

人权理事会
第十九届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

宗教或信仰自由问题特别报告员海纳·比勒费尔特提交的报告

概要

宗教或信仰自由问题特别报告员在本报告中概述了向人权理事会提交上一次报告(A/HRC/16/53)以来进行的授权活动。

特别报告员接着论述了宗教或信仰自由及承认问题这一主题。考虑到对“承认”一词的含义和国家在这方面的作用存在的许多误解，特别报告员决定在本报告中将这一问题作为专题重点。他区分了承认的三种不同含义：**(a)** 对所有人因其固有的尊严而作为权利持有者的地位予以应有的尊重意义上的“承认”；**(b)** 从国家就获得法人地位的可能性作出规定的角度而言的“承认”，这种法人地位可能为宗教或信仰团体行使其宗教或信仰自由的一些重要的共同方面所需；**(c)** 国家对某些宗教或信仰团体授予特殊的特权地位意义上的“承认”。

特别报告员在结论和建议部分指出，应当明确区分国家承认概念的不同含义，以免产生可能的误解，给落实宗教或信仰自由造成负面影响，甚至削弱其作为一项普遍人权的地位。因此，各国必须确保所有人都能在其固有的尊严得到尊重的基础上享有思想、良心、宗教或信仰自由。尊重作为一项人权的宗教或信仰自由并不取决于行政登记程序，因为它拥有人权的地位，先于并独立于国家的任何批准行为。各国还应为宗教或信仰团体取得可能为履行与充分享有宗教或信仰自由有关的重要团体职能所需的法人地位提供适当的选择；宗教或信仰自由是一项个人权利，可以单独行使或与他人一起行使。因此，获得法人地位的登记程序应当快捷、透明、公平、包容和不歧视。如果各国还决定提供与特定的财政特权和其他特权有关的特殊地位，应确保这种特殊地位不会构成对信奉其他宗教或信

仰者的法律上或事实上的歧视。关于官方“国教”的概念，特别报告员认为，似乎很难，甚至不可能设想适用这种概念而不在实际上给宗教少数群体造成不良影响并进而对其成员构成歧视。另外，国家对某些宗教或信仰团体赋予的特殊地位决不能用于民族认同政治目的，因为这可能会对属于少数群体的个人的处境造成不利影响。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	4
二. 特别报告员的活动.....	4-19	4
A. 促进在国家、区域和国际各级采取措施确 保宗教或信仰自由权利得到增进和保护.....	5-7	4
B. 查明在享有宗教或信仰自由权利方面存在 哪些现有障碍和新出现的障碍，并就克服 这些障碍的途径和方法提出建议.....	8-11	5
C. 审查不符合《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 件和政府行动，并建议适当的补救措施.....	12-15	6
D. 采用性别公平观.....	16-17	7
E. 与大众媒体组织合作，促进尊重并宽容宗 教和文化多样性及多元文化的氛围.....	18-19	7
三. 宗教或信仰自由及承认问题.....	20-66	8
A. 介绍性发言.....	20-25	8
B. 对权利持有者地位应有的尊重.....	26-39	8
C. 公平授予法人地位.....	40-58	11
D. 某些宗教或信仰团体的特权地位问题.....	59-66	15
四. 结论和建议.....	67-73	17

一. 引言

1. 人权委员会在第 1986/20 号决议中设立了宗教或信仰自由问题特别报告员的任务，人权理事会在第 6/37 号决议中延长了此任务期限。2010 年 6 月 18 日，人权理事会在第 14/11 号决议中将特别报告员的任务又延长了三年。
2. 在理事会第十四届会议期间，海纳·比勒费尔特被任命为宗教或信仰自由问题特别报告员。他自 2010 年 8 月 1 日上任之日起，一直本着与各国及所有利益攸关者合作的精神，致力于继续开展各位前任任务负责人的工作。特别报告员想要强调的是，联合国人权事务高级专员办事处，尤其是其特别程序司提供了良好的支持。
3. 在本报告中，特别报告员首先概述了向人权理事会提交上一次报告(A/HRC/16/53)以来所进行的授权活动(第二章)。之后他着重论述了宗教或信仰自由及承认问题这一主题，提到对权利持有者地位的应有尊重、公平授予法人地位以及与授予某些宗教或信仰团体特权地位有关的问题(第三章)。特别报告员在结论中指出，应当明确区分国家承认概念的不同含义，以免产生可能的误解，给落实宗教或信仰自由造成负面影响，或削弱其作为一项普遍人权的地位(第四章)。

二. 特别报告员的活动

4. 特别报告员的活动包括向各国发送有关个别案件的函件，开展正式国别访问，参加与各国代表、宗教或信仰团体及民间社会组织代表举行的会议，以及发表演讲和公共声明。在本章中，特别报告员根据人权理事会第 6/37 号和第 14/11 号决议，将其最近的授权活动概述分列为五类。

A. 促进在国家、区域和国际各级采取措施确保宗教或信仰自由权利得到增进和保护

5. 在国家一级，特别报告员 2011 年对巴拉圭和摩尔多瓦共和国进行了国别访问，期间与行政和立法机构人员举行了协商，以期增进和保护宗教或信仰自由权。在巴拉圭，特别报告员出席了由司法部主持的行政部门人权网的一届会议，会上讨论了采取措施在巴拉圭增进和保护尤其是土著民族的宗教或信仰自由的可能性。在摩尔多瓦共和国，特别报告员受邀出席了司法部和联合国驻摩尔多瓦共和国机构于 2011 年 9 月 6 日召开的一次关于修订 2007 年《宗教教派及其组成部分法》的圆桌会议，受邀出席此次会议的还有宗教团体和民间社会组织。特别报告员对有机会出席这次协商会议表示感谢，摩尔多瓦共和国政府在会上树立了透明度和与民间社会对话方面的积极榜样。
6. 在区域一级，2011 年 3 月 15 日，特别报告员在布鲁塞尔会见了欧洲联盟委员会成员和欧洲联盟理事会人权工作组成员。2011 年 5 月 26 日，欧洲议会人权

小组委员会邀请特别报告员参加了宗教或信仰自由问题听证会。2011年12月7日，特别报告员在斯特拉斯堡与欧洲反对种族主义和不容忍委员会举行了一次简会。

7. 在国际一级，2011年12月12日，特别报告员在华盛顿出席了一次为期两天的会议，题为“打击基于宗教或信仰原因的不容忍和歧视的伊斯坦布尔进程”。会议侧重于各国可采取哪些具体和积极措施执行人权理事会关于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的第16/18号决议，打击宗教不容忍现象。

B. 查明在享有宗教或信仰自由权利方面存在哪些现有障碍和新出现的障碍，并就克服这些障碍的途径和方法提出建议

8. 特别报告员与政府及民间社会组织的代表举行了公开或双边会议，就享有宗教或信仰自由权方面的现有障碍和新出现的障碍进行了讨论。他在亚松森、巴塞罗纳、巴库、柏林、布鲁塞尔、开罗、基希讷乌、日内瓦、内罗毕、纽约、奥斯陆、牛津、智利圣地亚哥、多伦多和维也纳等地，会见了宗教或信仰团体的许多成员，并向他们作了公开的简况介绍。

9. 国别访问为特别报告员提供了一个重要机会，使他能与各国家官员展开互动，并与宗教或信仰团体代表及民间社会的其他成员会晤。2011年，特别报告员分别对乌拉圭和摩尔多瓦共和国进行了国别访问。将向理事会第十九届会议提交对乌拉圭(A/HRC/19/60/Add.1)和摩尔多瓦(A/HRC/19/60/Add.2)的访问报告。特别报告员感谢两国在他访问期间给予了良好合作。他希望在国别访问后提出的建议能有助于克服在这两个国家享有宗教或信仰自由权方面的现有障碍和新出现的障碍。

10. 目前正在安排更多的国别访问，可在联合国人权事务高级专员办事处网站上获得有关特别报告员的访问请求及即将进行的访问的最新信息。¹

11. 由于后续行动对任务至关重要，特别报告员继续执行其前任关于国别访问报告的后续行动程序。2011年11月30日，他就前任务负责人2009年对老挝人民民主共和国、塞尔维亚(包括科索沃)和前南斯拉夫的马其顿共和国开展的访问发出了后续函件。特别报告员请对方就以下几点提供最新信息：对其前任所提各项建议的考量、为执行这些建议而采取的步骤以及任何可能妨碍执行工作的制约因素。可在网上查看相关访问报告中各项结论及建议的后续表格、来自政府的信息以及相关联合国文件，包括关于普遍定期审议、特别程序及条约机构的文件。²

¹ 见 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/visits.htm>。

² 见 www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Visits.aspx。

C. 继续审查不符合《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》规定的事件和政府行动，并建议适当的补救措施

12. 特别报告员还继续与各国开展建设性对话，向这些国家发送来文，以澄清可信的事件指控以及违反 1981 年《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》规定的政府行为。自 1986 年以来，特别报告员已向 130 个国家发出了 1,250 多封指控和紧急呼吁信。特别报告员在最新的联合来文报告(A/HRC/18/51 和 Corr.1 及 A/HRC/19/44)中概述了他于 2010 年 12 月 1 日至 2011 年 11 月 30 日之间发出的来文及收到的政府答复。这两份报告都采取了创新做法，含有与上述期间特别报告员发出的来文扫描件和所收到的政府答复全文的超链接。

13. 特别报告员的来文涵盖各种主题，包括关于宗教少数群体或信仰团体成员失踪及遭受逮捕和拘留的指控。主要关注问题包括改变宗教信仰者受到的死亡威胁和歧视、对宗教团体成员的暴力袭击和杀害以及煽动对少数宗教群体实施暴力行为的言论。特别报告员还提到关于公开表现对宗教的不容忍以及因他人的宗教或信仰而对其进行侮辱的指控。最近的案件涉及对礼拜场所的袭击、与宗教场所有关的宗教矛盾以及这方面的和平抗议和集会。此外，特别报告员还分析了存在问题的宪法和立法制度以及法律草案，这些制度和法律未能充分而有效地保障所有人不受歧视地享有思想、良心、宗教和信仰自由，或在宗教或信仰团体成员的承认及其身份方面规定了额外的繁琐做法。

14. 国别访问为更详细地审查和分析这些事件及政府行为提供了进一步的机会。在国别访问报告中，可根据该国的国内立法、法案、政策及其实施需要来提出结论和建议。自建立任务以来，特别报告员已开展了 33 次国别访问，包括一次后续访问。国别访问清单载于特别报告员向人权理事会第十三届会议提交的报告(A/HRC/13/40, 第 13 段)。特别报告员还想强调，联合国文件世界人权指数是一种在线搜索工具，³ 按照各具体国家，将联合国独立专家作出的结论和建议进行汇编，使读者可方便地获得各国的人权信息，以期实现改进人权状况的目标。

15. 2011 年 3 月 10 日，即确立该项任务的二十五周年之际，特别报告员推出了一本电子参考书，其中载有 1986 年以来担任宗教或信仰自由问题特别报告员的四位任务负责人的意见和建议。“报告员关于宗教或信仰自由问题的文摘”⁴ 篇幅为 108 页，其中汇编了安杰罗达尔梅达·里贝罗(任期自 1986 年 3 月至 1993 年 3 月)、阿卜杜勒法塔赫·阿莫尔(任期自 1993 年 4 月至 2004 年 7 月)、阿斯玛·贾汉吉尔(任期自 2004 年 8 月至 2010 年 7 月)和海纳·比埃勒菲尔德(任期自 2010 年 8 月起)编写的专题报告和国别报告的相关节选，可供下载。在《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》通过三十周年之际，特别报

³ 见 www.universalhumanrightsindex.org。

⁴ 见 www.ohchr.org/english/issues/religion/docs/RapporteursDigestFreedomReligion-Belief.pdf。

告员在牛津的一次会议上作了关于“根据国际法保护宗教或信仰自由的新领域”的发言。

D. 采用性别公平观

16. 特别报告员在报告过程中，包括在收集资料和提出建议的过程中，继续采用性别公平观，尤其是通过识别针对某一性别的侵犯行为。所提出的一个主要关切问题是对强迫妇女、特别是属于宗教少数群体的妇女改变信仰的指控。

17. 特别报告员最近向大会提交的临时报告(A/66/156)也强调了妇女对于国家促进宗教间沟通的重要作用。特别报告员在 2011 年 10 月 20 日向大会第三委员会所作的发言中强调，应把妇女实质性地大量参与正式的宗教间对话项目作为一个优先事项，以解决目前在高层次宗教间对话的活动中妇女往往被边缘化的不平衡现象。⁵

E. 与大众媒体组织合作，促进尊重并宽容宗教和文化多样性及多元文化的氛围

18. 特别报告员在维也纳(2011 年 2 月 9 日和 10 日)、内罗毕(2011 年 4 月 6 日和 7 日)和圣地亚哥(2011 年 10 月 12 日和 13 日)参加了关于禁止煽动民族、种族或宗教仇恨的三次专家研讨会。联合国人权事务高级专员办事处举行的一系列研讨会旨在进一步了解与煽动民族、种族或宗教仇恨概念相关的立法模式、司法做法和政策，同时也确保《公民权利和政治权利国际公约》第十九条和第二十条所述的言论自由得到充分尊重。

19. 特别报告员还向各区域研讨会提出了与增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员及当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员联合撰写的文件。⁶ 在研讨会期间，特别报告员讨论了对仇恨言论采取战略对策的问题，其中应包括努力宣传文化差异，促进多样性，并赋予少数群体权力和发言权，如支持社区媒体及其在主流媒体中的代表性。在这方面，特别报告员想提及《关于言论自由和平等的卡姆登原则》，⁷ 其中建议制定一个促进多元和平等的公共政策框架，确保公共服务、商营和社区媒体公平分配资源，包括广播频率，以便一起代表社会上的各种文化、群体和意见。

⁵ 该发言见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/GA66statement_SRFreedomReligion.pdf。

⁶ 关于各研讨会的信息，见 www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/index.htm。

⁷ 第十九条：全球促进言论自由运动(伦敦，2009 年)。见 www.article19.org/resources.php/resource/1214/en/camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality。

三. 宗教或信仰自由及承认问题

A. 介绍性发言

20. “承认”是关于宗教或信仰自由的辩论中经常用到的关键词之一。但仔细研究后发现，这一概念有很多含义，应明确区分，以免混淆。对“承认”在宗教或信仰自由领域的不同含义进行概念上的澄清，这并非一项纯粹的学术工作。事实上，特别报告员在处理实际案件时，经常遇到对承认的概念和国家在这方面作用的普遍误解，而这些误解可能会对享有宗教或信仰自由产生直接的负面影响，因为它们可能会严重模糊所适用的各国的国际人权义务。

21. 在本章中，特别报告员着重论述承认一词的三种不同含义，这些含义与构想和落实宗教或信仰自由的不同层面有关。

22. 第一个也是最基本的含义是在宗教或信仰自由领域对所有人作为权利持有者的地位予以应有的尊重意义上的“承认”，这种地位最终源于人类家庭所有成员的固有尊严。

23. 第二个含义与国家在必要时授予宗教或信仰团体采取集体法律行动所需的法人地位有关。获得这种法律地位往往需要经过一些行政“承认程序”，这类程序在设计上不应给获得所需的法人地位造成不必要的障碍，无论是法律上还是事实上的障碍。

24. 第三个含义涉及经常与免税和财政补贴等实际利益有关的特权地位，许多国家的某些宗教或信仰团体就享有这种地位。在此情况下，也往往使用“承认”一词。

25. 上述三种层面都与落实宗教或信仰自由权有关，但在以下方面，它们对国家的作用有不同影响。虽然使所有人作为人权持有者的地位成为一个行政“承认程序”事项并不合理，但要对某些宗教或信仰团体赋予法人地位，有些程序似乎确有必要。不过，鉴于这种法人地位对于充分享有宗教或信仰自由的重要实际意义，国家应确保各项程序快捷、透明、公平、包容和不歧视。最后，与一般的法人地位不同，国家授予同免税或财政补贴等实际利益有关的更为具体的法律地位不一定是源于宗教或信仰自由权。但如果国家决定赋予这种地位，则应遵守平等和不歧视原则。

B. 对权利持有者地位应有的尊重

26. 在最早的国际人权保护文书，即 1948 年《世界人权宣言》的开头就已出现了“承认”一词，这并非巧合。《世界人权宣言》的序言开篇指出，“对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等的和不移的权利的承认，乃是世界自由、争议与和平的基础”。后来的许多国际人权标准，包括《公民权利和政治权利国际公

约》在内，都引述了《世界人权宣言》序言的上述第一句。它对理解普遍的人权显然具有十分重要的意义。

27. 《世界人权宣言》起始句使用的“承认”一词表现了对人的尊严所具有的不言自明的地位的理解，这种尊严是整个人权保护制度的基础，它还被进一步称为是所有人“固有”的，这意味着人的尊严先于并独立于国家的任何批准行为。实际上，人类家庭所有成员的尊严要求国家和整个社会无条件地尊重每一个人。

28. 人的尊严的概念由来已久，在大多数不同的宗教、哲学和文化传统中都引起了强烈的反响。不过，若将人的尊严概念作为国际人权法中的参考规范，则必须确保尊严的概念不被其中任何一种传统所垄断，而是可作多种不同的宗教或哲学解释。然而这种开放性并不意味着空洞化。尽管人的尊严在哲学或理论推理框架内的具体含义可作各种不同的解释，但这一概念起到一种明确而不可或缺的作用，那就是提醒我们注意这些基本权利的普遍性，所有人仅仅因其为人就可享受这些权利。

29. 《世界人权宣言》序言还将所有人的“固有尊严”同其“平等的和不移的权利”联系起来。因此，尊重人的尊严从具有国际约束力的权利角度来说，就有了体制支持。同时，正是这种对人的尊严的重视才使人权成为“平等的和不移的权利”。平等原则最终来源于人的尊严所具有的不言自明的地位，这种尊严并不取决于一个人恰巧拥有或没有的任何特定品质、才能或社会地位。同样，人权的特殊地位也体现在为从法律上保护每个人的尊严而规定的这些权利的“不移性”上。《世界人权宣言》第一条第一句也指出了人的尊严与人权之间的这种关系，该条明确确认，“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。”

30. 思想、良心、宗教或信仰自由权作为一项普遍的人权，必须严格按照《世界人权宣言》的起始句和类似条款来解释。因此，国家并不能将这一权利“授予”某些个人或团体，而是相反：国家必须尊重每个人的宗教或信仰自由，这是人的一项不可剥夺因而不容置疑的权利，所有人因其固有的尊严而在国际法中享有权利持有者的地位。

31. 因此，对宗教或信仰自由的适用进行界定的出发点必须是人——所有人——在宗教或信仰领域的自我认识。这种自我认识显然会千差万别。如人权事务委员会所正确指出的，因此应对宗教或信仰自由作广义的解释，以保护“有神论、非有神论和无神论的信仰，以及不信奉任何宗教和信仰的权利”。⁸ 早在 1960 年发表的一份研究报告中，时任防止歧视及保护少数群体小组委员会特别报告员的阿尔科特·克里希纳斯瓦米就指出，“本研究报告中所用的‘宗教或信仰’一词除

⁸ 人权事务委员会，关于思想、良心和宗教自由的第 22 号(1993 年)一般性意见，第 2 段；学校教育及宗教或信仰自由、宽容和不歧视的关系问题国际协商会议最后文件中也采取了相同的措辞(E/CN.4/2002/73，附录，脚注 1)。

了包括各种神学教义之外，还包括诸如不可知论、自由思想、无神论和唯理论这样的其他信仰。”⁹

32. 特别报告员赞同这种广义的理解，它适当反映了对所有人因其尊严而拥有的权利持有者地位的尊重。他还想重申，宗教或信仰自由平等涵盖传统和非传统宗教或信仰的信徒、大小宗教团体的成员、少数群体和少数群体中的少数、改变信仰或恢复原来信仰的人以及持反对意见或其他批评意见者。另外，还不能忘了妇女的权利，她们在许多宗教传统中仍然处于被边缘化的地位。

33. 但特别报告员关切地注意到，在有些国家，宗教或信仰自由似乎仅限于某些宗教团体享有。例如，在若干国家，只有一神论宗教的信徒可以充分享受宗教自由；另一些国家以“传统宗教”、“爱国宗教团体”或“知名宗教”等概念为出发点，结果导致不太知名、新的或其他宗教团体被正式排除在对宗教或信仰自由的充分和平等保护之外，或者受到歧视。在有些国家，只有宗教的主流形式才享有宗教或信仰自由，这些宗教内所谓“非正统”流派的成员则没有这类自由。还有一些国家通过区分“宗教”和“派别”来将小团体的成员排除在对宗教或信仰自由的保护之外。特别报告员还感到遗憾的是，一些国家仍在授予公民身份方面取决于宗教归属，或拒绝向未获承认的宗教的成员签发官方证件，包括身份证、护照、出生证和结婚证。¹⁰ 不过，特别报告员赞赏地注意到，某国国内法院的法官废除了一项歧视性政策，即不给非属该国承认的三种宗教的人签发官方证件。¹¹

34. 无论被承认的宗教或信仰数目是多是少，人权问题依然是，基于上述理解，宗教或信仰自由在事实上或法律上只能在国家预先明确界定的一些被允许的选择内行使。但从普遍规范的角度来看，这种限制是有问题的，因为权利持有者是“人类家庭的所有成员”，他们在宗教或信仰方面最为多样化的非常多样化的自我认识是构想和落实作为一项普遍人权的宗教或信仰自由的起点。

35. 在广泛适用宗教或信仰自由方面，通常会反对以宗教或信仰为名的有害做法，这些做法实际上可能需要国家颁布一些限制，以保护他人的权利或重要的公共秩序利益。这类关切往往与有时被贬称为“派别”或“邪教”的小团体有关，并经常涉及被认为与国家文化构成格格不入的非传统团体或群体的成员。

36. 特别报告员想澄清相关的两点。首先，即使无疑确实存在以宗教或信仰为名的有害做法，但简单地认为这类问题是特定团体或特定类别的团体如小团体或新的宗教运动的问题，则是不可接受的。关于有害做法的指控必须始终基于明确

⁹ 《宗教权利和做法方面的歧视研究》，E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1 号文件，第 1 页，脚注 1。

¹⁰ 见宗教或信仰自由问题特别报告员的临时报告，A/63/161，第 27 至 36 段。

¹¹ 见宗教或信仰自由问题特别报告员的临时报告，A/65/207，第 25 段。

的经验数据，而不能仅仅是猜想或负面推测，这类猜想或推测往往是现有陈规定型观念和偏见的反映。

37. 其次，在颁布国家认为系为保护他人权利或重要的公共利益免遭有害宗教形式的影响而所需的限制时，必须严格按照《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第 3 款的规定。因此，只有合法规定的并明确为实现合法目的——保护公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由——所需的限制，才是可允许的限制。另外，限制必须符合相称要求，必须尽量少作干预，并且必须以完全不歧视的方式颁布。所有这些标准对于维护宗教或信仰自由这一人权的实质十分重要，即使是在与其他人权或重要的公共秩序利益相冲突的情况下。

38. 作为限制宗教或信仰自由某些外部表现形式的前提条件，国家必须按照《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第 3 款的要求，说明作出任何限制的理由。但有些国家在对某些宗教或信仰形式施加限制时，试图绕过这一责任。为此，限制性的定义有时被用于将某些宗教或信仰团体排除在对宗教或信仰自由的保护之外。这种做法往往会对宗教少数群体成员、非传统宗教或信仰的信徒或被认为与国家宗教或文化构成格格不入的群体成员造成不良影响。这种使用限制性定义的做法显然有违以尊重每个人的尊严为基础的人权的普遍性精神。

39. 在这种使用限制性定义的趋势下，特别报告员始终根据“有疑问时应作有利于自由之推定”原则，从广义上解释宗教或信仰自由的适用范围，同时铭记这种自由的表现形式有可能受到出于维护公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由的需要而规定的限制。¹² 只有这种开放性的广义理解才是对待人类真正的多样性的适当方法，因为所有人都是普遍人权的权利持有者。

C. 公平授予法人地位

40. 与宗教或信仰自由相关的“承认”的第二个层面涉及宗教或信仰团体为履行重要的集体职能而可能需要的法人地位。许多国家都有向宗教或信仰团体授予法人地位的登记程序。但有些登记做法实际上限制了某些团体的宗教或信仰自由权(见下面的第 1 小节)，从长远来看导致他们在组织团体生活方面遇到大量困难(见第 2 小节)。因此，国家应以公平和不歧视并有助于实现宗教或信仰自由这一人权的方式执行任何现有的登记程序，这一点看来至关重要(见第 3 小节)。

¹² 见关于《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》执行情况的报告，E/CN.4/1990/46，第 110 段和 E/CN.4/1997/91，第 99 段；以及宗教或信仰问题特别报告员的报告，A/HRC/4/21，第 43 至 47 段。

1. 与登记程序有关的问题

41. 宗教或信仰自由是所有人因其固有的尊严而享有的一项权利。根据《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第1款，此项权利包括“单独或集体、公开或秘密地以礼拜、戒律、实践和教义来表明他的宗教或信仰的自由”。因此，参加各种形式的团体活动显然属于宗教或信仰自由的范围。这样，登记就不应是强制性的，也就是说，它不应是信奉宗教的前提条件，而只是获得法人地位的前提条件。宗教或信仰团体的有些集体活动通常需要法人地位，即被承认是一个拥有集体法律责任和集体法律选择的法律实体。

42. 虽然人作为宗教或信仰自由领域的权利持有者，其不言自明的地位所具有的规范性先于并独立于任何行政程序，但其中有些程序是普遍性的要求，是群体获得法人地位的前提条件。例如，那些希望登记为法人的团体通常必须提供一些关于成员、组织、团体目的或内部责任结构的经核证的信息。这类信息可能是行政部门要决定是否授予法人地位所需的。

43. 但这种行政决定不应被误解为一种善举。根据国际法，各国有义务在促进充分享有人权，包括宗教或信仰自由权方面发挥积极作用。如果不为希望获得法人地位的所有宗教或信仰群体提供法律上或事实上可以利用的适当法律选择，各国就没有履行在享有宗教或信仰自由的人权下承担的义务。

44. 遗憾的是，特别报告员收到了很多关于登记程序被作为一种手段来限制某些宗教或信仰团体成员的宗教或信仰自由权的申诉。在有些国家，某些团体事实上甚至在法律上被排除了获得法人地位的可能性，或者受到这方面的歧视。这种歧视性做法再次对小团体或非传统团体造成了不成比例的影响。就获得法人地位规定的门槛——例如要有最低数目的信徒——没有适当考虑到小团体的需要。有些国家还要求宗教或信仰团体证明它们已在该国长期存在。其他障碍与要求登记申请须由宗教组织的所有成员签名并须包含其全名、出生日期和居住地点有关。但有些成员可能合理地希望对其所属宗教保密；未被列入登记申请的成员随后可能会在参加同教信徒的宗教活动方面遇到困难。另外，有些国家在实践中似乎不仅要求宗教或信仰团体在国家一级登记，还要求其地方分支单独登记，这使地方主管部门在批准或拒绝地方登记申请方面拥有很大的酌处权。

2. 未登记的宗教或信仰团体遇到的困难

45. 由于所存在的这些障碍，未登记的宗教或信仰团体从长远来看，当其试图在一个稳定的环境中组织团体生活时，往往会面临巨大困难。

46. 例如，没有法人地位，宗教或信仰团体就不能开设银行账户或进行财务交易。结果导致礼拜场所的所有权经常很不稳定，因为不动产或其他重要财产仅属于代表团体进行非正式经营的个人。如果该人死亡，其继承人是会继续以团体的名义开展这类活动，还是会要求将所继承的财产用于不同目的，值得怀疑。另外，在这种不安全的情况下，建造大型礼拜场所似乎是难以想象的。在这方面，

特别报告员希望回顾，思想、良心、宗教或信仰自由除其他外包括设立和维持礼拜场所之自由以及征求和接受个人和机构的自愿捐款和其他捐献的自由。¹³

47. 同样，没有法人地位的团体在试图开办私立教会学校时，也会遇到额外的障碍。这反过来可能会对父母或法定监护人保证其孩子能够按照他们自己的信仰接受宗教和道德教育的自由¹⁴——这是作为宗教或信仰自由权的一部分被明确载入国际人权法的一项权利——造成不良影响。

48. 设立包括理论培训机构在内的高等教育机构甚至更加困难，而这些机构对于从思想上进一步发展宗教教义并将之传给下一代十分重要。结果可能会严重妨碍有适当的场所传播宗教或信仰的自由以及按照任何宗教或信仰之要求和标准培养适当领导人的自由。¹⁵ 在有些情况下，拒绝授予法人地位可能会危及一个宗教或信仰团体的长期生存机会。

49. 另外，如果社团没有法人地位，其成员可能会在制造、获得和使用与宗教或信仰仪式或习惯有关的所需用品方面遇到行政问题。¹⁶ 这也可能会给他们按照自己的宗教或信仰戒律过宗教节日和举行宗教仪式的机会造成不良影响。¹⁷

50. 此外，没有法人地位的宗教或信仰团体不能正式雇用员工。为该团体服务的人员要么提供纯粹的志愿服务，要么与私人雇主订立工作合同，这同样不利于任何长期规划。但思想、良心、宗教或信仰自由权除其他外包括设立和维持适当的慈善机构或人道主义机构的自由。¹⁸

51. 另一个问题与设立广播电台或其他媒体有关。如果没有法人地位，该团体的成员就必须以私人身份承担所有财务责任和风险。在这种情况下，媒体工作显然极其复杂。这很可能会影响到与生活在偏远地区或其他国家的团体成员接触和参加公共辩论的机会。而国际人权法还保护编写、发行和散发有关出版物的自由以及在国内和国际范围内与个人和团体建立和保持宗教或信仰事项方面的联系自由。¹⁹

¹³ 《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》第六条(a)款和(f)款。

¹⁴ 《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第 4 款。另见《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条第三款、《儿童权利公约》第 14 条第 2 款和《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》第五条。

¹⁵ 《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》第六条(e)款和(g)款。

¹⁶ 同上，第六条(c)款。

¹⁷ 同上，第六条(h)款。

¹⁸ 同上，第六条(b)款。

¹⁹ 同上，第六条(d)款和(i)款。

3. 制定公平和不歧视的登记程序

52. 上述实际问题及其对人权的影响表明，缺乏法人地位几乎会对《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》第六条中的非穷举式清单下所保护的各类自由造成负面影响。另外，人权理事会和大会一再敦促各国加大努力，保护和增进思想、良心及宗教或信仰自由，并为此“酌情审查现行登记做法，以确保这种做法不限制所有人单独或集体、公开或非公开地表明宗教或信仰的权利”。²⁰

53. 人权事务委员会也对利用刑法惩罚显然是和平行使宗教自由的行为以及很多人遭到这方面指控、拘留和被判刑的情况表示了关切(CCPR/CO/83/UZB, 第 22 段)。此外，人权事务委员会还处理个别案例中的登记问题，例如认定一个国家拒绝将某一团体登记为宗教团体、导致其无法开展诸如设立教育机构和邀请外国宗教要人访问该国等活动的行为违反了《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第 1 款。²¹

54. 因此，制定不歧视的登记程序属于各国根据国际人权法承担的责任范围。虽然不存在所有国家通用的标准程序，但显然应本着实现宗教或信仰自由这一人权的目的制定和执行国家程序。因此，将宗教或信仰团体登记为法人的任何程序应当快捷、透明、公平、包容和不歧视。²²

55. 不应给希望获得这种地位的宗教或信仰团体的成员造成不必要的官僚负担，或者让其等待很长甚至不可预测的一段时间。实际上，如特别报告员一再强调的那样，各国必须审查现行的若干登记办法，确保这类做法不会限制所有的人单独或与别人集体、公开或秘密表现自己的宗教或信仰的权利。国内登记规定似乎经常被用作一种手段来限制某些宗教少数群体成员的权利。²³ 这类程序不应当被用作控制手段，而应有利于宗教或信仰团体成员充分行使其权利。

56. 鉴于这些原因，希望为本团体取得法人地位的所有人都应当能够在公平、包容和不歧视的基础上利用登记程序。任何宗教团体都不能以“否决”或其他方式影响对另一宗教或信仰团体予以或不予登记的决定。所有登记决定必须以明确界定的正式法律内容为依据，并遵守国际法。登记既不应取决于从成员人数和某

²⁰ 人权理事会第 16/13 号决议和大会第 63/181 号、第 64/164 号和第 65/211 号决议。另见人权理事会第 6/37 号决议和大会第 60/166 号和第 61/161 号决议。

²¹ 人权事务委员会，第 1207/2003 号来文，Malakhovsky 和 Pikul 诉白俄罗斯，2005 年 8 月 23 日通过的意见，第 7.6 段。

²² 见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，E/CN.4/2005/61，第 56 至 58 段；以及欧洲安全与合作组织/民主制度和人权办公室(欧安组织/民主人权办)关于宗教和信仰自由问题的专家咨询小组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进行审查的原则”。可查阅 www.osce.org/odihr/13993。

²³ 宗教或信仰自由问题特别报告员阿斯玛·贾汗吉尔的临时报告，A/65/207，第 20 至 23 段。

一特定团体存在的时间角度提出的广泛的正式要求，也不应取决于对信仰的实质性内容、团体结构和任命教士的方法进行的审查。还应避免模糊的或在批准登记方面给予政府过大酌处权的规定。被拒绝登记的宗教或信仰团体成员必须能够获得救济，包括非正式的冲突管理和就拒绝登记的决定提出异议的正式法律措施。

57. 另外，特别报告员关切地注意到最近的一个趋势，即各国政府纷纷颁布立法，以期剥夺某些教派以前作为宗教团体的登记地位的。有些国内法律甚至规定被认为是“传统”宗教团体的某些团体免于登记，小型或新的宗教运动则需提交新的申请进行重新登记，而这往往要经历费时又费钱的官僚程序。这类剥夺某些宗教或信仰团体原有地位的国家政策可能是为了不同的目的，例如对有些宗教或信仰运动予以控制，或将被认为与国家文化、宗教或政治格格不入的团体边缘化。从宗教或信仰自由角度并结合作为一般人权基础的不歧视原则来看，这类做法很有问题，因为它们可能会制造一种法律不安全和政治恐吓气氛，不利于每个人自由平等地享有宗教或信仰自由。应当避免有追溯效力的或不能保护既得利益的规定，如果制定新规则，至少还应有给予适当的过渡时间的规定。

58. 为宗教或信仰团体提供的法人地位应被理解为一种选择，而不是国家强加给它们的一项义务。如果有些团体无论出于何种原因不想获得这种地位，并且总的来说不愿被国家登记为法律实体，这种决定显然应得到尊重，而不应受到惩罚。但遗憾的是，特别报告员收到的信息表明，在若干国家，“未登记的”宗教团体成员受到警察的骚扰、监视甚至是刑事处罚，因为他们的活动被国家或某些国家机构如警察局或情报局认为是不合法的。诸如关闭礼拜场所、没收财产和经济制裁等限制性措施可能会导致破产、监禁，在有些情况下甚至是使用酷刑。目标团体可能包括违背其意愿而不授予其登记地位的团体和不希望获得这类法律地位的团体。针对这些令人无法接受的做法，特别报告员想要重申，对这些宗教或信仰自由的享有并不取决于国家的任何批准行为或行政登记。此外，各国还有义务向执法机构和其他机构人员提供信息和发出明确指示，即必须对“未登记”团体成员的宗教表现形式作为其宗教或信仰自由的一部分而予以尊重。

D. 某些宗教或信仰团体的特权地位问题

59. 许多国家就授予某些宗教或信仰团体，或多数情况下仅授予其中一些团体特权地位作出了规定。这类特殊地位往往超出随附于法人地位的一般可能性，并可能包括实际的特权，例如免税、财政补贴或成为公共广播机构成员等。“承认”一词通常用于指这种有些宗教可能享有而另一些宗教所没有的特权地位。

60. 虽然各国负有明确的为宗教或信仰团体获得一般法人地位提供可能性的人权义务，但对宗教或信仰团体授予更特殊的地位并不直接源于宗教或信仰自由这项人权。各国在这方面有不同的选择，并存在各种可能性。许多国家作为其增进宗教或信仰自由活动的一部分而授予这种特殊地位，另一些国家则决定不这样做，而是采取不同途径来履行促进宗教或信仰自由的义务。

61. 各国就宗教或信仰团体的特殊地位作出规定的，应确保以不歧视的方式构想和执行这些规定。不歧视是人权的一项总的原则。它与人的尊严有关，应以平等从而不歧视的方式尊重所有人的尊严。再次用《世界人权宣言》的话来说，所有人“生而……在尊严和权利上一律平等”，并应得到相应的对待。此外，不歧视原则无疑也禁止基于宗教或信仰理由的歧视。许多人权文书都明确规定了这一点，其中包括《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》和《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》。

62. 遗憾的是，特别报告员收到了许多关于各国在将特殊地位和相关特权授予某些宗教而不授予另一些宗教方面的现行歧视性做法和政策的信息。在很多情况下，所适用的标准仍然很模糊，甚至根本没有界定。在另一些情况下，则笼统地提到国家文化遗产，并且称某些宗教在其中发挥了主导作用。这在历史上也许是正确的，但我们必须考虑为何要在法律文本甚至是宪法中体现这种反应历史的说法。提及某一特定宗教的历史主导作用很容易成为对信奉其他宗教或信仰者给予歧视性待遇的借口。有很多例子表明事实确实如此。

63. 此外，有许多国家确立了官方国教，这种地位甚至载入了国家宪法。虽然在多数情况下，只有一种宗教被赋予这种官方地位，但也有一国存在两种或两种以上国教的情况。设立国教的实际影响可能差别很大，包括赋予某一宗教多少有点象征性的最高地位，以及采取旨在保护国教的主导地位不受任何宗教竞争或舆论批评影响的严格措施等。在有些极端情况下，只有官方国教的信徒才能表明其宗教或信仰。还有一些国家在授予公民身份方面取决于是否信奉国教。²⁴ 在相当多的国家，希望担任国家机器内重要职务——如总统、总理、议会议员、国王、女王、检察总长、首席大法官或国家人权委员会成员——的人必须属于某一特定宗教或教派并以宣誓的方式公开声明忠于该宗教。²⁵ 授予某些教派特权地位或设立官方国教有时是促进民族认同的国家政策的一个重要组成部分。但大量经验表明，这很有可能会造成对少数群体如移民宗教团体或新的宗教运动成员的歧视。

64. 特别报告员在这种情况下想要重申，虽然国际人权法并不禁止国教概念本身，但各国必须确保这不会导致对其他宗教和信仰成员法律上或事实上的歧视。国家负有这方面的举证责任。在这一点上，特别报告员完全赞同人权事务委员会在第 22 号一般性意见第 9 段中所持的立场，其中强调，“某一宗教被确认为国教、或被确立为官方宗教或传统宗教、或其信徒包含全体居民中的大多数这一事实不应对《公约》第十八条和第二十七条下任何权利的享受造成损害，也不应对其它宗教的信徒或不信宗教的人造成歧视。特别是，歧视后者的若干措施，例如将担任政府职务的资格限定于处于支配性地位的宗教信徒、或给予他们经济特

²⁴ 见 A/63/161，第 28 至 30 段。

²⁵ 见同上，第 38 段。

权、或对其其它宗教信仰徒施加特别限制的措施，都不符合第 26 条下对基于宗教或信仰的歧视的禁止和对平等保护的保证。”

65. 特别报告员还想再次提请注意，应防止在通过国教后歧视现象加剧。虽然国教的存在本身可能并不违背人权，但这一概念的运用不应牺牲少数群体的权利，也不应导致基于宗教或信仰理由的歧视。²⁶ 正式区分或在法律上区分不同种类的宗教或信仰团体带有歧视的种子，因为这种对其地位的区分意味着权利或待遇上的不同。

66. 事实上，设想适用官方“国教”的概念而不在实际上对宗教少数群体造成不良影响从而对其成员构成歧视，这是很难甚至不可能的。如以前的任务负责人阿卜杜勒法塔赫·奥马尔在这方面所正确指出的，“在每件事情最终取决于国家的良好意愿，取决于一定时刻执政者的人格，取决于其他不可预测或主观因素的情况下，法律没有任何严肃的保障保证国家在任何时候都尊重少数民族和宗教权利。”²⁷ 国家本身在宪法中宣布其宗教时，法律即不再反映该社会的各个族裔和宗教类别，并打开了通往武断行为和不容忍现象的大门。²⁸ 此外，如果某一宗教被确认为国教，则属于宗教少数群体或不跟随对国教的主流解释的妇女所受到的歧视可能会加剧，例如当国家或者社会试图强加其对妇女的认识时。²⁹ 无论是在国教还是其他宗教或信仰团体方面，国家都不应通过确定宗教的内容和概念或以施加限制的方式来管制宗教，只有根据《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第 3 款的规定属绝对必要的限制除外。³⁰

四. 结论和建议

67. 国家承认的概念在宗教或信仰自由领域有很多影响。应当明确区分这一概念的不同含义，以免产生可能的误解，对落实宗教或信仰自由造成不良影响，甚至损害其作为一项普遍人权的地位。

68. 特别报告员建议区分与宗教或信仰自由有关的承认的三种相关含义：(a) 对所有人因其固有的尊严而作为权利持有者的地位予以应有的尊重意义上的“承

²⁶ 见人权委员会特别报告员阿卜杜勒法塔赫·奥马尔编写的与访问希腊有关的消除一切形式宗教不容忍问题临时报告，A/51/542/Add.1，第 132 段；其关于访问苏丹的报告，A/51/542/Add.2，第 134 段；关于访问巴基斯坦的报告，E/CN.4/1996/95/Add.1，第 81 段；以及关于访问伊朗伊斯兰共和国的报告，E/CN.4/1996/95/Add.2，第 88 段。

²⁷ 为筹备委员会和世界会议编写的报告、研究报告和其他文件，A/CONF.189/PC.1/7，附件，第 119 段。

²⁸ 同上，第 120 段。

²⁹ 见特别报告员关于宗教和信仰自由以及从宗教和传统角度看妇女地位的研究报告，E/CN.4/2002/73/Add.2，第 188 段。

³⁰ E/CN.4/1996/95/Add.1，第 81 段。

认”；(b) 从国家就获得法人地位的可能性作出规定的角度而言的“承认”，这种法人地位可能为宗教或信仰团体行使其宗教或信仰自由的一些重要的共同方面所需；(c) 国家对某些宗教或信仰团体授予特殊的特权地位意义上的“承认”。

69. 特别报告员想要强调，各国负有与承认的上述三种含义有关的义务。

70. 根据对人权的普遍理解，各国必须确保所有人都能在其对整个领域的自我认识得到尊重的基础上，享有思想、良心、宗教或信仰自由。尊重作为一项人权的宗教或信仰自由并不取决于任何行政登记程序，因为宗教或信仰自由具有人权的地位，先于并独立于国家的任何批准行为。

71. 此外，各国应为宗教或信仰团体在国内取得履行与充分行使宗教或信仰自由有关的重要团体职能所需的法人地位提供适当的选择。取得法人地位的登记程序应当快捷、透明、公平、包容和不歧视。

72. 另外，如果国家决定授予与特定的财政特权和其他特权有关的特殊地位，应确保这种特殊地位不会在法律上或事实上构成对其他宗教或信仰成员的歧视。关于官方“国教”的概念，特别报告员认为，似乎很难甚至不可能设想适用这种概念而不在实际上对宗教少数群体造成不良影响从而对其成员构成歧视。

73. 出于上述考虑，特别报告员想提出以下建议：

(a) 各国应将宗教或信仰领域的任何活动系统地建立在一种明确的认识之上，即对每个人基于人类家庭所有成员固有的尊严而享有的作为一项普遍人权的宗教或信仰自由予以应有的尊重；

(b) 各国不应对其成员不愿按照国内法登记为法律实体的宗教或信仰团体施加压力；

(c) 各国应向执法机构和其他国家机构人员说明，未登记的宗教或信仰团体的宗教活动并不是非法活动，因为宗教或信仰自由优于任何国家登记行为；

(d) 各国应为希望取得法人地位的宗教或信仰团体提供适当的选择和程序。应本着促进人人充分享有宗教或信仰自由的精神制定取得这种地位的行政程序，因而这类程序应当快捷、透明、公平、包容和不歧视；

(e) 所有登记决定必须基于明确界定的正式法律内容，并符合国际法。登记既不应取决于从成员人数和某一特定团体存在的时间角度提出的广泛的正式要求，也不应取决于对信仰的实质内容、团体结构和任命教士的方法进行的审查；

(f) 各国应确保任何宗教团体无论在法律上还是事实上都不能以“否决”或其他方式影响对另一宗教或信仰团体予以或不予登记的决定；

(g) 各国必须为诉称被拒绝登记为法人或在这方面遭到任意延迟的个人或群体提供有效的法律救济；

(h) 各国应避免作为实行管制或将被认为与国家文化构成格格不入的群体边缘化的手段而任意剥夺某些宗教或信仰团体原先拥有的法律地位；

(i) 在授予某些宗教或信仰团体或其他群体法律特权地位时，应严格遵守不歧视原则，并充分尊重所有人的宗教或信仰自由权；

(j) 国家授予某些宗教或信仰团体或其他群体的任何特殊地位绝不能用于民族认同政治目的，因为这可能会对属于少数群体的个人的处境造成不利影响。
