



大会

Distr.: General
16 August 2023
Chinese
Original: English

第七十八届会议

临时议程* 项目 73(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权
和基本自由切实享受的各种途径

少数群体问题**

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳根据人权委员会第 2005/79 号决议提交的报告。

* A/78/150。

** 本文件迟交给会议事务部门，未按照大会第 53/208 B 号决议第 8 段规定说明理由。



少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳的报告

摘要

在本报告中，少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳总结了他担任联合国少数群体问题任务负责人六年期间的工作。他在报告中着重介绍了引人注目的成就和发展动态，也强调了在促进和保护少数群体人权方面存在的严峻全球挑战。他还概述了 2022-2023 年期间他所进行的国别访问、往来信函和与任务相关的其他活动。

特别报告员在报告的专题部分详细说明了近年来在联合国各机构、结构和倡议中对少数群体人权的地位给予的关注，以及就如何应对世界各地日益严重的剥夺少数群体权利问题开展的讨论和提出的建议。他指出，人们担心的是，没有积极承认和维护少数群体人权所造成的影响会成为全球和平与稳定所面临的许多重大威胁中的一个重要因素。在当今世界，暴力冲突的数量和境内流离失所者的人数甚至是自第二次世界大战爆发前以来最多的，仇恨言论和仇恨犯罪在许多国家如海啸般汹涌，全球无国籍者人数可能大幅增加。在所有这些危机中，少数群体普遍成为袭击目标或受害者，尤其是他们在被拒绝给予公民身份者和正处于无国籍状态者中的占比为四分之三以上。正如特别报告员在本报告中指出的那样，这种情况在很大程度上可以归因于未能在体制上认识到和消除其中许多现象的根源：偏见、种族主义、嫁祸于人和不容忍在全世界日益严重，而且往往伴随着新形式的排他式民族主义。在《世界人权宣言》发表七十五年后的今天，这种“点菜式”落实人权做法忽略或无视了少数群体的权利，破坏了《联合国宪章》的根本基础和普遍实现国际人权的前景，而且在很大程度上说明了在预防冲突和消除无国籍状态方面何以失败，以及何以未能以任何方式防止仇恨言论、仇恨犯罪、乃至甚至暴力和种族灭绝叫嚣的爆炸性增长。

2022 年 11 月，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》通过周年纪念之际，秘书长发表了如下声明：“30 年过去了，世界做得还不够，远远不够。在保护少数群体权利方面，我们面对的问题不是弥合差距，而是完全的不作为和疏失”。鉴于“不作为和疏失”造成了一个更加不平等、不稳定和暴力的世界，特别报告员在对这一承认的回应中就解决国际社会“不作为和疏失”问题的前进方向提供了指导意见，他还就如何应对少数群体所面临的新出现威胁和危险、特别是源自人工智能的威胁和危险提出了新方法。

一. 导言

1. 少数群体问题特别报告员费尔南·德瓦雷纳根据人权委员会第 2005/79 号决议规定的任务向大会提交本报告。特别报告员在报告中总结了自上次向大会提交报告(A/77/246)以来在 2022 年和 2023 年开展的活动，并概述了他担任任务负责人六年期间的主要优先专题、成就和发展动态。他还增加了一个专题章节，以说明今后如何解决国际社会在保护少数群体权利方面的“不作为和疏失”问题。特别报告员还就少数群体问题论坛和在其任期内召开的区域论坛的工作和方向提出一些看法，并指出了与在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利有关的新出现问题和挑战。

2. 特别报告员对在他担任任务负责人期间支持他和配合他工作的众多个人和实体表示感谢和感激，其中包括少数群体代表和社群、民间社会和人权组织、会员国(特别是少数群体问题之友小组成员)、联合国系统各实体以及学术和研究组织。他特别感谢联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)对他作为任务负责人给予的持续支持，尤其是在此期间与他共事的人权干事。

二. 特别报告员在 2022 年和 2023 年的活动

3. 特别报告员希望提请大会注意关于少数群体问题专题任务的网页，其中提供了与任务有关的活动的一般信息，包括往来信函、向新闻界发表的谈话、出席公开活动、国别访问和专题报告。¹ 提交人权理事会第五十二届会议的报告概述了任务负责人在 2022 年 8 月至 12 月期间开展的活动。² 作为例外，人权理事会将特别报告员的任期延长三个月，延至 2023 年 11 月 1 日。

4. 特别报告员参与了大量活动，以促进和提高对少数群体人权的认识。这些活动包括：在大会第七十七届会议期间，围绕在纽约举行的纪念《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》通过三十周年大会高级别活动提供咨询并参加活动；亲自或在线出席世界各地的几十次会议并在会上发言；为各种其他提高认识活动做出贡献，例如与学生和青年举办研讨会以及接受媒体采访。

A. 国别访问

5. 应巴拉圭政府邀请，特别报告员于 2022 年 11 月 14 日至 25 日对该国进行正式访问。国别访问报告将提交给 2024 年举行的人权理事会第五十五届会议。预计特别报告员还将于 2023 年 10 月 9 日至 20 日对塔吉克斯坦进行正式访问。原定于 2022 年对俄罗斯联邦进行的国别访问没有成行。

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

² A/HRC/52/27。

B. 往来信函

6. 2022 年，少数群体问题特别报告员共发出 70 封信函。其中 51 封是指控信，13 封是紧急呼吁，6 封是其他关切信，涉及不符合国际人权法和标准的议案、立法、政策或做法。在发出的 70 封信函中，所有信函都是与其他特别程序任务负责人联合发出的，11 封信函是由少数群体问题特别报告员牵头发出的。在地理分布方面，4 封信函发给非洲国家，39 封发给亚太国家，4 封发给东欧国家，2 封发给拉丁美洲和加勒比国家，21 封发给西欧和其他国家，8 封发给其他国家。

7. 2023 年 1 月 1 日至 5 月 12 日，特别报告员共发出 11 封信函。其中六封是指控信，三封是紧急呼吁，两封是其他关切信，涉及不符合国际人权法和标准的议案、立法、政策或做法。在这 11 封信函中，6 封是与其他特别程序任务负责人联合发出的，5 封是由少数群体问题特别报告员牵头发出的。

C. 少数群体问题论坛和区域论坛

8. 少数群体问题论坛在中断三年之后，第十五届会议于 2022 年 12 月 1 日和 2 日在日内瓦万国宫举行，主题为“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”，并为便于在线发言采取一些措施。2022 年，登记与会者人数激增，几乎达到了冠状病毒病(COVID-19)大流行之前的参与水平，来自 79 个国家的 580 人参加了论坛，这表明了人们对论坛本身的高度关注以及解决少数群体问题的重要性。关于论坛会议的完整报告和由此产生的建议已提交 2023 年举行的人权理事会第五十二届会议(A/HRC/52/71)。

9. 特别报告员还在 2022 年召开了四个区域论坛(美洲区域论坛、非洲和中东区域论坛、亚太区域论坛以及欧洲和中亚区域论坛)，此外还向少数群体问题论坛年度会议提供指导。

10. 少数群体问题论坛本身是根据人权理事会 2007 年第 6/15 号决议设立的，2012 年理事会第 19/23 号决议重申了论坛的重要作用。论坛的任务是提供一个平台，促进就涉及在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的问题开展对话与合作，并为特别报告员的工作提供专题意见和专门知识。

三. 2017 年以来任务相关优先事项和成就概览

11. 特别报告员在 2017 年向大会提交的第一份报告中确定了四个优先专题：无国籍问题；少数群体的教育、语言和人权；社交媒体上针对少数群体的仇恨言论；预防族裔冲突。在任期内，他还着力于为改善根据任务所开展活动(如少数群体问题论坛会议)的无障碍环境采取新做法，以及消除联合国各机构、结构和倡议在更好地保护少数群体权利方面存在的差距。

12. 在特别报告员进行的所有国别访问(博茨瓦纳、吉尔吉斯斯坦、巴拉圭、斯洛文尼亚、西班牙和美利坚合众国)以及在区域论坛和少数群体问题论坛上都提出了这些优先主题，在其他活动和场合中以及在他向大会和人权理事会提交的年度报告中也经常提到这些优先主题。

A. 无国籍状态

13. 在特别报告员任期内，在无国籍问题上所取得的为数不多的一个积极成果是，吉尔吉斯斯坦政府于 2019 年通过立法并采取措施，使该国成为第一个在实际上基本结束无国籍状态的国家(A/HRC/46/57/Add.1，第 16 段)。

14. 联合国难民事务高级专员公署为到 2024 年结束无国籍状态而发起的“#IBelong”运动即将结束，但并未对全球无国籍人口总数产生任何重大影响。某些不那么客气的评估认为，这项运动已彻底失败，因为无国籍状态自近十年前开始这项运动以来并没有明显减少，而且数以百万计人在未来几年中还面临着成为无国籍者的现实风险。

15. “#IBelong”运动未能到 2024 年结束无国籍状态，甚至未能大幅减少无国籍状态，这似乎在很大程度上是由于没有充分重视全世界无国籍状态的主要原因，即有歧视性和有针对性地拒绝给予某些少数群体成员以公民身份。正如特别报告员在其年度报告(包括提交大会的上一份报告)中经常指出的那样，世界上超过四分之三 of 无国籍者来自少数几个少数群体，他们在科特迪瓦(迪乌拉和其他北方少数群体)、多米尼加共和国(海地裔少数群体)、拉脱维亚(说俄语的少数群体)和缅甸(罗辛亚少数群体)(A/73/205)等国家被集体剥夺公民身份。尽管如此，消除影响少数群体的无国籍状态的主要原因并没有被指定为到 2024 年结束无国籍状态的 2014-2024 年“#IBelong”运动的优先事项。同样，难民署虽然通过该运动、乃至整个联合国发挥作用，但在处理特别报告员和其他人的以下警示和严重关切方面基本上保持沉默或无能为力：印度阿萨姆邦(还可能有该国其他区域)数以百万计主要为孟加拉和穆斯林背景的少数群体成员可能在不久的将来被视为非公民，成为事实上的无国籍者(同上，第 35 段)。

16. 虽将开展一项题为“结束无国籍状态全球联盟”的新倡议，以期通过集体采取的多利益攸关方办法，以无国籍者或曾经是无国籍者的经历为中心并尊重他们的经历，到 2030 年加快解决无国籍状态问题，³ 但没有迹象表明将以更大力度关注消除无国籍状态的主要根源、在公民身份问题上无歧视地尊重平等权利的必要性、或防止数以百万计少数群体成员被剥夺公民身份。已有迹象表明，正在采取“一切照旧”的做法，即试图通过不消除大多数情况的真正根源来“结束”无国籍状态。首先，《我们的共同议程》将成为新倡议而且可能成为一个新运动的依据，其中关于结束无国籍状态的建议没有提及少数群体和无国籍状态，但其中提到了移民和难民，尽管少数群体而非移民或难民是全球无国籍状态的主要受害者。⁴ 此外，与一位联合国官员私下讨论了从 2024 年起结束无国籍状态的新运动可能采取的形式，这些讨论表明没有愿望或胃口关注少数群体，因为该主题过于“敏感”，因此没有意愿或没有能力消除造成无国籍状态的主要原因。

³ 见 www.unhcr.org/ibelong/the-new-global-alliance-to-end-statelessness/。

⁴ A/75/982。见承诺 4(遵守国际法并确保公正)以及相关关键行动(人人拥有合法身份、结束无国籍状态以及保护境内流离失所者、难民和移民)。

B. 教育、语言和人权

17. 特别报告员的优先主题是教育和少数群体语言，这仍然是他整个任务期间的重点。与无国籍问题一样，他在所有国别访问中都提出了这一问题，并参加了有关这一问题的大量活动和会议。虽然对语言少数群体成员而言，教育是维护和尊重其身份的核心，但这是国际人权的一个领域，在这个领域，国际社会的反应和接受程度并不很高。

18. 时任少数群体问题特别报告员在 2017 年发布了题为“语言少数群体的语言权利：实用执行指南”的手册，其中明确指出，如有足够高的数量需求，就必须适当地以少数群体语言提供公共教育服务，大致采取适度做法。这包括从幼儿园到大学的各级公共教育。如由于需求、讲少数群体语言的人的集中程度或其他因素而无法做到这一点，国家当局则应在可行情况下，至少确保提供少数群体语言教学。此外，所有儿童都必须有机会学习官方语言。⁵

19. 特别报告员在其提交人权理事会的 2020 年专题报告中同样强调，对语言少数群体成员的全纳和优质教育意味着，在可行情况下，尽可能用其自己的语言提供教育(A/HRC/43/47, 第 48 段)，而且在合理和正当情况下，不规定在公立学校按比例使用少数群体语言作为教学媒介构成歧视。一般来说，在教育中应尽可能多地并在尽可能高的级别使用少数群体语言。出于教学和其他原因，在可行情况下，母语应成为教学语言，而且在确实不可行的情况下，母语至少应作为一门学科来教授(同上，第 59 段)，否则就违反了国际法中的禁止歧视规定。同样，与会者在 2019 年举行的少数群体问题论坛第十二届会议和同年举行的区域论坛上所提出的建议中，都重申了人权与在教育中使用少数群体语言二者之间的联系，并重申各国应制定教育政策和实施计划，以在可行的情况下保障在各级以母语接受教育的权利。这种政策应包括在公共教育中使用少数群体语言的最低标准以及一个内置的监测和评估系统(A/HRC/43/62, 第 30 段)。

20. 尽管有这些表态和发展动态，而且特别报告员也努力为少数群体提高人们对这些事项的人权层面的了解、重视和认识，但在此期间，在教育中使用少数群体语言的情况并没有好转。近年来，特别报告员和其他特别程序任务负责人发出大量信函，⁶ 其中提出了关于公立甚至私立学校限制使用少数群体语言作为教学媒介的严重指控。这种情况引起了人们在人权层面的担忧，即是否发生了国际法根据《公民及政治权利国际公约》第 2 条和第 26 条等规定的歧视，以及是否侵犯了少数群体根据该公约第 27 条享有的少数群体与其社群其他成员一起使用自己语言的权利。

⁵ 人权高专办，《语言少数群体的语言权利：实用执行指南》，2017 年 3 月。

⁶ 这些国家包括中国(AL CHN 6/2022 号来文)、爱沙尼亚(AL EST 1/2023 号来文)、法国(OL FRA 3/2022 号来文)和拉脱维亚(OL LVA 1/2022 号来文)。特别报告员在关于对博茨瓦纳(A/HRC/40/64/Add.2)、吉尔吉斯斯坦(A/HRC/46/57/Add.1)和西班牙(A/HRC/43/47/Add.1)的国别访问报告中也提出类似关切。

C. 仇恨言论和社交媒体

21. 与其他优先专题一样，特别报告员在其提高认识活动、参加会议和进行国别访问过程中，对社交媒体上针对少数群体的仇恨言论始终不断地提出关切。他在 2021 年提交人权理事会的年度报告中指出并警告说，2020 年出现了通过社交媒体迅速传播一种“思想疾病”的现象。

22. 社交媒体上的仇恨言论正在蔓延和加剧。少数群体是仇恨、煽动暴力行为和歧视的主要受害者。在已有关于社交媒体仇恨言论或仇恨犯罪的分类数据的情况下，约 70% 或以上的目标人群往往是少数群体成员。

23. 仇恨言论的威胁首先影响到少数群体。无论是否属于不作为，该领域的许多行为者都没有系统地确认并明确承认谁是社交媒体上种族主义、偏见、嫁祸于人甚至煽动暴力的主要对象。由于没有具体提及少数群体，仇恨言论的程度和残酷性被忽视，甚至被掩盖在泛泛而论的迷雾之中。从某种意义上说，如果不说出谁是主要受害者，每个人都成了仇恨的帮凶。其结果就是产生滋生不宽容和排斥的肥沃土壤，而不宽容和排斥正是仇恨少数群体的推手。雪上加霜的是，仇恨对某些人来说极为有利可图，而对另一些人来说则大有用武之地(A/HRC/46/57)。

24. 特别报告员继续对其任期内社交媒体上针对族裔、宗教或语言少数群体的仇恨言论出现爆炸性增长表示关切。这方面的例子包括，2014 年至 2018 年期间，印度境内针对少数群体的仇恨言论增加了 786%，⁷ 美国境内反犹太主义事件达到有记录以来的最高点⁸ 此外，2021 年的一份报告指出，欧洲安全与合作组织 29 个成员国中针对穆斯林的仇恨犯罪在 2017 年达到顶峰(A/HRC/46/30，第 47 段)，但据报告，2023 年许多地方的仇视伊斯兰案件甚至更高。还应强调的是，反犹太主义、仇视伊斯兰教和反吉普赛主义都涉及到目标少数群体。在社交媒体上面临广泛仇恨言论的其他少数群体包括巴哈教徒、孟加拉人、贱民、土著人民和罗辛亚人。

25. 在欧盟委员会监督下，最近对关于打击网上非法仇恨言论的自愿行为守则进行了第七次评估，其结果显示，⁹ 在接到通知后 24 小时内采取删除行动的案件比例同样出现惊人下降，从 2020 年的 90.4% 下降到 2021 年的 81% 和 2022 年的 64.4%。最近，欧盟关于在线内容的新法规(即《数字服务法》)¹⁰ 于 2022 年 11 月 16 日生效。

⁷ Deepankar Basu, *Dominance of Majoritarian Politics and Hate Crimes against Religious Minorities in India, 2009-2018*, Working Paper Series, No. 493 (Political Economy Research Institute, 2019).

⁸ Anti-Defamation League, Centre on Extremism, “Audit of antisemitic incidents 2022”, March 2023.

⁹ 见 https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en。

¹⁰ 见 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en。

26. 同样，特别报告员与社交媒体平台的代表举行多次会议，而且微软、Meta(时称“脸书”)、X(时称“推特”)、谷歌和亚马逊于 2019 年发表联合声明，承诺遵守《消除网上恐怖主义和暴力极端主义内容的克赖斯特彻奇呼吁》，表示将坚定地致力于确保尽其所能打击导致恐怖暴力的仇恨。然而，最近的报告显示，社交媒体公司普遍未能就针对少数群体的仇恨言论采取行动，在涉及反穆斯林仇恨言论的情况下，高达 89% 的时间都没有采取行动，¹¹ 在涉及其他少数群体的仇恨言论中也是如此，例如反犹太主义和反黑人种族主义。

27. 为打击仇恨、不容忍、甚至煽动暴力和种族灭绝行为这些祸害，各机构还采取其他举措，例如在全球层面，秘书长于 2019 年推出《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》。该计划包含联合国系统的 13 项行动承诺，但其中大部分承诺仅限于开展更多研究、收集数据和提高认识。¹² 尽管少数群体在绝大多数情况下是由社交媒体平台助长的仇恨言论和仇恨犯罪的对象和受害者，但迄今为止尚未对少数群体给予重大关注。¹³ 因此，特别报告员关切和警告的主要问题在很大程度上仍未得到解决。

28. 虽然可以说社交媒体上大约三分之二的仇恨言论是针对少数群体的，但大多数社交媒体平台在其社区标准或内容管控准则中很少直接关注少数群体，甚至没有具体提及他们。例如，TikTok 在其社区准则中提到了贩运或交易活体动物以及濒危动物的任何身体部位等问题，并将仇恨言论或行为定义为因种族、族裔和宗教等受保护属性而攻击个人或群体的内容。然而，指导方针中没有一处提到“少数群体”一词。尽管有一处理所当然地提及濒危动物，但令人遗憾而且有反常规的是，并没有提及少数群体，尽管少数群体在绝大多数情况下是社交媒体上大多数仇恨言论的目标和受害者(A/HRC/46/57，第 78 段)。

29. 迄今为止，尚未采取任何重大步骤落实特别报告员在其关于仇恨言论、社交媒体和少数群体的专题报告中提出的各项建议，包括关于各国、联合国和人权高专办应启动一个进程，为社交媒体平台制定全球自愿行为守则，以打击仇恨言论，并应紧急起草关于打击社交媒体上针对少数群体的仇恨言论的准则的建议(同上，第 91 段)。特别报告员关于使用和滥用人工智能的危险和潜在危害增加的警告也没有产生任何明显效果(同上，第 73 和 74 段)。

¹¹ Centre for Countering Digital Hate, “Failure to protect: social media platforms are failing to act on anti-Muslim hate”, 28 April 2022.

¹² 联合国，《联合国仇恨言论战略和行动计划：联合国外地存在实施详细指南》，2020 年 9 月。

¹³ 另一项重要的全球倡议是《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划》(A/HRC/22/17/Add.4，附件，附录)，其中包括一个由六个部分组成的门槛测试，用于评估根据国际法可被判定构成非法仇恨言论的表达中仇恨的严重程度。只有少数几个倡议承认并明确述及少数群体而不仅仅是做表面文章，这是其中之一。

30. 也许在很大程度上正是由于缺乏行动，社交媒体上针对少数群体的仇恨言论在很大程度上仍然畅通无阻，甚至由于对其主要目标——少数群体——的关注不够而不断加剧和助长针对世界各地许多少数群体的种族主义、有毒、敌对甚至暴力行为。

D. 少数群体与预防暴力冲突

31. 特别报告员的主要重点和优先专题之一是澄清剥夺少数群体人权与导致暴力冲突的条件之间的密切联系。这些问题在 2021 年区域论坛期间得到了极大的关注和兴趣，并在这些论坛和 2021 年在日内瓦举行的少数群体问题论坛第十四届会议的建议中得到了强调。

32. 特别报告员在其 2022 年报告中警告说，大多数当代冲突都是内部冲突，其根源在于长期否认人权义务，特别是在于歧视和排斥小众或重要的少数群体人口，扭曲政治参与和代表权以及社会经济产品分配的模式，以及压制或无视这些少数群体的文化、语言或宗教(A/HRC/49/46，第 42 段)。

33. 他指出，一般来说，大多数冲突所显示的模式是相似的，这表现在长期以来存在关于大量和密集的少数群体民众遭到排斥和不平等待遇的申诉，这从人权角度发出持续警示，而且就避免暴力冲突可能发出警讯。即使是缓解不平等和促进发展的努力也往往忽略了少数群体或土著社群，因此，这有可能助长对排斥和歧视表达的不满，加剧可能导致冲突的裂痕(同上，第 55 段)。

34. 特别报告员提出，预防冲突的关键是联合国和国际社会其他成员直接承认，大多数冲突涉及少数群体或将其不满情绪工具化，正如 2018 年联合国/世界银行联合报告所建议的那样，少数群体人权框架对于解决经济和政治排斥的一贯做法至关重要。尽管提出这一建议，但在大多数联合国预防冲突倡议中，几乎完全——而且是令人惊讶地——忽略了是否有机会和适合将少数群体权利框架作为世界上很大一部分冲突的早期预警系统(同上，第 57 段)。

35. 虽然现在评估这些建议以及区域论坛(美洲区域论坛、¹⁴ 非洲和中东区域论坛、¹⁵ 亚太区域论坛¹⁶ 以及欧洲和中亚区域论坛¹⁷)和少数群体问题论坛提出的其他建议的影响还为时过早，¹⁸ 但前景不容乐观。

¹⁴ 人权高专办，“落实人权、少数群体权利和土著权利并开展教育”，美洲区域预防冲突和保护少数群体人权论坛的建议，在线会议，2021 年 4 月 27 日和 28 日。

¹⁵ 人权高专办，“人权、少数群体权利和土著权利的规范、结构和落实”，非洲和中东区域预防冲突和保护少数群体人权论坛的建议，在线会议，2021 年 6 月 15 日和 16 日。

¹⁶ 人权高专办，“人权和少数群体权利的规范、结构和落实”，亚太区域预防冲突和保护少数群体人权论坛的建议，在线会议，2021 年 9 月 7 日和 8 日。

¹⁷ 人权高专办，“人权和少数群体权利的规范、结构和落实”，欧洲和中亚区域预防冲突和保护少数群体人权论坛的建议，在线会议，2021 年 10 月 12 日和 13 日。

¹⁸ A/HRC/49/81。

36. 全球各地发生的暴力冲突再度增多，在 2023 年达到第二次世界大战结束以来的最高水平(S/PV.9250)。与此相应的是，世界上境内流离失所者人数也达到了历史最高水平。¹⁹ 然而，尽管有数据表明，这些冲突中的大多数通常是内部冲突，涉及少数群体的不满，但在近期的联合国预防冲突倡议中，绝口不提这些趋势，也没有试图解决当代现代冲突的主要动因和根源。这是明显的差距和疏漏，预示着联合国在有效实现其维护国际和平与稳定的主要目标方面机会渺茫。2023 年 7 月 20 日，秘书长提出《和平新议程》政策简报，²⁰ 但他在其中既没有提到世界上大多数武装冲突涉及少数群体问题或不满，也没有像 2018 年联合国和世界银行联合报告那样承认通往和平的道路需要重视这些根源。相反，报告既没有提及少数群体，也没有提及世界上大多数武装冲突达到创纪录水平的最普遍原因——只有一处提及，即表示少数群体妇女受到歧视、边缘化和暴力等叠加因素的影响，因此需要倾听她们的意见、尊重她们并支持她们的观点。

37. 因此，尽管秘书长在 2022 年 9 月大会高级别活动上的发言中指出，促进少数群体的权利对于促进政治和社会稳定以及防止国家内部和国家之间的冲突至关重要，并指出国际社会依然在应对“在保护少数群体权利方面的完全不作为和疏失”，²¹ 但在《和平新议程》中，他根本没有提及这一事实，似乎是在重复过去的“不作为和疏失”，从而助长了世界各地武装冲突的激增——以及联合国在预防冲突方面无力形成必要的专门知识和提出应对措施。²²

四. 2017-2022 年任务期间的进一步发展动态

38. 上述对任务优先主题的评估并不乐观，提出了需要在全世界范围内应对的许多挑战和问题，在某些情况下，在及时应对少数群体在公民身份、教育、仇恨言论和预防武装冲突等领域所面临有辱人格的人权状况方面，这些挑战和问题已成为当务之急。尽管如此，在某些领域无疑已经采取了一些重大积极措施并取得了进展。

A. 区域论坛

39. 更值得注意的发展动态之一是年度区域论坛已进入运作，用以补充少数群体问题论坛，并使互动对话更容易为世界不同区域的少数群体所了解，也更容易纳入各区域的关切问题和背景(A/HRC/37/66，第 64 段)。

¹⁹ 根据联合国难民事务高级专员公署(难民署)难民统计数据库(可查阅 www.unrefugees.org/refugee-facts/statistics/)的数据，全球境内流离失所者人数在 2022 年达到 7 110 万人，创历史纪录，但这一纪录在 2023 年 5 月被超过，达到 1.1 亿多人。

²⁰ A/77/CRP.1/Add.8。

²¹ 联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯在《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》通过三十周年高级别会议上的讲话，2022 年 9 月 21 日，可查阅 www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2022-09-21/secretary-generals-remarks-the-high-level-meeting-the-30th-anniversary-of-the-adoption-of-the-declaration-the-rights-of-persons-belonging-national-or-ethnic-religious。

²² 例如，高级调解顾问待命小组为联合国开展调解和建立和平工作，历来既不要求该小组具备而该小组也不具备关于少数群体问题的专门知识，尽管大多数武装冲突也都涉及少数群体的不满和问题。

40. 区域论坛是特别报告员的一项倡议，自 2019 年起开始举办。其目的是作为少数群体问题论坛的补充，扩大少数群体、专家、国家和国际组织的参与。在 2019 年至 2022 年期间，共举办了 13 次区域论坛，有 1 617 人参加，发布了 676 项建议，内容涉及少数群体语言权利(2019 年)、仇恨言论(2020 年)、预防冲突(2021 年)和《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(2022 年)等主题。²³

41. 在汤姆·兰托斯研究所和许多区域少数群体和人权组织的支持和努力下，为非洲和中东、美洲、亚太区域以及欧洲和中亚举办了区域论坛。在此期间，由于 COVID-19 疫情的影响，大多数区域论坛都是在线或以混合形式举行的，但其中四个区域论坛是在曼谷、布鲁塞尔、突尼斯和维也纳举行的现场活动。

42. 民间社会组织和国际社会对区域论坛的反应非常积极。区域论坛的参与者经常强调，由于各论坛在各区域举办并重视和关注区域问题，个人和组织更容易参与论坛，包括对活动做出贡献的专家。区域论坛具体关注区域背景和条件，对不同区域遇到的具体挑战反应更快，也更包容。与会者普遍认为，由于时间、交通和资源的限制，在日内瓦举行的为期两天的少数群体问题论坛无法做到这一点。区域建议对于非洲和中东、美洲、亚太区域、欧洲和中亚少数群体所面临的挑战也更有针对性、更加适合，并为这些区域的少数群体提供了更大的空间和发言权，更为人们所了解。

43. 此外，区域论坛可以采取更具包容性的方法，确保更广泛的参与，尤其是通过提供少数群体和区域语言的传译或在文件中使用这些语言，其中包括阿马齐格语、西班牙语、葡萄牙语、瓜拉尼语、马来语、手语和其他语言。

44. 总之，区域论坛可使少数群体组织和代表的参与程度大大提高，而且在某些情况下使国家代表的参与程度大大提高，否则就不可能做到这一点。

B. 《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》通过三十周年和大会高级别活动

45. 自 1992 年通过《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》以来，在纽约举行的大会第七十七届会议期间，大会首次于 2022 年 9 月 21 日举行了由大会主席克勒希·乔鲍主持的纪念该文书通过三十周年高级别活动。

46. 尽管许多少数群体所处的全球环境依然严峻，但联合国在纪念《宣言》通过周年纪念活动中承认了少数群体问题的重要性，并承认了失败。

47. 秘书长发表声明指出：“30 年过去了，世界做得还不够，远远不够。在保护少数群体权利方面，我们面对的问题不是弥合差距，而是完全的不作为和疏失”。此外，主管人权事务助理秘书长伊尔泽·布兰兹·科里斯指出，30 年过去了，在《宣言》中所作的承诺仍未实现，迫切需要会员国和多边行动，提高少数群体权

²³ 汤姆·兰托斯研究所和一个由各区域少数群体和人权代表组成的国际咨询小组的协调、支持和贡献，以及众多非政府组织、国家代表和区域及国际组织(如联合国教育、科学及文化组织、欧洲安全与合作组织、欧洲联盟和欧洲委员会)的贡献和协助，使区域论坛得以举办。

利在全球议程中的优先地位，而联合国系统本身需要加大力度并承诺在整个组织内采取联合行动(A/HRC/52/27，第 17 段)。

48. 特别报告员指出，周年纪念活动可以作为一个转折点，藉此弥补联合国过去几十年在体制上缺乏进展的情况，并重新关注和努力推动对少数群体及其权利的保护和承认，一如近期对其他边缘化群体的做法。

49. 特别报告员希望，秘书长的承认和 2022 年大会第七十七届会议对少数群体问题的更多关注将为纠正联合国最近的“不作为和疏失”铺平道路，并希望本组织将最终推进一系列已呼吁采取的举措，例如扶助少数群体自愿基金、少数群体常设论坛、起草促进少数群体权利全球条约以及重启和实施 2013 年发布的《秘书长关于消除种族歧视和保护少数群体的指导说明》——时任秘书长潘基文在该指导说明中提出了联合国促进少数群体权利主流化行动的指导原则和框架，以确保联合国从总部到派驻各区域和各国的机构采取全面和一致的方法。²⁴

C. 在促进特定少数群体社群方面的影响和积极发展动态

50. 一般来说，特别报告员的工作在影响或能见度方面通常是分散的或长期的。少数群体问题特别报告员的情况也是如此，尽管在其任期结束时仍有几个领域已产生显著和具体的影响。

1. 承认手语，包括在斯洛文尼亚宪法中

51. 在特别报告员任期之初，根据他在关于联合国文书规定的四类少数群体的专题报告(A/75/211)中对语言少数群体成员的定义所作的说明(A/75/211)，他将手语使用者确定为自然语言使用者，使他们能够构成语言少数群体成员。因此，除了在少数群体问题论坛或一些区域论坛上经常确保为这一语言少数群体成员提供传译服务外，特别报告员还在其整个任期内的国别访问中不断提出手语使用者的权利问题。2018 年举行的少数群体问题论坛第十一届会议是第一次提供国际手语传译的会议，而 2019 年举行的该论坛第十二届会议是第一次邀请一位手语少数群体代表作为专家小组成员参加会议。

52. 特别报告员在首次国别访问中前往了斯洛文尼亚，他就承认和使用手语提出的建议有助于该国国家当局决定修改本国《宪法》。2021 年 6 月 4 日，斯洛文尼亚议会一致赞成修改《斯洛文尼亚共和国宪法》，通过了第 62(a)条，承认三种国家手语，其内容如下：“保障斯洛文尼亚手语的自由使用和发展。在意大利语或匈牙利语也是官方语言的城市地区，保障自由使用意大利语和匈牙利语手语”。

2. 澄清和开放少数群体、特别是基于血统的少数群体和宗教或信仰少数群体的类别

53. 就一个民族或族裔、宗教或语言方面的少数群体由哪些人构成而言，还存在不确定性和缺乏指导，这往往使许多属于这些少数群体的人由于偏见、成见或根本不了解谁可以声称自己是国际法规定的少数群体成员，而被排除在对其人权的承认和保护之外。在实践中，由于缺乏任何全面的指导，有时会出现临时或任意

²⁴ 联合国，“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 3 月。

否认特定群体在某一国家属于少数群体的情况。这种情况不仅发生在国家官员中，甚至有时发生在联合国官员中。²⁵ 在未获承认的少数群体社群、否认一个新的或非传统的宗教社群可能是少数群体、少数群体因不是公民而被视为“不受保护”、甚至有时声称某一特定社群“不够边缘化”或在语言、宗教或文化方面并非真正不同于多数人口社群等情况中，都会出现这种否定的例子。

54. 通过其关于联合国系统内四类少数群体的专题报告，特别报告员正在帮助克服由于在这些类别的意义以及这些类别如何影响可以声称客观存在的群体方面缺乏指导而造成的不确定性或障碍。

55. 在该报告中，特别报告员澄清了基于血统或“生活方式”的群体如何构成国际法规定的少数族裔，前者包括达利特人、部落民和所谓的种姓社群等群体，后者可包括航海和游牧群体，例如达奥人、莫肯人、图阿雷格人和贝都因人，以及游民和罗姆人(同上，第 70(a)段)。

56. 最后还明确的是，联合国系统内的宗教或信仰少数群体可以由属于非等级制或非正规化宗教或信仰(如法轮功、萨满教、巫术、拉斯塔法里教或蒙古族萨满教)的人组成、或由不信教者和新信仰(无神论者、不可知论者、山达基教徒、巴哈教徒、艾哈迈迪教徒或摩门教徒)，或一个国家内处于主流地位的多数派宗教中的教派或分化门派(什叶派伊斯兰教、沙克达教、哈雷迪犹太教或艾哈迈迪耶教派)组成(同上，第 59(a)段)。

57. 同样，对各类别内容的澄清也在语言问题上提供了更大确定性。现在毫无疑问的是，手语使用者可被视为语言少数群体的成员，因为手语在客观上是自然语言。世界上也有不止一种手语，其中每种手语的每一个使用者都可被视为独特的语言少数群体成员。特别报告员在整个任务期间一直将这些列入语言少数群体成员。

58. 现在也终于有了一个坚实的基础来理解那些其言语从语言角度看属于成熟语言的社群并接受他们为语言少数群体，例如海地克里奥尔语(kreyòl ayisyen)、粤语和中国其他非多数人使用的各种汉族语言，以及具有官方地位的語言的使用者或占一国人口不到一半的移民。在土著人也不占多数的国家，土著语言也是如此(同上，第 50 段)。

D. 法律和制度层面的发展动态

1. 少数群体问题论坛的建议产生的影响

59. 作为人权理事会任务的一部分，特别报告员除了为被指称的侵犯人权行为提供申诉机制外，还为促进国际人权标准的制定、参与宣传和提高公众认识。关于少数群体问题的任务还包括协调和支持少数群体问题论坛(和区域论坛)，从而起

²⁵ 一份联合国内部文件指出，联合国驻各国特派团普遍缺乏对少数群体问题的认识，甚至到了不知道或否认某个国家存在任何少数群体的地步。见联合国种族歧视和保护少数群体网络，2023 年 2 月高级会议合并订正稿，附件：联合国国家一级方案文件扫描。**错误!超链接引用无效。**

草向联合国、会员国和全球、区域或国家的其他行为者提出的建议。这些建议还可能改变对人权标准的理解或解释，如 2023 年涉及欧洲人权法院的情况。

60. 在各国、专家小组成员和少数群体参与者的参与下起草的少数群体问题论坛建议有史以来第一次为国际人权法的发展做出了贡献。欧洲人权法院的法官在推理后得出结论认为，一名议会选举候选人因在保加利亚竞选时说少数群体语言(土耳其语)而受到惩罚，构成了对表达自由的侵犯。²⁶ 法院提到这些建议，强调“必须允许来自少数群体的候选人在竞选活动中使用自己的母语，以保证属于这些群体的人在与其他公民平等的基础上参加选举”。²⁷

61. 欧洲人权法院可能提到了在 2009 年举行的少数群体问题论坛第二届会议上提出的一项建议，因为它是为数不多的直接和明确解释表达自由与在选举背景下使用少数群体语言之间的联系的建议之一(A/HRC/13/25，第 19 段)。在发布这些建议时，特别报告员是参与起草这些建议、特别是关于在政治参与领域使用少数民族语言的建议的小组成员之一。

2. 联合国的机构发展动态

62. 尽管就如何在联合国进一步承认、保护少数群体及其权利并将此纳入主流提出了许多、甚至有时是具体的建议，尽管秘书长和其他联合国官员在庆祝《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》通过三十周年的高级别活动上承认“不作为和疏失”，但在 2017-2022 年期间取得的改进微乎其微。为数不多的值得注意的变化之一是联合国种族歧视和保护少数群体网络的“重启”。该网络最初成立于 2012 年，几年来一直处于停滞状态，但 2019 年再次出现(A/HRC/52/27，第 47 段)，为通过提高认识、宣传和能力建设解决种族歧视和保护民族或族裔、语言和宗教少数群体问题提供一个平台，并汇集了 20 多个联合国部门、专门机构、方案和基金。²⁸

63. 在联合国方面，值得一提的还有：2022 年出版了一份关于交叉性、种族歧视和保护少数群体的指导说明；²⁹ 在 2021 年出版一份清单，以加强联合国在国家一级打击种族歧视和促进少数群体权利的工作；³⁰ 在 2019 年发布了#Faith4Rights

²⁶ 欧洲人权法院第三庭，Affaire Mestan 诉保加利亚，第 24108/15 号申诉，判决书，2023 年 5 月 2 日。

²⁷ 欧洲人权法院，法院书记官长，“议会选举候选人因在竞选时讲土耳其语被处罚，使其表达自由遭到侵犯”，新闻稿，第 ECHR 129(2023)号，2023 年 5 月 2 日。

²⁸ 见 www.ohchr.org/en/minorities/un-network-racial-discrimination-and-protection-minorities。

²⁹ 联合国种族歧视和保护少数群体问题网络，《关于交叉性、种族歧视和保护少数群体的指导说明》(2022 年)。

³⁰ 联合国种族歧视和保护少数群体问题网络，“加强联合国在国家一级打击种族歧视和促进少数群体权利工作的清单”，2021 年。

工具包，其中的培训模块包括旨在培养宽容和包容宗教少数群体以及保护其权利的常用参考资料和战略。³¹

64. 现已开发一个工具，以更方便地查阅长期以来少数群体问题特别报告员、少数群体问题论坛和区域论坛的工作所产生的来文、建议、决议和其他倡议。这一工具的形式是一个全面、可搜索和方便用户的数据库，其中包含论坛上的发言以及少数群体权利领域中主要的少数群体权利标准、报告和建议。该数据库由汤姆·兰托斯研究所与伦敦大学高级研究学院人权联合会于 2018 年合作建立的，可供少数群体、人权活跃人士和倡导者、研究人员和其他有关各方使用。³²

65. 最后，少数群体研究金方案是人权高专办为在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人权维护者和少数群体权利维护者提供的最全面的培训方案，该方案也于 2023 年重新启动，此前该方案因 COVID-19 疫情于 2020 年暂停，但需要指出的是，其他研究金方案(即为非洲裔和土著人民提供的研究金方案)在此期间得到了扩大，或没有同样在较长时期内暂停。

3. 暂停使用间谍软件与少数群体

66. 特别报告员有时可通过发函方式，就侵犯人权指控直接与政府交涉，发函的影响可能超出所涉个案的范围。特别报告员任期的一个实例是，加泰罗尼亚行政委员会(即西班牙加泰罗尼亚区域政府行政部门)决定采纳特别报告员与其他专家、联合国实体和国际机构提出的建议，暂停使用有针对性的监控技术。这特别是与使用 Pegasus 和 Candiru 间谍软件有关，在 2017 年加泰罗尼亚争取独立后，这些间谍软件被用来针对西班牙境内的加泰罗尼亚公众人物和活跃人士。正如特别报告员及其同事在信函中指出的那样，他们表示关切是，加泰罗尼亚领导人和其他少数群体活跃人士自由持有和表达意见、交流信息和思想、和平集会和参与社团的人权似乎非常令人不安地受到干涉，他们呼吁在制定可以确保其使用符合国际人权标准的强有力的法规之前，全面暂停销售和转让监视技术。³³

五. 向前迈进：回顾过去，展望未来

67. 正如特别报告员在其此前提交人权理事会(A/HRC/52/27)和大会(A/77/246)的报告中所强调的，在国际一级，对少数群体权利的宣传介绍多年来、甚至几十年来没有取得进展。随着其他边缘化群体或弱势群体日益得到承认，并成为具有法律约束力的条约和各种机构实体以及支持性倡议的主体，少数群体权利问题在联合国系统中已遭到漠视。近几十年来，人们对少数群体问题的兴趣不断减少，没

³¹ 关于少数群体权利的模块 6，可查阅 www.ohchr.org/en/faith-for-rights/faith4rights-toolkit/module-6-minority-rights。

³² 见 www.minorityforum.info。

³³ 人权高专办，“西班牙：联合国专家要求调查针对加泰罗尼亚领导人的间谍计划”，新闻稿，2023 年 2 月 2 日。

有提出保护少数群体权利的重大制度性举措，而针对其他边缘化群体或弱势群体(例如土著人民、残疾人、移民、妇女和儿童)的举措却大幅增加(同上)。

68. 虽然秘书长在 2022 年承认，联合国和国际社会的记录是“在保护少数群体权利方面完全不作为和疏失”，但仍然严重缺乏或几乎看不到纠正这种状况的任何步骤，包括在最近的倡议中，例如《和平新议程》和正在制定的打击无国籍状态的新运动——在这两个领域应优先考虑少数群体问题，因为在大多数武装冲突和无国籍状态的情况下都可以发现少数群体的不满或针对少数群体的行为。

69. 无论是由于机构惰性、无知还是公然的敌意，事实依然是，有太多的下述情况：“少数群体”一词被从联合国文件中删除；或联合国官员和其他人一直不愿承认特定少数群体的存在、有时甚至对此持敌视态度；或所使用的语言经过修饰，以避免将某一群体称为少数群体，而喜欢使“群体”、“社群”、“民众”、“民族”或“种族群体”等术语，甚至只提及某一特定少数群体的所在区域或其名称，但从不称之为少数群体。所带来的乖戾结果往往是，许多事项可能涉及少数群体，特别是宗教或信仰少数群体或语言少数群体，但在提及他们时使用了隐语或淡化的提法，这使他们的特殊脆弱性、将其作为打击目标或剥夺他们的权利的做法变得不那么明显或被人注意。

70. 特别报告员认为，少数群体在全球各地和联合国所面临的困难处境为完成 1990 年代开始的工作创造了有利时机，这些努力首先促使联合国和世界许多区域承认和处理少数群体权利问题。正是欧洲和其他区域普遍存在的武装冲突和不稳定局势使保护少数群体人权的必要性成为人们关注的焦点，并促使欧洲和联合国通过了大量文书和措施，例如：1992 年《欧洲区域或少数群体语言宪章》；1994 年《保护少数群体框架公约》；1993 年通过的关于加入欧洲联盟资格的哥本哈根标准，其中包括在保障民主、法治、人权以及尊重和保护少数群体方面各个机构的稳定性；1992 年设立了欧洲安全与合作组织少数群体事务高级专员，将此作为预防冲突的早期预警和早期行动机制，处理涉及少数群体问题、有可能在欧洲安全与合作委员会区域内发展成冲突并从而影响和平、稳定或参与国之间关系的紧张局势；³⁴ 当然还有 1992 年通过的《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 1993 年通过的《维也纳宣言和行动纲领》。

71. 现在与当时一样，武装冲突和不稳定局势席卷全球；现在与当时一样，少数群体问题在许多甚至大多数冲突中占据突出位置。与 1990 年代相比，今天的环境和条件更加令人不安，更具威胁性。三十年后的今天，不仅武装冲突和不稳定局势达到创纪录水平(境内流离失所者人数也相应增加，目前约有 1.1 亿人，为人类历史之最)，而且世界正在经历一场通过社交媒体进行的思想毒害，其形式包括仇恨言论、种族主义、敌意、煽动暴力，甚至叫嚣种族灭绝，目标主要针对少数群体。此外，无国籍者的人数也在增加——在这种情况下，绝大多数少数群体被以歧视性方式剥夺了公民权。此外，现在又出现新的威胁，包括来自人工智能的

³⁴ 欧洲安全与合作委员会，《欧安会赫尔辛基文件：变革的挑战》(1992 年)，第 23 段。

威胁，这些威胁有可能再次推动和加剧少数群体遭受的仇恨和伤害。³⁵ 还必须加上全世界都面临的环境威胁和危险——但这一切往往对世界某些区域的少数群体和土著人民构成更大风险。

72. 发生暴行、人道灾难甚至种族灭绝的风险从未如此之高。世界更黑暗、更危险、更具威胁性，现在比以往任何时候都更需要消除导致数亿少数群体成员的人权遭到大规模、严重剥夺的许多根本原因。因此，有必要集中精力，完成 30 年前启动但又从未完成的工作，纠正“不作为和疏失”，改变少数群体所获得的待遇和保护相较于联合国提供给其他弱势群体(如难民、移民、土著人民、非洲裔人民、妇女、儿童和残疾人)的待遇和保护处于滞后的情况。

A. 新的起点——重新启动和振兴少数群体权利主流化工作

73. 十年前，为纪念《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》通过二十周年，秘书长在 2013 年发布的《关于种族歧视和保护少数群体的指导说明》中规定，将少数群体权利纳入联合国所有支柱和活动的主流，并将少数群体权利纳入联合国系统在全球、区域和国家各级的工作，包括通过各个协调机制。特别报告员在向人权理事会和大会提交的前两份报告中敦促，鉴于这一指导说明似乎在最初启动几年后就被迅速搁置和遗忘，必须予以重新启动并妥善落实。秘书长可以更新这项已有十年之久的倡议，以考虑到社交媒体上针对少数群体的仇恨言论所带来的新威胁、无国籍少数群体人数不断增加、涉及少数群体的冲突令人震惊地增加以及人工智能的危险——所有这些都是少数群体更容易受到的威胁。这样一项计划可以作为一种催化剂，从制度上加强联合国对少数群体的人权保护和机制，并可以起到号召国际社会以更大力度尊重、保护和促进少数群体权利的作用，并直接应对制度性“不作为和疏失”。

B. 联合国处理“不作为和疏失”问题的体制结构：供资、少数群体常设论坛和关于少数群体权利的全球条约草案

74. 其人权面临最大风险的群体是各个条约、平台或倡议的对象，以确保他们成为联合国及其各实体的重点关注和各项工作的焦点——这种现象一直在强化，特别是自 1980 年代以来。许多群体也是如此，包括妇女、儿童、移民、残疾人、土著人民和非洲人后裔，但少数群体及其人权的情况却并非如此。必须对这种“不作为和疏失”采取紧急和补救措施，在某些情况下，这些措施已经承诺了几十年，例如设立一个自愿基金，用以支持和协助少数群体出席和参与联合国的各种论坛。

75. 特别报告员在其任期即将结束时得出结论认为，联合国必须打破少数群体权利方面存在的禁忌。少数群体对人权问题的关切、他们的呼声和他们的存在必须

³⁵ 例如，2021 年 1 月，大韩民国一个名叫“Lee Luda”的人工智能聊天机器人在发布仅几周后就因散布针对少数群体的仇恨言论而被下架。互动平台使用的人工智能算法允许机器人从过去的聊天记录或互动中学习。鉴于针对少数群体的仇恨言论在社交媒体上大规模盛行，以及种族主义和不宽容用户可以对人工智能机器人进行“教导”或操纵，这些机器人很容易被引向各种形式的不宽容和歧视，并自己开始大肆发表针对少数群体的仇恨言论。见 A/HRC/46/57，第 73 段。

像其他弱势群体一样得到明显和突出的处理——特别是因为他们似乎越来越多地成为一些最严重、最令人震惊和最大规模的侵犯人权行为的受害者——以纠正少数群体在联合国遭到漠视和忽略的情况。

76. 随着秘书长关于种族歧视和保护少数群体的指导说明的重新启动，其中包括将少数群体权利纳入整个联合国系统的主流，特别报告员呼吁各会员国表示支持并采取步骤，以设立(a) 一个专项少数群体自愿基金；(b) 一个少数群体常设论坛。

77. 正如特别报告员在其 2023 年提交人权理事会的年度报告中所述，后者将建立一个平台，以提高联合国有效应对少数群体所面临挑战的能力。该平台将由“少数群体代表组成，同时考虑到多样性、区域平衡和性别均等”，并将在纽约和日内瓦轮流举行会议，以进一步加强“少数群体以及代表其发言的机构和组织对联合国各机构会议的参与”(A/HRC/52/27，第 70 段)。

78. 同样，特别报告员再次建议大会在一项关于土著人民的类似决议的基础上，就加强少数群体代表和机构参与联合国有关机构处理影响到他们的问题的会议通过一项决议，并建议与少数群体开展协商、由秘书长提交一份报告和举行一次联合国关于属于少数群体者的权利的世界会议(同上，第 81 段)。

79. 最后，特别报告员敦促会员国认真考虑为制定一份新文书采取步骤，继写 30 年前开始的“未完成故事”，首先是承认和加强少数群体的人权，摒弃将这些权利说成是某种威胁的蒙昧和否认做法。

80. 正如特别报告员在其整个任务期间一贯表明的那样，少数群体权利是人权，联合国具体文书承认的其他群体和社群的权利也是人权。因此，特别报告员与世界各地的少数群体和法律专家共同起草了关于少数群体权利的全球公约草案，³⁶ 现将其作为一份初步讨论文件提交，希望这将有助于会员国、民间社会组织、少数群体代表和专家以及其他有关各方拟订在国际法中进一步促进和保护少数群体人权的方式方法。在这方面，特别报告员在建议部分首次纳入一些内容，涉及宗教或信仰少数群体成员和语言少数群体成员的具体权利、防止剥夺少数群体公民权和无国籍问题以及通过保障少数群体在政治参与和代表权方面拥有平等权利和不受歧视等措施预防冲突。此外，还指出了如何从国际人权角度应对新的挑战，例如社交媒体上的仇恨言论和煽动暴力所造成的威胁和伤害、人工智能的危险以及保护表达自由的必要性，同时确保公司不会——在不承担任何后果或责任的情况下——从其通过错误信息和虚假信息造成的伤害中获利。

81. 正如特别报告员在其关于社交媒体上针对少数群体的仇恨言论的专题报告(A/HRC/46/57)中警告的那样，必须就这些全球性、现实世界中和系统性的挑战提出一项全球性对策。利用社交媒体平台作为极端民粹民族主义、种族灭绝、种族主义、不容忍和排斥少数群体的宣传工具的做法及其已对许多社会造成的破坏性影响因主要互联网和社交媒体公司的商业行为而变得更糟，这些公司作为私营企

³⁶ 见 www.ohchr.org/sites/default/files/2023-02/Annex1.-A-HRC-52-27_0.docx。

业奉行利润至上——它们属于世界上最盈利的公司，因此往往是在加剧和奖励仇恨和极端主义。

82. 在其任务即将结束时，特别报告员深信，为了加强民主制度，保护世界上最弱势和最边缘化群体(即少数群体、土著人民、残疾人、非洲人后裔、妇女、移民以及男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者)的人权，必须确保平台所有者对其在现实世界中造成或助长的伤害承担责任，并确保将人工智能技术等危险产品视为其可能变成的事物——一种攸关人类生存的威胁，一种与大流行病和核战争同等级别的社会风险。³⁷

83. 社交媒体上的仇恨言论和人工智能的影响都很严重，足以证明政府有必要对两者及其潜在危害进行干预和监管。

84. 因此，特别报告员呼吁进行全球监管，以应对这两种新技术危险在现实世界中造成的各种形式的伤害，使获得巨额利润企业的所有者承担责任和义务，并取消他们在许多情况下仍然享有的豁免权，同时确保加强民主制度和保护人权

85. 鉴于人工智能技术对少数群体和全人类构成的危险，他建议成立一个国际人工智能安全组织，类似于国际原子能机构——后者是为了控制使用本身具有危险性的核武器而成立的。这与秘书长发出的呼吁说法一致，其中警告说，人工智能可能被用于发动网络攻击、生成深度伪造或传播虚假信息 and 仇恨言论，并可能对全球和平与安全造成非常严重的后果，因此需要在联合国采取一种普遍适用的方法来应对新技术，为此制定新的国际规则、签署新的条约并设立新的全球机构。³⁸

六. 建议

86. 特别报告员请秘书长“重新启动”关于种族歧视和保护少数群体的最新指导说明，以推动落实将少数群体权利纳入联合国所有支柱和活动的主流承诺，将少数群体权利纳入联合国系统在全球、区域和国家各级的工作，包括通过各个协调机制，并解决过去“在保护少数群体权利方面的完全不作为和疏失”。

87. 特别报告员请大会通过一项决议，加强少数群体代表和机构参与联合国相关机构就影响他们的问题举行的会议。

88. 特别报告员呼吁会员国支持并采取步骤：(a) 设立少数群体专项自愿基金；(b) 设立少数群体常设论坛；(c) 制定少数群体权利问题全球公约。

³⁷ 人工智能安全中心，“关于人工智能风险的声明：人工智能专家和公众人物对人工智能风险表示担忧”，由 350 多名从事人工智能工作的管理人员、研究人员和工程师(包括高层管理人员)签署的公开信，可查阅 www.safe.ai/statement-on-ai-risk。

³⁸ 联合国新闻，“古特雷斯呼吁人工智能‘弥合分歧’而不是让我们渐行渐远”，2023 年 7 月 18 日。

89. 特别报告员呼吁对社交媒体上的仇恨言论和人工智能技术的使用进行全球监管，以应对两者在现实世界中造成的伤害和危险，并要求所有者和使用者承担责任和义务，以加强民主制度和保护人权。

90. 特别报告员请大会设立一个类似于国际原子能机构的国际人工智能安全组织，以控制人工智能在生成深度伪造、传播虚假信息和仇恨言论方面带来的危险，以及对全球和平与安全造成非常严重后果的可能性。
