



第六十二届会议

临时议程* 项目 72(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

消除基于宗教原因的一切形式的不容忍

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递宗教或信仰自由问题特别报告员阿斯玛·贾汉吉尔根据大会第 61/161 号决议提出的临时报告。

* A/62/150。



宗教或信仰自由问题特别报告员的报告

摘要

宗教或信仰自由问题特别报告员根据大会第 61/161 号决议向大会提交本报告。报告概述自报告员向大会提交上一次报告 (A/61/340) 以来根据授权开展的各项活动, 其中包括信函方面的进展情况、最近对各国的访问和专题报告以及报告员参加各种会议的情况。

此外, 报告还讨论特别报告员各项活动中提出的两个实质性问题。第一, 根据任务授权就难民、寻求庇护者和境内流离失所者的状况发出的信函表明, 这些个人的处境脆弱, 这也可能与其宗教或信仰自由有关联。随后简要列出难民申请的法律和解释框架。第二, 无神论者和非有神论者使特别报告员了解到其对有关亵渎宗教的法律、教育问题、平等立法以及仅与宗教代表进行正式咨商等问题的关切。特别报告员重申, 宗教或信仰自由的权利同等地适用于有神论和非有神论以及无神论信仰, 不表明任何宗教或信仰的权利也受到保护。

最后, 本报告列出若干结论和建议。特别报告员强调, 必须确定各国政府在促进宗教或信仰自由以及反对社会中存在的不容忍或歧视方面的适当作用。根据其任务的经验, 各级政府的明智、平衡的决策和谨慎的立法以及独立和非专断的司法机构对于处理涉及宗教或信仰自由的敏感问题至关重要。此外, 各国应制订防范未然的战略, 以便防止侵犯这一基本人权的行爲。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	4
二. 在任务内开展的活动	5-36	4
A. 信函	5-13	4
B. 国家访问	14-26	6
C. 提交人权理事会的专题报告	27-31	9
D. 参加各种会议	32-36	10
三. 实质性问题	37-79	11
A. 难民、寻求庇护者和境内流离失所者的处境	38-63	11
B. 相信无神论或非神论者的情况	64-79	17
四. 结论和建议	80-87	21

一. 引言

1. 人权委员会于 1986 年确立了宗教或信仰自由问题特别报告员的授权任务。委员会第 1986/20 号决议决定任命一名特别报告员，审查“世界各地不符合《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”以及“建议采取补救措施”。¹ 自 1994 年以来，每年都请特别报告员向大会提交报告，最近一次是在大会第 61/161 号决议中再次提出的。

2. 现任务执行人是由人权委员会主席在 2004 年 7 月任命，人权理事会第 1/102 号决定² 和第 5/1 号决议³ 延长了其任务。特别报告员已向大会提交了 3 份临时报告（A/59/366、A/60/399 和 A/61/340），向人权委员会提交了一般性报告（E/CN.4/2005/61 及 Corr. 1 和 Add. 1-2；E/CN.4/2006/5 和 Add. 1-4），向人权理事会提交了一般性报告（A/HRC/4/21 和 Add. 1-3）。此外，人权理事会第一次和第四次会议决定请特别报告员提交两份专题报告，她于 2006 年 9 月（A/HRC/2/3）和 2007 年 7 月（A/HRC/6/5）提交了报告。

3. 特别报告员在国家报告中讨论了有关其在尼日利亚（E/CN.4/2006/5/Add. 2）、斯里兰卡（E/CN.4/2006/5/Add. 3）、法国（E/CN.4/2006/5/Add. 4）、关塔那摩湾（E/CN.4/2006/120）、⁴ 阿塞拜疆（A/HRC/4/21/Add. 2）和马尔代夫（A/HRC/4/21/Add. 3）执行任务的情况。有关其最近对塔吉克斯坦和大不列颠及北爱尔兰联合王国进行实地访问的报告将提交给人权理事会。自 1986 年以来，共向人权委员会、大会和人权理事会提交了 68 份报告。鉴于工作量增加，报告义务的数量也在增加，特别报告员想借此机会高度称赞她在人权事务高级专员办事处的助理人员为其提供的协助。

4. 本报告概述自她向大会提交上一次报告以来根据授权任务开展的各项活动，然后讨论两个弱势群体的状况，最后提出若干结论和建议。

二. 在任务内开展的活动

A. 信函

5. 任务的支柱之一是有可能与各国政府保持接触，就在宗教或信仰自由方面引起关切的个案或立法问题发出函件。这些函件通常是以指控信寄给有关国家的常

¹ 见《经济及社会理事会正式记录，1986 年，补编第 2 号》（E/1986/22），第二章，A 节。

² 见《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 53 号》（A/61/53），第一编，第二章，B 节。

³ 见 A/HRC/5/21，第一章，A 节。

⁴ 关塔那摩湾被拘留者的状况，任意拘留问题工作组主席——报告员莱拉·策鲁圭、法官和律师独立性问题特别报告员莱安德罗·德斯波伊、酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员曼弗雷德·诺瓦克、宗教或信仰自由问题特别报告员阿斯玛·贾汉吉尔及人人充分享有能达到的最高标准身心健康权利问题特别报告员保罗·亨特的联合报告。

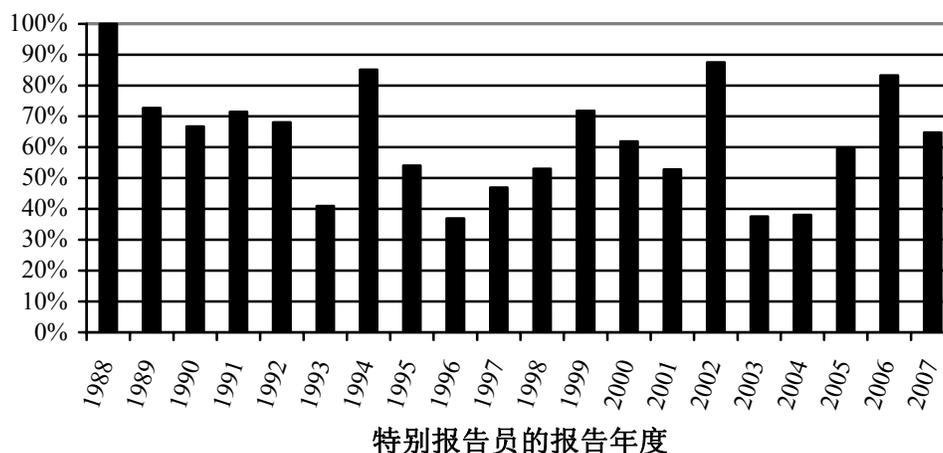
驻代表团。但是，在所指控的侵犯行为具有时间上的急迫性，即涉及丧失生命、威胁生命的情况或对受害者即将发生或正在发生不可弥补的损害，无法通过指控信及时处理的情况下，特别报告员也可使用紧急呼吁。

6. 自 1986 年开始执行授权任务以来，特别报告员共发出 1 085 份函件，相当于每星期发出一封指控信或一次紧急呼吁。在本报告所述的 2006 年 7 月 1 日至 2007 年 6 月 30 日期间，特别报告员就 29 个国家中的报告案件发出 53 份函件。

7. 各国政府的充分合作对于来文程序达到预期的效果至关重要。特别报告员对于其收到的大量详细答复表示感谢。这些答复有助于澄清有关被指控的侵犯宗教或信仰自由行为的法律和事实背景。特别报告员的函件报告概述了这些答复及原来的指控（E/CN.4/2005/61/Add.1、E/CN.4/2006/5/Add.1 和 A/HRC/4/21/Add.1）。转交各国政府的案件和收到的答复概述将再次作为提交人权理事会的下一份年度报告的补充。

8. 但是，正如其前任阿卜杜勒法塔赫·奥马尔在向人权委员会提交的最后一份报告（E/CN.4/2004/63，第 113 段）中已经指出的，答复率需要提高。首先，以下的事实证明了这一点：自来文程序开始实施以来，从授权任务收到函件的所有 130 个国家中，有 20 个国家没有提供过答复。其次，如下表所详示，在这些年期间，答复率有很大的波动。

1988 年至 2007 年各国答复特别报告员来文的百分比



9. 各国答复来文的百分比从 1996 年报告的 36.9% 到 1988 年第一次报告的 100%（期间特别报告员只发出 7 份函件）不等。平均答复率为 63.6%，而 2007

年报告的最新数字则略高，达到 64.7%。但是，这仍然比前一年的答复率低。特别报告员愿鼓励尚未答复其来文的国家给予答复。迟延的答复一向在随后的来文报告中得到反映，答复也可就报告的案件提供有关调查或司法调查的资料。

10. 特别报告员尤其感谢载列事实和法律背景资料，包括有关国内立法译本的详细答复，因为这会有助于任务的整体执行。她想提请各国政府注意，甚至在有关国家尚未答复来文时，印发指控和意见摘要是任务的惯常做法。但是，在来文报告公布案件之前，允许各国政府至少有两个月的时间进行必要的调查，并对指控信作出答复（例如，见 E/CN.4/1994/79, 第 21 段）。就紧急呼吁的情况而言，特别报告员希望政府就为保护指称的受害者权利而采取的初步步骤作出迅速答复。

11. 有关来文内容的分析表明，宗教少数群体、妇女、难民和被羁押者在其宗教或信仰自由方面所处的处境特别脆弱。此外，如前几年一样，特别报告员收到这样的报告，即有人由于其宗教信仰而遭到谋杀、逮捕或歧视。据称有些国家政府侵犯礼拜自由，许多礼拜场所受到非国家行为者的袭击。特别报告员还向一些国家政府发出函件，请求就立法问题提供资料，包括有关国内一级宗教或信仰自由的法律草案以及最近通过的法案。

12. 许多案件引起了人们对许多侵犯人权行为的关切。在本报告所述期间，特别报告员与其他 14 个特别程序任务共同采取行动。特别报告员再次对这种合作表示欢迎，因为它考虑到这样一个事实，即所有人权都是普遍、不可分割、相互依存和相互关联的。

13. 特别报告员拟定了新的示范调查表，可以在联合国人权事务高级专员办事处网站上查找该表。⁵ 该示范调查表的目的是简明扼要地向有关各方通报任务的情况，并方便向特别报告员提供资料。她希望该示范调查表将有助于申诉者按照任务的具体需要整理其提供的情况。

B. 国家访问

1. 概览

14. 任务的第二支柱是进行国家访问。这些实地访问是从有关国家当局以及民间社会成员、学术界及设在该国的国际机构官员获得直接和第一手资料的必要手段。其目的是评估该国尊重宗教或信仰自由权利的情况，包括对有关的体制、法律、司法和行政方面进行审查，并提出有关的建议。

15. 进行国家访问须经有关国家的同意或邀请。大会反复敦促“各国政府同特别报告员充分合作，顺应她提出的访问要求，向她提供一切必要资料，以便她能更

⁵ www.ohchr.org/english/issues/religion/complaints.htm.

有效地履行任务”，最近的一次是在大会第 61/161 号决议中。人权委员会大力鼓励各国向所有专题特别程序发出长期邀请，并对已经这样做的各国政府表示称赏。截至 2007 年 7 月，共有 56 个国家通过发出长期邀请宣布它们永远接受所有特别程序提出的访问要求。

16. 宗教或信仰自由问题特别报告员任务的 3 位执行人迄今访问了以下 24 个国家并提出有关报告：保加利亚（E/CN.4/1988/45, 第 25-36 段）、中国（E/CN.4/1995/91, 第三节）、巴基斯坦（E/CN.4/1996/95/Add.1）、伊朗伊斯兰共和国（E/CN.4/1996/95/Add.2）、希腊（A/51/542/Add.1）、苏丹（A/51/542/Add.2）、印度（E/CN.4/1997/91/Add.1）、澳大利亚（E/CN.4/1998/6/Add.1）、德国（E/CN.4/1998/6/Add.2）、美利坚合众国（E/CN.4/1999/58/Add.1）、越南（E/CN.4/1999/58/Add.2）、土耳其（A/55/280/Add.1）、孟加拉国（A/55/280/Add.2）、阿根廷（E/CN.4/2002/73/Add.1）、阿尔及利亚（E/CN.4/2003/66/Add.1）、格鲁吉亚（E/CN.4/2004/63/Add.1）、罗马尼亚（E/CN.4/2004/63/Add.2）、尼日利亚（E/CN.4/2006/5/Add.2）、斯里兰卡（E/CN.4/2006/5/Add.3）、法国（E/CN.4/2006/5/Add.4）、阿塞拜疆（A/HRC/4/21/Add.2）、马尔代夫（A/HRC/4/21/Add.3）、塔吉克斯坦和大不列颠及北爱尔兰联合王国（报告即将提交）。

17. 各任务执行人在 1997 年第四次年度会议期间通过了特别报告员实况调查团的职权范围（见 E/CN.4/1998/45, 附录五）。各国政府应确保在整个国家的活动自由和调查自由，其中包括在秘密和不加监视的情况下与证人和被剥夺自由者进行的接触，这种接触被视为是完成特别报告员的任务所必需的。此外，职权范围规定“政府保证与特别报告员/代表进行与其任务有关的联系的官员或个人不致因此而受到威胁、骚扰或惩罚或成为司法诉讼的对象”（同上）。

18. 特别报告员欢迎安哥拉、印度、以色列和土库曼斯坦等国政府有关向其发出邀请的决定。她期待在 2007 年和 2008 年对这些国家进行访问。此外，毛里塔尼亚和塞尔维亚政府最近也向她的任务发出邀请。特别报告员感谢邀请她进行国家访问的各国政府。她重申，所访问过的各国政府提供了非常令人满意的合作。在提交全面报告之前，下文简要介绍了其对塔吉克斯坦和大不列颠及北爱尔兰联合王国进行的国家访问。

2. 对塔吉克斯坦的访问

19. 特别报告员从 2007 年 2 月 26 日至 3 月 1 日访问了塔吉克斯坦。该国人口中估计有 95% 自认为是穆斯林，主要信奉逊尼派伊斯兰教，而在戈尔诺-巴达赫尚自治省，什叶派伊斯玛仪伊斯兰教占主导地位。塔吉克斯坦的宗教少数群体包括巴哈教徒、浸礼会教徒、Grace Sunmin Church 成员、国际黑天觉悟会成员、耶和華见证会教徒、犹太教徒、路德教徒、罗马天主教徒、俄国东正教徒、七日基督复临派教徒和拜火教徒。

20. 塔吉克斯坦政府基本上尊重宗教或信仰自由，但特别报告员注意到它也面临着一些难题。穆斯林信徒就与建造清真寺、设立宗教学校和开展朝圣活动有关的法律规定表示了一些关切。此外，过去几年中，宗教少数群体的若干成员遭到谋杀，他们的礼拜场所也遭到一些暴力攻击。据称一些地方当局试图利用登记程序阻挠宗教少数群体的活动。许多皈依者在日常生活中面临着种种问题，主要是在社会层面。

21. 该国目前计划用一部“良心自由和宗教结社自由”法草案取代 1994 年的宗教和宗教组织法。特别报告员就此强调指出，登记不应当是从事宗教活动的前提，任何登记程序都不应搞繁文缛节或提出实质性要求。2006 年的法律草案规定，禁止采取行动让一种信仰的人皈依其他信仰。但是，传教活动已被接受为宗教或信仰的正当表达方式，因此受到《公民及政治权利国际公约》第十八条和其他相关国际文书的保护。法律草案所设想的对外国宗教社团领导人访问的实际禁止，对于较小的宗教少数群体将产生特别不利的影响。

22. 关于礼拜场所，特别报告员强调指出，当局需要适当考虑这些场所的特殊性质及其对信徒们的特别意义。她对塔吉克斯坦社会中妇女所处的脆弱境况感到关切，而这种境况在一定程度上也受到传统的或感知的各种宗教因素的影响。此外，她还鼓励该国政府承认基于良心拒服兵役的人有权免服兵役。最后，特别报告员强调指出，各国必须确保任何反恐措施都符合它们在国际法，特别是国际人权法、难民法和人道主义法之下承担的义务。一个独立、中立和公正的司法体系以及立即获得律师帮助的机会，也是所有个人和宗教群体的宗教或信仰自由以及其他权利获得保障的关键因素。

3. 对大不列颠及北爱尔兰联合王国的访问

23. 特别报告员从 2007 年 6 月 4 日至 15 日访问了大不列颠及北爱尔兰联合王国。2001 年进行的最近一次正式全国人口普查显示大不列颠的宗教归属数据如下：基督教 71.8%、穆斯林 2.8%、印度教 1%、锡克教 0.6%、犹太教 0.5% 以及佛教 0.3%。此外，15.1% 的人口没有宗教信仰，7.8% 的人选择不说明宗教信仰。在北爱尔兰，85.8% 的人在回答 2001 年人口普查问题时表示，他们属于基督教（天主教或新教）或在基督教环境中长大，而 13.9% 的人没有宗教信仰或未说明有任何信仰。不过，以“信仰”或“实践”而不是“宗教归属”为计量的其他一些调查显示，联合王国的基督教信徒要比上述数字少得多。

24. 联合王国在处理宗教引发的紧张关系和以宗教为掩护开展的恐怖活动方面具有相当丰富的经验。在北爱尔兰数十年的宗教/政治暴力导致 3 500 多人丧生之后，现在似乎出现了共享未来的希望。特别报告员获悉了一些寻求在政治层面和基层一级弥合基督教信徒间的教派分裂的举措，这些举措都有获得成功的希望。但是，仍然存在一些具有争议的领域，例如在劳动力市场、住房、教育、

警察和刑事司法机构中的宗教不平等。特别报告员还强调指出，重要的是不能忘记北爱尔兰宗教少数群体的关切。

25. 特别报告员指出，联合王国很有潜力从针对北爱尔兰教派分裂而采取的应对措施中汲取一些经验教训，以应付在制订反恐措施中出现的各种新挑战。特别报告员明白各国负有义务采取有效措施打击恐怖袭击，她同时也收到了一些关于滥用反恐法律的指控，而这些法律在很大程度上被认为是针对联合王国中的穆斯林人口。

26. 一般而言，联合王国中其他值得关切的问题关系到亵渎法、宗教教育和学校里的集体礼拜、相竞权利的平衡以及妇女和皈依者的状况。世界政治也会在国内产生影响。例如，中东局势就会影响到犹太人社区的处境。此外，庇护申请，包括基于对宗教迫害的合理恐惧提出的庇护申请，都要受到严格审查，而能在初步决定阶段过关的申请寥寥无几。⁶

C. 提交人权理事会的专题报告

27. 在本报告所述期间，特别报告员按照人权理事会的要求（见第 1/107 号决定和第 4/10 号决议）编写了两份专题报告。

1. 鼓吹种族和宗教仇恨与提倡容忍

28. 2006 年 9 月，特别报告员与当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为问题特别报告员杜杜·迪耶内共同向人权理事会提交了一份题为“鼓吹种族和宗教仇恨与提倡容忍”的报告（A/HRC/2/3）。在这份报告中，两位特别报告员建议理事会呼吁会员国政府表明和显示坚定的政治意愿和承诺，打击种族和宗教不容忍行为的抬头。虽然宗教或信仰自由的权利本身并不包括所奉宗教或信仰不受批评或一切反面评论的权利，但对于鼓吹煽动针对个人的基于宗教原因的暴力或歧视行为的情况，言论自由权可以受到合理的限制。宗教或信仰自由和言论自由相互依存并相互关联。在人权的各个方面取得平衡是一项极其敏感的工作，需要由独立和非专断的机构不偏不倚地进行。

29. 《公民及政治权利国际公约》第二十条规定，“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨之主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律禁止之”。特别报告员希望重申，制订此条规定的历史背景是第二次世界大战期间纳粹政权犯下的种种恐怖暴行。此条所述各种行为的门槛相对较高，任何在国际一级降低这种门槛的尝试都会不仅会缩小言论自由的范围，而且也会限制宗教或信仰自由本身。这样一种尝试会产生适得其反的效果，并可能助长宗教不容忍的气氛。在国家一级，有许多实例表明，由于过度进行关于宗教犯罪的立法或过分地适用本来相当中允的法律而导致宗教少数群体遭到迫害。

⁶ 对难民、寻求庇护者和境内流离失所者状况的一般性讨论可参见下文第三.A 节。

2. 任务所涉关切问题概览

30. 人权理事会在第 4/10 号决议⁷ 中回顾了大会和人权委员会通过的关于消除基于宗教或信仰原因的一切形式不容忍和歧视的所有决议，并请特别报告员就该问题提出报告。特别报告员在其报告 (A/HRC/6/5) 中根据来文框架的分类概述了任务所涉关切问题。她以这种架构归纳了在过去 21 年执行任务的实践中所分析过的紧迫问题。报告着重指出了接受、改变或者放弃宗教或信仰的自由遭到侵犯的种种令人担忧的情况，例如国家人员试图强迫他人信教、改信另一种教或不准信教。虽然礼拜自由的权利并不仅限于登记在册的宗教团体成员，但宗教少数群体的许多信徒都不被允许在未获得国家许可或未事先登记的情况下进行礼拜或任何宗教活动。在宗教或信仰自由方面，妇女、被剥夺自由者、难民、儿童、少数群体和移徙工人可确定为特别脆弱的群体。生命权和自由权也经常遭到侵犯，由于宗教或信仰原因遭到杀害或任意拘留的众多案件就是证明。

31. 特别报告员建议各国制订积极的战略以预防这类侵犯人权的行为。教育可以成为在社会上创造真正人权文化的一种重要工具。学校这种场所很适合学习人与人、群体与群体和国与国之间的和平、理解和容忍之道，以便树立对多元主义的尊重。此外，宗教间和宗教内的对话对于预防冲突而言也至关重要。这种对话不仅应当有宗教领导人参加，也可以纳入基层举措。不同宗教或信仰的教师、儿童和学生如有机会自愿会见和交流，无论是在本国还是在海外，都可以从中受益。

D. 参加各种会议

32. 本任务规定的另一支柱是参加各种会议，因为这提供了与政府、政府间和非政府代表以及活跃在宗教或信仰自由领域的学术界人士进行直接互动的机会。2006 年 8 月 24 日，特别报告员参加了在奥斯陆举行的大屠杀与宗教少数群体研究中心的开幕式并发了言。

33. 《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》(1981 年宣言) 是 1981 年 11 月 25 日通过的，所以，特别报告员一再鼓励各国政府和非政府组织利用该宣言 25 周年之际组织活动，突出宣传促进宗教或信仰自由的重要性，并挑战日益增加的基于宗教的不容忍的趋势。在这一方面，特别报告员于 2006 年 10 月 30 日在哥伦比亚特区华盛顿并于 2006 年 11 月 25 日在布拉格发表了主旨讲话。50 多国政府派代表出席了在布拉格举行的国际纪念活动，这次活动是一次会议，同时配合会议举行了讲习班。政府、非政府组织、宗教和信仰界的大约 300 名代表以及国际和本国专家和学术界人士出席了此次会议。可在线观看会议

⁷ 见 A/HRC/4/123, 第一章, A 节。

网播的录像档案 (www.1981Declaration.org), 会议讲话稿以及讲习班发言稿刊登在一个国际期刊上。⁸

34. 2007年3月, 特别报告员在人权理事会第四届会议的几个平行活动中任讨论小组成员。这些活动包括关于以下两个题目的小组讨论: “21世纪基于宗教的不容忍与保护人权”; 关于“反诽谤法及其对宗教言论的令人胆寒的影响”。而且, 特别报告员沿用传统做法, 为活跃在宗教或信仰自由领域的非政府组织举行关于他的任务规定的简报会。

35. 2007年5月24日, 特别报告员出席了在新西兰奥克兰举行的关于不同文明联盟报告的高级别研讨会。一群领导人、社区代表和专家参加了该研讨会, 讨论高级别小组的报告对亚洲和太平洋区域的影响, 并探索如何加以应对。

36. 特别报告员出席了2007年6月18日至22日在日内瓦举行的特别报告员、特别代表、专家和工作组主席第十四届年度会议。而且, 她应人权理事会第1/5号决议所设5人专家组的请求,⁹ 提交了对有关种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象的补充标准问卷的书面答复。2007年8月6日, 她在消除种族歧视委员会第七十一届会议期间会见了该委员会成员, 与他们交流了意见。

三. 实质性问题

37. 本节所述两个实质性问题不是宗教或信仰自由任务规定所关注的唯一问题; 但是, 这两个问题是结合最近几个月本任务规定开展的活动所提出来的处境问题。而且, 特别报告员以下发表的意见是初步性质, 需进一步完善。

A. 难民、寻求庇护者和境内流离失所者的处境

1. 本任务规定以前处理的案件

38. 本任务规定经常收到逃离家园或被迫离开本国的难民、寻求庇护者和境内流离失所者的宗教或信仰自由权利受到侵犯的报告。为说明方便, 下文列举了以前向各国政府提出的有关这些个人或群体的案件的不完全清单。过去的函件并不总是力图将这些案件严格分类。特别是需要指出, 一个人一旦符合1951年《关于难民地位的公约》的定义中的标准, 就是该公约所指范围内的难民, 而且这必须发生在正式确定其难民地位前。¹⁰

⁸ 见《宗教与人权》, 卷2, 第2至3期(2007年)。

⁹ 见《大会正式记录, 第六十一届会议, 补编第53号》(A/61/53), 第二章, A节。

¹⁰ 见难民署1992年1月《根据关于难民地位的1951年公约和1967年议定书确定难民身份的程序和标准手册》(HCR/IP/4/Eng/REV.1), 第28段。

(a) 孟加拉国

39. 2002 年，特别报告员致函该国政府表示，自从 2001 年选举以来，宗教少数群体，特别是印度教徒，成为一再发生的袭击的受害者，其中包括数十人被杀和印度教女孩被强奸。据报告，数百个家庭被赶离家乡，逃往印度避难。据说发生了多起袭击印度教庙宇的事件。¹¹

(b) 不丹

40. 特别报告员在 1994 年给该国政府的信中表示对以下问题的关切：据指控基督教被禁，基督教徒据称一再受到虐待，而且据称一些基督教徒在 1993 年被驱逐，前往尼泊尔避难。¹²

(c) 印度

41. 特别报告员就古吉拉特发生印度教徒和穆斯林的宗教间冲突，造成多人死亡的事件几次致函该国政府。1993 年给该国政府的一封信提及 250 000 名印度教徒被迫逃离家园，前往印度北方的营地以及 50 个庙宇在冲突期间遭破坏的案件。¹³

(d) 印度尼西亚

42. 特别报告员就下列情况几次致函该国政府：摩鹿加群岛的 Keswui 岛和 Teor 岛（在发生还造成数千人死亡，致使数十万人成为境内流离失所者的暴力行为的背景下）出现强迫基督教徒改变信仰以及袭击基督徒的事件，包括毁坏他们在安汶的礼拜场所的事件。¹⁴

(e) 哈萨克斯坦

43. 2006 年就一名住在哈萨克斯坦，根据《1951 年公约》被承认为宗教难民的乌兹别克斯坦公民致函该国政府。据报告，他面临着被遣返乌兹别克斯坦的危险。¹⁵

(f) 马拉维

44. 特别报告员 1992 年致函马拉维政府，对以下问题表示关切：来自莫桑比克的 280 名信仰耶和華见证人教的难民因为据称向他人阐述自己的宗教信仰，被驱逐出马拉维。¹⁶

¹¹ A/57/274，第 17 至 20 段，该国政府的答复见 E/CN.4/2003/66，第 17 段。

¹² E/CN.4/1995/91，信件及该国政府答复见第 21 页（英文）。

¹³ E/CN.4/1994/79，第 55 段，该国政府的答复见第 56 段。

¹⁴ A/56/253，第 43 至 45 段，该国政府的答复见第 46 段。

¹⁵ A/HRC/4/21/Add.1，第 211 至 213 段；该国政府没有答复。

¹⁶ E/CN.4/1993/62，第 43 段；该国政府没有答复。

(g) 缅甸

45. 特别报告员于 1992 年就下列问题致函该国政府：缅甸信仰伊斯兰教的罗辛亚族公民据说遭到法外处决、酷刑、任意拘留、被迫失踪，他们流离失所，其城镇和清真寺被毁。据报告差不多有 300 000 名罗辛亚族人在 1992 年 4 月底以前逃至孟加拉国，据称有几千人被边境卫兵打死。¹⁷

(h) 沙特阿拉伯

46. 特别报告员在 1994 年给该国政府的信中对生活在Rafha难民营的伊拉克难民在宗教自由方面受到限制表示关切。据报告在难民营里生活的人被按照宗教信仰分类，据说难民营中分发了一份文件，称什叶派是背教者，应该改信逊尼派伊斯兰教。¹⁸

(i) 斯里兰卡

47. 特别报告员几次致函该国政府，提及袭击礼拜场所并造成伤亡问题以及泰米尔伊拉姆猛虎解放组织将所有穆斯林赶出其控制地区的问题。¹⁹

(j) 苏丹

48. 特别报告员在其关于苏丹的国家报告中表示，在流离失所者居住的营地，特别是喀土穆周围的营地，当局禁止非穆斯林使用未经核准的礼拜地点，并进而拆除帐篷和建筑，但不提供补偿。²⁰

(k) 大不列颠及北爱尔兰联合王国

49. 2005 年，几个任务负责人就一名中国公民避难申请被拒后面临立即被强迫遣返危险一事发出一份联合紧急呼吁。据称此人在以学生身份来到联合王国前就参与法轮功活动，并在抵达联合王国后继续参与此类活动，包括在中国驻曼彻斯特领事馆前抗议对修炼法轮功者的迫害。鉴于他在他的母国受虐待的指称以及他因修炼法轮功而遭受的威胁，这些任务负责人担心，他如果被遣返，可能面临遭受酷刑或其他形式的虐待的风险。²¹

(l) 越南

50. 特别报告员于 2003 年和 2004 年就下列事项几次致函该国政府：一名在柬埔寨被承认为难民的越南和尚被遣返越南，被控以作为非法的越南佛教联合会成员逃到海外反对政府的罪名，并被定罪。²²

¹⁷ E/CN.4/1993/62, 第 45 段；该国政府的答复见第 46 段。

¹⁸ E/CN.4/1995/91, 第 16 页及随后几页（英文），该国政府没有答复。

¹⁹ E/CN.4/1995/91, 第 81 至 82 页，该国政府答复见第 82 页及随后几页。

²⁰ A/51/542/Add.2, 第 87 段，该国政府的答复见第 89 段。

²¹ E/CN.4/2006/5/Add.1, 第 390 至 391 段，该国政府的答复见 392 段。

²² E/CN.4/2004/63 中的函件往来摘要，第 101 至 102 段以及 E/CN.4/2005/61/Add.1 第 348 至 350 段。

(m) 也门

51. 特别报告员于 2000 年就下列事件致函该国政府：一名居住在也门的索马里难民据说因背教被一个法院判处死刑，尽管该法院说，如果他重新改信伊斯兰教，将不执行死刑。他后来被驱逐出也门领土，作为因背教罪名在也门继续接受审判的替代办法。²³

2. 法律框架

52. 1948 年《世界人权宣言》规定的普遍人权，包括宗教或信仰自由权利，适用于各地的所有人。此外，根据国际难民法，难民在其避难国享有特定的权利与义务。

53. 根据《1951 年公约》第一条第(一)款(乙)项的定义（经 1967 年议定书修订），“难民”一词指的是“因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人；或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人。”《1951 年公约》第四条规定：“缔约各国对在其领土内的难民，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。”而且，《1951 年公约》第三十三条概述了不推回义务：“任何缔约国不得以任何方式将难民驱逐或送回（“推回”）至其生命或自由因为他的种族、宗教、国籍、参加某一社会团体或具有某种政治见解而受威胁的领土边界。”不允许对《1951 年公约》第四条或第三十三条提出任何保留。

54. “境内流离失所者”一词指的是被驱赶或不得不逃离家园或习惯住处，特别是为了避免武装冲突、普遍的暴力、对人权的侵犯或天灾人祸的影响而逃离的个人或集体，而且这种逃离并没有穿过国际承认的边界。《境内流离失所问题指导原则》（E/CN.4/1998/53/Add.2）确定了一个基本的规范框架，用类推办法，将国际人权和人道主义法以及难民法条款适用于境内流离失所问题受害人。原则 5 规定“所有当局和有关国际方面应随时遵守及确保遵守它们按国际法所应承担的义务，包括人权法和人道主义法律，以避免任何会造成人民流离失所的情况。”这些原则“在适用时不得有任何歧视，例如基于……宗教或信仰……的歧视”（原则 4）。境内流离失所者不管他们是否住在营地里，不得由于他们的流离失所而受歧视，享受不到“思想、良心、宗教或信仰、见解和言论自由的权利”（原则 22）。而且，“教育应尊重他们的文化认同、语言和宗教。”（原则 23）。

3. 对因宗教理由提出难民申请的解释框架

55. 特别报告员将在本节中强调说明对因宗教理由提出难民申请的现有解释框架。2004 年，联合国难民事务高级专员办事处（难民署）发表了“关于国际保护

²³ E/CN.4/2001/63，第 147 段，该国政府的答复见第 148 段。

的指导方针：根据《1951年公约》第一条第一款(乙)项和(或)1967年《关于难民地位的议定书》申请宗教难民身份”(“指导方针”，HRC/GIP/04/06)。指导方针指出，虽然《1951年公约》没有对宗教作出定义，但可以通过参照有关的国际人权标准，使其适用范围包括思想自由、良心自由或信仰自由。此外，指导方针解释说，因宗教理由提出的申请可以把“宗教作为信仰”、“宗教作为身份”和“宗教作为一种生活方式”等一个或更多的因素作为理由(第5-8段)。指导方针对“信仰”一词的解释包括有神论、非神论和无神论信仰。²⁴就确定寻求庇护人的“宗教或信仰”来说，指导方针规定，如果寻求庇护人已经被他人认定属于某个团体，并因此而害怕受到迫害，便无须了解或懂得任何宗教知识。

56. 指导方针对迫害与歧视作了区别，因为歧视并非一定达到为承认难民身份所要求的程度。此外还区别了仅限于特惠待遇的歧视和施加迫害的歧视，因为后者无论是与其他手段并用还是单施，都严重限制申请人对基本人权的享受。指导方针还规定，存在歧视性的法律其本身通常不构成迫害。而且，在任何情况下，评估这种法律(例如关于背教或亵渎的法律)的执行情况及其影响对确定迫害的存在都至关重要。此外还必须从年龄、性别和多样化角度出发，分析担心当事人可能受到的人权侵犯的影响(第17-19段)。

57. 指导方针指出

因宗教而进行的迫害因此可能采取各种形式。根据案例的具体情况，包括对当事人的影响，其中的例子可包括禁止参加某个宗教社团、禁止与他人一起公开或私下拜神、禁止宗教教育、或因某些人信仰自己的宗教、隶属某个宗教社团或与之认同、或改变信仰而对他们倍加歧视。同样，在某种宗教占主导地位的社区，或国家机构和宗教机构紧密相关的社区，因某人不接受主导宗教或遵从其做法而对此人进行歧视，在具体情况下可相当于迫害。迫害可以是宗教之间的(针对持不同信仰的信徒或社区)、宗教内部的(同一宗教内部、但不同派别或同一派别不同成员之间的迫害)，或两者兼而有之。申请者可属于某一宗教少数群体或多数群体。不同教派通婚的个人也可因宗教理由提出申请(第12段)。

58. 特别报告员在审查对试图在原籍国行使依良心拒服兵役权利者适用国内立法时，曾多次提到这种权利。指导方针还在略有不同的情况下谈到这一权利，即，由于拒服兵役可能导致有充分理由担心受到《1951年公约》所述迫害。指导方针援引难民署《关于确定难民身份的程序和标准手册》中的条款，²⁵规定如果因政治、宗教或道德方面的真诚信念或确实依良心原因而拒服兵役，则可确认难民身份。在下述情况下，普遍适用的法律可具有迫害性质：对特定群体产生的影响不

²⁴ 关于有神论、非神论和无神论信仰的讨论，可见下文第三节B。

²⁵ 见难民署手册，同前，第170段。

同；以歧视手段适用法律；惩处过分或过度严厉；因当事人的真心信仰或宗教信仰，不可能期待他（她）遵守该法律（第 26 段）。²⁶ 替代社区服务的其他方式一般不作为申请依据，除非这些方式过分苛刻，构成一种惩罚形式（同上）。

59. 根据国际人权法，依良心而拒绝做某事的权利的法律依据可源于《公民及政治权利国际公约》第十八条。人权事务委员会申明，“《公约》没有明确提到依良心拒服兵役的权利，但是委员会认为，就使用致死力量的义务可能严重抵触良心自由和表示自己宗教或信仰的权利来说，这样一项权利可以从第十八条找到依据”。²⁷ 1998 年，人权委员会鼓励各国在个人案情符合 1951 年《关于难民地位的公约》所载难民定义的各项要求的情况下，“考虑给予由于拒绝服兵役而且没有或缺乏适当的依良心拒服兵役规定而被迫离开其原籍国的依良心拒服兵役者以庇护”。²⁸ 此外，国际和区域组织指出，正在服兵役的人可能逐渐滋生良心上的反对。²⁹

60. 联合国人权事务高级专员办事处关于依良心拒服兵役方面最佳做法的分析报告（E/CN.4/2006/51, 第 58 段）指出：难民署观察到，有许许多多的国家愿意向依良心拒服兵役者、逃避征兵和开小差者提供国际保护。国家承认，依良心拒服兵役主要通过逃避征兵和开小差表现出来，它可能因政见或宗教信仰而产生。依良心拒服兵役本身可以被看作是一种形式的政治意见；而且拒服兵役者或其中某一类人可以组成某种社会群体，但这种情况较少见。

61. 强迫皈依宗教是严重侵犯思想、良心和宗教自由这一基本人权的行。根据指导方针，强迫皈依常能满足构成迫害的客观条件，但申请者仍需要表明关于皈依将对自己本人构成迫害的主观恐惧，例如，另一种宗教关系到当事人的明确个人特性或生活方式，或是当事人已选择脱离某一宗教教派或团体（第 28 段）。

62. 在“强迫遵守或服从宗教做法”的小标题下，指导方针考虑了强制进行与儿童或其父母的宗教信仰、个人特性或生活方式相抵触的宗教教育，要求参加宗教仪式或发誓效忠某一宗教象征物等行为。指导方针指出，这种强迫遵守的实例如果成为对某人自身的宗教信仰、个人特性或生活方式不可容忍的干涉以及（或）如果不服从可导致过于严厉的惩罚，则强迫遵守就可构成迫害（第 21 段）。

²⁶ 另见同上，第 169 段。

²⁷ 人权事务委员会，第 22 号一般性意见（1993 年），文件 HRI/GEN/1/Rev.8，第二节中重印。另见人权事务委员会关于第 1321/2004 和 1322/2004 号来文的意见（Yeo-Bum Yoon and Mr. Myung-Jin Choi vs. Republic of Korea）（CCPR/C/88/D/1321-1322/2004）。

²⁸ 《经济及社会理事会正式记录，1998 年，补编第 23 号》（E/1998/23），第二章，A 节，第 1998/77 号决议，第 7 段。

²⁹ 同上，序言部分。另见 E/CN.4/2006/5/Add.1 第 138-139 段中特别报告员的意见以及欧洲委员会会议第 1518（2001）号建议，第 5 段(i)。

63. 个人如在离开原籍国后改变宗教信仰，可产生就地提出难民申请的效力。指导方针规定，在这种情况下，往往会产生具体的可信度问题，而且必须严格、深入地考察具体情况和改变信仰的真实性。如果利己活动的投机性质显而易见，而且如果将当事人送回原籍国并不会造成严重的不利后果的话，则这些活动并不构成《公约》规定的理由而害怕迫害的可靠证据。最关键的评估因素是，申请者在审查申请时，是否确实有充分理由害怕遭受迫害，将其送回原籍国将产生什么后果（第 34-36 段）。特别报告员在最近强调（见 A/HRC/6/5，第 31 段），不能因为离开原籍国后改变信仰的行为而假定庇护的申请是捏造的。移民部门应当考虑到申请人目前和过去的情况，在个案基础上评估改变信仰的真实性。

B. 相信无神论或非神论者的情况

1. 历史回顾

64. 关于相信无神论或非神论者的情况，必须指出，有关的国际法律标准保护“宗教或信仰”自由。例如，《公民及政治权利国际公约》第十八条第(2)款指出，“任何人不得遭受足以损害他维持或改变他的宗教或信仰自由的强迫”。此外，《1981 年宣言》的题目包括“宗教或信仰”一词。但这些法律文书并没有对这些概念作出任何定义。

65. 防止歧视及保护少数小组委员会特别报告员阿考特·克里什纳瓦米在其《宗教权利和做法方面的歧视研究》（1960 年）一书的开头，加了一个解释性的脚注：“鉴于很难对‘宗教’下定义，本研究报告中所用的‘宗教或信仰’一词除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。”³⁰ 《消除基于宗教原因的一切形式的不容忍》国际公约草案第一条(a)款提供了一个类似但更简短的定义。根据这一定义，“宗教或信仰”一词应该包括“有神论、非神论和无神论信仰”。³¹

66. 之后，人权委员会在其第 22（1993）号一般意见中采用了这一定义，并补充说，《公民及政治权利国际公约》第十八条也保护“不信奉任何宗教或信仰的权利”（第 2 段）。在审议这条一般意见时，工作组主席兼报告员沃因·迪米特里耶维奇强调说，信仰的概念十分重要，但也很难界定，因此必须注意使用适当的措辞。最后，一般意见表示，对“信仰”和“宗教”这些词应作广义解释，并表示“第十八条并不仅限于适用于传统宗教或有机构特点的宗教和信仰或与传统宗教实践相类似的实践”（第 2 段）。

³⁰ 联合国出版物，出售品编号：第 60.XIV.2 号，导言，注释 1。

³¹ 见 E/CN.4/920，附件二，第 2 页。《消除基于宗教原因的一切形式的不容忍》国际公约草案（见《经济及社会理事会正式记录，第四十二届会议，补编第 6 号(E/4322)，第二章和 E/CN.4/920）是人权委员会在 1965 年至 1967 年期间举行的第 21、22 和 23 届会议上通过的。但是，大会其后决定推迟审议这一公约草案。

67. 特别报告员也采用了这一做法。他在几次报告中（最近一次是A/HRC/4/21, 第 46 段），提到“有神论、非神论和无神论的信仰”这一说法。有神论是相信存在着一个超自然的神（一神教）或几个神（多神教），而非神论者则不接受有神论者对神的理解。无神论者批评和否认对神灵的形而上的信奉。为了进一步突出任务规定的信仰内容，第二名特别报告员阿卜杜勒法塔赫·奥马尔提议将原来的称谓“宗教不容忍问题特别报告员”改为“宗教或信仰自由问题特别报告员”。在这方面，奥马尔先生明确地将不可知论、自由思想、无神论和唯理论列举为“信仰”（见E/CN.4/1998/6, 第 105 段）。人权委员会在第 2000/33 号决议中核可了改变称谓的建议，³² 从而确认，任务规定不仅包括宗教，而且包括信仰。新的称谓“宗教或信仰自由问题特别报告员”确认，一些信仰明确否认有神论的宗教方针。

2. 无神论者和非神论者关注的问题

68. 特别报告员在前几次的国家访问中，听到与他对话的有无神论和非神论背景的人提出一些关切问题。例如，无神论者和非神论者缴纳的一些税款被用于资助国家的宗教活动（见 A/55/280/Add.1, 第 16 段）；许多无神论者不公开承认自己的信仰，因为社会对此持负面看法（见 A/55/280/Add.2, 第 7 段）。另一方面，宗教群体抱怨，领导人敌视宗教的无神论极权主义政权阻碍宣讲福音的活动（见 E/CN.4/2000/65, 第 150 段）。

69. 最近，无神论者和非神论者使特别报告员认识到以下关切问题，其中涉及亵渎法、教育问题、平等立法以及只与宗教代表进行正式磋商的做法。

(a) 亵渎法和“诽谤宗教”

70. 一些禁止亵渎的国家法律对不同的宗教给予不同程度的保护。例如，这些国内亵渎法只保护该国的主流宗教，或者在适用法律时不一视同仁。一些禁止亵渎的法律实际上不仅用于压制宗教少数群体或持不同政见者，而且用于压制无神论者和非神论者。这些法律文书中通常没有“信仰”这一概念，因此这些禁止亵渎的法律把有神论和无神论/非神论信仰分成规范性的不同等级。

71. 此外，无神论者和非神论者团体最近对目前在国际一级打击“诽谤宗教”的活动深表关切。这些无神论者和非神论者团体表示，“诽谤宗教”的概念本身就有问题，因为有权利的是人，包括信徒和非信徒，而不是宗教。他们还断言，如果不对“诽谤宗教”一词作一个客观的定义，就可能使整个概念被人滥用。他们认为，试图保护宗教，使之不受“诽谤”，实际上是不想让宗教受到评判，意在扼杀宗教方面的不同见解。

³² 见《经济及社会理事会正式记录，2000 年，补编第 23 号和更正》(E/2000/23 和 Corr.1)，第二章，A 节。

(b) 教育问题

72. 还有的关切问题与公立学校的教育有关。无神论者和非神论者团体认为，强迫学生参加集体敬神的宗教活动，特别是不充分提供可以不参加的权利，在人权上是站不住脚的。有人批评说，要求进行宗教教育，但却不要求进行关于其他非宗教性选择的教育的法律和政策带有歧视性。而且，这些团体反对宗教教育的教学大纲的制定方式，特别是有关的委员会或咨询机构很少包括无神论者和非神论者的代表。一些国家对注重信仰的学校给予特殊地位，允许它们在录取和雇用政策方面进行歧视。于是，没有宗教信仰的教师或其信仰与这些学校不合的教师与有神论同事相比便处于不利的地位。

(c) 平等立法和基于信仰提供公共服务的做法

73. 在一些国家，宗教团体享有某些待遇，可免于适用有关就业或提供货物、设施和服务的平等立法。有人批评说，这等于允许宗教团体歧视其他宗教和非宗教信仰徒。如果采用把公共服务，例如卫生部门或社会部门的服务，外包给信仰组织的做法，这一问题会越来越严重。无神论者和非神论者担心，在寻求得到公共服务提供者外包给信仰组织的服务或在那里寻找就业机会时，合同条款可能不足以保护他们和宗教少数群体。

(d) 只与宗教代表进行正式磋商

74. 为了就政策等问题与宗教团体进行磋商而建立的政府机构往往不把非宗教信仰的代表包括在内。当自封的持极端看法的“信仰领袖”有机会发挥过于强大的影响时，没有宗教信仰或不热衷于宗教的人看来有可能无法参与正当辩论。

3. 评论

75. 在全球一级，无神论者和非神论者似乎不象有神论者那样组织化而且声音强大。除历史和文化原因之外，这可能部分归因于无神论或非神论信仰往往反映比较个人化的观点。此外，无神论或非神论有许多不同的思想流派；然而，这并未在本质上将它们与有神论信仰区分开来，原因是全世界有多种宗教、教派及个人有神论观点。特别报告员谨此重申，宗教或信仰自由的权利同等适用于有神论、非神论和无神论。此外，不崇奉任何宗教或信仰的权利同样也受到保护。

76. 特别报告员收到了无神论者和非神论者递交给她的各种口头或书面意见，她对此表示感谢，并认真地对待他们关心的问题。就亵渎法而言，有一种令人担忧的趋势，即以歧视的方式应用这类国内规定，而且常常对宗教少数群体成员、持不同信仰者及非神论者或无神论者施行过度的惩罚。第二位任务负责人在他的一份年度报告中强调，他关注“与制止诽谤的努力有关的另一个问题：不应该利用这种努力来责难所有宗教之间和宗教内部的批评意见。特别报告员的其他几份函件表明，制止诽谤(特别是亵渎)的努力有可能被人利用来达到违背人权的目的是。”

(E/CN.4/2000/65, 第 111 段)。最近, 欧洲理事会会议会在其第 1805 (2007) 号决议中建议, 部长委员会应确保“审查欧洲理事会各成员国的国家法律及其实践, 以不再将亵渎视为侮辱宗教的犯罪”, 并“对以宗教或任何其他理由挑起针对个人或群体的仇恨、歧视或暴力的言论予以惩处”。特别报告员同意, 可采用另一种有用的办法来取代亵渎法, 即根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第二款, 全面保护个人免受任何构成歧视、敌视或暴力的民族、种族或宗教仇恨宣传。在这方面值得注意的是, 联合王国最近的立法将宗教仇恨定义为“针对以宗教信仰或无宗教信仰来定义的群体的仇恨”。

77. 特别报告员谨此重申, 将“诽谤宗教”视为犯罪会产生适得其反的效果, 因为它可能制造不宽容和恐怖气氛, 甚至可能引起更多的强烈抵制。关于“诽谤宗教”的指控可能扼杀合理的批评, 甚至可能扼杀对显然违反人权、但得到宗教支持(至少被视为得到宗教支持)的行为和法律的研究。她在最近一份关于煽动种族和宗教仇恨与促进宽容的专题报告中强调: “宗教或信仰自由权主要保护个人及在一定程度上保护有关群体的集体权利, 但它不保护宗教或信仰本身”(A/HRC/2/3, 第 38 段)。由于宗教和信仰种类繁多, 信仰者之间的确会产生观点上的差异。而且, 抽象地定义什么是“诽谤宗教”, 以及确定一个公正、独立、非专断的实体来裁决这类案件, 都是难以做到、而且是危险的。最后, 教科文组织最近的一份报告强调, 宗教、思想、良心和观点的自由“允许无神论者、不可知论者和世俗人文主义者享有表达各自看法的同等权利, 因此, 只考虑宗教信仰的协定将会与人权和不歧视协定的基本原则背道而驰”。³³

78. 在教育方面, 尤其是在公立学校, 学生和教师不应该因为崇奉或不崇奉某种宗教或信仰而受到歧视。政府当局应该对宗教教育的课程内容给予具体的关注, 理想的这类课程应该是以包容一切为目标。在这一点上, 学校教育 with 宗教或信仰自由、宽容和不歧视的关系问题国际咨询会议在其最后文件中表明, “每个国家均应在适当的政府级别推动和尊重旨在加强推动和保护人权、消除偏见和与宗教或信仰自由不相容的观念、以及确保尊重和接受宗教或信仰多元化和多样化的教育政策, 并推动和尊重不接受不符合个人信念的宗教教育的权利”(E/CN.4/2002/73, 附件, 第 4 段)。

79. 最后, 在把公共服务外包给宗教组织时, 国家需要采取有效保障措施, 防止承包商在人员雇用和服务提供方面的歧视行为。正式协商如果明显考虑有神论观点, 则不应故意将非宗教组织的代表排除在外。在这类正式协商中, 如果宗教组织代表因人数较多, 压倒无神论者或非神论者的无等级、非机构性观点, 国家则应该分析制度上存在宗教偏见的可能性。

³³ 关于教科文组织为提倡尊重言论自由, 尊重宗教信仰和价值观以及宗教和文化象征物所采取行动的报告 (176 EX/23, 第 8 段, 2007 年 3 月 28 日)。

四. 结论和建议

80. 对这两个实质问题的讨论突出了难民、寻求庇护者和境内流离失所者以及无神论者或非神论者所关心的问题。首先，本任务规定发出的关于难民、寻求庇护者和境内流离失所者状况的信函显示，这些人处于易受伤害的境地，这也可能关系到他们的宗教或信仰自由。这些弱势群体的处境需要特别的关注，特别报告员已在她的信函框架中建立了一个明确的次分类（参见 E/CN.4/2006/5，附件，及 A/HRC/6/5，第 30-31 段）。第二，特别报告员严肃对待无神论者或非神论者关心的问题。亵渎法和“诽谤宗教”概念可能制造不宽容或恐怖气氛，最终可能建立关于信仰的规范等级，因而产生适得其反的效果。无神论者和非神论者不应该因为崇奉或不崇奉某种宗教或信仰而受到歧视，例如在公立学校和正式协商中受到歧视或受到公共服务提供者的歧视。

81. 宗教或信仰自由是一项多方面的人权。这项基本人权的各个方面受到各种国际法律文书的保障，其中既包括具有法律约束力的标准，也包括所谓软性法律规定。本任务规定的 21 年实践显示，有效保护和推动宗教或信仰自由权利对所有国家都是一个严峻的挑战。而且，防止宗教或信仰上的不容忍和歧视需要所有参与各方采取积极而具有创造性的方法。

82. 这方面的核心问题是确定在向社会宣传宗教或信仰自由和反对不容忍或歧视的努力中，政府应该扮演的适当角色。根据本任务规定经过访问 24 个国家并向 130 个国家政府发出 1 000 多封专门信函所取得的经验，各级政府的明智而平衡的决策及谨慎的立法对处理涉及宗教或信仰自由的微妙问题至关重要。此外，独立和非专断的司法是保障宗教或信仰自由的前提。这已在 1993 年世界人权会议上得到强调，这次会议建议优先重视推动民主、发展和人权的国家和国际行动：“加强人权和民主机构、人权的法律保护、官员及其他人员的培训、基础广泛的教育以及以促使尊重人权为目的的公共宣传均应成为这些方案的组成部分”。³⁴

83. 政府与其坐等基于宗教或信仰的不容忍和歧视行为的发生，不如积极主动制定策略防患于未然。提前发现和适当解决各宗教或信仰群体之间可能发生的矛盾，是对善政的一个挑战。这需要协同努力分析宗教人口状况和现存的问题，以及审查所有涉及宗教或信仰自由问题上的政策和行政方法。但是，过度的强制性规定可能适得其反，因此具体立法的推出应该谨慎而行。

84. 教育能起到重要的预防作用，特别是能教育人们尊重和接受宗教或信仰领域的多元化和多样化，以及确保不接受不符合个人信念的宗教教育的权利。教育的质量至关重要，国家应采取适当措施，使学校课程、教科书和教学方法符合人权，

³⁴ 世界人权会议的报告，1993 年 6 月 14-25 日，维也纳（A/CONF.157/24（第一部份）），第三章，第二节第 68 段。

包括宗教或信仰自由。媒体和其他自学或互教手段及博物馆和图书馆之类的文化机构能提供宗教或信仰方面的相关知识，并展示每个社会中的多样化，从而对教育起到积极作用。遗憾的是，也有证据显示，媒体和互联网中广泛存在着宗教或信仰方面的不容忍和歧视性的定型观念。然而，国家应该遵从《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第二款规定的最低标准，其中只规定，“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者”，应受到法律的禁止。

85. 此外，还应该鼓励宗教之间和宗教内部的对话，包括与不热衷于自己宗教的信徒、无神论者及非神论者交流观点。这种对话还会大大获益于妇女和青年的观点。而且，可以支持学生及其教师自愿参与地区性或国际性的文化交流，并由此鼓励国家为相关的基层活动提供资助。

86. 如果非国家行为者的不容忍行为或歧视性的政府行为继续发生而无人给予适当的反应，那么宗教或信仰团体将失去对政府的信任。在这种情况下，采取措施建立信心是第一步，但还需要续以进一步的措施。国家必须确保立法和行政制度为侵犯宗教或信仰自由权案件中的受害者提供充分的保护并采取有效的补救措施，这一点极为重要。特别报告员谨此重申，国家的人权义务也包括确保自由行使宗教或信仰自由，并将犯下宗教不容忍罪行的人绳之以法。

87. 面对涉及宗教或信仰群体的问题，政府往往作出机械反应，而未能通过深思熟虑的步骤来解决基本问题。只有后一个方针才能够提供中期或长期的持久解决方法。遇到宗教或信仰问题时，例如，当侵犯他人人权的犯罪行为贴上宗教标签时，政府不应该惧怕。不应有罪不罚，不论这种犯罪行为是否打着宗教的幌子。特别报告员重申，政府同时应该行动适度，遵守法规，并遵从适用的国际人权标准。