



第七十五届会议

议程项目 72(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

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*

秘书长的报告

摘要

本报告系根据大会第 74/164 号决议提交。报告提供资料，说明各国为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而采取的步骤。报告还概述联合国在这方面开展的活动。根据收到的信息，一些国家已经制定了立法、机构和政策措施，并采取了一些举措，诸如宗教间和文化间对话和交流以及教育和提高认识活动。继续需要加大努力，特别是在打击以宗教取人的行为、鼓励领导人开展努力、公开反对基于宗教的不容忍、培训政府官员以及保护礼拜场所和宗教场所等方面加大努力。

* 本报告在截止日期之后提交，以便将最新资料包括在内。



一. 引言

1. 本报告是根据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 74/164 号决议提交的；在该决议中，大会请秘书长向大会第七十五届会议提交一份报告，其中应包括高级专员提供的资料，说明各国采取了哪些步骤，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。

2. 报告依据 16 个会员国对联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)发出的一份普通照会给予的答复。¹ 在报告第二节，各国采取的行动和举措列在与大会第 74/164 号决议第 7 至 9 段概述的行动计划要点相对应的标题下。第三节概述联合国为支持执行该行动计划而开展的活动。第四节叙述关于执行情况的结论和意见，以及关于前行道路的意见。

二. 会员国为实施该行动计划而采取的步骤

A. 宪法和立法措施

3. 人权高专办收到了阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、意大利、哈萨克斯坦、墨西哥、巴基斯坦、罗马尼亚、俄罗斯联邦、瑞典、瑞士和土耳其提供的关于这些国家目前和(或)正在修订的宪法和立法框架的资料，这些框架涉及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。

4. 爱尔兰报告说，在 2018 年 10 月举行全民公决和随后颁布《2019 年亵渎法》之后，废除了以前将亵渎上帝定为刑事犯罪的宪法和立法规定。

5. 虽然建立国家宪法和立法框架很重要，但更重要的是确保实施这些框架，特别是各国政府和利益攸关方要为此采取实际行动，帮助歧视受害者和宗教群体，并在全国范围内促进宽容与和平文化。

B. 应对暴力极端主义和激进化的措施

6. 阿塞拜疆报告说，国家宗教协会委员会与国际、区域和非政府组织以及专家在促进宗教宽容、防止宗教极端主义和暴力行为以及努力打击恐怖主义方面进行了协作。该国还与国际移民组织驻阿塞拜疆办事处联合为专业人员组织了关于激进化和暴力极端主义的培训。

7. 俄罗斯联邦报告说，本国内政部与有关部门合作，采取了预防性和实际操作步骤以及行政和刑事措施，以反击一切形式的极端主义。特别注意查明、防止和

¹ 阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、塞浦路斯、伊朗伊斯兰共和国、爱尔兰、意大利、哈萨克斯坦、墨西哥、巴基斯坦、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞内加尔、瑞典、瑞士和土耳其。所有呈件的原文，包括在截止日期之后送交的呈件，均可在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的网站上查阅，网址为 <https://adsdatabase.ohchr.org/SitePages/Anti-discrimination%20database.aspx>。

瓦解激进青年协会的活动，并防止在教育机构和媒体数字平台上传播宣传暴力、犯罪亚文化以及民族主义和极端主义意识形态的信息。此外，执法当局已采取措施反击有组织的极端主义表现形式。

8. 瑞典报告说，瑞典全国预防犯罪理事会于 2018 年创建了瑞典预防暴力极端主义中心，以进一步加强国家、区域和地方各级的努力。自 2016 年以来，瑞典防务研究局一直在摸底和分析数字环境中的暴力极端主义宣传。

9. 在以前的报告中，² 秘书长鼓励各国提高对暴力极端主义和激进化的认识和了解。所采取的措施应体现包容和参与的原则，并完全符合各国根据国际人权法承担的义务。这些措施应考虑到性别平等问题，并适应国情。应明确界定与暴力极端主义有关的主要概念，特别是在这些概念有可能引发对人权可能造成侵犯的措施时，例如将“极端主义”或“激进化”等词汇用于涵盖非暴力活动。³

C. 创建协作网络以建立相互理解，推动对话并动员采取建设性行动，以实现共同政策目标，力求取得切实成果，例如在教育、卫生、预防冲突、就业、融合及媒体教育等领域实施服务项目⁴

10. 波斯尼亚和黑塞哥维那报告说，已与罗马教廷和塞尔维亚东正教达成双边协议。与伊斯兰教区的类似协议正在拟订中。该国补充说，2008 年成立了一个联合委员会，以监测与罗马教廷达成的协议的执行情况。

11. 哈萨克斯坦报告说，信息和社会发展部通过举办关于宗教自由和不同信仰间对话的圆桌会议，支持了哈萨克斯坦宗教组织协会和美国非政府组织“爱你的邻居社区”的项目。这些圆桌会议于 2019 年 11 月在 Shymkent、Oskemen 和 Aktyubinsk 以及 2020 年 2 月在努尔苏丹举行。该国补充说，国家与宗教机构之间的关系依赖于宗教协会的模式；根据这种模式，国家寻求在所有宗教代表之间就宽容问题开展对话，同时通过区域领导人俱乐部保护宗教或信仰自由。

12. 在墨西哥，2019 年 9 月，内政部宗教协会总局启动了一项促进尊重和宽容宗教多样性的国家战略，旨在以世俗国家原则为基础促进宗教自由。全国防止歧视理事会报告说，它举办了四次会议，聚集了众多宗教群体的代表，并参加了由民间宗教组织组成的教会促和平和观察站教会网络。

13. 罗马尼亚报告说，宗教协商理事会一直致力于保护和尊重人的生命和尊严，这体现了宗教在精神、文化、教育和社会领域的团结与合作。罗马尼亚一直在参与防止和调解教派间和宗教间争端，同时拒绝和阻止任何形式的极端主义。

14. 在瑞典，2017 年通过了一项消除种族主义、类似形式的敌意和仇恨犯罪的国家计划，重点是仇视非洲人现象、反吉普赛、反犹太主义、仇视伊斯兰现象和对萨米人的种族主义。政府机构“活历史论坛”负责协调和跟进落实该国家计划。

² A/74/229 和 A/73/153。

³ 如需了解更多指导意见，见 A/70/674 和 A/HRC/33/29。

⁴ 大会第 74/164 号决议，第 7(a)段。

瑞典报告说，政府在 2020 年每年拨款 1 000 万瑞典克朗(110 万美元)用于落实该国家计划。

15. 瑞士报告说，自 2006 年以来，联邦政府与瑞士宗教理事会定期举行交流，该理事会是基督教、犹太教和伊斯兰教等宗教之间的对话平台。瑞士补充说，几个州一直在积极促进宗教间对话和改进宗教群体之间的相互理解。在国家层面，犹太、穆斯林和基督教群体参与了各种活动，其中包括将不同宗教的儿童和年轻人聚集在一起的宗教间对话、辩论、论坛和项目，以建立相互理解。

D. 在政府中设立适当机制，以便除其他外确定和解决不同宗教群体成员之间可能造成关系紧张的问题，并协助预防冲突和进行调解⁵

16. 波斯尼亚和黑塞哥维那报告说，宗教间理事会仍然是解决传统教会和宗教群体关心的宗教自由问题的主要协商机制。根据 2008 年与部长理事会签署的合作协议，宗教间理事会收到了人权和难民事务部的年度赠款，用于支持与培养宗教间对话、宗教包容和共存有关的活动。

17. 在意大利，政府于 2020 年 1 月任命米兰纳粹浩劫纪念馆副馆长米莲娜·桑特里尼(Milena Santerini)为负责消除反犹太主义各项工作的全国协调员。

18. 在爱尔兰，爱尔兰人权与平等委员会是负责保护和促进人权与平等以及培养尊重人权、平等和不同文化间理解的文化的的主要机构。大屠杀教育、研究和纪念常设委员会成立于 2012 年，由外交和贸易部、教育和技能部、司法和平等部、爱尔兰大屠杀教育信托基金、爱尔兰犹太人博物馆的代表和学术界人士组成。

19. 在墨西哥，全国防止歧视理事会是促进反歧视政策和措施的主要管理机构，包括在消除基于宗教的歧视方面实施管理。通过国家统计和地理研究所与国家理事会联合开展的项目——全国歧视问题调查，获得了关于歧视的程度、原因和表现形式的统计信息，其中包括有关基于宗教信仰的歧视的信息。此外，还收到了关于社会领域以及相关的社会人口和文化因素的信息，这些信息为立法和公共政策的设计提供了依据。

20. 巴基斯坦报告说，全国少数族裔委员会起草了一项关于不同信仰间和谐的国家政策，其中特别强调维护和促进少数族裔的权利。该国补充说，已经在地区一级设立了由宗教少数群体成员组成并由高级别政府官员担任主席的不同信仰间和谐问题委员会，以促进对话及理解不同群体的多种观点。

21. 波兰报告说，平等待遇问题政府全权代表办公室一直负责监测对平等待遇原则的遵守情况，并采取行动消除基于宗教或信仰原因的不容忍和煽动暴力等行为。波兰参与了欧洲联盟法院有关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案件的初步裁决诉讼。

22. 罗马尼亚报告说，国家宗教事务秘书处一直负责接收有关基于宗教或信仰原因而针对他人实施的不容忍、丑化、污蔑、歧视和暴力煽动行为的通报。该国补

⁵ 大会第 74/164 号决议，第 7(b)段。

充说，全国消除歧视理事会有权对一切形式的歧视、包括基于宗教原因的歧视发布制裁令，并在 2019 年报告了 17 起此类案件。监察员负责处理有关公共行政部门基于宗教原因的歧视的投诉。

23. 在瑞典，平等问题监察员负责监测对《歧视法》的遵守情况，并致力于消除歧视及促进平等权利和机会。瑞典报告说，近年来对监察员的预算拨款有所增加，并且各个反歧视办公室就与地方一级的歧视有关的问题向个人提供了支持和法律咨询。

24. 瑞士报告说，2018 年，联邦委员会在联邦司法和警察部设立了一个部门，以改善相关机构之间在宗教问题上的协调，并与州当局和宗教群体进行沟通。瑞士联邦统计办公室关于多样性和共存的一项调查提供信息，展现了对信仰其他宗教的民众的态度以及人们遇到的基于宗教的歧视的经历。根据与反种族歧视刑事条款有关的法律裁决资料库，2019 年有 18 起基于宗教的歧视案件，占所报告的种族歧视案件总数的 60%。

25. 土耳其报告说，人权和平等事务机构已经于 2016 年成立，任务是防止歧视、包括基于宗教原因的歧视，并有权接受个人的投诉，对歧视指控、包括基于宗教原因的歧视指控启动依职调查。

E. 鼓励为政府官员提供有效外联战略方面的培训⁶

26. 墨西哥报告说，全国防止歧视理事会已经建立一个在线平台，以提高公务员对不歧视问题的认识，并对他们进行这方面的培训和教育。2019 年 2 月至 2020 年 4 月期间，有 2 133 名妇女和 1 232 名男子，包括来自联邦、州和城市三级公共行政部门、自治机关以及司法和立法机构的公务员，完成了关于宽容和信仰多样性的在线课程。该课程的目的是增加公务员的知识和他们应用防止歧视的法律的能力，以及制定和实施反歧视政策。

F. 声讨不容忍行为，包括构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹宗教仇恨行为⁷

27. 墨西哥报告说，全国防止歧视理事会的任务是防止仇恨言论，特别是为此编写、传播和宣传相关媒体内容。该国补充说，自 2013 年以来，全国理事会一直在参与欧洲委员会推动的题为“不发表仇恨言论运动”的全球运动。在第二阶段，2016 年发起了“反对仇恨言论运动”倡议，以对抗在实际空间和数字媒体中针对各个受歧视群体使用的此类言论和表达方式。在国际和国家人权日期间，全国理事会还在社交媒体上传播关于不歧视的信息。

28. 巴基斯坦报告说，在 Asia Bibi 案宣判后，已经发出了一个强有力的公开信息，并迅速对煽动者采取了行动，一名在任省级部长因发表针对少数群体的言论而被解职。2018 年，巴基斯坦的伊斯兰学者一致发布了一份法特瓦(关于伊斯兰法律观点的不具约束力的法律意见)，针对极端主义和激进化阐明了倡导和平、和

⁶ 大会第 74/164 号决议，第 7(c)段。

⁷ 大会第 74/164 号决议，第 7(e)段。

谐、温和及宽容的反驳言论。在这份具有国家行为准则地位的文件中，妇女和少数群体的平等权利得到维护，仇恨言论等问题得到强有力的遏制。

29. 土耳其报告说，政府官员公开、坚决地反对基于宗教或信仰原因的不容忍、歧视、敌视和暴力，同时强调社会包容和个人有意义地参与社会所有部门的重要性。

G. 采取措施，对煽动基于宗教或信仰原因的直接暴力行为进行刑事处罚⁸

30. 阿塞拜疆、伊朗伊斯兰共和国、意大利、巴基斯坦、波兰、俄罗斯联邦和瑞典提交了关于禁止煽动基于宗教或信仰的暴力的国家刑事框架的全面资料。其中许多框架解决通过讲话、书面媒体和出版物以及互联网煽动种族、民族或宗教仇恨的问题。相关法律还涵盖成立或参与呼吁暴力或煽动宗教仇恨的组织和公开集会；否认战争罪、灭绝种族罪和危害人类罪；以及煽动暴力和恐怖主义行为之间的联系。这些框架规定可展开刑事程序，而且通常还可实施重刑。

H. 采取措施打击仇恨犯罪

31. 在意大利，内政部设立的反对歧视行为安全观察机构鼓励举报仇恨犯罪，并支持警察机构预防和打击仇恨犯罪。

32. 波兰报告说，内务和行政部与国家警察局合作，一直在监测出于偏见动机的犯罪，并协调在全国范围内对执法人员进行仇恨犯罪方面的培训。该国补充说，国家警察局为参与仇恨犯罪刑事调查的警官组织了培训。该国还报告说，国家总检察长办公厅负责监测因宗教信仰等原因而对一群人或一个人实施仇恨犯罪的案件。

33. 瑞典报告说，警察机关加大努力打击仇恨犯罪以及其他威胁人权和基本自由的犯罪，包括为此设立国家联络点和地区小组；提供更多经费，以加强将施害者绳之以法的努力；以及加大力度打击与信息技术相关的仇恨犯罪。该国补充说，检察机关已采取措施加强其打击仇恨犯罪的工作，诸如在地方检察院任命专门负责处理此类犯罪的检察官。全国预防犯罪理事会制作了关于仇恨犯罪的统计数据，其中包括基于宗教原因的统计数据。

I. 理解需要在地方、国家、区域和国际各级制定战略并协调行动，通过教育和提高认识等活动，消除诋毁他人和对他人冠以负面宗教成见以及煽动宗教仇恨的行为⁹

34. 阿塞拜疆报告说，2020年，高中教授的两门促进多元文化的课程已成为必修课，并在宗教团体成员、政府机构代表、年轻人、神职人员、教育工作者、非政府组织代表和媒体人员的参与下开展了数十项教育活动。

⁸ 大会第 74/164 号决议，第 7(f)段。

⁹ 大会第 74/164 号决议，第 7(g)段。

35. 塞浦路斯报告说，公立学校的教育一直侧重于接受差异以及包容和尊重其他文化。

36. 意大利报告说，媒体和互联网上的一个歧视观察站继续监测和分析社交网络和媒体上潜在的歧视性内容。全国反对种族歧视办公室通过监测和执法活动及其联络中心，继续解决基于宗教原因的歧视现象。该国参与了一个关于仇恨言论的研究项目，该项目由圣心天主教大学和当代犹太文献中心推动，并与米兰纳粹浩劫纪念基金会和意大利青年穆斯林协会协作实施。意大利补充说，2019年，该办公室借大屠杀纪念日之机推动了多个公共倡议、活动和会议，以及全年对奥斯维辛集中营的参观活动。大屠杀基金会博物馆联合该办公室推出了题为《敌国种族：纳粹和法西斯反犹宣传》的展览，并为高中学生组织了记录影片《记忆：幸存者的叙事》展映活动。教育、大学和研究部与意大利犹太社区联盟合作，继续推动纪念大屠杀的教育活动。

37. 爱尔兰报告说，爱尔兰大屠杀教育信托基金制定了一个由教育和技能部资助的教育方案，以增加对大屠杀的了解。其他外联项目包括公开讲座、学校方案、教师研讨会和文化项目，以及“番红花”项目；通过该项目，15 000名小学生种植番红花球茎，以纪念在大屠杀中丧生的儿童。爱尔兰补充说，爱尔兰是国际大屠杀纪念联盟的成员，该国纪念大屠杀纪念日的目的是缅怀所有受害者，并不断提醒人们牢记种族主义和歧视的危险。

38. 巴基斯坦报告说，国家课程理事会一直在审查课程，并建议编写教材，通过这些教材对儿童和年轻人进行宽容、人权、公民地位和民主方面的教育。在省一级采取了各种举措，包括在旁遮普省和开普省采用了新教科书。信德省议会已经通过一项决议，将印度教徒的宗教教科书纳入印度教少数族裔的课程，并成立了一个委员会，对教科书进行第三方审查，以找出针对少数族裔群体的丑化和偏见。在俾路支省，课程局和俾路支省教科书委员会正在努力将包括人权在内的以生活技能为基础的教育理念纳入课程和教科书。根据反击恐怖主义和极端主义的国家行动计划，对穆斯林学校进行了改革。媒体在培养宽容、和平共处和尊重多元文化方面帮助提高公众的认识和开展宣传。

39. 在罗马尼亚，关于视听媒介的第 504/2002 号法律禁止播放以任何形式煽动民族、种族或宗教仇恨的节目，国家视听理事会有权以此为由撤销媒体频道开展视听活动的许可证。

40. 俄罗斯联邦报告说，已经开展了几项活动，其中包括建设族裔间和不同信仰间关系的地区方案；促进属于不同群体和宗教的青年之间交流的活动；以及儿童和青年公共协会的方案和项目，以促进种族间、族裔间和宗教和谐。该国补充说，国有报纸 *Rossiyskaya Gazeta* 和期刊 *Rodina* 为促进族裔间和不同信仰间关系以及防止冲突做出了贡献。

41. 瑞典报告说，活历史论坛继续采取与教育有关的举措，反对针对学校教职员工和其他公职人员的种族主义和类似形式的敌意。2018年，该论坛负责在瑞典打击反犹太主义委员会的资助下，推动与纪念活动相关的大屠杀纪念地之旅。瑞典

首相计划主办一次纪念大屠杀的国际会议。该国补充说，瑞典媒体理事会一直努力提高儿童和年轻人的媒体使用技能，保护他们免受媒体的有害影响。瑞典媒体理事会开展了题为“无仇恨言论运动”的活动，以提高人们对互联网上种族主义和类似形式敌意的认识。瑞典还指出，自 2016 年以来，瑞典研究理事会与瑞典健康和工作生活与福利研究理事会合作，支持关于种族主义和歧视问题的研究。

42. 瑞士报告说，消除种族主义处支持为成人和在学校中开展关于反犹太主义和关于否认大屠杀的言行的提高认识项目，以及防止敌视穆斯林、促进与穆斯林组织的交流和对话以及在寻求庇护者中心提供穆斯林教士服务的项目。该国补充说，在纳粹大屠杀史实教育、追忆、研究国际合作工作队的框架内，瑞士设立了一个小组，负责开展提高认识活动，如参观考察。

43. 土耳其报告说，已经对国家课程进行了各种修正，以便在各级教育中纳入对基本价值观的教授，其中包括不歧视、尊重差异和包容，以及纳入对所有宗教采用的包容办法。该国补充说，2019 年在星期五祈祷和其他定期布道期间，已就防止歧视和暴力问题进行了八次呼图白宗教布道，并为国立宿舍中的学生组织了关于仇恨言论和预防暴力的研讨会和方案。

J. 认识到在地方、国家、区域和国际各级以开放、建设性和相互尊重的方式进行思想辩论以及开展宗教间、信仰间和文化间对话，可在消除宗教仇恨、煽动和暴力行为方面发挥积极作用¹⁰

44. 阿塞拜疆报告说，2019 年举行了若干次不同信仰间和文化间活动，包括由阿塞拜疆主办的题为“从不同信仰间和文化间对话到合作”的国际会议、第二届宗教间对话和激进化问题国际会议和第二届世界宗教领袖巴库峰会。该国补充说，道德价值观促进基金会实施了几个旨在加强宽容和多元文化传统的项目，其中包括题为“我们的团结就是我们的价值”的项目和“宽容的阿塞拜疆”项目，并向伊斯兰宗教群体实施的一些项目提供了资金支持。

45. 在波斯尼亚和黑塞哥维那，促进各族裔和宗教群体接受建设和平与和解进程的宣言文件——《和平纲领》于 2018 年 7 月 27 日在民族院获得通过，并已得到 54 个市镇市长的批准。

46. 哈萨克斯坦报告说，在宗教团体领袖俱乐部的框架内举行了宗教团体领袖和代表会议，就信仰的普遍价值观以及为维护和加强宗教间和谐而采取的措施进行交流。自 2003 年以来，哈萨克斯坦每三年举行一次世界和传统宗教领袖大会，目的是促进不同文化和文明之间的对话。

47. 罗马尼亚报告说，国家宗教事务秘书处组织和支助了许多国家和国际行动，目的是促进宗教间和教派间对话，保护基本权利和自由。

48. 瑞士报告说，大多数州和城市与其领土上的宗教群体积极互动，建立了宗教间对话平台或论坛，并定期举行会议。

¹⁰ 大会第 74/164 号决议，第 7(h)段。

K. 采取有效措施，确保政府官员在执行公务时不基于宗教或信仰原因对他人进行歧视¹¹

49. 意大利报告说，该国开展了关于保护人权以及防止和消除歧视行为的培训活动，作为对国家警察部门所招人员进行基本培训中的一项内容。业已为警察学校在职教官提供了有关预防和消除歧视行为问题的培训课程，而涉及人权问题的单元已纳入继续教育方案，这些单位中包括了关于预防和制止歧视行为和仇恨犯罪以及以种族和族裔取人的行为的在线单元。2020年1月21日，反歧视行为安全观察站组织了一次会议，题为“仇恨的受害者”，以加强执法部门对预防和消除一切形式歧视的承诺，并促进宽容和包容的价值观。

50. 墨西哥报告说，全国防止歧视理事会通过一项行政投诉程序，处理了联邦公务员在行使职能时据称实施的歧视或疏忽行为。2019年1月至2020年3月期间，有6次投诉被归类为与宗教有关的歧视行为指控。

51. 波兰报告说，波兰边防卫队内部一个负责人权保护和平等待遇的编外代理人员网络自2008年以来一直在运转，并且边防卫队自2014年以来一直在实施一项内部反歧视程序。该国补充说，对边防卫队军官的专业培训整个过程中都含有促进尊重人权和防止歧视的教育措施，包括2019年以来对新兵的基本培训，以及为专门处理涉及外国人的诉讼的边防卫队军官提供的更高层次课程。2017年还在边防卫队中推出了关于跨文化沟通的在线必修课。波兰补充说，宗教和意识形态不容忍问题是该国对未来法官和检察官的培训方案的一部分，而全国司法和公诉机关在2019年为法官举办了几次关于文化多样性和不歧视问题、包括基于宗教原因的歧视问题的培训。

52. 罗马尼亚报告说，监察员一直在依职处理基于宗教原因的歧视案件。在这些案件向全国消除歧视理事会登记之后，已经实施了适当的制裁。

53. 土耳其报告说，监察员监测了公共机构对防止歧视原则的遵守情况。

L. 扶持宗教自由和多元化，帮助所有宗教群体的成员提高表达其宗教信仰并公开、平等地为社会作贡献的能力¹²

54. 阿塞拜疆报告说，现有942个宗教群体(907个穆斯林群体、24个基督教群体、8个犹太群体、2个巴哈伊群体和1个克里希纳群体)在阿塞拜疆登记，政府为所有宗教群体举行宗教仪式创造了有利条件。该国补充说，有2250座清真寺、14座教堂和7座犹太教堂在该国运作，伊斯兰宗教群体受高加索穆斯林委员会管辖，而非伊斯兰的宗教团体可以从属于阿塞拜疆内外的宗教中心。国家通过总统的储备基金向宗教群体提供财政援助。

55. 波斯尼亚和黑塞哥维那报告说，人权和难民事务部于2019年发布了关于实施《宗教自由及教会和宗教群体法律地位法》的指导意见。

¹¹ 大会第74/164号决议，第8(a)段。

¹² 大会第74/164号决议，第8(b)段。

56. 塞浦路斯《宪法》承认三个宗教群体，即亚美尼亚人群体、马龙派群体和拉丁人群体。《欧洲委员会保护少数民族框架公约》规定保障宗教少数群体的权利，《欧洲区域或少数民族语言宪章》规定了宗教群体的特殊教育和文化需要得到承认的权利。塞浦路斯报告说，国家已经承担起保护亚美尼亚语言和塞浦路斯马龙派阿拉伯语言的具体责任。

57. 伊朗伊斯兰共和国报告说，该国的宗教少数群体成员包括 130 158 名基督徒、23 109 名琐罗亚斯德教徒和 9 826 名犹太教徒。基督教少数群体拥有超过 250 座教堂，琐罗亚斯德教徒有 78 个礼拜场所，犹太少数群体有 16 座犹太教堂。国家继续向专门用于宗教少数群体的中心划拨特别预算和财政捐助，向社会、公民和文化宗教少数群体的社团发放许可，并鼓励利用出版物和独家新闻社。该国补充说，逊尼派穆斯林与什叶派穆斯林一样也被视作多数群体的一部分，在该国有超过 15 000 座清真寺。总统任命了一名逊尼派顾问，专门处理与逊尼派有关的事务，并任命了逊尼派穆斯林担任几个高级职位，诸如大使、副部长、法官和省长。

58. 哈萨克斯坦报告说，该国有 3 800 多个宗教社团，代表 18 种信仰和 100 多个族裔群体。穆斯林、基督徒、犹太教徒和小规模宗教群体(摩门教徒、哈瑞克里希纳派教徒、Munits 教徒、巴哈伊教徒等)的代表可以自由研习宗教，聚众礼拜，散发宗教文献，以及建立慈善组织。

59. 墨西哥报告说，全国防止歧视理事会在斋月等宗教庆祝活动上发表了贺词，以表示对宗教群体的支持，并彰显其重要性以及对该国文化和宗教多样性的贡献。

60. 罗马尼亚报告说，国家宗教事务秘书处继续支持各宗教派别举办的活动，以及专门进行宗教对话的各类会议。该国补充说，新的刑法保护宗教自由，禁止阻碍或扰乱自由举行的礼拜仪式，并禁止强迫个人参加宗教仪式或从事与宗教礼拜有关的行为。

61. 塞内加尔报告说，政府向属于所有宗教团群体宗教组织提供财政和物质援助，尤其是用于维护和修复礼拜场所及举办宗教活动。该国补充说，政府为宗教朝圣提供了财政援助。穆斯林和基督徒的重大宗教活动已定为官方公共假日。

62. 瑞士报告说，各州当局负责管理与各宗教群体的关系，包括宗教群区的法律登记。根据《欧洲委员会保护少数民族框架公约》，瑞士于 1998 年承认犹太群体为少数民族。根据促进有特殊保护需要的少数群体的安全措施的法令，该国可以为旨在保护少数群体的措施提供财政支持。

63. 土耳其报告说，非穆斯林土耳其公民继续能够不受任何阻碍地信仰宗教、举行宗教仪式和管理其财产，包括礼拜场所。

M. 不分宗教或信仰，鼓励个人进入并有意义地参与社会所有部门¹³

64. 波斯尼亚和黑塞哥维那报告说，国家和教会之间建立了具体的合作，以满足包括武装部队和监狱等公共机构人员的宗教需要。该国补充说，尽管各宗教

¹³ 大会第 74/164 号决议，第 8(c)段。

的信徒可以在公证结婚仪式完成后举办一个宗教结婚仪式，但民法不承认宗教仪式。

65. 爱尔兰根据 2018 年《教育法》建立了一个新的框架，以确保增加学校入学的透明度和公平性，包括禁止在小学招生中用宗教作为选择标准。该法确保属于少数群体宗教的儿童能够进入提供符合儿童宗教信仰的宗教教学或宗教教育课程的学校。

66. 伊朗伊斯兰共和国报告说，2018 年以来，宗教少数群体的成员可以在伊斯兰市议会选举中参选，而议会中为宗教少数群体分配了 5 个席位。在市议会层面，可以在宗教少数群体信奉者占多数的地方根据这些群体的宗教来适用地方法规。共有 93 所宗教少数群体的特殊学校，宗教少数群体的儿童有权在所有学校学习。大学正在编写专门讲授宗教少数群体文学和文化遗产的高等教育课程。

67. 巴基斯坦报告说，本国已经制定平权措施，确保属于少数群体的人能平等参与。按规定，少数群体在国民议会中有 10 个席位，在参议院中有 4 个席位，在省议会中则采用比例代表制。少数群体在联邦政府各部门中按规定可有 5% 的就业配额，在省政府中可有与其人口比例相符的配额。在教育领域，政府向属于少数群体的学生提供奖学金。开普省也采取了保护少数群体的步骤。

68. 罗马尼亚报告说，有关视听媒体的第 504/2002 号法律规定须根据基本自由和人权确保媒体的政治和社会多元化，以及文化、语言和宗教多样性。

N. 采取措施及制定政策，促进对礼拜场所以及宗教场址、墓地和圣祠的充分尊重和全面保护，并且对易遭破坏或损毁的地点采取防范措施¹⁴

69. 巴基斯坦报告说，省政府制定了保护宗教场址和礼拜场所的法律和行政措施。例如，旁遮普省正在执行一项保护礼拜场所的详细安全计划，而宗教节日和会众祈祷受到旁遮普警察的保护。2015 年《旁遮普脆弱机构安全法》规定在区一级设立安全咨询委员会，以确定脆弱的机构。2015 年《信德省脆弱机构安全法》规定了对宗教机构和场所的认定、分类、通知以及为之提供全面安保。2019 年 11 月，巴基斯坦总理为卡塔普尔走廊揭幕，来自该地区的锡克教朝圣者可免签通过该过境口岸。2019 年，政府发起一项倡议，修复 400 多座印度教寺庙，并将其移交给印度教群体。

70. 在瑞士，该国可以根据促进有特殊保护需要少数群体安全的措施的法令，为旨在保护礼拜场所及宗教场址的措施提供财政支持。

¹⁴ 大会第 74/164 号决议，第 9 段。

O. 加强国际社会的努力，促进全球对话，以尊重人权及宗教和信仰多样性为基础，在各级营造宽容与和平文化¹⁵

71. 阿塞拜疆报告说，国家宗教协会委员会与格鲁吉亚、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、卡塔尔、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯和土耳其等穆斯林和非穆斯林国家的机构开展了合作。

72. 哈萨克斯坦报告说，信息和社会发展部于 2019 年 5 月主办了哈萨克斯坦——美国宗教自由问题工作专家组第一次会议。工作专家组第二次会议于 2020 年 2 月在华盛顿举行。2019 年 7 月 18 日，信息和社会发展部部长参加了由美国国务卿倡议召开的第二次促进宗教自由问题部长级会议。

73. 墨西哥报告说，宗教协会总局局长和全国防止歧视理事会参加了墨西哥锡克达摩教派题为“扎根”的活动，支持锡克教徒融入墨西哥社会。该国补充说，全国理事会 2019 年参加了在阿拉伯联合酋长国大使馆举办的宗教宽容年庆祝活动。

74. 土耳其报告说，本国为联合国、欧洲委员会、欧洲安全与合作组织和伊斯兰合作组织的工作做出了贡献，并与其他国家合作努力，消除基于宗教或信仰的歧视。2019 年 3 月 22 日，土耳其组织了一次伊斯兰合作组织执行委员会不限成员名额紧急会议。

三. 联合国为支持执行行动计划而采取的行动

A. 防止灭绝种族罪行和保护责任办公室

75. 防止灭绝种族罪行和保护责任办公室继续支持执行《宗教领袖防止煽动可能导致残暴罪行的暴力行为行动计划》。¹⁶ 该办公室与促进对达伊沙/伊拉克和黎凡特伊斯兰国所犯罪行追究责任的联合国调查组共同支持拟订了关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国受害者和幸存者的信仰间声明，该声明得到了伊拉克主要信仰宗教代表的签署，并于 2020 年 7 月 16 日推出。

76. 秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问同防止灭绝种族罪行和保护责任办公室领导的工作组及联合国外地存在合作，继续担任《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》执行工作的协调中心。¹⁷ 在这方面，该办公室向联合国外地实体提供了支持，制定针对具体情况的行动计划以消除仇恨言论。2010 年 5 月 11 日，特别顾问发布了关于处理和反击冠状病毒病(COVID-19)相关仇恨言论的指导说明，¹⁸ 向联合国、会员国、社交媒体和科技公司、媒体、民间社会、宗教领袖和其他相

¹⁵ 大会第 74/164 号决议，第 10 段。

¹⁶ www.un.org/en/genocideprevention/documents/Plan%20of%20Action%20Advanced%20Copy.pdf.

¹⁷ www.un.org/en/genocideprevention/documents/UN%20Strategy%20and%20Plan%20of%20Action%20on%20Hate%20Speech%2018%20June%20SYNOPSIS.pdf.

¹⁸ www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Guidance%20on%20COVID-19%20related%20Hate%20Speech.pdf.

关利益攸关方提出了具体建议。2020年6月2日至4日，该办公室与科技和社交媒体公司举行了一次会议，就处理和反击在线仇恨言论提出了建议。

77. 2019年11月18日和19日，秘书长保护责任问题特别顾问参加了在荷兰海牙举行的题为“消除宗教不容忍：建设包容和有复原力的社会，反击煽动仇恨和暴力的行为”的伊斯坦布尔进程第七次会议，她在会上呼吁会员国支持采取措施，促进和平、包容和公正的社会及信仰间对话。

B. 联合国不同文明联盟

78. 2019年9月12日，秘书长推出了《联合国保护宗教场所行动计划》；¹⁹ 该行动计划提供了一个注重行动的框架，以支持相关利益攸关方防止对礼拜场所的袭击，并加强其准备和应对工作。联合国不同文明联盟事务高级代表正在牵头执行该计划。

C. 联合国人权事务高级专员办事处

79. 人权高专办继续开展工作处理宗教不容忍的各个方面，包括多种形式的歧视、仇外心理、宗教或信仰自由、以宗教取人的行为以及煽动种族、民族或宗教仇恨。人权高专办通过其外地机构提供了培训课程、讲习班和咨询服务，并根据请求审查了反歧视法律草案和修正案。人权高专办作为《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》实施工作组的成员，制定了自己的消除仇恨言论战略。

80. 2010年6月22日，人权高专办发布了一份关于2019冠状病毒病危机背景下种族歧视问题的指导说明，²⁰ 其中探讨了宗教歧视的各种表现，并就各国、领导人和民间社会需采取的行动提出了建议。

81. 2010年5月28日，高级专员、秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问和联合国不同文明联盟事务高级代表举办了在线虚拟协商，呼吁宗教行为体和信仰组织做出全球行动承诺，与联合国协作应对冠状病毒病大流行。高级专员敦促宗教领袖发声坚决反对针对世界各地多个少数族裔群体的不容忍和仇恨言论。

82. 人权高专办组织了区域讲习班和网络研讨会，讨论落实关于“信仰促进权利”以及加强公民空间和处理社交媒体中的仇恨言论的《贝鲁特宣言》及其18项承诺。²¹ 2020年1月，人权高专办推出了“信仰促进权利”工具包，²² 其中包括18个学习单元，并提供端对端练习。人权高专办与宗教争取和平、消除对妇女歧视委员会和宗教或信仰自由特别报告员一起在网上试用了该工具包。

¹⁹ www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/12-09-2019-UNAOC-PoA-Religious-Sites.pdf.

²⁰ www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/COVID-19_and_Racial_Discrimination.pdf.

²¹ www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FaithForRights.aspx.

²² www.ohchr.org/Documents/Press/faith4rights-toolkit.pdf.

83. 2019年11月18日，副高级专员在伊斯坦布尔进程第7次会议上发言，重申了前任高级专员的呼吁，要求伊斯坦布尔进程注重执行工作，在包容性的交流与民间社会讨论可行方案，并制定一个详实的路线图。

84. 2019年8月22日，高级专员在安全理事会关于促进武装冲突中宗教少数群体成员安全保障的一次“阿里亚办法”会议上发表讲话，强调保护少数群体必须在冲突爆发之前就要开始，而这需要按宗教和族裔分类的数据。

85. 人权高专办还扩大了关于反犹太主义的工作。2019年以来，人权高专办一直参加世界犹太人大会的会议。在最近的缅怀大屠杀受难者国际纪念日上，高级专员发表了一份新闻声明，强调了人权教育对于保护社会免受造成大屠杀的那种思想倾向影响的重要性。人权高专办还协助举办了2020年1月24日在日内瓦万国宫推出的题为“不能忘记”的展览。2019年12月，人权高专办与联合国教育、科学及文化组织、宗教或信仰自由特别报告员及世界犹太人大会共同为决策者举办了一次讲习班，内容涉及教育在处理反犹太主义中的作用。

四. 结论和关于未来道路的意见

86. 各国提供的资料表明，一些国家已经制定了有关宗教或信仰自由的宪法和立法框架，并颁布了刑事和(或)民事法律，防止基于宗教或信仰的歧视和暴力。在许多国家的本国宪法和法律框架内，煽动暴力已被定为刑事罪行，并往往禁止基于宗教或信仰等原因的煽动暴力行为。然而，就这些框架的实施情况所提供的信息有限。

87. 提交资料的16个国家中有6个国家建立了合作网络，以培养相互理解，促进对话并采取建设性行动，以争取实现共同的政策目标。业已建立起相关机制，以确定和解决不同宗教群体成员之间可能出现紧张关系的领域或促进宗教间对话。

88. 继续通过教育措施和文化活动、对话、新闻和媒体上的运动，包括利用网上平台开展这些活动来处理宗教不容忍、丑化、污蔑和歧视问题。目前正在地方、国家或国际层面开展信仰间和文化间对话及交流。各种信仰群体之间正在进行的和长期既定的对话为公开辩论提供了重要空间，成为沟通、讨论、结成网络、交流和同侪学习的论坛。

89. 有5个国家报告已采取培训和其他措施，以此确保公务员在履行公职时不基于宗教或信仰原因对他人实行歧视，这一情况与以往的报告相比有所增加。几个国家已采取措施，鼓励和实现宗教少数群体的代表性，并鼓励个人切实地参与社会各阶层。

90. 提交资料的国家中仅有几个国家指出，政府和政治官员公开发声反对宗教不容忍现象。一些国家报告了为保护礼拜场所和宗教场址而采取的措施。

91. 前几份报告中提及，有必要整体落实大会第74/164号决议所概述的所有要点，以解决复杂、并且往往非常敏感的宗教不容忍问题。在这方面，重要的是各

国要采取进一步措施，培训政府官员实施有效的外联战略，鼓励领导人努力在自己的群体内讨论歧视的根源，并解决以宗教取人的行为。

92. 许多提交材料的国家报告在线上和线下都采取了打击仇恨犯罪的行动。在这方面，需要增加和改进监测、记录和报告工作。按照基于人权的方法收集分类数据至关重要。需要加紧努力建立或指定专门的机构，以记录、跟踪和分析仇恨犯罪，查明趋势，并改善司法官员获取信息的渠道。为受害者提供的服务也应当加强，因为在保护侵犯人权行为的受害者以及防止基于宗教或信仰原因对他人实施歧视和暴力方面，国家负有首要责任。

93. 虽然可能有必要实行法律制裁以确保防范煽动仇恨、歧视或暴力行为，但必须记得应明确区分下列类型的言论：(一) 构成刑事犯罪的言论；(二) 不受刑事处罚、但有理由给予民事或行政处罚的言论；(三) 不会引起任何法律行动、但在宽容和尊重他人权利方面仍然令人关切的言论。禁止煽动种族、民族和宗教仇恨的立法应当具体，其范围和适用不应过于宽泛，以符合关于宗教或信仰自由以及见解和言论自由的国际标准。各国应确保对此类罪行进行起诉和判决，不允许有罪不罚现象。消除种族歧视委员会²³ 和人权事务委员会²⁴ 在这方面提供了一些有用的指导。《拉巴特行动计划》及其包含 6 个部分的门槛测试标准，也就如何确定言论自由和煽动仇恨之间的分界线提供了一些指导。²⁵

94. 此外，《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》补充了在国家与国际两级采取的行动，侧重于根据国际人权标准，联合国如何通过其方案工作处理仇恨言论。通过该战略，联合国系统与各国、民间社会、私营部门和媒体密切合作，处理仇恨言论。

95. 最高层公开发声反对宗教不容忍，对于防止歧视和煽动仇恨至关重要。《拉巴特行动计划》强调指出，公职人员、宗教和社区领袖以及媒体负有集体责任，以确保根据国际人权法，用适当的措施来处理煽动仇恨行为。关于信仰促进权利的《贝鲁特宣言》及其 18 项承诺²⁶ 以及《宗教领袖和行为体防止煽动可能导致残暴罪行的暴力行动计划》，²⁷ 都强调了宗教领袖和信仰行为体在促进人权方面的作用和责任。

96. 应进一步考虑可能影响到个人和群体的多种形式的歧视。以前的报告曾经指出，妇女遭受基于性别及宗教或信仰双重原因的歧视。²⁸ 必须考虑妇女是如何受到以宗教取人行为的影响的，她们是否在参与社会的各个部分并在其中切实发挥

²³ 关于消除种族主义仇恨言论的第 35(2013)号一般性建议。

²⁴ 关于意见和表达自由的第 34(2011)号一般性评论。

²⁵ A/HRC/22/17/Add.4, 附件, 第 29 段。有关国际法律框架的门槛测试和信息有 32 种语文的在线版本, 见 www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx。

²⁶ A/HRC/40/58, 附件一和二。

²⁷ www.un.org/en/genocideprevention/documents/Plan%20of%20Action%20Advanced%20Copy.pdf。

²⁸ A/74/164, 第 88 段。

作用，她们是否能够表明自己的宗教信仰，以及是否能够公开、在与其他人平等的基础上为社会作出贡献。鼓励各国在今后提交的文件中进一步提及基于宗教或信仰的歧视中的性别平等层面问题，以及为执行有关妇女和女童的行动计划而采取的步骤。

97. 各国也不妨考虑宗教歧视、暴力和不容忍的复杂根源。《2030年可持续发展议程》的实施为处理这些问题提供了坚实的基础。可以进一步考虑如何在可持续发展目标(包括目标1、5、8、10和16)的框架内利用行动计划的要素(诸如参与、代表性和协作网络)来解决这些问题。

98. 还应考虑到冠状病毒病背景对宗教不容忍状况的影响，特别是对于世界各地被污蔑为想当然的病毒携带者并面临歧视和攻击的少数群体的影响。

99. 鼓励各国更好地利用执行行动计划的现有机制。这一进程的优势和重要性在于，行动计划还附有一个专门的执行机制，即伊斯坦布尔进程。鼓励各国确保伊斯坦布尔进程各次会议之间有更大的连续性，在会上必须专注于国家一级的执行工作，同时强调分享实践经验和建立协作框架。还必须设想与专家和民间社会进行包容式的交流。

100. 此外还鼓励各国利用人权理事会普遍定期审议进程来促进实施行动计划，报告进展情况，并分享有望成功的办法实例。有关国家可将这类信息纳入其国家报告，并利用普遍定期审议工作组的对话向同侪提出相关建议。国家人权机构和民间社会也可以在其提交审议的报告中列入对行动计划执行情况的具体分析。

101. 秘书长以前的报告中指出，²⁹ 各国不妨考虑审查行动计划执行情况的报告程序，以减轻报告负担，并鼓励提交数量更多、地域上更多样化的资料。鉴于就同一行动计划要提交两份单独的年度报告，即一份提交给人权理事会，另外一份提交给大会，各国不妨考虑精简两个平行的报告程序，将每份报告的时间框架调整为两年期，或探讨各种备选办法，以确保报告程序无论在内容还是侧重点方面都能相互借鉴。此外，在报告中增加一个专题重点将可以对行动计划的一两个要素进行更深入的分析。各国还不妨考虑邀请其他利益攸关方报告他们执行行动计划的情况。

²⁹ A/72/381、A/73/153 和 A/74/164。