



第七十八届会议

临时议程* 项目 73(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

本报告根据大会第 [77/225](#) 号决议提交。大会在该决议中促请各国采取行动，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、煽动暴力和暴力侵害行为。报告重点介绍 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 7 月 15 日期间在这方面作出的若干努力和采取的措施，同时指出，世界各地的个人和社区继续面临基于宗教或信仰的不容忍、歧视和暴力。网上和网下的仇恨言论仍在助长对社会弱势成员、包括宗教或信仰少数群体的暴力行为。在这方面，秘书长再次呼吁作出更多努力，支持受害者，并审查造成不容忍和仇恨的条件。

* [A/78/150](#)。



一. 引言

1. 2011 年，大会第 66/167 号决议和人权理事会第 16/18 号决议促请各国采取一系列行动，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、煽动暴力和暴力侵害行为。¹ 所建议的行动包括在国家一级在法律、政策和实践领域采取补充措施。
2. 本报告根据大会第 77/225 号决议提交，大会在该决议中请秘书长向大会第七十八届会议提交一份报告，其中载有联合国人权事务高级专员提供的信息，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。
3. 本报告涵盖时期为 2022 年 7 月 1 日至 2023 年 7 月 15 日，依据是 8 个国家对联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)发出的普通照会的答复。此外，还收到了 2 个国家人权机构、10 个民间社会组织和 10 个联合国实体(包括实地存在)以及联合国人权机制对 2023 年 2 月 17 日相关投入呼吁的答复。本报告第二节重点介绍了为实施大会第 77/225 号决议第 7 至 10 段所述行动而采取的步骤。第三节提出这方面的结论和意见。

二. 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

4. 本节重点介绍人权高专办从澳大利亚、阿塞拜疆、多米尼加共和国、厄瓜多尔、圭亚那、意大利、墨西哥、沙特阿拉伯以及从布隆迪和匈牙利的国家人权机构收到的信息。² 它还包括从民间社会组织和联合国实体收到的关于执行大会第 77/225 号决议第 7 至 10 段所述 14 项行动的信息。
- A. 鼓励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³**
5. 墨西哥指出，其国家人类学和历史研究所每年开设宗教历史和人类学文凭课程，目的是提供理论和方法要素，以便从不带偏见、不丑化的角度理解宗教现象。文凭课程是免费的，由专门研究不同宗教的学者和宗教从业者授课。⁴ 国家人类

¹ 人权理事会和大会的年度决议以及相关报告，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/minorities/combating-intolerance-against-persons-based-religion-or-belief>。

² 各国和国家人权机构所提交材料的原文、括截止日期后提交的材料，可查阅 <https://adsdatabase.ohchr.org/SitePages/Anti-discrimination%20database.aspx>(按文件类别和“国家层面”和“国家贡献”筛选)。

³ 见大会决议 77/225 号决议第 7(a)段，其中规定，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 见 <https://www.enah.edu.mx/index.php/religion>。

学和历史研究所每年还组织两次国家和国际座谈会或大会，寻求为分析墨西哥宗教及其转变所涉及的主要问题创造对话空间。

6. 非政府组织“第 19 条”提到，与当地伙伴伊斯兰姊妹会和马来西亚穆斯林世界大会合作，在不同国家的利益攸关方之间，重点是在穆斯林占多数的国家，分享维护宗教或信仰自由权和打击仇恨言论的经验和最佳做法。与马来西亚受影响社区、群体和个人的专家会议以及 2022 年 12 月的公共论坛还讨论了如何实施联合国解决宗教不容忍的框架，包括人权理事会第 16/18 号决议和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, 附录)。此外，“第 19 条”组织和 Cardozo 法学院 Benjamin B.Ferencz 人权和暴行预防诊所于 2023 年 2 月发布实施情况评估框架，其中提供了一套指标，以便利各国进行自我评估，并鼓励其他利益攸关方分析如何以最佳方式执行人权理事会第 16/18 号决议所载行动计划。⁵

B. 在政府中设立机制，以便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⁶

7. 圭亚那指出，其族裔关系委员会开展工作，促进和谐与良好关系，消除一切形式的歧视，鼓励在多元化社会中尊重宗教、文化和其他形式的多样性(《宪法》第 212D 条)。此外，2021 年，公众服务和社会服务部正式制定了支持和治愈网络倡议。该部与圭亚那宗教界近 30 位领袖之间的这一伙伴关系旨在加强信仰间合作，提高容忍度，解决社区内的社会不平等。此外，圭亚那指出，根据 2006 年《美洲印第安人法》，宗教团体如想进入土著村庄传教，必须获得美洲印第安人乡村委员会的许可。

8. 联合国伊拉克援助团(联伊援助团)提到，它继续与伊拉克政府接触，提供技术援助，审查促进社会融合的立法草案，支持政府打击仇恨言论的努力。伊拉克总理办公室打击仇恨言论最高委员会表示，该委员会正在制定一项打击该国仇恨言论的战略。此外，2022 年 12 月 27 日，部长会议批准一项法令，正式承认雅兹迪人在辛贾尔的土地权，给予辛贾尔县 11 个集体镇区(mujamma'at)的土地所有权和财产权。这些镇区于 1975 年分配给雅兹迪少数民族，但从未正式确定。2023 年初，伊拉克政府还开始向根据《雅兹迪女性幸存者法》有资格获得赔偿的幸存者发放赔偿金。共有 24 名幸存者(21 名女性、3 名男性，均为雅兹迪人)于 2023 年 3 月 1 日收到第一笔定期分期付款，每位幸存者将获得 700 万伊拉克第纳尔(约合 5 000 美元)。

C. 为政府官员提供有效外联战略方面的培训⁷

9. 阿塞拜疆指出，它组织了若干培训课程，包括在司法学院为通过司法部门招聘竞争的候选人举办必修培训，以及为法官候选人和司法部法律专门知识和立法

⁵ 见 <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2023/04/REPORT-23.2.23.pdf>。

⁶ 大会第 77/225 号决议，第 7(b)段。

⁷ 同上，第 7(c)段。

举措中心雇员开办初步培训课程。此外，医疗服务部门的新雇员参加了关于禁止基于性别、族裔、肤色、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、与少数族裔的联系、财产、出生或其他身份的歧视的远程学习课程。

10. 世界犹太人大会指出，它与联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、法国和德国常驻教科文组织代表团、欧洲联盟常驻教科文组织代表团、法国犹太社区和大屠杀纪念馆一起，于 2023 年 1 月为教科文组织高级外交官组织了一次关于打击反犹太主义和纪念大屠杀的培训班。参与的外交官表示希望与组织者进一步合作，制定他们自己的打击反犹太主义战略。2023 年 2 月，世界犹太人大会在 Maison d'Izieu 为外交官举办了第三次纪念大屠杀培训班。Maison d'Izieu 是法国的一家前犹太儿童孤儿院，1944 年 4 月，44 名儿童在此被拘留，然后被驱逐到奥斯威辛-比克瑙。这次活动是与法国、德国和以色列常驻联合国日内瓦办事处代表团以及欧洲联盟常驻联合国日内瓦办事处代表团合办的。其中包括一名大屠杀幸存者(他年幼时在现场呆过一段时间)的演讲，以及关于当代反犹太主义的形式以及 Maison d'Izieu 采用的预防和教育方法的教育演讲。

D. 鼓励社区领导人作出努力，在其社区中讨论产生歧视的原因，拟订消除这些原因的战略⁸

11. 人权高专办指出，自 2022 年 12 月以来，通过甘地-金全球学院，宗教争取和平组织、和平大学、美国和平研究所、联合国人权机制和人权高专办为公众举办了一系列关于宗教、信仰和人权的每月对话。⁹ 这一系列活动建立了一个实践和同业交流群，以促进所有人权的普遍性和不可分割性，不得以任何理由进行歧视。其中包括 2023 年 3 月妇女地位委员会第六十七届会议期间的一次平行活动。宗教争取和平组织名誉主席 Munib Younan 主教在活动中强调，宗教领袖必须编制联合课程，全面了解每个宗教关于性别平等和性别公正的教义的异同，以加强宗教间和文化间对性别平等的认识。¹⁰

12. 防止灭绝种族罪行和保护责任办公室提到，它继续与宗教领袖合作，支持执行《宗教领袖和行为体旨在防止可能导致残暴罪行的煽动暴力行为的行动计划》(非斯行动计划)。¹¹ 2022 年 7 月，该办公室与摩洛哥在非斯联合举办了一次高级别活动，庆祝《非斯行动计划》五周年并评估其执行情况。秘书长防止灭绝种族问题特别顾问及其办公室也继续提高对仇恨言论危险的认识。例如，2023 年 4 月 6 日，特别顾问在关于在非洲防止仇恨意识形态、种族灭绝和仇恨犯罪的公开会议上向非洲联盟和平与安全理事会通报了处理仇恨言论及否认大屠杀和种族灭绝的重要性。

⁸ 同上，第 7(d)段。

⁹ 见 <https://www.usip.org/academy/catalog/religions-beliefs-and-human-rights-faith-rights-approach>。

¹⁰ 见 <https://www.rfp.org/religions-for-peace-and-partners-hosted-working-multi-religiously-for-gender-equality-reassessing-the-role-of-education-and-knowledge-in-the-digital-age-during-csw67>。

¹¹ 见 https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Plan_of_Action_Religious-rev5.pdf。

E. 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¹²

13. 防止灭绝种族罪行和保护责任办公室继续支持执行《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》，¹³ 包括通过与相关利益攸关方接触和政策制定。2022年12月9日，办公室启动《通过体育参与打击仇恨言论行动计划：比赛计划》。¹⁴ 该计划源于与根除仇恨全球峰会体育工作组的伙伴关系。《行动计划》不仅关注解决基于宗教或信仰煽动暴力和仇恨的问题，还关注个人和体育代表可以采取哪些积极行动来抵制这种行为。秘书长在缅怀灭绝种族罪受害者、受害者尊严和防止此种罪行国际纪念日上正式启动了《行动计划》。2023年4月25日，由利物浦足球俱乐部主办，在大不列颠及北爱尔兰的利物浦举行了关于利用《行动计划》采取地方行动打击仇恨言论的首次区域后续峰会。2023年4月，办公室与世界犹太人大会一起为小型科技和社交媒体公司举办一次圆桌会议，就《行动计划》及其执行进行讨论。自2020年以来，办公室每年都与大型社交媒体公司举行圆桌会议。

14. 在本报告所述期间，人权高专办与各种社交媒体平台合作，加紧努力履行《工商业与人权指导原则》规定的人权责任。人权高专办与社交媒体平台合作，以期更好地保护人权维护者，就可能构成煽动敌意、歧视或暴力行为的内容作出回应。2022年11月5日，联合国人权事务高级专员向推特首席执行官发出公开信，强调表达自由止于煽动歧视、敌意或暴力的仇恨。此外，高级专员强调，推特的内容审核政策应继续禁止平台上出现此类仇恨，并应尽一切努力迅速删除此类内容。¹⁵

15. 2022年9月，教科文组织发起关于监管数字平台的全球多利益攸关方对话，保障表达自由和信息的获取，同时处理网上的仇恨言论。2023年2月，教科文组织举行“可信互联网”全球会议。来自138个国家的4000多人参加了这一重要论坛，讨论制定监管数字平台准则。¹⁶ 自这一举措开始以来，教科文组织就确认有必要确保多利益攸关方社区参与任何监管进程，并确认有必要对监管数字平台采取基于权利和风险管理的方法。教科文组织收到4000多条意见，并继续进行磋商，目标是在2023年最后一个季度发布最后文件。

16. 经济和社会事务部在提交的材料中指出，2022年11月28日至12月2日举行的互联网治理论坛多次讨论了基于宗教或信仰原因而针对他人的网上仇恨言论问题。经社部补充说，与宗教有关的表达自由问题，以及试图表达对宗教的批评意见，但不构成煽动歧视、敌意或暴力的行为，已被高度政治化，导致网上和网下的攻击和威胁。许多国家提到一般刑法典、包括中介责任法在内的互联网监管法律以及有关煽动叛乱的法律和处理国家安全和恐怖主义的法律中的罪行。经

¹² 大会第77/225号决议，第7(c)段。

¹³ 见 <https://www.un.org/en/genocideprevention/hate-speech-strategy.shtml>。

¹⁴ 见 <https://www.un.org/en/genocideprevention/countering-through-sports.shtml>。

¹⁵ 见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/press/2022-11-05/22-11-05_Letter_HC_to_Mr_Elon_Musk.pdf。

¹⁶ 2023年4月27日的草案版本可查阅 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384031>。

社部强调，由于语言和文化的多样性，仇恨言论往往是地方性问题，因此很难制定基于宗教或信仰原因而针对他人的仇恨言论的标准。

F. 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¹⁷

17. 2023年4月，宗教或信仰自由特别报告员强调，处理煽动问题的法律规定必须符合《公民及政治权利国际公约》第19条和第20条，并考虑《拉巴特行动计划》提出的指南。此外，她指出，人权理事会第16/18号决议及其在《伊斯坦布尔进程》后续行动计划中概述的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政策框架也将大大丰富这一领域的国家法律和政策，并使其符合国际标准。¹⁸

18. 2022年8月，秘书长回顾说，在废除死刑之前，各国必须将判处死刑限制在“最严重罪行”，即人权事务委员会认为¹⁹涉及故意杀人的极其严重的罪行，强调死刑绝不应作为对叛教和亵渎等非暴力行为的惩处(A/77/274，第61段)。2022年12月15日，大会对于有些行为可能构成针对世界所有区域行使和平集会权利、宗教或信仰自由及表达自由权利者和人权维护者实施法外处决、即决处决或任意处决深为关切(第77/218号决议，序言部分第15段)。

19. 2023年5月9日，17名特别程序任务负责人强烈谴责伊朗伊斯兰共和国的几起处决事件，其中包括两名男子因被控亵渎、侮辱伊斯兰教和先知以及宣扬无神论而被处决。²⁰他们强调，绝不应将言论——包括对宗教领袖的批评或对宗教教义和信条的评论，但不构成鼓吹仇恨或煽动歧视、敌意或暴力——定为刑事犯罪，更不应导致国家批准的处决。

20. 非政府组织久比利活动社指出，有10个国家对叛教或亵渎罪保留死刑，两个国家的立法将批评或质疑伊斯兰教视为叛教。²¹久比利活动社还提到，伊朗伊斯兰共和国判处上述两名被控亵渎的男子死刑，以及一名记者因涉嫌在匿名社交媒体账户上发表亵渎性帖子而在沙特阿拉伯被判处15年徒刑的案件。

21. 非政府组织良心自由协会及人民协作组织提到，一些国家发生的谋杀和煽动暴力侵害艾哈迈德派教徒的案件，以及通过歧视性法律迫害持不同政见者、宗教少数群体成员或皈依者的案件。该组织建议废除所有反亵渎法，确保国内法律、政策和做法符合《公民及政治权利国际公约》第二、十八、十九、二十和二十六条，并纳入《拉巴特行动计划》提供的指南。

¹⁷ 大会第77/225号决议，第7(f)段。

¹⁸ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/religion/SR-FORB-CV-Tajikistan-EOM-Statement.docx>。

¹⁹ 人权事务委员会，第36号一般性意见，CCPR/C/GC/36，第35段。

²⁰ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/05/iran-un-experts-condemn-recent-executions-urge-moratorium-death-penalty>。另见CCPR/C/GC/34，第48段。

²¹ 见 <https://jubileecampaign.org/wp-content/uploads/2022/12/UNGA-Resolution-Proposal.pdf>。

22. 非政府组织联合国法律援助和安置中心强调了巴基斯坦人权委员会对拟议的 2023 年刑法(修正案)法案表达的关切。该法案将加重使用贬损言论攻击圣人的惩罚,并指出该修正案可能被过度用来针对宗教少数群体和教派,导致虚假的初步案情报告、骚扰和迫害。²² 2023 年 3 月 31 日,四名特别报告员致函巴基斯坦,内容涉及煽动针对艾哈迈德派宗教少数群体的暴力事件不断上升,包括旁遮普省一名高级神职人员的演讲,据称他煽动对艾哈迈德派孕妇实施人身暴力,并声称斩首是对亵渎者的惩罚。²³

G. 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²⁴

23. 2023 年 3 月 6 日,四位特别报告员和防止灭绝种族问题特别顾问表示,世界各国最近发生的宗教不容忍事件提醒人们,必须全面尊重人权标准。²⁵ 他们强调,加强对国际人权规范不可分割和相互依存性质的认识和教育,是对预防工作的重要投资。任何构成煽动歧视、敌视或暴力的鼓吹宗教仇恨行为都应受到法律禁止。政治和宗教领袖在坚定、迅速地反对不容忍和仇恨言论方面可发挥重要作用。相关国际标准²⁶ 明确了区分非法煽动和应受道德谴责的言论的门槛。随着仇恨言论在社交媒体上的放大,以及民粹主义在针对宗教少数群体和其他少数群体的仇恨言论中的明显后果,这比以往任何时候都更有必要。与此同时,特别报告员和特别顾问回顾,反亵渎和反叛教法的使用使宗教或信仰少数群体,包括无神论者和持不同政见者,容易受到歧视和暴力侵害。²⁷ 不应阻止或惩罚对宗教教义和信仰信条的批评和评论,因为这样做会偏袒和歧视不同的宗教和信仰(CCPR/C/GC/34, 第 48 段)。

24. 2022 年 12 月,人权高专办、平等权利信托发布关于在国家层面制定全面反歧视法的实用指南,以支持《我们的共同议程》(A/75/982, 第 34 段)。该指南探讨了反歧视法与少数群体权利之间的衔接问题,其中一章涉及对宗教或信仰少数群体的歧视。²⁸ 该指南强调,国际人权法旨在保护个人和社区免受伤害,但并不针对可能引起冒犯的思想提供保护,而且就人权法而言,宗教本身不是受保护的实体。²⁹ 对基于宗教或信仰原因的不容忍、丑化和污名化的表现,应采取积极的

²² 见 <https://hrcep-web.org/hrcepweb/amendments-to-blasphemy-laws-create-further-room-for-persecution/>。
见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27980>。

²³ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27923>。

²⁴ 大会第 77/225 号决议,第 7(g)段。

²⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/03/use-human-rights-frameworks-promote-freedoms-religion-belief-and-expression>。

²⁶ 见人权理事会决议 16/18; A/HRC/22/17/Add.4, 附录; A/HRC/40/58, 附件一和二。

²⁷ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/03/historic-consensus-freedoms-religion-and-expression-risk-say-un-experts>。

²⁸ 见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-11-28/OHCHR_ERT_Protecting_Minority%20Rights_Practical_Guide_web.pdf, 第 139-153 页。

²⁹ 同上,第 185 页。

干预措施，如教育、提高认识、支持受害者进行反驳并传播正面叙事，包括开展公众宣传运动，传达积极、多样性的信息。³⁰

25. 2023年3月，防止灭绝种族罪行和保护责任办公室、教科文组织为政策制定者发布了一份通过教育应对仇恨言论的指南。³¹ 该出版物是关于同一主题的全球教育部长会议的直接成果。会议提出加强教育政策的关键建议，并为制定更有效的长期预防战略以减轻仇恨言论的影响铺平道路。³² 该指南是政策制定者和教育工作者的参考工具，以确保在教育中并通过教育有效应对和打击网上和网下的仇恨言论。在这一过程中，该指南力求通过对性别问题具有敏感认识和基于人权的方法维护表达自由，并特别注重全球公民教育。它进一步借鉴了教科文组织和联合国就数字公民身份以及媒体与信息素养等相关主题开发的专门知识和工具。

H. 认识到在地方、国家和国际各级进行思想交锋以及开展宗教间、信仰间和文化间对话在消除宗教仇恨、煽动和暴力方面的积极作用³³

26. 在本报告所述期间，人权高专办与宗教领袖和信仰组织、联合国人权机制和其他伙伴共同举办的讲习班和网络研讨会采用了“信仰促进权利”框架及其同行学习方法。³⁴ 2022年10月和11月，人权高专办和信仰促进权利学院在联合国与宗教领袖和信仰行为体组织了四次讲习班。2022年12月，甘地-金全球学院、宗教或信仰自由特别报告员、人权高专办推出在线课程“宗教、信仰与人权：‘信仰促进人权’方法”，³⁵ 探讨宗教和信仰行为体在促进人权方面的作用，以及宗教与人权的交织如何促进可持续和平。2023年2月，马耳他主权骑士团在慕尼黑安全会议期间组织了一次小组讨论，包括宗教或信仰自由特别报告员和人权高专办在内的发言者鼓励将宗教领袖纳入国际政治领域，以便在充分尊重人权的情况下增进世界各地的和平与安全。³⁶ 2023年6月，人权高专办和巴黎美国大学组织了同行学习混合班，主题重点是解决基于性别的仇恨言论以及宗教在政治和人道主义援助中的工具化。

27. 2022年8月底和9月初，人权高专办中东和北非区域办事处举办一个多行为体、多活动宣传周，以提高该区域应对仇恨言论的认识并激发对话。其中包括一次关于宗教领袖和行为体在打击仇恨言论方面的作用的区域会议。来自整个阿拉伯区域不同宗教机构和信仰组织的代表聚集一堂，交流知识和经验。区域办事处还举办了为期两天的青年论坛，审查中东和北非区域仇恨言论增加问题，包括

³⁰ 同上，第186页。

³¹ 见 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384872>。

³² 见 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379729>。

³³ 大会第77/225号决议，第7(h)段。

³⁴ 见 <https://www.ohchr.org/en/faith-for-rights>。

³⁵ 见 <https://www.usip.org/academy/catalog/religions-beliefs-and-human-rights-faith-rights-approach>。

³⁶ 见 <https://www.orderofmalta.int/press-releases/the-order-of-malta-at-the-munich-security-conference-with-a-panel-on-religion-diplomacy-and-conflict/>。

年轻人不容忍的根源，以及青年在促进和平、多样化和包容性社会方面的关键作用。这两项活动的参与者得出结论认为，有必要在整个区域的青年中就仇恨言论的有害影响加强对话，并强调必须创造更安全的网上和网下空间以应对仇恨言论。

28. 联伊援助团报告说，2022 年 12 月，联合国不同文明联盟事务高级代表在伊拉克纳杰夫会见了大阿亚图拉阿里·西斯塔尼。他们就对话的重要性交换了意见，包括大阿亚图拉一贯呼吁相互尊重和团结，支持多样性与和平共处。援助团还指出，它在 2022 年最后一个季度组织了一系列五次圆桌会议，以促进和平共处、保护少数群体和境内流离失所者安全返回。超过 125 名来自不同族裔背景的与会者，包括阿拉伯人、亚美尼亚人、迦勒底亚述人、法利库尔德人、非洲裔伊拉克人、萨宾曼迪安人、土库曼人、雅兹迪人，分享了他们的挑战并提出解决方案。2022 年 12 月 18 日举行的最后一次圆桌会议还纪念了《联合国在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》通过 30 周年。

29. 政治和建设和平事务部报告说，联合国中部非洲区域办事处、教科文组织、泛非青年和平文化网络于 2022 年 8 月 12 日至 11 月 25 日实施了一项举措，以加强加蓬青年的公民和政治参与。在 2023 年选举之前，与青年和当地舆论制造者举行四次区域磋商，并与社区电台举办讲习班，以提高认识并宣传反对仇恨言论的信息。

I. 确保政府官员不基于宗教或信仰原因对他人进行歧视³⁷

30. 澳大利亚指出，澳大利亚大多数州和领地的反歧视法禁止基于宗教的歧视；因此，澳大利亚的反歧视法律禁止基于宗教的歧视。然而，联邦反歧视法目前没有针对基于宗教信仰或活动的歧视的保护措施。因此，政府宣布将在本届议会任期内提出立法修正案，以防止基于信仰的歧视和诽谤。政府致力于修改法律，防止对信仰者的歧视，保护所有学生免受基于任何理由的歧视，保护教师在工作中不受歧视，同时维护宗教学校在挑选工作人员时优先考虑其信徒的权利。2022 年 11 月，总检察长要求澳大利亚法律改革委员会审查联邦反歧视法中对宗教教育机构的豁免，并考虑对联邦反歧视法作哪些修改，以符合澳大利亚国际人权义务的方式反映政府的承诺。2023 年 1 月，澳大利亚法律改革委员会发布咨询文件，概述了多项提案草案。

31. 沙特阿拉伯指出，其人权委员会为法官以及公诉和执法人员组织了专题讨论会、讲习班和培训班，以提高对《消除一切形式种族歧视国际公约》的认识并讨论其执行情况。根据人权高专办与沙特阿拉伯 2012 年签署的备忘录，举办了超过 98 个培训方案。

³⁷ 大会第 77/225 号决议，第 8(a)段。

J. 帮助所有宗教团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³⁸

32. 多米尼加共和国指出，其《第 66-97 号普通教育法》允许公立学校根据教学理念提供宗教和道德教育，并始终尊重良心自由。在这方面，教育部自 2017 年以来同意承担资助 134 所新教福音派学校的责任，允许它们继续在多米尼加共和国开设新教福音派宗教课程。

33. 厄瓜多尔报告说，据妇女和人权部称，其牧师、女牧师、宗教领袖和祭司登记册载有厄瓜多尔 1 522 个宗教组织当局的信息。政府还表示，将颁布一项规范性文件文书，更准确地规范宗教、信仰或良心组织的登记，以简化登记程序和便利登记。

34. 布隆迪国家人权机构(国家独立人权委员会)注意到布隆迪的宗教多样性，到目前为止，内政、社区发展和公共安全部共登记了 768 个宗教派别。委员会还提到为确保充分享有礼拜自由权而通过的具体法律，包括最近于 2022 年 9 月 16 日颁布的第 1/30 号法律。此外，正式的学校课程包括关于天主教、新教或伊斯兰教的宗教教育，感兴趣的学生有机会选择与其中一种信仰有关的宗教课程，或者道德课程。

35. 匈牙利国家人权机构(基本权利专员办公室)提到，它就 Ásotthalom 市议会第 12/2014(IV.20.)号法令向宪法法院提出上诉。该法令禁止宣礼员活动，并禁止在公共场所穿戴罩袍、面纱、查多尔或布基尼。基本权利专员提请宪法法院注意，良心自由是一项与人的尊严密切相关的权利，它允许自由选择自己的意识形态信念。宪法法院裁定，Ásotthalom 市议会的这项法令违反《基本法》，因此宣布无效，并具有追溯效力。

36. 高级专员在 2023 年 3 月向人权理事会提交的全球最新情况报告中表示，蓄意挑衅，如最近发生的焚烧古兰经事件，旨在社区之间制造隔阂，这是危险的。³⁹ 高级专员在 2023 年 7 月 11 日理事会紧急辩论中指出，针对穆斯林的言论和煽动行为、伊斯兰恐惧症和反犹太主义，以及针对基督徒或艾哈迈德派教徒、巴哈伊教徒或雅兹迪派等少数群体的行动和言论，都是完全不尊重的表现，是冒犯性、不负责任和错误的。⁴⁰ 他回顾，所有人都有信仰或不信仰的平等权利，这是《世界人权宣言》的根本。他强调，限制任何类型的言论或表达都必须是例外情况，特别是考虑到限制言论的法律经常被当权者滥用，包括扼杀对关键问题的辩论。此

³⁸ 大会第 77/225 号决议，第 8(b)段。

³⁹ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/03/global-update-high-commissioner-outlines-concerns-over-40-countries>。

⁴⁰ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/07/turk-calls-states-combat-weaponization-religious-differences>。

外，国家对表达自由的限制都必须以保护个人为唯一目的和结果，而不是保护宗教教义免受批判审查。⁴¹

37. 在打击伊斯兰恐惧症国际日(大会第 76/254 号决议)之际，秘书长指出，除了对穆斯林社区的结构性和体制性歧视和大规模污名化之外，穆斯林还遭受人身攻击、仇恨言论，成为替罪羊。⁴² 2023 年 3 月 17 日，副高级专员强调，政治和宗教领袖也可发挥关键作用，坚定反对不容忍，并明确表示绝不容忍以暴力应对挑衅。⁴³ 此外，她还提供了就业歧视的例子。包括几个欧洲国家的证据表明，简历中公开表明自己是穆斯林的应聘者，与其他同样合格但申请时声称宗教中立的应聘者相比，收到的面试邀请较少。⁴⁴ 穆斯林妇女和女童还在公共场所受到辱骂、亵渎、人身恐吓和死亡威胁。在澳大利亚的一项调查中，96%的女性受访者报告，她们在戴头巾时成为攻击目标(A/HRC/46/30，第 49 段)。此外，高级专员指出，缅甸军方开展了广泛和系统的暴力运动，迫使 100 多万罗兴亚穆斯林离开缅甸若开邦的家园，前往邻国孟加拉国寻求庇护。⁴⁵

38. 2023 年 7 月 11 日，宗教或信仰自由特别报告员强调了特别程序促进理解、共存、不歧视和人人平等的特别工作，强调任何人都不应其宗教或信仰而受到任何国家、机构、群体或个人的歧视。她还强调，⁴⁶ 不应利用宗教、信仰或其信徒来煽动仇恨和暴力，例如为了选举目的或政治利益(A/HRC/40/58，附件二，承诺十)。

K. 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⁴⁷

39. 2022 年 12 月，联合国消除种族歧视和保护少数群体网络在圣何塞和平大学举行混合峰会。峰会在其成果文件中建议支持少数群体，包括信仰行为体和少数群体权利维护者，系统地纳入和参与联合国旨在解决冲突根源的努力。峰会还建议利用“信仰促进权利”(Faith4Rights)工具包，为联合国有关工作人员开展和实施关于少数群体权利的培训，与社区开展同行学习，以促进对少数群体，特别是在冲突局势中的具体需求、积极贡献和处境的理解。⁴⁸ 2023 年 1 月，100 多名联

⁴¹ 同上。

⁴² 见 <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2023-03-15/secretary-generals-message-the-international-day-combat-islamophobia-scroll-down-for-french-version>。

⁴³ 见 <https://media.un.org/en/asset/k17/k175fxqbob?kalturaStartTime=1292>。

⁴⁴ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Religion/Islamophobia-AntiMuslim/Regional%20Institutions/EuropeanUnion.pdf>。

⁴⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/06/statement-michelle-bachelet-united-nations-high-commissioner-human-rights>。

⁴⁶ 见 https://hrcmeetings.ohchr.org/HRCSessions/HRCDocuments/68/OTH/OTH_3422_87_7443af2c_3697_415c_8e37_14c2e95996a7.docx。

⁴⁷ 大会第 77/225 号决议，第 8(c)段。

⁴⁸ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/minorities/un-network/outcome-document-7-december-2022-un-network-racial-disc-protection-minorities-times-crisis-summit.pdf>，第 5-6 页。

联合国人员参加了关于数字时代表达自由和信仰促进权利框架的网络研讨会，发言的有联合国系统职员学院、教科文组织、人权高专办和“第 19 条”组织的代表。2023 年 3 月，人权高专办与日内瓦和外地办事处的工作人员、少数群体问题特别报告员以及现任和前任少数群体问题研究员组织了一次同行学习会议，分享了以信仰促进权利方法与宗教或信仰少数群体接触的经验。

40. 联伊援助团指出，应伊拉克库尔德地区各政党的请求，联伊援助团继续协助评估少数群体社区对议会代表权问题的看法。2023 年 2 月 12 日，负责伊拉克问题秘书长副特别代表在埃尔比勒与一组少数群体代表接触，讨论即将举行的区域议会选举的组成部分席位的划定和分配问题。

41. 少数群体问题论坛在 2022 年 12 月举行的第十五届会议上建议各国和联合国经由大会通过一项决议，设立一个少数群体问题常设论坛，作为民族或族裔、宗教和语言少数群体与其他利益攸关方的协商机制，并作为一个平台，在世界各地建立和加强对少数群体权利的保护(A/HRC/52/71，第 60-61 段和第 65 段)。

42. 2023 年 1 月，少数群体问题特别报告员请各国、联合国、人权理事会加强少数群体问题论坛，增加其开会天数和业务经费，并支持组织区域论坛(A/HRC/52/27，第 72 段)。此外，特别报告员敦促联合国酌情将#Faith4Rights 工具包纳入联合国工作人员培训的主流，特别纳入是其在全球、区域和国家各级的工作中，并指出，其培训模块经常提及并包括旨在培养对宗教少数群体的宽容和包容以及保护其权利的战略(同上，第 33 和 73 段)。

43. 宗教或信仰自由特别报告员在 2023 年提交人权理事会的报告中指出，多边组织和国家往往对邀请宗教或信仰团体代表参加国际论坛、国家磋商、对话和仪式加以限制。尽管可以理解有必要保持人数的可控性，但她提醒需要注意，不要让歧视影响关于包容和排斥的决定。有时，邀请的对象是人数最多、地位最稳固或被认为在政治或经济上最相关的宗教或宗教团体的代表，即使给出的理由不同。特别报告员强调，宗教或信仰体系代表、宗教领袖和社区的参与需要以坚持不歧视的包容性方式推进(A/HRC/52/38，第 46 段)。

L. 努力打击宗教定性⁴⁹

44. 在 2022 年 11 月普遍定期审议工作组第四十一届会议期间，荷兰王国表示，它正在积极努力打击族裔貌相做法，并制定了专业人员拦截搜查程序操作框架，界定了警察必须达到的客观性专业标准(A/HRC/52/16，第 85 段)。贝宁欢迎荷兰王国执行旨在为打击族裔貌相做法的“警察为人人”方案(同上，第 52 段)。在对第四次普遍定期审议的答复中，荷兰王国支持关于加大努力打击种族主义、种族歧视和族裔貌相做法的建议，以及关于保障公共当局决策的保障和司法监督，以防止偏见和歧视，包括通过使用半自动化系统进行族裔貌相的建议(同上，第 147.61 和 147.66 段；另见 A/HRC/52/16/Add.1，第 1 段)。此外，荷兰王国注意

⁴⁹ 大会第 77/225 号决议第 8(d)段理将宗教定性理解为，在进行审问和搜查和其他执法调查程序时，歧视性使用宗教作为标准。

到，建议采取适当措施，防止执法人员采取种族、族裔或宗教貌相做法，并打击出于仇恨动机的攻击、仇恨言论和煽动基于种族、族裔或宗教原因的歧视或暴力(A/HRC/52/16，第 147.62 段；另见 A/HRC/52/16/Add.1，第 2 段)。

M. 采取措施和政策，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⁵⁰

45. 联合国不同文明联盟事务高级代表继续领导以《世界人权宣言》第十八条为基础的《联合国保护宗教场所行动计划》的执行工作。联盟还继续在其社交媒体渠道和专门网站上宣传全球安全礼拜行动呼吁。⁵¹ 2022 年，#forSafeWorship 标签在社交媒体上吸引了 140 万人次，活动网站播放了有关阿富汗、孟加拉国、巴西、古巴、埃及、印度、印度尼西亚、意大利、伊拉克、肯尼亚、摩洛哥、尼泊尔、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、葡萄牙、西班牙、乌干达、联合王国、美利坚合众国礼拜场所的视频。通过分享这些故事，该活动突出了礼拜场所的普遍性以及全球各地宗教场所独特的文化和历史意义，力求激发对这些场所的更大尊重和欣赏，并鼓励社区共同努力，保护礼拜场所及其礼拜者免受伤害。

46. 2022 年 9 月，在打击针对易受攻击目标的恐怖主义威胁全球方案下，几个联合国实体⁵² 推出了“保护宗教目标免受恐怖主义威胁”模块。在概述了影响宗教场所的与恐怖主义有关的主要威胁和脆弱性之后，该模块探讨了个人在复杂且往往动荡的安全环境中应发挥的具体作用。该模块载有一些个案研究，说明各国政府、私营部门行为体、宗教场所经营者和民间社会组织如何实施与安全有关的关键原则，包括国际核可的建议。

47. 在 2022 年提交大会的报告中，宗教或信仰自由特别报告员就土著人民宗教或信仰自由面临的障碍和机遇发起了一场批判性对话(A/77/514)。特别报告员指出，虽然《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 6 条(a)款中的“圣地”(即“设立和开办礼拜场所”的自由)似乎适用于人造结构，但专家认为，保护范围还必须扩大到对土著精神信仰不可或缺的传统土地(同上，第 18 段)。特别报告员建议各国定期审查和修订其法律和政策框架，以处理歧视、对精神信仰表现形式的限制以及进入和使用土著人民土地方面面临的障碍(同上，第 86(a)段)。

⁵⁰ 大会第 77/225 号决议，第 9 段。

⁵¹ 见 <https://www.forsafeworship.org>。

⁵² 联合国不同文明联盟、反恐怖主义办公室、联合国区域间犯罪和司法研究所、反恐怖主义委员会执行局。见 <https://www.unaoc.org/2022/09/remarks-unoc-launch-of-5-thematic-modules-to-protect-vulnerable-targets-against-terrorist-threats>。

N. 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⁵³

48. 防止灭绝种族罪行和保护责任办公室继续响应联合国外地实体提出的若干请求，支持制定针对具体情况的消除仇恨言论行动计划。根据《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》，办公室还应会员国请求，向会员国提供消除和打击仇恨言论方面的支持。

49. 和平大学指出，由世界穆斯林联盟、拉特兰宗座大学、世界犹太人大会共同赞助的宗教、文化与和平研究文学硕士课程包括促进宗教或信仰自由和打击仇恨言论的课程。2023年，和平大学为亚美尼亚和毛里塔尼亚的外交官以及 Abat Oliba CEU 大学的学生开办培训班，其中有人权高专办协办的信仰促进权利同行学习班。和平大学于 2022 年出版的两本书——《多边主义、人权与外交：全球视角与和平》、⁵⁴ 《和平缺失的一块：将享有和平的权利与出于良心拒服兵役的自由结合起来》⁵⁵——还审议了联合国大会和人权理事会通过的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决议。

三. 结论和意见

50. 世界各地的个人和社区继续面临基于宗教或信仰的不容忍、歧视和暴力。网对社会弱势成员、包括宗教或信仰少数群体的暴力行为。秘书长再次呼吁作出更多努力，支持受害者，并审查造成不容忍和仇恨的条件。⁵⁶ 秘书长人权行动呼吁、⁵⁷ 《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》等举措可发挥作用，推动解决这些复杂而紧迫的问题。

51. 如本报告所示，一些会员国已采取若干措施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。大会还一再确认，所有宗教或信仰的信徒都为人类作出了宝贵贡献，不同宗教团体之间的对话可增进对全人类共同价值观的认识和了解。世界各地的宗教领袖和信仰行为体一直在共同努力，促进宗教间对话和多信仰行动。

⁵³ 大会第 77/225 号决议，第 10 段。

⁵⁴ David Fernandez Puyana, ed., *Multilateralism, Human Rights and Diplomacy: a Global Perspective* (Muslim World League and University for Peace, 2022).

⁵⁵ Michael Wiener and David Fernandez Puyana, eds., *A Missing Piece for Peace: Bringing Together the Right to Peace and Freedom of Conscientious Objection to Military Service* (UPEACE Press, San José, 2022).

⁵⁶ 见 <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2022-08-22/secretary-generals-message-the-international-day-commemorating-the-victims-of-acts-of-violence-based-religion-or-belief-scroll-down-for-french-version>。

⁵⁷ 见 https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf。

52. 然而，宗教或信仰少数群体的成员继续因其宗教或信仰而受到歧视和负面影响。秘书长敦促所有会员国在联合国各实体的支持下加倍努力，以确保每一个人都得到平等保护，免遭歧视，并为此通过符合国际人权标准的全面的反歧视法。

53. 如前几次报告所指，⁵⁸ 妇女和女童受到基于性别和宗教或信仰的歧视，必须考虑她们如何受到宗教定性等问题的影响。鼓励各国在今后提交的材料中进一步提及基于宗教或信仰的歧视的性别层面，以及为执行大会第 77/225 号决议规定的有关妇女和女童的行动而采取的步骤。任何相关的努力都应基于对不容忍的根本原因和影响的性别分析，因此，应对措施应相应地有所区别。应特别关注面临基于族裔、移民身份、性别、宗教或信仰等多种理由的交叉歧视的个人和群体的经历、叙述和行为。⁵⁹

54. 各国和其他利益攸关方还应推进对《拉巴特行动计划》及其门槛测试的理解和应用，⁶⁰ 以澄清违反人权法的言论的范围。表达自由是每个自由和民主社会的基础。然而，构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹宗教仇恨的言论是法律必须禁止的例外情况之一。

55. 在这种情况下，有两个并存的问题亟需关注，因为这两个问题都被用来压制和迫害人民。⁶¹ 一方面，达到被禁止的煽动歧视、敌视或暴力程度的案件往往得不到起诉，特别是当边缘群体成为攻击目标时。另一方面，关于仇恨言论的国家法律模糊不清，被用来不当压制被视为反对、异议和批评的言论。由于煽动仇恨行为不受惩罚和国家法律过于宽泛，少数群体、记者和人权维护者面临着更大的脆弱性。这些问题在选举背景下更为严重。

56. 妖魔化他人、蔑视多样性和无视人权并非新挑战；然而，新挑战是网上仇恨言论的速度和扩散。⁶² 秘书长再次呼吁在数字世界中建立更牢固的护栏、更明确的责任和更大的透明度。⁶³ 建立人权护栏将有助于确保网上空间的开放、自由、安全和包容。政府、监管机构、科技公司和媒体应在充分尊重意见和表达自由的同时打击仇恨言论。《工商企业与人权指导原则》、《拉巴特行动计划》、《信仰促进权利》框架和工具包、联合国人权条约机构的一般性评论和建议以及联合国人权理事会特别程序任务负责人的建议均为解决这些问题提供了明确指导(A/77/487, 第 61 段)。

⁵⁸ A/76/164, 第 77 段; A/75/369, 第 96 段; A/74/229, 第 88 段。

⁵⁹ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/minorities/30th-anniversary/2022-09-22/GuidanceNoteonIntersectionality.pdf>, 第 3 页。

⁶⁰ 见 <https://www.ohchr.org/en/freedom-of-expression>。

⁶¹ A/HRC/22/17/Add.4 附录, 第 11 段; 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/06/un-human-rights-chief-hate-speech-has-no-place-our-world>。

⁶² 见 <https://press.un.org/en/2023/sgsm21838.doc.htm>。

⁶³ 见 <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2023-04-14/secretary-generals-remarks-the-international-day-of-reflection-the-1994-genocide-against-the-tutsi-rwanda-%E2%80%9329th-anniversary>。

57. 关键是要在深入了解当地情况的基础上制定打击仇恨言论的战略。仅靠技术修复和算法是不够的。为了取得可持续的进展，所有利益攸关方都需要建立信任，解决围绕排斥和歧视的更广泛的不满，并确保不同社区在各个层面都有塑造未来的发言权。

58. 每个社区和每个少数群体都必须感到他们的身份得到尊重，他们能够充分参与整个社会。⁶⁴ 人类多样性不是威胁，而是财富。我们必须欣赏我们丰富的差异，坚守我们共同的人性和尊严。

59. 为了所有社区的利益，应促进不同信仰间的和谐与相互尊重。应通过“信仰促进权利”框架等方式，继续促进经验教训和可行做法的交流。政治和宗教领袖在明确、坚决和立即反对不尊重和不容忍方面可以发挥特别重要的作用——不仅要反对对自己社区的不尊重和不容忍，还要反对对任何受到攻击的群体的不尊重和不容忍。他们还应明确指出，暴力不能以事先挑衅为理由，无论挑衅是真实的还是感受到的。⁶⁵

60. 教育举措、正面言论宣传、了解和解决根源问题的研究以及促进包容和平等权利的努力都具有重要作用。同行学习和提高认识可以促进不同宗教和信仰的个人和社区之间的尊重和理解，维护所有人的尊严。

61. 需要在执行大会第 77/225 号决议规定的行动方面取得进一步进展。这种进展需要各国、国家人权机构、联合国实体、独立专家、技术公司和民间社会、包括信仰行为体的持续参与。

⁶⁴ 见 https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Asperation_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf，第 3 页。

⁶⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/07/turk-calls-states-combat-weaponization-religious-differences>。