



人权理事会

第三十七届会议

2018年2月26日至3月23日

议程项目2和9

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为：

《德班宣言和行动纲领》的后续行动和执行情况

打击基于宗教或信仰原因对他人不容忍、进行丑化和污辱及
歧视的行为以及煽动暴力和暴力侵害他人的行为

人权事务高级专员办事处的报告

概要

本报告根据人权理事会第34/32号决议提交。理事会在决议请中高级专员根据各国提供的资料，编写并向理事会第三十七届会议提交一份阐明结论的综合后续报告，说明各国为实施第34/32号决议第7和第8段所述行动计划所作的努力和采取的措施，以及为进一步改进该行动计划的执行情况可以采取的后续措施提出的意见。



一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 34/32 号决议提交。理事会在决议中请联合国人权事务高级专员根据各国提供的资料，编写并向理事会第三十七届会议提交一份阐明结论的综合后续报告，说明各国为实施决议第 7 和第 8 段所述行动计划所做的努力和采取的措施，以及为进一步改进该行动计划执行情况可以采取的后续措施提出的意见。

2. 本报告依据的是 20 个成员国¹ 对高级专员办事处(人权高专办)发出的普通照会做出的答复²。报告第二部分对这些材料进行了概述，同时考虑到一些国家提供的有关行动计划执行情况的资料已在以往关于这一主题的报告中有反映，最近一份是秘书长提交大会的报告(A/72/381)。本报告大体围绕理事会第 34/32 号决议第 7 和第 8 段所载行动计划的具体要点编写。第四部分就进一步改进行动计划执行情况可以采取的后续措施提供了一些意见和看法。

二. 行动计划的执行情况：各国提供的资料

A. 宪法和法律框架

3. 高专办收到阿根廷、阿尔及利亚、澳大利亚、克罗地亚、古巴、意大利、丹麦、毛里求斯、蒙古、阿曼、巴基斯坦、葡萄牙、俄罗斯联邦、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦共和国及巴勒斯坦国提供的全面材料，其中说明了这些国家现有的与打击基于宗教或信仰原因对他人不容忍、进行丑化和污辱及歧视的行为以及煽动暴力和暴力侵害他人的行为有关的宪法和法律框架。

B. 极端主义和激进化

4. 一些国家正在根据行动计划处理极端主义和激进化问题。高级专员鼓励各国增强对这些现象的认识和了解，确保有关这些问题的信息便于索取、广泛传播，并用于制订和改进旨在打击这类现象的政策。

5. 澳大利亚报告称，已经出资开展了若干项目，通过促进不同信仰和不同文化间的对话打击暴力极端主义。所采取的举措还包括宣传活动和媒体讲习班、体育文化活动、沟通和冲突解决以及多信仰志愿活动，这些举措促进了社会凝聚力，并鼓励不同信仰的人们相互合作。澳大利亚资助了一系列由社区主导的导师培训方案和讲习班，支持青年和个人领导者打击暴力极端主义。

6. 俄罗斯联邦报告称，当局十分重视预防可能促使紧张局势升级和引发大规模骚动的宗教极端主义和族裔间冲突。当局称，2017 年上半年，极端主义犯罪的数量与前一年相比减少了 36%。

¹ 阿根廷、阿尔及利亚、澳大利亚、克罗地亚、古巴、丹麦、意大利、毛里求斯、蒙古、阿曼、巴基斯坦、葡萄牙、卡塔尔、俄罗斯联邦、土耳其、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦共和国及巴勒斯坦国。

² 原始文本可在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)网站查阅。

7. 高级专员回顾指出，为打击宗教不容忍和暴力极端主义所采取的措施应反映包容和参与的原则，并完全符合各国在国际人权法下的义务。这些措施应该考虑到性别因素，并适应本国国情。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. 鼓励建立合作网络以便相互了解，推动对话，为实现共同的政策目标采取建设性行动，争取取得明显成果，例如在教育、卫生、预防冲突、就业、融合和媒体教育等领域开展服务项目⁴

8. “多元文化社区联络员网络”在澳大利亚各地运作，与包括宗教团体和主要利益攸关方在内的各种社区开展建设性和合作性接触，以加强与政府的联系并支持建立一个建设性和多样化的社会。该网络支持议员与来自不同文化、语言和宗教背景的人民进行有效接触。“多元文化社区联络员”可以确定不同宗教社区的成员间可能存在紧张关系的领域并进行报告。“族裔联络员”的网络促进与族裔社区和移民与边境保护部的互动。

9. 古巴报告说，在政府领导人与各类宗教兄弟会机构及协会(地方分会)代表举行的会议上，鼓励与会者就普遍关注的主题交流意见并讨论当前的挑战和期待。这项工作的宗旨是在统一、团结和相互尊重的框架内促进信徒和非信徒之间的关系。

10. 意大利报告称，2016年5月设立了仇恨、不容忍、仇外心理和种族主义问题委员会，2016年7月更名为“乔·考克斯委员会”，以纪念2016年6月16日遇刺的英国国会议员。委员会主席由总统担任，成员包括议会中每个政党集团的一名议员，欧洲委员会、联合国、意大利国家统计局(Istat)、研究中心及调查和宣传消除仇恨言论的民间协会的代表，以及相关专家。委员会于2017年7月6日核准了最后报告，就如何预防和消除仇恨向所有相关实体提出了56项建议。

11. 毛里求斯的智者委员会定期召集毛里求斯主要宗教的领导人，共商国家大计，以期维护各宗教人口间的和谐。

12. 葡萄牙移民问题高级委员会⁵的任务是开展合作，界定、执行和评估移民方面的公共、跨部门和部门政策，特别是管理和保护国家的文化和宗教的多样性。高级委员会设立了宗教间对话工作组，由12个不同宗教的代表组成，定期讨论共同关注的问题，组织有助于促进宗教间对话的活动，并增加对公民团体的宗教层面、容忍和相互理解的了解。

³ 秘书长《防止暴力极端主义行动计划》(A/70/674)和高级专员关于保护和促进人权工作在促进防止和打击暴力极端主义方面的最佳做法和经验教训的报告(A/HRC/33/29)中有更多说明。

⁴ 第34/32号决议第7(a)段。

⁵ 见 www.acm.gov.pt/acm。

13. 联合王国为国教会城市基金的“近邻”方案提供资金，该方案旨在团结不同信仰的人，加强其社区的凝聚力。自 2011 年以来，“近邻”方案已经完成一千多个地方项目，影响了超过 94 万民众。

D. 在政府内部建立适当机制，以便除其他外，确定和处理不同宗教群体成员之间可能关系紧张的领域，并协助预防冲突和进行调解⁶

14. 阿根廷国家消除歧视、仇外心理和种族主义研究所的任务包括：加强和促进多元化和宗教多样性原则；促进消除歧视性做法、定型观念和偏见，特别是针对国内非洲宗教信徒的此类现象；审议个人和民间社会成员提交的涉及各种歧视理由的申诉，包括有关反犹太和仇恨伊斯兰的申诉。研究所的民间社会组织登记册调查、登记并整理从事反歧视工作组织的信息，研究所还通过其受害者援助办公室提供快速冲突解决方案，并寻求建立和解机制。

15. 澳大利亚的族裔联络员与族裔社区领导人会面，讨论每个族裔群体确定的具体问题，并根据需要作出回应。政府的移民服务部门通过电话、电子邮件和会议解决可能引发紧张关系的问题。

16. 意大利报告称，外交与国际合作部于 2017 年 7 月主办了题为“保护宗教社区——培养青年发挥主要作用，开启人民之间和睦友好、对话与和平共处的新阶段”的国际会议，会议期间宣布设立世界宗教少数群体和尊重宗教自由的观察站，作为部长的咨询机构。该机构的任务是开展调查和分析，并监测世界宗教少数群体的状况，以期扩大保护范围。该机构还将提议在地方开展提高认识活动。

17. 葡萄牙第一部《宗教自由法》(第 16/2001 号法)规定，宗教自由以自由、平等、隔离、信仰间合作和容忍的原则为基础。葡萄牙设立了宗教自由委员会，成员由各个宗教派别任命，是关于行使宗教自由权问题的咨询委员会。

18. 土耳其 2016 年 4 月 6 日通过了《土耳其人权与平等机构法》，计划设立隶属于总理办公室的土耳其人权与平等机构。机构理事会将由 11 名成员组成，8 名由部长会议选举产生，3 名由土耳其总统任命。机构的三项主要职责是：促进人权，防止歧视和打击酷刑和虐待行为。该机构有权受理和处置有关侵犯人权和违反禁止歧视规定的申诉，以及依职权审查和评价所有此类申诉。依照改革行动小组的决定，一直在加强与非穆斯林公民的直接对话，政府官员定期对不同信仰群体的代表进行访问。

19. 乌克兰报告称，乌克兰的宗教组织是成熟的民间社会机构，参与制定和执行所有领域的国家政策，特别是宗教、文化、教育、科学、保健、国防与安全以及对外关系领域的政策。宗教组织的代表积极参与政府协商机构的工作，包括部长内阁下属的宗教组织权利委员会，以及文化部、教育科学部、卫生部、国防部和外交部下属的公共委员会。此外，良心自由和宗教组织活动事务专家委员会自 2015 年以来一直在文化部管理下运作。政府和宗教派别之间的关系有助于在委员会的权限范围内解决当前与宗教组织活动有关的问题。

⁶ 第 34/32 号决议第 7(b)段。

20. 联合国设有一个反穆斯林仇恨问题跨政府工作组。非政府组织 Tell MAMA 由政府赞助，负责记录反穆斯林事件并向受害者提供支助。该组织与政府合作，在政策层面提出反穆斯林仇恨的问题。政府还与犹太社区紧密合作处理反犹太问题，并采取行动，包括与社区安全信托基金合作，编写提高认识的材料，为保护性安全措施提供资金。安妮·弗兰克信托基金会提高年轻人对于偏见和不容忍(包括反犹太主义)的认识。反犹太主义问题跨政府工作组在犹太社区提出关切后，出资确保信仰犹太教的学校、犹太教堂以及社区建筑的安全。

21. 巴基斯坦报告称，宗教事务和信仰和谐部长与卡拉奇、伊斯兰堡、拉合尔、白沙瓦和奎达等地所有穆斯林教派的学者举行会议，为制定共同行为守则寻求共识。为维持国内教派和谐设立了全国穆斯林学者理事会。国家少数群体委员会的职权范围包括：(a) 制定有关信仰和谐的国家政策，探索维护和平与安全的途径；(b) 审议可能对少数群体产生歧视的法律、行政指示、命令和政府机构和机构的做法；(c) 向政府提出建议，以确保少数群体成员更全面有效地参与各个方面的国家生活；(d) 确保教会、神殿、寺庙、谒师所和少数群体的其他礼拜场所得到良好的保护和维护并保持完全运行。

E. 为政府官员提供有效外联战略培训⁷

22. 澳大利亚的多元文化机会和公平政策提高政府部门和机构的“文化能力”，为其提供培训和发展措施，使工作人员具有必要的文化技能。澳大利亚联邦警察协助包括总检察部、社会服务部和移民与边境保护部在内的其他政府机构，以及州政府和领地政府发展与社区的关系。

23. 丹麦报告称，丹麦警察学校的基础教育包括一门有关仇恨犯罪的必修课。培训的目的之一是让未来的警官能够以正确的方式了解、发现和处理仇恨犯罪。一些警区与代表最常成为仇恨犯罪受害者群体的地方宣传团体开展了地方外联活动。

24. 美利坚合众国报告称，司法部公民权利司继续举行季度会议，汇集联邦机构的高级官员以及穆斯林、阿拉伯人、锡克教徒以及南亚人社区的领导人，解决公民权利问题。司法部社区关系处自 2001 年 9 月 11 日以来已经举行了近千场处理过激反应相关问题的城镇和社区会议，对数百个执法部门进行了培训，并在全国各地的社区部署了冲突解决专家，以减缓过激反应事件造成的紧张局势。2016 年和 2017 年期间，国土安全部公民权利和公民自由办公室在全国各地社区领导人与联邦、州以及地方政府官员的定期圆桌会议中发挥了领导作用或重要作用。在这个时期内，公民权利和公民自由办公室协调并参与了 200 多场合作活动。2017 年，该办公室继续与索马里人和叙利亚人社区开展战略合作，并实施了一项新举措，与南部边境的各类社区进行合作。

⁷ 第 34/32 号决议第 7(c)段。

F. 鼓励社区领导人做出努力，在内部讨论产生歧视的原因，拟订消除这些原因的战略⁸

25. 澳大利亚报告称，资助了由社区主导的导师培训方案和讲习班，支持青年和个人领导者反对暴力极端主义。这些措施鼓励领导者探讨哪些问题助长了对社区的负面情绪，并为本地的问题找出具体的解决办法。族裔联络员也会见了一系列社区团体，讨论基于人道理由接纳移民的问题和澳大利亚的人道主义特别方案。自 2007 年以来，澳大利亚联邦警察通过“社区联络小组”与社区合作，与悉尼、布里斯班和墨尔本各类宗教的社区领导人和社区发展建设性关系。

G. 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的行为⁹

26. 澳大利亚报告称，政府与社区领导人和有影响力的人士合作编写并传播材料，反对暴力极端主义并宣传采取其他方式取代这种行为。澳大利亚资助各种方案，促进青年人的参与并提供技术和培训以增强地方领导人的权能，支持人们在地和网上畅所欲言，推动围绕恐怖主义和暴力极端主义问题开展批判性辩论。族裔联络员鼓励社区领导人声讨不容忍行为，包括构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹宗教仇恨的行为。

27. 阿曼要求雇员和宗教领域的工作人员提倡一切有助于在阿曼社会实现社会和平的理念，抵制宗教不容忍和仇恨，谴责基于宗教或信仰原因的暴力行为。同样，一切形式的恐怖主义行为，无论是针对同一宗教的信徒，还是针对不同宗教或信仰的信徒，都受到否定和抵制。重点应放在所有宗教共有的价值观和理念上。

28. 行动计划强调，包括领导人在内，人人均应在声讨不容忍行为方面发挥重要作用。宗教领导人有潜力成为重要的人权行为方，人权高专办一直在开展一项重要活动，促进宗教领导人的参与。2017 年 3 月发布的《贝鲁特宣言》及其关于“信仰促进权利”的 18 项承诺¹⁰ 面向的是宗教信仰行为方；行为方定义宽泛，包括有神论者、非神论者、无神论者或其他信徒。《宣言》提出 18 项相应的可执行承诺，宗教信仰行为方可据此阐述“信仰”如何能够更有效地捍卫“权利”，以便相互促进。2017 年 12 月，人权高专办与摩洛哥政府共同举办了“拉巴特+5 专题研讨会”¹¹，为交流相关做法及讨论世界各地具体的“信仰促进权利”基层项目提供了平台。

⁸ 第 34/32 号决议第 7(d)段。

⁹ 第 34/32 号决议第 7(e)段。

¹⁰ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FaithForRights.aspx。

¹¹ 纪念 2013 年通过《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》(A/HRC/22/17/Add.4, 附件)。

H. 采取措施将基于宗教或信仰原因的直接煽动暴力行为定为犯罪行为¹²

29. 阿根廷、阿尔及利亚、澳大利亚、克罗地亚、丹麦、意大利、蒙古、巴基斯坦、葡萄牙、土耳其和联合王国及巴勒斯坦国就禁止以宗教或信仰为由煽动暴力的全面刑事框架进行了报告。这些框架通常涉及通过讲话或书面媒体和出版物，包括通过互联网，煽动种族、民族或宗教仇恨的问题。这些法律还普遍涵盖以下行为：组建或加入鼓励暴力或煽动宗教仇恨的组织及参与这方面的公开集会，否认战争罪、灭绝种族罪和危害人类罪，否认煽动行为与恐怖主义行为之间的联系。

30. 应当指出，在有必要实施法律制裁以保护人类免遭煽动仇恨、歧视或暴力行为的情况下，应明确区分此类行为的三种表现形式：构成刑事犯罪的表现形式；不可予以刑事处罚但可成为民事或行政处罚理由的表现形式；不会引起任何法律诉讼但在容忍和尊重他人权利方面仍引起关切的表现形式。

31. 要符合宗教或信仰自由和意见及表达自由方面的国际标准，禁止煽动种族、民族和宗教仇恨的立法在范围和适用方面应具体，而不应过于宽泛。各国还应确保司法系统不存在有罪不罚现象，此类罪行得到起诉和裁定。

32. 《拉巴特行动计划》的结论和建议以立法模式、司法实践和政策为基础。该计划为包括国家立法机构和司法机构在内的利益攸关方执行有关禁止煽动种族、民族和宗教仇恨的国际标准提供了一些指导意见。计划中概述了对被视为刑事犯罪的言论采用的六步临界检验方法：背景、发布者、意图、内容和形式、言论行动的范围、可能性包括迫切性(见 A/HRC/22/17/Add.4, 附件, 第 29 段)。

仇恨犯罪

33. 克罗地亚《刑法》将仇恨犯罪定义为因个人的种族、肤色、宗教、民族或族裔出身、残疾、性别、性取向或性别认同而犯下的刑事罪行。一些刑事犯罪若被定性为仇恨犯罪，则予以更为严厉的制裁。其他情况下，仇恨被视为加重处罚情节。这方面情节较轻的非法和攻击行为依据《公共秩序与治安罪刑法》予以处罚。

34. 丹麦国家警察已启动对仇恨犯罪的全国性监测，以了解当地仇恨犯罪的实际程度和发展态势，而且每年出版一份出版物，说明已报告的仇恨犯罪。2017 年 10 月为执法人员举办了最近一次处理仇恨犯罪培训日，今后将以继续教育的形式为丹麦各警区执法人员提供此种培训。最近还修订了总检察长发布的适用于检察官和警官的处理仇恨犯罪案件指导原则。

35. 联合王国应对仇恨犯罪的计划名称为“反对仇恨行动”，重点关注五个关键领域，包括通过反对可能构成偏见和仇恨的信仰和态度来防止仇恨犯罪。2018 年将该计划进行审查。得到政府支持的警方仇恨犯罪在线举报网站“True Vision”，向那些对仇恨基督教和针对哈雷迪犹太社区的反犹太主义行为提出质疑的团体提供支助。政府还支持反对仇恨印度教徒和锡克教徒的工作，这是联合王国政府为反对出于宗教动机的所有形式的仇恨犯罪及鼓励受害者举报仇恨犯罪事件所开展的全面工作的一部分。

¹² 第 34/32 号决议第 7(f)段。

36. 美国司法部长减少犯罪与保障公共安全工作组设立了仇恨犯罪小组委员会，专门负责加强对仇恨犯罪的甄别、起诉和预防以及数据收集工作。工作组于 2017 年 6 月 29 日举行了仇恨犯罪问题高级别会议，探讨理解这一问题的最佳方式，制定政策和措施减少美国仇恨犯罪的发生。

37. 如上所述，这些国家越来越多地开展活动，通过更好地监测、记录和报告仇恨犯罪、收集综合信息、开展预防、社区外联、加强警察和安全措施和法律起诉来解决国内的仇恨犯罪问题。

38. 人权高专办参照行动计划，与各国和其他利益攸关方就这一特定问题开展合作，为各国实施国际标准和采取实际措施提供实质性支助。例如，人权高专办最近提供支持，在黎巴嫩、摩洛哥、阿曼、塞内加尔和突尼斯举办相关培训和会议，并与俄罗斯联邦和乌克兰及西非的媒体专业人员举行会议。

I. 认识到有必要在地方、国家、区域和国际层面制定战略，协调行动，通过教育和宣传等活动，制止对他人进行贬低和宗教丑化，打击煽动宗教仇恨的行为¹³

39. 阿根廷国家消除歧视、仇外心理和种族主义研究所的“虚拟校园”在线平台正在帮助公众加强对国内各宗教和信仰的了解和认识。平台包括有关宗教多样性、伊斯兰教、非洲人后裔宗教和犹太教及其他内容的模块。其中的非洲人后裔课程包含各种信息资料和研究报告，例如非洲人后裔社区专题指南“阿根廷也属于非洲人”、“非洲裔阿根廷人全国纪念日”宣传册、关于消除种族歧视国际日和非洲人后裔妇女日的时事通讯，所有内容都被整合在这个在线平台上。

40. 克罗地亚的预防方案“共同反对仇恨言论”旨在促进容忍和非暴力文化，并防止一切形式的仇恨言论这种社会不可接受的行为。2017 年，项目的实施工作是发布反对仇恨言论的讯息，为学生、青年和广大公众组织了一次公开活动，还设立了网站“对仇恨言论说不”，以促进在互联网和社交网络上防止仇恨言论。

41. 毛里求斯报告说，教育部门已经将文化间教育和多元文化主义纳入教学课程，使毛里求斯的年轻人懂得尊重、容忍、正义和公平的理念。政府还努力推广所有祖先的语言，课程和教科书中也介绍反映毛里求斯传统、习俗和宗教的文章和节日。

42. 移民问题高级委员会发起宗教间青年会议“MEET IR 2016”，讨论葡萄牙的宗教多样性。移民委员会和丰当市政府召集了代表 7 个不同宗教社群的 17 名青年(11 名男青年和 6 名女青年)，其目的是承认并重视差异和多元化，共同思考各自对建设更美好社会的贡献。青年们编写了面向同龄人的《宗教间对话宪章》。2017 年 7 月在帕尔梅拉举办了第二次会议“MEET IR 2017”¹⁴。2017 年，移民委员会与宗教间对话工作组合作，发起了“和平信仰”倡议¹⁵，利用社交媒体发布不同宗教群体的青年就宗教对和平的促进作用发表的证言。

¹³ 第 34/32 号决议第 7(g)段。

¹⁴ 见 www.acm.gov.pt/acm。

¹⁵ 同上。

43. 俄罗斯联邦报告说，当局正在努力打击导致种族歧视的污辱行为，促进族裔和宗教群体之间的相互理解、容忍和友谊。教育在这个过程中起着重要作用。为了保存宗教和文化传统，加强民族团结，培养青年的爱国主义精神，在学校课程中纳入了全面的历史和世界宗教课程，以及世俗的道德精神教育。宗教组织的代表受邀参加了有关该领域教学方法的教师培训项目。

44. 这些提交报告的国家采取教育措施、青年论坛战略计划、公共信息以及包括在线平台在内的媒体宣传活动，打击宗教不容忍、污辱、丑化和歧视。教导宗教和信仰自由的教育方案和课程以及为宗教少数群体提供教育的教育制度有助于行动计划的实施。鼓励各国考虑进行立足于人权的教育改革，使社会的所有组成部分都得到包容和承认。

J. 确认以开放、建设性和相互尊重的方式进行思想辩论以及在地方、国家和国际层面开展信仰间和文化间对话，可在打击宗教仇恨、煽动和暴力方面发挥积极作用¹⁶

45. 若干国家正在地方、国家和国际层面开展信仰间和文化间对话与交流。各种信仰群体之间正在进行的对话和已经确立的对话可作为沟通、讨论、联络、交流和学习的论坛，并可就各种思想进行公开辩论。

46. 澳大利亚多元文化理事会就国内的文化、语言和宗教多样性相关问题向政府提供咨询意见，包括消除妨碍参与的障碍及进一步促进文化间和信仰间的理解与对话。移民与边境保护部为圆桌会议和市民大会类型的会议提供便利，以促进以开放、建设性和相互尊重的方式进行思想辩论，以及在地方和国家层面开展信仰间和文化间对话。

47. 在意大利即将成立欧洲宗教学院，该学院由博洛尼亚大学和约翰二十三世宗教研究基金会倡导组建、受到外交与国际合作部的资助和欧洲议会的支持，旨在促进所有信仰和文化研究者之间的跨学科研究和对话，以便为欧盟非成员国的欧洲政策指引方向。

48. 卡塔尔报告称，多哈信仰间对话国际中心在卡塔尔埃米尔的赞助和外交部的支持下，12年来每年都主办多哈信仰间对话会议。最近一次会议于2016年2月16日至17日举行，主题为“与宗教教义有关的精神和知识安全”。2017年，该中心继续在多哈和世界各地支持和组织各种活动，包括青年论坛、足球锦标赛、电台节目、书展、文化和文学圆桌会议、培训论坛和文化对话。

49. 俄罗斯联邦也支助青年倡议，这些倡议促进了容忍的氛围、族裔间和谐关系、族裔间友谊和社会适应。2017年举行了若干活动和会议，目的是传播、发展和加强族裔间和宗教间对话与容忍。

50. 乌克兰报告说，2017年10月举办了国际信仰间会议，题目为“宗教价值观在加强社会稳定、传播和平共处文化和消除仇恨方面的作用”。会上讨论了一系列重要的相关问题，如加强宗教领域的国家政策和在社会中促进信仰间和文化间对话及相互理解。

¹⁶ 第34/32号决议第7(h)段。

51. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国报告说，高层领导通过祖国议会、总统理事会和国民议会等各种论坛会同各方共同努力，与国内不同宗教派别进行对话，强调务必消除宗教不容忍、煽动仇恨和敌意的行为。

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¹⁷

52. 澳大利亚广泛宣传和传播反歧视法律，并对公职人员进行了这方面的教育。所有政府雇员均须遵守 1999 年《公务员法》第 10 和第 13 节规定的行为守则。所有政府部门都在网站上宣传其反歧视法规，便利提出反歧视投诉。在移民事务方面，移民与边境保护部网站也设有一个表扬、投诉和建议页面，以促进对任何投诉的报告。

53. 巴勒斯坦国报告说，通过《情报部门行为守则》第 10 条、2006 年高等司法委员会第 3 号决议第 18 条及 2011 年约束法官和司法部门公职人员的《司法部门雇员行为守则》等条例，规范公务员和公民之间的关系，以防止基于宗教的歧视等问题。2016 年部长内阁第 8 号决议第 8 条规定，在各政府部门和地区议会设立投诉股，以便跟进公民和民间社会组织提出的投诉。

54. 联合王国 1998 年《人权法》规定，所有公共当局均有义务在一切行动中维护和促进人权，这意味着其政策、方案和服务应确保个人的自主性和安全，确保个人能够参与影响其生活的决定。

L. 促进宗教自由和多元化，帮助所有宗教群体的成员提高能力，表明其宗教信仰并公开、平等地为社会做出贡献¹⁸

55. 阿尔及利亚《第 02-06 号法》规范非穆斯林的宗教实践，允许自由按自己的意愿信仰宗教和践行信仰。这项法律还规定了在阿尔及利亚举行非穆斯林宗教仪式和礼拜时必须适用的条件以及程序、组织和行政措施。国家促进和保护公民权利协商委员会的任务是记录任何违反和侵犯人权和自由，包括宗教和信仰自由的行为，并向有关当局通报情况。

56. 澳大利亚联邦政府各部门提供祷告室等设施，以促进工作人员的宗教信仰自由。各州政府和领地政府维护着各种社区中心，便利文化聚会并促进包容和容忍。

57. 克罗地亚《刑法》第 130 条禁止侵犯依法运作的宗教群体的自由，禁止剥夺或限制其公开举行宗教仪式、建立和运营学校、学习机构、研究所及社会机构或慈善机构的权利；还保护这些群体与其他宗教群体平等的权利。对于这方面情节较轻的非法和攻击行为，依据《妨碍公共秩序与治安罪行法》第 5 条予以惩处。

58. 古巴报告说，宗教机构可自由任命和组建神职人员队伍，组织地方、全国及国际性宗教活动，并定期接待国际代表和接收宗教文献。古巴共有 600 个不同宗教的机构和宗教组织，分别代表基督教(天主教、福音派、新教和东正教)、犹太

¹⁷ 第 34/32 号决议第 8(a)段。

¹⁸ 第 34/32 号决议第 8(b)段。

教、伊斯兰教、唯灵论、佛教、瑜伽、巴哈教和源自非洲的各种古巴宗教等等。它们都有圣殿和房舍开展活动，毫无障碍，政府还为修缮、重建和建设新圣殿和社会总部提供便利。

59. 《丹麦宪法》规定福音路德会是丹麦的国教，因此被授予特殊地位，并得到国家支持。然而政府认识到必须保护国教以外其他宗教群体的权利。宗教群体事务委员会完成了一份报告，讨论是否可能对国教以外的其他宗教群体的状况进行全面规范，包括给予认可的标准和程序以及运营许可的法律效力。该报告所催生的法案已在议会通过了一读。如果法案通过并成为法律，将成为丹麦首部规范国教以外其他宗教群体的法律。

60. 意大利宪法法院在关于《威尼托大区第 12/2016 号法》(修正大区《关于土地和景观管理规则的第 11/2004 号法》及嗣后更改事项)第 2 条的《第 67/2017 号判决书》中认定，第 2 条提出在与宗教仪式普通设备有关的协议中使用意大利语的义务部分违反了宪法。法院强调，意大利承认宗教自由的原则及教派多元主义；自由礼拜是宗教自由的一项核心内容，平等适用于所有人和所有宗教教派，无论是否与国家签署了协议；开办礼拜场所受到《宪法》第 19 条的保护，不得以事先达成的协议为条件。

61. 蒙古报告说，《国家与寺院关系法》(1993 年)保障公民享有良心和宗教自由的权利，规定国家和宗教机构之间的关系应受到法律规范，应由国家大呼拉尔(议会)决定关于宗教和寺院的国策，而且蒙古总统应按照国家统一和安全的要求来规范国家、寺院和宗教之间的关系。

62. 阿曼《第 101/96 号皇家法令》颁布的《阿曼苏丹国基本法》确保人民享有宗教方面的平等和不歧视。关于公共权利和义务的第三章(第 15 至第 40 条)载有的条款涉及平等原则、刑事审判中的权利、居所的不可侵犯性、践行宗教仪式的自由、保护外国人的人身和财产安全、维护国家统一及尊重公共秩序和公共道德。

63. 土耳其报告说，已经在寺院、教堂、清真寺和犹太教堂内组织了数次宗教仪式，特别是在完成重大修复项目之后。《关于公共工程的第 4928 号法》(2003 年)得到修订，持不同宗教和信仰的个人在礼拜场所方面享有更大自由，可以对圣所开展建造、维护和修复工作。《第 5393 号市政法》(2102 年)也纳入这一规定，允许市政府建设、维护和修复宗教圣所，以及卫生、教育和文化设施和建筑物。据报告，2016 年该法惠及 355 座教堂、24 座礼拜堂、40 座犹太教堂和 419 个礼拜场所。

64. 2008 年《基金会法》(第 5737 号法)的相关法令(2011 年)规定，将没收的财产返还不同信仰群体成员建立的社区基金会。土耳其据此返还了 333 份财产，并为 21 份财产支付了赔偿。

65. 卡塔尔报告说，多哈信仰间对话国际中心邀请在多哈供职的神职人员和教会官员就如何改善卡塔尔和非卡塔尔居民之间的交流问题向中心提出建议。中心还定期举办讲习班，向非卡塔尔居民提供平台表达他们对自身福祉的关切，地方媒体受邀就这些关切撰写文章，政府也能够了解卡塔尔外籍人士严重关切的问题。

66. 巴勒斯坦国报告说，国内有若干基于宗教和信仰的社团、协会和慈善机构。该国法律为建立和维持更多社团提供保障。例如，《关于组建社团的 2000 年第 1 号法》第 2 条规定，巴勒斯坦人有权自由开展社会、文化、专业 and 科学活动，其中包括依法建立社团和地方协会。

67. 葡萄牙《宗教自由法》(第 16/2001 号法)针对在该国已经建立至少 30 年和(或)已获得国际认可至少 60 年的宗教或宗教群体提出了法律框架。该法涵盖宗教参与、教育、就业、商品和服务、婚姻以及宗教电视和无线电广播时间。

68. 美国公平就业机会委员会通过全国 53 个外地办事处开展外联工作，提供有关就业歧视(包括基于宗教信仰和实践的歧视)的信息。为了消除恐怖主义袭击后对工人基于宗教和国籍的强烈抵制，委员会积极提醒雇主和雇员注意工作场所的骚扰、恐吓或歧视事件。该机构采取积极主动的举措，包括以问答形式提供参考资料，解释禁止以宗教为由实施就业歧视的联邦法律所规定的雇主和雇员的各项权利及责任。¹⁹

69. 乌克兰报告说，2017 年 6 月，总理与全乌克兰教会和宗教组织理事会举行了会议。会上强调说，理事会将继续为巩固乌克兰这个基于社会正义和法律的统一民主国家作出贡献。

70. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国报告说，内政、司法与和平部正在制定共存、宣传和容忍举措，防止该国出现污辱和丑化行为。这些措施巩固和平与多元文化的共存，表现为四大宗教(天主教、福音派、伊斯兰教和犹太教)及委内瑞拉所有源自非洲的宗教之间的良好关系，同时重申了对包容和礼拜自由的保障，每个公民都有权不受任何歧视地自由表明自己的信仰并在这方面得到保障。

71. 做出答复的一些国家报告说，正在审查和修正法律，以确保社会中的宗教群体和社区之间更加平等。另一些国家报告说，正在以适合本国国情的各种方式，加强少数群体(包括宗教少数群体和非洲人后裔宗教和信仰的追随者)表明自身宗教信仰、公开和平等地对社会做出贡献的能力。

72. 澳大利亚和美国还分别报告称开展了调查和举行了特别立法听证会，以促进宗教自由和多元化。

73. 澳大利亚议会外交、国防和贸易问题联合常设委员会的人权问题小组委员会已启动一项调查，研究本国、周边地区其他国家及全球范围内的宗教或信仰自由这项基本人权的状况。

74. 美国参议院司法委员会于 2017 年 5 月 2 日举行了听证会，题为“宗教仇恨犯罪攀升的对策”。听证会上，宗教歧视问题特别顾问向司法部公民权利司作证，强调打击基于宗教的仇恨犯罪是执法的优先事项。

¹⁹ 见 www.eeoc.gov/eeoc/publications/muslim_middle_eastern_employers.cfm。

M. 不分宗教信仰，鼓励个人进入并切实参与社会所有部门²⁰

75. 在澳大利亚，通过小额赠款资助的“志愿赠款计划”鼓励个人有意义的参与，不分文化、语言或宗教背景。还定期就政府的年度移民和人道主义接收情况与各社区开展磋商。

76. 克罗地亚报告了个人和宗教群体遭受歧视的案例。案例涉及对较小宗教群体转让不动产的差别税收待遇、宗教群体与宗教协会之间法律地位和相应权利的差异、学校里的宗教实践、雇主对洗礼证明的要求以及公立幼儿园和学校提供宗教教学(教义问答)的能力。所报告的宗教歧视案例表明，需要加大努力，在公开践行宗教活动和尊重不同宗教成员的权利之间取得平衡，并进一步了解克罗地亚历史较短的宗教群体成员的习俗和特殊要求。

三. 人权事务高级专员办事处为支持执行行动计划所开展的活动

77. 除了上文所述各项行动，人权高专办的工作还涉及与宗教不容忍有关的各种层面，包括多重歧视、仇外心理、移民、宗教或信仰自由、宗教划线和煽动种族、民族或宗教仇恨。

78. 高级专员在人权理事会等各种公共论坛发表了言论，人权高专办也在相关问题上与不同利益攸关方合作，包括与私营部门的利益攸关方合作。办事处应各国请求审查反歧视法律草案和宪法修正案，并支助若干国家和专门机构制定反对种族主义的国家行动计划。

79. 人权高专办还管理着一个数据库²¹，其中载有有关这些问题的资料，高专办为法官编写指南和培训手册，并开展与行动计划要点有关的培训。高专办通过各外地办事处开展了一系列相关活动打击仇外和仇恨言论，包括在黎巴嫩、摩洛哥、阿曼、塞内加尔和突尼斯，以及与来自俄罗斯联邦、乌克兰和西非的记者开展的活动。

80. 2017年12月6日至7日举行的“拉巴特+5 专题研讨会”为各种利益攸关方提供了一个机会，与为制定《拉巴特行动计划》和“信仰促进权利”18项承诺作出贡献的专家合作，并交流在打击以宗教为名的暴力行为领域的经验。研讨会的与会者广泛多样，反映出各方对指导意见的兴趣，以及在信仰和人权问题方面新制定的标准的重要性。由于人权工作就其定义而言就是一项需要多利益攸关方参与的工作，“信仰促进权利”框架就是一个良好范例，展示了各国政府、国家宗教管理部门、宗教组织和民间社会组织、国家人权机构和个人如何在行动计划呼吁建立的协作网络中合作。

²⁰ 第 34/32 号决议第 8(c)段。

²¹ 见 <https://adsdatabase.ohchr.org>。

四. 对进一步改进行动计划执行工作可采取的后续措施的意见和看法

81. 继人权理事会第 16/18 号决议之后，理事会在第 34/32 号决议中通过的行动计划及大会各项相关决议为打击宗教歧视和不容忍现象的集体行动提供了一项指导工具。需要付出更多努力来支持行动计划的实际执行工作。鉴于理事会在第 34/32 号决议中请各方对进一步执行行动计划可采取的后续措施提出意见，高级专员提出以下建议。

82. 各国提交的材料仍然反映出，政府采取行动打击基于宗教或信仰原因对他人不容忍、进行丑化和污辱及歧视的行为以及煽动暴力和暴力侵害他人的行为，就重心和性质而言依然主要是宪法和立法行动。因此是时候强调必须更好地执行许多国家已经存在的打击基于宗教或信仰原因的歧视、不容忍和暴力行为的广泛立法框架。正如第 34/32 号决议序言部分所述，应该认识到，共同努力加强执行现有的法律制度，保护个人免遭歧视和仇恨罪行侵害，增加信仰间和文化间的交流，推广人权教育，是打击基于宗教或信仰原因对他人的不容忍、歧视和暴力行为的首要步骤。本着决议的精神和重点，依照行动计划的具体要点，还应该进一步强调各国政府和其他利益攸关方需要采取的大量实际行动。

83. 如第 34/32 号决议第 12 段所述，须立即执行决议第 7 和第 8 段所述行动计划的所有内容，对各部分给予同等重视和关注，以解决宗教不容忍的复杂问题。例如，决议第 8(d)段吁请各国大力打击以宗教划线的做法，即讯问、搜查及其他执法调查程序中以宗教为标准的令人反感的做法，关于这一点没有收到任何材料。此外，有些国家提交的材料反映出对行动计划部分段落或内容的重视，但对于其他内容不太重视或完全不重视。

84. 还有必要广泛传播行动计划的实际内容以及成员国为执行行动计划所采取的相关行动，以提高对关键问题的认识。欢迎各国开展提高认识活动或采取宣传举措，特别是简化行动计划的语言，在所有地区以所有联合国语文一份内容简要的单独出版物，随后再以其他地方语言发布。成员国还可以考虑举行关于“打击基于宗教或信仰原因的不容忍、歧视和煽动仇恨和(或)暴力行为的伊斯坦布尔进程”的公众情况介绍会。宗教或信仰自由问题特别报告员最近指出，自第 16/18 号决议通过以来，已经在不同国家举办了六次会议(见 A/72/365, 第 55 段和第 79 至第 81 段)。

85. 同样重要的是，应扩大执行行动计划参与者的范围，让民间社会和其他利益攸关方参与进来。各国不妨考虑邀请其他利益攸关方就执行行动计划的情况进行报告。同样，多种形式的歧视可能对个人和群体造成影响。妇女可能因性别和宗教或信仰这两个因素受到歧视，往往是因为妇女的身份通过表露信仰可被识别，她们还可能首当其冲地承受对其社区的歧视。还同样重要的是，应更加密切地注意妇女如何受到宗教划线、代表性和多元主义等问题的影响。她们是否参与了各国报告称正在进行的对话、协作网络和举措？如果以后提交的材料能够提到多重歧视和基于宗教或信仰原因的歧视的性别层面等问题，将会有所助益。

86. 如高级专员在上一份报告(见 A/HRC/34/35, 第 116 段)及秘书长在最近一份报告(见 A/72/381, 第 101 段)中所强调的那样, 还有必要在各国提交的资料总量和区域覆盖面两个方面改进报告内容。²²

87. 此外, 关于同一份行动计划有两份不同的年度报告, 一份提交人权理事会, 另一份提交大会, 因此各国可以在内容或侧重点方面或通过调整报告时间为两年一次来简化上述平行报告程序, 以便更好地说明行动计划在世界各地的执行情况。

88. 正如决议第 9 段所述, 鼓励各国考虑在向人权高专办提交报告时提供最新资料, 说明在这方面所做的努力。还鼓励成员国利用普遍定期审议充分处理宗教或信仰自由及相关问题。通过利用这项机制, 包括从国家人权机构和民间社会组织收集的资料, 各国有很大潜力改进行动计划的执行情况, 在最近的审议期间, 一些国家接受了有关执行第 16/18 号决议的具体建议(见 A/HRC/32/8、A/HRC/32/10 和 A/HRC/32/15)。同样, 人权理事会也在近期各项决议中呼吁切实执行第 16/18 号决议和《拉巴特行动计划》, 以及根据具体国情进一步加大努力, 按照第 16/18 号决议和《拉巴特行动计划》在社会所有部门促进容忍与和平共处。²³

89. 最后, 为加强综合信息收集和进一步报告工作, 各国不妨再次考虑 2009 年举行的德班审查会议上提出的建议, 即设立一个观察站, 收集和整理关于歧视(包括基于宗教或信仰的歧视)问题的资料。可汇编和分析相关趋势和现象以及用来解决这些问题的法律、政策、方案和制度。可利用这些资料制定技术合作方案及更好地评估情况。拟议机制最初可利用人权高专办根据《德班宣言和行动纲领》建立的打击种族歧视数据库。

五. 结论

90. 世界各地仍可见到以宗教信仰为由针对他人(包括在其礼拜场所)的事件和攻击, 煽动种族、民族和宗教仇恨的恐怖行径, 进行种族或宗教划线的证据及妨碍人们享有各种机会的障碍。宗教少数群体成为法律和政策管制的对象及武装团体攻击的目标, 基于宗教或信仰原因的歧视在稳定社会和冲突局势中均有发生。网络上的这类现象也日益增多。必须确保所有利益攸关方都执行相关的人权规范和标准。

91. 作为打击基于宗教或信仰原因对他人不容忍、进行丑化和污辱及歧视的行为以及煽动暴力和暴力侵害他人的行为的一种手段, 法律只是一种工具, 用以应对基于宗教或信仰原因的歧视这一性质复杂而多样的问题。现在比以往任何时候都更迫切地需要各国和所有利益攸关方执行实际行动计划中的所有内容, 帮助在每个区域解决有关基于宗教或信仰原因的歧视、不容忍和暴力行为的问题。

²² 另见宗教或信仰自由问题特别报告员的报告(A/72/365, 第 63 至第 65 段和第 80 段)。

²³ 例如, 见第 34/8 号和第 34/22 号决议。