



第七十四届会议

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

有效促进《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》

秘书长的报告

摘要

本报告是按照大会第 72/184 号决议提交的，大会在该决议中请秘书长提交报告，包括介绍会员国、联合国人权事务高级专员办事处、人权理事会少数群体问题特别报告员、联合国相关实体和其他相关利益攸关方为推动执行《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》和确保实现在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体者的权利而开展的活动，侧重于保护所有在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体者的权利的国际法律及制度框架。

* A/74/150。



一. 引言

1. 本报告是按照大会第 72/184 号决议提交的，大会在该决议中请秘书长提交报告，包括介绍会员国、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、人权理事会少数群体问题特别报告员、联合国相关实体和其他相关利益攸关方为推动执行《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》和确保实现在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体者的权利而开展的活动，侧重于保护所有此类人员权利的国际法律及制度框架。

2. 本报告突出介绍联合国的总体发展形势，列举选定的行动领域，同时注意到面临的人权挑战以及会员国、国家人权机构和联合国各行为体为解决这些关切而在全球和国家一级所采取的措施。报告依据的是联合国各机构和机制的调查结果和报告，以及会员国和其他利益攸关方对人权高专办代表秘书长发出的普通照会所做的书面回复。¹

3. 尽管《宣言》所载原则是全球共识，但属于少数群体的人继续成为非常严重的侵犯人权行为的目标，而且这种情况越来越广泛存在，例如国家批准的“种族清洗”，对宗教和少数族裔群体的迫害增加，将少数群体和非本国国民描绘成威胁民族国家生死存亡的仇恨犯罪和仇恨言论升级。在世界各地，影响少数群体的仇外心理、种族主义和不容忍现象激增，包括不断上升的反犹太主义、反穆斯林仇恨和对基督徒的迫害。社交媒体和其他通信形式正被用作偏执、新纳粹主义和白人至上运动的平台。公共话语被用于政治利益，使用煽动性言论污蔑少数群体、难民、妇女和任何被视为“他者”之人，并且抹杀他们的人性。这些不是孤立现象，也不是社会边缘少数人大声喧哗的结果。无论在自由民主制度还是威权制度中，仇恨正在融入主流，每打破一项规范，我们共同人性的支柱就减弱一分。秘书长在“联合国打击仇恨言论战略和行动计划”的序言中指出，联合国长久以来通过广泛行动动员全世界反对各种仇恨，以捍卫人权和推进法治；事实上，对联合国的认同和本组织的建立就是源于一个基本认识，即长期放任恶毒的仇恨不加反对，噩梦就会如影相随。

二. 联合国以及保护所有在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利的国际法律和体制框架的主要进展

A. 少数群体的人权

4. 联合国人权制度有两类机制，一类是基于《联合国宪章》的机构，另一类是基于条约的机构。两者都制定了建议，以指导各国履行人权承诺和义务。下一节重点介绍这些机制如何促进国际人权法，包括关于少数群体权利的法律的逐步发展。

¹ 收到的提交材料已在人权高专办存档，可供查阅。

1. 保护少数群体权利的法律和体制框架

5. 没有专门针对少数群体权利的具有法律约束力的国际人权条约，但有几项国际人权文书和条约载有具体保护少数群体的规定，主要是《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条和《儿童权利公约》第 30 条。此外，《消除一切形式种族歧视国际公约》(第 5 条)和《消除对妇女一切形式歧视公约》(第 10 条)详细规定了广泛的一般性不歧视条款。专门规定少数民族权利的文书是大会 1992 年 12 月 18 日第 47/135 号决议通过的《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》。

6. 目前关于少数群体权利的国际法律框架是围绕四个主要支柱建立的：生存权、特性受保护权、不受歧视权和有效参与权(见 E/CN.4/2006/74, 第 22 段；和 E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)。生存权保护少数群体的集体实际存在，包括保护他们免遭灭绝种族等做法。根据《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》，各国应保护其各自领土内少数群体的存在(第 1 条第 1 款)。1948 年《防止及惩治灭绝种族罪公约》和《国际刑事法院罗马规约》(第 3 条和第 7 条)有力地体现了禁止灭绝种族行为。

7. 特性受保护权保障少数群体在公共和私人领域实践其文化、宗教和语言的自由，以及申明和保护其集体身份并拒绝强迫同化的自由。这一权利在《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条和《儿童权利公约》第 30 条中得到承认。《宣言》认为，各国应保护其各自领土内少数群体的民族或族裔、文化、宗教和语言特性，并应鼓励创造条件以促进这种特性(第 1 条第 1 款)，包括采取适当的立法和其他措施以实现这些目的(第 1 条第 2 款)。还要求各国采取积极、永久的措施来保护这一权利(第 4 条第 4 款)。²

8. 不受歧视权保护少数群体不受基于族裔、宗教、语言或文化特征的直接或间接歧视，这一点载于所有国际人权条约，特别是被《消除一切形式种族歧视国际公约》提及。根据该公约，不受歧视权保护个人免受任何以取消或损害其人权及基本自由的承认、享受或行使为目的或产生此种效果的区别、排斥、限制或优惠(第 1 条)。该公约还使缔约国能够在社会、经济、文化和其他领域采取临时特别措施，帮助个人战胜歧视(第 2 条第 2 款)。此外，鉴于性别、年龄和残疾等其他歧视理由会产生复合效应，条约机构越来越肯定，应在少数群体权利保护领域采取交叉办法打击歧视。³

9. 《宣言》遵循的有效参与权确保少数群体拥有以下权利：有效参与文化、宗教、社会、经济和公共生活的权利(第 2 条第 2 款)，参与作出对其产生影响的决策的权利(第 2 条第 3 款)，自由参与和组成，包括跨越国界参与和组成自己的社团的权利(第 2 条第 4 款和第 2 条第 5 款)。《宣言》扩大了《公民权利和政治权利国际公约》第 25 条规定的参与公共事务的权利，承认属于少数群体的人有权有

² 人权事务委员会，关于少数民族权利的第 23(1988)号一般性意见，第 6.1-6.2 段。

³ 见残疾人权利委员会，关于平等和不歧视的第 6(2018)号一般性意见；以及消除对妇女歧视委员会，关于缔约国在《公约》第二条之下的核心义务的第 28(2010)号一般性建议。

效参与其所属少数群体或其居住区域的国家一级和酌情在区域一级的决策(第 2 条第 3 款)。此外,《宣言》规定,国家政策和方案的设计和应适当照顾属于少数群体的人的合法利益(第 5 条第 1 款)。为此,各国有义务考虑采取适当措施,使属于少数群体的人可充分参与其本国的经济进步和发展(第 4 条第 5 款)。此外,2018 年,应人权理事会的要求,人权高专办为各国发布了关于切实落实参与公共事务权的准则草案(A/HRC/39/28)。准则是在广泛开展全球协商进程之后起草的,其中载有在选举和非选举情况下以及在国际一级有效参与权的基本原则纲要。

10. 但《宣言》所载的一些关键规范和标准没有足够详细地反映在具有法律约束力的国际人权条约及其任择议定书中。这些差距包括《宣言》第 1.1 条(国家保护少数群体的存在和民族或族裔、文化、宗教和语言特征)、第 2.3 条(少数群体参与决策权)、第 4.3 条(学习或接受母语教学的权利)、第 4.4 条(各国鼓励了解少数群体的历史、传统、语言和文化)和第 5.1 条(各国执行有利于少数群体的国家政策和方案)所含规范和标准。

11. 联合国有若干人权机制处理少数群体的权利问题。《宣言》是少数群体问题论坛年度对话的重点,该论坛是侧重于主题讨论的大会,每年举行为期两天的会议,除其他外,其任务是确定和分析执行《宣言》的最佳做法、挑战、机会和举措(见人权理事会第 6/15 号决议)。人权理事会的几个特别程序也处理少数群体权利问题;其中主要有少数群体问题特别报告员,此外还有当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员,文化权利领域特别报告员,宗教或信仰自由特别报告员,移民人权特别报告员和境内流离失所者人权特别报告员。具体国家的特别程序也经常处理少数群体权利问题。例如,非洲人后裔问题专家工作组处理非洲人后裔少数群体的权利。联合国人权条约机构审查缔约国遵守各国际人权条约规定的条约义务,包括不歧视和少数群体权利条款的情况。条约机构还通过了一些直接涉及少数群体的一般性评论和建议。

12. 联合国消除种族歧视和保护少数群体网是执行秘书长关于种族歧视和保护少数群体的指导说明所载建议的协调中心。在人权高专办的协调下,该网络汇集了 20 多个部门、机构、基金和方案,所有这些部门都为此目的确定了协调人。该网络还在支持联合国国家工作队执行指导说明方面发挥作用。该网络于 2017 年制定了关于基于出身的歧视以及打击基于种姓和类似形式的歧视的主要挑战和战略方针的指导工具。该指导工具帮助缔约国在《公约》第 1.1 条范围内执行消除种族歧视委员会关于出身的第 29(2002)号一般性建议,并帮助人们意识到联合国为有效消除基于工作和出身的歧视而制订的原则和准则草案。在受影响社区的有效参与下,该指导工具也可用于制定关于解决基于种姓和类似形式的歧视的国家行动计划,还可用于培训和其他举措,以加深对体制框架内存在的这种歧视的认识。在本报告所述期间,在尼泊尔、塞内加尔和日本组织的解决出身歧视的各种活动中使用了指导工具。

13. 联合国对社区之间分化加深以及世界各地的经济和社会不平等日益加剧感到关切,包括针对种族、民族、族裔和宗教群体、移民和难民、妇女和性别认同群体付出努力,于 2019 年 5 月 22 日通过了一项打击仇恨言论的战略和行动计

划，目标是加强努力，解决仇恨言论的根源和驱动因素，并促成有效应对仇恨言论及其对社会的影响。处理仇恨言论问题对深化整个联合国议程的进展也至关重要，因为它有助于防止武装冲突、暴行犯罪和恐怖主义，结束对妇女的暴力行为，促进和平、包容和公正的社会。仇恨言论威胁着民主价值观、社会稳定与和平，联合国必须在每个环节打击仇恨言论，这是一个原则问题。正如秘书长在战略和行动计划的序言中所说，即使在局势升级、弱势群体成为受害者的情况下，保持沉默就意味着对偏执和不容忍无动于衷。

2. 人权条约机构

14. 在联合国人权架构中，人权条约机构⁴ 通过解释具有法律约束力的国际人权条约参与人权法的逐步发展，具体方式是审议个人来文并定期审查公约缔约国的报告。人权事务委员会、经济、社会及文化权利委员会、儿童权利委员会、消除种族歧视委员会和消除对妇女歧视委员会在 2014-2018 年期间发布的结论性意见表明，这五个条约机构经常提及少数群体问题。⁵

15. 在《消除一切形式种族歧视国际公约》中，第 1 条第 1 款将种族歧视定义为基于种族、肤色、世系或民族或人种的歧视。自 1969 年成立以来，消除种族歧视委员会已逐步从对这一定义的狭隘解释转向更广泛的解释，其中既承认个人权利，也承认集体权利。在这个过程中，如果没有相反的理由存在，它支持个人和群体的自我认同原则。因此，它一直对各国关于哪些群体构成少数群体和/或土著人民的决定表示关切。该委员会在关于《公约》中特别措施的含义和范围的第 32(2009)号一般性建议中，将属于永久权利的少数群体权利与临时的特别措施区分开来。⁶ 委员会通过其对缔约国报告的结论性意见和对个人来文的意见，制定了处理具体的少数群体情况的一般性建议，涉及与罗姆人、土著人民、非洲人后裔以及种姓和世系有关的情况。委员会越来越关注跨领域歧视，包括与性别有关的种族歧视(关于种族歧视与性别有关的方面的第 25(2000)号一般性建议)以及最近的种族主义仇恨言论(关于打击种族主义仇恨言论的第 35(2013)号一般性建议)和基于宗教和语言的歧视。

16. 2014 年至 2018 年期间，在提交给以下 5 个条约机构的 344 份个人来文中，人权事务委员会处理了 308 份来文，消除种族歧视委员会、消除对妇女歧视委员会、儿童权利委员会和经济、社会及文化权利委员会一共审议了 36 份来文。在后 36 份来文中，9 份与《宣言》及《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条所界定的少数群体有关；在 308 份来文中，人权事务委员会处理了 6 起这样的案件。⁷

⁴ 更多详细信息，见 www.ohchr.org/en/hrbodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx。

⁵ 见 <https://uhri.ohchr.org>。

⁶ 见消除种族歧视委员会，第 32 号一般性建议，第 15 段。

⁷ 见 <https://juris.ohchr.org/>。

3. 人权理事会特别程序，包括少数群体问题特别报告员，以及调查委员会、实况调查团和调查

17. 人权理事会特别程序在 2014 年至 2018 年期间发布的报告表明，与少数群体局势有关的问题越积越多，令人不安。人权委员会第 2005/79 号决议确立了少数群体问题特别报告员的任务授权，迄今一直在延长。这项任务的首要目的是促进《宣言》的实现。迄今已任命过三位任务负责人。

18. 特别报告员的工作有助于澄清规范框架(见 [E/CN.4/2006/74](#))，包括澄清以下结论，即少数群体保护规范既包括一般人权标准，也包括具体的少数群体权利，并且，应同时考虑到适用于全球的权利和相关的区域标准。特别报告员的工作还包括概述少数群体权利的适用范围和确定专题优先事项，特别侧重少数群体的概念和少数群体权利的适用范围，以及改进联合国结构，以便更好地落实《宣言》。特别报告员工作的专题重点也指导了少数群体问题论坛的工作。

19. 国际法没有对少数群体作出定义。然而，人权事务委员会第 23 号一般性意见有助于强化这样一种观点，即哪些群体构成少数群体并不完全取决于国家，而是取决于一系列客观和主观标准。因此，不需要准确评估一个人口组别与较大群体作比较所具有的相对人数规模。相反，应以情境评估为基础确定少数群体是否不具有主导性。按照这一方法，在一国境内居留或居住的时间长短并不限制国际少数群体权利方面的保护。尽管少数群体权利制度采取了个人主义方法，但少数群体权利的集体性质对于保护和促进少数群体认同是必要的。特别报告员重申，少数群体对平等和不歧视以及尊重其身份、语言、宗教和文化习俗的诉求可能涉及领土问题或主张(同上，第 23-29 段)。

20. 特别报告员的工作对于确保“少数群体”一词在使用时体现其所具有的增强权能意图也非常重要。在世界某些地区，“少数群体”这个概念在少数群体成员中的影响力和吸引力有限。属于“少数群体”法律类别的少数群体拒绝使用这个词，认为其带有贬损、歧视或建立二等公民类别之意。“少数群体”一词并不意味着任何低人一等或弱小地位，而是用于确认一个事实，即对于特定群体，平等和不歧视原则尚未实现。特别报告员的工作有助于突显对种姓群体的保护差距，这些群体虽然与更大的群体属于同一族裔、宗教或语言群体，但却处于非主导地位，遭受羞辱和排斥(见 [A/HRC/31/56](#))。

21. 鉴于《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条和《儿童权利公约》第 30 条的规定并不明确(见 [A/HRC/37/66](#))，特别报告员的工作也有助于进一步澄清《宣言》中“少数群体”一词的范围和含义。例如，2018 年，特别报告员重点说明在多大程度上无国籍状态主要是少数群体问题，根据联合国难民事务高级专员公署 2017 年的数据，超过四分之三，即绝大多数无国籍人口如今属于民族或族裔、宗教和语言方面的少数群体。世界上有超过 1 000 万被剥夺公民身份的男女和儿童属于民族或族裔、宗教和语言上的少数群体(见 [A/HRC/40/64](#))。

22. 此外，联合国授权的调查委员会、实况调查团和调查越来越多地被用来应对严重违反国际人道主义法和人权法的情况以及打击有罪不罚现象，包括针对少数

群体的有罪不罚现象。缅甸问题国际独立实况调查团在其报告(A/HRC/39/64)中提出,在基于族裔或宗教理由的严重且根深蒂固的歧视背景下,侵犯若开邦北部族裔和宗教少数群体的行为往往带有迫害意图。这些侵权行为导致了罗兴亚人的各个村庄整体被毁损,同时在军事行动期间洗劫清真寺以及宗教和文化物品,有时随后会建造佛塔,还伴随着使用侮辱性和贬损语言(同上,第 65 段)。阿拉伯叙利亚共和国问题国际调查委员会着重指出,恐怖主义团体如何在该国各地有系统地对宗教少数群体,包括针对什叶派、基督教、雅兹迪和德鲁兹信仰成员实施宗派暴力(A/HRC/40/70,第 43 段)。

23. 南苏丹人权状况委员会记录了儿童因族裔原因受害的大量陈述,并记录了几名证人表示关切族裔间进一步分化以及消除努埃尔族社区的政府战略范围扩大(A/HRC/37/71,第 31 和 89 段)。刚果民主共和国开赛地区局势国际专家组的结论是,几个族群的平民遭受了普遍和有系统的攻击,这些攻击构成危害人类罪。实施的一些虐待行为也可能构成基于民族的迫害。在冲突开始两年后,犯罪和破坏继续发生,导致人民流离失所和妇女遭受奴役(见 A/HRC/38/31)。

4. 普遍定期审议

24. 在人权理事会普遍定期审议机制的第一和第二周期后,可以看出有关少数群体问题建议的某些一般性趋势。数据表明,这两个周期没有发生剧烈变化。在第二个周期中,关于少数群体问题的建议比例略有增加,在全部建议中到占比从 4.2%增加到了 5%。⁸ 但是,根据迄今为止所有周期的数据,少数群体是第十大讨论最多的议题,仅次于移民议题,这表明少数群体问题是会员国讨论和提及最多的问题之一。然而,这些讨论并未连贯一致地提及专门针对少数群体问题的国际规范性文书。但在对所有国家的普遍审议过程中,人权高专办汇编了包括特别程序在内的所有联合国专家机制的建议摘要,以期让各项建议的执行情况成为持续审查进程的一个要素。⁹

5. 少数群体问题论坛

25. 少数群体问题论坛于 2007 年由人权理事会设立,于 2008 年首次举行会议。该论坛负有双重任务,一是提供一个促进对话与合作的平台,讨论在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的有关问题,为少数群体问题独立专家的工作提供专题贡献和专门知识,二是确定和分析《宣言》进一步执行工作的最佳做法、挑战、机遇和举措。¹⁰

26. 论坛每年举行为期两个工作日的会议,由国家、专家、少数群体和民间社会组织进行专题讨论,并拟订由此产生的专题建议。迄今为止,已举行 12 届会议。2018 年举行的第十一届会议的主题是“无国籍:少数群体问题”。会议期间,联

⁸ 参见 UPR Info 数据库。可查阅 www.upr-info.org/database/statistics/。另见 <https://uhri.ohchr.org>。

⁹ 同上。

¹⁰ 见人权理事会第 6/15 号决议。2012 年,理事会第 19/23 号决议延长了任务期限。

联合国人权事务高级专员指出，研究表明，世界上四分之三的无国籍人属于少数群体，各国需要采取积极步骤，消除每个人，尤其是少数群体的无国籍状态。

27. 尽管该论坛为少数群体权利问题的对话提供了一个良好途径，但它很难在全年都发挥作用，对少数群体权利产生积极影响的能力也非常有限。归根结底，论坛最擅长的是为与会者提供一个空间，以促进对现有规范的理解，包括鉴于新出现的现象，呼吁将新的规范纳入少数群体权利主体，审视国家少数群体框架与国际法和国际标准的兼容性，并介绍国家和其他行为体解释规范的做法实例。拥有 16 名成员和常设秘书处的联合国土著问题常设论坛地位更高，能够全年处理土著人民问题，具有更大的知名度和影响力。

B. 发展与少数群体：《2030 年可持续发展议程》

28. 在发展支柱下，没有专门为少数群体权利建立的体制机制，尽管联合国有几个发展实体的任务与之高度相关，《宣言》第 9 条也预见到它们将对执行《宣言》做出贡献。2000 年由大会设立的联合国土著问题常设论坛为今后在少数群体权利方面的合作提供了一个潜在模式。最近，大会第 73/262 号决议决定设立一个非洲人后裔问题常设论坛，该论坛将成为非洲人后裔和其他感兴趣的利益攸关方的协商机制，成为提高非洲人后裔生活素质和改善他们生计的平台。

29. 《2030 年可持续发展议程》通过 17 项可持续发展目标和 169 项具体目标，载有全球对可持续发展的承诺，并将根据一套指标进行监测。这些目标的关键原则是不让任何一个人掉队，这要求优先注意纳入属于少数群体的人，因为他们往往是最边缘化或处境最不利的人。实现这一目标需要在整个体制框架内采取协调一致的行动，并战略性地使用《2030 年议程》所基于的少数群体权利法律标准。可持续发展目标没有明确提到少数群体，而是具体承认了土著人民、难民和移民等其他群体。不让任何一个人掉队的关键原则要求优先注意容纳属于少数群体的人。

30. 《2030 年议程》的所有目标都应该平等地适用于少数群体，然而，有些目标更直接地指向少数群体权利标准。重要的是，具体目标包括重点关注少数群体的关键受保护特征，如种族、族裔和宗教，这为保护其他少数群体权利打开了大门。目标 10 中有一个重要的例子，即减少国家内部和国家之间的不平等，其中包括具体目标 10.2，即到 2030 年，增强所有人的权能，促进他们融入社会、经济和政治生活，而不论其年龄、性别、残疾与否、种族、族裔、出身、宗教信仰、经济地位或其他任何区别。可以从少数群体权利的角度来解释这个意义上的包容，这样就可以设想各种形式的决策参与。目标 16 加强了这一点，即创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构。

31. 可持续发展目标的另一重要方面是大力强调收集分类数据。例如，可持续发展目标的具体目标 17.18，即到 2020 年，加强能力建设支持，大幅增加获得按收入、性别、年龄、种族、民族、移徙情况、残疾情况、地理位置和各国国情有关的其他特征分类的高质量、及时和可靠的数据，该具体目标可包括宗教和语言上

的少数群体以及基于种姓或出身的群体。会员国应将少数群体权利框架纳入其执行目标的国家行动计划，既要实现目标，又要确保不让任何一个人掉队。

三. 选定的重要行动领域

32. 在本报告所述期间，会员国、人权高专办、特别程序任务负责人和其他相关利益攸关方开展了各种活动，支持执行《宣言》，并确保实现在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利。下文概述了选定的关键行动领域，说明了为打击侵犯少数群体权利的行为所做的努力。在这方面，联合国人权事务高级专员多次震惊地注意到涉及族群间、族裔间和种族相关的暴力事件增多，以及在各国针对少数群体的攻击增多。在一些国家，基于宗教和(或)种族的仇恨言论和煽动仇恨行为猖獗，这些国家的局势令人非常不安，尽管公平和平等对待少数群体显然是公正与和平社会的先决条件，但全球许多国家继续发生令人不安的关于系统侵犯少数群体权利的指控。

33. 每年的 3 月 21 日是纪念消除种族歧视国际日。¹¹ 在 2018 年和 2019 年的国际日，几位联合国人权专家呼吁各国、民间社会组织和活动人士作出更大努力，对种族主义、仇外心理和新纳粹主义在世界范围内抬头作出应对。¹² 在这方面，少数群体青年作为和平与稳定的变革推动者可以发挥的重要作用显而易见，他们参与预防冲突和建设和平的努力也至关重要。因此，人权高专办一直把重点放在青年身上，组织各种活动，让他们走在前列，在鼓励遵守国际人权法和国际标准，防止煽动可能导致暴力极端主义的族裔和宗教仇恨方面发挥主导作用(见 [A/HRC/40/30](#))。

34. 遏制这些趋势的努力还包括，大会要求会员国考虑起草一份关于促进和充分尊重非洲人后裔人权的联合国宣言。联合国打击仇恨言论战略和行动计划提供了具体方法，使联合国能够与各国、民间社会、私营部门和其他伙伴合作，在维护意见和言论自由的同时，应对世界各地的仇恨言论。

A. 赋权和参与

35. 阿塞拜疆政府表示，该国出版了几份不同民族、族裔和宗教少数群体的报纸和期刊，国家无线电台定期以少数民族语广播。波斯尼亚和黑塞哥维那政府指出，内阁通过了一项 2017-2020 年期间解决罗姆人在就业、住房和保健领域面临的问题的行动计划，包括旨在使具有移民背景的学生融入教育系统的活动。格鲁吉亚政府 2015-2020 年公民平等和融合国家战略和行动计划的目标之一是，确保少数族裔群体平等和充分参与公民和政治生活及社会经济进程。据肯尼亚全国人权委

¹¹ 人权高专办，“‘不知羞耻的偏见’：联合国人权专家说，种族主义和仇外心理抬头令人震惊”，新闻稿，2018 年 3 月 21 日。可查阅：www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22862。

¹² 2018 年 11 月 29 日联合国人权事务高级专员在联合国少数群体问题论坛上的视频讲话。可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23949&LangID=E。

员会称，根据 2012 年《县政府法》，通过县公务员制度委员会，边缘化和少数群体者在各自县内的就业得到了保障。¹³

36. 塞尔维亚政府指出，2016 年和 2017 年通过了两项就业法，预计将于 2019 年生效，这两项法律规定了加强少数民族群体在国家机构中代表性的措施，并通过了 2016-2025 年罗姆人融入社会战略，确保罗姆公民获得服务和更高质量的生活。俄罗斯联邦政府支持维护和促进多民族文化的运动。瑞士政府报告说，一个工作组制定了一项行动计划，旨在改善游牧生活方式者的条件，鼓励瑞士境内的耶尼士人、辛提人/马努沙人和罗姆人文化，包括考虑以这些群体的母语教育他们的儿童，教授他们的文化和历史，承认他们作为少数民族群体的地位。据乌干达国家人权委员会称，政府在少数民族社区内设立了两个新选区，第十届议会于 2016 年 2 月选出了属于少数群体的头两名代表。¹⁴

37. 在人权高专办，少数群体研究金方案继续将少数群体权利纳入主流，并建设少数群体权利倡导者的能力。¹⁵ 设在日内瓦的综合培训方案成立于 2005 年，在 2017-2018 年期间接待了来自 51 个国家的 55 名研究员。为期四周的研究金方案以三种语文进行(阿拉伯语、英语和俄语)。在同一时期，研究金的国家和区域部分为一些杰出的前研究员创造了在人权高专办外地办事处工作的机会，为他们提供了在职经验。方案向研究员介绍了联合国的核心国际人权文书和机制，同时重点关注与研究员特别相关的少数群体权利和少数群体问题。虽然该方案是由人权高专办组织的，但联合国若干机构也参与其中。其运作也离不开与民间社会和民间组织伙伴以及其他国际和区域组织的密切合作。

B. 数据收集

38. 阿根廷国家反歧视、仇外心理和种族主义研究所开展了一项题为“国家歧视地图”的统计研究。研究所负责受害者援助的部门接收、登记和分析关于歧视、仇外心理和种族主义做法的投诉。肯尼亚国家人权委员会一直在与肯尼亚国家统计局合作，以确保在 2019 年进行的人口和住房普查能够收集到关于肯尼亚少数群体和土著社区的数据。瑞士政府表示，自 2000 年以来，国家人口普查方法有所改进，以便研究较小的人口群体，如语言上的少数群体和其他少数群体。¹⁶

C. 宪法保证

39. 乌克兰政府表示，《宪法》保障所有公民的平等和自由，《宪法》第 35 条保障人人享有宗教和信仰自由的权利。肯尼亚国家人权委员会通报，根据《肯尼亚宪法》(2010 年)第 56 条，向少数群体和边缘化群体提供保护。《乌干达宪法》(1995

¹³ 从阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚政府以及肯尼亚国家人权委员会收到的材料。

¹⁴ 从塞尔维亚、瑞士和俄罗斯联邦政府以及乌干达国家人权委员会收到的材料。

¹⁵ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/Fellowship.aspx。

¹⁶ 从瑞士政府、阿根廷国家反歧视、仇外心理和种族主义研究所以及肯尼亚国家人权委员会收到的材料。

年)第 36 条保护少数群体参与决策过程的权利,以及在制定国家计划和方案时考虑到他们的意见和利益的权利。¹⁷

D. 不歧视保障

40. 澳大利亚政府的多元文化机会和公平政策确保所有澳大利亚人都能获得公共方案和服务,而不论其文化和语言背景如何。阿根廷国家反歧视、仇外心理和种族主义研究所以制定打击任何形式歧视、仇外心理或种族主义的国家政策为宗旨。

41. 在奥地利,有两个专门机构处理保护属于少数群体的人的权利,即平等待遇监察署和平等待遇委员会,它们向提出歧视申诉的受害者提供法律咨询,并致力于解决冲突。

42. 塞浦路斯教育和文化部制定了 2016-2018 年行动计划,采取了各种有针对性的行动,包括针对学校和教师的反种族主义政策。格鲁吉亚政府表示,自 2016 年以来,司法培训中心一直在少数民族群体居住的地区为这些群体的代表开办人权和禁止歧视法律培训课程。乌克兰政府报告说,2012 年通过的防止歧视法规定,个人有权向公共当局和法院提出申诉。

43. 2019 年,俄罗斯联邦政府通过了一项关于罗姆人社会经济和民族文化发展的行动计划。政府当局还继续努力记录罗姆人,并向他们提供身份证。

44. 菲律宾人权委员会指出,2018 年 12 月,众议院批准了关于打击种族、族裔和宗教歧视的法案,其中所载歧视的定义与《消除一切形式种族歧视国际公约》一致。在众议院和参议院做出决定之前,各城市正在通过地方条例来解决歧视问题。¹⁸

E. 不同信仰间对话

45. 阿根廷国家反歧视、仇外心理和种族主义研究所每月举行一次宗教间对话,分析当今宗教多样性的多方面问题,并得出结论,提出建议。

46. 大会第 72/184 号决议强调,所有相关利益攸关方和社会成员之间的信仰间对话和互动对于促进和保护属于民族或族裔、宗教和语言上的少数群体的人的权利至关重要。

47. 《关于信仰促进权利的贝鲁特宣言》和 18 项信仰促进权利承诺(A/HRC/40/58,附件一和二)强调了宗教领袖和信仰行为体在促进人权,包括属于少数群体的人的权利方面的作用和责任。人权高专办利用该框架,面向宗教少数群体、民间社会组织和联合国人权机制,包括少数群体问题特别报告员,进行培训和宣传。2018 年 5 月和 11 月,人权高专办在突尼斯和摩洛哥马拉喀什举办了两次区域讲习班,重点讨论青年信仰行为体在促进人权、打击煽动仇恨和确定保护中东和北非地区宗教少数群体的未来步骤方面的作用。在专题报告和代表团报告中,宗教或信仰

¹⁷ 从乌克兰政府和肯尼亚国家人权委员会收到的材料。

¹⁸ 从澳大利亚、奥地利、塞浦路斯、格鲁吉亚、俄罗斯联邦和乌克兰政府以及菲律宾人权委员会收到的材料。

自由特别报告员呼吁各国利用包含具体承诺和实际措施的信仰促进权利框架，解决煽动宗教仇恨、歧视和暴力的相关问题(A/HRC/40/58，第21段)。

48. 2019年4月，联合国人权事务高级专员在其关于文莱达鲁萨兰国经修订的《刑法典》向新闻界发表的谈话中提到了信仰促进权利框架，经修订的《刑法典》包含鼓励暴力和歧视的条款，特别是针对宗教少数群体的暴力和歧视，她强调政府、宗教当局和广泛的民间社会行为体应共同努力维护人的尊严和人人平等。在宗教、和平与安全全球首脑会议上，高级专员强调了保护宗教少数群体的重要性，特别是在某些情况下，宗教或信仰被用于谋取政治利益，基于排斥性解释，将宗教少数群体作为煽动仇恨和暴力的目标。此外，她指出，这18项承诺旨在覆盖世界所有区域不同宗教和信仰的人，以促进一个共同的、务实的平台(见A/HRC/40/58，附件二)。

F. 安全、安保和执法

49. 塞尔维亚政府表示，该国建立了一支社区警务部队，以增进少数群体在加强安保和改善警察与少数群体之间沟通与合作方面的作用。瑞士政府指出，联邦委员会已于2018年7月决定为保护少数群体的安全提供必要的费用，包括实施信息措施、提高认识和进行培训。¹⁹

G. 语言权利

50. 阿塞拜疆报告说，从2010年至2017年，政府出版了关于使用塔里什语等少数民族语言的学校教科书，以改善这些语言在学校的教学。在塞浦路斯，现有课程引入了不同的语言选择。格鲁吉亚的国家课程已翻译成少数民族语言。新西兰振兴毛利语的战略制定了到2040年该国100万人说毛利语的目标。在塞尔维亚，有八个少数民族群体有机会接受母语教育。在瑞士，议会通过改善教学条件，开展双语培训和举办文化活动，支持在意大利语地区以外使用意大利语和推广意大利文化。在俄罗斯联邦，教育系统以不同民族的81种母语提供教学。在此背景下，有36种语言获得了官方语言地位。2018年，总统令设立了一个保护和学习俄罗斯联邦各母语的基金。2018年，卡塔尔的清真寺管理部门确保，在各国际穆斯林社区的17座清真寺将星期五的祈祷翻译成乌尔都语、泰米尔语和马来西亚语。²⁰

四. 结论

51. 本报告概述了保护少数群体权利的国际法律和体制框架。核心原则载于《公民权利和政治权利国际公约》第27条、《儿童权利公约》第30条和《宣言》，但该框架仍需进一步加强。十多年的实践表明，需要加强少数群体问题论坛为期两天的年度会议，以创造更多成果，并实现其成立时的一些设想。论坛是所有利益攸关方每年就少数群体权利进行对话的好机会，但是会员国和利益攸关方可以考虑如何加强其影响。对人权理事会、普遍定期审议机制和特别程序以及人权条约

¹⁹ 从塞尔维亚和瑞士政府收到的材料。

²⁰ 从阿塞拜疆、塞浦路斯、新西兰、塞尔维亚、瑞士和卡塔尔政府收到的材料。

机构的调查结果和建议的概述表明，联合国人权机制提高了少数群体权利的可见度。但与此同时，还有更多工作需要去做。正如这些国际机制的工作成果中经常强调的那样，各国对这些机构建议的执行已经滞后了。

52. 总体而言，会员国、人权高专办、少数群体问题特别报告员、联合国相关实体和其他相关利益攸关方为支持执行《宣言》和确保实现属于民族或族裔、宗教和语言少数群体者的权利而开展的活动的资料表明，国家一级正在采取积极举措保护少数群体的权利。然而，在种族主义、仇外心理和仇恨抬头的时刻，需要更加持续和协调的努力来保护少数群体的权利。

53. 大会第 72/184 号决议申明，《宣言》通过二十五周年是一个重要契机，可借此加强努力，促进和保护在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利，包括评估《宣言》执行方面的成就、最佳做法和挑战，并在各国和其他利益攸关方之间分享这些信息。面对这一全球背景，会员国不妨作出响应，考虑加强少数群体权利架构，并推进执行适用的规范性标准，诸如(包括在国家以下一级)颁布法律、制定政策和通过方案。增强少数群体权能，并确保他们有效参与他们所在国家的事务，这不仅对实现少数群体的权利至关重要，而且对其在执行《2030 年议程》，包括其中不让任何一个人掉队和以最落后者为目标的核心承诺方面发挥重要作用也十分关键。为此需要直接适用《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条和《宣言》。

54. 所有国家都有少数群体生活在其领土上，他们的存在、身份、宗教和文化必须得到保护。尤其以少数群体为对象的种族主义、仇外心理和仇恨在全球上升，这要求在国家、区域和国际各级加倍努力保护少数群体的权利。正如秘书长在联合国打击仇恨言论战略和行动计划前言中指出的那样：通过增强全球抵御这种黑暗现象的能力，我们可以加强社会纽带，让人人享有更美好的世界。