



大会

Distr.: General
9 January 2017
Chinese
Original: English

人权理事会

第三十四届会议

2017 年 2 月 27 日至 3 月 24 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根据理事会第 25/5 号决议编写的报告。特别报告员在报告中介绍了上一次向理事会提交报告以后开展的活动，并回顾了她担任特别报告员的六年任期，概述了与任务有关的主要问题。

* 由于技术原因于 2017 年 2 月 28 日重新印发。



少数群体问题特别报告员的报告^{**}

目录

	页次
一. 导言	3
二. 特别报告员 2016 年的活动	3
A. 国别访问	3
B. 函文	4
C. 少数群体问题论坛最新情况	4
D. 活动和会议	4
E. 声明	6
F. 关于任务发出的函文的详细分析	6
G. 国别访问后所提建议的后续行动	6
H. 关于第二轮普遍定期审议期间的少数群体问题的研究	6
三. 特别报告员对六年任期的一些思考	6
A. 导言	6
B. 任务开始时确定的优先事项清单和有关成就的最新情况	7
C. 确定的主要挑战	11
D. 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》通过二十五周年	17
E. 少数群体问题论坛	17
四. 结论和建议	18
附件	
Main data on communications sent by the mandate of the Special Rapporteur on minority issues (2005-2016)	22

^{**} 本报告附件不译，原文照发。

一. 导言

1. 本报告由少数群体问题特别报告员丽塔·伊扎克-恩迪亚耶根据人权理事会第 25/5 号决议提交。这是她作为任务负责人向理事会提交的最后一份报告。报告第二部分概述了她在上一次向理事会提交报告(A/HRC/31/56)之后所开展的活动。特别报告员在报告第三部分回顾了她担任任务负责人的六年任期。她简要概述了她的专题优先事项及成果，并审视了与在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利有关的一些主要挑战和新出现的问题。她还回顾了任职期间少数群体问题论坛的工作。

2. 特别报告员感谢众多实体，包括会员国、联合国机构、民间组织、学术和研究机构以及许多其他利益相关方在她任职期间对其任务提供的支助和合作。她特别感谢联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)为其任务提供的持续支助。

二. 特别报告员 2016 年的活动

3. 特别报告员谨提请人权理事会注意其网站发布的半年期公报，其中概述了其任务内的所有活动，包括国别访问、函文、专题报告、新闻谈话和公众会面。¹

A. 国别访问

4. 在报告所述期间，特别报告员对伊拉克、摩尔多瓦共和国和斯里兰卡进行了访问。这些访问的报告将作为本报告的增编印发。

5. 特别报告员于 2016 年 2 月 27 日至 3 月 7 日访问了伊拉克。她表示，必须采取大胆步骤，给面临不确定未来的族裔和宗教少数群体带来希望。她认为，虽然所有社区都遭受所谓伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)(亦称达伊沙)的残暴罪行，但许多规模较小的族裔和宗教少数群体(包括雅兹迪人)首当其冲地遭受暴力和暴行，数千人流离失所。一些社区领袖称，他们的社区感到很容易遭受暴行，遭到抛弃，担忧他们在本国的前途，许多人决定离开伊拉克。她承认，对抗伊黎伊斯兰国所构成的明确和直接的危险必须成为政府的高度优先事项。然而，她着重指出，许多少数群体面临的挑战并非始于伊黎伊斯兰国，也不会随着伊黎伊斯兰国的覆灭而结束。她表示相信，必须更全面地承认和应对长期存在的针对族裔和宗教少数群体的社会歧视和边缘化现象，必须向伊拉克各个不同社区发出明确的信息，即他们在伊拉克是有前途的。

6. 特别报告员于 2016 年 6 月 20 日至 29 日访问了摩尔多瓦共和国。她呼吁政府进一步促进少数群体的语言权利，加强该国不同人口群体之间的团结。她强

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

调，应珍视多样性，它是摩尔多瓦共和国的一项重要的优势和长处。她注意到，使用母语对于许多社区非常重要，涉及他们的感情，是个人和社区特性的一个重要部分。因此，她敦促该国采取措施，最大限度减少将语言使用问题政治化，因为这一问题如不得到解决，往往会导致分化，可能威胁到和平共处。她强调，塑造和界定摩尔多瓦共和国的未来的工作必须依据尊重人权、良好和具有包容性的治理以及保护少数群体权利等价值观和原则，而不是地缘政治标签。

7. 特别报告员于 2016 年 10 月 10 日至 20 日访问了斯里兰卡。她敦促该国政府利用新一届政府取得的势头，通过具体行动体现对少数群体权利的承诺。她指出，必须在长期的破坏性内战之后实现和平共处，实施全面、妥善规划和协调一致的真相、和解、愈合创伤和问责进程，而这不可能一蹴而就。然而，她还强调，与此同时，政府必须迅速实施重大和具体的措施，明确展现其政治意愿和承诺，更好地保护斯里兰卡少数群体在生活各层面的尊严、特性、平等和参与权。

B. 函文

8. 特别报告员继续以关于少数群体问题的指控函和紧急行动函的形式向会员国发送函文，其中多数是与其他相关任务负责人联合发出的。这些函文以及有关国家的答复已公开发布。²

C. 少数群体问题论坛最新情况

9. 人权理事会第 6/15 和第 19/23 号决议请特别报告员指导少数群体问题论坛的工作。2016 年 11 月 24 日和 25 日在日内瓦举行了少数群体问题论坛第九届会议，专题重点是人道主义危机局势中的少数群体。有 500 多名代表参加了会议，其中包括会员国、联合国机制、区域政府间机构、民间社会和少数群体的代表。论坛的建议将提交理事会本届会议。

D. 活动和会议

10. 2016 年 1 月 13 日至 15 日，特别报告员作为主旨演讲人参加了在伦敦威尔顿公园举行的题为“保护族裔和宗教少数群体的权利：应对当代全球挑战”的活动。

11. 1 月 24 日和 25 日，应日本律师协会联合会的邀请，她对日本进行了非正式访问，在关于媒体中的仇恨言论和可能的法规问题的专题讨论会上发表了主旨演讲。

² 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx。

12. 2月2日至4日，她参加了在马尼拉举行的关于“防止暴行：如何加强国家预防暴行体系”专题的反对大规模暴行犯罪全球行动第二次国际会议。
13. 3月14日，她会见了欧洲议会代表团，讨论欧洲的少数群体状况，特别侧重罗姆人状况。
14. 3月16日，她作为主旨演讲人参加人权高专办在理事会届会期间在日内瓦举办的一个关于少数群体和基于种姓的歧视的会外活动。
15. 4月26日和27日，她参加了在索非亚举行的欧洲委员会罗姆人和游民问题特设专家委员会第十一次会议，在会上介绍了2015年关于全球罗姆人人权状况(重点关注反吉普赛现象)的综合研究报告(A/HRC/29/24)。
16. 5月22日至24日，她参加了在土耳其伊斯坦布尔举行的世界人道主义首脑会议。
17. 7月8日，应匈牙利政府的邀请，她在布达佩斯举行的纪念“至2020年欧洲联盟国家罗姆人融合战略框架”通过五周年的国际会议上发表讲话。
18. 7月11日，她在汤姆·兰托斯研究所、匈牙利国家公共服务大学和米德尔塞克斯大学伦敦校区在布达佩斯组织的全球少数民族权利暑期学校发表了开幕演讲。
19. 7月12日，在可持续发展问题高级别政治论坛会议期间，她主持了在联合国总部举行的题为“不让任何一个人掉队：确保将最边缘化和最受社会排斥的社区纳入可持续发展目标”的活动。她还作为主旨演讲人参加了亚洲达利特人权利论坛和其他合作伙伴在纽约巴哈伊中心举办的关于达利特人和其他边缘化妇女挑战不平等现象的活动。
20. 8月18日，她在日内瓦向消除种族歧视委员会通报了她的任务和少数群体问题论坛的工作，并讨论了共同感兴趣的领域和潜在的合作领域。
21. 10月5日，她作为小组成员参加了人权高专办在日内瓦举办的关于促进和保护人权的区域安排的第五次讲习班。
22. 10月27日，在少数群体问题论坛第九届会议举行之前，她在纽约召开了一次关于“人道主义危机局势中的少数群体”专题的协商会议。
23. 10月28日，她向大会提交了年度报告(A/71/254)，其中重点论述人道主义危机局势中的少数群体问题。
24. 11月16日，她作为小组成员参加了匈牙利外交和贸易部组织的第九届布达佩斯人权论坛。
25. 11月24日，她在人权高专办及日内瓦州和日内瓦市在日内瓦组织的题为“通过视觉艺术促进和保护少数群体权利”的活动上发表讲话。

26. 11月25日，她作为演讲人参加了少数人权利团体和奥地利常驻联合国日内瓦办事处代表团在日内瓦举行的题为“受到排斥：危机时期的无国籍少数群体”的活动。

E. 声明

27. 特别报告员发表了多项公开声明，其中大多数是与其他任务负责人联合发表的，重点强调涉及少数群体的问题。这些声明可在其网站上查阅。

F. 关于任务发出的函文的详细分析

28. 特别报告员对任务开始至2016年12月1日期间发出的函文进行了分析，函文均刊载于网站。主要分析结果见本报告附件。

G. 国别访问后所提建议的后续行动

29. 2016年10月，特别报告员致函接待过她或她的前任进行正式访问的所有国家的政府，询问国别访问报告所提建议的落实情况³。她感谢保加利亚、加拿大、哥伦比亚、法国、希腊、匈牙利、卢旺达和越南所作的答复。她根据所收到的答复编写了一份简短的总结报告，该报告可在其网站上查阅。

H. 关于第二轮普遍定期审议期间的少数群体问题研究

30. 特别报告员进行了第二轮研究，分析了第二轮普遍定期审议期间提出的与少数群体有关的所有建议。该报告可在网站查阅。

三. 特别报告员对六年任期的一些思考

A. 导言

31. 随着作为任务负责人的任期即将结束，特别报告员审查了与其工作有关，特别是她在任务开始时确定为重点的专题优先事项(A/HRC/19/56)方面的主要进展，以及她在任期内遇到的保护少数群体权利领域的主要挑战和新出现的问题。

32. 特别报告员在其工作过程中，推动了《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》和其他相关国际标准的落实工作，审议了少数群体权

³ 所涉国家有：波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、保加利亚、喀麦隆、加拿大、哥伦比亚、多米尼加共和国、埃塞俄比亚、法国、希腊、圭亚那、匈牙利、哈萨克斯坦、尼日利亚、卢旺达、乌克兰和越南。2016年进行的国别访问(伊拉克、摩尔多瓦共和国和斯里兰卡)未被列入。

利保护工作的以下四个主要支柱：(a) 保护少数群体的生存，打击针对其成员的暴力行为并防止灭绝种族行为；(b) 保护和促进少数群体的文化特性，以及他们享有集体身份和拒绝强迫同化的权利；(c) 保障不受歧视权和平等权，包括制止结构性或系统性歧视行为，提倡在必要时采取平权行动；(d) 少数群体有权切实参与公共生活和对他们有影响的决定。这一方法充当了评估各国遵守少数群体问题标准及界定专题报告和国家报告的具体分析领域的基本工具。

33. 特别报告员在 2011 年 8 月至 2016 年 12 月任职期间，向人权理事会和大会提交的专题报告侧重于以下专题：国家体制机制在促进和保护少数群体权利方面的作用和活动；语言少数群体的权利；保护和促进宗教少数群体权利问题上采取基于少数群体权利的方针；确保将少数群体问题纳入 2015 年后发展议程；预防和针对少数群体的暴力和暴行；媒体的仇恨言论和煽动对少数民族仇恨的言论；刑事司法系统中的少数群体；少数群体以及基于种姓制度和类似继承地位制度的歧视；人道主义危机局势中的少数群体。应理事会的邀请，她编写了一份关于全球罗姆人人权状况的综合研究报告，侧重考察反吉普赛现象。

34. 特别报告员共进行了 8 次正式国别访问，访问了波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、喀麦隆、伊拉克、尼日利亚、摩尔多瓦共和国、斯里兰卡和乌克兰。

35. 少数群体问题论坛继续充当少数群体代表、民间社会、学术界、联合国各机构和会员国之间就与保护少数群体权利有关的挑战和进开展对话的独特平台。特别报告员在下文 E 节讨论了论坛的现状，并就如何进一步改进提出了建议。

B. 任务开始时确定的优先事项清单和有关成就的最新情况

36. 特别报告员在向人权理事会提交的第一份专题报告(A/HRC/19/56)中，依据《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》的条款，确定了她作为任务负责人在任期内的工作的八个专题优先事项。这些重点领域反映了少数群体本身提请她和她的前任注意的一些优先事项。特别报告员在本节概述了与这些优先事项有关的活动。

1. 语言少数群体的权利

37. 前任任务负责人经常听到语言少数群体权利方面的问题和关切。因此，特别报告员决定特别关注语言少数群体的权利和他们所面临的挑战。为了审查该问题并查明所有区域的积极做法，她编写并向人权理事会提交了一份专题报告(A/HRC/22/49)，还编写了一份以语言少数群体权利为重点的实用手册。

38. 特别报告员在报告中强调，语言是少数群体特性的一个核心要素和表现，对于保留群体特性至为重要。对于希望保持自身独特群体和文化特点、有时处于被边缘化、排斥和歧视处境的非主导群体而言，语言往往特别重要。少数民族语言权利和语言的使用经常成为国家之间和国家内部冲突的缘由。语言权利的支持

者有时被认为与分离主义运动有关，或被视为对一国完整或统一的威胁。特别报告员指出，常常只有当少数群体主张自己的身份和语言权利时，他们才开始遭到歧视或迫害。落实少数群体的权利，包括他们的语言权利，是避免出现紧张局势的必要手段，也是善治和预防冲突的一个关键因素。这种紧张局势如果没有在早期得到适当解决，就会导致语言群体之间的长期冲突和分歧加深。在冲突已经停止或正在实施建设和平举措的情况下，务必让社会所有群体在讨论、谈判和决策过程中充分发挥作用。

39. 在对语言少数群体权利进行专题研究之后，特别报告员编制了一份题为“语言少数群体的语言权利：落实工作实用指南”的手册，其网站上提供了以联合国六种官方语言发布的手册。这份关于语言的指南旨在提供一项实用工具，帮助决策者和权利持有人更好地理解语言权利，并提供可在不同背景下效仿的最佳做法。

2. 宗教少数群体的权利和安全

40. 前任任务负责人收到的资料以及宗教或信仰自由问题特别报告员和其他专题任务负责人的工作揭示，存在针对宗教少数群体成员及其宗教场所的令人不安的攻击和暴力形式。在此背景下，特别报告员于 2013 年向大会提交了一份关于在保护和促进宗教少数群体权利问题上采取立足少数群体权利的方针的专题报告(A/68/268)。

41. 特别报告员在报告中表示，世界各地数以百万计的属于宗教少数群体的人常常面临歧视、社会排斥和边缘化，并在许多情况下受到骚扰、迫害和暴力，这种状况越来越令她感到震惊。各国负有保护宗教少数群体安全的主要责任。除了对暴力事件作出反应之外，这项责任要求通过积极接触宗教少数群体，采取积极的预防性措施。特别报告员倡导以立足少数群体权利的方针保护宗教少数群体，不仅保障宗教或信仰自由，还要求各国采取积极的法律和政策措施及具体步骤，在文化、经济、政治、公共、宗教和社会生活各领域为宗教少数群体创造实质性平等。保护少数人权利以及各国促进宗教团体之间对话的举措有助于建立各种信仰间的理解、接受和信任的文化，还有助于防止紧张局势出现并恶化为暴力和冲突。

3. 承认少数群体

42. 特别报告员欣见其前任关于各个地区公民身份被否定或剥夺的少数群体成员的权利和地位问题的工作，并继续提高对这些特定团体的认识。

43. 特别报告员向大会提交的上一次报告(A/71/254)以人道主义危机局势中的少数群体为重点，单独在一个章节里讨论了无国籍状况成为导致脆弱性加剧的一个因素的问题。她强调，由于拒绝给予或剥夺某些族裔、语言、种族或宗教群体的公民身份的歧视性国籍法和公民身份法，或由于基于类似理由歧视性地执行国籍法，少数群体受到无国籍状态的影响往往特别严重。她强调，在发生人道主义危

机、冲突或自然灾害时，这种缺乏保护的状况会特别严重。无国籍常常是造成强迫流离失所的一个根本原因，特别是在危机时期。强迫流离失所反而会加剧成为无国籍人的风险，特别是因为证件可能在逃亡途中丢失。

44. 此外，特别报告员屡次提请各方注意，一些少数群体由于没有公民资格、或各自国家拒绝承认他们是少数群体并给他们以相应权利，因而处于特别不稳定的法律地位。她向会员国发送了一些函文，在这些国家，歧视性的法律修订、移民改革和其他行政决定使少数群体面临进一步的风险。⁴

4. 交叉性问题：属于少数群体的青年和妇女

45. 前任任务负责人承认，少数群体社区内的青年男女在激发和推动变革、发展跨社区的积极关系方面以及在作为其所在社区内变革的推动者方面具有重要作用和潜力。特别报告员继续与少数群体社区的青年进行接触，了解他们的意见和想法，鼓励他们发挥领导作用，并参与促进文化间对话的积极活动。她还继续有计划地与少数群体妇女进行接触，在她各方面工作中，包括在国别访问期间和在向特定国家发送的函文中，就她们的问题和关切征询她们的意见。

46. 在特别报告员领导下举行的第一次少数群体问题论坛会议——即第四届会议——专门讨论了“保障少数群体妇女权利”问题。论坛与会者承认，听取少数群体妇女的想法和意见、征求她们的意见并使她们有机会在社区内和广大社会中充分参与生活的各个方面尤为重要。在提高少数群体妇女权能方面存在的各种障碍，包括缺乏社会或经济联系、网络或少数群体妇女支助团体以及缺少少数群体女性模范人物，对少数群体妇女和女童享受人权产生了重大影响。论坛详细审议了具体的专题领域，如少数群体妇女和女童获取教育的机会；切实参与经济生活和进入就业市场的能力；与参与社会、文化和政治生活有关的问题等。论坛建议各国政府创造并鼓励向妇女提供参与机会，与少数群体社区、少数群体和妇女权利组织合作拟订和实施帮助少数群体妇女意识到自身权利和帮助男子意识到少数群体妇女权利的方案。所有相关文件，包括发言、最后建议和纪要报告均可在论坛网站查阅。⁵

47. 此外，特别报告员在国别访问期间与少数群体妇女单独会面，以便与她们进行自由和公开的讨论。同样，她经常联系青年团体和组织，倾听他们的意见和建议。在可能和必要的情况下，特别报告员在国家报告中将妇女和女童问题列入单独章节，以提高对她们的关注度，帮助提高人们对她们非常具体的挑战和状况的认识。

⁴ 除其他外，见向以下国家政府发送的指控函：巴哈马，BHS 1/2015 号案件(A/HRC/30/27)；多米尼加共和国，DOM 3/2013 号案件(A/HRC/25/74)和 DOM 1/2014 号案件(A/HRC/29/50)；缅甸，MMR 4/2014 号案件(A/HRC/28/85)和 MMR 5/2015 号案件(A/HRC/30/27)；美利坚合众国，USA 4/2012 号案件(A/HRC/21/49)。

⁵ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session4.aspx。

5. 为处于不利地位的少数群体实现“千年发展目标”

48. 特别报告员赞赏其前任开展的在“千年发展目标”的背景下突出少数群体状况的工作，在国际社会迎来 2015 年实现“千年发展目标”的截止日期之时，这项工作尤为重要。她当时决定，为了确保将少数群体问题纳入 2015 年后发展议程，专门向人权理事会提交一份专题报告(A/HRC/25/56)。

49. 特别报告员在报告中关切地指出，少数群体往往仍然是全世界最贫穷、社会和经济上最被排斥和边缘化的群体。数千万少数群体成员仍然处在歧视、排斥、贫穷和落后的循环之中，如果不对他们的处境加以专门的关注，他们就无法打破这一循环。少数群体社区内的贫穷既是社区成员的权利、机会和社会进步受到压缩的原因，也是其表现形式。特别报告员深感遗憾的是，虽然各国承诺制定具有包容性的《2030 年可持续发展议程》，但最后文件中没有明确提及少数群体。她坚信，只有考虑到少数群体的状况，才能成功地落实《2030 年议程》，她呼吁各国在实践中落实不让任何一个人掉队的原则。

6. 少数群体权利保护在防止冲突方面的作用

50. 特别报告员进一步寻求机会，继其前任于 2010 年向大会、2011 年向人权理事会介绍了关于对少数群体的保护在防止冲突方面的作用的工作之后，在 2014 年向大会提交的专题报告(A/69/266)中，并在少数群体问题论坛第七届会议上专门讨论了防止和处理针对少数群体的暴力和暴行问题。

51. 特别报告员在提交大会的报告中介绍了她的调查结果，即属于少数群体的人通常是暴力和暴行的受害者。暴力可以呈现为对个人及其房屋、商店、宗教场所的攻击，或者是对不同国籍、族裔或宗教特性的群体更广泛的侵犯行为。在最坏的情形下，暴力还构成大规模暴行、危害人类罪、战争罪、种族清洗甚至是灭绝种族罪，且往往不受追究。有时，实施暴力的是非国家行为者，包括那些属于多数群体，或更大、更有势力的团体、极端团体的人，甚至是经商者。有时，实施暴力的是国家行为者。

52. 她回顾说，联合国和多数国家在和平与稳定领域的首要目标是防止发生暴力。以往暴力和暴行的悲惨经验有助于更好地认识暴力的根源，以及少数群体经常成为目标的现实，并有助于制定相关指标，以预测暴力事件并提供早期预警。然而，各国也经常未能将明确的早期预警转化为充分、适当且及时的措施，以防止或阻止暴力。为拯救生命并确保和平的社会，改进预防机制以及将早期预警转化为早期行动是所有各级利益攸关方的优先要务。在国家一级，由少数群体参与的良好和具有包容性的治理以及确保平等的措施是预防的重要先决条件。国际社会也必须提高其能力，参与并协助各国努力预防和解决暴力，并对那些未能履行其保护少数群体责任的国家进行有效干预。

7. 少数群体在倡导自身权利过程中的作用

53. 前任任务负责人强调，虽然政府在负责保护和确保全社会所有人的权利方面承担主要责任，但是少数群体在自己的群体内以及在整个社会中的位置和融合方面有着至关重要的作用并承担重要责任。因此，特别报告员认可并赞扬世界各地与处于不利地位的少数群体一起或者代表他们保护和促进他们权利的基层组织和个人所开展的工作。

54. 迄今为止，现任特别报告员和前任任务负责人与人权维护者处境问题特别报告员共同向会员国发出了 26 份函文，文中涉及少数群体权利维护者因其工作而成为攻击目标的情况。其中一些人因参与人权活动而遭到报复、逮捕、拘留及驱逐。⁶ 特别报告员对报复少数群体权利维护者的案件深表关切，并敦促少数群体活动者在因工作而遭到任何恐吓或报复时通知特别报告员办公室，以便采取适当行动。

8. 扩大与少数群体的外联活动及联系网络

55. 特别报告员指出，有必要扩大与其合作并为其提供信息的少数群体活动者和专家团队。她支持建立一个全球少数群体网络或核心小组，以便在各个地区不同少数群体和关注少数群体的非政府组织之间建立通信联系，并协助少数群体之间以及联合国与少数群体之间系统性地分享信息。她还致力于帮助联合国，特别是人权高专办建立和扩大与少数群体民间社会的联系。

56. 特别报告员编制了一份感兴趣的少数群体活动者联络名单，这些活动者希望随时了解其开展的活动，特别报告员随后将他们列入了邮寄名单。她还向人权高专办非政府组织数据库提供了联络信息，该数据库现已列有各少数群体民间社会组织的详细情况和资料。她欢迎人权高专办土著人民和少数群体科目前实施的建立参加人权高专办研究金方案的所有少数民族学员数据库的举措。她认为，这些前学员有能力为人权高专办和特别报告员在少数群体方面的工作做出重要贡献，最终形成一个重要的核心小组，推进联合国的活动。

C. 确定的主要挑战

57. 特别报告员在以下段落中着重论述在她工作(包括国别访问)期间不断出现的一些问题，她认为，各国政府和国际社会需要更多地关注这些问题。

⁶ 除其他外，见向以下国家政府发送的函文：中国，CHN 11/2008 号案件(A/HRC/11/2/Add.1)；哥伦比亚，COL 5/2015 号案件(A/HRC/32/53)；希腊，GRC 3/2012 号案件(A/HRC/23/51)；印度，IND 4/2013 号案件(A/HRC/24/21)；立陶宛，LTU 1/2015 号案件(A/HRC/31/79)；马来西亚，MYS 5/2011 号案件(A/HRC/18/51 和 Corr.1)；尼泊尔，NPL 6/2014 号案件(A/HRC/28/85) 和 NPL 2/2015 号案件(A/HRC/31/79)；土耳其，TUR 2/2011 号案件(A/HRC/18/51 和 Corr.1)，TUR 6/2011 号案件(A/HRC/19/44)和 TUR 1/2012 号案件(A/HRC/20/30)。

1. 妨碍有效促进和保护少数群体权利的主要障碍

58. 特别报告员首先要声明，她认为，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，而且，已实施的保障措施很有可能会被推翻。近年来，全世界各种各样的长期和近期冲突导致了数量空前的境内流离失所者、移民和难民，其中许多人属于少数群体。仇恨言论、仇外言论和煽动针对少数群体的仇恨的行为日益增多，与此同时，极右派和极端主义政党崛起，利用少数群体作为替罪羊，转移国内对根深蒂固的结构性问题的关注。在全球范围内，反恐法律领域的事态发展、歧视以及少数群体在政府机构和司法部门中代表人数不足等问题，导致少数群体日益成为攻击对象。不同区域的少数群体个人和社区受到广泛攻击，肇事者完全不受任何处罚，这种情况表明，全球各地的少数群体仍然很容易受到伤害。

59. 特别报告员对民粹主义的兴起感到震惊，这阻碍了将少数群体纳入各自国家的民族意识的努力。她感到关切的是，甚至民主这一概念本身也受到了挑战，现在普遍(特别是在社交媒体上)认可的观点是，民主选举的政治领导人有权自由做出任何决定，甚至做出不利于少数群体的决定，而无需少数群体的参与，因为少数群体(通常人数较少)要服从多数人的意志。特别报告员强调，民主需要良好和具有包容性的治理方式，据此做出法律、行政和领土安排，在所有人尊严和权利平等的基础上，促使群体的和平和建设性融合，允许必要的多元主义，使属于不同群体的人能够维护和发展其特性(见 E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, 评注第 13 段)。

60. 特别报告员感到关切的是，由于故意否认或不理解对少数群体权利保护工作的正当性，一些区域和国家认为保护少数群体权利不重要，甚至不相关。有必要加强宣传整个少数群体权利保护制度的内容，即该制度也包括有关宗教和语言特性的广泛问题，有效促进和保护少数群体权利有利于各国的政治和社会稳定，因此总是适时和重要的。必须懂得，不仅应从国家的角度来评估多数群体与少数群体的关系，而且还应在较小的领土层面和地方层面上评估这种关系，在这些层面上，特性、族裔、宗教、语言以及权力和资源获取情况的动态和维度在个人和社区日常生活中往往更为重要并且发挥更大的作用。“多数”和“少数”的概念可能会互换，这取决于具体情况，因为在国内或区域内人数占主导多数的群体在另一个区域可能人数较少，不具主导地位。因此，少数群体权利的标准也必须适用于在居住地构成事实上的少数群体的群体。

61. 特别报告员注意到对将“少数群体”一词用于某些特别社区的质疑，这或是因为这些社区基于其感知的负面含义而拒绝被称为少数群体，或是因为他们自我认同为少数群体，但国家拒绝承认。

62. 特别报告员发现，在某些地区，由于成员具有独特的文化、语言、宗教或其他特性而属于或应属于“少数群体”法律范畴的群体拒绝使用这种说法，认为它具有“贬损性”、“歧视性”，或确立了“二等”公民类别。在这些情况下，

群体倾向于使用替代名称来指称自己，如“宗教团体”、“社区”、“社会组成部分”等。

63. 特别报告员完全尊重自我认同的原则，但她认为，必须进一步努力，向少数群体本身充分表达“少数群体”这一说法的含义、范围和影响，以便恢复和使用这种说法，体现其中实际包含的赋予权能的意图。她重申，“少数群体”这一说法在任何情况下都不意味着次等或低等，反而是承认没有为某些群体实现平等和不歧视原则。对少数群体的保护使得属于少数群体的人有权享有特定权利，规定各国承担具体义务，确保少数群体的文化、宗教和社会特性得以存在和持续发展。⁷

64. 在一些情况下，国家不愿承认其境内存在少数群体，因此拒绝接受“少数群体”这一概念，并拒绝承认这些群体的少数群体地位。在另一些情况下，国家在宪法中从法律上承认某些群体为少数群体，但适用限制性定义或歧视性标准，例如，将公民身份作为给予少数群体权利的一个区分标准(同上，第10段)。

65. 特别报告员承认，国际法中缺少关于“少数群体”一词的普遍接受的法律定义，这可能造成不一致情况。然而，她又指出，在没有正式定义的情况下，可以根据国际标准使用客观和主观标准评估是否存在少数群体。⁸ 除其他外，客观标准包括群体的共同特征，如族裔、民族、文化、语言或宗教。主观标准侧重于自我认同原则和保持群体特性的愿望。根据自我认同原则，属于少数群体的个人有权自我认同是或不是少数群体。她还指出，某一国是否存在族裔、宗教和语言少数群体并不取决于该国的决定，而必须按照客观标准加以确定。此外，该少数群体成员不必是国民或公民，甚至不必是永久居民。⁹

66. 此外，特别报告员还承认，为避免保护方面出现缺口，少数群体权利框架可以而且应该适用于以下群体，他们虽然与多数群体属于同一族裔、宗教或语言群体，但处于非主导(且往往是边缘化)地位，遭受侮辱，自我认同为少数群体，并曾在历史上利用少数群体权利框架来主张其权利。全世界许多受种姓影响的群体即属于这种情况，特别报告员之前曾就这一问题向人权理事会提交过专题报告(A/HRC/31/56)。

67. 特别报告员指出，少数群体社区中的某些群体，如少数群体妇女、儿童、老年人、残疾人、男女同性恋、双性恋和变性人，由于其少数群体成员身份及其特定情况或状况而遭遇独特的挑战以及多重和交叉形式的歧视。特别报告员鼓励进一步开展研究，充分了解他们的状况，并呼吁采取有针对性的行动，应对他们面临的特殊挑战。

⁷ 人权事务委员会关于少数群体的权利的第23号一般性意见(1994年)，第9段。

⁸ 同上。另见少数群体问题工作组，对《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》的评注(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)。

⁹ 人权事务委员会关于少数群体的权利的第23号一般性意见(1994年)，第5.2段。

68. 全球移徙模式往往使某些移民在其东道国形成较为紧密的社区。各国必须共同努力，帮助新的少数群体的成员融入国家劳动力市场、社会结构和集体意识，并为他们自由使用自己的语言、信奉自己的宗教及保持自己的传统和文化制定保障措施。移民经常感觉被疏远且缺乏归属感，而公民则经常感觉恐惧和受到威胁，这种情况可能引发反社会行为甚至犯罪行为，包括极端主义。应通过积极的多样化方案来应对这些情绪，帮助移民和公民更好地相互联系，相互了解，促进所有人融入社会。

69. 特别报告员常常感到，人们对处境最为不利的少数群体以及他们日常争取基本人权和尊严的努力普遍缺少认识和了解。非包容性治理导致的当局渎职、少数群体与当局之间缺乏沟通渠道以及缺少易于使用的安全交流各种意见、关切、经验和愿望的空间等情况往往进一步加剧了这种状况。特别报告员感到关切的是，在世界许多地方，不平等现象日益增长，经济和政治领域以及媒体领域的权力日益集中，这将导致那些已陷入底层的人们进一步被边缘化。她认为，属于不同社会阶层的各个群体之间进行沟通、建立信任并分享权力是可持续发展、和平与稳定的先决条件。

70. 特别报告员特别感到震惊的是，担任政治和公共职位的少数群体人数有限，或往往完全没有。她在任期内一再强调，必须确保少数群体参与所有决策过程，包括市政和政府机构、执法机构、司法机构、立法机构、刑事司法系统和所有主管部门，特别是在决定对少数群体有影响时。没有少数群体的参与，这些机构就不太能够以有利于整个社会的方式做出重要决定，也不太会得到少数群体的信任，少数群体可能不愿意接触它们或被阻止这么做。

71. 特别报告员指出，各种形式的歧视、暴力和暴行是相似心态的不同表现，而且往往植根于恐惧、无知、不安全感或仅仅是由于嫉妒对方。她感到遗憾的是，这方面的心理、社会和法律研究之间相互脱节，她敦促联合国更加重视加深理解偏见、种族主义、偏执和仇恨背后的实际社会心理动机，以便更好地加以处理和防范。

2. 需要充分的数据收集和统计分析

72. 正如特别报告员在其专题报告和国别访问报告中一再指出的那样，各国必须了解其人口构成，包括有哪些少数群体，以便获得关于少数群体人数、地理分布、特性和社会经济地位的准确信息。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。

73. 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，包括少数群体人员，特别是在少数群体集中的地区。人口普查的提问应允许开放式选项和多重选项，使受访者能够根据其民族、族裔、宗教和语言隶属关系(包括多

重特性)进行自我认同。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。此外，为了充分了解少数群体的状况，可能有必要采取其他形式的调查，例如衡量经历、看法和态度的人口调查以及直接衡量特定情况下受歧视状况的情况测试调查。

3. 加强体制框架以更好地保护少数群体权利

74. 关于少数群体权利的国际和国家法律框架至关重要。然而，它们不足以保证实际落实属于少数群体的人的权利。特别报告员一再强调，必须在各级建立专门机制，以便制定法律和政策及设计、执行和监测与少数群体相关的方案(A/67/293)。虽然各国政府对落实少数群体权利负有主要责任，但她呼吁各区域和普遍机制发挥重要作用，支持和指导各国遵守关于少数群体权利的国际标准并监测其遵守情况。

75. 关于少数群体权利的专门国家机构和机制应具有积极主动的任务授权，其任务除其他外，应包括审查和提出国内标准，向立法起草和政策制定进程提供专门知识和资料；监测少数群体权利方面的法律和政策，并提出关于修订或实施措施的建议；鼓励和协调少数群体问题方案和为处理与少数群体有关的问题所设计的战略；开展宣传和教育活动；编写良好做法指南、宣传资料和报告；制订与少数群体权利有关的宣传和外联活动；建立桥梁和充当少数群体社区与公共行政部门之间的有效沟通渠道。它们的作用对于确保享有少数民族权利成为现实而不仅仅是一个愿望至关重要。

76. 特别报告员经常遇到的问题是，一方面关于少数群体的政策、立法、行动计划和方案雄心勃勃，另一方面却缺乏实际执行或监测执行的机制。她感到关切的是，在任职期间，一些国家难以确定负责少数群体问题的最相关的政府部门，即使确定了相关部门，这些部门的工作人员、预算和权力往往达不到切实关注和保护少数群体所需的最低标准。

77. 特别报告员认为，实现少数群体权利十分重要，它是防止紧张局势和冲突的重要手段，因此，体制上对少数群体问题的关注比以往任何时候都更有必要。各国应加倍努力，在紧张局势出现之前将少数群体权利的专门知识制度化，以查明潜在问题并实施有效的防范措施。这不仅对于拥有大量少数群体人口以及历史上存在族裔或宗教紧张关系或冲突的国家非常重要，而且对所有国家都很重要，因为目前的国际移徙动态要求新的少数群体与在境内存在时间较长的其他群体共存。

78. 必须通过有力的区域和国际机制补充和强化国家机构对少数群体问题的关注，这些机制的任务是促进在国内落实少数群体权利，以及在区域和国际上保护和促进与少数群体相关的标准。在这方面，特别报告员认可现有的一些良好做法，如欧洲安全与合作组织少数民族事务高级专员和欧洲委员会的各专门机制，同时指出必须进一步加强区域机制。例如，在非洲人权和人民权利委员会、西非

国家经济共同体或东南亚国家联盟内部，没有关于少数群体的专门机制。特别报告员启动了一项对话，鼓励首先在区域机制内设立少数群体问题协调中心，并敦促各方考虑可否延长现有相关机构的任务。

4. 加强联合国在保护少数群体方面的作用

79. 特别报告员欢迎联合国近年来在世界各地以及在系统自身内部越来越多地关注少数群体问题。这包括：2012 年设立了联合国种族歧视和少数群体保护网，¹⁰ 该网络由人权高专办协调，包括联合国 20 多个部门、机构、计(规)划署和基金(会)。该网络按照国际标准，为开展有效的联合国行动处理种族歧视和保护少数群体制定了具体建议和原则，2013 年作为秘书长指导说明发布。¹¹

80. 目前的事态是，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，加之极右派和极端主义政党在世界各地崛起，有鉴于此，特别报告员认为，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。另一重大步骤是在联合国所有外地办事处指定少数群体事务联络中心。

81. 特别报告员还认为，联合国所有办事处和实体的工作人员，特别是实地工作人员，应更好地反映他们所在社会的民族、族裔和宗教构成。来自少数群体的工作人员不仅能够将有关影响少数群体的问题的专门知识带入联合国的工作，而且还可以充当联合国与少数群体社区之间的桥梁。特别报告员满意地查明了这方面的良好做法。2012 年，联合国摩尔多瓦共和国国家工作队进行了一次内部调查，评估其工作人员的多样性，并为属于被认定代表性不足的群体的人，包括残疾人、非洲后裔和罗姆人实施了一项实习方案。特别报告员极力鼓励联合国其他办事处效仿这一举措。

82. 联合国在少数群体问题上起着关键作用，为此，联合国必须采取更有力的立场，倡导在国家 and 区域两级保护少数群体权利，确保各国加强其法律、政策和体制框架，并确保实施反歧视及少数群体权利方面的区域标准和机制，以保护和促进少数群体权利。同样，联合国应考虑通过提供额外资源，加强联合国系统内现有的少数群体问题机制和平台，包括少数群体问题论坛。此外，早就应该设立一个委员会，监测 1948 年《防止及惩治灭绝种族罪公约》的执行情况，设立该委员会将有助于会员国履行该公约规定的义务。

¹⁰ 2012 年 3 月 6 日政策委员会第 2012/4 号决定。

¹¹ 可查阅 www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/GuidanceNoteRacialDiscriminationMinorities.pdf。

D. 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》通过二十五周年

83. 2017 年将纪念《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》通过二十五周年。这一周年纪念日为我们提供了一个独特和及时的机会，以回顾过去的成就，并期待确定进一步加强关于少数群体权利保护的国际标准的办法。《宣言》在序言中指出，“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”，并强调，“在基于法治的民主范围内，作为整个社会发展的必不可少的部分”，不断促进和实现这些权利“必然会有助于增强各国人民间和国家间的友谊与合作”。

84. 特别报告员鼓励联合国各办事处和机构、会员国、民间社会和少数群体代表组办具体活动纪念这一重要日子，进一步提高对《宣言》的认识，并审议与少数群体最相关的具体问题。

E. 少数群体问题论坛

85. 人权理事会 2007 年第 6/15 号决议设立了少数群体问题论坛，取代少数群体问题工作组，2012 年第 19/23 号决议重申了论坛的作用。论坛的任务是为就有关民族或族裔、宗教和语言少数群体的问题促进对话与合作提供一个平台，并为少数群体问题特别报告员的工作提供专题资料和专门知识。特别报告员的任务是指导论坛的工作、筹备其年度会议以及向理事会报告论坛的专题建议。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 多人参加论坛会议，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。

86. 因此，特别报告员的任务补充并加强了论坛的工作，特别报告员在其任期内促进了这两个机制相辅相成和相互加强。她共指导了论坛的六届会议，主题如下：“保障少数群体妇女权利”(2011 年)、“执行少数群体权利宣言的情况：查明积极做法和机会”(2012 年)、“保障宗教少数群体的权利”(2013 年)、“预防和解决针对少数群体的暴力和暴行”(2014 年)、“刑事司法系统内的少数群体”(2015 年)和“人道主义危机局势中的少数群体”(2016 年)。自 2013 年以来，特别报告员向大会提交了主题与论坛会议主题相同的年度专题报告，以此对论坛内部讨论做出贡献并为其提供参考。特别报告员指出，她为年度会议选定的主题侧重于少数群体特别关切或认为存在问题的领域以及他们认为少数群体权利应加强适用并纳入主流的领域。她认为，论坛做出了重要贡献，加深了国际社会对这些重要的主题领域以及国际标准和规范制定工作的了解。

87. 特别报告员在任职期间，还在其他论坛宣传了少数群体问题论坛的工作及论坛提出的建议。作为论坛的区域后续活动，她于 2013 年 4 月前往班珠尔出席了非洲人权和人民权利委员会第五十三届常会，会上除其他活动外，她还举办了一次公开的会外活动，论坛第五届会议主席索亚塔·马伊加专员的参加了这项活

动。这次活动提供一次机会，向与会者介绍报告员的任务和论坛，并与非洲各人权机制交流有关少数群体的信息。2015 年 11 月，特别报告员在论坛第八届会议期间组织了一次会外活动，以便除其他外，审议改善论坛结构和工作方法的做法，交流关于将其建议更好地纳入主流的最佳做法，并讨论联合国机制特别是论坛如何与实地少数群体保持关联并便于他们利用。特别报告员在 2016 年 10 月向大会介绍报告之际，在纽约召开了一次协商会议，提供机会在论坛第九届会议之前讨论论坛建议草案，并在日内瓦之外宣传论坛的工作，接触纽约的相关利益攸关方。

88. 必须确保少数群体问题论坛的有效延续。特别报告员特别感谢奥地利和匈牙利政府从最初给予的慷慨支持。特别报告员希望更多的国家加强对这一独特平台的重视。她鼓励各国体现对少数群体权利的承诺，向论坛提供资助，以确保论坛具有可持续性并取得进展。

89. 今后必须考虑在各个区域举行少数群体问题论坛会议，以便使无力前往日内瓦的少数群体成员和非政府组织能够在各自所在地为论坛的审议工作做出贡献。最好将两天的会议延长，以便更多的与会者发言，使讨论更加深入到建议的核心。其他挑战还有：区域和地方各级对论坛的认识有限，缺乏采取后续行动落实论坛建议的能力等等。此外，还必须促进少数群体自身对论坛议程的主人翁意识，鼓励各国和少数群体代表集中和建设性地参与，加强联合国其他机构对论坛的参与，并促进会议期间进行互动性更强的对话和讨论。

90. 明年是少数群体问题论坛成立十周年，特别报告员认为，这是对上述挑战及更好地促进和实现论坛目标的办法进行进一步思考的理想机会。

四. 结论和建议

91. 特别报告员感到关切的是，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。因此，她敦促各国迅速实施具体的保证措施，保持这些成就并争取取得进一步进展。这种保障必须采取旨在保护少数群体权利的强化立法和体制框架的形式，并展现出明确的政治意愿，为实现在多样性中求统一的有凝聚力的社会创造条件。

92. 特别报告员呼吁各国审查各自的国内立法，以确保其完全符合《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》。她回顾了这些法律中应载列的少数群体权利保护工作的四个支柱：(a) 保护少数群体的生存，打击针对其成员的暴力行为并防止灭绝种族行为；(b) 保护和促进少数群体的文化特性，以及他们享有其集体身份和拒绝强迫同化的权利；(c) 保障不受歧视权和平等权，包括制止结构性或系统性歧视行为，提倡在必要时采取平权行动；(d) 少数群体有权切实参与公共生活和对他们有影响的决定。特别报告员强调，仅有规定平等

对待社会中的所有成员的不歧视条款，而没有上述附加保障措施，往往被证明不足以有效保护处于不利地位的少数群体。

93. 特别报告员注意到，在将“少数群体”的说法用于某些独特社区时遇到困难，这或是因为这些社区因感觉到其负面含义而拒绝被称为少数群体，或是因为他们自我认同为少数群体，但国家拒绝承认。她认为，必须进一步开展宣传，充分传达“少数群体”这一词语的含义、范围和影响，以便恢复和使用该词语，并体现其中实际包含的赋予权能的意图。此外，她还指出，某一国是否存在族裔、宗教和语言少数群体并不取决于该国政府的决定，而是必须按照客观标准加以确定。这些少数群体成员不必是国民或公民，甚至不必是永久居民。因此，她鼓励各国在为其境内所有处境不利的少数群体，包括移徙工人和新到来的少数群体设计保护措施时，尽可能扩大包容范围。

94. 特别报告员感到关切的是，由于拒绝给予或剥夺某些族裔、语言、种族或宗教群体的公民身份的歧视性国籍法和公民身份法，少数群体受到无国籍状态的影响往往特别严重。现在，世界各地至少有 1000 万人被剥夺了国籍，虽然没有分类数据，但据估计，其中少数群体社区成员即便不是大多数，也有许多。因此，她欢迎联合国目前所做的努力，包括联合国难民事务高级专员办事处开展的旨在结束无国籍状态的“我属于这里”运动，并敦促各会员国承诺提供充分的支持与合作，以结束无国籍状态，使这一问题不成为少数群体遭到侮辱和歧视的另一个根源。

95. 关于少数群体权利的法律框架虽然重要，但它不足以保证实际落实属于少数群体的人的权利。必须有专门机构来关注这一问题，在各级建立专门机制，以便制定法律和政策并设计、执行和监测与少数群体相关的方案。

96. 必须通过有力的区域和国际机制补充和强化国家机构对少数群体问题的关注，这种区域和国际机制的任务是，促进在国内落实少数群体权利，并在区域和国际上保护和促进与少数群体相关的标准。特别报告员鼓励区域系统在少数群体权利方面采用严格的标准，并在没有专门机制的地区设立此类机制，以保护和促进少数群体的权利。

97. 特别报告员感到严重关切的是，担任政治和公共职位的少数群体人数有限，或往往完全没有。她在任内一再强调，必须确保少数群体参与所有决策进程，包括市政和政府机构、执法机构、司法机构、立法机构、刑事司法系统和所有主管部门的决策进程，特别是在决定对少数群体有影响时。没有少数群体的参与，这些机构就不太能够以有利于整个社会的方式做出重要决定，也不太会得到少数群体的信任，少数群体可能不愿意接触它们或被阻止这么做。而且，有少数群体参与、并有确保平等的措施的良好和具有包容性的治理，是预防冲突的重要先决条件。善治包括做出法律、行政和领土安排，以便在所有人尊严和权利平等的基础上，促使群体的和平和建设性融合，允许必要的多元主义，使属于不同群体的人能够维护和发展其特性。

98. 特别报告员认为，同样，联合国所有办事处和实体的工作人员，特别是实地工作人员，应更好地反映他们所在社会的民族、族裔和宗教构成。借助与少数群体社区已确立的强有力的协商网络，以及联合国各办事处与少数群体社区之间建立信任的努力，联合国将能够更好地发挥其重要作用，识别和应对族群间紧张局势的预警信号，并做出更好的准备，防止大规模暴行犯罪和灭绝种族罪，而少数群体是这些罪行最常见的攻击目标。

99. 整个联合国应在国家和区域两个层面更加极力主张保护少数群体权利，力求确保各国加强其法律、政策和体制框架，并确保实施区域反歧视及少数群体权利方面的标准和机制，以保护和促进少数群体的权利。同样，联合国应考虑加强联合国系统内现有的少数群体问题机制和平台，包括少数群体问题论坛。联合国种族歧视和少数群体保护网必须定期向人权理事会报告其最新工作情况。此外，早就应设立一个委员会，监测《防止及惩治灭绝种族罪公约》的执行情况，设立该委员会将有助于会员国履约。还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、管理多样性和保障多元化社会等问题的高级职位。另一重大步骤是在联合国所有外地办事处指定少数群体问题联络中心。

100. 特别报告员一再强调，对关于少数群体的分类数据进行收集和统计分析是获得关于少数群体实际状况和地位的基本信息的关键。这些数据将便于对少数群体问题做出适当的政策应对，包括制订和监测有针对性的行动和方案，防止和处理贫困、排斥和歧视问题。特别报告员敦促各国收集基于性别、族裔、语言和宗教信仰的分类数据。个人应该能够自我认同并表达多重特性。数据收集工作应定期进行，并应遵守隐私和个人数据保护方面的国际标准。

101. 少数群体仍然是全世界最贫穷、社会和经济上最被排斥和边缘化的群体，但他们的状况没有受到重点关注。特别报告员认为，《2030 年可持续发展议程》获得通过，虽然其中没有明确提及少数群体，但这提供了一个重要的势头，将少数群体纳入为落实该议程而采取的行动。她坚信，只有考虑到少数群体的状况，才能成功地落实《2030 年议程》，她呼吁各国在实践中落实不让任何一个人掉队的原则。

102. 明年是《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》通过二十五周年。这一周年纪念日提醒人们注意关于少数群体权利保护的国际标准，也是加强这方面国际标准的重要机会。特别报告员鼓励联合国各办事处和机构、会员国、民间社会和少数群体代表组办具体活动纪念这一重要日子，进一步提高对《宣言》的认识，并利用这一机会重新审议与少数群体最相关的具体问题。

103. 明年还是少数群体问题论坛成立十周年。这将提供一个独特机会，讨论如何加强和支持这一独特的全球性平台的运作，促进对话并处理与少数群体有关的问题。应向论坛提供其充分履行其职责所需的资源。特别报告员鼓励各方考虑在区域和国际层面提高论坛的知名度，采取后续行动落实论坛提出的建议，促进少

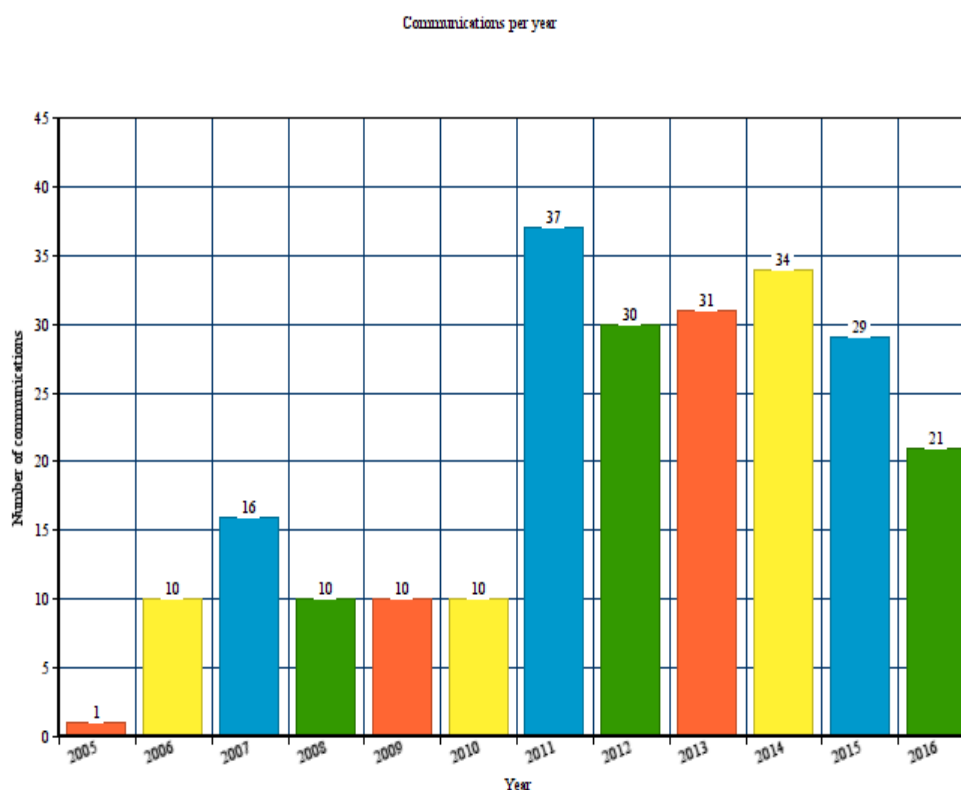
数群体对论坛议程的主人翁意识，并促进在论坛会议期间开展互动性更强的对话和讨论。

104. 特别报告员尤其鼓励人权高专办在这两个周年纪念期间，启动提高认识和行动运动，包括通过联合国种族歧视和少数群体保护网开展这项活动。此类活动应倡导将少数群体权利更好地纳入联合国各部门和机构工作的主流，而且可以着重强调最重要的新问题和最佳做法，以协助会员国加强对少数群体权利的保护工作。

Annex

Main data on communications sent by the mandate of the Special Rapporteur on minority issues (2005-2016)

1. From 1 August 2005 to 1 December 2016, the Special Rapporteur on minority issues sent a total of 239 individual communications to Governments. In 2005, the first year of the mandate, only one communication was sent. Since then, there has been an almost steady increase in the number of communications sent annually, with the highest number of communications sent in 2011, when the current mandate holder took office. The breakdown in the number of individual communications sent each year is shown in the figure below (the figure for 2016 is as of 1 December).



2. The distribution of communications by region during the period under examination was also analysed. The largest number of communications (118) were sent to States in the Asia-Pacific region. The Europe and Central Asia region came second, with 75 communications, followed by the Middle East and North Africa region, with 21. Countries in the Americas region received 16 communications, while the Africa region received 9 communications.

3. Out of the 239 communications sent by the Special Rapporteur, 232 were addressed to Governments jointly with other mandate holders; only 7 communications were sent by the Special Rapporteur alone. Altogether, the number of joint communications amounted to 97 per cent of the total number.

4. Of the joint communications, 118 were joint allegation letters and 114 were joint urgent appeals. The Special Rapporteur sent one allegation letter and six urgent appeals without other mandate holders joining. The number of joint urgent appeals (49.1 per cent) and joint allegation letters (50.9 per cent) was almost even.

5. The most frequent partners of the Special Rapporteur were the Special Rapporteur on freedom of religion or belief (105 communications); the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance (54); the Working Group on Arbitrary Detention (49); the Special Rapporteur on the

promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression (49); the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions (42); and the Special Rapporteur on the right to adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living (41). The other mandate holders who joined with the Special Rapporteur in sending communications were the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (41); the Special Rapporteur on freedom of peaceful assembly and of association (34); the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders (26); the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers (22); the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences (17); the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Islamic Republic of Iran (17); the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (17); the Special Rapporteur in the field of cultural rights (15); the Working Group of Experts on People of African Descent (11); the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar (11); the Special Rapporteur on the right to education (11); the Special Rapporteur on the human rights of migrants (10); the Working Group on the issue of discrimination against women in law and practice (10); the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples (8); the Special Rapporteur on the right to food (8); the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (8); the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (7), the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (7); the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons (5); the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography (4); the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances (3); the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children (2); the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment (1); and the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (1).

6. The victims of violations of minority rights have been a disparate group, including individuals and small groups of human rights defenders, lawyers, religious minorities and ethnic minorities. The mandate holders also sent a considerable number of communications raising concerns about draft legislation that could have a negative or discriminatory effect on persons belonging to minorities, as well as about the lack of implementation of certain policies or action plans.

7. In terms of the reasons for the communications, the largest number of communications (94) was sent on issues concerning religious minorities. There were also 10 cases where the issues in question related to groups that qualified both as religious and as ethnic minorities. The second-largest group of victims was ethnic minorities, concerning which 72 communications were sent; 114 communications were sent on cases concerning Roma. There were 26 communications concerning human rights defenders working on promoting and protecting the rights of persons belonging to minorities who suffered reprisals, including expulsion, arrest or detention in connection with their human rights activities, and two cases concerning lawyers. In 20 cases, the victims of violations were not groups, but individuals.

8. The mandate holders also sent 41 communications concerning the situation of Roma around the world. Eight communications raised concerns about draft or existing pieces of legislation, while four communications concerned the rights of indigenous peoples (who sometimes also qualified as ethnic or religious minorities).

9. The mandate holder has acted on a wide variety of information originating from various sources. While data are not available for the entirety of the communications sent during the period under review (information regarding the source of the communication in 31 cases is missing from the database of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights), it is still evident that the largest group by far that sent information was international non-governmental organizations (NGOs) (102 cases, 44 per cent), the second being domestic NGOs (44 cases, 18 per cent). Next were international organizations (26 cases, 10 per cent), regional NGOs (12 cases, 5 per cent); the Special

Rapporteur herself (7 cases, 3 per cent) and individuals (6 cases, 2.5 per cent). Information was also received from academia, political parties, government agencies, the media, law firms, religious organizations and other institutions.

10. From among the international NGO sources, Amnesty International stands out as having provided the information most often used in communications sent (44 out of 99, 44.4 per cent), with the Baha'i International Community in second place (10 out of 99, 10 per cent). Other international NGO sources whose information was frequently used included Front Line (5 out of 99), the European Roma Rights Centre (5 out of 99), Minority Rights Group International (2) and the Centre on Housing Rights and Evictions (2). Therefore, international NGOs specialized in minority protection issues accounted for only a small fraction of source information acted on by the Special Rapporteur: 9 cases out of 99, or 9 per cent).^a

11. There were also a relatively small number of cases originating from academia and, in the case of religious minorities, from religious organizations or churches. National human rights institutions were completely absent from among the sources whose information the mandate holders could have acted upon.

12. In terms of the different types of replies, out of the 239 communications sent by the two mandate holders, 109 were not answered before the cut-off date. There were 118 substantive replies from Governments, varying in their content but addressing the human rights violations brought to their attention. Some included a very detailed description of the broader domestic legal environment and the laws relevant to the case, while others provided only technical details of the case without describing the broader context. Some were more substantive legally, while others provided more in terms of the technical, practical details of the case.

13. In 12 cases, the Special Rapporteur received only an acknowledgement of receipt, and in some cases reassurances that the concerns would be brought to the attention of relevant authorities of the country concerned. What is particularly worrying in these cases is that none of them were followed up by a substantive answer later on.

^a In the case of the mandate on Minority Issues, these included the European Roma Rights Centre; the Roma Virtual Network; Minority Rights Group International; and the International Dalit Solidarity Network (IDSN).