



人权理事会

第四十届会议

2019年2月25日至3月22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、社会及文化权利，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办事处的报告

概要

本报告系根据人权理事会第37/14号决议提交。报告载有关于联合国人权机构和机制有关发展情况以及联合国人权事务高级专员办事处在总部和外地开展的活动信息，这些活动有助于促进和遵守《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》的规定以及相关国际人权条约的规定。报告所涉期间为2018年1月1日至12月31日。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 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发展情况	3
A. 预警机制和对少数群体的保护	3
B. 不歧视保障	5
C. 罗姆人群体的人权状况	7
D. 少数群体青年	8
E. 赋权和参与	9
F. 宗教少数群体	10
G. 2030 年可持续发展议程：不让任何一个人掉队	12
H. 少数群体与移民	12
I. 少数群体与无国籍状态	13
J. 语言权利	14
K. 人权维护者	15
三. 联合国消除种族歧视和保护少数群体网络	15
四. 结论	16

一. 导言

1. 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 37/14 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。本报告载有关于联合国人权机构和机制工作有关发展情况以及关于联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在其总部和外地采取的具体战略和开展的活动的信息，这些战略和活动有助于促进和遵守《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》的规定。

二. 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发展情况

A. 预警机制和对少数群体的保护

2. 人权高专办继续协助国家当局和其他利益攸关方采取措施，防止或减轻对属于少数群体的人的人权侵权行为，措施包括支持预警机制和风险评估以及建立快速反应能力。

3. 2018 年 1 月，高级专员在向人权理事会提交的关于在促进斯里兰卡和解、实现问责和开展人权工作方面取得的进展的报告中指出，他特别关注 2017 年期间发生的多起针对少数群体的族群间暴力、袭击和仇恨言论事件(A/HRC/37/23 第 45 段)。这种暴力行为发生在一个大约每 10 年经历一次极端暴力循环的国家，令人深感不安，尤其还伴随着受社交媒体和政治操纵的仇恨言论、错误信息和激动情绪(同上第 50 段)。

4. 2018 年 5 月，高级专员对中非共和国动荡不安的局势深表震惊，特别是考虑到令人担忧的基于宗教的仇恨言论和煽动暴力事件以及最近发生在班吉的杀戮和袭击事件。¹

5. 2018 年 7 月，高级专员报告说，刚果民主共和国全国若干地区的安全局势继续恶化，对平民产生了巨大影响。伊图里省赫马族和伦杜族群体成员之间的族裔间和族群间暴力也在继续，导致人员死亡，村庄被焚烧，出现大规模的流离失所。最近部署的军队据称也出现了侵犯人权的行为，特别是侵犯伦杜族群体。²

6. 在 2018 年 5 月结束对吉尔吉斯斯坦为期三天的访问时，主管人权事务助理秘书长强调，公平和平等地对待少数民族是实现社会公正的先决条件。政府犯下的人权侵权行为，包括目标群体之间的歧视，造成了强烈的疏离感，往往导致暴力和恐怖主义。在与吉尔吉斯斯坦高级官员会晤时，他强调必须确保少数民族在地方和国家级的公务员队伍、司法和执法部门中都有充分的任职比例。对于

¹ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23056&LangID=E。

² 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23316&LangID=E。

2010 年 6 月吉尔吉斯斯坦南部种族暴力的受害者，有关方面仍然没有负起责任，他对此表示关切。³

7. 2018 年 9 月，新任人权事务高级专员在人权理事会第三十九届会议的开幕辞中，提请注意消除种族歧视委员会 2018 年 8 月对中国的审查，审查披露了在新疆维吾尔自治区所谓的再教育营中任意拘留大批维吾尔族和其他穆斯林少数民族群体的指控，这些指控令人深感不安。⁴

8. 她还提请注意喀麦隆最近几个月局势恶化，英语地区安全部队和武装团体之间的战斗加剧，大量平民受害者和逾 18 万人被迫流离失所。⁵

9. 2018 年 9 月发布了缅甸独立国际实况调查团的详细调查结果(A/HRC/39/CRP.2)。经调查团确定，克钦邦、掸邦和若开邦许多侵犯人权的行为和严重违反国际人道主义法的行为构成国际法规定的最严重罪行。除了据报告在所有三个邦都犯下的危害人类罪和战争罪之外，调查团还发现了强有力的证据，表明若开邦曾对罗兴亚人犯下灭绝种族罪。调查团注意到称为“缅军”的缅甸军队对本国人民采取的暴力作案手法，并对缅军在所有三个邦的行动和行为的相似性感到震惊。缅军在行动期间，系统地以平民(包括妇女和儿童)为目标，实施性暴力，表达和推动针对少数群体的排他性和歧视性言论，并为缅军士兵创造有罪不罚的环境。调查团还记录了缅军对若开邦少数民族群体犯下的严重侵犯人权的行为，包括强迫劳动、性暴力、杀戮和强迫迁离。

10. 调查团的结论是，缅甸军队与少数民族之间的冲突涉及严重违反国际法的行为，半个世纪以来的持续冲突使得非常明确的一点是，如果没有经谈判达成的国家政治解决办法，承认缅甸所有少数民族的合法愿望，就不可能实现和平。调查团敦促缅甸政府确保在完全平等和不论公民身份或“国家种族”地位的基础上，使所有人享有人权，并解除对少数民族和宗教少数群体的压迫和歧视制度，迫切关注罗兴亚人的处境。

11. 在本报告所述期间，联合国特别程序任务负责人采取了预警措施，以处理具体针对某些国家的关切或与少数群体有关的形势问题。几名任务负责人于 2018 年 3 月向斯里兰卡发出紧急呼吁，对这些行为和现象表示严重关切：康提地区的穆斯林少数群体受到袭击，穆斯林拥有的财产和穆斯林宗教场所遭到破坏，仇恨言论据称有抬头之势以及国内僧伽罗极端主义团体煽动针对穆斯林的暴力。任务负责人关切地注意到，康提地区针对穆斯林少数群体的暴力事件近年来多次发生，导火索是在极端主义团体内部和在社交媒体上传播的煽动性反穆斯林言论。任务负责人欢迎政府代表发表公开声明谴责袭击、仇恨言论和煽动暴力的行为，并欢迎政府表示承诺对事件开展调查，并调查是否存在执法当局未履行职责的情况。⁶

³ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23109&LangID=E。

⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23518&LangID=E。

⁵ 同上。

⁶ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23715>。

12. 2018 年 3 月，寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员和防止灭绝种族罪行问题秘书长特别顾问报告了他们的联合研究结果(A/HRC/37/65)。他们强调，有效地从“上游”开展预防暴行的工作，将包括采取各种措施，防止各种形式的不平等和边缘化问题积重难返。这些措施可包括从现有宪法中删除歧视性条款和采用包容性机制。由于在许多国家，攻击主要针对少数群体，因此在权利法案中规定明确和可执行的保障少数群体的条款也许能提供一些保护，阻止发生对少数群体的攻击和少数群体先发制人采取行动的情况。

B. 不歧视保障

13. 在本报告所述期间，人权高专办参与了在关于少数群体的规范和政策制定进程中促进和纳入不歧视保障的活动和战略。

14. 2018 年 7 月，在人权理事会第三十八届会议的一次会外活动期间，高级专员指出，大会要求会员国考虑起草关于促进和充分尊重非洲人后裔人权的宣言，这一要求及时而且重要。宣言应成为国家行动的激励，提供可能的概念和想法，在此基础上通过有关平等性的法律和政策。宣言的主要受益者应直接参与起草过程，以便能够向国际社会发表意见，并以他们过去无法实现的方式与自己本国的政府接触。⁷

15. 在国家层面，2018 年间，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)人权股继续推动旨在保护该国少数民族和宗教少数群体权利的工作。新的《阿富汗刑法》于 2018 年 2 月 14 日生效，加强了该国对国际人权和刑事司法标准的遵守。《刑法》载有关于以下方面的条款：保护少数民族和宗教少数群体在法律面前人人平等的权利，煽动歧视或派别主义，侮辱宗教，对攻击宗教信徒的行为量刑以及公务员制度中基于宗教、种族或语言理由的歧视。2018 年 8 月，阿富汗政府开始就反歧视法草案开展工作，该法案将由一个由国家和国际利益攸关方组成的立法改革委员会予以审查。人权股继续与司法部合作，提供技术支持，将国际人权标准纳入保护少数民族和宗教少数群体的法律草案。

16. 人权高专办中亚区域办事处与塔吉克斯坦总统办公厅合作，组织了制定反歧视法工作组的多次会议。这些会议为总统办公厅、司法部、监察员办公室、民间社会、欧洲安全与合作组织(欧安组织)和联合国机构的代表首次合作审查人权机制有关建议，并在起草反歧视法的过程中纳入考虑提供了机会。根据人权高专办的宣传，政府承诺与民间社会组织进行密切协商，起草法律草案。预计将在 2019 年作进一步的公开讨论后，拟好法律条文并提交给国家部委和机构，以征求他们的反馈意见。在 2018 年期间，区域办事处还支持政府制定 2018-2020 年国家行动计划，以执行消除种族歧视委员会的建议(见 CERD/C/TJK/CO/9-11)。该计划经与民间社会协商制定，确立了国家有责任监测国家状况并采取必要措施，以确保少数民族在公务员队伍和执法机构中的任职比例、为少数民族代表提供优质教育并修订现行法律。此外，有关平等权和禁止歧视少数群体的规定也列入了在区域办事处支持下编写的国家人权战略草案。该国家战略将涵盖与少数群

⁷ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23304&LangID=E。

体参与经济、社会和文化生活有关的问题，以及少数群体同时以国家语言和少数民族语言接受教育的权利。

17. 人权高专办欧洲区域办事处通过提高针对欧洲境内非洲人后裔的种族仇恨和暴力行为的认识，为“非洲人后裔国际十年”的各项目标提供了支持。它还鼓励欧洲联盟各机构承认非洲人后裔是种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为的受害者，并支持采取措施缩小欧洲联盟反歧视立法方面的差距。

18. 在本报告所述期间，人权高专办中美洲区域办事处继续促进平等和阻止歧视，作为其处理针对非洲人后裔的种族貌相问题的部分策略。区域办事处分析了用于确定一些国家种族貌相问题的数据收集和评价方法，总结了研究结果、研究方法和其他国家的经验教训，以便对巴拿马公共机构使用的数据收集和评价方法样本进行初步分析。人权高专办将于 2019 年为编写巴拿马执法机构中种族貌相问题的报告制定方法提案和路线图。

19. 2018 年 3 月，在一份纪念“消除种族歧视国际日”的声明中，一些联合国和区域人权问题专家敦促各国、各民间社会组织 and 活动家们加紧努力，遏制种族主义和仇外心理在全世界范围内惊人的抬头之势。专家们强调，种族、族裔和宗教偏见正在助长侵犯人权行为，包括针对少数群体和难民、移民以及无国籍人和国内流离失所者(包括非洲人后裔)的极端暴力。专家们说，必须在全球范围内紧急关注那些在人群中煽动将少数群体和非国民视为威胁的种族主义和仇外心理的结构性经济、政治和法律因素。结束因政府和跨国公司推动开采和建设项目造成种族、族裔、宗教和语言少数群体被迫流离失所和文化灭绝的现象，与处理新纳粹主义复萌的问题同样紧迫。⁸

20. 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员在其报告(A/HRC/38/52)中指出，重新出现的仇外心理和种族主义言论以及植根于族裔民族主义的政策不仅伤害任何一个民族的非公民，也使作为族裔、种族或宗教少数群体成员的公民容易受到歧视和不容忍。

21. 在本报告所述期间，消除种族歧视委员会和消除对妇女一切形式歧视委员会就保护少数群体的不歧视保障向若干国家提出了建议。例如，消除种族歧视委员会提出有必要采取步骤促进少数群体获得司法救助。⁹ 它还谈到非洲人后裔所面临的歧视，特别是对种族主义仇恨犯罪和仇恨言论的报道、媒体中的种族主义描述、种族貌相问题、居住和经济隔离问题以及在获得保健、教育和就业方面的歧视。¹⁰ 消除对妇女一切形式歧视委员会提到关于少数群体妇女获得司法救助的问题，包括获得免费口译服务的问题。¹¹

⁸ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22856&LangID=E。

⁹ 见如 CERD/C/KGZ/CO/8-10 第 14 段。

¹⁰ 见如 CERD/C/SWE/CO/22-23 第 22 段和 CERD/C/SAU/CO/4-9 第 25 段。

¹¹ 见如 CEDAW/C/SUR/CO/4-6 第 12-13 段。

C. 罗姆人群体的人权状况

22. 人权高专办和人权机制追踪了世界各地罗姆人群体的状况。这包括通过特别程序机制监测引起关注的案件，确保充分注意罗姆人问题，对罗姆人群体所在的国家进行实地访问，并就涉及罗姆人群体的关切事宜发布相关新闻稿和声明。

23. 2018 年 3 月，人权高专办欧洲区域办事处向法国派出了特派团，目的是确保以保护和促进罗姆人群体人权的方式制定和实施住房政策。在特派团工作期间，特派团工作队记录了生活在非正式贫民窟和非法占住地的罗姆人所面临的具体挑战以及当局在住房、教育、就业和卫生方面取得的进展和采取的措施。2018 年 6 月，人权高专办发布了《不让任何一个人掉队：法国罗姆人住房权和相关人权状况特派团报告》，报告在法国人权问题国家协商委员会的协助下编写完成。报告的结论是，法国境内没有系统地实施与法国罗姆人住房和人权问题相关的法律和政策，需要做出更大努力，确保现有资源到达最需要的人。人权高专办呼吁法国以保护和促进最受排斥者的人权的方式制定和实施政策，并确保不让任何一个人掉队。

24. 根据欧洲议会 2017 年 10 月 25 日关于罗姆人融入欧盟的基本权利方面的决议，人权高专办还支持努力推动在国家 and 欧洲一级制定真相与和解进程，以承认对罗姆人群体的迫害和排斥。办事处正在与欧洲议会议员 Soraya Post 及其办公室和其他相关利益攸关方合作，将该决议作为弥合罗姆人群体与社会多数群体之间信任鸿沟的重要工具予以实施。

25. 2018 年 4 月，少数群体问题特别报告员在结束对斯洛文尼亚的正式访问后发表声明，强调必须采取更有力的措施来处理歧视、偏见和社会排斥的问题以及因此持续存在的影响斯洛文尼亚罗姆人群体的问题。他建议与民间社会代表协商，在教育和社会服务领域采取其他具体措施，包括实施就业方面的平权行动临时方案。¹²

26. 种族主义问题特别报告员于 2018 年 5 月对大不列颠及北爱尔兰联合王国进行了正式访问。她对罗姆人、吉普赛人和游民群体缺乏关注表示强烈关切，尽管做了正式承认和密集磋商，仍未能使这些群体从足够程度的国家融合行动中受益，反而受到广大群众的严重偏见。¹³

27. 三名特别程序任务负责人于 2018 年 7 月发表声明，敦促乌克兰立即采取行动，制止对罗姆少数民族成员构成“系统性迫害”的行为，这些成员是一系列暴力袭击的目标。任务负责人谴责乌克兰发生的针对罗姆少数民族成员的恐吓和暴力行为，并对针对该群体(特别是最脆弱的妇女和儿童成员)的仇恨和出于种族动机的暴力程度加深的现象表示严重关切。¹⁴

28. 种族主义问题特别报告员在其年度报告(A/HRC/38/52)中强调，各国在获得公民身份和入籍方面长期存在的障碍导致辛提人和罗姆人面临根深蒂固的歧视和排斥。罗姆人和辛提人群体的许多成员由于无法获得民事登记和身份证件而成为

¹² 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22935&LangID=E。

¹³ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23074&LangID=E。

¹⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23385&LangID=E。

无国籍状态或面临无国籍的风险。这些障碍意味着无国籍状态代代相传，进一步使他们受排斥、歧视的问题和边缘化问题长期得不到解决。

29. 人权事务委员会、消除种族歧视委员会和儿童权利委员会就罗姆人群体的问题，特别是关于对包括罗姆人在内的弱势群体和少数群体的不容忍和偏见，以及包括互联网上的针对这些群体的仇恨言论和仇恨犯罪盛行的问题，向若干国家提出了建议。委员会还对罗姆人儿童表示关切。委员会建议各国加强努力，打击不容忍、种族成见和偏见，并采取措施完善对仇恨犯罪和犯罪仇恨言论的报道、调查、起诉和惩罚。¹⁵ 儿童权利委员会还建议各国建立体系，对所有涉及罗姆人童婚的案件进行追踪。¹⁶

D. 少数群体青年

30. 2018年6月，高级专员在其关于青年和人权问题的报告(A/HRC/39/33)中强调，应完善现有的决策参与机制，并摸索新的机制，以便提供可能，思考传统投票以外的其他形式，更好地利用信息和通信技术，确保年轻人平等参与。这些机制应考虑不同歧视交叉存在会对所有年轻人参与的能力，特别是属于少数群体的年轻人参与的能力产生何种影响。

31. 在本报告所述期间，一些国家级的倡议力求促进少数群体青年的权利。例如，2018年5月，来自北米特罗维察的青年教育俱乐部“Synergy(协作)”带领开展了一次全体会议活动，作为“人权和性别平等倡导者青年”项目的一部分。活动得到了联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)人权股的支持。在六个月的时间内，俱乐部为来自非多数群体的约两百名高中生和大学生举办了20个讲习班，旨在提高他们对不同形式暴力的根源和影响的认识。

32. 同样在2018年5月，摩尔多瓦少数民族全国青年论坛第二届会议在基希讷乌举行，会议由摩尔多瓦族裔间团结青年平台组织，人权高专办给予支持。会议主要关注少数民族在大众媒体中的代表性。约有100名与会者出席，其中包括来自该国不同地区的少数民族青年、非政府组织、来自少数民族和多数民族的记者、政府和议会成员以及国家人权机构的代表。与会者向政府提出了建议，包括支持少数民族主导的媒体；将政府机构网站翻译成少数民族语言；对网上和传统大众媒体中针对少数民族的歧视性和仇恨言论进行有效的监督和制裁。

33. 2018年8月，人权高专办参与运作了在摩尔多瓦共和国加戈齐亚举办的第二届少数群体权利暑期班，暑期班由摩尔多瓦族裔间团结青年平台和乌克兰罗姆人青年组织共同组织。来自摩尔多瓦共和国和乌克兰不同族裔—语言和宗教群体的约20名少数群体青年参加了活动。来自多数群体的年轻人和来自格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰的前人权高专办少数群体问题研究员们也参加了暑期班。

¹⁵ 见如 CCPR/C/LTU/CO/4 第 8 段、CCPR/C/HUN/CO/6 第 16 段和 CERD/C/SWE/CO/22-23 第 25 段。

¹⁶ 见如 CRC/C/MNE/CO/2-3 第 36 段。

E. 赋权和参与

34. 国际少数群体权利标准强调让属于少数群体的人有效参与影响他们的决策，并充分参与公共生活的各个方面。在此背景下，人权高专办参与了促进少数群体赋权和参与的战略和活动。

35. 人权高专办少数群体研究金方案成立于 2005 年，是联合国系统内面向少数群体青年的最全面的培训和能力建设方案。方案以阿拉伯文、英文和俄文提供，旨在帮助少数群体的年轻人深入了解联合国人权机制，并加强宣传技能，以便更好地促进国际人权标准。方案于 2018 年 11 月 4 日至 30 日开展，有来自 36 个国家的 40 名研究员参加。虽然方案由人权高专办组织，但联合国多个其他机构也参与其中，例如联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国训练研究所、国际劳工组织、联合国开发计划署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)和联合国儿童基金会。方案的运作离不开设在日内瓦的民间社会和非政府组织合作伙伴以及其他国际和区域机构的密切合作，例如欧洲联盟常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表团、欧洲委员会。

36. 为确保全球和国家层面少数群体问题工作的互补性和可持续性，研究金方案的国家区域部分在日内瓦办事处以及两个区域办事处(欧洲区域与中东和北非区域)举办。此外，两名来自少数族裔的高级研究员加入了人权高专办日内瓦总部，直接为高专办有关少数群体问题的方案和活动作出了贡献。这种接触还使研究员与人权高专办的普通工作人员以及日内瓦的其他联合国部门或机构、国家代表和人权非政府组织建立了广泛的联系网络。

37. 整个 2018 年，人权高专办驻哥伦比亚国家办事处为以下机构的工作提供了支持：非裔哥伦比亚人和平国家委员会、非裔哥伦比亚人流离失所者国家协会和非裔哥伦比亚人组织全国会议。该国家办事处就非裔哥伦比亚人的集体土地权和赔偿问题向多个国家机构提供了具体的政策建议。办事处还向该国各地广泛的族裔领导人提供了持续的技术咨询服务。

38. 如上所述，主管人权事务助理秘书长于 2018 年 5 月对吉尔吉斯斯坦进行了为期三天的访问，所得出的结论是，公平和平等对待少数民族是实现社会公正的先决条件。他还强调，必须确保少数民族在地方和国家的公务员队伍、司法和执法机构中有充分的任职比例。¹⁷

39. 2018 年 9 月，在阿富汗赫拉特省，联阿援助团举行了与民间社会代表的会议，讨论少数群体面临的挑战，特别是参加将于 10 月 20 日举行的议会和区议会选举的相关挑战。与会者还对出任比例制度的透明度是否符合少数群体的预期表示关切。

40. 在本报告所述期间，为了增加少数民族在国家机构中的参与，人权高专办中亚区域办事处与吉尔吉斯斯坦奥什州立大学合作，制定了面向大学最后一年级学生和大学毕业生的国家和地方公务员实习方案。有近 30 人参加，既有少数民族学生，也有来自多数民族的学生，顺利完成了在各州机构的实习。¹⁸ 通过这一

¹⁷ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23109&LangID=E。

¹⁸ 例如，国家税务局、检察官办公厅、市长办公室和警察局。

方案，来自不同民族背景的实习生参与了国家和地方公务员的日常工作，获得了第一手经验，并提高了技能，能更好地胜任这些岗位。

41. 受教育权问题特别报告员在其关于治理和受教育权的报告(A/HRC/38/32)中强调，参与不应基于多数群体规则。分散教育机会可以向当地社区特别是少数群体赋权，从而确保教育更公平、包容、更适应当地学习者的需求，由此调整所提供的教育，以满足当地的需要。

42. 为了有效促进和保护少数群体的参与，消除种族歧视委员会建议采取措施，包括通过雇用奖励、职业培训以及社区宣传和赋权方案，确保和促进边缘化群体的职业流动。¹⁹ 其他例子是委员会建议确保使所有民族团体和有关民间社会组织实现有效参与，特别是那些致力于在制定、实施和评价国家政策方面消除种族歧视的团体和组织。²⁰

43. 2018年10月，人权高专办中亚区域办事处启动了一项面向吉尔吉斯斯坦律师和人权维护者的不歧视全面战略诉讼方案。方案的目的是使律师和人权维护者能够在与少数民族有关的有重要战略意义的案件中进行专业和称职的诉讼。为期一年的方案为50名律师和人权维护者提供了关于战略诉讼原则和理论方面以及如何利用国际法和国家法在该国实现社会变革的培训。培训方案是中亚区域办事处司法和社会平等方案的一部分。

44. 本着同样精神，人权高专办中亚区域办事处于2018年10月为民间社会组织、国家人权机构和国家预防机制的成员提供了五部分综合培训计划中的第一部分：关于不歧视(包括少数民族权利)的培训。这项计划已有90人参与，计划以多样性管理为具体侧重点，讨论了与人权、国际人权法和国际人权保护机制有关的概念。

F. 宗教少数群体

45. 人权高专办一直依靠联合国消除种族歧视和保护少数群体网络以及《关于信仰促进权利的贝鲁特宣言》所载的框架，与包括宗教少数群体、民间社会成员和联合国人权机制在内的不同利益攸关方一起，开展培训和宣传。《贝鲁特宣言》及其关于“信仰促进权利”的18项承诺，特别承诺了维护所有属于少数群体的人的权利，捍卫他们的宗教或信仰自由以及平等和有效参与文化、宗教、社会、经济和公共生活的权利。这是国际人权法承认的权利和自由，也是所有信徒之间实现团结的最低标准。²¹

46. 在同一背景下，人权高专办于2018年5月在突尼斯组织了第一次区域讲习班，重点讨论不同信仰的年轻人在促进中东和北非地区人权方面的作用。通过开展互动小组讨论，提出了若干正在进行的倡议，包括通过与联合国人权机制合作开展宣传以促进少数群体权利的倡议，以及支持青年创业以预防暴力极端主义的倡议。

¹⁹ 见如 CERD/C/NPL/CO/17-23 第 31 段。

²⁰ 见如 CERD/C/KGZ/CO/8-10 第 20 段。

²¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FaithForRights.aspx。

47. 2018 年 11 月，人权高专办在摩洛哥组织了一次会议，来自中东和北非地区的年轻人和包括少数群体问题特别报告员在内的国际专家参加了会议。会议重点讨论如何让民间社会成员，特别是年轻人参与，分享他们在促进少数群体权利、打击煽动仇恨和确定保护宗教少数群体的未来工作上的经验。会议还旨在鼓励年轻人参与促进尊重和理解、打击煽动仇恨和促进宗教少数群体的权利。

48. 联阿援助团人权股继续记录阿富汗针对什叶派少数民族的袭击事件，并继续倡导更好地保护这一宗教少数群体。联阿援助团在其关于 2018 年 1 月 1 日至 9 月 30 日期间的特别报告中指出，²² 反政府力量继续引导针对什叶派穆斯林发动袭击，受袭对象大多数是哈扎拉族。²³ 在本报告所述期间，其他宗教少数群体，如印度教徒和锡克教徒也受到暴力袭击，使得这两个宗教少数群体的成员担心自身的安全问题。

49. 2018 年 7 月，联合国海地司法支助特派团(联海司法支助团)人权股与海地伏都教全国理事会一道，启动了一个为期三个月的项目，重点对针对伏都教徒的歧视进行评价和宣传。项目第一阶段旨在查明针对伏都教徒的暴力和歧视行为的类型，鼓励受害者提出司法诉讼。第二阶段将包括促进宗教自由和宗教容忍的公众认识活动。

50. 在本报告所述期间，一些联合国人权机制提出了与宗教少数群体有关的问题。人权理事会在其关于宗教或信仰自由的第 37/9 号决议中，对世界各地持续出现基于宗教或信仰的针对个人(包括属于宗教团体和宗教少数群体的人)的不容忍和暴力行为表示关注。

51. 种族主义问题特别报告员在其提交人权理事会的年度报告(A/HRC/38/52)中提请注意，在世界许多地方都有个人或群体因为“看起来像穆斯林”而受到歧视，甚至无论他们是否真的信仰伊斯兰宗教。虽然《消除一切形式种族歧视国际公约》未提及以宗教为由的应予禁止的种族歧视，但消除种族歧视委员会认为，如果受歧视的个人属于可识别的少数民族群体，则《公约》第一条可适用于涉及宗教歧视的情况。

52. 宗教或信仰自由问题特别报告员在其提交大会的中期报告(A/73/362)中解释说，以宗教或信仰为名的暴力主要针对属于宗教或信仰少数群体的人，包括全球范围内受到恐吓、镇压或暴力氛围之害的皈依者、人文主义者、无神论者和不可知论者。近年来，特别程序任务负责人与宗教自由问题特别报告员一道，就直接的歧视性做法和国家对据称危害公共秩序的属于宗教或信仰少数群体的人施加严厉限制的做法，向多国发出了多份联名信。

²² 联阿援助团，《特别报告：蓄意和滥用简易爆炸装置对阿富汗平民造成的伤害增加》(喀布尔，阿富汗，2018 年)。

²³ 2018 年 1 月 1 日至 9 月 30 日期间，使用简易爆炸装置制造的自杀式和非自杀式袭击造成了 705 名平民伤亡、211 人死亡和 494 人受伤。除一起自杀式袭击外，伊拉克和黎凡特伊斯兰国—霍拉桑省均称对其余所有袭击负责。

53. 若干人权条约机构谈到了宗教少数群体的情况。例如，消除种族歧视委员会建议采取一切必要措施，确保民族宗教少数群体的权利，包括在思想、良心和宗教上的自由权利，不受任何歧视。²⁴

G. 2030 年可持续发展议程：不让任何一个人掉队

54. 《2030 年可持续发展议程》及其总体重点是减少不平等现象，而且不让任何一个人掉队尤其与少数群体相关。人权理事会在其关于属于民族或族裔、宗教和语言少数群体的人的权利的第 37/14 号决议中，欢迎通过《2030 年可持续发展议程》，回顾可持续发展目标和具体目标寻求实现所有人的人权。

55. 在本报告所述期间，人权高专办编制了一份最新的关于基于人权的数据处理方法的指导说明，²⁵ 其中包括在数据收集活动中采用“不伤害”原则、同时确保有落后风险的群体(包括民族、族裔、宗教和语言少数群体)参与的具体建议。

56. 人权高专办继续支持由国家主导开展工作，查明有可能落后的群体(包括民族、族裔、宗教和语言少数群体)，作为确保使这些群体有意义地参与实施和衡量《2030 年议程》的初步措施。2018 年 3 月，人权高专办与联合国、乌干达的国家和民间社会利益攸关方就可持续发展目标中的人权指标和数据处理方法开展了能力建设活动。培训的部分重点是列出一份该国有可能落后群体的说明性清单。

H. 少数群体与移民

57. 在本报告所述期间，少数群体成员中的移民面临着暴力和多种形式的跨部门歧视。

58. 2018 年 6 月，一队联合国特别程序任务负责人发表了关于美利坚合众国移民情况和总统 2018 年 6 月 20 日签署的行政命令的公开声明。这些移民中的绝大多数是土著人民或属于美国非白人族裔或种族群体的人。因此，行政命令的破坏性影响主要是针对土著人民和其他非白人移民的儿童和家庭。²⁶

59. 种族主义问题特别报告员于 2018 年 5 月对联合王国进行了正式访问，并对其移民政策表示严重关切。她还指出了对少数民族面临的普遍存在的歧视以及对少数民族年轻人(特别是年轻黑人)的刑事定罪的关注。她告诫说，联合王国的移民政策与种族不平等密切相关。她对反恐“预防”方案中的政策深表关切，该政策要求公务员、社会工作者、照护人员、教育工作者和其他人在模糊的标准基础上，在视所有宗教、种族和族裔群体为敌的大环境下做出有可能改变生活的判断。²⁷

²⁴ 见如 CERD/C/SAU/CO/4-9 第 24 段。

²⁵ 人权高专办，“基于人权的数据处理方法：在《2030 年可持续发展议程》中不让任何一个人掉队”(2018 年)。

²⁶ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23245&LangID=E。

²⁷ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23074&LangID=E。

60. 种族主义问题特别报告员在提交人权理事会的年度报告(A/HRC/38/52)中强调, 种族歧视和宗教歧视之间的关系是复杂的。例如, 宗教少数群体也可能在种族或族裔上有所不同, 这使得本来容易受到宗教歧视的他们如今容易受到种族歧视。在联合王国决定离开欧盟或“脱欧”的风波中以及在欧洲、北美和澳大利亚的全国选举中, 针对种族和其他少数群体, 特别是针对难民和移民的种族主义和仇外言论和暴力出现升级的现象。

61. 在区域一级, 人权高专办亚洲及太平洋区域办事处继续为在马努斯、巴布亚新几内亚和瑙鲁的澳大利亚境外处理中心被拘留的移民提倡权利。一些属于少数群体的移民, 如哈扎拉人或罗兴亚人, 在自己本国不被承认为公民, 如果被驱逐离境, 极有可能遭受暴力。

62. 联海司法支助团人权股继续对多个收容海地移民的国家所采用政策和法律的影响进行监测, 这些政策和法律已经并可能继续导致大量移民被驱逐和自发返回海地。这些国家包括多米尼加共和国²⁸、巴哈马和美国。自采用这些政策和法律以来, 海地人被驱逐和自发返回的情况增多。例如, 多米尼加人和海地移民之间持续的紧张态势促使许多海地人由于害怕遭受暴力而逃离收容国。2018年8月, 多米尼加共和国政府2013年11月通过的“外国人正规化国家计划”在两次延期后终止。数千名居住在多米尼加共和国的海地人现在正在等待正规化申请的结果。

I. 少数群体与无国籍状态

63. 一些联合国人权机制和多个驻地代表处提出了与无国籍少数群体有关的问题。无国籍状态是个人权问题, 对世界各地少数群体的影响不均衡。根据难民署关于无国籍状态的报告, 截至2017年, 全世界已知的无国籍人士中有75%以上是少数群体成员。²⁹

64. 少数群体问题特别报告员在其提交人权理事会的报告(A/HRC/37/66)中指出, 无国籍状态将是他任务中的主题优先事项。他在2018年向大会提交的专门讨论该问题的报告(A/73/205)中强调, 无国籍少数群体往往倍加脆弱。歧视性地否认或取消公民身份可能对他们享有其他权利或获得各种服务产生长期和极端的影响。此外, 属于少数群体的妇女在获得、更改或保留国籍以及赋予子女国籍方面可能会受到进一步的歧视。

65. 少数群体问题特别报告员在2018年11月举行的少数群体问题论坛³⁰第十一届会议上专门讨论了无国籍问题, 这是少数群体所涉的问题。在为期两天的会议期间, 与会者旨在确定属于少数群体的人在无国籍状态下面临的主要挑战, 并促进对话与合作, 以找到有效的解决方案。

66. 种族主义问题特别报告员在其提交人权理事会的年度报告(A/HRC/38/52)中强调, 无国籍状态往往是长期歧视种族和族裔少数群体以及宗教团体的结果。对

²⁸ 截至2013年, 多米尼加共和国收容了共约45.8万名海地人。

²⁹ 难民署, 《这是我们的家园: 无国籍的少数群体及其对公民身份的寻求》(2017年)。

³⁰ 根据人权理事会第6/15号和第19/23号决议。

于旨在排斥或产生排斥性影响的歧视性法律、政策和做法，通常可以预见这种结果，受到排斥的通常是基于种族、肤色、血统、族裔、民族血统或宗教信仰被视为外国人的人。

67. 在本报告所述期间，人权高专办针对无国籍少数群体制定了若干举措。人权高专办驻柬埔寨国家办事处继续对某些脆弱的越南人群体过去和现在因法律地位所面临的挑战进行监测。这些挑战导致公民身份无效或无国籍状态，影响他们享有人权，特别是经济、政治和社会权利，例如无法参与日常生活和获得国家服务，包括出生登记、公共教育和卫生服务。越南人群体是居住在柬埔寨的最大的少数群体，他们遭受歧视、暴力和流离失所之苦。许多人的公民身份无效或处于无国籍状态。在此背景下，政府已经制定了入籍程序，如果得到充分实施，将使居住在柬埔寨的越南人群体首次有权寻求入籍。

J. 语言权利

68. 一些联合国人权机制和人权高专办的驻地代表处提出了有关语言少数群体的问题。

69. 在人权理事会第三十七届会议关于乌克兰人权状况的最新情况介绍期间，联合国人权事务副高级专员提醒理事会，国际法院已经要求俄罗斯联邦确保在克里米亚自治共和国以乌克兰语提供教育——这是在以乌克兰语接受教育的儿童人数剧减后采取的一项关键措施。副高专说，令人鼓舞的是，三个月之前，克里米亚教育部制定了关于教育语言选择的新路线图，旨在增加学生以母语接受教育的机会。³¹

70. 2018年5月，人权高专办在摩尔多瓦共和国为讲俄语的少数民族记者举办了关于《保护少数民族框架公约》的培训讲习班。来自不同地区，包括农村地区的15名记者(其中几位是残疾人)参加了讲习班。

71. 2018年5月，科索沃特派团和联合国科索沃工作队在欧洲联盟、欧洲联盟驻科索沃法治特派团和欧安组织科索沃特派团的参与下，组织了联合国科索沃信任构建论坛。120名与会者(一半以上是妇女)代表了科索沃广泛的社会构成³²，包括来自市政当局、民间社会、学术界、妇女组织和青年组织以及科索沃社群和回返部门的领导人。与会者确定了在科索沃各社群之间建立更大信任的途径，并为未来在善政、获得司法救助、宗教间信任构建、经济赋权、环境和教育等领域开展行动建立了平台。跨领域的问题包括青年和语言权利等问题。

72. 文化权利领域特别报告员在结束对塞尔维亚和科索沃的访问后(A/HRC/37/55/Add.1)，建议塞尔维亚与有关少数群体协商，增加双语教育的机会，使少数民族儿童能在充分享受语言权利的同时，还能参与到更广泛的社会中。

73. 少数群体问题特别报告员在结束2018年8月对博茨瓦纳的正式访问后发表公开声明指出，生活在偏远地区的少数民族在获得教育方面面临重大困难。他建

³¹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22869&LangID=E。

³² 本文件中所有提及科索沃的内容均应理解为在联合国安全理事会第1244(1999)号决议的范围内。

议博茨瓦纳政府对禁止在公立和私立学校教授少数民族语言和以少数民族语言教学的政策进行审查。³³

74. 若干人权条约机构指出了语言少数群体面临的情况。例如，消除种族歧视委员会建议各国把民族语言纳入教育系统，为希望以这些语言接受教育的儿童提供机会，并确保某种语言的使用不会导致有关群体受到排斥。³⁴

K. 人权维护者

75. 作为可持续发展目标指标 16.10.1 的监管机构，人权高专办在联合国秘书长关于实现可持续发展目标进展情况的报告(E/2018/64)中首次提供了关于人权维护者受害情况的全球数据。报告显示，自 2015 年以来，每天至少有一名人权维护者受害。受害者中有少数群体权利的倡导者。

76. 2018 年 5 月，人权高专办中亚区域办事处与哈萨克斯坦非政府组织 Kadyr-Kassiyet(“尊严”)合作，在国际组织和人权组织的支持下，组织了一次区域人权维护者安全平台会议，有来自哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的近 100 名人权维护者参加。与会者与助理秘书长、人权维护者和安全专家一起讨论了中亚人权维护者面临的主要问题，包括与少数民族等少数群体合作的组织所面临的威胁。

77. 在国家一级，非裔哥伦比亚人的组织支持为 2018 年 5 月对哥伦比亚的普遍定期审议所做的筹备工作。在此期间，这些组织强调了人权维护者面临的严峻安全局势。他们报告说，在 2016 年 11 月和 2018 年 5 月签署和平协议的期间，约有 282 名人权维护者受害。安提奥基亚、考卡、乔科、纳里尼奥、普图马约和考卡山谷是受这种暴力影响最严重的其中几个省，无独有偶，这些省的族裔群体比例也最高。

78. 2018 年期间，消除种族歧视委员会对民间社会组织、人权维护者和记者(包括监测和报告少数民族情况，导致所处环境变得敌对的组织和个人)所遭遇的骚扰事件数量增多表示关切。³⁵

三. 联合国消除种族歧视和保护少数群体网络

79. 在本报告所述期间，作为网络的协调员，人权高专办出版了关于反对因出身受到歧视的指导工具。³⁶ 2018 年 4 月，人权高专办与“反对一切形式歧视和种族主义国际运动”合作，在日本组织了一次关于加强策略性打击种姓歧视和类似形式歧视的次区域磋商。指导工具已翻译成日文，可作为指南，指导如何以最佳方式处理因祖先出身受到排斥的问题。消除歧视委员会的一名成员参加了磋商。

³³ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23471&LangID=E。

³⁴ 见如 CERD/C/MRT/CO/8-14 第 18 段。

³⁵ 见如 CERD/C/KGZ/CO/8-10。

³⁶ 人权高专办，“反对因出身受到歧视的指导工具：打击种姓歧视和类似形式歧视的关键挑战和策略性做法”(2017 年)。

与会者共计 42 名，主要来自日本的部落民(Buraku)群体，还有的来自孟加拉国、印度、尼泊尔和斯里兰卡。与会者分享了为消除对达利特群体的歧视而采取的良好做法，并强调有必要继续采取这些做法。在此次磋商后，东京举办了一次专题讨论会，约有 130 人与会，其中包括约 10 名议员，还有来自私营企业界和民间社会的代表。

四. 结论

80. 2018 年期间，在世界上许多地方，属于少数群体的人继续面临众多并且反复出现的重大人权挑战。这些挑战包括基于族裔和宗教的煽动暴力、性暴力和袭击。此外，仇恨言论和煽动族裔或宗教仇恨，包括在难民和移民中，也是少数群体面临的挑战。罗姆人群体继续遭受暴力、系统的迫害、歧视、偏见、社会排斥和仇恨言论。在获得教育、住房和就业方面的歧视事件以及在公共生活中缺乏有效参与的情况也有报告。人权理事会和联合国其他人权机制继续处理新出现的和正在持续的压迫和歧视族裔和宗教少数群体的情况。他们呼吁各国迅速以有效的方式对所有针对罗姆人个人和群体的犯罪行为进行调查，包括调查袭击背后据称的任何歧视性动机。

81. 在此背景下，人权高专办继续监测政策的采用及其影响造成普遍歧视和排斥少数群体的情况。高专办还参与促进和纳入不歧视保障的活动和战略，以便充分实施《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》。这些措施包括通过制定反歧视政策和法律，进行提高认识活动和开展关于种族貌相的数据收集分析，制定与属于少数群体的人相关的支持性政策和立法程序。根据欧洲议会 2017 年 10 月 25 日的决议，人权高专办继续支持在国家和欧洲层面推进真相与和解进程的工作，以承认对罗姆人群体的迫害和排斥。

82. 人权高专办通过了一系列国家、区域和全球战略，以支持与广泛的利益攸关方开展对话和活动，以打击仇恨言论，促进对宗教多样性和对话的尊重，体现对少数群体青年做出投入的重要性，收集少数群体方面的分类数据，并鼓励他们参与决策进程。

83. 尊重宗教多样性和对话，并尊重少数群体在各个生活领域中参与，对于建立真正包容的社会至关重要。人权高专办利用联合国种族歧视和保护少数群体网络以及《关于信仰促进权利的贝鲁特宣言》中的框架，与宗教少数群体、民间社会成员和联合国人权机制一起进行培训和宣传。

84. 促进少数群体权利需要向少数群体青年和少数群体青年领袖赋权，使他们能够更好地主张自己的权利，从而促进建立更加和平稳定的社会。在这方面，人权高专办继续通过人权高专办少数群体研究金方案(以阿拉伯文、英文和俄文为 40 人提供)支持少数群体青年，以期作为投入培养他们发挥重要作用，成为某些地区社会和少数群体的积极成员。有必要在民间社会内创造更多倡导少数群体权利的空间，并确保人权维护者为促进少数群体权利所做的努力得到国家和国际的支持。

85. 人权高专办认识到《2030 年可持续发展议程》以平等和不歧视原则为中心，支持落实可持续发展目标及其与少数群体有关的相关具体目标。收集分类数

据至关重要，这样才能全面评估少数群体面临的挑战的程度和范围，而且世界范围内的数据收集仍然严重不足。
