



人权理事会
第十三届会议
议程项目 9

种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象：
《德班宣言和行动纲领》的后续行动和执行情况

联合国人权事务高级专员关于人权理事会题为“打击诋毁宗教的行为”的第 10/22 号决议执行情况的报告

内容提要

人权理事会第 10/22 号决议请人权事务高级专员就该决议的执行情况向理事会提出报告，包括说明诋毁宗教行为与世界许多地区煽动、不容忍和仇恨现象激增之间可能存在的关联。

本报告是应理事会的这项要求提交的。报告阐述了所采取的各项措施，以应对基于宗教或信仰原因的暴力行为、歧视做法、以貌取人、诋毁名誉、贬低丑化、亵渎礼拜和宗教场所、攻击宗教象征、煽动宗教仇恨和宗教不容忍，包括仇视伊斯兰教和反犹太主义问题。

报告载有会员国和宗教组织提供的材料。此外，本报告刷新了 2009 年 7 月 31 日秘书长提交大会第六十四届会议关于打击诋毁宗教行为问题的报告¹，介绍了人权条约机构、特别程序和联合国等各级的最新发展情况。

¹ A/64/209。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-7	3
二. 会员国	8-45	4
三. 区域组织	46-57	11
四. 联合国	58-68	14
五. 人权条约机构	69-76	16
六. 人权特别程序	77-83	17
七. 结论	84-85	19

一. 导言

1. 2009 年 3 月 26 日人权理事会(以下简称“理事会”)关于打击诋毁宗教行为的第 10/22 号决议表示深为关注,在宗教或信仰问题上,丑化宗教形象及歧视表现。理事会强烈谴责,基于宗教或信仰原因,攻击他人和煽动此种暴力的行为,并且谴责攻击这些人的商业、财产、文化中心和礼拜场所行为,以及攻击宗教圣地、宗教象征和尊者的行为。理事会还深表关注,继 2001 年 9 月 11 日发生的悲惨事件之后,频频发生误将伊斯兰与恐怖主义联系在一起、针对穆斯林少数以族裔和宗教相貌取人的态度,和诋毁穆斯林少数群体名誉的行为。

2. 理事会第 10/22 号决议第 19 段请人权事务高级专员向理事会第十二届会议报告决议的执行情况,包括说明诋毁宗教行为与世界许多地区煽动、不容忍和仇恨现象激增之间可能存在的关联。人权事务高级专员办事处为实施这项要求,向各成员国、联合国各实体和宗教组织发出了普通照会,征集资料了解为打击诋毁宗教行为实施的措施和活动。高级专员为在报告中列入尽可能广泛的报送资料,于 2009 年 7 月 9 日秘书处的说明²中请求将她的报告推迟至理事会第十三届会议提交。因此,本文是根据第 10/22 号决议所载要求,提交给理事会第十三届会议的报告。

3. 同样,大会第 63/171 号决议第 24 段请秘书长向第六十四届会议提交一份关于此这项决议的执行情况报告,说明打击诋毁宗教行为,包括诋毁宗教行为与世界许多地区煽动、不容忍和仇恨行为激增之间可能存在的关联。2009 年 7 月 31 日,秘书长根据此要求³提交的报告回顾了相关的国际法律框架,集中阐述了人权事务高级专员办事处执行大会第 63/171 号决议的情况,以及人权机制和条约机构层面的发展情况。以上所述虽不一定直接针对诋毁宗教的行为,然而,则对决议述及的这种现象具有影响。

4. 秘书长的报告指出,对第 63/171 号决议的表决情况说明各会员国之间意见分歧。理事会的决议也一样(决议以 23 票赞成、11 票反对和 13 票弃权获得通过)。投票反对该决议者要么声称,宗教不可,也不应成为国际人权法的主题;要么谴责,在他们看来决议给予了某一宗教占主导地位关注的做法。

5. 本报告的范围虽仅以理事会第 10/22 号决议为限,然而,还应注意,高级专员、秘书长和相关特别程序先前编写的一些关于打击诋毁宗教的行为、⁴煽动对种族和宗教的仇恨及暴力、⁵促进容忍、⁶保护少数群体、⁷人权与反恐、⁸文化

² A/HRC/12/39。

³ A/64/209。

⁴ 同上; A/HRC/9/12; A/HRC/12/38。

⁵ A/HRC/2/3; A/HRC/10/31/Add.3。

间和宗教间的对话⁹以及消除宗教不容忍问题¹⁰的报告。上述这些应理事会和大会要求编写的报告，为本报告提供了增补情况和有助的背景资料，例如，人权事务高级专员办事处在提交德班审查会议筹备委员会第三届实质性会议的报告中确认，往往由于顽固的陈规陋俗，宗教少数群体频频沦为遭欺辱、暴力侵害的目标，以及一再对他们横加指责，而这又反过来加深了针对宗教少数群体的歧视。¹¹

6. 还应特别提及，人权事务高级专员的报告汇编了一些关于诋毁和蔑视宗教行为的现行立法和司法案例的研究报告，¹²以及人权事务高级专员根据第 7/19 号决议，编写的关于打击诋毁宗教的行为问题的报告。¹³这两份报告都提交给了理事会第九届会议。后一报告汇编了各国、区域和非政府组织提供的材料，报告得出结论，大部分答复反映出人们的这一关注，即，媒体和政治言论有日益丑化宗教形象的趋势，并且因为某些人的宗教，采取了显然针对这些人的政策与做法。¹⁴

7. 本报告载有各国、区域组织和联合国提出的资料，说明了理事会关于打击诋毁宗教的行为的第 10/22 号决议所列的各类内容。¹⁵此外，本报告补充了 2009 年 7 月 31 日秘书长提交大会第六十四届会议关于打击诋毁宗教的行为的报告，¹⁶介绍了人权机构和特别程序等各级的最新发展情况。

二. 会员国

阿尔及利亚

[原文：法文]

8. 阿尔及利亚介绍了相关的宪法条款和阿尔及利亚批准的可直接适用的国际人权文书，而且公民和移徙工人也可援用。据悉，国家立法领域的第 06-03 号法令

⁶ A/HRC/12/36。

⁷ A/HRC/10/38。

⁸ A/HRC/4/26、A/HRC/8/13、A/HRC/6/17、A/64/186、A/HRC/12/22。

⁹ A/64/325。

¹⁰ A/HRC/6/5、A/64/159。

¹¹ A/CONF.211/PC.4/5，第 3 段。

¹² A/HRC/9/25。

¹³ A/HRC/9/7。

¹⁴ A/HRC/9/7，第 64 段。

¹⁵ 可在秘书处查阅答复原文。

¹⁶ A/64/209。

确立了，除穆斯林之外，信奉其他宗教的条件。法令保障宗教自由，及各宗教间的相互容忍与尊重，并且国家保护非穆斯林的宗教组织。

9. 《刑法》第 298 条宣布，凡对属某个种族或哲学思想群体，或属某一宗教信仰的个人或一些人的犯有一切诋毁或污辱行为的人，只要此类行为意在煽动公民或居民之间的仇恨，即可处以监禁徒刑或罚款的处罚。蓄意侮辱、毁坏或亵渎礼拜场所也可根据《刑法》第 160 条之三，处以剥夺自由和罚款的惩罚。任何冒犯穆斯林先知或诽谤穆斯林及其教义的行为，不论采取哪种方式，都可处 3 至 5 年的有期徒刑并课罚款。对于亵渎墓地的行为也规定可判处徒刑和罚款。

10. 阿尔及利亚还报告了关于知情权的第 90-07 号法令，规定记者有义务不直接或间接地传播有关种族主义、不容忍或暴力信息。法令第 77 条规定了对伊斯兰及其他神圣宗教污蔑行为可课罚款和判处徒刑。第 99 条授权各法院可下令暂停或永久查封犯有违反上述法令行为的新闻机构。

危地马拉

[原文：西班牙文]

11. 危地马拉报告称，危地马拉历史上一直禁止或蔑视土著人民的精神习俗，但是，如今宗教自由已成了危地马拉崇尚和平观念与创建多元文化、多种族和多语言国家的一个组成部分。在 2004 至 2008 年期间，危地马拉全国人权机构受理了 17 份关于贬斥土著人精神信仰的种族成见、关于巫术的污称，以及不尊重礼拜场所和礼拜象征物问题的投诉。

12. 危地马拉业已推出了一些保障宗教和信仰自由的宪法、立法、体制、公共政策及方案措施。危地马拉政府签署的《土著人民特征和权利和平协议》也承认了玛雅人特有且重要的精神信仰。为实施《德班宣言和行动纲领》通过的《刑法》第 202 条之二还将歧视，包括基于宗教的歧视列为罪行，并确定了从罚款直至判处 1 至 3 年有期徒刑的刑事惩处条例。

13. 危地马拉报告称，天主教徒、新教徒、犹太教徒和玛雅精神信仰者均参与了跨宗教间的对话。危地马拉还建立了“危地马拉禁止歧视和种族主义危害土著人民总统委员会”（反歧反种委）。反歧反种委力争以宣传运动和对传媒的监测，克服文化种族主义、种族成见和歧视做法。2008 年，一场公共宣传运动推出了“克服偏见，赞扬多样化”的口号，并提倡接受所有包括语言、服装、宗教信仰、宗教及文化传统等方面的特征。从 2006 年直至 2009 年，反歧反种委还为创造舆论者举办研讨会。研讨会广泛探讨了宗教偏见和盲从问题，以及具体攻击土著人民、土著人民信仰及其精神信仰的种族主义言论问题。

14. 危地马拉文化与体育部正致力于建立一种和平风尚，和对多样性，包括宗教多元化的尊重。文化方案开幕时由宗教领导人为和平祈祷，是文化部的典型做法。文化部还提高了对各土著社区现有圣地的认识，以确保维护这些圣地。最

后，但并非最不重要的是，文化部与公私立学校携手为学生开办关于玛雅精神信仰和习俗的教育。

哈萨克斯坦

[原文：英文]

15. 哈萨克斯坦报告称，哈萨克斯坦历来一直处于宗教、文化和文明的十字路口。哈萨克斯坦报告指出，该国境内有 40 个宗派和教派，以及 130 个民族和族裔群体，他们和平共处，而且哈萨克斯坦确保穆斯林、基督教徒和犹太人的宗教自由。

16. 据报告，1992 年按照国际人权标准，通过了《信仰和宗教组织自由法》。目前议会正在讨论为这项法律增订条款和修正案。同时，在国家层面，政府与宗教联盟关系委员会举办了关于宗教教派之间对话和宗教容忍问题圆桌会议。哈萨克斯坦司法部的宗教事务委员会以及监察专员与非政府组织和宗教团体合作，深入开展工作，以解决非传统宗教组织与地方当局之间的冲突问题。

17. 哈萨克斯坦报告指出，该国在 2003 年、2006 年和 2009 年作为东道国举行了三届世界和传统宗教领袖大会。2006 年，哈萨克斯坦还举办欧洲安全与合作组织“宗教间、种族间和文化间相互了解论坛”。2007 年，哈萨克斯坦通过了“保障宗教自由和改善国家与宗教间关系方案”。政府正在此方案框架内组织关于宗教立法和打击宗教极端主义问题会议。哈萨克斯坦还积极推动联合国确定 2010 年为“国际文化和睦年”。

巴基斯坦

[原文：英文]

18. 巴基斯坦来文中扼要叙述了影响世界穆斯林的一些全球事件、仇视伊斯兰的行为已成为日趋加剧的现象、规约穆斯林与基督教和犹太教之间关系的基本原则，以及以和平与对话为核心的穆斯林。

19. 巴基斯坦还报告称，巴基斯坦宪法第 33 条规定，政府必须抑制公民之间的教区、种族、部族、宗派和省份之间的偏见。巴基斯坦刑法针对诋毁宗教行为的第 295 至 298 条规定了对下述行为可处监禁、罚款，或两项并处：蓄意污蔑某个宗教，毁坏礼拜场所的行为；蓄意且恶意激怒宗教感情或信仰的行为；扰乱宗教仪式或集会的做法；袭扰礼拜场所或法庭的行为，以及故意伤害宗教感情的言论或举止。

20. 据报，在区一级，巴基斯坦各省政府建立了以少数人和多数人社区的宗教领导人代表参与的区宗教间和谐委员会，针对偏见根源开展工作。委员会每月或每季度举行会议，审议该区少数人的安全与福祉情况，增进各宗教间的和谐并促进加深多数与少数人社区之间的相互了解。

卡塔尔

[原文：阿拉伯文]

21. 卡塔尔报告称，卡塔尔为了保护宗教自由和打击诋毁宗教行为，开展了立法、体制和提高认识的活动，作为卡塔尔力争促进和保护人权的部分工作。卡塔尔宪法第 18、19、34 和 35 条禁止基于性别、血统、语言或宗教原因的歧视。宪法第 50 条还保障了所有人的礼拜自由。

22. 据报，卡塔尔《刑法》第 256 条规定，凡破坏、损坏、损毁或故意染污礼拜场所，或以语言、文字，或通过图象或手势，或以任何其他方式侮辱宗教先知的人最多可处 7 年的有期徒刑。《刑法》第 263 条规定，凡制作、销售、传播、购买、持有或推销诋毁穆斯林或诋毁受伊斯兰法保护的各宗教的影像、口号、文字、象征物、歌曲或任何其他材料的产品、货物、印刷品或磁带的人，最多可 1 年的有期徒刑或罚款，或两项并处。卡塔尔还报告说，《刑法》第 266 条规定，凡亵渎墓葬地的任何人最多可处 1 年的有期徒刑或罚款，或两项并处的制裁。

23. 卡塔尔报告称，卡塔尔组织了若干国际会议和论坛，旨在增强宗教容忍并打击诋毁宗教的行为。自 2004 年以来，每年举办的美国—穆斯林世界论坛使一些主要的宗教学者和政治人士聚在一起，共同商讨如何排除穆斯林世界与美利坚合众国之间的壁垒。自 2003 年以来，卡塔尔还一直在主办宗教间对话的年度会议。由于上述这些活动，2008 年建立起了“多哈促进宗教间对话国际中心”，以促进对话文化及人类和平共处。

24. 该国还报告指出，卡塔尔正在努力创建一个国际常设委员会，以解决一些影响非穆斯林的宗教问题。2005 年，签订了六座教堂的建造协议书。副首相主持了第一个基督教教堂，名为“*Our Lady of the Rosary*”教堂的落成典礼。

塞尔维亚

[原文：英文]

25. 塞尔维亚报告了该国的各项法律保障条款，特别是宪法第 21、43 和 49 条，禁止基于宗教或信仰原因的歧视。塞尔维亚指出，虽然依照宪法第 50 条第 3 款规定，不得对新闻进行检查，但在有必要防止宣传种族、族裔或宗教仇恨，煽动歧视、敌对或暴力行为时，主管法庭可以阻止传播这种信息。

26. 据悉，若干国家法律载有保障宗教自由，禁止宗教歧视的条款。《刑法》第 131 条将宗教不容忍行为列为罪行，可处罚款或最多 1 年的有期徒刑，而《刑法》第 383 条宣布，在战争或武装冲突期间捣毁宗教设施或机构可判处 5 至 15 年有期徒刑。

27. 塞尔维亚还提及该国《公共新闻法》第 38 条禁止发表煽动基于(除其他原因之外)宗教原因针对某人或某些个人群体的歧视、仇恨或暴力行为的思想 and 见

解。根据《广播电台法》建立了独立的“公共广播电台机构”，以监测任何此类信息并采取相应措施。此外，《广告法》禁止直接和间接地煽动基于宗教的歧视。

28. 塞尔维亚还认为一些诸如宗教教育和文化方案之类的预防措施为重要的举措。为此，宪法第 81 条阐明，在教育、文化和信息领域，不论族裔、文化、语言或宗教特征如何，一律推行容忍精神、文化间的对话和相互尊重。2004 年，为防止宗教偏见，设立了促进中小学宗教教育事务委员会，委员由来自各教会或宗教社区代表，同时还有教育专家担任。该委员会为学习基督教、犹太教和穆斯林推荐教科书。

29. 塞尔维亚从更广的范围报告了，塞尔维亚为促进宗教间对话和消除宗教偏见组办的会议和聚会。此外，政府资助进行调研，设法揭示各类庞大坚实宗教体之间的相同点，并且发表出版物促进本国境内各宗教社区之间的更加了解。

新加坡

[原文：英文]

30. 新加坡报告了新加坡为促进新加坡境内宗教间和谐的关系和打击诋毁宗教行为而采取的方针。宪法载有任人唯贤的原则，并禁止基于宗教原因进行歧视或使人陷于不利地位。在一个世俗的国家中，宗教一般被视为会对社会产生良好的影响。应指出，新加坡的多种族主义系国家的关键特征之一。因此，只要不触犯其他群体的权利和情感，每个社区都可皈依各自的信仰。

31. 新加坡报告了为确保种族和宗教和谐制订了若干立法措施。1973 年设立的促进少数人权利总统委员会严格审查了法律，以确保拟议的法律不会歧视任何族裔或宗教族群。《维护宗教和谐法》授权政府可以对煽动族裔和宗教族群之间仇恨的个人下达限制命令或采取其他措施。《刑法》认为种族或宗教动机是加重处罚的因素，可加判刑。《刑法》还将故意染污礼拜场所、侵犯墓葬地，蓄意污蔑某个宗教和故意伤害宗教感情的行为列为罪行。《不适宜的出版物法》将编制、分发或出售可造成不同种族或宗教群体之间对立情绪的出版物列为一项罪行。政府举出了两个法庭案件，说明这项法律的具体实施情况。

32. 新加坡在提供的资料中说明各类关于增进种族及宗教和谐的方案，包括公共住房的配额计划和确保议会中少数人占一定比例的平权措施等情况。2006 年开始执行的“社区参与方案”是一项关键的举措，新加坡社会的各阶层领导人，包括基层组织、商业、工会、传媒、教育机构和宗教及社区的领导人均参与其事。在此方案下，成立了种族及宗教和谐全国指导委员会，为族裔和宗教领导人以及政治领导层提供了一个国家平台，以开展国家对话，建立信心，并制订增强社区间互动和参与的战略。该方案的另一个关键组成内容是，新加坡全国通过地方宗教领导人的参与，创建了 84 个种族和宗教间会议圈。

33. 国家机构和民间社会组织，诸如“宗教间组织”之类的宗教间非政府组织，也促进了社会的凝聚力和宗教和谐。在通过了《穆斯林法管理法》之后，新加坡建立了伊斯兰宗教理事会，为掌管穆斯林事务的主席提出咨询意见。此外，新加坡还设有锡克教和印度教事务委员会。

34. 《宗教和谐宣言》是经各主要宗教和族裔组织广泛磋商后提出的。每年 7 月 21 日政府都要鼓励新加坡人依《宣言》进行反省，并在礼拜场所组织宗教和谐活动。据悉，新加坡积极支持在国家、区域和全球各级开展各宗教间的工作，并提供了近期各宗教间对话与活动的一览表。

瑞士

[原文：法文]

35. 瑞士报告称，瑞士的联邦宪法第 8 条禁止基于血统、种族、语言和宗教原因的一切形式歧视。瑞士宪法第 15 条保护宗教自由。《刑法》第 261 条之二规定了为保护他人的尊严和荣誉，可对言论自由施加限制，并宣布针对出于种族、族裔或宗教原因，公开煽动对个人或群体的仇恨或歧视行为可受到惩罚。

36. 自 2001 年以来，禁止种族主义事务局为禁止种族主义、反犹太主义和仇外心理项目提供了资金。自 1995 年以来，禁止种族主义联邦委员会一直力争通过提高认识的举措，铲除种族主义和仇恨。瑞士还说，禁止种族主义联邦委员会的网站列出了关于第 261 条之二的判例汇编，扼要介绍了根据该条判处的所有刑罚。

37. 《瑞士民法》第 28 条保护个人，以免其人格遭到非法攻击。“人格”的概念被视为每个人内在固有的价值。这项条款还保护个人免遭污蔑。

38. 瑞士提交的材料表示不接受诋毁宗教的行为是当代形式种族主义的看法。瑞士指出人权只应当保护个人，而现行标准已足以应对煽动仇恨的行为。瑞士还认为，承认诋毁宗教的行为为当代种族主义形式的概念，实际上是在种族主义定义中增加了目前尚未列入的一个宗教层面问题，从而改变种族主义的定义。

乌克兰

[原文：俄文]

39. 乌克兰报告称，由于乌克兰人口的多元化，加深各不同宗教教派之间的了解和消除偏见，是政府的一个优先事项。政府官员与各宗教组织代表之间的会晤，往往会制订出人道主义的项目。全乌克兰教会和宗教组织理事会也在为促进各宗教组织之间的和谐与容忍发挥重要的作用。

40. 据报，国家正在依照国际人权标准进行立法，以对宗教自由的保护。这项法案预期会列入各项条款，拟遏制散布和鼓吹仇外心理、种族歧视和反犹太主义以及其他基于宗教的不容忍和歧视现象。

美利坚合众国

[原文：英文]

41. 美利坚合众国的材料申明，诋毁宗教行为的概念与国际人权法不相符，并有可能被一些政府利用来限制宗教少数群体或异见者的人权。美国虽赞同人权理事会第 10/22 号决议所关注的一些问题，诸如对宗教团体，尤其对少数人群体持消极成见的态度，以及由这种消极成见形成的不尊重和歧视现象，但美国认为限制言论自由是不可接受的，更甯说，尚未充分解决真正的关注问题。

42. 自 2001 年 9 月 11 日之后，司法部实施了“反弹举措”，以打击危害阿拉伯人、穆斯林人、锡克族和南亚人，或危害被视为此类人的暴力行为和威胁行为。联邦对 700 多起事件进行了调查，并对 34 起案件判了刑。这项举措还协助了地方执法机构将 160 多名罪犯送交法办。2001 年以来，司法部的社区关系服务局在全国举行了 250 多次社区会议，以解决反弹问题并向 50 多个社区派出了专家以解决冲突问题。同样，根据阿拉伯、穆斯林、锡克族、南亚和中东美洲社区的反馈和提议，为国土安全部的工作人员开展了如何胜任文化事务工作的培训。美国还积极地鼓励民间社会行为者，包括宗教团体参与各宗教之间的对话、教育工作，并与国内和国际宗教团体和领导人建立起了联盟关系，促进各社区内和社区之间的相互了解，加强对冲突的防范。

43. 美国还报告美国坚信并竭力维护宗教、信仰和言论自由。司法部出于对宗教自由的保护，为穆斯林学校的校车驾驶员赢得了调整其行车时间表的权力，以便司机可以参加星期五的祈祷。¹⁷ 为了维护言论自由，美国法院维护了新纳粹主义、否认大屠杀者和白人优越团体举行公开游行和散发材料的权利。¹⁸ 美国认为，政府根据既定的僵硬观念或因不可容忍的内容，进行新闻检查或禁止言论的做法，只会加深仇恨意识形态，迫其寻找新的和其他的宣泄方式。相反，美国提倡以支持容忍和个人权利的具体行动，以作为打击仇恨意识形态的最佳方式。

¹⁷ 这个案件虽在庭外得到解决，但是可在“第一自由项目网站：<http://www.firstfreedom.gov>，在线查阅类似的案件。”

¹⁸ 《美国民族社会主义党及其他人诉 Skokie 村》案(97 S.Ct.2205)。

委内瑞拉玻利瓦尔共和国

[原文：西班牙文]

44. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国报告称，该国在国内和国际各级都重视族裔、文化和宗教的多样性。宪法第 59 条保障宗教和宗教习俗自由。委内瑞拉《刑法》第 169 至 171 条规定，侵犯礼拜自由、破坏礼拜场所和墓葬地，以及其他侵犯宗教自由的行为均系犯罪行为。

45. 据报，委内瑞拉宪法第 57 条将歧视性言论和煽动宗教不容忍的言论列为非法行为。关于媒体，委内瑞拉玻利瓦尔共和国报告指出，该国《电台和电视台社会责任法》载有惩治歧视行为和煽动仇恨，包括宗教仇恨行为的条款。委内瑞拉玻利瓦尔共和国说，该法第 28 条规定，在不损害民事和刑事诉讼的情况下，可暂时吊销散布歧视性言论的媒体供应商的传播执照，甚至查封，加以制裁。第 29 条规定了对促使煽动暴力、歧视和宗教不容忍行为的制裁条例。

三. 区域组织

欧洲委员会的欧洲反对种族主义和不容忍委员会

46. 欧洲反对种族主义和不容忍委员会(“反种会”)是欧洲委员会一个独立的人权监测机构，专职主管与种族主义和不容忍问题相关的事务。该委员会由独立专家组成，依据各位专家的道德权威及公认其拥有的处理种族主义、仇外心理、反犹太主义和不容忍现象问题的专门知识任命。在涵盖 2008 年 1 月 1 日至 12 月 31 日阶段的年度报告中，委员会阐述了欧洲委员会主管的地理区域内有关当代种族主义和种族歧视问题的情况。报告指出，欧洲委员会注意到公共舆论中的不良氛围，是造成种族主义或不容忍现象抬头的关键因素。据委员会称，这种氛围是由于某些传媒的煽动，同时也由于一些政治言论不断加剧采用了种族主义和仇外心理的论点。面对这种状况，反种会提出加强法律保护，防止基于种族、肤色、语言、宗教、国籍或民族或族裔血统原因的种族主义行为和歧视现象。反种会欢迎欧洲委员会各成员国继续采取和完善反种族主义行为的刑事法条款和反种族主义立法。然而，反种会注意到，许多国家尚未填补其立法方面的空白。

47. 反种会还报告称，2008 年，媒体负面报导穆斯林，仍是妨碍穆斯林融入欧洲委员会的各成员国的主要障碍之一。针对穆斯林的偏见和成见，显示出了仇视穆斯林的心态，这又反过来导致了在日常生活中对穆斯林的歧视和不容忍行为。一些欧洲国家政府虽采取了举措，诸如跨文化对话论坛会等，鼓励增强对各类宗教的容忍，但是委员会指出，要消除某些国家对穆斯林信奉其宗教依然存在的法律和心理障碍，还须作出更大的努力。报告特别提到了建造清真寺的问题。

48. 在 2008 年是“水晶之夜”七十周年之际，委员会仍对欧洲反犹太主义现象感到关注。攻击犹太教堂和犹太人墓地，有时甚至人身攻击的行为仍在发生。反

犹太主义的言论利用现代技术、如互联网，不断加剧。在欧洲委员会的一些国家中，政党和领导人加剧了这种言论。根据调查结果，反种委强烈建议各缔约国继续并加强相互间的合作，以解决互联网上的反犹太主义和其他形式的不容忍现象。

49. 2008 年，反种委在其法定活动框架范围内还展开了逐一国家的监测工作，分析了种族主义和不容忍现象的状况，并提出了应对这些挑战的建议和提议，包括如何处理煽动仇恨、仇视穆斯林人和反犹太主义问题。

欧洲联盟

50. 2009 年 5 月 28 日，欧洲联盟基本权利署发表了作为欧洲联盟少数人状况和受歧视现象普查系列部分内容的报告，报告在“数据焦点一报告 2：穆斯林”标题下，审查了对欧洲联盟境内穆斯林的歧视问题。¹⁹ 报告反映了各类族裔血统穆斯林答复者的看法。

51. 平均每三个答复方中有一方报告过去 12 个月期间遭受到歧视，而有 11% 报称曾遭到一起仇恨罪行之害。绝大部分(79%)受害者未向任何组织报告歧视事件或仇恨罪行。25% 的答复方称，过去 12 个月期间遭到警察的拦截，其中 40% 认为他们因其种族外貌长相遭到拦截。

52. 虽然有绝大部分(89%)接受调查的穆斯林说，宗教在他们的生活中具有“较为重要”至“极为重要”的作用，但是他们并不认为宗教是他们遭受歧视的主要原因。调查结果还表明，穿着传统或宗教服装并不增加遭受歧视的可能性。那些报告在过去 12 月期间曾遭到歧视的穆斯林答复者中，大部分认为遭到歧视主要是由于他们的种族背景或其族裔身份与宗教信仰的综合原因。只有 10% 的人说，他们遭歧视完全是由于他们信仰宗教。除了他们个人遭受歧视之外，普查还调查了对歧视程度的普遍看法。虽说各国对此所持的看法各有同，但 51% 以上接受普查的穆斯林认为，基于宗教或信仰原因的歧视是“十分”至“极为”普遍的现象。

53. 根据普查结果，该机构呼吁欧洲联盟各国政府提高认识，了解如何提出申诉；如何改善歧视和种族主义罪的纪录；如何向个人和群体更细致地通报他们的权利；拨出更多资源用于融合措施，尤其用于对年轻人的融合，以及增强各个机制的作用、能力，以利于诉诸可处理这些事件机制，并采取后续行动。

¹⁹ 在线查阅：<http://fra.europa.eu/eu-midis/>。

伊斯兰会议组织(伊会组织)

54. 伊斯兰会议组织(伊会组织)未提供资料说明该组织涵盖的地理区域内诋毁宗教的行为或为解决此问题所采取的措施。然而,伊会组织向秘书处提交了2009年5月第三十六届外交部长理事会发表的该组织第二次关于仇视伊斯兰教现象观察报告。²⁰伊会组织的报告阐述了,从2008年6月至2009年4月期间《观察报告》监测到的西方各国社会仇视伊斯兰教的表现和事件,包括与各清真寺相关的事件、亵渎穆斯林墓地行为、与穆斯林头巾相关的事件、反伊斯兰和穆斯林的政治和社会运动、对穆斯林神圣象征物的不容忍现象,以及在教育上、工作地点和机场对穆斯林的歧视行为。此外,报告提到了一些消除仇视伊斯兰教现象的良好做法。

55. 伊会组织的报告强调,虽说出现了一些令人鼓舞的事态发展,但对伊斯兰和穆斯林的种族仇恨和不容忍现象,仍是穆斯林世界的主要关注问题。根据这份报告,反穆斯林言论,对穆斯林所持的消极成见和歧视仍然有增无减。报告着手为防范出现仇视伊斯兰教现象,列出了一份详尽的建议清单。

56. 报告还详细阐明,人权框架在作为穆斯林世界与西方共同携手的具体基础,以遏制煽动宗教仇恨行为方面是十分重要的。为此,伊会组织详细说明了该组织对联合国打击诋毁宗教行为的决议所持的立场。

57. 报告还简介了伊会组织总秘书处开展的活动,包括访问一些西方国家,及其举行、联合组办或参与各次国际会议,提高对仇视伊斯兰教所涉的不利影响的认识。例如,2008年6月,伊会组织秘书长出席了在吉隆坡举行的第三届关于穆斯林世界与西方问题国际会议,这是一个旨在弥合穆斯林世界与西方之间的鸿沟的论坛。2008年10月,伊会组织秘书长还出席了“通过多样性取得进步的阿斯塔纳论坛”,会议最终通过了《阿斯塔纳宣言》,并且出席了在麦加、马德里和纽约举行的三届“不同宗教与文明之间对话世界大会”。同年,伊会组织秘书长出席了在丹麦举行的“促进各文化与文明之间对话的拉巴特后续行动会议”,专门探讨了“教育促进文化间的理解与对话”专题。2008年,伊会组织与欧洲安全与合作组织的民主机构和人权事务处联合举办了一次非政府组织圆桌会议,探讨针对穆斯林的不容忍现象和歧视问题。2009年4月,伊会组织与不同文明联盟签署了一项谅解备忘录。

²⁰ 查阅: http://www.oic-un.org/document_report/Islamophobia_rep_May_23_25_2009.pdf。

四. 联合国

西亚经济委员会

58. 西亚经济社会委员会(西亚经社委)关于理事会第 10/22 号决议执行情况的报告着重阐述了, 2008 年 12 月至 2009 年 1 月期间开展的一项试验性研究, 以探索各宗教族群之间关于种族宗派间的共存问题、各种族宗派之间的紧张关系以及煽动、不容忍和仇恨现象的种种表现。在黎巴嫩开展的试验性研究, 与 113 名 18 至 25 岁之间年青人举行了 15 次重点小组讨论。

59. 研究说明了所有各教派参与者之间相互间深刻的蔑视心态。当询问各位参与者对另一些教派的印象时, 他们往往采用严厉的攻击性语言, 然而, 对自己的教派则用崇高的激励性言辞大加颂扬。对其他教派的错误概观, 演化成选择性的群体共识意念, 形成虚拟的界线和消极的态度, 可潜移默化形成暴力行为。虽然所有教派的与会者们都抱怨, 由于他们所认为的宗教原因, 他们的名誉遭蓄意诋毁并沦为受害者, 然而, 他们在诋毁其他教派时, 则毫不收敛。根据委员会的调查结果, 研究发现就黎巴嫩的国情而言, 强烈的宗教认同意识, 在加剧族裔、区域和跨宗教之间的紧张关系方面起着重要的作用。

新闻部

60. 2009 年 6 月 17 日, 联合国呼吁家长、互联网行业界和决策者携手消除网络空间的仇恨言论。在为期一天, 以题为“摒弃不容忍观念”, 探讨网络仇恨言论危险性的研讨会上发言时, 秘书长称赞了互联网带来的裨益, 然而则遗憾地感到, 有些人利用信息技术, 增强成见观念, 散布错误信息和宣传仇恨。他警告有些最新技术正在被利用来兜售某些最古老的担忧, 谴责被他称之为“数字式的魔鬼化手法”, 以此, 攻击那些无辜的人, 原因就在于他们的信仰、种族或族裔血统。秘书长说, 互联网业界可协助确保仇恨言论不在网上蔓延, 而且他敦促决策者在维护人民的同时, 实现基本自由和人权的平衡。2004 年, 联合国开始进行“摒弃不容忍观念”系列研讨会, 设立了一个关于反犹太主义和仇视伊斯兰教问题的论坛, 而且自那时起, 通过举办讲座和研讨会继续进行此方案的工作。

人权事务高级专员办事处

61. 秘书长向大会第六十四届会议提交了关于打击诋毁宗教行为的报告, 提及了关于人权事务高级专员办事处(“人权高专办”)的章节。²¹ 2008 年 10 月 2 日和 3 日, 人权高专办举行了一场专家磋商会, 题为“言论自由与构成煽动歧视、

²¹ A/64/209。

敌对或暴力行为的宣扬宗教仇恨行为”，探讨了《公民权利和政治权利国际公约》第十九与二十条之间存在的关联。与会者来自各国政府、联合国机构、区域组织、媒体和非政府组织的 12 名专家和 200 多名观察员。

62. 2008 至 2009 年，人权高专办担任德班审查进程的秘书处的的工作，该进程最终使德班审查会议通过了结果文件。²² 该文件虽未提及诋毁宗教行为的概念，但其中的若干规定是针对人权理事会第 10/22 号决议的，包括第 12、68、69 和 134 段所述的一些祸害。

63. 结果文件还强调，文化和宗教间对话至关重要，系防范、打击和消除种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的手段之一。正如秘书长提交大会第六十四会议的专题报告所表明的，²³ 文化间和宗教间问题是在联合国系统不同论坛和机构内审议的。人权高专办为秘书长编撰上述报告作了贡献。与理事会第 10/22 号决议执行相关的一项重大举措是，宣布 2010 年为“国际文化和睦年”。

64. 2009 年期间，高专办采取了作为反种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象方案部分内容的若干举措，以提高认识并鼓励采取打击种族主义、不容忍和偏见现象的措施。2009 年 9 月 29 日至 10 月 1 日，人权高专办在雅温得为中非举行了一次研讨会，探讨反对种族主义和相关不容忍现象的国家行动计划及其他良好做法。在研讨会期间，与会者们强调必须让所有宗教教派参与制订这类国家行动计划。

65. 2009 年 10 月 14 日，人权高专办与欧洲联盟携手，举行了题为“增强欧洲联盟国家合作，共同反对一切形式的歧视”的研讨会。在这次研讨会上，当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员，吉苏·穆伊盖先生应人权高专办的邀请发了言，阐述了针对阿拉伯人和穆斯林的不容忍和歧视问题。

66. 2009 年 12 月 8 日至 10 日，人权高专办在洛美举行了研讨会，探讨关于反种族主义和相关不容忍问题国家行动计划和其他良好做法。在这次研讨会上，若干与会者认定宗教不容忍是歧视的直接根源。

67. 人权事务高级专员办事处与安全理事会反恐委员会探讨了 2001 年 9 月 11 日悲惨事件之后，针对穆斯林少数进行貌相的问题。2009 年 10 月 29 日，高级专员在委员会上发言时表示关注，在隐私权和平等与不歧视原则问题上，基于民族或族裔血统或宗教，采取貌相做法的问题。她强调，平等和不歧视原则是人权法的核心，不得予以减损。她警告说，采取歧视性和诋毁声誉的措施会损害整个穆斯林族群的权利，而这样做会导致他们进一步被排斥。

²² A/CONF.211/8。

²³ A/64/325。

68. 在 2009 年 12 月 1 日发表的新闻稿中，人权事务高级专员对瑞士禁止建造清真寺尖塔表示遗憾。她称之为“加深分裂”的做法。高级专员在指出瑞士政府并不支持举行公民投票，但指出禁止建造与某个宗教相关的建筑结构，显然带有歧视性。

五. 人权条约机构

69. 请参阅人权事务高级专员提交人权理事会第九届会议的研究报告以及关于诋毁和蔑视宗教问题的案例汇编，²⁴ 以及秘书长提交大会第六十四届会议关于打击诋毁宗教行为的报告中关于条约机构的章节。²⁵

70. 2008 年 10 月 13 日至 31 日，人权事务委员会第九十四届会议决定修订委员会关于《公民权利和政治权利国际公约》第十九条(言论自由)的一般性意见。2009 年 10 月 12 日至 30 日，人权事务委员会举行的第九十七届会议对一般性意见草案进行了一读。

71. 近来，人权事务委员会依照近年来的惯例，呼吁《公民权利和政治权利国际公约》的缔约国，全面恪守《公约》的相关条款，包括第二十条。人权事务委员会还表示关注，针对少数人群体，有可能以仇恨言论形式展现的种种不容忍现象，同时也可能采取歧视、骚扰、侮辱、威胁和人身暴力的形式，而这些均构成了诸多国家的严重社会问题。

72. 因此，人权事务委员会强调，各国应加强努力，防范、打击和追究违反《公约》第二十条的仇恨言论。委员会吁请各国按《公约》第二十条规定的形式拟订反仇恨言论法，确保相关刑法条款和政策指令得到有效实施，并大幅度加强各国处理青少年仇恨言论问题的努力。人权事务委员会鼓励各国评估现设仇恨罪问题求助热线的有效性，有力打击任何鼓吹种族主义或宗教仇恨的行为，包括政治仇恨言论，尤其加强公众宣传和提高意识的运动，有效调查任何和一切危害宗教少数民族群的暴力威胁。委员会还进一步鼓励各国在必要时加强各主管国家机构的任务，调查所有煽动民族、种族或宗教仇恨的案件，或创建一个独立的机构，负责对此类案件提出法律诉讼的工作。委员会还呼吁各缔约国加强努力促进本国人口中的容忍与文化对话。

73. 《Vassilari 诉希腊》案件²⁶ 的申诉人援引了《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第 2 款(决定对言论和信息自由施加限制的程度)。他宣称缔约国违反《公约》义务，未确保禁止鼓吹构成煽动歧视、敌视或暴力的仇恨。人权事务委员会未对是否可援用《任择议定书》第二十条作出决定，即宣布因申诉未提出

²⁴ A/HRC/9/25。

²⁵ A/64/209。

²⁶ 2009 年 4 月 29 日通过的关于第 1570/2007 号来文的意见。

证据，来文不可受理。然而，委员会的三名委员则持不同意见，对不受理的决定提出了质疑。他们认为，第二十条第 2 款为反对煽动的个人和群体提供了保护，然而，遗憾地认为，委员会拒绝就这部分来文提出意见，使得第二十条第 2 款的适用范围的不确定性继续延续下去。

74. 在《Kasem Said Ahmad 和 Asmaa Abdol-Hamid, 诉丹麦》一案中，²⁷ 申诉人宣称，他们被剥夺了按《公民权利和政治权利国际公约》第二十条关于禁止煽动行为的规定，针对穆斯林的仇恨行为提出的有效补救。他们宣称，这种剥夺导致了进一步违反《公约》关于采取保护，防止攻击名誉和声誉行为，反对种族和宗教歧视，以及反对煽动种族和宗教歧视的规定。人权事务委员会针对这起案件同样宣布，根据《公约任择议定书》，由于国内补救办法尚未用尽，此案不可受理。

75. 在《P.S.N.诉丹麦》一案中，²⁸ 消除种族歧视委员会认为，纯粹基于宗教原因的歧视不属《消除一切形式种族歧视国际公约》的管辖范围。然而，消除种族歧视委员会确认，种族与宗教之间的相互关系非常重要，并认为委员会有资格审议基于宗教和《公约》第一条明确列出的其他原因、包括民族或族裔血统原因的双重歧视的指称。

76. 消除种族歧视委员会的结论性意见(包括 2001 年 9 月 11 日的袭击之后，就此问题发表的报告)曾无数次提及，诸如仇视伊斯兰教的现象，歧视犹太族和锡克族、歧视土著宗教、亵渎宗教圣地行为，以及委员会查明的其他一些基于宗教和族裔重叠性歧视的案情。因此，消除一切形式种族歧视委员会在实际工作中列入了煽动蛊惑、成见陋俗、以貌取人、诋毁声誉和歧视合法化的问题。

六. 人权特别程序

77. 请参阅秘书长提交大会第六十四届会议关于打击诋毁宗教行为问题报告中关于特别程序的章节。²⁹ 该章节概述了当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员、宗教或信仰自由问题特别报告员、少数群体问题独立专家以及增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员的立场。应参阅三位任务负责人发表的联合声明，³⁰ 声明指出“难以在国际一级为‘诋毁宗教’一词提供客观定义，这使整个概念很容易被滥用”。

²⁷ 2008 年 4 月 1 日通过的关于第 1487/2006 号来文可否受理问题的决定。

²⁸ 2007 年 8 月 8 日就第 36/2006 号来文通过的意见。

²⁹ A/64/209。

³⁰ 在线查阅：http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/Joint_Statement_SRs.pdf。

78. 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员吉苏·穆伊盖先生在向大会介绍其临时报告³¹时指出，围绕着“诋毁宗教”和“煽动民族或宗教仇恨”这两个概念的措词上引起的争议，不幸地转移了对真正问题的关注，影响了需得到保护的人。因此，他建议集中探讨遭到种族和宗教不容忍、歧视或暴力危害的个人权利，并且探讨以何种最佳方式避免并打击这种令人憎恶的行为。为此，他认为，必须依据现行人权准则，找到办法，解除有关措词的争议。显然，辩论还要继续下去，然而，他表示真诚希望，辩论结果将为基于种族、宗教或信仰原因遭歧视或暴力之害的个人，提供具体有效的应对办法。

79. 2009年10月14日，在布鲁塞尔举行关于增强欧洲联盟与联合国之间合作，共同反对一切形式歧视问题的研讨会期间，当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象问题特别报告员应邀发言，谈到了关于针对阿拉伯人和穆斯林的不容忍现象和歧视问题。他发言指出，³²涉及基于族裔血统原因对穆斯林的歧视问题属于他的任务授权的范围。他的介绍虽主要叙述了欧洲境内针对阿拉伯人和穆斯林的不容忍和歧视问题，然而，他强调，别的区域也同样遭受到种族和宗教歧视以及煽动仇恨事件的危害。此外，他着重指出，歧视和煽动仇恨危害着其他宗教和族裔群体的成员，也应予以解决。

80. 宗教或信仰自由问题特别报告员，阿斯玛·贾汉吉尔女士提交大会第六十四届会议的报告³³确认，通过信息技术散布宗教不容忍和陈旧观念是二十一世纪的一个新挑战问题。特别报告员强调，宗教或信仰族群受到各种批评分析，范围从仅出于神学观点的批判，直到以最极端形式煽动迫害某个宗教群体成员的暴力或仇恨。特别报告员强调，对煽动宗教仇恨行为不惩不罚的状况，加剧了顽固的偏执力。

81. 宗教或信仰自由问题特别报告员确认的另一种一般模式是，针对礼拜场所及其他宗教建筑和产业。特别报告员表示关注据报对礼拜场所频频发生的袭击行为、亵渎墓地和挖出尸体的行径。许多袭击或以其他形式限制礼拜场所的案件，不仅侵犯了个别信徒的权利，而且还侵犯了该场所所属族群的权利。

82. 宗教或信仰自由问题特别报告员遗憾的是，在反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议举行之后八年，她仍然不断收到令人不安的报告，表明几乎所有宗教或信仰群体都有成员遭受到不容忍和暴力行为之害。特别报告员还批评，反恐措施依照据设想的宗教归属，以歧视性的貌相方式实施。

³¹ 在线查阅：<http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/SpeechGA64.pdf>。

³² 在线查阅：<http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/SpeechBrussels141009.pdf>。

³³ A/64/159。

83. 2009年11月30日，宗教或信仰自由问题特别报告员发表了一份新闻稿，对瑞士禁止建造清真寺尖塔的投票结果表示遗憾，并表示她关注这个表决结果对瑞士境内穆斯林族群成员带来的不良后果。她呼吁采取教育和提高认识的措施，协助消除针对穆斯林的非理性忧虑原因。

七. 结论

84. 各国、区域组织、联合国实体、人权条约机构和特别程序提供的材料引起了人们对基于宗教或信仰原因的暴力、长期歧视和诋毁行为的关注。有些材料还揭露了某些政党和一些媒体对宗教的负面描述，以及煽动种族和宗教仇恨的行为。往往由于顽固的成见陋俗，一些宗教少数似乎经常被当作讽刺贬低、暴力侵害的对象，并成为一再遭受批评的群体。

85. 人权事务委员会第10/22号决议描述的一些打击侵犯人权行为的举措，包括宪法和立法领域、执法和司法领域(包括诉诸司法)措施；政策措施；为一些重要专业人员(包括媒体)制定减少偏见的方案；文化间的对话和提高认识的举措，以及创建国家一级专门机构或在现有国家人权机构内成立协调部门，负责监测发展趋势和/或协助受害者的协调中心。