



人权理事会
第二十八届会议
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

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

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报告

概要

本报告根据人权理事会第 13/12 号和第 22/4 号决议提交。这两份决议请联合国人权事务高级专员向人权理事会提交年度报告，介绍联合国人权机构和机制在民族或族裔、宗教和语言少数群体权利方面的工作发展，以及人权事务高级专员办事处(人权高专办)在总部和实地开展的活动情况。

在报告所述期间，人权高专办继续将保护少数群体作为优先事项，如高级专员在若干场合作出的此类声明所表明的那样。人权高专办今年根据“秘书长关于种族歧视和保护少数群体的指导说明”开展的活动表明，为政府和主张个人权利的少数群体提供支持的工作取得了进展，但在落实这些权利方面仍然存在严重挑战。



目录

| | 段次 | 页次 |
|-----------------------------------|-------|----|
| 一. 导言..... | 1-2 | 3 |
| 二. 联合国人权事务高级专员办事处在总部和实地开展的工作..... | 3-28 | 3 |
| A. 加强宣传和能力的工作..... | 4-7 | 3 |
| B. 区域和国家参与活动：一些重点领域..... | 8-23 | 4 |
| C. 加强联合国国家工作队的能力..... | 24-26 | 7 |
| D. 少数群体问题论坛..... | 27-28 | 7 |
| 三. 联合国种族歧视和少数群体保护网..... | 29-34 | 8 |
| 四. 人权条约机构..... | 35-43 | 8 |
| A. 结论性意见..... | 36-40 | 9 |
| B. 一般性意见和一般性建议..... | 41-43 | 9 |
| 五. 特别程序..... | 44-54 | 10 |
| A. 专题报告..... | 44-45 | 10 |
| B. 新闻声明..... | 46-54 | 11 |
| 六. 普遍定期审议..... | 55-58 | 12 |
| 七. 结论..... | 59-62 | 13 |

一. 引言

1. 人权理事会关于在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利的 2010 年第 13/12 号决议和 2013 年第 22/4 号决议请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)向理事会提交年度报告,介绍联合国人权机构和机制的相关工作发展以及人权高专办在总部和实地开展的推动宣传和遵守《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》(“《宣言》”)各项规定的活动情况。本报告涵盖人权高专办 2014 年开展的活动。

2. 在报告所述期间,人权高专办为成员国保护少数群体的努力提供了支持,并与区域和国家行为者、包括少数群体代表互动,以响应他们的需要,并增强他们防止和应对其自身权利所面临挑战的能力。人权高专办还支持全系统增进少数群体权利的努力,特别是通过协调秘书长 2012 年设立的联合国种族歧视和少数群体保护网的工作。该网编写的“秘书长关于种族歧视和保护少数群体的指导说明”于 2013 年获得秘书长通过,人权高专办参与了为落实其 19 项建议开展的各种活动。

二. 联合国人权事务高级专员办事处在总部和实地开展的工作

3. 人权高专办努力确保更有效地利用《宣言》所载原则和其他相关人权标准来支持少数群体参与决策和加强国家层面对人权的保护。人权高专办决心打击人们因其种族、土著、族裔或宗教背景、肤色、性别、种姓地位、残疾、年龄、健康状况或性取向而受到的排斥、边缘化和虐待。因此,这一年,高级专员在公开声明中强调了促进不歧视和保护少数群体的重要性。

A. 加强宣传和能力的工作

4. 2014 年,人权高专办为纪念 4 月 8 日国际罗姆人日,组织了一次题为“风险与排斥:处理强迫罗姆人搬迁的问题及其住房权”的专家小组讨论,讨论表明,强迫罗姆人离开家园、破坏其财产和将其驱逐出境导致了对适足生活水准权所含适足住房权的侵犯。强制搬迁不符合国际人权法的要求,直接或间接导致了侵犯国际人权条约中所载一系列公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利的行为。这项活动提高了国际罗姆人日的影响力和受关注程度,为交流经验、包括与开展防止国家一级强制搬迁相关实际工作的罗姆人权利倡导者交流经验提供了一个重要机会。

5. 专家小组讨论汇集了罗姆人权利倡导者,包括来自基层的倡导者,他们的工作侧重于打击侵犯罗姆人住房权的行为。这些倡导者们探讨了主要挑战和强制搬迁作为对各国承认、尊重、保护和实现人权的义务的一个主要威胁所起到的作

用。讨论中强调了妇女儿童的状况，因为他们特别容易面临保有权无保障和强制搬迁引起的其他人权受到侵犯的情况。当罗姆妇女被强制搬迁时，她们遭到交叉形式歧视的可能性增加，如表现为污蔑、边缘化和性暴力的歧视。与会者指出，保障妇女的保有权十分重要，无论其年龄或婚姻、民事或社会状况如何，并且与她们和男户主或社区成员的关系无关。专家们指出了可以防止强制搬迁和确保充足住房权的良好做法。

少数群体研究金方案

6. 少数群体研究金方案年度课程于 2014 年 10 月 27 日至 11 月 28 日举办。该方案有助于少数群体个人了解联合国人权机制和加强宣传技能。人权高专办以前的少数群体学员现已成为倡导少数群体权利的领导人，现任少数群体问题特别报告员家丽塔·伊扎克就是一例。

7. 2014 年，该方案得到加强，包括开发了一个涵盖项目设计、有效的人权筹资和记录侵犯人权行为的实际培训单元。添加了一个俄语部分。人权高专办的少数群体研究金方案有阿拉伯语、英语和俄语的口译。2014 年的学员来自下列国家：埃及、爱沙尼亚、格鲁吉亚、伊拉克、吉尔吉斯斯坦、立陶宛、毛里塔尼亚、尼泊尔、尼加拉瓜、巴基斯坦、阿拉伯叙利亚共和国和也门。为参加少数群体高级研究金方案，一位来自立陶宛的少数群体倡导者来到日内瓦，并在人权高专办土著人民和少数群体科工作，以获得可以带回本社区的专门知识。与此同时，作为国家少数群体研究金方案的一部分，两名少数群体学员继续以同联合国在哥伦比亚和尼日利亚的驻地机构和人权机构合作的方式接受培训。

B. 区域和国家参与活动：一些重点领域

8. 在报告所述期间，高级专员谴责了许多严重侵犯少数群体人权的行为。例如，高级专员作了几次关于 takfiri 团体，即所谓的伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)严重侵犯人权行为的发言。2014 年 9 月 25 日，他对“数百名被俘的雅兹迪族以及其他一些族裔和宗教群体的妇女和女孩的状况深表震惊，据称她们自 8 月份家乡遭到践踏以来，被贩卖为奴，被逼结婚，并多次遭到伊黎伊斯兰国战斗人员强奸。”高级专员说，“最近发生的这些杀害以及不断绑架和奴役妇女儿童的行为表明了这个 takfiri 团体彻头彻尾的恶毒性质，并表明它与其他团体如尼日利亚的博科圣地之间的相似性，后者也在以令人憎恶的方式对待妇女和女孩。这些团体企图通过声称其行为得到伊斯兰教的支持来吸引更多的人加入他们的事业，这是进一步的严重歪曲”。¹

¹ 联合国人权事务高级专员扎伊德·拉德·侯赛因 2014 年 11 月 18 日对安全理事会所作的关于伊拉克的发言。

9. 人权高专办与联合国伊拉克援助团和伊拉克少数群体联盟合作举办了一次关于增进和保护伊拉克各族裔、宗教和语言群体权利的会议。会议于 2014 年 3 月 26 日至 28 日举行，首次将伊拉克各族裔、宗教、语言和文化群体代表汇聚一堂。会上讨论的问题包括制定战略，加强：(a) 保护和安全；(b) 有效的政治和经济参与；(c) 对社会文化权利的享有，特别是教育；(d) 各群体的代表权。会议成果包括一项关于伊拉克各族裔、文化、宗教和语言群体权利和保护的原则宣言/声明，以及确保少数群体免遭暴力并加强他们对公共生活平等参与的路线图。此外还设立了一个委员会，负责就该路线图采取行动，并制定执行路线图的行动计划。

10. 阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会在其 2014 年 8 月的报告中指出，伊黎伊斯兰国成员犯下了战争罪和危害人类罪，对阿拉伯叙利亚共和国和该区域受其控制的平民——尤其是少数群体——构成明确而现实的威胁。

11. 在利比亚，人权高专办的人权部门根据界定联合国利比亚支助团(联利支助团)、包括其人权司任务授权的安全理事会第 2144(2014)号决议，继续与少数群体合作，并在其总的监测任务范围内，监测和报告侵犯少数群体权利的情况。联利支助团与阿马齐格最高理事会、全国塔布集会和图阿雷格最高理事会代表以及人权维护者和议会成员举行了会议。

12. 在也门，为确保 Muhamasheen(边缘人)参加 2015 年后发展议程协商，人权高专办为该群体的 30 名代表举办了一次研讨会，以便他们说出最关切的问题和对未来解决方案的看法。Muhamasheen 代表受邀参加了编写人权高专办国家办事处说明过程中与人权高专办也门办事处的协商，以及关于制定也门国家人权战略的技术会议。他们还参加了人权高专办组织的一些侧重于反歧视和少数群体权利的能力建设活动。

13. 为执行指导说明，人权高专办在中东和北非区域举行了一次关于少数群体权利的区域协商会议，题为“通过国家落实联合国人权机制的建议，加强对中东和北非区域少数群体权利的保护”。协商会议于 2014 年 12 月 2 日和 3 日在突尼斯举行，包括国家人权机构、非政府组织、媒体和联合国实体代表在内的与会者讨论了国家行为者将建议付诸行动的战略和工具。与会者还探讨了联合国机制与国家框架和机构之间的关系，以及它们如何进行互动，在国家 and 区域层面促进少数群体的权利。

14. 此次协商的结论包括：(a) 审查各条约机构、普遍定期审议和特别程序针对该区域提出的少数群体权利相关建议的执行情况；(b) 对该区域遵守少数群体权利原则的要求：哪种方法有效，尤其是就少数群体妇女和女孩的状况而言；(c) 关于加强各利益攸关方和整个联合国系统参与的未来工作的建议。

15. 2014 年 5 月，人权高专办在土耳其为包括少数群体代表在内的人权维护者举办了一次研讨会，重点讨论如何最有效地监测和报告据称阿拉伯叙利亚共和国

境内侵犯人权的情况，其中涉及与歧视、宗派主义和煽动对弱势群体的仇恨有关的问题。

16. 在中亚，人权高专办为 2014 年 5 月在比什凯克和奥什举行的全国普遍定期审议协商提供了支持。国家主管部门、民间社会和国家人权机构参与了这些协商，讨论少数群体对公共和政治生活的参与以及在其中的代表权有限的问题、少数群体的语言和教育权利、宗教和信仰自由，以及其他与歧视少数群体有关的问题。

17. 在摩尔多瓦共和国，人权高专办在这一年中与联合国国家工作队的联合活动包括：与联合国妇女署和联合国开发计划署共同开展增强罗姆妇女和女孩能力的工作，如为建立罗姆妇女和女孩民间社会网提供支持。

18. 2014 年 3 月派遣的联合国驻乌克兰人权监察团报告说，虽然暴力袭击少数群体的事件仍然很少，而且属个别事件，但在该国东部地区，来自新教、希腊天主教和穆斯林的宗教少数群体代表仍然遭到迫害和恐吓，武装群体拘留牧师和教民，并查封了教堂。联合国驻乌克兰人权监察团还报告了持续存在的恐吓克里米亚自治共和国克里米亚鞑靼人的行为。

19. 人权高专办根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条和人权事务委员会的相关判例，为联合国缅甸国家工作队提供了关于不歧视适用的国际标准和自我认同原则的指导意见。

20. 在多民族玻利维亚国，人权高专办继续为非裔玻利维亚人组织和教育部提供技术援助。例如，2014 年 5 月和 9 月，人权高专办向非裔玻利维亚人组织提供了与它们参加反对种族主义和一切形式歧视全国委员会第一届常会有关的技术援助，以便使这些组织能够有效参与讨论。政府和非裔玻利维亚人社区首次纪念了 9 月 23 日全国非裔玻利维亚人日。

21. 根据人权理事会第 23/18 号决议，高级专员向中非共和国派遣了一个实况调查团，收集 2012 年 12 月 10 日至 2013 年 7 月 11 日在班吉和其他地点实施的侵犯人权行为的资料。随后又派出了一个人权高专办监察团。监察团在 2014 年 1 月 28 日的报告中，考虑到所实施的基于宗教派别的侵权行为，建议过渡政府“在进行广泛透明的协商后，组织自由、公平、可信和透明的总统和立法选举，没有任何基于族裔、宗教或政治派别的歧视，并加强妇女对选举进程和决策一级的参与”，“支持促进各群体和平共存的举措，如基督教和穆斯林宗教领导人建立的对话平台” (A/HRC/24/59)。

22. 2013 年，人权高专办完成了三项旨在改善中亚少数群体状况的研究，即“哈萨克斯坦的少数群体和媒体”、“少数群体对吉尔吉斯斯坦公共生活的参与”和“塔吉克斯坦少数群体的受教育情况”。2014 年，编写了一些篇幅为两页的概况介绍，其中包含这些研究的主要结论和建议。它们被译成俄语、吉尔吉斯语、乌兹别克语和乌克兰语，并可以各种国家、官方和少数群体语言及英语提供。这些概况介绍旨在向广大受众传播主要结论，并加强区域一级的宣传。

23. 人权高专办发布了题为“处理强迫罗姆人搬迁的问题”和“将宗教少数群体纳入协商和决策机构”的概况介绍，并在协商和其他活动期间向民间社会和国家主管部门进行了分发，以提高对如何加强对特定领域少数群体权利保护的认识。

C. 加强联合国国家工作队的能力

24. 2014年5月6日和7日，人权高专办根据指导说明，为联合国巴基斯坦国家工作队举办了一次少数群体权利培训班，参加者来自一些联合国机构和方案。对高级工作人员进行了关于少数群体权利和指导说明的简要介绍。此外，对联合国妇女署驻巴基斯坦办事处高级工作人员的培训还增加了一次课程，侧重于联合国系统在确保其战略和行动考虑到少数群体的特殊情况方面所发挥的作用，包括对有害的传统习俗和暴力侵害妇女行为采取的刑事司法应对措施。参加者强调，联合国要采取有效行动，需与不同的少数群体妇女代表进行持续对话，以确保她们对制定和实施联合国行动的贡献。

25. 2014年12月1日，人权高专办在突尼斯举办了一次关于种族歧视和保护少数群体的培训。此次培训是根据指导说明确立的指导原则和建议组织的，参加者来自一些联合国机构和方案，目的是通过考察国家和区域层面反对歧视和保护少数群体的情况，加强联合国国家工作队的能力。

26. 人权高专办为联合国驻地机构提供了方案和咨询服务支持。例如，它向塞尔维亚桑扎克/拉什卡地区派出了人权评估实况调查团，并为联合国国别工作队编写了该国少数群体聚集的最偏远和经济最落后地区之一的人权概况。人权评估指出了执行方面的差距，强调了国家利益攸关方、非国家利益攸关方和整个联合国系统可在弥补处理少数群体社区权利方面的差距中发挥的作用。它还指出了进行方案干预的适当切入点，以帮助制定更好地保护该地区人权和少数群体权利的战略。

D. 少数群体问题论坛

27. 少数群体问题论坛根据人权理事会第6/15号决议设立，理事会2012年3月23日第19/23号决议延长了其期限。该论坛为就与在民族、族裔、宗教和语言上属于少数群体的人有关的问题进行对话和合作提供了一个年度平台。论坛年度会议根据少数群体问题特别报告员的指导进行筹备。论坛第七届会议于2014年11月25日和26日举行，其专题为“预防和处针对少数群体的暴力和暴行”，目的是提高对各国根据国际法承担的如下义务的认识：通过建立和/或加强保护少数群体权利的体制和政策框架，保护少数群体免遭暴力。

28. 2014年11月24日，即论坛会议的前一天，人权高专办举行了“关于联合国在预防和处针对少数群体的暴力和暴行方面作用的对话”。此次对话为交流可有效加强各种情况下预防和保护能力的经验和做法提供了一个机会，例如：

(a) 处理歧视问题，确保少数群体在和平时期的有效参与；(b) 当存在与身份认同有关的紧张关系时，通过促进国家参与，包括与人权机制的合作，预防暴力行为；(c) 应对冲突和冲突后局势中存在针对少数群体的广泛和系统攻击情况下的暴力行为。第一个讨论小组审视了全球视角和联合国机制在预防针对少数群体的暴力和暴行方面的作用。第二个讨论小组讨论了联合国在国家层面预防针对少数群体的暴力和暴行中的作用和吸取的经验教训。这些讨论通过研究联合国的行动——从人权高专办总部和实地的人权宣传工作到涉及冲突和冲突后局势中的和平建设和维和、并有各种联合国行为体参与的人道主义行动——确定了最佳方法。

三. 联合国种族歧视和少数群体保护网

29. 为加强联合国系统在这个领域工作的综合影响，秘书长于 2012 年 3 月 6 日设立了联合国种族歧视和少数群体保护网。该网络旨在加强联合国相关部门、机构、方案和基金间的对话与合作。

30. 该网络按照指导说明的建议，制定了一个四年期行动计划。根据这一计划，该网除其他外负责促进知识交流机会，包括对联合国国家工作队进行关于种族歧视和保护少数群体的培训，同时强调排斥现象的性别层面。按照行动计划设定的一个目标是确保联合国系统关于种族歧视和少数群体保护的现有和未来次区域举措参考指导说明和现有的良好做法以及所吸取的经验教训。

31. 人权高专办 2014 年举办的培训班有助于加强联合国驻地机构的能力，以支持国家主管部门采取紧急步骤，保证尊重少数群体的权利，并制定保护措施，防止对少数群体的暴力行为，且将攻击宗教少数群体成员的犯罪人绳之以法。

32. 该网络正在为联合国系统开发一种与基于工作和世系的歧视有关的指导工具。这一指导工具考虑到行动计划中关于“为联合国系统制定有关主要挑战、优先事项和战略方法的指导意见，打击基于工作和世系的歧视”的具体行动要点。根据行动计划，该工具将参考“现有的联合国工具和标准，包括消除种族歧视委员会关于‘世系’的第 29 号一般性建议”。

33. 根据行动计划设想的另一活动与落实人权机制建议的联合宣传战略有关。人权高专办与该网络一起，为中东和北非区域组织了一次专家协商会议，重点是支持落实各种人权机制就少数群体权利问题提出的建议。为促进提高对指导说明内容的认识，该网络正以几种联合国正式语文发布这一说明。

34. 其中的一个行动要点呼吁加强全系统与诸如少数群体问题论坛等机制的互动。在此情况下，人权高专办代表该网络，在论坛第七届会议上作了第一次发言。秘书长的指导说明也反映了论坛今年的主题与联合国系统的相关性，其中强调，应加强行动，促进少数群体的权利，例如鼓励“对多样性进行建设性的管理，处理基于身份认同的紧张关系，包括采取以最重要的风险因素为重的文化上合适的预防措施”。

四. 人权条约机构

35. 人权条约机构在整个报告期内处理了少数群体问题，如下面的例子所示。

A. 结论性意见

36. 人权事务委员会第一一〇届会议(2014年3月10日至28日)通过了关于吉尔吉斯斯坦、美利坚合众国和拉脱维亚的结论性意见。委员会注意到吉尔吉斯斯坦将少数群体融入社会和公共生活的努力，但仍对少数群体在国家和地方一级的政治和公共机构中所占比例偏低感到关切(CCPR/C/KGZ/CO/2)。关于美利坚合众国，委员会仍对种族定性做法以及执法人员对某些族裔少数群体特别是穆斯林的监视感到关切(CCPR/C/USA/CO/4)。在关于拉脱维亚的结论性意见中，委员会述及该国“非公民”居民的地位和语言少数群体的处境(CCPR/C/LVA/CO/3)。

37. 经济、社会和文化权利委员会第五十二届会议(2014年4月28日至5月23日)通过了关于中国，包括中国香港和中国澳门的结论性意见。委员会表示关切的是，尽管中国香港为确保平等接受12年免费教育采取了措施，但少数族裔的儿童在这方面仍然面临歧视。委员会建议中国香港通过立法和其他措施，确保所有儿童，包括少数族裔儿童能够与其他儿童平等接受免费义务教育(E/C.12/CHN/CO/2)。

38. 消除种族歧视委员会在第八十四届会议上(2014年2月3日至21日)审查了瑞士第七、第八和第九次合并定期报告，并且仍然感到关切的是，漂泊者社群以及吉普赛人、马努沙人、辛提人和罗姆人在受教育及保留自己的语言和生活方式方面继续面临障碍。委员会建议缔约国加大努力，促进和保护少数群体的权利，特别是在受教育及保留自己的语言和生活方式方面(CERD/C/CHE/CO/7-9)。

39. 儿童权利委员会第六十五届会议(2014年1月13日至31日)通过了关于德国的结论性意见。委员会关切贫困率和儿童贫困风险率上升，单亲家庭、大家庭和族裔少数背景家庭的儿童尤其受到影响。委员会感到遗憾的是，族裔少数背景的儿童学习成绩明显要差得多；没有毕业而离校的族裔少数背景的儿童是非族裔少数背景学生的两倍(CRC/C/DEU/CO/3-4)。

40. 禁止酷刑委员会在第五十届会议上(2013年5月6日至31日)针对荷兰表示了如下关切：库拉索的 Koraal Specht 监狱及阿鲁巴、博纳尔和圣马丁等岛屿的警察局牢房据称发生了非法使用武力、侮辱和虐待的事件，而且警察和边防警卫存在特别针对外国人和少数群体成员的族裔定性行为。委员会请缔约国建立获取关于被拘留者构成情况的分列数据的系统，以避免少数群体人数比例过高(CAT/C/NLD/CO/5-6)。在第五十一届会议上(2013年10月28日至11月22日)，委员会通过了关于葡萄牙的结论性意见，对警方歧视和虐待罗姆人和其他少数群体的报告感到关切。委员会还指出，缔约国应采取有效措施，确保对罗姆社区成员的保护(CAT/C/PRT/CO/5-6)。

B. 一般性意见和一般性建议

41. 消除对妇女歧视委员会在 2013 年 11 月通过了关于妇女在预防冲突、冲突及冲突后局势中的作用的第 30 号一般性建议，其中有些规定要求各国满足少数群体妇女的需要。该一般性建议指出，在冲突期间和之后，某些特定妇女和女孩群体特别易受暴力尤其是性暴力侵害，如具有不同种姓、族裔、民族、宗教身份的妇女或其他少数群体妇女，她们往往作为其群体的标志性代表而受到攻击。该一般性建议还考虑了易受多重和交叉形式歧视影响的不同境内流离失所和难民妇女群体的具体风险和特殊需求，包括残疾妇女、老年妇女、女孩、寡妇、女户主、孕妇、感染艾滋病毒/艾滋病的妇女、农村妇女、土著妇女、在族裔、民族、性或宗教上属于少数群体的妇女、妇女人权维护者以及冲突时期的无国籍妇女和女孩(CEDAW/C/GC/30)。

42. 2014 年 11 月通过了消除对妇女歧视委员会第 31 号和儿童权利委员会第 18 号联合一般性建议/一般性意见。这两个委员会建议两项《公约》的缔约国采取一切适当措施，确保不对有害习俗的受害者和/或移民或少数群体社区进行持续侮辱和歧视。

43. 2014 年 4 月，残疾人权利委员会通过了第 1 号一般性意见，其中忆及《残疾人权利公约》第十二条确认所有残疾人均享有充分的法律行为能力。第 1 号一般性意见指出，历史上许多群体，包括妇女(尤其是在结婚时)以及少数民族被歧视性地剥夺了法律行为能力(CRPD/C/GC/1)。委员会在同样于 2014 年 4 月通过的第 2 号一般性意见中还指出，缔约国应当采取适当措施，使残疾人能够有机会发展和利用自己的创造、艺术和智力潜力。《残疾人权利公约》第三十条第四款规定，残疾人特有的文化和语言特性，包括手语和聋文化，应当有权在与其他人平等的基础上获得承认和支持(CRPD/C/GC/2)。

五. 特别程序

A. 专题报告

44. 适足生活水准权所含适足住房权利以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员拉克尔·罗尔尼克在向人权理事会提交的关于对印度尼西亚访问的报告中，对“所收到的关于暴徒和宗教煽动的强迫宗教少数群体(尤其是什叶派和艾哈迈迪耶派)搬迁的报告”表示关切(A/HRC/25/54/Add.1, 第 72 段)。宗教或信仰自由问题特别报告员海纳·比勒费尔特在 2014 年 6 月 2 日的新闻稿中，对“好战极端分子最近对艾哈迈迪耶派穆斯林的暴力袭击甚感关切。巴基斯坦的渎神法

助长了这类暴力行为，尤其是对少数群体的暴力行为”。比勒费尔特先生促请巴基斯坦“保障宗教少数群体成员的宗教或信仰自由权”。²

45. 在提交 2014 年 6 月 10 日至 27 日举行的人权理事会第二十六届会议的和平集会和结社自由权利问题特别报告员报告中，特别报告员麦纳·吉埃提到边缘化群体、包括少数群体在行使或试图行使和平集会和结社自由权时面临的挑战。特别报告员强调，“协会登记过程可能对边缘化群体造成负担，导致对少数民族或残疾人的排斥。例如，这类群体可能无法使用用于沟通的语言”（A/HRC/26/29，第 54 段）。他还促请各国“采取措施保护和增进少数群体的权利及其特征，并采取积极行动，帮助繁荣少数民族文化”（同上，第 18 段）。

B. 新闻声明

46. 少数群体问题特别报告员在 2014 年 8 月 12 日的新闻声明中，与其他联合国专家一起，重申了对伊拉克局势的严重关切：“必须紧急采取一切可能的措施，避免也许会在几天或几小时内发生的大规模暴行和种族灭绝——需要保护当地平民，并护送他们脱离极度危险境地……伊拉克政府和国际社会双方都应承担责任，保护面临暴行罪风险的民众。”³

47. 2014 年 8 月 14 日，宗教或信仰自由问题特别报告员和少数群体问题特别报告员对斯里兰卡境内巴基斯坦寻求庇护者的境况表示严重关切，他们遭到拘押，并在其庇护诉求未经适当评估的情况下被强制遣返巴基斯坦。少数群体问题特别报告员指出，“大多数来自巴基斯坦的寻求庇护者属于宗教少数群体，包括艾哈迈迪耶派穆斯林、基督徒和什叶派，这些群体在巴基斯坦经常遭到迫害、歧视和暴力。”宗教或信仰自由问题特别报告员补充说，“现行的渎神法助长了这类暴力行为，该法特别针对少数群体，而且巴基斯坦缺乏对这些群体的保护措施”。⁴

48. 2014 年 8 月 2 日，在纪念罗姆人遭受大屠杀七十周年之际，少数群体问题特别报告员与防止灭绝种族问题特别顾问阿达马·迪恩格呼吁采取更强有力的措施来保存对罗姆人大屠杀的记忆，并使幸存者、罗姆人社区和其他人能够以被认同和有尊严的方式予以纪念。

49. 2014 年 7 月 25 日，在关于伊拉克局势的新闻声明中，少数群体问题特别报告员和境内流离失所者人权问题特别报告员查洛卡·贝亚尼指出，族裔和宗教少数群体是冲突的主要受害者，如果不紧急采取保护措施，冲突对少数群体的影响将会“是灾难性的，而且无可挽回”。伊扎克女士还说，她对该国某些少数群

² 见 <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14658&>。

³ 见 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14936&LangID=E>。

⁴ 见 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14942&LangID=E>。

体，包括基督徒、什叶派、沙巴克人、土库曼人、雅兹迪人的人身安全感到严重关切，他们“遭到极端团体绑架和杀害或被没收财产”，其中有些人收到了“最后通牒，要求其在 7 月 19 日前改变信仰，缴纳税收，离开城市，否则将被处决。”⁵

50. 2014 年 7 月 23 日，伊扎克女士和贝亚尼先生解释说，尼日利亚境内的许多流离失所者属于族裔和宗教少数群体，他们是暴力行为的受害者。

51. 2014 年 7 月 2 日，三名联合国特别报告员，即宗教或信仰自由问题特别报告员、少数群体问题特别报告员和法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员呼吁斯里兰卡采取紧急措施，停止宣扬基于种族和信仰的仇恨，制止持极端观点的佛教组织暴力侵害穆斯林和基督徒的行为，并将暴力行为实施者绳之以法。⁶

52. 在 2014 年 6 月 2 日的新闻稿中，少数群体问题特别报告员强调，“巴基斯坦必须紧急采取保护措施，确保艾哈迈迪耶派穆斯林以及国内其他受到好战极端分子敌视与暴力威胁的宗教少数群体的人身安全。”⁷

53. 暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员拉希达·曼朱于 2014 年 3 月 31 日至 4 月 15 日对联合王国进行了国别访问。在 2014 年 4 月 15 日访问结束时所作的发言中，她指出，“鉴于黑人和少数民族妇女和女孩遭到暴力的受害率极高，她们的特殊经历和需求需要得到承认。”她还指出，“减少法律援助对黑人和少数民族妇女造成的不成比例的影响是在我访问期间不断提及的一个问题”。她称“黑人和少数民族群体参与公共生活的权利进一步受到影响，他们更易陷入贫困境地，其收入不到中位家庭收入的 60%”。最后，特别报告员强调，“英国监狱和移民拘留中心内黑人妇女和少数民族妇女的比例过高”。

54. 2014 年 4 月 7 日至 14 日，少数群体问题特别报告员对乌克兰进行了国别访问。她在 4 月 16 日发表声明，重申少数群体权利的一大重要支柱是“充分和平等地参与公共生活，这包括国家、区域和地方层面的政治参与。”她还强调，应通过承认所有群体贡献的积极方式，使学生既能了解其自身的、也能了解其他群体的起源、文化和宗教。

六. 普遍定期审议

55. 普遍定期审议是保护人权方面一个重要的提高认识和宣传机制工具。它由三个阶段组成：(a) 联合国会员国的审议；(b) 落实审议期间所提建议；(c) 在下

⁵ 见 <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=14904>。

⁶ 见 <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14812&LangID=E>。

⁷ 见 <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14658&>。

次审议时(四年半后)评估落实情况。关于少数群体权利和第一阶段,人权理事会第二十五届会议(2014年3月3日至28日)、第二十六届会议(2014年6月10日至27日)和第二十七届会议(2014年9月8日至26日)通过了普遍定期审议工作组关于许多国家的报告。

56. 所通过的报告讨论了少数群体的权利,一些国家提出了以下方面的建议:(a) 确保增进和保护少数群体权利的立法和实际措施;(b) 旨在保护少数群体尤其是在就业、住房、卫生和教育方面免遭歧视的措施;(c) 加强促进少数群体参与政治的努力;(d) 宗教和信仰自由规定的落实和执行;(e) 消除偏见和种族歧视的措施。

57. 其他建议包括:(a) 通过开展提高认识运动等途径,促进宗教和族裔容忍;(b) 确保享有社会、文化和经济权利,包括继续努力降低少数群体中的婴儿和孕产妇死亡率;(c) 确保为族裔少数群体居住地区提供更多资源;(d) 采取措施,确保保存文化特征,包括对少数群体具有重要意义的文化遗迹。另外,有些国家采纳的少数群体权利相关建议远远多于以前的审议周期。通过这一点,各国突出表明,它们更多地认识到创造有利于人口多样性繁荣发展的环境的重要性。

58. 第二阶段(“落实”或“后续”阶段)最为重要,因为它表明了各国的参与和为实际落实建议采取的主要行动。第三阶段要求提供落实方面的信息。在这点上,从国家到民间社会和国家人权机构的每个有关方面都发挥着十分重要的作用。虽然无法在这里报告各国接受的所有建议的结果,但在一些国家,早些时候采纳的建议已被付诸行动。例如:(a) 实行融合罗姆族的国家战略,其中包括在不同领域改善罗姆人状况的一些措施,完成这些措施的预期日期各不相同;(b) 设立部门间特别工作组,负责制定关于在教育上被边缘化儿童的政策指南;(c) 采取步骤,确保将少数群体权利纳入立宪进程、对宪法的修正和国家人权计划;(d) 颁布《平等机会法》,以及实施成立机会平等委员会,禁止基于肤色、性别、族裔出身或种族的就业歧视的项目。

七. 结论

59. 对少数群体的歧视及其受到的排斥和边缘化损害了人权,威胁到社区和国家并最终威胁到区域的和平与稳定。现在,我们看到一些国家针对族裔和宗教群体的暴力行为增加。在此情况下,妇女和女孩尤其受到这类行为的侵害。我们必须加倍努力,加强保护并结束长期的歧视和有罪不罚现象,特别是在暴力侵害少数群体的行为重新抬头的国家。

60. 虽然国家负有保护少数群体的主要法律义务,但促进人权需要作出协调一致的努力。人权高专办与各国、少数群体和其他伙伴合作,通过在总部和实地采取的具体行动,继续促进少数群体的权利。

61. 独立特别程序任务负责人,包括少数群体问题特别报告员开展的工作,以及普遍定期审议和条约机构工作继续在保护少数群体权利、引起对主要专题和具

体国家的关切以及提出有助于全面执行 1992 年《少数群体宣言》的建议等方面发挥重要作用。

62. 不断加强国际、区域和国家行为者之间的合作也很重要。为联合国、各国和其他利益攸关方弥补保护方面的不足提供实际建议的指导意见和资源工具可以促进这些努力。“秘书长关于种族歧视和保护少数群体的指导说明”就是这样的一种工具。它为加强宣传，防止和打击侵犯少数群体权利的行为提供了一个重要参考，联合国种族歧视和少数群体保护网正在根据新的行动计划，通过一系列具体举措支持指导说明的实施。
