



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/61
20 December 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十一届会议
临时议程项目 11(e)

公民权利和政治权利，包括宗教不容忍问题

宗教或信仰自由问题特别报告员

阿斯玛·贾汗吉尔提交的报告

概 要

1987 年以来，宗教或信仰自由问题特别报告员一直在审查世界各地违背《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》条款的事件和政府措施，并针对这些情况建议了补救措施。2004 年 7 月，阿斯玛·贾汗吉尔被任命为宗教或信仰自由问题特别报告员，任期三年。

在特别报告员履行任务期间，其活动将按预防和保护原则来确定，而重点在于保护。除了来文和实地访问外，她还希望收集资料，分析和确定解决一些有争议问题的最佳做法以及涉及到宗教或信仰自由的法律。

在本文件所审查的期间，向各国转交了涉及到侵犯宗教或信仰自由权利的指控的 69 份来文。其中一些是由前任特别报告员发送的，而有一些来文披露了指控侵犯多种人权的情况，这些来文与其他特别程序一并转送。尽管发送这些来文之后从各国政府收到了 28 份答复，但特别报告员关切注意到，仅有少数国家作了完整而详尽的答复。

关于实地访问，特别报告员认为，这是全面透彻理解一个国家宗教自由情况的唯一方式。因此，她吁请各国发出接纳此类访问的邀请。尼日利亚、斯里兰卡和孟加拉国政府已经表示同意接待实地访问。

在这一时期所处理的据称侵犯宗教或信仰自由的情况或案例中，有很大一部分还显示了对其他形式的人权的侵犯。特别报告员并注意到，许多导致宗教或信仰自由权受侵犯的情况是由非国家行为者造成的，但这一事实并不能解除国家所承担的保证属于本国司法管辖范围内的所有人享受宗教或信仰自由的实在法义务。

许多案例提出了改变宗教，尤其是强迫改变宗教的问题，特别报告员认为这种做法是不能接受的，是最严重侵犯宗教或信仰自由权的形式之一。特别报告员感到关切的是，对礼拜场所和其他宗教场地或圣殿的袭击及其他限制性行动很多，而且对宗教出版物设置的限制也很多。

特别报告员还讨论了较一般的宗教自由问题，例如注册问题，对此，她明确提到了欧洲安全与合作组织/民主体制和人权事务处所通过的指导方针；提到了反恐怖主义的法律，在这方面她回顾了《公民权利和政治权利国际公约》第四条所规定的宗教自由不得克减性质；另外还提到了针对宗教类别或其他信仰形式制定法律的做法。

最后，特别报告员坚持认为，与宗教象征问题有关的情况不容易解决，因为可能牵涉到其他人权。她强调，言论自由和宗教自由两者同等重要，两者地位平等。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 6	5
一、任 务	7 - 20	5
A. 职权范围	7 - 12	5
B. 工作方法	13 - 14	7
C. 法律框架	15 - 20	9
二、活 动	21 - 34	11
A. 来 文	22 - 28	11
B. 实地访问	29 - 32	13
C. 在日内瓦和纽约举行的初步磋商	33 - 34	13
三、侵犯宗教或信仰自由的具体情况	35 - 53	14
A. 由于宗教或信仰原因而发生的侵犯人权行为	36 - 40	14
B. 不同宗教间的暴力和非国家行为者	41 - 44	15
C. 改变宗教	45 - 47	16
D. 礼拜场所和其他宗教建筑或财产	48 - 52	16
E. 宗教出版物	53	17
四、宗教或信仰自由的一般性问题	54 - 62	17
A. 注 册	55 - 58	18
B. 反恐怖主义法律	59 - 60	18
C. 宗教的分类	61 - 62	19
五、任务的其他方面	63 - 72	19
A. 宗教象征	64 - 70	20
B. 宗教自由和言论自由	71 - 72	21
六、结论和建议	73 - 77	21

导 言

1. 本报告是根据人权委员会第 2004/36 号决议提交的。这是阿斯玛·贾汗吉尔自 2004 年 7 月 9 日得到委员会主席任命为宗教或信仰自由问题特别报告员以来所提交的第一份年度报告。

2. 1987 年以来,宗教或信仰自由问题特别报告员一直在审查世界各地违背《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》条款的事件和政府措施,并针对这些情况建议了补救措施。此后,已经向委员会提交了 17 份一般性报告,以及 17 份有关实地访问的报告;自 1994 年以来,还向大会提交了 10 份中期报告。

3. 本报告阐述了向委员会提交前一份报告(E/CN.4/2004/63 和 Add.1 及 2)以来按宗教或信仰自由问题的授权所开展的各项活动。据此,报告载有前任特别报告员阿卜杜勒法塔赫·奥马尔所发送的来文,以及各国政府对这些来文的答复。

4. 报告分为六节。第一节阐述特别报告员担任的任务。特别报告员在第二节中阐述了本报告审查期间按授权开展的各项活动。第三节分析了涉及侵犯宗教或信仰自由的各种特定情况。第四节对宗教自由的一般性问题作出一些评论;而第五节讨论授权的其他方面问题。最后,特别报告员在第六节中提出她的结论和建议。

5. 自确立特别报告员的任务以来,特别报告员第一次向委员会提交了对其主要报告的增编,概述了报告审议阶段所转交的各项来文以及从各国收到的答复。她打算在今后几年里继续采用这一方法。

6. 正如她在向大会提交的报告(A/59/366)中所强调的那样,特别报告员希望对其前任阿卜杜勒法塔赫·奥马尔在过去 11 年中所完成的工作表示赞赏。他对于宗教或信仰自由问题的执著信念可以从他的各项报告中看到,而他对该项授权所产生的影响在一些方面将会持续存在。

一、任 务

A. 职权范围

7. 人权委员会根据其 1986 年 3 月 10 日第 1986/20 号决议,任命了一名宗教不容忍问题特别报告员,以便审查“在世界各地发生的违背《消除基于宗教或信仰

原因的形式的不容忍和歧视宣言》(下称《宣言》)规定条款的事件和政府行动”，并“提出适当的补救措施，包括促进宗教或信徒社团与其政府之间的对话”。

8. 委员会根据其第 2000/33 号决议将宗教不容忍问题特别报告员的职称改为宗教或信仰自由问题特别报告员。特别报告员在这一方面强调指出，人权委员会在其第 22 号一般性建议中认为保护思想、良心和宗教自由的《公民权利和政治权利国际公约》“是影响深远的”，它“保护有神论的、非神论的和无神论的信仰，以及不信奉任何宗教和信仰的权利。‘宗教’和‘信仰’二词应做广义的解释。第十八条在适用上不限于传统的宗教、或带有体制特性的宗教和信仰、或类似于传统宗教实践的崇奉方式。”

9. 自特别报告员的授权设置以来，该项授权持续不断地得到延长。委员会在第 2004/36 号决议中鼓励特别报告员继续努力，并将任期延长三年。

10. 特别报告员的职权范围除审查违反《宣言》的行动和事件之外，还包括提请各国政府注意其施政政策与措施是否符合《宣言》规定的情况。她的职权范围还包括向各国政府提出相关建议，并评价教育能够对有效促进宗教容忍态度所作的贡献。

11. 尤其是，特别报告员在履行其授权时，须监测各国对第 2004/36 号决议所阐述的各项义务的遵守情况：

- 确保在宪法和立法制度上充分、切实保证人人不受歧视地享有思想、良心、宗教和信仰自由，为此，在思想、良心、宗教或信仰自由、自由信奉宗教权包括改变宗教或信仰权受到侵犯时，提供有效的补救措施；
- 确保尤其是在其管辖范围内不会有人因宗教或信仰而被剥夺生命权或自由权和人身安全权，或因此而遭受酷刑或被任意逮捕或拘留，并对所有侵犯这些权利者绳之以法；
- 按照国际人权标准，采取一切必要行动反对由于宗教或信仰方面的不容忍而激发的仇恨、不容忍和暴力行为、恐吓和胁迫，尤其是针对宗教少数群体的这类情况，而且要特别关注侵犯妇女人权和歧视妇女的做法，尤其是在她们行使思想、良心、宗教和信仰自由权利过程中的这类做法；

- 承认人人有权依宗教或信仰作礼拜或集会，并建立和维持用于此种目的的的场所；
- 竭力按照本国法律和国际人权标准确保宗教场所、圣址和神殿获得充分尊重和保护，并在这些场所易于受到亵渎或毁坏的情况下采取进一步的措施；
- 确保所有政府官员和公务员，包括执法机构人员、军人和教育工作者在执行公务时尊重不同的宗教和信仰，避免基于宗教或信仰原因的歧视，并提供任何必要和适当的教育或培训；
- 藉教育和其他手段促进和鼓励对宗教或信仰自由的理解、容忍和尊重。

12. 人权委员会并强调，特别报告员需在包括收集资料和提出建议的报告进程中采取男女平等观点，包括找出针对不同性别的不当做法。

B. 工作方法

13. 尽管宗教和信仰自由问题特别报告员与其他特别程序一样，主要涉及个人权利问题，但是该项授权的特定性要求她除其他事项外，尤其要处理国家与宗教社团之间的关系问题、宗教社团之间的不歧视问题、以及各宗教之间和宗教内部的宽容态度。这些都是授权的关键因素，有时候需要采取不同于其他特别程序的做法。二十一世纪还提出了一系列新的挑战，例如利用宗教信仰来达到政治目的、对某些宗教给予更消极的刻板的描绘等。在这种背景下，特别报告员开展了可以根据保护和防止原则来阐述的各项活动。防止和保护两项工作在向宗教不容忍提出挑战时都发挥着关键的作用。这些问题将依然是其授权的中心内容。

14. 根据上述情况，并考虑到本节中所阐述的工作方法可以随时间的推移而受到影响，特别报告员开展了下列活动：

- (a) 与多种多样的对话者(政府和非政府组织、宗教和非宗教组织，以及个人)沟通，以便保证获得有关世界各地宗教或信仰自由情况的正确信息。其中包括参加与国家代表、非政府组织、宗教社团代表举行的会议和多边及双边会谈。其中还包括监督人权事务高级专员办事处所收到的书面资料的转送情况；

- (b) 在个别情况下通过来文即通过发出紧急呼吁并转送指控，提请各国注意侵犯宗教或信仰自由的可能情况。必须指出，来文本身并不是指控性质的，而只是列出从各种来源收到的信息，以便监测特定案例，并最终确定侵权行为一再发生的情况及其他情况。来文所提的各种情况主要涉及宗教团体领袖或成员的宗教或信仰自由权受到国家人员直接侵犯的事由，但也涉及到那些团体的领袖、个人或成员在其本身宗教或因其他宗教社团或非宗教行动者的宗教不容忍行为，从而受害，同时又得不到国家的适当保护这一情况；
- (c) 一视同仁地与所有相关的宗教社团、信仰社团或授权所涉的各种团体取得直接联系，并通过其代表得到有关这些社团的资料。特别报告员在其工作中不区分各种宗教社团，也不过问此社团属于传统宗教还是非传统宗教，特别报告员的工作且与这些社团的机构相独立。从人权委员会第 22 号一般性意见对宗教和信仰所界定的概念中可以看出，“宗教和信仰”是极广泛的理念，其中包括无神论和非神论的信仰和信念；
- (d) 展开国别访问，对特定的背景和做法取得透彻理解，并向特定国家提供建设性的反馈意见，同时向委员会或大会提出报告。在国别访问期间，特别报告员与相关的国家机构代表、该国领土上存在的所有宗教社团和信仰社团代表、宗教团体社团、和其他非政府组织以及可能对本授权有兴趣或受其影响的个人举行会晤。特别报告员在这些国别访问期间还进行实地视察，使自己完全熟悉周围环境；
- (e) 收集关于有争议问题的信息，并指出或分析这些问题应当如何按国际人权法，尤其是按涉及宗教或信仰自由的准则来审议。这方面活动的基础理念是将人权法中心放在各种关注的中心位置，并确定如何处理这些问题的最佳做法，同时尊重所有各方的宗教情感和敌对态度；
- (f) 收集有关成员国法律框架的信息，并就此提出意见，同时确定最佳做法。这一点尤其重要，因为法律框架构成了确定各项权利和责任的背景。这方面的相关问题包括国家和宗教团体之间的关系(国家宗教、注册要求、财政情况，等等)，法人地位的取得，机构方面的要求(各社

区的独立性，领袖的指定，等等)，传教活动，以及法律措辞，尤其是在打击恐怖主义背景下的法律措辞；

- (g) 根据规定授权的各项决议，特别关注处境不利团体的情况，例如妇女的情况，并监测国家政策对其境况的影响；
- (h) 在其前任所作努力的基础上，尤其是在学校教育与宗教或信仰自由、容忍和不歧视的关系问题国际咨询会议(2001年11月23日至25日，马德里)基础上，特别报告员将继续支持在容忍和人权教育领域里所开展的各项行动；
- (i) 为帮助实现联合国防止冲突的大目标，特别报告员准备通过确定可能引起冲突的侵犯宗教或信仰自由行为的一再发生情况，并将其调查结果通报联合国有关机构，从而为防止由于宗教不容忍而导致的冲突作出贡献；
- (j) 协调：特别报告员在开展各项活动中，将尽可能与其他特别程序、条约机构以及其他联合国和其他国际或区域机构进行协调；
- (k) 特别报告员将每年就其活动提出报告，其中包括对宗教或信仰自由情况的评估，并提交给委员会和大会。

C. 法律框架

15. 特别报告员采取行动时所依据的主要国际法律文书是《世界人权宣言》第十八条和《公民权利和政治权利国际公约》第十八条，因两者均涉及思想、良心和宗教自由；并依据上述《消除基于宗教或信仰原因的形式的不容忍和歧视宣言》。

16. 特别报告员进一步依据的指南是各国或各个联合国主管机构所批准或通过、涉及宗教或信仰自由的其他一些规定(其中包括其相应的一般性意见)、条约、宣言和决议。

17. 法律框架包括在下列文书中所确定的原则：

- (a) 人权委员会第22号一般性意见，涉及《公民权利和政治权利国际公约》第十八条以及《公民权利和政治权利国际公约》的其他相关条款，尤其是第十九条，该条保证：人人有权持有主张，不受干涉；第二十条，该条禁止鼓吹宗教仇恨；第二十六条，该条禁止任何歧视，并保证所

有的人得到平等的和有效的保护，以免受基于宗教理由的歧视；及第二十七条，该条规定宗教少数人团体的成员享有信奉和实行自己宗教的权利；

- (b) 《经济、社会和文化权利国际公约》，尤其是第十三条，该条保证人人有受教育的权利，即教育应鼓励人的个性和尊严的充分发展，加强对人权和基本自由的尊重。该项《公约》的缔约国并一致认为，教育应使所有的人能有效地参加自由社会，促进各民族之间和各种族、族裔或宗教团体之间的了解、容忍和有一，和促进联合国维护和平的各项活动；
- (c) 《消除一切形式种族歧视国际公约》，尤其是第五条(7)款，该款禁止一切形式种族歧视，并保证人人有不分种族、肤色或民族或族裔在法律上一律平等的权利，尤得享受思想、良心与宗教自由的权利；
- (d) 《儿童权利公约》，尤其是第 2 条，该条禁止因儿童或其父母或法定监护人的宗教而有任何差别；第 14 条，该条规定尊重儿童享有思想、信仰和宗教自由的权利；及第 30 条，该条保证属于宗教少数的儿童信奉自己的宗教并举行宗教仪式的权利；
- (e) 《消除对妇女一切形式歧视公约》；
- (f) 《防止及惩治灭绝种族罪公约》，尤其是第二条，该条规定："灭绝种族系指蓄意全部或局部消灭某一……宗教团体"；
- (g) 《关于难民地位的公约》，尤其是第四条，该条规定难民在关于举行宗教仪式的自由以及对其子女施加宗教教育的自由方面，应至少给予其本国国民所获得的待遇；和第三十三条，该条禁止将难民驱逐至其生命或自由因为他的宗教而受到威胁的国家；
- (h) 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，尤其是第 12 条，该条涉及移徙工人及其家庭成员享有思想、良心和宗教自由；
- (i) 国际人道主义法律的相关条款，其中尤其是 1949 年 8 月 12 日的四项《日内瓦公约》及其《附加议定书》。

18. 特别报告员依据的进一步指南是相关的宣言以及指导方针，例如：

- 大会 2000 年 9 月 8 日第 55/2 号决议所通过的《联合国千年宣言》；

- 大会 1992 年 12 月 18 日第 47/135 号决议所通过的《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》；
- 世界人权会议 1993 年 6 月 25 日通过的《维也纳宣言和行动纲领》；
- 《囚犯待遇最低限度标准规则》；
- 《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》

19. 特别报告员依据的其他指南是在区域一级通过的含有涉及宗教或信仰自由条款的人权文书。

20. 最后，特别报告员在履行其授权过程中还考虑到保护和促进涉及宗教或信仰自由问题的人权的各项国际和区域机制所产生的判例。在这方面，特别报告员尤其关注人权事务委员会对于个人按《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》所提申诉而表示的意见，以及就缔约国定期报告表示的结论性意见。联合国其他条约机构的结论性意见和一般性意见也是特别报告员工作的重要基础。

二、活 动

21. 特别报告员于 2004 年 7 月 23 日开始其各项活动。目前她仍在以前任所取得的成就及其他资源为基础，确定其任务的某些方面的方向。

A. 来 文

22. 特别报告员所收到的似属于其任务范围之内的案例和情况的资料多得难以应付。资料来自许多不同来源，同时由于其任务的特殊性质，资料涉及到各种复杂而敏感的情况。出于这些理由，特别报告员对资料进行了认真详细的评估，以便保证转交给各国政府的情况或案例都具有高度的可靠性。特别报告员谨在这方面强调指出，她所收到的资料中仅有一部分构成了转交各国政府的来文内容。如果存在疑问，特别报告员一般不发送来文。

23. 如同许多其他特别程序一样，就收到的资料数量而言，国家之间明显存在着不平衡。特别报告员强调指出，如果某一国家不存在资料，并不表明该国的宗教或信仰自由情况必定令人满意。相反，这种缺少资料的情况有时候可能是由于该国不存在民间社会，及/或由于存在阻止资料传送出国的障碍而造成的。因此，以下提

到的来文并不完整无缺地包含了世界各地所有违背《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》规定的事件和政府措施。

24. 在本报告所审查的期间，向下列国家发送了 69 份来文：亚美尼亚、阿塞拜疆、孟加拉国、白俄罗斯、保加利亚、中国、朝鲜民主主义人民共和国、埃及、厄立特里亚、法国、格鲁吉亚、印度、印度尼西亚、伊朗(伊斯兰共和国)、伊拉克、以色列、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、墨西哥、蒙古、缅甸、尼日利亚、巴基斯坦、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞尔维亚和黑山、斯里兰卡、苏丹、泰国、前南斯拉夫的马其顿共和国、土库曼斯坦、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、乌兹别克斯坦和越南。

25. 在这 69 份来文中，4 份为紧急呼吁，65 份为指控函件。有 3 份紧急呼吁和 2 份函件是与其他特别程序联合发送的，这些特别程序包括法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员、增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员、人人有权享有最佳身心健康问题特别报告员、暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员、法官和律师独立性问题特别报告员和酷刑问题特别报告员。由于以下第三节强调指出的情况，即由于侵犯宗教或信仰自由的行为在多数情况下伴随着对其他权利的侵犯，特别报告员强调了与其他特别报告员共同发送来文的重要性。

26. 下列国家政府已根据上述来文发来了答复：亚美尼亚、阿塞拜疆、孟加拉国、白俄罗斯、保加利亚、朝鲜民主主义人民共和国、埃及、厄立特里亚、法国、印度、伊朗(伊斯兰共和国)、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主主义共和国、墨西哥、巴基斯坦、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、斯里兰卡、泰国、前南斯拉夫的马其顿共和国、土库曼斯坦、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、乌兹别克斯坦和越南。特别报告员向那些对她的来文作了详尽答复的国家政府表示感谢。另一方面，除了不完整答复之外，特别报告员感到关切的是，有些政府似乎采取对指控一概否认的常规态度，这种方式使人无法对事实作出正确评估。

27. 特别报告员还感到关切的是，下列政府没有对本报告审查期间所发出的任何信函作出答复：中国、印度尼西亚、伊拉克、以色列、哈萨克斯坦、蒙古、缅甸、尼日利亚、摩尔多瓦共和国、塞尔维亚和黑山、苏丹、坦桑尼亚联合共和国。

28. 最后，特别报告员感谢下列国家政府对提交委员会的上次报告中所提到的来文作了答复：土耳其、塞尔维亚和黑山、斯洛文尼亚、斯里兰卡、斐济、中国、

巴基斯坦、美利坚合众国、厄立特里亚、前南斯拉夫的马其顿共和国、阿塞拜疆、乌兹别克和孟加拉国，并感谢下列国家政府提交的有关宗教自由方面的一般性资料：埃及、伊朗伊斯兰共和国、土耳其和乌兹别克斯坦。

B. 实地访问

29. 实地访问是特别报告员各项活动的一项根本内容。这些访问的目的是要帮助她(a) 实地考察违背宗教或信仰自由的事件和政府措施，以及在这方面的积极经验；并(b) 提出建议。

30. 关于寻求前往某一国家访问的邀请的决定是以各种因素为依据作出的，这些因素尤其包括：对于有关国家的人权情况所开展的透彻分析、访问的可能或预计影响、以及确定实地视察可行性的实际因素。特别报告员如同其前任一样，还力求在选择往访的国家中保持一种平衡。尽管她将优先访问在宗教或信仰自由情况方面存在实际问题的国家，但同时也借此机会对由于违背在其授权中阐述的某些原则而可能造成基于宗教或信仰的歧视的国家进行实地访问。此外，出于加强以前访问期间所取得的各项努力这一理念，她将考虑进行后续访问，以便评估以前的建议得到有关国家政府实施的程度和方式。

31. 特别报告员对其前任已经要求进行的访问开展了后续行动，并向以前尚未联系过的国家提出了往访的要求。目前，他对下列国家提出了希望往访的要求：孟加拉国、厄立特里亚、尼日利亚、斯里兰卡、伊朗伊斯兰共和国、吉尔吉斯斯坦、阿塞拜疆、乌兹别克斯坦。其中，尼日利亚、孟加拉国和斯里兰卡已经对特别报告员作了积极反应，表示愿意接纳特别报告员在 2005 年期间访问本国。特别报告员谨感谢这些国家对宗教或信仰自由问题的任务授权所表现的合作。

32. 特别报告员将继续要求得到前往其他国家进行实地访问的邀请。她还敦促各国自愿邀请她进行实地访问。

C. 在日内瓦和纽约举行的初步磋商

33. 2004 年 9 月 27 日至 29 日，特别报告员在日内瓦就其宗教或信仰自由问题的新授权举行磋商。其间，她与一些会员国的代表进行了会谈，其中包括委员会

关于宗教容忍问题决议的提案国代表，以及区域集团的代表。她并会晤了各种宗教和人权组织，其中包括一些专门涉及宗教或信仰自由问题的组织代表。值得一提的是，国际宗教自由协会在她任命之后便在人权事务高级专员办事处举行了会议。特别报告员并与高级专员办事处工作人员会晤。这些会晤极大帮助了她对今后几年的任务确定轻重缓急，因而特别报告员向所有对话者表示感谢。

34. 2004年10月，特别报告员在向大会介绍其中期报告之际，再次与各国代表、宗教和人权组织代表以及联合国工作人员举行了一些类似的会晤。

三、侵犯宗教或信仰自由的具体情况

35. 以下所提到的具体情况和问题是从宗教或信仰自由授权的观点提出来并加以分析的，有些情况可能在一些不同的标题下多次提到。

A. 出于宗教或信仰原因而发生的侵犯人权行为

36. 提请特别报告员注意的显示出宗教或信仰自由权利受到侵犯的多数案例和情况同时也涉及对其他人权的侵犯，其中包括对生命权、不遭受酷刑、残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的权利、人身自由和安全的权利、行动自由的权利、居住地权利、国籍权、和平集会和结社权以及见解或言论自由权的侵犯。

37. 这一情况反映在本报告所审查的阶段所发送的多数来文之中。特别报告员尤其希望强调指出在诸如中国、老挝人民民主主义共和国和越南等国所存在的情况，在这些国家里，曾由于宗教的原因发生了各种侵犯人权行为。

38. 特别报告员还收到了大量涉及某些基督教少数团体，例如耶和华见证人或浸礼会教会的成员的人权受到侵犯的指控。但是，她强调指出，有些宗教少数在遭受到类似待遇的同时，可能得不到能帮助其适当报告侵犯人权行为的组织的支持。可能属于其授权范围内的其他宗教少数、信仰社区或团体，例如阿玛地亚穆斯林派、巴哈教派或法轮功，依然由于其信仰而受到攻击，其境况没有得到什么改善。

39. 特别报告员感到关切的是，2001年9月11日事件发生之后，关于侵犯持穆斯林信仰的个人和穆斯林社区的公民权利和政治权利的报告有所增加。在不同地

方，政府的行动和政策损害了对这些人的保护，而有时候这些个人或群体成为特定的目标。

40. 世界各地均显示出宗教少数更加易受侵害的迹象。同时，也有一些报告指出，有些宗教少数的好战反弹行动侵犯了其他少数团体以及普通公民的基本权利。特别报告员的印象是，宗教不容忍态度继续恶化，因而她敦促国际社会进一步关注宗教或信仰自由问题，尤其是那些由于受害人的宗教或信仰而发生侵犯多种人权的案例。

B. 不同宗教间的暴力和非国家行为者

41. 特别报告员根据向其提交的资料，注意到在一些国家里，侵犯宗教或信仰自由是由于宗教间的紧张局势或冲突，或者由于一种宗教处于主宰地位，同时又不容忍宗教少数团体存在的局面。无论在这种情况下所犯的行为是否构成仅仅对宗教或信仰自由的侵犯，还是也构成了对其他人权形式的侵犯，从事这些行为的人往往是非国家行为者，尽管在许多情况下国家主管当局可能会在某些程度上涉入这些行为。

42. 特别报告员在这方面坚持认为，国家对人权的义务并不局限于不直接从事侵犯宗教或信仰自由的行为。其义务还包括通过保护宗教少数，并使之能够在完全安全的情况下信奉自己的信仰，从而保证自由行使宗教或信仰自由。各国负责任将暴力行为的行动者或犯有其他宗教不容忍行为的行动者绳之以法，同时促进宗教容忍的文化。

43. 特别报告员所提到的情况主要在印度、巴基斯坦、尼日利亚、印度尼西亚和孟加拉国较为普遍。

44. 关于伊拉克的情况，尤其是关于该国境内宗教少数的情况，特别报告员促请该国政府以及积极参与为该国提供安全的国家尽一切可能保证宗教或信仰自由得以行使。

C. 改变宗教

45. 特别报告员在一些来文中讨论了改变宗教的问题，她在这些来文中使用这一用语来涵盖据称侵犯了改变、保持或信奉某种宗教或信仰的自由的各种情况。尽管这些来文并没有经常论及人们由于转而信仰另一宗教而受到逮捕、审判或以其他方式受到质疑的情况，但确实存在人们由于其信仰而受到逮捕，以及试图迫使人们背离或放弃其信仰的情况。在送交中国、沙特阿拉伯、老挝人民民主共和国、埃及和土库曼斯坦政府的来文中就提出了这些情况。

46. 特别报告员认为这些行为是对宗教或信仰自由权的侵犯，因为从本质上看，这些行为限制或倾向于限制思想或良心自由本身(或有时称之为“内心世界”)，而根据主要国际文书，它构成不受任何限制宗教或信仰自由权的一部分。

47. 在这方面，特别报告员强调指出，根据人权事务委员会第 22 号一般性意见，“维持或改变”宗教或信仰的自由必然涉及选择宗教或信仰的自由，包括以其他宗教来取代目前的宗教或信仰，或改信无神论的权利，以及保留宗教或信仰的权利。第十八条第 2 款规定任何人不得遭受足以妨碍他维持或改变宗教或信仰自由的强迫，包括以使用暴力或刑法制裁相威胁的方式来强迫信的人或不信的人维持其宗教信仰和聚会、取消或改变其宗教信仰。有同样意图或结果的政策或实践，例如限制接受教育、接受医疗或就业的机会，或限制《公约》第二十五条和其它条款所保证的权利的政策或实践，都不符合该款的规定。持有非宗教性质的一切信念的人也都得到同样的保护。

D. 礼拜场所和其他宗教建筑或财产

48. 在本报告审查的阶段里，有相当一部分来文涉及到宗教礼拜场所或宗教性建筑或财产受到袭击或以其他方式受到其他形式限制的情况或案例。向其发送来文的国家情况各异，而没有任何地区不曾发生这种侵犯人权形式。此外，特别报告员注意到，除了礼拜场所之外，不同种类的建筑或财产对于宗教团体也一样都具有超越物质的意义，例如墓地、修道院或社区总部，这些建筑或财产均受到袭击。最后，尽管对这些场所的袭击通常是由非国家行动者所为，但是国家主管当局通常也实行或施加了其他形式的侵害或限制。

49. 尤其是关于对礼拜场所的袭击，特别报告员谨指出，除了第 2004/36 号决议对宗教场所、圣址和神殿给予的特别保护之外，宗教社区的成员或信仰社区本身，无论身处礼拜场所与否，都由于其活动的性质而处于特别易受攻击的境地。因此，特别报告员认为，各国应当进一步关注对礼拜场所的袭击问题，并保证将从事这些袭击的所有行动者绳之以法。

50. 从更广泛的角度看，正如人权事务委员会第 22 号一般性意见第 4 段及其他文献中提到的那样，特别报告员坚持认为，礼拜场所是体现宗教或信仰自由权的一项根本内容，因为绝大多数宗教社区或信仰团体均需要设置礼拜场所，供其成员表示其信仰。

51. 此外，与侵犯宗教或信仰自由权利的其他形式不同的是，对于礼拜场所或其他宗教圣地和神殿的袭击或其他形式的限制在许多情况下不仅侵犯了某一个人的权利，而且也侵犯了与相关场所有联系的社区的所有个人的集体权利。

52. 最后，特别报告员提请注意 1949 年 8 月 12 日《日内瓦公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书(第一议定书)》第五十三条、以及 1949 年 8 月 12 日《公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书(第二议定书)》第十六条，这两条均规定在武装冲突时保护礼拜场所。

E. 宗教出版物

53. 尽管论及宗教出版物问题的来文很少，特别报告员希望强调指出，为遵守普遍接受的宗教或信仰自由标准，对于此类出版物的禁止必须出于《公民权利和政治权利国际公约》第十八条规定的允许的限制，同时必须严格遵守所规定的范围。特别报告员认为，在提请她注意的案例中，这种禁止一般未能符合上述标准。

四、宗教或信仰自由的一般性问题

54. 在本报告所审查的阶段里，特别报告员收到了涉及到属于较一般性的问题或疑问的大量信息，这些问题或疑问尚未导致对宗教或信仰自由权利的侵犯，但是却有可能造成或构成此类侵犯。这主要是涉及到宗教自由问题的法律或其他形式规

定的情况。尽管在许多情况下准则的内容本身提出了与人权法是否相符的问题，但是困难常常还在于对于这一条例的实际运用。

A. 注 册

55. 在许多情况下，如果存在注册程序，宗教社区对于注册其社区的程序面临困难。在发送给白俄罗斯、厄立特里亚、吉尔吉斯斯坦、蒙古、摩尔多瓦共和国、土库曼斯坦和乌兹别克政府的来文中所提到的情况便是如此。

56. 在这方面，特别报告员根据向她提交的信息注意到，注册似乎常常被用来作为限制某些宗教团体成员的宗教或信仰自由权的一种手段。

57. 在这方面，特别报告员谨明确提及欧洲安全与合作组织/民主体制和人权事务处所关于宗教或信仰自由问题的专家咨询小组 2004 年与欧洲理事会的威尼斯委员会协商编写的《对有关宗教或信仰的法律的审查》。由于该小组对编纂基于普遍性文件和标准的准则和最佳做法资料有大量经验，其指导方针对于特别报告员分析各种情况具有特别相关的意义。

58. 对于注册问题应当考虑的一些要点是：

- 注册不应当是强制性的，即不应当是某人宗教实践的先决条件，而只能用于使之取得法人地位和相关利益；
- 在后一种情况下，注册程序应当简易快捷，而不应当依据关于宗教团体成员人数或宗教团体存在时间等因素而提出大量正式要求；
- 注册不应当以对信仰的实质内容、信仰的结构和教士所进行的审查为依据；
- 任何宗教团体都不应当有权力来决定另一宗教团体的注册问题。

B. 反恐怖主义法律

59. 过去几年里，许多国家通过了旨在打击恐怖主义的法律和其他措施。但是，这些法律和措施中有一些表现出将恐怖主义与宗教简单联系的情况，而这可能又反过来助长了引起进一步宗教不容忍行为，从而导致暴力。

60. 特别报告员强调，正如《公民权利和政治权利国际公约》第四条所明确指出的，宗教或信仰自由是一项根本权利，即使在紧急状况下，或者即使出自国家安全理由，也不应受到克减。宗教或信仰自由的这一方面不仅要求：即使在紧急状况下，也不能剥夺任何人的这项权利，同时也要求各国避免将某些宗教与恐怖主义等同起来，因为这可能对于相关的宗教社区或信仰团体所有成员的宗教或信仰自由权产生消极影响。

C. 宗教的分类

61. 特别报告员没有讨论“国家宗教”是否构成符合人权的一种体制这一问题，但她指出，一些国家已通过法律，只承认某些宗教，而不承认另一些宗教，或通过法律，在某些宗教类别中设定不同的地位。尽管特别报告员没有获得足够的资料，表明在任何这些情况下，法律实际上造成了对宗教或信仰自由权的侵犯，但她认为，将不同种类的宗教作区别对待的法律可致使为今后侵犯宗教自由权或基于宗教或信仰的歧视敞开大门。

62. 对于这一问题，报告员谨提及她的前任对一次国别访问所提出的报告，根据这项报告，“庄严载入国际人权法的宗教或信仰自由原则与那种将不同种类宗教或一宗教为基础的社区正式或法律上加以区分的做法之间难以相容，因为这种在地位上的区分肯定会包含各项权利或待遇的不同，而这在有些情况下就构成了与行使人权不相容的歧视。”

五、任务的其他方面

63. 本报告是特别报告员受权就宗教或信仰自由问题开展任务以来向委员会提交的第一项报告。因此，在本阶段，她不希望对任务中一些较复杂的方面采取正式立场。但是，她希望提出以下问题，从而在今后的活动中可能对这些问题有更多关注。

A. 宗教象征

64. 去年一年里，在许多国家里广泛讨论了宗教象征的问题。在过去几年里，讨论主要集中在回教头巾的问题，以及是否应当允许妇女在公共场所戴头巾，尤其是是否允许女孩戴头巾上学的问题。但是，特别报告员注意到，特定的立法或法律草案本身对于任何单一的宗教或信仰并没有歧视。

65. 从人权法的角度看，特别报告员注意到，多数国际司法或准司法机构认为，显现宗教象征的做法是对宗教或信仰的“体现”，属于《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第 1 款第二部分的范畴，因而是要受到限制的，而并不是“内心世界”，因为《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第 1 款第一部分对此提出保护，因而这种内容不受到任何限制。

66. 她还指出，人权事务委员会在其第 22 号一般性意见中认为，对宗教或信仰的礼拜表现还包括“显现象征”，以及某些习俗，例如穿戴特别的服装或头饰。

67. 注意到上述情况后，特别报告员认为，对于自愿显现宗教象征的限制这一问题在某些情况下即使从人权角度来看也不容易解决，因为这些问题常常显示出宗教或信仰自由以外的其他人权受到威胁的情况。此外，她注意到，国际人权机构对这一问题有时候作出了不同的结论。

68. 有些联合国机制最近讨论了宗教象征的问题。儿童权利委员会在 2004 年 6 月 4 日通过的关于法国第二次定期报告的结论性意见(CRC/C/15/Add.240)中，表示关注，“关于在公立学校穿戴宗教标志和服装的新立法(2004 年 3 月 15 日第 2004-228 号法律)，由于忽视了儿童的最大利益这一原则和儿童受教育的权利，因此可能产生事与愿违的作用，…… 委员会建议缔约国……考虑采用替代手段(包括调解)来确保公立学校的非宗教性，同时保证个人权利不受侵犯并且儿童不会因这一立法被排除在学校系统及其他机构之外或被边缘化。学校的着装规范可能最好由公立学校自身加以处理，并鼓励儿童参与。”

69. 人权事务委员会在“Hudoyberganova 诉乌兹别克斯坦”一案的决定(有一名成员持反对意见，另一名成员持部分反对意见)中认为，“阻止人们在公开或私下场合穿戴宗教服装可能构成对第十八条第 2 款的违反，因为该款禁止损害个人维持或改变宗教的自由。正如人权事务委员会第 22 号一般性意见(第 5 段)所表示的，具有等同于直接强迫的意图和效果的政策或做法，例如限制接受教育，都不符合第十八

条第 2 款。但是，该委员会回顾，体现宗教或信仰的自由并不是绝对的，可能应受到法律所规定的为保护公众安全、秩序、健康或道德或他人基本权利和自由而必须实施的限制。

70. 特别报告员对上述观点暂且不提出评价，但是谨强调指出，这些情况必须按个案逐一审议，审议时应考虑到在相关情况下可能涉及的其他人权方面问题。她准备在其一下次报告中就这一问题作进一步论述。

B. 宗教自由和言论自由

71. 提请特别报告员注意的一些情况涉及到属于或不属于宗教社区成员的个人以不同方式、并以不同强烈程度批评他人的宗教或信仰。据说，在有些这样的事例中，这种批评的据称受害人的宗教自由权利受到侵犯。

72. 特别报告员谨强调指出，言论自由权与宗教或信仰自由权同样宝贵。言论自由和宗教或信仰自由是应当得到同样尊重与保护的两项根本性的基本人权。相关的人权文书所允许的限制须遵守十分严格的适用性规定，为此，必须做到适当的平衡，而在做到这一点时，还必须考虑到《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》第八条，其中规定，“本宣言任何规定均不得解释为对《世界人权宣言》和有关人权的各项国际公约所规定的任何权利有所限制或克减”。

六、结论和建议

73. 特别报告员注意到，对于世界各地的许多人来说，无法享受宗教或信仰自由，或这项自由受到限制仍然是一个现实。在这方面，她准备尽一切努力让自己在履行任务中了解多数这样的侵权情况(从而得以就此采取适当行动)。因此，今后按授权所开展的活动将主要集中在保护方面，即监督据称宗教或信仰自由受到侵犯的案例和情况。

74. 有一项突出的主要关注是存在着继续侵犯某些宗教少数团体成员人权的情况，同时强迫改变宗教的做法依然广泛存在。特别报告员认为，这种做法侵犯了宗教或信仰自由中最重要和最根本的内容，国际社会对此应特别加以关注。

75. 提请特别报告员注意的资料还表明，大量侵犯宗教或信仰自由权的行为是由非国家行动者作出的，其中包括宗教团体本身的成员或其他方面行动者。在这方面，特别报告员注意到，即使今天，仍然还存在忘却国家的实在法人权义务的趋势。各国义务保证属于其司法管辖范围内的所有人享有宗教或信仰自由。如果对个人发生了暴力或宗教不容忍行为，则各国既有保护的义务，也有补救这一状况的义务。侵权行为者必须被绳之以法。

76. 由于亵渎神圣和其他形式破坏的报告有增无减，各国政府必须进一步注意保护宗教场所、建筑和圣殿。此类破坏据称主要由非国家行动者所为，但是并不完全是非国家行动者。

77. 最后，特别报告员同意其前任的意见，也认为所提交的资料表明，2001年9月11日的事件对于人权，包括宗教或信仰自由情况依然产生着强烈影响。她尤其关注的是，各国继续通过各项法律和措施，在某些宗教和恐怖主义之间建立混乱而令人误解的联系，从而使其宗教或信仰成为众矢之的的人们在宗教自由权方面受到影响。她还遗憾地指出，许多国家没有采取积极措施，以便恢复或建立宗教容忍的气氛，而这仍然是其任务的主要内容，即充分实现《宣言》的各项规定。

注

¹ See general comment No. 22 on article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights, adopted by the Human Rights Committee at its forty-eighth session (1993).

² Ibid.

³ Ibid., para. 5.

⁴ Ibid.

⁵ “Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief” prepared by the OSCE/ODIHR Advisory Panel of Experts on Freedom of Religion or Belief in consultation with the Council of Europe’s Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), adopted by the Venice Commission at its fifty-ninth plenary session (Venice, 18-19 June 2004) (see www.osce.org/documents/odihr).

⁶ Report on the visit of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief to Romania (E/CN.4/2004/63/Add.2), para. 94.

⁷ General comment No. 22, para. 4.

⁸ Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child on the second periodic report of France, adopted on 4 June 2004, thirty-sixth session (CRC/C/15/Add.240), paras. 25 and 26.

⁹ Views of the Human Rights Committee on the *Hudoyberganova v. Uzbekistan* case, adopted on 5 November 2004, eighty-second session, (CCPR/C/82/D/931/2000), para. 6.2.

-- -- -- -- --