



第六十八届会议

临时议程* 项目 69(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》

秘书长的说明

秘书长按照大会第 66/166 号决议的规定，谨向大会转递少数群体问题独立
专家丽塔·伊扎克的报告。

* A/68/150。



少数群体问题独立专家的报告

摘要

少数群体问题独立专家按照大会第 66/166 号决议的规定向大会提交本报告。报告简介向大会提交上一份报告以来所进行的任务活动。独立专家接着专门讨论为保护和促进宗教少数群体权利采取少数群体权利本位方法的问题。

独立专家认为，在全球范围内，宗教少数群体权利的落实在实践中很不理想，他们在世界各区域都面临歧视、社会排斥和边缘化，并在许多情况下受到骚扰、迫害和暴力。宗教少数群体权利并不限于宗教和信仰自由和不歧视。各国政府经常忽视更广泛的宗教少数群体集体权利。独立专家认为，必须更多地从少数群体权利的角度关注宗教少数群体的权利；为此，国家应当以积极行动保护和促进他们的权利。根据联合国《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》实施少数群体权利本位方法，除了要求不歧视还要求采取立法、政策和具体措施，在文化、经济、政治、公共、宗教和社会生活各个领域创造实质性平等。

一. 引言

1. 独立专家的任务由人权委员会第 2005/79 号决议设立并由人权理事会第 7/6 和 16/6 号决议予以延长。丽塔·伊扎克获人权理事会任命为少数群体问题独立专家并于 2011 年 8 月 1 日履新。
2. 人权理事会要求独立专家除其他外促进《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》(下称《宣言》)¹ 的落实, 包括与各国政府进行协商和考虑到有关少数群体的现行国际标准和国家立法。独立专家希望感谢联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和 Nazila Ghanea 在编写本报告过程中所提供的协助。
3. 独立专家在第二节简介向大会提交上一份报告(A/67/293)以来她所进行的活动。第三节重点讨论必须为保护和促进宗教少数群体权利采取少数群体权利本位方法的问题, 第四节提供有关这方面的结论和建议。

二. 独立专家的活动

4. 独立专家在报告所述间期为履行其任务进行了多项活动, 包括在各区域与国家、非政府组织和少数社群协商。独立专家将在提交人权理事会的下一份报告中详细讨论其活动。

A. 国家访问

5. 独立专家访问了波斯尼亚和黑塞哥维那(2012 年 9 月 17 日至 25 日)。访问报告(A/HRC/22/49/Add. 1)已于 2013 年 3 月提交人权理事会第二十二届会议。她感谢该国政府和与她会面的许多官员, 以及国际和国内组织和民间社会的鼎力合作。独立专家希望她的建议会被落实, 有助于少数群体权利的保护和在各不同社群间促成社会融合的努力。
6. 独立专家感谢喀麦隆政府邀请她在 2013 年 9 月 2 日至 11 日访问该国。她也感谢尼日利亚政府原则上同意她在 2013 年访问该国。目前还在安排其他国家访问, 最新消息在联合国人权事务高级专员办事处网站上公布(<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CountryandothervisitsSP.aspx>)。

B. 来文

7. 独立专家从不同来源收到关于侵犯民族、族裔、宗教和语言少数群体人权的行的信息。她经常就各种关于少数群体的问题和指控致信会员国, 包括有关指控的信件和请求采取紧急行动的信件。这些信函以及有关国家政府的答复在特别

¹ 大会第 47/135 号决议, 附件。

程序来文报告中公开备查。她特别关切地指出，不少指控涉及侵犯宗教少数群体权利和安全的行为。

C. 少数群体问题论坛

8. 人权理事会第 19/23 号决议要求独立专家指导少数群体问题论坛的工作并筹备其年度会议。论坛第五届会议于 2012 年 11 月 27 日和 28 日举行。为了纪念《宣言》通过二十周年，论坛将重点放在切实可行的具体措施和建议，以确保《宣言》在实践中获得实施。400 多名与会者包括各国政府、少数社群、联合国专门机构、区域政府间机构、国家人权机构和民间社会的代表。论坛建议(A/HRC/22/60)见 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session5.aspx>。

9. 论坛第六届会议订于 2013 年 11 月 26 日和 27 日举行，主题为“超越宗教和信仰自由：保障宗教少数群体的权利”(见 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session6.aspx>)。会议的高度优先事项是确定在各区域的国家为保护和促进属于宗教少数群体的人的权利而实施的积极、有效做法。本报告提供的资料应有助于论坛的讨论。

三. 为保护和促进宗教少数群体权利采取少数群体权利本位方法

A. 引言

10. 在世界各区域，属于宗教少数群体的人每天面对侵犯人权的行为。这些行为包括侵犯他们的个人权利及基于其认同的宗教或信仰的歧视，攻击他们的社群活动，以及暴力侵犯其人身、礼拜场所和家宅。他们是歧视性国家法律和国家政策的打击对象，受到表面中立但实际影响不同的法律所造成的侵犯、非国家行为体行动的伤害，及部族间紧张局势的影响。全球数以百万计属于宗教少数群体的人，自生至死，一生的人权不断遭受侵犯。

11. 专家深感关切的是，宗教少数群体提供的信息显示，他们的公民、文化、经济、政治和社会权利普遍受到侵犯。对 2011 年以来的特别程序来文报告²的分析显示，这些侵权行为包括：限制和不准登记；对私藏宗教书刊者课以罚款和取缔宗教书刊；不准无照传教；禁止宗教活动和限制集会、礼拜和实践的权利；强迫接受再教育和剥夺受教育的机会；逮捕、任意拘留、监禁和起诉依良心拒服兵役者；查封寺院和拒绝批准修建或兴建礼拜场所；破坏宗教财产、历史遗址和墓地；解散宗教集会；禁止宗教节日的纪念和庆祝活动。

² 人权理事会第十八届会议以来的特别程序来文报告(A/HRC/18/51 和 Corr. 1; A/HRC/19/44; A/HRC/20/30; A/HRC/21/49; A/HRC/22/67 和 Corr. 1 和 2; A/HRC/23/51)有来自各区域 22 个国家的 46 份来文涉及侵犯宗教少数群体权利行为，与本报告所述问题特别相关。

12. 来文报告还显示骚扰、恐吓、暴力和性虐待的行为，包括：威胁代表宗教少数群体的活动家和律师；企图以死亡作威胁强迫改变或放弃信仰；威胁、审讯、诱拐和绑架；递解出境、驱逐、失踪和死亡威胁；强迫劳动和为取得不实供词施行酷刑；搜查和抄查家宅及没收财产；仇恨性攻击财产；及暴徒袭击、自杀爆炸和处死。

13. 皮尤研究中心指出，2011 年，160 个国家国内发生骚扰或恐吓特定宗教群体的事件，与 2010 年年中终了一年的数目相同。一项为期五年的研究发现，在该期间内共有 185 个国家的宗教团体在不同时间受到骚扰。³ 根据独立专家收到的大量信息及侵犯权利包括少数群体权利的行为的范围和性质，可以推断一些国家继续故意实行歧视、迫害和侵犯属于宗教少数群体的人的政策。

14. 侵犯宗教少数群体的行为是若干现实情况的交织，包括国家的宗教或意识形态关系、国家的人口组成、宪法和立法框架、人身法、族群间关系和非国家行为体的作用——这些因素个别或共同造成的情况重大地影响宗教少数群体的人权状况。在历史上，地缘政治和国家间的因素在某些情况下可能加剧宗教少数群体受到的歧视和排斥及增加其脆弱性。针对宗教少数群体所面临的挑战而在国内和国际上作出的人权努力必须维护其平等享受国际人权的权利，包括通过促进和保护少数群体权利。

15. 国际标准要求人人在平等的基础上享受所有人权。⁴ 然而，许多国家与宗教和国家与意识形态的关系导致歧视和侵犯宗教少数群体的行为。一些国家的宪法、民法和刑法载有歧视性规定，对宗教少数群体造成严重影响。侵权行为并不仅仅存在政府及其机构与占主导地位的宗教有关联的国家。一些宣示政教分立立场的国家也非常不容忍宗教或信仰群体及这些群体的组织、活动和表现形式。虽然这些国家可能与宗教多数群体在某种程度上相互依存，但他们往往忽视或无视国家对宗教少数群体人权负有的责任。因此，没有任何特定的国家与宗教或意识形态模式一定会尊重宗教少数群体的权利。

16. 不充分重视宗教少数群体的群体权利会导致歧视、排斥和边缘化，造成和延续歧视性条件，致使宗教少数群体易受侵害。宗教少数群体往往是民族、族裔或语言少数群体。对宗教少数群体的歧视可能是多重和交織的，歧视的原因除了群体的宗教认同，还包括他们的族裔和语言特性，以及视他们为“异己”或没有充分融合的看法。

³ 见皮尤研究中心，宗教和公共生活项目，题为“阿拉伯之春增加全球对宗教的限制”，2013 年 6 月 20 日，载于 <http://www.pewforum.org/2013/06/20/arab-spring-restrictions-on-religion-findings.aspx#changesgr>。

⁴ 见人权事务委员会，第 22 号一般性意见(48)(第 18 条)(CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, 第 9 段)。

17. 在侵犯少数群体的行为由来已久的情况下，国际社会很可能认为这种紧张关系是无法缓解的。宗教少数群体的情况尤其如此，其权利受到侵犯可能被视为实施某种国家宗教或国家意识形态的必然结果。国家与宗教或意识形态模式相同的国家可能无视这些侵犯行为，其他国家又不愿意插手介入。国际人权法必须争取宗教少数群体应有的充分平等地位，不因某种权力或人口组成关系而认为必须放弃宗教少数群体的人权。

18. 审议少数群体问题必须同时审查存在或源于宗教少数群体内部的挑战，以及多数社群和少数社群内都存在歧视性态度或固定看法的事实。这种态度可能导致少数群体的孤立倾向等问题，妨碍他们充分融入和参与社会的各个方面。

B. 方法

19. 独立专家根据《宣言》和其他相关国际标准评价少数群体问题。她确定的四大全球关注领域为：(a) 保护少数群体的存在，包括打击暴力侵害少数群体的行为和防止灭绝种族行为；(b) 保护和促进少数群体的身份及他们享有集体身份和拒绝强迫同化的权利；(c) 保证不受歧视和平等的权利，包括终止结构性或系统性歧视和酌情倡行平等权利行动；及(d) 有效参与公共生活和有效参与作出影响群体的决定的权利。

20. 独立专家以问卷形式对联合国会员国进行了调查(2013年4月至6月)。问卷着重于查明与保护和促进宗教少数群体权利有关的挑战和积极做法，包括查明宗教间对话方面及促进不同信仰群体之间的谅解与和谐关系的举措。她感谢迄今已作出回覆的32个国家，⁵ 并力求在本报告内反映这些回覆的内容。

21. 本报告配合和补充宗教或信仰自由问题特别报告员海纳·比勒费尔特已进行的工作；他在其出色的工作中探讨了宗教少数群体在宗教自由方面所遇到的挑战。独立专家特别欢迎宗教或信仰自由问题特别报告员的报告(A/HRC/22/51)；该报告讨论了保护属于宗教少数群体的人的宗教或信仰自由的问题，重点是澄清概念和讨论侵犯权利的行为——包括侵犯宗教少数群体的行为所涉及的多种动机和背景及侵犯权利的具体领域。

22. 独立专家参加了2012年5月22日和23日在维也纳外交学院举行的专家研讨会，讨论加强国际、区域和国家人权机制效能以保护和促进宗教少数群体权利的问题。研讨会由奥地利政府主办、人权高专办组织，是纪念《宣言》通过二十周年的部分活动。

⁵ 阿根廷、奥地利、澳大利亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、中国、古巴、丹麦、爱沙尼亚、危地马拉、伊拉克、伊朗伊斯兰共和国、意大利、约旦、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、毛里求斯、墨西哥、蒙古、黑山、阿曼、巴基斯坦、巴拉圭、波兰、摩尔多瓦共和国、塞尔维亚、斯洛伐克、西班牙、瑞士、泰国和乌克兰。

23. 2012年11月19日和20日，独立专家参加了人权高专办在多哈组办的一项主题为“关于将人权纳入中东和北非区域宪政改革进程的反思”的活动。她着重指出，该区域应加强《宣言》的施工作，在宪法和国家法律中有力保障少数群体权利是保护的重要组成部分。

24. 独立专家参加了挪威外交部于2013年5月14日和15日在奥斯陆举办的会议，讨论主题为“右翼极端主义和仇恨犯罪：少数群体在欧洲和欧洲以外受到的逼迫”。她表示很担忧反对欧洲穆斯林和犹太人等宗教少数群体的极端主义和种族主义不断上升的情况，认为必须增加对少数群体的保护，因为在没有国家的积极介入和支持下他们往往无法有效保卫自己。

25. 独立专家于2013年6月在日内瓦举行为期两天的专家协商，讨论宗教少数群体所遇到的挑战和侵犯权利行为。与会者包括联合国会员国的代表及民间社会组织和宗教少数群体的代表。研讨会指出有助于保护宗教少数群体权利的国家、区域和国际法律、政策、方案、举措和做法。

26. 对于“宗教少数群体”包括哪些群体的问题，独立专家采取包容性态度。她以人权事务委员会第23号一般性意见(50)(第27条)作为指导；该一般性意见强调，某一缔约国是否有在种族、宗教和语言上属于少数的人并不取决于该缔约国的决定，而是按照客观的标准予以确定的(见CCPR/C/21/Rev.1/Add.5，第5.2段)。她承认自我认同或不认同属于某一宗教少数群体的权利，而且没有将其注意力限于官方承认的群体。因此，“宗教少数群体”的提法涵盖各种各样的宗教或信仰社群，包括传统和非传统的、国家承认和未经国家承认的，也包括较近期成立并寻求根据少数群体权利标准保护其权利的宗教或信仰团体。非信徒、无神论者和不可知论者也可能面临各种挑战和歧视，他们的权利需要获得保护。

C. 审议国际法规定的宗教少数群体权利

27. 国际人权标准建立在不歧视的基础上。《世界人权宣言》的前提是人人有资格享有一切权利，“不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身分等任何区别”(第2条)。其后所有人权条约和宣言的一切规范均坚持以不歧视和平等享有人权为坚定不移的前提。不受歧视地享有权利也是少数群体权利整个理论依据。

28. 1992年《关于少数群体的宣言》具体列举四类少数群体(民族、族裔、宗教和语言)，所以宗教少数群体显然在该宣言的范围内，但对宗教少数群体的关注历来多体现在宗教和信仰自由的相关国际标准。

29. 1981年的《消除基于宗教或信仰原因的一切形式不容忍和歧视宣言》(见大会第36/55号决议)没有明确提及宗教少数群体。然而，《宣言》确定了不歧视和平等的原则。第2条第1款强调任何国家、机关、团体或个人都不得以宗教

或信仰为理由对任何人加以歧视。第 3 条明确规定，人与人之间由于宗教或信仰的原因进行歧视，是对人的尊严的一种侮辱，是对《联合国宪章》原则的否定。

30. 《公民权利和政治权利国际公约》(见第 2200A (XXI) 号决议，附件) 第 27 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。第 27 条是最重要的一条，专门为少数群体作出具有法律约束力的条约规定。该条范围超出宗教或信仰自由，但保留了关于思想、良心和宗教自由的第 18 条的全部实质性内容。然而，Nazila Ghanea 指出，人权事务委员会关于第 27 条的判例极少将宗教少数群体视为少数群体审议，而且迄今从未在第 27 条下审议宗教少数群体的问题。⁶

31. 《关于少数群体的宣言》在《公民权利和政治权利国际公约》第 27 条所鼓舞下规定，国家有责任确保保护宗教少数群体的身份特征。但重要的是，《宣言》扩大保护范围，除了要求保护宗教自由和宗教特征，还规定保护少数群体权利的积极要求。第 1 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。第 1 条第 2 款规定，国家有积极义务采取适当的立法和其他措施以实现这些目的。《宣言》通篇强调国家有保护和促进少数群体权利的积极义务。

32. 第 2 条指出少数群体有权成立和保持他们自己的社团(第 2 条第 4 款)；及有权在不受歧视的情况下与其群体的其他成员及属于其他少数群体的人建立并保持自由与和平的接触，亦有权与其他国家与他们有关系的公民建立和保持跨国界的接触(第 2 条第 5 款)。第 2 条强调有效地参加文化、宗教、社会、经济和公共生活的权利，以及切实参加国家一级和适当时区域一级关于其所属少数群体或其居住区域的决定的权利。

33. 《宣言》进一步强调国家负有积极义务，要求国家采取措施，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(第 4 条第 2 款)。此外，国家还应当在教育领域采取措施，以期鼓励对其领土内的少数群体的历史、传统、语言和文化的了解(第 4 条第 4 款)。第 5 条规定国家政策和方案的制订和执行应适当照顾属于少数群体的人的合法利益，各国间的合作与援助方案也应如此。

34. 以少数群体权利本位的方法保护宗教少数群体的权利是所有国家的义务。少数群体权利要求广泛保护宗教少数群体的文化、语言、传统和习俗，及了解领导和习惯法结构，因为根据后者可能导致考虑作出特别或自治等安排。国家必须为以下两方面采取积极措施，一方面是少数群体享受和实践自己的宗教及其身份的

⁶ Nazila Ghanea, "Are Religious Minorities Really Minorities?", *Oxford Journal of Law and Religion*, Vol. 1, No. 1 (2012), pp. 57-79.

各个方面的权利，一方面是他们在社会上的平等地位及充分参与经济、政治和社会生活的能力。

35. 少数群体权利及宗教或信仰自由两者范围广、包容性大。《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条和第 27 条的相关规范，及人权事务委员会关于思想、良心和宗教自由的第 22 号一般性意见和关于少数群体权利的第 23 号一般性意见清楚地体现了这一点。少数群体可享受自己的文化、宗教和语言，而宗教或信仰自由则包括“礼拜、信奉、实践和讲授”的表现形式。其他文书如《儿童权利公约》⁷ 第 14 条和第 30 条也规定同样的范围。因此，根据这些标准，各国应当允许宗教少数群体充分地进行所有有关活动并积极向他们提供这方面的便利。

36. 人权事务委员会认识到“非传统”少数群体宗教和信仰的情况令人关注，并注意到新成立的宗教和信仰团体⁸经常遭受歧视和敌意。因此，人权事务委员会第 22 号一般性意见强调应广义解释“信仰”和“宗教”二词，而且《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条的适用范围绝不应限于传统或占主导地位的宗教。因此，国家必须确保规模较小、散居各地或新抵达的宗教社群不受歧视和平等享有人权。

37. 从人权角度理解和实施少数群体权利是为了保障平等而不是提供特权。少数群体权利确保希望与其他人共同保持某些特征的个人和社群享有平等地位，而持有那些特征的人在人数或权力上都不处于主导地位。即使在支持少数群体权利的国家，将少数群体权利标准与宗教少数群体联系起来也可能特别困难。允许宗教多元化的法律制度，如果不考虑少数群体地位的问题，也可能没有充分履行有关少数群体的应尽积极义务。

38. 一些国家缺乏充分保护宗教少数群体权利的立法，或仅将立法适用于几个被认可的宗教团体。其他一些国家的现行法律和政策应有助于宗教少数群体在私人范围、公共场所和与他人共同进行各种活动。此外，许多国家制定的不歧视立法，应当可以成为确保所有人，包括宗教少数群体，在教育、就业、获得商品和服务及利用司法补救等关键领域获得平等待遇的依据。然而，即使存在这种立法，施行和监测工作在实践中通常很不理想。

39. 区域一级不乏积极措施，例如 2000 年通过的《欧洲联盟就业平等指令》规定成员国提供保护，防止在就业、工作和职业培训方面实行基于宗教或信仰的歧视。所有成员国按规定必须在 2003 年 12 月 2 日或以前将指令转化为国内法，并监测执行情况和提交报告。这些发展可喜可贺，是保障宗教少数群体权利的具体

⁷ 联合国，《条约汇编》，第 1577 卷，第 27531 号。

⁸ 见特别程序来文报告，A/HRC/22/67，第 17 页，UZB6/2012，涉嫌由于与被关注人物有同一信仰、藏有宗教书刊和“非法宗教活动”而即将被驱逐和吊销居留许可。

步骤。但在一些国家，国家一级的实施仍然问题重重。在各区域加强保护宗教少数群体的区域规定和监测工作，将有助于推动各国完善立法、政策和实践。

40. 联合国最近对宗教少数群体的关注，反映宗教少数群体在全球各地的严重处境。2012年3月22日，人权理事会通过关于宗教或信仰自由的第19/8号决议，强调所有国家有责任促进和保护宗教少数群体的权利。理事会指出宗教少数群体经常受到负面定见的不利影响，及受到暴力侵害和宗教极端主义的影响。理事会谴责暴力行为和恐怖主义行为，并吁请各国履行应尽职责，防止、调查和惩处侵害宗教少数群体成员的暴力行为，无论行为人为何。理事会促请各国通过教育系统和其他途径，鼓励更多地了解各宗教少数群体的历史、传统、语言和文化，以促进在所有涉及宗教或信仰自由的事项方面实行相互谅解、容忍、不歧视和尊重。

D. 以少数群体权利本位方法保护宗教少数群体权利的基本要素

41. 独立专家根据少数群体权利问题的四大关注点——保护存在、保护和促进身份特征、不歧视与平等、参与公共生活，在下文重点讨论若干与宗教少数群体权利有关的问题，并指出需要国家、区域机构和国际人权制度特别注意的关切领域。由于篇幅所限，有关问题无法尽列，一一详加讨论。

1. 认识和了解宗教少数群体及收集有关数据

42. 为了针对宗教少数群体的权利和需求作出适当回应，必须对宗教多样性和少数社群有全面的认识。但资料表明，许多国家并不甚了解本国宗教少数群体的情况，对其人数、分布、相对于其他群体的社会经济状况，以及群体成员面临的挑战缺乏充分了解。全面了解宗教和信仰多样性的情况主要依靠有关个人的自我认同。所有宗教均应被包括在内，而不局限于见诸宪法、政府既定名单所认定或政府认同的宗教理论或意识形态所认可的宗教。

43. 全面了解需要国家统计机构、学术界和民间社会行动体研究所得的最新分列数据。应定期更新这些资料，以反映出生率、移徙流量和信仰模式的变化。研究应足够细致，以揭示妇女、年青人及其他可能面临特别挑战的群体的不同情况。研究应包括信仰以及宗教。作为一项基本最低标准，定期人口普查应包括自愿作答和允许个人自行作出认定的宗教信仰问题，为进行更深入的统计分析提供宝贵资料来源。

44. 不应忽视少数群体内的少数人的现实情况及自我界定的中心重要性。宗教少数群体的特点可以是统一或多样、服从和团结，以及多重和新现历史。名词术语多样化、自定名称描述本群体或其实践、多个群体崇奉同一圣人或使用同一重要场址，这些情况都应予承认。所产生的复杂问题不能置之不理。此外，必须设法教育一般群众，使他们了解某一宗教或信仰“旗帜”下所包括的各种不同群体和价值观，以及这些群体的人口组成状况。

2. 平等公民身份

45. 一些宗教少数群体不幸由于歧视政策而无法获得或被剥夺公民身份，使他们在所有人权的享受方面受到严重影响；这种歧视政策的部分或全部理由是群体的宗教或信仰(见 A/HRC/7/23，第 49-70 段，及 A/63/161，第 25-78 段)。按照国际标准，除非存在正当理由，不歧视义务要求在平等基础上向所有人发给公民身份。

46. 例如，在缅甸若开邦，估计有 80 万罗兴亚穆斯林不获承认为该佛教徒多数国家的公民，尽管这个族群世代为该国居民。他们实际成为无国籍人，在各行各业，包括在参与经济、政治和社会生活方面，面临系统侵犯其权利的行为。2012 年佛教徒和罗兴亚人之间的暴力事件导致数万罗兴亚人和一些佛教徒逃至国内流离失所者营地。有人认为，拒绝给予正式公民身份是这个宗教少数群体人权受到侵犯的根源(见 A/HRC/22/49)。

47. 为确保享有平等公民身份，宗教少数群体应能够与其他公民一样平等享受其所有权利，例如，有权担任一国管辖范围内的任何职务。这应包括有机会获得高等教育和专业培训，以及担任国家、政治领导层、教育机构、武装部队、媒体等方面的最高职位。对于通过席位配额或在某一级政府委派代表的办法实施合理差别待遇的国家，上述平等可能是另需采取的措施。配额并不是优惠或“特权”，无法开脱国家给予宗教少数群体不平等公民身份的行为。

3. 教育

48. 宗教少数群体同所有少数群体一样，应能够教育自己的孩子，使他们认识群体的信仰、习俗、历史和文化。积极的做法导致为各不同宗教社群提供友善和适当的教育环境。但宗教少数群体的教育权利在世界各地常被恣意践踏。少数群体儿童可能会受到校方的耻笑和羞辱。学校课本可能只字不提宗教少数群体，或歪曲有关宗教少数群体的史实。在极端的情况下，课本丑化宗教少数群体的形象，捏造他们的宗教经文，或指责他们政治立场有问题。宗教少数群体可能由于其宗教信仰而没有切实机会获得高等教育，⁹ 从而不得进入一些专业。

49. 教师的宗教或信仰也可能影响其就业和晋升机会。这些侵犯一般人权和少数群体权利规定的行为所造成的后果可以影响到学生、教师、家长和各自所属社群。许多国家认为教导年青一代及与他们互动是一项可发挥极大影响力和非常敏感的工作，在公立学校内不能让宗教少数群体成员来担任。在一些国家，他们可能只准在宗教少数群体学校执教。

50. 学校可以是延续单一宗教或意识形态理念的场所，其方式是不接受宗教或信仰多样性，铲除这方面的所有差异表征，目的是同化所有人以形成一个(不容忍的)“团结”国家。一些有不同宗教社群的国家、地区或学校只传授多数人的宗

⁹ 特别程序来文报告，A/HRC/22/67，第 165 页，IRN8/2011，涉嫌作为长期剥夺宗教少数巴哈教成员受教育机会的部分手法，实行逮捕和任意拘留、抄查和搜查家宅、逮捕和审讯。

教。例如，在独立专家于 2012 年访问的波斯尼亚和黑塞哥维那，波什尼亚克、克罗地亚和塞尔维亚人社区基本上仍然沿着宗教和族裔界线划分。宗教教育仅限于多数人的宗教，结果是增加年青人和社区之间的矛盾，加深分歧。

51. 在享受经济、社会和文化权利包括受教育的权利方面，国际规范强调不得实施基于宗教的歧视。落实受教育权利的四大相互关联和必要的公认标准¹⁰（普及性、可及性、可接受性和适应性）同样可适用于宗教少数群体受教育机会的普及和可及性问题。关于宗教少数群体的教育问题，人权事务委员会解释，《公民权利和政治权利国际公约》容许公立学校以中立和客观的方式讲授宗教和伦理通史等科目，但在公立教育中讲授某一特定宗教或信仰将有违第 18.4 条的规定，除非另有不歧视的豁免或替代方案，容纳家长及监护人的意愿（见 [CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 5](#)，第 6 段）。

4. 司法救助

52. 法院在公然歧视的宪法和其他法律规定的指导下，经常剥夺宗教少数群体的法律平等和法律面前人人平等权利。这些法律可能给予他们二等公民地位，或根本在法律上不予承认。在一些辖区，宗教少数群体在法律上或在执法机构的眼中被归类为异教徒、分裂分子、嫌疑恐怖主义分子或不受保护人，从而使其社群权利荡然无存。改奉国家认为有问题的宗教或信仰可导致这些人的“民事死亡”。

53. 宗教少数群体应可随时利用申诉程序和向法院寻求民事补救。但他们在寻求司法救助时往往面对重重障碍；必须解决这些障碍。少数群体可能不愿意向警方投诉，因为当局对他们持有敌意或不愿接受投诉，或者因为宗教少数群体与执法机构的关系一般较差。提出申诉的妇女可能面临特殊问题或特别感到焦虑。如果法院受到或被认为受到占主导地位的国家宗教的重大影响，少数群体会觉得这样的司法机构无法适当满足其需求，尤其是在国家法律歧视他们的情况下。宗教多样化的社会应采取措施，确保执法机关和司法机关内有属于宗教少数群体的人，并酌情设立培训或特殊司法机制，以满足宗教少数群体的需求。

54. 许多国家承认的一些人身法法规构成一套约束宗教少数群体的法律，可能不利地影响其权利地享受。例如，这些法律可能不允许他们与外教徒通婚。他们可能被迫接受伴侣的多夫或多妻行为；如果兄弟姐妹之一选择改奉某一特定宗教，他们的继承权可能被剥夺。根据这些法律的规定，再婚可能致使丧失子女监护权，离婚者可能自动失去达到一定年龄的子女的监护权。法律可能不向宗教少数群体提供任何申请离婚的途径，或可能迫使他们为获得离婚作出巨大经济牺牲。

55. 上述一切可能以“尊重”宗教少数群体教规为由强加于宗教少数群体，但在这样做的时候可能并未咨询有关群体以了解他们的宗教或信仰、对教义的解释和

¹⁰ 见教育权利问题特别报告员的报告和经济、社会及文化权利委员会第 13 号一般性意见。

实行的法律制度。最令人担忧的是，实施的法规可能不提供任何采用民事替代办法的机会，或退出这种法律规定的选择，而且事实上不提供信奉或改变自己的宗教或信仰的机会。国家不仅应认识到上述众多方面的歧视问题，因为宗教或信仰自由确实可能受到强迫性质的影响，¹¹ 而且必须确保就所有侵犯权利行为履行国家应尽义务。这方面包括针对源于非国家行为体行动的侵犯行为¹² 及主要可能发生在私人领域的侵犯行为履行应尽义务。

5. 宗教少数社群的妇女和女童

56. 妇女由于其宗教少数群体成员地位和作为妇女或女童而经常受到多重歧视或交织性歧视。这种情况可能使宗教少数群体妇女和女童的权利在公共和私人生活方面都特别容易受到侵犯。¹³ 宗教少数群体妇女一般极少参与公共、经济和政治生活，应当作出努力鼓励和促进她们参与和融入各行各业。

57. 宗教少数群体妇女在充分享受自己的权利方面遇到的障碍，可能源于整个社会的歧视态度或其他因素，如少数社群内严格界定的性别角色。最近关于容许特别是妇女在职场穿着宗教服饰的辩论，影响到一些少数群体妇女进入劳动力市场甚至在公共部门任职的能力。在普遍承认和尊重少数群体的宗教和文化习俗和传统的同时，政府和少数群体都有责任确保那些习俗和传统不侵犯任何个人的人权。

58. 必须以一个重视权利主张人的交织性办法保护宗教少数群体妇女的权利。在针对侵犯行为寻求补救时，不应从外部强迫妇女在其宗教、社群和权利之间作出选择。当局对情况作出的反应，应有助于维护妇女的能动力，并应酌情利用争端解决程序及照顾有关妇女自由地确定的交织性归属选择。2011年11月举行的少数群体问题论坛第四届会议专门讨论了“保障少数群体妇女和女童的权利”的主题，¹⁴ 并提出保护少数群体妇女和女童权利的具体建议。

6. 认可及登记

59. 充分承认宗教少数群体为具有特殊需要与平等权利的独特宗教社群，可能有助于向宗教少数群体提供一个有利的非歧视性环境以促进和确保其少数群体权利。在宗教社群不获承认的情况下，他们可能面临严重的障碍，不仅无法履行自由信奉宗教的权利，而且无法充分与平等地参与社会的各个方面。考虑到宗教的

¹¹ 《公民权利和政治权利国际公约》第18条第2款规定，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。

¹² 特别程序来文报告，A/HRC/22/67，第25页，KGZ4/2012，涉嫌暴徒破坏、纵火袭击和掠夺一个宗教中心。

¹³ 特别程序来文报告，A/HRC/23/51，第62页，IRQ1/2013，涉嫌诱拐未成年女童、强迫婚姻和强迫该变信仰。

¹⁴ 见 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session4.aspx>。

需要，例如兴建或修建礼拜场所、行政办公楼房、宗教社群中心或协会，以及设立提供特殊膳食或其他服务的供应机构，承认宗教少数群体显得尤为重要。

60. 许多国家订立了登记手续，使宗教社群能够获得法律认可和法律与政策措施提供的惠益以管理本社群的活动。但是，一些国家根据历史上的规定和结构作出承认，因此只承认国内少数几个宗教少数群体。¹⁵ 在存在一种占主导地位的国家与宗教关系的国家里，关于哪些宗教少数群体可获正式承认和哪些不获承认的问题，该宗教的观点将有很大影响力。存在一种占主导地位的国家与意识形态关系的国家或政教分立国家都可能不了解与宗教少数群体的“存在和延续”有关的各种社群活动，而且可能有意或无意地限制有关权利的合法享受。

61. 必须确保所有登记手续都是可及、包容和非歧视性的，而且不造成不当负担。¹⁶ 基于政治或社会不容忍，为限制受益人数而设计的登记手续与人权标准相抵触。目的在于排斥非传统宗教或信仰，包括与新社群、移徙者、新宗教运动有关的宗教或信仰的登记手续，也违反人权标准和致使权利受到不当限制。上述两个目的可能是普遍歧视特定宗教少数群体所致。宗教或信仰自由的地位优先和独立于任何行政认可程序，而且即使在没有任何登记的情况下，宗教少数群体的宗教或信仰自由也应获得尊重。

62. 一些国家要求在身份证和其他正式证件上宣示宗教信仰。这种做法使权利的享受岌岌可危，将其维系于一份既定的特许宗教名单；宣示也可被用于确保不可能改变信仰和不承认存在任何其他信仰。拒绝遵守这些规定可能导致一些基本权利被剥夺：出生、婚姻和死亡登记；进入学校和大学；申领护照和驾驶执照、开立银行账户和购买财产；获得医卫服务；等等。这些限制措施构成侵犯权利行为，破坏了少数群体权利的根本基础。强行要求在官方证件上显示宗教或信仰的做法违背了联合国人权事务委员会明确提出的要求，即任何人不得被迫表明他的思想或奉行某一宗教或信仰。¹⁷

63. 认可和不歧视的登记可能是维护宗教身份特征所必需的。例如，传授宗教或信仰的前提是国家不限制、不按刑事论处宗教或信仰的传授活动，而且实施的任何限制必须严格遵守《公民权利和政治权利国际公约》第 18 条第 3 款所列的法定范围。例如，应当给予慈善活动一定程度的认可，有关群体才可以合法聚集和举行活动。在尊重领导人的任命和选举方面，国家应实行不干涉并在一定程度上认可任命或选举制度，承认相关领导人或发言人为社群代表。

¹⁵ 与此相反，人权事务委员会的观点认为“存在”并不取决于缔约国的决定，而是按照客观的标准予以确定(见 CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 5, 第 5.2 段)。

¹⁶ 特别程序来文报告，A/HRC/19/44, 第 35 页，HUN2/2011, 涉嫌法案要求重新登记，并严格限制作为“宗教社群”而非“宗教组织”登记的资格。

¹⁷ 见 CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 4, 第 3 段；另见 A/63/161, 第 45-54 和 75-78 段。

7. 立法保护

64. 《宣言》吁请各国作出多种努力，包括通过采取适当的立法和其他措施，以创造一个有利于享受少数群体权利的环境(第 1 条第 2 款)。在国家一级全面实施标准必须依赖有关少数群体权利和反歧视的国内立法。虽然可能有越来越多国家制定了反歧视法规，但许多国家仍然没有此等法规，而且，即使在有法可依的国家，关于少数群体权利的规定也往往不被包括在内、受到限制或软弱无力，及缺乏执行力度。

65. 宗教少数群体应能够利用法律平等和法律面前人人平等的普世人权规定。此外，他们应能够享有宗教或信仰自由的权利和不受到基于宗教或信仰的歧视。作为少数群体权利的一部分，宗教少数群体也应获得立法的进一步保护，以确保其宗教、文化¹⁸和族裔特性得以存续和不断发展。但是，宗教少数群体经常得不到这些立法规定的保护。一些国家的确必须审查和修订现行宪法和法律，废止直接或间接地不利影响宗教少数群体的歧视性规定。

66. 国家在人权的享受方面也负有应尽义务。这些义务涉及防止侵权行为的发生和保护个人不受侵犯。侵权行为发生时，国家有义务适当进行调查、补偿受害人，及认真作出努力防止行为再次发生。防止侵权行为的义务包括防止非国家行为体及以至在私人领域实施的行为。

67. 独立专家在其上一份报告(A/67/293)中强调，机构一级关注少数群体权利，是从立法到实施和采取积极行动的合理下一步，是保护和促进少数群体权利所必不可少的。相关政府部委、国家人权机构和其他国家机构以及民间社会团体应将有关少数群体问题和少数群体权利的专门知识制度化，作为促进行动，落实少数群体权利的手段。就宗教少数群体问题而言，这可能包括在涉及宗教少数群体的领域设立专责科组、单位或部门，至少也从宗教少数社群招募合适专家和顾问担任咨询工作。

8. 参与

68. 《宣言》申明宗教少数群体参与的必要性，吁请国家使少数群体能够“有效参加文化，宗教，社会，经济和公共生活”(第 2 条第 2 款)，及“切实参加国家一级和适当时区域一级……的决定”(第 2 条第 3 款)；并强调“各国应考虑采取适当措施，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)。

69. 尽管有这些规定，但从各区域所得的证据显示，宗教少数群体可能在参与公民、文化、经济、社会、政治和公共生活的各个方面面临根深蒂固的特殊障碍。

¹⁸ 特别程序来文报告，A/HRC/22/67，第 68 页，CHN8/2012，涉嫌禁止纪念某些宗教节日和庆祝活动，逮捕朝圣者，及破坏文化和表现形式。

长期存在的歧视做法和不平等待遇会逐渐使宗教少数群体将自己的“异己”地位内化。在许多国家，这种现象非常普遍，可能导致排斥的代际负担，并可能导致宗教少数群体与广大社会和公共生活缺乏接触，与积极融合的目标背道而驰。

70. 宗教少数群体应考虑以坚韧不拔的建设性战略抗拒迫害，并尽可能在恢复其社会平等地位方面以积极态度行事。这并不免除国家的责任，但仍有助于在整个社会上促成积极的社会发展。事实上，各国政府应以身作则，采取各种措施，包括酌情采取平等权利行动，以确保公共部门雇员反映社会的宗教多样性。

9. 媒体的作用

71. 在塑造社会观念方面，媒体起着关键作用，但经常有人指出，媒体在涉及少数群体特别是宗教少数群体的问题上往往发挥负面作用。宗教少数群体必须参与主流媒体。提供便利使宗教少数群体能够利用媒体的部分理由是，他们应当有机会针对广大社会可能持有的偏见和定见表达自己的意见。另一个理由是使宗教少数群体能够向媒体提供内容和专门知识，让其他人了解自己的社群。这种知识可支持社会凝聚力，反击企图将所有宗教少数群体打成怀二心者或极端分子的政治力量，并丰富社会的多元性和多样性。

72. 在这方面，《拉巴特行动计划》指出：国家有责任确保少数群体有空间享受其基本权利和自由，如便利少数群体媒体组织的登记和运作。各国应加强社群的能力，使他们能够获得和表达各种观点和信息，并支持这方面可能涉及的正常对话和辩论。¹⁹

73. 媒体也应注意他们选择的宗教少数群体代言人。媒体经常挑选最不容忍，往往也是最缺乏代表性的所谓领导人，结果可能使人以为那些人的意见是宗教少数群体间的主流意见。有关宗教社群内较为理性的主流意见对一些媒体节目来说似乎不够煽情。媒体节目渲染激烈言辞，尤其是在部族间出现紧张局势或发生事件之后采取这种做法，可以是不负责任的行为，破坏温和力量为促进族群的了解和凝聚力而作出的多年投资。在这方面，新闻道德操守以及一个完善的独立媒体监测机构可发挥重要作用。

74. 少数群体在媒体中的代表性是令人关切的关键问题之一。公众对少数群体的文化、价值观和立场的认识往往较为有限，因为少数群体一般人数少，不在权位上。可能有必要采取外联活动，以鼓励少数社群参与、寻求专门知识和建立信任，而且应鼓励少数群体成员利用媒体提供的机会，积极参与媒体节目的制作和提供协助。除了上述利用主流媒体的机会，少数群体也有权建立自己的媒体，在这方面应获得支持。

¹⁹ 反映 2011 年人权高专办组织的四个区域专家研讨会提出，并为 2012 年 10 月 5 日拉巴特专家会议接纳的结论和建议。见《关于禁止鼓吹民族、种族或宗教仇恨并构成煽动歧视、敌视或暴力的行为的拉巴特行动计划》，A/HRC/22/17/Add. 4，附录。

75. 应特别考虑便利宗教少数群体行使答辩权的问题。在这个问题上，不应受到媒体独立原则的影响，也不应有私人或公共媒体之别。当媒体以陈规定见描绘宗教少数群体的特性、信仰或价值时，有关宗教少数群体应能够行使答辩权挑战各种稀奇古怪的定见，打开辩论。这不仅是落实少数群体权利所必需的，也是在整个社会上实现尊重他人、和谐共处所必要的。这种做法也可以缓和社群关系，促进国家和国际一级的了解。行使答辩权可以防止误解升级和防止种族主义政治团体利用媒体散播的陈规定见。

76. 遗憾的是，媒体的表现往往没有达到应有的规范标准，有时甚至发挥负面作用。尽管如此，媒体可以发挥重要作用，消除基于个人的宗教或信仰的污蔑性陈规定见、负面分析报道和侮辱性文字；为确保了解和尊重各宗教少数群体，上述措施是必不可少的。这方面的正面例子包括制作关于宗教少数群体的纪实节目、由宗教少数群体制作此类节目、正面新闻报道，以及在黄金时段进行辩论和讨论。

10. 咨询少数群体意见

77. 为了能够履行国际人权法规定的义务，国家采取的第一个步骤必须是直接咨询与宗教少数群体的意见。在应当进行咨询的理由中，最明显不过是他们的多样性。主张少数群体权利的一大理由是所受影响的差异。一个国家可以平等地对待所有人口，但这可能对宗教少数群体造成严重消极后果；他们的特殊性可能需要特别的规定，例如关于礼拜仪式、良心问题、服饰或饮食等问题的规定。有关宗教少数群体的问题和决定，如果没有他们的参与，就不应予以审议。咨询少数群体的意见是包括《宣言》在内的人权标准的一项核心要求。

78. 咨询不应局限于在许多情况下可能是年纪较大的男性宗教或社群领导人，而应尽可能包括妇女、青年和其他人。必须深入了解宗教和信仰少数群体并与他们进行协商，以促进他们参与公共生活。了解宗教少数群体的世界观、积极性和社群理念，有助于他们进入领导职务和媒体，及成为国家的教育工作者和模范、政治人物和其他公众人物、律师、人权维护者和军人。

11. 宗教少数群体的安全和保护

79. 独立专家深切关注，暴力袭击宗教少数群体的浪潮在所有区域日益高涨。宗教少数群体充分享受权利的必要基础是享有安全。《宣言》第 1 条规定各国应保护少数群体的存在。国家对宗教少数群体的主要职责是保护他们的基本权利和安全，并确保国家行为体本身不增加这些少数群体的不安全。

80. 国家必须为保护宗教少数群体的安全采取多项积极行动，特别是在冲突持续不断、紧张局势加剧或存在历史冲突或积怨的情况下。这些行动包括积极接触宗教少数群体，充分了解他们的情况和安全问题，监测可能煽动宗教不容忍或暴力的非国家行为体，及设立相关的监督程序和培训计划。在涉及宗教少数群体的冲突情况中，如果存在紧急法律、军事法庭或特别安全安排，这些特殊安全或紧急措施尤其必须确保宗教少数群体的权利获得保护。

81. 令人遗憾的是，从各区域收到的资料显示，无论是在和平时期、在冲突期间还是冲突后环境中，宗教少数群体所面临的风险特别大。群体成员可能个人受到攻击，也可能主要因社群活动而面对不安全情况。在群体一级，侵害行为包括强迫流离失所及文化清洗城镇、村庄和其他地区，以铲除“不洁”和“非人”的宗教“异己”。在宗派主义日趋盛行的世界里，还必须提高警惕，关注少数群体内的少数人的弱势地位以及宗教内部或教派间的紧张局势。

82. 宗教少数群体在结构上往往处于弱势，这种处境可以导致歧视、敌视、不安全和暴力延续不息的恶性循环。必须在整个辖区内，特别是在宗教少数群体聚居的边境地区建立监督安全部队的程序。培训方案应当使地方一级以上的国家行为体认识到少数群体具体面临的不安全风险。²⁰ 一个必要步骤是制定适当立法打击暴力行为及煽动宗教和族裔仇恨和暴力的行为，并确保全力实际执法和处以当刑罚。

83. 在一些国家，宗教少数群体特别容易因其信仰、宗教活动、社会活动、主张权利的活动及和平抗议活动而被任意逮捕和拘留。多个特别程序致送若干国家的通信涉及宗教少数群体成员声称由于其宗教或合法宗教或人权活动而被逮捕和判刑(包括死刑)的指控。提供的资料指称，在这种情况下，审判往往不符合公正审判和正当程序的国际标准。宗教少数群体在被监禁期间的处境是另一种不安全情况。正如人权事务委员会所指出，必须维护规定囚犯的宗教或信仰自由权利的标准(见 CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 4, 第 8 段)。

84. 独立专家深信，保护少数群体权利和设立少数群体权利的专门机制，有助于预防冲突和促进社会稳定。《宣言》序言部分也申明，“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利于他们居住国的政治和社会稳定”。国家有义务履行应尽职责，防止、调查和惩治暴力侵害属于宗教少数群体的人的行为，无论行为人为何。不采取行动往往会导致侵犯的重复发生和更严重的侵犯行为。

85. 国际少数人权利团体记录了冲突和不稳定对伊拉克国内宗教少数群体的影响；这些群体包括穆斯林少数群体、巴哈教徒、基督教徒、亚美尼亚人、迦勒底亚述人、法伊利库尔德人、巴勒斯坦人、犹太人、沙比亚曼德安人、土库曼人、雅兹迪人及其他人。国际少数人权利团体指出，在 2003 年以美国为首的入侵和萨达姆倒台后，伊拉克境内的少数群体不断因其宗教或族裔而受到攻击。他们被杀戮、绑架、施加酷刑、骚扰、强迫改变信仰，家宅和财产被毁。妇女被强奸和被迫戴上盖头。²¹ 迫害、侵犯人权行为和有针对性的攻击造成大批国内流离失所者，并导致一些宗教社群大举流亡邻国，在那里继续遇到作为宗教少数群体的挑战。

²⁰ 特别程序来文报告，A/HRC/22/67，第 73 页，EGY11/2012，涉嫌宗派暴力毁坏家宅和店铺、燃烧爆炸袭击和纵火、杀人、因畏惧报复袭击而外逃、抢掠和在场安全部队不给予保护。

²¹ 见国际少数人权利团体报告第 11 页，载于 <http://www.minorityrights.org/11106/reports/iraqs-minorities>。

12. 对话和宗教间交流

86. 独立专家感到鼓舞的是，世界各地进行着各种各样的项目，努力促进多数群体和少数群体成员之间的了解和尊重。这些项目有国家推动的，也有国家与国际机构合作、非政府组织、国家与非政府组织和宗教社群行动体共同推动的。国家应发挥促进作用，鼓励包容性的宗教间对话和宗教间项目，以加强了解和宗教间交流。

87. 国家应当采取重点明确的特殊干预措施，打击长期为社会一般规范所容许的歧视宗教少数群体的行为。国家有责任作出重大投资，进行教育，使社会认识到必须承认这些歧视行为的存在和进行改革，以创造一种新的人权文化。这样做不仅有利于有关的少数群体，也有助于强化整个社会。宗教和政治领导人在帮助建立容忍和包容的社会，发起和支持努力和活动方面的作用不容低估。这些具有影响力的社群人物和全国性人物应带头进行对话和作出加强社群间凝聚力的努力，并公开谴责煽动仇恨和暴力的行为。屡见不鲜的是，这些领导人物保持沉默，参与或支持反少数群体的公开讨论。

88. 创造重视人权的文化及人人尊重并平等地享受权利的文化具有关键重要性。必须为此作出持续和协调一致的努力，因为所有社会的宗教和信仰环境都在不断变化中。应当不断作出努力，特别重视但不专注于儿童和青少年，因为他们将塑造宗教间了解和接受的前景。教育、政治、政策和法律行为体应当参与行动，顺应趋势，协调一致地以积极的方式作出回应。

四. 结论和建议

89. 少数群体权利本位方法要求国家采取具体政策措施和积极行动，在各领域创造实质性平等及保护和促进宗教少数群体的权利。关于宗教少数群体的国际法律规定范围广泛，与国家实施的多重限制形成鲜明对比；这些限制甚至威胁到宗教少数群体在国家一级的存续可能性。

90. 独立专家认为，少数群体问题论坛是详细拟订关于宗教少数群体权利的建议的适当地点；论坛将在 2013 年 11 月第六届会议期间重点讨论宗教少数群体的问题。论坛期待政府和非政府行为体和少数群体专家的参加，并将提供一个包容性机会供讨论问题和制定建议。

91. 独立专家向各国政府和国际社会提出以下几大建议：

(a) 各国应充分落实联合国《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》，适当地专注于国内宗教少数群体的情况。《宣言》申明，对宗教少数群体的关注应包括但不限于宗教或信仰自由。应当采取范围全面的少数群体权利本位方法，并承认宗教少数群体可能需要特殊关注和积极措施，以确保他们

充分享受不受歧视的权利，以及在公民、文化、经济、政治和社会等社会各个方面平等的权利；

(b) 各国应当将《宣言》的规定转化为国家立法，并在国家保护人权的体制框架内，包括政府各部委、国家人权机构及协商机构和机制，反映对宗教少数群体的专门关注。应审查现行立法，以确保不存在任何歧视性规定及直接或间接地对属于宗教少数群体的人造成歧视性影响的规定；

(c) 各国必须确保国家的教育环境欢迎和不歧视属于宗教少数群体的人，并提供合理便利供他们了解自己的宗教、表现自己的宗教、参加自己的宗教节日活动，并了解其他人的宗教和信仰。各国应按照《宣言》所示酌情采取措施，鼓励学习认识在其境内的少数群体的历史、传统、语言和文化；

(d) 各国应进行研究和数据收集工作，包括在全国人口普查范围内进行调查，以收集关于国内宗教少数群体的人口和社会经济状况的详细信息。这些数据应包括定量和定性数据，并衡量宗教少数群体相对于其他社会成员的境况。这项工作的目标应当是全面调查各宗教社群的情况、处境和面对挑战，而且应当与少数群体协商和在他们的自愿参与下进行；

(e) 保护和促进宗教少数群体权利的一项基本要求是，在作出影响他们的决定时与他们进行有意义的协商和获得他们的有效参与。必须采取积极措施以确保社会各阶层的协商和参与。宗教少数群体参与协商和决策机构有助于确保他们的意见、问题和关切获得考虑。如果宗教少数群体在某一地区或地方构成多数人，文化和(或)政治自治安排也许是合适的安排，但应适当考虑确保在那些地方可能构成少数的人的权利；

(f) 一些国家的宗教少数群体的安全情况令人深感关切，各国政府、区域政府间人权机构和联合国必须密切关注这些情况。在一些国家或地区，暴力行为及广泛和有系统的侵犯人权行为，有时是国家本身所为，威胁到宗教少数群体的存亡。各国有责任保护所有人的人权和安全，创造和平与稳定的条件。国家必须适当地迅速采取行动，保护受到威胁的宗教少数群体的权利和安全，并追诉任何实施、支持或煽动暴力侵害宗教少数群体的行为的人；

(g) 在多宗教社会里，努力建立一种信任、谅解、接受和宗教间合作与交流的气氛有利于整个社会，而且是良好治理的要素和防止不满情绪、紧张局势和冲突的必要措施。宗教、社群和政治行为体的积极参与和领导是上述努力所必不可少的，因此应予鼓励和支持，包括为此建立正式和非正式机制以促进对话、意见交流及宗教间和社群间可考虑采取的举措。