



人权理事会

第四十届会议

2019 年 2 月 25 日至 3 月 22 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

少数群体问题

少数群体问题特别报告员的报告

概要

在根据人权理事会第 25/5 号和第 34/6 号决议编写的这份报告中，少数群体问题特别报告员概述了自提交上次报告(A/HRC/37/66)以来所开展的活动。还简要介绍了他访问博茨瓦纳的情况，说明了第一份少数群体中无国籍问题专题报告的最新情况，以及如何提高人们对少数群体及其人权的认识和知晓度。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 特别报告员的活动.....	3
A. 国别访问.....	4
B. 发函	8
C. 参加会议和提高认识活动.....	8
三. 特别报告员第一份少数群体中无国籍问题专题报告的最新情况	12
四. 注重提高人们对少数群体及其人权的认识和知晓度	12
A. 少数群体问题论坛数据库.....	12
B. 对外联系和社交媒体活动.....	13
五. 2018 年少数群体问题论坛最新动态	13
六. 结论和建议.....	14

一. 导言

1. 人权委员会在 2005 年 4 月 21 日第 2005/79 号决议中设立了少数群体问题特别报告员的任务。人权理事会后来又相继在历次决议中延长了该任务期限，最近一次是第 34/6 号决议按照第 25/5 号决议规定的同样条件延长了这一任务期限。
2. 特别报告员费尔南·德瓦雷纳(Fernand de Varennes)2017 年 6 月 26 日获理事会任命，2017 年 8 月 1 日就任，可再连任两个三年。
3. 特别报告员很荣幸被委任这项任务，并感谢理事会对他的信任。他还感谢联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)对他执行任务给予的支持。
4. 本报告是特别报告员向人权理事会提交的第二份报告。报告第二节概述他在 2018 年开展的活动，包括少数群体问题论坛最新动态。第三节介绍第一份专题报告中提到的少数群体中无国籍问题最新情况。第四节强调提高人们对少数群体问题认识和知晓度的重要性。第五节介绍已开发的一款新工具，可以增加少数群体问题论坛所提建议和其他文件的检索和传播。报告最后一节是特别报告员的结论和建议。

二. 特别报告员的活动

5. 特别报告员希望提请理事会注意特别报告员网站发布的资料，这些资料主要介绍特别报告员的有关活动，包括发出的函文、新闻谈话、出席公开活动、国别访问和专题报告。¹
6. 特别报告员任职后第一年的主要工作是在联合国机构内以及在广大公众和其他区域及国际组织中间提高人们对少数群体问题的知晓度和认识，并探索以新的方式改善人们对特别报告员活动如少数群体问题论坛的了解。
7. 许多领域的少数群体人权，包括无国籍问题，并不总是得到人们充分认可或特别关注。在联合国内部的文件中，缅甸的宗教、种族和语言少数群体罗兴亚人有时被描述为人民、群体或部族，而不一定是少数群体。何谓《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》所界定的少数群体存在不确定性，这一地位的实际意义也存在不确定性，可以部分说明这种情况。出于这些原因，特别报告员试图在许多活动中通过积极和一贯地强调深受无国籍、仇恨言论和其他人权问题影响的少数群体的重要地位来寻求补救。
8. 正因为如此，特别报告员的工作重点是需要更明确地厘清谁是少数群体以及他们的人权，正如《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》以及其他联合国文书，特别《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条和《儿童权利公约》第 30 条所承认的。他在 2017 年 10 月向大会发表的第一次讲话中提到有必要采取步骤，解决这种不明确性。

¹ See www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx.

A. 国别访问

9. 为了履行促进执行《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》的任务，并为了了解每个区域的最佳做法，特别报告员期待继续与已收到其访问请求的喀麦隆、印度、约旦、肯尼亚、尼泊尔、南非、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、东帝汶和瓦努阿图进行对话。

10. 特别报告员感谢接受前几任特别报告员访问的国家进行的斡旋和合作，并鼓励其他国家，包括已收到其访问请求的国家，积极支持本特别报告员工作。国别访问有助于解决与少数群体有关的根本性问题，建立有效的沟通渠道，通过各种手段改进技术合作，回应利用现有和不断发展的积极做法的必要性。除国别访问外，特别报告员还将努力就与本任务有关的所有事项与会员国进行持续和一贯的交流。

11. 特别报告员在他的所有访问中都着重解决罗姆人等特别弱势的少数群体、遭受双重或三重边缘化的少数群体妇女，以及聋人和听力障碍者(作为手语使用者，也属于语言少数群体)面临的歧视、排斥和其他侵犯人权行为。在国别访问期间，特别报告员强调有必要向这些边缘化群体和族群的成员征询意见。

12. 特别报告员于 2018 年 4 月 5 日至 13 日对斯洛文尼亚进行了正式访问(A/HRC/40/64/Add.1)。还于 2018 年 8 月 12 日至 24 日对博茨瓦纳进行了访问(A/HRC/40/64/Add.2)。

13. 尽管博茨瓦纳有时被视为基本的单一民族，但在部族和语言上却是多种多样的，宗教构成以及与一些邻国相比可能不那么复杂。例如，在部族和语言上可以分为五大群体：茨瓦纳人(Tswana)、巴萨瓦人(Basarwa)、巴喀拉哈迪人(Bakgalagadi)、瓦叶伊人(Wayeyi)和伊姆布库苏人(Hambukushu)。据官方统计，该国约有 28 种语言。茨瓦纳人又由 8 个族群或部落组成——Bakgatla、Bakwena、Balete、Bangwaketse、Bangwato、Barolong、Batawana 和 Batlokwa。这些部落使用可相互理解的不同方言，统称为“塞茨瓦纳语(Setswana)”。这些部落集中在一起可能构成人口多数，尽管有时受到质疑。一些人强调 2011 年上次人口普查中分类数据不可靠，在确定部族或语言归属时要求填写所有家庭成员在家里使用的语言，而不是每个人的母语。上次人口普查的数据显示，77.3%的人口在家中使用 Setswana 语，7.4%使用 Kalanga 语，3.4%使用 Kgalagadi 语，2%使用 Shona 语，1.7%使用 Tshwa 语，1.6%使用 Mbukushu 语，1%使用 Ndebele 语。博茨瓦纳还有使用手语的聋人群体，被特别报告员视为语言少数群体成员。然后，该国没有反映少数群体情况以及民族、宗教或语言等问题的分类数据。

14. 巴萨瓦人，也称桑人(San)，似乎是这些国家中最边缘化的少数群体之一。他们由若干部落组织，保守估计约有 6 万人，通常被认为是南部非洲的土著人。博茨瓦纳投票赞成通过《联合国土著人民权利宣言》。

15. 他在报告中提到的积极进展之一是政府努力解决偏远地区人口和边缘化群体所面临的不利处境，这些群体通常属于少数部族，例如巴萨瓦人。其中包括一项为期五年的涉及军队、警察和监狱系统招募少数部族人员的“非正式平权行动计划”以及“偏远地区发展方案”。该方案经修订后，已接受由部族主导的发展路径，旨在促进参与性进程和鼓励部族参与影响自身发展的问题。此外，还需要为

少数民族采取平权措施，包括因交通不畅或长期存在历史偏见和遭受统治部族压制而面临难以解决困难的少数部族。措施涉及改善教育、医疗、就业和经济发展机会等问题。偏远地区的少数部族往往可以从这一方案中受益。

16. 此外，宗教少数部族在接受教育方面似乎没有遇到任何重大障碍或歧视，值得注意的是几乎没有针对他们或其他少数部族的仇恨言论或煽动行为的报告。

17. 政府的《2036 年愿景：实现人人共享繁荣》的政策计划也值得赞扬，因为该计划声明，所有部族都将在酋长院得到平等的承认和代表权。在论述宪法和人权的被称第四个支柱的章节中，《愿景》的目标是使博茨瓦纳成为保护人权的最好国家之一。另一章节则要求承认文化遗产和身份认同，博茨瓦纳必须保持和促进文化遗产和身份认同，才能实现包容和机会均等的国家，使所有族群自由地继承、力行和彰扬其多元文化，包括其语言。特别报告员指出，在 2012 年第二轮普遍定期审议期间，政府表示赞赏母语教育的重要性，并将为此目的探讨有关战略，包括在小学引入“教师助理”制度。特别报告员还注意到，政府已承诺尽快批准《残疾人权利公约》。

18. 然而，一些少数群体和民间社会组织也对某些领域表示关切。仍有待解决的一个突出问题是缺乏全面的人权框架，例如权利法案和审查《宪法》，使该国更加符合国际核心人权条约所规定的义务。特别报告员指出，弱势或边缘化个人和群体，特别是少数群体，最有可能因国家缺乏更全面地承认和保护人权的制度而受到影响。特别报告员敦促监察员办公室在未来的人权任务中遵守《关于促进和保护人权的国家机构地位的原则》（“巴黎原则”），并在这方面继续积极参与和做出努力，包括获得联合国的技术援助和与其他国家的国家人权机构进行协商。

19. 总体而言，表达的关切包括政府拒绝在教育或公共媒体上使用少数部族语言，少数部族居住地区获得基本和其他公共服务问题，少数部族在政治和其他国家机构中以及在象征性和其他国家架构中的代表性。这些机构被认为更多地反映茨瓦纳多数部族利益，实际上是歧视非茨瓦纳的少数部族。

20. 特别报告员在报告中还强调，拒绝向以少数部族语言播音的部族广播电台发放许可证和禁止在私立学校教授少数部族语言，以及普遍不愿意以英语和塞茨瓦纳语以外的语言授课，可被视为具有歧视性，不符合前任特别报告员在出版物“语言少数群体的语言权利：面向实施的实用指南”中指明的良好做法。² 虽然博茨瓦纳在增加受教育机会和教育系统质量方面取得了长足进步，但生活在偏远地区的少数民族在接受教育方面仍面临很大困难。接纳各族群学生住宿的寄宿制度使学生们离学校近了，但却离家庭远了，在很多情况下已表明对许多儿童的生活产生了负面甚至悲惨的影响。他生动地描述为将孩子们抛入一个外星世界，他们感到被自己的母亲和父亲遗弃，许多人变得沮丧和想逃跑，或在学校功课很差。他也获知一些学生最终受益，能够进行中等甚至高等学校学习的故事。尽管如此，他知道，这些地区寄宿学校中少数部族儿童总数似乎大大高于国家其他地区寄宿学校的学生比例。

² See www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/LanguageRights.aspx.

21. 特别报告员认为，这种做法相当于将偏远地区少数族群儿童，特别是巴萨瓦儿童送进机构抚养。鉴于这一制度可能造成的破坏性后果，应对这一制度进行审查，并研究其他办法，以尽量减少儿童与父母的分离。他在报告中提出一些其他建议。

22. 特别报告员请博茨瓦纳教育当局审查其在公立和私立学校中不允许教授少数部族语言和以少数部族语言教学的政策，以便更好地实现包容和机会均等的国家目标，使所有族群能够自由地继承、力行和彰扬他们的多元文化，包括他们的语言。政府已在 2012 年普遍定期审议中表示同意母语教育的重要性。

23. 人们表示严重关切的是茨瓦纳部族酋长与非茨瓦纳少数部族相比持续处于重要甚至至高无上地位，其酋长制度(Kgotla)具有中心和独特的宪法和政治特征以及酋长院的地位和权威。报告概述了博茨瓦纳这种制度的复杂和明显特色。

24. 概括而言，酋长院是一个三级制度，在最高层是茨瓦纳八个部族和四个前皇家领土的酋长(Kgosi)、总统任命的五人以及地区选举团选出的任期五年的最多 20 名其他酋长。八个茨瓦纳部落的公认酋长主宰酋长未获承认的其他部落，他们向政府建议次级酋长、酋长高级代表和首领的任命人选。

25. 瓦叶伊人(Wayeyi)部族成员提起诉讼和高等法院 2001 年做出相应判决后，出现了一些变化，例如通过了《酋长身份法》。判决认为，原酋长身份法第 2 条具有歧视性和违宪性，由此做出改进，如 2016 年正式承认瓦叶伊人为部落，并于 2017 年正式承认其酋长。然而，高等法院根据该法案下令给予所有部落以平等保护和待遇。根据目前的三级安排，八个茨瓦纳部落的酋长保留永久和自动配额。许多其他部落要么得不到承认，要么没有代表，要么需要定期选举他们的酋长担任酋长院成员——如果可以的话。一些少数部族代表表示，他们感到被排斥，在政治上处于不利地位，无法享有与自动当选的部落代表相同的优势和利益，包括在承认和尊重其身份方面。这一制度继续在博茨瓦纳社会造成紧张局势，特别是八个茨瓦纳部落酋长的优越地位、权利和特权可被认为具有歧视性，正如以前 1999 年的酋长身份法部分条款规定的那样。许多部落在现行《酋长身份法》下仍然未获完全承认，即使在《酋长身份法》通过后获得承认的部落酋长也没有自动得到与八个茨瓦纳部落最高酋长同等的待遇。有些酋长没有工资(八个茨瓦纳部落酋长都有工资)，在实践中可能无法对邻近的次级酋长行使他们的权力，具体而言意味着在某些情况下他们获得的承认多半是理论上，而非实际上的。

26. 其他法律仍然只承认茨瓦纳部落及其结构，而不承认少数部落及其结构。例如，1968 年《部落土地法》是处理博茨瓦纳部落土地权利的，仅按主要的茨瓦纳部落命名部落领土，并指定他们的酋长作为这些领土的监护人。

27. 在目前的部族会议(kgotla)和酋长制度的提名中八个茨瓦纳部落声称占主导地位，进而出现紧张关系。这些制度是人民文化的监护人，更重要的是解决各自部族 80%以上犯罪和其他问题。虽然部族会议制度提供了地方一级的直接公众参与和协商，但由酋长裁决的制度似乎也可能导致在某些情况下占主导地位的部落在其他部落领土上对少数部落强加其民事领域习惯法。

28. 在部族会议和酋长制度中也存在性别歧视问题，因为少数部族以及茨瓦纳部族的妇女似乎没有很多人担任酋长这样的职位。非歧视原则表明，今后对整个酋长身份和酋长制度的审查必须考虑如何以非歧视方式更好地确保包括少数群体妇女在内的妇女参与政治的权利。

29. 总体而言，特别报告员认为，目前的部族会议和酋长制度既不符合博茨瓦纳的人权义务，也不利于该国的长期和平与稳定。

30. 土地法仍然在很大程度上反映了英国建立的殖民地土地保有制度，这种制度明确承认茨瓦纳人对该国少数部落土地的权益，是另一持续引起摩擦的原由。少数部族成员经常认为他们受到歧视，因为他们得不到与茨瓦纳人相等的承认，特别是没有明确机制来划定和承认传统或历史土地的使用或解决长期存在的怨愤。这种缺失至少给人以该制度不是部族中立而是容易徇私舞弊的印象，因为据称茨瓦纳部族习惯法往往在这些事务上占主导地位。

31. 特别报告员对生活在卡拉哈里中央野生动物保护区的巴萨瓦人和巴喀拉哈迪人或在 Kaudwane 村和 New Xade 村重新定居者的情况表示关切，因为 2006 年高等法院对“Roy Sesana 等人诉总检察长案”的判决继续存在限制性和不准确解释，规定只允许有限的返回保护区权利，获得水和国家服务的问题没有得到解决，传统的狩猎、放牧和饲料问题也没有得到解决。

32. 围绕少数群体使用土地以及野生动物管理引起的紧张关系是博茨瓦纳的另一特点。特别报告员获悉，居住在卡萨内镇的少数族群以及乔贝国家公园和森林保护区内的少数族群，在政府采取政策和方案确保公民平等获得教育和保健等国家服务，从而“不让任何一个人掉队”时，他们感到没有得到很好照顾。巴苏比亚(Basubiya)等少数族群租赁小块土地的机会有限，因为他们的传统土地被视为国有土地。野生动物对其作物、房屋、财产甚至自身造成损害时，在理论上意味着他们有权获得一些补偿，但所涉金额通常要么微不足道，要么赔偿预算用尽而无钱支付。一些部族居民还面临每晚 6 时 30 分或 7 时 30 分开始社区与外界隔绝的问题。除了紧急送医之外，国家公园之外(大多数政府和其他服务设施在国家公园之外)通往卡萨内各部族的道路被封闭，禁止进出。上述问题常常让人们感到，居住在这些地方的非茨瓦纳少数部族得不到国家当局的公平对待。

33. 特别报告员还获悉，某些游牧部族和少数部族居住村镇获得饮用水和其他基本服务十分困难，特别是桑人和其他巴萨瓦人族群的定居点。他被告知，即使在马翁这种瓦叶伊人和其他少数部族集聚的大城镇，市政当局也不能保证供水。

34. 一般而言，在国家的新闻或宣传活动中规定不使用英语和塞茨瓦纳语以外的语言。甚至艾滋病宣传活动也只使用塞茨瓦纳语和英语，但特别报告员也了解到，政府试图与当地组织联络，以便有效传播信息。在公共电视台播放方面，唯一的例外似乎是 24 小时节目中提供 30 分钟手语服务。

35. 虽然博茨瓦纳存在私人印刷媒体，但这些媒体似乎或可能只允许以英语和塞茨瓦纳语出版。禁止在私人媒体中使用其他语言，包括少数部族语言，违背基本人权，例如言论自由。特别报告员注意到，尽管确实存在私人广播电台，但都在于哈博罗内，似乎没有任何私人广播电台用该国任何少数部族语言播放任何节目。到目前为止，当地部族广播电台申请广播许可证一直遭受拒绝，有时可能因为提出过在一些节目中使用少数部族语言。

36. 博茨瓦纳自 1994 年开始承认各种手语，并修订了国家教育政策，在学校、培训课程和法院口译服务中越来越多地使用手语，但仍存在许多挑战。特别报告员注意到缺乏合格的专业手语员，特别是在医疗保健部门，与外界联系和健康教育方案也鲜有手语服务，这对有效传播疾病预防的相关信息产生了负面影响。即使在少数民族聋哑学校里，大多数教师也没有接受过手语或适合聋人教育需要的教学方法培训。

B. 发函

37. 特别报告员根据从各种来源收到的关于侵犯在民族、族裔、宗教和语言上属于少数群体个人人权的信息，向有关会员国发出了指控信和紧急行动信。这些信函及其回复可公开查阅。³

38. 自 2018 年 1 月以来，特别报告员共向各国政府发出了 51 份函文。所有这些函文都是与其他特别程序任务负责人共同发送的。其中 11 件是紧急呼吁，27 件是指控信，13 件是表达对立法或政策关切的其他信件。

39. 向亚太地区国家发送的函件数量最多(21 件)，其次是欧洲和中亚(19 件)，中东和北非以及非洲(各 4 件)。向美洲地区的一个国家发送了一份函件，有两份函件非指某一特定地区。

C. 参加会议和提高认识活动

40. 自 2017 年 6 月当选以来，特别报告员一再强调提高对少数群体人权的认识和知晓度，这是其任务的一个重要方面。除其他外，采取的形式是在世界各地以及在与各种政府和非政府组织举办的众多国际、区域和国家研讨会和会议上经常发言和提供协助。一有机会，他就谈及被确定为其优先专题事项的少数群体问题，如无国籍、教育和少数群体语言、仇恨言论和社交媒体以及预防种族冲突。他还经常强调一些跨领域问题，包括遭受双重甚至三重边缘化的少数群体妇女，特别是罗姆人和达利特人等弱势群体。特别报告员在其活动中还多次强调手语使用者是语言少数群体。他还就少数群体的人权问题经常接受媒体采访。

41. 1 月 29 日，特别报告员参加了莫斯科高等经济学院教育研究所举办的一次专家研讨会，他在会上作了少数群体权利与教育中语言权利问题的发言。第二天，他在俄罗斯国际法协会关于全球挑战与国际法实效的年会(在莫斯科国立大学举办)上作重要讲演。年会期间，该协会讨论了“在国际法中保护少数群体问题：这一问题在当今全球不稳定和不确定事件中的重要性”。同一天，他还在高等经济学院教育研究所主持了“《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》的二十五周年：教育的方向和相关性”的研讨会。

42. 2 月 14 日，他在加拿大蒙克顿大学艺术与社会科学学院语言学系任客座讲师，作了国际人权法对土著语言的可能贡献的讲演。

³ www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx.

43. 3 月 13 日，他在日内瓦万国宫参加了关于伊朗伊斯兰共和国境内人权情况的平行活动，作了语言和其他少数群体权利与全球人权制度的发言。
44. 3 月 26 日，他在澳大利亚墨尔本法学院彼得·麦克穆林(Peter McMullin)无国籍问题中心创始会议上发表主旨讲演，直接论述了“无国籍及其原因：歧视、少数群体和亚太地区”问题。
45. 4 月 26 日，他在西班牙巴塞罗那由加泰罗尼亚人权研究所组织的第 36 次关于面对极端主义和歧视威胁时的人权问题的人权课程结束时作主旨讲演，谈及了极端主义、歧视和需要对人权作出新承诺。
46. 2018 年 4 月 30 日和 5 月 1 日，他在曼谷召开并主持了无国籍与少数群体权利的区域专家讲习班。
47. 5 月 9 日，他应邀参加在阿布扎比举行的第一届国际穆斯林少数群体会议并发言，在题为“仇恨言论、不容忍和宗教少数群体：全球性挑战和应对措施”的讲演中再次探讨了其任务的优先专题之一。
48. 5 月 10 日，他是以色列阿拉伯公民高级后续行动委员会在以色列 Taibe 举办的“以色列境内的阿拉伯人力资本：组织和调动”会议的嘉宾，在会上发言讲述了“保护少数群体人权的价值：教育和语言”——其任务的另一优先专题。
49. 5 月 24 日，他参加了在坎帕拉举行的第三次全球采取行动反对大规模暴行犯罪会议，在会上讲述了预防暴行与少数群体政策。
50. 5 月 31 日，他参加了欧洲安全与合作组织(欧安组织)少数民族事务高级专员和挪威民主与人权资源库在奥斯陆联合举办的题为“语言政策与冲突预防：重新审视《少数民族语言权利的奥斯陆建议》”的会议并作主旨发言。他介绍了预防冲突的国际层面与少数群体的语言(人权)权利。
51. 6 月 17 日，他参加了在奥斯陆举办的一次重点讨论中东和北非少数群体权利问题的讲习班。第二天，他在奥斯陆大学大屠杀与少数群体问题挪威研究中心举办的“人权与包容性公民资格——冲突多发社会中的共处条件国际会议”上发言讲述了包容性公民资格、人权和身份认同的政治等问题。
52. 6 月 20 日，他在荷兰吕伐登欧洲各民族联盟第六十三届会议上作专题发言，讲述了欧洲少数群体保护的新机会和少数群体问题特别报告员任务。
53. 6 月 25 日，他以专家小组成员身份参加了在日内瓦举行的“宗教、信仰和价值体系：同心协力加强平等公民权利世界会议”，这次会议是日内瓦促进人权和全球对话中心、国际天主教移民委员会、世界基督教协进会、世界宗教领袖理事会、达成共识的桥梁组织和欧洲和平与发展中心联合举办的。
54. 6 月 26 日，他以专家身份参加了在荷兰海牙举行的以剥夺公民身份作为安全措施问题的圆桌会议，这次会议是由无国籍和包容研究所与开放社会司法倡议、阿赛尔(Asser)研究所和亚司特(Ashurst)律师事务所联合举办的。
55. 7 月 3 日，他在堪培拉澳大利亚国立大学协调举办的第一民族治理论坛上作主旨讲演，讲述了联合国关于保护少数群体人权以建设稳定和包容性社会的标准。第二天，他在同一地点介绍了国际法中少数群体权利的性质和范围以及他所承担的任务。

56. 7 月 11 日，他在联合国新闻处在日内瓦举办的第五十六届世界人权宣言七十周年研究班作了题为“处于十字路口的人权：我们在 2018 年所处境况”的发言。
57. 7 月 12 日，他在澳大利亚默多克大学法学院在日内瓦举办的夏季人权研究班上发言介绍了他的任务、活动和面临挑战。
58. 7 月 16 日，他在第六届全球少数群体权利暑期学习班“少数群体权利的法律和政治：规范和机构是否有孚众望？”(在布达佩斯举办)上介绍了他的任务。
59. 9 月 14 日，他在欧安组织民主制度与人权办公室在华沙举行的 2018 年人的方面执行会议上作了题为“容忍和不歧视：少数群体与防止过激的民族主义、种族主义和沙文主义”的主旨讲演。
60. 9 月 19 日，他在全球移民背景下的仇外心理、种族主义和民粹主义世界会议上作了发言，这次会议是促进整体人类发展部、世界基督教协进会和宗座基督徒合一促进委员会在梵蒂冈联合举办的。
61. 9 月 26 日，他在欧洲联盟基本权利论坛 2018 年会议“少数民族和国家：从独一身份到多重身份”上作了“身份认同与归属：人权对少数群体的作用”的发言，这次会议是欧洲联盟基本权利机构和欧洲委员会在维也纳举办的。
62. 10 月 1 日，他在戈尔韦的爱尔兰人权中心举办了关于特别程序尤其是少数群体特别报告员任务的公开讲座。同一天，他为工作人员和学生们讲述了少数群体语言权利和其他权利以及全球人权制度。
63. 10 月 4 日，他在法国斯特拉斯堡欧洲议会少数族群、民族及语言小组作了少数群体权利的讲演。
64. 10 月 5 日和 6 日，他参加了由汤姆·兰托斯研究所与若干欧洲少数群体非政府组织协调举办的筹备会议，会议讨论了在布鲁塞尔举办欧洲少数民族教育和语言权利论坛的可能性。
65. 10 月 8 日，他在法国斯特拉斯堡为欧洲委员会保护少数民族框架公约咨询委员会成员介绍了他的任务和优先事项。
66. 10 月 11 日，他在伦敦大学高等研究学院现代语言研究所人权联合会和伦敦布鲁内尔大学法学院组织的实现土著人民和少数民族文化和语言权利会议上作了“语言就是力量：国际和法律视角”的专题讲演。
67. 10 月 12 日，他在巴黎语言正义座谈会上作了主旨讲演，宣读了关于语言权利与少数群体人权的论文。
68. 10 月 18 日，他参加了由无国籍和包容研究所和开放社会司法倡议在纽约举办的无国籍问题会外活动。
69. 10 月 22 日，他参加了题为“宗教或信仰自由：人权保护指标”的会外活动，作了“宗教自由：宗教少数群体的第一权利”的讲演。该活动由宗教或信仰自由非政府组织委员会在纽约巴哈伊国际中心举办。
70. 10 月 23 日，他向大会提交了年度报告，此间还介绍了第一份少数群体中无国籍问题的初步专题报告。报告强调指出为什么世界四分之三以上的无国籍人是世界各地人数较少的少数群体成员，并提出采取进一步措施提高人们对人权问题

特别是对歧视性拒绝或剥夺公民身份问题的认识和知晓度，这是全球各地区出现最严重无国籍状况的根源。提出的重要建议之一是需要关注作为无国籍问题主要受害者的少数群体，以及进一步制定指导方针或良好做法以精确和具体解决导致众多少数群体成员成为无国籍问题受害者的惯例、政策和法律。

71. 10 月 27 日，他在萨拉热窝大学举办的题为“民主与人权：英雄的挑战”的东南欧欧洲区域民主与人权硕士研究班毕业典礼上发表了主旨讲演。

72. 10 月 29 日，他在欧洲人权基金会在维尔纽斯举办的“语言少数群体的语言权利：国际标准及其意义”的研讨会上作了专题发言。

73. 10 月 30 日，他在欧洲人权基金会在维尔纽斯举办的会议上介绍了他的任务和活动。

74. 11 月 6 日，他在摩洛哥马拉喀什参加了人权高专办(中东和北非)青年培训会议，并发言介绍了联合国保护少数群体权利的具体机制。

75. 11 月 13 日，他参加了大不列颠及北爱尔兰联合王国外交和联邦事务部与美国国际开发署合作在联合王国威尔顿公园举行的关于在冲突和危机环境中保护宗教弱势少数群体的特别会议，作了题为“预防冲突以避免人道主义危机：人权的作用与保护少数群体”问题的讲演。

76. 11 月 26 日，他在日内瓦在人权领域实行多元化会议上发表主旨讲演，这次会议是全球多元化中心和加拿大常驻联合国日内瓦办事处及其他国际组织代表团联合举办的。他作了“价值观与人类：对国际人权架构的挑战”的讲演。

77. 11 月 27 日，他在奥地利联邦总理府在维也纳举办的在 2020 年后欧洲联盟罗姆人融合战略框架内处理反吉普赛主义问题会议上作开幕发言。

78. 11 月 27 日，他在匈牙利外交部在布达佩斯举办的第十一届人权会议上就“处于十字路口的人权：保护宗教和其他少数群体”问题作了发言。

79. 11 月 29 日，他在日内瓦第十一届少数群体问题论坛期间题为“不仅仅是份文件：影响无国籍少数群体生活的交叉和加重因素”的会外活动上发言，这次活动是少数群体权利国际小组组织的，奥地利常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团发起的。11 月 30 日，特别报告员在论坛期间参加了另外两次会外活动：一次是杰苏尔青年组织与伸出援手基金会和人权高专办合作组织的消除无国籍的 Ibelong 运动；另一次是介绍论坛的信息网站和伦敦大学人权联合会与汤姆·兰托斯研究所创建的在线数据库。

80. 12 月 5 日，他在罗马尼亚匈牙利少数民族的斗争和机会的会议(在罗马尼亚克卢日-纳波卡举行)上讲述了他的任务和优先专题。

81. 12 月 6 日，他参加了在罗马尼亚特尔古穆列什举行的匈牙利少数民族教育研讨会。

82. 12 月 7 日，他参加了汤姆·兰托斯基金会和伦敦大学人权联合会在布达佩斯举行的关于少数群体权利的会议和书籍项目会议，并发言介绍了他的任务和优先专题。

83. 12 月 10 日，他参加了亚美尼亚外交部在埃里温举行的第三届反对种族灭绝罪行全球论坛，作了题为“永不再发生？70 年后的少数民族、人权和防止种族灭绝”的讲演。

84. 他还全球各地多次接受媒体采访，谈及其任务和少数群体问题。

三. 特别报告员第一份少数群体中无国籍问题专题报告的最新情况

85. 特别报告员在 2018 年 10 月向大会提交的第一份专题报告中强调了为什么说无国籍主要是少数群体问题，因为世界上 1,000 多万被剥夺公民身份的男子、妇女和儿童中有 75% 以上是在民族或族裔、宗教和语言属于少数群体的个人。他还说明了某些少数群体因国家违反国际人权义务特别是国际禁止歧视规定而受到特别影响的原因和规模。

86. 2018 年少数群体问题论坛充实和丰富了特别报告员专题报告中提出的意见和建议，进一步说明和阐释了许多国家包括以前没有此类信息国家中少数群体无国籍问题的程度、严重性和可怕后果。例如，所提供的信息中包括这样一个事实，即世界上最大的无国籍人群是巴勒斯坦人，尽管联合国难民事务高级专员办事处(难民署)在无国籍少数群体官方统计数据中没有指明具体人数。⁴ 有强有力证据证明少数群体妇女可能遭到双重甚至三重边缘化，因难民和移民趋势可能出现新的更大的无国籍浪潮，据报在印度阿萨姆邦和世界其他地方新的证件和其他要求可能导致数以百万计的少数群体成员成为事实上的无国籍人。

87. 因此，特别报告员打算继续推进无国籍是少数群体问题也是人权问题这一优先专题的工作，将召集一组专家，根据联合国的人权义务，特别是禁止歧视和给予儿童国籍权利义务，就如何解决导致绝大多数无国籍人是少数群体成员的根源问题拟订准则和良好做法。

四. 注重提高人们对少数群体及其人权的认识和知晓度

A. 少数群体问题论坛数据库

88. 自少数群体问题论坛成立以来，已产生了 4,000 多份发言、声明、建议和其他文件。查阅和知晓这些文件并非快捷简易，因此大量文件特别是发言还没有转录成文字。特别报告员在 2017 年论坛上首次宣布，将于 2018 年 11 月 30 日在第十一届论坛会议上启动少数群体问题论坛数据库(www.minorityforum.info)，以弥补这一空白。

89. 这一数据库是汤姆·兰托斯研究所与伦敦大学人权联合会合作创建的，汇集了 2008 年至 2016 年论坛会议的发言、少数群体权利主要标准、少数群体问题特别报告员和独立专家报告以及少数群体权利领域的建议。这一数据库是民间社会行为者，包括少数群体、国家、国际组织、学术机构和少数群体人权问题其他利

⁴ 难民署承认世界上有大约 1000 万无国籍人(不包括巴勒斯坦人)，但其他组织，如无国籍和融合研究所在《世界无国籍报告》中认为这一数字接近 1500 万，其中包括巴勒斯坦人。

益攸关方查阅和使用资料的便捷来源，从而满足特别报告员最初于 2017 年就任时确定的优先领域要求。

B. 对外联系和社交媒体活动

90. 2018 年，特别报告员参加了世界各地约 50 次会议或在会上发言，还接受了大量媒体采访。然而，为了在历来重视和关注少数群体问题者之外联系更多人，并更好地提高人们对《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》的认识和执行，特别报告员将探索如何更好地利用媒体特别是社交媒体。

五. 2018 年少数群体问题论坛最新动态

91. 人权理事会在 2007 年第 6/15 号决议中设立了少数群体问题论坛，并在 2012 年第 19/23 号决议重申这一决定。论坛的任务是提供一个平台，促进民族或族裔、宗教和语言少数群体问题的对话与合作，为少数群体问题特别报告员工作提供专题研究和专门知识。特别报告员负责指导论坛的工作，筹备每年的会议并向人权理事会提交专题建议。论坛每年在日内瓦举行为期两个工作日的会议，进行专题讨论。平均有 500 名与会者参加，包括少数群体、会员国、联合国机制、区域政府间机构和非政府组织的代表。

92. 2018 年 11 月 29 日和 30 日举行了论坛第十一届会议，主题是“无国籍：一个少数群体问题”。今年的与会人数远远超出往年的平均水平，有 600 多人。

93. 人权理事会主席任命前少数群体问题特别报告员 Rita Izsák-Ndiaye 为第十一届会议主席。共有来自世界各地的 12 位专家和少数群体成员主持了四个主要小组讨论会：影响少数群体的无国籍问题的根本原因和后果；冲突、强迫人口流动和少数群体迁徙造成的无国籍问题；通过促进无国籍少数群体的出生登记、入籍和取得公民身份，确保少数群体成员享有国籍权利；受无国籍问题影响的少数群体妇女和儿童——在国籍法中促进性别平等。2018 年 11 月 29 日，星期四，人权理事会主席 Vojislav Šuć 宣布论坛开幕，随后是人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特的视频发言、特别报告员的发言和主席的讲话。

94. 为了改善利益攸关方之间的对话并更集中讨论这一专题，会议分成四个小组讨论会，每个小组讨论会由三位专家或少数群体活动家介绍情况。四位主持人指导整个讨论，将有助于保持会场发言更加集中于所涉专题，并在整个为期两天的日程中保证参与者的踊跃参与。

95. 特别报告员重申少数群体问题论坛的至关重要性。该论坛是许多少数群体权利活动家在国际上倡导变革的唯一渠道，也是就民族或族裔、宗教和语言少数群体相关问题促进对话与合作的积极和独特平台。他指出，2018 年的参与度非常高，包括在为期两天的论坛期间有 200 多份声明和 100 份书面发言，表明今年的主题对世界各地许多少数群体是及时和相关的，也显示论坛继续发挥重要作用，是少数群体、民间社会组织和会员国在联合国进行讨论和交流的独特协调中心。

96. 他特别指出，论坛提出了许多建议，包括会员国和其他与会者呼吁设立“消灭无国籍国际日”，以及要求大会通过决议庄严承认以下具有约束力的习惯国际法规则，即如果儿童出生所在国家不给予其国籍，他或她将成为无国籍人时，该国必须给予该儿童以国籍。

97. 2018 年论坛的另一项建议是 2019 年 11 月在日内瓦举行论坛会议之前，2019 年首次举办三次关于教育与少数群体语言的区域论坛，以提供更加便利和灵活的平台，鼓励就区域现实进行更加情景化的讨论，获得更多区域观点和建议，随后在 2019 年论坛上加以考虑，成为更大范围辩论的一部分。在编写本报告时，2018 年论坛最后报告尚未定稿。

98. 虽然论坛实现了其若干目标，但特别报告员重申他的观点，即仍需要巩固论坛这一互动对话的空间，加强各国、联合国机构、区域组织和其他利益攸关方的参与。此外，从程序的角度来看，越来越多的参与者继续感到失望，因为并非每个人都能够在预期的议程项目下发言和深入探讨具体主题或关注点，特别是当他们被限制在两到三个时分钟这样做时。更加区域化的方法可以使世界不同地区的少数群体容易获得互动对话机会，并使互动对话更加接受区域关切和背景，2019 年还应审查其他改进措施。

六. 结论和建议

99. 特别报告员 2018 年向大会提交了第一份无国籍问题专题报告，2018 年少数群体问题论坛讨论的重点也是少数群体中的无国籍问题，这两项活动在世界各地成功地提高了人们对无国籍人口规模的认识和知晓程度。这一问题主要涉及特定少数群体。2019 年，他打算在联合国、难民署、各国和其他利益攸关方中间进一步开展少数群体中无国籍问题宣传活动，以便提出更有效方法来解决影响世界 1,000 多万无国籍人口绝大多数人的无国籍问题根本原因。2018 年论坛的成功大大提高了人们对这一问题的认识和知晓程度。

100. 他敦促各国，鉴于 2019 年将对难民署到 2024 年之前消除无国籍问题 Ibelong 运动进行高级别审查，现在必须承认和列入如何更直接地解决拒绝或剥夺公民身份的根本原因这一议题(涉及 750 多万少数群体成员)，以供进一步审议和采取行动。

101. 他邀请各国、区域组织、非政府组织、人权高专办和难民署更积极地优先注意和努力解决少数群体中事实上和法律上的无国籍问题。

102. 根据论坛提出的建议，他呼吁各国起草并通过一项大会决议，庄严承认以下具有约束力的习惯国际法规则，即如果儿童出生所在国家不给予其国籍，他或她将成为无国籍人时，该国必须给予该儿童以国籍。

103. 他请各国和其他有关方面后续落实论坛提出的建议，即联合国考虑正式承认每年的国际纪念日，以提高人们对世界各地无国籍人口状况的认识。

104. 他重申，各国需要更有针对性和全面地采取积极措施，根据其国际人权义务，防止影响数百万少数群体无国籍这一祸患。2019 年，他打算拟订这方面的专家指导原则。

105. 值得注意的是，2018 年论坛持续取得成功，衡量标准是参加人数很多。特别报告员认为，受论坛启发，2019 年将考虑增设区域平台，以加强其作为促进民族或族裔、宗教和语言少数群体问题的对话与合作的重要平台作用，向特别报告员的工作提供专题研究和专门知识，根据人权理事会第 6/15 号决议(并经第 19/23 号决议重申)，为进一步执行《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》了解最佳做法、挑战、机会和倡议。因此，希望在非洲、亚洲和欧洲至少举办三次区域论坛，以便通过这些举措来补充这一独特平台，更直接回应区域背景和关切，为有关各方在区域层面提供更多参与机会，更有利于利益攸关方包括国家当局和少数群体组织之间的互动对话。

106. 2018 年发起了可搜索的数据库，其中收录自 2008 年以来与论坛有关的 4,000 多份文件，极大地改善了许多有价值的发言、声明、报告、建议和其他文稿的检索和传播，是这一全球对话和专业知识的独特贡献。特别报告员希望增加人们对他所担当的任务的认识和知晓度，以便更好地理解《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》所反映的人权义务，并澄清少数群体的概念，克服充分有效实现这些权利的障碍。
