



人权理事会

第二十二届会议

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·比勒费尔特的报告

概要

宗教或信仰自由问题特别报告员在本报告中简要介绍了他向人权理事会提交上一次报告(A/HRC/19/60)以来根据任务授权开展的活动。接着，他着重论述了尊重和保护宗教少数群体成员的宗教或信仰自由的必要性。

他在有关这一问题的概念性意见中强调，应当从人权的角度连贯一致地解释和落实宗教少数群体成员的权利。不同于以往通常在双边或多边和平谈判框架中形成的某些保护少数群体概念的是，基于人权的方法尊重人类的自我认识，将其作为系统性的起点。特别报告员进一步指出，按照规范普适性原则，宗教少数群体成员的权利不能仅限于某些预先指定的群体成员。相反，所有事实上居于少数地位且需要特别保护的人都应能够获得这些权利，从而推动其个人和社群身份认同的自由和非歧视的发展。

特别报告员进一步描述了国家和/或非国家行为者侵犯宗教少数群体成员的宗教或信仰自由的典型模式。这些模式表明了各种问题，需要采取集体行动加以解决。报告的结尾载有一个建议清单，涉及保护和增进宗教少数群体成员的宗教或信仰自由方面的总体政策、国内法律规定、行政管理和程序、教育、媒体、宗教间的沟通以及宣传活动。

目录

| | 段次 | 页次 |
|-----------------------------|-------|----|
| 一. 导言 | 1-2 | 3 |
| 二. 特别报告员开展的各项活动 | 3-13 | 3 |
| A. 国别访问 | 4-5 | 3 |
| B. 来文 | 6-8 | 3 |
| C. 其他活动 | 9-13 | 4 |
| 三. 保护宗教少数群体成员的宗教或信仰自由 | 14-54 | 5 |
| A. 引言 | 14-16 | 5 |
| B. 澄清概念 | 17-35 | 5 |
| C. 侵权行为 | 36-54 | 10 |
| 四. 结论和建议 | 55-89 | 17 |
| A. 结论 | 55-59 | 17 |
| B. 建议 | 60-89 | 18 |

一. 导言

1. 人权委员会第 1986/20 号决议最先规定了宗教或信仰自由问题特别报告员的任务，人权理事会第 6/37 号决议延长了其任务期限。2010 年 6 月 18 日，人权理事会通过了第 14/11 号决议，并随后任命海纳·比勒费尔特自 2010 年 8 月 1 日起担任任务负责人。
2. 在第二章中，特别报告员简要介绍了他向人权理事会提交上一次报告(A/HRC/19/60)以来开展的各项活动。在第三章中，特别报告员着重论述了保护宗教少数群体成员的宗教或信仰自由问题。在第四章中，他得出了这方面的结论并向各利益攸关方提出建议。

二. 特别报告员开展的各项活动

3. 特别报告员依照人权理事会第 6/37、第 14/11 和第 19/8 号决议开展了多项活动。在本章中，他简要介绍了 2011 年 12 月 1 日至 2012 年 11 月 30 日期间根据任务授权开展的活动。

A. 国别访问

4. 自从向人权理事会提交了上一次报告以来，特别报告员于 2012 年 3 月 29 日至 4 月 5 日对塞浦路斯进行了国别访问。他感谢所有对话者和官员在其访问之前、之中和之后给予的合作及提供的信息。特别报告员鼓励所有利益攸关方考虑他提出的建议，并在落实访问报告(A/HRC/22/51/Add.1)中提出的各项建议的过程中相互合作。
5. 在本报告期内，特别报告员向孟加拉国、印度尼西亚、约旦、乌兹别克斯坦和越南政府发出了国别访问请求。他感谢越南政府邀请他于 2013 年访问该国。

B. 来文

6. 特别报告员继续收到很多关于对各种宗教或信仰背景的个人和群体实施的侵犯人权行为的申诉。这些指控包括对宗教少数群体或信仰社群成员的殴打、任意拘留和非自愿失踪，将改变宗教信仰者或持不同意见者定为“叛教罪”和“亵渎罪”，公开表现出宗教不容忍并以宗教或信仰为由侮辱他人，以及袭击礼拜和宗教场所，例如墓地或具有其他历史和文化价值的遗址。此外，还有报告称，某些国家将一些个人遣返原籍国，而他们在原籍国有可能受到宗教迫害和严厉处罚。还有人关注针对某些宗教少数群体成员实施强制改变宗教的行为。
7. 特别报告员通过向各国发送指控函件和紧急呼吁，力求查明对某些可能不符合 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》(1981 年

《宣言》)¹ 各项规定的行动提出的指控。特别报告员在 2011 年 12 月 1 日至 2012 年 11 月 30 日期间发出的函件载于最新来文报告(A/HRC/20/30、A/HRC/21/49 及 A/HRC/22/67)。

8. 应人权理事会的请求，特别报告员在报告过程(包括信息采集和建议)中继续应用性别观点，方法包括查明专门针对某一性别的虐待行为。来文报告中概述的若干指控函件和紧急呼吁具体涉及了歧视妇女和女童(包括在她们行使思想自由权、良心自由权和宗教或信仰自由权过程中)的做法和法规。

C. 其他活动

9. 2012 年 5 月 22 日和 23 日，特别报告员与少数群体问题独立专家丽塔·伊扎克一同参加了在维也纳举行的一次专家研讨会，其主题为“加强国际、区域和国家人权机制在保护和增进宗教少数群体的权利方面的有效性”。他在发言中论述了依照国际人权标准(包括 1981 年《宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》第十八、第二十六和第二十七条)保护宗教少数群体的问题。

10. 2012 年 10 月 1 日，特别报告员参加了欧洲安全与合作组织(欧安组织)民主制度和人权办公室(民主人权办)就欧安组织成员国在宗教或信仰自由领域的动态和挑战举行的会议。

11. 特别报告员还参加了 2012 年 10 月 4 日和 5 日在拉巴特举行的一场专家总结研讨会，主题是如何最好地应对构成煽动歧视、敌意或暴力的宣扬民族、种族或宗教仇恨的行为。专家们共同通过了《拉巴特行动计划》，² 其中载有联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)2011 年举行的一共四次区域研讨会得出的结论和提出的建议。

12. 2012 年 11 月 27 日，特别报告员参加了在日内瓦举行的第五届少数群体问题论坛。他就宗教少数群体的权利发了言，并就可以采取哪些积极措施保护和增进他们的权利提出了建议。

13. 此外，特别报告员还与政府代表、宗教或信仰社群、民间社会组织和宗教或信仰自由领域的学术专家举行了多次会谈。为此，他参与了多次国内和国际会议，包括在柏林、布鲁塞尔、布达佩斯、日内瓦、海德堡、卢塞恩、纽约、奈梅亨、萨尔茨堡、维也纳和华沙举行的会议。

¹ 大会第 36/55 号决议。

² 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf。

三. 保护宗教少数群体成员的宗教或信仰自由

A. 引言

14. 近年来，国际社会日益关注宗教或信仰少数群体成员的脆弱境况。³ 国家、民间社会组织、国家人权机构、媒体和其他利益攸关方均表示有兴趣制定战略，以更高效地保护世界范围内宗教少数群体成员的权利。联合国各种论坛(包括大会、人权理事会和少数群体问题论坛)也多次展开此类辩论。

15. 尽管所有宗教或信仰背景的人若居于少数地位都有可能成为反少数群体行为的受害者，但某些宗教社群尤其长期地遭到歧视、骚扰乃至迫害。对宗教或信仰少数群体成员实施的侵犯人权行为有多方面的动机和背景，而侵权者既可能是国家，也可能是非国家行为者，或兼而有之(见下文第三章 C 节)。这些侵权行为解释了为什么我们需要采取协调一致的行动。

16. 除了持续不断的侵犯人权行为问题，宗教少数群体成员的权利问题也引发了各种概念性挑战，需要系统地加以澄清。在这一领域频频发生的误解和错误观念可能对连贯一致地构想和落实宗教少数群体成员的权利产生负面影响。因此，克服现有的概念性误解不仅是学术工作，而且也有现实意义。

B. 澄清概念

1. 一般人权框架

17. 应从人权的角度连贯一致地理解宗教或信仰少数群体成员的权利，且必须与所有其他方面的人权一同加以保护。这一澄清，乍看可能不值一提，但却是必不可少的，因为少数群体问题常常与历史上产生于人权框架之外的保护少数群体概念有关。似乎应当承认，上述保护制度中的一些制度在推动不同社群和平共处方面有其历史功劳，但我们应当认识到，这些制度可能在概念上不同于世界人权规范和原则。不过，各种不同形式的少数群体保护制度的成分依然发挥着重要的政治作用，甚至常见于人权的论述中，然而概念上却不总是符合基于人权的方法。这是导致困惑的一大原因，可能对切实落实宗教少数群体成员的权利产生不利影响。

18. 例如，在双边或多边和平协定框架内制定的少数群体保护制度通常会为具体列明的少数群体及其成员提供政治或法律保护机制。尽管这些保护机制可能为确定的少数群体提供切实好处，但这种保护制度却不总是以人权为基础。它们不是依托普适性、自由和平等原则，而通常仅仅保护某些预先指定的群体的成员。

³ 例如，人权理事会第 19/8 号决议九次提到宗教少数群体，而《世界人权宣言》和 1981 年《宣言》均未明确提及宗教少数群体。

此外，双边或多边协定的政治背景蕴藏着风险，即：这些特定少数群体被视为得到某些外国势力的保护。因此，这些少数群体保护机制中的一些机制最终变得有损于它们原本应当保护的那些人群。

19. 基于人权的方法也不同于神学定义的少数群体保护概念。在这些概念中，不同的地位可能取决于与一国主导性宗教的亲疏远近。这将再次造成保护仅仅被保留给预先指定的一批宗教社群，而未能适当考虑到那些不符合或看似不符合神学所能接受的宗教背景的个人或群体(例如其他少数群体成员、持不同意见的个人、少数群体中的少数群体、无神论者或不可知论者、改变宗教信仰者或宗教取向不明的人)的宗教或信仰自由权。

20. 有必要重申，在国际人权法背景下确立的宗教少数群体成员的权利有着以普适性、自由和平等原则为基础的人权方法的所有特征。这也符合《世界人权宣言》第一条的精神。该条强调：“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。”此外，《世界人权宣言》序言还将“对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等的和不朽的权利的承认”作为出发点。这一宣言在若干国际人权公约中得到重申，解释和落实宗教少数群体成员权利时亦须以此为指导。

2. 自由发展个人和社群身份认同

21. 《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条规定：“在那些存在着人种的、宗教的或语言的少数人的国家中，不得否认这种少数人同他们的集团中的其他成员共同享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教或使用自己的语言的权利”。⁴ 根据这一条款中使用的措辞，权利持有者是那些在其社群中行使权利的个人。1992 年《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》(1992 年《少数群体宣言》)⁵亦采用了同样的结构。如标题所示，权利持有者依然是社群中的个人。

22. 人权事务委员会在关于第二十七条(少数群体权利)的第 23 号一般性意见(1994 年)中将第二十七条的总目标进一步界定为：推动少数群体社群的长期发展及其身份认同，强调“保护这些权利的确保有关少数群体的文化、宗教和社会特性得以存活和持续发展，从而加强整个社会的结构”。⁶ 在 1992 年《少数群体宣言》中，更加全面地写入了少数群体权利的这一总目标。其第一条第 1 款规定：“各国应在各自领土内保护少数群体的存在及其民族或族裔、文化、宗教和语言上的特征并应鼓励促进该特征的条件。”

⁴ 亦见《儿童权利公约》第 30 条中关于属某一少数群体的儿童或土著儿童的类似措辞。

⁵ 大会第 47/135 号决议。

⁶ 人权事务委员会关于少数群体权利问题的第 23(1994)号一般性意见，第 9 段。

23. 在人权中，一个人或一个群体的身份认同一定总是由相关人员的自我认识界定的，而自我认识可能很多样，且还有可能随着时间的推移发生变化。尊重每一个人的自我认识这一原则基本上适用于各种不同的身份类别(族裔、语言等)，但在确定宗教和信仰身份认同方面显得更加突出，因为这些身份认同的发展与人类的思想自由权、良心自由权、宗教或信仰自由权有关。这一人权已经在多项文书中得到国际承认，包括《世界人权宣言》第十八条、《公民权利和政治权利国际公约》第十八条以及 1981 年《宣言》。宗教或信仰自由赋予人类所有成员以权利，使其能够作为个人或与他人共同在广泛的宗教或信仰领域寻找其自身的道路。他们可自由保持、皈依或改变其宗教或信仰；通过与其自身教区成员或与有着不同信仰的人进行沟通交流扩大视野；单独或集体举行宗教典礼；按照其自身的信仰教育子女；从国外进口宗教文献并与教友跨国建立网络联系。个人还有权保护其宗教或信仰相关的取向不会被迫公之于众，并将信仰作为隐私。

24. 用以促进特定宗教少数群体身份认同的措施总是以尊重所有成员的宗教或信仰自由为前提。因此，他们希望如何行使其人权问题取决于每个人的个人决定。严格来讲，这意味着国家无法“保证”某一宗教少数群体的长期发展或身份认同。国家所能和所应该做的，是为宗教少数群体成员创造有利条件，确保他们能够自主地决定与信仰有关的事务，从而保护和进一步发展其宗教社群生活与身份认同。

25. 为推动某一宗教少数群体及其成员的长期发展，通常迫切需要采取积极措施。《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条以及类似的少数群体权利条款的附加值在于：它们呼吁各国采取此类措施，因而这些措施成为国际人权法规定的一种义务。根据 1992 年《少数群体宣言》第四条第 2 款，各国“应采取措施，创造有利条件，使属于少数群体的人得以表达其特征和发扬其文化、语言、宗教、传统和风俗，但违反国家法律和不符合国际标准的特殊习俗除外”。这要求开展各种各样的活动。例如，辅助措施可包括为学校和培训机构提供补贴、推动社群媒体、为宗教少数群体提供适当的法律地位、照顾到宗教节日和典礼、推动宗教间对话倡议以及在社会各界开展宣传活动。不采取此类补充性辅助措施，将严重危及某些宗教少数群体长期存活的前景，同时亦将构成对其个人成员的宗教或信仰自由的严重侵犯。

3. 平等和非歧视

26. 《世界人权宣言》序言将人类家庭所有成员的“固有尊严”与“其平等的和不移的权利”联系起来，从而突出了平等作为一般人权结构性原则之一的重要意义。平等和自由原则必须总是放在一起解释。自由原则同样源自对人类尊严的尊重。否则，平等就很容易被曲解为统一性或“同一性”，这种误解时有发生。然而，这种误解可能对宗教少数群体成员的权利造成重大不利影响，甚至可能使其面临强制同化政策。有必要指出，一般来说，人权代表着一种理想，即在平等尊重和关怀所有人的自由的基础上，为人类赋权，使其能够制定和实现自身

多种多样的生活计划，因其不可取代的个人经历得到尊重，自由表达其不同的宗教或信仰，并单独或与他人共同开展宗教或信仰活动。在平等的基础上努力落实所有人的人权，将使得社会更加多样化和多元化，包括宗教和信仰方面。

27. 一般来说，平等首先要求开展系统性的努力，消除一切形式的歧视，包括基于宗教或信仰的歧视。1981 年《宣言》第二条第 1 款强调：“任何国家、机关、团体或个人都不得以宗教或其他信仰为理由对任何人加以歧视”，确证了这一任务。1981 年《宣言》第三条规定：“人与人之间由于宗教或信仰的原因进行歧视，这是对人的尊严的一种侮辱，是对《联合国宪章》原则的否定[...]”，发出了明确的信号。

28. 很显然，消除基于宗教或信仰的歧视是一项复杂的任务，意味着不同层面的国家义务。首先，它要求在国家机构内部连贯一致实行非歧视政策，包括所有人都能担任行政管理、公共服务、警察、军方和公共卫生领域的公职，而无论其宗教或信仰取向如何。如果宗教少数群体成员长期被排除在公共机构以外，或许有必要采取特别措施，鼓励这些少数群体成员申请公职，并增加他们的机会。此外，各国还应在劳动力市场和住房市场、媒体、福利制度等方面消除歧视性做法。这就要求开展超越非歧视政策的促进活动，例如代表少数群体开展积极宣传活动和促进措施。最后，各国应着重解决社会歧视的根本原因，包括现有的对宗教少数群体成员的陈规定型观念和偏见；且应培养社会开放和宽容的总体风气，例如在学校课程中公允地介绍不同宗教或信仰传统，推动不同教派的人士见面，鼓励宗教间的沟通。

29. 除了直接和公开的歧视问题之外，宗教少数群体成员还有可能遭受结构性或间接歧视等隐性歧视。例如，学校或其他公共机构中看似中立的着装规则尽管不公开针对某一个特定社群，但可能构成对某一宗教少数群体成员的歧视，因为他们觉得在宗教意义上必须遵守某种着装规则。在饮食规则、公共节假日、劳动法规、公共卫生规范和其他方面也可能发生类似的问题。可能很多人甚至根本没有意识到看似中立的规则可能给宗教少数群体成员带来不利影响。为防止或纠正歧视性后果，一般来说，各国应与宗教少数群体代表协商之后方可颁布有可能侵犯他们与宗教或信仰相关的信念和做法的法规，且应为少数群体各成员制定并推动“合理照顾”政策，确保他们能够按照其信仰生活。

30. 此外，应系统性地关注多重歧视和交叉歧视，例如宗教和性别交叉歧视的歧视性模式。消除宗教或信仰有关歧视的措施可能无形中遵循着男性对相关社群的需求和要求的理解，而旨在消除性别歧视的方案在很大程度上则是根据主流人口中女性的经验制定的。因此，即使在那些实行积极的非歧视政策的国家，某些宗教少数群体的女性成员也极有可能基本无法受益于反歧视措施。在设计克服此类盲点的方案时，各国还应以《消除对妇女一切形式歧视公约》为指导。

4. 按照普遍性精神广泛适用

31. 按照国际人权法中所有人都是权利持有者这一假设，他们在宗教或信仰方面的自我认识都值得尊重。然而，鉴于人们在宗教或信仰问题方面的自我认识可能千差万别这一经验，宗教或信仰自由也必须广泛地加以适用，并相应以开放和包容的方式加以落实。这一要求源自人权的普适性。人权事务委员会已经澄清说，《公民权利和政治权利国际公约》第十八条“保护有神论、非神论和无神论信仰，以及不信奉任何宗教或信仰的权利。”“信仰”和“宗教”应当从广义的角度加以理解。适用时，第十八条不仅限于传统宗教，或带有体制特征的宗教和信仰，或与传统宗教做法类似的做法。”⁷

32. 在理解《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条和 1992 年《少数群体宣言》时，对宗教少数群体成员权利的解释亦须以广泛和包容性的理解为指导。因此，应当将“宗教少数群体”这一术语理解为涵盖所有相关人群，包括传统和非传统社群，以及大社群和小社群。我们还应考虑到内部少数群体(亦即：大型少数群体内部的少数群体)的情况。

33. 鉴于对这一问题存在广泛误解，特别报告员谨强调，宗教少数群体成员的权利不是为某些预先指定的人群保留的反普适性特权。相反，所有事实上生活在宗教或信仰少数群体情况下的人都应能够在非歧视的基础上充分享有人权，并从他们可能需要的措施中受益，从而发展其个人和社群身份认同。至于哪些个人和群体属于《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条或类似少数群体权利条款的保障范围这一问题，应当根据相关个人的自我认识以及对他们实际需要的促进措施开展的透明实证评估两方面加以确定。

34. 在任何情况下，国家在尊重、保护和落实宗教少数群体成员的人权方面的义务都不能仅仅局限于那些已经拥有受承认的宗教少数群体特殊地位的社群成员。相反，受到特别承认的地位应当成为推动那些事实上居于少数地位的人更加有效地享受宗教或信仰自由的工具。此外，人权事务委员会曾指出，不仅一国的国民、公民或永久居民享有少数群体成员的权利，而且构成此类少数群体的移徙工人、甚至是旅客也同样应该能够行使上述权利。⁸

35. 国家授予的特殊地位绝不能成为确定人权适用范围时的出发点，因为这将推翻权利的规范秩序，并违反规范普适性这一总的人权原则。相反，代表宗教少数群体成员的积极措施的宗旨应当是：为所有可能需要此类措施的人提供保护，使其能够在非歧视的基础上充分享受宗教或信仰自由，并有弘扬和发展与其群体有关的宗教身份认同的长期前景。

⁷ CCPR/C/21/Rev.1/Add.4，第 2 段。特别报告员的上一次年度报告(A/HRC/19/60，第 22-73 段)也讨论了与宗教或信仰的定义有关的问题。

⁸ CCPR/C/21/Rev.1/Add.5，第 5.2 段。

C. 侵权行为

1. 多方面的动机和背景

36. 世界各地都存在侵犯宗教少数群体成员的宗教或信仰自由的行为，其动机不尽相同。例如，可以宗教或意识形态的真理要求为名、以实现国家和谐为由、以捍卫法律和秩序为借口或与反恐工作一同实施这种行为。现有的针对少数群体的陈规定型观念和歧视有时与历史创伤或民族神话有关，也可能为政治动员或寻找替罪羊等目的而被公开煽动。

37. 侵犯宗教少数群体成员的宗教或信仰自由的可能是国家，也可能是非国家行为者，抑或常常兼而有之。当紧迫的法律和秩序工作与出于政治目的利用民族身份认同相结合，国家侵犯人权的可能性通常就会增加，这种模式曾在多个国家发生。此类限制性政策的目标通常是那些倾向于或据说倾向于逃避国家控制并同时被认为不真正符合该国历史和文化构成的宗教或信仰群体的成员。

38. 此外，在长期冲突的情况下，行使与政府类似职能的事实当局也可能将目标对准宗教少数群体，特别是当他们被视为站在“另一边”的时候。有鉴于此，特别报告员谨重申，国际社会、成员国和所有行使与政府类似职能的相关事实实体都应尽其所能，确保不存在人权保护漏洞、所有人都能够切实享受基本权利，包括宗教或信仰自由，而无论其生活在何处。

39. 非国家行为者实施的侵权行为通常发生在有罪不罚的政治环境之中，因而也表明国家的直接或间接参与，甚或人权保护的真空地带。有时，歧视或暴力事件看似自发地发生，然而即使在这种情况下，它们通常也是在存在广泛偏见的背景下发生的，而广泛的偏见可能升级为政治偏执，政治家有时故意煽动这种情绪。同时少数群体还可能成为公众蔑视的对象，例如被诋毁不遵守道德原则。为应对偏执和蔑视情绪的奇特组合，两种来源的挑衅心理可以结合成一种有害的混合物，亦即：由于感到威胁而产生的挑衅心理，以及由于佯装自身道德高人一等而产生的挑衅心理。

40. 有些情况下，很容易明确区分谁是侵权者、谁是受害者；但有些情况下，使用这样的区分则可能很复杂，甚至根本不可能。在一国惨遭迫害的宗教社群很可能在另一国积极参与侵犯人权行为。有时，少数群体对内部批评者或持不同意见者施加压力以保持团结，很可能就侵犯了内部少数群体或个人成员的权利。

2. 侵权的具体领域

41. 下列侵犯宗教少数群体成员权利的行为构成任务负责人在国别访问和发送给各国的函件中观察到的行为模式的不完全清单：

(a) 不必要的官僚手续限制

42. 宗教少数群体经常面对极多的官僚手续要求。这些要求不仅没有为宗教或信仰自由提供便利，反而形成歧视性的负担和不合理的限制。⁹ 在某些国家，少数群体社群必须每年登记才能得到主管部门的承认。¹⁰ 受影响的群体成员抱怨登记程序日益昂贵和费时。而如果不登记或未定期重新登记，则可能导致法律脆弱性，而法律脆弱性使得宗教少数群体在政治、经济和社会方面面临不确定性。¹¹ 此外，申请准许建造礼拜场所(教堂、清真寺、祷告堂、犹太教堂、寺庙等)的程序可能极为复杂；在有些情况下，申请程序拖延达数十年。¹²

(b) 拒绝给予适当法律地位

43. 大多数宗教社群——尽管不是全部——都希望拥有集体法人地位。它们可能必须拥有这种地位，才能开展重要的社群职能，例如开设银行账户、购买房产、建造礼拜场所、雇佣专业人员(包括专业牧师)、建立教会学校和运营其自身的社群媒体。没有适当的法律地位，社群基础设施的开发和宗教少数群体的长期存活前景就有可能受到严重不利影响。然而，一些国家未能为适当的法律地位提供便利。例如，某些国家不允许社团追求任何与宗教或信仰有关的目标。这就意味着，真正的宗教团体无法根据《结社法》获得法律地位。承认程序也可能冗长且过于复杂，因而有意或无意间阻碍了某些少数群体申请。¹³ 在某些情况下，宗教组织可能被剥夺地位，并被注销，从而失去了登记在案的宗教组织所享有的重要权利和特权。(重新)登记程序可能规定一些条件，例如在一国境内的最低信徒人数或者最低存在年限。从理论上讲，这些条件将较小的团体或新团体排除在外。¹⁴ 主管部门还有可能随意使用负面标签，例如“异端教派”¹⁵ 或“邪教”，以总体防止某些团体获得法人地位。不受承认的社群通常生活在法律不确

⁹ 在安哥拉，穆斯林社群在获得必要的登记方面面临种种困难，因为法律要求必须有 100,000 人签名方可将一个宗教社群合法化(A/HRC/4/21/Add.1，第 18 段)。

¹⁰ 在巴拉圭，宗教或信仰社群必须每年在宗教事务局(副部级单位)登记，而天主教教堂则无需执行这项要求(A/HRC/19/60/Add.1，第 34 段)。

¹¹ 白俄罗斯福音教会根据 2002 年《宗教法》重新登记的努力以失败而告终，随后被清算(A/HRC/4/21/Add.1，第 53 段)。

¹² 据说，由于要求多级审批，并涉及冗长的程序，缅甸钦族基督教少数群体无法建造或修缮教堂或树立十字架(A/HRC/22/67)。

¹³ 塔吉克斯坦《良心自由、宗教社团和其他组织法》为宗教组织规定了繁琐的登记程序(A/HRC/7/10/Add.1，第 245-249 段)。

¹⁴ 在匈牙利，《良心自由和宗教自由权以及教堂、宗教和宗教社群法》要求大多数宗教组织重新登记时，提供至少运作了 20 年的证据以及该组织结构和运作章程(A/HRC/19/44，第 35 页)。

¹⁵ 在法国，普利茅斯弟兄会新教运动被列入监测和打击异端教派不当行为部际任务组报告之后，面临着诸多限制(A/HRC/4/21/Add.1，第 137-145 段)。

定性和结构脆弱性不断增加的境况之下。还有事实当局禁止和扰乱宗教少数群体成员集会的案例，因为事实当局错误地认为，未登记社群不能开展此类活动。¹⁶

(c) 结构性歧视和排斥

44. 宗教少数群体成员经常在社会各个部门(例如教育机构、劳动力市场、住房市场或医疗系统)遭受系统性的歧视。诸多实例说明在上述部门和其他重要的社会领域存在结构性歧视。少数群体在公共部门(包括警察、军队、公共媒体和公立大学的高级别职位)的代表性也不足。一些群体的成员一旦被发现，可能就无法获得高等教育¹⁷ 或担任某些公职，或被免职，无法再担任先前的职位。此外，宗教少数群体的很多成员还受到多重歧视、交叉歧视或其他更严重形式的歧视，例如表列种姓地位和具体宗教归属之间的歧视性联系¹⁸，或者同时遭受基于宗教和基于族裔的暴力¹⁹。妇女或女童常常不得不面临基于性别的歧视和宗教歧视，例如歧视宗教少数群体成员(尤其是女性)的着装规则。²⁰

(d) 家庭法的歧视性影响

45. 一个特别值得关注的问题涉及歧视性的家庭法，特别是如果个人身份问题需要宗教法院裁定。一些国家仍限制不同教派的人通婚，这违反了《世界人权宣言》第十六条。该条规定，成年男女，不受宗教的任何限制，有权婚嫁和成立家庭。宗教少数群体成员，尤其是女性，可能会觉得必须改变宗教或信仰，才能与不同宗教信仰的人结婚。视具体情况，这可能违反《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第 2 款。该款禁止在宗教或信仰问题上对任何人施加胁迫。此外，宗教少数群体成员还可能在离婚协议方面受到歧视待遇，这是经常影响女性的一个问题。据说，家庭法院和宗教法院在子女抚养权案件中的判决对属宗教少数群体的家长有失公正。²¹

¹⁶ 2010 年，生活在纳戈尔诺-卡拉巴赫地区的耶和华见证人宗教会议被当地“警察”中断，数名耶和华见证人遭到逮捕(A/HRC/16/53/Add.1，第 6-24 段)；然而，特别报告员随后被告知，在逮捕人士提出上诉之后，事实“法院”依照《公民权利和政治权利国际公约》以及特别报告员关于登记不应是举行和平宗教集会的前提条件这一意见，推翻了最初的行政定罪。

¹⁷ 在伊朗伊斯兰共和国，巴哈教成员被禁止进入公立大学和私立大学以及职业培训机构(A/HRC/10/8/Add.1，第 91-92 段；A/HRC/19/44，第 13 页)。

¹⁸ 见印度国别访问报告(A/HRC/10/8/Add.3，第 27-28 段和第 71 段)。

¹⁹ 见博科圣地组织在尼日利亚北部实施的暴力行为(A/HRC/20/30，第 67 页)。

²⁰ 法国禁止学生展示“招摇的”宗教标志，这一规定主要影响某些宗教少数群体的成员，特别是穆斯林和锡克教徒(E/CN.4/2005/61/Add.1，第 110-122 段；E/CN.4/2006/5/Add.4，第 66 段和第 98 段)。

²¹ 在塞尔维亚，耶和华见证人报告说，他们的一些成员在涉及到与不是耶和华见证人的配偶离婚的案件中失去了子女抚养权(A/HRC/13/40/Add.3，第 24 段)。巴林王国一个据称信仰 Safara 的妇女离婚后，什叶派宗教法院拒绝给予她子女抚养权(A/HRC/16/53/Add.1，第 25-32 段)。

(e) 孤立和灌输儿童

46. 《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第 4 款规定家长有权按照其自身信仰教育子女。宗教少数群体中的家长在行使这一权利方面也面临困难。这方面尤其敏感的一个领域是学校教育。在某些国家，宗教或信仰少数群体中的儿童所接受的宗教教育违背了他们自身的意愿，或者违背了他们家长或监护人的意愿。他们可能没有获得宗教教育豁免权的选择，或者豁免的门槛较高或附带令人羞辱的条件。还有报告称，少数群体中的儿童在公立学校面临压力，不得不参加他们自身宗教以外的宗教仪式和典礼，或者未经其家长事先同意而被牧师施以洗礼。²² 据说，有些儿童甚至被敦促必须与其自身宗教保持距离，才能通过学校的考试。另据称，在学校拒绝遵守某些宗教指令的学生被老师惩罚或攻击。²³ 在极端情况下，这种压力可构成对不被迫改变宗教权利的侵犯。还有些情况下，学校给予学生宗教教育豁免权，但由于某些公立学校缺乏资源，免于参加宗教教育的学生可能仍须留在课堂上，这意味着他们实际上还是接触了宗教教育，而这种宗教教育有可能违背其自身的信仰。²⁴

(f) 公然煽动偏见

47. 有时，政府和公共机构官员不仅不打击现有歧视宗教少数群体的行为，反而为政治目的(例如促进民族同一性或将政治上的失败归咎于替罪羊)而煽动和利用这种歧视。在这种情况下，少数群体被负面地刻画成损害社会道德结构的人。例如，出于良心拒服兵役的少数群体被认为应对军事方面的失败和其他民族创伤负责。令人惊讶的是，煽动的政治偏执往往针对一小群人，他们被妖魔化，被视为拥有某种神秘的、“会传染的”力量，并据称可通过这种力量对社会和谐造成致命威胁。²⁵ 还有些宗教少数群体被政治家或电台主持人侮辱为“第五纵队”²⁶，据说他们的行为代表着敌对外国势力的利益，因而侵害了祖国的利益。负面成规定型观念和偏见的传播显然损害了不同社群之间的关系，使宗教少数群体成员处于弱势地位。不幸的是，学校课本和教材中依然存在侮辱性的偏见，而仍处幼年的儿童很容易相信反少数群体的宣传。

²² 有报告称，格鲁吉亚东正教牧师在未经家长同意的情况下对儿童施以洗礼（A/HRC/4/21/Add.1，第 146-151 段）。

²³ 据称，斯里兰卡一名佛教僧侣教师在学校攻击了一名说自己是天主教徒、拒绝学习佛教的 14 岁学生（A/HRC/22/67）。

²⁴ 见塞浦路斯国别访问报告(A/HRC/22/51/Add.1，第 62 段)。

²⁵ 据称，沙特阿拉伯利雅得阿訇清真寺将什叶派人士称为“叛徒”，并呼吁消灭全世界所有的什叶派信徒，包括居住在沙特阿拉伯的什叶派信徒（A/HRC/16/53/Add.1，第 362-366 段）。

²⁶ 据说，在美利坚合众国，一名电台主持人在他主持的谈话节目中曾说：“我们国家的穆斯林是第五纵队。[...]他们来这里的目的是占领我们的文化，并最终占领我们的国家”（E/CN.4/2005/61/Add.1，第 298 段）。

(g) 蓄意破坏和亵渎行为

48. 很多蓄意破坏事件都针对宗教少数群体的标志、场所或机构，包括拆除礼拜场地²⁷、亵渎墓地²⁸ 或具有历史和文化遗产价值的陵墓。²⁹ 此类攻击构成象征性暴力，肇事者希望通过这种行为向宗教少数群体成员发出这样一个信号：本社群或本国不欢迎他们。³⁰ 这可能引发肢体暴力，³¹ 包括驱逐或其他极端的敌对情绪表现形式。在另外多起事件中，开发计划或建筑计划最终毁坏了宗教少数群体或土著人民的神圣场所。³²

(h) 妨碍宗教仪式或典礼

49. 少数群体人士希望开展他们认为本质属于其宗教身份的仪式时可能面临困难。这包括儿童宗教社会化仪式，例如男孩割礼。³³ 宗教少数群体成员举行列队祈祷或公开举行宗教典礼时可能还面临各种行政障碍。若干政府在这方面实行了过于严格的政策，有时会以不明确的“公共秩序”为理由，这有违《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第3款所规定的标准。有时，公共典礼或集会会被警察中断，或有警察在场的情况下被非国家行为者中断，似乎国家当局不关心甚至是暗中许可此类做法。³⁴ 此外，也发生过葬礼被人群打断的情况。尽管墓地属于市政府，但这些人宣称墓地应该保留给信仰该国主导性宗教的人，“异端”

²⁷ 2009 年 1 月，委内瑞拉玻利瓦尔共和国加拉加斯的 Tiferet 以色列犹太教堂两次被反犹太涂鸦蓄意破坏 (A/HRC/13/40/Add.1, 第 248-258 段)。

²⁸ 以色列国家当局允许在耶路撒冷 Ma'man Allah 墓地的一部分建造博物馆。据称，这一过程中开掘和曝光了数百处坟墓。1,000 多年来，这些坟墓一直是穆斯林埋葬场所 (A/HRC/16/53/Add.1, 第 206-215 段)。

²⁹ 在 2012 年发布的新闻稿中，特别报告员提到下列国家中毁坏和亵渎宗教场所和墓地的行为：塞浦路斯 (www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12042&LangID=E)、马里 (www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12337&LangID=E)、利比亚 (www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12485&LangID=E)。

³⁰ 据称，在希腊，不明身份人士将一个猪头钉在了西色雷斯一个清真寺入口的大门上 (A/HRC/18/51, 第 85 页)。

³¹ 在埃及，一些科普特基督徒在亚历山大 Al-Qiddissin 教堂做完新年弥撒后遭到一枚炮弹的袭击，造成 23 名科普特基督徒死亡，另有至少 97 人受伤 (A/HRC/18/51, 第 29 页)。

³² 在危地马拉，有人对在一处用作宗教典礼的重要文化场所 Maya Tulam Tzu 修建共有公寓楼一事提出关切 (A/HRC/4/21/Add.1, 第 159-167 段)。在澳大利亚，有人对破坏一个神圣的土著岩石艺术区表示关切。这一岩石艺术区中有数百个对丹皮尔群岛土著人民而言十分神圣的遗址 (A/HRC/7/10/Add.1, 第 4-10 段)。

³³ 在德国，2012 年 5 月 7 日科隆区级法院的一项决定引发了部分具有攻击性的辩论。这场辩论的主题是法律是否应当允许出于宗教原因对儿童实施男性割礼。不过，德国联邦议会呼吁联邦政府于 2012 年秋提交一份法律草案，强调德国必须继续允许犹太人和穆斯林的宗教生活 (CCPR/C/DEU/Q/6/Add.1, 第 86 段)；联邦议会于 2012 年 12 月通过了这项法律。

³⁴ 在厄立特里亚，一场婚礼被中断，30 名福音派基督徒被逮捕；他们签署了一份保证今后不再参加此类活动的文件之后最终得以释放 (E/CN.4/2005/61/Add.1, 第 96 段)。

不得使用。因此，有时宗教少数群体成员无法悄无声息、有尊严地掩埋过世的家庭成员。³⁵

(i) 威胁和暴力侵害宗教少数群体成员行为

50. 不幸的是，国家或非国家行为者暴力侵害宗教少数群体成员的行为包括酷刑、虐待、绑架、非自愿失踪和其他暴行。这些行为可能自发地发生，也可能由出于政治目的利用并进一步煽动现有陈规定型观念、偏见和偏执的政治领导人谋划。动机可能千差万别，包括将自然灾害、民族创伤或政治上的失败莫名其妙地归咎于少数群体，而对其进行“复仇”，或据说某些少数群体可能代表外国势力，是其“第五纵队”，因而需要自我防卫。为维持国家主导性宗教的霸权，反对不受欢迎的竞争者或移民，也有可能使用武力。³⁶ 此外，暴力侵害行为的目标还包括驱逐该国少数群体，³⁷ 或恐吓或敲诈他们，以榨取“保护费”。据称，还发生过强迫宗教少数群体成员放弃信仰并转信主流宗教的绑架和暴力案件。³⁸ 除杀害和伤害人之外，暴力行为还可能对宗教社群的历史建筑造成严重损坏，以进一步摧毁此类群体在该国的长期存活前景。

(j) 不尊重内部自治

51. 一些国家不当干预宗教社群的内部事务，其宗旨是实行严密的政治控制。这可能包括政府以违背相关群体的自我认识及其传统的方式任命宗教社群领袖，侵犯了他们的自治权。在有些情况下，这种行为导致社群内部的分裂，并破坏了不同子群体之间的关系，危及受影响宗教社群的总体长期发展。少数群体成员还报告说，一些国家在宗教机构(包括寺院)³⁹ 中安插国家代表，以进一步加紧对宗教生活的控制。一些宗教群体领袖甚至遭到长期逮捕或拘留。⁴⁰

³⁵ 摩尔多瓦共和国国别访问报告(A/HRC/19/60/Add.2, 第 37 段)。

³⁶ 有人对缅甸罗辛亚少数群体被当作非法移民和无国籍人对待表示关切，强调不得利用若开邦内社群间的暴力行为趁机永久移除一个不受欢迎的社群(www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12716&LangID=E)。

³⁷ 在印度尼西亚，什叶派和艾哈迈德派社群面临被骚扰和攻击的长期挑战(A/HRC/22/67)。此外，几内亚比绍国家伊斯兰理事会主席呼吁当局将艾哈迈德派社群驱逐出该国。(A/HRC/4/21/Add.1, 第 168-169 段)。

³⁸ 在孟加拉国，据称一个印度教少数群体妇女被绑架，被强迫改教并随后被殴打致死(A/HRC/16/53/Add.1, 第 33-39 段)。

³⁹ 在中国，据称西藏的所有寺庙都必须建立一个非经选举产生的“寺庙管理委员会”，每个寺庙最多驻扎 30 个非神职官员(A/HRC/22/67)。

⁴⁰ 在伊朗伊斯兰共和国，七名协调社群宗教和行政事务的巴哈教成员被德黑兰革命法院拘留，并被判处长期监禁(A/HRC/16/53/Add.1, 第 185-196 段；任意拘留问题工作组第 34/2008 号意见)。

(k) 没收财产和不公平的归还政策

52. 宗教少数群体的社群财产遭到没收，⁴¹ 有些情况下甚至到了确保社群长期发展所必需的基础设施都被破坏的地步。支付的赔偿通常都不够，甚至根本不支付任何赔偿。⁴² 宗教少数群体试图收回财产时，可能面临诸多障碍，包括官僚手续方面的各种规定。⁴³ 而同时，一些国家已经开始实施向宗教社群归还先前没收的财产的方案，但有时却未能以透明、公平和非歧视的方式吸收少数群体参与。这可能会制造或加剧不同宗教社群之间的憎恨。

(l) 刑事制裁

53. 宗教少数群体成员经常面临被刑事定罪的风险，且这种风险不断上升。一些国家国内的《刑法》条款特别针对少数群体成员或者偏离该国主导性宗教或信仰传统的人。少数群体成员在表现其宗教或信仰方面的信念时，可能会被指控为“亵渎”⁴⁴。在某些国家，这一罪名会带来严厉的制裁，甚至包括死刑。有时，仅仅是拥有某些宗教书籍都会导致刑事起诉，引发长期监禁。此外，一些少数群体成员因为参与了非胁迫性沟通宣传活动而被审判，因为一些政府将这些活动负面定性为“改教”。⁴⁵ 有时，从一国主导性宗教改信其他宗教的人甚至被指控“叛教”⁴⁶ 并被判死刑，无视改变宗教信仰的权利，而这一权利是宗教或信仰不可分割的一部分。总之，刑事制裁的威胁常常给宗教少数群体成员带来深远的恐吓影响。他们中的很多人可能因此决定隐藏自己的信仰或不再开展宗教或信仰活动。

(m) 拒绝给予庇护

54. 由于歧视、压迫和迫害，一些宗教少数群体成员决定离开自己的原籍国，努力在别处寻找新的家园。然而，在申请庇护时，他们还可能不受欢迎，其庇护申诉甚至根本得不到公平听审。宗教少数群体有时还面临遣返或引渡，即使他们

⁴¹ 在土耳其，上诉法院裁定，将圣加布里埃尔寺院（Mor Gabriel）的很大一部分授予土耳其国库；亚述迦勒底基督教社群在财产和土地登记程序方面长期面临困难(A/HRC/18/51, 第 75 页)。

⁴² 在塔吉克斯坦，杜尚别当局 2006 年拆除了该市唯一的一座犹太教堂，在杜尚别城市边缘为教徒提供了一块土地，但没有提供任何其他赔偿修建新教堂(A/HRC/4/21/Add.1, 第 279-285 段)。

⁴³ 在俄罗斯南部，三种被认为是“传统”的信仰（亦即：希腊东正教、穆斯林和犹太教）在共产主义时期被没收礼拜场所之后都未能重新获得这些场所(E/CN.4/2006/5/Add.1, 第 318-326 段)。

⁴⁴ 在巴基斯坦，据称实施亵渎罪的规定导致普遍的恐慌气氛（A/HRC/18/51, 第 38 页）；例如，一名基督教少数群体成员 2010 年因亵渎罪被判死刑(A/HRC/16/53/Add.1, 第 326-335 段)。

⁴⁵ 在埃及，艾哈迈德派社群因坚持和宣传“极端主义思想”而被定罪(A/HRC/16/53/Add.1, 第 99-106 段)。

⁴⁶ 在伊朗伊斯兰共和国，Youcef Nadarkhani 牧师 2010 年被认为犯有叛教罪，被判死刑(A/HRC/18/51, 第 26 页；A/HRC/19/44, 第 41 页)；不过，2012 年 9 月，在监禁三年之后被释放(<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12551&LangID=E>)。

很明显有可能在原籍国受到迫害。⁴⁷ 特别报告员谨重申，可能导致侵犯宗教或信仰自由的引渡和遣返行为本身也可能构成对人权的侵犯。此外，此类引渡违反了 1951 年《关于难民地位的日内瓦公约》第三十三条所规定的驱回原则。

四. 结论和建议

A. 结论

55. 日常工作中，特别报告员收到世界各地关于严重侵犯宗教少数群体成员的宗教或信仰自由的诸多报告。此类侵权行为通常由国家和/或非国家行为者在有罪不罚的环境中实施，可能源自各种不同的政治、宗教、意识形态或个人动机。

56. 侵犯宗教少数群体成员人权的行为包括：过多的官僚手续限制；拒绝给予宗教少数群体建造或维护宗教基础设施所需的适当法律地位；系统性歧视并部分排斥宗教少数群体进入某些社会部门；家庭法中的歧视性规则；对公立学校中的少数群体儿童进行思想灌输；公然煽动有时与历史创伤和民族神话有关的偏见和诋毁；蓄意破坏和亵渎行为；禁止或扰乱宗教典礼；威胁和暴力行为；干涉社群内部事务；没收社群财产；刑事制裁；拒绝给予庇护，可能导致引渡并使宗教少数群体面临被迫害的严重风险。

57. 鉴于侵犯人权行为数量众多、程度严重，很显然有必要采取协调一致的行动，更好地保护宗教少数群体成员的人权。此类活动必须以普适性、自由和平等原则为基础。这三大原则一般而言是基于人权的方法的基石，也符合《公民权利和政治权利国际公约》、1992 年《少数群体宣言》及其他国际人权文书。

58. 因此，应连贯一致地从人权角度解释宗教或信仰少数群体成员的权利，并与所有其他人权一同加以落实。应从广义上理解“宗教少数群体”这一术语，它涵盖所有相关人群，包括传统和非传统社群或大社群与小社群；同时还涵盖信仰无神论和非神论的人。此外，还需要考虑到内部少数群体(亦即：少数群体中的少数群体)的情况。应特别关注宗教或信仰少数群体中的女性。她们中的很多人可能遭受多重歧视或交叉歧视。

59. 宗教少数群体成员的权利不是仅保留给某些预先指定的群体成员的反普适性特权。相反，应确保所有事实上居于宗教或信仰少数地位的人都能在有效的非歧视和平等的基础上、在完全尊重其自我认识的情况下充分享受宗教和信仰自由，且有自由发展与其社群相关的宗教或信仰身份认同的前景。

⁴⁷ 联合国拒绝了一名法轮功成员和两名伊朗改变宗教信仰者的庇护申请，尽管他们在原籍国面临酷刑威胁，或被视为判教者而面临死亡威胁(E/CN.4/2006/5/Add.1, 第 390-392 段, A/HRC/7/10/Add.1, 第 264-274 段; A/HRC/16/53/Add.1, 第 399-407 段)。

B. 建议

1. 促进宗教少数群体权利的总体政策

60. 代表宗教或信仰少数群体参与政治宣传活动的利益攸关方应一以贯之地以规范普适性原则作为其活动的基础。他们应当注意其宣传活动不要无意中玩起那些以宗教或信仰为由对少数群体进行妖魔化的人的游戏。这就要求对历史敏感问题有一定的了解。这些问题有时可能会有损于相关少数群体的利益。将支持少数群体的活动系统性地置于规范普适性的框架之中是避免误解的最佳方式。

61. 参与人权工作的利益攸关方任何时候都应当以尊重相关个人的自我认识作为其活动的基础。因此，他们应当考虑到，在使用少数群体术语时，任何时候都不得损害相关社群及其成员的利益。取决于具体情况，某些社群和成员可能不希望在公共政治领域中被称为少数群体。在就此类敏感术语问题作出决定时，应尽量与各社群代表进行定期、广泛的沟通。

62. 为改善宗教或信仰少数群体而制定的积极措施(包括“合理照顾”措施)都应一贯以尊重此类社群成员的自我认识为基础。此类社群的成员是其最佳利益的天然代言人。在将人们的自我认识作为宣传活动的出发点时，必须注意少数群体在信仰和利益方面可能存在的内部多样性。

63. 特别报告员尤其建议各国落实关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的宣扬民族、种族或宗教仇恨行为的《拉巴特行动计划》。《拉巴特计划》关切地注意到，一些事实上达到《公民权利和政治权利国际公约》第二十条门槛的事件未被起诉和处罚，而同时少数群体成员则由于当局滥用含糊的国内法规、判例法和政策而在事实上受到迫害，并对他人产生威慑效应。《拉巴特计划》载有相关建议清单，并提及人权理事会第 16/18 号决议，认为该决议是国际社会采取有效、综合和包容性行动的有希望的平台，要求各国在国家层面加以落实并不断跟进。

2. 国内法律规定

64. 各国应在透彻了解思想自由、良心自由、宗教或信仰自由的普遍性规范地位的情况下，制定保护宗教或信仰少数群体成员的法规。思想自由、良心自由、宗教或信仰自由这项人权涵盖宗教或信仰的个人、社群和基础设施方面及其私人 and 公共层面。

65. 各国在起草有可能影响到宗教或信仰少数群体的信仰和做法(例如庆祝宗教节日、饮食方面的规定、公共机构中的着装规则、劳动法、参与公共或文化生活等)方面的法规时，应与其代表协商。

66. 各国应废止刑法中惩罚叛教、亵渎和改教行为的规定，因为这些规定可能阻止宗教或信仰少数群体成员充分享受其宗教或信仰自由。

67. 各国应改革《家庭法》和《个人身份法》中可能构成法律上或事实上歧视宗教或信仰少数群体成员(例如在继承和监护事务方面)的规定。

68. 各国应颁布反歧视法规，以有效保护宗教或信仰少数群体成员，使其不至于在教育、就业、住房、福利制度、媒体、公职等方面因任何基于宗教或信仰的理由而受到歧视。特别是在宗教或信仰少数群体长期受到结构性歧视的地方，必须采取积极措施，与此类少数群体成员进行沟通，鼓励他们申请职位，并增加他们的机会。

3. 行政管理和程序

69. 应当本着方便所有宗教或信仰社群(包括少数群体)充分享受宗教或信仰自由的精神制定获得法人地位所需要履行的行政程序。各国应确保以快速、透明、公平、包容和非歧视的方式推动此类程序。此外，各国在确定配额和门槛时，还应积极考虑到少数群体的特殊情况。

70. 在官方证件中，宗教信仰应是选填项目，不得以此为由给予歧视性待遇。在签发官方证件时，各国任何时候都应确保任何人均不会被迫公布自己的宗教或信仰。

71. 各国应制定宣传方案，推动不同领域(行政、警察、医疗系统)的国家代表与宗教或信仰少数群体代表定期见面，以积极主动地避免误解和随之而来的冲突。从长期的角度建立信任有助于阻止危机情况下的恐慌和憎恨情绪升级。

72. 各国应对公务员、警察和其他公共机关代表开展培训，提高他们对宗教或信仰少数群体成员(包括未登记的宗教少数群体)的权利和特殊需求的认识。

73. 各国应制定切实保护宗教或信仰少数群体免遭非国家行为者威胁或暴力行为的政策。这也应当涵盖蓄意破坏或亵渎宗教场所或墓地的行为。为打击可能存在的有罪不罚观念，各国应发出明确而可信的信号：绝不容忍此类行为。

74. 各国应考虑将重要的少数群体宗教场所或礼拜场所正式列为国家或国际文化遗产，并与相关社群的代表协商推动此类场所的保护工作。

75. 各国应确保根据国际标准公平地听审宗教或信仰少数群体成员的庇护申诉。此外，各国不得将任何人送往生命或自由可能因其宗教或信仰而受到威胁的国家或地方。

4. 教育、公共媒体、宗教间的沟通和宣传

76. 各国应对教师开展培训，向其宣传学校中宗教少数群体儿童的特殊需求和挑战。这应包括旨在发现同学围攻行为并在此类情况下提供支持措施的方案。

77. 各国应考虑从宗教或信仰少数群体中雇佣专业传播工作者，以便在学校管理部门和少数群体中的家长之间建立信任。

78. 各国应确保入学儿童不会接触到违背其自身意愿或违背其家长或法律监护人意愿的宗教教育。一般学校课程中的宗教教育任何时候都应允许豁免选择。适当监控应确保儿童能够切实使用这一选择。

79. 各国应确保所有儿童都不会在违背其自身意愿或其家长或法律监护人的意愿的情况下被迫参加公立学校的宗教典礼或仪式。有鉴于此，应特别注意宗教或信仰少数群体儿童的情况。

80. 公立和私立学校教育应当照顾宗教少数群体成员的特殊需求。宗教和信仰多样性教材应公允地介绍不同宗教和信仰，尤其是少数群体的情况。实现这一点的最佳办法是直接和相关社群的代表协商。

81. 各国应支持社群媒体的发展。社群媒体可帮助改善该国境内和/或不同国家间宗教或信仰少数群体成员的沟通。这些媒体还可加强少数群体切实参与整个社会一般公共辩论的前景。

82. 公共媒体应向宗教或信仰少数群体成员开放，他们应当在面向一般社会大众的媒体中发挥积极作用。视具体情况，这可能要求对公共媒体进行结构性改革，并针对宗教或信仰少数群体开展宣传活动。此外，促进多元主义和平等的公共政策框架应确保在公共服务媒体、商业媒体和社群媒体之间公平分配资源，包括广播频率，以确保这些媒体能够共同代表整个社会所有的文化、社群和观点。有鉴于此，特别报告员建议落实《关于言论自由和平等的卡姆登原则》。⁴⁸

83. 公共和私营媒体应公平、准确地介绍宗教或信仰少数群体及其成员，以便克服负面的陈规定型观念和偏见。在这方面，媒体的自我监管机制能够发挥重要作用。

84. 各国应酌情建立真相与和解委员会。在试图就复杂的历史更好地达成协议、克服历史创伤和消除可能对宗教或信仰少数群体的境况造成不利影响的民族神话方面，真相与和解委员会能够发挥重要作用。

85. 各国应制定宣传方案，向大众介绍宗教或信仰少数群体成员的境况及其人权。此类方案可与民间社会行为者和各种社群代表合作制定。

86. 国际人权组织应提高人们对世界各地宗教或信仰少数群体所处的复杂情况的认识。这也应当是其定期监测活动的一部分。

87. 各国应当与宗教或信仰社群协商，鼓励、促进和推动宗教间的沟通。如果能够在平等和可持续的适当条件下进行，宗教间的沟通(包括基层沟通)是增强相互理解和消除负面陈规定型观念最重要的方式之一。而负面陈规定型观念是导致仇恨、歧视和暴力的根本原因。国家在这方面的倡议一般应向少数群体开放，包括向此类项目中经常被忽视的小型群体开放。

⁴⁸ www.article19.org/resources.php/resource/1214/en/camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality。

88. 各国应制定公共象征性行动政策。通过这一政策，发出明确信号：宗教或信仰少数群体是整个社会的一部分。这种象征性行动的一个例子是派政治代表参加少数群体举行的典礼，例如对暴力行为受害者进行公开哀悼的葬礼。

89. 民间社会组织、宗教社群、国家人权机构和其他行为者能够也应当通过发出声音支持宗教或信仰少数群体而在消除煽动针对这些少数群体的仇恨方面发挥关键性作用。很重要的一点是，不能让仇恨目标群体感到孤立无援。公开表示支持也能够预防进一步升级和暴力，并创造社群间信任的氛围。
