



人权理事会

第五十二届会议

2023年2月27日至3月31日

议程项目5

人权机构和机制

少数群体问题论坛第十五届会议关于“审查、反思、改革：
《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》通过三十周年”主题的建议

少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳的报告

概要

本报告所载建议主要来自2022年12月1日和2日举行的少数群体问题论坛第十五届会议与会者的讨论和贡献，以及2022年举行的四次区域论坛的讨论和贡献。这些建议聚焦于“审查、反思、改革：《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》通过三十周年”主题，是关于以下四个专题的小组讨论的结果：(a) 审查：规范性框架和《宣言》在联合国的主流化；(b) 反思：少数群体权利维护者及其在促进《宣言》原则方面的作用；(c) 改革：填补落实少数群体人权方面的差距；(d) 公开对话：少数群体面临的紧急情况。这些建议以国际法和国家标准为基础。它们旨在为进一步落实《宣言》提供指导。



一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 6/15 号和第 19/23 号决议编写。报告载有 2022 年 12 月 1 日和 2 日在日内瓦举行的主题为“回顾、反思、改革：《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》通过三十周年”的少数群体问题论坛第十五届会议的建议。少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳负责指导论坛的工作。论坛由丹尼尔·阿布瓦主持。出席论坛的有来自 79 个注册国家的大约 580 名与会者，包括各国、联合国机制、机构和专门机构、基金和方案、人权领域政府间组织、区域组织和机制、国家人权机构和其他有关国家机构、少数群体、少数群体问题学者和专家以及非政府组织的代表。

2. 本报告中的建议主要来自第十五届论坛与会者的讨论和意见。这些建议还反映了特别报告员在汤姆·兰托斯研究所和其他非政府组织的支持下，为美洲(由阿根廷政府主办)、非洲和中东(由摩洛哥政府主办)以及亚洲和太平洋、欧洲和中亚(由奥地利政府主办)举办的关于同一主题的四个区域论坛的讨论和贡献，各论坛都有 100 多人参加。这些建议建立在保护少数群体人权的国际法和标准以及良好做法的基础上。它们旨在为进一步落实《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》提供指导，在《宣言》通过三十周年之际，借此机会评估少数群体权利保护的状况，找出少数群体保护制度中的差距，并就前进方向提出建议。

3. 从人权角度看，法律和规范框架中的主要文件有：《世界人权宣言》、《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》、《公民及政治权利国际公约》、《经济社会文化权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》、《残疾人权利公约》以及《欧洲委员会保护少数民族框架公约》。

4. 论坛第十五届会议的建议按会议讨论围绕的四个议程项目编列。这些建议：

(a) 旨在弥补落实《宣言》方面的差距并应对自《宣言》通过以来出现的新挑战；

(b) 强调国家在实施和促进《宣言》原则方面的首要责任；

(c) 重申少数群体人权维护者在落实《宣言》原则方面的最终作用，从而承认他们也需要保护；

(d) 强调需要消除落实《宣言》所面临的持续障碍；

(e) 强调应将少数群体及其代表纳入影响他们的政策制定和决策进程；

(f) 强调少数群体妇女和少数群体青年发挥领导作用对落实《宣言》的积极影响。

5. 这些建议还承认，联合国、国际和区域组织、民间社会组织、少数群体代表和其他利益攸关方在消除落实《宣言》所面临的持续障碍和创造实现更广泛和切实进展的手段方面可以发挥重要作用。

6. 这些建议预期将在世界各国实施，以协助各国更好理解其在少数群体人权方面的义务，并协助它们找到充分尊重普遍人权标准的方法。

7. 建议还旨在鼓励与少数群体代表就前进的道路和面向行动的手段进行进一步的广泛讨论，以加强对少数群体人权的保护，并将《宣言》的规定转化为实地行动。

二. 一般性建议

8. 各国应批准、加入和遵守所有保护和促进少数群体权利的国际和区域人权文书。

9. 各国应确保充分落实《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》。

10. 各国应加大努力，保护少数群体的生命权，并采取一切必要措施防止针对少数群体青年和妇女的犯罪。

11. 管理人道主义援助的国家必须采取紧急行动，避免在接受援助时歧视少数群体，包括残疾的罗姆人和残疾的达利特人。

12. 各国应根据跨文化教育的明确标准，在少数群体的有效参与下，评估现有教育课程(包括教科书)的内容，包括应充分代表包括罗姆人和达利特人在内的少数群体。

13. 联合国应确保将罗姆人和达利特人等少数群体纳入其区域和国别方案，并利用其广泛的能力来解决环境不公正造成的侵犯少数群体人权行为日益增多的问题。

14. 媒体应负责任和积极主动地提高对少数群体问题的认识，以教育公众，并让决策者对其影响少数群体的决定负责。

三. 关于弥补规范性框架中的差距和将《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》纳入联合国主流的建议

15. 为了确保保护和享有少数群体的权利，各国和联合国应考虑通过以下方式制定一项具有法律约束力的条约并建立一个监督机构：

(a) 按照少数群体问题特别报告员在 2019 年提交大会的报告中提出的建议，提出少数群体的明确定义，摆脱旧的殖民结构，包括基于“旧的”和“新的”少数群体提出这一定义；¹

(b) 承认少数群体自我认同、自决和自治的权利；

¹ A/74/160，第 53 段。

(c) 将承认少数群体视为国家的一项义务；

(d) 为少数群体提供明确的法律保护，包括在武装冲突局势下；

(e) 更加重视少数群体的社会经济和文化权利；

(f) 呼吁缔约国灵活通过宪法条款，不将少数群体保护的范范围仅限于公民，而是扩大到属于少数群体的非公民；

(g) 将基于性取向和性别认同的包容纳入对少数群体的保护。

16. 所有国家都应使其立法符合《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》。

17. 所有国家都必须制定、通过和实施规范性框架，以保护和促进少数群体的语言权利，除其他外，这些框架应保障以少数群体语言提供的公共服务的获取。

18. 所有国家应采取一切适当措施，确保尊重、保护和实现在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人在包括学前和高等教育在内的各级教育中继续以母语接受教育的权利。

19. 各国应修订基于公共秩序和国家安全考虑限制宗教少数群体的活动的法律和做法，包括宗教中心和礼拜场所管理中援引的建筑和施工法律，并确保规范宗教组织活动的法律符合国际人权标准。

20. 所有国家都应确保少数群体在旨在通过平等权利行动(如议会中的配额)和考虑替代代表方法(如联合政体)将其纳入的政策和法律的制定中有代表。

21. 所有国家、联合国和区域组织都应承认，少数群体问题，特别是在后殖民国家，与非殖民化进程和新国家的建立有着内在的联系。因此，它们应在相关的国际和国家法律规范及其执行中，承认少数群体相对于其他弱势群体的特殊地位。

22. 所有国家和联合国都需要在《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》第2条的基础上，为少数群体以个人和集体身份有意义地参与发展决策制定更具体的规定。

23. 各国应制订长期的综合政策，打击对少数群体个人和群体的负面定型观念和歧视，并应通过在国立课程中教授少数群体的文化和历史等方式，促进文化间的理解。

24. 国家政策应承认包括罗姆人在内的少数群体的多样性，并解决他们可能面临的任何交叉歧视问题。

25. 所有国家、联合国以及国际和区域组织应确定关于少数群体语言政策的最佳做法，如官方使用多种语言，在教育、国家机构、地名和公共媒体中使用少数群体语言，在所有可能的领域推广少数群体语言，将这些最佳做法主流化，并予以保持和更新。

26. 所有国家、联合国、国际和区域组织、民间社会和企业应确保其消除种族歧视的努力包括基于种姓和血统的歧视。
27. 所有国家和联合国都应采取行动保护和促进少数群体的自决权，并加深对这一权利的理解。
28. 所有国家都应确保语言上的少数群体能够利用以前面对面进行的、现在被远程信技服务取代的行政程序。
29. 联合国应重新审议欧洲安全与合作组织 2008 年发布的《波尔扎诺/博曾关于国家间关系中少数民族问题的建议》，以便在全球一级就预防和解决涉及少数群体的争端提供规范和实际指导。
30. 鼓励联合国审查《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》，以期将处理少数群体问题的交叉办法纳入其中，并在其中纳入关于残疾少数群体的具体规定。
31. 联合国人权机制应将《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》纳入其判例的主流。
32. 人权理事会应更加重视少数群体问题，将其作为普遍定期审议的一部分。
33. 就保护少数群体的法律和体制框架而言，各国、联合国、区域组织和民间社会应解决保护少数群体实质性权利方面的差距，如：(a) 公民权，包括多重公民权；(b) 包括土地在内的经济权利，重点是少数群体地区的可持续和包容性发展，同时保护自然环境；(c) 参与决策的权利，这需要反映自治规范方面的现有国家实践；(d) 宗教少数群体权利方面的差距。
34. 联合国人权系统应建立保护数字空间中少数群体权利的机制和追究网上仇恨言论和暴力行为实施者责任的问责机制。
35. 联合国机构应制定和执行具体的准则，以识别和支持身为境内流离失所者或难民的少数群体。
36. 联合国系统应为面临多种形式歧视的少数群体，如包括男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者在内的少数群体提供充分的保护机制，并确保他们的权利被纳入整个联合国系统的主流。
37. 联合国机构应定期与少数群体组织、少数群体人权维护者协商，其中包括前联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)少数群体研究员，他们既有人权专门知识，也有少数群体问题的个人经验。
38. 联合国国家和区域办事处应设立少数群体人权干事职位，就《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》的落实和纳入联合国系统主流问题提供咨询并进行促进和监督。
39. 联合国应制定明确的准则，在冲突之前、期间和之后将少数群体权利主流化。
40. 联合国应考虑建立一个机制，审查联合国所有会员国的少数群体人权记录。

41. 联合国应考虑建立一个独立的问责机制，定期审查本组织在少数群体问题上的业绩和应对措施，并提出具体的改进建议。

42. 少数群体问题论坛需要考虑今后的具体步骤，以便在少数群体的平等参与下，制定一项关于少数群体权利的具有法律约束力的条约。该条约应当有一个相关的监督机制，能够为国家和非国家行为体系统地制定指导方针，并扩大国际少数群体保护的范围，重点是纳入受种姓影响的群体、有特别严重的受排斥和迫害历史的特定少数群体，如罗姆人和移民少数群体。

43. 少数群体问题论坛应考虑建立一个专家和从业人员联合会，系统地为联合国制定相关标准做出贡献。

四. 关于重点关注少数群体权利维护者在促进《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》原则方面的作用的建议

44. 所有国家都应充分承认少数群体权利维护者作为政府合作伙伴在保护和促进人权方面发挥的重要作用。所有国家都必须确保所有少数群体权利维护者都有一个安全和有利的环境，能够在没有威胁、暴力或任何形式骚扰的情况下开展工作。

45. 各国必须制止对少数群体权利维护者和在少数群体问题领域工作的人权维护者的所有报复，包括暗杀、诽谤、起诉和恐吓。

46. 所有国家、联合国以及国际、区域和民间社会组织应有效支持捍卫少数群体权利的少数群体妇女，并应保证对她们的保护。

47. 联合国应增加少数群体参与联合国本身的机会，包括参与获取经济及社会理事会咨商地位的程序的程序的机会，并建立更多平台，让少数群体的声音能够提出问题。

48. 联合国应加强对捍卫少数群体权利的活动分子的保护机制。

49. 联合国应支持和促进有残疾的少数群体权利维护者有意义的参与，以便他们能够反映其在国际一级面临的现有挑战。

50. 所有国家、联合国以及国际、区域和民间社会组织必须认识到少数群体妇女面临的多重、多层次和相互交织的压迫形式，为少数群体妇女创造更多的机会，提供更多的支持，使她们能够更好地表达自己的力量和声音，更好地调动资源，并最终保护她们的人权。

51. 所有国家、联合国以及国际、区域和捐助组织都应支持和投资于加强女性和青年少数群体权利维护者的能力，并积极让他们参与决策过程，而不是仅仅将他们视为各种方案的受益者。

52. 所有国家、联合国以及区域和民间社会组织都应收集良好做法并将其纳入主流。这些良好做法不仅涉及具体的少数群体权利，还包括国家如何管理其社会的

多样性，以及不同的族裔、宗教、语言和民族群体如何共同生活，而不是各居一方。

53. 所有国家、联合国以及区域和民间社会组织都应对维护他人(特别是那些因为属于少数群体而受到压迫和迫害的人)权利的每个人予以肯定和鼓励。

54. 除了来文、紧急行动和建议之外，联合国人权机制应寻求新的方式，与各国一起解决侵犯少数群体权利的问题。

55. 媒体应停止因其公开提出关切而将少数群体权利维护者作为攻击对象。

56. 为了对抗少数群体面临的“他者化”叙述，少数群体权利维护者应考虑采取建设性复原力战略，通过成为社会的积极成员，与其他族裔、语言和宗教群体的代表并肩工作，消除成见。

57. 鉴于少数群体的经历和情况相似，他们应当更加密切地合作。

五. 填补落实少数群体人权方面差距的建议

58. 联合国秘书长应任命一个高级别小组，审查当前框架的局限性，并提出一系列改革建议，以实现权利保护，加强联合国协调，增强少数群体的发言权。

59. 联合国应建立一个专家机制，负责审查各国(特别是根据第 1、4 和 6 条)以及联合国系统各专门机构和其他组织(根据第 9 条)落实《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》的情况。

60. 各国和联合国应通过大会通过一项决议，设立一个少数群体常设论坛，作为民族或族裔、宗教和语言上的少数群体及其他利益攸关方的协商机制，作为在全世界发展和加强保护少数群体权利的平台。

61. 所有国家都应为建立少数群体自愿基金作出贡献，这将使财力有限的组织和个人有机会参加少数群体问题论坛，并使人权高专办少数群体研究金方案和区域论坛等举措得以持续进行、蓬勃发展和不断扩大。

62. 各国、联合国和人权理事会应加强少数群体问题论坛，增加每届会议的会期，并确保届会的交叉性。这也可能包括为举办区域论坛提供支持和资源。

63. 所有国家、联合国以及区域、国际和民间社会组织应确保在处理少数群体面临的歧视问题时，将少数群体作为平等的利益攸关方纳入决策过程，而不是仅将其视为受害者。

64. 联合国应通过一项决议，确定影响基于工作和出身受到歧视的少数群体社区的独特歧视性做法，并建立一个工作组来审查对他们的保护方面的差距。

65. 联合国应创建一个对话系列，每年在线进行几次，将政府官员、捐助方、民间社会组织和商界领袖聚集在一起讨论问题，承诺实施解决方案，并监测少数群体问题的进展。

66. 工商业与人权论坛和少数群体问题论坛应共同努力，就工商业与少数群体的人权问题开展联合讨论。

67. 少数群体问题论坛应加强努力，为人权合作和对话提供一个平台。

68. 民间社会成员，包括那些属于少数群体的成员，应当从竞争转向团结，这可能还包括创建一个在线全球平台，使民间社会组织能够相互联系，了解现有举措，并最终创造增进团结的机会，从而避免各自为政。

69. 为了最大限度地发挥其在保护少数群体权利领域的效力，联合国应通过在区域一级与政府间组织或跨国组织建立更强有力的伙伴关系和增强协同作用，具体关注少数群体权利状况的区域特殊性。

70. 区域政府间组织应加强努力，进一步承认、促进和保护少数群体的权利，并确保监测和报告其落实情况。

71. 联合国消除种族歧视和保护少数群体网络应更积极地参与少数群体问题论坛，这可能包括向论坛报告每个联合国机构开展的与少数群体有关的活动。

六. 应对少数群体面临的紧急情况的建议

72. 各国、联合国、国际和区域组织以及民间社会应优先努力发展社会凝聚力和复原力，并在针对少数群体的仇恨犯罪发生之前增强民众和社区识别和应对预警信号的能力。

73. 各国应制定有效机制或加强现有机制，以识别、应对和制裁针对族裔或民族、宗教和语言上的少数群体的仇恨言论和煽动歧视、敌意或暴力行为的言论，包括网上和社交媒体平台上的这类言论。

74. 各国应加大努力，解决法律漏洞和缺乏有效执行的问题以及对少数群体妇女和女童强迫婚姻的容忍、绑架少数群体女童的事件和与强迫婚姻有关的对其强迫皈依等问题。

75. 各国应确保语言政策不是基于少数群体身份是一种威胁的想法，必须确保在与少数群体代表进行有效磋商的情况下制定政策，并且这些政策不会限制少数群体维护和发展其身份认同的权利。

76. 各国应增加配额，在各自国家向更多有少数群体背景的难民提供庇护，并允许有少数群体背景的难民获得特殊优待，这些难民由于被迫逃离的局势而可能没有适当的旅行和身份证件。

77. 联合国和各国应发起与少数群体组织的磋商，讨论采取实际行动保护遭受系统性有针对性的暴力袭击的少数群体代表。

78. 联合国、各国以及国际和区域组织应加大努力，为人权遭到严重侵犯的少数群体代表提供康复支持。

79. 联合国、各国以及国际和区域组织应确保庇护和难民中心受到“少数群体平等和敏感性”监督，并为所有官员、辅助人员和翻译提供反种族主义培训，以确保具有少数群体背景的难民在平等和不受歧视的基础上获得支持。
80. 联合国难民事务高级专员公署应采取措施，确保其难民评估过程严格保密，以便前来登记的少数族裔背景的难民能够放心地宣布其宗教或信仰，而不必担心成为目标或遭受歧视。
81. 所有国家都应与民间社会和国际组织合作，共同努力，有效遏制极端主义影响的增长，保护少数群体的权利、自由和安全，将更多的资源和注意力投入到防止极端主义的需要上，以确定和解决将人们拖入其压迫性控制之中的因素。
82. 联合国、各国、媒体和人权组织必须加大努力，将针对少数群体的持续、有系统的攻击和蓄意摧毁一个族裔、宗教或语言群体的很大一部分视为灭绝种族。
83. 每当少数群体正受到系统性攻击时，人权理事会应设立独立的实况调查团，收集证据，摸清和记录攻击情况，并开展调查。
84. 如果发生涉及少数群体的冲突，联合国应当部署维持和平部队来恢复秩序，建立和平，保护少数群体及其人权。
-