



人权理事会

第三十七届会议

2018年2月26日至3月23日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利

联合国人权事务高级专员的年度报告

概要

人权理事会在其关于民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利的第13/12号、第22/4号和第31/13号决议中，请联合国人权事务高级专员向理事会提交年度报告，介绍联合国人权机构和机制的工作的相关动向，以及联合国人权事务高级专员办事处为协助促进和遵守《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》在总部和外地开展的具体战略和活动的情况。本报告涉及2017年1月至12月开展的活动。

在《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》发表二十五周年的这一年里，各种形式的歧视和煽动种族或宗教仇恨和暴力，特别是对少数族裔或宗教少数群体的事件一再发生。联合国人权事务高级专员办事处根据“秘书长关于种族歧视和保护少数的指导说明”采取的战略和倡议旨在促进《宣言》的执行，以期推动实现属于少数群体的人的权利。在这方面，尊重宗教多样性和宗教对话，思考投资于少数群体青年的重要性，细化关于少数群体的数据和吸纳少数群体参与决策，对于促进社会和平和减少不平等至关重要。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 联合国消除种族歧视和保护少数群体网络.....	3
三. 纪念《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》发表二十五周年.....	4
四. 联合国人权事务高级专员办事处的活动以及人权机构和 机制最近的动态.....	5
A. 预警机制和保护少数群体的存在.....	5
B. 不歧视的保障.....	7
C. 信仰间的对话.....	8
D. 赋权和参与.....	9
E. 少数群体青年.....	11
F. 语言权利.....	11
G. 数据收集.....	12
五. 结论.....	13

一. 导言

1. 2017 年时值《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》发表二十五周年。大会在第 47/135 号决议中以协商一致方式通过的《宣言》强调，促进和保护属于少数群体的人的权利有助于他们所在国家的政治和社会稳定。《宣言》为各国和其他利益攸关方为保障少数群体权利需采取的措施提供了指导，以期实现《联合国宪章》以及国际和区域人权文书所规定的原则，包括《公民权利和政治权利国际公约》，特别是其中第二十七条。

2. 尽管对《宣言》所含原则存在全球共识，但属于少数群体的人继续成为侵犯人权的目標，包括对少数族裔和宗教少数群体的持续暴力，对少数群体的歧视，少数群体很难参与公共生活等等。人权机构、机制和驻地代表处也描述了这一现象。随着仇恨言论、仇外言论和煽动对少数民族仇恨的情况日益增加，加之极端分子和极右派政党的崛起，过去几十年来在少数群体权利保护领域取得的进展正在受到威胁。

二. 联合国消除种族歧视和保护少数群体网络

3. 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》第 9 条，联合国系统各专门机构和其他组织应协助充分实现《宣言》。这一任务影响联合国的所有三大支柱：人权、发展以及和平与安全，需要全系统协调一致的参与。这一工作得到联合国消除种族歧视和保护少数群体网络的协助，后者由联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)协调，其目的是吸引整个联合国系统参与。“秘书长关于种族歧视和保护少数群体的指导说明”以及相关的 2014-2017 年行动计划提供了框架。

4. 在本报告所述期内，联合国消除种族歧视和保护少数群体网络继续努力根据 2014 年通过的四年期行动计划，促进联合国相关部门、机构、基金和方案之间开展对话与合作。在这方面，人权高专办于 2017 年 3 月在圣地亚哥组织了一次关于将少数群体纳入发展方案规划和“秘书长关于种族歧视和保护少数群体的指导说明”的研讨会。正如研讨会的行动计划所述，这一倡议基于消除种族歧视和保护少数群体的工作经验，是与联合国驻地机构一道组织的一次次区域知识交流机会。该研讨会尤其以非洲人后裔为侧重点。

5. 2017 年 5 月，人权高专办派团访问了摩尔多瓦共和国，向联合国同事和其他主要利益攸关方介绍了联合国关于少数群体权利的标准和指导说明，并鼓励落实少数群体问题特别报告员在其 2016 年 6 月访问该国的报告中所载的建议。还讨论了联合国在国家一级支持特别报告员所提建议方面的作用。在访问期间，代表团会见了广泛的利益攸关方，包括外交部、劳动和社会保障部、教育和司法部、民族事务局和视听协调委员会等的政府官员。人权高专办一行人员还会见了地方当局和民间社会代表、执业律师、人权高专办少数群体研究金方案的前研究员、国家民间社会团体和少数民族青年组织。人权高专办还为国家人权机构，即监察员办公室和平等委员会以及宪法法院举办了一次讲习班。超过 25 名与会者参加了讲习班，就国际和国家少数群体权利标准以及少数群体问题特别报告员访问后所提出的建议进行了非常热烈的讨论。

6. 多年来，联合国人权机制对基于种姓的歧视表示关切，认为这是对人权法的侵犯，并表明它是如何与一些跨领域主题相互交叉的，从而使受到出身歧视的人处于尤其被边缘化的地位，因而需要重点关注。在这方面，人权高专办作为消除种族歧视和保护少数群体网络的协调员，率先编制了关于基于出身的歧视的指导工具，并着眼于打击基于种姓和类似形式歧视的主要挑战和战略方针。指导工具提出了指导原则和行动框架，以确保在打击这种歧视方面采取全面协调一致的办法。它于 2017 年 3 月 27 日在尼泊尔启动，汇集了来自孟加拉国、印度、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡和泰国的 65 名与会者。与会者包括联合国开发计划署(开发署)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合方案、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、联合国儿童基金会(儿基会)和联合国驻地协调员办事处，以及来自尼泊尔和该区域其他国家的国家人权机构和非政府组织的代表、少数群体问题特别报告员、学者、学术界和议员。

7. 指导工具的启动使与会者有机会讨论联合国国家工作队、国家人权机构和民间社会组织如何善用这一工具，以期实现若干目标，最重要的是制定战略方针，打击种姓歧视，同时把重点放在良好做法上，并协调联合国在国家方案中打击出身歧视的努力，例如联合国发展援助框架和其他联合国国家工作队计划和方案。

8. 秘书长 2017 年 9 月向大会提交的关于有效促进《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》的报告(A/72/219)载有关于该网络及其成员的进一步详情。

三. 纪念《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》发表二十五周年

9. 《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》发表二十五周年提供了一个机会，总结世界各地在促进和保护少数群体权利方面取得的成就和依然面临的挑战。在纪念这一周年之际，各利益攸关方探讨了少数群体权利如何帮助建立有凝聚力的社会，其中包容意识和承认他人的语言和文化并非是占主导地位的民族、宗教或语言群体的特权。为此强调，包容和尊重少数人的权利也是防止激进化和暴力极端主义的关键要素。

10. 在周年纪念的背景下，举办了各种活动，研究世界各地少数群体在当代和未来面临的最相关的挑战。例如，在 2017 年 2 月的一次会外活动中，与会者集中讨论了重视少数群体权利的办法对于打击不容忍、激进化和暴力极端主义努力的相关性。人权事务副高级专员在发言中回顾说，在太多的国家，世界正在目睹种族之间紧张局势的加剧，少数群体面临暴力和仇恨言论，往往无法投票，无法获得公民身份或获得补救。线上和线下公开进行仇外宣传和妖魔化少数群体日益普遍。必须将《宣言》所载的原则纳入预防冲突和建设和平以及防止暴力极端主义的工作中。这也是确保兑现《2030 年可持续发展议程》关于不使任何人掉队承诺的基本条件。2017 年 10 月，在纽约举办了一个会外活动，纪念《宣言》二十五周年，会上主管人权事务的助理秘书长回顾说，《宣言》中传递的包容、平等和尊重不同文化的信息，现正在不断受到仇恨言论、歧视和膨胀的狭隘民粹主义的挑战。他还强调了非政府组织在将少数群体的权利由书面转化为实践方面所能发挥的重要作用，这是所有会员国在通过《宣言》时所承认的，其中强调了非政府组织在保护少数群体和促进其权利方面的重要工作。

四. 联合国人权事务高级专员办事处的活动以及各人权机构和机制最近的动态

A. 预警机制和保护少数群体的存在

11. 《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》第 1 条规定，各国应保护本国境内少数群体的存在及其民族或族裔、文化、宗教和语言特征。联合国的一些报告显示，这一规定在若干情况下受到侵犯，少数群体成为目标，遭到杀戮、暴力，包括种族清洗和大规模强迫流离失所。世界各地因他人的宗教信仰而对其进行袭击的浪潮也在上升，包括在礼拜场所，将种族或宗教脸谱化的做法显而易见。人权事务高级专员一再强调，煽动种族或宗教仇恨和暴力的程度令人日益担忧，特别是针对族裔或宗教少数群体和移民。在若干个国家有记录的仇恨犯罪数量似乎正在上升。所有这些现象都在撕裂社会结构，因而造成不信任，政治和社会不稳定，并对和平构成威胁(A/HRC/34/35)。

12. 高级专员在 2017 年 9 月向人权理事会发表讲话时，要求伊拉克当局解决所有族裔和宗教社区长期以来的不满情绪，促进和解与稳定。妇女应成为确保对过去侵权行为予以公正法律制裁和问责过程的一个组成部分。少数群体问题特别报告员对伊拉克进行了正式访问，她在 2017 年 1 月公布的报告中得出的结论是，族裔和宗教少数群体社区是该国数千年来人口和文化遗产不可分割的一部分，目前正面临一场前所未有的危机，威胁着这个国家的继续存在。伊拉克正处于十字路口，政府当前的行动将决定国家能在何种程度上保持其丰富的族裔和宗教多样性，还是任由冲突和忽视少数群体权利的做法使之在今后丧失这种多样性。许多人看到在伊拉克保护人权的前景黯淡，为寻求安全他们已经离开该国，少数群体人口因此急剧减少。若不采取紧急行动，还会有成千上万的人离开伊拉克(A/HRC/34/53/Add.1)。

13. 2017 年 8 月，在伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)袭击雅兹迪社区三周年之际，阿拉伯叙利亚共和国问题国际独立调查委员会呼吁国际社会承认伊黎伊斯兰国对雅兹迪实施的种族灭绝罪，并采取步骤，将这一情况付诸司法审判。该委员会重申其建议，即所有参与打击伊黎伊斯兰国的各方，应该考虑拯救雅兹迪人俘虏的计划。

14. 缅甸保护少数群体的问题已多次被提及，包括缅甸人权状况特别报告员在其报告中，¹ 人权事务高级专员在人权专家起草的新闻稿中² 和 2017 年 2 月人权高专办派往孟加拉国访问团的报告中³ 都对之作了论述。2017 年 3 月，人权理事会决定派出一个独立的国际实况调查团，确定在缅甸，尤其是在若开邦指控侵犯人权的事实和情况。人权理事会在其第 34/22 号决议中，吁请缅甸政府继续努力消除无国籍状态，以及对族裔和宗教少数群体成员系统性和制度化的歧视，包括

¹ 例如，见 A/HRC/34/67 号文件。

² 例如，见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22148&LangID=E。

³ “对自 2016 年 10 月 9 日逃离缅甸的罗兴亚人的访谈”，可查阅 www.ohchr.org/Documents/Countries/MM/FlashReport3Feb2017.pdf。

消除歧视的根本原因，尤其是针对罗辛亚少数民族的歧视。根据联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的统计，在 2017 年 9 月不到三周之内，有 27 万多人从缅甸逃到孟加拉国。据报道，还有更多的人被困在缅甸和孟加拉国交界地带。高级专员说，这种情况似乎是种族清洗的一个典型实例。⁴ 缅甸问题独立调查团于 2017 年 10 月前往孟加拉国。专家们表示，他们对据报道对缅甸罗辛亚人社区实施的杀戮、酷刑、强奸、纵火和空袭表示“深感不安”。2017 年 12 月，高级专员谴责针对罗辛亚人的“广泛、系统和令人震惊的残忍”攻击以及数十年来的歧视和迫害。他敦促人权理事会就若开邦北部少数罗兴亚穆斯林人口的现状举行特别会议，“现在就采取适当的行动来制止这种疯狂行为”。高级专员还促请安理会考虑向大会提出建议，建立一个新的公正和独立机制，补充实况调查团对最近的暴力和虐待浪潮的调查，以协助对那些负责任者做出个人刑事调查。

15. 2017 年 5 月印发了图示项目报告，记录了 2003 年 1 月至 2015 年 12 月在中非共和国境内发生的严重违反国际人权法和国际人道主义法的暴行，突显了在该国犯下的许多罪行的宗教和族裔层面的问题。⁵ 该报告载有一些关于优先调查领域的建议，其中包括针对因宗教或族裔而遭受袭击的人的调查，对强迫转移人口和侵犯行动自由的有代表性的案件，特别是被困在飞地内的人口的调查。由于基于宗教信仰的迫害是与冲突有关的极端形式的侵权行为，它们给社会造成了重大的伤害，因此查明这类行为的策划者和组织者很重要。

16. 2017 年 6 月，人权事务高级专员就刚果民主共和国境内的人权情况向人权理事会口头报告中指出，人道主义和人权状况急剧恶化，一些行为方正在加剧种族仇恨，导致在开赛省对平民百姓进行了极其严重、普遍而且可能是有计划的袭击。大约有 130 万国内流离失所者逃离。⁶ 因此，人权理事会在 2017 年 6 月 22 日通过的第 35/33 号决议中，要求设立一个专家小组，根据国际标准收集资料，并确定开赛省的事实和情况。

17. 2017 年 8 月，几名特别程序任务负责人对尼日利亚仇恨言论激增和煽动针对伊博少数民族及其财产的暴力行为深表关切，特别是鉴于以往对该群体的暴力行为史。专家们还谴责在互联网和社交媒体上传播仇恨歌曲和音频信息。

18. 2017 年 9 月，人权事务高级专员在向人权理事会第三十六届会议的口头报告中，对印度发生的对宗教和其他少数群体的不容忍现象抬头表示关切，当前以保护奶牛性命为借口对民众发动的致命暴力和暴民袭击浪潮令人震惊。他还强调说，在巴基斯坦，当局经常鼓励不容忍少数群体或少数族裔的意见，有时造成致命后果。例如，怀疑亵渎神明或暗示亵渎神明的法律需要修改以符合思想和宗教自由权，导致私刑暴力。⁷

19. 在全年中，条约机构和普遍定期审议工作都赞扬各国启动或推动遏制仇恨言论的政策，并就打击和根除针对少数群体的罪行和仇恨言论提出了进一步努力的

⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22041&LangID=E。

⁵ 可查阅 www.ohchr.org/Documents/Countries/CF/Mapping2003-2015/2017_CAR_Mapping_Report_EN.pdf。

⁶ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21782&LangID=E。

⁷ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22041&LangID=E。

建议。⁸ 与此同时，它们表示关切的是，被认为有外籍背景的人，包括对属于族裔和宗教少数群体的敌意情绪加剧(见 CERD/C/FIN/CO/23, 第 10 至 11 段)，以及对犯下仇恨罪的行为者缺乏追究责任(见 CERD/C/CYP/CO/23-24, 第 16 至 17 段)。

B. 不歧视的保障

20. 2017 年 3 月 21 日，联合国一些种族歧视问题专家在一份纪念国际消除种族歧视日的声明中，呼吁世界各国政府立即采取行动，制止传播对少数群体和移民的恐惧和误导信息，这类行为助长煽动种族仇恨和种族脸谱化做法的加剧。他们列举了一些措施，包括立即需要对警察和司法人员进行培训，并采取步骤消除体制方面的种族主义。⁹ 专家们还警告说，执法人员和刑事司法系统区别对待非洲人后裔和其他少数民族，不仅是无效的，而且是有害的。他们指出，种族脸谱化做法违反了个人在法律面前应获得平等保护的基本权利，并敦促会员国解决这种由于少数群体地位而遭受的结构性种族主义。

21. 虽然许多国家在制订规范方面取得了进展，但消除种族歧视委员会、其他人权条约机构和特别程序任务负责人表示，属于民族或族裔、宗教和语言上少数群体的人，仍然是常见歧视的对象。¹⁰ 一个典型的例子就是对罗姆人长期存在的歧视。尽管采取了各种战略和做出了其他努力来推动保护罗姆人的权利，但罗姆人在执法、卫生、教育和其他领域仍然面临歧视。罗姆人在住房方面遇到的人权挑战也司空见惯，经济、社会和文化权利委员会和其他条约机构已经强调了这一点。¹¹ 此外，少数群体问题特别报告员在关于对摩尔多瓦共和国正式访问的报告中指出，罗姆人社区继续遭受经济、社会和政治边缘化，经常成为歧视的受害者，特别是在进入劳动力市场、教育和保健服务领域。罗姆儿童和妇女的状况尤其令人关切。为了解决许多罗姆人社区长期遭受的边缘化问题，2016-2020 年摩尔多瓦关于罗姆人新的行动计划必须得到恰当的供资，并对其实施情况进行有效的监测和评估。

22. 在区域一级，欧盟委员会 2017 年 8 月发布的一份通报的主题为：2017 年对欧洲联盟罗姆人社会融合国家战略框架的中期审查，其中评估了自该框架 2011 年启动以来的事态发展。就进展情况而言，学前教育和学校的入学率正在改善。然而，民族隔离似乎也在恶化，严重影响到人权。这清楚地再度表明，政策制定者使罗姆人融入的人权参与，可能会给人民和社会带来巨大的好处。人权高专办通过其驻地办事处，包括驻布鲁塞尔的欧洲区域办事处，一直积极参与各国政府、民间社会、平等机构、国家人权机构和欧洲机构的合作，处理欧洲这一紧迫的人权问题，包括其性别方面。

⁸ 例如，见 CCPR/A/HRC/36/8 号文件，第 100.62 段，A/HRC/36/10 号文件，第 161.13 段，和 E/A/HRC/36/15 号文件，第 131.88 段。

⁹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21416&LangID=E。

¹⁰ 例如，见 CERD/C/AZE/CO/7-9 号文件，CERD/C/NAM/CO/13-15 号文件，CERD/C/GRC/CO/20-22 号文件和 CERD/C/UKR/CO/22-23 号文件，所有这些文件都涉及到影响少数群体的问题。

¹¹ 例如，见 A/E/C.12/MKD/CO/1 号文件和 A/E/C.12/FRA/CO/4 号文件。

23. 联合国伊拉克援助团(联伊援助团)的人权部门继续主张并为有关少数群体权利问题的立法改革提供技术支持。它作为对伊拉克议会的定期技术支持的一部分,于4月26日协助伊拉克代表委员会下属人权委员会进行了公开听证,对保护多样性和预防歧视(反歧视法案)法律草案的修正案进行了讨论。议会议员、民间社会代表、协商委员会中的法官以及议会人权和法律委员会委员均出席了这次活动。联伊援助团人权办公室继续与伊拉克有关民间社会团体和伊拉克政府就反歧视法案的最后案文进行磋商,以确保其符合国际标准。

24. 在国家一级采取了一些重要的举措。例如,人权高专办驻吉尔吉斯斯坦中亚区域办事处支持编制公务员不歧视问题在线课程,包括提供相关软件。因此,国家人事厅同意所有公务员都必须上不歧视课程。

25. 人权高专办突尼斯办事处与当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理及相关不容忍现象问题特别报告员合作,一直就歧视问题跨部工作组编写的关于反种族歧视法草案提供技术咨询。该草案载有若干保障,反对基于族裔、民族和种族理由的歧视,并处罚任何法律或事实上的歧视。它还包括一项建议,即新成立一个机构,受理投诉和观察突尼斯种族歧视的趋势。

26. 2017年8月,非洲人后裔问题专家工作组主席、消除种族歧视委员会主席和种族主义问题特别报告员,对美国有组织的仇恨和种族主义团体的扩展深表关切。他们呼吁政府优先采取有效的政策,紧急处理形形色色煽动种族暴力的行为。

C. 信仰间的对话

27. 人权事务高级专员回顾说,由于暴力宗教极端主义分子的兴起以及孤立主义和民粹主义思潮的泛滥,如今,在越来越多的社会中对宗教多样性的尊重受到威胁。这些言论以更强烈的歧视,甚至暴力威胁宗教和族裔上的少数群体。¹²过去一年来,人权高专办组织了一系列信仰和民间社会行动者的会议,力求帮助他们在人的尊严、平等和正义的基本原则树立相互尊重的共同立场。2017年3月通过了《贝鲁特宣言》和18项“宗教信仰促进权利”承诺。其目的在于促进和平社会,坚守信仰、行为和思想的多样性作为全体人民内在的不可剥夺的权利。

28. 2017年5月,人权高专办在达喀尔为宗教领袖和民间社会代表举办了一次关于从伊斯兰教角度看待妇女和儿童权利的研讨会,导致在塞内加尔成立了一个全国“信仰促进权利”联盟。2017年12月,人权高专办与摩洛哥一道为各国、国家人权机构、宗教当局和信仰方面的民间社会行为方组织了一次会议,以归纳良好做法并确定支持现有和新的“信仰促进权利”项目的方式。《贝鲁特宣言》及其18项承诺表明信念如何能更有效地维护权利,从而相互促进。这些承诺还包括保证维护所有属于少数群体的人的权利,捍卫其宗教或信仰自由,以及他们由国际人权法所承认的平等和有效参与文化、宗教、社会、经济和公共生活的权利。

¹² 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22125&LangID=E。

29. 联合国条约机构在与各国的对话中也提出了与宗教多样性有关的问题。例如，消除对妇女歧视委员会在 2017 年 7 月的结论性意见中，建议尼日利亚“在国家法律改革委员会对该国的歧视性法律进行全面审计后，加快撤销或修改指明的所有歧视性法律，并将宗教领袖纳入解决信仰和人权问题的进程中，以便在各项“信仰促进权利”倡议的基础上再接再厉，并在缔约国的所有宗教之间寻找共同点。”(见 CEDAW/C/NGA/CO/7-8, 第 12 段)。普遍定期审议还建议各国促进宗教团体之间的宗教间对话，以保障一些国家的宗教少数群体的权利。¹³

30. 例如，在国家一级，少数群体问题特别报告员强调，结束对民族或宗教仇恨和暴力煽动者的有罪不罚现象，必须成为斯里兰卡的优先事项。新成立的宗教间理事会是一个积极的发展，它在调解不同宗教和信仰群体之间的作用以及促进宽容和和平关系的作用应得到加强，特别是在省一级。包括地方政府在内的各级政府，也应该确保充分保护所有少数民族的礼拜场所和文化遗产。¹⁴

D. 赋权和参与

31. 人权高专办于 2017 年 11 月 13 日至 12 月 1 日举办了少数群体研究金方案，它包含两种语言(英文和俄文)，有 15 名研究金学员参加，他们来自阿富汗、格鲁吉亚、印度、以色列、约旦、科索沃、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、俄罗斯联邦、西班牙、苏丹和塔吉克斯坦。¹⁵ 该方案虽然是由人权高专办组织的，但还涉及联合国其他机构，包括难民署、联合国训练研究所、劳工组织、开发署和儿基会，并与设在日内瓦的民间社会和非政府组织伙伴和国际和区域机构密切合作。

32. 为了改善少数群体权利方面的专业知识以及总部和外地的参与，少数群体研究金方案的国家/区域组成部分为 2016 年奖学金方案中的一些杰出校友提供了“在职”经验交流。因此，2017 年，国家研究人员在人权高专办高级人权顾问的主持下，参与了人权高专办设在哥伦比亚和摩尔多瓦共和国的驻地办事处以及设在斯里兰卡的联合国驻地协调员办事处的活动。

33. 有若干机制继续对少数群体在公共生活中，包括在国家、区域和地方各级缺乏充分和有效的参与(它是少数群体权利的一个基本支柱)表示关切。条约机构建议各国采取措施，增加少数群体在刑事司法系统各级决策者中的代表性，包括检察官和法官在内。¹⁶ 普遍定期审议还建议各国继续努力，保证属于少数群体的妇女在政治和公共生活中的代表性，并建立与少数群体代表有效对话的平台，以恰当听取他们的困难和需求，并制定政策和方案，以改善他们的处境。¹⁷ 2017 年 8 月，经济、社会及文化权利委员会在商业活动的范围内发布了关于《经济、社会及文化权利国际公约》规定的国家义务第 24 号一般性意见(2017 年)。少数族裔或宗教少数群体属于经常受到工商活动不良影响特别严重的群体之一。

¹³ 例如，见 CRPD/A/HRC/36/13 号文件，第 129.92 段。

¹⁴ 见 CAT/A/HRC/34/53/Add.3 号文件，第 71 段和 A/HRC/36/13 号文件，第 129.92 段。

¹⁵ 本文件中凡提到科索沃之处，均应按安全理事会第 1244(1999)号决议的内容理解。

¹⁶ 例如，见 CERD/C/NZL/CO/21-22 号文件，第 24-25 段。

¹⁷ 例如，见 A/HRC/WG.6/27/IDN/2 号文件，第 33 段和 A/HRC/36/15 号文件，第 131.33 段。

34. 少数群体问题特别报告员在其 2017 年 7 月发表的六年任期反思总结中，对政治和公职机构中少数群体人数有限表示关切。她强调需要确保将少数群体纳入所有决策进程，包括市一级和政府一级结构、执法机构、司法机构、立法机构、刑事司法系统和所有其他有关机构和机制，特别是当其决定影响到少数群体的情况下。如果没有少数群体的参与，这些机构就不太可能为社会各阶层的利益作出重大决定，也不太会得到少数群体的信任，因为少数群体可能不愿意接受公共服务和/或被阻止这么做。此外，包容少数群体和确保平等措施的善治和包容性治理，对预防冲突必不可少(见 A/HRC/34/53, 第 70 段)。

35. 少数群体问题特别报告员在关于摩尔多瓦共和国正式访问的报告中指出，绝大多数对话者强调的一个关键问题是，少数群体在政治机构，特别是中央政府中的代表性不足，有些人认为，这是将少数群体人口居住地区边缘化和将它们排斥在国家决策过程之外之举。她建议该国考虑采取措施，旨在确保和加强少数群体的政治参与和充分参与决策机构，包括保留席位或重划分选区，使人口稠密的少数群体社区能够选举自己的代表。关于她对伊拉克的正式访问，特别报告员建议政府与少数民族社区密切协商，打造出一个全面保护少数民族的法律和政策框架。她还建议加紧努力，促进民族和解，建立社区之间的信任和桥梁，确保少数群体充分参与这种努力(A/HRC/34/53/Add.1)。关于她对斯里兰卡的正式访问，她强调，必须立即采取措施，解决少数群体感受到的完全被边缘化的感受，确保特别是在影响到他们的决策方面，允许他们参与公共生活和拥有代表权。所有群体在政治领域的有效和有意义的参与，赋予治理以信任和合法性(A/HRC/34/53/Add.3)。

36. 在国家一级，联伊援助团人权办公室继续主张加强民族和解委员会下属的少数群体问题办公室，并向总理办公室报告。在本报告所述期内，少数民族问题办公室与基督教、雅兹迪人、沙巴克人、土库曼人和其他团体进行了一系列磋商，以确定和评估伊拉克各群体的各种需求和关切。联伊援助团人权办公室还通过能力建设培训和两次普遍定期审议协商，继续促进尊重和所有伊拉克人的人权，包括民族、族裔、宗教和语言上的少数群体。与会者包括不同族裔、宗教和语言社区的代表。

37. 人权高专办继续观察到乌克兰在尊重和平集会自由方面的改善，这体现在减少公共集会的司法禁令和更好地监督全国各地的大型公众集会方面。不过，高专办指出，小型示威由于警方的治安保护不足而继续受到困扰，特别是由少数群体的人或由反对派政治运动人士组织的示威。¹⁸

38. 2017 年，中亚区域办事处继续执行作为审查全世界改善少数群体参与公共生活最佳做法的结果制定的措施。该办公室帮助编写了 2000 多个公务员考试预备试题，以提高考试的透明度，并确保少数民族成员有公平合理的机会通过考试。

¹⁸ 见人权高专办，“关于乌克兰人权状况的报告(2017 年 5 月 16 日至 8 月 15 日)”。

E. 少数群体青年

39. 人权理事会在第 6/15 号决议中设立了少数群体问题论坛，并在第 19/23 号决议中延长了其任务。该论坛为就属于民族或族裔、宗教和语言少数群体的人的有关问题开展年度对话与合作提供了一个平台。论坛第十届会议于 2017 年 11 月 30 日至 12 月 1 日举行了会议，题为“少数群体青年：建设多元包容性社会”。会议汇聚了来自世界各地的少数群体青年，反思投资青年人的重要性，在少数群体中培育重视文化差异和全民参与的和谐社会。论坛为四个主要领域拟出了建议：开展包容性教育，少数群体青年参与公共生活，通过数字时代的媒体赋予少数群体青年以权能，以及少数群体青年对和平与稳定的贡献。这些建议将由少数群体问题特别报告员提交人权理事会第三十七届会议。

40. 在国家一级出现了一些关于少数群体青年的重要举措。例如，2 月 21 日在摩尔多瓦共和国，人权高专办协助举办了第一次少数民族青年论坛，荟聚了来自该国各族裔和宗教团体的 130 多名青年活动家。该论坛成为少数民族青年与摩尔多瓦国家机构交流的平台，其代表包括：议会副议长、负责重返社会问题的副总理、监察员、平等委员会主席和其他高级官员。少数群体问题特别报告员向与会者发了一个特别的欢迎辞视频。在人权高专办驻该国办事处和促进族裔间团结的青年团体的密切支持下，该论坛还成为新设立的少数族裔青年平台的强有力聚合的支点。2017 年 5 月，人权高专办与该团体和摩尔多瓦共和国其他少数族裔青年代表举行了会议。讨论的话题从对语言权利的担忧(医疗传单、地形标志和身份证上的个人姓名只有或只允许使用官方语言)，到青年在推动少数群体权利议程方面的作用。2017 年 1 月和 4 月，人权高专办突尼斯处与马努巴省青年中心共同为高中学生就歧视、宗教多样性、言论自由和打击仇恨言论等问题举办了四次提高认识日。

F. 语言权利

41. 2017 年 3 月，少数群体问题特别报告员编纂了一本名为《语言少数群体的语言权利：实施指南》的出版物，目的是协助决策者和权利持有人理解语言少数群体的全部权利，并协助实际落实。¹⁹

42. 条约机构和特别程序也强调需要以少数民族语言接受教育。例如，消除种族歧视委员会建议塔吉克斯坦采取措施，确保少数民族能够用少数民族语言受教育，同时考虑到这些群体在制定战略和方案时的特殊需要和兴趣(CERD/C/TJK/CO/9-11)。

43. 少数群体问题特别报告员还结合她的国别访问研究了语言权利。关于她对斯里兰卡的正式访问，她介绍了少数群体代表报告说特别是在公共领域，使用泰米尔文所遇到的系统性挑战。她还获悉，学校系统仍然按照语言和种族界限严重隔离。特别报告员承认，斯里兰卡已经制定了使用多语言所必需的重要法律和政策框架。然而，有针对性和加强的措施并分配足够的资源是实际落实的必要条件(见 A/HRC/34/53/Add.3, 第 72 段)。

¹⁹ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/LanguageRightsLinguisticMinorities_EN.pdf。

44. 在区域一级，人权高专办中亚区域办事处在 2017 年期间继续开展提高少数民族裔权利意识的工作，支持吉尔吉斯斯坦各教育机构开展多元文化教育，包括宽容、尊重多样性、族裔间关系和不歧视。

45. 在国家一级，人权高专办突尼斯办事处与几个少数群体(主要是非洲后裔和阿马齐格少数群体)密切合作，打击法律上和事实上的歧视。2017 年 3 月和 12 月举行了两次重要磋商，并且定期与负责人权事务的部门举行会议讨论，由人权高专办代表民间社会组织提出后者的要求。对于阿马齐格人来说，主要关心的问题之一是使用阿马齐格语，并且有可能用阿马齐格语给他们的孩子起名字。

46. 11 月 17 日，一些特别程序任务负责人警告说，喀麦隆的安全部门对该国西南和西北部地区讲英语的少数民族过度使用武力。还据报道，对讲英语的少数民族造成伤害，实施大规模逮捕、任意拘留、酷刑和其他虐待。据报道，通过封阻互联网连接和对社交媒体平台，如推特、WhatsApp 和脸书的访问，使言论自由受到限制。特别程序任务负责人公开敦促喀麦隆政府停止对讲英语的少数民族的暴力行为，有报道称对布埃亚和巴门达的说英语的示威者过度使用武力，此后差不多有近一年时间才呼吁采取行动。²⁰

G. 数据收集

47. 少数群体问题特别报告员、人权条约机构和其他人权行动者一再强调，细化数据在落实和监测少数群体人权方面开发挥的作用。2017 年 7 月，少数群体问题特别报告员在她对六年任期的反思中重申，各国必须了解其人口组成，包括查明少数群体，以便准确了解其数量、地理分布、身份和社会经济地位。收集关于少数群体的分类数据并进行统计分析，是设计和监测面向少数群体的适当政策和有针对性计划的重要工具。在收集和分析分类数据的过程中，应根据个人数据保护和隐私方面的国际标准，制定保障措施，防止歧视、侮辱和任何滥用敏感信息的行为(见 A/HRC/34/53, 第 72 段)。

48. 特别报告员在报告中还得出结论，认为分类数据的收集应通过国家人口普查和定期社会调查在国家、区域和地方各级进行，并配合适当的统计分析。必须接纳来自不同背景的数据收集者，包括少数群体成员，特别是在少数群体集中的地区。人口普查问题应允许公开和多重答复，使被访者能够根据他们的民族、族裔、宗教和语言联系，包括多重身份进行自我身份认定。必须制定各种社会经济指标和指数，以充分评估少数群体在教育、就业、卫生、住房和公共服务等方面可能被边缘化及受到歧视的情况。

49. 条约机构仍然感到关切的是，一些国家提供的数据(a) 没有给出国家人口的民族组成，(b) 没有全面评估享有的权利，特别是经济、社会权利和文化权利。消除种族歧视委员会就范围广泛的国家特别提出了建议和意见。²¹ 非洲人后裔问题专家工作组第十九届和第二十届会议建议，各国应通过收集分类数据切实履行不让任何一个人掉队这一标准(A/HRC/36/60)。为了监测可持续发展目标的落

²⁰ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22409&LangID=E。

²¹ 例如，见 CERD/C/FIN/CO/23 号文件，第 6-7 段，CERD/C/KEN/CO/5-7 号文件，第 7-8 段，CERD/C/ARE/CO/18-21 号文件，第 5-6 段和 CERD/C/TJK/CO/9-11 号文件，第 5-6 段。

实情况，必须改进按照收入、性别、年龄、种族、族裔、移民身份、残疾状况、地理位置以及与国情有关的其他特征的细分数据和统计资料的提供和获取渠道，以支持目标落实情况的监测工作。这些指标的制定，应包括采用负责监测人权标准遵守情况的现有机制所提供的数据，特别是人权理事会普遍定期审议机制和所有人权条约履约情况审评提供的数据。

50. 数据收集的重要性在可持续发展目标方面也很明显。虽然现有的任何目标、具体目标或指标中都没有明确提到少数群体，但少数群体的参与应该成为未来审议的一个关键组成部分。数据的分类对查明和解决遗留下来的问题以及这些趋势背后的原因起着至关重要的作用。少数群体参与执行《2030 年可持续发展议程》对履行有关的人权承诺至关重要。会员国应促进少数群体的参与和协商，促进他们参与自愿国别评估和在规划、执行和监测《2030 年议程》的国家框架，包括能力建设方面的国家一级的进程。

51. 在国家一级，少数群体问题特别报告员在她对摩尔多瓦共和国进行正式访问的报告中指出，2004 年人口普查的结果基本上已经过时。她建议政府做出一切必要的安排，使国家统计局能够处理这些数据，作为紧急事项公布 2014 年人口普查的结果，并提供按性别、族裔、语言和宗教等分类统计数据。这种分析对于强调不同人口群体的脆弱性，使立法者和决策者能够为他们制定有针对性的方案必不可少(A/HRC/34/53/Add.2)。

52. 关于特别报告员对斯里兰卡的访问，她强调，为解决不同少数群体的需要而采取的具体措施，除其他外，应按性别、族裔、语言和宗教信仰分列的准确数据为基础。这些数据对于突出表明不同人口群体的脆弱性至关重要，包括面临多种形式歧视的群体，使立法者和决策者能够制定有针对性的计划。人口普查问题应允许公开和多重答复，使受访者能够根据其国籍、族裔、宗教和语言关系，包括多重身份自行确定身份(见 A/HRC/34/53/Add.3 号文件，第 75 段)。

五. 结论

53. 在纪念《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》发表二十五周年之际，各种形式的歧视和煽动种族或宗教仇恨和暴力，特别是对少数族裔或宗教少数群体的事件一再发生。

54. 必须重申对少数群体权利的承诺，并采取行动在法律上和实践中保护这些权利。这一承诺应该转化为根据《宣言》的原则，加强国家一级保护少数群体权利的立法和体制框架。有必要扩大宣传少数群体权利的公民空间，并确保人权维护者在国际或国内场合援引少数群体权利的努力得到支持。

55. 正如《宣言》序言部分所承认的那样，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有助于各国的政治和社会稳定。《宣言》所载的原则也必须纳入预防冲突和防止暴力极端主义的努力中。

56. 尊重宗教多样性和宗教之间的对话将有助于促进社会和平，包括所有属于少数群体的人能够维护他们的宗教或信仰自由的权利，以及平等和有效参加文化、宗教、社会、经济和公共生活。

57. 推进少数群体的权利也需要思考投资于少数群体青年的重要性，以促进珍惜文化差异和所有人参与的和谐社会，以及他们对和平与稳定的贡献。

58. 此外，必须尊重少数群体的权利，以实现《2030 年可持续发展议程》的承诺，不让任何一个人掉队。需要收集更多关于少数群体的分类数据，以便建立有效和有据可依的政策。需要加大力度使少数群体参与各级决策，包括经济决策，以减少不平等现象。
