



## 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

## 少数群体问题特别报告员的报告

## 秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳根据人权理事会第34/6号决议编写的报告，该决议按照第25/5号决议所规定的同样条件，将少数群体问题特别报告员的任期延长三年。

这份报告是德瓦雷纳先生以特别报告员身份向理事会提交的第一份报告。报告概述了他自2017年8月1日担任任务负责人以来开展的所有活动，并概述了任务的主要优先事项和他对任务的构想。报告还回顾了前任任务负责人丽塔·伊扎克-恩迪亚耶在2017年1月至7月开展的活动。

在本报告中，特别报告员介绍了少数群体问题论坛第十届会议的最新情况，论坛于2017年11月30日和12月1日举行，主题为“少数群体青年：迈向包容和多元社会”。他强调少数群体青年在倡导和保护少数群体权利方面发挥的重要作用，特别是通过使用数字媒体和各种社交媒体平台发挥的作用。他强调，将少数群体青年纳入决策进程至关重要，这将使他们成为各自领域变革的积极推动者。



## 少数群体问题特别报告员的报告

### 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 前任特别报告员开展的活动(2017年1月至7月).....	3
三. 特别报告员开展的活动(2017年8月至12月).....	4
四. 任务的优先事项和构想.....	7
A. 无国籍状态与少数群体的人权.....	8
B. 族裔冲突、少数群体权利与促进包容和稳定.....	9
C. 打击仇恨言论、仇外言论和煽动对少数群体 仇恨的行为.....	10
D. 作为人权的受教育权及其相关问题以及教育 对少数群体的影响.....	10
五. 2017年向政府发送的信函.....	11
六. 关于第二轮普遍定期审议进程的研究.....	11
七. 《语言少数群体的语言权利：落实工作实用指南》.....	11
八. 2017年少数群体问题论坛的最新情况.....	12
九. 结论.....	14

## 一. 导言

1. 人权委员会 2005 年 4 月 21 日第 2005/79 号决议确立了少数群体问题特别报告员的任务。人权理事会后来的一系列决议延长了任务期限，最近一次是第 34/6 号决议，按照第 25/5 号决议所规定的同样条件延长了任务期限。
2. 费尔南·德瓦雷纳于 2017 年 6 月 26 日被理事会任命为特别报告员，2017 年 8 月 1 日上任，可再连任两个三年。
3. 特别报告员很荣幸接受这项任务，并感谢理事会对他的信任。他还要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一份报告。报告概述了任务的主要优先事项和他对任务的构想，包括通过与政府及其他利益攸关方磋商，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》(《少数群体权利宣言》)。为此，他将考虑现有的国际标准和关于少数群体的国家立法，并将确定每个国家的最佳做法以及与人权高专办开展技术合作的可能性。
5. 报告的实质性部分共八节。第二节概述了前任特别报告员 2017 年 1 月至 7 月的活动；第三节概述了现任特别报告员 2017 年 8 月至 12 月的活动；第四节列出将指导其工作的优先事项和构想；第五节概述了该任务 2017 年的发函情况；第六节介绍了关于第二轮普遍定期审议中少数群体问题的研究成果；第七节详细说明了新的落实语言少数群体语言权利的实用指南的目的；第八节介绍了 2017 年 11 月 30 日和 12 月 1 日举行的少数群体问题论坛第十届会议的最新情况。报告最后一节载有结论和对特别报告员任务的看法。
6. 特别报告员要感谢他的前任丽塔·伊扎克-恩迪亚耶(她的第二个三年任期于 2017 年 7 月 31 日结束)在过去六年促进和倡导少数群体的权利。她为有效执行《少数群体权利宣言》作出了重大贡献，加深了人们对影响少数群体权利的若干关键领域的理解。通过广泛磋商——重点是加强少数群体对自身权利的掌握，她提高了人们对少数群体的关注度，让国际社会和联合国更多地介入，特别是参与应对少数群体面临的挑战。此外，她还进行了八次国别访问，揭示了不同情况下的少数群体面临的一些重大问题。

## 二. 前任特别报告员开展的活动(2017 年 1 月至 7 月)

7. 2017 年 2 月 28 日，前任少数群体问题特别报告员丽塔·伊扎克-恩迪亚耶在纪念《少数群体权利宣言》二十五周年的一次会外活动中致辞。该活动由少数人权利国际和奥地利常驻联合国日内瓦办事处及专门机构代表团共同主办，侧重少数群体权利视角在打击激进化和暴力极端主义方面的重要性。与会者还探讨了如何通过让少数群体融入并参与公共生活的各个方面，有效地打击暴力和仇恨言论。

8. 2017年3月16日,前任特别报告员作为嘉宾出席了题为“少数群体与种姓歧视”的会外活动。该活动的起因是她向人权理事会提交的一份报告<sup>1</sup>,她在报告中探讨了全球范围的种姓歧视。

9. 2017年3月17日,在人权理事会第三十四届会议期间,前任特别报告员主持了人权高专办和该任务组织的一项会外活动。该活动上发布了《语言少数群体的语言权利:落实工作实用指南》(2017年)<sup>2</sup>。

10. 同样在2017年3月,前任特别报告员出席了在尼泊尔举行的《关于世系歧视的指导工具:打击种姓歧视和类似形式歧视的主要挑战和战略方法》(2017年)新书发布会<sup>3</sup>。发布会由人权高专办组织,侧重加强联合国尼泊尔国家工作队促进反歧视的能力。

11. 2017年7月7日,前任特别报告员参加了闭会期间关于文化权利和保护文化遗产的研讨会。研讨会由人权高专办组织,目的是就如何防止和遏制损害和破坏文化遗产对享有人权的不利影响与广大利益攸关方进行交流。与会者包括成员国、联合国机构、民间社会组织、国家人权机构的代表和文化权利维护者。

### 三. 特别报告员开展的活动(2017年8月至12月)

12. 自2017年9月起,特别报告员与包括政府、非政府组织、国家人权机构和各少数群体代表在内的广大利益攸关方展开了深入磋商,以期加强现有工作关系,探索与任务合作的新途径。

13. 特别报告员在磋商中强调,在许多国家,少数群体是最脆弱的社会群体之一,正面临越来越多的人权挑战和威胁,从基于语言、宗教或族裔的歧视,到暴力和仇恨言论。他强调,这些挑战需要有关各方坚定地采取协调的集体行动。他强调需要进一步了解与少数群体边缘化和脆弱性有关的人权问题,作出协调和及时的反应,以减轻他们所面临的威胁。这对于少数群体妇女尤为重要,她们可能因为性别以及语言、宗教或族裔少数群体身份,加倍地被边缘化。

14. 特别报告员认为需要纠正少数群体面临的现有不公,例如长期存在的系统性歧视做法,同时处理少数群体面临的新危机。他与不同少数群体的成员进行了广泛磋商,以确保他们的观点、期望和不满不仅被纳入任务的优先事项,而且在相关的国家、区域和国际层面予以处理。特别报告员将确保与少数群体的持续交流。他还将确保按照设立任务的决议和之后决议的要求,将性别问题有力地纳入其工作。

15. 特别报告员谨感谢前任任务负责人访问的国家给予的帮助和配合,并鼓励其他国家,包括已收到访问请求的国家,积极支持该任务。国别访问有助于解决有关少数群体的基本问题,有助于建立有效的沟通渠道,汇集改善技术合作的方

<sup>1</sup> A/HRC/31/56.

<sup>2</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/LanguageRightsLinguisticMinorities\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/LanguageRightsLinguisticMinorities_EN.pdf)。该指南由特别报告员编写。

<sup>3</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/GuidanceToolDiscrimination.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/GuidanceToolDiscrimination.pdf)。该指导工具由联合国消除种族歧视和保护少数群体网络编写。

法，并满足利用现有和不断发展的积极做法的需要。除国别访问外，特别报告员还将确保在与任务有关的一切事项上成员国进行持续和一致的交流。

16. 特别报告员将着重与区域机制进行磋商，包括欧洲联盟、伊斯兰合作组织、法语国家及地区国际组织、欧洲委员会《保护少数民族框架公约》咨询委员会、东南亚国家联盟(东盟)政府间人权委员会、欧洲安全与合作组织(欧安组织)及其少数民族事务高级专员、非洲人权和民族权委员会和美洲人权委员会。这些磋商将有助于就影响少数群体的跨领域的区域问题进行有针对性和建设性的讨论，特别是越来越多的冲突似乎影响到不止一国的少数群体。特别报告员认为，区域合作对于保护和促进少数群体的权利变得越来越重要。

17. 特别报告员的另一工作重点是，围绕一系列当前问题和正在出现的问题，开展宣传工作并提高人们对少数群体的关注。具体而言，他希望通过媒体互动来提高对这些问题的认识，并通过利用现有的社交媒体工具，以及方便少数群体成员利用这些工具，提高其任务的受关注度。他将特别强调青年在利用数字媒体促进本少数群体权利方面的作用。

18. 该任务力求揭露侵犯少数群体权利的情况。为此目的，特别报告员启动了一个月度追踪系统，以便更好地跟进发送给各国政府的信函，包括指控信和紧急呼吁书。特别报告员还将处理民间社会组织、非政府组织和少数群体成员提供的关于据称侵犯少数群体权利的所有资料。他将优先与这方面的所有利益攸关方，特别是成员国——主要的责任承担方——合作，处理与影响少数群体的长期歧视性做法和侵犯其权利有关的紧急案件和其他问题。

19. 特别报告员继前任全面研究全球罗姆人的人权状况<sup>4</sup>后，于2017年9月21日和22日在布宜诺斯艾利斯召开了关于美洲罗姆人状况的研讨会。他想借此机会感谢阿根廷当局同意举办该研讨会。

20. 该研讨会提供了一个平台，让来自阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚和秘鲁的罗姆族群彼此之间，并且与各自国家的官员，以及包括欧安组织和美洲人权委员会在内的区域人权机制的代表进行互动。罗姆族群介绍了他们的经验，讨论了各自国家为赋予罗姆族群权能、解决获得适当住房、医疗和教育问题制定的政策。罗姆族群的代表指出，在美洲，很少公开承认或接受罗姆人为专门的少数群体。罗姆人在社会和经济上基本仍处于边缘地位，该区域几乎没有促进和保护罗姆人权利的官方政策或方案。国家代表提到，罗姆人的游牧生活方式是他们获得社会服务的主要障碍。不过，歧视和缺乏正式文件是他们获得教育和医疗服务的主要挑战。该区域的罗姆族群在获得适当住房方面也继续面临挑战。仍保持游牧生活方式的罗姆人很难找到适当的场地搭建帐篷，而且搭建帐篷可能导致当局的歧视和驱逐。此外，不能保持游牧文化模式，正在对整个区域罗姆人的社会文化模式和生存方式产生深远的负面影响。美洲罗姆人有很大比例不再采用游牧生活方式，这些家庭往往极度贫困，而且没有电和饮用水以及适当的卫生设施。

21. 研讨会讨论了罗姆族群可以如何利用区域和国际人权保护机制，确保系统、持续地与少数群体问题特别报告员，以及与其他专题任务和美洲人权委员会合作。

<sup>4</sup> A/HRC/29/24.

22. 特别报告员在致闭幕词时，鼓励在国家一级通过战略和法律，消除对罗姆人个人和族群的歧视性做法，并确保他们有充分的机会获得医疗、社会服务、就业和教育。他还鼓励促进该区域内外其他国家的罗姆人权利组织之间的沟通，以加强合作和协同作用。

23. 研讨会的与会者商定了促进和保护美洲罗姆人权利的若干行动要点和措施，与会者向特别报告员提交的一些行动要点如下：

(a) 促进执行国际劳工组织(劳工组织)《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)，并承认罗姆人是一个族裔群体；

(b) 特别报告员定期访问有罗姆族群生活并面临挑战的国家至关重要；

(c) 需要继续倡导旨在改善美洲和世界其他地区罗姆人生活条件的公共政策；

(d) 向泛美卫生组织/世界卫生组织提出计划，以确保将罗姆人纳入国家卫生体系；

(e) 推广关于充分享有适当住房权的公共政策；

(f) 有必要制定战略，加强罗姆人——包括通过专门保护和促进罗姆人权利的民间社会组织——参与所有对其有影响的领域。

24. 2017 年 10 月 5 日，特别报告员在加拿大弗雷德里克顿举行的法语国家监察员和调解员协会两年一次的会议上发言，演讲题目为“少数群体、语言权利和人权：联合国和法语国家的挑战”。他讲述了少数群体的人权与语言权利之间的密切联系，强调了禁止教育中的歧视与获得医疗等服务之间的密切关系，以及这如何导致根据人权标准，在某些情况下使用土著语言或以土著语言提供服务的义务。

25. 2017 年 10 月 24 日，特别报告员作为发言人参加了在纽约举行的大会第七十二届会议的一场会外活动。奥地利、斯洛文尼亚共和国和加拿大常驻联合国代表团、少数群体权利国际以及联合国难民事务高级专员公署(难民署)共同主办了该活动，纪念《少数群体权利宣言》二十五周年。该活动强调了有效执行《宣言》和在世界范围内保护少数群体权利的紧迫性，特别是在当前冲突、人道主义危机、民粹主义和仇恨言论、歧视和族裔民族主义等全球挑战升级的背景下。该活动还强调了一个日益加强的趋势，即一些少数群体继续被当做政治、经济和社会问题的替罪羊。在这种情况下，保护少数群体的权利往往被视为对国家统一和/或安全的威胁。少数群体面临的歧视、虐待和暴力可能导致基于身份的极端形式的暴力，包括种族灭绝。该活动强调，维护少数民族人权是防止冲突、建设和平、维护社会稳定和凝聚力的关键。具体提到了特别是冲突和移徙背景下的无国籍状态以及剥夺少数群体成员公民权的情况，需要消除造成无国籍状态的根本原因和条件。该活动还强调，各国必须采取一切适当措施，确保少数群体切实参与生活的方方面面，并为从事少数群体工作的民间社会组织建立包容性框架，提供包容性空间。纪念活动的参加者强调，需要将少数群体问题列入《2030 年可持续发展议程》，并追踪成员国在这一领域取得的进展，以确保实现“不让任何人掉队”的重要承诺。

26. 2017 年 10 月 25 日，少数群体问题特别报告员首次以该身份在大会上发言。他回顾了全世界许多少数群体的脆弱性和边缘化问题，提出了他对今后三年任务的总体构想和优先事项，并特别指出，非常重要但时常被忽视的一点是，少数群体的权利是世界上最脆弱的一群人的人权。他还谈到了一些其他方面的问题，包括阐明“少数群体”一词的范围和含义的必要性，各国在《少数群体权利宣言》二十五周年纪念之际切实重申对宣言的承诺的紧迫性，以及保护少数群体权利可以产生经济利益的途径。他强调，这些领域可以推动思考，加深理解，有助于克服切实保护少数群体人权过程中遇到的困难和不确定性。

27. 2017 年 11 月 3 日，特别报告员在加拿大蒙克顿大学召开的“跨文化和跨语言翻译中的遗失”国际会议上，作为特邀嘉宾参加了关于祖先语言、身份和振兴的圆桌会议。他简要介绍了出自人权条约的少数群体权利，以及在土著人民构成少数群体的国家，国际法在土著人民文化和语言等领域的应用情况。

28. 2017 年 12 月 1 日，特别报告员在日内瓦会见了 2017 年少数群体研究金方案的成员。他们讨论了是否有可能建立一个少数群体研究金方案“同学会”，以便该任务能够获得少数群体研究金方案往届成员在各类活动中积累的知识和经验。

29. 2017 年 12 月 4 日，特别报告员为“人权和选举标准行动计划”的最后起草工作做出了贡献，该计划是人权高专办和美利坚合众国亚特兰大卡特中心关于人权和选举标准的联合倡议。倡议的目的是反思立足人权的选举做法的内容，推动人权专家和选举工作者在国家、区域和国际层面合作的战略。特别报告员就可能影响少数群体切实参与选举进程的领域提供了投入。

30. 2017 年 12 月 9 日，特别报告员出席了拉脱维亚人权委员会在拉脱维亚里加举行的庆祝《少数群体权利宣言》二十五周年的会议。他介绍了保护和促进少数群体权利的任务和可能的方法。

#### 四. 任务的优先事项和构想

31. 特别报告员 2017 年 10 月第一次在大会上发言时强调，他感到关切的是，少数群体权利方面的若干根本问题缺乏明确性并且经常被误解。他指出，少数群体身份的模棱两可和不确定性在某些情况下可能不利于执行《宣言》以及涉及少数群体的其他人权文书。因此，为了切实执行其任务的优先专题事项，特别报告员将探讨以下事项：

(a) 《少数人权利宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条所载“少数群体”一词的范围和含义；

(b) 《少数群体权利宣言》二十五周年之际，各国重申其承诺，提高少数群体问题论坛的影响力和成效，特别是恰逢论坛十周年；

(c) 保护少数群体权利的经济利益和好处。

32. 按照人权理事会第 25/5 号决议——理事会在决议中要求任务负责人在工作中适用性别平等观，特别报告员将和前任一样，继续高度重视少数群体妇女。他将继续处理少数群体妇女面临的挑战，特别是边缘化、无国籍、公民权和受教育权被剥夺等问题，少数群体妇女可能因性别和少数群体身份而受到双重影响。

33. 特别报告员还将继续其前任开展的开创性工作，着重处理歧视、排斥以及种姓制度和类似继承地位制度中的其他侵犯人权行为，特别是影响达利特人、部落民和其他特别脆弱的少数群体(诸如罗姆人)的行为。他还将处理与属于语言少数群体的聋人和听障人士有关的问题。特别报告员将在国别访问中加强与边缘群体和族群成员的磋商，以便更好地满足他们的需要。

34. 特别报告员打算与那些工作与少数群体权利密切相关或涉及少数群体权利的联合国其他机构和人权机制，包括难民署和消除种族歧视委员会，开展更加密切的合作，并分享见解、信息和经验。

35. 正如特别报告员 2017 年 10 月在大会发言时宣布的，他的四个优先专题事项是：无国籍状态以及公民权事务中少数群体权利被剥夺的问题；冲突、少数群体权利与促进包容和稳定之间的相互关系，后者是执行《少数群体权利宣言》的关键；打击仇恨言论、仇外言论和煽动对少数群体仇恨行为的重大挑战；时常被误解的教育的人权层面与少数群体权利。

#### A. 无国籍状态与少数群体的人权

36. 前任少数群体问题独立专家在 2008 年提交给人权理事会的年度报告中，详细阐述了围绕下述问题开展的一些专题工作：歧视性地否定或剥夺公民权作为排斥在民族、族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的手段。关于这一点，她指出：

少数群体即使享有完整无疑的公民权，也常常面临歧视和排斥，他们必须为争取他们的人权而奋斗。否定或剥夺他们的公民权是增加他们的脆弱性的有效方法，甚至能导致大规模驱逐。一旦公民权被否定或剥夺，少数群体也就不可避免地会被剥夺对他们的基本权利和自由的保护，包括联合国《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》中规定的少数人的权利。<sup>5</sup>

37. 无国籍的少数群体往往更加脆弱。歧视性地否定或剥夺公民权可能对享有其他权利和/或获得各种服务产生持久和极端的后果。此外，少数群体妇女在获得、改变或保留国籍和将国籍传给子女方面可能面临性别歧视，故而被进一步边缘化。

38. 直到最近，都没有广泛了解和认识到否定公民权的做法和无国籍状态对少数群体的严重影响。难民署最近的一份报告指出，全球已知无国籍人口的 75% 以上是少数群体。<sup>6</sup> 因此，少数群体占全球无国籍人口的一大半。其他报告也指出，因为国家政策和立法的关系，少数群体特别容易处于无国籍状态，“可能使他们被排除在国家机构之外，没有投票权或获得医疗、教育等基本服务的权利。极端情况下，无国籍状态可能使他们容易遭受暴力侵害或陷入大规模的流离失所状态。”<sup>7</sup>

<sup>5</sup> 见 A/HRC/7/23，概要。

<sup>6</sup> 难民署，“*This is our home*”：Stateless minorities and their search for citizenship，《2017 年无国籍状态报告》，第 1 页。

<sup>7</sup> Denial and Denigration: How Racism Feeds Statelessness，少数群体权利国际，2017 年 10 月，<http://stories.minorityrights.org/statelessness/home/>。

39. 第一任任务负责人的开创性报告已发布十年，特别报告员想重新审视这一重要方面，因为它继续影响大量的少数群体。根据他的任务——促进执行《少数群体权利宣言》，确定各国的最佳做法以及与人权高专办开展技术合作的可能性，特别报告员将探讨是否有可能与联合国各机构、区域政府间组织和非政府组织磋商，开展广泛的工作。2018年，他将研究是否有可能开展区域磋商，讨论解决否定或剥夺公民权问题的良好做法和具体办法，这一问题对少数群体影响尤甚。此举在目前极为重要，因为已经越来越明显地看到，少数群体被边缘化和权利被剥夺与不发达和动荡有关，可能对世界某些地区的国家和区域安全造成巨大影响。

40. 因此，特别报告员将基于各利益攸关方的重要工作，包括难民署发起的到2024年结束无国籍状态的#IBelong运动<sup>8</sup>（主要目的是让少数民族平等地获得国籍权），编写一份专题报告。将特别重视“终止无国籍状态全球行动计划”的行动1、2、4、7和8。内容分别是：便利居住在一国的无国籍少数群体入籍或确认其国籍；允许否则将成为无国籍人的少数群体儿童获得出生国的国籍；取消因歧视性理由否定或剥夺少数群体国籍的歧视性法律和做法；确保普遍的出生登记，以防止无国籍状态；消除发放身份证件或承认公民身份的程序障碍和实际障碍。将这些作为重点符合特别报告员的任务，即研究如何克服障碍，以便充分地实现属于少数群体的人的权利。

## B. 族裔冲突、少数群体权利与促进包容和稳定

41. 2010年，当时的任务负责人向大会提交了第一份报告<sup>9</sup>，她在报告中重点介绍了少数群体权利的历史演变，强调需要缓解少数群体与国家之间以及不同群体之间的紧张关系。值得注意的是，大会1992年12月18日第47/135号决议通过《少数群体权利宣言》时，奥地利代表特别指出，宣言的执行将有助于消除与少数群体问题有关的紧张局势。<sup>10</sup>

42. 第一任任务负责人的报告可谓具有开创性，因为它首次明确提出了防止涉及少数群体的冲突的战略的基本要素：“尊重少数群体权利；社会内部少数和多数间举行对话；以及建设性地发展各种做法和体制安排，以兼容社会内的多样性”。<sup>11</sup>

43. 虽然报告很敏锐，但在世界不同地区，包括喀麦隆、中非共和国、缅甸、乌克兰和也门，还是出现了涉及少数群体的新冲突。特别报告员认为，采用更有针对性的合作方针，解决教育、参政、就业和公共服务等领域的歧视问题，有助于为防止并和平解决涉及少数群体的冲突。这一优先专题事项还有助于确定特别报告员可以如何更有效地推动预警工作，应对针对某些少数群体的系统性排斥、歧视和暴力情况；以及如何与联合国外地机构和纽约的和平与安全机构进行沟通；并更好地跟进发送给各国的信函。

<sup>8</sup> 见 [www.unhcr.org/ibelong/](http://www.unhcr.org/ibelong/)。

<sup>9</sup> A/65/287。

<sup>10</sup> 见 A/C.3/47/SR.47，第89段。

<sup>11</sup> 见 A/65/287，第7段。

### C. 打击仇恨言论、仇外言论和煽动对少数群体仇恨的行为

44. 前任特别报告员在提交给人权理事会的 2017 年报告中指出，仇恨言论、仇外言论和煽动针对少数民族仇恨的情况日益增加，与此同时，极右派和极端主义政党在世界各地崛起。她认为，必须在秘书处内部任命一个处理少数群体问题的高级别官员，并在联合国各部门和机构内设立专门处理保护少数群体权利、管理多样化和保护多元社会问题的高级职位。<sup>12</sup>

45. 特别报告员赞同前任的观点以及国际组织和民间社会组织近年来与日俱增的担忧：迫害少数群体的现象日益严重，大量少数群体成员背井离乡，对少数群体的仇恨犯罪大幅增加。在这方面，他将继续基于之前的报告和建议开展工作，例如 2015 年关于媒体中对少数群体的仇恨言论和煽动对他们的仇恨的专题讨论。<sup>13</sup> 他将与其他利益攸关方——包括欧安组织少数民族事务高级专员、联合国实体和民间社会组织等区域组织——协商处理这些现象。关于这一主题，特别报告员将与各利益攸关方探讨区域举措和更注重行动的指导方针等内容。

### D. 作为人权的受教育权及其相关问题以及教育对少数群体的影响

46. 尽管教育是一项对维护少数群体身份至关重要的基本人权，但本任务从来没有关于教育的专题报告。<sup>14</sup> 一些联合国机构和其他机构曾经从不同角度，包括语言权利<sup>15</sup> 和种族歧视角度探讨过教育问题。<sup>16</sup>

47. 有关不受歧视地接受优质教育的问题仍然是全世界许多少数群体和国家面临的主要挑战。特别报告员认为这是任务的主要优先事项。他认为，教育不仅是保护少数群体身份的重要组成部分，也是少数群体切实、全面融入社会的关键。少数群体的存在方式不再应当只是被容忍或被接纳。

48. 在执行任务和发扬国际组织、民间社会团体和其他利益攸关方的知识和经验的过程中，特别报告员希望进一步推动《少数群体权利宣言》的执行，明确少数群体在教育领域的人权(特别是少数群体语言作为教学语言的权利)的性质和范围。这个问题在很多背景下都很重要。

<sup>12</sup> 见 A/HRC/34/53，第 80 段。

<sup>13</sup> A/HRC/28/64.

<sup>14</sup> 不过，1995 年设立并于 2007 年被少数群体问题论坛取代的原少数群体问题工作组的确就多文化和跨文化教育等议题开展过工作。

<sup>15</sup> 见 *Language Rights of Linguistic Minorities: A Practical Guide for Implementation* (2017). 可查阅 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/LanguageRightsLinguisticMinorities\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/LanguageRightsLinguisticMinorities_EN.pdf)。

<sup>16</sup> 见秘书长关于消除种族歧视和保护少数群体的指导说明(2013 年)，建议 18。

## 五. 2017 年向政府发送的信函

49. 自 2017 年 1 月以来，共向政府发函 45 封。其中 41 封与其他特别程序任务负责人联合发送。在联合发送的信函中，20 封是紧急呼吁书，21 封是指控信。还发送了三封表达立法和政策关切的联合信函。本报告期内发送了一封单独的信函。

50. 信函最多地发往亚太地区(7 封)，其次是欧洲和中亚以及中东和北非，分别为 5 封。向非洲国家发函 4 封。

51. 涉及族裔少数群体的信函最多(14 封)，涉及宗教少数群体的 13 封，涉及宗教和族裔少数群体的 7 封，涉及语言少数群体的 3 封。

## 六. 关于第二轮普遍定期审议进程的研究

52. 2016 年底，前任任务负责人就第二轮普遍定期审议进行了一项研究，分析所有与少数群体有关的建议。<sup>17</sup> 他在 2017 年 7 月 24 日提交给大会的最后报告<sup>18</sup> 中概述了主要结论，这些结论基于普遍定期审议信息网<sup>19</sup> 的统计数据 and 数据库。她在报告中指出，普遍定期审议工作组第二十六届会议提出的建议没有列入电子数据库。因此，上一轮研究收集的所有统计数据反映了第十三至第二十五届会议的成果。

53. 关于第二轮普遍定期审议中少数群体问题的最后报告将公布在特别报告员的网页上。关于第一轮审议的报告已公布在该网上。<sup>20</sup>

## 七. 《语言少数群体的语言权利：落实工作实用指南》

54. 2017 年 3 月，前任特别报告员发布了《语言少数群体的语言权利：落实工作实用指南》。该指南以联合国六种正式语文发布，旨在作为一项实用工具，说明语言少数群体在语言使用和偏好方面的权利。它为理解和实施语言方面的人权方针提供了一个框架，使各国能够更有效地履行其国际义务。

55. 《指南》解释了语言权利如何出自国际人权条约和标准所载的具体人权。这些权利出自国际人权法的规定，包括禁止歧视、言论自由权、私生活权、受教育权和语言少数群体与群体内其他人使用自身语言的权利。这些权利在各项指导文件和国际标准中得到了进一步发展，包括《少数民族权利宣言》、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)关于语言和教育的三项原则、少数群体问题论坛关于落实《少数民族权利宣言》的建议，欧洲委员会《保护少数民族框架公约》咨询委员会关于《框架公约》下属于少数民族的人的语言权利的第 3 号专题评论、欧安组织关于少数民族语言权利的奥斯陆建议和关于少数民族受教育权的海

<sup>17</sup> 研究由弗莱彻法律和外交学院人权项目成员开展，得到了普遍定期审议信息网团队的协助。

<sup>18</sup> 见 A/72/165，第 89-96 段。

<sup>19</sup> 见 [www.upr-info.org](http://www.upr-info.org)。

<sup>20</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/UPRProcess.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/UPRProcess.aspx)。

牙建议。为促使国家当局履行语言方面的人权义务，这些文件提出了类似的方针，其中包括：

- (a) 尊重语言权利作为人权不可分割的一部分的地位；
- (b) 承认和促进容忍、文化和语言多样性以及社会各阶层的相互尊重、理解和合作；
- (c) 制定关于语言权利的立法和政策，并制定明确的实施框架；
- (d) 履行其人权义务，包括国家当局在使用或支持不同语言时普遍遵守相称性原则，并遵守私下语言自由原则；
- (e) 在公共服务中纳入“主动提供”的概念，承认国家尊重和保障语言权利的义务，以便那些使用少数群体语言的人不必特别要求这种服务，而是需要时就能方便地获得；
- (f) 在司法、行政和执行机构建立有效的申诉机制，以解决和纠正语言权利问题。

56. 《指南》强调，在涉及国家当局和语言偏好的任何活动中都可能会出现语言权利问题，这些问题与国家、集体和个人身份密切相关。语言权利如果得不到周全和合理的考虑，也可能影响少数群体的参与和融入，继而导致疏离或边缘化的情绪，并可能引发不稳定或冲突。

57. 《指南》将帮助国家当局、民间社会行为方和联合国工作人员更好地理解在人权框架下促进和保护少数群体语言权利的关键概念问题和基本原则。它还教育、参政、就业和媒体等关键领域提供了具体指导，并载有这些领域良好做法的有用范例。《指南》指出，虽然少数群体(和土著)妇女是世界上最边缘的人群，但是研究表明，在以自身语言接受教育的情况下，她们往往成绩特别好，从而加大了进一步求学或摆脱孤立和贫困循环的可能性。这一点尤其体现在少数群体妇女在与医疗等重要公共服务的交流方面，有效使用自身语言往往改进了公共服务。

58. 这一宝贵的指南可以让少数群体有更多机会，认识并加强保护和促进少数群体语言权利的努力。特别报告员期待在不同区域和国家分发和实施该指南，并将在任期内就指南的分发和实施，与其他有关方面密切合作。

## 八. 2017 年少数群体问题论坛的最新情况

59. 人权理事会 2007 年第 6/15 号决议设立少数群体问题论坛，2012 年第 19/23 号决议重申了该论坛的作用。论坛的任务是作为一个重要平台，推动就有关民族或族裔、宗教和语言少数群体的问题开展对话与合作，为少数群体问题独立专家的工作提供专题意见和专业意见。特别报告员的任务是指导论坛工作，筹备年度会议并向人权理事会报告其专题建议。论坛每年在日内瓦举行为期两天的会议，进行专题讨论。论坛的平均参加人数为 500 人，与会者包括少数群体、会员国、联合国机制、区域政府间机构和非政府组织的代表。

60. 第十届论坛于 2017 年 11 月 30 日和 12 月 1 日举行，主题是“少数群体青年：迈向包容和多元社会”。

61. 人权理事会主席任命来自苏丹的前难民署高级官员塔里克·库尔迪担任论坛第十届会议主席。许多少数群体青年首次参加论坛，还有一些青年代表政府参加论坛。共有 12 名来自世界各地的少数群体青年活动家在教育、参与公共生活、数字媒体以及和平与稳定这四个主要专题讨论上发言。2017 年 11 月 30 日星期四，人权理事会副主席瓦伦丁·策尔维格宣布论坛开幕，随后特别报告员和主席发表了讲话。欧安组织少数民族事务高级专员兰贝托·赞尼尔以及秘书长青年问题特使特别顾问萨斯基亚·谢莱肯斯作了主旨发言。2017 年 12 月 1 日星期五，人权事务高级专员在论坛上发表讲话。

62. 为改善利益攸关方之间的对话，更好地就专题进行交流，会议分为四组专题讨论，每组先由三名少数群体青年活动家发言。四名主持人协调讨论，有助于确保场上发言围绕所讨论的专题，并在为期两天的会议中保持与会者的高度参与。

63. 第一组专题讨论中，与会者围绕以下问题进行了讨论并提出了建议：受教育机会；在教育方案和设施中纳入少数群体的文化和语言；非正式教育对于提高青年对宗教、文化和语言多样性的认识的作用。第二组专题讨论中，与会者提出了少数群体青年参政的问题，讨论了少数群体青年在公共机构中具有代表的重要性，反思了如何提高少数群体的社会形象。在关于青年和数字媒体的专题讨论中，与会者呼吁作出更大努力，确保所有人——包括边缘化的少数群体——有机会使用数字媒体，分享了应对仇恨言论和网络欺凌的举措，讨论了少数群体主导的媒体行动可以如何增强少数群体青年的权能，改变可能带有偏见的主流言论和对少数群体的刻板印象。最后一组专题讨论中，与会者指出少数群体青年是和平与稳定的推动者，建议更多地举行磋商，并让少数群体青年参与预防冲突和建设和平的努力。

64. 论坛实现了一些目标，但仍然存在一些挑战。例如，需要巩固论坛作为互动对话空间的作用；需要增加少数群体对论坛议程的掌控，需要加强国家、联合国机构、区域组织和其他利益攸关方的参与。程序方面，与会者人数众多意味着有些人无法在他们希望的议程项目下发言，或是深入讨论具体的专题或关切事项。特别报告员对与会者说，他希望研究可以如何改进今后的会议安排。他提出可以采取更加区域性的方针，方便世界不同地区的少数群体参与这一互动对话，并且使互动对话更多地体现区域关切和背景。

65. 与会者和其他利益攸关方的意见和建议、前任任务负责人的意见、秘书处的内部分分析和外部研究，例如汤姆·兰托斯研究所和伦敦大学高级研究院联合编写的关于少数群体权利全球治理的研究报告，也将有助于开启改进论坛的思考。

66. 汤姆·兰托斯研究所和伦敦大学高级研究学院开展的研究为特别报告员审视少数群体问题论坛的运作、目标和挑战提供了有益的见解和建议。该研究提出了许多需要进一步关注的领域，包括：

(a) 论坛建议：可改进之处包括：延长可在网上评论建议的时间；起草与论坛讨论更密切相关的建议；更加大力地传播论坛建议；

(b) 论坛主题：可改进之处包括：使整个进程更加开放，让与会者可以就专题重点和初步的主题选择提出建议，从而加强参与；

(c) 议程结构：可以考虑调整发言时间和结构，采用更开放的议程，以便与会者就保护少数群体权利问题发表意见；

(d) 会外活动：会外活动为探讨紧迫问题提供了一个非正式的对话空间，但未必有机会获得关于国家状况的专家意见；建议促进国家代表与民间社会与会者之间的对话；组织关于关键“危机”问题的特别会外活动，特别报告员可以借此机会把国家、非政府组织和其他利益攸关方的代表聚集在一起，就重大关切领域举行集中的圆桌讨论；

(e) 论坛后续行动：可以进一步发挥联合国消除种族歧视和保护少数群体网络的潜力，帮助落实论坛的建议。鉴于论坛在联合国系统中的独特性——特别程序与联合国实体之间的“桥梁”，论坛的运作可以更具战略性，例如将国别访问与论坛的主要主题相结合，或在国别访问期间召开关于执行相关专题建议的会议；

(f) 文件：包含论坛所有发言的可检索的数据库将有助于汇总论坛上的所有信息，并方便查阅；需要考虑加强提交书面文件的努力。

67. 特别报告员希望重申少数群体问题论坛的重要性，该论坛是少数群体权利活动家在国际上倡导变革的唯一途径，也是促进就有关民族或族裔、宗教和语言少数群体的问题开展对话与合作的积极和独特的平台。他希望越来越多的国家更加重视这个独特的平台，并鼓励他们通过为论坛提供资金来表明对少数群体权利的承诺，从而确保论坛可持续并不断前进。

68. 特别报告员还对首次参加论坛的世界聋人联合会表示欢迎。他承认必须认识到，作为手语使用者和语言少数群体成员，世界各地的聋人都拥有人权，今后将在该任务的活动中加以考虑。

## 九. 结论

69. 属于语言、宗教或族裔少数群体的个人是世界上最脆弱和最边缘化的群体之一。必须加紧努力，保护受到无国籍和剥夺公民权严重影响的少数群体，他们有时也受到系统和广泛的歧视和排斥，并且是族裔清洗、甚至种族灭绝的目标。特别是，少数群体妇女可能因性别和语言、宗教或族裔少数群体身份而被加倍地边缘化。

70. 根据人权理事会提出的任务——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》，以及研究如何克服妨碍全面、切实实现其人权和基本自由的现有障碍，特别报告员将采取全球性的方针，与包括国家、联合国人权机制、国际和区域组织以及民间社会在内的所有相关利益攸关方进行建设性的交流和合作。

71. 特别报告员还将继续其前任开展的开创性工作，重点处理针对包括达利特人和部落民在内的不同少数群体以及罗姆人和聋人等其他特别脆弱的少数群体的歧视、排斥和其他侵犯人权行为。方法是推广与这些群体成员磋商的做法。

72. 具体而言，特别报告员将处理四个优先专题事项：无国籍状态以及公民权事务中少数群体权利被剥夺的问题；冲突、少数群体权利与促进包容和稳定之间的相互关系，后者是执行《少数群体权利宣言》的关键；打击仇恨言论、仇外言论和煽动对少数群体仇恨行为的重大挑战；时常被误解的教育的人权层面与少数群体权利，包括将少数群体语言作为教学语言的问题。

73. 2017 年 3 月以联合国所有六种语文发布的《语言少数群体的语言权利：落实工作实用指南》将成为一项有用的工具，介绍一些国家关于语言少数群体在语言使用和偏好(特别是在教育中)方面的权利的良好做法。

74. 少数群体权利方面的若干根本问题缺乏明确性并且经常被误解，有时会导致少数群体身份的模棱两可和不确定性，可能不利于执行《少数群体权利宣言》。为了更有效地执行任务，特别报告员将试图通过不同的方法和分析来阐明少数群体的概念。

75. 特别报告员将探索如何借《少数群体权利宣言》二十五周年之机，让各国重申其承诺，并扩大少数群体问题论坛的影响力和效果，特别是恰逢论坛十周年。

76. 少数群体问题论坛仍然是联合国的一个独特平台，可促进就有关民族或族裔、宗教和语言少数群体的问题开展对话与合作，并为少数群体问题任务做出专题贡献和提供专业知识。特别报告员希望更多的国家更加重视这个独特的平台。他鼓励各国通过为论坛提供资金来表明对少数群体权利的承诺，从而确保论坛可持续并不断前进。特别报告员将继续为论坛的工作提供指导，希望能够加强论坛的作用，使其更好地应对当前和今后影响少数群体的全球问题。