



人权理事会

第四十三届会议

2020年2月24日至3月20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相关发展情况以及联合国人权事务高级专员办事处开展的活动的信息，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。报告涵盖2019年1月1日至12月31日。

* 由于技术原因于2020年2月14日重发。



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相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。

2. 根据《宣言》第 9 条，联合国系统应促进全面实现本宣言规定的权利和原则。这一任务影响联合国的所有三大支柱，需要全系统协调一致的参与。这一工作得到联合国消除种族歧视和保护少数群体网络的协助，该网络由人权高专办协调，旨在吸引整个联合国系统参与。

3. 2019 年，该网络继续努力促进联合国有关部门、机构、基金和方案之间的对话与合作。在此背景下，该网络开发了一个指导工具以应对基于血统的歧视问题，主要关注在打击基于种姓的歧视和类似形式歧视方面的关键挑战和战略方法。2019 年，该工具被用于各种活动以应对基于血统的歧视。

二. 少数群体与 2030 年可持续发展议程

4. 《2030 年可持续发展议程》以国际人权规范为基础。《2030 年议程》承诺不让任何人掉队，首先帮助落在最后面的人，包含了平等和不歧视的人权原则。

《2030 年议程》设想了一个普遍尊重人权和人类尊严、法治、正义、平等和不歧视的世界；以及一个尊重种族、民族和文化多样性的世界。《2030 年议程》应与对属于少数群体的人的现有承诺和义务一并解读，以指导各国和其他伙伴(包括私营部门)实现所有可持续发展目标。

5. 虽然《可持续发展目标》没有具体提到少数群体，但实现少数群体的人权对于在全球范围内实现这些目标至关重要。不让任何人掉队的原则是确保以符合国际人权标准和各国现有义务的方式实现可持续发展目标的关键。掉队的人往往在经济、社会、空间和/或政治上被排斥，例如，由于族裔、种族、性别、年龄、残疾或这些因素的组合，导致多种形式的歧视。他们是最有可能享受不到公民、文化、经济、政治或社会权利的人。为了更好地调整法律、政策和方案，以更好地考虑到掉队的人，各国需要进一步增加对分类数据的投资。人权高专办为实现可持续发展目标(包括针对少数群体的目标)作出了具体贡献。除了加强其在可持续发展目标和不平等方面的工作，特别是在国家层面上加强这方面的工作，人权高专办还支持联合国制定操作指南，以支持国家工作队和各国履行不让任何人掉队的承诺。

6. 2019 年，可持续发展问题高级别政治论坛审议了增强人民权能以及确保包容性和平等的议题，特别审查了《可持续发展目标》中目标 4、8、10、13、16 和 17 的进展情况。关于目标 10，高级专员指出，减少不平等对人权至关重要，

不平等往往是由于对特定社区和群体(按性别、种族、族裔、宗教或其他地位划分)的持续歧视造成的。¹

7. 本报告审议了人权机制和人权高专办在加强伙伴关系方面的工作,这些工作旨在制定切实办法来履行不让任何人掉队的承诺和相关的规范性人权框架。人权理事会根据其第 37/24 号决议,于 2019 年 1 月 16 日和 12 月 3 日举行了两次多利益攸关方闭会期间会议,就人权与《2030 年议程》开展对话与合作。这些会议说明了人权和《可持续发展目标》之间的协同作用和联系,特别是在国家层面。这些会议为利益攸关方提供了一个机会,就实施《可持续发展目标》和实现人权的综合办法如何促进实现《2030 年议程》分享和交流良好做法和挑战。

8. 在人权高专办过去一年的工作中,可找到不让任何人掉队的切实办法实例。在国家层面,人权高专办继续监测居住在洞里萨湖周围流动村庄的越南裔社区的状况。在磅清扬省,省当局计划重新安置居住在流动村庄的 10,000 人,包括柬埔寨国民和越南裔社区成员。但是,后者迁移到没有水和电等基本服务的地区,他们被重新安置在远离湖泊的土地上,导致他们作为渔业社区的生计面临风险。人权高专办和柬埔寨人权状况特别报告员与省当局进行了建设性对话,为他们寻找到适当的解决办法,所以他们得以暂时停止搬迁,直到基本服务得以完善。

9. 3 月,在哥伦比亚发生了广泛的抗议活动,其中包括非洲裔哥伦比亚人的抗议。人权高专办密切监测这些抗议活动。缺乏土地权导致长期社会不满,和平协议的执行被拖延,人权维护者被杀害,这些是引发抗议的部分问题。非洲裔哥伦比亚人社区的集体领地对这些社区生活有着至关重要的社会和生态功能。然而,获得集体土地权仍面临障碍,尤其是非洲裔哥伦比亚人社区获得集体土地权。

10. 非洲人后裔问题专家工作组在 3 月份结束对阿根廷的访问时指出,阿根廷应接受这样一个现实,即非洲人后裔是一个弱势群体,他们无法充分享受其经济、社会和文化权利,应为他们采取特殊措施。

11. 7 月,当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员表示关切的是,自然资源的开采经常导致严重侵犯少数群体和其他边缘化群体的人权。她指出,强大的国家,包括那些尚未充分清算其殖民采掘主义遗产的国家,必须致力于消除采掘经济中持续存在的从属和不平等结构。²

三. 联合国人权事务高级专员办事处的活动以及各人权机构和机制最近的动态

A. 预警机制以及保护少数群体的存在

12. 在整个 2019 年,高级专员对全球范围内少数群体的状况表示关切。高级专员在人权理事会第四十届会议上的发言中提请注意当前的政治形势,特别是有些国家的重大人权进展正在被瓦解,尤其是在少数群体权利方面。³她还对冲突局

¹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24436&LangID=E。

² A/HRC/41/54, 第 65 段。

³ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24203&LangID=E。

势中的性暴力造成的广泛和破坏性影响深表震惊，许多受害者因其少数群体身份以及族裔、宗教、政党或部落派系而成为攻击的目标。⁴

13. 例如，高级专员对暴力和据称的侵犯人权行为表示关切，包括 2018 年孟加拉国全国选举后针对少数群体的暴力和侵犯人权行为。⁵ 她还强调了印度的情况，报告显示，对少数群体的骚扰和攻击日益增加，特别是对穆斯林以及达利特人和阿迪瓦西人等历来处于弱势和被边缘化的群体。⁶

14. 关于缅甸少数群体的人权状况，⁷ 高级专员关切地注意到罗兴亚人的严重境况。她注意到缅甸政府为执行若开邦问题咨询委员会的某些建议而采取的一些初步措施，她强调这些建议的总体目标基本上仍未实现；罗兴亚人在任何决策层都没有代表，而且系统性歧视继续存在。她还强调，对 2016 年和 2017 年因遭受极端暴力而逃往孟加拉国的 73 万多罗兴亚难民，以及自 2012 年以来生活在若开邦中部受控营地的 13 万境内流离失所的罗兴亚难民而言，不具备自愿和安全返回的条件。高级专员还提到，对若开邦以及克钦邦和掸邦发生的严重侵权指控缺乏可信的国家调查，这令人关切。

15. 2019 年，缅甸问题独立国际实况调查团发布了若干份报告，其中一份报告得出结论认为，缅甸军方正在系统地使用性暴力和性别暴力来恐吓和惩罚少数族裔。⁸ 其中许多行为构成国际法规定的罪行，包括战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪。⁹ 调查团还呼吁实施武器禁运，并强调指出，自 2016 年以来，军方在克钦邦、掸邦和若开邦对平民实施了广泛和系统的侵犯人权行为。¹⁰ 它还强调了目前针对若开邦少数族裔的冲突(始于 2019 年)也影响到钦邦以及居住在若开邦和钦邦的其他少数群体。

16. 关于促进斯里兰卡的和解、问责和人权，高级专员对问责进展甚微表示关切，这对族裔和宗教群体受害者的影响尤其严重。¹¹ 她还深表关切的是，族群间紧张关系加剧，特别是发生了几次针对宗教少数群体的袭击。她指出，过渡司法议程要想取得成功，必须得到受害者和整个社会的信任，只有申诉得到有效解决，政府信守其承诺，如下放政治权力和保护少数群体的权利，这种信任才能增长。

17. 此外，她公开谴责针对族裔和宗教社区的暴力和袭击。今年 3 月，她谴责发生在马里的可怕袭击，造成至少 153 人死亡，73 人受伤，其中大多数是富拉尼族人。此外，她强调，种族主义与联合国所代表的一切背道而驰，新西兰两座清真寺遭到仇视伊斯兰的致命恐怖袭击，再次可怕地提醒人们种族主义会杀人。

⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24415&LangID=E。

⁵ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24056&LangID=E。

⁶ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24265&LangID=E。

⁷ 见 A/HRC/40/37。

⁸ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/sexualviolence.aspx。

⁹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24907&LangID=E。

¹⁰ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24868&LangID=E。

¹¹ 见 A/HRC/40/23。

18. 在本报告所述期间，人权高专办协助国家当局和其他利益攸关方防止或减轻侵犯少数群体成员人权的行。根据乌克兰人权监察团的记录，2019 年没有发生袭击罗姆人定居点的事件。这与 2018 年形成鲜明对比，2018 年记录了五起暴力袭击事件。这一积极发展可部分归因于对这一问题的大力宣传，包括人权高专办及时向乌克兰国家警察进行的持续的预警宣传，辅之以驻地协调员和特别报告员的宣传。¹²

19. 2019 年，联合国阿富汗援助团(联阿援助团)人权处继续记录蓄意针对平民和民用物体的行为，特别是对什叶派穆斯林人口的直接袭击，其中大部分是哈扎拉族。2018 年，联阿援助团记录的什叶派少数群体伤亡人数同比增加 34%，并建议冲突各方遵守国际人道主义法，建议政府加大努力保护宗教领袖以及什叶派穆斯林宗教少数群体免受教派袭击。¹³

20. 联合国人权专家还提请注意少数群体成员的状况。4 月，他们敦促萨那事实上的当局立即撤销对巴哈伊教信徒 Hamid Kamali bin Haydara 的死刑判决，因为他们不能接受以宗教或信仰或属于宗教少数群体为由判处任何人死刑，这极其不公正。¹⁴

21. 若干联合国人权专家表示关切的是，印度阿萨姆邦正在更新的国家公民登记册可能损害数百万人，其中大多数属于少数群体。专家们还警告称，社交媒体上针对这些少数群体的仇恨言论上升，印度该地区数百万人面临边缘化和不确定性，这可能会破坏稳定性。¹⁵

22. 强迫或非自愿失踪问题工作组在 6 月份结束对吉尔吉斯斯坦的访问时注意到，关于 6 月份在奥什地区爆发的族裔间暴力事件，工作组收到的信息显示，仍有 17 人失踪，9 人的遗体仍有待确认身份。工作组注意到，搜索方面最近没有任何进展。¹⁶

B. 不歧视保障

23. 人权高专办继续参与各种活动，包括通过《2030 年议程》框架，促进不歧视保障并将其纳入关于少数群体成员的规范性和政策进程。

24. 2019 年，人权高专办访问了意大利，审查该国的种族歧视状况，尤其关注煽动仇恨和歧视的情况，包括针对少数群体的仇恨和歧视。人权高专办收到许多申诉，称针对移民、少数群体成员(包括罗姆人)以及基于族裔、宗教或语言特征被视为“外国人”的人的仇恨言论、种族主义、种族歧视和仇外心理有上升趋势。8 月发布了一份报告，概述了人权高专办的主要调查结果和建议。¹⁷

¹² 见 www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraine16May-15Aug2019_EN.pdf。

¹³ 见 https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_annual_protection_of_civilians_report_2018_-_23_feb_2019_-_english.pdf。

¹⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24532&LangID=E。

¹⁵ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24781&LangID=E。

¹⁶ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24763。

¹⁷ 见 www.ohchr.org/Documents/Countries/IT/ItalyMissionReport.pdf。

25. 2019 年期间，人权高专办中亚区域办事处继续向一个民间社会联盟提供广泛支持，成立该联盟是为了提供一项反歧视法草案供吉尔吉斯斯坦审议，并倡导通过该草案。在摩尔多瓦共和国，人权高专办进行了关于社会容忍的调查，其结论是，对包括罗姆人和穆斯林在内的少数群体的社会容忍度很弱，影响了社会的总体凝聚力。

26. 人权高专办继续监测柬埔寨下高棉人少数群体的状况。下高棉人往往不得不改变出生地和姓氏以获得身份证件，人权高专办倡导与国家 and 地方当局为下高棉人发放身份证件提供便利。

27. 2019 年期间，联阿援助团继续与司法部和阿富汗独立人权委员会合作，为将少数群体权利标准纳入反歧视法草案提供技术支持。联阿援助团积极参加司法部负责制定法律草案的工作组的会议，并与其分享了关于反歧视标准的文件和最佳做法，包括打击基于族裔、宗教和语言的歧视的标准。此外，在 5 月至 8 月期间，联阿援助团邀请阿富汗伊斯兰法律学者和专家参加了一系列 10 次圆桌会议，旨在讨论若干领域的国家立法、国际人权标准和伊斯兰法律的解释，这些领域包括少数群体权利和不歧视、妇女权利、宪法和治理框架以及刑法和其他人权标准。

28. 在这一年里，人权高专办驻哥伦比亚办事处监测到，来自非裔哥伦比亚人社区的性暴力幸存者缺乏诉诸司法的充分机会。在持续冲突的地方，例如图马科，性别暴力的受害者缺乏安全、便捷和保密的报告机制。妇女获得适当医疗保健服务的机会往往与她们诉诸司法的机会交织在一起。因此，人权高专办向国家实体和受影响的非洲裔妇女提供关于健康权的专门技术咨询和支助。人权高专办还于 2 月份为麦德林市长办公室和相关市政实体的公职人员推出了一个特别的培训模块，将非洲裔哥伦比亚人社区的集体权利纳入公共政策和方案。

29. 作为打击对少数族裔和宗教少数群体歧视工作的一部分，人权高专办举办了关于伊拉克少数群体和人权的全国短片比赛和电影节。自 3 月以来，在伊拉克 19 个省中的 17 个省，4,000 多人观看了放映活动中的主要短片，社交媒体和电视节目覆盖数千人。参与者强调，电影放映后的讨论活动为公开讨论伊拉克的人权问题和关切提供了一个论坛，包括少数群体的权利、性别暴力、对冲突期间所犯暴行的责任追究、歧视和问责。

30. 联合国专家还讨论了少数群体面临的歧视问题。2019 年，少数群体问题特别报告员向所有区域的国家发出了 50 多份信函，对歧视族裔、宗教和语言少数群体的法律、政策和做法表示关切。

31. 2 月，非洲人后裔问题专家工作组敦促比利时承认其殖民历史中暴力和不公正的真正广度，以解决非洲人后裔如今面临的种族主义的根源。在访问期间，工作组得出结论认为，不平等现象根深蒂固，因为结构性障碍相互交叉和加强，并发现有明确的证据表明，该国的机构中普遍存在种族歧视。¹⁸ 3 月，工作组在对阿根廷进行国别访问时，对该国遭受种族主义和种族歧视的非洲人后裔的人权状况表示关切。¹⁹

¹⁸ 见 A/HRC/42/59/Add.1。

¹⁹ 见 A/HRC/42/59/Add.2。

32. 人权事务委员会和消除种族歧视委员会就保障不歧视以保护少数群体向若干国家提出了建议。例如，两个委员会都建议确保少数族裔不受歧视地平等获得教育、住房和医疗保健。²⁰

C. 少数群体与仇恨言论

33. 5 月，秘书长启动了一项关于仇恨言论的全球战略，以应对令人不安的仇外心理、种族主义和不容忍现象的风潮，包括反犹太主义、反穆斯林仇恨和迫害基督徒的上升趋势。仇恨言论的影响跨越了联合国众多现有行动领域，包括打击一切形式的种族主义和歧视以及保护少数群体。为了解决仇恨言论，联合国将在全球和国家层面采取行动，并加强联合国各实体的内部合作。²¹

34. 高级专员关切地注意到，针对种族、族裔和宗教群体成员以及外国人和其他少数群体的仇恨在全球范围内上升。²² 在缅怀大屠杀受难者国际纪念日，高级专员提请注意许多形式的仇恨急剧增加，包括反犹太主义的毒害和对少数群体社区的其他攻击，包括对儿童和成人的人身攻击和骚扰，以及针对种族或族裔少数群体成员和移民的广泛诽谤运动，在某些情况下甚至得到国家领导人的积极支持。²³

35. 在消除种族歧视国际日，高级专员指出，基于种族优越论的运动的根源在于对移民和少数群体的妖魔化。²⁴ 8 月，高级专员在安全理事会关于促进武装冲突中宗教少数群体成员的安全保障的阿里亚办法会议上发表讲话时指出，必须在冲突爆发前就开始保护少数群体。还需要按宗教和族裔分列的数据。²⁵ 她还重申，《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨的拉巴特行动计划》强调了政治家和宗教领袖在防止和公开反对不容忍、歧视性成见和仇恨言论方面的作用。²⁶

36. 高级专员在 4 月份访问美利坚合众国硅谷后，敦促各国采取明智的组合措施来监管新技术，她举例说明了新技术可能对人权(包括少数群体的人权)有危险影响。²⁷

²⁰ CCPR/C/AGO/CO/2, 第 50 段; CERD/C/QAT/CO/17-21, 第 20 段; 以及 CERD/C/NOR/CO/23-24, 第 20 段。

²¹ 见 www.un.org/en/genocideprevention/hate-speech-strategy.shtml。

²² 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24662&LangID=E。

²³ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24123&LangID=E。

²⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24381&LangID=E。

²⁵ 见 <http://webtv.un.org/watch/open-arria-formula-meeting-advancing-the-safety-and-security-of-persons-belonging-to-religious-minorities-in-armed-conflict/6075852310001/>。

²⁶ A/HRC/22/17/Add.4, 附录, 第 36 段。

²⁷ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24509&LangID=E。

37. 在 4 月份举行的宗教、和平与安全全球首脑会议上，高级专员强调了保护宗教少数群体的重要性，特别是在这些情况下：出于选举目的或政治利益进行排他性解释，利用宗教、信仰或其追随者，将少数群体作为煽动仇恨和暴力的目标。²⁸

38. 4 月，高级专员在关于经修订的《文莱达鲁萨兰国刑法典》的新闻声明中提到“信仰促进权利”框架，其中包括可能煽动歧视和暴力侵犯宗教少数群体的条款，她强调政府、宗教当局和广泛的民间社会行为体应共同努力维护人的尊严和人人平等。²⁹

39. 高级专员在 10 月结束对马来西亚的访问时，强调《拉巴特行动计划》在区分许可言论和可能构成煽动的言论方面提供了有益指导，她表示愿意协助人权高专办和其他联合国人权机制进一步探讨这一问题。³⁰

40. 3 月，联合国专家谴责对清真寺的袭击，并敦促采取行动反对民族主义民粹主义和至上主义意识形态。有些国家和领导人发表政治言论，对包括少数群体在内的特定群体进行妖魔化，并鼓动至上主义拥护者，专家们特别谴责这些国家和领导人。³¹

41. 8 月，在美利坚合众国发生大规模枪击事件后，联合国专家发表了一项声明，指出在政治言论中日益使用分裂性语言并试图边缘化种族、族裔和宗教少数群体，这种做法相当于鼓吹助长暴力、不容忍和偏见。那些袭击者的宣言和社交媒体帖子反映了基于种族、宗教、移民身份和族裔对人进行贬低和非人化的政治言论。³²

42. 在基于宗教或信仰的暴力行为受害者国际纪念日，若干特别程序任务负责人呼吁各国采取更多行动，制止仇恨犯罪，并促进宗教间举措。³³ 在专题报告和访问报告中，宗教或信仰自由特别报告员呼吁各国将《拉巴特行动计划》和“信仰促进权利”框架作为具体承诺和实际措施的指导，以处理煽动宗教仇恨、歧视和暴力相关现象。³⁴ 特别报告员在其关于打击反犹太主义的报告中还将《拉巴特行动计划》和“信仰促进权利”框架称为软性法律文书，可以为打击反犹太主义和其他形式的不容忍行为的战略提供必要的指导。³⁵

43. 消除种族歧视委员会震惊地注意到，一些国家普遍存在针对罗姆人和其他少数群体的种族主义仇恨言论，这助长了仇恨和不容忍，有时还煽动针对这些群体的暴力。委员会建议采取不同措施，防止所有人(包括公职人员和政治人物)发表

²⁸ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24531&LangID=E。

²⁹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24432&LangID=E。

³⁰ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25108&LangID=E。

³¹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24385&LangID=E。

³² 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24875。

³³ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=24906&LangID=E。

³⁴ A/73/362, 第 79 段；和 A/HRC/40/58/Add.1, 第 91 段。

³⁵ A/74/358, 第 73 段。

种族主义仇恨言论和煽动种族仇恨，并加强执行相关立法。³⁶ 委员会还建议与民间社会和受影响最严重社区的代表合作，加大公众宣传力度，以打击仇恨言论、煽动仇恨和仇恨犯罪，并促进对少数民族和移民的包容和理解。³⁷

44. 在国家层面，人权高专办根据《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》，牵头制定了乌克兰国家工作队仇恨言论行动计划。作为该行动计划的一部分，人权高专办致力于监测和分析仇恨言论，包括针对少数群体的言论，倡导政府打击仇恨言论，并为仇恨言论的受害者提供支助。

45. 在摩尔多瓦共和国，人权高专办支持民间社会起草并发布一份关于选举背景下仇恨言论的监测报告。报告的结论是，在选举前时期，针对少数群体的歧视性言论越来越多。

46. 9月，26名特别程序任务负责人对全球范围内仇恨言论和煽动歧视现象的增多表示关切，强调需要问责和尽职调查。他们在公开信中还强调，仇恨言论将少数群体和其他目标人群非人化，加剧了社会和种族紧张局势，并煽动袭击造成致命后果。³⁸

D. 宗教少数群体

47. 高级专员震惊地注意到不容忍、种族主义和宗教仇恨在上升，这很危险。她强调，宗教间对话是一个重要工具，可以在不同宗教社区的共同愿景和框架内，基于优先重视宗教行为者教育和能力建设的具体项目，解锁行动并推动实地变革。³⁹ 4月，高级专员敦促文莱政府停止实施经修订的《刑法典》，其中的条款可能会煽动对该国宗教少数群体的暴力和歧视。⁴⁰ 5月，高级专员谴责在一些欧洲国家和美利坚合众国发生的反犹太主义事件增多。针对犹太人以及因其种族或宗教而成为目标的其他群体的袭击事件的增多令人严重关切，她敦促各国政府加倍努力打击一切形式的种族主义和相关不容忍行为。⁴¹

48. 高级专员在6月份结束对加拿大的访问时，对魁北克省通过一项尊重国家世俗性的法案表示关切，该法案禁止所有省级公务员(如警官、法官、教师和高级官员)佩戴宗教标志。她与加拿大人权委员会和蒙特利尔市长一样，对少数群体的权利感到关切。⁴²

³⁶ CERD/C/HUN/CO/18-25, 第16-17段。

³⁷ CERD/C/LTU/CO/9-10, 第12段。

³⁸ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25036&LangID=E。

³⁹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24670&LangID=E。

⁴⁰ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24432&LangID=E。

⁴¹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24652&LangID=E；另见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25130&LangID=E。

⁴² 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24714&LangID=E。

49. 《贝鲁特宣言》及其关于“信仰促进权利”的 18 项承诺强调了宗教领袖和信仰行为者在促进人权(包括宗教少数群体成员的权利)方面的作用和责任。⁴³

“信仰促进权利”框架继续被信仰行为者和民间社会组织引用和使用。例如,阿根廷和日本举行的二十国集团宗教间论坛建议,通过支持宗教领袖和信仰行为者履行《贝鲁特宣言》及其 18 项承诺中概述的人权责任,来减少煽动仇恨的行为。移民儿童信仰行动全球伙伴论坛也提到《贝鲁特宣言》,在其行动计划中呼吁设计和实施旨在促进尊重和理解少数群体(包括不同信念、信仰和宗教的少数群体)的项目和举措,以减少暴力和仇外言论,营造和平社会。

50. 在区域层面,人权高专办注重保护宗教少数群体,于 10 月在突尼斯组织了一次活动,主题是在中东和北非扩大公民空间和处理社交媒体中的仇恨言论。人权高专办还正在对整个中东和北非地区的标准和做法进行全面研究,以确定各族裔和宗教群体面临歧视和不平等的根源,包括确定方法解决他们在获得保护、参与度和获得权利方面的差距。这项研究于 2019 年 9 月启动,预计将于 2020 年完成。这项研究从法律和社会文化角度对中东和北非地区族裔和宗教群体的现状进行摸底和分析。该研究特别纳入了性别视角,以确定属于族裔和宗教群体的妇女和女童面临的交叉歧视和不平等形式。

51. 根据联合国乌克兰人权状况监察团的记录,在武装团体控制的领土以及俄罗斯联邦暂时占领的乌克兰克里米亚自治共和国和塞瓦斯托波尔市的多个宗教社区的宗教或信仰自由受到限制。⁴⁴ 人权高专办主张警方采取措施确保宗教团体的安全,他们的安全经常面临威胁,特别是在宗教节日期间。⁴⁵

52. 在基于宗教或信仰的暴力行为受害者国际纪念日,若干联合国人权专家发表声明,谴责宗教不容忍和歧视,并呼吁各国加紧努力打击基于宗教或信仰的歧视和暴力。这些专家还发布了若干函文,就少数群体成员遭受歧视、迫害和暴力以及少数群体信仰组织注册时面临障碍提出了关切。

E. 赋权和参与

53. 作为人权高专办将少数群体问题纳入主流以及为少数群体权利倡导者提供能力建设的工作的组成部分,年度少数群体研究金方案(包括英语、俄语和阿拉伯语三个语言部分)向来自 28 个国家的 16 名妇女和 14 名男子深入介绍了联合国人权机制,并强化了他们的宣传技能,以便更好地利用国际人权标准和机制。

54. 为了加强少数群体问题工作的互补性、可持续性和连续性,研究金方案的国家/区域组成部分在人权高专办突尼斯办事处开展,其主要目标是为前一年的部分杰出研究员提供在职经验。同时,三名前研究员被派驻日内瓦人权高专办担任高级少数群体研究员。

⁴³ A/HRC/40/58, 附件一和二。

⁴⁴ 大会第 73/263 号决议,第 11 段。

⁴⁵ 人权高专办,“2019 年 5 月 16 日至 8 月 15 日乌克兰人权状况报告”。可查阅 www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraine16May-15Aug2019_EN.pdf。

55. 此外，人权高专办为非洲人后裔单独设立的研究金方案是非洲裔人国际十年活动方案的一个组成部分。2019 年，来自 11 个国家的 12 名非洲裔青年活动人士参加了研究金方案。

56. 2019 年，人权高专办传播并推动实施《各国切实落实参与公共事务权的准则》。⁴⁶ 人权高专办就准则开展了若干宣传活动，包括在少数族裔青年参与的背景下开展宣传活动。

57. 人权高专办中亚区域办事处与吉尔吉斯斯坦国家人事厅以及奥什国立大学和吉尔吉斯—乌兹别克大学合作，增加少数族裔和其他少数群体在国家机构中的比例。区域办事处扩大并进一步发展了与国家及地方公务员系统的实习方案。

58. 区域办事处支持民间社会组织 and 高等教育机构的法律事务所在与人权有关的事项上免费提供合格的法律援助，在打击暴力极端主义背景下侧重于有关不歧视和人权保护的案件。

59. 此外，区域办事处支持在吉尔吉斯斯坦促进多元文化教育的工作。办事处还为吉尔吉斯斯坦的律师和人权维护者成功完成了不歧视问题长期战略诉讼方案，该方案旨在支持族裔和宗教少数群体。

60. 在摩尔多瓦共和国，在人权高专办的领导下，启动了代表性不足群体的青年多样性实习方案第四版，目的是加强联合国团队的内部多样性，并增强少数群体的权能。来自各种代表性不足群体(包括语言少数群体)的 12 名青年加入了驻摩尔多瓦共和国的几个联合国实体，实习时间长达 6 个月。

F. 少数群体青年

61. 人权高专办在其《2018-2021 年管理计划》中将青年称为“聚光灯下的群体”，并于 2019 年在五个外地机构部署青年干事，拓展了与青年人一起促进青年人人权的工作。青年人支持人权高专办实施《联合国青年战略》，侧重于保护和促进青年人的人权，包括更多地关注遭受交叉形式歧视和虐待的青年人。

62. 人权高专办特别注重确保保护少数群体青年免受他们所面临的多种形式歧视，特别是考虑到他们在冲突局势中的严重脆弱性。

63. 在联合国科索沃临时行政当局特派团⁴⁷ 人权部门实施的两个人权教育项目的背景下，分别设在普里什蒂纳和北米特罗维察的两个非政府组织与科索沃阿族城市和科索沃塞族城市的高中生开展了一系列教育活动，旨在打击和防止基于国籍、族裔、宗教或语言的歧视。来自非多数群体的约 300 名青年人参加了人权培训，并讨论了如何在他们的社区中倡导人权。根据在整个项目中进行的问卷调查，培训课程提高了受益者在学校和社区中识别歧视和相关行为的能力。该项目的另一个重要成果是为人权维护者、教育工作者和教师设计的人权教育和不歧视实用教育手册/准则。该文件以阿尔巴尼亚语、英语和塞尔维亚语出版。

⁴⁶ 见 A/HRC/39/28。

⁴⁷ 凡提及科索沃之处，均应在安全理事会第 1244(1999)号决议的语境下理解。

64. 4 月，人权高专办在曼谷组织了次区域讲习班，讨论在建设基于尊重宗教或信仰自由和言论自由的社会过程中青年作为变革推动者的作用。关于少数群体权利的能力建设活动为加强青年打击仇恨言论的能力提供了机会。宗教或信仰自由特别报告员与青年人探讨了表达自由、意见自由、思想自由、良心自由、宗教自由、和平集会自由与享有少数群体权利之间的相互依存关系。该活动采用各种方式，利用社交媒体、短视频和其他视觉材料打击歧视和仇恨言论。青年人获得了深刻洞见，了解了如何最好地利用国际人权机制来打击歧视和仇恨言论。

G. 罗姆人社区的人权状况

65. 人权高专办和人权机制关注世界各地罗姆人社区的状况。在欧洲联盟罗姆人周和消除种族歧视国际日的背景下，人权高专办和一系列伙伴于 3 月在欧洲议会举行了罗姆人真相与和解会议。来自成员国、学术界、宗教团体和基层活动人士的约 250 名代表参加了会议，听取了反吉普赛主义受害者的证词。

66. 4 月，人权高专办作为嘉宾参加了哈佛大学弗朗索瓦-克萨维埃·巴努卫生与人权中心主办的会议，主题为“被忽视的声音：散居全球的罗姆人”。小组讨论的重点是世界各地罗姆人获得经济和社会权利的情况。此外，人权高专办在哈佛大学组织了一次为期半天的讨论会，参与者讨论了人权高专办和人权机制在保护罗姆人社区方面的作用，特别是在美洲。

67. 在国家层面，人权高专办提出了过去对乌克兰境内罗姆人定居点的袭击未追究责任的问题。在大多数针对罗姆人的袭击中，警方对流氓罪启动刑事调查，无视肇事者的仇恨动机。得益于持续的宣传，警方在根据受害者身份对袭击进行分类时，越来越多地考虑仇恨动机。然而，有人强调，必须及时有效地起诉这些案件，以落实责任追究。

68. 在摩尔多瓦共和国，人权高专办支持编写一本手册，指导罗姆人社区调解员的活动，并根据该手册帮助建设调解员网络的能力。罗姆社区调解员通常是罗姆人，由地方公共当局雇用，以确保罗姆人融入社会。

69. 少数群体问题特别报告员在 1 月结束对西班牙的访问时，提到了促进和保护罗姆人人权和融入社会方面的政策和体制发展，包括实施《2012-2020 年国家罗姆人融合战略》和教育领域的举措。但是，他也强调了罗姆人的持续边缘化、污名化和脆弱性，以及反吉普赛主义的显化表现，这些都深深植根于社会和文化态度及体制做法。

70. 2019 年，特别程序任务负责人致函若干国家，提出了对歧视、仇恨言论和暴力侵害罗姆人的若干关切。其中一桩案件被提交至欧洲人权法院，1 月高级专员就该案件向法院的诉讼程序提交了一份干预者简报。

71. 在国际罗姆人日，少数群体问题特别报告员要求立即采取行动打击煽动性种族主义言论，并强调各国必须履行其人权承诺，采取全面的反种族主义措施，以应对不容忍、仇恨言论以及对罗姆人和其他少数群体的攻击的上升。⁴⁸

⁴⁸ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24458&LangID=E。

H. 人权维护者

72. 从事少数群体权利工作的人权维护者面临着来自国家和非国家行为体的严重暴力，并面临着与其工作、身份和所代表方有关的具体挑战。作为可持续发展目标指标 16.10.1 的监管机构，人权高专办记录了在本报告所述年度有大量人权维护者和记者被杀害，并注意到一半受害者一直在就不同问题(包括少数群体的权利)与社区合作。⁴⁹

73. 4 月，高级专员表示严重关切的是，全球范围内针对种族、族裔和宗教团体成员以及针对外国人或其他少数群体的仇恨上升。她强调，人权高专办支持努力增强人权维护者和各类民间社会活动人士(包括少数群体权利活动人士)的权能，使他们能够有效和自信地对抗偏见，并确保少数群体能够发出更大的声音，充分参与国家生活。⁵⁰

74. 人权高专办和若干人权机构和机制(如条约机构)通过制定和实施不同的预防和保护措施，处理了人权维护者因与联合国合作而遭到恐吓和报复的行为。

75. 在本报告所述期间，消除种族歧视委员会对普遍存在出于种族动机的犯罪表示关切，特别是针对罗姆人、犹太人、移民和少数群体维权人士的犯罪。⁵¹ 它表示关切的是，倡导非洲人后裔权利的人权维护者和非洲裔领导人成为目标，遭遇暴力行为、威胁和危及生命的袭击。委员会还关切地注意到滥用刑事司法系统对非洲人后裔权利维护者进行起诉。⁵²

I. 少数群体与无国籍状态

76. 人权高专办特别关注有可能成为无国籍人的少数群体，并与各国接触，促进合作、对话和对少数群体状况的了解。例如，在国家层面，人权高专办继续记录和倡导地方和国家当局保护居住在柬埔寨的越南少数族裔的权利。特别是，人权高专办监测了关于将越南裔登记为合法移民的新政策的执行情况。登记过程于 7 月结束，为越南少数族裔申请入籍开辟了道路，并结束了许多人的无国籍状况。人权高专办欢迎 7 月 1 日发布通知，要求地方当局向持有永久居留证的人提供出生证明、死亡证明和居民名册。该通知应部分解决人权高专办的关切，即与永久居留相关的权利缺乏明确性，特别是受教育权、工作权和获得社会服务权。人权高专办将在地方层面监测本通知的执行情况。

77. 3 月 13 日，人权理事会与少数群体问题特别报告员举行了互动对话，特别报告员提交了关于无国籍问题作为少数群体问题的第一份专题报告。他表示关切的是，世界各地有数百万人因为属于特定少数群体而被剥夺公民身份，加剧了他们的脆弱性和受排斥程度。特别报告员特别注意到缅甸大约有 100 万罗兴亚少数群体成员处于无国籍状态。

⁴⁹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24948&LangID=E。

⁵⁰ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24503&LangID=E。

⁵¹ CERD/C/CZE/CO/12-13, 第 13-14 段。

⁵² CERD/C/MEX/CO/18-21, 第 30-31 段。

J. 语言少数群体的权利

78. 若干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。2019 年，在布鲁塞尔、曼谷和突尼斯组织了首届联合国少数群体问题区域论坛，以“少数群体的教育、语言和人权”为主题，使讨论更贴近不同区域的情况。区域论坛上的讨论旨在就保护和促进少数群体语言教育的立法、体制和政策举措以及采取包容性的教学和教育方法提供区域见解，以确保少数群体成员平等获得教育。⁵³

79. 11 月在日内瓦举行的少数群体问题论坛第十二届会议专门讨论了“少数群体的教育、语言和人权”的议题。论坛基于区域经验，回顾了全球经验，最终向所有相关利益攸关方提出了具体建议。论坛根据《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》和其他相关国际文书所载的原则和权利，分析了将少数群体语言教育和教学作为人权问题加以处理的做法、挑战、机遇和举措。

80. 联合国科索沃临时行政当局特派团与国际移民组织合作，于 2019 年 6 月完成了建立信任举措的第一阶段，该举措旨在促进科索沃两种官方语言学习。开发了第一部阿尔巴尼亚语—塞尔维亚语双语在线词典，其中包含 20,000 个单词以及相关的塞尔维亚语和阿尔巴尼亚语在线语言课程。项目第二个阶段于 2019 年 9 月开始，包括进一步开发词典和在线语言课程。从长远来看，这一举措将积极促进科索沃各社区的和解和社会经济包容，以及该区域的总体建设和平努力。考虑到所有工具都将以电子方式提供，该项目也将有利于西巴尔干地区的更多受众。

81. 5 月，乌克兰签署了“关于确保乌克兰语作为国家语言”的法律。人权高专办表示关切的是，一些可能危及少数群体权利的条款立即生效，特别是那些关于在治理和公共服务中(包括在地方层面)使用国家语言的规则。人权高专办主张部长内阁通过包容和协商进程，优先制定关于少数群体和土著人民权利的法律，以确保合理兼顾保护少数群体权利和促进官方语言作为社会内部融合的工具。

82. 少数群体问题特别报告员在纪念国际手语日⁵⁴的声明中呼吁各国采取立法、体制和政策举措，承认聋人是语言少数群体的成员，并确保将手语系统地纳入提供服务的过程中。

83. 特别报告员在 1 月份结束对西班牙的访问时发表声明，对联合官方语言的公认地位和实际使用程度之间的差距以及相关立法执行情况表示关切。他强调，在合理和正当的情况下，语言少数群体在与国家当局和机构打交道时有权按照其人口比例适当地使用自己的语言，但在一些地区仍未实现这一权利。

84. 2019 年，人权事务委员会和消除种族歧视委员会处理了与语言少数群体有关的关切。例如，消除种族歧视委员会建议确保提供训练有素和合格的口译员，协助向萨米社区和其他语言少数群体提供公共服务。⁵⁵ 它还鼓励各国在法律和实

⁵³ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/ConsultationsRegionalActivities.aspx。

⁵⁴ 2019 年 9 月 23 日。

⁵⁵ CED/C/NOR/CO/23-24, 第 22 段。

践中保护和促进少数群体语言，采取特别措施，并增加必要的人力、技术和财政资源，以使用官方语言和少数群体语言开展高质量的教学。⁵⁶

四. 结论

85. 2019 年期间，针对族裔和宗教少数群体成员的不容忍、种族主义和宗教仇恨在全球呈上升趋势，对在人权方面取得进展的努力构成严重挑战，有时会使之来之不易的成果被逆转。⁵⁷ 越来越多地使用分裂性的语言加剧了现有的排斥模式。包括罗姆人在内的少数群体继续遭受歧视、隔离、偏见、社会排斥和仇恨言论。关注少数群体权利的人权维护者遭到国家和非国家行为体的骚扰和攻击。

86. 在充满挑战的全球环境中，人权高专办加倍努力支持各国，制定促进和包容少数群体权利的战略，以协助充分执行《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》以及与少数群体权利有关的义务。除了继续支持致力于少数群体问题的联合国进程之外，人权高专办还为《2030 年议程》和不让任何人掉队的承诺开展了广泛的工作，使少数群体的特殊情况和需求得到更多的关注。这项工作包括为联合国系统的指导材料作出贡献，以促进将不让任何人掉队的承诺转化为国家层面的行动。

87. 人权高专办通过了一系列国家、区域和全球战略，以支持与各种利益攸关方的对话、措施和活动。这些努力的目的是打击仇恨言论，促进尊重宗教多样性和对话，思考投资于少数群体青年的重要性，并鼓励他们参与决策。

88. 报告显示，为执行《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》和与少数群体权利有关的人权义务，采取了积极行动和重要举措。然而，考虑到种族主义、仇外心理和仇恨在全球范围内上升，需要作出更持久和协调的努力，以应对侵犯人权浪潮，因为这一浪潮有可能逆转过去取得的进展。促进对话，同时弘扬少数群体的多样性、对少数群体的真正包容和少数群体的参与，这对于发展一个真正包容的社会以及维护和平与安全至关重要。人权维护者必须能够在安全和有利的环境中，在当地和国际上促进少数群体的权利，不受任何形式的暴力、骚扰或报复。

89. 2019 年，少数群体青年领袖在促进少数群体权利方面发挥了关键作用。增强他们的权能对于建设一个更加和平、包容和稳定的社会至关重要。人权高专办继续支持少数群体青年，包括通过其少数群体研究金方案，让他们作为社会和少数群体社区的积极成员，发挥关键作用。

⁵⁶ CED/C/IRQ/CO/22-25, 第 22 段。

⁵⁷ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24662&LangID=E。