主观因素的情况下，法律没有任何严肃的保障保证国家在任何时候都尊重少数族裔和宗教权利”（A/CONF. 189/PC. 1/7, 附件，第 119 段）。

58. 在保留公共职位方面，人权事务委员会在其第 22 号一般性评论（1993）第 9 段中指出，“歧视不信宗教者的若干措施，例如将担任政府职务的资格限定于处于支配性地位的宗教信仰者，或给予他们经济特权，或对其他宗教信仰者施加特别限制的措施，都不符合第 26 条中对基于宗教或信仰的歧视的禁止和对平等保护的保证”。此外，人权事务委员会在瓦尔德曼诉加拿大案件中指出，即使是国家宪法规定加以区分这样一个事实也不能使这种区分合理和客观。⁵⁶

⁵³ 同上，第 17 段。

⁵⁴ 人权事务委员会，第 28 号一般性评论（2000），《大会正式记录，第五十五届会议，补编第 40 号》（A/55/40），第一卷，附件六，B 节，第 19 段。

⁵⁵ A/51/542/Add. 1（关于希腊），第 132 段；另见 E/CN. 4/1996/95/Add. 2（关于伊朗伊斯兰共和国），第 88 段；A/51/542/Add. 2（关于苏丹），第 134 段。

⁵⁶ 人权事务委员会，瓦尔德曼诉加拿大案，1993 年 11 月 3 日的意见（CCPR/C/67/D/694/1996），第 10.4 段。

59. 关于在某人希望担任公职时宣布效忠某种宗教的义务，可参考上述涉及积极和消极的宗教或信仰自由、国家在宗教或信仰自由方面禁止胁迫以及对宣示宗教或信仰自由予以可容许的限制的规定。

C. 国际和区域判例法

60. 在国际或区域一级有关上文提到的公民身份和行政程序中的宗教歧视问题的相关判决似乎数量不多。

1. 人权事务委员会

61. 人权事务委员会在Coeriel等人诉荷兰一案中暗示，当国家不容许改变一个人的姓氏，而该人声称这是其宗教要求时，该案件可能归属《公民及政治权利国际公约》第 18 条的范围。该案投诉人Coeriel先生和Aurik先生在皈依印度教后希望改为印度教的姓氏。不过，委员会认定，根据《公约》第 18 条该起诉无法被受理，因为“关于姓氏及其更改的条例显然属于公共秩序问题，因此这方面的限制根据第 18 条第 3 款是允许的”。⁵⁷ 关于隐私，人权事务委员会绝大多数委员认为，就眼前这个案例而言，按照《公约》第 17 条第 1 款，拒绝投诉人的要求是专横的行为，因为限制其权利是不合理的。⁵⁸

2. 欧洲联盟委员会/人权法院

62. Aurik先生和Coeriel先生还向欧洲人权委员会提交了一份诉状。该委员会宣布根据《欧洲人权公约》第 9 条和第 14 条因明显缺乏依据无法受理其诉状，因为投诉人并未证明其宗教研究会因拒绝修改其姓氏而受到阻碍。⁵⁹

63. 欧洲人权法院也处理了国家立法机构民选议员的宣誓措辞问题。在Buscarini和其他人诉圣马力诺一案中，法院认定思想、良心和宗教自由“带来拥有或不拥有宗教信仰及从事或不从事宗教的自由等”。⁶⁰ 该案涉及两名当选圣马力诺共和国大会议员的投诉人，他们必须“以神圣的福音书”宣誓才能就职。法院表示，要求宣誓效忠某一宗教，否则就要丧失议会席位，这违反了思想、良心和宗教自由，除非它是由法律规定的，要达到《欧洲人权公约》第 9 条第 2 款中载列的一个或多个合法目的，并且为民主社会所必需。法院最终认定，“要求申诉人对福音书宣誓等于要求两个民选代表宣誓效忠某一宗教，这不符合《公

⁵⁷ 人权事务委员会, Coeriel 等人诉荷兰案, 1994 年 10 月 31 日的意见 (CCPR/C/48/D/453/1991), 第 6.1 段; 委员会还认为荷兰政府“不应为它国宗教领袖对担任宗教职务所作的限制”, 即印度的印度教领袖的要求“负责”。

⁵⁸ 同上, 第 10.5 段。另见 Nisuke Ando 和 Kurt Herndl 的个人不同意见。

⁵⁹ 欧洲人权委员会, 1992 年 7 月 2 日的不受理决定, 申请号 18050/91; 另见 CCPR/C/48/D/453/1991 第 2.4 段中的引用。

⁶⁰ 欧洲人权法院, 1999 年 2 月 18 日判决, 申请号 24645/94, 第 34 段。

约》第9条的规定。如同委员会在其报告中正确指出的那样，使在议会中旨在代表社会不同意见的使命受制于对特定信仰的事先承诺的做法是矛盾的。”⁶¹

64. 在McGuinness诉联合王国一案中，欧洲人权法院进一步发展了其在这个问题上的判例法。Martin McGuinness是北爱尔兰新芬党的一名民选国会议员，他被要求在就任议员前宣誓效忠英国君主立宪制。⁶² 他指称，作出上述宣誓将如同《欧洲人权公约》第9条中规定的那样有悖于他的宗教信仰，因为他是一名罗马天主教徒，并且按照联合王国的法律，罗马天主教徒被禁止继承王位。法院援引了其在Buscarini和其他人一案中的判决；但在本案中认定，申诉人并未被要求宣誓或确认效忠某一宗教，否则就要丧失议会席位，宣誓效忠也并非其就职的条件，因此，根据《欧洲人权公约》第9条，申诉人的申诉明显缺乏依据。⁶³

65. 在Buscarini和其他人诉圣马力诺一案中，欧洲人权法院援引了另一起重要案件，即Kokkinakis诉希腊案，在该案中法院表示，“第9条所载的思想、良心和宗教自由是该公约含义中“民主社会”的基础之一。在宗教方面，这是构成信徒身份及其人生观的最为重要的要素之一，但它也是无神论者、不可知论者、怀疑论者和不相关者的一种宝贵资产。数百年来付出沉重代价赢得的民主社会不可或缺的多元化有赖于此。”⁶⁴

3. 美洲人权法院

66. 美洲人权法院在Dilcia Yean和Violeta Bosico诉多米尼加共和国一案中仅对宗教自由作出了简短评注。⁶⁵ 美洲人权法院认定，国家对在多米尼加共和国出生的海地裔婴儿，因其祖先血统而拒绝为其签发生证并阻止其享受公民权利，这违反了他们获得国籍、平等保护、姓名和法律人格和人道待遇的权利。然而，关于多米尼加共和国也侵犯了《美洲人权公约》第12条规定的申诉人的良心和宗教自由的主张，美洲人权法院认为眼前这个案件的事实并不适用，因此法院并没有对这一点作出裁决。

四. 结论和建议

⁶¹ 同上，第39段。

⁶² “我（姓名）依照法律宣誓效忠并皈依伊丽莎白女王二世陛下、她的继承人和继位者。上帝保佑我。”

⁶³ 欧洲人权法院，1999年6月8日的判决，申请号39511/98，第2段。

⁶⁴ 欧洲人权法院，1993年5月25日的判决，申请号14307/88，第31段。

⁶⁵ 美洲人权法院，2005年9月8日的判决，C系列编号130，第202-207段。

67. 上文所述在公民身份问题和行政程序中的国家做法和国内立法(见上文第 25 至 66 段)表明,政府有时施加限制的方式导致有关人士的宗教或信仰自由权利受到不利影响。虽然国家在限制宗教或信仰自由的一些表现方面可能有正当的利益,但国家在适用这些限制时必须确保某些条件得到满足。任何限制必须基于公共安全、秩序、卫生、道德或他人根本权利和自由的理由;它必须回应一个紧迫的公共或社会的需求;它必须达到一个合法的目的;它必须与其目标相称。⁶⁶

68. 在本质上,宗教或信仰自由以及国家的合法利益必须在逐个案例中平衡。除了宗教或信仰自由权利之外,个人的私隐权和迁徙自由、他或她的国籍权利以及不受歧视的原则也可能受到威胁。考虑到逐案处理和平衡的做法,特别报告员希望强调可能有助于确定某些对宗教或信仰自由权利的限制是否违反人权法律的一些方面。

69. 国家不能以危及相关权利本质的方式强加或解释限制。因此,强迫希望担任某公职的个人宣誓效忠某一宗教可能构成国家胁迫,将违反个人的宗教或信仰自由。限制获得教育、医疗、就业、人道主义援助或社会福利,以迫使信徒或非信徒、信奉、放弃或改变其宗教信仰的公民身份政策或做法同样不符合《公民及政治权利国际公约》第 18 条第 2 款。

70. 基于宗教或信仰的歧视措施,或导致事实上的此类歧视的措施,均违反了人权标准。因此,只限定有某些宗教信仰的人能获得公民身份,或基于申请人的宗教归属拒绝为其签署官方文件,都违反了无歧视原则。国家将公共职位限制为仅给予某些宗教成员或要求候选人皈依在本国占主导地位的宗教也是歧视性做法。然而,平等的原则可能要求各国采取平等权利行动,以减少或消除导致或有助于延续歧视的条件。因此,在议会中将一定比例的议席保留给宗教少数群体成员可以是一种合法区别对待的做法,但这种行动必须能够纠正事实上的歧视。

71. 限制宗教或信仰自由的措施必须是为了达到一个合法的目标,并与目的相称。此外,任何有关限制的必要性的评估应基于客观的考虑。

72. 国家在开展全国人口普查时询问本国公民的宗教归属可以是一个合法目的,以使国家能够分析与宗教或信仰自由有关的问题。然而,说明限制人权例如宗教或信仰自由权利或个人私隐权的理由的责任在国家。

73. 法律不应任意或不合理地对人权的行使施加限制。如果国家想在官方证件中提及宗教归属,则应提供各种归属分类,包括开放的选项。只允许从数量有限的正式承认的宗教中进行选择永远是不够的;还应为个人提供“其他宗教”或“无

⁶⁶ 例如,见《公民及政治权利国际公约》第 18(3)条,以及《关于公民及政治权利国际公约的各项限制条款和克减条款的锡拉库扎原则》(E/CN.4/1985/4,附件),第 10 段。

宗教”等选项，或允许其根本不泄露其宗教信仰。一般来说，任何有关一个人的宗教归属的表述都应自愿作出。

74. 所有的限制都应在相关特定权利的背景下加以解释。考虑到积极和消极的宗教或信仰自由的性质，不应要求申请官方证件的个人同意有关其实质性宗教信仰的特定陈述。

75. 政府可能会争辩说，他们需要了解其本国公民的宗教归属，以便了解应根据何种（宗教）个人法律来登记婚姻等。然而，当限制宗教或信仰自由时，国家不应该使用超出为实现目的而使用的限制之外的限制性手段。从个人的角度来看，国家可制订限制性较小的手段，例如提供民事替代婚姻登记。

76. 《公民及政治权利国际公约》第 12 条第 3 款规定，任何对迁徙自由的限制必须符合《公约》所承认的其他权利，因此，似宜取消护照或签证申请表格中有关申请人宗教归属的询问。

77. 在官方证件中披露一个人的宗教归属有导致被滥用或其后基于宗教或信仰遭受歧视的严重风险，必须要结合披露该人宗教归属的可能理由而加以权衡。

78. 应能对每一项所施加的限制提出异议或针对其滥用进行补救。在所有公民身份问题及行政程序中必须保证基本的公正和提出上诉的权利。